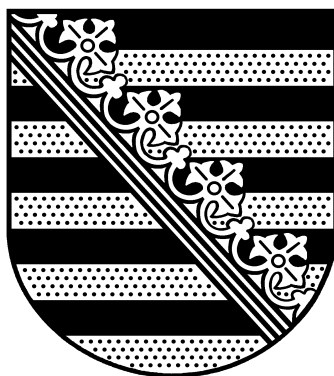


---

**Rechnungshof  
des  
Freistaates Sachsen**

---



**Jahresbericht 2005**

---



# Vorwort

Die öffentliche Finanzwirtschaft von Bund, Ländern und Kommunen sieht sich trotz aller Anstrengungen weiterhin in einer schweren Krise. Eine Gesamtverschuldung von über 1,4 Billionen € lastet drückend. Dies sind immerhin zwei Drittel der Jahresproduktion der gesamten Volkswirtschaft Deutschlands. Damit entfällt auf jeden Deutschen eine Staatsschuld von über 17.000 €. Und dies mit steigender Tendenz. Die Progressivität dieser Entwicklung muss daher unbedingt gebrochen werden. Schließlich bewirken öffentliche Kreditaufnahmen ihre mehr oder minder positiven Effekte in der Gegenwart, ihre Nachteile haben aber künftige Generationen zu tragen. Allein die steigenden Zinslasten (beim Bund in 2004 waren dies 14,4 % des Gesamtetats) entwickeln sich zur schweren Bürde der Vergangenheit und Gegenwart für die Zukunft.

Studien der Bundesbank prognostizieren für das Jahr 2050 infolge der Überalterung der Gesellschaft eine Schuldenlast von 300 % des Bruttoinlandsprodukts und einen Anstieg der Haushaltsdefizite auf annähernd 10 %. Die öffentliche Finanzwirtschaft muss sich daher eines einfachen Grundsatzes besinnen: Die Ausgaben dürfen nicht die Einnahmen übersteigen. Mehr noch: Die Ausgaben müssen unter den Einnahmen liegen, damit ein konsequenter Abbau von Staatsverschuldung angegangen werden kann. Dies mag für manchen altbacken klingen. Nachhaltige Finanzpolitik kann jedoch nur wertkonservativ sein. Sie nimmt die Ethik eines ordentlichen Kaufmanns zum Imperativ ihres Handelns: Einnahmen und Ausgaben sind mit Sorgfalt und Vorsicht zu schätzen. Zu optimistische Einschätzungen von wirtschaftlichen Entwicklungen und die damit verbundene Erwartung sprudelnder Steuereinnahmen haben sich allemal bald gerächt. Aller Sparbemühungen zum Trotz dürfen soziale Gerechtigkeit und die Verwirklichung gleicher Lebenschancen nicht außer Acht gelassen werden. Dem dient auch, Kindern und Jugendlichen nicht die Versäumnisse der Gegenwart in der Zukunft aufzubürden.

Auch die Haushaltsentwicklung des Freistaates Sachsen wurde im Jahr 2003 durch die anhaltend ungünstige konjunkturelle Wirtschaftslage erneut negativ beeinflusst. Der Freistaat musste Einnahmeausfälle in Höhe von rd. 390 Mio. € kompensieren. Dazu wurde es erforderlich, sämtliche Möglichkeiten finanzwirtschaftlicher Sparinstrumente auszuschöpfen. Die Einnahmeentwicklung des Freistaates wird sich trotzdem weiter verschlechtern. Hier macht sich nicht nur kurzfristig ein weiterer Rückgang der Steuereinnahmen bemerkbar, langfristig spielen die schrittweise Rückführung der Mittel aus dem Solidarpakt und die demographische Entwicklung eine entscheidende Rolle. Der demographische Wandel wird nicht nur weniger Steuereinnahmen, sondern auch geringere Zuweisungen aus dem Länderfinanzausgleich zur Folge haben. Die Staatsregierung will diesem negativen Trend durch eine weitere Reduzierung der konsumtiven Ausgaben, insbesondere der Personalausgaben begegnen. Der Sächsische Rechnungshof begrüßt diese Politik ausdrücklich. So soll die Anzahl der Landesbediensteten bis 2010 von gegenwärtig 95.000 auf 80.000 sinken.

Eine verlässliche Basis für die Bewertung der Haushaltswirtschaft des Staates bieten die so genannten haushaltswirtschaftlichen Quoten. Die Steuerdeckungsquote spiegelt die Finanzausstattung der Länder mit eigenen Mitteln wieder und gilt daher als Indikator der Wirtschaftskraft. Mit 48,9 % (flutbereinigt) lag sie im Haushaltsjahr 2003 über dem Durchschnitt der östlichen Bundesländer (43,1 %), aber seit Jahren im Durchschnitt um rd. 20 % unter dem entsprechenden Wert der alten Bundesländer. Obwohl im Freistaat Sachsen die Investitionsquote nach unten tendiert, konnte 2003 wie schon in den Vorjahren mit 22,2 % (flutbereinigt) der Spitzenplatz der neuen Länder gehalten werden. Erheblich unter dem Durchschnitt der östlichen Bundesländer liegt auch der Anteil der

Zinsausgaben an den Steuereinnahmen. Mit einer Zinssteuerquote von 8,0 % im Jahre 2003 ist der Haushalt des Freistaates Sachsen erheblich geringer mit Kreditkosten belastet als die Haushalte der anderen Länder im Beitrittsgebiet (Durchschnitt 14,7 %). Zwar liegt die Kreditfinanzierungsquote mit 3,2 % im Haushaltsjahr 2003 weit unter den Durchschnittswerten der übrigen neuen und alten Länder. Die isoliert betrachtete sächsische Kreditfinanzierungsquote ist jedoch angesichts des sich allmählich verringernden finanziellen Spielraums in den vergangenen Jahren besorgniserregend.

Wie auch der Jahresbericht des Sächsischen Rechnungshofs verdeutlicht, ist der Spielraum für Ausgabensenkungen noch nicht ausgeschöpft. Sämtliche haushaltswirtschaftlichen Maßnahmen haben sich in erster Linie an der Rückführung der Nettoneuverschuldung zu orientieren. Sie lag 2003 bei knapp 492 Mio. € und damit gut 100 Mio. € über der geplanten Nettokreditaufnahme. Tilgungen und Zinsausgaben binden über 12 % des Gesamthaushaltes des Freistaates. Kritisch sieht der Sächsische Rechnungshof den erneuten Anstieg der Pro-Kopf-Verschuldung im Freistaat um 171 €/Einwohner auf 2.617 €/Einwohner.

Die Jahresberichte des Sächsischen Rechnungshofs dokumentieren immer wieder Fehler und Mängel in allen Phasen der Zuwendungsverfahren. Es fängt an bei der unzureichenden Definition von Förderzielen, einer ungenügenden Antragsprüfung, einer ungewollten Kumulation von Förderungen, einer mangelhaften, verspäteten oder gar unterbliebenen Verwendungsnachweisprüfung bis hin zu einer meist nicht erfolgten Prüfung, ob die Förderziele erreicht wurden. Man mag sich zwar über das System und die Regelungen des Zuwendungsrechts im Einzelnen streiten, diese vermeintlichen Mängel sind aber zumeist nicht für die in Zuwendungsverfahren auftretenden Fehler verantwortlich. Als Gründe sind vielmehr eine Nichtbeachtung eindeutiger zuwendungsrechtlicher Vorschriften, die unzureichende Ausbildung von Beschäftigten im Fördermittelbereich, eine Schwerpunktsetzung auf die bereits als Erfolg verstandene Verausgabung von Zuwendungsmitteln und demzufolge eine zu geringe Beachtung der Priorität der Verwendungsnachweisprüfung und der Evaluation der Förderziele zu erkennen. Diese Mängel fallen in den Verantwortungsbereich der Exekutive. Vor allem könnte eine begleitende Erfolgskontrolle einen verbesserten Nachweis der Wirksamkeit staatlicher Förderprogramme im Hinblick auf die damit verbundenen Ziele erbringen. Ferner ist die Notwendigkeit aller kofinanzierten Förderungen zu überprüfen.

Ein Beitrag des Landtages zur Wirksamkeit von Förderprogrammen könnte es sein, dessen Ziele - etwa in den Erläuterungen zum Staatshaushaltsplan - festzuschreiben, um eine zielgerichtete Förderung nach seinen politischen Vorgaben zu erreichen. Die Konzentration der knappen Mittel auf weniger Fördergegenstände, fördermittelverwaltende Stellen und Förderprogramme kann zur Einsparung von Mitteln führen. Darüber hinaus könnte der Landtag entsprechenden Beanstandungen des Sächsischen Rechnungshofs in seinen Jahresberichten noch intensiver nachgehen und es im gegebenen Fall auch nicht bei einem Beitritt zu den Bemerkungen des Sächsischen Rechnungshofs belassen.

Als Beispiele fehlerhafter **Förderverfahren** sind im diesjährigen Jahresbericht die Beiträge „Stadtumbauprogramm Ost“ (Beitrag Nr. 10), „Förderung des Breiten- und Freizeitsports über den Landessportbund Sachsen e. V.“ (Beitrag Nr. 14), „Förderung des Schienenpersonennahverkehrs“ (Beitrag Nr. 16), „Zuwendungen an ein Forschungs- und Transferzentrum“ (Beitrag Nr. 31), „Förderung des Landtourismus“ (Beitrag Nr. 26), sowie die „Förderung überörtlich tätiger Verbände und Vereine der Familien-, Behinderten- und Altenhilfe“ (Beitrag Nr. 19) zu nennen.

Die wichtigsten Ergebnisse aus der Umsetzung des **Neuen Steuerungsmodells** im Freistaat hat der Sächsische Rechnungshof im Beitrag Nr. 5 festgehalten. Der Sächsische Rechnungshof fordert u. a. mehr beratende Unterstützung und einen größeren Zeitrahmen für die Teilnehmer dieses Modells ein. Außerdem sollte die Bildung von Produkten überprüft und die Anzahl der erhobenen Daten reduziert werden. Mit dem Beitrag „**Modellprojekt Budgetierung eines Finanzamtes**“ (Beitrag Nr. 11) stellt der Sächsische Rechnungshof fest, dass die Budgetierung in der Form des Modellprojektes bislang keinen Beitrag zu einer stärkeren Selbststeuerung geleistet hat.

Ein weiterer Schwerpunkt des Jahresberichtes ist regelmäßig die überörtliche Kommunalprüfung. Erfreulich ist, dass die sächsischen Kommunen zum dritten Mal nach 2000 und 2002 im Jahr 2004 einen positiven Finanzierungssaldo erwirtschafteten (Beitrag „**Finanzieller Handlungsspielraum der Kommunen**“, Beitrag Nr. 37). Die bereinigten Gesamtausgaben sanken um 3 %, die Gesamteinnahmen wuchsen um 2 %. Trotz des positiven Finanzierungssaldos und einer leicht rückläufigen Schuldenhöhe stieg bei den kommunalen Haushalten der einwohnerbezogene Schuldenstand - bedingt durch den Bevölkerungsrückgang - wieder an (Beitrag „**Kommunale Verschuldung**“, Beitrag Nr. 39). An dieser Entwicklung konnten die Landkreise allerdings noch nicht partizipieren. Gegenüber dem 1997 vom Sächsischen Rechnungshof erstellten Organisationsmodell haben sich der Aufgabenbestand und die Aufgabenwahrnehmung von kleinen Kommunen geändert (Beitrag „**Organisationsprüfungen in kleinen Kommunen**“, Beitrag Nr. 42). Festzustellen war, dass alle geprüften Kommunen einen Personalbestand hatten, der unter den Empfehlungen des Sächsischen Rechnungshofs von 1997 lag. Gleichwohl sind noch weitere Optimierungspotenziale vorhanden.

Seit dem 01.04.2003 ist der Sächsische Rechnungshof nach § 108 Sächsischer Gemeindeordnung überörtliche Prüfungsbehörde für alle sächsischen Gemeinden. Die ungeteilte Zuständigkeit ermöglicht eine einheitliche Handhabung und den Einsatz speziell qualifizierter Prüfungskräfte für alle Bereiche der überörtlichen Prüfung. Mit seiner derzeitigen Personalausstattung im Bereich der überörtlichen Prüfung kann der Sächsische Rechnungshof die turnusmäßige überörtliche Prüfung aller Städte, Gemeinden und Landkreise innerhalb von fünf Jahren sichern. Prüfungsbegleitende Beratung wird der Sächsische Rechnungshof künftig aber nicht mehr in gewünschtem Maße anbieten können.

Besondere Herausforderungen ergeben sich für die Umsetzung der Prüfungsrechte bei kommunalen Unternehmen in den Rechtsformen des Privatrechts. Die Änderung des Gemeindefinanzrechts zu Anfang des Jahres 2003 hatte hier erweiterte Prüfungsbefugnisse der örtlichen und überörtlichen Prüfungsbehörden statuiert. Eine Normenkontrollklage von neun sächsischen Städten gegen diese Änderung hatte der Verfassungsgerichtshof des Freistaates Sachsen mit dem Urteil vom 20. Mai 2005 zurückgewiesen. Dies wird umfangreiche strukturelle Änderungen beim Sächsischen Rechnungshof wegen der ausgebliebenen Personalaufstockung für dieses neue Prüfungsgebiet erforderlich werden lassen.

Der Sächsische Rechnungshof begrüßt die Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs. Jede Stelle, sei sie privat- oder öffentlich-rechtlich organisiert, die mit öffentlichen Geldern umgeht, muss sich auch der Finanzkontrolle stellen. Die umfassende Kontrolle der öffentlichen Finanzen durch unabhängige Rechnungsprüfungseinrichtungen ist ein elementarer Ausfluss des Demokratieprinzips. Gerade die Auslagerung von Aufgaben auf Eigen- und Beteiligungsgesellschaften begünstigt die Entstehung von Neben- und Schattenhaushalten, in denen Personal und Schulden „versteckt“ werden können und die einer unmittelbaren Einflussnahme demokratisch gewählter Entscheidungsträger entzogen sind.

Der Jahresbericht des Sächsischen Rechnungshofs enthält einzelne Beiträge als zusammengefasste Ergebnisse ausgewählter Prüfungen des Sächsischen Rechnungshofs und der Staatlichen Rechnungsprüfungsämter. Ab diesem Jahr werden dem Jahresbericht auf gelben Papier Kurzfassungen der einzelnen Jahresberichtsbeiträge vorangestellt. Diese Kurzfassungen sollen der schnellen Orientierung über wichtige Ergebnisse dienen.

Leipzig, im Oktober 2005  
Der Präsident des Sächsischen Rechnungshofs

Franz Josef Heigl

# INHALTSÜBERSICHT

	Nr.	Seite
<b>Vorwort</b>	-	3
<b>Inhaltsübersicht</b>	-	7
<b>Kurzfassungen aller Beiträge</b>	-	11
<b>Abkürzungsverzeichnis</b>	-	45
<b>Einleitung</b>	-	49
<b>I. Haushaltsplan, Haushaltsvollzug und Haushaltsrechnung</b>		
Haushaltsplan und Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 2003	1	51
Haushaltswirtschaft des Freistaates	2	75
Vermögensnachweis, Staatsschulden und Eventualverbindlichkeiten	3	113
Sondervermögen Grundstock	4	127
<b>II. Allgemeines</b>		
Neues Steuerungsmodell	5	139
Stellenabbau mit kw-Vermerken	6	148
<b>III. Staatsverwaltung</b>		
<b>Einzelplan 02: Sächsische Staatskanzlei</b>		
Optimierung der IT-Organisation der Sächsischen Landesverwaltung	7	153
Koordinierungs- und Beratungsstelle für Informationstechnik der Landesverwaltung	8	157
<b>Einzelplan 03: Sächsisches Staatsministerium des Innern</b>		
Kraftfahrzeuge und Kraftfahrzeugwerkstätten der Polizei	9	164
Stadtumbauprogramm Ost	10	170

	Nr.	Seite
<b>Einzelplan 04: Sächsisches Staatsministerium der Finanzen</b>		
Modellprojekt Budgetierung eines Finanzamtes	11	182
Umsatzsteuersonderprüfung	12	189
<b>Einzelplan 05: Sächsisches Staatsministerium für Kultus</b>		
Mittelschulen	13	195
Förderung des Breiten- und Freizeitsports über den Landessportbund Sachsen e. V.	14	197
<b>Einzelplan 06: Sächsisches Staatsministerium der Justiz</b>		
Einführung des elektronischen Grundbuchs	15	202
<b>Einzelplan 07: Sächsisches Staatsministerium für Wirtschaft und Arbeit</b>		
Förderung des Schienenpersonennahverkehrs	16	208
Ausschreibung und Abrechnung von Stahlschutzplanken, Fahrbahnmarkierungen und Verkehrszeichen; Erfolgskontrolle	17	213
<b>Einzelplan 08: Sächsisches Staatsministerium für Soziales</b>		
Zuweisungen und Zuschüsse an Gemeinden und an freie Träger für Kinderkrippen, Kindergärten und Horte	18	218
Förderung überörtlich tätiger Verbände und Vereine der Familien-, Behinderten- und Altenhilfe	19	221
Förderung von Einrichtungen der Suchtkrankenhilfe	20	224
Sächsische Landestierärztekammer	21	228
Haushalts- und Wirtschaftsführung in den Einrichtungen für Forensische Psychiatrie (Maßregelvollzug)	22	232



	Nr.	Seite
<b>Einzelplan 09: Sächsisches Staatsministerium für Umwelt und Landwirtschaft</b>		
Organisation des Sächsischen Staatsministeriums für Umwelt und Landwirtschaft	23	240
Haushalts- und Wirtschaftsführung der Abteilung Landwirtschaft des Regierungspräsidiums Chemnitz	24	244
Stiftung Wald für Sachsen	25	251
Förderung des Landtourismus	26	258
Baumaßnahmen der Landestalsperrenverwaltung	27	262
<b>Einzelplan 12: Sächsisches Staatsministerium für Wissenschaft und Kunst</b>		
Kulturraum Oberlausitz-Niederschlesien - Sorbisches National-Ensemble GmbH	28	267
Landesamt für Archäologie mit Landesmuseum für Vorgeschichte	29	276
Rechtsaufsicht gegenüber den Kulturräumen	30	279
Zuwendungen an ein Forschungs- und Transferzentrum	31	281
Körperschaftsvermögen der Hochschulen	32	287
Bewirtschaftung von Gästeunterkünften an Hochschulen	33	291
Hochschule für Bildende Künste Dresden	34	296
<b>Einzelplan 14: Staatliche Hochbau- und Liegenschaftsverwaltung</b>		
Nutzungskosten im Hochbau	35	298
Einhaltung der Zahlungsfristen bei staatlichen Bauaufträgen	36	303
<b>IV. Kommunen</b>		
Finanzieller Handlungsspielraum der Kommunen	37	309
Personal in den Kommunen, kommunalen Einrichtungen, Zweckverbänden und wirtschaftlichen Unternehmen	38	328
Kommunale Verschuldung	39	340

	Nr.	Seite
Stand der Kommunalprüfung und besondere Prüfungsergebnisse	40	353
Wiederaufbaumaßnahmen nach dem Augsthochwasser 2002 Landeshauptstadt Dresden	41	361
Organisationsprüfungen in kleinen Kommunen	42	366
Kommunale Fraktionsfinanzierung	43	373
Kommunaler Versicherungsschutz	44	382
Beteiligungsberichte	45	393
Kommunale Eigenbetriebe	46	401
<b>V. Mitteldeutscher Rundfunk</b>		
Wirtschaftsführung des Mitteldeutschen Rundfunks	47	409
<b>VI. Frühere Jahresberichte: nachgefragt</b>	48	411

# Kurzfassungen aller Beiträge

## I. Haushaltsplan, Haushaltsvollzug und Haushaltsrechnung

- 1 **Haushaltsplan und Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 2003**
- 2 **Haushaltswirtschaft des Freistaates**
- 3 **Vermögensnachweis, Staatsschulden und Eventualverbindlichkeiten**
- 4 **Sondervermögen Grundstock**

Das Haushaltsjahr 2003 stand unter dem Vorzeichen der anhaltend schwierigen Haushaltslage. Die Steuer- und steuerinduzierten Einnahmen sind gegenüber den im Haushaltsplan veranschlagten Beträgen um 390 Mio. € zurückgeblieben. Für den Haushaltsausgleich war eine Nettokreditaufnahme in Höhe von 491,8 Mio. € (Vorjahr 460,3 Mio. €) erforderlich.

### **Entwicklung der staatlichen Finanzen**

Nach der jüngsten Steuerschätzung vom Mai dieses Jahres müssen die Einnahmeerwartungen wiederum deutlich reduziert werden. Auch die besorgniserregende demographische Entwicklung und der ab 2006 einsetzende schrittweise Rückgang der Solidarpaktmittel werden die Einnahmesituation weiter verschlechtern.

In der Umsetzung der Personalabbaukonzeption der Staatsregierung liegt wesentliches Einsparpotenzial. Um eine dem westdeutschen Durchschnitt entsprechende Stellenausstattung zu erreichen, soll nunmehr die Rückführung der Planstellen/Stellen für das Personalsoll A bis zum Jahr 2010 auf 80.000 Stellen erfolgen.

Der Freistaat Sachsen hat die Solidarpaktmittel zweckgerecht für Infrastrukturinvestitionen und für den Ausgleich der unterproportionalen kommunalen Finanzkraft verwendet. Der Aufholprozess ist noch lange nicht abgeschlossen. Um die Voraussetzungen für eine leistungsstarke Wirtschaft zu schaffen, müssen alle Anstrengungen unternommen werden, die Investitionen auf einem hohen Niveau zu halten.

### **Reduzierung Handlungsrahmen für eigene Landesprogramme**

Im Haushaltsjahr 2003 waren insgesamt 93,2 % des Haushalts durch Rechtsverpflichtungen gebunden oder wurden im Rahmen von mischfinanzierten Programmen eingesetzt. Nach der mittelfristigen Finanzplanung soll sich der nicht disponible Teil der Staatsausgaben auf diesem Niveau einpegeln und die Steigerungstendenz der letzten Jahre eindämmen.

Die freiwilligen Landesmittel nahmen im Haushaltsjahr 2003 einen Anteil von 6,8 % der Gesamtausgaben ein. Nach der aktuellen Finanzplanung soll dieser Anteil relativ stabil gehalten werden. Es handelt sich jedoch nicht um eine „echte“ Stabilisierung, sondern vielmehr um eine Verlagerung der Ausgaben aus dem Bereich der gebundenen Mittel in den Bereich der freiwilligen Landesmittel, da die Mittel für Staatsbetriebsgründungen faktische Bindungswirkung haben. Ohne die Mittel für Staatsbetriebe ergibt sich für die freiwilligen Landesmittel ein drastisches Bild. Der Gestaltungsspielraum der Landespolitik sinkt gegen Null.

Mitverantwortlich für die Einengung des Spielraums ist neben den kontinuierlich steigenden Personalausgaben auch der Anstieg bundesgesetzlicher Verpflichtungen. Diese stiegen im Haushaltsjahr 2003 um 0,7 % auf 15,7 %. Der Schwerpunkt lag dabei auf Ausgabensteigerungen bei der Umsetzung des Wohngeldgesetzes und beim Bundesausbildungsförderungsgesetz. Die Ausgaben für Versorgungsleistungen durch Überführung von Leistungen aus den Zusatzversorgungssystemen in die gesetzliche Rentenversicherung (Zahlungen nach dem Gesetz zur Überführung der Ansprüche und Anwartschaften aus Zusatz- und Sonderversorgungssystemen des Beitrittsgebietes) sind relativ konstant geblieben, nehmen aber den größten Anteil bei den bundesgesetzlichen Verpflichtungen ein.

Die dramatische Entwicklung bei der Rechtsbindungs- und Refinanzierungsstruktur des Staatshaushaltes kann vor dem Hintergrund sinkender Einnahmeentwicklung nur gestoppt werden, wenn der Freistaat seine Ausgabenstruktur rigoros an die Einnahmeverhältnisse anpasst. Das bedeutet eine konsequente Umsetzung der Personalabbaukonzeption und die weitere Straffung der Organisationsstrukturen. Im Förderwesen muss nicht nur eine konsequente Erfolgskontrolle bei Förderprogrammen erfolgen, sondern auch die Notwendigkeit aller kofinanzierten Förderungen auf den Prüfstand gestellt werden.

### **Personalausgaben**

Die Personalausgaben betragen im Haushaltsjahr 2003 4,3 Mrd. €. Sie sind nach den Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse der größte Ausgabenblock im Staatshaushalt. Der Anteil der Personalausgaben an den bereinigten Gesamtausgaben des Freistaates beträgt im Jahr 2003 28,2 % gegenüber 27,5 % im Jahr 2002. Die Personalausgabenquote ist um 0,7 % gestiegen.

Im Haushaltsjahr 2004 sind die Personalausgaben erstmalig seit 1990 gesunken (insbesondere durch Personalabbau, Streichung von Urlaubsgeldern, Kürzungen von Weihnachtsgeld und Staatsbetriebsgründung). Mittelfristig rechnet das Sächsische Staatsministerium der Finanzen aber wieder mit kontinuierlich steigenden Personalausgaben.

### **Vermögensnachweis**

Der Sächsische Rechnungshof weist wiederholt darauf hin, dass die gegenwärtige Vermögensübersicht lediglich eine Interimslösung ist, die nach § 117 Sächsischer Haushaltsordnung bis zum 31.12.2006 befristet ist. Spätestens zum 01.01.2007 muss eine Vermögensrechnung vorgelegt werden. Um dieses Ziel zu erreichen, hält der Sächsische Rechnungshof die Erstellung einer Erfassungs- und Bewertungsrichtlinie für alle Ressorts für erforderlich, um ein einheitliches Vorgehen zu gewährleisten.

Das Sächsische Staatsministerium der Finanzen hat für die Erarbeitung der Grundlagen der Erstellung einer Vermögensrechnung im Juni 2004 eine Projektgruppe ins Leben gerufen. Nach dem jetzigen Arbeitsstand wird sich der Aufbau der Vermögensrechnung für den Freistaat entsprechend der Empfehlungen des Institutes der Wirtschaftsprüfer (IDW ERS ÖFA 1<sup>1</sup>) und des Bundesrechnungshofs grundsätzlich an die Gliederungsvorschriften des Handelsgesetzbuchs für große Kapitalgesellschaften anlehnen. Die Projektgruppe geht schrittweise vor: Auf der Grundlage grob geschätzter Umfänge und Werte einzelner Vermögensbestandteile werden Prioritäten gesetzt. Das Sächsische

---

<sup>1</sup> Entwurf IDW Stellungnahme zur Rechnungslegung: Rechnungslegung der öffentlichen Verwaltung nach den Grundsätzen der doppelten Buchführung vom 30.10.2001.

Staatsministerium der Finanzen geht davon aus, dass bis zum Stichtag 31.12.2006 das Grundvermögen vollständig erfasst und bewertet sein wird und die Angaben für den Beteiligungsbereich und für den Forderungsbereich zumindest in wesentlichen Bestandteilen vorliegen.

### **Staatsschulden**

Die Nettoneuverschuldung betrug im Haushaltsjahr 2003 492 Mio. € und lag um 101 Mio. € über der geplanten Nettokreditaufnahme. Die aktuelle mittelfristige Finanzplanung geht davon aus, die Nettokreditaufnahme bis zum Jahr 2008 auf 50 Mio. € zurückzuführen. Ab dem Haushaltsjahr 2009 soll keine Nettoneuverschuldung mehr erfolgen.

Die seit 1991 stetig wachsende Schuldenbelastung ist mit einer erheblichen Vorbelastung künftiger Haushalte verbunden. Tilgungen und Zinsausgaben binden über 12 % der Gesamtausgaben. Dem Abbau der Staatsverschuldung muss weiterhin oberste Priorität bei der Haushaltspolitik eingeräumt werden.

Kritisch ist der erneute Anstieg der Pro-Kopf-Verschuldung im Freistaat um 171 €/Einwohner auf 2.617 €/Einwohner. Im Vorjahr war gegenüber 2001 bereits ein Anstieg in Höhe von 131 €/Einwohner zu verzeichnen.

### **Sondervermögen Grundstock**

Der Geldbestand des Grundstocks hat im Haushaltsjahr 2003 mit 291,3 Mio. € einen Höchststand seit Bestehen des Sondervermögens erreicht. Ab dem Haushaltsjahr 2004 lässt sich ein Rückgang des Barvermögens feststellen.

Obwohl die Planungsgenauigkeit bei Grundstockgeschäften durch Unwägbarkeiten erschwert ist, hält der Sächsische Rechnungshof das jetzige Verfahren noch nicht für optimal. Der Sächsische Rechnungshof empfiehlt daher eine zügige Überarbeitung des Grundstockerlasses, durch den eine verbesserte Planungsgenauigkeit angestrebt und eine einheitliche Planungsgrundlage für den Staatsbetrieb Sächsisches Immobilien- und Baumanagement hergestellt werden soll.

#### *Einnahmen aus Liegenschaftsverkäufen*

Vorbereitenden Überlegungen, Grundstockmittel für verkaufsfördernde Maßnahmen bei schwer veräußerlichen Liegenschaften in Anspruch nehmen zu können, erteilt der Rechnungshof eine klare Absage. Er verweist darauf, dass grundstocksferne Ausgaben nur nach Maßgabe des jeweiligen Haushaltsgesetzes erfolgen können.

#### *Behördenunterbringung*

Die Auswirkungen des Personalabbaus sind bei der Suche nach wirtschaftlichen Unterbringungsvarianten zu berücksichtigen. Der Sächsische Rechnungshof empfiehlt, bestehende Behördenunterbringungskonzeptionen zu aktualisieren bzw. neue Unterbringungsstrategien zu entwickeln und sich hierbei mit den Ressorts hinsichtlich zu erwartender Stellenveränderungen abzustimmen.

### *Vermögensbewertung*

Das Sächsische Staatsministerium der Finanzen legte dem Sächsischen Rechnungshof einen Konzeptentwurf eines externen Gutachters vom März 2005 zur Bewertung des Grundvermögens vor. Grundlage für die Vermögensbewertung von Immobilien ist die Ermittlung von Gebäude- und Objektdaten. Der Sächsische Rechnungshof begrüßt die Erstellung einer zentralen Gebäude- und Objektdatenbank, die wichtige Informationen zum Immobilienbestand liefern soll. Damit kann die Bewirtschaftung von Liegenschaften effektiver und effizienter erfolgen.

### *Kapitalbeteiligungen*

In den Jahren 2003 und 2004 leistete das Sächsische Staatsministerium der Finanzen für den Erwerb von Kapitalbeteiligungen Zahlungen aus dem Grundstock in Höhe von 48,2 Mio. € (2003: 0,6 Mio. €; 2004: 47,6 Mio. €). Am 05.07.2005 hat die Staatsregierung eine Kapitalerhöhung für die Sachsen LB in Höhe von 210 Mio. € aus Grundstockmitteln beschlossen.

Für den Fall des Beitritts sämtlicher Träger der sächsischen Sparkassen zur Sachsen-Finanzgruppe hat das Sächsische Staatsministerium der Finanzen Gesamtbedarfe zur Finanzierung der Anteile an der Sachsen LB durch den Freistaat in Höhe von insgesamt rd. 271,5 Mio. € ermittelt. Bis Ende 2004 wurden bereits durch die Aufnahme sächsischer Sparkassen in die Sachsen-Finanzgruppe (früher Sachsen-Finanzverband) rd. 177,1 Mio. € ausgegeben. Der Großteil der getätigten Ausgaben wurde aus dem Staatshaushalt finanziert, obwohl dem Grundstock in den Jahren 1998 bis 2000 erhebliche Mittel für diesen Zweck zugeführt wurden (s. Jahresbericht 2004 des Sächsischen Rechnungshofs, Beitrag Nr. 4, Pkt. 2). Anfang 2005 standen im Grundstock noch Mittel für den Anteilserwerb an der Sachsen-Finanzgruppe in Höhe von rd. 46,0 Mio. € zweckgebunden zur Verfügung. Der Sächsische Rechnungshof nimmt den Standpunkt ein, dass Mittel an den Haushalt zurückzuführen sind, soweit sie nicht zeitnah tatsächlich verwendet werden sollen.

### *Investorenmodelle*

Bei Ausübung von Kaufoptionen bei sog. Sächsischen Investorenmodellen müssen die Kaufpreise aus dem Grundstock finanziert werden. Den Ankauf des Behördenzentrums Leipzig-Paunsdorf zum 31.12.2005 hat das Sächsische Staatsministerium der Finanzen abgelehnt, da dies derzeit unwirtschaftlich gegenüber einer weiteren Anmietung wäre.

### *Grundstockvollzug*

Die Beteiligung mehrerer Dienststellenbereiche bei zusätzlichen Mittelanforderungen verursacht einen nicht unerheblichen Verwaltungsaufwand. Die Zentrale des Staatsbetriebes Sächsisches Immobilien- und Baumanagement setzt die vielfachen Einzelzuweisungen als Instrument zur Steuerung des Grundstockvollzuges ein. Zur Steuerung des Grundstockvollzuges ist die Beibehaltung einer angemessenen Reserve bei der Zentrale ausreichend. Den Niederlassungen des Staatsbetriebes Sächsisches Immobilien- und Baumanagement sollten am Jahresanfang zumindest die Grundstockmittel zugewiesen werden, für die bereits wirksame Verpflichtungen bestehen (Planungsbereich 1). Der Sächsische Rechnungshof hat angeregt, für Kauf und Verkauf von Grundstücken Wertgrenzen für die Beteiligung des Sächsischen Staatsministeriums der Finanzen und der Zentrale des Staatsbetriebes Sächsisches Immobilien- und Baumanagement einzuführen (s. Jahresbericht 2004 des Sächsischen Rechnungshofs, Beitrag Nr. 4, Pkt. 4.2). Nunmehr hat das Sächsische Staatsministerium der Finanzen mit Zu-

weisungsschreiben vom 11.02.2005 einen Zustimmungsvorbehalt vorgesehen, nachdem Ausgaben des Staatsbetriebes Sächsisches Immobilien- und Baumanagement ab 1,0 Mio. € der Zustimmung des grundstockverwaltenden Referates des Sächsischen Staatsministeriums der Finanzen bedürfen.

## **II. Allgemeines**

### **5 Neues Steuerungsmodell**

Die Umsetzung des Neuen Steuerungsmodells (NSM) im Freistaat ist seit Beginn dieses Jahres in eine neue Stufe getreten. Die ausgewählten Modelle erproben derzeit den Echtbetrieb des für den Freistaat entwickelten Modells. Es ist davon auszugehen, dass mit Hilfe des Modells bestehende Defizite hinsichtlich Kosteneindämmung und Effizienz erkannt und beseitigt werden können.

Der Sächsische Rechnungshof hat im Rahmen einer Orientierungsprüfung festgestellt, dass die Umsetzung des Rahmenhandbuchs in spezifische Handbücher bei allen Modellen ohne erhebliche Abweichungen von den Rahmenvorgaben möglich war. Probleme wurden u. a. in der Projektorganisation festgestellt. Häufiger Personalwechsel im Sächsischen Staatsministerium der Finanzen und z. T. bei den NSM-Beauftragten und in den Modellen sowie der Beraterwechsel erwiesen sich als hinderlich für die nötige Vermittlung des NSM. Für weitere Umsetzungen sollten erprobende Einrichtungen mehr beratende Unterstützung und ein größerer Zeitrahmen zugestanden werden. Die gegenseitigen Vorstellungen und Probleme müssen zukünftig besser kommuniziert werden.

Besonders auffällig erschienen dem Sächsischen Rechnungshof im Rahmen seiner Prüfung Mängel bei der Produktbildung, die darauf schließen lassen, dass die NSM-Grundidee allmählich in den Hintergrund gerät.

Häufig wurden sehr detailliert einzelne Tätigkeiten und sogar einzelne Arbeitsschritte als Produkt abgebildet. Nach Ansicht des Sächsischen Rechnungshofs ist das wesentliche Kriterium der Produktbildung die Steuerungsrelevanz. Die Produktbildung ist, da sie eine Grundlage für das erfolgreiche Arbeiten mit dem NSM ist, zu überdenken bzw. zu überarbeiten.

Weder die Umsetzungs-/Anpassungsvereinbarungen noch die spezifischen Handbücher enthalten Aussagen zu einem Qualitätsmanagement. Die Mehrzahl der im öffentlichen Bereich erbrachten Leistungen lässt sich nicht nach rein quantitativen Gesichtspunkten beurteilen. Der Sächsische Rechnungshof hält die Erarbeitung eines Qualitätsmanagements für unerlässlich. Die bisher rein zahlenmäßige Datenbetrachtung und die davon losgelöste Darstellung der Fachaufgaben werden dem Ziel des NSM nicht gerecht.

Der Sächsische Rechnungshof empfiehlt, bei der Pilotumsetzung die Erkenntnisse aus der Modellevaluierung zu berücksichtigen. Nur auf diese Weise lassen sich Fehlerübertragungen auf die Piloten vermeiden und kann die Pilotumsetzung effektiver und kostengünstiger erfolgen. Insbesondere sollte vor weiteren Umsetzungen die Entscheidung zur landesweiten Softwareauswahl abgewartet werden.

## **6 Stellenabbau mit kw-Vermerken**

**Der geplante Stellenabbau über kw-Stellen wurde zwar in hohem Maße realisiert. Die geplanten, in den Haushaltsjahren 2000 bis 2004 nicht realisierten kw-Vermerke bedeuten gleichwohl einen Verzicht auf Einsparungen von rd. 60 Mio. €.**

Die finanziellen Auswirkungen eines geplanten Stellenabbaus werden im Staatshaushaltsplan mit kw-Vermerken gesetzlich festgelegt. Personalstellen, die in den folgenden Haushaltsjahren voraussichtlich nicht mehr benötigt werden, werden als künftig wegfallend (kw) bezeichnet.

In den Haushaltsjahren 2000 bis 2004 erfolgte in der Landesverwaltung ein Abbau um 10,2 % auf 92.856 Stellen. Der geplante Stellenabbau über kw-Stellen wurde zu 92,7 % realisiert. In den Haushaltsplänen waren dafür 10.052 kw-Vermerke mit Vollzugsjahr ausgebracht.

Die geplanten, in den Haushaltsjahren 2000 bis 2004 nicht realisierten kw-Vermerke bedeuten ein Verzicht auf ein Einsparpotenzial von ca. 60 Mio. €. Kw-Vermerke, deren Realisierung auf den Zeitraum 2005 bis 2009 verschoben worden ist, lösen Mehrausgaben von etwa 10 Mio. € gegenüber der ursprünglichen Planung aus.

In den Haushaltsplänen müssen die kw-Stellen übersichtlicher und die kw-Vermerke aussagekräftiger dargestellt werden. Es muss dafür Sorge getragen werden, dass beim weiteren Personalabbau nach den Planungen der Staatsregierung weiterhin zielführend mit kw-Vermerken umgegangen wird.

Vom Freistaat finanzierte Personalstellen, die in Wirtschaftsplänen der Staatsbetriebe und sonstigen Haushaltsansätzen ausgewiesen sind, sollten in den Haushaltsplänen transparent dargestellt und nachvollziehbar in den Personalabbau einbezogen werden.

## **III. Staatsverwaltung**

### **7 Optimierung der IT-Organisation der Sächsischen Landesverwaltung**

**Der zentrale Dienstleister für IT sollte nicht der Sächsischen Staatskanzlei angegliedert werden.**

**Die KoBIT/KoMIT ist in den zentralen Dienstleister zu integrieren.**

Der Sächsische Rechnungshof begrüßt, dass die Optimierung der IT-Organisation der Sächsischen Landesverwaltung in Angriff genommen worden ist. Die Vorschläge der dafür eingesetzten Projektgruppe lassen jedoch befürchten, dass die sächsische IT-Organisation viel zu schwerfällig werden würde. Die Abstimmungsprozesse zwischen den Struktureinheiten würden unnötig kompliziert und zu einem unangemessen hohen Verwaltungsaufwand führen.

Die Absicht, den zentralen Dienstleister der Staatskanzlei direkt zu unterstellen, sollte überdacht werden. Die damit verbundenen Vollzugstätigkeiten sind einer Staatskanzlei als Regierungsleitstelle wesensfremd. Die KoBIT/KoMIT wäre in den zentralen Dienstleister zu integrieren.



Der Sächsische Rechnungshof verkennt nicht die angesichts der gewachsenen Struktur mit einer Neugestaltung verbundenen Schwierigkeiten. Jedoch darf auch eine unvermeidbare und voraussichtlich schwierige Übergangszeit von der endgültigen Zielbestimmung nicht abhalten. Deshalb ist im Gegensatz zum Beschlussvorschlag, der dies noch offen halten will, die Grundstruktur jetzt festzuschreiben.

Für die neue Organisationsstruktur muss mit einer belastbaren Kosten-/Nutzenuntersuchung ein Nutzen nachgewiesen werden.

## **8 Koordinierungs- und Beratungsstelle für Informationstechnik der Landesverwaltung**

**Die Vergabep Praxis der Sächsischen Staatskanzlei war zu beanstanden.**

**Die „Baustelle“ E-Government muss einer belastbaren Kosten- und Nutzensbetrachtung unterzogen werden.**

Die KoBIT hat 2002 den Auftrag „Produktbezogene Prozessoptimierung“ an eine Firma vergeben, deren Angebot ein Jahr zuvor die mit Abstand niedrigste Bewertung erhielt. Die Ergebnisse der Untersuchung werden im AIV-Bereich der Landesverwaltung nicht genutzt. Der Freistaat Sachsen hat über 65 T€ an vermeidbaren Kosten für die Fremdleistung bezahlt sowie eigene Personalkosten von über 100 T€ aufgewendet.

Das Kabinett hatte 2001 beschlossen, ein landeseinheitliches Personalverwaltungssystem anzustreben. Eine Projektgruppe unter Leitung der KoBIT wurde beauftragt. Das Sächsische Staatsministerium für Kultus, das mit rd. 40 % Stellen den größten Personalbestand der Landesverwaltung verwaltet, arbeitete in der Projektgruppe nicht mit. Dies hat die KoBIT hingenommen. Damit war das Scheitern des Projektes landeseinheitliches Personalverwaltungssystem vorgezeichnet. Sieben Ressorts haben zwischenzeitlich mit großem Aufwand ein anderes Verfahren für die Personalverwaltung eingeführt.

Die Staatskanzlei hatte 1999 mit einem Unternehmen einen Vertrag über Aufbau und Betrieb einer Kommunikationsinfrastruktur für Sprache und Daten für die Landesverwaltung des Freistaates Sachsen (InfoHighway I) abgeschlossen. Von 1998 bis Ende Mai 2004 hat die Sächsische Staatskanzlei dafür Aufträge in Höhe von rd. 2 Mio. € für juristische Beratung freihändig und ohne Wettbewerb vergeben. Für die Nachfolgeaufträge InfoHighway II ist der Freistaat bereits Verpflichtungsermächtigungen in Höhe von 1,28 Mio. € für die Jahre 2005 bis 2008 eingegangen. Angesichts der Rechtsmaterie, die eigens für den öffentlichen Bereich geschaffen worden ist, z. B. das Vergaberecht, ist es unverständlich, dass diese Arbeit nur von Externen geleistet werden können soll.

Angesichts der hohen Ausgaben für den InfoHighway erscheint es angezeigt, Möglichkeiten eines transparenten Leistungsvergleiches zu suchen, um zu überprüfen, ob der Freistaat seine Kommunikationsinfrastruktur so wirtschaftlich wie möglich betreibt. Dafür gilt es, die Möglichkeiten des Marktes rechtzeitig zu erkunden.

Die Sächsische Staatskanzlei ist beim 68-Millionen-Projekt E-Government für Entwicklung und Einführung der Basiskomponenten zuständig. Für Kauf bzw. Auftragsentwicklung dieser Komponenten sind 22 Mio. € eingeplant. Basiskomponenten mit vergleichbarer Funktionalität setzen der Bund und die anderen Länder ein. Der Bund hat den Ländern die kostenlose Nachnutzung angeboten. Die Sächsische Staatskanzlei begründet ihre Entscheidung gegen eine Übernahme mit vergaberechtlichen Bedenken.

Die Sächsische Staatskanzlei hat 2004 mit einer Firma einen Vertrag über Bereitstellung und Betrieb einer E-Government-Plattform für jährlich 808 T€, einer Einmalzahlung von 310 T€ und einer Laufzeit von fünf Jahren geschlossen, obwohl das Sächsische Staatsministerium der Finanzen zuvor gegenüber der KoBIT für das Landesfinanz-Rechenzentrum die Bereitschaft zur Übernahme der Aufgabe Betrieb der E-Government-Plattform erklärt hatte. Die Sächsische Staatskanzlei hat die Leistung vergeben, ohne ausreichend zu prüfen, ob ein landeseigenes Rechenzentrum nicht wirtschaftlicher gewesen wäre.

## **9 Kraftfahrzeuge und Kraftfahrzeugwerkstätten der Polizei**

**Die Fahrzeuge der sächsischen Polizei sind unzureichend ausgelastet und mehrheitlich zu alt. Ein modernes Fuhrparkmanagement existiert bislang nicht. Es können mehrere 100 Fahrzeuge ersatzlos ausgesondert und der Fuhrpark verjüngt werden.**

**Die Werkstätten sind teilweise zu klein und dadurch unrentabel.**

Mehr als die Hälfte der Funkstreifenwagen und Transporter, die zusammen den weitaus größten Teil des gesamten Fuhrparkbestands ausmachen, erfüllen die ohnehin zu niedrigen SMI-eigenen Laufleistungsvorgaben nicht. Bei einer Gesamtzahl von 2.556 Funkstreifenwagen und Transportern (Stand 31.12.2003) wären danach insgesamt mehr als 1.300 Fahrzeuge auszusondern. Nach wirtschaftlichen Kriterien, d. h. gerechnet mit einer Laufleistungsvorgabe von einheitlich 30.000 km/p. a. sind sogar fast 85 % dieser Fahrzeuge nicht genügend ausgelastet.

Die ungenügende Auslastung zeigte sich auch anhand der stichprobenhaften Prüfung von Fahrtenbüchern, die zudem überwiegend äußerst mangelhaft geführt wurden, ohne dass dies jemals bei internen Fahrtenbuchkontrollen beanstandet worden wäre.

Unerlässlich ist deshalb eine genaue Erfassung der Bedarfe nach Einsatzgebieten und Aufgaben sowie der Auslastung der einzelnen Fahrzeuge. Auf Grundlage eines modernen Fuhrparkmanagements ist der Einsatz zu optimieren und der Bedarf zu berechnen, überflüssige Fahrzeuge sind auszusondern.

Mehrere Werkstätten der Polizei sind zu klein und dadurch unrentabel. Das Sächsische Staatsministerium des Innern verfügt mangels Arbeitszeitvorgaben, dazugehöriger Arbeitszeitwerte sowie fehlerhaft ermittelter Betreuungsschlüssel über keine fundierten Erkenntnisse zu Auslastung und Effizienz seiner Kraftfahrzeugwerkstätten. Zahl und Größe der Werkstätten müssen sich am Bestand der wirklich benötigten Fahrzeuge ausrichten, ihr Betrieb muss im Vergleich zum freien Kraftfahrzeuggewerbe wirtschaftlich sein.

Perspektivisch empfiehlt der Sächsische Rechnungshof, kleinere Werkstattstandorte zu schließen und durch Bildung größerer Einheiten effizienter zu arbeiten. Leistungen, die kostengünstiger auf dem freien Markt angeboten werden, sollten ausgelagert werden.

Die unumgängliche Anpassung der staatlichen Strukturen (Personal und Sachmittel) an die demographische Entwicklung wird sich auch in Bestandsreduzierungen beim Fuhrpark der sächsischen Polizei auswirken. Bei entsprechend optimiertem Fahrzeugeinsatz sieht der Sächsische Rechnungshof schon jetzt Einsparmöglichkeiten von mehreren hundert Fahrzeugen.

## **10 Stadtumbauprogramm Ost**

**Wegen unzureichender Mittelausstattung, widersprüchlicher Zielstellungen der am Programm Beteiligten und ungenügender Steuerung des Fördermitteleinsatzes werden Ziele des Programms nicht erreicht.**

**Die Förderhöhe orientiert sich nicht an den tatsächlichen Kosten und ist weit übersetzt. Allein bei 207 geprüften Objekten wären Einsparungen von rd. 5,6 Mio. € möglich gewesen.**

Schon jetzt ist absehbar, dass die Mittelausstattung des Stadtumbauprogramms - Teil Rückbau - nur den Rückbau von rd. 130.000 Wohnungen statt vorhergesehener rd. 250.000 Wohnungen überhaupt zulassen wird. Interessen der Kommunen bei der Stadtentwicklung kollidieren mit marktwirtschaftlichen Überlegungen der Wohnungsunternehmen oder privaten Vermietern und behindern die Erreichung des Programmziels. Eine gezielte Steuerung des Mitteleinsatzes nach Schwerpunkten durch den Freistaat ist unerlässlich, damit nicht Kommunen, die gar nicht von Leerstandsproblemen betroffen sind oder mangelhafte in sich widersprüchliche integrierte Stadtteilkonzepte als Fördervoraussetzung vorlegten - wie geschehen - Zuwendungen erhalten oder Eigentümer diese zweckwidrig einsetzen.

Rückbaufördermittel erhalten in Sachsen nicht nur Kommunen, sondern entgegen der Bund-Länder-Vereinbarung auch private Eigentümer ohne finanzielle Eigenbeteiligung an den Kosten des Rückbaus. Fördergelder setzten sie nicht nur zum Rückbau am Markt befindlichen Wohnungsbestandes, sondern zahlreicher Ruinen oder auch gewerblicher Flächen ein.

Mit dem Subsidiaritätsprinzip beim Mitteleinsatz in der Städtebauförderung ist eine Vollfinanzierung unvereinbar. Der zweckwidrige Mitteleinsatz muss unterbunden werden.

Nur eine der zwölf geprüften Kommunen strebt tatsächlich den erwünschten flächenhaften Rückbau (von außen nach innen) an. Erforderliche Anpassungen der kommunalen Infrastruktur gelten als nicht problematisch und werden überwiegend nicht vollzogen, da hierfür keine staatlichen Zuschüsse bereit stehen.

Mit 70 €/m<sup>2</sup> Wohnfläche bzw. ab 2005 mit 60 €/m<sup>2</sup> Wohnfläche orientierte sich der Fördersatz nicht an den tatsächlichen Kosten, sondern lag weit darüber, sodass geförderte Eigentümer außer dem Abriss mehr als nur eine einfache Herrichtung ihrer Grundstücke finanzieren konnten. Bei einer streng zweckgerichteten, auf das Notwendige ausgerichteten Förderung wären bei 207 Objekten statt der ausgereichten 16 Mio. € nur rd. 11 Mio. € Fördermittel erforderlich gewesen. Mit dieser Einsparung wäre ein weiterer Rückbau von rd. 2.000 Plattenbauwohnungen möglich gewesen.

Das Zuwendungsverfahren ist grundsätzlich neu auszurichten.

## **11 Modellprojekt Budgetierung eines Finanzamtes**

**Die Budgetierung führte zu keiner stärkeren Selbststeuerung.**

**Der Leistungsvergleich reichte nicht aus, um die Qualität und Wirtschaftlichkeit der Steuerverwaltung entscheidend zu verbessern.**

## **Das Sächsische Staatsministerium der Finanzen nutzte die geplanten und im Haushalt veranschlagten Steuereinnahmen bisher nicht für ein Controlling.**

Die vom Sächsischen Staatsministerium der Finanzen und Oberfinanzdirektion unter dem Schlagwort „Selbststeuerung vor Fremdsteuerung“ angestrebte Verbesserung der Qualität und Wirtschaftlichkeit der sächsischen Steuerverwaltung wird weder durch die Einführung des Leistungsvergleichs erreicht noch lassen die Erprobung einer Kosten- und Leistungsrechnung und eines Produkthaushalts zur Budgetierung dies erwarten.

Beim Leistungsvergleich beruht dies auf dem halbherzigen Einsatz einer an der Qualität orientierten Leistungsmessung. Qualität kann dabei nur bedeuten, dass eine Optimierung der Steuereinnahmen unter Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten entsprechend den gesetzlichen Vorschriften angestrebt wird. Für viele Arbeitsbereiche der Finanzverwaltung bestehen jedoch keine entsprechenden Kennzahlen. Dort wo die Verwaltung das finanzielle Mehrergebnis misst, begnügt sie sich mit Durchschnittswerten, die zudem für Mitarbeiterteams gelten und eine Selbstkontrolle des Einzelnen nicht zulassen.

Zur Messung der Wirtschaftlichkeit ermittelte die Verwaltung beispielsweise die benötigte Zeit und die Kosten pro Einkommensteuerbescheid, d. h. die Produktkosten. Die Wirtschaftlichkeit könnte jedoch nur festgestellt werden, wenn den Kosten der Nutzen gegenübergestellt wird. Die erprobte Kosten- und Leistungsrechnung war auf das Ziel der Kosteneinsparung eingeschränkt.

Die Budgetierung leistete in der Form des Modellprojektes keinen Beitrag zu einer stärkeren Selbststeuerung hin zu einer verbesserten qualitativen Leistung eines Finanzamtes. Der als „outputorientiert“ bezeichnete Ansatz des Budgets stellte keine Verbesserung gegenüber der bisherigen Haushaltsaufstellung dar.

Die Steuerverwaltung hat die dem Staat gesetzlich zustehenden Steuereinnahmen zu sichern. Bisher ist das Sächsische Staatsministerium der Finanzen nicht gewillt, diese Aufgabe in die Konzeption des Leistungsvergleiches aufzunehmen. So werden die im Staatshaushalt veranschlagten Steuereinnahmen den Finanzämtern nicht anteilig als Prognose mitgeteilt.

Der Sächsische Rechnungshof fordert, insbesondere auch wegen der ständig weiter sinkenden Steuereinnahmen, die Erarbeitung von Plangrößen für die Ämter, die einen Abgleich mit dem Istergebnis und entsprechende Abweichungsanalysen ermöglicht. Nur so können auftretende Steuerlücken schneller entdeckt werden. Für die Verwaltung sollten hier auch keine größeren Planungsschwierigkeiten als bei der Wirtschaft gegeben sein.

## **12 Umsatzsteuersonderprüfung**

**Die Arbeitsweise der Umsatzsteuersonderprüfung ist nach wie vor mangelhaft und wirkt nicht präventiv gegen Umsatzsteuerbetrügereien.**

**Allein die untersuchten Fälle bargen ein Steuerausfallrisiko von mehreren Millionen Euro.**

**Die Leistungsmessung bei der Umsatzsteuersonderprüfung darf nicht weiter an Ergebnissen erfolgen, die kein Geld in die Staatskasse bringen.**

**Der Sächsische Rechnungshof fordert die Steuerverwaltung auf, auch bei den vom Sächsischen Rechnungshof nicht geprüften Finanzämtern eine Erfolgskontrolle vorzunehmen.**

Die nochmalige Prüfung der Umsatzsteuersonderprüfungsstellen bei drei Finanzämtern hat gegenüber der Prüfung im Jahre 1999 keine wesentliche Besserung der Arbeitsqualität erkennen lassen. Die Arbeitsweise der Umsatzsteuersonderprüfung ist nach wie vor mangelhaft und kann so ihre Aufgabe, präventiv gegen Betrügereien zu Lasten des Umsatzsteueraufkommens zu wirken, nicht erfüllen.

Bundesweit entsteht durch diese Betrügereien ein geschätzter Steuerausfall in Milliardenhöhe. Aber auch allein die vom Sächsischen Rechnungshof untersuchten Fälle bargen ein Steuerausfallrisiko von mehreren Millionen Euro (z. B. bei Karussellgeschäften), dem nicht entschieden genug nachgegangen wurde.

Die bundeseinheitliche Statistik verleitet dazu, eine Leistungsfähigkeit des Prüfungsdienstes anzunehmen, die so nicht besteht. Rund zwei Drittel der gemeldeten Mehrergebnisse der geprüften Fälle führte nicht zu Einnahmen für den Staatshaushalt.

Diese vom Sächsischen Rechnungshof als „unechte“ bezeichneten Mehrergebnisse basieren überwiegend auf „Verschiebungen“. So hat sich beispielsweise ein Prüfer ein Mehrergebnis von rd. 364 T€ anschreiben dürfen, weil er einen Erstattungsanspruch des Steuerpflichtigen in seinem Prüfungszeitraum ausschloss. Dass dem Steuerpflichtigen der Erstattungsbetrag trotzdem - allerdings außerhalb des Prüfungszeitraumes - zustand, spielte statistisch keine Rolle.

Auch im Übrigen ist die Leistungsmessung unzulänglich. So erfasste man die Anzahl der geprüften Fälle, ohne die Bedeutung der Fälle ausreichend als Kriterium zu berücksichtigen. Statistisch zählte die einzelne Voranmeldung eines Kramerladens genauso wie die Prüfung mehrerer Jahre in einem umfangreichen Betrugsfall.

Diese Art der Leistungsmessung führte bereits bei der Fallauswahl dazu, Fälle auszuwählen, die in möglichst kurzer Zeit ein Mehrergebnis möglich machten. Dies wurde durch die mangelhafte EDV-Unterstützung bei der Fallauswahl begünstigt. Die Möglichkeiten, durch einen EDV-Einsatz anhand von Risikoparametern Fälle auszuwählen, wurden bisher nicht genügend genutzt. Die Oberfinanzdirektion Chemnitz muss die in 2005 begonnene zentrale Fallauswahl weiter ausbauen.

Die Prüfer beachteten die Anweisungen des bundeseinheitlichen Prüferhandbuches kaum und führten ihre Prüfungen zu häufig nur schematisch durch. So geht die Präventionswirkung des Außendienstes verloren.

Die in keiner Weise zufrieden stellende Arbeitsweise wurde auch dadurch begünstigt, dass die Sachgebietsleiter häufig zu viele Aufgaben übernehmen mussten, teilweise keine eigenen Prüfungserfahrungen besaßen und sich mit der Erfüllung der statistischen Maßgaben begnügten.

Die mangelhafte Arbeitsweise der Umsatzsteuersonderprüfung muss abgestellt werden.

## 13 Mittelschulen

### **Zurückgehende Lehrerzahlen führten nicht zur Verringerung der Anrechnungs-, Freistellungs- und Ermäßigungsstunden für Lehrkräfte.**

Die Anrechnungs- und Freistellungsstunden für die Wahrnehmung besonderer Tätigkeiten und Funktionen im Schulbereich sowie Ermäßigungen aus personenbezogenen Gründen je Vollzeitlehrkraft stiegen vom Schuljahr 1999/2000 bis 2003/2004 um 20 % und die Anrechnungs- und Freistellungsstunden für die Wahrnehmung besonderer Tätigkeiten und Funktionen im Schulbereich sowie Ermäßigungen aus personenbezogenen Gründen je Schüler um 37 %. Diesen Anstieg erklärte das Ministerium z. T. mit neuen und erweiterten Aufgaben, wie Lehrplanreform, Fachberaterbestellung und Änderung des Sächsischen Personalvertretungsgesetzes. Offen ist ein Mehrbedarf entsprechend 60 Vollzeitlehrkräften und Personalkosten von rd. 3 Mio. €.

Die Festsetzung der Höchstzahl der schulbezogenen Anrechnungsstunden erfolgte in Anlehnung an die Vorschriften der alten Bundesländer, ohne dass die Besonderheiten des sächsischen Schulsystems berücksichtigt worden wären.

Das Regelstundenmaß für Lehrkräfte an Mittelschulen wurde ab 01.08.2004 von 27 auf 26 Unterrichtsstunden reduziert. Das entspricht 400 Stellen oder Personalkosten in Höhe von 20,1 Mio. €. In der Mehrzahl der Bundesländer beträgt das Regelstundenmaß an Real- und Hauptschulen 27 Stunden und liegt in einigen Ländern noch darüber.

## 14 Förderung des Breiten- und Freizeitsports über den Landessportbund Sachsen e. V.

### **Das Sächsische Staatsministerium für Kultus hat keine Förderkonzeption für Ausgaben von 13 Mio. € jährlich. Eine Erfolgskontrolle findet nicht statt. Das Zuwendungsverfahren war mangelhaft.**

Ziele der Förderung sind eine flächendeckende Betreuung und Angebotssicherung durch Sportvereine und Sportverbände, die Unterstützung besonderer Zielgruppen und die Durchführung von Sportveranstaltungen.

Eine Förderkonzeption mit Zielgrößen war schon wegen des Fördervolumens von jährlich 13 Mio. € und des vielschichtigen Förderspektrums notwendig.

Das Sächsische Staatsministerium für Kultus hat nicht kontrolliert, ob seine Förderung erfolgreich war. Die Verwendung von Mitteln in Höhe von 13 Mio. € jährlich ist seit 1999 nicht geprüft worden.

Mängel im Zuwendungsverfahren bestanden im Verhältnis Sächsisches Staatsministerium für Kultus und Landessportbund Sachsen e. V. sowie zwischen Landessportbund Sachsen e. V. und Letztempfängern. Viele der Beanstandungen hatte der Sächsische Rechnungshof bereits bei einer Prüfung im Jahr 1998 festgestellt.

## **15 Einführung des elektronischen Grundbuchs**

**Der Kabinettsentscheidung zur Einführung des elektronischen Grundbuchs und der privatwirtschaftlichen Finanzierung der Hardwareausstattung lag nicht die vorgeschriebene Wirtschaftlichkeitsbetrachtung zugrunde.**

**Die dazu geschlossenen Verträge sind nachteilig.**

Seit März 2002 sind alle Grundbücher des Freistaates auf maschinelle Führung umgestellt. Die Gesamtausgaben der Einführung beliefen sich auf rd. 23,5 Mio. €.

Die Sächsische Staatsregierung hat am 01.08.1995 die Einführung des elektronischen Grundbuchs beschlossen, nachdem Sachsen bereits 1993 seinen Beitritt zum Softwareentwicklungsvertrag erklärt hatte. Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen gingen der Kabinettsentscheidung nicht voraus. Entsprechend dem Vorschlag des Justizministeriums hat sich die Staatsregierung für eine privatwirtschaftliche Finanzierung der Hardwareausstattung entschieden. Erst im November 1996 legte das Sächsische Staatsministerium für Justiz eine Kosten-Nutzen-Untersuchung vor. Eine Prüfung alternativer Finanzierungsmodelle für die DV-Ausstattung enthielt diese nicht.

Im November 1997 hat das Sächsische Staatsministerium für Justiz mit einer privaten Leasinggesellschaft einen Gebrauchsüberlassungsvertrag geschlossen. Danach überlässt die Gesellschaft dem Freistaat die notwendige Hardware und übernimmt deren Wartung. Im Gegenzug tritt dieser alle Einnahmen aus dem automatisierten Abrufverfahren an den Auftragnehmer ab und zahlt zudem im Einführungszeitraum (1998 bis 2003) für je Grundbuchausdruck vereinnahmter Gebühr 5,11 €. Der Freistaat wird am Gewinn beteiligt. Bis 2003 wurden rd. 8,0 Mio. € an den Auftragnehmer gezahlt. Die Gewinnbeteiligung des Landes betrug nur rd. 0,7 Mio. €.

Entgegen juristischer und betriebswirtschaftlicher Bedenken im Sächsischen Staatsministerium für Justiz wurde im Dezember 2002 auf Betreiben des Auftragnehmers der Gebrauchsüberlassungsvertrag zum Nachteil des Freistaates geändert. Das hatte 2004 Mehrbelastungen in Höhe von 0,5 Mio. € zur Folge.

## **16 Förderung des Schienenpersonennahverkehrs**

**Der Freistaat Sachsen hat für den Erhalt einer Eisenbahnstrecke ohne die notwendige Abwägung rd. 10 Mio. € gewährt.**

Der Sächsische Rechnungshof hat am Beispiel der Bahnstrecke Freiberg-Holzhausen die Umsetzung des Regionalisierungsgesetzes geprüft.

Die Deutsche Bahn Regio AG wollte den Betrieb wegen Unwirtschaftlichkeit einstellen. Da der zuständige Zweckverband Verkehrsverbund Mittelsachsen die Strecke jedoch weiter betreiben wollte, hat er eine nicht bundeseigene Eisenbahngesellschaft mit dem weiteren Betrieb der Strecke beauftragt. Den Erhalt der Strecke hat der Freistaat Sachsen mit rd. 10 Mio. € gefördert.

Er hat es jedoch versäumt, vor der Bewilligung von Fördermitteln die notwendigen Abwägungen anzustellen.

Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen, die eine Alternative zwischen Weiterbetrieb und Sanierung der Strecke mit Fördermitteln oder einer Stilllegung der Strecke aufzeigen,

wurden nicht durchgeführt. Weitere Möglichkeiten, wie beispielsweise eine Vergabe der Verkehrsleistung an die Deutsche Bahn Regio AG und deren Sanierung durch sie unter Verwendung von Fördermitteln oder der alleinige Busbetrieb auf der Strecke, wurden von vornherein nicht in Betracht gezogen.

## **17 Ausschreibung und Abrechnung von Stahlschutzplanken, Fahrbahnmarkierungen und Verkehrszeichen; Erfolgskontrolle**

**Das Sächsische Staatsministerium für Wirtschaft und Arbeit hat die zugesagten Optimierungen bei den Verwaltungsabläufen in den Straßenbauämtern nicht durchgesetzt.**

Der Sächsische Rechnungshof hat als Erfolgskontrolle eine Querschnittsprüfung über die Gewerke Fahrbahnmarkierungen, Stahlschutzplanken und Verkehrszeichen in den acht Straßenbauämtern des Freistaates Sachsen im Bereich der Staatsstraßen für das Haushaltsjahr 2002 durchgeführt. Dabei wurde u. a. geprüft, wie die Empfehlungen des Sächsischen Rechnungshofs und Zusagen der Straßenbauverwaltung aus der vorangegangenen Querschnittsprüfung umgesetzt wurden.

Der Sächsische Rechnungshof musste beim Gewerk Stahlschutzplanken feststellen, dass die Beanstandungen aus der vorangegangenen Prüfung noch nicht immer zu Verbesserungen der Arbeitsweise in den Ämtern geführt haben. Dies betraf vor allem:

- fehlende Vorgaben durch das Sächsische Staatsministerium für Wirtschaft und Arbeit zu einheitlichen Verfahrensweisen bei Jahresverträgen,
- Spekulationspreise besonders bei Verkehrssicherungen sowie
- ungenügende Mengenermittlungen und mangelhafte Ausschreibungen.

Im erstmals geprüften Gewerk Verkehrszeichen hielten die Straßenbauämter z. T. über die Vertragslaufzeit hinaus am Vertrag fest und ermittelten nicht aktuelle Marktpreise.

## **18 Zuweisungen und Zuschüsse an Gemeinden und an freie Träger für Kinderkrippen, Kindergärten und Horte**

**Die z. T. bestehenden Zugangsbeschränkungen zu Krippen und Horten verletzen die Chancengleichheit.**

Der Freistaat hat im geprüften Zeitraum Zuschüsse zu den Betriebskosten der Kindertageseinrichtungen von 1.664 € je Kind gewährt. Weder dieser Festbetrag noch der Haushaltsansatz waren anhand der von den Kommunen ermittelten und ans Sächsische Staatsministerium für Soziales gemeldeten durchschnittlichen Betreuungskosten für einen Platz berechnet.

Für die Bewilligung der Landeszuschüsse sind die Regierungspräsidien sowie die Jugendämter der Landkreise zuständig. Das Landesjugendamt erteilt und überwacht die für Kindertageseinrichtungen vorgesehenen Betriebserlaubnisse. Bewilligung und Überwachung könnten Hand in Hand vonstatten gehen.

Das Bestehen von Zugangsbeschränkungen in einem Teil der Landkreise und Kreisfreien Städte in Sachsen, insbesondere für Kinder nicht berufstätiger oder in Ausbildung



stehender Eltern ist aus Sicht des Sächsischen Rechnungshofs kein hinnehmbarer Zustand.

## **19 Förderung überörtlich tätiger Verbände und Vereine der Familien-, Behinderten- und Altenhilfe**

**Die staatliche Unterstützung ging in einigen Fällen an Vereinigungen ohne überörtliche Aufgaben.**

**Personal- und Sachkosten von Geschäftsstellen wurden dauerhaft bezuschusst, obwohl die Mittel nur für Projekte, also einen zeitlich begrenzten Einsatz, bestimmt waren.**

In Sachsen nehmen zahlreiche Verbände überregional oder überörtlich Aufgaben auf dem Gebiet der Familien-, Alten- und Behindertenhilfe wahr. Im Haushaltsplan des Freistaates sind Mittel zur Förderung dieser Einrichtungen veranschlagt.

In einigen Fällen ging die staatliche Unterstützung an Vereinigungen ohne überörtliche Aufgaben. Der Sächsische Rechnungshof hat das Sächsische Staatsministerium für Soziales aufgefordert, Klein- und Kleinstvereinen keine Zuwendungen mehr zu gewähren. Für eine Weiterförderung kommen nur solche Verbände in Frage, die Untergliederungen aufweisen und deren Aufgabenwahrnehmung wenigstens das Gebiet von zwei Regierungsbezirken überspannt.

Der Zuwendungsgegenstand der bewilligten Projektförderung war in den Bescheiden mit „Geschäftsstellenarbeit“ bezeichnet. Die Förderung bezog sich damit auf eine fortlaufende Betätigung und war folglich nicht bestimmten Projekten zuordenbar. Die Mittel dienten also nicht zur Finanzierung eines abgegrenzten Teils der Ausgaben eines Zuwendungsempfängers.

Der Sächsische Rechnungshof empfiehlt, die Zuwendungen zur Wahrung der Haushaltswahrheit künftig zutreffend als institutionelle Förderung zu veranschlagen.

## **20 Förderung von Einrichtungen der Suchtkrankenhilfe**

**Das Sächsische Staatsministerium für Soziales verfügt nicht über ausreichende Grundlagen zur Steuerung.**

**Die baulichen Voraussetzungen für die Unterbringung von Suchtkranken wurden in geförderten Einrichtungen nicht geschaffen.**

Der Freistaat fördert Wohnstätten für besonders schwer Alkoholkrankte (chronisch mehrfach geschädigte Abhängige - CMA) sowie Suchtfachkliniken für Drogenabhängige.

Für die Förderung der Wohnstätten verfügte das Sächsische Staatsministerium für Soziales nicht über ausreichende Planungsgrundlagen. Erst Mitte 2005 soll eine Studie aufzeigen, mit wie vielen CMA zu rechnen ist. Bei Aufstellung der Bedarfsplanung sind nach Feststellungen des Sächsischen Rechnungshofs auch Fehlbelegungen und die derzeit mit zwei Jahren zu kurz angesetzte Grundverweildauer zu berücksichtigen.

Die baulichen Anforderungen an die Gestaltung von Wohnstätten waren in einigen Fällen nicht beachtet. Die Förderung des Umbaus einer alten Flugschule in Großrückerswalde zu einer Drogentherapieeinrichtung hätte angesichts der hohen Eigenmittel des Zuwendungsempfängers halbiert werden können.

## **21 Sächsische Landestierärztekammer**

**Durch Abbau übermäßig hoher Rücklagen könnten die Pflichtbeiträge der sächsischen Tierärzte gesenkt werden.**

**Die Kammer sollte die eigene, zu kleine Geschäftsstelle aufgeben und eine Möglichkeit zur Zusammenarbeit mit anderen berufsständischen Einrichtungen inner- oder außerhalb Sachsens suchen.**

**Langfristig könnte die berufsständische Vertretung einem privatrechtlichen Zusammenschluss der Tierärzte übertragen werden.**

Die Sächsische Landestierärztekammer ist eine öffentlich-rechtliche Körperschaft, die unter der Aufsicht des Sächsischen Staatsministeriums für Soziales die beruflichen Belange der Tierärzteschaft im Freistaat wahrnimmt. Die Kammer unterhält eine Geschäftsstelle in Dresden.

Der Sächsische Rechnungshof hat der Sächsischen Landestierärztekammer empfohlen, die zu kleine Geschäftsstelle aufzugeben und eine Möglichkeit zur Zusammenarbeit mit anderen berufsständischen Einrichtungen innerhalb und außerhalb Sachsens zu suchen. Auf längere Sicht sollte der Landtag überlegen, die Aufgaben der berufsständischen Vertretung der Tierärzte einer privatrechtlichen Vereinigung zu übertragen, da nur in geringem Umfang öffentliche Aufgaben wahrgenommen werden.

Die vom Sächsischen Rechnungshof bei der Prüfung der Sächsischen Landestierärztekammer festgestellten Mängel lassen auf Defizite bei der Wahrnehmung der staatlichen Aufsicht durch das Sächsische Staatsministerium für Soziales schließen.

## **22 Haushalts- und Wirtschaftsführung in den Einrichtungen für Forensische Psychiatrie (Maßregelvollzug)**

**In den Jahren 2002 und 2003 standen die für die Personalausstattung erforderlichen Haushaltsmittel nicht zur Verfügung.**

**Die angespannte personelle Situation verschärfte sich durch längerfristige Unterbesetzung der genehmigten Stellen, insbesondere des ärztlichen Dienstes.**

**Der Freistaat Sachsen forderte bisher weder von anderen Sozialleistungsträgern noch von Patienten eine Beteiligung an den Kosten der Unterbringung im Maßregelvollzug.**

Für die Haushaltsjahre 2000 bis 2003 wurden die Ausgaben des Freistaates Sachsen für die laufenden Kosten des Maßregelvollzugs geprüft.

Im Jahr 2000 überstiegen die Erstattungen des Sächsischen Staatsministeriums für Soziales die tatsächlichen Kosten in drei von fünf maßregelvollziehenden Einrichtungen um insgesamt rd. 1.355 T€. Die Überzahlung forderte das Sächsische Staatsministeri-

um für Soziales nur teilweise und mit erheblichem Zeitverzug zurück. Übersteigende Beträge verrechneten die Einrichtungen bis in das Jahr 2002 mit den laufenden Kosten. Überzahlungen sind künftig zeitnah zurückzufordern oder zu verrechnen.

Trotz steigender Patientenzahlen sank die Anzahl der ausgewiesenen Stellen für das zur Versorgung und Sicherung der Patienten notwendige medizinische Personal. Aufgrund der nicht mehr ausreichend zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel unterschritten die Stellenpläne der Einrichtungen die Vorgaben der Personalbemessung für den Erwachsenen-Maßregelvollzug im Jahr 2002 um durchschnittlich rd. 2 % und im Jahr 2003 bereits um rd. 7 %. Darüber hinaus blieben vorhandene Stellen, insbesondere des ärztlichen Dienstes, aus Mangel an qualifiziertem Personal und einer attraktiven Vergütung dauerhaft unbesetzt. Künftig muss die anforderungs- und qualitätsgerechte Versorgung der Patienten, ggf. durch Budgetverschiebungen und personalwirtschaftliche Maßnahmen, sichergestellt werden.

Obwohl derzeit rund ein Drittel der Patienten über ein Einkommen verfügt, das den Barbetrag nach dem Bundessozialhilfegesetz übersteigt, und das Strafvollzugsgesetz in bestimmten Fällen eine Beteiligung des Patienten an den Kosten der Unterbringung im Maßregelvollzug zulässt, erzielte der Freistaat Sachsen bisher aufgrund des Auseinanderfallens der Zuständigkeiten zwischen dem Sächsischen Staatsministerium für Soziales und dem Sächsischen Staatsministerium der Justiz keine Einnahmen aus Kostenbeiträgen der Patienten. Außerdem leistete das Sächsische Staatsministerium für Soziales erhebliche Ausgaben für die Behandlung von Erkrankungen der Patienten, die mit der Einweisung in den Maßregelvollzug nicht im Zusammenhang standen, u. a. auch für Patienten, die über den Bezug eines eigenen Einkommens gesetzlich krankenversichert waren. Der Sächsische Rechnungshof hat bei den zuständigen Ministerien den Erlass entsprechender Rechtsvorschriften angemahnt, nach denen künftig Kostenbeiträge erhoben und andere Sozialleistungsträger in Anspruch genommen werden.

## **23 Organisation des Sächsischen Staatsministeriums für Umwelt und Landwirtschaft**

**Aufbauorganisation und Personalausstattung sind zu teuer.**

**Im Ministerium besteht ein Einsparpotenzial von mindestens 89 Stellen.**

Das Sächsische Staatsministerium für Umwelt und Landwirtschaft war 1998 aus der Zusammenlegung der ehemaligen Landwirtschafts- und Umweltministerien gebildet worden. Die haushaltswirksame Einsparung blieb mit 41 Personalstellen deutlich hinter den Erwartungen zurück.

Das Sächsische Staatsministerium für Umwelt und Landwirtschaft ist mit 445 Stellen in sieben Abteilungen und 40 Referate gegliedert. Die Anzahl der Abteilungen und Referate sollte verringert werden. Aufgaben des Verwaltungsvollzuges gehören in den nachgeordneten Bereich. Die Ausgaben pro Personalstelle sind deutlich zu hoch. Bei Anpassung an den Durchschnitt aller Ministerien könnten jährlich rd. 772 T€ haushaltswirksam eingespart werden.

Der Sächsische Rechnungshof hat die Stellenausstattung des Sächsischen Staatsministeriums für Umwelt und Landwirtschaft mit den Ministerien vergleichbarer Flächenländer für die Aufgabenbereiche Landwirtschaft, Umwelt, Naturschutz, Forsten und Verwaltung/Querschnittsaufgaben mit der Methode Benchmarking analysiert. Danach sollte die Personalausstattung für das Sächsische Staatsministerium für Umwelt und

Landwirtschaft 356 Stellen betragen. Rechnerisch ergibt dies ein Einsparungspotenzial von 89 Stellen.

Mit dem Sächsischen Staatsministerium für Umwelt und Landwirtschaft besteht Übereinstimmung, dass eine Stellenreduzierung von 35 bis 40 Stellen umsetzbar ist. 20 Stellen können zusätzlich bei Wegfall einigungsbedingter Sonderaufgaben abgebaut werden. 30 Stellen sind weiter strittig.

Die Einrichtung des Staatsbetriebes Sachsenforst zum 01.01.2006 ist bezüglich der haushaltswirksamen Einsparungen risikobehaftet, weil keine belastbare Wirtschaftlichkeitsberechnung vorliegt.

## **24 Haushalts- und Wirtschaftsführung der Abteilung Landwirtschaft des Regierungspräsidiums Chemnitz**

**Über die Zuordnung der Aufgaben des Regierungspräsidiums Chemnitz, die derzeit von der Abteilung Landwirtschaft wahrgenommen werden, ist im Rahmen der Verwaltungsreform zu entscheiden.**

Dem Sächsischen Staatsministerium für Umwelt und Landwirtschaft als oberste Staatsbehörde sind für die Durchsetzung seiner Aufgaben im Bereich der Landwirtschaftsverwaltung mit der Landesanstalt für Landwirtschaft und den Ämtern für Ländliche Entwicklung obere Sonderbehörden sowie mit den Ämtern für Landwirtschaft bzw. Ämtern für Landwirtschaft und Gartenbau untere Sonderbehörden nachgeordnet. Darüber hinaus bedient sich das Sächsische Staatsministerium für Umwelt und Landwirtschaft mit der Abteilung Landwirtschaft des Regierungspräsidiums Chemnitz einer allgemeinen Staatsbehörde für die Belange der Landwirtschaftsverwaltung. Nach dem Sächsischen Verwaltungsorganisationsgesetz sind die Ämter für Landwirtschaft bzw. Ämter für Landwirtschaft und Gartenbau der Abteilung Landwirtschaft des Regierungspräsidiums Chemnitz und damit dem Sächsischen Staatsministerium des Innern nachgeordnet. Es bestehen für eine Vielzahl von Aufgabenfeldern Doppelzuständigkeiten und zu lange Dienstwege. Zu viele Mitarbeiter sind im Verwaltungsverfahren beteiligt.

Der Sächsische Rechnungshof empfiehlt - sofern sich im Zusammenhang mit der vorgesehenen Verwaltungsreform nichts grundsätzlich ändern wird -, die wesentlichsten Aufgaben der Abteilung Landwirtschaft des Regierungspräsidiums Chemnitz auf die Sonderbehörden im Bereich des Sächsischen Staatsministeriums für Umwelt und Landwirtschaft und insbesondere die Fach- und Dienstaufsicht über die Ämter für Landwirtschaft bzw. Ämter für Landwirtschaft und Gartenbau der Landesanstalt für Landwirtschaft zu übertragen, um eine Verbesserung der Qualität des Verwaltungshandelns, eine Verfahrensvereinfachung und Verfahrensbeschleunigung sowie weitere Synergieeffekte zu erreichen.

## **25 Stiftung Wald für Sachsen**

**Der Freistaat Sachsen sollte das Angebot zur Rückübertragung der ehemaligen Truppenübungsplätze Zeithain und Königsbrück annehmen und diese künftig in Eigenregie bewirtschaften.**

Die Stiftung ist mit der Bewirtschaftung der ehemaligen Truppenübungsplätze Königsbrück und Zeithain überfordert. Während der Erhebungen des Sächsischen Rechnungshofs hat die Stiftung dem Sächsischen Staatsministerium der Finanzen eine

Rückabwicklung des Kaufvertrages von 1997 angeboten. Von den vom Sächsischen Staatsministerium der Finanzen an die Stiftung zur Altlastenbeseitigung gezahlten 12.782.297 € waren zum Zeitpunkt der Prüfung im September 2004 einschließlich erwirtschafteter Zinsen rd. 10,3 Mio. € noch nicht zweckentsprechend verbraucht worden.

Die Ursachen hierfür sind z. T. auf langfristige naturschutzrechtliche Genehmigungsverfahren und teilweise unerfüllbare Auflagen zurückzuführen, die wiederum ein Resultat aus dem gespannten Verhältnis zwischen der Stiftung und dem Verein „Naturbewahrung Westlausitz“ sind. Der Verein wird gemäß den Bestimmungen im Kaufvertrag zur naturschutzfachlichen Betreuung in Königsbrück zur Gebietsbetreuung eingesetzt und über einen Zuwendungsvertrag finanziert. Er arbeitet im Auftrag der Naturschutzbehörden und berät diese. Das nutzte er dazu, die o. a. Auflagen unter dem Vorwand der naturschutzfachlichen Notwendigkeit vorzuschlagen. So wurde beispielsweise der oberirdische Abriss alter Militärbauwerke, der aus Sicherheitsgründen dringend notwendig ist, verhindert, weil der Verein die Auflage erwirkte, auch alle unterirdischen Gebäudeteile mit zu entfernen, was technisch teilweise nicht realisierbar ist.

Der Umgang des Vereins mit den ihm gewährten Fördermitteln verläuft nicht immer ordnungsgemäß. Oft werden Ausgaben aufgrund mündlicher Absprachen geleistet.

Um die unhaltbaren Zustände im Gebiet Königsbrück zu beenden, schlägt der Sächsische Rechnungshof vor, das Rückgabeangebot der Stiftung anzunehmen und die Verwaltung des Gebietes in eine Hand zu legen, vorzugsweise nach dem Modell des Nationalpark- und Forstamtes Sächsische Schweiz in die Hände der Forstverwaltung, und keine gesonderte Gebietsbetreuung mehr zuzulassen.

## **26 Förderung des Landtourismus**

**Die Ämter für Ländliche Entwicklung verstießen in grobem Maß gegen das Haushaltsrecht. Das Sächsische Staatsministerium für Umwelt und Landwirtschaft hat aufsichtliche Maßnahmen zu ergreifen.**

Die Ämter für Ländliche Entwicklung verstießen bei der Förderung des Landtourismus in grobem Maß gegen das Haushaltsrecht.

Für eine Skateranlage wurden höhere zuwendungsfähige Ausgaben bewilligt als beantragt waren sowie unverhältnismäßig hohe Baunebenkosten anerkannt. Zuwendungen zur Förderung des Landtourismus sind auch dann geflossen, wenn von vornherein feststand, dass der Zuwendungsempfänger keinerlei touristische Ziele verfolgte (Spielplätze). Die Ämter förderten den Bau eines Abenteuerspielplatzes und eines Grillplatzes, ohne nach Notwendigkeit, Angemessenheit, Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu fragen. Keine Bedenken hatte man, Gemeinden Zuwendungen für den Bau von Bowling- und Kegelbahnen zu gewähren. Dies ist keine kommunale Aufgabe. Wäre die Zweckbindung geförderter Vorhaben überwacht worden, hätte man einschreiten müssen, wenn Gemeinden ihre geförderten Sportanlagen an örtliche Vereine verpachteten, die die Anlagen sofort für eine Nutzung außerhalb des Vereinssports sperrten und touristische Belange ausschlossen. Dabei hätten diese Anträge von vornherein abgelehnt und an die Sportförderung verwiesen werden müssen. Weil dort nur Fördersatz von höchstens 30 % - statt 80 % in der Tourismusförderung - bewilligt hätten werden können, wäre der Staatshaushalt wesentlich geringer belastet worden. Dies gilt auch für die nicht hinzunehmende Förderpraxis, in allen Fällen ausnahmslos den höchstmöglichen Fördersatz zu bewilligen.

Der Sächsische Rechnungshof erwartet vom Sächsischen Staatsministerium für Umwelt und Landwirtschaft unverzüglich aufsichtliche Maßnahmen, um grob fehlerhafte Sachbehandlung durch nachgeordnete Behörden abzustellen.

## **27 Baumaßnahmen der Landestalsperrenverwaltung**

**Die Planung und Durchführung der Baumaßnahmen wiesen erhebliche Mängel auf.**

**Bei der Komplexsanierung Carlsfeld hat die Landestalsperrenverwaltung Möglichkeiten zur Kostenminimierung nicht ausreichend genutzt.**

**Die Vergabevorschriften wurden häufig nicht eingehalten.**

Der Sächsische Rechnungshof hat Baumaßnahmen durch die Landestalsperrenverwaltung geprüft. Dazu gehörten u. a. die Komplexsanierung der Talsperre Carlsfeld, die Komplexsanierung der Vorsperre Malter und Instandhaltungsmaßnahmen an der Rohrbrücke Waldkirchen mit Gesamtkosten von insgesamt rd. 34,56 Mio. €.

Die Prüfung ergab z. T. erhebliche Mängel bei der Planung und Durchführung der Maßnahmen. Dies betraf u. a.:

- Die Entscheidung der Talsperrenmeisterei, auf Empfehlung des Planers unbeschichtetes Stahlrohr einzusetzen, führte zu Mehrkosten von rd. 70 T€.
- Für die wasserseitige Abdichtung des Absperrbauwerkes wurde zunächst eine Bauweise gewählt, die sich als undurchführbar erwies. Für die Landestalsperrenverwaltung entstanden Kostennachteile durch zusätzliche Planungskosten und die verlorenen Kosten der Versuchskonstruktion.
- Die Räumung der Sedimente an der Vorsperre Malter kostete 1,8 Mio. € statt 0,7 Mio. € im Ergebnis der Ausschreibung. Vergabefehler haben zu erheblichen Mehrkosten geführt.
- Die für rd. 151,3 T€ errichtete Zufahrtsstraße zur Rohrbrücke Waldkirchen war stark überteuert.
- Die Herstellung der Ersatzwasserversorgung kostete rd. 537,8 T€ mehr als geplant. Die Mehrkosten wären vermeidbar gewesen.
- Die Vergabevorschriften wurden häufig nicht eingehalten.

## **28 Kulturraum Oberlausitz-Niederschlesien - Sorbisches National-Ensemble GmbH -**

**Der Sorbischen National-Ensemble GmbH ist wegen tarifwidriger Zahlung von Abfindungen ein Schaden von über 100 T€ entstanden. Aufgrund falscher Eingruppierung der Musiker fallen jährlich über 20 T€ zu hohe Personalausgaben an.**

**Die Ausgaben für die Ausstattung der Dienstzimmer des Intendanten und des Verwaltungsdirektors waren unangemessen hoch.**

1. Der Sächsische Rechnungshof konnte das für die Sorbische National-Ensemble GmbH geltende Besserstellungsverbot ihrer Mitarbeiter nicht prüfen, da in nahe-

zu allen untersuchten Personalakten der Angestellten und Arbeiter ordnungsgemäße Nachweise fehlten.

Die Sorbische National-Ensemble GmbH gewährt den Orchestermusikern Vergütungen nach der Vergütungsgruppe C des Tarifvertrages für die Musiker in Kulturorchestern, obwohl für das Orchester allenfalls eine Eingruppierung in die Vergütungsgruppe D mit geringeren Vergütungen in Betracht kommt.

Der Stiftungsdirektor der Stiftung für das sorbische Volk als Gesellschafter ist zugleich für die Bewilligung und den Nachweis von Zuwendungen an die Gesellschaft verantwortlich.

Die Gesellschafterin beschloss im Jahr 2000, das Personal der Sorbischen National-Ensemble GmbH sozialverträglich zu reduzieren. Für Abfindungszahlungen bewilligte das Sächsische Staatsministerium für Wissenschaft und Kunst 2003 Zuwendungen in Höhe von 361.861 €. Die Gesellschaft kündigte Musikern, die nach der Sozialauswahl hoch bewertet wurden.

Die in Folge der Personalreduzierung gezahlten Abfindungen wurden überwiegend unabhängig von den tarifrechtlichen Bestimmungen individuell festgesetzt.

2002 wurden die Dienstzimmer des Intendanten und des Verwaltungsdirektors nach einem freihändig vergebenen Auftrag in Höhe von insgesamt 25 T€ neu ausgestattet.

Das Sorbische National-Ensemble zahlte Sondervergütungen unversteuert und abgabefrei an ihre Beschäftigten aus.

2. Der Sächsische Rechnungshof hat die Sorbische National-Ensemble GmbH aufgefordert, zur Vermeidung von übertariflichen Zahlungen die Unterlagen zur Eingruppierung der Angestellten und Arbeiter zu überarbeiten und die Eingruppierung der Orchestermusiker zu korrigieren.

Die Personalunion von Zuwendungsgeber und Gesellschafter ist nicht vertretbar und zu ändern.

Die Sorbische National-Ensemble GmbH reduzierte ihr Personal nicht sozialverträglich. Wegen der Abfindungszahlungen, die die Gesellschaft teilweise entgegen den tarifrechtlichen Zahlungsmodalitäten gewährte, hat der Sächsische Rechnungshof die Zuwendungsgeber aufgefordert, die Zuwendungen zu widerrufen und die entsprechenden Beträge zurückzufordern.

Des Weiteren forderte der Sächsische Rechnungshof die Zuwendungsgeber auf, die Zuwendungsfähigkeit der Büroausstattung des Intendanten und des Verwaltungsdirektors nachträglich zu prüfen.

Für die steuer- und abgabefrei gezahlten Vergütungen hat die Sorbische National-Ensemble GmbH nachträglich die gesetzlichen Steuern und Abgaben abzuführen.

## **29 Landesamt für Archäologie mit Landesmuseum für Vorgeschichte**

**Die Vergütungen der Angestellten waren ungenügend belegt. Die Verdingungsordnung für Leistungen wurde nicht beachtet.**

Der Sächsische Rechnungshof hat beim Landesamt für Archäologie mit Landesmuseum für Vorgeschichte die Eingruppierung von Mitarbeitern, die Vergabe von Lieferungen und Leistungen sowie die Auslastung der Fahrzeuge in den Haushaltsjahren 2001 bis 2003 geprüft.

Die untersuchten Tätigkeitsdarstellungen und -bewertungen waren ungenau, unvollständig oder fehlerhaft. Bei den untersuchten Beschaffungsvorgängen stellte der Sächsische Rechnungshof Verstöße gegen vergaberechtliche Vorschriften fest. Die Prüfung der Auslastung der Dienstkraftfahrzeuge des Landesamtes ergab, dass zwei von sieben Fahrzeugen weniger als 60 % der möglichen Einsatztage genutzt wurden.

Das Landesamt hat nach entsprechenden Anregungen des Sächsischen Rechnungshofs die Eingruppierungsunterlagen aller Beschäftigten überprüft und ausführliche Tätigkeitsbeschreibungen erstellt. Der Sächsische Rechnungshof hat das Landesamt aufgefordert, die vergaberechtlichen Vorschriften künftig zu beachten. Um zu vermeiden, dass nicht ausgelastete Fahrzeuge vorgehalten werden, hat der Sächsische Rechnungshof empfohlen, fortan bei Bedarf auf Poolfahrzeuge des Sächsischen Staatsministeriums des Innern oder auf Mietfahrzeuge zurückzugreifen.

## **30 Rechtsaufsicht gegenüber den Kulturräumen**

**Die Ausübung der Rechtsaufsicht durch das Sächsische Staatsministerium für Wissenschaft und Kunst ist sehr mangelhaft. Eine Verlagerung auf das Sächsische Staatsministerium des Innern erscheint sinnvoll.**

Im Haushaltsplan der vom Sächsischen Staatsministerium für Wissenschaft und Kunst bestätigten Haushaltssatzung 2005 des Kulturraumes 05 Leipziger Land sind im Vermögenshaushalt Einnahmen und Ausgaben von je 17 T€ veranschlagt. Der Gesamtbetrag der vorgesehenen und vom Sächsischen Staatsministerium für Wissenschaft und Kunst als Rechtsaufsicht genehmigten Kreditaufnahmen (Kreditermächtigung) ist auf 200 T€ festgesetzt.

Die Genehmigung des Gesamtbetrages der Kreditaufnahmen durch die Rechtsaufsichtsbehörde darf nur dann erteilt werden, wenn u. a. der Gesamtbetrag der Kreditaufnahmen als vermögenswirksame Einnahme im Vermögenshaushalt veranschlagt ist. Diese Voraussetzung ist nicht erfüllt. Die Genehmigung durch das Sächsische Staatsministerium für Wissenschaft und Kunst als Rechtsaufsichtsbehörde erfolgte somit rechtswidrig.

Der Sächsische Rechnungshof hat bereits vielfach die Ausübung der Rechtsaufsicht des Sächsischen Staatsministeriums für Wissenschaft und Kunst über die Kulturräume bemängelt. Sie ist häufig fehlerhaft oder findet nicht statt.



### **31 Zuwendungen an ein Forschungs- und Transferzentrum**

**Das Sächsische Staatsministerium für Wissenschaft und Kunst hat es versäumt, für die Förderung messbare Ziele festzulegen und die Verwendung der Fördermittel nicht ausreichend überwacht.**

**Die Mängel sind umgehend abzustellen.**

Das Sächsische Staatsministerium für Wissenschaft und Kunst hat einer rechtlich selbstständigen, hochschulnahen Forschungseinrichtung von 1998 bis 2002 1,3 Mio. € als Anschubfinanzierung gezahlt. Das mit der Förderung verknüpfte Ziel der künftigen wirtschaftlichen Selbstständigkeit wurde trotz zunehmenden kommerziellen Forschungsanteils nicht erreicht. Gleichwohl führte der Umfang der Auftragsleistungen 2000 und 2001 zum Verlust der Gemeinnützigkeit und zu Steuerforderungen. Die notwendige Ausgliederung des gewerblichen Bereiches des Forschungszentrums erfolgte jedoch nicht. Um steuerliche Vorteile beizubehalten, hat das Forschungszentrum sogar Auftragsleistungen aus der Wirtschaft abgelehnt und damit die eigene wirtschaftliche Entwicklung behindert.

### **32 Körperschaftsvermögen der Hochschulen**

**Die Hochschulen haben die Bewirtschaftung ihres Eigenvermögens unzureichend geregelt. In einigen Fällen wurde Landesvermögen dem Körperschaftshaushalt zugeordnet.**

Im Zeitraum von 1998 bis 2002 gewährte die Universität Leipzig einer angeschlagenen, universitätsnahen Gesellschaft aus dem Körperschaftsvermögen Darlehen von insgesamt 308,2 T€. Trotz der Finanzspritzen hat sich die wirtschaftliche Lage der Gesellschaft nicht verbessert. Seit über zwei Jahren ruht deren Geschäftstätigkeit. Eine Rückzahlung der Darlehen ist nicht absehbar.

Die Technische Universität Chemnitz hat die Entwicklung der „TUC-Card“, einer multifunktionalen Studentenkarte, mit rd. 447 T€ aus dem Staatshaushalt finanziert. Das Studentenwerk Chemnitz-Zwickau hat sich an der „TUC-Card“ beteiligt. Ungeachtet der eindeutigen Finanzierungsverhältnisse hat die Universität eine Einzahlung des Studentenwerks vom September 2001 in Höhe von rd. 7,7 T€ nicht dem Landeshaushalt, sondern dem universitätseigenen Körperschaftshaushalt zugeführt.

Im November 1997 hat die Technische Universität Chemnitz 56,2 T€ als „Umsetzung von finanziellen Restmitteln“ aus dem Hochschulhaushalt auf ein hierfür eingerichtetes Körperschaftskonto bei der Sparkasse Chemnitz übertragen. Die „Restmittel“ sollen aus Einzahlungen stammen, die von Mitgliedern der Technischen Universität Chemnitz und Technischen Universität Karl-Marx-Stadt für kulturelle Aufgaben und Veranstaltungen - u. a. für das Ferienwesen und Kinderferienlager - geleistet worden sind. Unterlagen, die die Herkunft der Mittel belegen, hat die Technische Universität Chemnitz bisher nicht vorgelegt.

### **33 Bewirtschaftung von Gästeunterkünften an Hochschulen**

**Ein rentabler Betrieb von Gästeunterkünften an sächsischen Hochschulen wird derzeit nur von hochschulnahen Vereinen als Betreiber in Dresden und Leipzig sichergestellt.**

In Leipzig und Dresden können Gastwissenschaftler hervorragende Gästehäuser hochschulnaher Betreibervereine nutzen. Diese bieten nicht nur preiswerte und komfortable Zimmer und Wohnungen an, sie gewährleisten auch einen rentablen Betrieb der überwiegend mit Fördermitteln errichteten Häuser. Sie entlasten damit die Hochschulen finanziell und organisatorisch.

Sächsische Hochschulen beherbergen Gäste auch in eigener Zuständigkeit. Der Verwaltungsaufwand ist in diesen Fällen hoch, das Niveau der Unterkünfte überwiegend gering und kann angesichts fehlender staatlicher Gelder auch nicht nachhaltig verbessert werden. Die Mieteinnahmen reichen regelmäßig nicht einmal zur Deckung der laufenden Ausgaben aus.

Die Prüfung des Rechnungshofs hat dazu geführt, dass besonders defizitäre Objekte nicht mehr genutzt und andere noch bestehende Einrichtungen in Frage gestellt wurden. Die zunehmenden finanziellen Zwänge werden zu einem weiteren Abbau der Kapazitäten an Hochschulen führen. Dieser kann jedoch ausgeglichen werden, z. B. durch Kooperation mit Studentenwerken oder durch Zusammenarbeit mehrerer Hochschulen an einem Ort.

### **34 Hochschule für Bildende Künste Dresden**

**Falschbuchungen ermöglichten unzulässige Ausgaben.**

Die Hochschule ordnete Ausgaben sachfremden Haushaltstiteln zu. Waren zum Jahresende die verfügbaren Mittel in einem Titel ausgegeben, nahm sie Umbuchungen in andere, noch nicht ausgeschöpfte Titel vor. So täuschte die Hochschule die Einhaltung der Titelansätze vor und gab unrechtmäßig Gelder aus.

### **35 Nutzungskosten im Hochbau**

**Betriebskosten werden nicht immer verursachergerecht ermittelt. Sie müssen künftig bei der Planung stärker berücksichtigt werden.**

**Bauunterhaltskosten sind bedarfsgerecht in den Haushalt einzustellen.**

Der Sächsische Rechnungshof hat Untersuchungen zu Nutzungskosten im Hochbau gemäß DIN 18960 insbesondere zu den Betriebskosten und Bauunterhalt im Rahmen einer Querschnittsprüfung durchgeführt.

Wichtiger Bestandteil bei der Wirtschaftlichkeitsbetrachtung für Unterbringungsmaßnahmen sind nicht nur die Baukosten, sondern auch die Nutzungskosten, die während der Lebensdauer eines Gebäudes ein Vielfaches der Baukosten erreichen.

### *Betriebskosten*

Die Hauptursachen für die unzureichende Genauigkeit der Planungsansätze der Betriebskosten sind:

1. die fehlende Fortschreibung in allen Planungsphasen,
2. die fehlende Dokumentation der Prüfvorgänge,
3. der fehlende Vergleich zwischen den Planungs- und den Istdaten bei Großen Baumaßnahmen,
4. die noch unzureichende Zusammenarbeit zwischen den bauverwaltenden und liegenschaftsverwaltenden Abteilungen bei der Planung von Großen Baumaßnahmen im Staatsbetrieb Sächsisches Immobilien- und Baumanagement.

Im Hinblick auf die geplante Einführung des „Mieter-Vermieter-Modells“ im Freistaat und die Aufteilung der Betriebskosten im Haushaltsplan Epl. 14 auf die Ressorts ist die nutzerbezogene Abrechnung von Betriebskosten erforderlich.

### *Bauunterhalt*

Die Veranschlagung des Bauunterhaltes im Staatshaushalt darf nicht von den für erforderlich gehaltenen Aufwendungen bei bedarfsgerechter Ermittlung abweichen.

### *Berichtswesen/Informationssystem*

Die Verbrauchsdaten und ein wirksames AIV-System sind für die Aufgabenerledigung im Bereich des technischen Gebäudemanagements notwendige Voraussetzungen. Daran fehlt es bisher.

## **36 Einhaltung der Zahlungsfristen bei staatlichen Bauaufträgen**

**Die Prüfung der „Zahlungsmoral“ des Staatsbetriebes Sächsisches Immobilien- und Baumanagement im Jahre 2004 ergab keine gravierenden Beanstandungen.**

**Die Überwachungsprogramme zur Fristenwahrung sollten optimiert werden.**

Der Sächsische Rechnungshof hat im Rahmen einer Querschnittsprüfung die Bewirtschaftung der Bauausgaben des Haushaltsjahres 2004 im Hinblick auf die Einhaltung der Zahlungsfristen in allen Niederlassungen des Staatsbetriebes Sächsisches Immobilien- und Baumanagement geprüft. In die Prüfung wurden 33.953 Zahlungen in Höhe von rd. 316 Mio. € einbezogen.

Der festgestellte Anteil der Zahlungsfristüberschreitungen im Staatsbetrieb war mit rd. 5 % gering. Dieses Ergebnis deckt sich im Wesentlichen mit den Auswertungsergebnissen des Staatsbetriebes Sächsisches Immobilien- und Baumanagement. Der wiederholt in der Presse pauschal erhobene Vorwurf einer unzureichenden Zahlungsmoral der „Öffentlichen Hand“ wird für den Staatsbetrieb Sächsisches Immobilien- und Baumanagement nicht bestätigt.

Der Sächsische Rechnungshof hat - unabhängig von dem grundsätzlich positiven Prüfungsergebnis - Möglichkeiten zur Optimierung der Rechnungsdurchläufe im Staatsbetrieb Sächsisches Immobilien- und Baumanagement aufgezeigt. Dazu zählen u. a.:

- die Berücksichtigung des Zeitbedarfs für den Zahlungsverkehr,
- die Verringerung zu langer Bearbeitungszeiten im Rahmen der Rechnungsprüfung bei vertraglich gebundenen Freiberuflern und nicht zuletzt
- die umgehende Rücksendung nicht prüffähiger Rechnungen an die jeweiligen Auftragnehmer.

## **IV. Kommunen**

### **37 Finanzieller Handlungsspielraum der Kommunen**

**Der Finanzierungsüberschuss des Jahres 2004 ließ insgesamt eine leichte temporäre Entspannung der kommunalen Finanzlage erkennen.**

**Städte und Gemeinden verzeichneten gestiegene Steuereinnahmen und positive Finanzierungssalden.**

**Die Einnahmen der Landkreise sanken dagegen. Trotz ebenfalls rückläufiger Ausgaben entstand hier ein Finanzierungsdefizit.**

Zum dritten Mal nach 2000 und 2002 erwirtschafteten die sächsischen Kommunen im Jahr 2004 einen positiven Finanzierungssaldo. Die bereinigten Gesamtausgaben sanken deutlich um 3 %, die Gesamteinnahmen wuchsen um 2 %.

Die Finanzierung der Maßnahmen zum Wiederaufbau der Infrastruktur nach dem Hochwasser vom August 2002 beeinflussen seit dieser Zeit die Einnahme- und Ausgabeentwicklung der sächsischen Kommunen nachhaltig. Noch stärker als in den vergangenen Jahren war davon die Kapitalrechnung betroffen.

Die Einnahmen aus Steuern, Veräußerungserlösen von Beteiligungen und Zuweisungen für Investitionen vom Land stiegen stark an. Eine Verringerung der Ausgaben wurde durch Einsparungen bei den Personal- und Sachausgaben, den Sachinvestitionen und den Zuweisungen und Zuschüssen der Kommunen für Investitionen erreicht. Die Ausgaben für soziale Leistungen erhöhten sich erneut deutlich.

Die Finanzsituation der Landkreise gestaltete sich insgesamt schlechter als die der Kreisfreien Städte und kreisangehörigen Gemeinden.

Eine angemessene Nettoinvestitionsrate konnte im Jahr 2003 nur von den kreisangehörigen Gemeinden und den Landkreisen erwirtschaftet werden.

Die Finanzbeziehungen zwischen dem Freistaat und seinen Kommunen werden maßgeblich durch den kommunalen Finanzausgleich bestimmt. Darin erhalten die Kommunen in Ergänzung ihrer eigenen Einnahmen die zur Erfüllung ihrer Aufgaben notwendigen finanziellen Mittel. Die Höhe der kommunalen Finanzausgleichsmasse bestimmt sich aus dem Grundsatz der gleichmäßigen Entwicklung der Finanzausstattung zwischen Freistaat und Kommunen. Ab 2005 erhalten die sächsischen Kommunen u. a.

aufgrund hoher aufgelaufener Abrechnungsbeträge deutlich reduzierte Zahlungen aus dem Gesetz über den Finanzausgleich mit den Gemeinden und Landkreisen im Freistaat Sachsen (Finanzausgleichsgesetz) [bis 1999 jährlich]. Besonders stark verringern sich die investiven Schlüsselzuweisungen, die 2005 nur noch in Höhe von 10 Mio. € zur Verfügung stehen. Es ist davon auszugehen, dass für die Finanzausgleichsjahre 2007/2008 von den sächsischen Kommunen Korrekturbeträge zugunsten des Freistaates von fast 350 Mio. € aufgebracht werden müssen.

### **38 Personal in den Kommunen, kommunalen Einrichtungen, Zweckverbänden und wirtschaftlichen Unternehmen**

**Die Kommunen haben ihren Personalbestand in allen Bereichen reduziert.**

**Aufgrund der demographischen Entwicklung ist jedoch ein weiterer Personalabbau notwendig.**

Der umfangreiche Stellenabbau der vergangenen Jahre setzte sich weiter fort. Die sächsischen Kommunen beschäftigten 2004 in ihren Kernhaushalten nur noch 53.456 Vollzeitkräfte, das sind 12,4 Vollzeitkräfte je 1.000 Einwohner. Im Vergleich mit den anderen neuen Bundesländern wiesen sie in den Kernhaushalten und den rechtlich selbstständigen wirtschaftlichen Unternehmen den geringsten Personalbestand aus.

Trotz starker Reduzierungen zeigte sich gegenüber den alten Bundesländern in nahezu allen Bereichen eine erhöhte Personalausstattung. Unter Berücksichtigung der Besonderheiten von Beschäftigten in Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen und Kindertagesstätten ist es aber den sächsischen Kommunen vor allem in den Kernhaushalten bereits weitestgehend gelungen, Anschluss an die Werte der alten Bundesländer zu finden.

In vielen Bereichen machen die Kommunen zunehmend von der Möglichkeit Gebrauch, Eigenbetriebe in rechtlich selbstständige wirtschaftliche Unternehmen unter kommunaler Trägerschaft umzuwandeln. Folglich muss bei sachgerechter Einschätzung des Personalbestandes für die kommunale Aufgabenerfüllung dieses Personal in die Gesamtbetrachtungen einbezogen werden. Hier wiesen die sächsischen Kommunen gegenüber den alten Bundesländern stark erhöhte Werte aus, die auf einen höheren Grad der Privatisierung kommunaler Aufgaben schließen lassen. Das Problem eines Personalüberhangs hat sich damit zumindest teilweise aus den Kernhaushalten und den rechtlich unselbstständigen Einrichtungen und Unternehmen auf die rechtlich selbstständigen wirtschaftlichen Unternehmen verlagert.

Die sächsischen Landkreise beschäftigten auch nach Abgrenzung von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen und Kindertagesstätten sowohl bei den Kernhaushalten als auch den rechtlich unselbstständigen wirtschaftlichen Unternehmen mehr Personal als die alten Bundesländer. Ihr Personalbestand differierte erheblich und lag z. B. für die Kernverwaltung zwischen 2,0 und 3,2 Vollzeitkräften je 1.000 Einwohner.

### **39 Kommunale Verschuldung**

**Die Verschuldung der sächsischen Kommunen muss weiter gesenkt werden. Nur für die nachhaltige strukturelle Grundversorgung dürfen ausnahmsweise neue Kredite aufgenommen werden.**

**Im Bereich der Wohnungsbauförderung und Wohnungsfürsorge war der Schuldenstand nach wie vor besonders hoch. Für die Kommunen als Eigentümer von Wohnungsunternehmen bestehen erhebliche Risiken.**

Bei den kommunalen Haushalten insgesamt wurden 2004 in größerem Umfang Kredite getilgt als neu aufgenommen. Nur die Kreisfreien Städte verzeichneten eine Nettokreditaufnahme und erhöhten ihre Schulden.

Die in der Verwaltungsvorschrift Kommunale Haushaltswirtschaft vorgegebenen Verschuldungsgrenzen wurden von den Kommunen wie folgt eingehalten:

	Verschuldungsgrenze	Anzahl der Körperschaften, die diese Grenze überschritten	
	€/EW	absolut	%
Kreisfreie Städte	1.300	4	57,1
Kreisangehörige Gemeinden	1.000	113	22,2
Landkreise	250	8	36,4

Aufgrund der demographischen Entwicklung erhöhte sich der einwohnerbezogene Schuldenstand trotz zurückgehender absoluter Schuldenhöhe auf 1.206 €/Einwohner. Die sächsischen Kommunen insgesamt wiesen mit rd. 5,2 Mrd. € nach Brandenburg den geringsten Schuldenstand der neuen Bundesländer auf. In den finanzschwachen alten Bundesländern und im Durchschnitt der alten Bundesländer lag die Verschuldung dagegen niedriger.

Kassenverstärkungskredite wurden in geringerem Umfang als im Vorjahr und in den meisten anderen Bundesländern aufgenommen.

Die Schulden der öffentlich bestimmten Fonds, Einrichtungen, Betriebe und Unternehmen sowie der Zweckverbände mit kameralistischem Rechnungswesen beliefen sich für 2004 auf rd. 11,5 Mrd. €. Nach wie vor ist der Bereich Wohnungsbauförderung und Wohnungsfürsorge der mit Abstand am höchsten schuldenbelastete. Die Schuldenhöhe lag mit rd. 6,1 Mrd. €, davon bei den Eigengesellschaften rd. 5,7 Mrd. €, weitaus höher als bei den Kommunalhaushalten.

Eine erste Auswertung einer Abfrage des Sächsischen Staatsministeriums des Innern zur Situation der kommunalen Wohnungsunternehmen ergab, dass bei weniger als 10 % der Unternehmen von einer mittelfristig stabilen wirtschaftlichen Lage auszugehen ist. Hingegen schätzte das Sächsische Staatsministerium des Innern die Situation bei mehr als der Hälfte der Unternehmen als kritisch ein.

#### **40 Stand der Kommunalprüfung und besondere Prüfungsergebnisse**

**Die örtliche Rechnungsprüfung muss personell gestärkt werden. Der Personalabbau bei den kommunalen Rechnungsprüfungsämtern ist im Hinblick auf fehlende Prüfungskapazitäten bei kleineren Gemeinden nicht nachvollziehbar.**

**Trotz der schlechten Haushaltslage wurde in einzelnen Kommunen nicht sparsam gewirtschaftet.**

In Sachsen ist seit dem 01.04.2003 von allen Gemeinden die örtliche Rechnungsprüfung durchzuführen. Diese sicherzustellen bedeutet insbesondere für kleinere Gemein-

den eine materielle und finanzielle Herausforderung. Der Sächsische Rechnungshof hat Empfehlungen herausgegeben, um den hierfür notwendigen Aufwand in Grenzen zu halten.

Die Landkreise und Gemeinden mit mehr als 20.000 Einwohnern haben erneut Personal in den Rechnungsprüfungsämtern abgebaut. Um das vorhandene Fachwissen optimal zu nutzen, hält es der Sächsische Rechnungshof für dringend notwendig, einen etwaigen Personalüberhang für die Durchführung der örtlichen Prüfung in anderen kommunalen Körperschaften einzusetzen.

Herausforderungen ergeben sich für den Sächsischen Rechnungshof bei der Durchführung der überörtlichen Prüfung bei privatrechtlich organisierten Unternehmen der Kommunen, nachdem der Verfassungsgerichtshof des Freistaates Sachsen mit Urteil vom 20. Mai 2005 die gegen die entsprechende Änderung der Sächsischen Gemeindeordnung gerichteten Normenkontrollanträge zurückgewiesen hat.

Die schlechte Haushaltslage zwingt die Kommunen, bei der Bewirtschaftung der Haushaltsmittel besonders sparsam zu handeln. Exemplarisch zeigt der Rechnungshof gravierende Verstöße gegen ordnungsgemäßes und wirtschaftliches Verwaltungshandeln auf. So wurde beispielsweise von einer Kommune im Rahmen eines Dorffestes ohne wesentliche Kostendeckung u. a. eine „Erotikshow“ durchgeführt. In einer anderen Kommune bürgte eine Gemeinde aufgrund einer Eilentscheidung des Bürgermeisters ohne ausreichende Prüfung gegenüber einem Kreditinstitut für eine Firma. Die Gemeinde wurde aus der Bürgschaft in Anspruch genommen. Insgesamt entstand ein finanzieller Schaden von rd. 316.000 €.

Dem Sächsischen Rechnungshof gelang es, die geplante Errichtung einer Dreifeldsporthalle durch einen Landkreis zu verhindern, nachdem im Rahmen einer Prüfung festgestellt wurde, dass diese in unmittelbarer Nähe zu einer im Bau befindlichen Zweifeldsporthalle der Kommune errichtet werden sollte. Nicht verhindert werden konnten die bereits angefallenen Grunderwerbskosten über 221.000 €.

#### **41 Wiederaufbaumaßnahmen nach dem Auguthochwasser 2002 Landeshauptstadt Dresden**

**Die Landeshauptstadt Dresden ist mit den Fördergeldern nicht immer verantwortungsbewusst umgegangen.**

**Für eine Maßnahme wurde nach Hinweisen des SRH die Zuwendung um rd. 10,2 Mio. € reduziert.**

Die Landeshauptstadt Dresden hat zur Bewältigung der Wiederaufbaumaßnahmen infolge des Hochwassers vom August 2002 zahlreiche externe Berater für Projektsteuerungsleistungen eingeschaltet und dafür eine Förderung beim Wiederaufbaustab Auguthochwasser (WASA) des Regierungspräsidiums Dresden beantragt.

Der Sächsische Rechnungshof hat geprüft, in welchen Bereichen die Landeshauptstadt Dresden Projektsteuerer eingesetzt hatte, wie die Gesamtkoordination erfolgte, wie die Abgrenzung der Leistungen geregelt war und in welcher Höhe die Projektsteuerungsleistungen bewilligt wurden. Wir stellten fest, dass:

- die Organisation hinsichtlich der Abgrenzung der verschiedenen Projektsteuerungsleistungen zu kompliziert war und deshalb Doppelarbeit und Doppelvergütung nicht auszuschließen sind;
- die Leitung des beim Oberbürgermeister eingerichteten Büros Hochwasserschadensabwicklung ursprünglich ohne Genehmigung des Stadtrates einem externen Berater übertragen wurde;
- die Honorierung in Tagespauschalen bei Vorhaben dieser Größenordnung und in dieser Situation nicht gerechtfertigt ist und die Stundensätze im Vergleich zu Verträgen des Freistaates zu hoch waren;
- bei der Waltherstraßenbrücke die Prüfung kommunaler infrastruktureller Wiederaufbaumaßnahmen zu einer Reduzierung der Fördermittel um rd. 10,2 Mio. € geführt hat;
- die Antikorruptionseinheit Ines sowohl gegen den Oberbürgermeister als auch gegen den externen Berater wegen Korruptionsverdacht bei der Vergabe von Projektsteuerungsleistungen im Zusammenhang mit der Flutschadensbeseitigung ermittelt.

## **42 Organisationsprüfungen in kleinen Kommunen**

**Aufgabenbestand und Aufgabenwahrnehmung hatten sich im Vergleich zum 1997 erstellten Organisationsmodell geändert.**

**Alle geprüften Kommunen hatten einen Personalbestand, der unter den Empfehlungen des Sächsischen Rechnungshofs von 1997 (2,8 Vollzeitkräfte je 1.000 Einwohner) lag.**

**Gleichwohl sind Optimierungspotenziale insbesondere bei der Aufgabenerledigung vorhanden.**

In fünf Kommunen der Größenklasse mit 5.000 bis 8.000 Einwohnern wurde die Organisation der Kernverwaltung geprüft. Als Basis und Vergleich dienten neben gesetzlichen Regelungen die empfohlenen Richtwerte des Sächsischen Rechnungshofs im Organisationsmodell für Gemeinden mit 5.000 bis 8.000 Einwohnern von 1997.

Aufgabenbestand und Aufgabenwahrnehmung haben sich im Vergleich zum Organisationsmodell von 1997 geändert. Neue Aufgaben (z. B. die örtliche Rechnungsprüfung), veränderte Aufgaben (z. B. die Beteiligungsverwaltung) sowie geänderte Möglichkeiten im IT-Bereich waren u. a. dafür ursächlich. Den Kommunen wurden Einzelhinweise zur effizienten Aufgabenwahrnehmung gegeben. Teilweise wurden diese noch während der Prüfung bereits umgesetzt.

Die Organisationsstrukturen entsprachen den Empfehlungen von 1997. Drei Kommunen hatten drei Ämter und zwei Kommunen zwei Ämter eingerichtet. Bei der Organisation innerhalb der Ämter sowie der zugeordneten Außenstellen gab es noch Optimierungspotenzial.

Der Personalbestand in den geprüften Kommunen lag zwischen 1,8 bis 2,7 Vollzeitkräften je 1.000 Einwohner und damit teilweise deutlich unter dem empfohlenen Richtwert des Sächsischen Rechnungshofs von 1997 mit 2,8 Vollzeitkräften je 1.000 Einwohner. Die teilweise vorhandenen Stellenbeschreibungen waren häufig mangelhaft. Nur eine Kommune hatte alle Stellen der Kernverwaltung bewertet. Zwei Kommunen hatten für einen bzw. zwei Mitarbeiter Stellenbewertungen vorliegen. In den verbleibenden zwei



Kommunen gab es keine Bewertungen der Stellen. Die Mehrzahl der Stellen sollte in der Regel im mittleren und unteren Bereich der Vergütungsgruppen liegen. In vier Kommunen lag dieser Prozentsatz bei 70 bis 80 %. In einer Kommune betrug er rd. 55 %.

Die gesetzlichen Regelungen zu Anforderungen an die Ausbildung der Bediensteten (§§ 61, 62 Sächsische Gemeindeordnung) wurden nur teilweise umgesetzt.

Auf der Basis dieser Organisationsprüfungen erarbeitet der Sächsische Rechnungshof in einer weiteren Beratenden Äußerung aktuelle Empfehlungen zur modernen Verwaltungsorganisation.

### **43 Kommunale Fraktionsfinanzierung**

**Mit Fraktionsmitteln wurde häufig zu großzügig umgegangen. Regelungen zu Zulässigkeit und Grenzen der Verwendung von Fraktionsmitteln sind unbedingt erforderlich.**

Die überörtliche Prüfung der Fraktionsfinanzierung in fünf geprüften Körperschaften ergab, dass die Fraktionen nicht immer sparsam und wirtschaftlich mit den zur Verfügung gestellten Haushaltsmitteln umgingen.

Teilweise wurden dem angestellten Personal Leistungen gewährt, die durch die bestehenden Tarifverträge nicht gedeckt waren.

Bei den aus den Fraktionsmitteln bezahlten Dienstreisen war nicht immer der Bezug zur Stadtrats- und Kreistagstätigkeit feststellbar. In mehreren Fällen wurden Reisekosten für den Besuch von Parteiveranstaltungen durch Fraktionsmitglieder übernommen. Eine Fraktion veranstaltete eine Reise nach Italien für rd. 19.000 €, ohne dass ein konkreter Bezug zur Kreistagstätigkeit gegeben war.

Bei der Öffentlichkeitsarbeit wurde teilweise nicht darauf geachtet, dass Fraktionsmittel nur zur Darstellung der Fraktionsarbeit eingesetzt werden dürfen. Eine Fraktion einer Kreisfreien Stadt veröffentlichte in ihrer Fraktionszeitschrift und im Internet fortwährend Artikel, die die Parteiarbeit betrafen. Auch für Wahlkampfzwecke wurden Fraktionsmittel eingesetzt.

Die meisten Fraktionen finanzierten die Bewirtung ihrer Mitglieder zu Fraktionssitzungen, teilweise wurden Haushaltsmittel für Weihnachtsfeiern verwendet.

Unzulässig war auch der festgestellte Einsatz von Haushaltsmitteln für den Erwerb von Blumen und Präsenten für Fraktionsmitglieder und -angestellte.

Die kommunalen Körperschaften sollten Rechtsgrundlagen für die Fraktionsfinanzierung unter Beachtung der vom Sächsischen Rechnungshof bezeichneten Grundsätze erstellen und soweit solche bereits vorhanden sind, diese entsprechend überarbeiten und konsequent umsetzen.

#### **44 Kommunalen Versicherungsschutz**

**Das kommunale Versicherungsmanagement ist häufig unwirtschaftlich. Nahezu immer wurde gegen das Vergaberecht verstoßen. Durch Risikoabwägung und Nutzung des Wettbewerbs sind erhebliche Einsparungen zu erzielen.**

Bei sechs Landkreisen, drei Kreisfreien Städten und 103 kreisangehörigen Gemeinden wurde der Versicherungsschutz überörtlich geprüft. Die Prüfung erstreckte sich, mit Ausnahme der gesetzlichen Unfallversicherung, auf alle kommunalen Versicherungsarten für den Zeitraum 1999 bis 2003.

Die geprüften Kommunen betrieben ihre Risikovorsorge ausschließlich über Fremdversicherung. Das Instrument der Selbstversicherung durch Ansammlung einer Rücklage wurde bisher nicht angewendet. Die Kommunen sollten aus Wirtschaftlichkeitsüberlegungen für bestimmte Risiken Selbstversicherung als haushaltsinternes Versicherungssystem bei der Vorsorge in Betracht ziehen.

In den meisten Fällen gingen den Versicherungsvertragsabschlüssen keine Kosten-Nutzen-Analysen voraus. Es fehlten mitunter auch die fundierten Grundlagen dazu, wie z. B. Schadensstatistiken. Gefahren wurden bisweilen zu hoch eingeschätzt, sodass die Versicherungsprämien unverhältnismäßig zum vorhandenen Risiko waren. Bei einigen Versicherungsarten lagen die Entschädigungsquoten im Prüfungszeitraum zwischen rd. 23 % und rd. 37 %. Die Versicherungssachbearbeitung war zumeist in verschiedenen Ämtern angesiedelt. Ein umfassendes Informationssystem zum Versicherungsschutz innerhalb der Verwaltung fehlte, sodass eine ämterübergreifende Zusammenarbeit in Bezug auf Risikopolitik nicht stattfinden konnte.

Der vorhandene Versicherungsbestand sollte regelmäßig hinsichtlich seiner Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit analysiert werden. Schadensstatistiken als Grundlage für ein erfolgreiches Risikomanagement sind dabei unerlässlich. Die Organisation der Versicherungssachbearbeitung ist zu verbessern.

Viele Kommunen haben die Verträge über den von ihnen gewünschten Versicherungsschutz im Wege der freihändigen Vergabe abgeschlossen. Ausnahmen gab es nur bei einigen Landkreisen und Kreisfreien Städten. Im Interesse einer sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung ist es unabdingbar, dass die kommunalen Auftraggeber die Verfahrensvorschriften des Vergabe-, Wettbewerbs- und Haushaltsrechts im Rahmen der Versicherungssachbearbeitung anwenden.

#### **45 Beteiligungsberichte**

**Die Kommunen hatten erstmals für 2002 Beteiligungsberichte vorzulegen.**

**Unzureichend waren noch die Angaben zu den Finanzbeziehungen zwischen der Kommune und den Unternehmen, die Lageberichte für alle Unternehmen sowie die Ausweisung und Bewertung von Kennzahlen.**

Bei allen Landkreisen sowie bei 44 Städten und Gemeinden wurde die ordnungsgemäße Umsetzung der Forderungen gem. § 99 Sächsische Gemeindeordnung für die Jahre 2002 und 2003 geprüft, womit dem Gemeinderat zum 31. Dezember eines jeden Jahres ein Bericht über die Eigenbetriebe und die Unternehmen in einer Rechtsform des privaten Rechts vorzulegen ist, an denen die Gemeinde unmittelbar oder mittelbar beteiligt ist.

Die Frist zur Vorlage der Beteiligungsberichte erfüllten die Kommunen für 2002 zu 68 % und für 2003 zu 55 %.

In den Beteiligungsberichten sind u. a. die Finanzbeziehungen zwischen der Kommune und den Unternehmen darzustellen. Wegen deren unmittelbarer Relevanz für den Kommunalhaushalt zählen diese zu den zentralen Informationen. Lediglich 41 % (2002) bzw. 48 % (2003) der geprüften Beteiligungsberichte erfüllten diese Forderung vollumfänglich. Bei 6 % (2002) bzw. 3 % (2003) der Berichte fehlten die Angaben gänzlich.

Unzureichend waren vielfach auch die Lageberichte, welche den Geschäftsverlauf und die Lage aller Unternehmen darstellen sollten. Nur 48 % (2002) bzw. 56 % (2003) der Beteiligungsberichte enthielten diesen Lagebericht.

Mängel bestanden bei Ausweisung und Bewertung der wichtigsten Bilanz- und Leistungskennzahlen; hier bedarf es einer deutlichen quantitativen und qualitativen Verbesserung. Bei diesen Auswertungen handelt es sich um die Kernaussagen für die Adressaten.

Häufig wurde nicht zwischen der Anlage zu den Zweckverbänden und den Beteiligungsberichten der Zweckverbände als Anlage unterschieden.

#### **46 Kommunale Eigenbetriebe**

**Eigenbetriebe müssen wirksamer gesteuert und rechtsaufsichtlich überwacht werden. Die für Eigenbetriebe geltenden Vorschriften sollten den geänderten Bedingungen angepasst werden.**

Im Rahmen von Querschnittsprüfungen hat der Sächsische Rechnungshof bei 137 der Pflicht zur Jahresabschlussprüfung unterliegenden Eigenbetrieben eine systematische Auswertung der Berichte zu den überörtlichen Jahresabschlussprüfungen nach § 110 Sächsische Gemeindeordnung durchgeführt. Eine ausführliche Darstellung der Prüfungsergebnisse der Querschnittsuntersuchungen wurde in einer Beratenden Äußerung veröffentlicht. Im vorliegenden Jahresbericht werden zwei exemplarische Einzelfälle aufgeführt, in denen schwerwiegende formelle Mängel und dauerhafte Pflichtverletzungen festgestellt wurden:

So erwirtschaftet der Eigenbetrieb „Fremdenverkehrsbetriebe Sebnitz-Hinterhermsdorf“ der Stadt Sebnitz seit seiner Gründung 1994 jährlich Verluste. Der Verlustvortrag zum 31.12.2001 beträgt rd. 1.260 T€. Bis einschließlich des Wirtschaftsjahres 2002 erfolgte die Buchführung rechtswidrig auf kameralistischer Grundlage und nicht nach den Vorschriften der Sächsischen Eigenbetriebsverordnung. Für alle Jahresabschlüsse der Jahre 1998 bis 2001 musste jeweils der Bestätigungsvermerk durch den Abschlussprüfer wegen unzureichender periodengerechter Abgrenzung von Aufwand und Ertrag, mangelhafter Abschreibungsberechnung, ungenügender Berücksichtigung haushaltsfremder Vorgänge, fehlender Leistungsverrechnung zwischen dem Eigenbetrieb und der Stadt eingeschränkt werden. Von der zuständigen Rechtsaufsichtsbehörde wurden zum Wirtschaftsplan 2003 wiederum zahlreiche Verstöße gegen geltendes Recht aufgeführt, die im vorgelegten Wirtschaftsplan 2004 weiterhin nicht ausgeräumt wurden.

Der Eigenbetrieb „Waldbad Adorf“ der Stadt Adorf erwirtschaftete seit 1999 bis 2002 Verluste in Höhe von 1.087 T€. Die Stadt Adorf stellte z. B. nur für die Jahre 2001 und 2003 jeweils einen Wirtschaftsplan auf, diese wiesen zahlreiche Mängel auf. Ein Anhang als Bestandteil des Jahresabschlusses sowie ein Lagebericht wurde für kein Wirt-

schaftsjahr aufgestellt, sodass wesentliche Angaben für den Eigenbetrieb fehlten. Die Jahresabschlüsse zum 31.12.1998, 2000 und 2001 wurden nicht vom Stadtrat festgestellt. Über die Entlastung der Betriebsleitung für 1997, 1998 und 2002 wurde nicht beschlossen. Seit den Haushaltsjahren 1998 erließ die Stadt keine gültigen Haushaltssatzungen. Die jährlichen Zuschüsse zum Verlustausgleich wurden in den Wirtschaftsplänen 2001 und 2003 nicht ausgewiesen, in den anderen Jahren wurden keine Wirtschaftspläne erarbeitet.

Die Beispielfälle verdeutlichen, dass zahlreiche Probleme der Steuerung von Eigenbetrieben bestehen. Der festgestellten Verschlechterung der Vermögens- und Ertragslage der Eigenbetriebe sowie der aufgezeigten mangelhaften Einhaltung der Vorschriften muss aufgrund der erheblichen wirtschaftlichen Bedeutung der Eigenbetriebe im Interesse der kommunalen Aufgabenerfüllung mit wirksamen Maßnahmen entgegengetreten werden. Eigenbetriebe müssen wirksamer gesteuert und rechtsaufsichtlich überwacht werden. Die für Eigenbetriebe geltenden Vorschriften sollten den geänderten Bedingungen angepasst werden.

## Abkürzungen

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

<b>LT</b>	Sächsischer Landtag	<b>SMK</b>	Sächsisches Staatsministerium für Kultus
<b>LT-DS</b>	Landtagsdrucksache	<b>SML</b>	Sächsisches Staatsministerium für Landwirtschaft, Ernährung und Forsten (bis 10.11.1998)
<b>LTV</b>	Landestalsperrenverwaltung	<b>SMS</b>	Sächsisches Staatsministerium für Soziales
<b>MDR</b>	Mitteldeutscher Rundfunk	<b>SMU</b>	Sächsisches Staatsministerium für Umwelt und Landesentwicklung (bis 10.11.1998)
<b>MTArb</b>	Manteltarifvertrag für Arbeiterinnen und Arbeiter des Bundes und der Länder	<b>SMUL</b>	Sächsisches Staatsministerium für Umwelt und Landwirtschaft
<b>MTArb-O</b>	Manteltarifvertrag für die Arbeiter des Bundes und der Länder in den neuen Bundesländern	<b>SMWA</b>	Sächsisches Staatsministerium für Wirtschaft und Arbeit
<b>NSM</b>	Neues Steuerungsmodell	<b>SMWK</b>	Sächsisches Staatsministerium für Wissenschaft und Kunst
<b>OFD</b>	Oberfinanzdirektion	<b>SRH</b>	Sächsischer Rechnungshof
<b>OGr.</b>	Obergruppe	<b>SSG</b>	Sächsischer Städte- und Gemeindetag
<b>ÖPNV</b>	Öffentlicher Personennahverkehr	<b>StHpl.</b>	Staatshaushaltsplan
<b>OVG</b>	Oberverwaltungsgericht	<b>StRPrA/StRPrÄ</b>	Staatliches Rechnungsprüfungsamt/-ämter
<b>Pkw</b>	Personenkraftwagen	<b>Tit.</b>	Titel
<b>RP</b>	Regierungspräsidium	<b>Tit.Gr.</b>	Titelgruppe
<b>RPA/RPÄ</b>	Rechnungsprüfungsamt/-ämter	<b>TU</b>	Technische Universität
<b>SAB</b>	Sächsische Aufbaubank GmbH (ab 2003: Sächsische Aufbaubank - Förderbank - AöR)	<b>üpl.</b>	überplanmäßig
<b>SächsABI.</b>	Sächsisches Amtsblatt	<b>UStG</b>	Umsatzsteuergesetz
<b>SächsBG</b>	Beamtengesetz für den Freistaat Sachsen (Sächsisches Beamten-gesetz)	<b>VE</b>	Verpflichtungsermächtigung
<b>SächsEigBVO</b>	Verordnung des SMI über die Wirtschaftsführung und das Rechnungswesen der kommunalen Eigenbetriebe (Sächsische Eigenbetriebsverordnung)	<b>Verg.Gr.</b>	Vergütungsgruppe
<b>SächsGemO</b>	Gemeindeordnung für den Freistaat Sachsen	<b>VHBV</b>	Vermögens- und Hochbauverwaltung
<b>SächsGVBl.</b>	Sächsisches Gesetz- und Verordnungsblatt	<b>VK</b>	Vollzeitkraft ist eine Rechengröße, bei der Vollzeit- und Teilzeitbeschäftigte auf Vollzeitbeschäftigte hochgerechnet werden.
<b>SächsHG</b>	Gesetz über die Hochschulen im Freistaat Sachsen (Sächsisches Hochschulgesetz) vom 11. Juni 1999	<b>VOB</b>	Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen (ehemals Verdingungsordnung für Bauleistungen)
<b>SächsKHG</b>	Gesetz zur Neuordnung des Krankenhauswesens (Sächsisches Krankenhausgesetz)	<b>VOB/A</b>	Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen Teil A (ehemals Verdingungsordnung für Bauleistungen Teil A)
<b>SächsKomZG</b>	Sächsisches Gesetz über kommunale Zusammenarbeit	<b>VOB/B</b>	Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen Teil B (ehemals Verdingungsordnung für Bauleistungen Teil B)
<b>SächsRKG</b>	Sächsisches Gesetz über die Reisekostenvergütung der Beamten und Richter (Sächsisches Reisekostengesetz)	<b>VOF</b>	Verdingungsordnung für freiberufliche Leistungen
<b>SäHO</b>	Sächsische Haushaltsordnung	<b>VOL</b>	Verdingungsordnung für Leistungen
<b>SGB</b>	Sozialgesetzbuch	<b>VOL/A</b>	Verdingungsordnung für Leistungen Teil A
<b>SIB</b>	Staatsbetrieb Sächsisches Immobilien- und Baumanagement	<b>VOL/B</b>	Verdingungsordnung für Leistungen Teil B
<b>SK</b>	Sächsische Staatskanzlei	<b>Vorl. VV-SäHO</b>	Vorläufige Verwaltungsvorschriften des SMF zur Vorläufigen Sächsischen Haushaltsordnung vom 13. Mai 1992
<b>SMF</b>	Sächsisches Staatsministerium der Finanzen		
<b>SMI</b>	Sächsisches Staatsministerium des Innern		
<b>SMJus</b>	Sächsisches Staatsministerium der Justiz		

<b>Vorl. VwV-SäHO</b>	Vorläufige Verwaltungsvorschriften des SMF zur Vorläufigen Sächsischen Haushaltsordnung vom 20. Oktober 1997
<b>VV/VwV</b>	Verwaltungsvorschrift
<b>VwV Gliederung und Gruppierung</b>	VwV des SMI über die Gliederung und Gruppierung der Haushalte, die Finanzplanung und weitere Muster für die Haushaltswirtschaft der Kommunen im Freistaat Sachsen
<b>VwV-DKfz</b>	Verwaltungsvorschrift des SMF über die Benutzung von Dienstkraftfahrzeugen in der Sächsischen Landesverwaltung
<b>VwVfG</b>	Verwaltungsverfahrensgesetz
<b>VwV-HWiF</b>	VwV des SMF zur Haushalts- und Wirtschaftsführung
<b>VwV-StBauE</b>	Verwaltungsvorschrift des SMI über die Vorbereitung, Durchführung und Förderung von Maßnahmen der städtebaulichen Erneuerung im Freistaat Sachsen





# JAHRESBERICHT

## Einleitung

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

Der Sächsische Rechnungshof prüft nach Art. 100 Abs. 1 der Verfassung des Freistaates Sachsen die gesamte Haushalts- und Wirtschaftsführung des Freistaates. Die überörtliche Kommunalprüfung führt der Sächsische Rechnungshof gemäß der Sächsischen Gemeindeordnung für alle Gemeinden und Landkreise sowie für kommunale Zusammenschlüsse und Stiftungen durch. In dieser Prüfungstätigkeit wird der Sächsische Rechnungshof von den ihm nachgeordneten Staatlichen Rechnungsprüfungsämtern Löbau, Wurzen und Zwickau unterstützt (§ 13 Rechnungshofgesetz).

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

Dem Bericht liegen Prüfungsergebnisse vor allem aus dem Jahr 2004, teilweise auch aus früheren Jahren oder aus dem Jahr 2005 zugrunde (§ 97 Abs. 3 SäHO). Der Abschnitt zur Haushaltsrechnung (§ 97 Abs. 2 Nr. 1 SäHO) bezieht sich auf das Jahr 2003. 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 den Jahresbericht 2004 beraten.

Die Rechnung des Sächsischen Rechnungshofs für das Hj. 2003 hat gem. § 101 SäHO der Sächsische Landtag geprüft. Er hat in seiner Sitzung am 23.06.2005 dem Präsidenten des Sächsischen Rechnungshofs Entlastung erteilt.

Der Haushalts- und Finanzausschuss des Sächsischen Landtages hat mit Beschluss vom 02.03.2005 den Sächsischen Rechnungshof gem. § 88 Abs. 3 SäHO beauftragt, zur Wertermittlung bei der Mitteldeutschen Leasing AG (MDL) ein Gutachten zu erstellen. Dieses wurde am 01.06.2005 dem Haushalts- und Finanzausschuss vorgelegt.

Der Sächsische Rechnungshof legte außerdem gem. § 88 Abs. 2 SÄHO die Beratende Äußerung „Kommunale Eigenbetriebe – Kritische Bestandsaufnahme und Handlungsempfehlungen“ (LT-DS 4/2582) vor.

Dieser Jahresbericht ist auch auf der Internetseite des Sächsischen Rechnungshofs ([www.rechnungshof.sachsen.de](http://www.rechnungshof.sachsen.de)) verfügbar.

# I. Haushaltsplan, Haushaltsvollzug und Haushaltsrechnung

## Haushaltsplan und Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 2003

1

### 1 Vorbemerkungen

Das Hj. 2003 stand unter dem Vorzeichen der anhaltend schwierigen Haushaltslage. Die Steuer- und steuerinduzierten Einnahmen sind gegenüber den im Haushaltsplan veranschlagten Beträgen um 390 Mio. € zurückgeblieben. Das SMF musste nach der Mai-Steuerschätzung ein alle Ressorts tangierendes Maßnahmenpaket schnüren, um die Einnahmelücke abzufangen. Mitte des Jahres wurde eine haushaltswirtschaftliche Sperre nach § 41 SÄHO in Höhe von 150 Mio. € ausgebracht. Darüber hinaus wurden u. a. Investitionen gestreckt, Investitionszuschüsse über Kreditmittel zwischenfinanziert und die Anpassung der Beamtenbesoldung zeitlich verschoben. Im Ergebnis führten die Sparmaßnahmen des Hj. 2003 zu den seit 1995 geringsten Istaussgaben. Trotzdem war für den Haushaltsausgleich (flutbereinigt) eine Nettokreditaufnahme in Höhe von 491,8 Mio. € (Vorjahr 460,3 Mio. €) erforderlich.

Der mit dem Jahr 2006 einsetzende Rückgang der Solidarpaktmittel und besorgniserregende Prognosen in der demographischen Entwicklung lassen eine Verbesserung der Einnahmesituation zukünftig nicht erwarten. Der Freistaat will ab 2009 ohne Nettoneuverschuldung auskommen. Der Weg dorthin kann unter den genannten Voraussetzungen nur über eine weiterhin konsequente Rückführung des Ausgabevolumens führen.

Die Hochwasserkatastrophe vom August des Jahres 2002 zeigte auch beim Haushaltsvollzug im Hj. 2003 ihre Wirkung. Nach der mittelfristigen Finanzplanung wird die Flut noch bis einschließlich 2006 den Haushalt des Freistaates beeinflussen. Weitere Erläuterungen hierzu enthält der folgende Pkt. 2.

In Beitrag Nr. 5 erläutert der SRH die Ergebnisse seiner Orientierungsprüfung zum Umsetzungsstand des NSM im Freistaat. Der SRH hat die Prüfung bewusst zu einem sehr frühen Zeitpunkt bei der Umsetzung des NSM-Konzeptes angesetzt, um rechtzeitig auf mögliche Fehlentwicklungen hinweisen und eine evtl. Perpetuierung in weiteren Erprobungen verhindern zu können.

### 2 Auswirkungen der Hochwasserkatastrophe auf die Haushaltswirtschaft des Freistaates Sachsen

Nach der Flutkatastrophe im August 2002 hat der Bund zur Beseitigung der verheerenden Schäden am 19.09.2002 das Flutopfersolidaritätsgesetz erlassen. Auf Grundlage dieses Gesetzes wurde ein nationaler Solidaritätsfonds „Aufbauhilfe“ eingerichtet, der u. a. mit Mitteln aus der Verschiebung der zweiten Stufe der Steuerreform gespeist wurde. Die sich aus der Verschiebung ergebenden Einnahmen wurden nach im Aufbauhilfefondsgesetz festgelegten Beträgen für Bund und Länder einschließlich ihrer Gemeinden mit einem Gesamtvolumen in Höhe von 6,281 Mrd. € dem Fonds zugeführt.

Der Freistaat Sachsen erhält als das am stärksten von der Flut betroffene Bundesland aufgrund einer Vereinbarung zwischen dem Bund und den Ländern vom Januar 2003 78,85 % der Mittel aus dem Aufbauhilfefonds.

Für den Zufluss der Gelder aus dem Aufbauhilfefonds wurde im Hj. 2002 das apl. Kap. 1504 eingerichtet. Dort wurden zwar alle Fluthilfefondsmittel für die Hj. 2003 und 2004 veranschlagt, die Abrechnung erfolgt aber überwiegend in den Kapiteln der betroffenen Ressorts. Zur Wahrung der Transparenz erhielten die Mittel die Funktionskennziffer 961.

Mit dem StHpl. 2005 und 2006 werden die Einnahmen und Ausgaben im Zusammenhang mit dem Aufbauhilfefonds im Wesentlichen in den jeweiligen Einzelplänen ausgebracht. Pauschalmittel, die Bundesmittel und Ausgaben des Programms „Wiederherstellung der Infrastruktur in den Kommunen“ und zentral anfallende Zweckausgaben werden weiterhin im Kap. 1504 veranschlagt.

Da Einnahmen und Ausgaben des Kap. 1504 und die ab 2005 in den Einzelplänen veranschlagten Mittel des Aufbauhilfefonds gemäß den Erläuterungen des Kap. 1504 ausgeglichen waren, wird der Haushaltsausgleich durch die Fluthilfemittel nicht beeinflusst. Die Änderung der Veranschlagung der Aufbauhilfefondsmittel ab 2005 erschwert insbesondere in der HR die Unterscheidung dieser Mittel von den sonstigen flutbedingten Einnahmen und Ausgaben.

Ab dem Hj. 2007 sind nach der mittelfristigen Finanzplanung keine Einnahmen und Ausgaben im Zusammenhang mit der Beseitigung der Flutschäden mehr vorgesehen. Damit soll haushaltsseitig der flutbedingte Wiederaufbau bis 2006 im Freistaat Sachsen abgeschlossen sein.

Aus Sicht des Gesamthaushaltes führt die Wiederaufbauhilfe zu einer Erhöhung des Haushaltsvolumens. Die Berechnung zur Einhaltung der noch geltenden Kriterien des nationalen Stabilitätspakts muss dies berücksichtigen (s. Beitrag Nr. 3, Pkt. 3).

Neben den Mitteln aus dem Aufbauhilfefonds sind für den Freistaat Sachsen im Zusammenhang mit der Flutkatastrophe zusätzliche Einnahmen und Ausgaben angefallen. So wurden z. B. Spenden bei den Ressorts vereinnahmt. Auch sind im Zusammenhang mit der Flut Personalkosten entstanden, die nicht vom Aufbauhilfefonds gedeckt wurden. Im Rahmen der innerstaatlichen Aufbauhilfe wurden Fachkräfte aus der Verwaltung in die Leitstelle für Wiederaufbau abgeordnet. Um zu gewährleisten, dass deren Arbeitsaufgaben weiterhin erfüllt werden, haben die Ressorts Aushilfskräfte befristet eingestellt. Diese Mittel wurden haushaltsseitig mit der Funktionskennziffer 961 versehen.

Bei der Prüfung der HR 2003 hat der SRH festgestellt, dass zwei flutbedingte Ausgabebetitel nicht unter die Funktionskennziffer 961 eingeordnet waren. Im Einzelnen waren hiervon folgende Titel betroffen:

Kapitel	Titel	Funktionskennziffer		Haushalts-Ist 2003	Haushalts-Ist 2004
0305	547 01	12	Psychosoziale Nachbetreuung von Flutopfern	75.235,27	73.993,29
0703	891 05	699	Zuschüsse an die SAB für die Erstattung von Finanzierungskosten der vom Hochwasser betroffenen Unternehmen	6.548,53	-

Es ist nicht auszuschließen, dass die HR weitere flutbedingte Ausgaben enthält.

Das SMF teilte mit, dass bereits jetzt flutbedingte Schäden aus regulären Haushaltsmitteln finanziert und langfristig in der Förderpolitik des Freistaates eingeordnet werden, da eine Auskömmlichkeit des Fonds nicht gegeben ist.

Die vom SRH zusätzlich berücksichtigten Einnahmen und Ausgaben belaufen sich auf folgende Beträge:

in T€	2003	2004
Einnahmen	465	320
Ausgaben	1.970	13.377

Der Ansicht des SMF, dass diese Beträge für die Gesamtaussage vernachlässigt werden können, kann sich der SRH nicht anschließen. Die zusätzlichen Ausgaben stehen für landeseigene Programme nicht zur Verfügung und engen den Handlungsrahmen weiter ein. Wir verweisen auf unsere Ausführungen zu den Rechtsbindungs- und Refinanzierungsstrukturen in Pkt. 4.1 des Beitrages Nr. 2.

Die folgende Tabelle enthält sämtliche Einnahmen und Ausgaben, die mit der Funktionskennziffer 961 gekennzeichnet sind, unter Einbeziehung der zwei o. g. Haushaltsstellen, die der SRH als flutbedingte Ausgaben bei der Prüfung der HR ermittelt hat.

Hochwasserbedingte Einnahmen und Ausgaben in €					
	2002 Ist	2003 Ist	2004 Ist	2005 StHpl.	2006 StHpl.
<b>Summe Einnahmen*</b>	<b>609.932.050,09</b>	<b>1.543.668.911,30</b>	<b>1.073.075.846,63</b>	<b>1.186.727.800,00</b>	<b>257.345.000,00</b>
davon entfallen auf					
HGr. 1	0,00	12.166.015,36	1.980.425,65	0,00	0,00
HGr. 2	71.746.081,63	456.552.627,81	51.418.155,12	20.833.100,00	1.350.000,00
HGr. 3	538.185.968,46	1.074.950.268,13	1.019.677.265,86	1.165.894.700,00	255.995.000,00
<b>Summe Ausgaben*</b>	<b>609.642.312,88</b>	<b>1.545.173.613,99</b>	<b>1.086.133.125,82</b>	<b>1.189.127.800,00</b>	<b>259.745.000,00</b>
davon entfallen auf					
HGr. 4	0,00	1.249.782,89	2.601.468,88	2.400.000,00	2.400.000,00
HGr. 5	1.078.779,56	20.905.617,19	8.199.192,76	8.599.300,00	2.220.000,00
HGr. 6	55.669.950,75	220.832.717,88	56.129.746,72	13.973.800,00	0,00
HGr. 7	67.611.499,46	291.269.729,62	217.824.981,89	272.754.300,00	118.646.000,00
HGr. 8	485.282.083,11	1.010.915.766,41	801.377.735,57	891.400.400,00	136.479.000,00

\* Die Unterschiedsbeträge bei den Einnahmen und Ausgaben ergeben sich aus den zusätzlichen Mitteln (wie oben beschrieben) und zeitlichen Verzögerungen bei der Abarbeitung der notwendigen Maßnahmen zur Beseitigung der Flutfolgen.

In den nachfolgenden Darstellungen der Beiträge Nr. 1 bis 3 wurden für die Hj. 2002 bis 2006 von den Einnahmen und Ausgaben alle flutbedingten Mittel entsprechend der oben dargestellten Tabelle zum Abzug gebracht. Diese „Flutbereinigung“ ist notwendig, um die Vergleichbarkeit der Einnahmen und Ausgaben über die Haushaltsjahre zu wahren. Bei den angegebenen flutbereinigten Einnahmen und Ausgaben handelt es sich um die flutbereinigten bereinigten Einnahmen und Ausgaben. Das SMF berechnet die „Flutbereinigung“ in der Regel ausschließlich mit den Mitteln des Aufbauhilfefonds (Kap. 1504). Die Angaben des SRH unterscheiden sich daher im Weiteren von denen des SMF. Der SRH hat sich für die beschriebene Darstellung entschieden, um einen

möglichst umfassenden Überblick über die Auswirkungen der Flut auf den sächsischen Haushalt zu geben.

Das diesem Jahresbericht zugrunde liegende Hj. 2003 weist im Hinblick auf die finanziellen Folgen der Flut eine Besonderheit auf: Die Bundesländer mussten im Jahr 2003 ihre Anteile in den Aufbauhilfefonds leisten. Der Beitrag des Freistaates wurde im Kap. 1528 unter Tit. 634 01 in Höhe von 41.749.999 € und unter Tit. 884 01 in Höhe von 106.250.001 € als Zuführung an den Fonds des Bundes „Wiederaufbauhilfe Hochwasser 2002“ abgerechnet. Die Gesamtleistung von Sachsen betrug in Summe 148 Mio. €. Diese einmaligen Zahlungen sind zwar durch die Hochwasserflut verursacht, fallen aber als Fondseinzahlung nicht unter die Funktionskennziffer 961 und finden in o. a. Tabelle keine Berücksichtigung. Es handelt sich jedoch um Mittel, die der Freistaat Sachsen aus eigener Kraft aufbringen musste.

Die vom SRH in der Vergangenheit angebotenen Ländervergleiche der Eckdaten der Haushalte gestalten sich für den Zeitraum 2002 bis 2006 als problematisch, da keine flutbereinigten Haushaltsdaten der anderen Länder vorliegen. Im Einzelnen handelt es sich dabei aber eher um eine geringfügige Beeinflussung, da auf die anderen neuen Bundesländer insgesamt nur 16,28 % des Aufbauhilfefonds entfallen.

### 3 Staatshaushaltsplan 2003/2004

Der Landtag hat den Doppelhaushalt 2003/2004 in Einnahmen und Ausgaben für das Hj. 2003 auf 17.977.671.900 € festgestellt. Im Hj. 2002 waren Gesamteinnahmen und -ausgaben von je 16.081.046.563,35 € geplant. Bereinigt um die flutbedingten Einnahmen und Ausgaben ergibt sich ein Haushaltsvolumen 2003 von 15.432.071.900 €. Insgesamt betrachtet ist das Haushaltsvolumen 2003 gegenüber dem Vorjahr um 11,8 % gestiegen, flutbereinigt ergibt sich eine Verringerung gegenüber 2002 um 4,0 %.

Der StHpl. enthält für das Hj. 2003 Verpflichtungsermächtigungen (VE) in Höhe von 2.605.284,1 T€. Das bedeutet eine leichte Erhöhung gegenüber dem Vorjahr (2.237.050,8 T€).

## 4 Haushaltsrechnung

### 4.1 Gesamtrechnung

Das SMF hat dem Landtag und dem SRH die HR für das Jahr 2003 am 23.11.2004 übersandt.

Die Gesamtrechnung stellt sich zusammengefasst wie folgt dar:

Zusammengefasste Gesamtrechnung Hj. 2003	Einnahmen in €	Ausgaben in €
Haushaltsbeträge (StHpl.)	17.977.671.900,00	17.977.671.900,00
<i>Haushaltsbeträge (StHpl.) flutbereinigt</i>	<i>15.432.071.900,00</i>	<i>15.432.071.900,00</i>
Vorjahresreste	477.353.849,90	477.353.849,90
<i>Vorjahresreste flutbereinigt</i>	<i>477.353.849,90</i>	<i>477.187.476,52</i>
<b>Gesamt-Soll</b>	<b>18.455.025.749,90</b>	<b>18.455.025.749,90</b>
<b><i>Gesamt-Soll flutbereinigt</i></b>	<b><i>15.909.425.749,90</i></b>	<b><i>15.909.259.376,52</i></b>

Zusammengefasste Gesamtrechnung Hj. 2003	Einnahmen in €	Ausgaben in €
Istergebnisse (HR)	16.695.785.018,61	16.695.785.018,61
<i>Istergebnisse flutbereinigt</i>	<i>15.152.116.107,31</i>	<i>15.150.611.404,62</i>
Verbliebene Reste	318.603.486,99	318.603.486,99
<i>Verbliebene Reste flutbereinigt</i>	<i>318.603.486,99</i>	<i>318.502.909,25</i>
<b>Gesamt-Ist</b>	<b>17.014.388.505,60</b>	<b>17.014.388.505,60</b>
<b><i>Gesamt-Ist flutbereinigt</i></b>	<b><i>15.470.719.594,30</i></b>	<b><i>15.469.114.313,87</i></b>

Die Isteinnahmen und -ausgaben liegen jeweils um 1.440.637.244,30 € unter den im StHpl. veranschlagten Einnahmen und Ausgaben. Flutbereinigt haben sich im Haushaltsvollzug in Höhe von 438.706.155,60 € geringere Einnahmen und in Höhe von 440.144.859,65 € geringere Ausgaben ergeben, als im StHpl. vorgesehen waren.

## 4.2 Haushaltsausgleich

Der Ausgleich von Einnahmen und Ausgaben des Haushaltsjahres ergibt sich aus dem Haushaltsabschluss, der den kassenmäßigen Abschluss und den Haushaltsabschluss umfasst.

### 4.2.1 Kassenmäßiger Abschluss

Der kassenmäßige Haushaltsabschluss stellt die Isteinnahmen den -ausgaben gegenüber. Mit Einnahmen und Ausgaben in Höhe von 16.695.785.018,61 € weist er im Hj. 2003 ein ausgeglichenes Ergebnis auf.

### 4.2.2 Haushaltmäßiger Abschluss

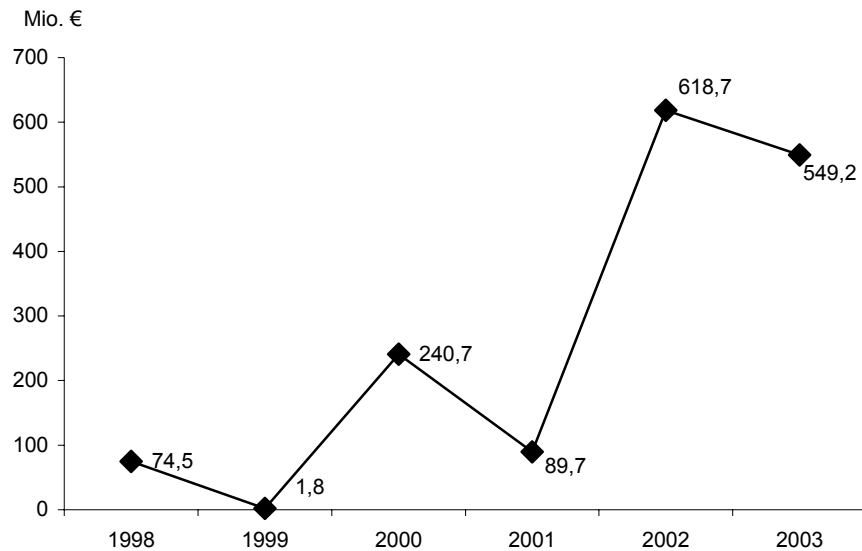
Der haushaltmäßige Abschluss erfasst neben den Istergebnissen die Haushaltsreste. Für das Jahr 2003 ergeben Gesamteinnahmen und -ausgaben jeweils in Höhe von 17.014.388.505,60 € einen ebenfalls ausgeglichenen Haushaltsabschluss.

Für den Haushaltsausgleich war jedoch die Aufnahme neuer Kredite notwendig. Der Finanzierungsbedarf im Haushaltsjahr lässt sich anhand des Finanzierungssaldos darstellen. Dazu werden die Einnahmen und Ausgaben, bereinigt um sämtliche besondere 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, gegenübergestellt. Der Unterschiedsbetrag dieser bereinigten Einnahmen und Ausgaben ergibt den Finanzierungssaldo:

Einnahmen	Gesamt-Ist	17.014.388.505,60 €
	Einnahmereste	318.603.486,99 €
	Nettokreditaufnahme	491.813.912,91 €
	Entnahme aus Rücklagen, Fonds und Stöcken	56.465.215,40 €
	Haushaltstechnische Verrechnungen	5.151.843,61 €
	Bereinigte Einnahmen	16.142.354.046,69 €
Ausgaben	Gesamt-Ist	17.014.388.505,60 €
	Ausgabereste	318.603.486,99 €
	Zuführung zu Rücklagen, Fonds und Stöcke	1.716.332,22 €
	Haushaltstechnische Verrechnungen	2.561.135,26 €
	Bereinigte Ausgaben	16.691.507.551,13 €
<b>Finanzierungssaldo 2003</b>		<b>-549.153.504,44 €</b>

Der Finanzierungssaldo wurde in Höhe von 492 Mio. € durch Aufnahme neuer Schulden am Kreditmarkt und in Höhe von 56 Mio. € durch Einnahmen aus der Auflösung von Rücklagen, die in den Vorjahren gebildet wurden, ausgeglichen.

Die Entwicklung der Finanzierungssalden seit 1998 ist im folgenden Diagramm dargestellt:

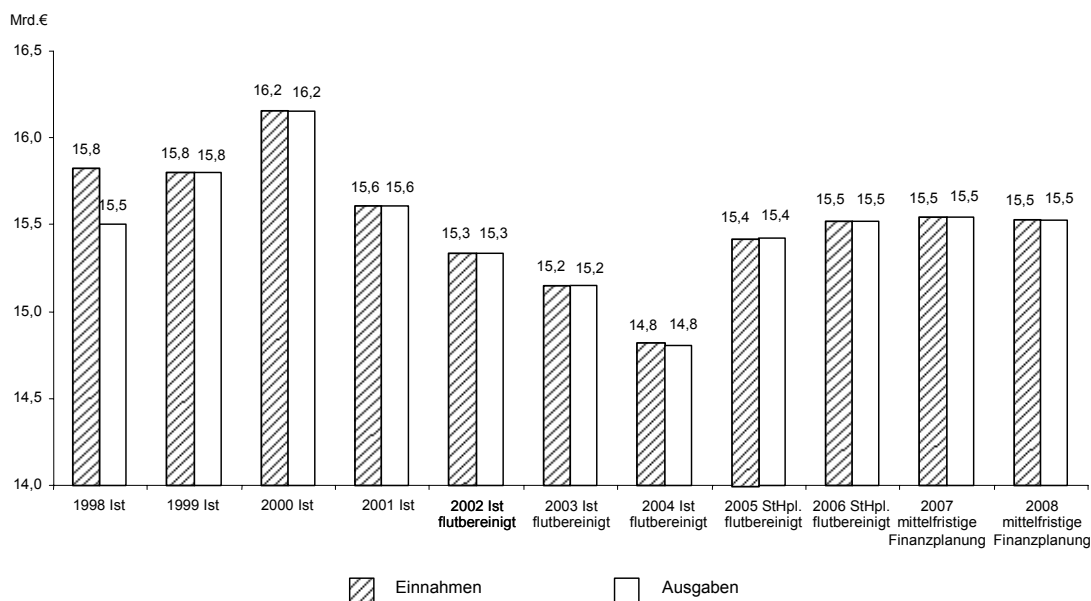


Gegenüber dem enormen Anstieg des Saldos im Hj. 2002 ergab sich für das Hj. 2003 zwar ein leicht rückläufiger Finanzierungssaldo. Das im Vergleich zu den Vorjahren jedoch weiterhin hohe Niveau ist Ausdruck der anhaltend sehr schlechten Haushaltsslage.

## 5 Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben

Die folgende Grafik bildet die Entwicklung der Haushaltsvolumina von 1998 bis 2008 ab. Für die Jahre 1998 bis 2004 wurden die Istergebnisse, für 2005 und 2006 die Gesamtausgaben und -einnahmen des StHpl. sowie für 2007 und 2008 die der mittelfristigen Finanzplanung zugrunde gelegt. Die Jahre 2002 bis 2006 werden flutbereinigt dargestellt.





Die flutbereinigten Isteinnahmen und -ausgaben sind auch im Hj. 2003 weiter rückläufig. Sie liegen nunmehr bereits um 1 Mrd. € unter denen des Jahres 2000. Dies bringt die zwangsläufige Reaktion auf die Einnahmerückgänge zum Ausdruck. Für die Hj. 2005 bis 2008 bleibt abzuwarten, ob die Erwartungen der Staatsregierung an die Einnahmesituation erfüllt werden können.

## 6 Zusammensetzung des Staatshaushaltes

In den folgenden Übersichten sind die Einnahmen und Ausgaben des sächsischen Haushalts nach Haupt- und wichtigen Obergruppen zusammengestellt. Die Zusammenfassung bietet einen Überblick über den Aufbau des Staatshaushaltes. Die Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben der sächsischen Staatsfinanzen wird in Beitrag Nr. 2 näher erläutert.

HGr./OGr.	Einnahmen	HR 2001	HR 2002	HR 2003	Ist 2004	StHpl. 2005	StHpl. 2006
in Mio. €							
<b>0</b>	<b>Steuern und steuerähnliche Abgaben</b>	7.981,2	7.254,1	<b>7.422,2</b>	7.385,4	7.371,8	7.625,6
	Veränderung in % zum Vorjahr	-2,2	-9,1	<b>2,3</b>	-0,5	-0,2	3,4
	- darunter Steuern	7.958,6	7.229,9	<b>7.413,1</b>	7.357,8	7.356,0	7.609,6
	Veränderung in % zum Vorjahr	-2,3	-9,2	<b>2,5</b>	-0,7	0,0	3,4
<b>1</b>	<b>Verwaltungseinnahmen</b>	570,2	529,1	<b>538,3</b>	514,1	452,0	433,0
	Veränderung in % zum Vorjahr	0,7	-7,2	<b>1,7</b>	-4,5	-12,1	-4,2
	- flutbereinigt		529,1	<b>526,1</b>	512,1	452,0	433,0
	Veränderung in % zum Vorjahr		-7,2	<b>-0,6</b>	-2,7	-11,7	-4,2

HGr./ OGr.	Einnahmen	HR 2001	HR 2002	HR 2003	Ist 2004	StHpl. 2005	StHpl. 2006
in Mio. €							
<b>2</b>	<b>Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen</b>	4.688,0	5.422,7	<b>5.681,5</b>	5.282,8	5.530,4	5.545,9
	Veränderung in % zum Vorjahr	1,8	15,7	<b>4,8</b>	-7,0	4,7	0,3
	- flutbereinigt		5.351,0	<b>5.224,9</b>	5.231,4	5.509,5	5.544,5
	Veränderung in % zum Vorjahr		14,1	<b>-2,4</b>	0,1	5,3	0,6
	- darunter						
	Bund-/Länderfinanzausgleich	1.194,1	964,0	<b>878,8</b>	954,6	956,5	993,1
	Fehlbetrags-BEZ	455,9	414,6	<b>416,9</b>	433,2	366,5	373,3
	Sonderbedarfs-BEZ	1.870,3	2.752,3	<b>2.752,3</b>	2.752,3	2.746,4	2.733,1
<b>3 ohne 32</b>	<b>Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen, besondere Finanzierungseinnahmen</b>	2.156,3	2.274,1	<b>2.562,0</b>	2.315,1	2.904,4	1.920,7
	Veränderung in % zum Vorjahr	-17,2	5,5	<b>12,7</b>	-9,6	25,5	-33,9
	- flutbereinigt		1.735,9	<b>1.487,0</b>	1.295,4	1.758,5	1.664,7
	Veränderung in % zum Vorjahr		-19,5	<b>-14,3</b>	-12,9	34,2	-4,2
	<b>„Ordentliche“ Einnahmen</b>	15.395,6	15.480,0	<b>16.204,0</b>	15.497,4	16.258,5	15.525,2
	- flutbereinigt		14.870,1	<b>14.660,3</b>	14.424,3	15.071,7	15.267,8
<b>32</b>	<b>Nettokreditaufnahme</b>	208,3	460,3	<b>491,8</b>	393,4	350,0	250,0
	Veränderung in % zum Vorjahr	-5,2	121,0	<b>6,8</b>	-20,0	-11,0	-28,6
	<b>Istergebnis/Gesamteinnahmen</b>	15.603,9	15.940,3	<b>16.695,8</b>	15.890,8	16.608,5	15.775,2
	Veränderung in % zum Vorjahr	-3,4	2,2	<b>4,7</b>	-4,8	4,5	-5,0
	- flutbereinigt		15.330,4	<b>15.152,1</b>	14.817,7	15.421,8	15.517,8
	Veränderung in % zum Vorjahr		-1,8	<b>-1,2</b>	-2,2	4,1	0,6
	<b>Übertragene Einnahmereste</b>	700,6	477,4	<b>318,6</b>			
	<b>Gesamt-Ist</b>	16.304,5	16.417,7	<b>17.014,4</b>	15.890,8	16.608,5	15.775,2
	Veränderung in % zum Vorjahr	-3,2	0,7	<b>3,6</b>	-6,6	4,5	-5,0
	- flutbereinigt		15.807,8	<b>15.470,7</b>	14.817,7	15.421,8	15.517,8
	Veränderung in % zum Vorjahr		-3,0	<b>-2,1</b>	-4,2	4,1	0,6
	<b>Bereinigte Einnahmen<sup>1)</sup></b>	15.384,2	15.304,6	<b>16.142,4</b>	15.494,9	16.258,2	15.524,9
	- flutbereinigt		14.694,7	<b>14.598,7</b>	14.421,8	15.071,4	15.267,5

<sup>1)</sup> Vgl. Erläuterungen unter Pkt. 4.2.2.

HGr./ OGr.	Ausgaben	HR 2001	HR 2002	HR 2003	Ist 2004	StHpl. 2005	StHpl. 2006
in Mio. €							
<b>4</b>	<b>Personalausgaben</b>	4.136,2	4.214,2	<b>4.273,0</b>	4.188,7	4.294,7	4.309,9
	Veränderung in % zum Vorjahr	-9,5	1,9	<b>1,4</b>	-2,0	2,5	0,4
	- flutbereinigt		4.214,2	<b>4.271,7</b>	4.186,1	4.292,3	4.307,5
	Veränderung in % zum Vorjahr		1,9	<b>1,4</b>	-2,0	2,5	0,4
<b>51 bis 54</b>	<b>Sächliche Verwaltungs- ausgaben</b>	767,2	743,0	<b>742,9</b>	781,7	765,3	714,7
	Veränderung in % zum Vorjahr	2,9	-3,2	<b>0,0</b>	5,2	-2,1	-6,6
	- flutbereinigt		741,9	<b>722,0</b>	773,5	756,7	712,5
	Veränderung in % zum Vorjahr		-3,3	<b>-2,7</b>	7,1	-2,2	-5,8
<b>56, 57</b>	<b>Ausgaben für den Schul- dienst</b>	589,5	588,2	<b>593,5</b>	568,9	607,3	642,1
	Veränderung in % zum Vorjahr	4,9	-0,2	<b>0,9</b>	-4,2	6,8	5,7
<b>6</b>	<b>Zuweisungen und Zu- schüsse mit Ausnahme für Investitionen</b>	5.953,7	6.184,5	<b>6.416,1</b>	6.103,8	6.401,3	6.366,7
	Veränderung in % zum Vorjahr	12,4	3,9	<b>3,7</b>	-4,9	4,9	-0,5
	- flutbereinigt		6.128,8	<b>6.195,2</b>	6.047,7	6.387,3	6.366,7
	Veränderung in % zum Vorjahr		2,9	<b>1,1</b>	-2,4	5,6	-0,3
<b>7, 8</b>	<b>Investitionsausgaben</b>	4.027,3	4.193,4	<b>4.666,0</b>	4.241,5	4.539,6	3.741,5
	Veränderung in % zum Vorjahr	-18,6	4,1	<b>11,3</b>	-9,1	7,0	-17,6
	- flutbereinigt		3.640,5	<b>3.363,9</b>	3.222,3	3.375,4	3.486,3
	Veränderung in % zum Vorjahr		-9,6	<b>-7,6</b>	-4,2	4,8	3,3
	- darunter						
	Baumaßnahmen	541,8	504,4	<b>724,1</b>	682,2	804,5	715,3
	- flutbereinigt		436,8	<b>432,9</b>	464,4	531,7	596,6
	Sonstige Sachinvestitionen	142,2	120,3	<b>108,6</b>	102,9	159,2	150,1
	- flutbereinigt		115,7	<b>102,7</b>	100,3	154,6	150,1
	Investitionsförderung	3.343,4	3.568,7	<b>3.833,3</b>	3.456,4	3.575,9	2.876,0
	- flutbereinigt		3.088,0	<b>2.828,3</b>	2.657,7	2.689,1	2.739,5
<b>9</b>	<b>Besondere Finanzierungs- ausgaben</b>	130,0	17,1	<b>4,3</b>	6,2	0,3	0,3
	Veränderung in % zum Vorjahr	283,8	-86,9	<b>-75,0</b>	44,1	-95,5	1,9
<b>Istergebnis/Gesamtausgaben</b>		15.603,9	15.940,3	<b>16.695,8</b>	15.890,8	16.608,5	15.775,2
	Veränderung in % zum Vorjahr	-3,4	2,2	<b>4,7</b>	-4,8	4,5	-5,0
	- flutbereinigt		15.330,7	<b>15.150,7</b>	14.804,7	15.419,3	15.515,4
	Veränderung in % zum Vorjahr		-1,8	<b>-1,2</b>	-2,3	4,2	0,6

HGr./ OGr.	Ausgaben	HR 2001	HR 2002	<b>HR 2003</b>	Ist 2004	StHpl. 2005	StHpl. 2006
in Mio. €							
<b>Übertragene Ausgabereste</b>		700,6	477,4	<b>318,6</b>			
<b>Gesamt-Ist</b>		16.304,5	16.417,7	<b>17.014,4</b>	15.890,8	16.608,5	15.775,2
	Veränderung in % zum Vorjahr	-3,2	0,7	<b>3,6</b>	-6,6	4,5	-5,0
	- flutbereinigt		15.808,0	<b>15.469,3</b>	14.804,7	15.419,3	15.515,4
	Veränderung in % zum Vorjahr		-3,0	<b>-2,1</b>	-4,3	4,2	0,6
<b>Bereinigte Ausgaben</b> <sup>1) 2)</sup>		15.473,9	15.923,3	<b>16.691,5</b>	15.884,6	16.608,2	15.774,9
	- flutbereinigt		15.313,6	<b>15.146,3</b>	14.798,5	15.419,1	15.515,2

<sup>1)</sup> Vgl. Erläuterungen unter Pkt. 4.2.2.

<sup>2)</sup> Durch Rundungen können geringfügige Abweichungen der Summen der Einzelbeträge von den angegebenen Summen auftreten.

Wie im Vorjahr spiegeln die Haushaltszahlen des Jahres 2003 die Flutfolgen deutlich wider. Insbesondere die Investitionsausgaben sind maßgeblich durch die Maßnahmen zur Beseitigung der Flutkatastrophe geprägt. Betrachtet man die Zahlen flutbereinigt, ist der Sparzwang klar zu erkennen. So liegen die Investitionsausgaben wiederum deutlich unter den Werten des Vorjahres.

Das SMF teilt mit, dass der Rückgang der flutbereinigten Investitionsausgaben nicht allein mit dem Sparzwang begründet werden kann. Es muss zum einen davon ausgegangen werden, dass sowohl im kommunalen als auch Landesbereich „normale“ Investitionen durch Investitionen im Bereich der Schadensbeseitigung von Hochwasserschäden verdrängt wurden. Zusätzlich dürfte darüber hinaus eine Rolle gespielt haben, dass es administrative Kapazitätsgrenzen bei der Bewältigung von Investitionen innerhalb eines bestimmten Zeitraumes gibt, die im Rahmen von Prioritätssetzungen dazu führten, dass normale Investitionen zurückgestellt wurden. Insoweit ist der Rückgang der flutbereinigten Investitionen zu relativieren. Dies lässt sich auch anhand der Entwicklungstendenz der flutbereinigten Investitionsausgaben bis zum Jahr 2006 feststellen.

## 7 Haushaltsreste, Vorgriffe

Haushaltsreste werden haushaltstechnisch wie bereits geleistete Ausgaben und wie bereits eingegangene Einnahmen behandelt. Haushaltsvorgriffe werden in der HR als „negative Ausgabereste“ dargestellt.

### 7.1 Einnahmereste

Bis zur Höhe der zu übertragenden Ausgabereste können aus nicht verbrauchten Kreditermächtigungen Einnahmereste für das neue Haushaltsjahr gebildet werden. Aus dem Hj. 2003 wurden in das Hj. 2004 auf diese Weise Einnahmereste in Höhe von 318.603.486,99 € (Vorjahr 477 Mio. €) übertragen.

### 7.2 Ausgabereste

Grundsätzlich stehen die im Haushaltsplan veranschlagten Mittel nur für ein Haushaltsjahr zur Verfügung. In besonderen Fällen können nicht verbrauchte Ausgabemittel in das folgende Haushaltsjahr übernommen werden. Nach § 19 SäHO können Investi-

tionsausgaben 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).

Der im Haushaltsabschluss dargestellte Betrag der Nettoausgabereste ergibt sich aus der Summe der Ausgabereste (Bruttoausgabereste) gekürzt um die Vorgriffe.

### 7.2.1 Ermittlung der Bruttoausgabereste

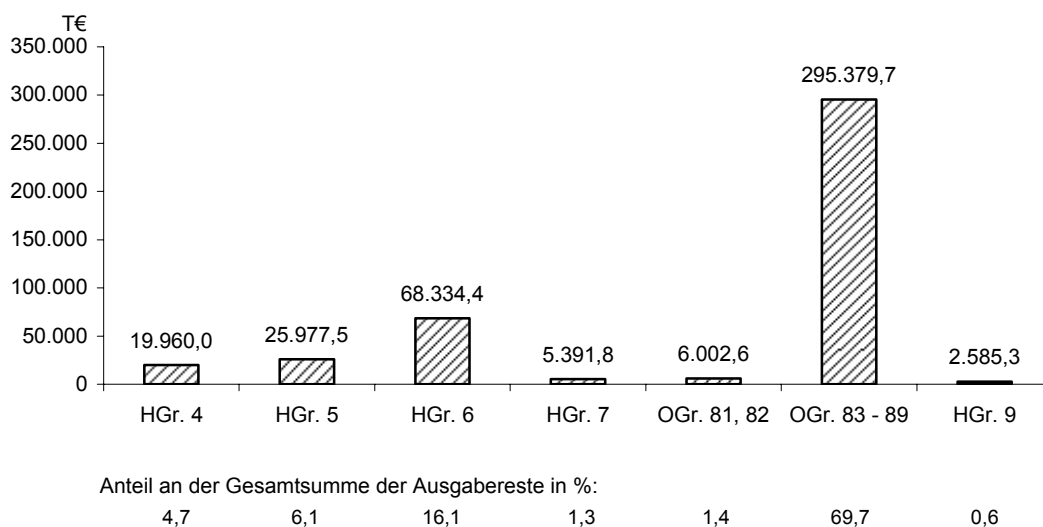
Die HR 2003 weist Nettoausgabereste in Höhe von 318.603.486,99 € aus. Die Gesamtsumme der Vorgriffe betrug 105.027.803,92 €. Es ergeben sich daher Bruttoausgabereste von 423.631.290,91 €.

Die Bruttoausgabereste und Vorgriffe verteilen sich wie folgt auf die Einzelpläne:

Epl.	Bruttoausgabereste	Vorgriffe in T€	Nettoausgabereste
01	29,1	0,0	29,1
02	202,4	-372,9	-170,5
03	16.473,7	-239,6	16.234,1
04	1.972,0	0,0	1.972,0
05	2.849,7	-2.575,7	274,0
06	24,3	-14,1	10,2
07	194.599,0	-55.798,9	138.800,0
08	15.916,6	-299,6	15.617,0
09	65.458,6	-30.192,0	35.266,6
11	43,1	0,0	43,1
12	41.772,3	-15.534,9	26.237,4
14	3.144,2	0,0	3.144,2
15	81.146,3	0,0	81.146,3
	<b>423.631,3</b>	<b>-105.027,8</b>	<b>318.603,5</b>

Die Schwerpunkte bei der Bildung von Ausgaberesten lagen wie in den Vorjahren in den fördermittelverwaltenden Ressorts (Epl. 07, 09, 12) und im Epl. 15. Ursachen für diese Konzentration der Ausgabereste sind rechtliche Verpflichtungen aus Förderprogrammen, die über das Haushaltsjahr hinaus bestehen. Im Epl. 15 entfallen 92 % der Ausgabereste auf das Kap. 1530 (Kommunaler Finanzausgleich).

## 7.2.2 Aufgliederung nach der Haushaltssystematik



Im Hj. 2003 wurden **72,4 %** der Haushaltsreste **für investive Ausgaben** (HGr. 7, OGr. 81, 82 und OGr. 83 bis 89) gebildet, in der Hauptsache (69,7 %) für Investitionsfördermaßnahmen (OGr. 83 bis 89). Der Anteil der Ausgabenreste für Eigeninvestitionen des Freistaates (HGr. 7 und OGr. 81, 82) beträgt 2,7 %.

**27 %** der Ausgaberreste entfallen auf **konsumtive Ausgaben**, wobei den größten Teil die laufenden Zuweisungen und Zuschüssen (HGr. 6) mit rd. 68 Mio. € ausmachen. Davon wurde ein Ausgaberrst in Höhe 30,5 Mio. € im Kap. 1530 (Kommunaler Finanzgleich) für Zuweisungen zum Ausgleich besonderen Bedarfs gebildet.

Die übrigen Ausgaberreste (0,6 %) betreffen die HGr. 9. Im Kap. 1510 (Kapital und Schulden) entfallen rd. 2,6 Mio. € auf Ausgaberreste für Auszahlungen von zweckgebundenen Einnahmen für den Bund aus der Inanspruchnahme von Gewährleistungen.

Bei den Personalausgaben (HGr. 4) ergaben sich die Reste zu 96 % im Geschäftsbereich des SMWK bei den Haushaltsansätzen für die Vergütung der Zeit- und Aushilfsbeschäftigten von Hochschulen und weiterer Einrichtungen.

Die Ausgaberreste der sächlichen Verwaltungsausgaben (HGr. 5) entfallen in Höhe von 15 Mio. € (rd. 59,3 %) auf die Ausgaberreste des Epl. 12. Die Ausgaben wurden dort größtenteils in sonderfinanzierten Bereichen z. B. bei den Hochschulen und Universitäten übertragen. 28 % (7 Mio. €) betreffen den Sachaufwand in den budgetierten Forstämtern (Kap. 961).

## 7.2.3 Ausgaberreste aus Fördermitteln

Im Hj. 2003 wurden 85,9 % der Bruttoausgaberreste für Zuwendungen und Zuweisungen des Freistaates zur Erfüllung förderpolitischer Zwecke gebildet (HGr. 6 und OGr. 83 bis 89).

Auf die 15 ressortübergreifenden Förderbereiche des sächsischen Förderprofils verteilt, ergeben sich bei der Bildung der Ausgabestelle folgende Schwerpunkte:

Ausgabestelle 2003 aus Fördermitteln	Sächliche Verwaltungsausgaben		Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen		Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen	
	(HGr. 5)		(HGr. 6)		(OGr. 83 bis 89)	
	T€	%	T€	%	T€	%
	25.977,5	100,0	68.334,4	100,0	295.379,7	100,0
darunter Zuwendungen entsprechend sächsischem Förderprofil	1.387,2	5,3	35.623,9	52,1	280.674,2	95,0
Aufteilung auf die Förderbereiche:						
1 Wohnungsbau	0,0	0,0	0,0	0,0	5.736,7	1,9
2 Verkehr (ÖPNV und Straßenbau)	0,0	0,0	0,0	0,0	74.654,4	25,3
3 Schulen und Sport	0,0	0,0	43,6	0,1	16.523,1	5,6
4 Immissionsschutz und erneuerbare Energien	0,0	0,0	0,0	0,0	**	
5 Fremdenverkehr	0,0	0,0	0,0	0,0	**	
6 Landwirtschaft i. e. S.	0,0	0,0	4.320,7	6,3	5.648,4	1,9
7 Stadt- und Dorferneuerung	0,0	0,0	581,0	0,9	8.208,5	2,8
8 Gesundheitswesen	0,0	0,0	0,0	0,0	11.440,2	3,9
9 Soziale Infrastruktur	0,0	0,0	1,4	0,0	2.283,2	0,8
10 Wirtschaftsförderung	1.171,6	4,5	0,0	0,0	5.376,9	1,8
11 Wasserwirtschaft	0,0	0,0	0,0	0,0	44.878,0	15,2
12 Abfall/Altlasten	0,0	0,0	0,0	0,0	**	
13 Forschungs- und Technologieförderung	0,0	0,0	0,0	0,0	10.844,1	3,7
14 Arbeitsmarktpolitische Förderung	0,0	0,0	0,0	0,0	**	
15 Sonstiges	215,6	0,8	30.677,2	44,9	10.311,2	3,5
Nicht aufteilbar*	0,0	0,0	0,0	0,0	84.769,4	28,7

\* Die Position „Nicht aufteilbar“ enthält die Ausgabestelle, die entsprechend dem sächsischen Förderprofil mehreren Förderbereichen zugeordnet werden. Es sind ausschließlich Reste für die OGr. 83 bis 89 enthalten und alle Förderbereiche außer 1,3 und 9 betroffen.

\*\* Zu diesen Förderbereichen sind Ausgabestelle ausschließlich in der Position „Nicht aufteilbar“ enthalten.

Die übertragenen Reste innerhalb der HGr. 6 können zu 52,1 % und unter den OGr. 83 bis 89 zu 95 % dem förderprogrammgebundenen Zuwendungsbereich zugeordnet werden.

In der HGr. 6 ist ein Ausgabestell für den Kommunalen Finanzausgleich in Höhe von 30,5 Mio. € enthalten (in der Tabelle „Sonstiges“). Bei den Zuweisungen und Zuschüssen für Investitionen heben sich die Anteile der Förderbereiche Verkehr und Wasserwirtschaft deutlich von den übrigen Bereichen ab.

Bei den nicht auf die Förderbereiche aufteilbaren Ausgabestellen entfallen 95 % auf zwei Ausgabestellen in Höhe von 21,3 und 59,1 Mio. €, die den beiden Förderbereichen Fremdenverkehr (5) und Wirtschaftsförderung (10) zuzuordnen sind. Bei den Resten handelt es sich um Mittel aus der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“.

### 7.3 Ordnungsmäßigkeit der Übertragung von Ausgaberesten des Haushaltsjahres 2003

Grundsätzlich gelten die Ermächtigungen des Haushaltsplanes Ausgaben zu leisten nur für das betreffende Haushaltsjahr. Im Haushaltsvollzug kann es notwendig werden, hiervon Ausnahmen zuzulassen. Ausgaben, die bis zum Ende des Haushaltsjahres noch nicht geleistet wurden, können deshalb unter bestimmten Voraussetzungen als Ausgabereist übertragen werden.

Nach § 19 SäHO sind Ausgaben für Investitionen und Ausgaben aus zweckgebundenen Einnahmen übertragbar. Bei Investitionen sind zeitliche Verzögerungen kaum vermeidbar und die Übertragbarkeit der Investitionsausgaben sichert eine kontinuierliche Haushaltswirtschaft. Mit der Übertragung von Ausgaben aus zweckgebundenen Mitteln wird die Einhaltung der Zweckbestimmung gewährleistet. Durch Haushaltsvermerk im Haushaltsplan können daneben weitere Ausgaben für übertragbar erklärt werden, wenn dies ihre wirtschaftliche und sparsame Verwendung fördert. 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 Ausgabereiste des Hj. 2003 lassen sich nach der dargestellten Art der Übertragbarkeit der Ausgaben wie folgt aufschlüsseln:

Ausgabereiste 2003 nach Art der Übertragbarkeit	€	%
<b>1. Übertragung von Haushaltsresten aus</b>		
investiven Ausgaben und Ausgaben aus zweckgebundenen Einnahmen sowie Ausgaben mit Übertragungsvermerk	416.132.812,82	98,2
<b>2. Übertragung von Ausgabereisten in Globalhaushalten</b>		
bei „Budgetierung“ im Rahmen von Modellvorhaben zur Erprobung des „Neuen Steuerungsmodells“	7.498.478,09	1,8
<b>Gesamt (Bruttoausgabereiste)</b>	<b>423.631.290,91</b>	<b>100,0</b>

Bei den in der Pos. 2 genannten Globalhaushalten handelt es sich um das FA Mittweida, das Umweltfachamt Plauen und Forstämter, die im Rahmen von Modellvorhaben aus vergangenen Jahren eine „Budgetierung“ erproben. Auf die Forstämter entfallen 94 % der angegebenen 7,5 Mio. € Ausgabereiste.

## 8 Globale Minderausgabe

Globale Minderausgaben stellen Verfügungsbeschränkungen im Haushalt dar. Sie beinhalten einen allgemeinen Kürzungsbetrag für alle oder bestimmte Ausgaben des Haushaltsplans. Für das Hj. 2003 wurde eine globale Minderausgabe in Höhe von 135 Mio. € veranschlagt, die bei allen Hauptgruppen außer der HGr. 4 zu erwirtschaften war (Nr. 6 DBestHG 2003/2004). Die globale Minderausgabe wurde in Kap. 1503 Tit. 972 03 geplant und mittels Haushaltsvermerk auf die Ressorts verteilt. Der Nachweis der Einsparungen in den Einzelplänen erfolgt in der HR in den Anlagen VIII/1 bis VIII/11 zum Epl. 15.



Ausweislich dieser Anlagen wurde die globale Minderausgabe bei folgenden Hauptgruppen/Obergruppen erwirtschaftet:

Einsparungen zugunsten der bei Kap. 1503 Tit. 972 03 ausgebrachten globalen Minderausgabe		
		in T€
OGr. 51 bis 54	Sächliche Verwaltungsausgaben	26.567,8
HGr. 6	Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen	19.652,2
HGr. 7	Baumaßnahmen	39.315,1
OGr. 81, 82	Sonstige Sachinvestitionen	26.341,0
OGr. 83 bis 89	Investitionsförderung	23.076,3
HGr. 9	Besondere Finanzierungsausgaben	47,7
		135.000,0

Die Zuordnung der Einsparungen zugunsten der bei Kap. 1503 Tit. 972 03 veranschlagten globalen Minderausgabe auf Hauptgruppen und Obergruppen weicht von den Angaben des SMF im Vorbericht ab. Beispielsweise gibt das SMF eine Einsparung in Höhe von 0,5 Mio. € bei der OGr. 57 (Ausgaben für den Schuldendienst) an. Die Angabe findet weder in der Anlage VIII/11 zu Epl. 15 (Einsparungen im Epl. 15 zugunsten der bei Kap. 1503 Tit. 972 03 ausgebrachten Minderausgabe) noch in der Anlage I/2 (Inanspruchnahme der Minderausgaben) ihre Entsprechung. Die Anlagen der HR enthalten bei den Titeln der OGr. 57 (Kap. 1510) vielmehr den Nachweis der Inanspruchnahme der Mindereinnahmen für die Sperre nach § 41 SäHO.

In der HGr. 4 wurde für das Hj. 2003 eine weitere globale Minderausgabe ausgebracht. In den Einzelplänen wurde jeweils im Kapitel „Sammelansätze für den Gesamtbereich“ im Tit. 462 02 eine Minderausgabe veranschlagt. Insgesamt beträgt diese Minderausgabe 187,5 Mio. €. Die globale Minderausgabe (HGr. 4) wurde erwirtschaftet.

## 9 Verpflichtungsermächtigungen

Nach § 38 Abs. 1 Satz 1 SäHO sind Maßnahmen, die den Staat zur Leistung von Ausgaben in künftigen Haushaltsjahren verpflichten können, nur zulässig, wenn der Haushaltsplan dazu ermächtigt. Die Regelung soll sicherstellen, dass die Ermächtigungen zum Eingehen von Verpflichtungen in künftigen Jahren durch das Parlament entschieden werden und alle möglichen Vorbelastungen künftiger Haushalte aus dem Haushaltsplan ersichtlich sind. Verpflichtungsermächtigungen werden im StHpl. wie Ausgabeansätze veranschlagt und entsprechen somit haushaltsrechtlichen Ausgabebefugnissen. Ausnahmen von dem in § 38 Abs. 1 Satz 2 SäHO normierten Grundsatz sind unter Hinweis auf § 37 Abs. 1 Satz 2 SäHO zulässig. Danach kann das SMF im Rahmen des Notbewilligungsrechts üpl. und apl. VE genehmigen, wenn hierfür ein unvorhergesehenes und unabweisbares Bedürfnis besteht.

### 9.1 Entwicklung der veranschlagten Verpflichtungsermächtigungen

Im StHpl. waren für das Hj. 2003 VE von 2.605.284,1 T€ veranschlagt. Das SMF hat im Hj. 2003 zusätzlich in üpl. VE in Höhe von 250.319,8 T€ und apl. VE in Höhe von 372.176,7 T€ (ohne Kap. 1504 167.776,7 T€) eingewilligt.

Nachfolgende Tabelle listet die Entwicklung der bewilligten VE von 1999 bis 2003 auf:

Verpflichtungsermächtigungen in Mio. €				
Haushaltsjahr	StHpl.	üpl.	apl.	gesamt
			in Mio. €	
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
2003 flutbereinigt	2.605,3	250,3	167,8	3.023,4

Im Hj. 2003 sind sowohl bei den planmäßig veranschlagten VE als auch bei den üpl. VE Steigerungen zu verzeichnen. Von den üpl. VE wurden allein rd. 44,5 % für den Epl. 07 und rd. 24 % für den Epl. 08 bewilligt. Die für den Epl. 07 bewilligten üpl. VE wurden insbesondere für Zuschüsse aus Mitteln des EU-Regionalfonds benötigt. Die 60 Mio. € üpl. VE im Epl. 8 betreffen im Kap. 0806 (Krankenhausförderung) Zuschüsse für Investitionen zur Einzelförderung nach § 10 SächsKHG und Art. 14 GSG (Tit.Gr. 51).

## 9.2 Zusammensetzung der Verpflichtungsermächtigungen

Die VE 2003 verteilen sich wie folgt auf die HGr. bzw. OGr. des Haushalts:

Zusammensetzung der Verpflichtungsermächtigungen 2003				
	StHpl.	üpl.	apl.	Gesamtsumme
			in T€	
HGr. 4	7.314,2	0,0	160,0	7.474,2
HGr. 5	91.375,6	12.776,8	6.584,0	110.736,4
<i>HGr. 5 flutbereinigt</i>	<i>91.375,6</i>	<i>12.776,8</i>	<i>1.584,0</i>	<i>105.736,4</i>
HGr. 6	235.936,9	4.581,5	4.000,0	244.518,4
<i>HGr. 6 flutbereinigt</i>	<i>235.936,9</i>	<i>4.581,5</i>	<i>0,0</i>	<i>240.518,4</i>
HGr. 7	353.323,0	2.500,0	120.000,0	475.823,0
<i>HGr. 7 flutbereinigt</i>	<i>353.323,0</i>	<i>2.500,0</i>	<i>0,0</i>	<i>355.823,0</i>
OGr. 81, 82	42.687,2	200,0	3.252,0	46.139,2
<i>OGr. 81, 82 flutbereinigt</i>	<i>42.687,2</i>	<i>200,0</i>	<i>52,0</i>	<i>42.939,2</i>
OGr. 83 bis 89	1.874.647,2	230.261,5	238.180,7	2.343.089,4
<i>OGr. 83 bis 89 flutbereinigt</i>	<i>1.874.647,2</i>	<i>230.261,5</i>	<i>165.980,7</i>	<i>2.270.889,4</i>
gesamt	2.605.284,1	250.319,8	372.176,7	3.227.780,6
<i>gesamt flutbereinigt</i>	<i>2.605.284,1</i>	<i>250.319,8</i>	<i>167.776,7</i>	<i>3.023.380,6</i>

Der größte Anteil an der flutbereinigten Gesamtsumme der VE befindet sich mit 75 % in den OGr. 83 bis 89. 12 % der VE gehören zur HGr. 7 und rd. 8 % in die HGr. 6. Für das Kap. 1504 lag der Schwerpunkt der Bewilligung der apl. VE wie im Vorjahr bei der HGr. 7 (120.000 T€) und den OGr. 83 bis 89 (72.200 T€).

### 9.3 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 Ressorts melden die Inanspruchnahme der VE dem SMF jeweils bis zum 15.02. des Folgejahres (Muster 4a zu § 34 SäHO). In der folgenden Übersicht wurden die Meldungen zusammengefasst:

Inanspruchnahme der Verpflichtungsermächtigungen 2003				
Epl.	VE gesamt (Soll) <sup>1)</sup> in T€	Inanspruchnahme (Ist) in T€	mehr/weniger	
			in %	in T€
01	0,0	0,0	0,0	0,0
02	16.564,0	13.680,5	-17,4	-2.883,5
03	418.617,0	133.898,3	-68,0	-284.718,7
04	6.945,0	1.032,1	-85,1	-5.912,9
05	145.343,4	55.748,0	-61,6	-89.595,4
06	6.160,0	3.412,6	-44,6	-2.747,4
07	1.205.851,7	1.648.148,1	36,7	442.296,4
08	296.424,0	102.386,4	-65,5	-194.037,6
09	426.389,7	359.083,1	-15,8	-67.306,6
11	0,0	0,0	0,0	0,0
12	235.188,7	217.972,6	-7,3	-17.216,1
14	226.961,6	117.115,8	-48,4	-109.845,8
15 <sup>2)</sup>	243.335,5	30.661,1	-87,4	-212.674,4
	3.227.780,6	2.683.138,6	-16,9	-544.642,0

<sup>1)</sup> Einschließlich apl. und üpl. VE.

<sup>2)</sup> Einschließlich Kap. 1504.

Für den Epl. 07 ergibt die Übersicht eine Inanspruchnahme über die geplanten sowie üpl. und apl. genehmigten VE hinaus in Höhe von 442.296,4 T€. Ursächlich hierfür ist der Wirtschaftsplannachweis der in Anspruch genommenen VE bei Bund-Länder-Programmen zur Hochwasserbeseitigung im Kap. 0712. Dort wurden bei den Tit. 683 42, 883 21, 883 31, 892 11, 893 22 und 893 23 insgesamt VE in Höhe von 589.340,4 T€ in Anspruch genommen. Der Wirtschaftsplan des Fonds „Aufbauhilfe“ enthält keine VE im klassischen Sinne. Das BMF weist in seinem jährlichen Schreiben zur Bewirtschaftung der Einnahmen und Ausgaben des Wirtschaftsplanes des Aufbauhilfefonds an die Bundes- und Länderressorts jedoch darauf hin, dass für einzelne Maßnahmen überjährig gebundene Mittel in gesonderten Aufschreibungen vorzuhalten sind. Im HKR-Verfahren\* werden diese Mittel jedoch nicht eingebucht. Um dieser Nachweisung gegenüber dem BMF gerecht zu werden, ermächtigt die Leitstelle Hochwasser der SK in ihren jährlichen Bewirtschaftungsschreiben u. a. das SMWA, zu Lasten der jährlich zugewiesenen Kassenmittel überjährige Bindungen nach § 38 Abs. 4 Satz 2 SäHO einzugehen. Sich aus dieser Ermächtigung ergebende Verpflichtungen in den Folgejahren sind haushaltstechnisch als VE zu behandeln. Da die überjährigen Bindungen in den Bund-Länder-Programmen zur Hochwasserbeseitigung durch die Ermächtigung der Leitstelle Hochwasser als VE „im weiteren Sinne“ zu behandeln sind, sind diese in den Nachweis zur Inanspruchnahme von VE (Muster 4a zu § 34 SäHO) aufgenommen worden.

\* Verfahren im Bereich des Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesens.

Die geringe Inanspruchnahme der VE im Epl. 15 ergibt sich hauptsächlich aus den nicht in Anspruch genommenen üpl. VE in Kap. 1504.

Zu den bereits in den Vorjahren vom SRH geäußerten kritischen Anmerkungen zur Überveranschlagung von VE hat das SMF bereits in der Stellungnahme zum letzten Jahresbericht mitgeteilt, dass diese bei der Aufstellung des Haushaltsplanes 2005/2006 berücksichtigt worden seien. **Das SMF sollte darauf achten, dass eine Rückführung der planmäßigen VE in den Folgejahren nicht gleichzeitig zu einer Erhöhung der üpl. und apl. VE führt. Der SRH wird die weitere Entwicklung beobachten.**

## 10 Haushaltsvollzug

### 10.1 Haushaltsüberschreitungen

Der Haushaltsplan enthält sämtliche für ein Haushaltsjahr geplanten Einnahmen und Ausgaben. Aus ihm ist abzuleiten, für welche Zwecke und in welcher Höhe das Parlament Haushaltsmittel einsetzen will. Bei unvorhergesehenem und unabweisbarem Bedarf kann das SMF Abweichungen vom Haushaltsplan zulassen. Es kann über das sog. Notbewilligungsrecht in Haushaltsausgaben einwilligen, die die Ansätze im Plan überschreiten (üpl. Ausgabe) bzw. für die 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).

Unabhängig von den Voraussetzungen des § 37 Abs. 1 SäHO wird das SMF in § 12 Abs. 1 Satz 1 HG 2003/2004 ermächtigt, zusätzlichen Ausgaben zuzustimmen, wenn hierfür nicht veranschlagte Mittel zweckgebunden von anderer Seite gezahlt oder rechtsverbindlich zugesagt sind.

### 10.2 Gesamtsumme der über- und außerplanmäßigen Ausgaben und Vorgriffe nach § 37 SäHO

Beim Haushaltsvollzug ergaben sich im Hj. 2003 genehmigte Überschreitungen von insgesamt 479,1 Mio. €. Davon sind insgesamt 326,8 Mio. € flutbedingt. Im Verhältnis zum Haushaltssoll von 17.978 Mio. € machen die flutbereinigten Mehrausgaben rd. 0,9 % aus.

Die genehmigten Haushaltsüberschreitungen liegen deutlich unter dem Wert des Vorjahres, der insgesamt 773,7 Mio. € (4,8 % des Haushaltsvolumens) und flutbereinigt 470,3 Mio. € (2,9 % des Haushaltsvolumens) betrug.

### 10.2.1 Übersicht über die genehmigten Haushaltsüberschreitungen 2003 gemäß § 37 SäHO

Die folgende Übersicht enthält die Verteilung der üpl. und apl. Ausgaben sowie die Vorgriffe nach Einzelplänen:

Ausgabebefugnisse aufgrund des Notbewilligungsrechts des SMF (Hj. 2003)			
Epl.	üpl. Ausgaben	apl. Ausgaben in €	Vorgriffe
01	601.687,81	192.642,43	0,00
01 flutbereinigt	601.687,81	0,00	0,00
02	350.000,00	38.859,36	372.857,09
02 flutbereinigt	350.000,00	8.500,00	372.857,09
03	6.929.626,19	38.560.009,47	239.643,62
03 flutbereinigt	6.929.626,19	1.029.332,74	239.643,62
04	36.700,00	62.035,79	0,00
04 flutbereinigt	36.700,00	0,00	0,00
05	1.115.713,75	1.188.143,34	2.575.729,81
05 flutbereinigt	1.115.713,75	0,00	2.575.729,81
06	6.142.682,00	1.234.147,06	14.114,08
06 flutbereinigt	6.142.682,00	0,00	14.114,08
07	3.100.460,55	251.135.852,08	55.798.941,88
07 flutbereinigt	3.100.460,55	0,00	55.798.941,88
08	4.884.657,10	3.577.749,34	299.602,07
08 flutbereinigt	4.884.657,10	3.495.543,34	299.602,07
09	166.500,00	31.937.865,28	30.192.030,61
09 flutbereinigt	166.500,00	18.513.465,28	30.192.030,61
11 (nachrichtlich)	0,00	0,00	0,00
12	83.075,79	599.288,81	15.534.884,76
12 flutbereinigt	83.075,79	0,00	15.534.884,76
14	0,00	775.000,00	0,00
14 flutbereinigt	0,00	775.000,00	0,00
15	118.802,63	21.212.307,96	0,00
15 flutbereinigt	47.610,00	0,00	0,00
Summe:	23.529.905,82	350.513.900,92	105.027.803,92
Summe flutbereinigt	23.458.713,19	23.821.841,36	105.027.803,92
Gesamt:		479.071.610,66	
Gesamt flutbereinigt		152.308.358,47	

Die apl. Ausgaben sind zu rd. 93 % flutbedingt. Von den flutbereinigten apl. Ausgaben sind 78 % dem Epl. 09 zuzuordnen. In Höhe von 18,5 Mio. € hat das SMF apl. Ausgaben für Zuschüsse und Zinsverbilligungszuschüsse im Rahmen des Hilfsprogramms für landwirtschaftliche Unternehmen und Betriebe der Aquakultur, die durch die Folgen der extremen Trockenheit oder Hitze 2003 in ihrer Existenz gefährdet sind (Kap. 0903 Tit. 683 24) genehmigt. Die Mittel sind zu 50 % durch Bundesmittel gedeckt.

Die Vorgriffe im Epl. 07 wurden beispielsweise im Kap. 0707 Tit. 686 04 für Zuschüsse aus Mitteln des ESF - Förderzeitraum 2000 bis 2006 (24 Mio. €), im Kap. 0703 Tit.Gr. 76 für Zuschüsse zur Förderung von Forschung und Technologie aus Mitteln des EU-Regionalfonds - Förderzeitraum 1994 bis 1999 (20 Mio. €) und im Kap. 0703 Tit. 892 10 für Zuschüsse an private Unternehmen aus Mitteln des EU-Regionalfonds - Förderzeitraum 2000 bis 2006 (9 Mio. €) genehmigt. Die Vorgriffe im Epl. 09 betreffen in Höhe von 16 Mio. € Zuschüsse zur Förderung von Maßnahmen im Rahmen des ge-

meinschaftlichen Förderkonzeptes der EU (EFRE) und in Höhe von 12 Mio. € Maßnahmen zur Umsetzung des gemeinschaftlichen Förderkonzeptes der EU 2000 bis 2006 zur Entwicklung des ländlichen Raumes.

### 10.3 Zustimmungen zu zusätzlichen Ausgaben nach § 12 Abs. 1 HG 2003/2004

In der nachfolgenden Übersicht sind die zusätzlichen Ausgaben, denen das SMF nach § 12 Abs. 1 HG 2003/2004 zugestimmt hat, nach Einzelplänen aufgeführt:

Zusätzliche Ausgaben gem. § 12 HG 2003/2004	
Epl.	€
01	0,00
01 flutbereinigt	0,00
02	912.564,39
02 flutbereinigt	912.564,39
03	34.390.118,00
03 flutbereinigt	34.390.118,00
04	0,00
04 flutbereinigt	0,00
05	24.254.837,34
05 flutbereinigt	24.254.837,34
06	15.000,00
06 flutbereinigt	15.000,00
07	122.874.542,80
07 flutbereinigt	122.874.542,80
08	1.688.617,70
08 flutbereinigt	1.688.617,70
09	0,00
09 flutbereinigt	0,00
11 (nachrichtlich)	0,00
12	33.708.452,84
12 flutbereinigt	33.708.452,84
14	0,00
14 flutbereinigt	0,00
15	171.202.953,38
15 flutbereinigt	0,00
Summe:	389.047.086,45
Summe flutbereinigt	217.844.133,07

Die zusätzlichen Ausgaben im Epl. 15 wurden ausschließlich im Kap. 1504 Wiederaufbauhilfe Hochwasser 2002 genehmigt. Im Epl. 07 betreffen 69 % der zusätzlichen Ausgabebewilligungen das Kap. 0707 Förderung der beruflichen Bildung und Bekämpfung der Arbeitslosigkeit. Es wurden zusätzliche Ausgaben für Zuschüsse aus Mitteln des ESF in Höhe von rd. 85 Mio. € bewilligt. Im Epl. 03 sind die Zustimmungen im Kap. 0323 (Bau-, Wohnungs- und Siedlungswesen) erfolgt. Bei rd. 61 % der zusätzlichen Ausgaben (21 Mio. €) handelt es sich um Wohngeld nach dem Wohngeldgesetz, 13 Mio. € (38 %) betreffen Zuweisungen im Rahmen des Förderkonzeptes des EU-Regionalfonds zur städtebaulichen Entwicklung mit besonders hohen regionalwirtschaftlichen Effekten. Für den Epl. 12 ergeben sich zwei Schwerpunkte: 57 % (19 Mio. €) der zusätzlichen Ausgaben wurden für Maßnahmen zur Umsetzung des Schwerpunktes 2.1 des Operationellen Programms zur Strukturfondsförderung des Freistaates Sachsen

2000 bis 2006 (Teil EFRE) und rd. 40 % (14 Mio. €) für die Ausbildungsförderung nach dem BAföG bewilligt.

#### 10.4 Weitere Feststellungen zur Haushaltsrechnung

##### *Ungenehmigte Mehrausgaben*

Im Epl. 06 wurden folgende drei üpl. Ausgaben geleistet, für die keine Genehmigung des SMF nach § 37 SÄHO vorlag:

Kap./Tit.		€
0604 526 04	Entschädigung der Rechtsanwälte bei Prozesskostenhilfe	2.326.674,00
0604 681 15	Entschädigungen an Beschuldigte in Strafsachen	150.846,37
0608 412 03	Entschädigung für ehrenamtliche Richter	1.753,37

Für die Ausgabe in Höhe von rd. 2.327 T € hat das SMJus im November einen Antrag auf üpl. Ausgaben gestellt. Da die Ausgaben zum Antragszeitpunkt noch nicht ausreichend quantifizierbar waren, hat das SMF eine Einwilligung zunächst nur in Aussicht gestellt. Das SMJus wurde aufgefordert, die endgültige Einwilligung des SMF nach Bekanntwerden der endgültigen Angaben noch einmal zu beantragen. Das SMJus hat dies versäumt. Auch die beiden weiteren üpl. Ausgabeposten in Höhe von insgesamt rd. 153 T€ wurden vom SMJus nicht rechtzeitig beantragt.

Die Ausgaben betrafen jeweils unabweisbare Rechtsverpflichtungen. Das SMF hat mitgeteilt, dass es die Ausgaben bei rechtzeitiger Antragstellung bewilligt hätte.

Im Epl. 05 wurden bei folgenden Haushaltsstellen ungenehmigte Mehrausgaben geleistet:

Kap./Tit.		€
0503 547 71	<i>Allgemeine Bewilligungen</i> Tit.Gr. 71 Maßnahmen der Bildungsplanung und Bildungsdokumentation - Nicht aufteilbare sächliche Verwaltungsausgaben	151.298,61
0502 636 01	<i>Sammelansätze für den Gesamtbereich des Epl. 05</i> Sonstige Zuweisungen an Sozialversicherungsträger sowie an die Bundesanstalt für Arbeit	11.914,18
0551 514 02	<i>Sächsische Speziialschule für Musik Dresden</i> Persönliche Ausrüstungsgegenstände und Verbrauchsmittel	2.100,95

Entsprechend dem Deckungsvermerk bei Kap. 0503 Tit.Gr. 71 sind die Titel der Titelgruppe gegenseitig deckungsfähig. In der Anlage I/1 zur HR wurden bei Tit. 0503/547 71 Mehrausgaben in Höhe von 323.646,93 € ausgewiesen, die nach den Angaben in der Anlage durch Minderausgaben bei Tit. 0503/684 71 gedeckt wurden. Ausweislich der HR wurden bei Tit. 0503/684 71 jedoch nur Einsparungen in Höhe von 172.348,32 € erzielt. Die Mehrausgabe bei Tit. 0503/547 71 war somit in Höhe von 151.298,61 € nicht gedeckt. Das SMK hat dieser Feststellung zugestimmt und mitgeteilt, dass die Deckung im Epl. 05 erfolgte.

Bei Tit. 0502/636 01 kam es zu einer Mehrausgabe in Höhe von 11.914,18 €. Das SMK hatte mit Schreiben vom 24.03.2003 einen Antrag auf Bewilligung apl. Ausgaben gestellt. Mit Schreiben vom 14.04.2003 hat das SMF die Bewilligung abgelehnt, weil die

Ausgabe bereits am 07.03.2003, d. h. vor Antragstellung, geleistet wurde. Das SMF teilte mit, dass bei rechtzeitiger Antragstellung eine Einwilligung hätte erfolgen können, da die Zahlung der Erfüllung von Rechtsverpflichtungen diene. Im gleichen Schreiben hat das SMF dem SMK zur Buchung der Mehrausgabe eine apl. Buchungsstelle zugewiesen. Das SMK geht in seiner Stellungnahme davon aus, dass es sich nicht um ungenehmigte Mehrausgaben handelt und sieht in der Zuweisung der apl. Haushaltsstelle durch das SMF eine Genehmigung. Im Schreiben des SMF erfolgte aber ausdrücklich keine Genehmigung der apl. Ausgabe.

Bei Tit. 0551/514 02 entstanden Mehrausgaben in Höhe von 14.583,80 €. Davon wurden entsprechend einem Kopplungsvermerk im Haushaltsplan 12.482,85 € durch Einnahmen bei Tit. 0551/125 01 gedeckt. Für die verbleibenden 2.100,95 € stellte das SMK einen Antrag auf üpl. Mittel. Das SMF konnte auch in diesem Fall den Antrag nicht bewilligen, da die Zahlung bereits vor Antragstellung erfolgt war. Somit liegen ungenehmigte Mehrausgaben vor. Das SMK stimmt der Feststellung des SRH zu.

Das SMK hat in seiner Stellungnahme mitgeteilt, dass es in seinem Geschäftsbereich mit Schreiben vom 16.12.2003 zum wiederholten Mal darauf hingewiesen habe, dass im Fall nicht ausreichender Haushaltsmittel rechtzeitig ein Antrag auf eine üpl. Ausgabe gem. § 37 Abs. 1 SäHO zu stellen sei.

Auch für den Epl. 07 musste das SMF einen Antrag auf üpl. Mittel in Höhe von 28 T€ abschlägig bescheiden, weil das SMWA die Verpflichtung bereits vor Antragstellung eingegangen war. Die ungenehmigte Mehrausgabe betrifft die folgende Haushaltsstelle:

Kap./Tit.		€
0702 526 01	Sammelansätze für den Gesamtbereich des Epl. 07 Gerichts- und ähnliche Kosten	28.424,84

Das SMF teilte auch hier mit, dass es bei rechtzeitiger Antragstellung in eine üpl. Ausgabe eingewilligt hätte.

**In eine üpl. Ausgabe darf das SMF nicht nach deren Leistung einwilligen (Vorl. VwV Nr. 2.3.1 zu § 37 SäHO). Anträge auf Bewilligung von üpl. und apl. Ausgaben müssen rechtzeitig, d. h. vor Inanspruchnahme von Haushaltsmitteln gestellt werden. Die im Rahmen des Notbewilligungsrechts durch das SMF erteilte Ausgabeermächtigung ersetzt die haushaltsgesetzliche Ermächtigung. Anträge auf üpl. und apl. Ausgaben sind so rechtzeitig zu stellen, dass dem SMF Zeit für eine sorgfältige Prüfung des Antrages verbleibt. Eine Antragstellung im Nachgang stellt das SMF vor vollendete Tatsachen und verhindert die Ausübung der Prüfungspflicht des SMF. Das SMF muss die nachträgliche Bewilligung versagen. Die Mittelbewirtschaftler leisten in diesen Fällen Ausgaben, ohne eine Ermächtigung dafür zu besitzen und tragen Verantwortung und Risiko für die Deckung dieser Ausgaben.**

#### *Sammelansätze Epl. 14*

Das SMF hat im Kap. 1420 in der Tit.Gr. 91 „Sammelansätze für die Bewirtschaftung, Mieten und Pachten und den Staatlichen Hochbau“ Mittel in Höhe von 980 T€ (Tit. 517 91 „Bewirtschaftung der Grundstücke, Gebäude und Räume“) und in Höhe von 1.784 T€ (Tit. 518 91 „Mieten und Pachten der Grundstücke, Gebäude und Räume“) veranschlagt. Im Hj. 2003 wurden bei beiden Titeln keine Ausgaben getätigt. Mit dem Haushaltsplan 2005/2006 des Epl. 14 sieht das SMF für die genannten Sammelansätze



Mittel in Höhe von jeweils rd. 800 T€ für 2005 und 2006 vor. Das SMF begründet die Erforderlichkeit dieser Sammelansätze für 2003 mit dem Auftreten „unerwarteter Risiken bzw. Anmietungen“. Es sei nicht einschätzbar, in welchem Bereich die Risiken auftreten. Die Ausbringung dieser Sammelansätze entspreche der Verwaltungsökonomie und den Intentionen von § 20 Abs. 2 SäHO.

Aus Sicht des SRH ist die Notwendigkeit der Sammelansätze nicht hinreichend erkennbar (§ 6 SäHO). Sammelansätze bilden im Gegensatz zur Einzelveranschlagung globale Ausgabeermächtigungen für die jeweiligen Zwecke. Das ist in Einzelfällen aus Gründen der Flexibilität angebracht. Aber gerade Mieten, Pachten und Bewirtschaftungskosten sind in der Regel über Jahre bekannte Posten, für die globale Sammelansätze nicht erforderlich sind. Mit dem Haushaltsplanentwurf 2005/2006 des Epl. 14 werden durch den Haushaltsvermerk bei Kap. 1420 Tit. 517 91 die Ausgaben des Bauunterhalts (Gr. 519) in den Deckungskreis der Bewirtschaftungs- und Miet-/Pachtausgaben (Gr. 517 und 518) einbezogen. Die Erweiterung der Deckungsfähigkeit bei den Gr. 517 und 518 müsste für die Abdeckung „unerwarteter Risiken“ genügen. Im Übrigen besteht bei einem unvorhergesehenen Bedürfnis die Möglichkeit, mit Einwilligung des SMF üpl. und apl. Ausgaben (§ 37 SäHO) zu leisten. **Wir regen an, aus Transparenzgründen die Notwendigkeit der Sammelansätze bei der künftigen Haushaltsplanung streng zu handhaben.**

## 11 Vorschüsse und Verwahrungen

Vorschüsse und Verwahrungen nach § 60 SäHO stellen ein kassentechnisches Hilfsmittel dar. Sie sind nicht haushaltswirksam und erscheinen nicht in der HR. Sie werden auf gesonderten Vorschuss- und Verwahrungsbüchern geführt (Vorl. VwV Nr. 11 und 12 zu § 71 SäHO).

Unter Vorschüssen versteht man Zahlungen auf künftig fällig werdende Forderungen, z. B. Vorleistungen. Zu den Verwahrungen gehören Einzahlungen, für die zum Zeitpunkt des Eingangs noch keine Zahlungsanordnung vorliegt, die an Dritte weitergereicht werden müssen oder Teilbeträge von Auszahlungen, die erst später fällig werden.

Die Buchungen von Vorschüssen und Verwahrungen haben nur vorläufigen Charakter. Sie sind daher von den Anordnungsstellen sobald als möglich abzuwickeln.

Der SRH hat im vergangenen Jahr die Vorschüsse und Verwahrungen schwerpunktmäßig geprüft (vgl. Jahresbericht 2004, Beitrag Nr. 1, Pkt. 9, S. 33 ff.). Dabei wurden hohe Bestände auf den Vorschuss- und Verwahrungsbüchern festgestellt. Die erneute Überprüfung für das Hj. 2004 hat ergeben, dass, offensichtlich als Ergebnis unserer Beanstandungen, ein erheblicher Teil der Bestände abgebaut wurde. Die nachfolgende Übersicht zeigt die jährliche Entwicklung der Bestände zum 31.12. des Haushaltsjahres.

	2000	2001	2002 in €	2003	2004
Vorschüsse	378.293.158,33	553.198.864,67	157.083.591,98	219.630.973,17	139.154.372,56
Verwahrungen	417.390.691,98	672.496.027,28	355.962.095,48	340.608.741,51	275.443.368,59

Insbesondere wurden die hohen Bestände bei den Verwahrungskonten der Staatsbetriebe abgeschmolzen. Wir verweisen hierzu auf unsere Ausführungen im Jahresbericht 2004, Beitrag Nr. 1, Pkt. 9.

	2001	2002	2003	2004
	in €			
Staatsoper	5.288.759,98	2.611.738,70	4.132.015,63	1.448.380,72
Staatsschauspiel	980.282,17	858.622,09	1.448.417,59	687.942,90
<b>Gesamt</b>	<b>6.269.042,15</b>	<b>3.470.360,79</b>	<b>5.580.433,22</b>	<b>2.136.323,62</b>

**Der SRH empfiehlt, die Kontenbestände bei der Ermittlung des Zuschussbedarfes von Staatsbetrieben zu berücksichtigen und wird die weitere Entwicklung beobachten.**

Für die Förderung ambulanter und stationärer Pflegeeinrichtungen nach dem Sächsischen Pflegegesetz wurde auf dem Verordnungsweg die Zahlung über Verwahrkonten geregelt (Jahresbericht 2004, Beitrag Nr. 1, Pkt. 9). Auch hier ist ein fortschreitender Abbau des Bestandes an Verwahrkonten zu verzeichnen:

	2000	2001	2002	2003	2004
Anzahl	518	277	204	149	73
Verwahrungen in €	6.911.250,57	2.508.249,13	1.625.669,00	959.046,88	198.605,93

**Die trotzdem noch immer erheblichen Bestände sollten so schnell wie möglich abgebaut und dem Staatshaushalt wieder zugeführt werden, da es sich offensichtlich um nicht benötigte Zuwendungsmittel handelt.**

**Um eine einheitliche Verfahrensweise im Umgang mit Vorschüssen und Verwahrungen im Freistaat Sachsen sicherzustellen, bekräftigt der SRH seine Forderung nach Verwaltungsrichtlinien zu § 60 SäHO.**

Das SMF prüft zurzeit die Notwendigkeit, VwV zu § 60 SäHO zu erlassen und wird das Ergebnis mit dem SRH abstimmen.

## 12 Bestätigung ordnungsgemäßer Haushaltsführung

**Unbeschadet der vorstehenden Darlegungen und der sich in einzelnen Prüfbermerkungen widerspiegelnden Bedenken ist für das Hj. 2003 eine insgesamt ordnungsgemäße Haushalts- und Wirtschaftsführung festzustellen.**

## 1 Weiterentwicklung der staatlichen Finanzwirtschaft

Die auch im Jahr 2003 anhaltende ungünstige konjunkturelle Wirtschaftslage hat die Haushaltsentwicklung des Freistaates erneut negativ beeinflusst. Wieder waren erhebliche Einnahmeausfälle zu kompensieren. Im Jahr 2003 musste der Freistaat mit rd. 390 Mio. € weniger Steuereinnahmen als geplant haushalten. Da der größte Teil der Ausgaben im Staatshaushalt durch Rechtsverpflichtungen gebunden ist, bedeutet ein Einnahmeausfall in dieser Größenordnung für die Haushälter des Freistaates eine schwer lösbare Aufgabe. Sämtliche Möglichkeiten finanzwirtschaftlicher Sparinstrumentarien wurden vom SMF ausgeschöpft, um der Herausforderung zu begegnen. Das SMF verhängte eine Haushaltssperre in Höhe von 150 Mio. €, es wurden Investitionen gestreckt bzw. zwischenfinanziert und die Anpassung der Beamtenbesoldung verschoben. Trotz aller Anstrengungen war eine gegenüber dem Vorjahr nochmals gestiegene Nettokreditaufnahme von 492 Mio. € für den Haushaltsausgleich 2003 erforderlich. Mittelfristig gesehen engt die Kreditaufnahme den finanziellen Handlungsspielraum des Freistaates noch mehr ein. In diesem Zusammenhang begrüßt der SRH, dass das SMF ab diesem Jahr in einer Pilotphase den Einsatz von Zinsderivaten erproben will. Damit wird allerdings nur die Möglichkeit von Einsparungen bei einer Ausgabeart geschaffen.

Die Einnahmesituation für den Freistaat wird sich weiter verschlechtern. Nach der jüngsten Steuerschätzung vom Mai dieses Jahres müssen die Einnahmeerwartungen wiederum deutlich reduziert werden. Neben der allgemeinen konjunkturellen Lage spielen dabei die schrittweise Rückführung der Solidarpaktmittel und die demographische Entwicklung die entscheidende Rolle. Der sich abzeichnende demographische Wandel bedeutet für den sächsischen Staatshaushalt weniger Steuereinnahmen und geringer ausfallende Zuweisungen aus dem Länderfinanzausgleich. **Einziger Ausweg für die Erhaltung der langfristigen Handlungsfähigkeit des Freistaates sind strikte Einschnitte auf der Ausgabeart. Dabei verlangt die prekäre Situation, ausnahmslos jede Ausgabeart auf den Prüfstand zu stellen.**

Der SRH hat mehrfach auf Einsparpotenziale verwiesen. Er sieht nach wie vor Bewegungsspielräume bei einer kritischen Überprüfung bestehender Organisationsstrukturen. Die Zusammenführung von Fach- und Finanzverantwortung bis in die untersten Ebenen kann zu einer Verschlankung des Verwaltungsaufbaus und damit zu mehr Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung beitragen.

Bereits wiederholt hat der SRH deutlich gemacht, dass mit der Umsetzung der Personalabbaukonzeption der Staatsregierung noch wesentliches Einsparpotenzial ausgeschöpft werden kann. Da die Personalausgaben im sächsischen Haushalt nach den Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse den zweitgrößten Ausgabenblock bilden, wird der geplante Stellenabbau eine spürbare Reduzierung auf der Ausgabeart bringen. Der Beschluss der Staatsregierung zum Stellenplan 2005/2006 sieht folgerichtig einen noch weitergehenden Personalabbau als bislang vor. Um eine dem westdeutschen Durchschnitt entsprechende Stellenausstattung zu erreichen, soll nunmehr die Rückführung der Planstellen/Stellen für das Personalsoll A bis zum Jahr 2010 auf 80.000 Stellen erfolgen. Diese Anpassung wurde aufgrund der demographischen Ent-

wicklung und auch des Personalabbaus in den alten Bundesländern notwendig. **Entscheidend bleibt jedoch die konsequente Umsetzung der Abbaupläne.**

Da die Versorgungsleistungen einen wachsenden Anteil an den Personalkosten einnehmen, ist die Entscheidung zur Einrichtung eines Pensionsfonds für die Versorgung und Beihilfe künftiger Versorgungsempfänger ab dem Jahr 2005 zu begrüßen. Damit werden die Ausgaben nicht mehr in die Zukunft verlagert, sondern in dem Jahr haushaltswirksam berücksichtigt, in dem die Ansprüche auf Versorgungsleistung erworben wurden.

Eine besondere Verantwortung bei der Verwendung der Haushaltsmittel ergibt sich für den Freistaat Sachsen und alle neuen Länder aus dem Solidarpakt. Diese Mittel stehen den neuen Ländern zur Verfügung, um den Aufholprozess gegenüber den Altbundesländern zu schultern. Bemerkenswert ist, dass es Sachsen bislang als einzigem Bundesland gelungen ist, die Mittel in voller Höhe zweckgerecht für Infrastrukturinvestitionen und für den Ausgleich der unterproportionalen kommunalen Finanzkraft zu verwenden. Da die Einschnitte im Haushaltsvollzug für den Freistaat Ausgabenkürzungen auch bei den Investitionen erwarten lassen, wird der Nachweis zweckentsprechender Verwendung der Solidarpaktmittel künftig erhebliche Probleme bereiten. **Der Aufholprozess wird noch einige Zeit in Anspruch nehmen. Um die Voraussetzungen für eine leistungsstarke Wirtschaft zu schaffen, müssen alle Anstrengungen unternommen werden, die Investitionen auf einem hohen Niveau zu halten.**

Die Umsetzung des Neuen Steuerungsmodells (NSM) im Freistaat ist seit Beginn dieses Jahres in eine neue Phase getreten. Die in einer ersten Stufe ausgewählten Behörden erproben derzeit den Echtbetrieb des von der Staatsregierung entwickelten Modells. Mit der Einführung betriebswirtschaftlicher Methoden in dafür geeigneten Bereichen der Verwaltung wird ein früher nicht vorhandenes Instrumentarium für Steuerung und Kontrolle innerbetrieblicher Prozesse und Maßnahmen zur Verfügung stehen. **Es ist davon auszugehen, dass mit Hilfe des Modells bestehende Defizite im Hinblick auf Kosteneindämmung und Effizienz erkannt und beseitigt werden können.** Der SRH hat sich über den Umsetzungsstand informiert und berichtet darüber im Beitrag Nr. 5.

**Die aktuelle Haushaltslage ist schwierig. Der Spielraum für Ausgabensenkungen ist noch nicht ausgeschöpft. Sämtliche haushaltswirtschaftlichen Maßnahmen haben sich in erster Linie an der Rückführung der Nettoneuverschuldung zu orientieren. Die künftige Haushaltspolitik muss an dem Ziel ausgerichtet werden, die gegenwärtige Staatsverschuldung nicht künftigen Generationen zu überantworten.**

## 2 Haushaltswirtschaftliche Daten

### 2.1 Haushaltswirtschaftliche Quoten im Ländervergleich

Haushaltswirtschaftliche Quoten dienen als Hilfsmittel für die Analyse des Haushalts. Ausgewählte Ausgabegruppen werden in ein Verhältnis zu den bereinigten Gesamtausgaben und die Zinsausgaben für Kreditmarktmittel ins Verhältnis zu den Steuereinnahmen gesetzt. Im Hj. 2003 ergeben sich für den Freistaat Sachsen folgende haushaltswirtschaftliche Quoten, denen die entsprechenden Quoten der neuen Länder wie auch der alten Flächenländer jeweils im Durchschnitt gegenübergestellt wurden:

Haushaltswirtschaftliche Quoten 2003 in %	Sachsen <sup>1)</sup>	östliche Länder <sup>2)</sup> (Durchschnitt)	westliche Länder <sup>3)</sup> (Durchschnitt)
<b>Steuerdeckungsquote</b>			
<i>Anteil der durch Steuern gedeckten bereinigten Gesamtausgaben</i>	<b>44,4</b>	43,1	68,5
<i>flutbereinigte Steuerdeckungsquote</i>	<b>48,9</b>		
<b>Kreditfinanzierungsquote</b>			
<i>Anteil der durch Nettokreditaufnahme finanzierten bereinigten Gesamtausgaben</i>	<b>2,9</b>	7,8	9,7
<i>flutbereinigte Kreditfinanzierungsquote</i>	<b>3,2</b>		
<b>Zinssteuerquote</b>			
<i>Anteil der auf die Deckung der Zinsausgaben für Kreditmarktmittel entfallenden Steuereinnahmen</i>	<b>8,0</b>	14,7	11,1
<b>Personalausgabenquote</b>			
<i>Anteil der Personalausgaben an den bereinigten Gesamtausgaben</i>	<b>25,6</b>	25,9	40,5
<i>flutbereinigte Personalausgabenquote</i>	<b>28,2</b>		
<b>Investitionsquote<sup>4)</sup></b>			
<i>Anteil der investiven Ausgaben (eigene Investitionen des Staates und Investitionsförderung) an den bereinigten Gesamtausgaben</i>	<b>28,0</b>	22,6	11,0
<i>flutbereinigte Investitionsquote</i>	<b>22,2</b>		
<b>Investitionsausgaben pro EW in €/EW<sup>4)</sup></b>	<b>1.077</b>	887	308
<i>flutbereinigte Investitionsausgaben pro EW in €/EW</i>	<b>776</b>		
<b>Personalausgaben pro EW in €/EW</b>	<b>986</b>	1.016	1.133
<b>Nettokreditaufnahme pro EW in €/EW</b>	<b>113</b>	307	270

<sup>1)</sup> Daten aus der HR 2003.

<sup>2)</sup> Neue Bundesländer ohne Flutbereinigung aufgrund fehlender Flutdaten; Quelle: BMF-Entwicklung der Länderhaushalte endgültiges Ergebnis 2003.

<sup>3)</sup> Nur Flächenländer, ohne Stadtstaaten; Quelle: BMF-Entwicklung der Länderhaushalte endgültiges Ergebnis 2003.

<sup>4)</sup> Investitionsausgaben des BMF enthalten auch OGr. 58 und OGr. 69.

Die vorstehende Übersicht zeigt die nahezu unverändert gebliebenen Unterschiede in der Haushaltsstruktur der alten und neuen Bundesländer auf. Die Steuerdeckungsquote spiegelt die Finanzausstattung der Länder mit eigenen Mitteln wider und gilt daher als Indikator der Wirtschaftskraft. Sie liegt in den neuen Bundesländern seit Jahren im Durchschnitt um rd. 20 % unter dem entsprechenden Wert der alten Bundesländer. Auch Sachsen bildet angesichts der Stagnation des gesamtwirtschaftlichen Aufholprozesses keine Ausnahme. Eine Verbesserung der gesamtwirtschaftlichen Lage ist nicht in Sicht.

Der Unterschied bei der Personalausgabenquote zwischen Ost- und Westländern von rd. 15 % beruht im Wesentlichen auf den noch geringeren Versorgungslasten für die Beamten in den neuen Ländern. Zudem ist das niedrigere Lohn- und Gehaltsniveau der Ostländer zu berücksichtigen. Weiterhin spielt der Faktor eine Rolle, dass die Sonderbedarfs-BEZ für den „Aufbau-Ost“ und EU-Fördermittel die Vergleichsbasis in den neuen Bundesländern erhöhen. Auch nimmt die Ausgliederung von Aufgaben aus dem Staatshaushalt stetig zu, sodass sich z. B. das Personal der Staatsbetriebe nicht mehr in der HGr. 4 widerspiegelt.

Beim Betrachten der Anteile der Personalausgaben pro EW ergibt sich ein aussagekräftigeres Bild. Dadurch können regionale Unterschiede weitgehend ausgeblendet werden. Im Hj. 2003 entfielen in den alten Bundesländer 1.133 € Personalausgaben auf jeden EW. In den neuen Bundesländern sind es 1.016 € pro EW. Der Freistaat Sachsen liegt mit 986 € pro EW unter dem Durchschnitt. Die Personalausgaben pro EW sind trotz Personalabbau und Staatsbetriebsgründungen in den letzten Jahren in Sachsen stetig gestiegen (2002: 969 €/EW, 2001: 943 €/EW).

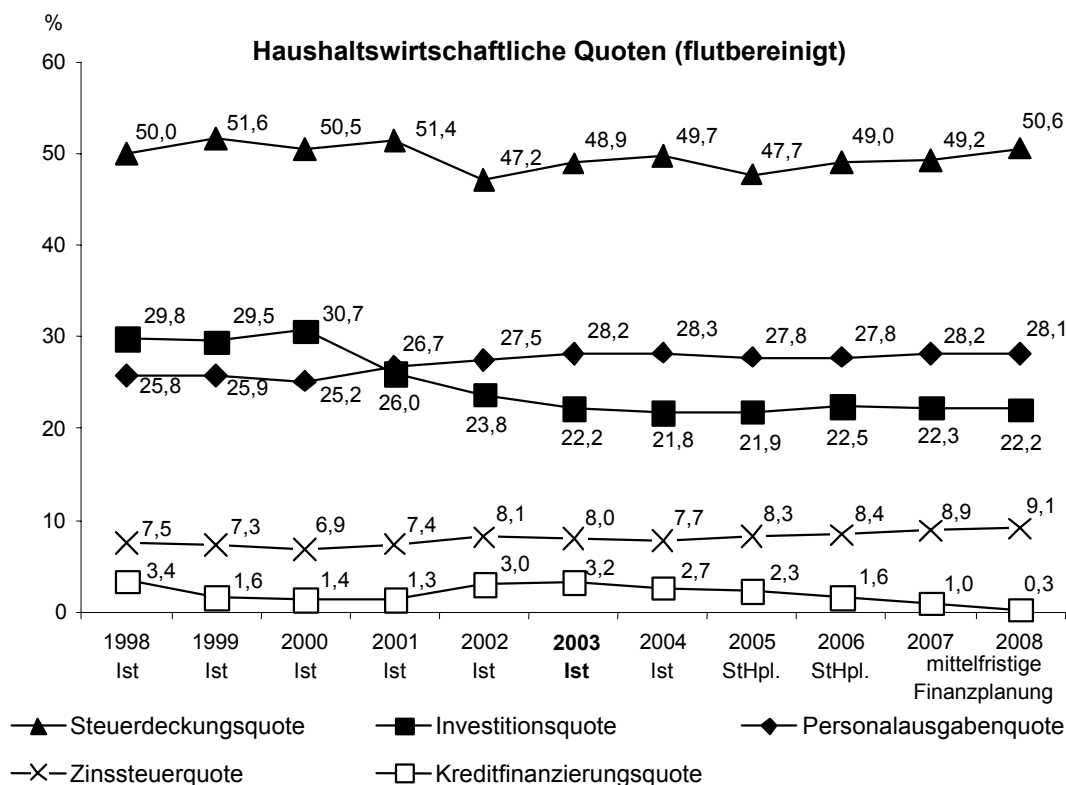
Die gesamtdeutsche Investitionsquote ist durch den flutbedingten Wiederaufbau von 12,3 % im Hj. 2002 auf 13,7 % im Hj. 2003 gestiegen. Ohne die Mittel aus dem Aufbauhilfefonds hätte sich für alle Bundesländer der Trend zur Verringerung der Investitionsquote fortgesetzt. Dies ist auf den massiven Steuereinbruch seit 2002 zurückzuführen. Dennoch ist die durchschnittliche Investitionsquote der neuen Bundesländer - aufbaubedingt - doppelt so hoch wie in den alten Ländern. Obwohl auch im Freistaat Sachsen die Investitionsquote nach unten tendiert, konnte wie schon in den Vorjahren mit 22,2 % der Spitzenplatz bei der Investitionsquote (flutbereinigt) der neuen Länder gehalten werden.

Als aussagekräftiger Indikator für die angespannte Haushaltslage dient die Kreditfinanzierungsquote, die im Freistaat das zweite Jahr in Folge weiter gestiegen ist. Ausgehend von einem Tiefstand von 1,3 % im Hj. 2001 erreichte sie mit 3,2 % im Hj. 2003 einen neuen Höchststand seit 1998. Zwar liegt die Quote des Freistaates weit unter den Durchschnittswerten der übrigen neuen und alten Länder. Der isoliert betrachtete Anstieg der sächsischen Kreditfinanzierungsquote ist jedoch angesichts des sich allmählich verringern den finanziellen Spielraums in den vergangenen Jahren besorgniserregend.

Erheblich unter dem Ostdurchschnitt liegt auch der Anteil der Zinsausgaben an den Steuereinnahmen. Mit einer Zinssteuerquote von 8,0 % ist der Haushalt des Freistaates Sachsen erheblich geringer mit Kreditkosten belastet als die Haushalte der anderen Länder im Beitrittsgebiet (Durchschnitt 14,7 %).

## **2.2** Entwicklung der haushaltswirtschaftlichen Quoten

Durch die Betrachtung der haushaltswirtschaftlichen Quoten über einen längeren Zeitraum hinweg lassen sich deutliche Entwicklungen der Haushaltspolitik erkennen. Folgendes Schaubild zeigt eine Darstellung der maßgeblichen Quoten seit 1998:



Der Verlauf der Steuerdeckungsquote zeigt zwar im Hj. 2003 eine leichte Erholung gegenüber dem deutlichen Rückgang der Steuereinnahmen im Hj. 2002. Mittelfristig ist jedoch nur eine Verstetigung auf den Stand von 2000 und keine signifikante Steigerung zu erwarten. Dies bestätigt auch die Steuerschätzung vom Mai diesen Jahres, nach der der Freistaat seine Einnahmeerwartungen für die nächsten Jahre gegenüber den bisherigen Schätzungen um insgesamt rd. 2 Mrd. € nach unten korrigieren muss.

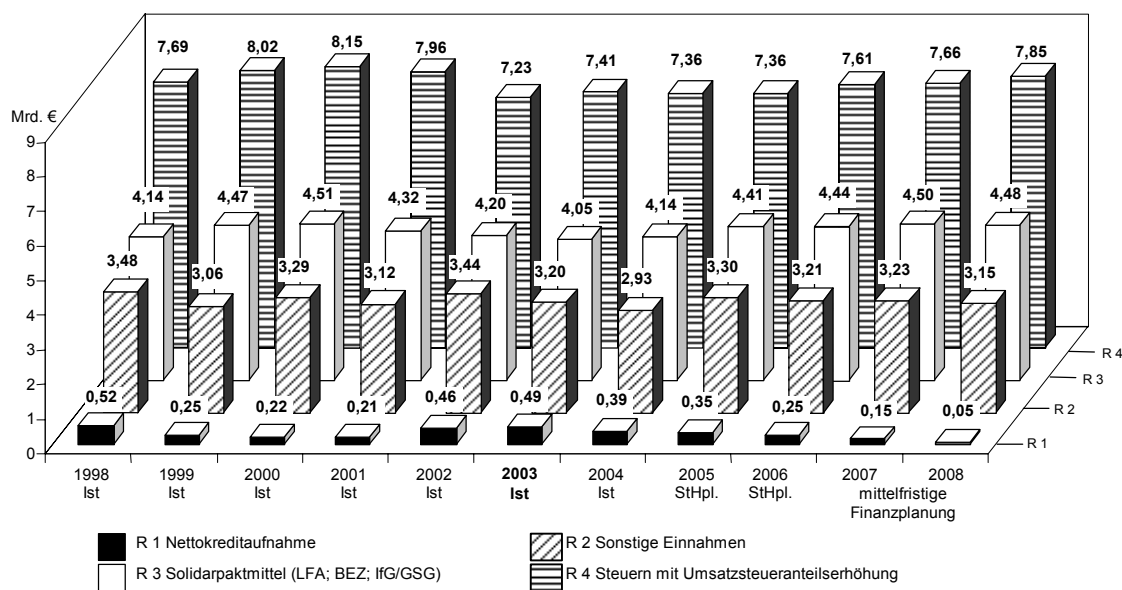
Die Investitionsquote ist 2003 ein weiteres Mal und damit das dritte Jahr in Folge gesunken. Mittelfristig soll die Investitionsquote auf dem aktuellen Niveau von 22,2 % halten. Dies wird schwierig werden. Mit der erhöhten Nettokreditaufnahme wird der frei verfügbare finanzielle Spielraum des Freistaates Sachsen in den nächsten Jahren weiter eingeschränkt werden, was sich auch auf die Investitionsquote auswirken dürfte.

Die Kreditfinanzierungsquote spiegelt die schlechte Einnahmensituation des Freistaates seit 2002 wider. So erreicht sie im Hj. 2003 mit 3,2 % einen neuen Höchststand, nachdem bereits erkennbare Abbautendenzen bei der Nettokreditaufnahme vorhanden waren. Es bleibt abzuwarten, ob sich die Absicht der Staatsregierung, bis 2009 die Nettokreditaufnahme gegen Null zu fahren, umsetzen lässt. Die eingeleiteten Maßnahmen der Staatsregierung, insbesondere der geplante Personalabbau, lassen gegenwärtig die Einschätzung zu, dass das Ziel erreicht werden könnte.

Bei der Zinssteuerquote zeichnet sich, wie bereits vom SRH im Vorjahr prognostiziert, ein allmählich steigender Trend ab. Durch die seit 2002 wieder gestiegene Nettokreditaufnahme nimmt der Anteil der Steuereinnahmen zur Deckung der Zinslast kontinuierlich zu. Mittelfristig rechnet das SMF mit einem Anstieg auf 9,1 % von ehemals 7,5 % im Hj. 1998.

Die hohe Personalausgabenquote blieb schließlich gleich und unterstreicht die Notwendigkeit des Personalabbaus.

### 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 Zerlegung und dem Länderfinanzausgleich. Zu den **Steuereinnahmen** des Landes zählen neben den Landessteuern auch die nach Zerlegung und dem Länderfinanzausgleich dem Landeshaushalt zufließenden Einnahmen aus den Gemeinschaftsteuern.

Steuerarten	1998	1999	2000	2001	2002	2003	Veränderungen 2002/2003
in Mio. €							
<b>I. Entwicklung des Steueraufkommens der Gemeinschaftsteuern</b>							
Lohnsteuer	3.826,92	4.030,36	3.939,76	3.748,38	3.731,38	3.790,11	<b>58,73</b>
Veranlagte Einkommensteuer	-875,64	-836,68	-830,64	-966,90	-946,18	-896,54	<b>49,64</b>
Nicht veranlagte Steuern vom Ertrag	69,33	79,91	88,61	146,43	133,23	141,36	<b>8,13</b>
Zinsabschlagsteuer	22,29	25,16	31,80	52,15	50,08	41,47	<b>-8,62</b>
Körperschaftsteuer	147,15	224,41	10,58	-138,05	-192,11	27,73	<b>219,84</b>
Umsatzsteuer	2.524,35	2.753,36	2.635,45	2.417,08	2.583,24	2.886,55	<b>303,31</b>
Gewerbesteuerumlage	8,59	62,58	67,39	76,03	94,64	126,09	<b>31,45</b>
Steuern nach DDR-Recht	18,36	0,56	36,40	31,04	-0,34	-8,57	<b>-8,23</b>
<b>Summe I.</b>	<b>5.741,35</b>	<b>6.339,66</b>	<b>5.979,35</b>	<b>5.366,16</b>	<b>5.453,94</b>	<b>6.108,20</b>	<b>654,26</b>

Abweichungen sind rundungsbedingt.

Zuwächse erzielten fast alle dem Finanzverbund aus Bund und Ländern zufließenden Gemeinschaftsteuern. Der Freistaat Sachsen erzielte im Jahr 2003 eine Steigerung seiner Einnahmen aus Gemeinschaftsteuern um 12 %. Dem gegenüber sanken die



Einnahmen aus den Gemeinschaftsteuern bezogen auf die Gesamtheit aller Bundesländer um 1,2 %<sup>1</sup>.

Tendenziell ergaben sich gegenüber 2002 beim Aufkommen der Gemeinschaftsteuern Mehreinnahmen. Sie betragen bei der Umsatzsteuer rd. 303 Mio. €, bei der Körperschaftsteuer rd. 220 Mio. €, bei der Lohnsteuer rd. 59 Mio. €, bei der veranlagten Einkommensteuer rd. 50 Mio. €, bei der Gewerbesteuerumlage rd. 31 Mio. € und bei den nicht veranlagten Steuern vom Ertrag rd. 8 Mio. €. Einnahmerückgänge von rd. 9 Mio. € bzw. 8 Mio. € waren lediglich bei der Zinsabschlagsteuer und bei den Steuern nach DDR-Recht zu verzeichnen.

Mit dem Anstieg der Gesamthöhe der Steuereinnahmen aus Gemeinschaftsteuern setzt sich die Trendwende des Vorjahres fort. Insbesondere die Einnahmen aus der Umsatzsteuer erreichten einen neuen Höchststand. Auch die Körperschaftsteuer leistete wieder positive Beiträge zum Haushalt.

Ursache für den Einnahmenanstieg über sämtliche Arten von Gemeinschaftsteuern hinweg, der besser als der Bundestrend verläuft, war eine sich ebenfalls besser als der Bundestrend entwickelnde Wirtschaftskraft in Sachsen. So stieg das BIP von 2002 auf 2003 um 2,2 %. Der Einnahmeverfall beim Zinsabschlag ist in erster Linie der allgemein rückläufigen Zinsentwicklung geschuldet. Das Minderaufkommen bei den Steuern nach DDR-Recht, die im Jahr 1990 entstanden waren, resultiert aus der endgültigen Klärung von offenen Rechtsfragen in Altfällen.

Steuerarten	1998	1999	2000	2001	2002	2003	Veränderungen 2002/2003
in Mio. €							
<b>II. Entwicklung des Steueraufkommens der Landessteuern</b>							
Erbschaftsteuer	11,20	15,24	14,73	14,98	13,48	17,46	<b>3,98</b>
Grunderwerbsteuer	327,07	329,07	181,05	136,21	127,95	115,70	<b>-12,25</b>
Kraftfahrzeugsteuer	343,03	316,49	317,72	375,65	330,36	328,57	<b>-1,79</b>
Rennwett- und Lotteriesteuer gesamt	53,48	59,92	61,97	66,98	63,60	62,40	<b>-1,20</b>
Feuerschutzsteuer	13,24	11,10	10,74	10,58	12,80	12,41	<b>-0,39</b>
Biersteuer	69,18	65,91	77,46	72,19	72,64	72,34	<b>-0,30</b>
<b>Summe II.</b>	<b>817,20</b>	<b>797,72</b>	<b>663,66</b>	<b>676,59</b>	<b>620,83</b>	<b>608,87</b>	<b>-11,95</b>

Abweichungen sind rundungsbedingt.

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. 12 Mio. € und lag mit rd. 609 Mio. € erneut deutlich unter dem Aufkommen der letzten Jahre.

Verantwortlich dafür war der Verfall des Aufkommens aus der Grunderwerbsteuer, dessen Ursache der seit dem Auslaufen der Sonderabschreibungen des Fördergebietsgesetzes beobachtbare Einbruch auf dem Immobilienmarkt war. Das geringfügige Absinken der Kraftfahrzeugsteuer ist auf mehrere, divergierende Einflüsse zurückzuführen, die nicht näher quantifizierbar sind. So wirkten sich z. B. ein sinkender Bestand an hoch besteuerten Nutzfahrzeugen und eine relative Zunahme des Bestandes an schadstoffarmen Kfz aus.

<sup>1</sup> Angabe BMF.

Bemerkenswert ist die Zunahme beim Aufkommen aus der Erbschaft- und Schenkungsteuer, welches auf vermehrte und höherwertige Erb- bzw. Schenkungsfälle zurückzuführen ist. Aufgrund der hauptsächlich steuerlichen Anknüpfung an den Vermögensanfall von Todes wegen oder die Schenkung unter Lebenden ist das Aufkommen aus der Erbschaft- und Schenkungsteuer aber nicht planbar.

Auf eine Darstellung der Vermögensteuer wird nunmehr verzichtet, weil sie seit 1996 nicht mehr erhoben wird.

Steuerarten	1998	1999	2000	2001	2002	2003	Veränderungen 2002/2003
in Mio. €							
<b>III. Entwicklung des Aufkommens aus der Spielbankabgabe</b>							
Spielbankabgabe	7,80	10,10	4,80	7,74	7,99	4,43	-3,56
<b>Summe III.</b>	<b>7,80</b>	<b>10,10</b>	<b>4,80</b>	<b>7,74</b>	<b>7,99</b>	<b>4,43</b>	<b>-3,56</b>

Abweichungen sind rundungsbedingt.

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

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	Veränderungen 2002/2003
in Mio. €							
<b>IV. Entwicklung des Gesamtaufkommens</b>							
<b>Gesamtaufkommen (Summe I., II. und III.)</b>	<b>6.566,30</b>	<b>7.147,50</b>	<b>6.647,80</b>	<b>6.050,50</b>	<b>6.082,76</b>	<b>6.721,51</b>	<b>638,75</b>

Abweichungen sind rundungsbedingt.

Das Gesamtaufkommen im Freistaat Sachsen erhöhte sich 2003 deutlich gegenüber dem Vorjahr. Den höheren Einnahmen des Landes Sachsen bei den Gemeinschaftsteuern von rd. 654 Mio. € stehen Mindereinnahmen bei den Landessteuern von rd. 12 Mio. € gegenüber.

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	
<b>V. Entwicklung der dem Haushalt des Freistaates Sachsen zufließenden Steuereinnahmen</b>							
Soll lt. Haushaltsplan in Mio. €	7.752,7	7.905,6	8.070,7	7.937,8	8.191,4	7.671,0	
Isteinnahmen in Mio. €	7.689,4	8.023,2	8.145,6	7.958,6	7.229,9	7.413,1	
Veränderung der Isteinnahmen	Haushaltsplan in %	-0,8	1,5	0,9	0,3	-11,7	-3,4
	Vorjahr in %	2,0	4,3	1,5	-2,3	-9,2	2,5
Steuerdeckungsquote in %	50,0	50,8	50,7	51,4	45,4	44,4	

Abweichungen sind rundungsbedingt.

Gegenüber dem Vorjahr stiegen die Steuereinnahmen um 2,5 %. Die Einnahmen unterschritten den Sollansatz im Haushaltsplan um 3,4 %. Die Steuerdeckungsquote sank um 1-%-Punkt auf 44,4 %, was auf den Ausgabenanstieg zurückzuführen ist.

**Diese Entwicklung spiegelt die gesamtdeutsche stagnierende Wirtschaftslage wider.**

	HR 2002 Ist	HR 2003 Ist	Veränderung gegenüber 2002	
	in Mio. €		in Mio. €	%
<b>VI. Mehr- und Mindereinnahmen des Freistaates Sachsen 2003 gegenüber 2002</b>				
<b>Landesanteile an den Gemeinschaftsteuern</b>				
Lohnsteuer	1.290,33	1.327,73	37,40	2,90
Veranlagte Einkommensteuer	-402,13	-381,03	21,10	5,25
Nicht veranlagte Steuern vom Ertrag	57,94	59,07	1,13	1,95
Zinsabschlag	53,83	41,16	-12,67	-23,54
Körperschaftsteuer	-193,84	-22,88	170,96	88,20
Umsatzsteuer	5.751,22	5.716,82	-34,40	-0,60
Gewerbsteuerumlage	51,91	67,65	15,74	30,32
<b>Zusammen</b>	<b>6.609,26</b>	<b>6.808,52</b>	<b>199,26</b>	<b>3,01</b>
<b>Landessteuern</b>				
Vermögensteuer				
Erbschaftsteuer	13,48	17,46	3,98	29,53
Grunderwerbsteuer	127,95	115,70	-12,25	-9,57
Kraftfahrzeugsteuer	330,36	328,57	-1,79	-0,54
Rennwett- und Lotteriesteuer gesamt	63,60	62,40	-1,20	-1,89
Feuerschutzsteuer	12,80	12,41	-0,39	-3,05
Biersteuer	72,64	72,34	-0,30	-0,41
Sonstige Steuern	-0,17	-4,29	-4,12	-2.423,53
<b>Zusammen</b>	<b>620,66</b>	<b>608,88</b>	<b>-11,78</b>	<b>-1,90</b>
<b>Steuerähnliche Abgaben</b>				
Spielbankabgabe	7,99	4,43	-3,56	-44,56
<b>Zusammen</b>	<b>7,99</b>	<b>4,43</b>	<b>-3,56</b>	<b>-44,56</b>
<b>Insgesamt</b>	<b>7.237,91</b>	<b>7.421,83</b>	<b>183,92</b>	<b>2,54</b>

Abweichungen sind rundungsbedingt.

Durch die Verteilungsregelungen des Länderfinanzausgleichs (vgl. Pkt. 3.2) standen die Mehreinnahmen der sächsischen Finanzämter nicht vollständig dem Landeshaushalt 2003 zur Verfügung. So verblieb bei den Gemeinschaftsteuern nur ein Mehraufkommen von insgesamt rd. 199 Mio. €. Dazu trugen schwerpunktmäßig die Körperschaftsteuer mit rd. 171 Mio. €, die Lohnsteuer mit rd. 37 Mio. €, die veranlagte Einkommensteuer mit rd. 21 Mio. € und der Gewerbesteuerumlage mit rd. 16 Mio. € bei. Durch die bundesweit rezessive Einnahmeentwicklung bei der Umsatzsteuer musste Sachsen trotz seiner eigenen Aufkommenssteigerung von rd. 303 Mio. € aufgrund der Ausgleichsarithmetik des Länderfinanzausgleichs ein Minus von rd. 34 Mio. € hinnehmen.

Letztlich hatten die Verteilungsregelungen des Länderfinanzausgleichs zur Folge, dass von der Steigerung beim Steueraufkommen von insgesamt 638,75 Mio. € dem Landeshaushalt rd. 184 Mio. € (29 %) zugute kamen. Da die Verteilungsregelungen des Länderfinanzausgleichs nicht in einem linearen Zusammenhang zueinander stehen, lässt sich die Verbleibensquote der Steuermehreinnahmen im Landeshaushalt nicht exakt vorausbestimmen. Dennoch bleibt festzuhalten, dass die durch die sächsischen Finanzämter festgestellten Mehrsteuern mit einem nicht unbedeutenden Anteil auch dem sächsischen Landeshaushalt zufließen.

## **3.2 Bund-Länder-Finanzbeziehungen**

Die neuen Länder sind seit 1995 in den gesamtdutschen Finanzausgleich integriert. Den finanziellen Rahmen des Aufbaubedarfs in den neuen Ländern der Jahre 1995 bis 2004 legte das FKPG von 1993 fest (Solidarpakt I). Die Leistungen aus dem Solidarpakt I umfassten die Zahlung von Sonderbedarfs-BEZ zum Abbau teilungsbedingter Sonderlasten sowie zum Ausgleich unterproportionaler kommunaler Finanzkraft und zweckgebundene Investitionsmittel aufgrund des Investitionsförderungsgesetzes Aufbau Ost (IfG). Die Mittel des IfG Aufbau Ost fließen seit 2002 ebenfalls als Sonderbedarfs-BEZ dem Haushalt zu. Der Solidarpakt I war bis 31.12.2004 befristet.

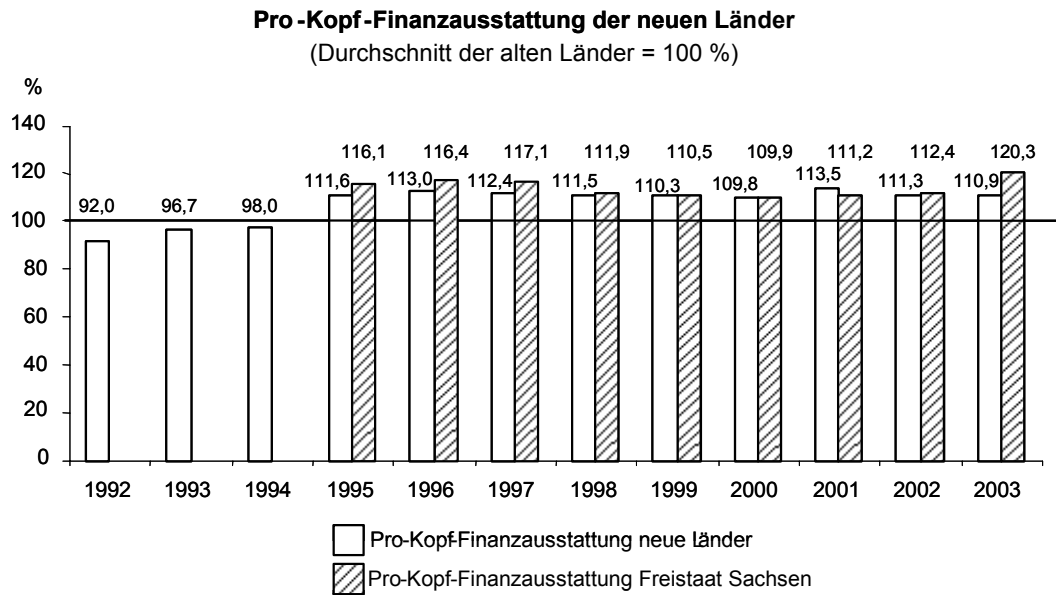
Seit 01.01.2005 gilt der im Rahmen der Neuordnung des Finanzausgleichs beschlossene Solidarpakt II (Solidarpaktfortführungsgesetz - SFG). Er verliert zum 31.12.2019 seine Gültigkeit. Bis dahin erhält Sachsen - wie die anderen neuen Länder - Sonderbedarfs-BEZ zur Deckung teilungsbedingter Sonderlasten aus dem bestehenden infrastrukturellen Nachholbedarf und zum Ausgleich unterproportionaler kommunaler Finanzkraft (§ 11 Abs. 3 FAG). Die Neufassung des FAG beschränkt somit die Verwendung der Mittel auf teilungsbedingte Sonderlasten, die sich aus dem bestehenden infrastrukturellen Nachholbedarf ergeben. Die Mittel umfassen die bis einschließlich 2004 gezahlten Sonderbedarfs-BEZ sowie die bis 2001 als Finanzhilfen des IfG Aufbau Ost gezahlten Mittel und bilden den sog. Korb I. Die Gesamtsumme für die neuen Länder beträgt 105.326 Mio. €.

Ab 2005 erhält Sachsen zusätzlich Sonderbedarfs-BEZ „wegen überdurchschnittlich hoher Kosten politischer Führung“ (§ 11 Abs. 4 FAG).

### **3.2.1 Bund-Länder-Finanzausgleichssystem**

Mit dem System des Finanzausgleichs sollen die Finanzkraftunterschiede unter den Ländern so ausgeglichen werden, dass auch finanzschwache Länder ihren Aufgaben nachkommen können. Die Umsatzsteuerverteilung und der Länderfinanzausgleich heben die durchschnittliche Finanzkraft der Länder mit Finanzbedarf auf mindestens 95 %. Zusätzlich zum Länderfinanzausgleich gewährt der Bund leistungsschwachen Ländern Bundesergänzungszuweisungen (BEZ), die in Form von Sonderbedarfs-BEZ und Fehlbetrags-BEZ geleistet werden. Die Fehlbetrags-BEZ stocken die Mittel der finanzschwachen Länder auf mindestens 99,5 % des Länderdurchschnitts auf.

Das folgende Schaubild zeigt die gegenüber den alten Ländern überdurchschnittliche Finanzausstattung der neuen Länder je EW (einschließlich Gemeinden):



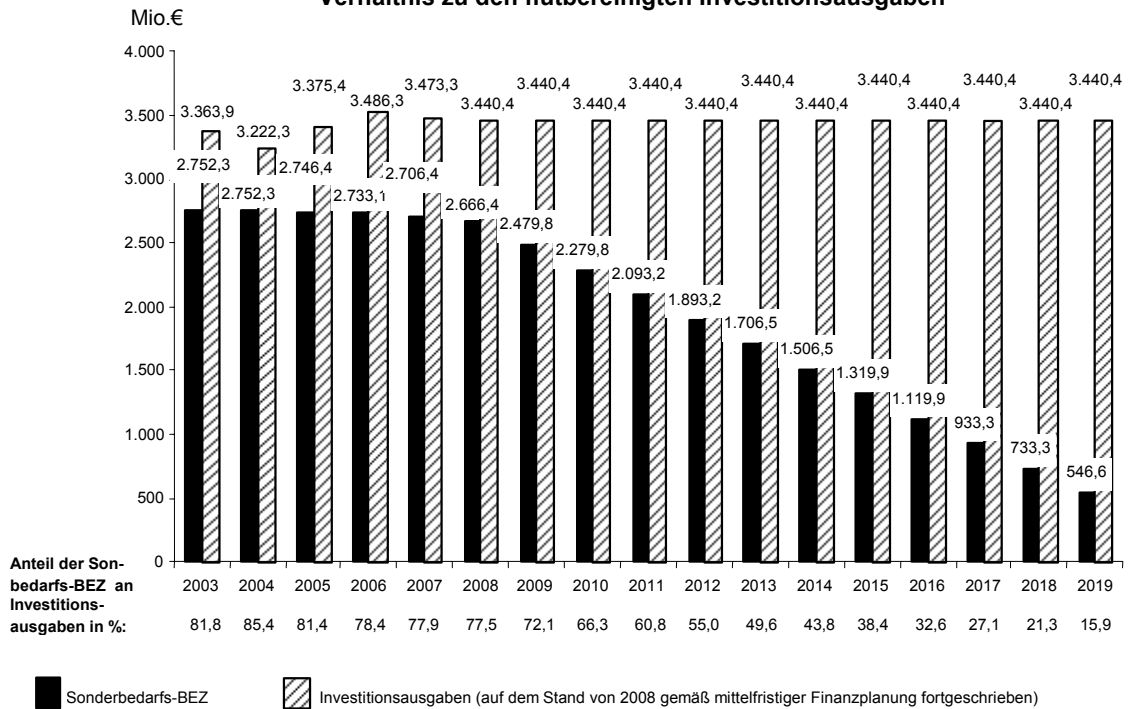
Quelle: Pro-Kopf-Finanzausstattung neue Länder: Mittelfristige Finanzplanung des Freistaates Sachsen 2004 bis 2008, Stand 11.01.2005; Pro-Kopf-Finanzausstattung Freistaat Sachsen: Angaben SMF, Referat 21, Stand 04/2005.

Mit der jährlichen Kürzung der Solidarpaktmittel ab 2006 wird sich die überdurchschnittliche Finanzausstattung der neuen Länder schrittweise reduzieren.

### 3.2.2 Sonderbedarfsbundesergänzungszuweisungen

Der SRH hat für die Jahre 2003 bis 2019 wieder Investitionsausgaben den Sonderbedarfs-BEZ gegenübergestellt. Dabei wurde unterstellt, dass sich die Summe der Investitionsausgaben auf dem Niveau des Jahres 2008 einpegelt.

### Sonderbedarfs-BEZ zum Ausgleich teilungsbedingter Sonderlasten im Verhältnis zu den flutbereinigten Investitionsausgaben



Die Grafik verdeutlicht von Jahr zu Jahr mehr, dass sich bei rückläufigen Solidarpaktmitteln eine gewaltige Lücke zwischen Investitionsausgaben (Stand 2008) und Sonderbedarfs-BEZ auftut. Das bisher hohe Investitionsniveau wird sich deshalb nicht halten lassen. Umso wichtiger ist es, alle noch für den Aufbau einer bedarfsgerechten öffentlichen Infrastruktur zur Verfügung gestellten Mittel für eine nachhaltige wirtschaftliche Entwicklung des Freistaates zu verwenden. Das SMF plant, die Solidarpaktmittel weiter konsequent in bestehende Infrastrukturdefizite zu investieren. Der SRH kann die Investitionspolitik der Staatsregierung nur mit Nachdruck unterstreichen.

#### 3.2.3 Fortschrittsbericht „Aufbau Ost“

Die neuen Länder und Berlin müssen nach § 11 Abs. 3 FAG die sachgerechte Mittelverwendung der Solidarpaktmittel jährlich in den Fortschrittsberichten „Aufbau Ost“ mit einer Stellungnahme der Bundesregierung gegenüber dem Finanzplanungsrat nachweisen.

Kern des Fortschrittsberichtes ist die sog. Verwendungsrechnung der Sonderbedarfs-BEZ. Diese folgt einem zwischen BMF und den neuen Ländern abgestimmten einheitlichen Berechnungsschema.

Die investiv verwendeten Sonderbedarfs-BEZ werden wie folgt ermittelt:

1. Investitionsausgaben für Infrastruktur
2. ./. Investitionseinnahmen
3. = Eigenfinanzierte Infrastrukturinvestitionen
4. ./. Anteilige Nettokreditaufnahme für Infrastrukturinvestitionen  
= Nettokreditaufnahme ./. Investitionsausgaben + Investitionsausgaben für Infrastruktur
5. = Aus Sonderbedarfs-BEZ finanzierte Infrastrukturinvestitionen

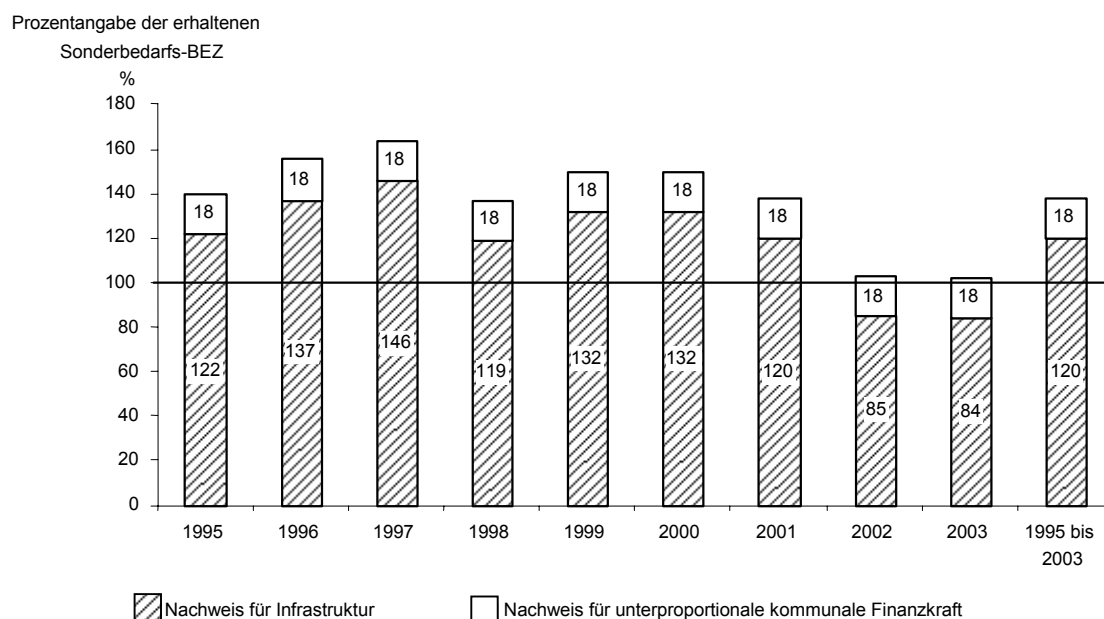
Die Sonderbedarfs-BEZ zum Ausgleich der unterproportionalen kommunalen Finanzkraft berücksichtigt das SMF in seiner Nachweisrechnung mit einem jährlich konstanten Betrag in Höhe von 493 Mio. €.

Ausweislich des Fortschrittsberichtes „Aufbau Ost“ des Freistaates Sachsen für das Jahr 2003 ergibt sich für die Jahre 1995 bis 2003 folgende Verwendungsnachweisrechnung für die aus Sonderbedarfs-BEZ finanzierbaren Infrastrukturinvestitionen und für den Ausgleich der unterproportionalen kommunalen Finanzkraft (Land und Kommune). Die Jahre 2002 und 2003 werden flutbereinigt dargestellt:

Mio. €	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	1995 bis 2003
Investitionsausgaben für Infrastruktur	7.598	7.556	6.766	5.885	5.568	5.605	4.688	4.162	4.092	5.769
Einnahmen für Investitionen (ohne IfG)	2.460	2.834	2.261	2.180	1.931	1.979	1.392	1.710	1.635	2.043
<b>Eigenfinanzierte Investitionen für Infrastruktur</b>	<b>5.138</b>	<b>4.722</b>	<b>4.505</b>	<b>3.705</b>	<b>3.637</b>	<b>3.626</b>	<b>3.296</b>	<b>2.452</b>	<b>2.457</b>	<b>3.726</b>
Anteilige Nettokreditaufnahme	1.772	942	478	442	0	0	0	121	154	434
<b>Mit Sonderbedarfs-BEZ finanzierte Infrastrukturinvestitionen</b>	<b>3.366</b>	<b>3.781</b>	<b>4.027</b>	<b>3.263</b>	<b>3.637</b>	<b>3.626</b>	<b>3.296</b>	<b>2.331</b>	<b>2.303</b>	<b>3.292</b>
<b>Ausgleich der unterproportionalen kommunalen Finanzkraft</b>	<b>493</b>	<b>493</b>	<b>493</b>	<b>493</b>	<b>493</b>	<b>493</b>	<b>493</b>	<b>493</b>	<b>493</b>	<b>493</b>
<b>Aus Sonderbedarfs-BEZ finanzierte Infrastrukturinvestitionen und Ausgleich der unterproportionalen kommunalen Finanzkraft</b>	<b>3.859</b>	<b>4.274</b>	<b>4.520</b>	<b>3.756</b>	<b>4.130</b>	<b>4.119</b>	<b>3.789</b>	<b>2.824</b>	<b>2.796</b>	<b>3.785</b>
Empfangene Sonderbedarfs-BEZ	2.752	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	102	138

Quelle: Fortschrittsbericht „Aufbau Ost“ des Freistaates Sachsen für das Jahr 2003, S. 70, 72.

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



Quelle: Fortschrittsbericht „Aufbau Ost“ des Freistaates Sachsen für das Jahr 2003, S. 74.

**Der Freistaat Sachsen hat die Solidarpaktmittel in voller Höhe zweckgerecht eingesetzt. Mit dem Empfang dieser Mittel übernehmen die neuen Länder eine Verpflichtung für deren zweckgerechten Einsatz. Der Freistaat wird bisher dieser Verantwortung gegenüber der Solidarität des Bundes und der Länder gerecht.**

Für die Landesebene ohne Kommunen ergibt sich folgende Rechnung:

Mio. €	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	1995 bis 2003
Investitionsausgaben für Infrastruktur	4.748	5.082	4.823	4.431	4.364	4.472	3.922	3.532	3.253	4.292
Einnahmen für Investitionen (ohne IfG)	1.500	1.980	1.540	1.721	1.579	1.668	1.263	1.560	1.426	1.582
<b>Eigenfinanzierte Investitionen für Infrastruktur</b>	<b>3.248</b>	<b>3.103</b>	<b>3.283</b>	<b>2.710</b>	<b>2.785</b>	<b>2.804</b>	<b>2.659</b>	<b>1.972</b>	<b>1.828</b>	<b>2.710</b>
Anteilige Nettokreditaufnahme	1.099	731	534	372	26	0	103	352	381	400
<b>Mit Sonderbedarfs-BEZ finanzierte Infrastrukturinvestitionen</b>	<b>2.149</b>	<b>2.371</b>	<b>2.749</b>	<b>2.338</b>	<b>2.759</b>	<b>2.804</b>	<b>2.556</b>	<b>1.620</b>	<b>1.447</b>	<b>2.310</b>
Empfangene Sonderbedarfs-BEZ	2.752	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	53	84

Quelle: Fortschrittsbericht „Aufbau Ost“ des Freistaates Sachsen für das Jahr 2003, S. 68.



Im Berichtsjahr 2003 hat der Freistaat 53 % der Sonderbedarfs-BEZ für Infrastrukturinvestitionen eingesetzt. Angesichts der Verwendungsgrade der Vorjahre ist dies die geringste Quote bei der Mittelverwendung. Die Verschlechterung der haushaltsrechtlichen Rahmenbedingungen hat auch bei den Investitionsausgaben ihren Niederschlag gefunden. Die flutbereinigten Investitionen lagen 2003 deutlich unter den Werten des Vorjahres. **Die Staatsregierung will diesem negativen Trend durch weitere Reduzierung der konsumtiven Ausgaben, insbesondere der Personalausgaben begegnen. Der SRH begrüßt diese Politik ausdrücklich. Nur über die weitere Konsolidierung der konsumtiven Ausgaben lässt sich die zweckgerechte Verwendung der Solidarpaktmittel sicherstellen.**

### 3.2.4 Finanzausstattung durch Steuern, das Föderale Konsolidierungsprogramm und die Solidarpaktfortführung

Ab dem Hj. 2005 werden erstmalig Sonderbedarfs-BEZ wegen überdurchschnittlich hoher Kosten der politischen Führung nach § 11 Abs. 2 FAG vom 20.12.2001 und Sonderbedarfs-BEZ zum Ausgleich der Sonderlasten Hartz IV nach § 11 Abs. 3a FAG in der ab 2005 geltenden Fassung vom Bund gewährt.

	in Mio. €							
	2001 Ist	2002 Ist	2003 Ist	2004 Ist	2005 StHpl.	2006 StHpl.	2007 mittelfristige Finanzplanung	2008
<b>1. Steuern ohne OGr. 09</b>	7.958,6	7.229,9	<b>7.413,1</b>	7.357,8	7.356,0	7.609,6	7.655,1	7.847,9
<b>2. Finanzausgleich unter den Ländern</b>	1.194,1	964,0	<b>878,8</b>	954,6	956,5	993,1	1.045,9	1.052,8
<b>3. Fehlbetrags-BEZ</b>	455,9	414,6	<b>416,9</b>	433,2	366,5	373,3	407,6	411,5
<b>Steuern und steuerinduzierte Einnahmen</b>	9.608,7	8.608,5	<b>8.708,9</b>	8.745,5	8.679,0	8.976,0	9.108,6	9.312,2
<i>Anteil an den flutbereinigten Einnahmen in %</i>	62,5	58,6	<b>59,7</b>	60,6	57,6	58,8	59,2	60,2
<b>4. Sonderbedarfs-BEZ</b>	1.870,3	2.752,3	<b>2.752,3</b>	2.752,3	2.746,4	2.733,1	2.706,4	2.666,4
<b>5. Investive Finanzhilfen (IfG/GSG)</b>	797,0	67,5						
<b>6. BEZ politische Führung</b>					25,6	25,6	25,6	25,6
<b>7. Hartz-IV-Sonderbedarfs-BEZ</b>					319,0	319,0	319,0	319,0
<b>Gesamt</b>	12.276,0	11.428,3	<b>11.461,2</b>	11.497,8	11.770,0	12.053,7	12.159,6	12.323,2
<i>Veränderungen zum Vorjahr in %</i>	-3,0	-6,9	<b>0,3</b>	0,3	2,4	2,4	0,9	1,3

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

Mit dem Solidarpakt II wurde die investive Finanzhilfe, die bis dahin nach dem IfG Aufbau Ost als zweckgebundene Finanzhilfe geleistet wurde, den Sonderbedarfs-BEZ zugeschlagen. Die Restzahlungen in 2002 betreffen IfG-Mittel, die im Hj. 2001 nicht mehr zur Auszahlung kamen.

Das gesamtstaatliche Steueraufkommen und die Höhe der Solidarpaktmittel stecken die Rahmenbedingungen für die sächsische Finanzpolitik ab. Der sächsische Staatshaushalt ist einnahmeseitig unverändert zu rd. 60 % von Steuern und sog. steuerinduzierten Einnahmen und damit von der gesamtdeutschen Entwicklung der Steuereinnahmen abhängig. Der durch zu geringes Wirtschaftswachstum und Steuerreformen

verursachte Einbruch der bundesweiten Steuereinnahmen seit 2002 führte zu erheblichen Soll-Ist-Abweichungen:

in Mio. €	2002	2003	2004
<i>Soll gemäß StHpl.</i>	9.872,0	9.099,0	9.362,6
<i>Ist gemäß HR und Kassen-Ist</i>	8.608,5	8.708,9	8.745,5
<b>Differenz</b>	<b>1.263,5</b>	<b>390,1</b>	<b>617,1</b>

Nicht nur der Finanzausgleich unter den Ländern fiel seit 2002 geringer aus als geplant, auch die eigenen im Kap. 1501 veranschlagten Steuereinnahmen blieben hinter den Erwartungen zurück. Das SMF hat folgerichtig mit den bereits erwähnten Bewirtschaftungsmaßnahmen reagiert.

Während in den Vorjahren noch mit einer leicht steigenden Tendenz bei Steuern und steuerinduzierten Einnahmen gerechnet wurde, erfolgte die aktuelle Planung ohne Steigerungen. Die Einschätzung des SMF wird durch die aktuelle Steuerschätzung vom Mai 2005 bestätigt.

### 3.3 Verwaltungseinnahmen

Im Hj. 2003 wurde die Unterveranschlagung der letzten fünf Jahre von rd. 10 % mit 17,5 % wieder deutlich überboten. Auch für 2004 stellt sich eine 15 %ige Unterveranschlagung dar. Die geringe Abweichung der Soll- von den Istdaten im Hj. 2002 ist durch flutbedingte Einnahmeausfälle zu erklären.

Verwaltungseinnahmen	in Mio. €									
	2000		2001		2002		2003		2004	
	StHpl.	Ist	StHpl.	Ist	StHpl.	Ist	StHpl.	Ist	StHpl.	Ist
Flutbereinigte Einnahmen HGr. 1	511,6	566,5	503,7	570,2	503,9	529,1	447,8	<b>526,1</b>	445,5	512,1
Mehr im Ist gegenüber Soll in %		10,7		13,2		5,0		<b>17,5</b>		15,0

### 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. Ab dem Hj. 2005 erhält der Freistaat Sachsen nach § 4 FAG vom 20.12.2001 Sonderbedarfs-BEZ wegen überdurchschnittlich hoher Kosten der politischen Führung und Hartz-IV-Sonderbedarfs-BEZ zum Ausgleich der überproportionalen Sonderlasten, die bei der Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe durch die strukturelle Arbeitslosigkeit entstehen.

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. €									
		2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
		Ist	Ist	Ist	Ist	StHpl.	StHpl.	mittelfristige Finanzplanung	
<b>1. Flutbereinigte Einnahmen in HGr. 2</b>	/.	4.688,0	5.351,0	<b>5.224,9</b>	5.231,4	5.509,5	5.544,5	5.582,8	5.541,9
<b>2. Länderfinanzausgleich</b>	/.	1.194,1	964,0	<b>878,8</b>	954,6	956,5	993,1	1.045,9	1.052,8
<b>3. Fehlbetrags-BEZ</b>	/.	455,9	414,6	<b>416,9</b>	433,2	366,5	373,3	407,6	411,5
<b>4. Sonderbedarfs-BEZ<sup>1)</sup></b>	/.	1.870,3	2.752,3	<b>2.752,3</b>	2.752,3	2.746,4	2.733,1	2.706,4	2.666,4
<b>5. BEZ-politische Führung<sup>2)</sup></b>	/.					25,6	25,6	25,6	25,6
<b>6. Hartz-IV-Sonderbedarfs-BEZ</b>						319,0	319,0	319,0	319,0
<b>Saldo = flutbereinigte aufgabenbezogene laufende Zuweisungen und Zuschüsse</b>		1.167,6	1.220,1	<b>1.176,9</b>	1.091,4	1.095,5	1.100,5	1.078,3	1.066,6
Anteil an den flutbereinigten Einnahmen in %		7,6	8,3	<b>8,1</b>	7,6	7,3	7,1	7,0	6,9

<sup>1)</sup> Entsprechend dem Solidarpaket II wird die BEZ-politische Führung erstmals 2005 zugewiesen.

<sup>2)</sup> Hartz-IV-Sonderbedarfs-BEZ werden ab 2005 zum Ausgleich der Sonderlasten durch Hartz IV zugewiesen.

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

Die aufgabenbezogenen laufenden Finanzhilfen betragen im Hj. 2003 8,1 % des jährlichen Einnahmerahmens. Das SMF rechnet mittelfristig mit einem leichten Sinken der aufgabenbezogenen Zuweisungen und Zuschüsse. Ab dem Hj. 2002 wirkt sich der Solidarpaket II aus, indem die ehemaligen IfG-Mittel aus HGr. 3 den Sonderbedarfs-BEZ in HGr. 2 zugeschlagen werden. Damit entfällt die investive Zweckbindung der ehemaligen IfG-Mittel. Der Freistaat Sachsen verpflichtet sich seit 2003 mit § 4 HG, die ehemaligen IfG-Mittel ausschließlich zum Zweck des Infrastrukturaufbaus zu verwenden.

### 3.5 Investitionszuweisungen und -zuschüsse

Seit dem Hj. 2002 gehören die investiven Zuweisungen nach dem IfG Aufbau Ost zu den Sonderbedarfs-BEZ in HGr. 2. § 4 HG schreibt seit 2003 ihre investive Verwendung vor. Der Nachweis dafür erfolgt im Rahmen des Fortschrittsberichtes.

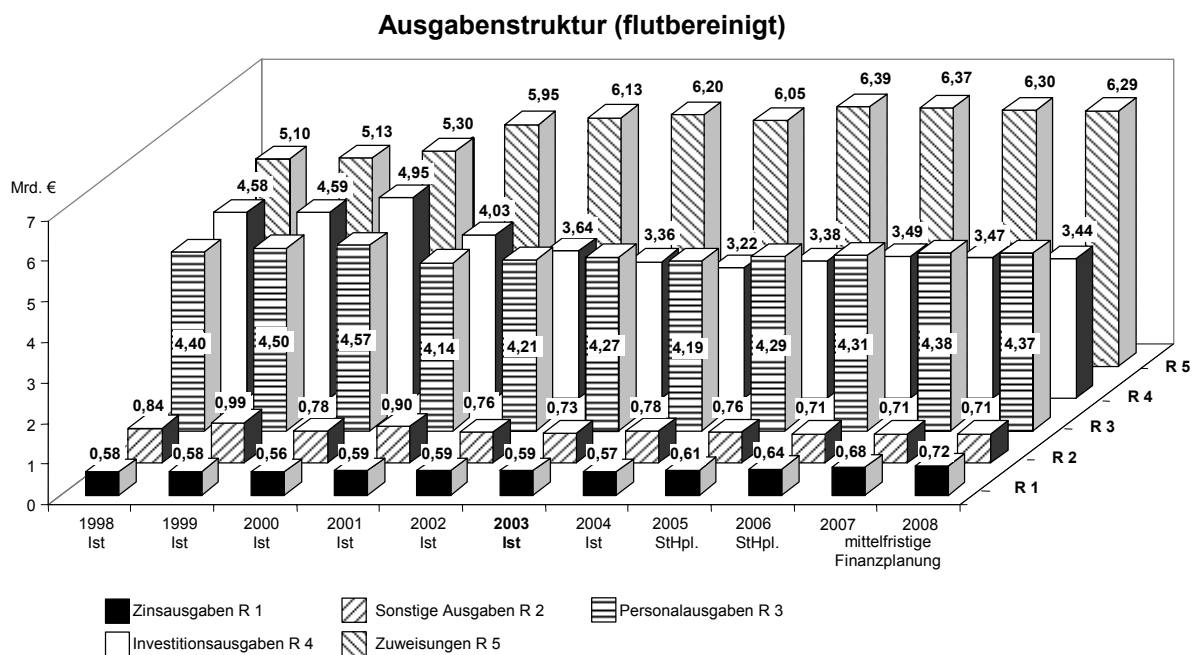
		in Mio. €							
Aufgabenbezogene Investitionszuweisungen		2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
		Ist	Ist	Ist	Ist	StHpl.	StHpl.	mittelfristige Finanzplanung	
<b>Flutbereinigte Einnahmen in HGr. 3 ohne OGr. 32</b>	/.	2.156,3	1.735,9	<b>1.487,0</b>	1.295,4	1.738,5	1.664,7	1.706,2	1.634,2
<b>IfG Aufbau Ost<sup>1)</sup> (Ist ohne Reste)</b>		692,5	67,5						
<b>Saldo</b>		1.463,7	1.668,4	<b>1.487,0</b>	1.295,4	1.738,5	1.664,7	1.706,2	1.634,2
Anteil an den flutbereinigten Einnahmen in %		9,5	11,4	<b>10,2</b>	9,0	11,5	10,9	11,1	10,6

<sup>1)</sup> Ohne anteilige IfG-Mittel gemäß GSG. IfG-Mittel werden gemäß Solidarpaket II ab 2002 den Sonderbedarfs-BEZ zugeschlagen.

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

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

## 4 Ausgabenstruktur



Zur Bereinigung der Ausgaben um die flutbedingten Aufwendungen und den unterschiedlichen Betrachtungsweisen des SRH und des SMF verweisen wir auf unsere Ausführungen in Beitrag Nr. 1, Pkt. 2.

### 4.1 Staatshaushalt nach Rechtsbindungs- und Refinanzierungsstrukturen

Der überwiegende Anteil der Ausgaben des Freistaates ist durch Rechtsverpflichtungen und den Grundsatz der Abnahme aller Mischfinanzierungsprogramme des Bundes und der EU gebunden. So entfallen auf Personalausgaben rd. 28 % des Gesamtausgaberrahmens. Freiwillige Landesmittel stehen nur in Höhe von 6,8 % (2003) bzw. 7 % (2004) des Ausgaberrahmens zur Verfügung. Streng genommen sind aber auch diese Mittel nicht frei verfügbar, sondern zu großen Teilen durch Zahlungen an institutionelle Zuwendungsempfänger gebunden.

Die nachfolgende Darstellung gliedert die Haushaltsmittel nach ihrer Rechtsbindung für die Jahre 2003 und 2004:

Flutbereinigte Ausgaben nach Rechtsbindungs- und Refinanzierungsstrukturen	Ist 2003 in T€	in %	Ist 2004 in T€	in %
<b>Gesamtausgaberrahmen</b>	<b>15.152.581,5</b>	<b>100,0</b>	<b>14.818.013,7</b>	<b>100,0</b>
<b>1. Haushaltsposition/Maßnahmen/Programme</b>				
<b>davon:</b>				
Personalausgaben	4.272.991,7	28,2	4.188.664,4	28,3
Sächliche Verwaltungsausgaben	722.117,7	4,8	773.611,1	5,2
Zinsen	593.503,3	3,9	568.857,4	3,8
Sachinvestitionen	102.724,9	0,7	100.258,1	0,7
Besondere Finanzierungsausgaben	4.277,5	0,0	6.163,4	0,0
<b>Zwischensumme 1.</b>	<b>5.695.615,1</b>	<b>37,6</b>	<b>5.637.554,4</b>	<b>38,0</b>

<b>Flutbereinigte Ausgaben nach Rechtsbindungs- und Refinanzierungsstrukturen</b>	<b>Ist 2003 in T€</b>	<b>in %</b>	<b>Ist 2004 in T€</b>	<b>in %</b>
<b>2. Bundesgesetzliche Rechtsverpflichtungen</b>				
<b>Summe Bundesgesetze</b>	<b>2.382.959,7</b>	<b>15,7</b>	<b>2.234.576,4</b>	<b>15,1</b>
<b><u>darunter:</u></b>				
GVFG - Kommunalen Straßenbau	66.083,1	0,4	81.731,5	0,6
GVFG - ÖPNV und Stadtbahnen	44.462,2	0,3	27.262,4	0,2
Wohngeldgesetz	322.636,1	2,1	334.709,0	2,3
Regionalisierungsgesetz (Bahnstrukturreform)	432.676,4	2,9	550.659,8	3,7
Gesetzliche Leistungen nach dem Pflegeversicherungsgesetz (Mitfinanzierung durch den Bund)	117.504,6	0,8	79.006,7	0,5
Ausgleich gemeinwirtschaftlicher Leistungen gem. § 45 a Personenbeförderungsgesetz	51.500,0	0,3	53.480,3	0,4
Leistungen nach dem Unterhaltsvorschussgesetz	13.908,0	0,1	14.493,0	0,1
Erstattung an die Verkehrsbetriebe für die unentgeltliche Beförderung Behinderter im Nahverkehr	16.187,5	0,1	16.789,2	0,1
Krankenhausförderung nach Art. 14 GSG einschließlich Landeskomplementärmitteln	154.095,9	1,0	57.299,8	0,4
BAföG	201.772,7	1,3	216.774,5	1,5
Durchführung gesetzliche Unfallversicherung	26.000,0	0,2	27.000,0	0,2
Versorgungsleistungen durch Überführung von Leistungen aus den Sonderversorgungssystemen in die gesetzliche Rentenversicherung	226.767,9	1,5	243.335,5	1,6
Versorgungsleistungen durch Überführung von Leistungen aus den Zusatzversorgungssystemen in die gesetzliche Rentenversicherung	467.301,1	3,1	449.896,3	3,0
<b>Zwischensumme 1. und 2.</b>	<b>8.078.574,8</b>	<b>53,3</b>	<b>7.872.130,8</b>	<b>53,1</b>
<b>3. Landesgesetzliche Rechtsverpflichtungen</b>				
<b>Summe Landesgesetze</b>	<b>3.892.753,4</b>	<b>25,7</b>	<b>3.706.012,9</b>	<b>25,0</b>
<b><u>darunter:</u></b>				
Bundesvertriebenenförderungsgesetz/Aussiedlereingliederungsgesetz	15.241,6	0,1	12.023,0	0,1
Asylbewerber-Bürgerkriegsflüchtlinge (Asylbewerberleistungsgesetz)	61.798,5	0,4	56.935,7	0,4
Gesetz über Schulen in freier Trägerschaft	147.597,0	1,0	166.947,2	1,1
Landeserziehungsgeld	47.841,3	0,3	31.342,6	0,2
Gesetz über die Kindertageseinrichtungen (ohne Lernbehinderte)	237.183,4	1,6	246.723,4	1,7
Landesblindengesetz	31.551,7	0,2	30.690,4	0,2
Krankenhausförderung (Pauschalförderung nach SächsKHG)	38.434,7	0,3	35.924,6	0,2
Zuschüsse Forensische Psychiatrie in Landeskrankenhäusern	19.599,6	0,1	21.186,5	0,1
Leistungen an Kirchen und Religionsgemeinschaften	18.960,1	0,1	19.239,7	0,1
Kulturraumgesetz	46.320,5	0,3	46.278,2	0,3
Staatsbetrieb LTV, Hochwasserschutz, Brauchwasserreserve u. a.	41.912,0	0,3	49.533,9	0,3
FAG (ohne HGr. 5)	3.156.639,0	20,8	2.954.075,0	19,9
<b>Zwischensumme 1. bis 3.</b>	<b>11.971.328,2</b>	<b>79,0</b>	<b>11.578.143,7</b>	<b>78,1</b>
<b>4. Sonstige Verpflichtungen</b>				
<b>Summe Sonstige Verpflichtungen</b>	<b>107.043,5</b>	<b>0,7</b>	<b>90.605,1</b>	<b>0,6</b>
<b><u>darunter:</u></b>				
Kofinanzierung des Verwaltungsabkommens zur Braunkohlesanierung	38.748,5	0,3	34.778,1	0,2
Inanspruchnahme aus Gewährleistungen (Bürgschaften-Ausfallleistungen)	37.540,6	0,2	27.874,3	0,2
Maßnahmen der Wohnungsfürsorge für Bedienstete des Freistaates Sachsen	8.465,8	0,1	7.477,9	0,1
<b>Zwischensumme 1. bis 4.</b>	<b>12.078.371,7</b>	<b>79,7</b>	<b>11.668.748,8</b>	<b>78,7</b>

<b>Flutbereinigte Ausgaben nach Rechtsbindungs- und Refinanzierungsstrukturen</b>	<b>Ist 2003 in T€</b>	<b>in %</b>	<b>Ist 2004 in T€</b>	<b>in %</b>
<b>5. EU-Programme</b>				
<b>Summe EU-Programme</b>	<b>831.296,3</b>	<b>5,5</b>	<b>881.029,5</b>	<b>5,9</b>
<b><u>darunter:</u></b>				
Entkoppelte EFRE-Mittel Berufsschulenbau	29.453,4	0,2	27.013,0	0,2
Zuschüsse aus dem Strukturfonds EFRE für Städtebau	8.683,3	0,1	19.434,1	0,1
Zuschüsse aus dem Strukturfonds EFRE für Brachflächenrevitalisierung	8.860,8	0,1	10.286,9	0,1
Sonstige Förderung aus EFRE-Mitteln (ohne Straßenbau)	133.556,9	0,9	152.588,4	1,0
EU-Gemeinschaftsinitiativen	10.250,0	0,1	21.390,7	0,1
Sonderprogramm Straßenbau aus EFRE-Mitteln	112.476,4	0,7	107.424,3	0,7
Förderung der beruflichen Bildung und Bekämpfung der Arbeitslosigkeit	182.598,9	1,2	133.053,5	0,9
EU-Programm „Umweltgerechte Landwirtschaft“	69.984,3	0,5	69.468,2	0,5
Gemeinschaftliches Förderkonzept „Ländlicher Raum“	114.325,8	0,8	121.703,1	0,8
Entkoppelte EFRE-Mittel Wasser/Abwasser	83.823,6	0,6	107.823,1	0,7
Entkoppelte EFRE-Mittel Forschung und Entwicklung (SMWK)	46.441,1	0,3	28.317,9	0,2
<b>Zwischensumme 1. bis 5.</b>	<b>12.909.668,0</b>	<b>85,2</b>	<b>12.549.778,3</b>	<b>84,7</b>
<b>6. Bund-Länder-Programme</b>				
<b>Summe Bund-Länder-Programme</b>	<b>1.213.144,7</b>	<b>8,0</b>	<b>1.233.791,8</b>	<b>8,3</b>
<b><u>darunter:</u></b>				
Städtebau	176.367,5	1,2	191.659,7	1,3
Wohnungsbau	130.243,2	0,9	95.008,2	0,6
Gemeinschaftsaufgabe regionale Wirtschaftsstruktur	391.599,6	2,6	466.039,7	3,1
Kosten der Fachplanung, Entwurfsbearbeitung und Bauleitung für Bundesautobahnen und Bundesstraßen	34.614,7	0,2	35.912,1	0,2
GA Agrarstruktur	75.768,3	0,5	68.408,9	0,5
Rahmenvereinbarung Forschungsförderung	177.185,3	1,2	183.365,0	1,2
Ausgaben für Hochschulen und Hochschulkliniken im Rahmen des Hochschulbauförderungsgesetz	27.371,2	0,2	10.046,4	0,1
Maßnahmen im Rahmen der Altlastenfreistellung	40.578,9	0,3	34.357,6	0,2
<b>Zwischensumme 1. bis 6.</b>	<b>14.122.812,7</b>	<b>93,2</b>	<b>13.783.570,1</b>	<b>93,0</b>
<b>7. Freiwillige Landesmittel (Landesmaßnahmen/Landesprogramme)</b>				
<b>Summe Landesbaumaßnahmen/Landesprogramme</b>	<b>643.452,6</b>	<b>4,2</b>	<b>636.786,3</b>	<b>4,3</b>
<b><u>darunter:</u></b>				
Städtebau	6.567,2	0,0	2.586,0	0,0
Wohnungsbau	142.328,6	0,9	103.457,8	0,7
Denkmalpflege	12.789,2	0,1	6.401,7	0,0
Schulhausbau (ohne FAG)	23.579,6	0,2	37.748,3	0,3
Sportförderung	30.120,9	0,2	33.550,8	0,2
Förderung der beruflichen Bildung und Bekämpfung der Arbeitslosigkeit	9.098,8	0,1	8.513,5	0,1
Staatsstraßenbau	28.163,4	0,2	26.659,9	0,2
Vergabe von Ingenieurleistungen für Staatsstraßenbau	8.212,9	0,1	8.973,9	0,1
Jugendhilfe	25.232,0	0,2	22.517,3	0,2
Förderung Familien einschließlich Landesstiftung	8.639,2	0,1	8.447,6	0,1
Förderung Senioren einschließlich Aktion 55	4.416,5	0,0	3.954,9	0,0
Maßnahmen für Behinderte	23.776,2	0,2	22.014,8	0,1
Gesundheitswesen	12.659,6	0,1	13.058,6	0,1
Landesprogramm Ländlicher Raum	6.974,1	0,0	4.389,4	0,0
Bergverwaltung	8.682,2	0,1	8.905,0	0,1
Naturschutz und Landschaftspflege	6.458,2	0,0	6.860,9	0,0
Musikschulförderung	5.096,9	0,0	5.100,5	0,0
Kernverfahrenstechnik und Analytik Rossendorf und Stilllegung Kerntechnik Rossendorf	6.184,0	0,0	6.540,0	0,0
Betriebe und Beteiligungen	21.128,3	0,1	24.653,8	0,2
Landesbau - Kap. 1401 bis 1420	156.539,5	1,0	201.598,0	1,4
<b>Zwischensumme 1. bis 7.</b>	<b>14.766.265,3</b>	<b>97,5</b>	<b>14.420.356,4</b>	<b>97,3</b>

Flutbereinigte Ausgaben nach Rechtsbindungs- und Refinanzierungsstrukturen	Ist 2003 in T€	in %	Ist 2004 in T€	in %
<b>8. Freiwillige Landesmittel (institutionelle Förderung)</b>				
<b>Summe Freiwillige Landesmittel (institutionelle Förderung)</b>	<b>386.316,1</b>	<b>2,5</b>	<b>397.657,3</b>	<b>2,7</b>
<b>darunter:</b>				
Staatsbetrieb Liegenschaftsverwaltung SIB	53.680,0	0,4	54.039,1	0,4
Staatlicher Schlossbetrieb	9.878,1	0,1	9.932,4	0,1
Gesundheitseinrichtungen in Landesträgerschaft	11.525,4	0,1	17.458,6	0,1
Umweltbetriebsgesellschaft - Staatsbetrieb	10.789,5	0,1	11.863,7	0,1
Außeruniversitäre und landesfinanzierte Forschungseinrichtungen	6.247,6	0,0	6.386,8	0,0
Kernverfahrenstechnik und Analytik Rossendorf und Stilllegung Kerntechnik Rossendorf	9.550,6	0,1	10.125,9	0,1
Zuschüsse an Unikliniken Dresden und Leipzig	147.003,6	1,0	145.875,3	1,0
Staatsoper und Staatsschauspiel, Förderung 26er Betriebe	49.902,0	0,3	61.812,8	0,4
Zuschuss an den Landestourismusverband Sachsen e. V.	6.457,7	0,0	6.257,9	0,0
Ausgaben für die Wirtschaftsförderung Sachsen GmbH	5.324,7	0,0	5.404,8	0,0
Zuschüsse an Studentenwerke (insbesondere Studentenheime)	18.274,0	0,1	13.920,2	0,1
Berufsakademie Sachsen	14.748,6	0,1	14.640,3	0,1
<b>Summe 7. und 8.</b>	<b>1.029.768,7</b>	<b>6,8</b>	<b>1.034.443,6</b>	<b>7,0</b>
<b>Gesamtsumme 1. bis 8.</b>	<b>15.152.581,4</b>	<b>100,0</b>	<b>14.818.013,7</b>	<b>100,0</b>

Quelle: Angaben des SMF. Die Abweichungen bei den Gesamtausgaben ergeben sich aus dem unterschiedlichen Vorgehen bei der Ermittlung der Flutbereinigung. Wie verweisen auf Beitrag Nr. 1, Pkt. 2.

**93,2 % des Haushalts im Hj. 2003 waren durch Rechtsverpflichtungen gebunden oder wurden im Rahmen von mischfinanzierten Programmen eingesetzt werden.** Im Hj. 2004 bleibt dieser Anteil mit 93 % relativ konstant. Die Staatsregierung will lt. mittelfristiger Finanzplanung den nicht disponiblen Teil der Staatsausgaben auf diesem Niveau einpegeln und die Steigerungstendenz der letzten Jahre bei den gebundenen Ausgaben eindämmen.

Während im Hj. 2000 noch 13,4 % für Landesprogramme zur Verfügung standen, sind es 2004 nur noch 7 %. Die Staatsbetriebsneugründungen (Schlossbetrieb und SIB seit 2003 und Sächsische Gestütsverwaltung und Landes Bühnen Sachsen in 2004) haben den Anteil der frei verfügbaren Mittel weiter eingeschränkt. Die Halbierung der „Freiwilligen Landesmittel“ in den letzten Jahren hat zwangsläufig auch den landespolitischen Handlungsspielraum entsprechend verringert. Von der Landespolitik direkt beeinflussbar sind letztendlich reine Landesprogramme und insbesondere die Landesbaumaßnahmen. Das SMF nutzte diesen Spielraum bei den notwendigen Sparmaßnahmen des Jahres 2003, indem im Bereich des staatlichen Hochbaus und der Liegenschaftsverwaltung durch das Strecken von Baumaßnahmen und das Aussetzen geplanter Bauprojekte ein Betrag von 45 Mio. € eingespart wurde.

Während frühere Finanzplanungen von einer stärkeren Reduzierung der freiwilligen Landesmittel ausgingen, gründet die aktuelle Finanzplanung auf einen relativ stabilen Anteil mit 6,4 % in 2008. Im Hj. 2004 ist sogar mit einem geringfügigen Anstieg um 0,2 % gegenüber 2003 zu rechnen. Es handelt sich dabei jedoch nicht um einen „echten“ Anstieg bzw. Anzeichen einer Stabilisierung bei den freiwilligen Landesmitteln, sondern vielmehr um eine Verlagerung der Ausgaben aus dem Bereich der gebundenen Mittel, z. B. den Personalausgaben, in den Bereich der freiwilligen Landesmittel durch eine zunehmende Zahl von Staatsbetriebsgründungen. Obwohl diese Mittel den freiwilligen Landesmitteln zugerechnet werden, haben sie eine faktische haushaltswirtschaftliche Bindungswirkung. **Rechnet man die Mittel für Staatsbetriebe aus den**

**freiwilligen Landesmitteln heraus, ergibt sich ein sehr drastisches Bild. Der Gestaltungsspielraum der Landespolitik sinkt weiterhin gegen Null.**

Verantwortlich für die Einengung des Spielraums sind neben den kontinuierlich steigenden Personalausgaben auch der Anstieg an bundesgesetzlichen Verpflichtungen, der im Hj. 2003 um 0,7 % auf 15,7 % anstieg. Der Schwerpunkt lag dabei auf Ausgabesteigerungen bei der Umsetzung des Wohngeldgesetzes und beim BAföG. Die Ausgaben für Versorgungsleistungen durch Überführung von Leistungen aus den Zusatzversorgungssystemen in die gesetzliche Rentenversicherung (Zahlungen nach dem AAÜG, vgl. Pkt. 4.6) sind zwar relativ konstant geblieben, nehmen aber nach wie vor den größten Anteil bei den bundesgesetzlichen Verpflichtungen ein.

Im Bereich der landesgesetzlichen Rechtsverpflichtungen sind insbesondere die Ausgaben für Schulen in freier Trägerschaft und die Ausgaben für Kindertageseinrichtungen in den letzten Jahren kontinuierlich gestiegen. Der Rückgang der landesgesetzlichen Rechtsverpflichtungen im Hj. 2004 ist durch die reduzierten Zahlungen im kommunalen Finanzausgleich begründbar (vgl. Pkt. 4.2).

Obwohl im Hj. 2004 die Personalausgaben erstmalig seit 1990 gesunken sind (insbesondere durch Personalabbau, Streichung von Urlaubsgeldern, Kürzungen von Weihnachtsgeld und Staatsbetriebsgründung), rechnet das SMF mittelfristig wieder mit kontinuierlich steigenden Personalausgaben. Das macht deutlich, wie wichtig ein weiterer Personalabbau im Freistaat ist, wenn die angestrebte Größenordnung von über 6 % an freiwilligen Landesmitteln aufrechterhalten werden soll.

**Die Entwicklung zeigt eine alarmierende Tendenz, die durch sich verringern-  
de Einnahmen der kommenden Jahre noch verstärkt wird. Die bisher ergriffenen  
Maßnahmen der Staatsregierung lassen sich lediglich als „Tropfen auf den hei-  
ßen Stein“ qualifizieren. Auch hier kann nur die konsequente Verfolgung eines  
Abbaus der Personalausgaben, tief greifende Eingriffe in die gegenwärtigen Ver-  
waltungsstrukturen und ein Umdenken im Fördermittelbereich eine nachhaltige  
Verbesserung der Verhältnisse bewirken. Darunter versteht der SRH nicht nur die  
konsequente Erfolgskontrolle bei Förderprogrammen, sondern auch die Prüfung  
der Notwendigkeit aller kofinanzierten Förderungen.**

Das SMF teilt mit, dass die Staatsregierung die Notwendigkeit der kofinanzierten Förderungen prüft und nicht unkritisch alle angebotenen Mittel kofinanziert. Die Staatsregierung ist bemüht, insbesondere die investiven Mittel des Bundes und der EU, durch Ausnutzung oder Veränderung des Programmrahmens weitgehend entsprechend den aufbaupolitischen Prioritäten für den Aufbau des Landes einzusetzen. So können die kofinanzierten Programme gleichzeitig ihre Multiplikatorwirkung zugunsten der Investitionsquote entfalten. Der zuletzt noch im Dezember gestellte Umschichtungsantrag von rd. 150 Mio. € ESF-Mitteln zu EFRE ist Ausfluss solcher kritischen Prüfungen.

Der SRH begrüßt, dass die Staatsregierung jetzt die Kofinanzierung kritisch prüft. Er unterstützt das Vorhaben, alle verfügbaren Mittel in den weiteren Aufbau des Freistaates zu investieren. Allerdings hält der SRH unter dem Aspekt der immer knapper werdenden Landesmittel die Beibehaltung des hohen Investitionsniveaus der Vorjahre für nicht finanzierbar.



## 4.2 Leistungen an den kommunalen Bereich

Zu den Zuwendungen und Zuschüssen des Freistaates an die Gemeinden und Gemeindeverbände gehören neben den Leistungen aus dem FAG auch sonstige Leistungen außerhalb des kommunalen Steuerverbundes, z. B für Kulturförderung und soziale Leistungen.

Flutbereinigte Zuweisungen an den kommunalen Bereich	in Mio. €							
	2001 Ist	2002 Ist	2003 Ist	2004 Ist	2005 StHpl.	2006 StHpl.	2007 mittelfristige Finanzplanung	2008
Flutbereinigte laufende Zuweisungen	3.450,2	3.600,0	<b>3.596,2</b>	3.526,8	3.715,3	3.533,3	3.452,1	3.461,6
Flutbereinigte Investitionszuweisungen	1.456,1	1.517,1	<b>1.192,8</b>	1.263,6	1.241,8	1.152,8	1.291,6	1.515,2
Flutbereinigte Zuweisungen insgesamt <sup>1)</sup>	4.906,2	5.117,1	<b>4.789,1</b>	4.790,4	4.957,1	4.686,1	4.743,7	4.976,9
darunter:								
Zuweisungen im Rahmen des FAG	3.184,1	3.278,5	<b>3.156,6</b>	2.954,1	2.629,5	2.513,0	2.639,3	2.794,4
<i>Anteil der flutbereinigten Zuweisungen insgesamt an den flutbereinigten Ausgaben in %</i>	31,7	33,4	<b>31,6</b>	32,4	32,1	30,2	30,5	32,1

<sup>1)</sup> Gesamtsummen ohne HGr. 5 und ohne Schuldendiensthilfe an den Bund.

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

Der Freistaat hat im Hj. 2003 4,8 Mrd. € an flutbereinigten laufenden und investiven Zuweisungen an die Kommunen geleistet. Der Anteil der Ausgaben, die der Freistaat an die Kommunen zur Verstärkung kommunaler Finanzkraft sowie zur Förderung laufender und investiver kommunaler Aufgaben leistet, machte in den letzten Jahren durchschnittlich 33 % der Gesamtausgaben des Staatshaushaltes aus. Diese Größenordnung soll auch zukünftig beibehalten werden.

Ab dem Hj. 2005 werden die Zuweisungen im Rahmen des FAG abgesenkt. Aus der gegenläufigen Entwicklung der Steuereinnahmen auf Landes- und kommunaler Ebene ergeben sich unter Anwendung des vertikalen Gleichmäßigkeitsgrundsatzes erhebliche Abrechnungsbeträge in Höhe von rd. 755 Mio. € aus den Hj. 2002 bis 2004 zugunsten des Freistaates. Damit die Istabrechnungsbeträge der Vorjahre die Finanzausgleichsmassen der Hj. 2005 und 2006 nicht zu drastisch reduzieren, gewährt der Freistaat Sachsen den Kommunen Darlehen zur Aufstockung der Finanzausgleichsmassen in Höhe von 135 Mio. € im Hj. 2005 und in Höhe von 65 Mio. € im Hj. 2006. Zudem werden in den beiden Haushaltsjahren die Finanzausgleichsmassen um 88,5 Mio. € im Hj. 2005 und 58,7 Mio. € im Hj. 2006 erhöht. Die Rückzahlung der Darlehen wurde für die Hj. 2007 und 2008 festgelegt und die Aufstockungsbeträge sollen ab 2007 abfinanziert werden. Gegebenenfalls kann dies über eine Verrechnung mit den Hartz-IV-Ausgleichszahlungen erfolgen.

Neben den regulären laufenden und investiven Zuweisungen erhielten die Kommunen auch umfangreiche Zuweisungen zur Beseitigung der Hochwasserschäden.

Flutbedingte Zuweisungen an den kommunalen Bereich	in €				
	2002 Ist	2003 Ist	2004 Ist	2005 StHpl.	2006 StHpl.
Flutbedingte laufende Zuweisungen	28.067.086,06	73.338.427,49	-5.234.769,41	1.228.800,00	0,00
Flutbedingte Investitionszuweisungen	180.149.663,78	380.605.517,85	516.114.503,70	585.033.600,00	125.750.000,00
<b>Flutbedingte Zuweisungen insgesamt</b>	<b>208.216.749,84</b>	<b>453.943.945,34</b>	<b>510.879.734,29</b>	<b>586.262.400,00</b>	<b>125.750.000,00</b>
<i>Anteil der flutbedingten Zuweisungen an den kommunalen Bereich an den gesamten flutbedingten Ausgaben in %</i>	34,2	29,4	47,0	49,3	48,4

Der Anteil der Zuweisungen des Freistaates zur Beseitigung der Hochwasserschäden im kommunalen Bereich beträgt durchschnittlich 42 % der gesamten flutbedingten Ausgaben.

### 4.3 Personalausgaben

Der Personalbestand und die Personalausgaben haben sich wie folgt entwickelt:

	Personal <sup>1)2)</sup>	Personalausgaben		
		Personalsoll Anzahl der Stellen A+B	Soll lt. Haushaltsplan in Mio. €	Ist lt. HR in Mio. €
1997	130.215	111.117	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
<b>2003</b>	<b>114.631</b>	<b>101.518</b>	<b>4.285,0</b>	<b>4.273,0</b>
2004	110.936	97.978	4.409,8	4.188,7

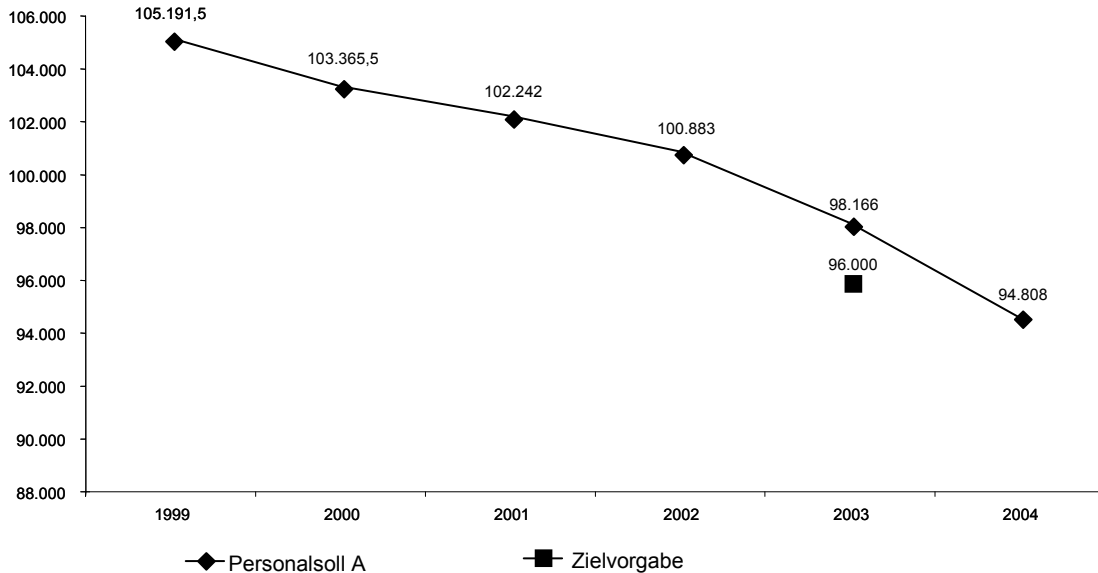
<sup>1)</sup> Zur besseren Übersicht werden auch die in VK umgerechneten Beschäftigten dargestellt. Da hierin auch Beschäftigte enthalten sind, die von dritter Seite z. B. in Vorschussdienststellen, ABM, Drittmittel- und/bzw. Forschungsprojekten bezahlt werden, geht der Umfang über den Stellenplan -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

<sup>2)</sup> Das ausgewiesene Personal beinhaltet die Zahlfälle zum Stichtag 01.12. jeden Jahres in Vollbeschäftigteneinheiten. Geringfügige Abweichungen zur Istbesetzung sind möglich.

Der Personalbestand in VK war 2003 gegenüber dem Vorjahr um 8.052 verringert worden. Die Personalreduzierung erfolgte im Wesentlichen in den Ressorts des SMK und des SMWK. Wie bereits in den vergangenen Jahren erfolgt die Personalreduzierung des SMK in den Bereichen Grundschulen, Mittelschulen und Gymnasien aufgrund von Altersabgängen und der zwischen der Staatregierung und den Lehrerverbänden geschlossenen Teilzeitvereinbarungen im Zusammenhang mit dem Rückgang der Schülerzahlen.

Der Personalrückgang im Ressort des SMWK ist u. a. die Folge der Gründungen von Staatsbetrieben (z. B. Landesbühnen und Zentralbücherei). Dieser Rückgang relativiert sich, da die Ausgliederung von Stellen durch die Gründung von Staatsbetrieben keinem echten Stellenabbau gleich kommt. Mit Beschlussfassung zum Doppelhaushalt 2003/2004 wurde festgelegt, dass Ausgliederungen nicht als Stellenabbau anerkannt werden, soweit keine Haushaltsentlastungen erreicht werden können.

Von 1999 bis 2004 wurden im Bereich Personalsoll A 10.383,5 Planstellen/Stellen abgebaut. Die Zielvorgabe für 2003, das Personalsoll A auf 96.000 Stellen zu reduzieren, wurde Ende 2003 erreicht.



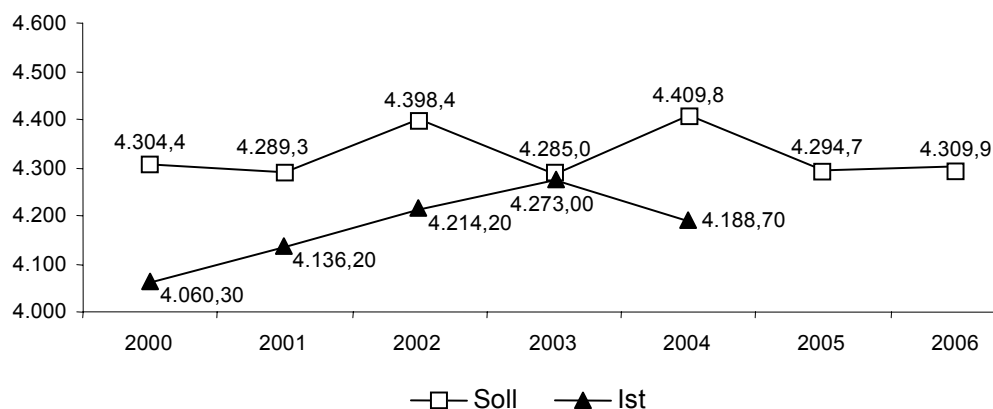
Im Jahr 2000 hatte das Kabinett für das Personalsoll A eine Zielzahl von 88.500 Planstellen/Stellen für Ende 2008 beschlossen. In Vorbereitung des Haushaltes 2005/2006 wurde festgestellt, dass durch die Maßnahmen der alten Bundesländer, die Personalausgaben durch weiteren Stellenabbau zurückzuführen, und aufgrund der demographischen Entwicklung die Zielsetzung einer dem westdeutschen Durchschnitt entsprechenden Stellenausstattung mit der bisherigen Zielzahl nicht mehr erreicht werden kann.

Auf Basis der Stellenpläne 2004 der Flächenländer West und des Freistaates Sachsen sowie der 10. Koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamtes ergibt der Ländervergleich **für das Jahr 2009 nunmehr eine Zielzahl von 80.000 Planstellen/Stellen für das Personalsoll A.** Diese Zielgröße wurde von der Staatsregierung mit dem Beschluss zum Stellenplan 2005/2006 am 11.01.2005 für 2010 beschlossen.

**Danach müssen** - neben dem festgelegten Stellenabbau für die Schulen und Hochschulen - **bis 2010 in der Landesverwaltung zusätzlich 6.441 Planstellen/Stellen (13,4 %) abgebaut werden.**

Der Anstieg der Personalausgaben ist 2003 im Vergleich zu den Vorjahren um 19,2 (Hj. 2002) bzw. 17,1 Mio. € (Hj. 2000) verringert worden.

### Personalausgaben in Mio. €



Im Haushaltsplan 2004 sind gegenüber dem Vorjahr im Epl. 15 - Allgemeine Finanzverwaltung - 235,0 Mio. € (136,5 Mio. € mehr als im Vorjahr) zur Verstärkung der Personalausgaben in allen Einzelplänen vorsorglich veranschlagt worden, um finanzielle Risiken (Verstärkungsmittel für Tariferhöhungen, Umstellung bei der Versorgungsanstalt des Bundes und der Länder - VBL - vom Umlageverfahren zum Kapitalverfahren, Absicherung des Schulkompromisses) abdecken zu können.

Ein Vergleich der Personalausgaben (Haushaltsbetrag) zur Stellenentwicklung je Ressort der Jahre 2004 und 2005 stellt sich wie folgt dar:

Ressort	Epl.	Haushalts- betrag 2004	Haushalts- betrag 2005	Verände- rung gegenüber Vorjahr in T€	Stellensoll A + B 2004	Stellensoll A + B 2005	Verände- rung ge- genüber Vorjahr Stellen
		in T€	in T€				
LT	01	25.756	24.852	<b>-904</b>	175	177	<b>2</b>
SK	02	12.210	11.963	<b>-247</b>	255	254	<b>-1</b>
SMI	03	697.895	765.074	<b>67.179</b>	20.505	21.146	<b>641</b> <sup>1)</sup>
SMF	04	249.153	268.550	<b>19.397</b>	8.934	8.704	<b>-230</b>
SMK	05	1.803.071	1.864.218	<b>61.147</b>	36.554	35.369	<b>-1.185</b>
SMJus	06	320.547	342.514	<b>21.967</b>	10.138	10.029	<b>-109</b>
SMWA	07	98.775	90.268	<b>-8.507</b>	2.536	2.267	<b>-269</b>
SMS	08	67.678	72.395	<b>4.717</b>	1.737	1.686	<b>-51</b>
SMUL	09	205.010	180.182	<b>-24.828</b>	5.323	4.469	<b>-854</b>
SRH	11	11.957	12.333	<b>376</b>	253	252	<b>-1</b>
SMWK	12	643.980	668.372	<b>24.392</b>	11.698	11.384	<b>-314</b>
Zwischensumme		4.136.032	4.300.721	<b>164.689</b>	98.108	95.737	<b>-2.371</b>
	15	273.745	-6.065	<b>-279.810</b>	0	0	<b>0</b>
Gesamt		4.409.777	4.294.656	<b>-115.121</b>	98.108	95.737	<b>-2.371</b>

<sup>1)</sup> Integration der Staatlichen Umweltfachämter und Gewerbeaufsichtsämter.

Der Haushaltsansatz für die Personalausgaben ist 2005 gegenüber 2004 um 115.121 T€ niedriger. Die Anzahl der Stellen/Planstellen soll um 2.371 sinken. Eine höhere Veranschlagung erfolgt vor allem beim SMI aufgrund der Umsetzung der Stellen der Staatlichen Umweltfachämter aus dem Einzelplan des SMUL und der Umsetzung der Gewerbeaufsichtsämter aus dem Einzelplan des SMWA. Die höhere Veranschla-

gung im Einzelplan des SMK resultiert insbesondere aus der rd. 3 %igen Personalkostensteigerung wegen höherer Personalkostenpauschsätze.

Die Personalausgaben stiegen im Hj. 2003 gegenüber dem Hj. 2002 um 58,8 Mio. € bzw. 1,4 % auf 4.273,0 Mio. € an.

Haushaltsjahr	Soll Mio. €	Ist Mio. €
2001	4.289,3	4.136,2
2002	4.398,4	4.214,2
<b>2003</b>	<b>4.286,8</b>	<b>4.273,0</b>
2004	4.409,8	4.188,7

Nach den Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse mit 6,4 Mrd. € sind die Personalausgaben mit 4,3 Mrd. € der zweitgrößte Ausgabenblock im Landeshaushalt. Der Anteil der Personalausgaben an den bereinigten Gesamtausgaben des Freistaates beträgt im Jahr 2003 25,6 % gegenüber 26,5 % im Jahr 2002. Die Personalausgabenquote ist um 0,9 % gesunken.

Die Personalausgaben je EW lagen 2002 bei 969 € und 2003 bei 989 € (EW am 31. Dezember, Quelle Statistisches Landesamt). Die Personalausgaben erhöhten sich um 20 € je EW. Dies war der geringste Zuwachs seit 1991.

Folgende Übersicht zeigt die Entwicklung der Personalausgaben im Jahresvergleich 2003 zu 2002:

Personalausgaben 2002 bis 2004							
	2002 Ist	2003 Ist in Mio. €	2004 Ist	Veränderungen gegenüber Vorjahr			
				absolut in Mio. €		in %	
				2003	2004	2003	2004
Abgeordnete und ehrenamtlich Tätige	15,3	<b>16,2</b>	17,8	0,9	1,6	5,9	9,9
Beamte, Richter	1.055,9	<b>1.091,1</b>	1.100,2	35,2	9,1	3,3	8,3
Zuführung an Versorgungsrücklage	5,5	<b>5,7</b>	5,8	0,2	0,1	3,6	1,8
Angestellte	2.852,4	<b>2.834,0</b>	2.762,9	-18,4	-71,1	-0,7	-2,5
Arbeiter	100,3	<b>97,5</b>	90,8	-2,8	-6,7	-2,9	-6,9
Andere Bezüge	1,3	<b>1,3</b>	1,3	0	0	0	0
Beihilfen u. ä.	47,0	<b>50,3</b>	52,3	3,3	2,0	7,0	4,0
Versorgung	24,0	<b>30,8</b>	36,2	6,8	5,4	28,3	17,5
Beschäftigungsentgelte (Aufwendungen für nebenamtlich und nebenberuflich Tätige)	35,3	<b>34,2</b>	34,2	-1,1	0	-3,1	0
Nicht aufteilbare Personalausgaben (Tit. 428 bis 429)	42,8	<b>45,6</b>	40,5	2,8	-5,1	6,5	-11,2
Trennungsgeld	3,5	<b>3,4</b>	3,2	-0,1	-0,2	-2,9	-5,9
Personalbezogene Sachausgaben	30,9	<b>62,9</b>	43,5	32,0	-19,4	103,6	-30,8
<b>Insgesamt</b>	4.214,2 <sup>1)</sup>	<b>4.273,0 <sup>1)</sup></b>	4.188,7	58,8	-84,3	1,4	-2,0

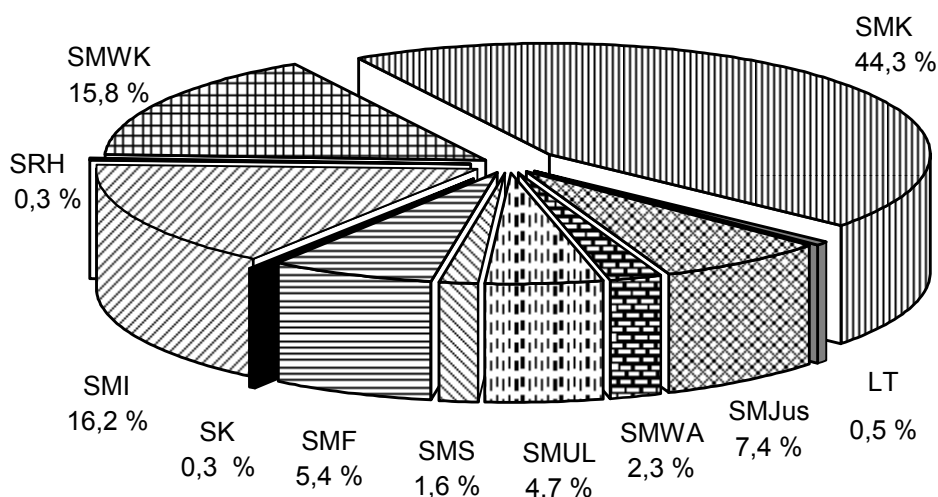
<sup>1)</sup> Darunter Ausgaben für ABM: 2002: 10,2 Mio. €; 2003: 8,1 Mio. €; im Soll 2002: 2,2 Mio. €; 2003: 4,2 Mio. €.

Insgesamt ergab sich bei den Personalausgaben ein Anstieg um 1,4 %. Dieser relativ niedrige Anstieg konnte insbesondere durch den Stellenabbau bei Angestellten und Arbeitern und die im Beamtenbereich um drei Monate verzögerte Besoldungsanpassung erreicht werden.

Die Erhöhung der Versorgungsausgaben ergibt sich aus der größeren Anzahl von Versorgungsempfängern, die von 1.432 im Jahr 2002 auf 1.795 im Jahr 2003 gestiegen ist.

Der Anstieg der personalbezogenen Sachausgaben um 32,0 Mio. € resultiert aus der Inanspruchnahme von Leistungen aus dem sog. Schulkompromiss. Danach können Lehrkräften an Gymnasien, Mittelschulen und Förderschulen, die ihr Arbeitsverhältnis freiwillig auflösen, Ausgleichsbeträge zur Abwendung von Rentenabschlägen (personalbezogene Sachausgaben) gezahlt werden. Gleichzeitig wurden durch das vorzeitige Ausscheiden der Lehrkräfte bereits im Hj. 2003 Personalausgaben in Höhe von 31,2 Mio. € eingespart. Im Einzelnen fielen im Bereich der Mittelschulen 17,5 Mio. €, der Gymnasien 7,4 Mio. € und der Förderschulen 6,3 Mio. € weniger Personalkosten an.

**Personalausgaben der Ressorts:**



In den Ressorts SMWK, SMK und SMI waren im Hj. 2003 mit 74.294 VK 73,8 % des Personals der Landesverwaltung konzentriert. Für diese Ressorts wurden 76,3 % der Personalausgaben verausgabt. Im Einzelnen verteilen sich die Personalausgaben wie folgt:

Ressort	Epl.	HR 2002 Ist in T€	HR 2003 Ist in T€	Veränderung gegenüber Vorjahr	
				absolut in T€	in %
LT	01	20.950	22.033	1.083	5,2
SK	02	11.410	11.867	457	4,0
SMI	03	672.243	693.686	21.443	3,2
SMF	04	280.307	232.141	-48.166	-17,2
SMK	05	1.847.003	1.894.466	47.463	2,6
SMJus	06	305.625	316.268	10.643	3,5
SMWA	07	95.258	98.585	3.327	3,5
SMS	08	65.746	67.972	2.226	3,4
SMUL	09	195.281	200.775	5.494	2,8
SRH	11	10.164	10.788	624	6,1
SMWK	12	668.040	678.711	10.671	1,6
Summe Ressorts		4.172.027	4.227.292	55.265	1,3
	15 <sup>1)</sup>	42.139	45.699	3.560	8,4
Gesamtsumme Personalausgaben		4.214.166	4.272.991	58.825	1,4

<sup>1)</sup> Die im Epl. 15 ausgewiesenen Personalausgaben für z. B. Beihilfe, Nachversicherung, Krankenversicherungsbeiträge, Dienstunfallfürsorge und Versorgung können den Ressorts anhand der Gesamtrechnung nicht zugerechnet werden (Sammelansätze).

Die Personalausgabenreduzierung im Ressort des SMF um 17,2 % resultiert insbesondere aus der Überführung von 1.028 Stellen in den Staatsbetrieb Sächsisches Immobilien- und Baumanagement (SIB). Mit der Gründung des SIB werden die Personalausgaben im Wirtschaftsplan der SIB ausgewiesen. Es erfolgt eine Verschiebung von HGr. 4 nach HGr. 6, da Personalausgaben bei Staatsbetrieben über Zuschüsse finanziert werden. Dies muss bei der Betrachtung der Personalausgabeentwicklung sowie bei Ländervergleichen berücksichtigt werden.

#### 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	in Mio. €							
	2001 Ist	2002 Ist	2003 Ist	2004 Ist	2005 StHpl.	2006 StHpl.	2007 mittelfristige Finanzplanung	2008
<b>Flutbereinigte Ausgaben in OGr. 51 bis 54</b>	767,2	741,9	<b>722,0</b>	773,5	756,7	712,5	712,3	712,9
darunter:								
Gr. 532 bis 546 Sonstiges	68,4	53,0	<b>52,9</b>	63,9	99,6	75,0		
Gr. 547 Vermischte Ausgaben	135,5	147,3	<b>158,0</b>	162,5	148,4	128,0		
Anteil der flutbereinigten sächlichen Verwaltungsausgaben an den flutbereinigten Ausgaben in %	5,0	4,8	<b>4,8</b>	5,2	4,9	4,6	4,6	4,6
Flutbereinigte sächliche Verwaltungsausgaben je EW Sachsens in € <sup>1)</sup>	175,00	170,58	<b>167,08</b>	179,00	175,10	164,87	164,83	164,97
Flutbereinigte sächliche Verwaltungsausgaben je Beschäftigten im öffentlichen Dienst im Freistaat Sachsen in € <sup>2)</sup>	7.180,39	6.979,80	<b>6.828,51</b>	7.315,74	7.156,49	6.738,22	6.736,59	6.742,26

<sup>1)</sup> Bei der Berechnung wurde für die Jahre 2004 bis 2008 der EW-Stand zum 31.12.2003 des Statistischen Jahrbuches Sachsen zugrunde gelegt.

<sup>2)</sup> Für die Jahre 2004 bis 2008 wurden die Daten mit Stand 30. Juni 2003 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 werden zu dieser Ausgabenposition gerechnet. Bei den sonstigen Verwaltungsausgaben wird ab dem Hj. 2005 wieder mit einem Anstieg gerechnet.

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. 2000 jährlich gestiegen. Das SMF hat dazu mitgeteilt, dass die Steigerung der Ausgaben auch auf Kosten der Abwicklung der EU-Strukturfondsprogramme (EFRE und ESF) zurückzuführen ist. Ebenfalls darin enthalten sind Sachausgaben im Forschungsbereich, die vollständig von Dritten finanziert werden.

Im Hj. 2003 betragen die sächlichen Verwaltungsausgaben 722 Mio. €. Der Haushaltsansatz wurde damit um rd. 32 Mio. € überschritten. Wenn auch die Mehrausgaben im Gesamthaushalt gedeckt werden konnten, sollte unter Berücksichtigung der Einnahmesituation in den folgenden Haushaltsjahren eine striktere Haushaltsdisziplin gefordert werden.

Im Hj. 2003 entfielen auf jeden EW Sachsens 167 € sächliche Verwaltungsausgaben. Sachsen liegt damit im Durchschnitt der neuen Länder (166 €) aber mit 7 €/EW über den durchschnittlichen Verwaltungsausgaben der alten Bundesländer. Bei einer Messgröße der Verwaltungsausgaben im Verhältnis zu den Kopffzahlen öffentlich Bediensteter nimmt Sachsen die Spitzenposition der neuen Länder ein.



## 4.5 Zinsausgaben an den Kreditmarkt

Im Freistaat sind bis zum Jahr 2003 11,5 Mrd. € Schulden angewachsen. Daraus resultieren Zinslasten, die im Jahr 2003 fast 4 % des Ausgabevolumens ausmachten (Zinslastquote).

Zinsausgaben an den Kreditmarkt	in Mio. €							
	2001 Ist	2002 Ist	<b>2003 Ist</b>	2004 Ist	2005 StHpl.	2006 StHpl.	2007 mittelfristige Finanzplanung	2008
<b>Ausgaben in OGr. 57</b>	589,4	588,2	<b>593,5</b>	568,9	607,3	642,1	680,7	715,4
Anteil an den flutbereinigten Ausgaben in % (Zinslastquote)	3,8	3,8	<b>3,9</b>	3,8	3,9	4,1	4,4	4,6
Zinsausgaben je EW Sachsens in € <sup>1)</sup>	133,78	134,72	<b>136,93</b>	132,09	141,02	149,09	158,06	166,11

<sup>1)</sup> Bei der Berechnung wurde für die Jahre 2005 bis 2008 der EW-Stand zum 30.06.2004 zugrunde gelegt.

Die Zinsausgaben an den Kreditmarkt (OGr. 57) sind im Hj. 2003 um 5,3 Mio. € gegenüber dem Vorjahr gestiegen. Die gestiegene Zinsbelastung des Freistaates ist das Resultat der seit 2002 wieder ansteigenden Nettokreditverschuldung. Auch mittelfristig rechnet das SMF mit einem weiteren Anstieg der Zinsausgaben (um rd. 20 % bis 2008). Die Planung setzt jedoch einen Fortbestand der derzeit günstigen Refinanzierungsmöglichkeiten voraus.

**Mit der Entwicklung der Zinslastquote von 3,9 % im Hj. 2003 bis 4,6 % im Hj. 2008 wird der finanzpolitische Spielraum weiter eingengt.**

Während die Zinsausgaben pro EW im Freistaat Sachsen in den letzten Jahren durch eine besonnene Verschuldungspolitik nur moderat gestiegen sind, beschleunigt die wieder gestiegene Verschuldung auch das Wachstum der Zinsausgaben pro EW in Sachsen. Bei dieser Aussage ist die tendenziell sinkende Bevölkerungsentwicklung noch nicht berücksichtigt. Die Planzahl von 166 € Zinsausgaben pro EW im Hj. 2008 wird sich deshalb nicht halten lassen.

Im Bundesdurchschnitt der Flächenländer belaufen sich die Zinsausgaben im Hj. 2003 auf rd. 218 € je EW. Mit rd. 137 € je EW liegt der Freistaat Sachsen mit 37,2 % unter dem Bundesdurchschnitt. Ebenso liegt die Zinslastquote mit 3,9 % weit unter dem Bundesdurchschnitt von rd. 7,3 %.

Weitere Ausführungen zum Thema befinden sich in Beitrag Nr. 3.

#### 4.6 Laufende Zuweisungen und Zuschüsse

Insgesamt betrug der flutbereinigte Anteil der HGr. 6 an den flutbereinigten Ausgaben im Jahr 2003 rd. 40,9 %. Im Vorjahr lag dieser Prozentsatz noch bei 40 %.

Laufende Zuweisungen und Zuschüsse	in Mio. €							
	2001 Ist	2002 Ist	2003 Ist	2004 Ist	2005 StHpl.	2006 StHpl.	2007 mittelfristige Finanzplanung	2008
Flutbereinigte Ausgaben in HGr. 6	5.953,7	6.128,8	<b>6.195,2</b>	6.047,7	6.387,3	6.366,7	6.299,1	6.287,8
Anteil der flutbereinigten HGr. 6 an den flutbereinigten Ausgaben in %	38,5	40,0	<b>40,9</b>	40,9	41,4	41,0	40,5	40,5

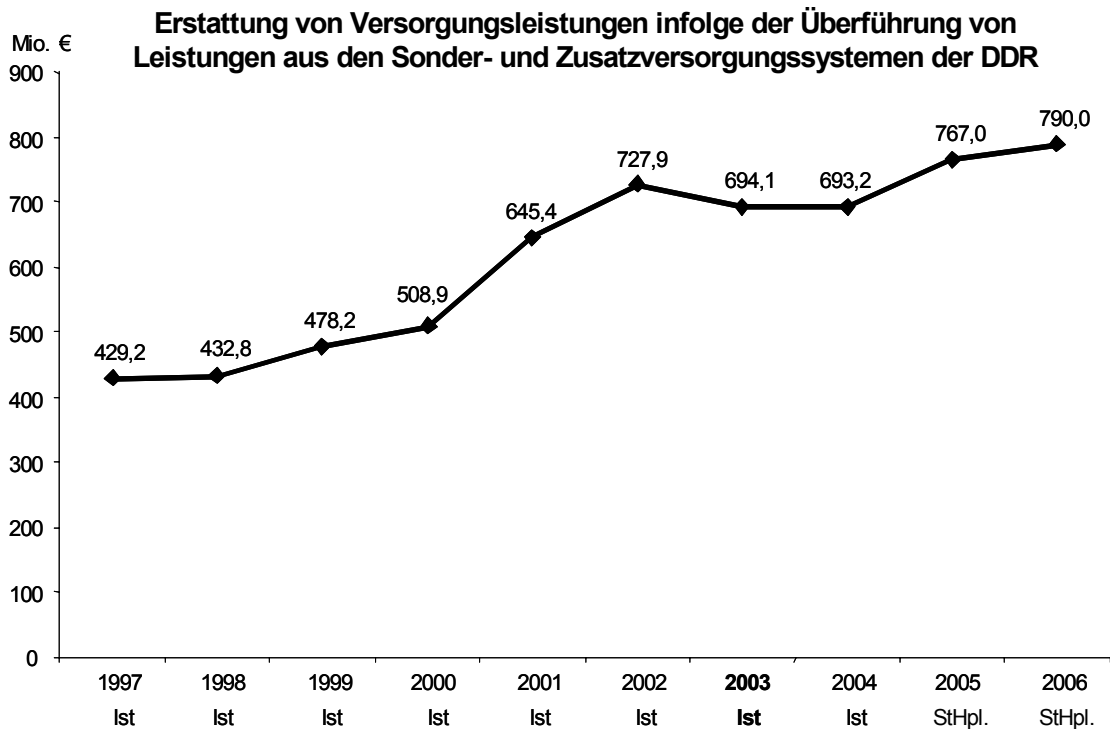
Einen erheblichen Anteil der Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen betreffen die Leistungen im kommunalen Finanzausgleich (insbesondere Schlüsselzuweisungen) an die kreisangehörigen Gemeinden, Kreisfreien Städte und Landkreise. Zu diesen Finanzhilfen verweisen wir auf unsere Ausführungen in Pkt. 4.2.

Für den nachfolgend dargestellten Ländervergleich muss berücksichtigt werden, dass die statistische Erfassung der HGr. 6 ohne die OGr. 58 und 69 erfolgt.

Haushaltsjahr 2003 Iststände	Laufende Zuweisungen <sup>1)</sup> und Zuschüsse	Anteil an den bereinigten Ausgaben
	in Mio. €	in %
Baden-Württemberg	11.685,7	37,6
Bayern	12.214,2	35,1
Brandenburg	4.278,2	44,6
Hessen	7.596,3	41,3
Mecklenburg-Vorpommern	2.945,0	41,0
Niedersachsen	7.692,9	34,7
Nordrhein-Westfalen	15.382,5	32,4
Rheinland-Pfalz	3.978,7	34,0
Saarland	1.013,6	30,8
<b>Sachsen</b>	<b>6.282,6</b>	<b>37,6</b>
Sachsen-Anhalt	4.331,9	41,4
Schleswig-Holstein	2.632,2	33,2
Thüringen	3.859,9	41,9

<sup>1)</sup> Daten aus ZDL-Statistik (ZDL = Zentrale Datenstelle der Landesfinanzminister) vom 15.03.2005. Abweichungen zu eigenen Berechnungen resultieren aus anderer Ermittlung der ZDL-Statistik (ohne OGr. 58 und 69).

Die unterschiedlichen Regelungen zum kommunalen Finanzausgleich in den Bundesländern lassen einen direkten Vergleich der Länder nicht zu. Für die neuen Länder ist die Besonderheit zu beachten, dass die Zahlen die Erstattungszahlungen von Versorgungsleistungen an den Bund nach AAÜG enthalten. Diese Leistungen haben sich in den letzten Jahren fast verdoppelt, wie nachstehendes Schaubild zeigt.



**Die vom Freistaat Sachsen zu erbringenden Leistungen im Rahmen des AAÜG betragen im Hj. 2003 rd. 4,6 % der flutbereinigten Ausgaben (im Vorjahr rd. 4,8 %).**

Die Staatsregierung geht davon aus, dass die Zahlungen auch weiter steigen werden. Gegenüber 2003 ist bis zum Jahr 2006 eine Steigerung von rd. 14 % geplant.

**Die Zahlungen nach AAÜG binden erhebliche Mittel der Haushalte der neuen Länder. Diese Mittel fehlen für den Einsatz zum Aufbau Ost. Ein Ende des Anstiegs dieser Zahlungen ist noch nicht abzusehen, da zum einen verlässliche Planungsdaten von der Bundesversicherungsanstalt fehlen und zum anderen weitere Rechtsansprüche nicht ausgeschlossen werden können.**

Seit Anfang 2004 befinden sich Bund und Länder in Verhandlungen zur Begrenzung der Ausgabenbelastung für die Länder im Rahmen der Sonder- und Zusatzversorgungssysteme. Grundlage dafür sind eine Zusage des Bundeskanzlers und eine Protokollerklärung der neuen Länder im Rahmen der Verhandlungen zu „Hartz IV“ im Dezember 2003. Die neuen Länder haben dem Bund bereits Verhandlungsoptionen vorgeschlagen. Die Mitte 2004 begonnenen Verhandlungsgespräche der Länder-AG „AAÜG“ mit dem Bund führten bisher nicht zu einem Ergebnis.

Hinsichtlich der Prognose zu den zukünftigen Belastungen aufgrund der Erstattungsleistungen des Freistaates an den Bund weist das SMF auf eine differenzierte Betrachtung zwischen den Erstattungsleistungen im Rahmen der Sonderversorgungssysteme und der Zusatzversorgungssysteme hin.

Während sich die Ausgabenbelastung im Bereich der Sonderversorgungssysteme aufgrund relativ stabiler Fallzahlen und einer stabilen Rechtslage/Rechtsprechung in den künftigen Jahren fast konstant halten wird und zum Ende dieses Jahrzehnts voraussichtlich sogar mit sinkenden Erstattungsleistungen zu rechnen sein wird, werden sich

die Ausgaben für die Erstattungen im Rahmen der Zusatzversorgungssysteme in den nächsten Jahren voraussichtlich weiter erhöhen (ohne Berücksichtigung einer möglichen Begrenzungsregelung durch den Bund).

Derzeit besteht ein quantitativ noch nicht bezifferbares Risiko aus der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts vom 23.06.2004 (1 BvL 3/98, 1 BvL 9/02 und 1 BvL 2/03) zu § 6 Abs. 2, Abs. 3 Nr. 8 AAÜG (MfS/AfNS). Der Bundesgesetzgeber wurde durch das Bundesverfassungsgericht angehalten, bis zum 30.06.2005 den Tenor das o. g. Urteil durch eine Gesetzesänderung des AAÜG umzusetzen. Sollte dies nicht erfolgen, entfällt die Entgeltbegrenzung für alle betroffenen Berufsgruppen beim MfS/AfNS. Die Ausgabenbelastung für die Länder wäre dann ungleich höher.

#### 4.7 Investitionsausgaben

Zu den Investitionsausgaben zählen die Bauausgaben (HGr. 7), eigene Sachinvestitionen des Freistaates (OGr. 81, 82) und die Investitionsfördermaßnahmen (OGr. 83 bis 89).

**4.7.1** Der Trend beim Rückgang der Investitionsausgaben konnte auch in 2003 nicht aufgehoben werden. Die flutbereinigten Investitionsausgaben sind gegenüber dem Vorjahr um rd. 277 Mio. € (7,6 %) zurückgegangen. Davon betreffen rd. 260 Mio. € allein die Ausgaben der Investitionsförderung. Insgesamt wurden im Hj. 2003 rd. 384 Mio. € weniger verausgabt als geplant. Die großen Einnahmeausfälle und der hohe Bindungsgrad auf der Ausgabenseite des Staatshaushalts zwingen die Staatsregierung, auch die Investitionsausgaben dem Sparzwang unterzuordnen.

Flutbereinigte Investitionsausgaben	in Mio. €							
	2001 Ist	2002 Ist	<b>2003</b> <b>Ist</b>	2004 Ist	2005 StHpl.	2006 StHpl.	2007 mittelfristige Finanzplanung	2008
Flutbereinigte Ausgaben in HGr. 7 und 8	4.027,3	3.640,5	<b>3.363,9</b>	3.222,3	3.375,4	3.486,3	3.473,3	3.440,4
Flutbereinigte Investitionsausgaben je EW in € <sup>1)</sup>	914,07	833,76	<b>776,11</b>	748,22	783,77	809,52	806,49	798,85

<sup>1)</sup> Bei der Berechnung wurde für die Jahre 2005 bis 2008 der EW-Stand zum 30.06.2004 zugrunde gelegt.

**4.7.2** Die flutbereinigten Bauausgaben 2003 entsprechen nahezu denen des Vorjahres. Sie betragen 432,9 Mio. € (Vorjahr 436,8 Mio. €). Die Istaussgaben für 2004 weisen gegenüber 2003 eine Steigerung von 7 % aus. Die Haushaltsplanung geht von weiteren Steigerungen in den folgenden Jahren aus. Ob die Einnahmesituation in den kommenden Jahren eine Erweiterung der Vorhaben im Bausektor in diesem Umfang ermöglichen wird, bleibt abzuwarten.

Bauausgaben des Freistaates	in Mio. €							
	2001 Ist	2002 Ist	<b>2003</b> <b>Ist</b>	2004 Ist	2005 StHpl.	2006 StHpl.	2007 mittelfristige Finanzplanung	2008
<b>Flutbereinigte Ausgaben in HGr. 7</b>	541,8	436,8	<b>432,9</b>	464,4	531,7	596,6	514,4	471,7
Flutbereinigte Veränderungen in % zum Vorjahr	2,0	-19,4	<b>-0,9</b>	7,3	14,5	12,2	-13,8	-8,3
- Hochbau <sup>1)</sup>	354,6	276,5	<b>267,5</b>	306,8				
<i>darunter Landesbau</i>	178,1	135,9	<b>144,2</b>	178,5				
<i>darunter Hochschulbau</i>	176,5	140,6	<b>123,3</b>	128,3				
- Straßen- und Wegebau <sup>2)</sup>	185,8	149,9	<b>142,9</b>	142,5				
- Sonstiges <sup>3)</sup>	1,3	10,4	<b>22,5</b>	14,9				

<sup>1)</sup> Einschließlich kleiner Baumaßnahmen.

<sup>2)</sup> Einschließlich landwirtschaftlicher Wegebau und Forstwegebau.

<sup>3)</sup> Ausgaben für Großschutzgebiete und Bau überbetrieblicher Ausbildungsstätten.

**4.7.3** Die Investitionsfördermaßnahmen nehmen den größten Anteil an den Investitionsausgaben ein. Im Jahr 2003 entfielen 84 % der Investitionsausgaben auf die OGr. 83 bis 89. Die Investitionsfördermaßnahmen dienen in erster Linie dem infrastrukturellen Aufbau und der Wirtschaftsförderung und fließen dem öffentlichen und privaten Bereich zu.

Investitionsfördermaßnahmen	in Mio. €							
	2001 Ist	2002 Ist	<b>2003</b> <b>Ist</b>	2004 Ist	2005 StHpl.	2006 StHpl.	2007 mittelfristige Finanzplanung	2008
<b>Flutbereinigte Ausgaben in den OGr. 83 bis 89</b>	3.343,4	3.088,0	<b>2.828,3</b>	2.657,7	2.689,1	2.739,5	2.798,2	2.814,8
<i>Flutbereinigte Veränderungen in % zum Vorjahr</i>	-21,9	-7,6	<b>-8,4</b>	-6,0	1,2	1,9	2,1	0,6

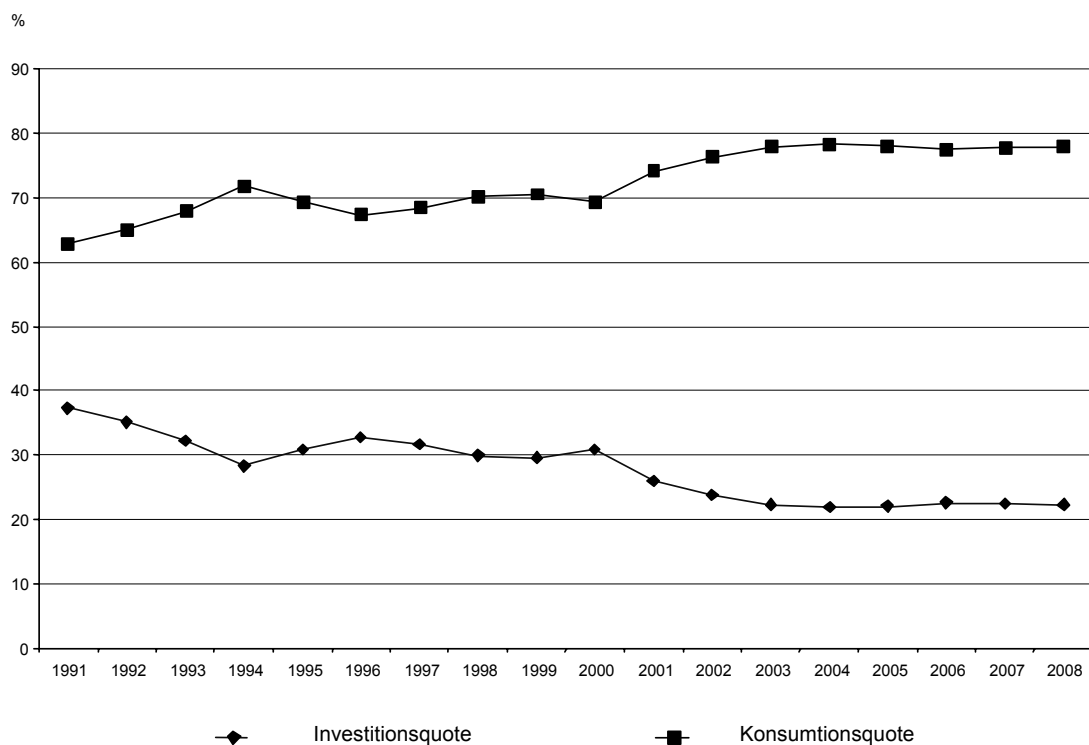
Die Investitionsfördermaßnahmen sind gegenüber dem Vorjahr um 260 Mio. € zurückgegangen. Die Planzahlen wurden um 221,5 Mio. € unterschritten. Der Einbruch der Ausgaben ist Ausdruck der angespannten Haushaltslage. Die Anpassung des Ausgabevolumens an die Einnahmesituation schließt auch die Ausgaben für Investitionsfördermaßnahmen nicht aus. Insofern bleibt abzuwarten, ob die ab 2005 geplanten Ausgaben in ihrer Höhe realisierbar sein werden.

**4.8** In den HGr. 4, 5 und 6 erfolgt die Planung bzw. der Nachweis für die sog. konsumtiven Staatsausgaben. Mit der Verausgabung der Mittel dieser Hauptgruppen wird kein materieller Gegenwert geschaffen. Die Mittel besitzen daher keinen investiven Charakter. Der Anteil dieser Haushaltsmittel an den bereinigten Ausgaben wird in der Konsumtionsquote ausgedrückt, die nachfolgend der Investitionsquote gegenübergestellt wird.

Flutbereinigte Investi- tions- und Konsumtions- ausgaben	in Mio. €							
	2001 Ist	2002 Ist	<b>2003 Ist</b>	2004 Ist	2005 StHpl.	2006 StHpl.	2007 mittelfristige Finanzplanung	2008
Flutbereinigte Ausgaben	15.473,9	15.313,6	<b>15.146,3</b>	14.798,5	15.419,1	15.515,2	15.543,5	15.524,4
Flutbereinigte Ausgaben in HGr. 7 und 8	4.027,3	3.640,5	<b>3.363,9</b>	3.222,3	3.375,4	3.486,3	3.473,3	3.440,4
Saldo (konsumtive Aus- gaben)	11.446,6	11.673,1	<b>11.782,5</b>	11.576,1	12.043,6	12.028,8	12.070,2	12.084,0
<b>Flutbereinigte Konsum- tionsquote in %</b>	74,0	76,2	<b>77,8</b>	78,2	78,1	77,5	77,7	77,8
<b>Flutbereinigte Investi- tionsquote in %</b>	26,0	23,8	<b>22,2</b>	21,8	21,9	22,5	22,3	22,2

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

Im Hj. 2003 wurden 22,2 % der bereinigten Gesamtausgaben des Freistaates für investive Zwecke eingesetzt. Gegenüber dem Vorjahr bedeutet das einen Rückgang um 1,6 %. Entsprechend dem Rückgang der Investitionsquote ist die Konsumtionsquote im Vergleich zum Vorjahr um 1,6 % gestiegen. Der Haushaltsplan und die mittelfristige Planung gehen für die nächsten Jahre von einer nahezu konstant bleibenden Höhe der Quoten aus.



Im Hj. 2003 hat sich die Schere zwischen den konsumtiven und investiven Ausgaben weiter geöffnet. Dies wird sich auch im Jahr 2004 fortsetzen. Ab 2005 soll es ausweislich der Haushaltplanung und der mittelfristigen Finanzplanung zumindest zu einer an nähernden Verfestigung des Verhältnisses zwischen konsumtiven und investiven Ausgaben kommen.

Die Personalausgaben nehmen mit 4,3 Mrd. € einen Anteil von über 36 % der konsumtiven Ausgaben ein. Sie sind im Hj. 2003 gegenüber dem Vorjahr um 1,4 % erneut gestiegen. Der SRH hat bereits mehrfach die Bedeutung der Reduzierung der Personalausgaben für die Verbesserung des Verhältnisses von Investitions- und Konsumtionsquote herausgestellt. Zwar ist für 2004 ein leichter Rückgang um 2 % festzustellen, für die Folgejahre wird jedoch wieder von einer Steigerung bei den Personalausgaben ausgegangen. Das Ziel der Staatsregierung, den Aufbau Ost in den kommenden Jahren zügig voranzutreiben, erfordert aus Sicht des SRH nicht nur ein Beibehalten des Verhältnisses von Investitions- und Konsumtionsquote. Vielmehr ist eine Verschiebung zugunsten der Investitionen erforderlich. Ein weiterer - mit Nachdruck betriebener - Personalabbau muss und wird zu einer Verringerung der Konsumtionsquote beitragen.

## 5 Staatsbetriebe

Die aus den Sparzwängen der Haushalte resultierende, in den letzten Jahren verstärkt geführte Diskussion über hoheitliche Aufgaben des Staates hat zu einer Reihe von Staatsbetriebsgründungen geführt. Der SRH hat sich intensiv mit der Problematik von Nebenhaushalten auseinandergesetzt und davor gewarnt, dass Ausgründungen aus dem Staatshaushalt zulasten der Haushaltstransparenz gehen.

Zwar weist der StHpl. die Wirtschaftspläne der Staatsbetriebe aus, in der HR wurden jedoch bisher nur die tatsächlichen Zuführungen und Ablieferungen abgebildet. Der SRH hatte angeregt, die Jahresabschlüsse der Staatsbetriebe der HR als Anlage beizufügen.

Diese Anregung hat das SMF aufgegriffen und die Rechnungslegungsrichtlinie mit Schreiben vom 16.07.2004 ergänzt. Nunmehr müssen ab dem Hj. 2003 der HR die Jahresabschlüsse der Staatsbetriebe, und zwar die Bilanz sowie die Gewinn- und Verlustrechnung in geprüfter und im Ausnahmefall in ungeprüfter Form, beigelegt werden. Im Rechnungslegungsschreiben für die HR 2003 hat das SMF klargestellt, dass diese Regelung nicht nur für Staatsbetriebe im engeren Sinne, sondern auch für Einrichtungen, die wie Staatsbetriebe behandelt werden, gilt.

Beim Epl. 08 sind die Bilanzen sowie die Gewinn- und Verlustrechnungen der sächsischen Landeskrankenhäuser Arnsdorf, Altscherbitz, Großschweidnitz, Hubertusburg, Hochweitzschen und Rodewisch und der an diesen Einrichtungen geführten Heime in Arnsdorf, Großschweidnitz, Hochweitzschen und Rodewisch nicht als Anlage enthalten.

Das SMS lehnt die Veröffentlichung der Bilanzen und Gewinn- und Verlustrechnungen der sächsischen Krankenhäuser und der Heime in der HR 2003 ab. Begründet wurde die Ablehnung damit, dass die sächsischen Krankenhäuser und Heime von Dritten, den Krankenkassen, Pflegekassen und dem Landeswohlfahrtsverband finanziert werden und im Epl. 08 deshalb keine Zuführungen und Ablieferungen gem. § 26 Abs. 2 SäHO veranschlagt sind. Die Landeskrankenhäuser seien somit keine Staatsbetriebe nach § 26 SäHO, sondern sie seien den „sonstigen Einrichtungen“ zuzuordnen (siehe auch Ausführungen im Jahresbericht 2001 des SRH, S. 58 ff.). Das SMS hat außerdem darauf verwiesen, dass trotz der Nichtaufnahme in die HR die vollständigen Jahresabschlüsse dem SRH und dem SMF zur Information übergeben werden.

Das SMF akzeptierte die Argumentation des SMS und verzichtete auf die Aufnahme o. g. Bilanzen und Gewinn- und Verlustrechnungen in der HR 2003. Es ist vorgesehen, das Rechnungslegungsschreiben 2004 des SMF entsprechend anzupassen, d. h. für

Einrichtungen, die wie Staatsbetriebe behandelt werden, die Bilanzen sowie die Gewinn- und Verlustrechnungen nicht mehr als Anlage zur HR anzufordern.

Der SRH gibt zu bedenken, dass es sich bei Kostenerstattung im Maßregelvollzug (Kap. 0840) um Zuführungen handelt, die zu 100 % aus dem Staatshaushalt finanziert werden und deren Nachweis der Verwendung sich nur aus den Jahresabschlüssen der sächsischen Krankenhäuser ergibt.

Bleiben SMS und SMF für die Folgejahre dabei, auf die Veröffentlichung der Bilanzen und Gewinn- und Verlustrechnungen der sächsischen Krankenhäuser und der Heime zu verzichten, sollte zumindest gewährleistet werden, dass die Jahresabschlüsse dem SRH zeitgleich mit der HR übersandt werden. Dies war in der Vergangenheit nicht gewährleistet. So wurden die Jahresabschlüsse der sächsischen Krankenhäuser für das Jahr 2003 am 16.06.2005 übergeben.

Dem Epl. 04 wurde der Jahresabschluss des Staatsbetriebes Staatliche Schlösser, Burgen und Gärten Sachsen (SBG) nicht beigelegt. Dazu hat das SMF mitgeteilt, dass „verschiedene steuerrechtliche Probleme“ eine Fertigstellung des Jahresabschlusses 2003 für den Staatsbetrieb SBG zum 10.08.2004 nicht ermöglicht hätten. Im Übrigen begründet das SMF Verzögerungen bei Erstellung des Jahresabschlusses 2003 mit Verzögerungen bei der Prüfung des Jahresabschlusses 2002, die sich bis November 2004 erstreckt habe. Der Staatsbetrieb SBG sei aufgefordert worden, die Vorlaufzeiten für den Jahresabschluss ab der HR 2004 einzuhalten.

Bei dem als Anlage des Epl. 04 enthaltenen Jahresabschluss des SIB für das Geschäftsjahr handelt es sich nach Angaben des SMF um einen ungeprüften und nicht testierten Jahresabschluss.

**Die Staatsbetriebe und die Einrichtungen, die wie Staatsbetriebe behandelt werden, sind dazu anzuhalten, die Jahresabschlüsse rechtzeitig vorzulegen und zu prüfen. Die Vorlage eines ungeprüften Abschlusses sollte entsprechend der Regelung in der Rechnungslegungsrichtlinie die Ausnahme bleiben.**

Das SMF teilte mit, dass die Aufnahme der geprüften Jahresabschlüsse hinsichtlich des SIB ab dem Hj. 2004 und hinsichtlich SBG ab dem Hj. 2005 (bis dahin übergangsweise Vorlage eines ungeprüften Jahresabschlusses) sichergestellt sei.



### 1 Vermögensnachweis

Nach Art. 99 der Verfassung des Freistaates Sachsen hat der Staatsminister der Finanzen dem Landtag über alle Einnahmen und Ausgaben sowie über die Veränderung des Vermögens und der Schulden des Freistaates zur Entlastung der Staatsregierung jährlich Rechnung zu legen.

Über das Vermögen und die Schulden ist Buch zu führen oder ein anderer Nachweis zu erbringen (§ 73 Abs. 1 SäHO). Das SMF hat nach § 80 Abs. 2 SäHO auf der Grundlage der abgeschlossenen Bücher für jedes Haushaltsjahr eine Haushalts- und Vermögensrechnung aufzustellen. In der Vermögensrechnung sind der Bestand des Vermögens und der Schulden zu Beginn und zum Ende des Haushaltsjahres nachzuweisen (§ 86 SäHO).

Mit der Neufassung der SäHO vom 14. Dezember 2000 wurde eine Übergangsregelung in § 117 SäHO aufgenommen, die abweichend von den Regelungen in § 80 Abs. 2 und § 86 SäHO bis zum 31.12.2006 einen einfachen Vermögensnachweis zulässt.

Das SMF erstellt jährlich eine Vermögensübersicht. Sie ist Bestandteil des Vorberichts zur HR und enthält zum 31.12. des Haushaltsjahres:

1. das **Grundvermögen** mit Angabe der Anzahl der Flurstücke und der Flächen in ha für die Grundstücke und der Anzahl der Erbbaurechtsverträge jeweils in einer Gegenüberstellung zum Vorjahr. Die Grundstücke werden nach unbebauten und bebauten Flächen und nach Nutzungsarten getrennt dargestellt.
2. das **Grund- bzw. Stammkapital** und die **Höhe des Anteils** des Freistaates für die unmittelbaren und mittelbaren Beteiligungen **an Unternehmen** des öffentlichen und des privaten Rechts sowie an sonstigen Unternehmen (z. B. e. G., Stiftungen).
3. die **Darlehensforderungen** unter Einzelauflistung der Darlehensverträge mit Angabe der Höhe der Forderung und des Zinssatzes.

Das SMF ergänzt die Vermögensübersicht mit Angaben zum Mittelabfluss für die unmittelbaren Beteiligungen und durch eine Übersicht über die Staatsbetriebe des Freistaates Sachsen mit Angabe des jeweiligen Haushaltszuschusses.

Die Schulden werden außerhalb der Vermögensübersicht an anderer Stelle des Vorberichtes der HR nachgewiesen.

**Der SRH hat bereits in seinem Jahresbericht 2003 darauf hingewiesen, dass die gegenwärtige Vermögensübersicht lediglich eine Interimslösung ist, die nach § 117 SäHO bis zum 31.12.2006 befristet ist. Spätestens zum 01.01.2007 muss eine Vermögensrechnung vorgelegt werden.**

Das SMF hat für die Erarbeitung der Grundlagen der Erstellung einer Vermögensrechnung im Juni 2004 eine Projektgruppe ins Leben gerufen. Nach dem jetzigen Arbeits-

stand wird sich der Aufbau der Vermögensrechnung für den Freistaat entsprechend der Empfehlungen des Institutes der Wirtschaftsprüfer (IDW ERS ÖFA 1<sup>1</sup>) und des Bundesrechnungshofs grundsätzlich an die Gliederungsvorschriften des HGB für große Kapitalgesellschaften anlehnen. Für die Bewertung sollen soweit wie möglich handels- und steuerrechtliche Vorgaben berücksichtigt werden.

Um den Aufwand zur Erstellung der Vermögensrechnung in einem angemessenen Verhältnis zum möglichen Nutzen zu halten, wurde von der Projektgruppe ein schrittweises Vorgehen gewählt. Dazu wurden auf der Grundlage grob geschätzter Umfänge und Werte einzelner Vermögensbestandteile Prioritäten gesetzt. Berücksichtigung fand dabei auch, welcher Aufwand und welche Kosten für die Erfassung und Bewertung schätzungsweise anfallen werden.

Als wesentlicher Vermögensbestandteil wurde das Grundvermögen eingeschätzt. Dieses soll bis zum 31.12.2006 vollständig erfasst und bewertet sein. Dabei wird für gleichartige Flächen die Möglichkeit der Gruppenbewertung genutzt. Das SMF geht davon aus, dass bis zum Stichtag 31.12.2006 die Angaben für den Beteiligungsbereich und für den Forderungsbereich zumindest in wesentlichen Bestandteilen vorliegen.

Der SRH stimmt dem SMF zu, dass auch bei der Erstellung der Vermögensrechnung der Wirtschaftlichkeitsgrundsatz zu beachten ist und die Erfassung und Bewertung der Vermögensbestandteile in einem angemessenen Verhältnis zum Nutzen einer vollständigen Vermögensrechnung stehen muss. Allerdings kann das Parlament langfristig nur über einen vollständigen Vermögensnachweis einen Überblick über die tatsächlichen Vermögensverhältnisse des Freistaates erhalten. Deshalb wiederholt der SRH seine Empfehlung, alle bereits vorhandenen Verzeichnisse und Informationsquellen zur Erstellung der Vermögensrechnung heranzuziehen und **ggf. vereinfachte Bewertungsverfahren zu gestatten**.

Der SRH begrüßt ausdrücklich die vom SMF beabsichtigte Kompatibilität zwischen der Vermögensrechnung und dem NSM. Aus unserer Sicht sollte aus diesem Grund auch die für die vier Modelle des NSM-Vorhabens (vgl. Beitrag Nr. 5) erarbeitete Bewertungsrichtlinie als Grundlage dienen und an die Anforderungen der gesamten Verwaltung angepasst werden. **Der SRH hält die Erstellung einer Erfassungs- und Bewertungsrichtlinie für alle Ressorts für erforderlich, um ein einheitliches Vorgehen zu gewährleisten. In der Richtlinie sollten Vorgaben für die Erfassung und Bewertung des vorhandenen Vermögens erfolgen. Wichtig ist aber auch, die zu erfassenden Daten für Neuanschaffungen bzw. Herstellungen zu regeln, um keine Zeit mehr zu verlieren und sobald als möglich eine vollständige Vermögensrechnung vorzulegen.**

## 2 Staatsschulden

Staatsschulden sind am Kreditmarkt aufgenommene Mittel, die zur Deckung von Ausgaben dienen. Für die Schuldaufnahme des Freistaates sind in Art. 95 der Verfassung des Freistaates Sachsen Grenzen gezogen.

Für die Veranschlagung von Krediten enthält § 15 Abs. 1 Satz 2 SÄHO eine Ausnahmeregelung zum allgemein gültigen Bruttoprinzip. Die Tilgungsleistungen werden als Mi-

---

<sup>1</sup> Entwurf IDW Stellungnahme zur Rechnungslegung: Rechnungslegung der öffentlichen Verwaltung nach den Grundsätzen der doppelten Buchführung vom 30.10.2001.

nusbetrag bei den Schuldaufnahmen abgesetzt. Die Einnahmen aus Krediten stellen somit die Nettokreditaufnahme bzw. die Nettoneuverschuldung dar.

## 2.1 Kreditermächtigungen für das Haushaltsjahr 2003

Das HG 2003/2004 enthält zum einen allgemeine Kreditermächtigungen 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.

### 2.1.1 Höchstgrenze für die allgemeine Kreditaufnahme (Neuverschuldung)

§ 2 Abs. 1 Nr. 1 HG 2003/2004 i. V. m. § 18 Abs. 3 SÄHO ermächtigte das SMF zu einer Neuverschuldung in Höhe von

391.171.200,00 €

sowie gem. § 2 Abs. 1 Nr. 3 HG 2003/2004 zur Inanspruchnahme der aus dem Hj. 2002 weitergeltenden Kreditermächtigung in Höhe von

419.246.199,90 €

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

810.417.399,90 €.

Kreditmarktdarlehen zur Finanzierung der Staatsausgaben hat das SMF in Höhe von

491.813.912,91 €

aufgenommen.

Die HR weist einen Einnahmerest aus der Kreditaufnahmebefugnis in Höhe von

318.603.486,99 €

aus. Die Kreditaufnahmebefugnis wurde somit in Höhe von

810.417.399,90 €

voll ausgeschöpft.

**Mit der in der HR 2003 ausgewiesenen Nettokreditaufnahme hat das SMF die Kreditermächtigung ausgeschöpft, aber auch eingehalten.**

### 2.1.2 Weitere haushaltsgesetzliche Kreditermächtigungen

Neben der allgemeinen Kreditermächtigung aus § 2 Abs. 1 Nr. 1 und 3 HG 2003/2004 standen dem SMF noch weitere besondere Kreditermächtigungen zur Verfügung:

- § 2 Abs. 2 HG 2003/2004 in unbestimmter Höhe für die Kapitalausstattung von Unternehmen des privaten Rechts, an denen der Freistaat beteiligt ist und für Unterneh-

men (als juristische Personen des öffentlichen Rechts) in Gewährträgerschaft des Freistaates;

- § 2 Abs. 4 HG 2003/2004 im Vorgriff auf die Kreditermächtigung des nächsten Haushaltsjahres, Kredite in Höhe von 2 % des Haushaltsvolumens des laufenden Haushaltsjahres (2 % entsprachen im Hj. 2003 rd. 360 Mio. €) aufzunehmen;
- § 2 Abs. 6 HG 2003/2004 zur Kreditaufnahme in Höhe von insgesamt 175 Mio. € zum Ankauf von Grundstücken zugunsten des Grundstocks;
- § 2 Abs. 7 HG 2003/2004 zur Kreditaufnahme in Höhe der bei Programmen der EU erforderlichen Vorfinanzierung aus Landesmitteln und der erforderlichen nicht veranschlagten Komplementärfinanzierungsmittel;
- § 3 Abs. 2 HG 2003/2004 zur Kreditaufnahme in Höhe von 100 Mio. € zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts, sofern zusätzliche Mittel des Bundes gem. Art. 104a Abs. 4 GG nicht ausreichend sind;
- § 12 Abs. 1 HG 2003/2004 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. 2003 nicht in Anspruch genommen.

## 2.2 Kreditfinanzierungsgrenze

Einnahmen aus Krediten dürfen die Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für Investitionen nicht übersteigen (§ 18 Abs. 1 SäHO). Die gesetzlich festgelegte Regelobergrenze gilt „in gesamtwirtschaftlichen Normallagen“. Eine Überschreitung der Obergrenze ist nur dann möglich, wenn diese zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts notwendig wird.

§ 18 Abs. 1 SäHO bestimmt die Kreditfinanzierungsgrenze nach den **eigenfinanzierten** Investitionen. Einnahmen aus Zuweisungen und Zuschüssen für Investitionen (OGr. 33 und 34) werden herausgerechnet.

Einhaltung der Kreditobergrenze in €		<i>flutbereinigt</i>
Investitionsausgaben in HGr. 7 und 8 des StHpl. 2003	5.807.600.000	3.747.600.000
Einnahmen aus Zuweisungen und Zuschüssen für Investitionen (OGr. 33 und 34) StHpl. 2003	- 2.302.869.500	1.642.869.500
<b>Anrechenbare Investitionsausgaben (Kreditobergrenze gem. § 18 Abs. 1 SäHO)</b>	<b>3.504.730.500</b>	<b>2.104.730.500</b>
Schuldenaufnahme am Kreditmarkt (Kap. 1510) StHpl. 2003		
- Bruttokreditaufnahme	1.693.239.200	1.693.239.200
- Tilgung für Darlehen	- 1.302.068.000	1.302.068.000
<b>Nettoneuverschuldung</b>	<b>391.171.200</b>	<b>391.171.200</b>

Die geplante Nettoneuverschuldung war im StHpl. 2003/2004 für das Hj. 2003 um rd. 3 Mrd. € (flutbereinigt rd. 1,7 Mrd. €) und somit um 89 % (flutbereinigt um 81 %) geringer als die anrechenbaren Investitionsausgaben angesetzt. Die Kreditobergrenze wurde im Haushaltsplan wie schon in den Vorjahren deutlich unterschritten.

Die verfassungsgemäße Kreditobergrenze des Freistaates Sachsen für das Jahr 2003 lag bei rd. 3,5 Mrd. € (Art. 95 Abs. 2 Verfassung des Freistaates Sachsen).

Der haushaltsrechtliche Investitionsbegriff setzt einen zu großzügigen Rahmen und erlaubt eine zu hohe Nettoneuverschuldung. Die Rechnungshöfe haben sich bereits mehrfach eindeutig zur notwendigen Begrenzung des Investitionsbegriffs positioniert. Das Anknüpfen der zulässigen Nettoneuverschuldung an die Höhe der Investitionen ist ungeeignet, eine wirksame Schuldenbegrenzung sicherzustellen.

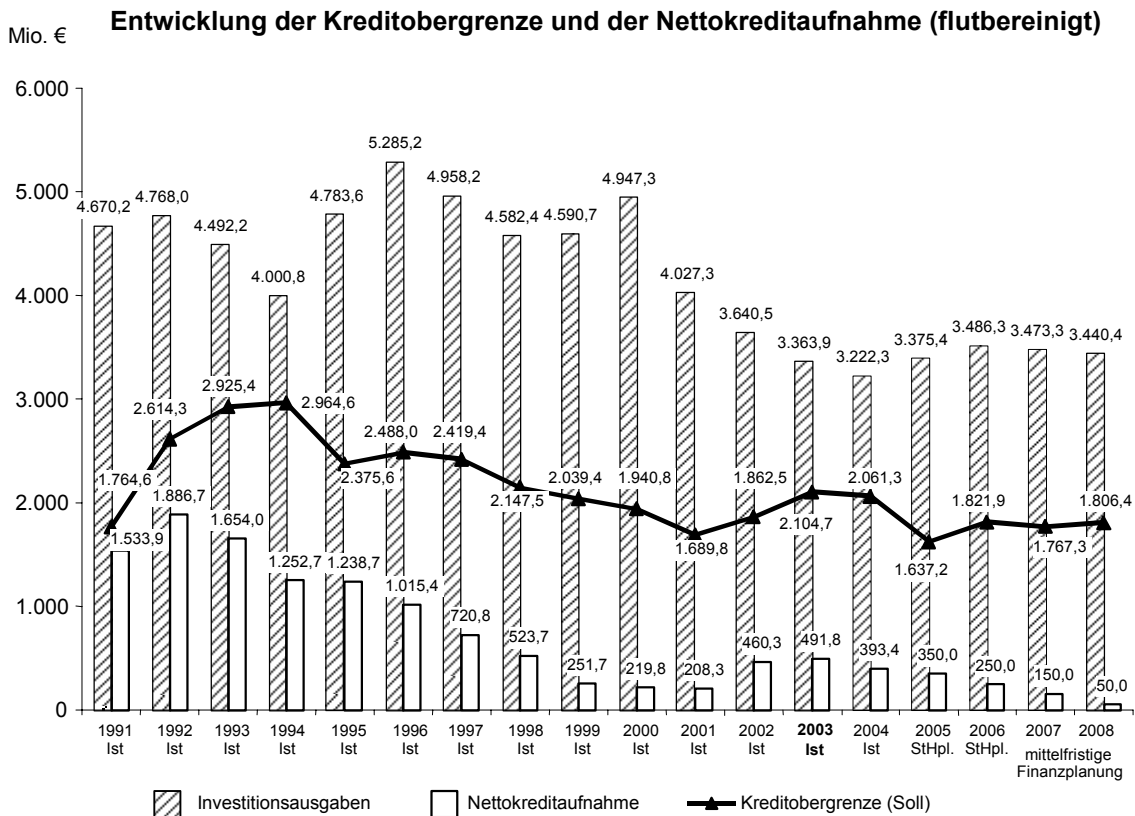
Die Präsidentenkonferenz der Rechnungshöfe vom Mai 2004 führt dafür u. a. folgende Gründe an:

- Der maßgebliche Investitionsbegriff ist zu weit gefasst. Als Investitionen zählen z. B. der Erwerb von Unternehmensbeteiligungen, die Vergabe von Darlehen sowie die Inanspruchnahme aus Gewährleistungen. Der Werteverzehr wird grundsätzlich nicht berücksichtigt. Auch werden z. B. Verkäufe von Unternehmensbeteiligungen nicht investitionsmindernd eingerechnet.
- Verpflichtungen, die künftig zu Ausgaben führen, werden nicht in die Betrachtungen einbezogen. So bleiben z. B. die bereits heute bestehenden Pensionsverpflichtungen unberücksichtigt.

### **2.3 Nettoneuverschuldung**

Die Nettoneuverschuldung 2003 betrug im Ist 491.813.912,91 €. Sie lag somit um 100.642.712,91 € über der geplanten Nettokreditaufnahme. Die zusätzliche Schuldaufnahme war nötig, weil die Steuer- und steuerinduzierten Einnahmen gegenüber denen im Haushaltsplan veranschlagten um 390 Mio. € geringer ausgefallen sind. Die übrige Einnahmelücke hat das SMF durch Sparmaßnahmen im Haushaltsvollzug abfangen können.

Die folgende Darstellung vermittelt einen Überblick über die Entwicklung der Kreditobergrenze und der Nettokreditaufnahme seit 1991 im Zusammenhang mit der Entwicklung der Investitionsausgaben:



Der Freistaat liegt mit einer Nettoneuverschuldung in Höhe von 491.813.912,91 € weit unter der verfassungsgemäßen Kreditobergrenze. Die von der Staatsregierung „gefahrere“ Verschuldungspolitik steht damit nach wie vor in Einklang mit der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung, die eine volle Ausschöpfung der Kreditobergrenze sehr kritisch sieht. Bund und Länder müssen bei ihrer Haushaltswirtschaft den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts Rechnung tragen. In rezessiven Wirtschaftsphasen muss die Grenze für die Neuverschuldung deutlich unterhalb der Investitionslinie liegen.

Der Freistaat plant trotz der Reduzierung der Kreditaufnahme, das Investitionsvolumen auf hohem Niveau beizubehalten. Im Hj. 2004 sind die Investitionsausgaben auf den geringsten Stand seit der Wende gefallen. Für die folgenden Jahre soll es jedoch wieder leichte Steigerungen geben. Ob sich diese Absichten realisieren lassen, muss abgewartet werden.

Im Jahr 2002 hatte der Freistaat sein Ziel aufgeben müssen, ab 2006 ohne Nettokreditaufnahme auszukommen. Die aktuelle mittelfristige Finanzplanung geht davon aus, die Nettokreditaufnahme bis zum Jahr 2008 auf 50 Mio. € zurückzuführen. Ab dem Hj. 2009 soll keine Nettoneuverschuldung mehr erfolgen. **Der SRH hält das Ziel der Staatsregierung, bis 2009 ohne Kreditaufnahme auszukommen, für sehr ehrgeizig, wenn er es auch unterstützt.**

Die Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder haben im Mai 2004 einen Beschluss zur Staatsverschuldung und zu den Handlungsfeldern zur Begrenzung der Schuldenlast gefasst (s. o.). Die Rechnungshöfe betrachten

die Verschuldungsentwicklung mit höchster Sorge. Sie sehen es als Gebot der sozialen und wirtschaftlichen Gerechtigkeit, geordnete Staatsfinanzen zu schaffen. Die bisherigen Konsolidierungsschritte werden als nicht ausreichend angesehen, mittel- und vor allem langfristig tragfähige Haushalte zu erhalten.

Dabei sind aus Sicht aller Rechnungshöfe u. a. folgende Gesichtspunkte zu beachten:

- Es sind neue nationale Verschuldungsregeln zu entwickeln, nach denen in wirtschaftlichen Normalzeiten keine Haushaltsfinanzierungen durch Kredite erlaubt sind. Tilgungen von ausnahmsweise - in wirtschaftlichen Krisenzeiten - aufgenommenen Krediten sollten bereits bei Schuldenaufnahme verbindlich geregelt werden. Mittel- bis langfristig sollen Haushaltsüberschüsse angestrebt werden, um den aufgebauten Schuldenberg abzutragen.
- Die erforderlichen Konsolidierungsmaßnahmen müssen langfristig wirken und in eine konsistente Reformstrategie eingebettet sein.
- Zur nachhaltigen Konsolidierung gehört auch eine aufgabenkritische Überprüfung der staatlichen Tätigkeiten mit dem Ziel der Konzentration auf Kernaufgaben.

Die Rechnungshöfe fordern auf, an dem Ziel eines Haushaltsausgleiches ohne Netto-neuverschuldung und dem Abtragen des Schuldenberges konsequent festzuhalten.

Die vom Freistaat bisher verfolgte besonnene Verschuldungspolitik hat dazu geführt, dass die Situation im gesamtdeutschen Vergleich weniger prekär erscheint. Dennoch sind bis zum Jahr 2003 im Freistaat 11,5 Mrd. € an Schulden aufgelaufen, die es gilt, schrittweise abzubauen.

#### **2.4** Schuldenstand und Schuldendienst

Die Schuldenbelastung des Freistaates wächst seit 1991 stetig an. Damit verbunden ist eine hohe Vorbelastung künftiger Haushalte. Wie die nachfolgende Übersicht zeigt, zehren Tilgungsleistungen und Zinsausgaben seit langem die Nettokreditaufnahme auf.

Haushaltsjahr <sup>1)</sup>	Bruttokreditaufnahme	Tilgung	in Mio. €		
			Nettokreditaufnahme	Schuldenstand am Ende des Haushaltsjahres	Zinsausgaben
1991	1.533,9	0,0	1.533,9	1.533,9	9,9
1992	1.886,7	0,0	1.886,7	3.420,6	1,4
1993	1.705,2	51,1	1.654,0	5.074,6	190,6
1994	1.689,8	437,2	1.252,7	6.327,2	324,7
1995	1.839,5	600,8	1.238,7	7.565,9	383,3
1996	1.795,1	779,7	1.015,4	8.581,4	488,3
1997	1.467,3	746,5	720,8	9.302,2	554,7
1998	1.531,0	1.007,2	523,7	9.825,9	576,2
1999	1.085,1	833,4	251,7	10.077,6	581,8
2000	1.178,2	958,3	219,8	10.297,4	562,0
2001	930,6	722,3	208,3	10.505,7	589,5
2002	1.753,1	1.292,8	460,3	10.966,0	588,2
<b>2003</b>	<b>1.772,9</b>	<b>1.281,1</b>	<b>491,8</b>	<b>11.457,8</b>	<b>593,5</b>
2004	1.726,3	1.332,9	393,4	11.851,2	568,9
2005	2.229,4	1.879,4	350,0	12.201,2	607,3
2006	2.066,6	1.816,6	250,0	12.451,2	642,1
2007	1.911,7	1.761,7	150,0	12.601,2	680,7
2008	1.802,9	1.752,9	50,0	12.651,2	715,4

<sup>1)</sup> 1991 bis 2003 HR, 2004 Istergebnis, 2005 bis 2006 StHpl., 2007 bis 2008 mittelfristige Finanzplanung.

Das Wachstum des zunächst heftig gestiegenen Schuldenstandes verlangsamt sich. Stieg der Schuldenstand im Jahr 2003 gegenüber 2002 noch um 4,5 %, sind für die Hj. 2005/2006 Steigerungsraten in Höhe von 3 und 2 % geplant. Die mittelfristige Finanzplanung sieht im Jahr 2008 eine Steigerung von nur 0,4 % zum Vorjahr vor. Der Freistaat Sachsen befindet sich auf einem guten Weg aus der „Schuldenfalle“. **Dies gewährleistet Handlungsfähigkeit auch für zukünftige Haushalte. Die Rückführung der Nettokreditaufnahme muss daher oberste Priorität behalten.**

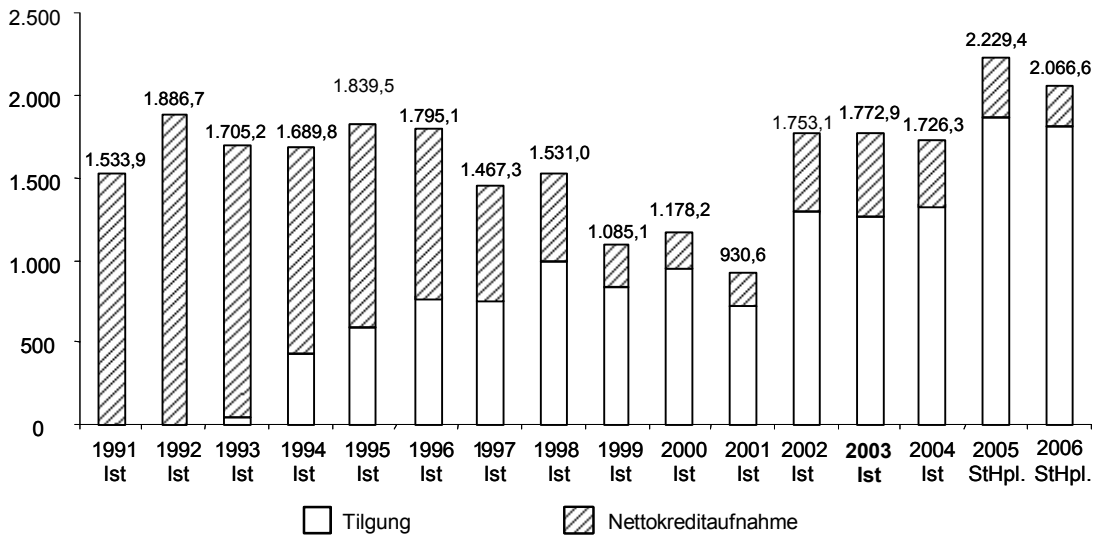
Durch die hohen Tilgungsleistungen in den Jahren 2002 bis 2004 und die anhaltend günstigen Refinanzierungszinssätze konnten die Zinsausgaben relativ stabil gehalten werden. Im Hj. 2004 gab es sogar einen leichten Rückgang bei den Zinsausgaben. Obwohl das SMF in seiner Planung von den derzeit günstigen Refinanzierungszinssätzen ausgeht, rechnet es mittelfristig wieder mit einem Anstieg der Zinsausgaben. Dies ist auf die gestiegene Nettokreditaufnahme seit dem Hj. 2002 zurückzuführen.

Die Belastung künftiger Haushalte aufgrund der Nettokreditaufnahmen und der damit verbundenen Schuldendienste lässt sich anhand der nachfolgenden Grafik erkennen. Im Hj. 2003 musste der Freistaat bereits 8,5 % der flutbereinigten Gesamtausgaben zur Tilgung seiner Schulden leisten.



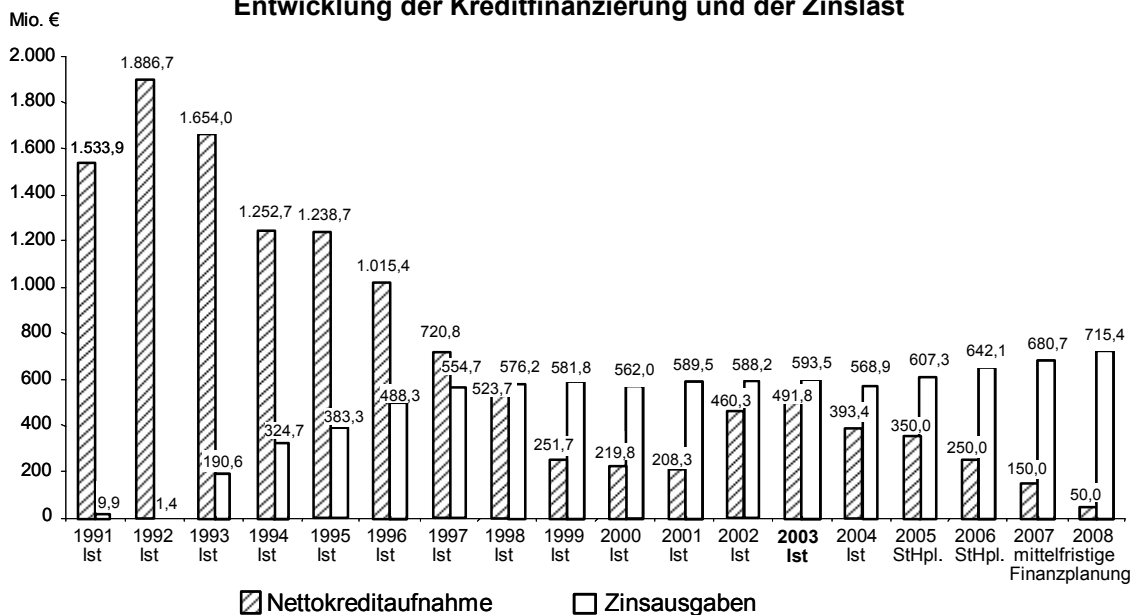
Bruttokreditaufnahme  
in Mio. €

### Kreditaufnahme und Tilgung



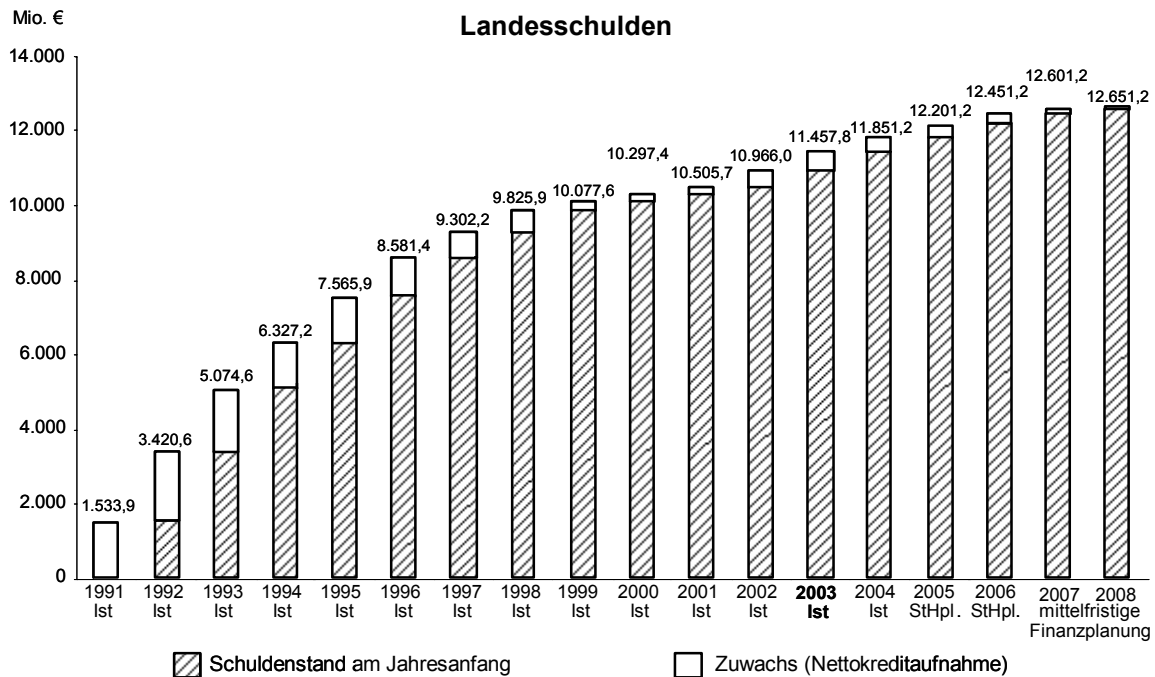
Neben den Tilgungsleistungen zählen die Zinsausgaben zu den Schuldendiensten. Sie machten im Hj. 2003 rd. 3,9 % der flutbereinigten Gesamtausgaben aus. Folgende Grafik verdeutlicht die wachsende Bedeutung der Zinsausgaben:

### Entwicklung der Kreditfinanzierung und der Zinslast

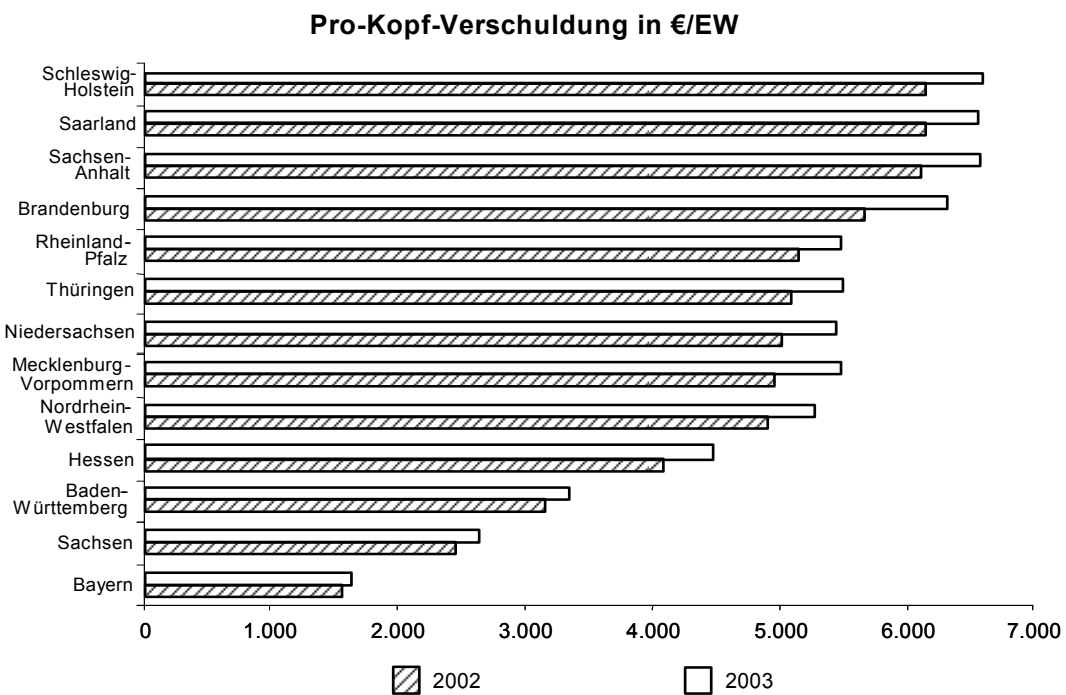


Beide Schuldendienstleistungen - Tilgungen und Zinsausgaben - binden über 12 % des Gesamthaushaltes des Freistaates. Die Übersichten zeigen deutlich die Notwendigkeit der Rückführung der Nettokreditaufnahme auf „0“, um die begrenzten finanzwirtschaftlichen Handlungsspielräume für zukünftige Haushalte nicht noch weiter einzuengen. Oberste Priorität bei der Haushaltspolitik muss dem Abbau der Staatsverschuldung eingeräumt werden. Vom Idealfall, dass Haushaltsüberschüsse erwirtschaftet werden, die zur Tilgung verwendet werden, ist auch der Freistaat mit seiner moderaten Verschuldungspolitik weit entfernt.

Mittelfristig muss nach dem Doppelhaushalt 2005/2006 und der mittelfristigen Finanzplanung von einem Schuldenstand ausgegangen werden, der - wenn auch gegenüber den Vorjahren verlangsamt - weiter wächst.

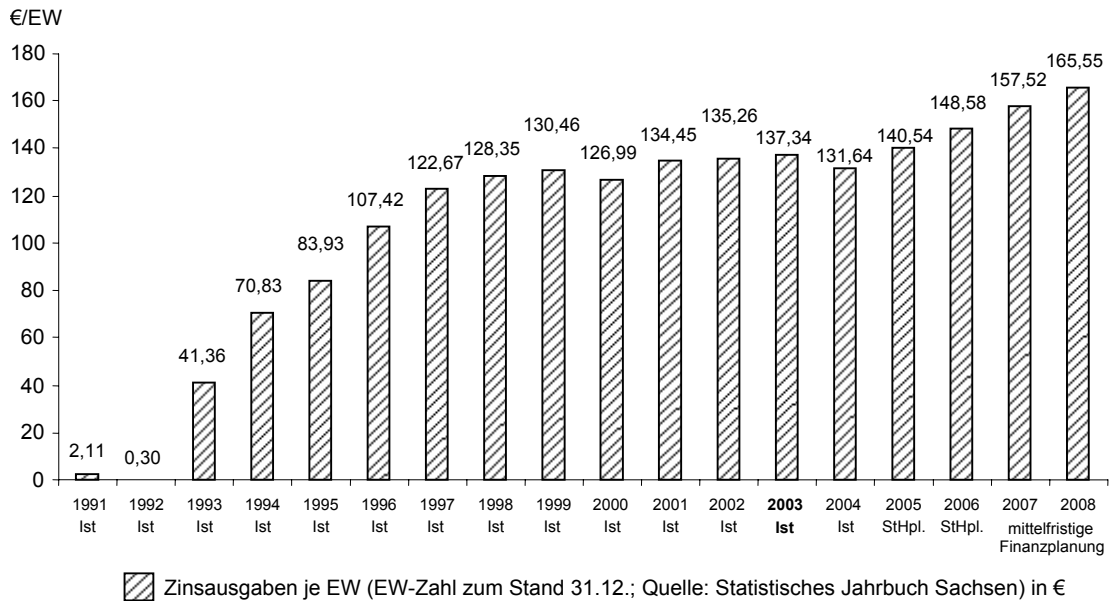


Im Ländervergleich weist der Freistaat den zweitniedrigsten Schuldenstand nach dem Freistaat Bayern aus.



Quelle: BMF-Statistik „Entwicklung der Länderhaushalte“

## Zinsbelastung

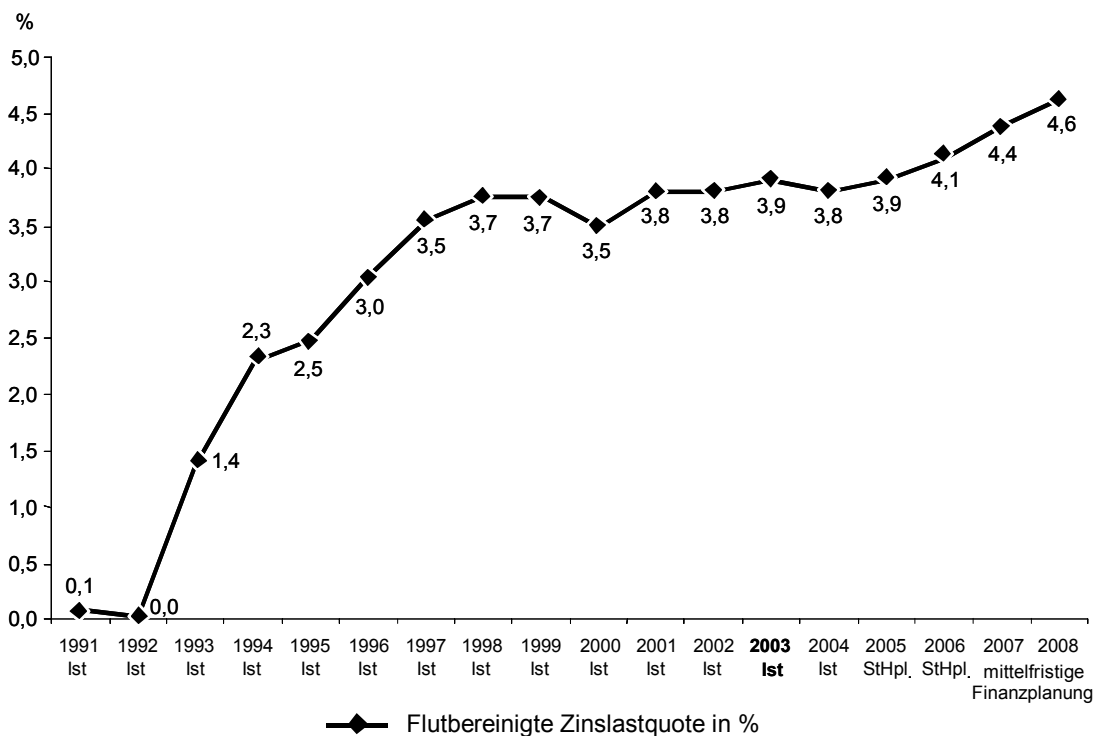


**Kritisch sieht der SRH den erneuten Anstieg der Pro-Kopf-Verschuldung im Freistaat um 171 €/EW auf 2.617 €/EW. Bereits im Vorjahr war gegenüber 2001 der Pro-Kopf-Anteil um 131 €/EW gestiegen. Auch diese Entwicklung unterstreicht die Forderung des SRH nach einem Haushalt, der langfristig ohne Kreditfinanzierung auskommt.**

### 2.5 Zinsbelastung

Die Zinsausgaben je EW sind im Hj. 2003 gegenüber dem Vorjahr leicht gestiegen. Das Jahr 2004 weist einen leichten Rückgang bei den Zinsausgaben aus. Dies ist in erster Linie - wie bereits beschrieben - auf die hohen Tilgungsleistungen und günstige Refinanzierungszinssätze zurückzuführen. Selbst unter der Annahme dieser günstigen Zinssätze geht das SMF jedoch für die folgenden Jahre von einer Steigerung der Zinsausgaben aus.

Die Zinslastquote beschreibt den Anteil der Zinsausgaben an den bereinigten Ausgaben (flutbereinigt). Diese Quote nimmt die gleiche Entwicklung wie oben beschrieben.



Die Zinsen binden jährlich einen erheblichen Teil der Haushaltsmittel. Zur Reduzierung der Zinslast hat das SMF im Februar 2005 eine Dienstanweisung zum Einsatz von Zinsderivaten zur Ausführung von § 18 Abs. 8 SäHO unterzeichnet. Nach der Dienstanweisung hat der Einsatz von Zinsderivaten das Ziel, im Rahmen der Kreditfinanzierung die Zinsbelastung der Kreditaufnahme zu reduzieren sowie Liquiditäts- und Zinsänderungsrisiken zu steuern. Zum Einsatz kommen ausschließlich Zinsderivate. Das SMF plant, die Festlegungen der Dienstanweisung in einer einjährigen Pilotphase zu erproben und auf ihre Zuverlässigkeit und Wirksamkeit hin auszuwerten. Eine weitere enge Begleitung des Projektes durch den SRH ist vorgesehen.

### 3 Nationaler Stabilitätspakt

Der Europäische Rat der Staats- und Regierungschefs hat auf seinem EU-Frühjahrgipfel im März 2005 eine Reform des Stabilitäts- und Wachstumspaktes beschlossen. Die Grundregeln des Paktes, wonach das öffentliche Defizit 3 % des Bruttoinlandproduktes (BIP) und der öffentliche Schuldenstand nicht mehr als 60 % des BIP betragen dürfen, werden nicht verändert. Die EU wird aber künftig bei der Haushaltsbeurteilung der Mitgliedsstaaten Ausnahmetatbestände wie Reformen der Rentensysteme oder Kosten für die Vereinigung Europas berücksichtigen. Voraussetzung ist, dass die Überschreitung der Defizitgrenze vorübergehend ist und nahe am Grenzwert von 3 % liegt. Die EU kann Fristen zur Verminderung des Defizits bei Defizitsündern strecken. So ist es möglich, erst drei Jahre nach einem überhöhten Defizit wieder die Grenze einzuhalten. Auch die Einleitung eines Strafverfahrens kann unter Berücksichtigung der wirtschaftlichen Entwicklung verzögert werden.

Auch wenn dem Europäischen Stabilitäts- und Wirtschaftspakt mit der jüngsten Reform die Schärfe genommen wurde, dürfte es ein grundlegendes Eigeninteresse Deutschlands geben, einen nationalen Stabilitätspakt zu entwerfen, der Haushaltsdisziplin von

allen Gebietskörperschaften fordert. Die bisher dazu gefassten Beschlüsse des Finanzplanungsrates waren eher unverbindlich (vgl. Jahresbericht 2004 des SRH, Beitrag Nr. 3, Pkt. 2).

**Der Freistaat hat 2003 die Empfehlungen des Finanzplanungsrates hinsichtlich der Begrenzung des Ausgabewachstums erfüllt.** Das flutbereinigte Ausgabevolumen ist rückläufig. Die Nettokreditaufnahme ist 2003 gegenüber 2002 gestiegen, konnte aber im Hj. 2004 gegenüber dem Vorjahr wieder reduziert werden.

#### 4 Bürgschaften

In § 12 HG wird das SMF ermächtigt, Bürgschaften, Garantien oder sonstige Gewährleistungen zu übernehmen.

Nach § 12 Abs. 2 HG 2003/2004 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 275 Mio. € jährlich übernehmen. **Der Ermächtigungsrahmen wurde eingehalten.**

Weiter war das SMF nach § 12 Abs. 3 HG 2003/2004 ermächtigt, mit Einwilligung des Haushalts- und Finanzausschusses des LT zur Sicherung einer kostengünstigen Refinanzierung der SAB Bürgschaften, Garantien oder sonstige Gewährleistungen zu übernehmen.

Für das Hj. 2003 beantragte das SMF nochmals ein Volumen von 50 Mio. €, um der SAB für den Überbrückungszeitraum bis zum In-Kraft-Treten des Förderbankgesetzes eine kostengünstige Refinanzierung zu sichern. Das vom Haushalts- und Finanzausschuss bewilligte Volumen wurde eingehalten.

Haushaltsjahr	Bewilligtes Volumen	Ausgereichtes Garantievolumen inkl. Zinsen <sup>1)</sup>
		in Mio. €
1996	460,2	387,1
1997	1.789,5	1.662,6
1998	1.789,5	1.210,2
1999	1.789,5	1.321,3
2000	1.789,5	1.093,2
2001	1.278,2	172,3
2002	1.278,2	223,3
2003	50,0	12,9
gesamt		6.083,2

<sup>1)</sup> Bericht des SMF vom 07.05.2004 an den SRH - Übersicht über die vom Freistaat ausgereichten Bürgschaften, Garantien und sonstigen Gewährleistungen.

Ferner gestattete § 12 Abs. 4 HG 2003/2004 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 1,750 Mrd. € jährlich zu übernehmen.

Im Hj. 2003 hat der Freistaat Bürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungen in folgender Höhe übernommen:

Bereich	Bürgschaftsvolumen in T€	Anteil Freistaat
Gewerbliche Wirtschaft	800.998,5	352.721,7
Wohnungsbau	6.514,2	3.257,1

Darüber hinaus hat der Freistaat zum 31.12.2003 Kredite der KfW und der DtA zur Förderung des wirtschaftlichen Aufschwungs in den neuen Bundesländern in Höhe von 190.360,9 T€ besichert.

Der Ermächtigungsrahmen in Höhe von 1,750 Mrd. € gem. § 12 Abs. 4 HG 2003/2004 wurde eingehalten.

Weiterhin ermächtigte § 12 Abs. 7 HG das SMF zugunsten von Landeseinrichtungen, Anstalten des öffentlichen Rechts und vom Freistaat institutionell geförderte Einrichtungen im Rahmen der von diesen zu erbringenden atomrechtlichen Deckungsvorsorge Freistellungen bis zur Höhe von 65 Mio. € jährlich neu zu übernehmen. Im Jahr 2003 wurden 1.550,0 T€ neu ausgereicht. Per 31.12.2003 betrug die Freistellung insgesamt 101.866,3 T€.

Für die Inanspruchnahme aus Gewährleistungen waren im Kap. 1510 Tit. 870 01 35.000 T€ veranschlagt. Ausgegeben wurden für ausgefallene Engagements rd. 37.540,6 T€. Die Mehrausgabe war haushaltsrechtlich gedeckt.

Das Sondervermögen Grundstock dient dem Vermögenserhalt des Freistaates. Dem Grundstock fließen nach § 113 Abs. 2 SäHO Einnahmen aus der Veräußerung von Grundstücken, grundstücksgleichen Rechten und von Beteiligungen an Unternehmen zu, die grundsätzlich nur zur Finanzierung der genannten Vermögensgegenstände eingesetzt werden dürfen. Damit soll verhindert werden, dass die öffentliche Hand ihre laufenden Aufwendungen zu Lasten ihrer Vermögenswerte finanziert.

Die Vermögensverschiebungen des Grundstocks werden in der sog. Grundstockrechnung als Nebenhaushalt geführt. Die Darstellung des Sondervermögens Grundstock im StHpl. und der Staatshaushaltsrechnung beschränkt sich lediglich auf einen Zuführungs- und Ablieferungstitel. Die internen Vermögensverschiebungen der Grundstockrechnung werden lediglich global als durchlaufende Posten in der HR nachgewiesen (Anlage E zum Epl. 15).

Verwalter des Grundstocks ist das SMF (§ 113 Abs. 2 Satz 1 SäHO).

Die Bewirtschaftung von Grundstockmitteln erfolgt für den Bereich der Unternehmensbeteiligungen durch Abteilung IV des SMF, für das Grundvermögen im Wesentlichen durch den Staatsbetrieb SIB, für die Schlösser durch den Staatsbetrieb Staatliche Schlösser, Burgen und Gärten (SBG) und für den Bereich Forsten durch das SMUL. Die Staatsbetriebe SIB und SBG wurden zum 01.01.2003 gegründet.

In der Anlage E zur HR wird für das Sondervermögen Grundstock folgende Geldrechnung ausgewiesen:

### 1 Einnahmen

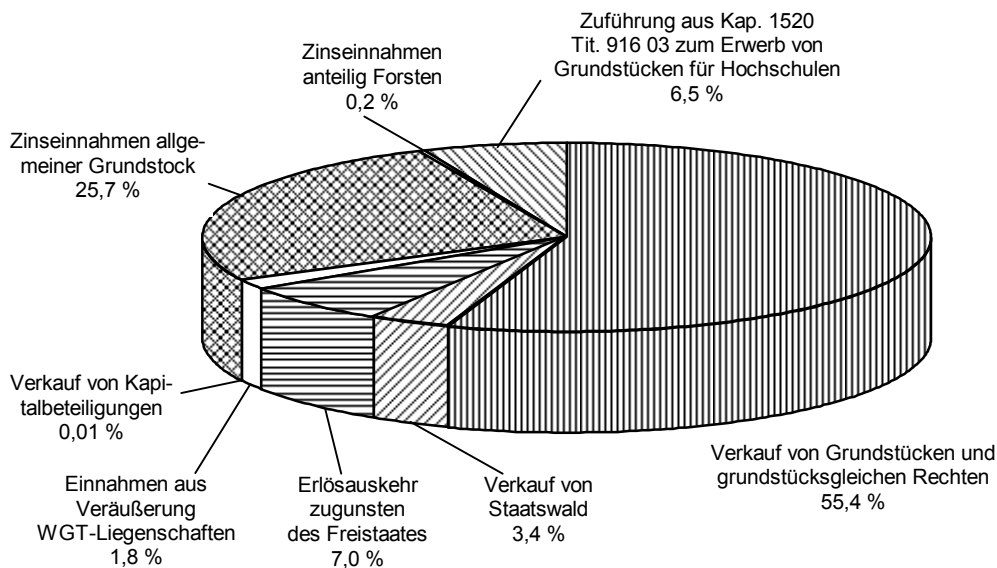
Kapitel 8001	Buchungs- stelle	Soll 2003 in €	Isteinnahmen in €	Differenz in €
Verkauf von Grundstücken und grundstücksgleichen Rechten (einschließlich Erbbauzins) außer Staatswald	Tit. 131 01	20.000.000,00	14.719.792,02	-5.280.207,98
Verkauf von Staatswald	Tit. 131 02	400.000,00	912.809,70	+512.809,70
Erlösauskehr zugunsten des Freistaates vor Abschluss der Verfahren nach Vermögenszuordnungsgesetz und Gesetz zur Regelung offener Vermögensfragen	Tit. 131 49	1.000.000,00	1.860.920,12	+860.920,12
Verkauf von Kapitalbeteiligungen	Tit. 133 01	0,00	3.150,00	+3.150,00
Zinseinnahmen allgemeiner Grundstock	Tit. 154 01	10.000.000,00	6.835.558,67	-3.164.441,33
Zinseinnahmen anteilig Forsten	Tit. 154 02	30.000,00	49.520,72	+19.520,72
Schuldenaufnahmen auf dem sonstigen inländischen Kreditmarkt	Tit. 325 01	0,00	0,00	0,00
Zuführung an den Grundstock aus Kap. 1520 Tit. 916 01	Tit. 356 01	0,00	0,00	0,00

Kapitel 8001	Buchungs- stelle	Soll 2003 in €	Isteinnahmen in €	Differenz in €
Zuführung an den Grundstock aus Kap. 1520 Tit. 916 03 zum Erwerb von Grundstücken für die Hochschulen	Tit. 356 03	10.000.000,00	1.716.332,22	-8.283.667,78
<b>Tit.Gr. 81:</b> Einnahmen infolge Auflösung Sondervermögen GUS-Liegenschaften Sachsen				
Erlöse aus Veräußerung ehemaliger WGT-Liegenschaften Sachsen	Tit. 131 81	30.000,00	476.925,72	+446.925,72
Zwischensumme		41.460.000,00	26.575.009,17	-14.884.990,83

Der Großteil der erzielten Einnahmen 2003 des Grundstocks resultiert aus der Veräußerung von Grundstücken (14,7 Mio. € = 55,4 %) und aus Zinseinnahmen (6,8 Mio. € = 25,7 %). Zinseinnahmen werden dem Grundstock gutgeschrieben, da der Grundstockbestand vom SMF vorübergehend als interner Kassenkredit genutzt wird.

Im Einzelnen ergibt sich folgendes Bild:

### Einnahmen Sondervermögen Grundstock im Haushaltsjahr 2003



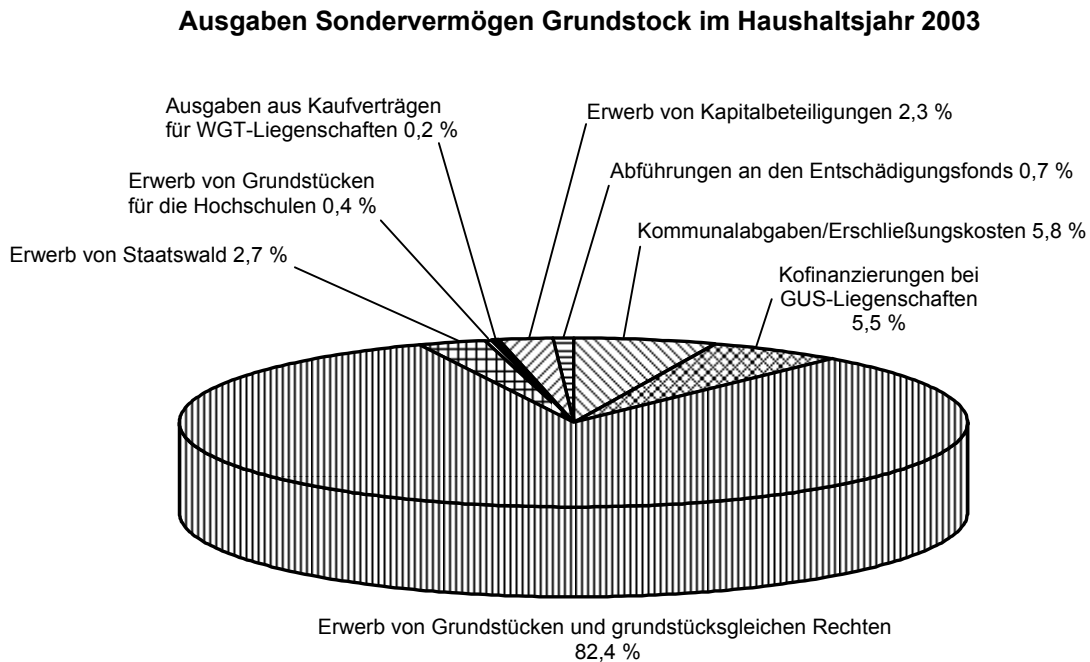


## 2 Ausgaben

Kapitel 8001	Buchungs- stelle	Soll 2003 in €	Istausgaben in €	Differenz in €
Kommunalabgaben/Erschließungskosten für landeseigene Liegenschaften	Tit. 517 12	3.000.000,00	1.546.118,50	-1.453.881,50
Erlösauskehr nach Vermögenszuordnungsgesetz und Gesetz zur Regelung offener Vermögensfragen zu Lasten des Freistaates	Tit. 698 01	3.000.000,00	43,73	-2.999.956,27
Erwerb von Grundstücken und grundstücksgleichen Rechten außer Staatswald	Tit. 821 01	25.000.000,00	21.844.097,00	-3.155.903,00
Erwerb von Staatswald	Tit. 821 02	400.000,00	708.108,17	308.108,17
Erwerb von Grundstücken für die Hochschulen	Tit. 821 03	3.400.000,00	103.367,36	-3.296.632,64
Erwerb von Kapitalbeteiligungen	Tit. 831 01	110.000.000,00	602.778,06	-109.397.221,94
Abführungen an den Entschädigungsfonds	Tit. 916 02	1.500.000,00	192.045,56	-1.307.954,44
<b>Tit.Gr. 81:</b> Ausgaben infolge Auflösung Sondervermögen GUS-Liegenschaften Sachsen				
Kofinanzierung von Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen ehemaliger WGT-Liegenschaften	Tit. 685 81	2.110.000,00	1.464.878,66	-645.121,34
Ausgaben im Zusammenhang mit Kaufverträgen ehemaliger WGT-Liegenschaften Sachsen	Tit. 821 81	610.000,00	63.662,94	-546.337,06
Zwischensumme		149.020.000,00	26.525.099,98	-122.494.900,02

Die Ausgaben des Sondervermögens Grundstock entfielen im Hj. 2003 überwiegend auf den Erwerb von Grundstücken und grundstücksgleichen Rechten (21,8 Mio. € = rd. 82,4 %). Etwa ein Drittel dieser Ausgaben (rd. 7,6 Mio. €) wurden zur Unterbringung von Justizbehörden in Zwickau aufgewandt.

Grafisch stellen sich die Ausgaben des Jahres 2003 wie folgt dar:



Ein Vergleich der geplanten Einnahmen und Ausgaben nach Maßgabe der Anlage des Haushaltsplans mit den tatsächlichen Istwerten nach der Anlage zur HR 2003 ergibt wie in den vergangenen Jahren z. T. erhebliche Abweichungen. So wurden etwa 64 % der geplanten Einnahmen erzielt (-14,9 Mio. €). Geringere Einnahmen als prognostiziert sind besonders bei den erzielten Erlösen aus Grundstücksverkäufen (-5,3 Mio. €) und den Zuführungen an den Grundstock von Zuweisungen des Bundes für Hochschulgrunderwerbe (-8,3 Mio. €) nach dem Hochschulbauförderungsgesetz (HBFVG) zu verzeichnen.

Demgegenüber entstanden tatsächlich rd. 17,8 % der erwarteten Ausgaben (-122,5 Mio. €). Die deutliche Abweichung im Ausgabebereich ergibt sich im Wesentlichen im Bereich des Erwerbes von Kapitalbeteiligungen, bei dem anstatt geplanten 110,0 Mio. € tatsächlich nur Ausgaben in Höhe von 0,6 Mio. € geleistet wurden. Dies beruht auf Verzögerungen beim Erwerb von Anteilen an der Sachsen LB, die der Freistaat Sachsen in die sog. Sachsen-Finanzgruppe einbringt. Nach Aussage des SMF beruhen die Verzögerungen beim Erwerb von Anteilen an der Sachsen-Finanzgruppe auf einem Volksentscheid in 2001, der für die beteiligten Träger der Sparkassen bis August 2003 eine Beitrittssperre zur Folge hatte.

Neben den geringeren Ausgaben im Bereich der Kapitalbeteiligungen wurden beim Erwerb von Grundstücken (einschließlich der Hochschulgrunderwerbe) Ausgaben in Höhe von rd. 6,5 Mio. € weniger gebraucht als geplant.

Im Hj. 2003 hat sich die in der Anlage zum Haushaltsplan 2003/2004 ausgewiesene Grundstockplanung als nicht optimal erwiesen.

Im Rahmen der diesjährigen örtlichen Erhebungen erläuterte das SMF, die Empfehlungen des SRH zur Verbesserung der Genauigkeit der Grundstockplanung seien zum Anlass genommen worden, Strategien zur Verbesserung der Planungssicherheit zu entwickeln. Im Einzelnen solle die Planungssicherheit beispielsweise durch Controlling-

gespräche verbessert werden, die seit Mitte letzten Jahres quartalsweise zwischen dem SMF und der Zentrale des Staatsbetriebes geführt werden. Zudem wird bei der Grundstockplanung seit 2004 eine zusätzliche Position berücksichtigt, welche noch nicht näher bekannte Ausgaberrisiken erfasst. Darüber hinaus überarbeitet das SMF derzeit den Grundstockerlass vom 30.08.2002, der u. a. diese Neuerungen zum Gegenstand haben soll.

**Der SRH erkennt an, dass die Planungsgenauigkeit bei Grundstockgeschäften durch zeitliche Unwägbarkeiten erschwert wird und sieht das Bestreben des SMF, die Planungsgenauigkeit weiter zu verbessern. Ob die vom SMF beabsichtigten Maßnahmen greifen, bleibt abzuwarten.**

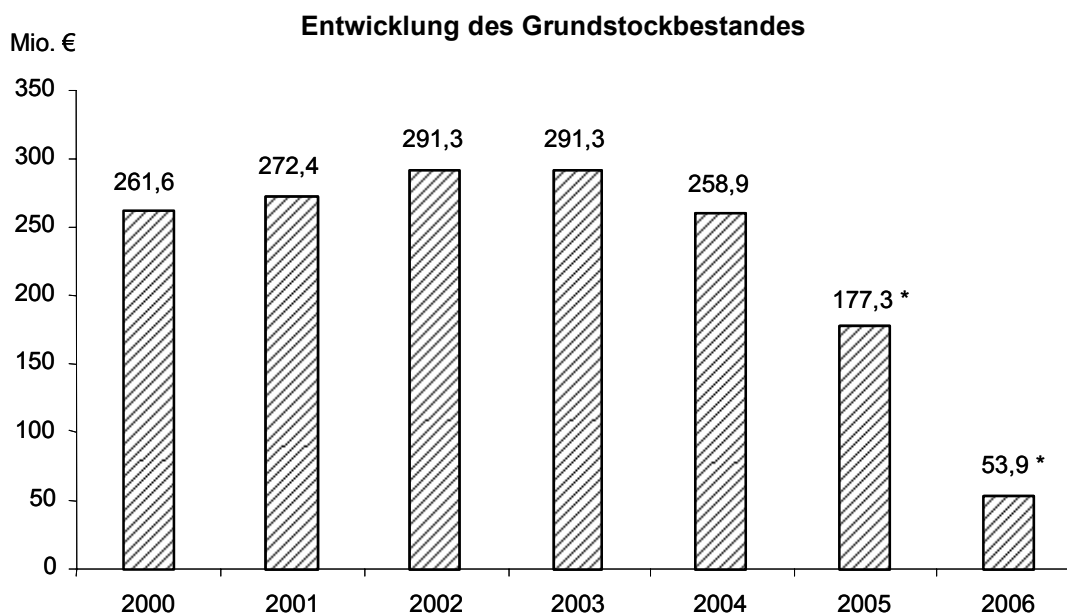
### 3 Bestand an Grundstockmitteln

Der Grundstock einschließlich des Forstgrundstocks wies zu Beginn des Hj. 2003 einen Anfangsbestand von rd. 291,3 Mio. € aus. Der Endbestand betrug zum Abschluss des Hj. 2003 rd. 291,3 Mio. €.

	2003 in €	2004* in €
Übertrag aus dem Vorjahr 2002/2003	291.254.732,30	291.304.641,49
Einnahmen	26.575.009,17	32.268.941,18
Ausgaben	26.525.099,98	64.723.204,42
Saldo - Übertrag in das Hj. 2004	291.304.641,49	258.850.378,25

\* Angaben lt. SMF im Grundstockstatus zum 31.12.2004.

Die Entwicklung des Grundstockbestandes in den Jahren 2000 bis 2006 stellt sich wie folgt dar:



\* Zahlen 2005/2006 basieren auf der Grundstockplanung des SMF vom 23.03.2005.

Im Hj. 2003 betrug der Mittelbestand des Sondervermögens Grundstock gegenüber dem Vorjahr unverändert 291,3 Mio. €. Im Hj. 2004 ergab sich erstmals seit dem Hj. 1997 eine Absenkung des Grundstockbestandes um rd. 32,5 Mio. €. Das Absinken des Grundstockbestandes ist in erster Linie auf den Erwerb von Kapitalbeteiligungen an der Sachsen LB zurückzuführen, für welche der Freistaat im Hj. 2004 rd. 47,6 Mio. € ausgegeben hat.

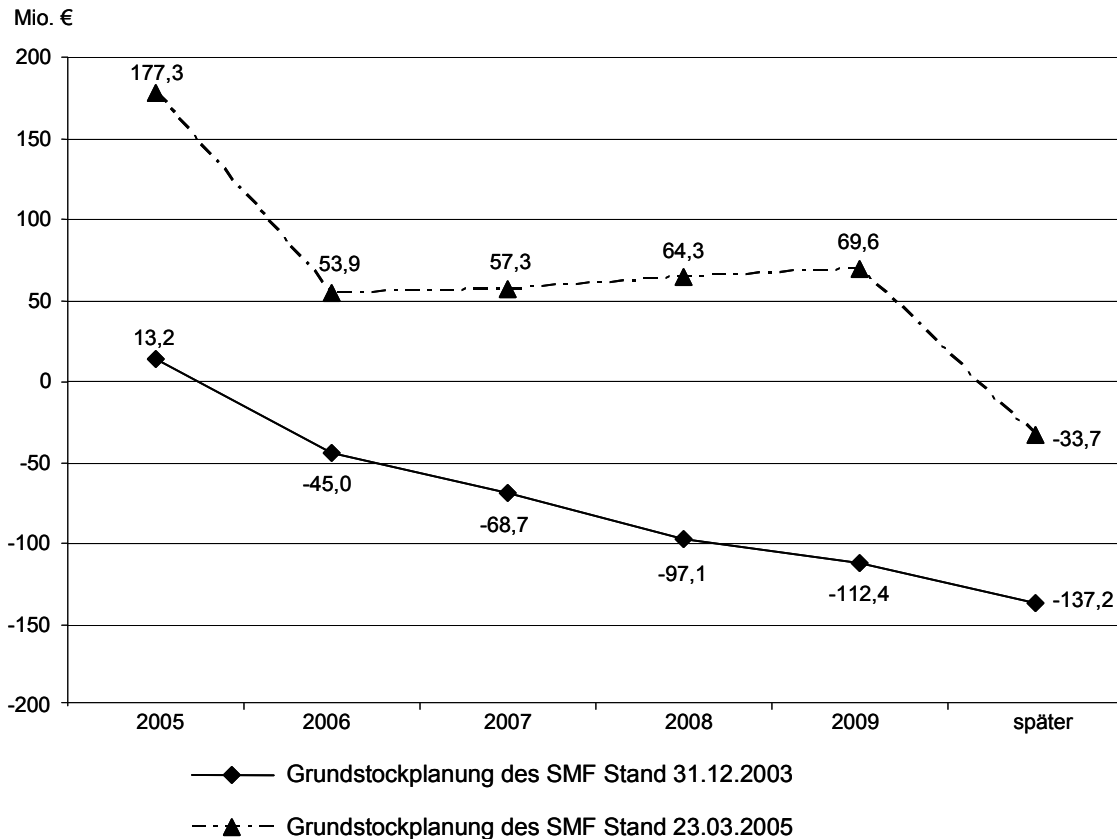
Im Endbestand des Grundstockes mit 291,3 Mio. € enthalten ist der Saldo der Verwertungsergebnisse des ehemaligen GUS-Sondervermögens (Tit.Gr. 81) in Höhe von rd. 3,1 Mio. €. Im Hj. 2004 ergibt sich für die Tit.Gr. 81 erstmals ein Negativsaldo von 1,8 Mio. €. Nach Auffassung des SMF werden für die Verwertung der ehemaligen GUS-Liegenschaften Sachsen auch in Zukunft die benötigten Ausgaben die zu erzielenden Verwertungserlöse übersteigen. Die erforderlichen Ausgaben für die ehemaligen GUS-Liegenschaften seien über den allgemeinen Grundstock zu finanzieren. Die stichprobenweise Prüfung der Ausgaben 2003 für ehemalige GUS-Liegenschaften zeigt, dass über das Sondervermögen Grundstock beispielsweise Kofinanzierungsanteile für Lohn- und Sachkosten gebucht wurden. Diese beliefen sich im Hj. 2003 auf rd. 1,5 Mio. € und in 2004 auf rd. 1,4 Mio. €.

**Es handelt sich bei diesen Ausgaben um sog. grundstockfremde Ausgaben, die nicht dem Vermögenserhalt des Freistaates dienen. Der SRH sieht Veranlassung erneut darauf hinzuweisen, das Sondervermögen Grundstock nicht mit Ausgaben zu belasten, die aus dem allgemeinen Haushalt zu leisten sind.**

Perspektivisch rechnet das SMF in den nächsten Jahren mit einem weiteren Absinken des Grundstockbestandes. Den deutlichen Rückgang des Barvermögens ab 2005 führt das SMF im Wesentlichen auf den Erwerb von Kapitalbeteiligungen (z. B. Sachsen-Finanzverband) und vorsorgliche Planung für evtl. Ankäufe bei sog. sächsischen Investorenmodellen zurück.

Das SMF erwartete zunächst ab 2006 einen rechnerischen Minussaldo in Höhe von rd. 45,0 Mio. € (s. Jahresbericht 2004 des SRH, Beitrag Nr. 4, Pkt. 3). Die Grundstockplanung des SMF vom März 2005 hingegen zeigt, dass sich das Tempo des prognostizierten Rückgangs beim Grundstockbestand verlangsamt hat und der Rückgang insgesamt weniger stark ausfällt als bisher vorhergesehen. Nachfolgende Übersicht verdeutlicht diese Tendenz:

## Entwicklung des Grundstockbestandes nach den Planungen des SMF



Der errechnete und für 2006 ursprünglich vorhergesagte Minussaldo verschiebt sich nach der Grundstockprognose vom März 2005 auf die Zeit nach 2009.

**Grundsätzlich soll sich der Grundstock aus eigener Ertragskraft finanzieren. Können grundstockrelevante Maßnahmen weder über zusätzliche Einnahmen des Grundstocks abgefangen noch aufgrund ihrer Erforderlichkeit in folgende Jahre verschoben werden, muss der Grundstock über Zuführungen aus dem Haushalt gespeist werden.**

## 4 Management des Sondervermögens Grundstock

### 4.1 Grundstockplanung

#### 4.1.1 Grundstockerlass

Die Grundstockplanung liegt seit Gründung des SIB zum 01.01.2003 weitgehend in den Händen der Niederlassungen des Staatsbetriebes. Als Richtschnur und praktische Arbeitshilfe dient diesen der Grundstockerlass in der Fassung vom 30.08.2002. Er soll eine einheitliche Planungssystematik und einheitliche Handlungs- und Informationsabläufe sichern. Der Grundstockerlass unterscheidet zwei Planungsbereiche. Planungsbereich 1 umfasst alle wirksamen Verpflichtungen/Verbindlichkeiten, die der Freistaat eingegangen ist. Der Planungsbereich 2 steht für Ausgabebedarfe für künftig beabsichtigte Maßnahmen, bei denen noch keine wirksamen Verpflichtungen entstanden sind. Die

Niederlassungen melden monatlich die nach Planungsbereichen getrennten Daten maßnahmebezogen an die Zentrale des SIB, welche diese an das SMF weiterleitet. Seit 2004 werden die Grundstockmeldungen auf Anregung des SRH vierteljährlich dem SMF übersandt.

Die Darstellung der Grundstockplanung wurde vom SMF im Laufe des Jahres 2003 gegenüber dem Grundstockerlass vom 30.08.2002 z. T. deutlich verändert. Beispielsweise wurde der Planungszeitraum von zwei auf fünf Jahre erweitert. Zudem wurden die Zuständigkeiten des SMF und des SIB in der Grundstockplanung durch die Bildung von Rechnungskreisen abgegrenzt dargestellt. Im Rahmen der örtlichen Erhebungen bei einer Niederlassung des SIB hat der SRH festgestellt, dass eingeführte Änderungen der Grundstockplanung nicht bekannt waren. So war die Niederlassung bisher nicht informiert, dass das SMF den Planungszeitraum der Grundstockplanung auf fünf Jahre erweitert hat.

Das SMF räumte bereits in 2004 die Notwendigkeit zur Überarbeitung des Grundstockerlasses ein und sagte eine zeitnahe Überarbeitung zu. Dennoch liegt diese bisher noch nicht vor. **Der SRH empfiehlt nunmehr eine zügige Überarbeitung des Grundstockerlasses, um eine einheitliche Planungsgrundlage für den SIB herzustellen.**

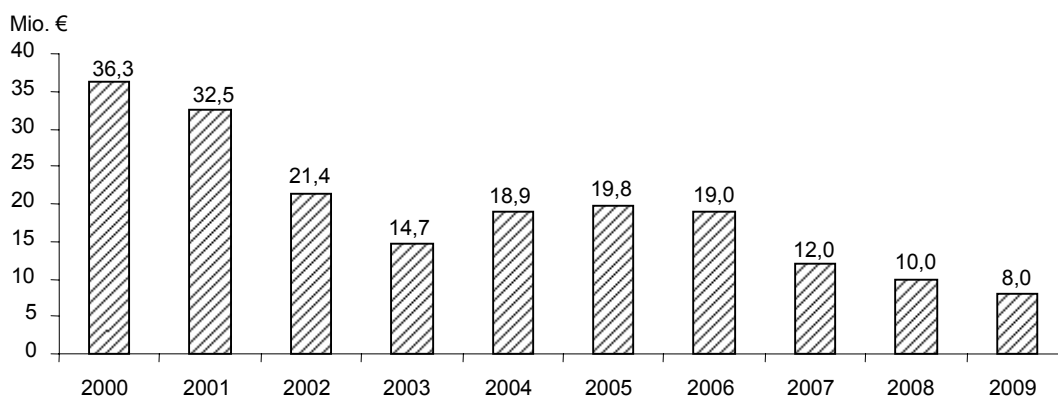
#### 4.1.2 Einnahmen

##### *Einnahmen aus Liegenschaftsverkäufen*

Den überwiegenden Teil der Einnahmen erwirtschaftet der Grundstock durch den Verkauf von Grundstücken und in Zeiten eines hohen Grundstockgeldbestandes durch Zinseinnahmen.

Bei Betrachtung der Einnahmen aus **Liegenschaftsverkäufen** (ohne Forstgrundstücke) im Zeitablauf zeigt sich ein deutlicher Rückgang der Einnahmen bis einschließlich 2003. In den Jahren 2004 bis 2006 sollen sich vor allem Grundstücksverkäufe an den Flughafen Leipzig/Halle einnahmemeerhöhend auswirken.

**Einnahmen aus Liegenschaftsverkäufen im Zeitablauf \***



\* Zahlen ab 2005 basieren auf der Grundstockplanung des SMF vom 23.03.2005.

Nach Schätzungen des SMF werden sich die Veräußerungserlöse aus dem Verkauf von Liegenschaften mittel- bis langfristig weiter reduzieren. Der Bestand an verwertbaren landeseigenen Grundstücken werde zunehmend geringer. Nach Angaben des SIB

soll sich der Verkauf von Grundstücken künftig vorrangig auf den Verkauf von „Cash-fressern“, d. h. Objekten mit hohen Bewirtschaftungskosten konzentrieren.

Um künftige Liegenschaftsverkäufe weiterhin zügig abwickeln zu können, plant der SIB Marketingmaßnahmen durchzuführen und diese ausnahmsweise auch aus dem Grundstock zu finanzieren, wenn die im Haushalts- und Wirtschaftsplan veranschlagten Haushaltsmittel für diese Zwecke ausgeschöpft sind. Zu Marketingmaßnahmen zählt der SIB beispielsweise neben der Erstellung von Exposees auch Kosten für Vermessungen zur Teilung von Grundstücken. Der SIB hält eine Finanzierung derartiger Maßnahmen aus dem Grundstock grundsätzlich für zulässig und stützt sich hierbei auf die Ausnahmeregelung des § 113 Abs. 2 Satz 3 SÄHO.

Zwar beabsichtigt der SIB, einer Finanzierung aus dem Grundstock enge Grenzen zu setzen. Dabei wird jedoch verkannt, dass § 113 Abs. 2 Satz 3 SÄHO von Ausnahmen nur im Hinblick auf die Zweckbindung des Grundstocks spricht. Die Zulassung der Finanzierung von Marketingmaßnahmen an sich erfüllt schon den Ausnahmetatbestand des Satzes 3. Dass die aus dem Grundstock zu finanzierenden Ausgaben nur bei Vorliegen bestimmter Voraussetzungen den Grundstockbestand schmälern können, ist dabei ohne Belang. Hätte der Haushaltsgesetzgeber gewollt, dass grundstocksferne Maßnahmen aus dem Grundstock finanziert werden können, hätte er dies im § 11 Abs. 7 HG 2005/2006 festgelegt. In diesem Zusammenhang verweist der SRH auf seine Ausführungen im Jahresbericht 2004 (s. Jahresbericht 2004 des SRH, Beitrag Nr. 4, Pkt. 5.1).

Die oben beschriebene Absicht des SIB, ggf. die Aufwendungen für das Erstellen von Exposees und für Grundstücksvermessungen aus dem Grundstock zu bezahlen, bestätigt die vom SRH befürchtete Tendenz zur grundstocksfernen Ausgabenerweiterung über die zurzeit möglichen Ausnahmen des § 113 SÄHO hinaus.

**Eine rechtlich saubere Lösung der Problematik sieht der SRH in einer eindeutigen Formulierung im jeweiligen HG.**

#### *Behördenunterbringung*

Eine zentrale Aufgabe des SIB ist die Unterbringung aller sächsischen Behörden. Der Unterbringungsbedarf wird in der Regel durch landeseigene Gebäude gedeckt, ggf. werden die Behörden in angemieteten Objekten untergebracht.

Die Staatsregierung hat beschlossen, den Personalabbau von knapp 95.000 Stellen im Hj. 2004 auf 80.000 Stellen bis 2010 (s. § 8 des HG 2005/2006) zügig umzusetzen. Bei einem Personalabbau in dieser Größenordnung müssen sich Effekte auf bestehende Behördenunterbringungskonzepte ergeben. Flächendeckende, sachsenweite Konzeptionen, die den gesamten Behördenbestand und -bedarf erfassen, bestehen nach Angaben des SIB nicht. Zwar liegen in einzelnen Niederlassungen des SIB regional begrenzte Behördenunterbringungskonzeptionen vor. Diese sind jedoch nicht aktuell und berücksichtigen dadurch nicht den von der Staatsregierung beschlossenen Personalabbau. Auf Ebene des SMF und der Zentrale des SIB werden derzeit erste Überlegungen zu möglichen Auswirkungen des Personalabbaus auf Liegenschaftsbedarfe und somit auch auf den Grundstock angestellt.

**Die Auswirkungen des Personalabbaus sind bei der Suche nach wirtschaftlichen Unterbringungsvarianten zu berücksichtigen. Der SRH empfiehlt dringend, bestehende Behördenunterbringungskonzeptionen zu aktualisieren bzw. neue Un-**

**terbringungsstrategien zu entwickeln und sich hierbei mit den Ressorts hinsichtlich zu erwartender Stellenveränderungen abzustimmen.**

#### *Vermögensbewertung*

Nach § 117 SÄHO soll spätestens zum 01.01.2007 eine Bewertung aller Vermögensgegenstände des Freistaates Sachsen vorliegen. Das SMF legte dem SRH hierzu einen Konzeptentwurf eines externen Gutachters von März 2005 zur Bewertung des Grundvermögens vor. Grundlage für die Vermögensbewertung von Immobilien ist die Ermittlung von Gebäude- und Objektdaten. Zur DV-mäßigen Erfassung dieser Daten hat der Unternehmensbereich Finanzvermögen und Portfoliosteuerung (FP) der Zentrale des SIB eine Objektstammdatenbank GeOD entwickelt. Diese Datenbank soll u. a. für die Vermögensbewertung Eckwerte zur Durchführung von Wertermittlungen liefern wie beispielsweise Gebäudeflächen, Aussagen zum baulichen Zustand. Die Erfassung der Gebäudedaten sollte nach Auskunft des SIB bis Ende Mai 2005 abgeschlossen werden.

Der SRH begrüßt die Erstellung einer zentralen Gebäude- und Objektdatenbank, die auf Knopfdruck wichtige Informationen zum Immobilienbestand liefern soll. Damit kann die Bewirtschaftung effektiver und effizienter erfolgen, auch wird sich der Verwaltungsaufwand zur Ermittlung von Einzel- oder aggregierten Immobiliendaten dadurch reduzieren.

#### **4.1.3 Ausgaben**

##### *Kapitalbeteiligungen und Investorenmodelle*

In den beiden Jahren 2003 und 2004 leistete das SMF für den Erwerb von Kapitalbeteiligungen Zahlungen aus dem Grundstock in Höhe von 48,2 Mio. € (2003: 0,6 Mio. €; 2004: 47,6 Mio. €). Für das Jahr 2005 erwartet das SMF Ausgaben im Bereich von Kapitalbeteiligungen in Höhe von rd. 68 Mio. €, die weitgehend auf Anteilserwerbe des Freistaates Sachsen an der Sachsen LB entfallen. Der Freistaat hat sich zum Erwerb von Anteilen der Sparkassenträger an der Sachsen LB verpflichtet, die er in die sog. Sachsen-Finanzgruppe einbringt.<sup>1</sup> Am 05.07.2005 hat die Staatsregierung eine Kapitalerhöhung für die Sachsen LB in Höhe von 210 Mio. € aus Grundstockmitteln beschlossen.

Für den Fall des Beitritts sämtlicher Träger der sächsischen Sparkassen zur Sachsen-Finanzgruppe hat das SMF Gesamtbedarfe zur Finanzierung der Anteile an der Sachsen LB durch den Freistaat in Höhe von insgesamt rd. 271,5 Mio. € ermittelt. Bis Ende 2004 wurden bereits durch die Aufnahme sächsischer Sparkassen in die Sachsen-Finanzgruppe (früher Sachsen-Finanzverband) rd. 177,1 Mio. € ausgegeben. Der Großteil der getätigten Ausgaben wurde aus dem Staatshaushalt finanziert, obwohl dem Grundstock in den Jahren 1998 bis 2000 erhebliche Mittel für diesen Zweck zugeführt wurden (s. Jahresbericht 2004 des SRH, Beitrag Nr. 4, Pkt. 2). Anfang 2005 standen im Grundstock noch Mittel für den Anteilserwerb an der Sachsen-Finanzgruppe in Höhe von rd. 46,0 Mio. € zweckgebunden zur Verfügung. Das SMF prüft auf Empfehlung des SRH, wie zweckgebundene Mittel gesondert ausgewiesen werden können.

---

<sup>1</sup> Gesetz über die öffentlich-rechtlichen Kreditinstitute im Freistaat Sachsen und die Sachsen-Finanzgruppe vom 13.12.2002, SächsGVBl. Nr. 14/02 S. 333.



**Der SRH hält daran fest, dass Mittel an den Haushalt zurückzuführen sind, soweit sie nicht zeitnah tatsächlich verwendet werden sollen. Der SRH empfiehlt weiterhin, zweckgebundene Mittel gesondert in der Grundstockrechnung auszuweisen.**

Ein Großteil der prognostizierten Mittelbedarfe für die Jahre **2006 bis 2009** entfällt auf den Erwerb von Grundstücken und grundstücksgleichen Rechten. Dem SRH liegt eine Übersicht von November 2003 vor, in der das SMF Mietverträge zur Behördenunterbringung mit Ankaufoption zusammengestellt hat (sog. Investorenmodelle). Ausweislich der Übersicht des SMF betragen die jährlichen Mietausgaben rd. 12,2 Mio. €. Macht das SMF von sämtlichen vertraglich vereinbarten Ankaufoptionen Gebrauch, ergäbe sich ein Ankaufvolumen von 195,0 Mio. €.

Den Ankauf des Behördenzentrums Leipzig-Paunsdorf zum 31.12.2005 hat das SMF abgelehnt, da ein Ankauf des Behördenzentrums derzeit unwirtschaftlich gegenüber der weiteren Anmietung wäre.

#### **4.2 Grundstockvollzug**

Das SMF hat der Zentrale des SIB für Grundstocksgeschäfte des Hj. 2003 pauschal Grundstockmittel in Höhe von 70.170 T€ zugewiesen. Davon reichte die Zentrale am Jahresanfang jeweils 300 T€ pauschal an die acht Niederlassungen des SIB aus, d. h. insgesamt 2.400 T€. Im Laufe des Jahres 2003 mussten die Niederlassungen weitere Mittel beantragen. Auf die Anträge hin erteilte die Zentrale weitere 30 Einzelzuweisungen mit einem Volumen von rd. 20.097 T€. Davon entfielen allein auf drei Titel acht Einzelzuweisungen in Höhe von 327 T€ (Tit. 698 01, 821 03, 916 02).

Die jeweils zuständige Fachabteilung (Facility-/Bedarfsdeckungsmanagement oder Finanzvermögen/Portfoliosteuerung) der Zentrale des SIB prüft die Anträge der Niederlassungen auf Zuweisung weiterer Ausgabemittel maßnahmebezogen. Von den Fachabteilungen sind mehrere Bedienstete einschließlich des Cost-Profit-Leiters in die Mittelzuweisung einbezogen. Die Zuweisung der Mittel erfolgt durch den Fachbereichsleiter Rechnungswesen/Controlling des Unternehmensbereichs Zentrale Verwaltung. Die Beteiligung mehrerer Dienststellenbereiche verursacht einen nicht unerheblichen Verwaltungsaufwand.

Der SRH vermag nicht nachzuvollziehen, warum den Niederlassungen des SIB nur ein geringer Teil der vom SMF bereitgestellten Grundstockmittel am Jahresanfang zur Verfügung gestellt wird. Der SRH nimmt an, dass die Zentrale des SIB die vielfachen Einzelzuweisungen als Instrument zur Steuerung des Grundstockvollzuges einsetzt. Zur Steuerung des Grundstockvollzuges ist die Beibehaltung einer angemessenen Reserve bei der Zentrale ausreichend. Darüber hinaus besteht für die Zentrale im Ausnahmefall die Möglichkeit, im Rahmen regelmäßiger Abstimmungen mit den Niederlassungen steuernd in den Grundstockvollzug einzugreifen.

**Den Niederlassungen des SIB sollten am Jahresanfang zumindest die Grundstockmittel zugewiesen werden, für die bereits wirksame Verpflichtungen bestehen (Planungsbereich 1).**

Der SRH hat angeregt, für Kauf und Verkauf von Grundstücken Wertgrenzen für die Beteiligung des SMF und der Zentrale des SIB einzuführen (s. Jahresbericht 2004 des SRH, Beitrag Nr. 4, Pkt. 4.2). Nunmehr hat das SMF mit Zuweisungsschreiben vom 11.02.2005 einen Zustimmungsvorbehalt vorgesehen, nach dem Ausgaben des SIB ab 1,0 Mio. € der Zustimmung des grundstockverwaltenden Referates des SMF bedürfen.

**Aus gegenwärtiger Sicht vermag der SRH die Notwendigkeit eines Zustimmungsvorbehaltes im Rahmen des Grundstockvollzuges nicht zu erkennen, da das SMF bereits in die Grundstockplanung von Einzelmaßnahmen einbezogen ist.**

Im Übrigen hat der SRH festgestellt, dass das SMF bisher teilweise mit Vorgängen von geringer finanzieller Bedeutung befasst war. So buchte das SMF beispielsweise in 2003 Einnahmen zwischen 873 und 13.443 € für „Erlösauskehr Löschungsbewilligungen“. Das SMF hat dem SRH mitgeteilt, die Abgabe derartiger Einzelfälle an den SIB sei zum 01.01.2005 erfolgt.

## **5**      Stellungnahme des Ministeriums

Das SMF beabsichtigt, die Überarbeitung des Grundstockerlasses noch im Sommer 2005 fertig zu stellen. Die Behördenunterbringungskonzeption solle Ende 2005 unter Berücksichtigung von Erkenntnissen aus der Verwaltungsreform aktualisiert werden. Das SMF räumt ein, die Ausweisung zweckgebundener Mittel in der Grundstockrechnung könne die Transparenz erhöhen.

Die Auffassung des SRH hinsichtlich einer engen Auslegung des § 113 SÄHO wird vom SMF unter Verweis auf § 11 Abs. 7 HG 2005/2006 geteilt. Es bestehe keinesfalls die Absicht, über § 11 Abs. 7 HG 2005/2006 hinaus weitere grundstockfremde Ausgaben zuzulassen.

Auf Vorschlag des SRH prüft das Ministerium, den Niederlassungen des SIB höhere Mittel zur Verfügung zu stellen.

## II. Allgemeines

### Neues Steuerungsmodell

5

#### 1 Stand der Umsetzung des Neuen Steuerungsmodells im Freistaat

Die Verwaltungsvorschrift der Sächsischen Staatsregierung zur koordinierten Einführung des neuen Steuerungsmodells in der Sächsischen Staatsverwaltung (VwV-NSM) wurde am 21. Januar 2004 in Kraft gesetzt (vgl. Jahresbericht 2004 des SRH, Beitrag Nr. 2, Pkt. 6). Sie schreibt vor, dass bei der Einführung betriebswirtschaftlicher Methoden und Steuerungselemente die Bestimmungen des Rahmenhandbuchs „Neues Steuerungsmodell der Sächsischen Staatsverwaltung“ (NSM-Rahmenhandbuch) zu beachten sind. Um die Praxistauglichkeit des für den Freistaat erarbeiteten NSM zu testen, ist die Erprobung der im Rahmenhandbuch stehenden Verfahren und Regelungen in folgenden Modellbehörden geplant:

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

Der Landesumsetzungsplan (Teil J des NSM-Rahmenhandbuchs) sah eine Einführung des NSM bis zum 01.08.2004 in den genannten Modellen vor. Bis zu diesem Zeitpunkt sollte der NSM-Echtbetrieb mit den Modulen Produktbildung, Stundenrechnung, Leistungsrechnung, Kostenrechnung, Buchhaltung und Controlling aufgenommen werden. Für Staatsbetriebe und Behörden, die bereits betriebswirtschaftliche Elemente erproben oder eingeführt haben (sog. Piloten), sollte die Umsetzung bis zum 30.06.2005 erfolgen. Eine ggf. landesweite Umsetzung ist nach dem Landesumsetzungsplan bis 31.12.2010 geplant.

Tatsächlich wurde der Echtbetrieb in den Modellen erst am 01.01.2005 bzw. für ein Modell erst am 01.02.2005 aufgenommen. Dazu wurden spezifische NSM-Handbücher für jedes Modell erstellt, das Vermögen weitestgehend bewertet und eine Stundenerfassung eingeführt. Das jeweils ausgewählte Softwaresystem für die doppelte kaufmännische Buchführung wurde integriert, entsprechende Mitarbeiterschulungen wurden durchgeführt. Die Umsetzung des Echtbetriebes ist noch nicht vollständig abgeschlossen. So sind beispielsweise noch nicht alle Schnittstellen zur Buchführungssoftware funktionstüchtig und noch nicht alle kalkulatorischen Kosten ermittelbar. Ein nach dem Landesumsetzungsplan (Rahmenhandbuch J29 Nr. 5.15; K11 ff. Nr. 4.3) und den Projektplänen der Anpassungs- und Umsetzungsvereinbarungen vorgesehener Probelauf für den Echtbetrieb in den Modellen ist aus Zeitgründen entfallen.

Das SMF teilte mit, dass in der Justizvollzugsanstalt Waldheim ein Probelauf von rd. zwei Wochen durchgeführt wurde.

Nach Angaben des SMF waren folgende Gründe für die Verzögerungen bei der Umsetzung entscheidend:

- Für das Softwareausschreibungsverfahren waren intensivere Abstimmungen erforderlich als geplant.
- Die Umsetzungs- und Anpassungsvereinbarungen wurden wegen ungeklärter Finanzierungsbeteiligung der Ressorts elf Monate verspätet abgeschlossen.
- Die Bewilligungsverfahren von Regelabweichungsanträgen zum Rahmenhandbuch dauerten in den verschiedenen Gremien länger als geplant.
- Die Softwareeinführung in den Modellen gestaltete sich schwieriger als vorgesehen.

Das SMF führt zudem nachfolgende Handlungsschritte für die weitere NSM-Umsetzung in den Modellen an:

- Stabilisierung der Datenqualität,
- Vervollständigung der Vermögensbewertung,
- Komplettierung der Kostendaten (kalkulatorische Mieten, Pensionsrückstellungen, kalkulatorische Kosten für Dienstleistungen anderer Stellen der Staatsverwaltung),
- Erstellung der Eröffnungsbilanzen und
- erste Evaluierung der Modellprojekte.

Zusätzlich zu den laufenden Modellvorhaben plant das SMF nunmehr auch mit der Pilotumsetzung zu beginnen. Der Zeitplan des Landesumsetzungskonzeptes konnte auch hier nicht eingehalten werden.

Nach der HR sind bisher folgende Ausgaben im Zusammenhang mit der Erarbeitung und Umsetzung des NSM im Freistaat angefallen:

Haushaltsjahr	Haushaltsstelle	€
2001	1503 526 04	126.480,89
2002	1503 526 04	487.569,89
2003	1503 526 98	1.028.286,76
2004	1503 526 98	274.621,02
	1503 812 98	129.936,27
<b>Gesamt</b>		<b>2.046.894,83</b>

Das SMF beziffert die bisherigen Ausgaben für die Modellumsetzung mit 1,2 Mio. €. Darin sind die Beratungsleistungen für die spezifischen Handbücher, IT-Anschaffungs-, Einrichtungs- und Betriebskosten, Trainingskosten sowie sonstige Kosten enthalten. Die internen Aufwände sind nicht berücksichtigt und sollen erst im Rahmen der Evaluierung ermittelt werden. Aus den für die Modelle im Rahmen der Umsetzungs- bzw. Anpassungsvereinbarungen erstellten Kostenprognosen werden sich die Einführungskosten auf insgesamt 2,6 Mio. € summieren. Dazu kommen jährlich laufende Kosten von 77 T€. In den Kostenprognosen sind die internen Personal- und Sachkosten enthalten. Die Personalkosten wurden mit Kostensätzen nach der VwV Kostenfestlegung 2002 ermittelt.

Der SRH hat im Rahmen einer Orientierungsprüfung den Stand der Umsetzung des NSM im Freistaat geprüft. Die nachfolgenden Bemerkungen ergeben sich aus diesen Erhebungen und nach den Erfahrungen des SRH aus der laufenden Begleitung des Projektes.

## 2 Umsetzungs- bzw. Anpassungsvereinbarungen

Die VwV-NSM regelt für die Behörden, die NSM einführen möchten und keine Piloten (Behörden, die noch vor In-Kraft-Treten der VwV-NSM betriebswirtschaftliche Steuerungsinstrumente nach § 7a SÄHO erproben) oder Staatsbetriebe sind, dass **Umsetzungsvereinbarungen** abzuschließen sind. Die Umsetzungsvereinbarungen werden zwischen dem jeweiligen Fachressort und dem SMF im Einvernehmen mit dem Lenkungsausschuss NSM abgeschlossen.

Zum Inhalt der Umsetzungsvereinbarungen gehören:

- die Verpflichtung des Fachressorts zur Erarbeitung und Umsetzung eines dienststellenspezifischen NSM-Handbuchs für die Istfachkonzepte (Produktbildung, Stundenrechnung, Leistungsrechnung, Kostenrechnung, Buchhaltung und Controlling) und von Teilen der Konzepte Umsetzung und Training;
- die Festlegung von eindeutigen und messbaren Zielen die dann auch als Grundlage für die Evaluierung dienen;
- der zeitliche Rahmen der Umsetzung;
- die Verantwortlichkeiten;
- die Finanzierung

und darüber hinaus

- verbindliche Festlegungen zum Verfahren, den Beteiligten, den Inhalten und dem Zeitpunkt der Modellbewertung (Evaluation) mit Bestimmung der Konsequenzen aus den Evaluationsergebnissen.

Mit den Staatsbetrieben und Behörden, welche bereits betriebswirtschaftliche Elemente erproben oder eingeführt haben, werden nach Nr. 3.3 **Anpassungsvereinbarungen** abgeschlossen. Dabei soll die Anpassung an die Vorgaben des NSM-Rahmenhandbuchs erfolgen. In der Anpassungsvereinbarung sind das Verfahren und der zeitliche Rahmen der Anpassung zu regeln. Die Anpassungsvereinbarung wird zwischen dem zuständigen Fachressort und dem SMF im Benehmen mit der Lenkungsgruppe NSM abgeschlossen.

Im Rahmen der Erhebungen hat der SRH die in den Umsetzungsvereinbarungen mit den Modellbehörden formulierten Ziele untersucht.

### *Zieldefinition*

Als inhaltliche und messbare Ziele des NSM wurden in allen Vereinbarungen der Ausgabendeckungsgrad benannt. Dieser ergibt sich aus Division der Einnahmen durch die Ausgaben. Für den Schlossbetrieb wurde der Ausgabendeckungsgrad als „Wirtschaftlichkeit“ bezeichnet und als Aufwand dividiert durch den Ertrag ermittelt. Zum Teil wurden auch ganz allgemeine Ziele, wie die effektivere und effizientere Aufgabenerfüllung, Kostensenkung und höhere Wirtschaftlichkeit benannt. Dabei handelt es sich jedoch

nicht um eindeutige und messbare Ziele gem. Nr. 3.1 VwV-NSM. Teilweise wurden die Fachaufgaben der Behörden als NSM-Ziele benannt.

Die Definition messbarer Ziele in den Umsetzungs- und Anpassungsvereinbarungen schafft eine Grundlage für die Auswertung des Modellversuchs. Mit der Evaluierung soll ermittelt werden, ob das NSM für einen weiteren Einsatz im Freistaat geeignet ist. Dazu genügt weder eine rein kostenmäßige Betrachtung noch eine vom NSM losgelöste Auflistung von Fachaufgaben. **Der SRH hält den Ausgabendeckungsgrad als Zielgröße für die NSM-Umsetzung für ungeeignet. Er kann als Maßstab für die Eignung des NSM für die gesamte Staatsverwaltung nicht verwendet werden. Zudem erscheint fraglich, ob der Ausgabendeckungsgrad überhaupt für die Aufgaben der Modelle steuerungsrelevant ist. Außerdem hängt der Ausgabendeckungsgrad von vielen Faktoren ab, die nicht allein von den Modellbehörden beeinflusst werden können.** Wir verweisen auch auf unsere Ausführungen zum Qualitätsmanagement in Pkt. 3. **Als Ergebnis der Evaluierung sollte die Frage beantwortet werden können, ob mit Hilfe des NSM die Verwaltung ihre Tätigkeit effektiver und effizienter ausüben konnte. Das wird anhand der bei der Prüfung vorgefundenen Zielvorgaben in den Vereinbarungen nicht möglich sein.**

Aus Sicht des SMF ist im Rahmen der Ausgestaltung der Ressortvereinbarung zur Umsetzung der sog. Sollkonzepte, d. h. Planung, Zielvereinbarung und Budgetierung über eine noch differenziertere Ausgestaltung der Zielgrößen nachzudenken.

Nr. 3.1 der VwV-NSM schreibt vor, dass die Evaluierung auf der Grundlage der in der Umsetzungsvereinbarung festgelegten messbaren Ziele erfolgen soll. Für die Anpassungsvereinbarungen fehlen analoge Regelungen in der VwV-NSM. **Diese sollten bei einer Überarbeitung ergänzt werden.**

Die Auffassung des SRH wird vom SMF grundsätzlich geteilt. Bei der nächsten Überarbeitung der VwV-NSM wird die Aufnahme einer entsprechenden Regelung geprüft.

#### *Anpassungsvereinbarungen*

Der Landesumsetzungsplan sieht vor, zunächst die Ist-NSM-Konzepte und frühestens in zwei Jahren auf der Basis stabiler Istzahlen die Soll-NSM-Konzepte umzusetzen (vgl. Pkt. 1). Für die anzupassenden Piloten wurde der Anpassungsbedarf an das für den Freistaat entwickelte NSM nicht geregelt. Auch hier sind nur die Istkonzepte einzuführen, obwohl aufgrund der bereits bestehenden Erfahrungen bei der Erprobung von betriebswirtschaftlichen Instrumenten mit stabilem Zahlenmaterial schneller zu rechnen sein sollte, als bei den anderen Modellen. Zum Zeitpunkt der Erarbeitung der VwV-NSM ging das SMF davon aus, dass für Behörden mit NSM- oder Budgetierungserfahrungen und Staatsbetrieben mit doppelter kaufmännischer Buchführung bereits in den Anpassungsvereinbarungen Regelungen für die Sollkonzepte zu treffen sind.

Für die Umsetzung der Sollkonzepte nehmen die Anpassungsvereinbarungen Bezug auf die Nr. 3.2 VwV-NSM. Diese Vorschrift regelt jedoch nur Ressortvereinbarungen zur Umsetzung der Konzepte Planung/Zielvereinbarung und Budgetierung für Behörden mit Umsetzungsvereinbarungen nach Nr. 3.1 VwV-NSM.

**Das SMF sollte die VwV-NSM überarbeiten, den Anpassungsbedarf als Sonderpunkt regeln und die Anpassungsvereinbarungen an die tatsächlichen Erfordernisse anpassen.**

Das SMF sieht keine Notwendigkeit zur Überarbeitung der VwV-NSM, da die konkrete Ausgestaltung der Umsetzung in den individuellen Anpassungsvereinbarungen geregelt ist.

Der SRH räumt die Möglichkeit ein, den Anpassungsbedarf statt in den VwV-NSM in den Anpassungsvereinbarungen zu regeln. In den bisher vorliegenden Vereinbarungen fehlen jedoch Ausführungen dazu.

Hinsichtlich der Verweise der Anpassungsvereinbarungen auf die VwV-NSM sieht das SMF eine Ergänzung der Formulierung dahingehend vor, dass die Regelungen der Nr. 3.2 VwV-NSM auch für Einrichtungen mit Anpassungsvereinbarungen gelten. Die Ergänzung wird bei der nächsten Überarbeitung der VwV-NSM vom SMF geprüft.

### 3 Modellhafte Umsetzung des Neuen Steuerungsmodells

Der SRH hat sich bei den Modellen über den Stand der Einführung des NSM informiert und nach ihren Erfahrungen bei der Umsetzung befragt.

Für alle Modelle gilt, dass die Einführung des NSM eine enorme zusätzliche Belastung für die damit befassten Mitarbeiter bedeutet. Eine Prämisse zur Umsetzung des NSM im Freistaat war, ohne zusätzliches Personal auszukommen. Das bedeutete für die Mitarbeiter in den Modelleinrichtungen neben der „eigentlichen“ Arbeit die Einarbeitung in eine z. T. völlig fremde Materie und zeitgleich den Aufbau eines funktionierenden spezifischen Modells des Rahmen-NSM. **Die Streichung der Trainingsphase aus Zeitgründen (vgl. Pkt. 1) war dem sicheren Umgang mit dem neuen System besonders abträglich.**

Probleme gab es bei der Projektorganisation. Häufiger Personalwechsel im SMF und z. T. bei den NSM-Beauftragten und in den Modellen sowie der Beraterwechsel erwiesen sich als hinderlich für die nötige Vermittlung des NSM. Die Unterstützung durch das SMF, die Beauftragten für NSM aus den Ressorts und der externen Berater wird von den Modellbehörden als nicht ausreichend eingeschätzt. Die technischen Schwierigkeiten wie beispielsweise mangelnde Hardwareausstattung in den Modellen, Probleme bei den Schnittstellen, mit denen die Modelle zu kämpfen hatten, wurden unterschätzt. So waren im Haushaltsplan 2003 Mittel in Höhe von 5 Mio. € für den Erwerb von Hard- und Software für ausgewählte Pilotprojekte im Zusammenhang mit der Einführung des NSM veranschlagt (Kap. 1503 Tit. 812 98), die nicht für diese Zwecke verausgabte, sondern in Höhe von rd. 1 Mio. € für die Deckung der Ausgaben für wissenschaftliche Begleitung und Beratung bei der Einführung des NSM (Kap. 1503 Tit. 526 98, Deckungsvermerk vorhanden) und in Höhe von 2,9 Mio. € zur Deckung der globalen Minderausgabe genutzt wurden. **Den künftigen „NSM-Teilnehmern“ sollte mehr beratende Unterstützung und ein größerer Zeitrahmen zugestanden werden. Eine erfolgreiche Weiterführung des Modellversuchs ist nur möglich, wenn alle Beteiligten dem NSM gebührende Aufmerksamkeit schenken und dementsprechend zur Erreichung des gemeinsamen Ziels miteinander kommunizieren.**

Nach unseren Kenntnissen bietet auch der NSM-Ausschuss, dem alle NSM-Beauftragten der Ressorts unter Leitung des SMF/Referat 29 angehören, ein Beispiel für die problembehaftete Projektorganisation. Die Abstimmungsphasen sind bisweilen sehr langwierig. Diese Prozesse lassen sich möglicherweise durch die Bildung kleinerer Arbeitsgruppen aus Mitgliedern des NSM-Ausschusses beschleunigen, in denen einzelne Themen für eine Beschlussfassung im Ausschuss vorbereitet werden könnten. Durch

die Vorbefassung eines Unterausschusses ließen sich einvernehmliche Lösungen zeitnah zur Abstimmung bringen.

Das SMF teilte mit, dass sich zwischenzeitlich gezeigt hat, dass bei den Modelleinrichtungen in Teilbereichen Nachschulungen notwendig sind. Das SMF-Projektteam hat die Anforderungen dazu aufgenommen und in konkrete Vergabevermerke umgesetzt.

Die Projektorganisation soll im Rahmen der anstehenden Evaluation im Hinblick auf ihre Funktionalität überprüft werden. Hierbei soll aus Sicht des SMF-Projektteams insbesondere die zukünftige Rolle des NSM-Ausschusses kritisch beleuchtet werden. Die Anregung des SRH, die NSM-Beauftragten zukünftig stärker in Arbeitsgruppen zu etablieren, wird durch das Projektteam des SMF unterstützt.

Ein Teil der Orientierungsprüfung richtete sich auf die spezifischen Handbücher der Modelleinrichtungen. Hierbei wurde festgestellt, dass eine Umsetzung des Rahmenhandbuchs in spezifische Handbücher bei allen Modellen ohne erhebliche Abweichungen von den Rahmenvorgaben möglich war.

Allerdings hat der SRH in Einzelfragen den Eindruck, dass die NSM-Grundidee verloren gegangen ist. Besonders augenfällig ist dies bei der Produktbildung. Hier wurden häufig sehr detailliert einzelne Tätigkeiten und sogar einzelne Arbeitsschritte als Produkt abgebildet. Die betroffenen Modelle und das SMF teilten als Grund dafür mit, dass sich alle Mitarbeiter „wieder finden“ möchten und sich ansonsten ein unvollständiges Bild der Einrichtung ergebe. Das NSM und insbesondere die Produktbildung dienen jedoch gerade nicht als Mittel zur Selbstdarstellung. Nach Ansicht des SRH ist das wesentliche Kriterium der Produktbildung die Steuerungsrelevanz. Viele der gebildeten Produkte lassen gerade daran zweifeln. **Wir regen an, die Produktbildung zu überprüfen und ggf. zu überarbeiten, da sie eine Grundlage für das erfolgreiche Arbeiten mit dem NSM ist.**

Das SMF vertritt nunmehr die Auffassung, dass die Einrichtungen eine Steuerungsrelevanz ihrer Produkte nachgewiesen haben. Es will aber die Praxistauglichkeit der Produkte im Rahmen der Evaluation und der Auswertung der Controllingtabellen überprüfen.

Der SRH erkennt weiterhin für viele Produkte keine Steuerungsrelevanz. Bei der anstehenden Überprüfung muss diese im Mittelpunkt stehen.

Auch beim Thema „Controlling“ bedarf die Umsetzung der grundlegenden Regelungen einer begleitenden Kontrolle seitens des SMF. Für die mit NSM befassten Behörden wurden je nach Modell zwischen 10 bis 20 quartalsweise und 10- bis 20-jahresweise auszufüllende Controllingtabellen von den Projektteams erarbeitet. In den einzelnen Tabellen werden teilweise über 30 Steuerungsdaten abgefragt. Nach unserem Dafürhalten ist diese umfängliche Datenerfassung nicht notwendig. Optimierungsbedarf besteht aus unserer Sicht auch hinsichtlich der teilweise doppelt aufgeführten oder von einander ableitbaren Daten. Neben den Controllingtabellen wurden jeweils drei Buchhaltungstabellen eingeführt, die die Zahlen aus Bilanz, Gewinn- und Verlustrechnung und aus dem Anlagespiegel abbilden. Es ist davon auszugehen, dass diese Daten der Einrichtung, dem Ressort und dem SMF ohnehin vorgelegt werden. Das gleiche gilt für die Controllingtabelle, die ein komplettes Abbild des kameraleen Haushalts darstellt. Die Erfassung in zusätzlichen Controllingtabellen ist aus unserer Sicht nicht erforderlich. **Der SRH gibt zu bedenken, dass das NSM keinen Selbstzweck hat. Es sollten nur Daten erfasst und gepflegt werden, die für Steuerungs-zwecke tatsächlich benötigt werden.**



Das SMF teilte mit, dass sich aus den zwischenzeitlich geführten Gesprächen sowie der Auswertung der ersten Controllingberichte bereits eine deutliche Reduktion der Tabellen ergeben hat.

Weder die Umsetzungs-/Anpassungsvereinbarungen noch die spezifischen Handbücher enthalten Aussagen zu einem Qualitätsmanagement. Die Mehrzahl der im öffentlichen Bereich erbrachten Leistungen lässt sich nicht nach rein quantitativen Gesichtspunkten beurteilen. Bei der Erstellung des Rahmenhandbuchs war vorgesehen, die von allen Beteiligten als wichtig und notwendig anerkannten Qualitätskriterien im Rahmen der Erarbeitung der spezifischen Handbücher vorzunehmen. Bisher ist dies noch nicht erfolgt. Der SRH weiß um die Schwierigkeiten, die die Formulierung derartiger Definitionen bedeuten. Er hält die Erarbeitung eines Qualitätsmanagements jedoch für unerlässlich. **Die bisher rein zahlenmäßige Datenbetrachtung und die davon losgelöste Darstellung der Fachaufgaben werden dem Ziel des NSM nicht gerecht. Damit das NSM von allen Ebenen für Steuerungszwecke genutzt werden kann, regt der SRH dringend die Auseinandersetzung mit dem Thema Qualitätsmanagement an.**

Das SMF konnte die Ausführungen zum Qualitätsmanagement teilweise nachvollziehen, sieht aber im NSM nur ein Werkzeug, mit dessen Hilfe ein Qualitätsmanagement aufgebaut werden soll. Zentrale Zielsetzung der Modellprojekte ist es lt. SMF, zunächst die quantitativen Entscheidungsgrundlagen zu verbessern. Inwieweit in diesem Rahmen auch verstärkt qualitative Zielsetzungen abgebildet werden, bleibt im weiteren Projektverlauf zu prüfen.

Der SRH bleibt dabei, dass das NSM nur erfolgreich sein kann, wenn Qualitätskriterien ausreichend berücksichtigt werden. Der SRH bietet im Rahmen seiner Projektbegleitung Unterstützung bei der Bearbeitung des Themas an.

In diesem Zusammenhang wird auf den Beitrag Nr. 11 verwiesen.

#### 4 Evaluierung

Mit den Modellvorhaben soll erprobt werden, ob sich das NSM für weitere Einrichtungen oder den gesamten Freistaat eignet und ob sich mit dem NSM Wirtschaftlichkeitseffekte erzielen lassen. Die präzise und umfassende Auswertung der Modellversuche ist für die Ausweitung des NSM von entscheidender Bedeutung. Die VwV-NSM regelt dazu u. a., dass Inhalt und frühestmöglicher Zeitpunkt der Modellbewertung in den Umsetzungsvereinbarungen festzulegen sind. Die Evaluierung soll sich an den in den Umsetzungsvereinbarungen festgelegten Zielen orientieren. Zu den als Grundlage für die Evaluierung definierten Zielen in den Umsetzungsvereinbarungen der Modelle verweisen wir auf unsere Ausführungen unter Pkt. 2.

Das SMF hat ein Evaluierungskonzept (Entwurfsstand Juli 2005) erarbeitet, welches folgende Stufen und Ziele der Evaluierung benennt:

Das Primärziel der Evaluierung ergibt sich aus dem Kabinettsbeschluss vom 08.07.2003 und beinhaltet die Schaffung einer Entscheidungsgrundlage zur Einführung von NSM in der Landesverwaltung (Tiefe und Breite).

Die Stufen der Evaluierung wurden gemäß den Projektphasen der NSM-Modellumsetzung definiert. Ihnen wurde jeweils ein Sekundärziel zugeordnet.

Stufe I:	Umsetzung der Istkonzepte	Sekundärziel I:	Schaffung einer Entscheidungsgrundlage für die Einführung der Einstiegsstufe der NSM-Sollkonzepte auf der Grundlage stabiler Istdaten
Stufe II:	Umsetzung der Einstiegsstufe der Sollkonzepte	Sekundärziel II:	Schaffung einer Entscheidungsgrundlage für die Einführung der Ausbaustufe der NSM-Sollkonzepte auf der Grundlage stabiler Plandaten
Stufe III:	Umsetzung der Ausbaustufe der Sollkonzepte	Sekundärziel III:	Feststellung und Bewertung der vollständig eingeführten NSM-Konzepte bei den vier Modellen
Stufe IV:	Gesamtevaluation und Gesamtfinanzierungskonzept	Primärziel:	Schaffung einer Entscheidungsgrundlage zur Einführung von NSM in der Landesverwaltung (Tiefe und Breite)

Die im Konzept genannten Ziele der Evaluierung stimmen mit der Auffassung des SRH überein. Aber hinsichtlich der fehlenden Voraussetzungen wie messbarer Ziele (vgl. oben) und eines Qualitätsmanagements (vgl. Pkt. 3) sind aus unserer Sicht in der Umsetzung des Evaluierungskonzeptes erhebliche Schwierigkeiten zu erwarten. **Soll die Evaluierung aussagefähige Ergebnisse liefern, bedarf es dringend einer Nachbesserung bei den genannten Punkten.**

Der SRH betont, dass die Evaluierung der 1. Stufe nur eine „Zwischenbilanz“ darstellen kann.

Die Untersuchungen in den Modellen innerhalb des ersten laufenden Jahres sollten sich im Schwerpunkt mit dem Umsetzungsstand in den Modellen befassen. Zum einen sollte überprüft werden, inwieweit Anwendungssicherheit im Hinblick auf die neuen Instrumente besteht. Wir halten z. B. eine Überprüfung der Qualität der kaufmännischen Buchungen für wichtig. Die Entscheidung zur Einführung der Sollkonzepte muss auf stabilen Istzahlen gründen. Auf der Grundlage der Untersuchungen muss ermittelt werden, wo ggf. weiterer Schulungsbedarf besteht und/oder getroffene Regelungen in den spezifischen Handbüchern überdacht werden müssen.

Einen Schwerpunkt der ersten Evaluierungsstufe sieht der SRH auch in der Untersuchung der Projektorganisation zur Umsetzung des NSM. Wie bereits in Pkt. 3 angemerkt, bestehen hier deutliche Defizite.

Eine Einschätzung der Praxistauglichkeit des NSM wird aus unserer Sicht erst nach Erprobung der Sollkonzepte möglich (dritte Evaluierungsstufe).

Für die Beurteilung der Praxistauglichkeit des NSM hält der SRH auch die Erprobung in Behörden mit hoheitlichen Aufgaben für dringend erforderlich. Wie schon früher vom SRH geäußert, sind die Modelle und Piloten weitgehend durch ihre Spezifik nicht geeignet, Erkenntnisse für typische Bereiche der Staatsverwaltung und damit der gesamten Verwaltung schlechthin zu gewinnen. Insbesondere trugen die Auswahlkriterien „NSM-Umsetzungsbereitschaft“ und „Erlöse pro Mitarbeiter“ dazu bei, dass nicht erlösorientierte Behörden mit überwiegend hoheitlichen Aufgaben durch das Modellauswahlraster fielen.

Die Evaluierung von umsetzungswilligen und erlösorientierten Modellen bzw. Piloten kann keine ausreichende Grundlage für eine Entscheidung zur landesweiten Einführung des NSM sein. Dies sollte für das weitere Vorgehen bei der NSM-Umsetzung Berücksichtigung finden.

**Der SRH hält resultierend aus den vorangestellten Bemerkungen an seiner Empfehlung fest, bei der Pilotumsetzung verwertbare Erkenntnisse aus der Modell-evaluierung zu berücksichtigen. Nur auf diese Weise lassen sich Fehlerübertragungen vermeiden und kann die Pilotumsetzung effektiver und kostengünstiger erfolgen. Insbesondere sollte eine Entscheidung zur landesweiten Softwareauswahl abgewartet werden.**

Der Empfehlung des SRH, die Pilotanpassung zeitlich nach hinten zu verschieben, hat das SMF bereits im Rahmen der Behandlung des Jahresberichtes 2004 zugestimmt. Dieser Zustimmung folgend unterstütze das SMF grundsätzlich auch keine weiteren Anpassungen. Die Umsetzung erfolgt lediglich für die Einrichtungen, die aufgrund rechtlicher Verpflichtungen NSM einsetzen oder anpassen müssen (z. B. Staatsbetriebsgründungen).

Der SRH verweist im Zusammenhang mit den Staatsbetriebsgründungen auf seine Ausführungen im Jahresbericht 2004, Beitrag Nr. 2, Pkt. 5.3. Er wiederholt seine Empfehlung, bis zur Entscheidung für eine landeseinheitliche kaufmännische Software Neugründungen von Staatsbetrieben zurückzustellen.

**Der geplante Stellenabbau über kw-Stellen wurde zwar in hohem Maße realisiert. Die geplanten, in den Hj. 2000 bis 2004 nicht realisierten kw-Vermerke bedeuten gleichwohl einen Verzicht auf Einsparungen von rd. 60 Mio. €.**

## 1 Prüfungsgegenstand

Der SRH hat mit einer Querschnittsprüfung den Personalabbau durch Umsetzung der kw-Vermerke (künftig wegfallend) in den Hj. 2000 bis 2004 im Personalsoll A in der Landesverwaltung des Freistaates Sachsen geprüft.

Planstellen/Stellen sind als kw zu bezeichnen, soweit sie in den folgenden Haushaltsjahren voraussichtlich nicht mehr benötigt werden (§ 21 Abs. 1 SäHO). Über diese Planstellen darf von dem Zeitpunkt an, mit dem die im Haushaltsplan bezeichneten Voraussetzungen für den Wegfall erfüllt sind, nicht mehr verfügt werden. Ist eine Planstelle ohne nähere Angabe als kw bezeichnet, darf die nächste frei werdende Planstelle derselben Besoldungs-/Vergütungsgruppe derselben Fachrichtung nicht wieder besetzt werden (§§ 21 und 47 SäHO).

Sind im Haushalt Stellen als kw bezeichnet, dürfen sie für das nächste Haushaltsjahr nur mit dem gleichen Vermerk veranschlagt werden, es sei denn, dass die Voraussetzungen des Wegfalls inzwischen eingetreten sind oder sich die in den Erläuterungen zu begründende Notwendigkeit ergibt, den Vermerk zu streichen.

## 2 Prüfungsergebnisse

### 2.1 Übersicht zum Stellenabbau

Das Personalsoll A wurde vom 01.01.2000 bis 31.12.2004 von 103.366 auf 92.856 Stellen verringert, das entspricht einem Abbau von 10.510 Stellen bzw. 10,2 %. Im Prüfungszeitraum waren in den Haushaltsplänen 10.052 kw-Vermerke mit Vollzugsjahr ausgebracht. Im Ist wurden 9.314 Stellen (92,7 %) abgebaut.

Ressort	Personalsoll A			Personalabbau durch kw-Vermerke		
	2000	2005	Veränderung	lt. Stellenplan <sup>1</sup>	Ist	Differenz
01 - LT	171	174	+3	-	-	-
02 - SK	254	239	-15	28	28	-
03 - SMI	20.220	20.421	+201	979	924	-55
04 - SMF	10.771	8.670	-2.101	494	523	+29
05 - SMK	40.738	35.222	-5.516	6.332	5.492	-840
06 - SMJus	10.129	9.902	-227	332	332	-
07 - SMWA	1.937	1.286	-651	204	204	-
08 - SMS	1.820	1.582	-238	201	196	-5
09 - SMUL	5.661	4.117	-1.544	647	763	+116
11 - SRH	252	252	-	2	1	-1
12 - SMWK	11.413	10.991	-422	833	851	+18
gesamt	103.366	92.856	-10.510	10.052	9.314	-738

Die Hälfte des Stellenabbaus erfolgte bei Stellen des gehobenen Dienstes oder vergleichbarer Vergütungsgruppen. Ohne das Ressort des SMK, das aufgabenspezifisch einen hohen Stellenabbau im Lehrerbereich hatte, wurde nahezu die Hälfte des kw-Vollzugs im mittleren Dienst oder in vergleichbaren Vergütungsgruppen erbracht. Der Stellenabbau im SMJus wurde zu 81,3 % und im SMI zu 22,5 % über Anwärterstellen realisiert. Der LT war im Prüfungszeitraum von Stellenabbau durch kw-Vermerke nicht betroffen.

Ressort	kw-Vollzug in %, Gliederung nach Laufbahnen					
	Ist-Vollzug Vermerke <sup>2</sup>	höherer Dienst	gehobener Dienst	mittlerer Dienst	einfacher Dienst	Anwärter
02 - SK	28	39,3	35,7	25,0		
03 - SMI	924	9,1	10,3	56,0	2,1	22,5
04 - SMF	523	0,6	24,5	65,0	9,5	0,4
05 - SMK	5.492	19,9	74,2	0,3	0,1	5,5
06 - SMJus	332	2,7	10,6	3,9	1,5	81,3
07 - SMWA	204	26,5	26,5	40,7	1,9	4,4
08 - SMS	196	18,4	25,0	44,9	4,6	7,1
09 - SMUL	763	6,8	10,6	23,5	57,1	2,0
11 - SRH	1	100,0				
12 - SMWK	851	14,2	20,6	59,1	6,1	
Gesamt	9.314	16,7	50,5	17,8	6,2	8,8
Gesamt ohne SMK	3.822	12,1	16,4	43,0	15,0	13,5

<sup>1</sup> Kw-Vermerke, die ohne Jahresangabe in den Haushaltsplänen ausgebracht wurden, sind nicht berücksichtigt.

<sup>2</sup> Vollzogene kw-Vermerke ohne Jahr sind enthalten.

## **2.2 Umsetzung der kw-Vermerke**

### **2.2.1 Personalüberhang trotz Ausweis des kw-Vollzugs im Haushaltsplan**

Das SMK hatte im Schulbereich 5.897 Stellen durch kw-Vermerke abzubauen. Die Haushaltspläne weisen den entsprechenden kw-Vollzug aus. Tatsächlich wurden 840 Stellen weniger abgebaut. Der Personalüberhang führte zu Mehrbelastungen im Haushalt.

### **2.2.2 Kw-Vollzug bei gleichzeitigem Ausweis als Zugang im Haushaltsplan**

In den Haushaltsplänen der Ressorts SMI und SMS waren 94 kw-Vermerke als Vollzug ausgewiesen, die im folgenden Haushaltsjahr wegen „Nichtvollzug kw“ wieder in die Stellenpläne aufgenommen wurden. Damit fand zum geplanten Zeitpunkt kein Stellenabbau statt.

Im Stellenplan 2002 des SMI waren im Zusammenhang mit der Umstrukturierung der Vermessungsverwaltung 64 Stellen als kw-Vollzug ausgewiesen. Dem Stellenplan 2003 wurden diese erneut zugeführt und mit dem Vermerk „Streckung der kw-Vermerke für Altersteilzeitstellen“ ausgebracht. Der für 2002 vorgesehene Personalabbau wurde teilweise bis in das Jahr 2009 verlagert. Der Haushalt des Freistaates wird dadurch bis in das Jahr 2009 um 15,6 Mio. € nicht entlastet.

Der StHpl. 2000 des SMS enthielt 61 kw-Vermerke mit Vollzug 2000 für den Abbau der für den Vollzug des 2. SED-Unrechtsbereinigungsgesetzes vorhandenen Stellen. Wegen Verlängerung der Antragsfristen zum 2. SED-Unrechtsbereinigungsgesetz wurden nur 31 kw-Vermerke planmäßig vollzogen. Der Wegfall von 10 Stellen wurde 2003 und von 15 Stellen 2004 realisiert. Der kw-Vollzug der verbleibenden fünf Stellen ist lt. Stellenplan für 2005 vorgesehen. Der spätere kw-Vollzug verursachte Personalkosten von 6,7 Mio. €.

### **2.2.3 Fehlende Fortschreibung von kw-Vermerken**

Die Haushaltspläne der Ressorts SMI, SMK und SMS enthielten 68 kw-Vermerke für spätere Haushaltsjahre, die in den jeweiligen Stellenplänen der Folgejahre nicht mehr ausgebracht waren. Das entspricht ursprünglich geplanten Ausgabeneinsparungen in Höhe von 8,8 Mio. €.

Der Stellenplan 2000 des SMK enthielt für die Regionalschulämter 93 kw-Vermerke mit Vollzug 2002. Im Stellenplan 2002 war nur noch der Vollzug von 33 kw-Vermerken für 2003 vorgegeben. Der Abbau von 93 Stellen wurde damit auf 33 reduziert und diese ein Jahr später vollzogen. Ausgabeneinsparungen von 8,0 Mio. € konnten nicht realisiert werden.

### **2.2.4 Zeitliches Hinausschieben von kw-Vermerken**

In SMI, SMF, SMK und SMS wurde die Fälligkeit von 142 kw-Vermerken um bis zu zwei Jahre hinausgeschoben. Geplante Einsparungen von 13,1 Mio. € wurden dadurch nicht wirksam.

Für die im SMUL mit dem Vermerk „Regionale Planungsstellen kw 2001“ ausgebrachten 63 Stellen erfolgte zum 01.01.2002 die Umsetzung des Personals in die drei RP. Der ursprünglich für 2001 vorgegebene Vollzug der 63 kw-Vermerke wurde im SMI zu-

nächst auf 2002 und danach auf 2003 verschoben. Durch den späteren Vollzug der kw-Vermerke konnten Einsparungen in Höhe von 8,2 Mio. € nicht realisiert werden.

Das SMF hat den Vollzug von 23 kw-Vermerken, die ursprünglich für 2001 ausgebracht waren, um ein Jahr hinausgeschoben. Einsparungen in Höhe von 1,1 Mio. € konnten nicht erzielt werden.

### **2.2.5** Unterwertiger Vollzug von kw-Vermerken

Für das SMF war für das Hj. 2000 der kw-Vollzug von je einer Stelle A 15, A 13 gehobener Dienst und A 11 vorgegeben. Entgegen dieser Zielsetzung erfolgte der Abbau unterwertig durch eine Stelle in Verg.Gr. IX b und je einer Stelle in Lohngruppe 3 und 4. Obwohl der unterwertige Vollzug im Jahr 2000 haushaltsrechtlich noch zulässig war, ergaben sich für die Folgejahre 2001 bis 2004 fehlende Einsparungen in Höhe von 0,5 Mio. €.

### **2.2.6** Gewährung von Personalkostenzuschuss nach kw-Vollzug

Zum 01.01.2003 wurde die Zentralbücherei für Blinde in einen Staatsbetrieb nach § 26 SäHO überführt. Mit dieser Maßnahme war im Stellenplan die Ausbringung von 79 kw-Vermerken für das Jahr 2002 verbunden. Im Haushaltsplan 2003/2004 erfolgte die Umsetzung nach Kap. 1203. Hier wurden für das Hj. 2003 unter der Tit.Gr. 80 - Zuschuss für die Zentralbücherei für Blinde Leipzig - Personalausgaben in Höhe von 3,0 Mio. € für die 79 Stellen geplant. Die Verlagerung der Stellen in den Staatsbetrieb ist nicht als Stellenabbau anzuerkennen, da eine Bezuschussung in voller Höhe erfolgt. Im Prüfungszeitraum wurde die im StHpl. geplante Haushaltsentlastung in Höhe von 6,0 Mio. € nicht wirksam.

## **3** Folgerungen

Kw-Stellen im StHpl. auszubringen ist ein Weg, den Personalabbau sachgerecht zu planen. In den Haushaltsplänen müssen die kw-Stellen übersichtlicher und die kw-Vermerke aussagekräftiger dargestellt werden.

Es muss dafür Sorge getragen werden, dass beim weiteren Personalabbau nach den Planungen der Staatsregierung weiterhin zielführend mit kw-Vermerken umgegangen wird.

Vom Freistaat finanzierte Personalstellen, die in Wirtschaftsplänen und sonstigen Haushaltsansätzen ausgewiesen sind, sollten in den Haushaltsplänen transparent dargestellt und nachvollziehbar in den Personalabbau einbezogen werden. Die „ausgelagerte“ Verwaltung darf nicht besser gestellt werden als die klassische Verwaltung.

## **4** Stellungnahme des Ministeriums

Es teile grundsätzlich die Folgerungen des SRH. Hinsichtlich der Auslagerung in Wirtschaftspläne würden diese seit 2003/2004 nicht mehr als Stellenabbau anerkannt, soweit diese nicht zu echten Kosteneinsparungen führen oder tatsächlich Stellen abgebaut würden. Aus diesem Grund seien auch die Stellenpläne in den Wirtschaftsplänen für verbindlich erklärt worden.

## 5 Schlussbemerkung

Der SRH hat die Berechnungen nach der VwV Kostenfestlegung durchgeführt, die z. B. auch die Zuschläge für Arbeitsplatzausstattungs-, Raum- und Gemeinkosten berücksichtigt. Dies ergibt eine realistischere Berechnung des Einsparpotenzials.

Das SMF hätte hingegen als Berechnungsgrundlage für die Einsparungspotenziale bei kw-Vermerken die Personalkostenpauschsätze bevorzugt.



## III. Staatsverwaltung

### Einzelplan 02: Sächsische Staatskanzlei

#### Optimierung der IT-Organisation der Sächsischen Landesverwaltung

7

**Der zentrale Dienstleister für IT sollte nicht der SK angegliedert werden.**

**Die KoBIT/KoMIT ist in den zentralen Dienstleister zu integrieren.**

#### 1 Prüfungsgegenstand

Das Kabinett hatte Entscheidungsvorschläge zur Optimierung der IT-Organisation der Sächsischen Landesverwaltung angefordert. Dafür sollte eine Projektgruppe unter Leitung der SK auf der Basis des Gutachtens einer Beratungsfirma eine Vorlage erarbeiten.

Angesichts der Bedeutung der elektronisch-technischen Unterstützung für die Verwaltung hat der SRH frühzeitig eine begleitende Prüfung durchgeführt.

#### 2 Prüfungsergebnisse

Die IT in der Sächsischen Landesverwaltung ist derzeit durch eine Zersplitterung der eingesetzten Ressourcen gekennzeichnet. Die Projektgruppe hat in der Kabinettsvorlage für die Optimierung der IT-Organisation der Landesverwaltung insbesondere folgende Eckpunkte vorgeschlagen:

- Einrichtung eines Steuerungsgremiums auf Staatssekretärssebene für die Gesamtsteuerung des IT-Einsatzes in der Sächsischen Landesverwaltung,
- Gründung eines zentralen Dienstleisters, vorübergehend in der Form einer Landesbehörde und danach als Staatsbetrieb, der ressortübergreifend alle operativen Aufgaben erfüllt, als nachgeordnete Einrichtung der SK mit Dienstsitz in Dresden,
- Einrichtung einer Strategie- und Steuerungsstelle bei der SK für die landesweit strategische Planung, Standards, Controlling, IT-Fachplanung und Planung des zentralen IT-Haushalts mit Dienst- und Fachaufsicht über den zentralen IT-Dienstleister,
- Verbleib der Verantwortung für die Entwicklung, Einführung und Pflege der IT-Fachverfahren bei den Ressorts, Einrichtung eines IT-Koordinators in den Ressorts,
- Erarbeitung von Entscheidungsgrundlagen, insbesondere über Aufbauorganisation und Ablauforganisation der neuen IT-Struktur der Landesverwaltung durch einen einrichtenden Aufbaustab.

Die Projektgruppe hat den Ressorts mehrere Entwürfe vorgelegt. Zum Zeitpunkt der Berichterstattung werden einzelne Punkte der aktuellen Vorlage noch nicht von allen Ressorts uneingeschränkt mitgetragen. Auch Empfehlungen des SRH im Rahmen der Prüfung der Koordinierungs- und Beratungsstelle für Informationstechnik der Landesverwaltung (KoBIT) wurde in wichtigen Punkten nicht gefolgt.

Nach den vorgeschlagenen Eckpunkten des Gesamtmodells würde die Aufgabe Koordinierung, Steuerung und Strategie der IT der Landesverwaltung nicht effizient genug erfolgen. Die Aufgabenverteilung hätte insbesondere viele vermeidbare Schnittstellen zur Folge, die befürchten lassen, dass die sächsische IT-Organisation viel zu schwerfällig werden würde. Die Abstimmungsprozesse zwischen den Struktureinheiten würden unnötig kompliziert und zu einem unangemessen hohen Verwaltungsaufwand führen.

Im Konfliktfall, selbst bei Bagatellfällen, wären regelmäßig die Staatssekretäre einzuschalten. Es ergäben sich nicht weniger Schnittstellen gegenüber dem bisherigen Zustand, sondern es würden weitere Entscheidungsstellen installiert. Die Antriebskräfte, die sich aus den Nutzerforderungen der Ressorts ergeben, drohen im Verwaltungsmarathon zerrieben zu werden. Für eine Neuorganisation mit höherer Effizienz bietet die in der Kabinettsvorlage vorgeschlagene Struktur keine ausreichende Grundlage.

Die von der Projektgruppe vorgetragene Argumente für eine zu differenzierte Aufteilung tragen die angestrebte organisatorische Lösung in keiner Weise. Sie lässt vielmehr Effizienzverluste befürchten. Das vorgeschlagene Organisationsmodell bewirkt bei den bisherigen Entscheidungsträgern keinen wirklichen Verlust an Entscheidungsmacht. Dies wäre bei einer Straffung der Struktur aber unvermeidbar. Die neue Organisation muss Schnittstellen abbauen, um eine höhere Effizienz zu erreichen.

**Notwendig ist eine einfache Aufbauorganisation, die gewährleistet, dass grundsätzlich einheitliche Standards zum Einsatz kommen und andererseits die Ressorts die zuverlässige Erledigung ihrer Aufgaben durch den zentralen Dienstleister erwarten dürfen.**

Die Absicht, den zentralen Dienstleister der SK zuzuordnen, ist einer SK als Regierungsleitstelle wesensfremd. Bei aller Bedeutung des IT-Einsatzes hat der zentrale Dienstleister Vollzugsaufgaben zu erfüllen, die auch nicht von der SK verantwortet werden sollten.

**Es ist deshalb nochmals zu überdenken, ob der SK eine große Einrichtung mit Verwaltungsvollzug nachgeordnet werden soll.**

Im Beschlussvorschlag wird empfohlen, die KoBIT als KoMIT (Koordinierungs- und Managementstelle der IT) als strategische Ebene in der SK anzusiedeln. Begründet wird dies damit, der Einfluss eines Fachressorts mit seinen Partikularinteressen würde so ausgeschlossen und die Durchsetzung des Aufbaus der neuen Gesamtstruktur würde so am besten gesichert.

Die geplante strategische Ebene sieht der SRH in dieser Form als überflüssig an. KoBIT und die Leitstellen sollten als Kristallisationskern in den zentralen Dienstleister integriert werden. Insbesondere der seit Jahren zunehmende überwiegende Umfang an Entwicklungs- und Vollzugsaufgaben der KoBIT spricht dafür. Auch die SK hat Änderungsbedarf erkannt.

**Eine effektivere organisatorische Lösung verlangt von Beginn an, die KoBIT/KoMIT in den zentralen Dienstleister zu integrieren.**

In Kabinettsvorlage und Gutachten werden die Kosten und Einsparungen für die geplante neue Struktur nicht ausgewiesen.

**Es fehlt die durch § 7 SäHO vorgeschriebene Kosten- und Nutzenberechnung.**

Nach Auffassung des SRH sollte ein Zwei-Ebenen-Modell diskutiert und nachvollziehbar bewertet werden. Der SRH hat hierzu folgenden Vorschlag unterbreitet:

<b>SMI oder SMF</b>				
<b>IT-Beauftragter der Staatsregierung</b>				
<b>Zentraler IT-Dienstleister einschließlich KoBIT/KoMIT</b>				
<b>Ressortübergreifende Aufgaben und Infrastruktur</b>	<b>Ressortaufgaben</b>			
InfoHighway	Ressort 1	Ressort 2	Ressort 3	...
E-Government-Basiskomponenten	Fachverfahren	Fachverfahren	Fachverfahren	...
FÖMISAX	...	...	...	...
Personalverwaltungssystem				
...				

Mit dieser schlanken Organisationslösung werden die Abstimmungsbedürfnisse entscheidend reduziert, da die Ressorts in der Regel nicht mehr IT-Lösungen entwickeln und betreiben. Sie geben als fachverantwortliche Auftraggeber den Anstoß für die IT-Lösungen des zentralen Dienstleisters und erstellen im Zusammenwirken mit ihm z. B. das Fachpflichtenheft.

**3**      **Folgerungen**

Der begrüßenswerte Ansatz der Staatsregierung zur Optimierung der IT-Organisation der Landesverwaltung erscheint noch erheblich verbesserungsbedürftig.

Der SRH verkennt nicht die angesichts der gewachsenen Struktur mit einer Neugestaltung verbundenen Schwierigkeiten. Jedoch darf auch eine unvermeidbare und voraussichtlich schwierige Übergangszeit von der endgültigen Zielbestimmung nicht abhalten. Deshalb ist im Gegensatz zum Beschlussvorschlag die Grundstruktur jetzt festzuschreiben.

Die Projektgruppe hat noch keinen zukunftssicheren Organisationsvorschlag für die IT in der Sächsischen Landesverwaltung vorgelegt.

Es sollte sichergestellt werden, dass Entwicklungs- und Vollzugsaufgaben der IT in Sachsen außerhalb der SK erfolgen. Insofern wäre die KoBIT/KoMIT in den zentralen Dienstleister zu integrieren.

Das gewählte Organisationsmodell muss einer Kosten- und Nutzenbetrachtung genügen.

#### **4**      Stellungnahme der Staatskanzlei

Bei dem Entwurf der Kabinettsvorlage handle es sich derzeit lediglich um Vorschläge der Projektgruppe, die es dem Kabinett ermöglichen sollten, eine Entscheidung zur IT-Optimierung in der Landesverwaltung zu treffen. Die Vorschläge seien so angelegt, dass zwar Eckpunkte beschrieben würden, die Erarbeitung konkreter Entscheidungsvorschläge für ein zukunftssicheres Organisationsmodell durch den Aufbaustab aber noch ausständen. Dazu würde auch die Frage einer Entlastung der SK von Entwicklungs- und Vollzugsaufgaben gehören.

#### **5**      Schlussbemerkung

Mit der Ankündigung der Staatsregierung, die Hinweise des SRH in ihre Überlegungen einzubeziehen, sieht sich der SRH bestätigt. Er wird die weitere Entwicklung begleiten.

**Die Vergabep Praxis der SK war zu beanstanden.**

**Die „Baustelle“ E-Government muss einer belastbaren Kosten- und Nutzenbetrachtung unterzogen werden.**

## **1** Prüfungsgegenstand

Der SRH hat die Organisation und Wirtschaftlichkeit der Koordinierung der Automatisierten Informationsverarbeitung der Landesverwaltung des Freistaates Sachsen geprüft. Diese Aufgabe ist der Koordinierungs- und Beratungsstelle für Informationstechnik (KoBIT) zugewiesen, die gemeinsam mit den Leitstellen InfoHighway und IT-Verfahren Fördermittel sowie der Stelle Projektmanagement der SK zugeordnet ist. Von Januar 2000 bis Juni 2004 wurden 143 Aufträge mit einem Gesamtvolumen von rd. 105 Mio. € an Fremdfirmen vergeben.

Geprüft wurde der Aufgabenvollzug in den vergangenen Jahren. Von besonderem Interesse waren dabei Effizienz und Wirtschaftlichkeit der AIV-Koordinierung der Landesverwaltung. Dabei interessierte der Aufwand für Beratungsleistungen und deren Ergebnisse.

Zur Stellung der KoBIT im Rahmen der AIV-Strukturen der Landesverwaltung verweisen wir auf den Beitrag über die Optimierung der IT-Organisation der sächsischen Landesverwaltung.

## **2** Prüfungsergebnisse

### **2.1** Projekt zur Ermittlung von Kennzahlen für den Personalbedarf im IT-Bereich der Landesverwaltung

Die SK hatte im Februar 2001 die Leistung „Ermittlung von Kennzahlen für den Personalbedarf im IT-Bereich der Landesverwaltung“ als Beschränkte Ausschreibung nach VOL/A ausgeschrieben. Nach der Leistungsbeschreibung sollten die Ergebnisse des Projektes Grundlage für weiterführende Optimierungs-, Zentralisierungs- und ggf. Outsourcinguntersuchungen im Bereich der Landesverwaltung sein.

Die Verdingungsunterlagen wurden an zehn Firmen versandt. Vier Firmen gaben daraufhin Angebote ab. Die Bewertungskommission erklärte nach zwei Präsentationen im März 2001, eine Zuschlagserteilung an eine der Firmen sei nicht möglich. Die Ausschreibung ist daraufhin ohne Ergebnis aufgehoben worden.

Im April 2002 hat die KoBIT den Auftrag der Firma erteilt, die bereits an der Beschränkten Ausschreibung 2001 teilgenommen hatte und deren Angebot damals die mit Abstand niedrigste Bewertung erhielt.

Obwohl die KoBIT erklärte, die Ergebnisse der Untersuchung würden schrittweise durch die IT-Referate der Landesbehörden genutzt, hat sie 2003 zwei Firmen mit der Erarbeitung einer Studie und eines Gutachtens zur Optimierung der AIV-Organisation in der Landesverwaltung beauftragt. Darin wird festgestellt, dass es kein ressortübergreifendes Modell für die Geschäftsprozesse in der AIV gäbe, das in der Praxis etabliert wäre.

Die Ergebnisse der Untersuchung „Produktbezogene Prozessoptimierung“ werden im AIV-Bereich der Landesverwaltung nicht genutzt.

**Der Freistaat Sachsen hat über 65 T€ unnötig für die Fremdleistung bezahlt sowie eigene Personalkosten von über 100 T€ aufgewendet.**

## 2.2 Landeseinheitliches Personalverwaltungssystem

Das Kabinett hatte im Februar 2001 beschlossen, ein landeseinheitliches Personalverwaltungssystem (PVS) für die Aufgaben Personalverwaltung, Dienstpostenverwaltung und Stellenbewirtschaftung anzustreben. Eine Projektgruppe unter Leitung der KoBIT wurde mit den ersten Vorbereitungen beauftragt. Bis 31.07.2001 war u. a. eine Anforderungsanalyse zu erarbeiten. Den Ressorts wurde aufgetragen, Entwicklung und Beschaffung von Software für die genannten Aufgaben bis zur Vorlage der Ergebnisse der Projektgruppe auszusetzen.

Das SMK, das mit rd. 40 % Stellen den größten Personalbestand der Landesverwaltung verwaltet, arbeitete nicht in der Projektgruppe mit, sondern zeitgleich an einem eigenen Projekt zur Personalverwaltung der Lehrer. Dies hat die KoBIT hingenommen. Damit war das Scheitern des Projektes PVS vorgezeichnet.

Die KoBIT hat es nicht verstanden, den Kabinettsbeschluss durchzusetzen oder eine Änderung zu erreichen. Kabinettsbeschlüsse können nicht auf Arbeitsebene abgeändert werden.

Dem Einwand, gemeinsame Aktivitäten der Projektgruppe der SK und des SMK hätten zu einem einheitlichen Lösungsansatz geführt, kann der SRH nicht folgen, da bei Vorlage der Ergebnisse der Projektgruppe PVS im Juli 2001 die Arbeiten am SMK-Projekt noch nicht abgeschlossen waren.

Die Projektgruppe hat ihre Ergebnisse Ende Juli 2001 vorgelegt. Entgegen der Vorgabe des Kabinetts hatte sie kein Organisationskonzept erstellt. Das vorgelegte Fachkonzept war nicht ausreichend detailliert, sodass anders als geplant keine Ausschreibung durchgeführt werden konnte.

**Nacharbeiten im Umfang von über 150 T€ waren erforderlich.**

Die Projektgruppe hatte in der Kabinettsvorlage vom Oktober 2001 für zentral zu finanzierende Leistungen bis zur Einführung des PVS im Jahre 2005 Kosten von 1,43 Mio. € und ab 2006 laufende Kosten von jährlich 92 T€ - ohne Personalkosten - geplant. Nur ein Jahr später hat die Leitstelle PVS, die zum 01.01.2002 im SMI für Projektmanagement und fachliche Koordinierung eingerichtet worden war, die Kostenplanung um fast 100 % nach oben korrigiert.

Derzeit hat das Projekt PVS, bezogen auf die Planungen vom Oktober 2001, einen Zeitverzug von über drei Jahren. Die Leitstelle PVS hat bei den örtlichen Erhebungen erklärt, dass die Weiterentwicklung des PVS unter veränderten Rahmenbedingungen mit erweiterter Funktionalität gegenüber dem Fachkonzept von 2001 und der Überarbei-

tion von 2003 geprüft werden solle. Ziel sei jetzt ein landeseinheitliches Personalmanagementsystem.

Sieben Ressorts haben zwischenzeitlich als Übergangslösung das Personalverwaltungssystem VIS eingeführt. Die SK erklärte, die dadurch entstandenen Kosten stünden in einem angemessenen Verhältnis zur voraussichtlichen Nutzungsdauer.

**Es ist nicht gelungen, zu den geplanten Terminen ein landeseinheitliches PVS einzuführen.**

### 2.3 InfoHighway

Die SK hatte im Juli 1999 mit einem Unternehmen einen Vertrag über Planung, Aufbau und Betrieb einer landesweiten Kommunikationsinfrastruktur für Sprache und Daten für die Landesverwaltung des Freistaates Sachsen (InfoHighway I) abgeschlossen. Der Vertrag, der zunächst eine Laufzeit von sieben Jahren hatte, ist 2002 um weitere zwei Jahre bis 2008 verlängert worden.

#### 2.3.1 Juristische Beratung

Von 1998 bis Ende Mai 2004 hat die SK im Rahmen des Aufbaus und des Betriebes des InfoHighways Aufträge in Höhe von rd. 2 Mio. € für juristische Beratung freihändig und ohne Wettbewerb vergeben. Für Vorbereitung und juristische Unterstützung des Vergabeverfahrens für die Nachfolgeaufträge InfoHighway II hat der Freistaat bereits Verpflichtungsermächtigungen in Höhe von 1,28 Mio. € für die Jahre 2005 bis 2008 vorgesehen.

Der Vertrag zum InfoHighway I musste nach weniger als der Hälfte der ursprünglichen Laufzeit in wesentlichen Leistungsparametern mehrfach geändert und ergänzt werden. Erste Änderungen waren 1999 unmittelbar nach der Vertragsunterzeichnung erforderlich. Mit den Änderungen hatte die SK die Firmen beauftragt, die bereits bei Vertragsvorbereitung und -abschluss zum InfoHighway I beraten hatten. Mehr als die Hälfte der zwischen Juli 1999 und Juni 2002 für technische und juristische Beratung im Zusammenhang mit dem InfoHighway I verausgabten Haushaltsmittel, über 1,2 Mio. €, war für nachträgliche Vertragsanpassungen erforderlich.

Der Einkauf juristischer Beratungsleistungen auf Dauer ist unwirtschaftlich. Angesichts der Rechtsmaterie, die eigens für den öffentlichen Bereich geschaffen worden ist, z. B. das Vergaberecht, bleibt es unverständlich, dass diese Arbeit nur von Externen geleistet werden können soll. Nach Auskunft der KoBIT hätten die juristischen Berater in Zusammenarbeit mit technischen Beratern auch die Markterkundung erbracht. Unterstellt, dass der Einkauf dieser Leistung unvermeidbar war, muss sie transparent ausgewiesen werden. Die SK darf nicht juristische Beratung einkaufen, um Markterkundung zu betreiben.

Angesichts der verausgabten Millionenbeträge für juristische Beratungsleistungen ist zu prüfen, ob diese nicht durch eigenes Personal wirtschaftlicher erbracht werden können.

**Bei der in der Vergangenheit dauerhaften Beschäftigung der juristischen Beratungsfirmen ist es dem SRH nicht nachvollziehbar, dass die SK von sporadischen Beratungen ausgeht.**

### 2.3.2 Kosten InfoHighway I

Der Freistaat Sachsen hat für den Betrieb des InfoHighways Landesverwaltung 2002 rd. 15,5 Mio. €, 2003 rd. 16,5 Mio. € und 2004 über 17,6 Mio. € ausgegeben. Die Telekommunikationsausgaben der Landesverwaltung betragen im Referenzjahr 1997 15 Mio. €. Die aktuellen Ausgaben für den InfoHighway I sind nach wie vor beträchtlich.

Der SRH erkennt an, dass sich der InfoHighway I als Kommunikationsinfrastruktur bewährt hat, bei dem die leistungsbezogenen Kosten unter denen des Referenzjahres liegen. Der SRH würde es aber begrüßen, wenn bei Ankündigungen zur Wirtschaftlichkeit des InfoHighways die KoBIT künftig die haushaltswirksamen Ausgaben von den leistungsbezogenen Kosten sauber trennt.

Für die Vertragslaufzeit des InfoHighways I von neun Jahren werden voraussichtlich Ausgaben in Höhe von rd. 147 Mio. € anfallen. Dies entspricht jährlich durchschnittlich 16 Mio. €.

Für den InfoHighway ist ein Weg beschritten worden, der bei der damaligen Ausschreibung nur von einem Anbieter erfüllt werden konnte. Angesichts der hohen Ausgaben erscheint es angezeigt, Möglichkeiten eines transparenten Leistungsvergleiches zu suchen, um zu überprüfen, ob der Freistaat Sachsen eine wirtschaftliche Infrastruktur eingekauft hat und zukünftig betreibt.

**Es gilt, die Möglichkeiten des Marktes rechtzeitig auszuloten, um dann im Wettbewerb die für den Freistaat wirtschaftlichste Lösung auszuwählen.**

Die SK erklärte, aufgrund einer ständigen Marktbeobachtung würden vertraglich vereinbarte Preisüberprüfungen durchgeführt. Diese hätte zu Einspareffekten geführt.

### 2.4 E-Government

Im Zuge der Bestrebungen, Deutschland zu modernisieren, sollen aus Ersparnisgründen die Möglichkeiten geprüft und genutzt werden, um die Verwaltung zum Bürger hin transparent zu machen. Dem Ziel ist zuzustimmen, jedoch weist der SRH darauf hin, dass eine strenge Wirtschaftlichkeitsprüfung und die Erfolgskontrolle nötig sind, um nicht unversehens hohe Beträge fehl zu investieren.

Die Gesamtausgaben für Entwicklung und Einführung der E-Government-Basiskomponenten und -Fachvorhaben bis 2012 werden gemäß KoBIT rd. 68 Mio. € betragen. Dazu kommen jährliche Betriebskosten von über 8 Mio. €.

Der E-Government-Fahrplan für den Freistaat Sachsen vom April 2003 enthält 131 Fachverfahren und 7 Basiskomponenten. Für Entwicklung, Einführung und Betrieb der Basiskomponenten, die von den Ressorts für ihre Fachverfahren benötigt werden und überwiegend zentral betrieben werden sollen, ist die KoBIT zuständig.

Das Kabinett hatte im Mai 2003 vorgegeben, dass die Basiskomponenten Landesportal, Formularserver und Signatur/Verschlüsselung in den Jahren 2003/2004 für Entwicklung und Betrieb der Fachverfahren bereitgestellt werden sollen. Im März 2005 waren diese Basiskomponenten nicht bzw. nur als Pilotlösungen verfügbar, der Kabinettsauftrag nicht termingerecht erfüllt.

Die SK hat 22 Mio. € für Kauf bzw. Auftragsentwicklung der Basiskomponenten geplant. Basiskomponenten mit vergleichbarer Funktionalität setzen der Bund und die anderen



Länder für ihre E-Government-Vorhaben ein bzw. bereiten deren Einsatz vor. So hat z. B. der Bund den Ländern die kostenlose Nachnutzung seiner Basiskomponenten wiederholt angeboten.

Die SK begründet Kauf bzw. Auftragsentwicklung der Basiskomponenten mit vergaberechtlichen Bedenken und bezieht sich dabei auf die Empfehlung einer Rechtsanwalts-gesellschaft aus einem Einzelfall. Versuche der SK zur Nachnutzung von Basiskomponenten des Bundes und der Länder waren insofern nur in geringem Umfang erfolgreich.

**Der SRH hat im Zuge seiner Prüfung angeregt, die Möglichkeiten der Zusammenarbeit weiter offensiv zu nutzen und beim Bund und den anderen Ländern dafür weiter zu werben, dass dafür auch die erforderlichen rechtlichen Voraussetzungen geschaffen werden, um der öffentlichen Hand bei der Nachnutzung Kosten zu ersparen.**

## 2.5 E-Government-Plattform

Die E-Government-Plattform umfasst die technische Infrastruktur, den Betrieb der Basis- und Serverkomponenten sowie ausgewählter E-Government-Anwendungen. Die SK hat im Dezember 2004 mit einer Fremdfirma einen Rahmenvertrag über Bereitstellung und Betrieb einer E-Government-Plattform für jährlich 808 T€ und einer Einmalzahlung von 310 T€ geschlossen. Die Vertragslaufzeit beträgt fünf Jahre.

Dies erfolgte, obwohl das SMF im Juni 2004 gegenüber der KoBIT für das Landesfinanzrechenzentrum die Bereitschaft zur Übernahme der Aufgabe Betrieb der E-Government-Plattform erklärt hatte. Zwei Wochen nach Eingang des Angebotes des SMF hat die KoBIT das Vergabeverfahren zu Realisierung und Betrieb der E-Government-Plattform gestartet.

Wegen unrealistischer Terminvorgaben konnten das Angebot des SMF sowie landesbezogene Gegebenheiten nicht abgeklärt werden, um ggf. danach entsprechende Ressourcen des Freistaates vorzubereiten und zu nutzen. Der SRH vermisst nach Aktenlage eine ernsthafte Auseinandersetzung der SK mit dem Angebot des SMF, die Leistung zu erbringen.

**Die KoBIT hat nicht ausreichend geprüft, ob die Nutzung des Finanzrechenzentrums nicht wirtschaftlicher gewesen wäre.**

## 3 Folgerungen

Bei der Auftragsvergabe sind in der SK mit Einführung neuer Zuständigkeiten seit März 2003 erste Verbesserungen eingetreten. Dieser Weg ist konsequent fortzusetzen.

Die KoBIT hatte es in der Zeit ihrer Zuständigkeit für das PVS nicht verstanden, dass SMK - als das Ressort mit dem größten Personalbestand - in die Arbeit der Projektgruppe zum landeseinheitlichen PVS einzubinden.

Wesentliche Unterlagen für die Projektsteuerung PVS hat die Projektgruppe unter Leitung der KoBIT nicht bzw. nicht in ausreichender Güte erstellt. Derzeit hat das Projekt einen Zeitverzug von über drei Jahren. Sieben Ressorts haben deshalb zwischenzeitlich ein anderes Verfahren eingeführt.

Angesichts der hohen Ausgaben für den InfoHighway ist in einem transparenten Leistungsvergleich zu überprüfen, ob der Freistaat Sachsen insoweit eine wirtschaftliche Infrastruktur betreibt. Es gilt für den Folgeauftrag, die Möglichkeiten des Marktes rechtzeitig auszuloten, um im Wettbewerb die für den Freistaat wirtschaftlichste Lösung auszuwählen.

Die Vergabe der Leistungen für die juristische Beratung durch die SK beim Aufbau, Ausbau und Betrieb des InfoHighways im gewählten Umfang erscheint sachlich nicht gerechtfertigt, wirtschaftlich nicht vertretbar und entbindet die SK nicht von der eigenen Verantwortung. Die juristische Beratung durch Externe sollte die Ausnahme sein und sich auf besondere Problemfälle beschränken.

Mit Vorgabe eines engen finanziellen Budgets sollte der Zwang zur Nachnutzung erhöht werden. Der SRH fordert darüber hinaus für die jeweilige E-Government-Lösung eine Wirtschaftlichkeitsbetrachtung.

#### 4 Stellungnahme Staatskanzlei

Voraussetzung für eine Restrukturierung der IT-Organisation in der Landesverwaltung sei eine umfassende Organisationsuntersuchung, deren Vorbereitung und Durchführung Beratungsunternehmen übertragen worden sei. Das Projekt „Produktbezogene Prozessoptimierung“ sei nicht geeignet gewesen, diese Beratungsleistungen zu ersetzen. Erkenntnisse aus dem Projekt würden im Prozess der Restrukturierung berücksichtigt.

Der Einsatz externer Beratungsfirmen bei Abschluss des Vertrages InfoHighway I sei angesichts der Komplexität und Kompliziertheit des Projektes und seines Pilotcharakters unverzichtbar gewesen. Entsprechender Sachverstand sei in der Verwaltung nicht vorhanden und in angemessener Zeit auch nicht verfügbar gewesen.

Die SK beabsichtige, im Rahmen der kommenden Haushaltsaufstellung die Kosten für zusätzliche Anforderungen an die Telekommunikation, die naturgemäß zu einer Erhöhung der haushaltswirksamen Ausgaben führen würde, gesondert auszuweisen.

E-Government werde auf absehbare Zeit nicht zu finanziellen Einsparungen führen. Dies ergäbe sich schon aus den erforderlichen Investitionskosten. Grundsätzlich sei festzustellen, dass die rechtlichen Rahmenbedingungen für eine Nachnutzung bereits existierender Basiskomponenten von Bund und Ländern derzeit unzureichend seien. Die KoBIT werde auch in Zukunft alle Möglichkeiten prüfen, Basiskomponenten von Bund und Ländern zu übernehmen bzw. solche gemeinsam zu entwickeln.

Die Realisierung des Landesportals habe sich zwar durch das europaweite Vergabeverfahren verzögert. Die Vorgabe des Kabinetts, die Basiskomponenten Formularservice und Signatur/Verschlüsselung in den Jahren 2003/2004 für die Entwicklung und den Betrieb von Fachverfahren bereitzustellen, habe die KoBIT aber im Wesentlichen erfüllt.

Aufbau und Betrieb einer E-Government-Plattform seien für den Freistaat Sachsen Vorhaben von großer politischer Bedeutung. Nur wenige Bundesländer hätten bisher diese technisch-organisatorisch schwierige Herausforderung meistern können. Der gewählte externe Betreiber hätte seine Kompetenz auf diesem Gebiet bereits nachgewiesen. Im Übrigen hätte das Angebot des SMF die KoBIT zu einem Zeitpunkt erreicht, zu dem die Erstellung der Ausschreibungsunterlagen schon in vollem Gange gewesen sei.

## 5 Schlussbemerkung

Der Aussage der SK, dass E-Government auf absehbare Zeit nicht zu finanziellen Einsparungen führen würde, widerspricht der dem Kabinett vorgelegte E-Government-Fahrplan, der bei Umsetzung aller Vorhaben einen geschätzten jährlichen Nutzen von über 80 Mio. € ausweist. Sollte dies nicht mehr gelten, wäre die Investition in E-Government nach § 7 SäHO einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zu unterziehen.

**Einzelplan 03:  
Sächsisches Staatsministerium des Innern**

**9**

**Kraftfahrzeuge und Kraftfahrzeugwerkstätten der Polizei**

**Die Fahrzeuge der sächsischen Polizei sind unzureichend ausgelastet und mehrheitlich zu alt. Ein modernes Fuhrparkmanagement existiert bislang nicht. Es können mehrere 100 Fahrzeuge ersatzlos ausgesondert und der Fuhrpark verjüngt werden.**

**Die Werkstätten sind teilweise zu klein und dadurch unrentabel.**

**1** Prüfungsgegenstand

Der SRH hat die Auslastung und Wirtschaftlichkeit der Fahrzeuge und Werkstätten der Polizei untersucht.

**2** Prüfungsergebnisse

**2.1** Die sächsische Polizei verfügt über Sollvorgaben für die Fahrzeugbestandsverwaltung (Planungs- und Ausstattungssoll), den sog. Technischen Sollausstattungsplan (TSA) aus dem Jahr 1995, der in der polizeilichen Praxis offensichtlich mittlerweile ohne Bedeutung ist. Weder wurde der TSA seither überarbeitet und ggf. angepasst noch seine Vorgaben durchgesetzt.

Grundlage der polizeilichen Bestandsverwaltung sind vielmehr jährlich auf Grundlage von Meldungen der Dienststellen erstellte Bestandslisten, bei denen nicht nur Definitionen für begriffliche Zuordnungen fehlen, sondern auch keine Vorgaben für eine einheitliche und prüfbare Erfassung existieren. Die Kontrolle der Meldungen beschränkt sich auf eine reine Plausibilitätsprüfung.

Bisher fehlten bei den polizeiinternen Bestandsplanungen die Berücksichtigung der Auswirkung demographischer Faktoren auf den Personalbestand und den künftigen polizeilichen Aufgabenumfang. Ebenso ist unklar, welche Auswirkungen sich durch die Personalabbauvorhaben der Sächsischen Staatsregierung ergeben werden.

**2.2** Der Fahrzeugbestand der sächsischen Polizei setzt sich ganz überwiegend aus Funkstreifenwagen (67 % des Gesamtbestandes) und Transportern (rd. 21 % des Gesamtbestandes) zusammen. Er ist mit einem Durchschnittsalter von rd. acht Jahren teilweise überaltert und insgesamt überdimensioniert.

54 % aller Fahrzeuge erfüllen nicht einmal die Laufleistungsvorgaben des SMI, die nur 12.000 km Jahreslaufleistung für neutrale Fahrzeuge und 25.000 km Jahreslaufleistung für Streifenwagen betragen und damit teilweise erheblich unter den Bewirtschaftungsvorgaben des SMF liegen. Bei einer Gesamtzahl von 2.556 Funkstreifenwagen und Transportern wären dies insgesamt 1.374 Fahrzeuge. Nur 1.182 Fahrzeuge erfüllen die ohnehin niedrigen Vorgaben.

Die Laufleistung der Fahrzeuge ist nur ein wesentlicher Parameter für den an haushaltsrechtlichen Vorgaben zu messenden Fahrzeugeinsatz. Unterlagen, aus denen Angaben zur Auslastung nach Einsatztagen oder zu Einsatzzwecken im Einzelnen zu gewinnen gewesen wären, lagen ebenso wenig vor, wie Angaben zur flächenhaften Verteilung der Fahrzeuge nach Einsatzorten.

**2.3** Bei Prüfung der Fahrtenbücher in einer Stichprobe von 92 Fällen bestätigte sich die ungenügende Auslastung der polizeieigenen Fahrzeuge, wobei sich das besonders deutlich in Fällen zeigte, bei denen die Auslastung von mehreren Fahrzeugen gleichen Typs und gleicher Zweckbestimmung bei den jeweiligen Einheiten geprüft wurden. Die Anlässe, zu denen alle Fahrzeuge der geprüften Einheiten sich im Einsatz befanden, bewegten sich im Bereich von 1 %. Die geprüften Fahrzeuge waren durchschnittlich nur an 34 % der möglichen Nutzungstage im Einsatz, davon rd. 17 % an nicht mehr als maximal 50 Tagen im Jahr.

Die Führung der Fahrtenbücher war mangelhaft. Es gab gravierende Abweichungen zwischen den lt. Fahrtenbuch abgerechneten Fahrkilometern und den Endkilometerständen, Differenzen zwischen Kraftstoffankungen lt. Fahrtenbuch bzw. Unterhaltskostennachweis oder Differenzen zwischen den entsprechenden Fahrtenbucheinträgen und Quartalsabrechnungen.

Die Fahrtenbücher enthielten falsche Einträge und Differenzen bei den abgerechneten Fahrtstrecken. In keinem Fall zog das bei der internen Fahrtenbuchkontrolle Beanstandungen nach sich.

**2.4** Fahrzeugpools nutzten noch wenige Dienststellen. So gibt es beispielsweise in Dresden und Leipzig je zwei verschiedene Standorte.

Es fehlt vor allem ein zentrales Fuhrparkmanagement, das bei entsprechender dezentraler Pflege und Vernetzung eine wesentlich bessere Auslastung von Fahrzeugen ermöglichen dürfte. Das bisherige dezentrale Fuhrparkmanagement wird nicht einheitlich angewendet.

**2.5** Im Bereich der Polizei gibt es mit dem SMF abgestimmte Regelungen, wonach polizeilichen Funktionsträgern abweichend von den Verwaltungsvorschriften über die Benutzung von Dienstkraftfahrzeugen in der Sächsischen Landesverwaltung (VwV-DKfz) Fahrzeuge zur vorrangigen Nutzung zugewiesen werden können. Es gab aber noch mindestens zwölf weitere Beamte, die diesen Vorteil unberechtigt genossen.

Außerdem sind 31 Fahrzeuge neutraler Farbgebung in den Bestandslisten als „Funkstreifenwagen ohne Funk“ verzeichnet, was ein Widerspruch in sich ist und lediglich den Anschein einer besonderen polizeitypischen Verwendung erweckt.

**2.6** Die Beschaffungskonzeption des SMI für die Jahre 2004 bis 2006 hat zum Ziel, die kritische Überalterung des Fahrzeugbestandes zu senken, um Mittel, die bisher in Kosten für den aufwändigen Unterhalt investiert werden mussten, zu sparen und stattdessen in den Neuerwerb von Fahrzeugen zu investieren. Nach Vereinbarungen mit dem SMF ist ein Umstieg auf Leasing aus verschiedenen Gründen nicht vorgesehen; im Wesentlichen fehlt bislang der Nachweis eines wirtschaftlich vorteilhaften Gesamtmodells.

So kalkuliert zwar das SMI in seinen Berechnungen mit Jahreslaufleistungen von 30.000 km, die die Beschaffung von Dieselfahrzeugen nach den Vorgaben des SMF zuließen, will aber seinen Fahrzeugbestand nur um rd. 20 % gegenüber dem Stand

Ende 2003 verringern, was nach den Feststellungen des SRH nicht erwarten lässt, dass mit den Fahrzeugen eine derartige Laufleistung annähernd wird erreicht werden können. Ohne merkliche Bestandssenkungen wird sich nicht nur keine zufrieden stellende Auslastung erzielen lassen, die Mittel für die angestrebte Verjüngung einer nach wie vor sehr hohen Fahrzeugzahl werden auch nicht aufzubringen sein. Auf den nötigen Personalabbau und die Anpassungen infolge der demographischen Entwicklung geht die Beschaffungskonzeption ebenfalls nicht ein.

Festzustellen waren in einigen Fällen gravierende Vergaberechtsverstöße und ein Vergabeverfahren, das Mehrfachbefassungen und damit Redundanzen aufweist.

**2.7** Das SMI verfügt über keine aussagefähigen Erkenntnisse zu Auslastung und Effizienz seiner Kfz-Werkstätten. So hält das Ministerium neben Zentralwerkstätten noch kleinere Bereichswerkstätten vor, besetzt mit zwei bis fünf Werkstattkräften. Neben den Zentralwerkstätten in Dresden, Leipzig und Chemnitz unterhalten die Bereitschaftspolizeiabteilungen ihrerseits kleinere Werkstätten mit vier bis fünf Mitarbeitern.

Bislang erfolgt eine grobe rechnerische Verteilung des Arbeitsaufkommens über sog. Betreuungsschlüssel (Verhältnis von Fahrzeugen/je Arbeitskraft in den Werkstätten). Die Betreuungsschlüssel liegen deutlich unter denen der freien Wirtschaft.

Arbeitszeitvorgaben und dazugehörige Arbeitszeitwerte gibt es nicht. Ein Wettbewerb der Werkstätten untereinander findet so von vornherein nicht statt. Ein Überblick über die Kosten sowie die Leistungsfähigkeit und die tatsächlich erbrachten Leistungen besteht nicht und ist mangels der entsprechenden Vorgaben und Aufzeichnungen auch nicht möglich. Wie hoch der Anteil der fremdvergebenen Reparaturen am Jahresaufkommen ist, ist dem Ministerium ebenfalls nicht bekannt. Kostenvergleiche mit Leistungen, die auf dem freien Markt zu erhalten sind, konnte es bislang deshalb auch nicht ziehen.

Polizeiinterne Reformbestrebungen haben dazu geführt, dass die Werkstätten Stundenverrechnungssätze ermitteln. Infolge zahlreicher Fehler und wegen unvollständiger Erfassung der Kosten ist der bisher angewandte landeseinheitliche durchschnittliche Stundenverrechnungssatz unrichtig und zu niedrig.

### **3** Folgerungen

**3.1** Das SMI hat dafür Sorge zu tragen, dass die sächsische Polizei ihre Fahrzeugbestände mit einem modernen zeitgerechten Fuhrparkmanagement zentral erfasst und betreut. Basis müssen einheitliche sachlich fundierte Parameter beispielsweise zu Motorleistung und Ausstattung sowie Einsatzzweck sein.

Aus dem Fuhrparkmanagementsystem sind dann bei entsprechender Datenpflege Informationen zu Einsatz und Auslastung zu gewinnen, fortlaufend auszuwerten und zu steuern, um in der Folge auch die Bestandsentwicklung jederzeit zeitnah steuern und ggf. neuen Erfordernissen anpassen zu können.

Planungen des SMI im Bereich der polizeilichen Fahrzeugbestandsverwaltung müssen dabei fortlaufend die Auswirkungen der demographischen Entwicklung auf die Stellenausstattung und Stellenbesetzung bei der sächsischen Polizei mit einbeziehen, um eine Bestandsverwaltung orientiert am tatsächlichen und sich ggf. kurz bis mittelfristig änderndem Bedarf jederzeit zu ermöglichen.

Das SMI hat dafür ein Bedarfskonzept zu erstellen, das für die gesamte Fläche des Freistaates Sachsen dienststellengenau ermittelt, für wie viele Beschäftigte je Dienststelle der Einsatz von Fahrzeugen überhaupt nachweislich notwendig ist und welche Fahrzeuge aufgrund gemeinsamer Standorte dienststellenübergreifend genutzt werden können. Dabei sind die Nutzungskoeffizienten (Kräfte je Fahrzeug) kritisch zu prüfen, neu festzulegen und Fahrzeuge sind ggf. umzuverteilen bzw. auszusondern.

Dazu ist für einen repräsentativen Zeitraum (beispielsweise drei Monate) die Nutzung aller Fahrzeuge der Polizei dienststellenbezogen nach Laufleistung in Kilometer, Tagen, an denen die Fahrzeuge eingesetzt sind, Dauer der jeweiligen Inanspruchnahme, Einsatzort und genauem Einsatzzweck zu erfassen und auszuwerten.

Bei einem entsprechend optimierten Fahrzeugeinsatz sieht der SRH Einsparmöglichkeiten von mehreren 100 Fahrzeugen. Ein im Auftrag des SMI tätiger Gutachter hatte bereits 2002 eine Relation von Fahrzeugen je Beamten ermittelt, die sogar eine Einsparung von bis zu 1.000 Fahrzeugen bedeuten würde.

**3.2** Das SMI hat die Voraussetzungen zu schaffen, um über das vom SRH geforderte Fuhrparkmanagement und ggf. den Nachweis besonderer polizeilicher Erfordernisse im Einzelfall prüfbare Erkenntnisse zu Kosten und Nutzen seines Fuhrparks zu gewinnen. Anwendung eines solchen Systems und Datenpflege durch die jeweiligen bestandsverwaltenden Dienststellen sind zu forcieren.

Neutrale Fahrzeuge sind nur vorzuhalten, soweit sich ein unabweisbares dienstliches Bedürfnis dafür belegen lässt. Im Übrigen ließe sich ein vorübergehender Bedarf oder ein Bedarf in Spitzenzeiten unschwer über einen Rahmenvertrag durch das private Kfz-Gewerbe abdecken.

**3.3** Missstände bei der Führung der Fahrtenbücher in solchem Ausmaß hat der SRH bislang bei ähnlichen Prüfungen in der sächsischen Landesverwaltung nicht angetroffen. Es drängt sich der Eindruck auf, dass Angehörige der sächsischen Polizei die korrekte Fahrtenbuchführung ebenso wie deren sachgerechte Kontrolle als vernachlässigbare Pflichten ansehen.

Das SMI sollte die Feststellungen des SRH schließlich zum Anlass für eigene vertiefte Prüfungen nehmen. Ziel muss es sein, die tatsächliche Auslastung der Fahrzeuge zu ermitteln und die Bestandsverwaltung an dem sich nachweislich ergebenden Grad der Auslastung auszurichten.

**3.4** Entsprechend dem Wirtschaftlichkeitsgebot hat das SMI den Dienststellen für den Fahrzeugeinsatz konkrete Vorgaben zu machen. So ist beispielsweise der Einsatz der verbliebenen Fahrzeuge durch konsequente Nutzung von Fahrzeugpools, auch über Organisationseinheiten hinweg, zu optimieren.

**3.5** Das SMI ist aufgefordert, die mit den Bewirtschaftungsvorgaben des SMF unvereinbare Praxis der vorrangigen Nutzung zu unterbinden und nicht zuletzt im Interesse einer wirtschaftlichen Ausnutzung des Fahrzeugbestandes auch nachhaltig durchzusetzen, dass derartige Privilegien nicht gewährt werden.

**3.6** Mängel bei der Durchführung von Vergabeverfahren sind abzustellen. So sind das Verfahren zu straffen, der Personaleinsatz zu verringern und die Mitarbeiter im Vergaberecht zu schulen.

**3.7** Von den weiteren Entwicklungen im Personalbereich und in Art (Alter) und Umfang des Kfz-Bestandes wird der Fortbestand der eigenen Polizeiwerkstätten unmittelbar abhängen. Das SMI sollte hierauf schon jetzt reagieren und sich auf die zukünftigen Anforderungen in diesem Bereich einstellen. Perspektivisch sollten die kleinen Werkstattstandorte geschlossen und durch Bildung größerer Einheiten mehr Effizienz (höhere Auslastung, geringere Vorhaltekosten) erzielt werden. Leistungen, die kostengünstiger auf dem freien Markt angeboten werden, sollten ausgelagert werden.

#### **4** Stellungnahme des Ministeriums

Die Notwendigkeit eines landesweiten, zentral gesteuerten Fuhrparkmanagements sei unstrittig und mit dessen Erarbeitung bereits begonnen. Es soll bis Ende 2005 fertig gestellt sein. Ab 2006 soll es keine separat geführten Bestandslisten mehr geben.

Eine Reduzierung des Bestands könne nur schrittweise erfolgen und müsse sich an den polizeilichen Besonderheiten orientieren.

Das SMI folgt der Ansicht, dass der Fuhrparkbestand teilweise überaltert und ungenügend ausgelastet sei. Laufleistungsvorgaben müssten schrittweise erhöht und nach Einsatzgebiet gestaffelt werden, wobei nicht in allen Bereichen wirtschaftlich sinnvolle Größen erreicht werden könnten.

Auf die Missstände bei der Führung der Fahrtenbücher habe das SMI mit einem Erlass zur Führung der Fahrtenbücher sofort reagiert, um die Umsetzung in der Praxis spürbar zu verbessern. Dazu sei auch die Verwaltungsvorschrift des SMI - Landespolizeipräsidium - über den Kraftfahrzeug- und Bootsbetrieb der Polizei des Freistaates Sachsen (VwV-PolKfz) in Überarbeitung.

Die durch die Prüfung aufgezeigten Reserven im Fahrzeugeinsatz machten deutlich, dass Poolbildung für einen effektiven Ressourceneinsatz künftig unumgänglich sei. Dazu wolle das SMI neben den organisatorischen Voraussetzungen auch das wirtschaftliche Bewusstsein in den Führungsebenen wecken. Insbesondere für die neu gebildeten Polizeidirektionen solle die Poolorganisation zum Standard werden. Für eine eigenständige Kfz-Organisation bestünde derzeit kein Erfordernis.

Eine personengebundene Nutzung außerhalb der rechtlichen Vorgaben werde nicht toleriert und mögliche Abweichungen in der Praxis überprüft. Künftig orientiere das SMI auf vorrangig funktionsgebundene Nutzungen und werde diesbezüglich auch die VwV-PolKfz anpassen.

Da Beschaffungsstrategien Auswirkungen auf die gesamte Polizeiorganisation haben und die Thematik der Werkstätten nicht aussagekräftig im Entwurf der Beschaffungskonzeption behandelt sei, beabsichtige das Ministerium die Konzeption unter dem Titel „Intensivierung der Kfz-Nutzung“ umzuarbeiten.

Die Vergabepaxis werde einer grundsätzlichen Kritik unterzogen. Mit einer Bündelung des Vergabewesens bestünden nunmehr bessere Möglichkeiten einer effektiven und qualifizierten Beschaffungspraxis. Entsprechende Qualifizierungsmaßnahmen würden derzeit durchgeführt.

Mit der zentralen Anbindung der Werkstattangelegenheiten bei der Landespolizeidirektion Zentrale Dienste werde die Organisation der Kfz-Wartung und -Instandhaltung überprüft, um die wirtschaftlichen Steuerungsinstrumente zeitnah verbessern zu kön-



nen. Eine Bereichswerkstatt sei bereits aufgelöst, die Schließung weiterer Bereichswerkstätten sei in Vorbereitung.

## **5** Schlussbemerkung

Der SRH begrüßt die bisherigen Anstrengungen des Ministeriums, nach denen eine Erhebung des Fahrzeugbestandes nach der Neustrukturierung der Polizei bereits erfolgt und die Präzisierung der Koeffizienten und die Zuordnung von Spezialfahrzeugen entsprechend der neuen Strukturen in Arbeit sei.

**Wegen unzureichender Mittelausstattung, widersprüchlicher Zielstellungen der am Programm Beteiligten und ungenügender Steuerung des Fördermitteleinsatzes werden Ziele des Programms nicht erreicht.**

**Die Förderhöhe orientiert sich nicht an den tatsächlichen Kosten und ist weit übersetzt. Allein bei 207 geprüften Objekten wären Einsparungen von rd. 5,6 Mio. € möglich gewesen.**

## 1 Prüfungsgegenstand

Das Programm Stadtumbau Ost umfasst die Programmteile Rückbau und Aufwertung. Im Programmteil Rückbau gewährte der Freistaat bis 2004 einen Festbetrag von 70 €/m<sup>2</sup> rückgebauter Wohnfläche (30 € Bund/40 € Land), um eine maximale Altschuldenhilfebefreiung zu erreichen. Ab 2005 gewährt der Freistaat einen Festbetrag von 60 €/m<sup>2</sup> Wohnfläche (davon Landesanteil 30 €).

Der Freistaat hat zudem 2004 ein Landesumschuldungsprogramm aufgelegt und beabsichtigt, auf Grundlage der Bund-Länder-Vereinbarung 2005 mit Mitteln der sozialen Wohnbauförderung ein Ersatzwohnraumprogramm aufzulegen.

Außerdem gewährt die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) Wohnungsunternehmen, die bisher bereits Altschuldenhilfe erhalten haben, eine zusätzliche Altschuldenhilfe für Wohnflächen, die abgerissen oder zurückgebaut werden.

Die SAB ist sowohl im Förderverfahren als auch als Hausbank zahlreicher Wohnungsunternehmen beteiligt.

Der SRH hat 2004 das Förderverfahren „Integrierte Stadtentwicklungskonzepte“ (InSEK) und die Verwendung der Fördermittel der Jahre 2002 und 2003 im Förderprogramm Stadtumbau-Ost - Teil Rückbau in zwölf Städten und Gemeinden und bei deren Wohnungsunternehmen stichprobenhaft geprüft. Soweit private Eigentümer Zuwendungsempfänger waren, erbat der SRH von denen Angaben zu den entstandenen Rückbaukosten und ggf. zum Vergabeverfahren.

## 2 Prüfungsergebnisse

### 2.1 Ziele des Stadtumbauprogramms und ihre Erreichung

Das Gesamtziel des Stadtumbauprogramms Ost, mit Finanzhilfen des Bundes und des Freistaates intakte Stadtstrukturen zu bewahren und den Wohnungsmarkt zu stabilisieren, kann nicht erreicht werden. Noch 2003 lautete die Zielstellung der Sächsischen Staatsregierung, bis zum Jahr 2015 rd. 250.000 Wohnungen dauerhaft vom Markt zu nehmen. Nur der Rückbau in einer solchen Dimension könne zur Wiederherstellung der Funktionsfähigkeit lokaler Wohnungsmärkte führen und einen wirksamen Beitrag zur nachhaltigen Stabilisierung der durch baulichen Verfall bedrohten Stadtteile leisten.

Schon jetzt ist aber absehbar, dass die Mittelausstattung des Programms nur den Rückbau von rd. 130.000 Wohnungen zulassen wird.

Zudem behindern z. T. gegenläufige Interessen zwischen Wohnungsunternehmen und Kommunen die Erreichung des Programmziels, wenn beispielsweise nach Plänen des Wohnungsunternehmens aus wirtschaftlichen Gründen bestimmte Gebäude abgerissen werden sollen, was aber die Stadt aus stadtgestalterischen Gründen oder Denkmalschutzgründen nicht befürwortet, oder wenn Wohnungsunternehmen entgegen den Planungen des flächenhaften Rückbaus der Stadt Bestände erhalten und sanieren wollen.

## **2.2 Steuerung des Stadtumbauprogramms**

Eine Steuerung des Rückbauprogramms durch das SMI war nicht zu erkennen, insbesondere waren keine Schwerpunkte bei der Förderung ersichtlich, die kommunalen InSEK für die Programmsteuerung ebenfalls ohne Bedeutung.

Nur wenige der geprüften Gemeinden und Städte streben einen flächenhaften Rückbau an. Eine Verkleinerung des Wohngebietes durch flächenhaften Rückbau, die auch eine Verringerung der erschließenden Infrastruktur beinhaltet, war nur in einer der zwölf geprüften Kommunen festzustellen.

InSEK dienen lediglich als formale Zuwendungsvoraussetzung und allenfalls als Zahlenlieferant für die durch die Bewilligungsstelle zu treffende Auswahl. Auch nach Angaben der SAB war die fehlende Bewertung der InSEK durch das RP kein Ausschlusskriterium für die Förderung.

Mehrfach betrieben Kommunen aktiv keinen Stadtumbauprozess, sondern reagierten lediglich auf die partielle Bereitschaft dieses oder jenes Objekt abzugeben, andere hielten es nicht für ratsam, konkrete Rückbauvorhaben im InSEK auszuweisen und so der Bevölkerung bekannt zu machen. Die Förderung erfolgte mehrheitlich losgelöst von den InSEK. So haben Kommunen, die gar nicht von Leerstandsproblemen betroffen waren und sogar einen Wohnungsbedarf im InSEK auswiesen, eine Förderung für den Rückbau beantragt und erhalten. Folgen der demographischen Entwicklung blieben entweder unberücksichtigt oder Prognosen zur Bevölkerungsentwicklung waren im Vergleich zu den Daten des Statistischen Landesamtes unrealistisch, Erläuterungen fehlten.

Da die Kommunen u. a. - anders als in allen anderen Programmen der Städtebauförderung - nicht unmittelbar finanziell an den Fördervorhaben des Rückbaus beteiligt sind, war in einzelnen Kommunen besonders zu beobachten, dass sie alle Anträge auf Rückbauförderung einfach „bedienten“ und nur „Durchreicher“ der Förderung zwischen Wohnungseigentümer und Zuwendungsgeber waren, ohne dass tatsächlich ein Stadtumbauprozess angestrebt wurde. Vielfach ging es lediglich um die Ruinenbeseitigung und Verschönerung des Stadtbildes.

Hinzu kommt, dass die vielen unterschiedlichen Förderprogramme sich gegenseitig behindern und eine Steuerung kaum ermöglichen. Insbesondere das beabsichtigte Ersatzwohnraumprogramm, welches ab 2005 die Förderung von Instandsetzungs- und Modernisierungskosten von Mietwohnungen, die von Mietern aus Rückbauobjekten bezogen werden, vorsieht, konterkariert den Rückbau geradezu, indem zwar auf der einen Seite Wohnraum rückgebaut, dafür aber an anderer Stelle wieder neu hergerichtet und beides von Bund und Land gefördert wird.

Gleiches gilt für den Programmteil „Aufwertung“ des Stadtumbauprogramms, der wiederum die Modernisierung und Instandsetzung von Wohnraum zulässt (ebenso wie in den Darlehensprogrammen der KfW).

Trotz des hohen Anteils der Privaten am Wohnungsleerstand bezogen die Kommunen wegen fehlender Instrumente Private kaum in die Erarbeitung des InSEK und in den Stadtumbauprozess ein.

### **2.3 Leerstand**

Eine Definition des Leerstandes fehlt in den Bund-Länder-Vereinbarungen ebenso wie in den ausführenden Verwaltungsvorschriften des SMI (VwV-StBauE), lässt sich aber aus dem Programmziel „Reduzierung des Überangebots am Wohnungsmarkt“ ableiten. Die undifferenzierte Erfassung und Bewertung des Leerstandes führte dazu, dass Abrissmaßnahmen ohne Rücksicht auf den Grund des Leerstandes (u. a. auch abbruchreife, teils eingestürzte Ruinen, verkommene Bauten) gefördert wurden.

Differenzierungen nach Leerstandsursachen fanden sich nur in den InSEK zweier Kommunen. Obwohl z. B. bei einer Kommune von den rechnerisch ermittelten 41.000 bis 43.000 leer stehenden Wohnungen nur rd. 20.000 marktfähig waren, nutzte die Kommune wie andere auch die Gelegenheit, nicht mehr marktfähige Gebäude mit Fördermitteln abzubauen. Allein die stichprobenhafte Prüfung des SRH in zwölf Fällen ergab, dass rd. 1 Mio. € Fördermittel nicht dem Rückbau von marktrelevantem Wohnraum dienten und damit zweckwidrig eingesetzt wurden.

Zwischenzeitlich hat das SMI die Programmgemeinden darauf hingewiesen, dass „Ruinen“ von der Förderung ausgeschlossen sind und es sich um bewohnbare Gebäude handeln muss.

### **2.4 Leerstandsquote**

Im Vergleich zu den anderen neuen Ländern belegte Sachsen 2002 mit einer durchschnittlichen Leerstandsquote von 17,6 % des gesamten sächsischen Wohnungsbestandes die Spitzenposition, wobei wegen o. g. fehlender Differenzierung nach den Leerstandsursachen die Quote nicht tatsächlich das am Wohnungsmarkt vorhandene Überangebot abbildet.

Obwohl nach den Verwaltungsvereinbarungen zwischen Bund und Ländern bei der Verteilung der Fördermittel vorrangig Gemeinden berücksichtigt werden sollen, die u. a. einen im Landesvergleich überdurchschnittlichen Wohnungsleerstand aufweisen, zeigte die Prüfung, dass zahlreiche Gemeinden mit Leerstandsquoten von lediglich 4,4 bis 9,9 % in das Stadtumbauprogramm Ost - Teil Rückbau aufgenommen und gefördert wurden.

Auch fanden sich Fälle, in denen die Leerstandsquote entgegen der Festlegung in den Verwaltungsvereinbarungen sich nicht auf die Gemeinde, sondern auf das jeweilige Rückbaugebiet bezog. Das Kriterium der Leerstandsquote im Rückbaugebiet besitzt aber wenig Aussagekraft für den erforderlichen Stadtumbau, wenn das Gebiet lediglich 0,5 oder 12 ha beträgt und die Größe nur eines Gebäudes umfasst.

## 2.5 Mehrfachsubventionierung

Wohnungsunternehmen, die bisher Altschuldenhilfe in Form von Teilentlastung oder Zinshilfe erhalten haben und die durch eine Leerstandsquote von mindestens 15 % in ihrer wirtschaftlichen Existenz gefährdet sind, gewährt die KfW eine weitere Altschuldenhilfe für Wohnfläche, die abgerissen oder zurückgebaut wurde. Voraussetzung für die Gewährung der zusätzlichen Altschuldenhilfe ist, dass sich das Land an dem Sanierungskonzept in mindestens der Höhe der Entlastung durch den Bund beteiligt (§ 6a Altschuldenhilfegesetz). Der Entlastungsbetrag darf den Landesbeitrag zu dem Sanierungskonzept gem. § 1 Abs. 2 Nr. 3 Altschuldenhilfegesetz nicht übersteigen (vgl. § 2 Altschuldenhilfegesetzverordnung).

Als Landesanteil werden jedoch entgegen § 2 Altschuldenhilfegesetzverordnung der Gesamtbetrag der mischfinanzierten Förderprogramme der Städtebauförderung und Mietwohnungsbauförderung, also auch Bundesmittel angerechnet, da lt. einem Schreiben des Bundesministeriums für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen Bundesmittel durch Zahlung an das Land zu Mitteln der Landeshaushalte würden.

Die Prüfung hat zudem gezeigt, dass die pauschale Förderung von 70 €/m<sup>2</sup> und auch die ab 2005 geltende Pauschale von 60 €/m<sup>2</sup> die tatsächlich anfallenden förderfähigen Kosten oft übersteigt und dadurch den Unternehmen Restfördermittel verbleiben, die sie ohne Zweckbindung und staatliche Steuerung verwenden können. Hinzu kommen zahlreiche weitere finanzielle Vorteile (Landesumschuldungsprogramm, Ersatzwohnraumprogramm), die darauf zielen, die wirtschaftliche Schieflage der Unternehmen abzufangen.

## 2.6 Abriss und Anpassung der Infrastruktur

Die im Rahmen der Stadtumbauförderung erstellten InSEK ließen Auswirkungen des Stadtumbaus - insbesondere des Rückbaus - auf Einrichtungen der kommunalen Infrastruktur nicht erkennen. Die einzelnen Stadtteilkonzepte enthalten nur allgemein formulierte Ziele oder bemerken, dass sich die Auswirkungen auf den Veränderungsbedarf in der Infrastruktur noch nicht abschätzen lassen.

Da überwiegend nur lückenhafter Rückbau stattfindet, werden auch Anpassungen der kommunalen Infrastruktur nicht als dringend angesehen oder wegen fehlender Fördermöglichkeiten dieser Anpassung Folgen des Rückbaus einfach ignoriert.

## 2.7 Integrierte Stadtentwicklungskonzepte als Grundlage der Förderung

Grundlage der Förderung bilden neben der notwendigen Gebietsabgrenzung sog. städtebauliche Entwicklungskonzepte, deren Bewertung den RP obliegt.

Fehlende Gliederungsvorgaben und variierende Inhalte beeinträchtigten das Verständnis der Angaben in den InSEK und erschwerten die Prüfung erheblich.

Zu allen InSEK der untersuchten zwölf Kommunen gab es Beanstandungen. Vielfach waren Angaben und/oder Prognosedaten unvollständig oder nicht plausibel, fehlte die Herkunft bestimmter Daten, war der Detaillierungsgrad nachfragebedürftig, fehlte die konkrete Objektplanung und waren wesentliche Anforderungen (demographische Auswirkungen nach Alterstruktur, Anteil der Arbeitslosen und Sozialhilfeempfänger und weitere Einflüsse auf die Situation des Wohnungsmarktes) nur bedingt oder gar nicht erfüllt.

Dabei war den Bewertungen der RP nicht immer zu entnehmen, was das RP konkret bemängelte. Dennoch hatten Beanstandungen in keinem Fall Konsequenzen für die Bewilligung der Zuwendungen. Keines der InSEK wiesen die RP als für die Bewilligung ungeeignet zurück. Vielfach bestätigten Kommunen dem SRH, ihr InSEK lediglich wegen der Fördervoraussetzung zum Erhalt von Fördermitteln und nicht als Instrument aktiver Steuerung der Stadtentwicklung erstellt zu haben und zu nutzen.

Termine zur Fortschreibung der InSEK setzten die RP den Kommunen mit Verweis auf deren Planungshoheit ganz überwiegend nicht. Die Fortsetzungsanträge wurden ohne Rücksicht auf die Vorlage weiterer fortgeschriebener InSEK bewilligt.

Der Kontakt zwischen den RP und der SAB beschränkt sich auf den Versand der InSEK-Bewertungen an die SAB und die sporadische Mitteilung der SAB an die RP über die Aufnahme der Gemeinden in das Förderprogramm.

Da für die Bewilligung der Zuwendungen die Angaben in den InSEK in der Regel zu wenig konkret und dadurch kaum fassbar seien, konzentriert sich die SAB nach eigenen Angaben darauf zu prüfen, ob in den InSEK Rückbaugelände genannt und die beantragten Abrissobjekte in diesen Gebieten belegen seien.

Die Größe der festgelegten Stadtumbau- bzw. Rückbaugelände variierte in den geprüften Kommunen erheblich. Ein Zusammenhang mit den städtebaulichen Programmzielen war in vielen Fällen nicht zu erkennen. Es fiel auf, dass kleinere Kommunen mehrere kleine Stadtumbaugelände bis hin zu einem „Gebiet“ mit nur einem Gebäude festlegten. Andererseits bestimmten größere Kommunen lediglich ein Gebiet (nahezu das gesamte Stadtgebiet), um nach eigenen Angaben Fördermittel flexibel - auch außerhalb der Schwerpunktgebiete - selbst verteilen zu können und den Verwaltungsaufwand gering zu halten.

**2.8** Auf keiner Ebene fand eine den haushaltsrechtlichen und förderrechtlichen Anforderungen entsprechende Antragsprüfung statt.

In keinem Fall befanden sich in den Antragsunterlagen der Kommunen Angaben zur Finanzkraft des Eigentümers und dazu, ob die Förderung tatsächlich notwendig war. So erhielten Eigentümer auf nicht näher begründete Anträge Fördermittel für den Rückbau von Gebäuden, führten die Arbeiten teilweise in Eigenleistungen aus und erhielten den vollen Fördersatz, auch wenn ihre Kosten sich nur auf die Hälfte dieser Förderung beliefen oder gar keine Kosten anfielen.

Die angebliche Überprüfung der SAB auf Übereinstimmung der beantragten Maßnahmen mit dem in den InSEK abgegrenzten Rückbaugeländen war aufgrund der fehlenden konkreten Maßnahmen in den InSEK gar nicht möglich. Rückbaumaßnahmen wurden auch außerhalb des abgegrenzten Gebietes ohne Zustimmung des Bundes gefördert. Fördermittel waren überhöht, da Gewerbeflächen von den Kommunen als Wohnflächen ausgewiesen waren. Obwohl durch die „Einzelanträge“ der SAB derartige Tatsachen bekannt wurden, zog das keine nähere Prüfung oder gar Ablehnung von Maßnahmen nach sich.

Die Bewilligungen in den Jahren 2002 und 2003 wichen wegen nicht ausreichender Fördermittel bis auf wenige Ausnahmen von den Anträgen der Kommunen ab, ohne die Abweichungen zu begründen und die Kommunen vorher anzuhören.

Die Überprüfung der Angaben der Eigentümer in Bezug auf Richtigkeit und Nachvollziehbarkeit der Wohnflächenberechnung oblag allein den Gemeinden. Ohne Prüfung

und Vorlage der Wohnflächenberechnungen bestätigten die Gemeinden nahezu ausnahmslos die Richtigkeit der Angaben der Eigentümer. Sofern in den geprüften Unterlagen nachvollziehbare Wohnflächenberechnungen oder zumindest Grundrisszeichnungen der Objekte vorlagen, hat der SRH auf Basis der nach der II. Berechnungsverordnung anrechnungsfähigen Wohnflächen Differenzen zu den abgerechneten Wohnflächen festgestellt, die allein Kosten von geförderten rd. 45 T€ entsprechen.

In mehreren Fällen bestätigte eine Kommune sogar wesentlich überhöhte Wohnflächen im Auszahlungsantrag, weshalb auch die Flächen von Abstellräumen, Kammern, Waschhaus und Schuppen in die Förderung einfließen.

Meist waren Gewerbeflächen - obwohl im Objekt vorhanden - nicht angegeben, sodass die SAB gar nicht feststellen konnte, ob das Gebäude „überwiegend zum Wohnen“ lt. G 2 Nr. 1 a) VwV-StBauE genutzt wurde.

Vielfach wiesen die Antragsteller auch Gewerbeflächen als Wohnflächen aus und erhielten dafür ebenfalls Fördermittel.

## 2.9 Rückbaukosten

Der SRH hat von 207 Einzelobjekten durchschnittliche Rückbaukosten in Höhe von 53,05 €/m<sup>2</sup> Wohnfläche ermittelt. Wegen unzureichender Aufgliederungen der einzelnen Rechnungen war jedoch eine Tiefenprüfung der Einzelfälle nicht zu leisten.

Die Auswertung der Kosten ergab, dass in erster Linie der Gebäudetyp Einfluss auf die Abbruchkosten hat. Eine Unterscheidung der abgebrochenen Gebäude nach im Wesentlichen drei verschiedenen Bautypen, sog. Plattenbauten, Gründerzeitbauten und sonstigen Gebäuden, ergab folgende Kostenübersicht:

Bautyp	Abbruch- und Baunebenkosten (€/m <sup>2</sup> Wohnfläche)	Umzugskosten (€/m <sup>2</sup> Wohnfläche)	Gesamtkosten (€/m <sup>2</sup> Wohnfläche)
Plattenbau	40,18	5,56	45,74
Plattenbau Teilabbruch	87,78	22,10	109,88
Gründerzeithäuser	79,94	0,20	80,14
Sonstige	61,49	0,65	62,15
Durchschnitt	48,62	4,43	53,05

Die Feststellungen insgesamt belegen, dass die bisherige Pauschalförderung letztlich dazu führte, dass ungleich aufwändige Rückbaumaßnahmen gleich gefördert wurden.

Die im Vergleich zu den Plattenbauten höheren Gesamtkosten für den Abbruch von Gründerzeithäusern resultieren z. T. aus Anforderungen des Denkmalschutzes sowie daraus, dass der Anteil der Wohnfläche an der Gesamtgebäudefläche bei Gründerzeithäusern (und auch bei allen anderen Altbauten) wesentlich geringer ist als bei Plattenbauten.

Umzugskosten fielen bei den Gründerzeithäusern kaum an, da es sich meist um bereits seit längerer Zeit leer stehende Gebäude handelte.

Abgerechnete Kosten differieren sowohl zwischen den geprüften Kommunen als auch zwischen den dortigen Eigentümern erheblich. So benötigte Königstein durchschnittlich 76,48 €/m<sup>2</sup>, Chemnitz 68 €/m<sup>2</sup> Wohnfläche, während Hoyerswerda mit 37,22 €/m<sup>2</sup> Wohnfläche und Weißwasser mit durchschnittlich 39,04 €/m<sup>2</sup> Wohnfläche auskamen.

### 3 Folgerungen

**3.1** Die unzureichende Mittelausstattung und die weitgehend unterschiedlichen Zielstellungen der Beteiligten zeigen das grundlegende Dilemma des Stadtumbauprogramms, in dem mit Mitteln des Städtebaus das Ziel verfolgt wird, den Wohnungsmarkt zu beeinflussen. Planerische Überlegungen auf Seiten der Kommunen kollidieren mit rein marktwirtschaftlichen Überlegungen auf Seiten der Wohnungsunternehmen bzw. privaten Vermieter.

Im Programm sind Zielstellung, Definition und Differenzierung des Leerstandes klar zu formulieren. Die notwendigen Schwerpunktsetzungen sind durchzusetzen, Finanzmittel dem Grunde und der Höhe nach möglichst effektiv einzusetzen und die Folgejahre nach Ablauf des Programms (2010 bis 2015) in die strategischen Überlegungen schon jetzt mit einzubeziehen.

**3.2** Grundsätzlich ist ein flächenhafter Rückbau einschließlich der infrastrukturellen Einrichtungen zu begrüßen, da dies langfristig betrachtet für die Stadt die kostengünstigere und städtebaulich sinnvollere Alternative gegenüber dem punktuellen Abriss mit einer Kostensteigerung pro Kopf für Leistungen einer im Endeffekt überdimensionierten Infrastruktur sein dürfte (vgl. Pkt. 3.6). Die wenigen Fälle eines flächenhaften Rückbaus genügen nicht. Um mit insgesamt unzureichenden Mitteln überhaupt Ziele des Stadtumbaus zu erreichen, muss das Fördergeschehen sich auf einen flächenhaften Rückbau konzentrieren.

Ohne klare Steuerung von Seiten der ministeriellen Ebene fehlen schließlich der SAB als Bewilligungsstelle die nötigen Instrumente, um über das Mittel des sog. „goldenen Zügels“ auf die Kooperationsbereitschaft von Kommunen und Vermietern nachhaltig einzuwirken.

Die vom SMI genannten Kriterien für die Fördermittelvergabe hatten aber nur verwaltenden und verteilenden und nur ansatzweise auch steuernden Charakter.

Das SMI hat umgehend Steuerungsinstrumente zu erarbeiten und für deren Anwendung und Umsetzung zu sorgen.

**3.3** Die Förderung des Rückbaus der zahlreichen Ruinen war unzulässig, da Maßnahmen an funktionslosen Ruinen mangels Nutzungsmöglichkeit ebenso wie an nicht vermarktungsfähigen und deshalb nicht im Angebot befindlichen Anlagen nicht zu den förderfähigen Stadtumbaumaßnahmen gehören. Gleiches gilt für Bestände, die aus anderen Gründen gar nicht auf dem Wohnungsmarkt zu Mietzwecken angeboten sind, etwa weil sie instand gesetzt werden sollen oder als Eigentumswohnungen zum Verkauf stehen.

Das SMI sollte sich in den Verhandlungen mit dem Bund dafür einsetzen, dass eine verbindliche Definition des Leerstandes im Sinne des Stadtumbauprogramms in die Verwaltungsvereinbarungen zwischen Bund und Ländern aufgenommen wird, ebenso wie die Verpflichtung der begünstigten Länder und Kommunen den programmrelevanten Leerstand dementsprechend nachvollziehbar zu erfassen und in den InSEK auszuweisen.

Zur Sicherstellung der Zielerreichung sollte auch in den VwV-StBauE die entsprechende Begriffsdefinition des „Wohnungsleerstandes“ aufgenommen werden.



**3.4** Die Förderung von Gemeinden mit weniger als 10 % Leerstand - zudem ohne Differenzierung nach marktrelevantem Leerstand - ist umgehend einzustellen. Gänzlich unverständlich ist eine Förderung, wenn im InSEK sogar ein Wohnungsbedarf ausgewiesen wird.

Zur Ziel- und vor allem Wirkungserreichung muss der Freistaat die zur Verfügung stehenden Finanzmittel konzentriert dort einsetzen, wo marktfähiger Leerstand über dem Landesdurchschnitt liegt, tatsächlich wesentliche Leerstandsprobleme bestehen und einer Destabilisierung des Wohnungsmarktes entgegengewirkt werden muss.

**3.5** Die Anrechnung der o.g. Bundesmittel als Landesbeitrag verstößt gegen § 6a Altschuldenhilfegesetz, denn die Bundesmittel werden nicht zu Landesmitteln, nur weil sie in den Landeshaushalt einfließen.

Die falsche Berücksichtigung der Bundesmittel als Landesmittel führt dazu, dass der Bundesanteil in Wahrheit höher ist als der des Landes.

Außerdem sollte sich das SMI in Verhandlungen mit dem Bund dafür einsetzen, dass die Mischfinanzierungstatbestände auf das absolut notwendige Maß zurückgefahren und Programme zusammengeführt, zumindest aber besser aufeinander abgestimmt werden, als dies bisher der Fall ist.

**3.6** Die fehlenden Infrastrukturmaßnahmen in den InSEK verdeutlichen, dass die Kommunen die umfassenden Auswirkungen der demographischen Entwicklung auf den Rückbau bislang nicht berücksichtigen.

Um zu verhindern, dass durch fehlende Koordination infolge des Stadtumbaus zukünftig in diesem Bereich neuer Finanzierungsbedarf entsteht, sollten nur solchen Kommunen für den Stadtumbau Mittel bewilligt werden, die ein nachvollziehbares überzeugendes Konzept zu Auswirkungen des Stadtumbaus auf die Infrastruktur und die hierzu infrage kommenden Lösungen vorlegen.

**3.7** Grundlage der Förderung im Stadtumbauprogramm müssen InSEK sein, die die Anforderungen an städtebauliche Entwicklungskonzepte erfüllen und eine Beurteilung der kommunalen Planung hinsichtlich deren Schlüssigkeit gerade in Bezug auf die Erreichung des Förderzieles zulassen.

Hilfreich wäre ggf. ein Ranking auf Grundlage der Bewertung einzelner Kriterien durch das RP, das dann die SAB bei ihren Bewilligungsentscheidungen berücksichtigen kann.

Die SAB hat ihrerseits die Förderanträge auf ihre inhaltliche Übereinstimmung zu prüfen, die Bewertung des RP zu berücksichtigen und die Vorlage und Fortschreibungen der InSEK zu überwachen.

Die Stadtumbaugebiete müssen sich auf die Gebiete mit erheblichen städtebaulichen Funktionsverlusten beschränken und sollten nach Schwerpunkten räumlich getrennt werden.

Es ist Aufgabe der antragstellenden Kommunen, in ihren InSEK nachvollziehbar und - für drei Jahre - objekt konkret ihren Rückbaubedarf auszuweisen und die dazu erforderlichen Gebietsabgrenzungen vorzunehmen. Und es ist Aufgabe des staatlichen Zuwendungsgebers die Kriterien vorzugeben, nach denen er bereit ist, Zuwendungen einzusetzen.

Das SMI hat Kriterien für die im Stadtbau erforderlichen Gebietsabgrenzungen vorzugeben. Insbesondere ist darauf zu achten, dass Gebietsabgrenzungen so vorgenommen werden, dass anhand der InSEK sich eine hinreichend konkrete Aussicht ergibt, dass die Programmziele zu erreichen sind.

**3.8** Nach den Verwaltungsvereinbarungen zwischen Bund und Ländern ist das Subsidiaritätsprinzip der Städtebauförderung so zu beachten, dass ein möglichst effizienter und sparsamer Mitteleinsatz gewährleistet ist. Danach hat der Zuwendungsempfänger Eigenmittel in angemessenem Umfang einzusetzen. Folglich muss die finanzielle Leistungskraft der Zuwendungsempfänger auch untersucht werden und kann keineswegs auf sich beruhen, nur weil Förderpauschalen gewährt werden.

Das SMI hat die Beachtung des Subsidiaritätsprinzips durchzusetzen, um Mitnahmeeffekte zu vermeiden. Die SAB als Bewilligungsstelle ist anzuweisen, Mittel nur auszureichen, sofern die Finanz- und Leistungskraft des Letztempfängers der Zuwendung dies erfordert.

Der Rückbau von Gewerbeflächen dient nicht der Reduzierung des Wohnungsangebotes auf dem Wohnungsmarkt. Selbst wenn die Bund-Länder-Vereinbarung bzw. die VwV-StBauE zur „Arrondierung“ derartige Flächen für förderfähig erklären, stellt sich die Frage, warum derartige Flächen nicht der Eigentümer selbst sollte finanzieren können. In keinem Fall dürften indessen Gewerbeflächen als Wohnfläche ausgewiesen und abgerechnet werden. Eine derartige Praxis ist als Betrug strafrechtlich relevant und zu unterbinden.

Im Rahmen der Verwendungsnachweisprüfung hat die SAB stichprobenhaft bei Kommunen und Zuwendungsempfängern die ordnungsgemäße Abwicklung des Verfahrens und die Richtigkeit der Angaben sowie die Verwendung der Fördermittel zu prüfen. Wenn es nicht gelingt, mit klaren Hinweisen und Unterstützung der Rechtsaufsicht durchzusetzen, dass eine zuverlässige Prüfung der Wohnfläche auf Gemeindeebene erfolgt, wären derartige Kommunen nach den Grundsätzen des Zuwendungsrechts von der Förderung auszuschließen.

**3.9** Die pauschale Förderung von 70 €/m<sup>2</sup> und ab 2005 von 60 €/m<sup>2</sup> Wohnfläche übersteigt im Gesamtdurchschnitt die tatsächlich angefallenen förderfähigen Kosten z. T. erheblich. Eine pauschale Förderung unabhängig von den tatsächlich förderfähigen Kosten, von Gebäudetyp, entstehenden Umzugskosten bzw. Teil- oder Komplettabbruch ist unzulässig. Die Höhe ist an den zuwendungsfähigen Ausgaben auszurichten, um eine angemessene Eigenbeteiligung des Zuwendungsempfängers zu sichern und Überfinanzierungen zu vermeiden.

Auf Grundlage von Untersuchungen, die das SMI zu den notwendigen förderfähigen Ausgaben noch durchzuführen hat, empfiehlt sich ggf. eine Förderung nach einem Baukastensystem, abhängig vom Gebäudetyp, wobei eine angemessene Eigenbeteiligung der Eigentümer ebenso bei Bemessung der Höhe der Pauschalen zu berücksichtigen ist wie die ermittelten tatsächlichen förderfähigen Kosten.

Bei einer differenzierteren Förderung wären allein schon auf Basis der in den Beispielen dargestellten ausgerechneten Kosten bei den geprüften 207 Objekten, auch unter Berücksichtigung der angefallenen Umzugskosten, statt der ausgereichten 16,7 Mio. € nur 11,1 Mio. € Fördermittel erforderlich gewesen.

Mit einer Einsparung von 5,6 Mio. € hätten bei einer angenommenen durchschnittlichen Wohnungsgröße z. B. im Plattenbau von 55 m<sup>2</sup> insgesamt weitere rd. 2.000 Plattenbauwohnungen vom Markt genommen werden können.

#### 4 Stellungnahme des Sächsischen Staatsministeriums des Innern

Das SMI nahm zu dem vorliegenden Jahresberichtsbeitrag in einer Unterredung sowie schriftlich im Wesentlichen wie folgt Stellung:

Die Zielerreichung des Stadtumbauprogramms sei nicht allein an den rechnerisch mit öffentlichen Geldern zu erzielenden Rückbauergebnissen zu messen, sondern daran, ob es gelinge im öffentlichen Bewusstsein Bereitschaft zu Restrukturierungsmaßnahmen zu schaffen, die in einigen Jahren aus eigenem Vermögen betrieben und finanziert werden.

Steuerung in der Städtebauförderung habe gebietsbezogen zu erfolgen; die Verantwortung für die zu realisierenden Einzelmaßnahmen trage die jeweilige Kommune. Eine Steuerungs- und Regelungsdichte - wie sie sich der SRH vorstelle - komme folglich nicht in Frage. Das SMI werde selbstverständlich darauf dringen, dass die konzeptionelle Gestaltung der notwendigen Abstimmungsprozesse zwischen Kommunen und Eigentümern konzentriert erfolge.

Es sei nicht zu erwarten gewesen, dass bei dem Stadtumbauprogramm, das einen abrupten Systemwechsel in der Stadtentwicklung darstelle, in den Anfangsjahren ausgefeilte Planungen auf kommunaler Seite vorhanden seien. Darauf habe das SMI indes reagiert und in der 32. Kalenderwoche eine Arbeitshilfe zur Fortschreibung der Stadtentwicklungskonzepte herausgegeben. Kurzfristige spürbare Verbesserungen der Stadtumbauplanung seien gleichwohl nicht zu erwarten, da es sich um langfristige mit zahlreichen Widerständen behaftete Verständigungsprozesse handele, denn schließlich gehe es beim Stadtumbau um die Vernichtung von Eigentum.

Von daher sei es auch nicht zutreffend, wenn der SRH bemängele, dass Grundstückseigentümer keinen Eigenanteil an der Förderung aufbrächten, vielmehr opferten diese mit ihrem Eigentum ein Mehrfaches der Fördermittelsumme. So hätten Wohnungsbaunternehmen beispielsweise die Möglichkeit, ihre Gebäude einfach stillzulegen, statt ihr Vermögen durch Abriss zu schmälern. Die städtebaulichen Auswirkungen einer solchen Handlungsweise würden allerdings fatal sein.

Allein aus Verwaltungsvereinfachungs- und Deregulierungsgründen sei eine pauschale Förderung, die auch keine Differenzierung zwischen verschiedenen Gebäudetypen vornehme, geradezu zwingend. Das SMI sei der Auffassung, dass die Pauschale von 60 €/m<sup>2</sup> durchaus die abzugeltenden Kosten auch erfasse und sehe sich darin durch Prüfergebnisse des Rechnungshofes Mecklenburg-Vorpommern bestätigt, der durchschnittliche Abrisskosten von 59 €/m<sup>2</sup> ermittelt habe.

Die kritische Überprüfung der Beanstandungen des SRH im Einzelnen stehe noch aus. Grundsätzlich erfasse aber der Wohnflächenbegriff der VV-Städtebauförderung-Rückbau auch Gewerbeflächen. Das SMI prüfe derzeit, inwiefern eine Nachzahlung für abgerissene Gebäude in Betracht komme, bei denen die Gewerbeflächen aus nicht nachvollziehbaren Gründen nicht mit der Pauschale vergütet wurden. Selbstverständlich werde die Zuwendung aber in den Fällen zurückgefordert, in denen fehlerhafte Flächenberechnungen vorlagen oder aber Wohngebäude, die nicht überwiegend dem Wohnen gedient haben, gefördert wurden.

Insgesamt sei festzustellen, dass das Stadtumbauprogramm bereits jetzt Wirkung zeige, indem der Leerstand reduziert werde und städtebauliche Missstände sich verringerten, der Gesamtprozess sich aber über Jahrzehnte erstrecken werde.

## **5** Stellungnahme der Sächsischen Aufbaubank - Förderbank - AöR

**5.1** Nach Auffassung der SAB werde zwar die Zielstellung des Freistaates Sachsen, 250.000 Wohneinheiten vom Markt zu nehmen, nicht erreicht, gleichwohl leiste aber der Rückbau einen flankierenden Beitrag zur Stabilisierung des Wohnungsmarktes. Zum Beispiel sei die Zunahme des Leerstandes in vielen Gemeinden gestoppt und dadurch die wirtschaftlichen Verhältnisse und die Kapitaleinstufung der SAB-Kunden in den Programmgemeinden stabilisiert worden.

**5.2** Dem Wortlaut der VwV-StBauE sei nicht zu entnehmen, dass einer Bewilligung von Stadtbaumitteln ausnahmslos ein bereits von den RP fachlich bewertetes InSEK zugrunde liegen müsse. Ab Programmjahr 2003 habe die SAB gegenüber dem SMI in Fällen fehlender fachlicher Bewertungen der InSEK die Förderfähigkeit begründet.

**5.3** Seit Beginn des Jahres 2004 sei der Arbeitskontakt zwischen SMI und SAB umfangreicher. So erfolge bei Fördergebietsüberschneidungen nunmehr eine Abstimmung zur Förderung von Einzelmaßnahmen bei den RP sowie jährlich eine Abstimmung mit den RP hinsichtlich des Standes der Bewertung der vorliegenden InSEK. Zudem erhielten die RP eine Aufstellung über die ausgesprochenen Bewilligungen an die Programmgemeinden.

**5.4** Aufgrund der bei der Städtebauförderung vorherrschenden gebietsweisen Bewilligung beschränke sich die Antragsprüfung auf die Übereinstimmung der Anträge mit den Zielstellungen der Gemeinde gemäß InSEK. Eine Prüfung der Förderfähigkeit konkreter Einzelmaßnahmen könne frühestens vor Abschluss der Rückbauvereinbarung bzw. vor Auszahlung der Fördermittel erfolgen, da erst dann Objekteigenschaften und Eigentümer u. a. der Rückbauvorhaben bekannt seien. Auch die Prüfung der Belegenheit der Rückbauvorhaben im Fördergebiet könne erst vor Auszahlung der Fördermittel geprüft werden. In Ausnahmefällen, bei denen die SAB entgegen den Angaben der Gemeinde feststellte, dass Förderobjekte außerhalb des Fördergebietes lagen, habe die SAB die Fördermittel zurückgefordert. Gleichwohl schließe sie nicht aus, dass weitere derartige Verstöße vorliegen. Die über eine Schlüssigkeitsprüfung hinausgehende Prüfung der Verwendungsnachweise bliebe der Prüfung nach Abschluss der Gesamtmaßnahme (Fördergebiet) vorbehalten.

Die SAB werde die Fälle prüfen, bei denen Gewerbeflächen als Wohnflächen angegeben und gefördert wurden.

Im Programmjahr 2002 sei der Fördervorschlag von den RP erarbeitet worden. Auf eine Begründung zur Abweichung der Bewilligung von den Anträgen sei in Abstimmung mit dem SMI bewusst verzichtet worden. Im Programmjahr 2003 sei durch SAB und SMI in öffentlichen Veranstaltungen und im Schriftverkehr mit den Kommunen auf die Überzeichnung des Programms hingewiesen und zudem Ablehnungen begründet worden.

## 6 Schlussbemerkungen

Grundstückseigentümer leisten keineswegs per se durch Aufopferung von Eigentum einen Beitrag, sondern gewinnen sogar einen Mehrwert in den Fällen, in denen der Abriss von Gebäuden gefördert wurde, die gar keinen Wert mehr verkörperten, sondern den Verkehrswert der jeweiligen Grundstücke durch ihre bloße Existenz schmälerten.

Besondere Schwierigkeiten mit dem Stadtumbauprogramm als einem Restrukturierungsprogramm dürfen weder vernachlässigt noch überbewertet werden. Insofern anerkennt der SRH das Bemühen des SMI, zukünftig auf eine zielführende Abgrenzung der Rückbaugelände und auf eine zielbezogene Steuerung seitens der Kommunen zu achten. Die geplante Evaluation der Förderung ist zwar wünschenswert. Ihr Ergebnis kann aber nur so aussagekräftig sein, wie sie auf konkreten Zielvorgaben als Grundlage der Bewilligung aufbauen kann, die nach den Feststellungen des SRH bisher fehlen.

**Einzelplan 04:  
Sächsisches Staatsministerium der Finanzen**

**11**

**Modellprojekt Budgetierung eines Finanzamtes**

**Die Budgetierung führte zu keiner stärkeren Selbststeuerung.**

**Der Leistungsvergleich reichte nicht aus, um die Qualität und Wirtschaftlichkeit der Steuerverwaltung entscheidend zu verbessern.**

**Das SMF nutzte die geplanten und im Haushalt veranschlagten Steuereinnahmen bisher nicht für ein Controlling.**

**1 Prüfungsgegenstand**

Das SMF strebt seit Jahren unter dem Schlagwort „Selbststeuerung vor Fremdsteuerung“ in mehreren Pilotprojekten eine Verbesserung der Qualität und Wirtschaftlichkeit der sächsischen Steuerverwaltung an.

Nach dem Leistungsvergleich zwischen den FÄ, der Einführung von Zielvereinbarungen und einer Kosten- und Leistungsrechnung (KLR) sollte mit dem Modellversuch „Budgetierung“ die Verwendung der zugewiesenen Haushaltsmittel in die Verantwortung des FA übergehen (dezentrale Ressourcenverantwortung).

Den Projekten kommt eine erhebliche Bedeutung zu, da die FÄ für die Steuereinnahmen zu sorgen haben und nicht unerhebliche Personalkosten verursachen. Die Personalbedarfsberechnung 2003 des SMF wies einen Bedarf von 6.123,19 VK, die Zuteilung des Personals an die FÄ durch die OFD umfasste nur 5617,9 VK und die tatsächliche Besetzung (01.01.2004) betrug 5.681 VK.

Der SRH hat das Projekt „Budgetierung“ beim FA Mittweida geprüft. Wegen der engen Anbindung des Projekts „Budgetierung“ an den Leistungsvergleich und die KLR wurden diese in die Betrachtungen mit einbezogen.

**2 Prüfungsergebnisse**

**2.1** In der Vergangenheit erfolgte die Steuerung der FÄ überwiegend anhand von statistischen Aufzeichnungen zur Arbeitsmenge. Dabei waren die Steuerungsmöglichkeiten der Vorsteher bei der Organisation und beim Personalbedarf durch Vorgaben des SMF und der OFD eingeschränkt. Ein flexibler Personaleinsatz für die hohe Anzahl der Angestellten wird durch die arbeitsrechtlichen Konsequenzen (Höher- bzw. Herabgruppierung) erschwert. Im Übrigen war wegen der Zuständigkeit der OFD für die personalrechtlichen Verfahren eine Steuerung teilweise nur mittelbar möglich.

Eine für die Steuerung der FÄ geeignete, umfassende Kontrolle, inwieweit die FÄ sachgerechte, also auch qualitativ korrekte Leistungen erbrachten, gab es nicht. Den Vorstehern wie auch der OFD war nur eine manuelle Einzelfallprüfung und damit nur eine

begrenzte Kontrolle möglich. Die Orientierung an der Arbeitsmenge führt, wie unsere jährlichen Prüfungen zeigen, zu Qualitätsverlusten und erheblichen Steuerausfällen.

**Deshalb muss sich die Steuerung der FÄ stärker an der Qualität der Leistungen orientieren. Dies setzt voraus, die Qualität der Leistungen für Zwecke der Steuerung über den Einzelfall hinaus messbar zu machen.**

**Für das SMF, die Vorsteher und die Beschäftigten muss erkennbar sein, ob der gesetzliche Auftrag, die Steuerquellen auszuschöpfen, erreicht wird. Diese Erfolgskontrolle ist für die angestrebte „Selbststeuerung vor Fremdsteuerung“ unerlässlich.**

**2.2** Ziel des Leistungsvergleichs war, die Leistung der FÄ anhand von Kennzahlen abzubilden, diese im Wege des Benchmarkings miteinander zu vergleichen und daraus Rückschlüsse auf die Leistung der FÄ zu ziehen. Der Vergleich sollte eine „künstliche Form des Wettbewerbs“ schaffen und Möglichkeiten der Effizienzsteigerung aufzeigen.

Hierzu wurden vier strategische Zieldimensionen festgelegt. Die Zieldimensionen „Auftragserfüllung“, „Mitarbeiterzufriedenheit“, „Wirtschaftlichkeit“ und „Kundenzufriedenheit“ sind grundsätzlich für einen Leistungsvergleich geeignet.

Das SMF hat es bisher versäumt, den Auftrag der Steuerverwaltung, die dem Staatshaushalt gesetzlich zustehenden Steuereinnahmen zu sichern, in die Konzeption des Leistungsvergleichs aufzunehmen und bei der strategischen Zielbildung zu berücksichtigen. Die dagegen vom SMF vorgetragene Schwierigkeiten bei der Realisierung ergeben sich bei jeder Planung (Prognose). Trotzdem wird regelmäßig nicht darauf verzichtet, für die Steuerung Planzahlen vorzugeben. Auch im Staatshaushalt werden Planzahlen für die erwarteten Steuereinnahmen angesetzt.

**Der SRH fordert die Erarbeitung von Plangrößen für die Ämter, die einen Abgleich mit dem Istergebnis und entsprechende Abweichungsanalysen ermöglichen. Für die Verwaltung sollten keine größeren Planungsschwierigkeiten als bei der Wirtschaft gegeben sein.**

**2.3** Um die Zielerfüllung messen zu können, wurden Kennzahlen erarbeitet. Für den Bereich der Veranlagung hat man u. a. die Kennzahlen „Abweichungsquote“ und „durchschnittliches Mehrergebnis“ geschaffen. Dem liegt zugrunde, dass die beim FA eingehenden Steuererklärungen - summarisch betrachtet - unrichtig sind, da das komplizierte Steuerrecht vom Steuerbürger unter Umständen falsch interpretiert werden kann.

Die Fehler sind bei der Bearbeitung der Steuererklärungen zu korrigieren und die Abweichungsbeträge gesondert in den Festsetzungsspeicher einzugeben. Dabei ergeben sich Mehr- oder Minderergebnisse.

**Der SRH begrüßt die Erfassung des finanziellen Ergebnisses als Indikator zur Bewertung der Arbeitsqualität.**

Diese monetäre Betrachtungsweise der Arbeitsleistung fehlt in vielen Bereichen des FA vollständig. Zur Steuerung der FÄ sollten für alle Bereiche des FA Kennzahlen entwickelt werden, um den gesetzlichen Auftrag, die Steuerquellen auszuschöpfen und die Steuergerechtigkeit zu verwirklichen, erfüllen zu können.

**Das finanzielle Ergebnis der Bearbeitung sollte zur Steuerung, wo immer möglich, genutzt werden.**

Bisher wird nur ein durchschnittliches Mehrergebnis für ganze Arbeitseinheiten, so z. B. für einen Veranlagungsteilbezirk, gemessen. Obwohl die Daten auch für den einzelnen Mitarbeiter maschinell zu ermitteln wären, verbietet nach Angaben des SMF die derzeitige Dienstvereinbarung mit dem Hauptpersonalrat eine Auswertung. Das SMF sollte diesbezüglich neu mit dem Hauptpersonalrat verhandeln.

Der SRH hält diese Beschränkung im Hinblick auf eine ergebnisorientierte Steuerung für nicht tragbar. Er hält eine spezifizierte Leistungserfassung für jeden Mitarbeiter für unabdingbar, da diese Daten die Grundlage einer qualitätsorientierten Steuerung liefern. Die Frage, wem die Daten zur Steuerung zugänglich gemacht werden müssen, ist davon zu trennen. Für die gewünschte Selbststeuerung sollten die eigenen Daten den Mitarbeitern zur Orientierung an Mittelwerten oder auch Spitzenwerten nicht vorenthalten werden. Dafür sollten die Leistungskennzahlen zur Selbststeuerung mitarbeiterbezogen ermittelt werden.

Abweichungsquote und durchschnittliches Mehrergebnis lassen einen Vergleich des Qualitätsstandards der Bearbeiter und eine Steuerung zu besserer Qualität zu. Die bisher erzielten Werte beruhen nur auf einer an der Quantität und nicht an der Qualität gemessenen Arbeitsweise. Diese wurden in die Zielvereinbarungen mit den Ämtern übernommen. Eine Überprüfung des zugrunde liegenden Qualitätsstandards hat die OFD bisher nicht vorgenommen. Die tatsächliche Arbeitsqualität wurde so nicht bestimmt.

**Der SRH hält es für unabdingbar, dass die OFD die Bearbeitungsqualität repräsentativ prüft und daraus Richtwerte gewinnt, um eine Justierung der Qualitätskennzahlen vorzunehmen.**

**Andernfalls besteht die Gefahr, dass die Zielvereinbarungen zu den beiden Kennzahlen Qualitätsdefizite festschreiben und Steuerausfälle vorzeichnen.**

Problematisch erscheint die teilweise in Sachsen (Verfahrensvariante „RABEA“) praktizierte Ersterfassung und Durchführung der notwendigen Korrekturen durch denselben Bearbeiter. Die notwendige Korrektur eigener Angabefehler ergibt ein Mehrergebnis.

**Die Datenerfassung der Erklärung sollte grundsätzlich nicht durch denselben Bearbeiter erfolgen.**

Die Kennzahlen „Mehrergebnis“ und „Abweichungsquote“ bilden bisher nur einen Teil des Leistungsspektrums ab. Bei den sonstigen Teilbezirken werden nicht einmal die umsatz- oder gewerbesteuerlichen Auswirkungen der Bearbeitung aufgezeichnet.

**Das SMF muss die Erfassung der Mehr- und Minderergebnisse als Information für die Bearbeitungsqualität weiter ausdehnen. Die Bearbeiter sollten in den Mehrergebnissen den Wert ihrer tatsächlichen Leistung erkennen können.**

Die Zielvereinbarungen zu Abweichungsquoten und durchschnittlichem Mehrergebnis lassen die Möglichkeit offen, die Zielkorridore auch durch eine Minderung der Arbeitsqualität einzuhalten. Durch den Verzicht auf die Beanstandung der Fälle mit geringem Mehrergebnis wurde die Abweichungsquote zwar gesenkt, doch die Kennzahl „Durchschnittliches Mehrergebnis“ entsprechend verbessert.



Der SRH hält es daher für erforderlich, das finanzielle Gesamtergebnis zu kontrollieren. Wenn schon - wie es die Steuerverwaltung im Projekt selbst unterstellt - das relative Mehrergebnis und das Mehrergebnis pro Einzelfall als Kriterium für die Leistung und die Bearbeitungsqualität dienen können, dann gilt das umso mehr für das gesamte finanzielle Ergebnis einer Arbeitseinheit oder eines Bearbeiters.

**Die Kennzahlen für die Leistung der Bearbeiter müssen um den Wert des finanziellen Gesamtergebnisses ergänzt werden. Die Gewichtung dieser Kennzahl im Verhältnis zur Einhaltung der quantitativen Erledigungskennzahlen muss das Bekenntnis der Steuerverwaltung zu einer qualitativ hochwertigen Arbeit erkennen lassen.**

**2.4** Für den Bereich der Veranlagung werden als Kennzahlen beispielsweise die benötigte Zeit und die Kosten pro Einkommensteuerbescheid oder bei der Vollstreckungsstelle pro erledigte Rückstandsanzeige ermittelt. Es werden auf diese Weise lediglich die Produktkosten ermittelt. Die Wirtschaftlichkeit kann nur ermittelt werden, wenn auch die Produkte in Geld bewertet werden. Das SMF muss daher nicht nur die Produktionsfaktoren monetär als Kosten bewerten, sondern muss auch den erstellten Produkten, z. B. den Steuerbescheiden, einen Ertrag in Geldeswert beimessen. Dieser Ertrag beispielsweise eines Steuerbescheides kann aus dem erzielten Mehrergebnis bestimmt werden.

**Eine Relation der Erträge zu den Kosten einer Arbeitseinheit würde dem Begriff der Wirtschaftlichkeit besser gerecht.**

**Die bisher definierten Kennzahlen zur Wirtschaftlichkeit sind für eine qualitätsorientierte Steuerung des FA nicht geeignet. Durch die Berücksichtigung des Mehrergebnisses muss eine über Kostensenkungen hinausgehende Steuerung angestrebt werden. Das Programm des FA darf sich nicht auf das Kostensenken beschränken, sondern im Vordergrund muss das Ausschöpfen der Steuerquellen stehen.**

**2.5** Der für die KLR entwickelte Kontenplan definierte zwar die vier Kostenartenblöcke: Personalkosten, Materialkosten, sog. Infrastrukturbetriebskosten und kalkulatorische Kosten. In die tatsächlich praktizierte KLR der FÄ wurden aber nicht sämtliche anfallenden Kosten einbezogen. Eine KLR, die einen wesentlichen Teil der Kosten ausklammert, kann den ihr zugeordneten Zweck nicht erfüllen. Die Kennzahlen zur Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns vermitteln so ein falsches Bild.

Die Kostenstellen des FA wurden nach organisatorischen Gesichtspunkten gebildet und nach Funktionsbereichen untergliedert. Der fehlende Ansatz bestimmter Kosten setzte sich in der Kostenstellenrechnung fort.

Darüber hinaus wurden die Kosten nicht genau ermittelt. Die Personalkosten stellen den größten Kostenblock in der KLR dar. Doch werden nicht die tatsächlichen Personalkosten des Amtes angesetzt, da dies nach Ansicht der Verwaltung aus Gründen des Datenschutzes nicht zulässig gewesen wäre.

**Der SRH fordert die vollständige Einbeziehung der tatsächlichen Kosten in die KLR.**

Die eingeführte KLR umfasst eine Kostenträgerrechnung, aus der sich die Stückkosten des Produktes ergeben. Diese Produktkosten sind dann am geringsten, wenn der Bearbeiter nur die Zeit für die Umsetzung der Steuererklärung in einen maschinellen Be-

scheid (mechanische Bearbeitung, Datenerfassung) aufwendet. Sobald der Bearbeiter aber auch eine materielle Bearbeitungsleistung erbringt, ergeben sich höhere Produktkosten. Es ist zu befürchten, dass die Ermittlung dieser durchschnittlichen Produktkosten eine auf Kostensenkung, nicht aber eine an der Qualität orientierte Steuerung des FA befördert. Die Kostenermittlung basiert zudem auf manuellen Aufzeichnungen, die Ungenauigkeiten nicht ausschließen lassen, einen nicht vertretbaren Aufwand bereiten und keine steuerungsrelevanten Erkenntnisse liefern.

### **Die Kostenträgerrechnung in dieser Form sollte aufgegeben werden.**

**2.6** Die verwendete Excel-Lösung zur Erstellung der Berichte ist unübersichtlich und nur schwer nachvollziehbar. Das Berichtssystem zum Leistungsvergleich und der KLR kann in der vorliegenden Form seinen Zweck als Teil eines Managementinformationssystems nicht erfüllen. Die KLR soll die Steuerung eines FA ermöglichen, welche wiederum nur - wie vom NSM zu Recht gefordert - unter der weiteren Voraussetzung einer dezentralen Ressourcenverantwortung effizient möglich ist. Zur Gewinnung sämtlicher steuerungsrelevanter Informationen ist daher die Abbildung sämtlicher Kosten, also der durch die finanzamtliche Leistungserbringung verursachten Wertverzehre, in einer Kostenartenrechnung geboten. Im Hinblick auf das Organisationsziel der dezentralen Ressourcenverantwortung wird es zudem erforderlich sein, dass das FA in die Lage versetzt wird, diese Kosten zu beeinflussen. Die bisherige Berichtsform entspricht diesen Anforderungen nicht.

### **Die Berichtsform ist zu verbessern.**

**2.7** Der als „outputorientiert“ bezeichnete Ansatz zur Ermittlung eines Budgets stellt keine wesentliche Verbesserung gegenüber der früheren, inputorientierten Ermittlung der erforderlichen Haushaltsmittel dar. Mit dem aufgestellten Produkthaushalt lassen sich bestenfalls Kosteneinsparungen messen. Kosteneinsparungen allein belegen aber nicht die Effizienz der Steuerverwaltung. Die auf den Produkthaushalt gestützte Bewirtschaftung des FA ist nicht geeignet, einen auf die Qualität orientierten Steuerungserfolg zu fördern. Insoweit lässt sich der Personal- und Sachaufwand für die Bewirtschaftung mittels Produkthaushalt nicht rechtfertigen.

Das Modellprojekt ließ die grundsätzlichen Fragen hinsichtlich des Personalbedarfs, der Qualifikation des Personals, des Einsatzes von Beamten oder Angestellten usw. insgesamt offen. Insoweit war es nur im Modellprojekt möglich, von Personaleinsparungen auszugehen, die flächendeckend so nicht umzusetzen wären.

Das vorrangige Ziel sollte nach unserer Ansicht nicht im Abbau des Personals bestehen, sondern in der effizienten Nutzung des Humankapitals. Das an der einen Stelle nicht mehr benötigte Personal muss an anderer Stelle ertragbringend eingesetzt werden.

Der SRH legt der Steuerverwaltung nahe, eine Strategie der qualitativen Leistungssteigerung zu verfolgen. Dabei muss sich der Erfolg der neuen Steuerung am Anstieg der Steuereinnahmen durch eine qualitätsorientierte Bearbeitung messen lassen. Dem gegenüber sollte eine Effizienzdividende aufgrund von Kosteneinsparungen vernachlässigbar sein. Die für 2002 ausgewiesene managementbedingte Einsparung betrug 12.477,04 € und beruhte vornehmlich auf der zeitweiligen Nichtbesetzung von Personalstellen, z. B. infolge von Krankheit.

**Die Budgetierung leistete in der Form des Modellprojektes keinen Beitrag zu einer stärkeren Selbststeuerung, mit dem Ziel einer verbesserten qualitativen Leistung eines FA.**

### **3 Folgerungen**

Der SRH unterstützt die Bestrebungen, die FÄ moderner zu steuern. Der bisher erreichte Stand kann nicht zufrieden stellen. Es sind erhebliche Änderungen erforderlich:

**3.1** Die Steuerung der FÄ muss vorrangig qualitätsorientiert erfolgen.

**3.2** Das mit der Einführung des Leistungsvergleichs für den Bereich der Veranlagung erstmalige Bekenntnis der Verwaltung, dass die Bearbeiter eines FA ein finanzielles Ergebnis erwirtschaften und auch erwirtschaften sollen, muss auf alle Bereiche übertragen werden.

**3.3** Die Verwaltung sollte auch in der Lage sein, Planzahlen für die Ämter zu erarbeiten.

Ein kontinuierlicher Plan-Ist-Vergleich sollte rechtzeitig auf Defizite aufmerksam machen.

**3.4** Die eingeführte KLR muss künftig alle Kosten erfassen. Alle Kosten müssen mindestens im Verrechnungswege den Ämtern transparent gemacht werden.

**3.5** Die bisherige Ermittlung von durchschnittlichen Produktkosten im Rahmen der KLR sollte aufgegeben werden. Der SRH erachtet im Sinne der gewünschten Selbststeuerung eine Art „Profitcenterrechnung“ für am besten geeignet, um Steuerungseffekte in Richtung höherer Qualität und damit einhergehend der Ausschöpfung der Steuerquellen zu erzielen.

**3.6** Die Budgetierung sollte nicht in der gehandhabten Form fortgesetzt werden.

### **4 Stellungnahme des Ministeriums**

Es sei vorgesehen, die Zieldimensionen des Leistungsvergleichs zwischen FÄ in allen Aufgabenbereichen des FA einzuführen. Dabei fänden stets auch monetäre Gesichtspunkte Berücksichtigung.

Die Einbeziehung einer Plangröße zum Steueraufkommen eigne sich nicht für eine Qualitätsmessung (mangelnde Steuerrelevanz, kaum Einflussmöglichkeiten des FA etc.).

Das Fachkonzept Kostenrechnung des NSM-Rahmenhandbuchs gehe von einer Vollkostenrechnung mit (soweit möglich) Istkosten aus. Für die beim Leistungsvergleich zwischen FÄ eingesetzte KLR, die unter Kostengesichtspunkten zunächst auf Excel-Basis umgesetzt wurde, werde die Einbeziehung aller Kosten abgelehnt. Die Ermittlung von steuerungsrelevanten Vergleichswerten sei bereits jetzt möglich.

Die Ermittlung durchschnittlicher Produktkosten werde zur sachgerechten Beurteilung der Effizienz einzelner Arbeitsbereiche des FA - auch im Hinblick auf den geringen manuellen Erfassungsaufwand (1 bis 2 Minuten pro Tag und Bearbeiter) - beibehalten

werden. Eine „Profitcenterrechnung“ sei nur dann möglich, wenn Produkterlöse im Sinne des NSM-Rahmenhandbuchs erzielt werden. Bei FÄ handele es sich jedoch um reine Budgeterlöse.

Aufgrund der geltenden Bestimmungen werde eine Budgetierung im FA Mittweida nur nach einer Anpassung an die Regelungen des NSM-Rahmenhandbuchs fortgesetzt werden.

## **5** Schlussbemerkung

Der SRH bleibt bei seinen Feststellungen und Folgerungen. Die Finanzverwaltung hat in erster Linie die Aufgabe, dem Staat die finanziellen Mittel für den Staatshaushalt zu beschaffen. Insoweit muss auch der Erfolg der Verwaltung in erster Linie am finanziellen Ergebnis gemessen werden.

**Die Arbeitsweise der Umsatzsteuersonderprüfung ist nach wie vor mangelhaft und wirkt nicht präventiv gegen Umsatzsteuerbetrügereien.**

**Allein die untersuchten Fälle bargen ein Steuerausfallrisiko von mehreren Millionen Euro.**

**Die Leistungsmessung bei der Umsatzsteuersonderprüfung darf nicht weiter an Ergebnissen erfolgen, die kein Geld in die Staatskasse bringen.**

**Der SRH fordert die Steuerverwaltung auf, auch bei den vom SRH nicht geprüften Finanzämtern eine Erfolgskontrolle vorzunehmen.**

### 1 Prüfungsgegenstand

**1.1** Der sächsische Staatshaushalt wird zu rd. 38 % aus der Umsatzsteuer finanziert.

Die Umsatzsteuer besteuert den Verbrauch von Gütern und Dienstleistungen. Ihr Aufkommen ist daher vom Bruttoinlandsprodukt abhängig. Obwohl das Bruttoinlandsprodukt von 2003 auf 2004 in Sachsen um 2,4 % stieg, sank das Umsatzsteueraufkommen von 4,9 auf 4,7 Mrd. €.

**1.2** Deshalb setzt das SMF nach eigenem Bekunden im Bundesdurchschnitt die meisten Umsatzsteuersonderprüfer ein. Deren Arbeitsweise hatte der SRH bereits in den Jahren 1998/1999 untersucht und die zu wenig zielgerichtete Fallauswahl, die mangelhafte Prüfungsvorbereitung, die unzureichende Gründlichkeit der Prüfungshandlungen, die weitgehend fehlende Betreuung der Prüfer durch die Sachgebietsleiter und die überhöhte Aufschreibung der Prüfermehrergebnisse beanstandet<sup>1</sup>.

Durch die Kontrollprüfung 2004/2005 verschaffte sich der SRH bei drei FÄ ein aktuelles Bild darüber, ob und inwieweit sich die Arbeitsweise und Leistung der Umsatzsteuersonderprüfung gegenüber den damaligen örtlichen Erhebungen verbessert hatte. Die Erhebungen erstreckten sich auf eine Stichprobe von 345 Prüfungsfällen.

### 2 Prüfungsergebnisse

**2.1** Zur Prüfung kommt ein Steuerfall nur dann, wenn ihn der FA-Innendienst (z. B. Umsatzsteuervoranmeldestelle, Veranlagungsstelle) schriftlich meldet. Das Meldewesen wird durch Prüfhinweise unterstützt, die für bestimmte Fallkonstellationen in der Steuersoftware der FÄ vorprogrammiert sind, aber vom Innendienst personell bearbeitet werden müssen. Nur wenige der insgesamt 435 Fallkonstellationen enthalten den ausdrücklichen Vorschlag, den Steuerfall der Prüfstelle zu melden. Ob eine Meldung an

---

<sup>1</sup> Jahresbericht 1999 des SRH, Beitrag Nr. 12.

die Umsatzsteuersonderprüfung zweckmäßig ist, muss der Bearbeiter im Innendienst somit im jeweiligen Einzelfall unter umfassender Aktenauswertung beurteilen. Letztlich blieb das automatisierte Prüfhinweisverfahren so wirkungslos, dass in den vom SRH eingesehenen Fällen kein einziger Hinweis aussagekräftig genug war, eine Umsatzsteuerprüfung zu veranlassen.

Bemerkenswerterweise hatte sogar die Währungsumstellung auf „Euro“ in die verwendeten Programme noch nicht gänzlich Einzug gehalten. Denn einige der ausgegebenen Prüfvorschläge lauteten noch auf „Deutsche Mark“.

**Die von der Steuerverwaltung bisher eingesetzten EDV-Programme waren ungeeignet, um die prüfungsbedürftigen Steuerfälle möglichst zielgenau entdecken zu können.**

Bei den Erhebungen setzte der SRH zur Analyse der im Finanzrechenzentrum gespeicherten Daten eine selbst erstellte MS-ACCESS-Datenbank ein. Mit deren Hilfe ließen sich bereits einfache Datenverknüpfungen vornehmen, die z. B. prüfungsbedürftige Steuerfälle im Gaststättengewerbe oder bei innergemeinschaftlichen Lieferungen aufzeigten. So fiel uns auf, dass 647 der 913 Bewirtungsunternehmen ihre Umsätze in z. T. erheblicher Größenordnung lediglich mit dem Steuersatz von 7 %, anstatt mit 16 % versteuerten. Unschlüssig daran war, dass die ermäßigte Versteuerung auch von herkömmlichen Gastwirtschaften (In-Haus-Verzehr) angewendet wurde, obwohl sie nur für den Außer-Haus-Verzehr sowie für den privaten Lebensmittelverbrauch des Gastwirts zulässig ist.

**Allein bei den drei geprüften FÄ waren im Gastronomiesektor bezüglich der anzuwendenden Steuersätze Steuerrisikopotenziale von rd. 1,7 Mio. € feststellbar.**

Das Aufspüren dieser risikobehafteten und daher prüfungsbedürftigen Steuerfälle wäre der Steuerverwaltung leichter gefallen, wenn sie ein treffsicheres, auf IT gestütztes Risikomanagementsystem hätte einsetzen können. Nach eigenem Bekunden der Steuerverwaltung werde ein solches derzeit für den bundesweiten Einsatz entwickelt und erst ab 2006 verfügbar sein. Im Anschluss an die Erhebungen des SRH hat die OFD Chemnitz am 03.05.2005 für das Jahr 2005 mit Blick auf die verzögerte Verfügbarkeit der Bundeslösung den Arbeitsschwerpunkt „Branchenprüfung“ festgelegt. Derzeit wird geprüft, ob eine Software aus Mecklenburg-Vorpommern übernommen werden kann.

**Die Prüfung des SRH hat gezeigt, dass die Steuerverwaltung dringend ein Risikomanagementsystem braucht, welches die Risiken von Umsatzsteuerausfällen aufzeigt und die Auswahl der Prüfungsfälle verbessert. Sachsen muss die eigenen Bemühungen ergebnisorientiert intensivieren.**

Im Übrigen waren die für die Fallauswahl letztlich zuständigen Hauptsachgebietsleiter „Umsatzsteuer“ durchaus bestrebt, vornehmlich die Steuerfälle auszuwählen, deren Prüfung zu einem Mehrergebnis führte. Bei der Umsatzsteuer war jedoch die Besonderheit feststellbar, dass nicht jedes Mehrergebnis zwangsläufig zu einer Mehreinnahme für den Staatshaushalt führte. So wies ein Prüfer für seinen Fall ein Mehrergebnis von 364 T€ aus, das auf der Versagung des Vorsteuerabzugs für das Jahr 2001 beruhte. Gleichzeitig stellte der Prüfer fest, dass der Vorsteuerabzug in gleicher Höhe rückwirkend für das Jahr 2000 zu gewähren war. Letzteres zeichnete er aber nicht als Minderergebnis auf. Infolgedessen signalisierte die Mehrergebnisstatistik einen Erfolg, der tatsächlich nur ein „Verschiebeergebnis“ vom einen in den anderen Besteuerungszeitraum war.

Insgesamt waren in den vom SRH durchgesehenen Steuerakten 2,3 Mio. € (zwei Drittel aller aufgezeichneten Mehrergebnisse) auf Verschiebungen oder Rückforderungen gegen zahlungsunfähige (insolvente) Unternehmen zurückzuführen. Das lag daran, dass die für die Mehrergebnisstatistik geltenden bundeseinheitlichen Regelungen bewusst den Ausweis von Verschiebeergebnissen in Kauf nahmen und solche Ergebnisse für die Prüfer mit verhältnismäßig geringem Prüfaufwand erzielbar waren. Somit zeichnete die Mehrergebnisstatistik ein erfolgreiches Leistungsbild, das so nicht bestand.

**Der SRH fordert die Verwaltung auf, die unechten Mehrergebnisse (Verschiebeergebnisse, Insolvenzfälle) in einer gesonderten Statistik getrennt von den „echten“ zu erfassen.**

Erschwerend kommt hinzu, dass in aller Regel dem Fiskus ein Zinsschaden entsteht, der beim Steuerpflichtigen nach derzeitiger Rechtslage nicht geltend gemacht werden kann.

**Das SMF muss Maßnahmen ergreifen, die diesem Missstand abhelfen.**

**2.2** Auf unsere 1999 geäußerte Kritik bezüglich der Arbeitsweise hatte die OFD Chemnitz die Prüfer angewiesen, ihre Prüfungsvorbereitung für den Außendienst dem Sachgebietsleiter zur Genehmigung vorzulegen. Die OFD bot hierfür auch eine formularmäßige Unterstützung an, die den Prüfern durch eine strukturierte Gedankenführung erleichterte, Eintragungen zu den grundsätzlichen Unternehmensdaten zu machen. Zwar füllten die Prüfer dieses Formular regelmäßig in Kurzform aus, doch ließen sie die Prüfungsvorbereitung in den meisten Fällen damit bewenden. In kaum einem Fall gab die Prüfungsvorbereitung tatsächlich Auskunft darüber, welche Prüfungshandlungen der Prüfer plante. Wenn überhaupt Aussagen vorhanden waren, so grenzten sie allenfalls aus, was nicht zu prüfen war.

Die Sachgebietsleiter tolerierten diese Verfahrensweise und zeichneten die Prüfungsvorbereitungsbögen ab. Die Sachgebietsleiter können zwar für sich in Anspruch nehmen, dass sie überwiegend zu ihrem Arbeitsgebiet mit zusätzlichen Aufgaben belastet waren und teilweise ohne eigene Prüfungserfahrung mit der Aufgabe betraut wurden. Die praktizierte Verfahrensweise stellt nicht sicher, dass ein Sachgebietsleiter erkennen kann, ob ein Prüfer die Probleme des Falles erkannt hat und damit die notwendigen Prüfungshandlungen durchführt. Damit kann er auch die Wirtschaftlichkeit eines Prüferinsatzes nicht feststellen und unwirtschaftliche Außendienste nicht verhindern. So kam es auch zu Außenprüfungen, die nach Aktenlage lediglich Prüfungshandlungen umfassten, die auch vom Innendienst hätten durchgeführt werden können.

**Die OFD muss die Erfordernisse der Prüfungsvorbereitung weiter konkretisieren und die Sachgebietsleiter auf Einhaltung der Vorgaben verpflichten. Hierzu muss sie aber auch die Belastung der zuständigen Sachgebietsleiter überprüfen und die Anzahl der Sachgebietsleiter ggf. abweichend vom bundeseinheitlichen Muster für die Personalbedarfsberechnung erhöhen.**

**2.3** Wie bei mangelhafter Prüfungsvorbereitung zu erwarten war, beachteten die Prüfer das bundeseinheitliche Prüferhandbuch zu wenig. Die obligatorischen Aktenvermerke über die Ortsbesichtigung beim Unternehmen oder die zwingend notwendigen Feststellungen zur Form und Wahrnehmung der Aufzeichnungs- und Buchführungspflichten des Unternehmens wurden nur in wenigen Ausnahmefällen in den Handakten vorgefunden. So stellte ein Prüfer zwar Differenzen zwischen den Buchungen auf Bank und Kasse sowie den Werten der eingereichten Voranmeldungen fest, doch traf er keine Feststellungen zur Ursache der abweichenden Werte in den Voranmeldungen. Da-

mit blieb auch unklar, ob es sich um einen grundsätzlichen Mangel handelte, der sich in weiteren fehlerhaften Steueranmeldungen auswirken konnte.

### **Die OFD muss die Einhaltung der Vorgaben des Prüferhandbuchs durchsetzen.**

Sehr häufig war eine zu schematische Belegprüfung festzustellen. Die durch das Prüferhandbuch aufgetragene Kontrolle, ob der Unternehmer seine gebuchten Geschäftsvorfälle auch tatsächlich in der dargestellten Weise abgewickelt hat, erfüllten die Prüfer in viel zu geringem Umfang.

Zum einen wurde beispielsweise der Kontrolle der Kasseneinnahmen durch die Prüfer zu wenig Bedeutung beigemessen. So beanstandete ein Prüfer bei einem Gastronomen zwar das teilweise Fehlen von Kassensbons, doch die Art der Kassenführung konnte der Handakte nicht entnommen werden. Die von der OFD für Kassenprüfungen bereitgestellten Checklisten ließen die Prüfer meist ungenutzt.

Zum anderen war diese schematische Abarbeitung insbesondere in großen Fällen problematisch, weil nur durch die intensive Überprüfung des tatsächlichen Waren- und Geldverkehrs bestimmte umsatzsteuerliche Betrugsmodelle aufgedeckt werden können. So beschränkte sich der Prüfer bei einer Lieferung von 75 Fahrzeugen, die letztlich nach Italien gelangt sein sollen, mit der stichprobenhaften Prüfung nur hinsichtlich eines einzigen Fahrzeuges, obwohl gewichtige Indizien für das Vorliegen von Steuerbetrug durch ein sog. Karussellgeschäft sprachen.

Dass die Bedrohung allein durch solche Modelle beträchtlich ist, zeigte sich aus dem Umstand, dass der SRH bei seinen stichprobenhaften Untersuchungen neben dem bereits genannten zwei weitere Steuerfälle mit entsprechenden Verdachtsmerkmalen fand. In diesen Fällen hatten die betreffenden FÄ zwar bereits Prüfungsmaßnahmen eingeleitet, die aber völlig unzulänglich geblieben waren. Bei einer Firma, die innergemeinschaftliche Dreiecksgeschäfte im Gesamtvolumen von rd. 94 Mio. € tätigte, ermittelte seit Frühjahr 2001 die Steuerfahndung. Bei Abschluss unserer Erhebungen im Frühjahr 2005 lag noch kein Ergebnis vor. Das FA bezahlte aufgrund der Ergebnisse einer stichprobenhaften Prüfung sogar die geltend gemachten Vorsteuervergütungsansprüche von insgesamt rd. 163 T€ aus, obwohl die Prüfung zu keiner restlosen Klärung der Begründetheit der Erstattungen geführt hatte.

In einem anderen Fall, einer Kfz-Handelsfirma, hatte die Prüfung u. a. ergeben, dass die Firma die Lieferung von elf Pkw im Warenwert von rd. 108 T€ nach Italien nicht in den Umsatzsteuervoranmeldungen erklärt und nicht alle Nachweise für die Steuerfreiheit erbracht hatte. Dennoch sah der Prüfer von einer Beanstandung ab, sodass 16 T€ Steuer- und Zinsausfälle eintraten. Unverständlich blieb auch, warum der Prüfer nicht den Verbleib von 189 weiteren Pkw mit einer steuerlichen Auswirkung von rd. 172 T€ klärte, welche die Firma an ein verbundenes Unternehmen überführt hatte. Den Klärungsbedarf unterstrich, dass eine Prüfung eines weiteren Unternehmens des Firmenverbundes nach den Angaben der italienischen Steuerbehörden Lieferpartner italienischer Betrugsfirmen war. Gerade bei den Steuerfällen mit Betrugsverdacht zeigte sich also, dass die Umsatzsteuersonderprüfungsstellen große Schwierigkeiten mit der Ermittlung der Besteuerungsgrundlagen und ihrer verständigen Würdigung hatten.

**Die Umsatzsteuersonderprüfung zeigte sich bei einer ihrer Hauptaufgaben, der genauen und umfassenden Aufklärung der Steuerfälle mit Betrugsverdacht (Karussellgeschäfte), überfordert.**



Häufige Begründung für schematische und nicht genügend tiefgehende Prüfungen war der statistische Druck mit rd. 70 Prüfungen pro Jahr.

Die dringend notwendige Betreuung der Prüfer durch die Sachgebietsleiter fand hier weitgehend nicht statt. Die Bekämpfung von Umsatzsteuerbetrugsmodellen kann durch die bisherige Form der Prüfungen nicht erfolgreich sein.

Die OFD muss zur Sicherstellung des Umsatzsteueraufkommens und der dafür notwendigen wirksamen Bekämpfung des Umsatzsteuerbetruges die Maßstäbe für die Leistungsmessung bei der Umsatzsteuersonderprüfung verändern.

**Nicht mehr die Anzahl der Prüfungen sollte künftig in die Vergleichsstatistiken einfließen, sondern - wie oben dargestellt - in erster Linie die Mehrergebnisse, die Geld in die Staatskasse bringen. Die sinnvolle Arbeitsauslastung der Prüfer kann bei den unterschiedlichen Fallkonstellationen nur durch eine Selbststeuerung der Prüfer und durch die Sachgebietsleiter beurteilt werden.**

Um von den bisher zu schematischen Prüfungen abzukommen, muss die OFD die strenge Einhaltung der Prüfungsstandards des Prüfungshandbuches durchsetzen. Zudem erscheint für die Prüfer auch ein Schulungsbedarf hinsichtlich der Prüfungsmethodik erforderlich.

In einigen Fällen waren die sich aus den Prüferhandakten ergebenden Mängel der Außenprüfung so groß, dass sich Zweifel an der ausreichenden Qualifikation der Prüfer ergaben. Bei einem derart wichtigen Arbeitsgebiet, in dem auch der unmittelbare Kontakt zu den Steuerpflichtigen wie den Beratern besteht, muss die Qualifikation der Amtsträger aber über jeden Zweifel erhaben sein. Der SRH begrüßt, dass nunmehr für die Sachgebietsleiter allgemeine Schulungen zu Führungsaufgaben durchgeführt werden.

**Die OFD muss eine hohe fachliche Qualifikation der bei der Umsatzsteuersonderprüfung eingesetzten Bearbeiter sicherstellen. Nicht ausreichend qualifizierte Bearbeiter dürfen nicht mehr im Außendienst tätig werden.**

**SMF und die OFD müssen den Erfolg der vertieften Ausbildung anhand der Prüferleistung kontrollieren.**

### 3 Folgerungen

**3.1** Die derzeitige Praxis bei der Fallauswahl und die Arbeitsweise der Umsatzsteuersonderprüfung stellt die Erhebung der Umsatzsteuer als für den Haushalt wichtigster Steuereinnahme nicht ausreichend sicher. Eine ausreichende Präventionswirkung kann durch mangelhafte Prüfungen nicht erreicht werden.

**3.2** Für die Umsatzsteuersonderprüfung gibt es genügend prüfungsbedürftige, ergiebige Steuerfälle. Die Steuerverwaltung muss aber die Fallauswahl verbessern.

**3.3** Die bisherigen Regelungen für den Ausweis der Mehrergebnisse haben zu einer Selbsttäuschung der Steuerverwaltung über die Effektivität der Umsatzsteuersonderprüfung geführt. Die Steuerverwaltung muss Vorschläge unterbreiten, um Fehlsteuerungen aufgrund der Bundesstatistik zu vermeiden.

**3.4** Zur Vermeidung fortgesetzter Fehlsteuerungen und Einführung einer Selbststeuerung müssen das SMF, die OFD Chemnitz und die Amtsvorsteher bei der Messung der Prüferleistung künftig der erzielten tatsächlichen Mehrsteuer klar Vorrang vor anderen Leistungsparametern einräumen.

**3.5** Zur Förderung der Selbststeuerung der Prüferkräfte regen wir an, die leistungsbezogenen Elemente des Besoldungsrechts künftig weitaus intensiver zu nutzen.

#### **4** Stellungnahme des Ministeriums

**4.1** Die FÄ würden bereits bisher bei der Fallauswahl durch Prüferhinweise unterstützt. Die Einführung von technischen Risikomanagementsystemen, die diese Fallauswahl verbessern, sei zeitnah geplant. Zudem würden die Anforderungen an eine planvolle Prüfungsvorbereitung weiter konkretisiert.

**4.2** „Unechte“ Mehrergebnisse ließen sich nicht vermeiden. Die getrennte Erfassung ermögliche eine bessere Beurteilung der Prüfungserfolge. Die sächsische Steuerverwaltung habe im Projekt „Leistungsvergleich zwischen Finanzämtern“ beantragt, die entsprechenden Kennzahlen zur Trennung der Mehrergebnisse in „echte“ und „unechte“ für alle sieben beteiligten Länder einzuführen.

**4.3** Im Rahmen des neuen Konzepts für die Durchführung von Geschäftsprüfungen in den FÄ werde künftig auch die fachliche Leitungsverantwortung der Sachgebietsleiter „Umsatzsteuer“ überprüft.

**4.4** Den FÄ stünden Mittel für die Vergabe von Leistungselementen wie Leistungsprämien und Leistungsstufen zur Verfügung. Diese würden von den FÄ auch genutzt.

#### **5** Schlussbemerkung

Das SMF sollte zur Vermeidung weiterer Fehlsteuerung die getrennte Aufzeichnung „echter“ und „unechter“ Mehrergebnisse nicht erst vom Erreichen eines Konsenses mit anderen Ländern abhängig machen. Wie das Beispiel eines anderen Landes zeigt, ist die getrennte Aufzeichnung zur effektiveren Steuerung möglich.

**Einzelplan 5:  
Sächsisches Staatsministerium für Kultus**

**Mittelschulen**

**13**

**Zurückgehende Lehrerzahlen führten nicht zur Verringerung der Anrechnungs-, Freistellungs- und Ermäßigungsstunden für Lehrkräfte.**

**1** Prüfungsgegenstand

Lehrkräfte erhalten Anrechnungs- und Freistellungsstunden für die Wahrnehmung besonderer Tätigkeiten und Funktionen im Schulbereich sowie Ermäßigungen aus personenbezogenen Gründen (A/F/E). Für den Bereich der Mittelschulen hat der SRH dies für das Schuljahr 2003/2004 geprüft. Der Ergänzungsbereich (Lehrerwochenstunden außerhalb des Grundbereiches) wurde in die Prüfung einbezogen.

**2** Prüfungsergebnisse und Folgerungen

**2.1** Obwohl sich die Anzahl der Vollzeitlehrkräfte vom Schuljahr 1999/2000 bis 2003/2004 um 18 % (Schülerrückgang 28 %) verringerte, nahmen die A/F/E-Stunden an Mittelschulen lediglich um rd. 0,9 % ab, nämlich von 27.035 auf 26.803 Stunden, d. h. sie stiegen damit je Vollzeitlehrkraft um 20 %. Dieser Anstieg wurde vom Ministerium mit neuen und erweiterten Aufgaben, wie Lehrplanreform, Fachberaterbestellung und Änderung des Sächsischen Personalvertretungsgesetzes sowie Abschluss der Integrationsvereinbarung zwischen dem SMK und der Hauptschwerbehindertenvertretung erklärt. Nach den Feststellungen des SRH verursachten die genannten Faktoren jedoch nur 77 % des Anstiegs der personenbezogenen A/F/E. 23 % sind nicht erklärt und bedeuten rechnerisch das Lehrdeputat von 60 Vollzeitlehrkräften mit Personalkosten von rd. 3 Mio. €.

**2.2** Die Festsetzung der Höchstzahl der schulbezogenen Anrechnungsstunden erfolgte in Anlehnung an die Vorschriften der alten Bundesländer, ohne dass die Besonderheiten des sächsischen Schulsystems berücksichtigt worden wären.

**2.3** Lehrkräfte erhielten Anrechnungsstunden für die Wahrnehmung von Schulleitungsaufgaben („erweiterte Schulleitung“), ohne dass der Anrechnungsumfang für die Schulleitung selbst (Schulleiter und stellvertretender Schulleiter) reduziert wurde. Anrechnungsstunden sowie Stunden aus dem Ergänzungsbereich wurden pauschal vergeben, ohne dass der Zeitbedarf für die zu erfüllende Aufgabe festgestellt, dokumentiert und in ein angemessenes Verhältnis zur bewilligten Entlastung gesetzt worden war.

**Die Vergabe von Schulleitungsaufgaben an Lehrkräfte und die Entscheidung, wann der vom Schulleiter festgesetzte Anrechnungsumfang für die Schulleitung zu reduzieren ist, sollte insbesondere durch die Regionalschulämter im Rahmen ihrer Schulaufsicht überwacht werden.**

**2.4** Ab 01.08.2004 wurde das Regelstundenmaß für Lehrkräfte an Mittelschulen von 27 auf 26 Unterrichtsstunden reduziert. Das entspricht bezogen auf das Schuljahr 2003/2004 400 Stellen oder Personalkosten in Höhe von 20,1 Mio. €. In der Mehrzahl

der Bundesländer beträgt das Regelstundenmaß an Real- und Hauptschulen 27 Stunden und liegt in einigen Ländern noch darüber.

**Es ist nicht erkennbar, weshalb die Notwendigkeit bestand, das Regelstundenmaß zu reduzieren und somit Kosten in Höhe von rd. 20,1 Mio. € zu verursachen. Besonders im Hinblick auf die angespannte Finanzsituation des Freistaates sollte geprüft werden, das Regelstundenmaß wieder anzuheben.**

**2.5** Ältere und schwer behinderte Lehrkräfte erhalten unabhängig von ihrer individuellen Leistungsfähigkeit Ermäßigungsstunden. Diese Ermäßigungen entsprechen Kosten von mindestens 6,9 Mio. € jährlich. Dadurch werden Lehrkräfte besser gestellt als sonstige Landesbedienstete. **Eine solche Pauschalierung ist nicht gerechtfertigt.**

**2.6** Den Mittelschulen wurden im Schuljahr 2003/2004 751 Stellen für den Ergänzungsbereich zugewiesen, obwohl nach VwV Organisationserlass des Ministeriums nur 433 Stellen zur Verfügung stehen sollten. Allein 21 vom SRH geprüfte Mittelschulen erhielten von den Regionalschulämtern insgesamt rd. 1.481 statt der nach dem VwV Organisationserlass zustehenden rd. 770 Lehrerwochenstunden zugewiesen. Die Differenz entspricht einem Deputat von rd. 26 Vollzeitlehrkräften und damit einem Personalkostenaufwand von rd. 1.300 T€. Ob und inwieweit diese Stunden überhaupt sachgerecht eingesetzt wurden, konnte der SRH nicht feststellen.

Nicht benötigte Lehrerressourcen sind abzubauen.

### **3** Stellungnahme des Ministeriums

Dem Ministerium sei nicht ersichtlich, auf welcher Datenbasis der SRH feststellt, dass 23 % des Anstiegs der personenbezogenen A/F/E nicht erklärt seien. Eine vollständige Auflistung und genaue Bemessung des Anstiegs durch die neuen und erweiterten Aufgaben sei kaum möglich.

Das SMK ist der Auffassung, dass die Bemessung der schulbezogenen Anrechnungsstunden mit der in den alten Bundesländern vergleichbar sei.

Das Regelstundenmaß sei entsprechend dem Beschluss des LT gesenkt worden.

Die Ermäßigung für schwer behinderte Lehrkräfte sei in der Integrationsvereinbarung geregelt.

Eine Veränderung und ggf. Verringerung der Altersermäßigung werde derzeit geprüft.

### **4** Schlussbemerkung

Die vom SRH ermittelte Erhöhung der Stunden für A/F/E basiert auf dem Datenmaterial des SMK.

Der SRH ist der Auffassung, dass die sächsische Mittelschule nicht mit der der alten Bundesländer vergleichbar ist. Im Freistaat Sachsen werden an den Mittelschulen die Bildungsgänge der Haupt- und Realschule zusammengefasst.

Auf die Feststellungen des SRH im Hinblick auf die zusätzliche Vergabe von Anrechnungsstunden für Schulleitungsaufgaben ist das SMK in seiner Stellungnahme nicht eingegangen.

**Das SMK hat keine Förderkonzeption für Ausgaben von 13 Mio. € jährlich.**

**Eine Erfolgskontrolle findet nicht statt.**

**Das Zuwendungsverfahren war mangelhaft.**

## **1 Prüfungsgegenstand**

Das SMK förderte im Jahr 2001 den Breiten- und Freizeitsport in Form von Projekten mit 13,3 Mio. €. Zugrunde lag ein Zuwendungsvertrag mit dem Landessportbund Sachsen e. V. (LSBS).

Ziel der Sportförderung ist eine flächendeckende Betreuung und Angebotssicherung durch Sportvereine und Sportverbände, die Unterstützung besonderer Zielgruppen und die Durchführung von Sportveranstaltungen. Zu diesem Zweck hatte das SMK 2001 16 verschiedene Projekte aufgelegt.

## **2 Prüfungsergebnisse und Folgerungen**

**2.1** Das SMK hatte seit 1999 keine Erfolgskontrollen durchgeführt. Soll-Ist-Vergleiche oder Zeitreihenvergleiche erfolgten nicht.

Eine umfassende Erfolgskontrolle konnte auch schon deswegen nicht durchgeführt werden, weil der LSBS nicht für alle messbaren Zielgrößen Istzahlen mit dem Verwendungsnachweis vorgelegt hat.

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 ist eine Förderkonzeption sowie Ergebnisse aus den Zuwendungsverfahren (Soll-Ist-Vergleich). Künftige Zuwendungsverträge sollten nur nach einer Erfolgskontrolle abgeschlossen werden.

**2.2** Verwendungsnachweise für die Projekte sind seit 1999 nicht geprüft worden. Das SMK hat lediglich für das Hj. 1999 eine Prüfung des Verwendungsnachweises begonnen.

Das SMK hat die Verwendungsnachweise unverzüglich nach deren Eingang zu prüfen. Nur so können zeitnah Rückschlüsse für den Abschluss eines neuen Zuwendungsvertrages und die Festlegung von Zielen für die Förderung und deren Erfolgskontrolle gezogen werden.

**2.3** Das SMK hat keine Förderkonzeption mit jeweils messbaren Zielgrößen als Grundlage für die Veranschlagung von jährlich 13,3 Mio. € Zuwendungen erarbeitet.

Bei geprüften Projekten mit einem Gesamtfördervolumen von 8,54 Mio. € im Hj. 2001 fehlten messbare Zielgrößen im Zuwendungsvertrag zwischen SMK und LSBS.

Für Projekte mit einem Gesamtfördervolumen von 4,78 Mio. € wurden im Zuwendungsvertrag zwischen SMK und LSBS nicht für alle Ziele der Projekte messbare Zielgrößen festgelegt.

Die Veranschlagung sowie die sparsame und wirtschaftliche Verwendung von Zuwendungen setzen eine programmspezifische Förderkonzeption mit Zielgrößen voraus. Nur mit Hilfe von Zielgrößen ist der Erfolg der Förderung messbar und ein Vergleich zwischen den gewünschten und den tatsächlichen Ergebnissen möglich.

**2.4** Das SMK hat im Zuwendungsvertrag 2001/2002 einige Ziele mehreren Projekten zugeordnet. So gab es acht verschiedene Projekte mit dem Ziel, Kinder und Jugendliche für den Sport im Sportverein zu gewinnen.

Das SMK ist im Zuwendungsvertrag 2005/2006 der Empfehlung des SRH gefolgt und hat die vereinbarten Zielgrößen deutlich reduziert. Auch die mehrfache Festlegung gleicher Ziele wurde vermieden, indem Projekte mit gleichen Zielen zusammengefasst wurden.

**2.5** Der LSBS hat bei der Ermittlung der Festbeträge bei der Projektförderung die Leistungskraft der Zuwendungsempfänger nicht hinreichend berücksichtigt. Die Kreis- und Stadtsportbünde konnten zum 31.12.2001 Rücklagen von bis zu 120 T€ bilden.

Die z. T. erheblichen Rücklagen lassen den Schluss zu, dass das Subsidiaritätsprinzip bei der Bewilligung der Zuwendungen nicht hinreichend beachtet wurde. Der LSBS muss künftig für die Bemessung der Festbeträge auch Kriterien festlegen, die die Leistungskraft der Zuwendungsempfänger angemessen berücksichtigen.

**2.6** Für die Projekte Zusammenarbeit Verein-Schule/Kindergarten und Übungsleiteraufwandsentschädigung mit einem Fördervolumen von insgesamt 4,29 Mio. € war gemäß Zuwendungsvertrag die Vorlage eines Finanzierungsplans zwischen SMK und LSBS nicht notwendig.

Im Hinblick auf die Höhe der Förderung muss das SMK zumindest alle drei bis fünf Jahre prüfen, ob die Bemessung der Festbeträge angemessen ist. Ohne die Vorlage von Finanzierungsplänen ist dies jedoch nicht möglich.

Seit 2005 müssen für alle Förderbereiche Finanzierungspläne vorgelegt werden.

**2.7** Das Zuwendungsverfahren zwischen SMK und LSBS war mangelhaft.

- Im Finanzierungsplan für die geplanten Projekte fehlten die Einnahmen und Eigenmittel. Das SMK konnte die Notwendigkeit und Angemessenheit der Ausgaben somit nicht prüfen.
- Die Zuwendungsverträge zur Weiterleitung der Fördermittel entsprachen nicht der in der Vorl. VwV zu § 44 SÄHO vorgeschriebenen Form.
- Das SMK hat keine Antragsprüfvermerke gefertigt. Das Verwaltungsverfahren ist daher gerade im Hinblick auf die Höhe der Zuwendung nicht transparent und nachvollziehbar.

- Sachbericht und zahlenmäßiger Nachweis des LSBS enthielten nicht alle erforderlichen Angaben. Das SMK konnte daher den Verwendungsnachweis nicht ordnungsgemäß prüfen.

Das SMK hat zugesichert, das Antragsprüfvermerke künftig erstellt werden. Als Anlage zum Zuwendungsvertrag 2005/2006 ist nunmehr ein Kosten- und Finanzierungsplan beigelegt, der auch die Einnahmen darstellt. Die Regelungen wurden im Zuwendungsvertrag 2005/2006 entsprechend den Empfehlungen des SRH überarbeitet und ergänzt.

**2.8** Das SMK hat die Nutzung eines Sport- und eines Streetballmobils im Hj. 2001 mit jeweils 38 T€ gefördert. Die durchschnittliche jährliche Auslastung des Sportmobils des LSBS betrug 17,3 %. Das Streetballmobil war 2001 durchschnittlich zu 22,2 % ausgelastet.

Das SMK hat zugesagt zu prüfen, ob die Förderung des Projektes Sport- und Streetballmobil notwendig ist und wird ggf. Maßnahmen einleiten, die zu einer wirtschaftlicheren Verwendung der Fördermittel führen.

**2.9** Der LSBS ist zur Weitergabe von Zuwendungen durch den Zuwendungsvertrag mit dem SMK berechtigt. Das Zuwendungsverfahren zwischen LSBS und den Letztempfängern war mangelhaft. Insgesamt hat der LSBS Projektfördermittel in Höhe von 12,78 Mio. € an Letztempfänger weitergeleitet.

- Der LSBS hat für Projektförderbereiche mit einem Fördervolumen von 5,11 Mio. € keine Antragsprüfvermerke gefertigt. Bei den vorliegenden Antragsprüfvermerken für Projektförderbereiche mit einem Fördervolumen von 7,67 Mio. € fehlten Angaben zur Notwendigkeit und Angemessenheit der Zuwendung.
- Der LSBS förderte Maßnahmen, die schon vor Abschluss des Zuwendungsvertrages LSBS/Letztempfänger durchgeführt wurden.
- Die Auszahlung der Zuwendungen erfolgte zu festen Terminen. Es bestand kein Überblick darüber, ob und in welcher Höhe die Letztempfänger die Zuwendungen tatsächlich verwendet haben.
- Die Zuwendungsempfänger konnten nicht alle Einnahmen und Ausgaben belegen, die im zahlenmäßigen Nachweis dargestellt wurden.
- Der LSBS hat für Projektförderbereiche mit einem Fördervolumen von 7,67 Mio. € keine Prüfvermerke zum Verwendungsnachweis gefertigt.

Der LSBS hat zugesichert, die zuwendungsrechtlichen Vorschriften künftig zu beachten. Eine Übersicht zur Verwendung der Mittel nach der Auszahlung soll künftig erstellt werden.

**2.10** Die Landesfachverbände haben Zuwendungen teilweise an Vierte weitergeleitet. So leitete der Sächsische Schwimmverband e. V. 10,23 T€ an die Schwimmbezirke und der Sächsische Turnverband e. V. 19,43 T€ an die Turngaue weiter. Die Schwimmbezirke und Turngaue sind rechtlich selbstständige Vereine. Die Weiterleitung der Mittel an Vierte war in den Zuwendungsverträgen zwischen LSBS und Letztempfängern nicht vorgesehen.

Das SMK hat im Zuwendungsvertrag 2005/2006 nun ausdrücklich festgelegt, dass die Weitergabe der Mittel an Vierte der Zustimmung des LSBS bedarf. Ein Zustimmungsvorbehalt des SMK wurde nicht in den Zuwendungsvertrag aufgenommen. Landes- und

Talentstützpunkte sind im Zuwendungsvertrag 2005/2006 nunmehr als Zuwendungsempfänger benannt.

**2.11** Das SMK hat Maßnahmen von Bundeskadersportlern (A- und B-Kader) aus Geldern für den Nachwuchsleistungssport gefördert. So hat der Sächsische Kanuverband e. V. u. a. eine Zuwendung von 1,6 T€ für einen Warmwasserlehrgang in Kuba erhalten, an dem auch A-Kader teilgenommen haben.

Die Maßnahmen waren nicht förderfähig, da es sich bei der Förderung von Maßnahmen von A- und B-Kadersportlern um eine Förderung des Spitzensports aus Mitteln des Breiten- und Freizeitsports handelt. Wir haben darüber hinaus empfohlen, die Maßnahmen zur Förderung der Talententwicklung klarer von denen des Spitzensports abzugrenzen.

**2.12** Das SMK hat bisher nicht definiert, was unter Breitensport zu verstehen ist und welche Sportarten besonders förderfähig sind. Es entspricht nicht einem wirtschaftlichen und sparsamen Umgang mit Haushaltsmitteln, wenn jeder Verein, der die Förderung des Breiten- und Freizeitsports in seiner Satzung verankert hat, ohne weitere Prüfung Zuwendungen aus dem Projekt Verbandsentwicklung erhält.

So haben z. B. der Naturisten-Verband Sachsen e. V. und der Christliche Verein Junger Menschen Landesverband Sachsen e. V. Zuwendungen erhalten. Beide Vereine sind besondere Interessengruppen, bei denen der Breiten- und Freizeitsport nicht im Vordergrund steht.

Beide Vereine werden nach Auskunft des SMK seit 2005 nicht mehr gefördert.

**2.13** Der LSBS förderte Landesfachverbände mit teilweise gleichen oder artverwandten Sportarten. Zum Beispiel wurde der Sächsischer Radfahrerbund e. V. mit 117 Mitgliedsvereinen und der Rad- und Kraftfahrerbund Solidarität mit 14 Mitgliedsvereinen gefördert. Auch der Golfverband Sachsen und Thüringen e. V. mit 17 Mitgliedsvereinen und gleichzeitig der Golfsporfförderverband Neue Bundesländer e. V. mit einem Mitgliedsverein wurden gefördert.

Der Golfsporfförderverband Neue Bundesländer e. V. wird seit 2005 nicht mehr gefördert. Das SMK versucht, durch die Festlegung geeigneter Kriterien bei der Bemessung der Förderung auf die Bildung größerer Landesfachverbände hinzuwirken.

**2.14** Der Behinderten- und Versehrtensportverband erhielt im Hj. 2001 eine Zuwendung in Höhe von 108,4 T€. Die Gesamtausgaben beliefen sich auf 161,6 T€. Der Verband konnte keine ordnungsgemäße Beleg- und Buchführung nachweisen. Der zahlenmäßige Nachweis war nicht aus den dem SRH vorgelegten Belegen und Buchungsunterlagen herleitbar. Einzelne Einnahme- und Ausgabepositionen konnte selbst der Verband nicht erläutern.

Der Verband ist augenscheinlich nicht in der Lage, die Verwendung der Mittel ordnungsgemäß nachzuweisen. Somit fehlt eine Voraussetzung für die Bewilligung für Zuwendungen - auch in künftigen Haushaltsjahren.

**2.15** Die vorgelegten Tätigkeitsbeschreibungen für die Mitarbeiter der Kreis- und Stadtsportbünde und der Landesfachverbände entsprachen grundsätzlich nicht den Anforderungen des BAT-O. Die Eingruppierungen waren somit nicht nachvollziehbar. Tätigkeiten wurden nicht bewertet. Fallgruppen nicht gebildet.



Die Kreis- und Stadtsportbünde und die Landesfachverbände haben die Vorschriften der VOL/A nicht eingehalten. So wurden keine Vergabevermerke gefertigt, die das Vergabeverfahren dokumentieren. Die VOL/B wurde nicht zum Bestandteil der Verträge erklärt.

Das SMK hat uns zugesichert, darauf hinzuwirken, dass das Besserstellungsverbot und die Vergabevorschriften künftig beachtet werden.

**2.16** Die Auslastung der Aus- und Fortbildungsveranstaltungen schwankte allein bei den Landesfachverbänden zwischen einem und 66 Teilnehmern pro Maßnahme. Auch haben die Landesfachverbände von den Kreis- und Stadtsportbünden oder vom LSBS durchgeführte Grundlehrgänge z. B. für den Vereins-/Sportassistenten nicht zum Lizenzwerb und zur Lizenzverlängerung anerkannt.

Das Verfahren zur Durchführung der Aus- und Fortbildungsveranstaltungen muss vom SMK überprüft werden. Es sollten organisatorische Maßnahmen ergriffen werden, um die Auslastung der Veranstaltungen zu erhöhen. Denkbar wäre z. B., dass der LSBS sportartübergreifende und die Landesfachverbände sportartspezifische Aus- und Fortbildungsveranstaltungen durchführen.

### **3** Stellungnahme des Ministeriums

Für einzelne Bereiche lägen Erkenntnisse zu Erfolgskontrollen vor.

Das SMK habe den Verwendungsnachweis 1999 nunmehr geprüft und mit der Prüfung des Verwendungsnachweises 2003 begonnen.

Eine Sportförderkonzeption, die die strategischen Ziele und die zur Erreichung der Ziele notwendigen Maßnahmen enthalte, werde derzeit erarbeitet. Im Zuwendungsvertrag 2005/2006 wurden für alle Ziele Zielwerte vereinbart.

Eine Erhebung der Rücklagenhöhe der Landesfachverbände und Kreis- und Stadtsportbünde nimmt der LSBS mit den Antragsunterlagen vor, als zulässiger Richtwert für die freien Rücklagen gelte dabei 3 € je Mitglied.

Aus Sicht des SMK könne als Grundlage für die Berechnung der Einsatzhäufigkeit des Sport- und Streetballmobils lediglich die Zahl der Arbeitstage der Mitarbeiter und nicht die ganzjährige Nutzungsmöglichkeit der Fahrzeuge dienen. Das SMK ist bestrebt, die Einsatzhäufigkeit auf 110 Tage zu erhöhen.

Die Haushaltserläuterungen bezögen sich ausdrücklich auch auf die Förderung leistungssportlicher Talente. B-Kader, die älter als 27 Jahre sind, und A-Kader werden künftig nicht mehr aus diesen Mitteln gefördert.

**Einzelplan 06:  
Sächsisches Staatsministerium der Justiz**

15

**Einführung des elektronischen Grundbuchs**

**Der Kabinettsentscheidung zur Einführung des elektronischen Grundbuchs und der privatwirtschaftlichen Finanzierung der Hardwareausstattung lag nicht die vorgeschriebene Wirtschaftlichkeitsbetrachtung zugrunde.**

**Die dazu geschlossenen Verträge sind nachteilig.**

**1** Prüfungsgegenstand

Im Herbst 1992 haben die Justizminister der Länder die Umstellung der Papiergrundbücher auf ein elektronisches System beschlossen. Ziel war neben der effektiveren Datenverwaltung, berechtigten Interessenten (Notaren, Banken, Behörden) die Grundbucheinsicht über Datenleitungen zu ermöglichen. Mit In-Kraft-Treten des Registerverfahrenbeschleunigungsgesetzes (RegVBG) vom 20.12.1993 wurden hierfür die rechtlichen Voraussetzungen geschaffen. Im gleichen Jahr haben die Länder Bayern, Sachsen und Sachsen-Anhalt unter Federführung des Bayerischen Staatsministeriums der Justiz eine private Firma mit der Softwareentwicklung beauftragt. In der Folgezeit sind dem Entwicklungsverbund zehn weitere Bundesländer beigetreten.

Seit März 2002 sind alle Grundbücher des Freistaates auf die maschinelle Führung umgestellt.

Die Gesamtausgaben beliefen sich auf rd. 23,5 Mio. €. Darin enthalten sind Aufwendungen für die Umstellung der Datenbestände, die Bereitstellung der Hardware<sup>1</sup>, Wartungsverträge, Service- und Beratungsleistungen sowie die Softwareentwicklung<sup>2</sup> inkl. Pflege und Hotline.

**2** Prüfungsergebnisse

**2.1** Kabinettsentscheidung

Das SMJus hat am 18.07.1995 in einer Beschlussvorlage für die Staatsregierung zur Einführung des elektronischen Grundbuchs im Freistaat Sachsen folgende Kernpunkte benannt:

- Das elektronische Grundbuch wird die Leistungsfähigkeit der sächsischen Grundbuchämter grundlegend verbessern und den Informationsaustausch zwischen Stellen der Staatsverwaltung und Dritten (Vermessungsämtern, Notare, Banken etc.) im Wege des automatisierten Abrufverfahrens auf eine völlig neue Grundlage stellen.

---

<sup>1</sup> Privatfinanzierung (1998 bis 2003) und Finanzierung aus Landesmitteln (1993 bis 1997).

<sup>2</sup> SolumSTAR (Stand September 2003) und Neuentwicklung einer Softwarelösung für das elektronische Grundbuch (Stand August 2004).

- Als unmittelbarer Rationalisierungseffekt wird die Einsparung von 96 Dienstkräften des Geschäftstellen- und Schreibdienstes bei den Grundbuchämtern erwartet.
- Die Softwareentwicklungskosten werden gemeinsam mit den Bundesländern Bayern, Hamburg und Sachsen-Anhalt getragen. In den Folgejahren 1996 und 1997 sind jährlich rd. 200.000 bis 250.000 € für Pflege und Ergänzung notwendig.
- Für die Hardwareausstattung stehen als Finanzierungsmodelle Eigenfinanzierung durch den Freistaat Sachsen oder privatwirtschaftliche Finanzierung zur Wahl.
- Bei Eigenfinanzierung sind rd. 17,9 Mio. € für Beschaffung und Wartung erforderlich. Zudem wäre, bei einer fünfjährigen Nutzungsdauer, nach jeweils fünf Jahren der gleiche Betrag für die Ersatzbeschaffung aufzubringen.
- Da die Finanzierung dieser Aufwendungen durch den Landeshaushalt kaum möglich sein wird, sollte eine privatwirtschaftliche Finanzierung angestrebt werden.

Die Ausgaben für die Softwareentwicklung hat das SMJus in der Beschlussvorlage nicht benannt.

Am 01.08.1995 hat die Sächsische Staatsregierung die Einführung des elektronischen Grundbuchs beschlossen. Dem Vorschlag des SMJus, im Einvernehmen mit dem SMF eine privatwirtschaftliche Finanzierung für die hierzu notwendige Hardwareausstattung anzustreben, wurde zugestimmt.

## **2.2 Kosten-Nutzen-Untersuchung**

Sachsen ist dem Softwareentwicklungsvertrag 1993 beigetreten. Bis 1996 wurden für Hardware, Wartungs- und Unterstützungsleistungen bereits rd. 1,8 Mio. € aus dem Landeshaushalt aufgewendet.

Das SMJus hat dem SMF am 04.11.1996 eine Kosten-Nutzen-Untersuchung für die flächendeckende Einführung des elektronischen Grundbuchs im Freistaat Sachsen unter Zugrundelegung der privatwirtschaftlichen Finanzierung der EDV-Ausstattung übersandt. Darin sind die Varianten „Beibehaltung des Papiergrundbuchs“ und „Einführung des elektronischen Grundbuchs“ gegenübergestellt. Ausgehend von einer sechsjährigen Nutzungsdauer für die Hardware wurde ein Zeitraum von 18 Jahren betrachtet. Danach ergeben sich gegenüber der Beibehaltung des Papiergrundbuchs Einsparungen in Höhe von rd. 51,6 Mio. €, davon rd. 44,3 Mio. € Personalausgaben.

## **2.3 Gebrauchsüberlassungsvertrag**

Zur Bereitstellung der Hardware hat das SMJus am 27.11.1997 einen Gebrauchsüberlassungsvertrag mit einer privaten Leasinggesellschaft (künftig Auftragnehmer) geschlossen. Danach überlässt der Auftragnehmer dem Freistaat die notwendige DV-Ausstattung und übernimmt deren Wartung. Im Gegenzug hat Sachsen die Einnahmen aus dem automatisierten Abrufverfahren an den Auftragnehmer abgetreten. Außerdem erhält der Auftragnehmer im Einführungszeitraum (1998 bis 2003) 5,11 € je vereinnahmter Gebühr für einfache und amtliche Ausdrucke. Der Freistaat wird am Gewinn beteiligt.

Laut Vertrag war der Zahlbetrag ab 2004 auf höchstens 0,51 Mio. € je Kalenderjahr begrenzt. Diese Kappung wurde mit der Zusatzvereinbarung vom 13.12.2002 aufgehoben. Im Gegenzug erfolgte eine Erhöhung der Überschussbeteiligung des Freistaates

auf 80 % der über dem Betrag von 1,75 Mio. € liegenden Einnahmen des Auftragnehmers. Legt man die Daten des Jahres 2003 zugrunde, haben sich mit der Vertragsänderung die Einnahmen des Auftragnehmers zu Lasten des Freistaates im Jahr 2004 um rd. 0,5 Mio. € erhöht.

Für die im Gebrauchsüberlassungsvertrag vereinbarte Überschussbeteiligung des Freistaates am wirtschaftlichen Ergebnis wurden für die einzelnen Jahre unterschiedliche Grenzwerte (Minima) festgelegt. Der Überschuss entspricht dem darüber liegenden Betrag der Einnahmen des Auftragnehmers. Im September 1997 hat das SMJus eine Berechnung der - im Falle der Eigenfinanzierung - für Beschaffung und Wartung der Hardware notwendigen Ausgaben durchgeführt. Bezogen auf eine zehnjährige Vertragslaufzeit ergab sich daraus für den Landeshaushalt ein Finanzbedarf von rd. 21,7 Mio. €. Ziel der Verhandlungen war, die Zahlungen an den Auftragnehmer wesentlich unter diesem Betrag zu halten. Anhand von Beispielrechnungen (Anzahl der Ausdrucke und Abrufe von 300.000 bis 1.000.000) mit unterschiedlichen Gewinnbeteiligungsquoten und Minima und unter Berücksichtigung der Finanzierungssicherung wurde der an den Auftragnehmer abzuführende Gesamtbetrag errechnet. Dieser war, unter Anrechnung der Gewinnbeteiligung, lt. SMJus um rd. 5,1 Mio. € geringer als eine Eigenfinanzierung.

Im Zeitraum 1998 bis 2003 hat der Auftragnehmer aus dem Gebrauchsüberlassungsvertrag 8,0 Mio. € erhalten. Die Überschussbeteiligung des Landes Sachsen betrug rd. 0,7 Mio. €.

Die Ausgaben des Auftragnehmers für die Bereitstellung und Wartung der Hardware sind dem SMJus nicht bekannt. Auskunft- und Einsichtsrechte in Unterlagen, die in Bezug zum Vertragsgegenstand stehen, wurden nicht vereinbart. Aus Vertragsentwürfen ist ersichtlich, dass ursprünglich eine Ergebnisrechnung vorgesehen war. Danach sollte der Auftragnehmer die jährlichen Einnahmen und Ausgaben offen legen und dem Freistaat ein Einsichtsrecht in die einschlägigen Unterlagen eingeräumt werden. Darauf hat das SMJus verzichtet.

## **2.4 Personal**

Die Bearbeitung von Grundbuchsachen erfolgt durch Rechtspfleger (gehobener Dienst). Diese werden von Geschäftsstellenbediensteten (mittlerer Dienst) unterstützt.

Das SMJus hat in der Kosten-Nutzen-Untersuchung ein Einsparpotenzial von 96 Stellen im mittleren Dienst ausgewiesen. Danach war im Einführungszeitraum eine Reduzierung der Personalausgaben um rd. 10,2 Mio. € zu erwarten. Die Einsparungen wurden auf Basis der Relation der im Grundbuchamt beschäftigten Unterstützungskräfte je Rechtspfleger ermittelt. Zu Beginn der Umstellung 1997 ergab sich real der Faktor 1,72. Dieser sank bis 2001 auf 1,37. Ausgehend vom Personalbedarf 1997 hätte dies bei zeitgleicher, flächendeckender Umstellung auf das elektronische Grundbuch zu der o. g. Stellenreduzierung in den Grundbuchämtern geführt. Bei den Rechtspflegern wurden keine Einsparungen erwartet.

Der Bedarf an Rechtspflegern wird in Abhängigkeit vom Geschäftsanfall ermittelt. Dieser hat sich im Zeitraum 1996 bis 2003 - unabhängig von der Einführung des elektronischen Grundbuchs - nahezu halbiert. Auf Basis des Faktors 1,37 ergäbe sich 2003 nur noch eine Personaleinsparung von etwa 47 Unterstützungskräften.

Das SMJus verfügt bisher über kein ausreichendes Konzept zur Personalstärke.

## 2.5 Grundbuchauszüge

Der Druck amtlicher und einfacher Grundbuchausdrucke erfolgt dezentral in den Grundbuchämtern. Gleichwohl trat Sachsen im September 1997 dem 24. Nachtrag „Zentraler Druck“ und am 28.12.2000 dem 34. Nachtrag „Druckauftragsverwaltung“ zur unter Pkt. 1 genannten Vereinbarung bei. Der Anteil an der Finanzierung betrug für Sachsen rd. 31.200 und 5.100 €.

Beim zentralen Druck kann leistungsfähigere Technik (höhere Druckgeschwindigkeit und beidseitiger Druck) eingesetzt werden. Demgegenüber werden die Grundbuchauszüge dezentral nur einseitig gedruckt. Dies hat höhere Kosten für Papier und Porto zur Folge. Im Herbst 1999 prüften Organisationsberater des Oberlandesgerichts Dresden beim Grundbuchamt Leipzig die Anschaffung von Wendeeinheiten für die vorhandenen Drucker. Die einmaligen Kosten von insgesamt rd. 6.900 €<sup>3</sup> wurden den jährlichen Einsparungen für Papier in Höhe von rd. 882 € gegenübergestellt und die Aufrüstung daher verworfen. Mögliche Portoeinsparungen blieben unberücksichtigt. Allein beim Grundbuchamt Leipzig hätten diese mehr als 10.000 € jährlich betragen.<sup>4</sup>

Dies bestätigte eine Ende 2001 auf Veranlassung des SMJus durchgeführte Wirtschaftlichkeitsberechnung des Oberlandesgerichts Dresden. Darin wird bei zweiseitigem Druck in allen Ämtern eine jährliche Ersparnis von insgesamt rd. 48.000 € für Porto und Papier ausgewiesen. Für die Druckernachrüstung sind einmalig rd. 47.000 € veranschlagt.

Laut Vermerk des zuständigen Referats im SMJus vom 28.01.2002 bringt der Einsatz des zentralen Druckes in Sachsen aufgrund der hohen Investitionskosten für die Hardware keinen wirtschaftlichen Vorteil. Wegen der deutlich höheren Einsparmöglichkeiten beim dezentralen Druck sollte dagegen die Umrüstung bzw. der Austausch der Drucker bei den Grundbuchämtern weiter verfolgt werden. Ein Test hierzu erfolgte 2003 im Grundbuchamt Leipzig. Trotz Verminderung des Papierverbrauchs um durchschnittlich drei Blatt Papier je Druckvorgang ergab der doppelseitige Druck keine Einsparungen. Unverhältnismäßig hoher Tonerverbrauch und häufige Papierstaus verursachten höhere Kosten.

## 3 Folgerungen

### 3.1 Kabinettsentscheidung

Aus den Akten ist ersichtlich, dass die Bestrebungen des SMJus bereits vor der Sanktionierung durch die Staatsregierung auf eine privatwirtschaftliche Finanzierung gerichtet waren. Wegen knapper Haushaltsmittel wurde die Eigenfinanzierung nicht ernsthaft erwogen. Eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung ging der Kabinettsvorlage nicht voraus. Auch ein gesichertes Finanzierungskonzept lag nicht vor.

Eine privatwirtschaftliche Finanzierung ist dann zulässig, wenn sich diese als wirtschaftlichste Variante erweist. Ein Mangel an Haushaltsmitteln darf nicht ausschlaggebend sein für die Wahl der Finanzierungsform.

---

<sup>3</sup> Je Drucker rd. 250 €.

<sup>4</sup> 64.819 Ausdrucke, davon nach Angaben des Oberlandesgerichts 42 % für zentralen Ausdruck und Versand geeignet, multipliziert mit der Portoeinsparnis von 0,41 € (nach Gebührenänderung 0,44 €) aufgrund möglichen Versands im Kompakt- statt Großbrief = 11.135 € Ersparnis.

### 3.2 Kosten-Nutzen-Untersuchung

Die Alternative „Beibehaltung des Papiergrundbuchs“ war im November 1996 nicht mehr gegeben. Insofern konnte ein Kosten-Nutzen-Vergleich elektronisches Grundbuch/Papiergrundbuch lediglich die bereits getroffene Entscheidung für das elektronische Grundbuch stützen. Die notwendige Gegenüberstellung der alternativen Finanzierungsmodelle für die Hardwareausstattung - Eigenfinanzierung durch den Freistaat Sachsen oder privatwirtschaftliche Finanzierung - hat das SMJus hingegen nicht durchgeführt. Als Entscheidungsgrundlage für die Wahl des Finanzierungsmodells war der Kosten-Nutzen-Vergleich folglich nicht geeignet.

Der SRH verkennt nicht die besondere Bedeutung der Einführung des elektronischen Grundbuchs bei der Modernisierung der sächsischen Justiz. Auch die mit der Einführung des elektronischen Grundbuchs verbundene Beschleunigung des Grundstücksverkehrs und deren nicht unerheblicher Beitrag zur Förderung des Wirtschaftsstandortes Sachsen bleiben unbestritten. Dennoch wäre vor der Entscheidung für das privatwirtschaftliche Finanzierungsmodell eine umfassende Wirtschaftlichkeitsuntersuchung notwendig gewesen (§ 7 SäHO). Die durchgeführte Kosten-Nutzen-Untersuchung war mangels geeigneter Kennzahlen für eine begleitende oder abschließende Erfolgskontrolle nicht tauglich.

### 3.3 Gebrauchsüberlassungsvertrag

Die Zusatzvereinbarung vom 13.12.2002 ist für den Freistaat bezüglich der Finanzierungssicherung mit erheblichen Nachteilen verbunden. Der Auftragnehmer hatte keinen Rechtsanspruch auf Änderung/Anpassung des Gebrauchsüberlassungsvertrages. Dies und bestehende betriebswirtschaftliche Bedenken gegen den Abschluss einer Zusatzvereinbarung waren Gegenstand hausinterner Vermerke vom September und November 2002. Warum es dennoch zum Abschluss der Zusatzvereinbarung kam, ist nicht nachvollziehbar. Zugeständnisse wie im vorliegenden Fall sind mit ausreichender Begründung und dem Nachweis der Auswirkungen auf den Haushalt aktenkundig zu machen. Dies ist nicht erfolgt.

Inwieweit die Überschussbeteiligung des Freistaates in angemessener Relation zum wirtschaftlichen Ergebnis des Auftragnehmers steht, ist wegen der fehlenden Einsichts- und Auskunftsrechte nicht nachprüfbar.

Die Berechnungen erfolgten erst, nachdem die Entscheidung zugunsten der Privatfinanzierung gefallen war. Somit konnten sie zur Entscheidungsfindung nicht herangezogen werden. Die Aussage, dass mit Abschluss des Gebrauchsüberlassungsvertrages der Aufwand zu Lasten des Staatshaushaltes um rd. 5,1 Mio. € unter dem Aufwand bei Eigenfinanzierung lag, ist anhand der vorliegenden Unterlagen nicht nachvollziehbar.

Die vertragliche Vereinbarung von Auskunfts- und Einsichtsrechten ist als Voraussetzung für eine Erfolgskontrolle unerlässlich.

### 3.4 Personal

Ausgehend von der angestrebten Relation Rechtspfleger zu Unterstützungskräften ist der Personaleinsatz in einigen Ämtern noch zu hoch.

Der SRH hat dem SMJus empfohlen, den Personalbedarf in den Grundbuchämtern zu prüfen. Darauf aufbauend sollte eine Personalabbaukonzeption erarbeitet werden.

### **3.5 Grundbuchauszüge**

Mangelhafte Konzeption des Verfahrens und verspätete Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen haben zu erhöhten Ausgaben beim Erwerb von Software sowie bei Druck und Versand von Grundbuchauszügen geführt. Hätten für den praktizierten dezentralen Druck von vornherein Duplexdrucker zur Verfügung gestanden, wären seit 1997 Einsparungen von mehr als 250.000 € möglich gewesen.

### **4 Stellungnahme des Ministeriums**

Nach Auffassung des SMJus hat der SRH nicht berücksichtigt, dass der Gebrauchsüberlassungsvertrag eine Überschussbeteiligung des Freistaates Sachsen vorsieht. Diese habe beispielsweise 2004 rd. 205.580 € betragen.

Die Kosten der Eigenfinanzierung seien in der Kabinettsvorlage, die der Kosten-Nutzen-Untersuchung vorausging, beziffert.

Der Test mit einem neuen Druckermodell beim Grundbuchamt Leipzig sei noch nicht abgeschlossen. Sollte dieses im Ergebnis wirtschaftlicher sein, würde noch in diesem Jahr der Einsatz je eines Duplexdruckers bei allen Grundbuchämtern des Freistaates veranlasst. Deren Bereitstellung sei mit dem Investor im Rahmen der Ergänzung des Privatfinanzierungsvertrages vereinbart worden.

### **5 Schlussbemerkung**

Der SRH bleibt bei seiner Auffassung, dass vor der Entscheidung für das privatrechtliche Finanzierungsmodell eine umfassende Wirtschaftlichkeitsuntersuchung notwendig gewesen wäre. Die vorliegende Kosten-Nutzen-Untersuchung war als Entscheidungsgrundlage für das Finanzierungsmodell nicht geeignet.

## **Förderung des Schienenpersonennahverkehrs**

**Der Freistaat Sachsen hat für den Erhalt einer Eisenbahnstrecke ohne die notwendige Abwägung rd. 10 Mio. € gewährt.**

### **1 Prüfungsgegenstand**

Der Freistaat Sachsen hat die Aufgabenträgerschaft für den Schienenpersonennahverkehr (SPNV) auf kommunale Aufgabenträger (fünf Zweckverbände) übertragen. Die Zweckverbände sind verantwortlich für die Planung, Organisation und Ausgestaltung des SPNV.

Der SRH hat am Beispiel der Bahnstrecke Freiberg-Holzhausen im Osterzgebirge die Umsetzung des Regionalisierungsgesetzes geprüft. Das Gebiet um die Eisenbahnstrecke ist ländlich geprägt und weist außer im nahen Umkreis von Freiberg keine Verdichtungsansätze aus.

Die Eisenbahnstrecke fällt in die Zuständigkeit des Zweckverbandes Verkehrsverbund Mittelsachsen (ZVMS).

### **2 Prüfungsergebnisse**

#### **2.1 Ausgangslage**

Mit dem Gesetz zur Regionalisierung des ÖPNV wurden u. a. die Aufgaben- und Ausgabenverantwortung für den SPNV zum 01.01.1996 auf die Bundesländer übertragen. Daraufhin schloss der Freistaat Sachsen am 14.05.1998 mit der DB AG einen Verkehrsvertrag, der Art und Umfang der von der DB AG zu erbringenden SPNV-Leistungen regelte. Im Rahmen dieses Verkehrsvertrages hatte der Freistaat Sachsen auch Verkehrsleistungen für die Strecke Freiberg-Holzhausen bestellt.

Dem Verkehrsvertrag lag die Eisenbahnkonzeption des Freistaates Sachsen vom 30.09.1997 (EBK) zugrunde. Diese sieht u. a. vor:

- Aktivierung des Wettbewerbes im SPNV durch Ausschreibung der Verkehrsleistung,
- Motivierung von Konkurrenten der DB AG zum Angebot von wirtschaftlicheren Verkehrsleistungen,
- europaweite Ausschreibung der Verkehrsleistung,
- Abbau von hochdefizitären Verkehren im Ergänzungsnetz,
- generelle Fahrplanoptimierung,
- Abbau von Parallelverkehr Bahn/Bus,
- möglichst 2.000 Fahrgäste/Tag in beiden Fahrtrichtungen.



Bei der Eisenbahnstrecke Freiberg-Holzhausen handelt es sich um eine Strecke aus dem insgesamt 260 km langen Ergänzungsnetz. Die Staatsregierung vertrat zu diesen Strecken die Auffassung, dass hier „Schienenpersonennahverkehr in sinnvoller Abstimmung mit dem öffentlichen Personennahverkehr auf der Straße möglich ist“. Über die Bestellung von SPNV-Leistungen sollten letztendlich die Zweckverbände entscheiden.

Nach Übertragung der Zuständigkeit für diese Strecke auf den ZVMS teilte die DB Regio AG diesem mit, sie könne die Strecke ab dem Jahresfahrplan 2000/2001 nicht weiter betreiben, weil infolge Verschlechterung der Infrastruktur ein wirtschaftlicher SPNV nicht mehr gewährleistet werden könne. Zudem seien notwendige Infrastrukturinvestitionen wirtschaftlich nicht vertretbar.

## 2.2 Weiterbetrieb der Strecke

Der ZVMS entschied sich, die Strecke weiter zu betreiben, und sprach zu diesem Zweck verschiedene Unternehmen an. Letztlich wurde eine Lösung gefunden, bei der ein privates Eisenbahninfrastrukturunternehmen (EIS) die Strecke von der DB Netz AG pachtete und mit Fördermitteln des Freistaates Sachsen sanierte. Der Zweckverband beauftragte zudem ein Eisenbahnverkehrsunternehmen (EVU) für 19 Jahre mit dem Betrieb der Strecke. Hierfür vereinbarte der Zweckverband die Zahlung eines jährlichen „Ausgleichsbetrags“ an das EVU. Das EVU vereinbarte für die Nutzung der Infrastruktur ein Entgelt mit dem EIS.

**Diese Vergabe stand nicht in Übereinstimmung mit der Eisenbahnkonzeption des Freistaates.**

## 2.3 Wirtschaftlichkeitsuntersuchung

Die Bewilligungsstellen sind nach § 7 SÄHO gehalten, vor der Gewährung von Fördermitteln die Wirtschaftlichkeit der beantragten Maßnahme anhand von angemessenen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen zu prüfen. Diese wurden vorliegend nicht durchgeführt.

So hat der Zweckverband z. B. die Alternative, den Betrieb der Strecke einzustellen und stattdessen den damals noch vorhandenen parallelen Busverkehr des Landkreises bestehen zu lassen, nicht in Betracht bezogen. Ebenso wenig wurde geprüft, ob die DB bereit gewesen wäre, die Strecke für einen Weiterbetrieb zu sanieren und zur Verfügung zu stellen, falls sie dafür - wie später das EIS - Fördermittel erhalten hätte.

Die Steigerung der Fahrgastzahlen infolge der Sanierung der Strecke ist vergleichsweise gering und nicht zuletzt auf die Beseitigung des Busparallelverkehrs zurückzuführen. Im Ergebnis der Sanierung erhöhten sich die Fahrgastzahlen von 421 Fahrgästen (1999) um 143 auf durchschnittlich 564 Fahrgäste pro Tag im Jahr 2001. Für das Jahr 2004 wurden 650 Fahrgäste angegeben. Die in der EBK angestrebten 2.000 Fahrgäste pro Tag als ein Kriterium für den Weiterbetrieb einer Bahnstrecke wurden bei weitem nicht erreicht. Anhaltspunkte für eine wesentliche Situationsänderung sind nicht erkennbar.

## 2.4 Förderung der Streckensanierung

Bei Gesamtausgaben von 9.023 T€ (einschließlich 205 T€ nicht zuwendungsfähiger Planungskosten) hat das RP Chemnitz dem EIS für die Sanierung von 20 km der insgesamt 31 km langen Eisenbahnstrecke bis 31.10.2001 Zuwendungen in Höhe von insgesamt 7.822 T€ bewilligt.

Der Zuschuss des Zweckverbandes für die Sanierung der Strecke betrug rd. 882 T€. Darüber hinaus hat der Zweckverband eine kapitalisierte Pacht für die Sachanlagen von 920 T€ an die DB Netz AG gezahlt.

Das EIS hat an der Streckensanierung auch ein eigenes wirtschaftliches Interesse, da es als Unternehmen einen Trassennutzungsvertrag mit einem Verkehrsunternehmen anstrebt, um adäquate Einnahmen zu erzielen. Es arbeitet gewinnorientiert, sodass auch wegen des Eigeninteresses des EIS eine Eigenmittelbeteiligung erwartet werden konnte. Das Eigeninteresse und die Leistungskraft des Zuwendungsempfängers sind bei der Bemessung der Zuwendungshöhe genauso zu berücksichtigen wie Finanzbeteiligungen Dritter.

**Das EIS hat für die Sanierung (ohne Planungskosten) nur einen Eigenanteil von 115 T€ (rd. 1,3 %) erbracht. Damit erfolgte praktisch eine Vollfinanzierung der Maßnahme durch den Freistaat Sachsen und den Zweckverband.**

Das RP Chemnitz hat die Maßnahme nachträglich zum Pilotprojekt erhoben, was eine Erhöhung des Fördersatzes von 75 auf 90 % zur Folge hatte. Unterlagen, mit denen der Pilotcharakter begründet ist, lagen nicht vor.

**Die Erhebung der Maßnahme zum Pilotprojekt und damit die Erhöhung des Fördersatzes auf 90 % ohne entsprechende Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen verstößt gegen den Grundsatz der nach § 7 SÄHO gebotenen Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit.**

## 2.5 Förderung für die Beschaffung von Schienenfahrzeugen

Für die Beschaffung von drei Schienenfahrzeugen gewährte das RP Chemnitz dem EVU mit Bescheid vom 09.10.2000 Zuwendungen in Höhe von rd. 2.262 T€ bei einem Fördersatz von 50 %. Nach den ANBest-P war das EVU verpflichtet, nach VOL/A Teil 1 zu vergeben.

Das EVU hat in seine Auswahl von Schienenfahrzeugen nur zwei deutsche Fahrzeughersteller einbezogen und sich für das Verhandlungsverfahren ohne vorherigen Aufruf zum Wettbewerb entschieden.

**Die Zulässigkeit der Durchführung des Verhandlungsverfahrens ohne Teilnahmewettbewerb erscheint zweifelhaft, weil die Eisenbahnstrecke keine technischen Besonderheiten oder Ausschließlichkeitsrechte aufweist.**

Der Zuwendungsempfänger beantragte mit seinem Antrag auf Zuwendungen am 17.04.2000 einen förderunschädlichen vorzeitigen Maßnahmebeginn, der am 20.06.2000 durch das RP Chemnitz zugelassen wurde. Daraufhin schloss das EVU am 23.06.2000 einen verbindlichen Liefervertrag.

**Die Auflage im Zuwendungsbescheid, „vor Vergabe von Leistungen die VOB/VOL-Stelle des RP Chemnitz zu konsultieren“ sowie eine vergaberechtliche Prüfung durch das RP zu veranlassen, war vom Zuwendungsempfänger wegen der Zulassung des vorzeitigen Maßnahmebeginns nicht zu erfüllen.**

### 3 Folgerungen

**3.1** Der ÖPNV ist eine öffentliche Dienstleistung, die sich vom Grundsatz her wirtschaftlich nicht selbst trägt, sondern auf öffentliche Zuschüsse angewiesen ist. Dies gilt sowohl für den straßen- wie auch den schienengebundenen Verkehr.

Dennoch ist jeweils nach der wirtschaftlichsten Lösung zu suchen. Nur so können die staatlichen Zuschüsse auf das erforderliche Maß beschränkt werden. Künftig ist deshalb nur auf der Grundlage einer realistischen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zu fördern.

Soll zugunsten des SPNV entschieden werden, müssen die Gründe hierfür deutlich gemacht werden. Nur dann können die Bewilligungsstellen entscheiden, ob eine staatliche Mitfinanzierung des SPNV über Fördermittel erfolgen soll.

**3.2** Mit der Aufgabenübertragung auf die Zweckverbände hat das SMWA die Möglichkeit der direkten Einflussnahme auf die zu bestellenden Verkehrsleistungen aus der Hand gegeben. Diese und damit die Umsetzung der EBK kann das SMWA im Wesentlichen deshalb nur noch über die Vergabe von Fördermitteln beeinflussen.

Die Bewilligungsbehörden haben deshalb vor der Gewährung von Fördermitteln nicht nur zu prüfen, ob die beantragten Fördermaßnahmen unter Kosten-Nutzen-Gesichtspunkten die günstigste Lösung darstellen, sondern auch, ob die vorgesehenen Maßnahmen mit der Eisenbahnkonzeption des Freistaates übereinstimmen. Hierzu gehört insbesondere auch die Öffentliche Ausschreibung. Ohne eine Vergabe im Wettbewerb kann die wirtschaftlichste Lösung nicht erreicht werden. Andernfalls sind Fördermittel zu versagen.

**3.3** Die bisherige Entwicklung der Fahrgastzahlen zeigt, dass die Vorgaben der EBK bei weitem noch nicht erreicht wurden. Dies macht deutlich, dass die mit bislang insgesamt 11,8 Mio. € geförderte Strecke von Anfang an nicht geeignet war, die Vorgaben der EBK zu erfüllen. Das RP Chemnitz hat dies bei der Bewilligung nicht beachtet.

### 4 Stellungnahmen

#### 4.1 Sächsisches Staatsministerium für Wirtschaft und Arbeit

Das SMWA führt aus, dass der Modellcharakter zwar allen Beteiligten klar gewesen, dies jedoch nicht explizit festgehalten worden sei.

Das SMWA habe die Entscheidung des ZVMS zum Weiterbetrieb der Strecke Freiberg-Holzau anerkannt. Bei der Entscheidung sei die Sicherheit der ÖPNV-Bedienung in den Wintermonaten und die Zu- und Abführung der Wintersportler nach Holzau berücksichtigt worden. Durch Vorhaltung einer Bahnlinie habe man auch eine Alternative zum motorisierten Individualverkehr in der sensiblen Region schaffen wollen.

Die Verkehrsdurchführung mit einer nicht bundeseigenen Eisenbahn als EVU habe einen um rd. 30 % niedrigeren Zuschussbedarf erfordert. Dem Prinzip der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit nach § 7 SÄHO sei mit der Vergabe der Infrastruktur- und Verkehrsdurchführung an private Dritte, die diese Leistungen kostengünstiger erbringen, Rechnung getragen.

Die begrenzte Herstellerabfrage nach verfügbaren bzw. in kurzer Zeit lieferbaren SPNV-Fahrzeugen habe im Einklang mit den geltenden Rechtsvorschriften gestanden. Darüber hinaus habe man die Typenvielfalt der in Sachsen eingesetzten SPNV-Fahrzeuge begrenzen wollen.

#### **4.2 Zweckverband Verkehrsverbund Mittelsachsen**

Die Verkehrssysteme Bus und Bahn seien nicht unmittelbar miteinander vergleichbar, weil die Nutzung der steuerfinanzierten Straßen unentgeltlich erfolge. Die Zugehörigkeit der betreffenden Verkehre zur SPNV-Grundversorgung sei eine Voraussetzung für Mittelzuweisungen vom Bund und vom Freistaat Sachsen. Dabei müssen die Strecken eine durchschnittliche Querschnittsbelastung von mindestens 500 Reisenden pro Tag aufweisen. Die Strecke Freiberg-Holzhausen erfülle dieses Kriterium.

Obwohl die Fördermöglichkeiten bekannt seien, habe die DB AG ihre Regionalstrecken jahrelang vernachlässigt und notwendige Investitionen bzw. Instandsetzungen nicht durchgeführt.

**Das SMWA hat die zugesagten Optimierungen bei den Verwaltungsabläufen in den SBÄ nicht durchgesetzt.**

**1** Prüfungsgegenstand

Der SRH hatte im Jahresbericht 2000 über eine Querschnittsprüfung in den acht Straßenbauämtern (SBÄ) des Freistaates Sachsen im Bereich der Staatsstraßen zu den Gewerken Fahrbahnmarkierungen und Stahlschutzplanken für die Hj. 1997/1998 informiert.

Diese Prüfung wurde für das Hj. 2002 unter dem Gesichtspunkt der Erfolgskontrolle wiederholt. Erstmals geprüft wurde das Gewerk Verkehrszeichen.

Prüfungsschwerpunkte waren beide Male die Richtigkeit der Mengenansätze, die Durchführung und Auswertung der Soll-Ist-Vergleiche zwischen ausgeschriebenen und ausgeführten Mengen sowie die Arbeitsweise der SBÄ. Abgeleitet aus den Feststellungen der Prüfung 2000 wurde 2005 insbesondere auf Spekulationspreise und Verkehrssicherungsleistungen bei Stahlschutzplanken geachtet.

**2** Prüfungsergebnisse

**2.1** Erfolgskontrolle

Bei dem Gewerk Fahrbahnmarkierungen traten die im Jahresbericht 2000 beanstandeten Mängel kaum mehr auf.

Beim Gewerk Stahlschutzplanken haben hingegen die Beanstandungen aus der vorangegangenen Prüfung noch immer nicht zu deutlichen Verbesserungen der Arbeitsweise in den SBÄ geführt.

**2.2** Einhaltung von Vorschriften

Das Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen hat im Februar 1999 das Allgemeine Rundschreiben Straßenbau Nr. 10/1999 zu Jahresausschreibungen erlassen. Es gab für die Bundesstraßen vor, was im Hinblick auf eine wirtschaftliche Vergabe von Liefer- und Bauleistungen und die Bekämpfung von Unregelmäßigkeiten bei der Vergabe und Vertragsabwicklung zu beachten ist. Für die sächsischen Straßen wurden diese Regelungen mit Einföhrungserlass erst im April 2004 übernommen.

Obwohl das Allgemeine Rundschreiben Straßenbau bei den zusammen ausgeschriebenen Leistungen für Bundes-, Staats- und Kreisstraßen zwingend ab 1999 anzuwenden war, erfolgte dies durch die SBÄ nur unzureichend oder gar nicht.

**Mit dem Rundschreiben stand eine einheitliche Handlungsgrundlage für Jahresverträge zur Verfügung. Bei seiner Berücksichtigung hätten sich viele der festgestellten Mängel und Fehler vermeiden lassen.**

## 2.3 Stahlschutzplanken

### 2.3.1 Spekulationspreise

Der SRH hat erneut häufig unangemessen niedrige bzw. hohe Angebotspreise mit spekulativem Charakter festgestellt. Dies traf vor allem auf

- die Positionen mit unrealistischem Mengenansatz und
- die Verkehrssicherungsleistungen

zu. Folgende Beispiele belegen diese Feststellungen:

### 2.3.2 Unzutreffende Mengenansätze

#### *Position Rammzeiten von Pfosten*

In den Straßenmeistereien (SM) Aue/Annaberg (SBA Zwickau) wurde die Position Sigma-Pfosten über 3 min Rammzeit als Zulage mit einer Menge von 100 Stück ausgeschrieben. Für diese Position sind folgende Einheitspreise (EP) geboten worden: Bieter A = 0,05 €, B = 2,60 €, C = 5,20 €, D = 14,00 €. Die Firma D erhielt aufgrund des insgesamt wirtschaftlichsten Angebotes den Zuschlag.

Bei der Position ist mit 1.024 Stück letztendlich ein Vielfaches mehr abgerechnet worden. Dies war verbunden mit einer Kostensteigerung von 12.936 €. Der Kostenvorteil gegenüber der Firma mit dem zweigtünstigsten Angebot war damit aufgehoben.

Im Gegensatz dazu wurde bei der Ausschreibung der SM Stollberg/Hermsdorf/Zwickau/Werdau im gleichen SBA die Position mit einer Menge von 20 Stück in das Leistungsverzeichnis aufgenommen.

Hier wurde die Position von den teilnehmenden Firmen mit folgenden Preisen angeboten: A = 0,10 €, C = 5,20 € und D = 39,88 €. Die Firma A erhielt den Zuschlag.

Die Position wurde mit 0 Stück abgerechnet.

**Ausschlaggebend für die Abrechnungsmengen der Positionen „Rammzeit über drei Minuten“ war ausschließlich die Höhe des vertraglichen EP. Die Inanspruchnahme der Position erfolgte nur, wenn bei einem hohen EP verbunden mit einer großen Abrechnungsmenge ein Gewinn zu erzielen war.**

Bereits 2001 war es in der SM Aue/Annaberg bei dieser Position zu einer Mengenmehrung von 30 auf 394 Stück gekommen. Diese erhebliche Mengensteigerung ist bei der Ausschreibung 2002 vom SBA Zwickau nicht ausreichend berücksichtigt worden.

**Die Auswertung der Istergebnisse und die Vorbereitung der neuen Jahresausschreibung durch die SBÄ waren ungenügend. Die Nichtberücksichtigung des wesentlich höheren Mengenansatzes hatte zudem die Möglichkeit der spekulativen Preisansätze durch die Bieter zur Folge.**

### *Positionen lange Pfosten/kurze Pfosten*

Bei Schutz- und Leiteinrichtungen wird in Pfostenlängen bis 1.900 mm und Pfostenlängen über 1.900 bis 2.500 mm unterschieden. Da die längeren Pfosten materialintensiver sind und beim Rammen tiefer in den Boden getrieben werden müssen, sind die Kosten für die Lieferung und Montage höher als für die kürzeren Pfosten.

Bei der Auswertung der Preisspiegel stellte der SRH jedoch oft den gegenteiligen Sachverhalt fest, so u. a. bei der Jahresausschreibung des SBA Döbeln/Torgau.

Von den acht Bietern boten fünf für die kürzeren Pfosten einen höheren Preis als für die längeren, so auch die bezuschlagte Firma. Der maximal gebotene EP für den kürzeren Pfosten betrug 40 €, der Durchschnittspreis ergab sich mit 19,98 €. Für den längeren Pfosten lag der niedrigste EP bei 0,10 €, der Durchschnittspreis bei 12,86 €. Der Durchschnittspreis der kürzeren Pfosten lag um mehr als 7 € über dem der längeren Pfosten.

**Bieter, welche für die längeren Pfosten niedrigere Preise als für die kürzeren anboten, kalkulierten entweder überhöhte Preise für die kurzen Pfosten oder gingen davon aus, dass die längeren Pfosten nicht zur Ausführung kommen würden. Teilweise versuchten sie, mit offensichtlich unauskömmlichen Preisen einen Preisvorteil bei der Wertung ihres Angebotes zu erlangen.**

### **2.3.3 Verkehrssicherung**

Bei der Prüfung der Jahresverträge 2002 stellte der SRH wiederum spekulative Preise und unzureichende Kontrollen der Verkehrssicherungsleistungen fest.

Die Spekulationspreise zeigten sich

- an hohen Differenzen zwischen höchstem und niedrigstem EP,
- durch große Preisschwankungen desselben Bieters für gleiche Leistungen in unterschiedlichen Amtsbereichen,
- an gleichen Preisen für unterschiedliche Verkehrssicherungen.

So differierten beispielsweise für die Position Verkehrssicherung mit Lichtsignalanlagen in der SM Langburkersdorf (SBA Dresden) die EP zwischen 3,85 und 280,19 €, in der SM Gornau/Zöblitz (SBA Chemnitz) zwischen 25 und 278 €. Im SBA Döbeln/Torgau betrug der niedrigste EP für die Verkehrssicherung nach Regelplan mit LSA 20,35 €, der höchste EP lag bei 200 €.

**Damit umfassen die Leistungspositionen der Verkehrssicherung Preisspannen bis zu 7.000 %.**

Der spekulative Charakter der Preise wird weiter verdeutlicht, wenn man die Preisunterschiede derselben Bieter zwischen den einzelnen SBÄ betrachtet. So bot z. B. die Firma B bei der Position Verkehrssicherung mit Lichtsignalanlage EP von 40, 204,52 bzw. 278 € für die jeweils gleiche Leistung an.

Gleiche EP für unterschiedliche Leistungen waren am Beispiel der Ausschreibungsbereiche SM Wachau/Bernbruch/Hoyerswerda und SM Großenhain/Meißen/Schänitz (SBA Meißen) für das Jahr 2002 erkennbar.

Die Firma B bot hier für die drei ausgeschriebenen Verkehrssicherungsarten denselben EP von 15,34 €, obwohl sie unterschiedliche Leistungen beinhalteten. Nach den Unterlagen wurde einzig die am wenigsten aufwändige Verkehrssicherung ohne Lichtsignalanlage insgesamt 49 Mal abgerechnet.

Es ist unwahrscheinlich, dass die ausgeschriebene Verkehrssicherung mit Ampel überhaupt nicht erforderlich geworden sein soll. Wahrscheinlich ist dagegen, dass aufgrund der gleichen EP für die unterschiedlichen Verkehrssicherungsarten die Abrechnung aller drei Leistungspositionen nur unter der einen Position erfolgte und/oder Verkehrssicherungsleistungen nicht nach den tatsächlichen Erfordernissen vor Ort durchgeführt worden sind.

Bei ordnungsgemäßer Kontrolle der Verkehrssicherungsleistungen hätte dies vom SBA bemerkt und in der Abrechnung korrigiert werden müssen.

Die Notwendigkeit einer ausreichenden Kontrolle der Umsetzung der verkehrsrechtlichen Anordnungen zur Verkehrssicherung war vom SMWA bereits in Auswertung der Vorprüfung anerkannt worden. Dennoch finden Kontrollen in erforderlichem Umfang noch immer nicht statt.

Außerdem können durch die undifferenzierte Abrechnung der unterschiedlichen Verkehrssicherungsarten keine Ausgangswerte für realistische Mengenansätze künftiger Jahresausschreibungen gewonnen werden.

Darüber hinaus ist zu befürchten, dass durch ungenügende Verkehrssicherung der beabsichtigte Schutz des Reparaturpersonals und der Verkehrsteilnehmer verloren geht, und somit der eigentliche Sinn der Verkehrssicherungsmaßnahmen unterlaufen wird.

**Erst eine der Vor-Ort-Situation entsprechende Verkehrssicherung, deren Kontrolle durch den Auftraggeber und die korrekte Abrechnung der ausgeführten Leistungen können helfen, Fehler in den SBÄ zu vermeiden und Spekulationen vorzubeugen.**

**Das SMWA muss die Kontrolle und exakte Erfassung der tatsächlich durchgeführten Leistungen durchsetzen.**

## 2.4 Verkehrszeichen

Im geprüften Gewerk Verkehrszeichen stellte der SRH wiederholt fest, dass die Laufzeiten der Verträge weit über ein Jahr hinausgingen. Im SBA Plauen betrug die Laufzeit für die abgeschlossenen Jahresverträge sogar über 2,5 Jahre. Grund war eine unrealistisch hohe Einschätzung des Jahresbedarfes.

**Das SBA nutzte die Möglichkeit nicht, die Jahresverträge anhand der Vorjahresergebnisse zu aktualisieren und durch Neuausschreibung ggf. günstigere Marktkonditionen zu nutzen.**

Das SBA Plauen vergab die Lieferung für Verkehrszeichen im Jahr 2002 für den Bereich der SM Falkenstein/Schöneck/Netzschkau sowie der SM Oelsnitz/Plauen mit zwei inhaltlich identischen Ausschreibungen, obwohl der tatsächliche Bedarf schon aufgrund der verkehrsrechtlich und topografisch unterschiedlichen Straßensituationen nicht gleich sein konnte.



Zwei Bieter gaben Angebote für beide Ausschreibungsbereiche ab. Die an Mengenan-  
satz und Inhalt identischen Leistungsverzeichnispositionen waren jeweils mit identi-  
schen Preisen versehen worden. Als Folge erhielt nur ein Bieter den Zuschlag für den  
gesamten SBA-Bereich.

**Die falsche Ausschreibungsweise führte zu unnötigem Verwaltungsaufwand und  
zur Einschränkung des Wettbewerbs.**

### **3** Folgerungen

**3.1** Eine Verbesserung und Vereinheitlichung der Arbeitsweise der SBÄ muss  
durchgesetzt werden. Dazu sollten folgende Punkte Beachtung finden:

- die korrekte Erfassung und Abrechnung der erbrachten Leistungen sowie die Durch-  
führung und Auswertung von Soll-Ist-Vergleichen,
- eine zutreffende Bedarfsermittlung aus den Istmengen der Vorjahre zur Erstellung  
realistischer Leistungsverzeichnisse für die neuen Jahresausschreibungen,
- die Vertragsbeendigung bei Erreichen entweder der Auftragssumme oder der maxi-  
mal einjährigen Laufzeit,
- die Kontrolle der Verkehrssicherungsleistungen bei Stahlschutzplanken durch den  
Auftraggeber sowie
- die Prüfung, Auswertung und Überwachung von Positionen mit spekulativem Charak-  
ter,
- die Zusammenarbeit und die Ablauforganisation zwischen den SBÄ und den SM  
müssen verbessert werden.

**3.2** Die SBÄ müssen dafür Sorge tragen, dass nicht durch ungeeignete Ausschrei-  
bungsmodalitäten wie z. B. identische Leistungsverzeichnisse der Wettbewerb einge-  
schränkt wird.

### **4** Stellungnahme des Ministeriums

Das SMWA erhebt gegen die Feststellungen und die vom SRH vertretene Rechtsauf-  
fassung keine Einwände.

**Einzelplan 08:  
Sächsisches Staatsministerium für Soziales**

18

**Zuweisungen und Zuschüsse an Gemeinden und an freie Träger  
für Kinderkrippen, Kindergärten und Horte**

**Die z. T. bestehenden Zugangsbeschränkungen zu Krippen  
und Horten verletzen die Chancengleichheit.**

Im Freistaat gibt es über 2.600 Kindertageseinrichtungen. Zu diesen gehören Kinderkrippen für Kinder bis drei Jahre, Kindergärten für Kinder über drei Jahre bis zum Eintritt in die Schule und Horte für Schulkinder bis zum Alter von zehn Jahren zur Betreuung außerhalb von Unterrichtszeiten.

Kommunen und freie Träger der Einrichtungen erhalten aus dem Staatshaushalt jährlich Zuschüsse zur Deckung der Personal- und Sachkosten der belegten Plätze. In den Jahren 2003 und 2004 betrug der Zuschuss zu den Betriebskosten je Kind 1.664 €.

Die Ausgaben des Freistaates für die Betriebskostenzuschüsse beliefen sich 2003 auf 237,2 und 2004 auf 246,7 Mio. €. Die Zahl der Kinder im Alter bis zehn Jahre steigt voraussichtlich bis 2009 weiter an. Anschließend ist mit rückläufigen Kinderzahlen zu rechnen.

**1 Planung der Ausgaben**

**1.1** Einem Grundsatzbeschluss des Landtages folgend war das SMS bei der Aufstellung des Haushalts für die Jahre 2003 und 2004 vom Niveau der Ausgaben im Vorjahr ausgegangen. Im Weiteren hat das Ministerium bei der Haushaltsaufstellung eingeplant, was nach Meinung der Staatsregierung für die Förderung der Kindertagesbetreuung zur Verfügung stehen sollte.

Die Kommunen melden auf der Grundlage des Gesetzes über Kindertageseinrichtungen dem SMS jährlich die durchschnittlichen Kosten eines Platzes je Einrichtungsart. Für Zwecke der Haushaltsaufstellung blieb dies jedoch ungenutzt.

**1.2** Die Bedeutung der Förderung der Kindertagesbetreuung erschöpft sich aus Sicht des SRH nicht in der vordergründigen Ausgabenlast für den Staatshaushalt. Sie ist vielmehr auch vor dem Hintergrund des Bevölkerungsrückgangs im Freistaat zu sehen.

Die rückläufigen Einwohnerzahlen Sachsens werden sich in den nächsten Jahren in Form geringerer Steuereinnahmen und Finanzausgleichsmittel in den angespannten Haushalten des Freistaates bemerkbar machen. Das SMF beziffert die Finanzkraftverluste auf jährlich 2.100 € je EW. Sinkende Kinderzahlen drohen diese Entwicklung zu verschärfen - die Geburtenzahl ist aber nach Erkenntnissen der OECD auch eine Frage des Angebotes an öffentlicher Kinderbetreuung.

**Der SRH hat Landtag und Staatsregierung daher angeraten, den Fördermitteleinsatz künftig bedarfsgerecht auf der Grundlage der durchschnittlichen Kosten der Plätze zu planen.**

## 2 Kosten der Plätze

**2.1** Der Landtag hat 2001 mit der Neufassung des Gesetzes über Kindertageseinrichtungen eine sog. Festbetragsfinanzierung eingeführt. Der Landeszuschuss war seitdem als gesetzlich festgeschriebener Geldbetrag nach der Zahl der aufgenommenen Kinder zu bewilligen. Stichtag für die Feststellung der Belegung war der 01.04. des jeweiligen Vorjahres.

**2.2** Die Verwendung von Festbeträgen kann zur Vereinfachung von Förderverfahren beitragen. Im Falle des Landeszuschusses sollten diese künftig aber anhand eines bestimmten, gesetzlich verankerten Bruchteils der notwendigen Betreuungskosten bemessen sein. Für eine zeitnahe Ermittlung der Fördervoraussetzungen bedarf es zusätzlich eines auf den 01.10. zu legenden weiteren Stichtags.

Neben den bereits bestehenden Meldepflichten der Kommunen sind weitere Informationsrechte vonnöten. Erforderlich ist insbesondere eine Rechtsgrundlage für Zugriffe auf die Kostendaten der freien Träger.

**Der Freistaat sollte dabei für eine einheitliche und gleichförmige Kostenerfassung mittels Verwendung eines verbindlichen Betriebsabrechnungsbogens sorgen.**

## 3 Behördenaufbau und Verfahren

**3.1** Im Freistaat sind die RP sowie die Jugendämter der Landkreise für die Bewilligung des Landeszuschusses zuständig. Das Landesjugendamt mit seinen Außenstellen erteilt und überwacht die für Kindertageseinrichtungen vorgeschriebenen Betriebserlaubnisse.

**3.2** Die Zusammenführung der vorgenannten Aufgaben könnte Verbundwirkungen entstehen lassen.

So haben die Bewilligungsbehörden jährlich Meldungen der Gemeinden über die Zahl der aufgenommenen Kinder zu verarbeiten. Das Landesjugendamt erhält von den Gemeinden diese Angaben ebenfalls jährlich, da sie auch für die Überwachung der Betriebserlaubnisse zu verwerten sind.

Bewilligung und Überwachung der Betriebserlaubnis könnten Hand in Hand vonstatten gehen. Bei Übertragung der bisherigen Aufgaben der Landkreise auf Staatsbehörden sind die Zuweisungen aus dem Staatshaushalt für den kommunalen Finanzausgleich entsprechend zu kürzen.

**Der SRH empfiehlt, die möglichen Einsparungen einer Zusammenführung von Fach- und Finanzierungsaufgaben auszuloten.**

## 4 Zugangsbeschränkungen

Kinder ab der Vollendung des dritten Lebensjahres haben Anspruch auf einen Platz im Kindergarten. Für diese Altersgruppe sind von den Jugendämtern der Landkreise und Kreisfreien Städte stets ausreichend Betreuungsmöglichkeiten bei der Aufstellung der Bedarfspläne vorzusehen.

Kinder vor Vollendung des dritten Lebensjahres und Kinder im schulpflichtigen Alter haben keinen Anspruch auf einen Platz in Krippe oder Hort. Landkreise und Kreisfreie Städte können in gewissem Rahmen selbst bestimmen, in welchem Umfang sie Plätze bereitstellen wollen.

Ein Teil der Landkreise und Kreisfreien Städte im Freistaat hat Zugangsbeschränkungen insbesondere für Kinder nicht berufstätiger oder in Ausbildung stehender Eltern eingeführt. Damit hängt es im Freistaat unter Umständen von Wohnort und sozialen Verhältnissen ab, ob ein Kind an der vom Land geförderten Kindertagesbetreuung teilhat oder nicht. Das ist kein hinnehmbarer Zustand.

**Landtag und Staatsregierung sollten für eine einheitliche Vorgehensweise der Planungsträger sorgen.**

## 5 Fachkräfteausbildung und Qualitätssicherung

**5.1** Die Ausbildung der Erzieherinnen und Erzieher findet in Deutschland in Berufsfachschulen statt. Damit klafft eine Lücke zum Bildungsstand in anderen europäischen Staaten, die überwiegend auf Hochschulniveau ausbilden. Die Staatsregierung beabsichtigt, die Ausbildung auf der Grundlage eines neuen Lehrplans zu verbessern.

**Die Bemühungen der Staatsregierung, eine nachdrückliche Anhebung des Ausbildungsgrades anzustreben, sollten verstärkt fortgeführt werden.**

**5.2** Das SMS beteiligt sich an der „Nationalen Qualitätsoffensive“ des Bundes. Diese bezweckt die Einführung von Maßstäben für die erziehungswissenschaftliche Qualität der Betreuung. Ein Erziehungsleitfaden, der als Grundlage für den Aufbau von Systemen der Qualitätssicherung in den Einrichtungen dienen soll, war im Zeitpunkt der Prüfung noch in Vorbereitung.

**Der SRH nimmt zur Kenntnis, dass die Errichtung des Qualitätssicherungssystems noch am Anfang steht. Das SMS sollte die Entwicklung zügig vorantreiben. Mit Aufnahme der Arbeit eines solchen wird Kontrolle über die mit Steuermitteln finanzierten Leistungen der Kinderbetreuung im Freistaat ermöglicht.**

**5.3** Unter dem Blickwinkel der Qualitätssicherung hat der SRH auch die Überwachung der gesetzlichen Vorschriften für den Betrieb von Kindertageseinrichtungen untersucht. Zu diesen zählen vor allem Mindestanforderungen an die Anzahl der in den Einrichtungen zur Kinderbetreuung beschäftigten Fachkräfte.

Das SMS konnte weder die im Gesetz über Kindertageseinrichtungen genannten Zahlen des Personalschlüssels fachlich ausreichend begründen, noch konnte es die Besetzung der Stellen in den Einrichtungen mit Fachpersonal.

**Das SMS muss die Einhaltung des Schlüssels künftig laufend überwachen und sich hinsichtlich dessen Eignung Gewissheit verschaffen.**

## 6 Stellungnahme des Ministeriums

Das SMS hat mitgeteilt, es habe keine Einwendungen.

**Die staatliche Unterstützung ging in einigen Fällen an Vereinigungen ohne überörtliche Aufgaben.**

**Personal- und Sachkosten von Geschäftsstellen wurden dauerhaft bezuschusst, obwohl die Mittel nur für Projekte, also einen zeitlich begrenzten Einsatz, bestimmt waren.**

In Sachsen gibt es zahlreiche Familien-, Behinderten- und Altenhilfeverbände. Sie halten z. B. in Form von Beratungsstellen, Fortbildungseinrichtungen und Werkstätten verschiedenste Hilfsangebote bereit.

Als überörtliche Verbände betreuen und beraten sie insbesondere ihre Untergliederungen. Im Haushalt des Freistaates sind Zuschüsse zur Unterstützung solcher Vereine veranschlagt.

Die Zahl der geförderten Einrichtungen belief sich auf bis zu 41 im geprüften Zeitraum. Die Ausgaben für die Förderung betragen dabei rd. 1 Mio. € im Jahr.

## **1 Förderung von Kleinstvereinen**

**1.1** Wenigstens fünf der geförderten Verbände waren nicht über das Gemeinde- oder Stadtgebiet hinaus tätig oder traten bestenfalls noch im nächstgelegenen Landkreis auf.

In einer Kreisfreien Stadt war z. B. ein Seniorenbüro ansässig mit angeblich 16 Gruppen. Nach Feststellungen des SRH handelte es sich dabei um eine Kreativwerkstatt, Englischkurse sowie Bowling-, Gymnastik-, Radfahr- und Theatergruppen aus dem Stadtgebiet sowie dem umliegenden Landkreis.

Ein Teil der Klein- und Kleinstverbände hat die Förderung für „überregionale Öffentlichkeitsarbeit“ erhalten.

**1.2** Mit bloß überörtlicher Öffentlichkeitsarbeit waren die Fördervoraussetzungen nicht erfüllt.

Die Ausdehnung des Kreises der Zuwendungsempfänger auf Vereine und Verbände auf kommunaler Ebene war nicht statthaft. Dies widersprach Sinn und Zweck einer Förderung durch den Freistaat. Ohne Zuwendungen an kleine Ortsvereine und Verbände ergeben sich künftig Einsparungen je Doppelhaushalt von wenigstens 195.000 €.

**Die Förderung ist künftig ausschließlich Zuwendungsempfängern zu gewähren, deren Wirkungskreis tatsächlich auf überörtlicher oder überregionaler Ebene liegt.**

## 2 Festgeldkonten, Überweisungen von Konto zu Konto

**2.1** Ein in der Behindertenhilfe tätiger Verein hatte mit dem Verwendungsnachweis seinen Jahresabschluss eingereicht. Darin hat er Überweisungen von seinem Bankkonto auf die seiner Arbeitsgemeinschaften als Ausgaben ausgewiesen.

Die Arbeitsgemeinschaften waren rechtlich nicht selbstständig. Nicht die o. g. Zahlungsempfänger, sondern der Verein war demzufolge Inhaber der Konten mit den Gutschriften.

Weiterhin haben die Arbeitsgemeinschaften Rehabilitationssport durchgeführt. Die Einnahmen aus dieser Tätigkeit gingen auf deren Bankkonten ein. Diese wiesen Ende 2000 Guthaben in Höhe von 54.580 € aus. Im Jahresabschluss des Verbandes waren weder die Einnahmen noch die Guthaben dargestellt.

**2.2** Ein Familienhilfeverband erhielt im geprüften Zeitraum Zuschüsse von jährlich bis zu 71.930 €. Er verfügte zugleich über Festgeldkonten. Diesen führte er allein in einem Jahr über 200.000 € zu. Nach Auskunft des SMS handelt es sich dabei um zweckgebundene Mittel für Zuschüsse zur Familien- und Seniorenerholung. An den Jahresenden beliefen sich die Guthaben durchschnittlich auf rd. 35.000 €.

**Das Sächsische Landesamt für Familie und Soziales (SLFS) hat die Verwendungsnachweise gründlicher zu prüfen. Zahlungen innerhalb desselben Vereins sind keine Ausgaben.**

**Die Kenntnis aller Einnahmen, Bankguthaben und Festgelder ist wichtig für die Beurteilung der finanziellen Leistungsfähigkeit eines Antragstellers. Eigenmittel sind in angemessener Höhe für den Verwendungszweck einzusetzen.**

## 3 Grobe Verstöße bei einem Behindertenhilfeverband

**3.1** Das SLFS fördert seit Jahren einen Behindertenhilfeverband mit Zuschüssen zur Deckung der Kosten seiner Geschäftsstelle.

Der Landesverband hat die Fördermittel für Mietausgaben, Wartungskosten von Bürogeräten, Honorare, Druck- und Büromaterial, Post- und Fernmeldegebühren und weitere Sachkosten erhalten. In diesen waren nach Feststellungen des SRH Aufwendungen für andere, nicht zuwendungsfähige Projekte enthalten.

Der Behindertenhilfeverband hat Wartungs-, Service- und Kaufverträge sowie Verträge zur Lohnabrechnung freihändig vergeben. Die Aufträge erhielt die Firma der Ehefrau des Geschäftsführers.

**3.2** Das SLFS hat die Verwendungsnachweise nicht in der notwendigen Tiefe geprüft. Der Landesverband konnte die zweckwidrige Mittelverwendung deshalb über Jahre hinweg fortsetzen. Allein im Hj. 2001 hätte der Zubendungsbeitrag um umgerechnet 11.050 € verringert werden müssen.

**Die schweren Verstöße gegen die Pflichten aus dem Zubendungsverhältnis begründen erhebliche Zweifel am Bestehen einer ordnungsgemäßen Geschäftsführung. Das SMS muss entscheiden, ob dem Behindertenhilfeverband künftig weitere Mittel zugewendet werden können.**

**3.3** Das SMS hat mitgeteilt, es habe zwischenzeitlich eine Anhörung des Verbandes stattgefunden. Das SLFS werde „Entsprechendes“ veranlassen.

#### **4** Umstellung der Förderung

Nach dem Willen des SMS waren die Finanzhilfen als Projektförderung zu gewähren. Das SLFS hat daraufhin die „Geschäftsstellenarbeit“ der Verbände zum Gegenstand der Förderung erklärt.

Die Geschäftsstellenarbeit ist keine zeitlich begrenzte, sondern eine fortlaufende Betätigung. Im Zuwendungsrecht ist für solche Fördergegenstände die Form der institutionellen Förderung vorgeschrieben.

**Der SRH empfiehlt, die Zuwendungen an die Verbände ggf. künftig als institutionelle Förderung zu veranschlagen.**

Das SMS hat in seiner Stellungnahme auf eine Verfügung des SMF hingewiesen. Danach sei die Aufnahme neuer institutionell geförderter Einrichtungen in den Staatshaushalt ausgeschlossen.

Der SRH gibt zu bedenken, dass nur mit einer zutreffenden Veranschlagung aller dauerhaften Förderungen die notwendige Haushaltstransparenz gewahrt und insbesondere der Bindungsgrad der Ausgaben im StHpl. (s. Beitrag Nr. 2, Pkt. 4.1) in richtiger Höhe dargestellt wird.

Die Umstellung der Förderung würde zu einer umfassenderen Prüfung und einen besseren Einblick in die finanziellen Verhältnisse bei den Empfängern führen und damit eine verlässlichere Grundlage für die Bemessung des Zuwendungsbedarfes bieten.

**Das SMS verfügt nicht über ausreichende Grundlagen zur Steuerung.**

**Die baulichen Voraussetzungen für die Unterbringung von Suchtkranken wurden in geförderten Einrichtungen nicht geschaffen.**

In Sachsen leben gegenwärtig schätzungsweise 80.000 Alkohol- und 14.000 Drogenabhängige. Ein Teil des erstgenannten Personenkreises ist derart geschädigt, dass er seine Lebensgrundlagen nicht mehr in eigener Initiative herstellen kann und auf institutionelle Hilfe angewiesen ist. Diese Menschen bezeichnet man als chronisch mehrfach geschädigte Abhängige (CMA). Sie haben Behandlungen zur Suchtentwöhnung mehrmals erfolglos durchlaufen.

Für Alkoholabhängige stehen folgende sich gegenseitig ergänzende Hilfsangebote bereit:

- Einrichtungen der gesetzlichen Kranken- und Rentenversicherung,
- sozialtherapeutische Wohnstätten.

Die Wohnstätten sind mit Steuermitteln geförderte Wohnheime, Außenwohngruppen (AWG) und Formen des Betreuten Wohnens. Sie dienen der Aufnahme von CMA.

Einrichtungen für Drogenabhängige sind von Kranken- und Rentenversicherung getragene Kliniken. Der Freistaat gewährt Zuschüsse zu Bau- und Investitionskosten der Suchtfachkliniken. Dank dieser sind geringere Tageskostensätze möglich.

Der Freistaat hat in den Jahren 1999 bis 2004 jeweils rd. 5 Mio. € für die Förderung der Suchtkrankenhilfe, einschließlich der Zuschüsse für Wohnstätten und Fachkliniken ausgegeben.

**1** Bedarf, Belegung, Planung von CMA-Wohnstätten

**1.1** Bedarfsermittlung

Die erste Bedarfsermittlung hatte im Jahr 1993 stattgefunden. 1999 hat das SMS dem LT mitgeteilt, diese Planungsgrundlagen wären überholt. Das Ministerium gehe nunmehr von einem Bedarf von rd. 300 Wohnheim- und 150 AWG-Plätzen aus. Im gleichen Jahr gab das SMS eine Langzeitstudie zur Bedarfsermittlung in Auftrag.

Im Juni 2005 waren 347 Wohnheimplätze und 55 Plätze in AWG vorhanden.

Aus den vorgenannten Zahlen ergibt sich eine Überversorgung mit Wohnheimplätzen. Staatlich geförderte AWG wurden mit Zustimmung des SMS in Wohnheimplätze umgewandelt. Gründe für die Umwidmungen waren nicht aktenkundig. Bis Abschluss der Prüfung des SRH lag noch kein Datenmaterial für eine Bedarfsplanung vor.



## 1.2 Förderung ohne Planungsgrundlage

Erst Mitte 2005 soll eine Planungsgrundlage in Gestalt der in Auftrag gegebenen Studie aufzeigen, mit wie vielen CMA zu rechnen ist. Anhand dieser Angaben und der bestehenden Plätze ist dann erst der voraussichtliche Bedarf ermittelbar. Von Bedeutung ist dabei zudem nach den Prüfergebnissen des SRH:

- Vorhandene Plätze sind in nicht geringem Umfang fehl belegt.
- Die derzeit mit zwei Jahren angegebene Grundverweildauer ist nicht wirklichkeitsnah eingeschätzt.

Angesichts fehlender Planungsgrundlagen wäre ratsam gewesen, die Förderung nach zwei Jahren, jedenfalls aber ab 2003 zu verringern oder vorübergehend einzustellen. Der SRH verkennt dabei nicht, dass das SMS auch nach 1999 mit einer Weiterförderung für ein ausreichendes Angebot an Wohnstätten sorgen musste. Eine solche Weiterförderung ist aber nur über eine eng begrenzte Dauer vertretbar. Je länger sie besteht, desto größer wird die Gefahr, mit Haushaltsmitteln nicht bedarfsgerechte Hilfsangebote zu schaffen.

**Der SRH empfiehlt, bis zum Feststehen des tatsächlichen Bedarfs die Errichtung von CMA-Wohnstätten nunmehr nicht weiter zu fördern. Zudem ist das Förderkonzept des SMS zu ändern. Zeichnet sich eine Besserung ihres Zustandes ab, haben ehemals Schwerstkranke vorrangig die Entwöhnungseinrichtungen der Kranken- und Rentenversicherung in Anspruch zu nehmen. Dies würde für eine deutliche Entlastung des Staatshaushaltes sorgen.**

## 1.3 Stellungnahme des Sächsischen Staatsministeriums für Soziales

Das SMS hat mitgeteilt, im Doppelhaushalt 2005/2006 seien erstmals keine Mittel für den weiteren Ausbau der CMA-Strukturen mehr veranschlagt. Die Länge der Verweildauer sei nicht vorhersehbar. Unter Umständen könne der Aufenthalt in einer CMA-Wohnstätte auch dauerhaft werden. Ob die Voraussetzungen für eine Aufnahme in eine Wohnstätte vorliegen, prüfe der Landeswohlfahrtsverband Sachsen. Das SMS gehe davon aus, dass nur Personen mit CMA-Schädigung aufgenommen und beherbergt werden.

Der SRH begrüßt das Einstellen der Förderung. Künftig ist von einer längeren Grundverweildauer auszugehen. Die Einmündung von ehemaligen oder an der Schwelle stehenden CMA in andere Hilfsstrukturen ist sicherzustellen. Das SMS muss sich Klarheit über die Belegung der vorhandenen Plätze verschaffen.

## 2 Wohnstätten für Alkoholranke

Das SMS hat 1999 die baulichen Anforderungen an die Gestaltung der Wohnstätten in einer Richtlinie verankert. Diese enthielt als Vorgaben u. a.

- eine Mindestzahl von 32 Plätzen,
- getrennte Unterbringung von CMA in Wohnheim- und AWG-Plätzen,
- gesonderte Räume für freiheitsentziehende Maßnahmen,
- eine Obergrenze für die Grundstücksfläche sowie
- eine Voruntersuchung des Baugrundes.

In den vom SRH geprüften Fällen waren Verstöße gegen alle diese Vorschriften festzustellen. So hat das SMS die Förderung einer Wohnstätte in Zittau bewilligt, die der Aufnahme von CMA in einer AWG dienen sollte. Die AWG war nach Fertigstellung nur über einen gemeinsamen Hauseingang mit dem Wohnheim zugänglich. Die Wohnstätte verfügte über keinen Raum für das zeitweilige Absondern und Ruhigstellen von CMA.

In Weißwasser erhielt eine Einrichtung Fördermittel für die Errichtung einer AWG. In der Baugenehmigung hatte das LRA auf eine nötige Baugrunduntersuchung hingewiesen. Der Zuwendungsempfänger hat vor Baubeginn jedoch kein Gutachten eingeholt.

Die Nichtbeachtung dieser Hinweise machte eine nachträgliche Baugrundbefestigung erforderlich.

**Mehrausgaben für die nachträgliche Baugrundstabilisierung in Höhe von 159.000 € wären vermeidbar gewesen. Die Bewilligungsbehörden haben die Einhaltung der Richtlinie des SMS und der dort enthaltenen „Planungsempfehlungen für sozialtherapeutische Wohnstätten“ künftig sorgfältig zu überwachen.**

### 3 Einrichtung für Drogenabhängige

#### 3.1 Flugschule Großrückerswalde

Für den Umbau der alten Flugschule zu einer Drogentherapieeinrichtung hat das RP eine Zuwendung in Höhe von 337.452 € gewährt. Gegenstand der Förderung waren 24 Plätze, für die auch Bedarf bestand und eine Belegungszusage vorlag. Ohne Wissen der Bewilligungsbehörde baute der Träger nach Feststellungen des SRH vor Ort 36 Plätze. Die Mehrkosten bestreift er mit eigenen Mitteln.

#### 3.2 Höhe der Zuwendung

Die Bewilligungsbehörde muss sich vor Gewährung einer Zuwendung darüber Klarheit verschaffen, in welchem Umfang der Antragsteller über Eigenmittel verfügt. Die Höhe der Zuwendung bemisst sich nach dem Eigeninteresse und der Leistungskraft des Zuwendungsempfängers einerseits und andererseits am Ausmaß des staatlichen Interesses.

Hätte das RP den vollen Umfang der Leistungskraft des Antragsstellers gekannt, wäre ihm möglich gewesen, die Förderung zu halbieren. 168.726 € wären zusammen mit den vorhandenen Eigenmitteln des Zuwendungsempfängers ausreichend gewesen, um die für die Suchtkrankenhilfe im Freistaat benötigten 24 Plätze zu schaffen.

**Die RP haben künftig die finanzielle Leistungsfähigkeit der Antragsteller stärker zu berücksichtigen.**

### 4 Förderung eines Verbandes

Die auf dem Gebiet der Suchtkrankenhilfe tätigen Wohlfahrts- einschließlich der ihnen zugehörigen Selbsthilfeverbände sowie andere Einrichtungen haben sich in einem gemeinnützigen Verein zusammengeschlossen. Aufgabe der Vereinigung ist die Förderung und Weiterentwicklung der Suchtkrankenhilfe und -vorbeugung.

Das RP hat dem Verband u. a. im Jahr 2001 eine Zuwendung in Höhe von 62.040 € für die laufenden Verwaltungsausgaben der Geschäftsstelle einschließlich der Vergütung der Mitarbeiter bewilligt. Durch Zuwendungsbescheid war der Verein verpflichtet, seine Beschäftigten nicht besser zu bezahlen als vergleichbare Angehörige des öffentlichen Dienstes.

Dieser Verpflichtung hat der Verein nicht genüge getan. So hat er bei der Festlegung der Höhe der Vergütung nicht auf Stellen- und Tätigkeitsbeschreibungen zurückgegriffen. Der Verein hat übersehen, dass ein Mitarbeiter zwar über einen Hochschulabschluss verfügt, jedoch keine entsprechende Tätigkeit ausübt. Bei einer weiteren Mitarbeiterin hat er vernachlässigt, dass hochwertige, zeitaufwändige Tätigkeiten seit dem Jahr 2000 entfallen waren. Die bisherige Vergütungsstufe durfte nicht beibehalten werden.

**Der SRH hat das SMS zur Rückforderung von Mitteln aufgefordert.**

**Durch Abbau übermäßig hoher Rücklagen könnten die Pflichtbeiträge der sächsischen Tierärzte gesenkt werden.**

**Die Kammer sollte die eigene, zu kleine Geschäftsstelle aufgeben und eine Möglichkeit zur Zusammenarbeit mit anderen berufsständischen Einrichtungen inner- oder außerhalb Sachsens suchen.**

**Langfristig könnte die berufsständische Vertretung einem privatrechtlichen Zusammenschluss der Tierärzte übertragen werden.**

In Sachsen gibt es einschließlich der nicht mehr beruflich tätigen rd. 1.500 Tierärzte. Diese sind Pflichtmitglieder der Sächsischen Landestierärztekammer (SLTÄK), einer Körperschaft des öffentlichen Rechts unter der Aufsicht des SMS.

Aufgabe der Kammer ist die Wahrnehmung beruflicher Belange ihrer Mitglieder. Dazu gehören die Überwachung und Sicherung der Qualität der tierärztlichen Berufsausübung, die Gestaltung und Förderung der Fort- und Weiterbildung sowie die Vermittlung in berufsbezogenen Streitigkeiten.

Hauptorgane der SLTÄK sind die Kammerversammlung mit 33 gewählten Mitgliedern und der siebenköpfige Vorstand. Die Kammer unterhält eine Geschäftsstelle in Dresden.

Der Haushaltsplan der Kammer wies 2003 Gesamteinnahmen und -ausgaben von jeweils rd. 380 T€ aus.

## **1** Geld und Wertpapiere

**1.1** Von 1991 an hatte die SLTÄK am Ende der meisten Haushaltsjahre mehr eingenommen als ausgegeben. Der Vorstand der Kammer hat die Gelder zunächst auf Festgeldkonten eingezahlt.

Bis Ende 1999 waren die Festgeldanlagen der SLTÄK auf über 200 T€ angewachsen. Mit einem Teil dieser Mittel und weiteren Haushaltsüberschüssen hat der Vorstand anschließend auch Anteile an zwei Immobilienfonds gekauft. Das Geld- und Wertpapiervermögen summierte sich bis Ende 2003 auf über 430 T€ und übertraf damit das Haushaltsvolumen dieses Jahres.

**1.2** Körperschaften des öffentlichen Rechts wie die SLTÄK entscheiden selbst über die Verwendung ihrer Einnahmen. Sie können auf Grundlage ihres Budgetrechts auch über die Bildung von Rücklagen befinden und vorläufig nicht benötigte Gelder anlegen. Im Rahmen des Selbstverwaltungsrechts setzen sie außerdem die Höhe der Pflichtbeiträge fest.

**Budget- und Selbstverwaltungsrecht sind jedoch nicht schrankenlos. Die Kammer hat sich vielmehr, insbesondere bei Aufstellung und Ausführung ihres Haushalts, an vom Landtag gesetzte Regeln zu halten. Im Fall der SLTÄK sind solche Regelungen nicht beachtet worden.**

So war die SLTÄK verpflichtet, die Haushalte am Ende des Jahres in Einnahmen und Ausgaben auszugleichen. Die Einzahlung von Mitteln auf Festgeldkonten oder Zahlungen zum Kauf von Wertpapieren wären nur statthaft gewesen, wenn dies in den Haushaltsplänen vorgesehen gewesen wäre.

**Der SRH hat die SLTÄK aufgefordert, wenigstens nachträglich festzulegen, für welche Zwecke die angesparten Gelder verwendet werden sollen. Soweit der dafür nötige Betrag überschritten ist, sind die Rücklagen aufzulösen. Dementsprechend können die Beiträge der Mitglieder gesenkt werden.**

## 2 Personal

**2.1** Die SLTÄK hat 2003 in der Geschäftsstelle eine Geschäftsführerin und eine Sachbearbeiterin beschäftigt. Einen Stellenplan konnte die Kammer nicht vorlegen.

Die für das Land als Arbeitgeber verbindlichen Tarifvertragsregelungen galten für die SLTÄK nicht. Diese konnte somit Einzelarbeitsverträge schließen, ohne die Vorgaben der Tarifparteien des öffentlichen Dienstes beachten zu müssen.

Der Vorstand der SLTÄK hat das genutzt, um u. a.

- Gehälter nach höheren Vergütungsstufen,
- Sonderzulagen und
- größere jährliche Sonderzuwendungen

zu gewähren als vergleichbaren Angestellten im sonstigen öffentlichen Dienst gezahlt werden können.

**2.2** Jede staatliche Einrichtung benötigt als Grundlage für die Besetzung von Stellen einen Stellenplan. In diesem sind die Zahl der Stellen und die zugehörigen Vergütungsstufen verbindlich ausgewiesen.

Die SLTÄK war nach den für sie geltenden gesetzlichen Regelungen ebenfalls verpflichtet, Stellenpläne aufzustellen. Ohne einen solchen, von der Kammerversammlung zusammen mit dem Haushalt zu beschließenden Stellenplan, durfte der Vorstand weder Personal einstellen noch Gehaltsabreden treffen.

Die SLTÄK durfte aus dem Haushalt besondere Zulagen und zusätzliche Zuwendungen nur gewähren, wenn hierfür auch Mittel eigens ausgewiesen gewesen wären. In den Haushaltsplänen der SLTÄK war aber keine Ermächtigung zur Leistung von Sonderzulagen und erhöhten jährlichen Sonderzuwendungen enthalten.

**Der SRH legt der SLTÄK nahe, die Satzung der Kammer zu ändern und den Vorstand zur Anwendung des Tarifvertrages zu verpflichten. Den Haushaltsplänen sind künftig Stellenpläne beizufügen.**

### 3 Geschäftsstelle

Zu den Aufgaben der Geschäftsstelle zählen u. a. die Verwaltung des Mitgliederbestandes, die Aufstellung des Haushaltsentwurfs, die Durchführung von Kammerwahlen und die Beratung von niederlassungswilligen Tierärzten. Überwiegend handelt es sich dabei um Verwaltungsaufgaben. Fachaufgaben sind innerhalb der Kammer vornehmlich Ausschüssen zugewiesen.

Mit einer Personalausstattung von zwei Mitarbeitern stellt die Geschäftsstelle eine Organisationseinheit von äußerst schmalem Zuschnitt dar. In solchen Einrichtungen können Personalengpässe infolge Krankheit und Urlaub häufig nur mit erheblichen Schwierigkeiten aufgefangen werden.

Das „Vier-Augen-Prinzip“ zur Gewährleistung der Sicherheit bei der Leistung von Zahlungen läuft Gefahr missachtet zu werden oder es kommt zu Verzögerungen. Außerdem besteht bei kleinen Organisationseinheiten oft ein weniger günstiges Verhältnis von Gemeinkosten wie Raummiete und Aufwendungen für Hard- und Software zu den Einzelkosten einer Aufgabe.

**Der SRH empfiehlt der SLTÄK, die Geschäftsstelle nicht länger in bestehender Form zu betreiben, sondern diesbezüglich die Zusammenarbeit mit anderen Heilberufekammern inner- oder außerhalb Sachsens zu suchen.**

### 4 Aufsicht

Die SLTÄK ist gesetzlich verpflichtet, dem SMS die Haushaltspläne einschließlich der Stellenpläne zur Genehmigung vorzulegen. Für die vom SRH geprüften Haushaltsjahre konnte die SLTÄK keine solchen aufsichtlichen Genehmigungen vorlegen.

Das SMS meint, das staatliche Haushaltsrecht sei nicht anwendbar. Die dort verankerte Genehmigungspflicht beziehe sich nicht auf die Haushaltspläne der SLTÄK. Und die Regelungen über die Aufsicht über die Kammer würden keine solche Genehmigung vorsehen.

Die Auffassung des SMS ist nicht vertretbar. Der Landtag hat bereits 1991 eine Grundsatzentscheidung getroffen. Danach gilt auch für verselbstständigte Aufgabenträger stets das staatliche Haushaltsrecht. Auf diese Weise wollte der Gesetzgeber für Gleichförmigkeit der öffentlichen Haushalte auf Landesebene sorgen.

Zwar kann in einem Fachgesetz von diesem Grundsatz abgewichen werden. Das Heilberufekammergesetz trifft aber nur eine sehr knappe Teilregelung zur Haushalts- und Wirtschaftsführung der Kammern. Das staatliche Haushaltsrecht vervollständigt dieses bruchstückhafte Regelwerk. Anzuwenden ist damit auch die Vorschrift über die Genehmigungspflicht des Haushaltsplans.

Ohne die Genehmigung des SMS konnten die Haushaltsbeschlüsse der Kammerversammlung nicht wirksam werden.

**Die vom SRH festgestellten Mängel lassen auf Defizite des SMS bei Wahrnehmung seiner Aufsichtsfunktion schließen. Künftig muss das Ministerium dafür Sorge tragen, dass die SLTÄK die Haushaltspläne rechtzeitig zur Genehmigung vorlegt.**

## 5 Rechtsform

Ausgehend von der Entwicklung der Mitgliederzahlen der Tierärzte im Freistaat in den vergangenen zehn Jahren werden die berufsständischen Aufgaben der Kammer voraussichtlich auch in Zukunft Bestand haben. Nur wenige Aufgaben der Kammer, wie bestenfalls etwa die Beilegung berufsbezogener Streitigkeiten, erfordern aber ihrer Natur nach die Wahrnehmung durch eine öffentliche Einrichtung.

**Es sollte daher überlegt werden, in Zukunft einem Zusammenschluss der Tierärzteschaft in einer privatrechtlichen Vereinigung den Vorzug zu geben. Soweit einzelne Aufgaben das Handeln in Formen des öffentlichen Rechts erfordern, käme eine Beleihung des Verbandes in Betracht.**

## 6 Stellungnahme der Sächsischen Landestierärztekammer

Die SLTÄK hat zu den Ergebnissen der Prüfung bisher im Einzelnen nicht Stellung genommen. Nach Übersendung der Prüfungsmitteilung hat die Kammer erklärt, die Ausführungen des SRH berührten aus der Sicht der berufsständischen Selbstverwaltung zahlreiche grundsätzliche sowie rechtlich sehr interessante und anspruchsvolle Themen des Kammerwesens. Die SLTÄK werde die Prüfungsergebnisse auch durch Hinzuziehung eines kompetenten Sachverständigen des Selbstverwaltungsrechts der Kammern detailliert analysieren.

## Haushalts- und Wirtschaftsführung in den Einrichtungen für Forensische Psychiatrie (Maßregelvollzug)

**In den Jahren 2002 und 2003 standen die für die Personalausstattung erforderlichen Haushaltsmittel nicht zur Verfügung.**

**Die angespannte personelle Situation verschärfte sich durch längerfristige Unterbesetzung der genehmigten Stellen, insbesondere des ärztlichen Dienstes.**

**Der Freistaat Sachsen forderte bisher weder von anderen Sozialleistungsträgern noch von Patienten eine Beteiligung an den Kosten der Unterbringung im Maßregelvollzug.**

### 1 Prüfungsgegenstand

Der SRH hat stichprobenweise für die Hj. 2000 bis 2003 die Ausgaben für die laufenden Kosten des Maßregelvollzugs geprüft. Der Vollzug der Maßregeln nach § 61 Nr. 1 und 2 i. V. m. §§ 63, 64 Strafgesetzbuch (StGB) - das sind die Unterbringung psychisch kranker Straftäter in einem psychiatrischen Krankenhaus und die Unterbringung suchtkranker Straftäter in einer Entziehungsanstalt - erfolgt im Freistaat Sachsen, getrennt nach dem Grund der Unterbringung, in fünf Einrichtungen für Forensische Psychiatrie.

Die Kosten der Unterbringung in diesen Einrichtungen trägt gem. § 138 Abs. 1 Strafvollzugsgesetz (StVollzG) i. V. m. § 38 Abs. 5 Satz 1 Sächsischem Gesetz über die Hilfen und die Unterbringung bei psychischen Krankheiten (SächsPsychKG) der Freistaat Sachsen, soweit nicht ein Sozialleistungsträger oder der Patient beizutragen haben.

Die Haushaltsmittel sind im Epl. 08 Kap. 0840 in den Haushaltstiteln 632/642 01 und 671 01 veranschlagt. Sie werden an die Einrichtungen für Forensische Psychiatrie im Rahmen eines zu Beginn des Wirtschaftsjahres vereinbarten Budgets ausgereicht. Nach Ablauf des Wirtschaftsjahres erfolgt ein Ausgleich der Über- oder Unterdeckung der tatsächlich entstandenen Kosten.

Die Ausgaben des Freistaates Sachsen für den Maßregelvollzug stiegen lt. HR von rd. 21 Mio. € im Jahr 2000 auf rd. 26 Mio. € im Jahr 2003.

Der SRH hat örtliche Erhebungen beim SMS sowie in vier Einrichtungen für Forensische Psychiatrie, die wie Staatsbetriebe im Sinne des § 26 SÄHO geführt werden, durchgeführt.

Schwerpunkte der Prüfung waren u. a. die Veranschlagung der Haushaltsmittel, die Kostenerstattung zwischen dem SMS und den maßregelvollziehenden Einrichtungen, der Personalbedarf und die Personalausstattung in den Einrichtungen, die Gewährung von Geld- und Sachleistungen sowie die Beteiligung anderer Sozialleistungsträger und der Patienten an den Kosten der Unterbringung.



## 2 Prüfungsergebnisse

**2.1** Im StHpl. veranschlagte das SMS die Ausgaben für den Maßregelvollzug nach der voraussichtlichen Belegung der Planbetten und einem geschätzten Aufwand, der nach einem einheitlichen Tagessatz bemessen wurde.

Im Dezember 2000 beantragte das SMS zusätzliche Haushaltsmittel in Höhe von rd. 2.564 T€ zur Deckung der Kosten im Maßregelvollzug. Die Begründung der Höhe der üpl. Ausgabe nach § 37 Abs. 1 SäHO stützte sich auf eine üpl. Belegung der Betten unter Berücksichtigung des einheitlichen Tagessatzes gemäß der Veranschlagung im StHpl.

Die undifferenzierte Betrachtung der voraussichtlich entstehenden Mehraufwendungen in den Einrichtungen für Forensische Psychiatrie führte zur Überzahlung von drei Einrichtungen im Jahr 2000 in Höhe von insgesamt rd. 1.355 T€. In dieser Höhe wiesen die Einrichtungen Jahresüberschüsse aus. Unter Berücksichtigung von Überschüssen aus den Vorjahren betragen die Verbindlichkeiten der forensischen Einrichtungen gegenüber dem Freistaat Sachsen zum 31.12.2000 rd. 1.394 T€.

Die pauschalierte Veranschlagung der Ausgaben auf der Grundlage von einheitlichen Tagessätzen berücksichtigt nicht die notwendige Differenzierung der Kosten nach den Gründen für die Unterbringung gem. § 63 oder § 64 StGB, nach den individuellen Behandlungsverläufen der Patienten und nach den unterschiedlichen Vollzugsbedingungen in den Einrichtungen für Forensische Psychiatrie. Die Pauschalierung widerspricht den §§ 2, 11 Abs. 2 SäHO, wonach die Ausgaben für die Kostenerstattung im Maßregelvollzug in der voraussichtlich zu leistenden Höhe zu veranschlagen sind.

**2.2** Von den ausgewiesenen Verbindlichkeiten forderte das SMS erst im Juli 2001 rd. 358 T€ bzw. im März 2002 rd. 82 T€ zurück. Den übrigen Betrag verrechneten die Einrichtungen bis in das Jahr 2002 mit den laufenden Aufwendungen.

**2.3** Für die überschüssigen Mittel aus der Kostenerstattung, die den Einrichtungen längerfristig zur Verfügung standen, wiesen nur zwei Einrichtungen Zinsen aus.

Die Zinserträge wurden aufgrund der fehlenden kassen- bzw. bankseitigen Trennung der Haushaltsmittel für den Maßregelvollzug von den übrigen Betriebsmitteln der Einrichtung fiktiv ermittelt.

Im Vergleich der beiden Einrichtungen wich die Höhe der Zinserträge im Zeitraum 2000 bis 2002 stark voneinander ab. Ursächlich hierfür war, dass eine Einrichtung nur die Jahresüberschüsse verzinst, während die andere Einrichtung auch für die zum Monatsanfang durch das SMS zur Verfügung gestellten Abschlagszahlungen auf das Budget Zinsen auswies.

Aufgrund dessen, dass die Lohn- und Gehaltszahlungen an die Mitarbeiter der Einrichtungen, diese entsprechen rd. 80 % der Gesamtaufwendungen im Maßregelvollzug, durch das LfF verauslagt werden und erst am Monatsende durch die Einrichtung zu erstatten sind, wäre eine anteilige Verzinsung der Abschlagszahlungen dem Grunde nach in allen Einrichtungen möglich gewesen.

**2.4** Nach Ablauf eines Wirtschaftsjahres hatte jede Einrichtung die für den Maßregelvollzug entstandenen Aufwendungen den Erträgen in einer sog. Spartenrechnung gegenüberzustellen. Die Über- bzw. Unterdeckung gemäß Spartenrechnung bezeichne-

te dem Grunde nach den Ausgleichsanspruch der Einrichtung gegenüber dem Freistaat Sachsen.

Aufgrund der unterschiedlichen Darstellung der Erträge in den Spartenrechnungen waren die Ergebnisse weder vergleichbar noch verbindlich. Dies führte dazu, dass das Ergebnis lt. Spartenrechnung nicht in allen Fällen dem Ausgleichsanspruch der Einrichtung gegenüber dem Freistaat Sachsen entsprach.

**2.5** Die Einrichtungen wiesen die Kosten für den Maßregelvollzug auf der Grundlage einer Kostenstellenrechnung differenziert nach Kostenarten nach. Die nach Zuordnung der direkten Kosten verbliebenen indirekten Kosten verteilten die Einrichtungen über innerbetriebliche Leistungs- und Umlagenrechnungen nach individuellen Maßgaben.

Die auf Vorschlag des Jahresabschlussprüfers durch das SMS aufgestellten Kriterien zur Verteilung der Gemeinkosten im Sachkostenbereich waren für einen einheitlichen Vollzug der Kostenstellenrechnung unzureichend. Darüber hinaus standen unterschiedliche EDV-technische Voraussetzungen in den Einrichtungen einer qualitativ gleichwertigen Durchführung der innerbetrieblichen Leistungs- und Umlagenrechnung entgegen.

Das SMS beschränkte sich bei der Prüfung der Kosten im Maßregelvollzug auf Vergleiche zum Wirtschaftsplan bzw. zum Vorjahresergebnis der Einrichtungen, jeweils bezogen auf den Berechnungstag. Die Prüfung der verursachungsgerechten Zuordnung der Kosten gem. § 8 Krankenhausbuchführungsverordnung (KHBV) nahm das SMS bisher nicht vor.

**2.6** Die Planung und der Nachweis der Kosten ließen einen Bezug zu den medizinischen Leistungen im Maßregelvollzug nicht erkennen. Dies schränkte die Möglichkeiten des Trägers, Kosten anforderungsgerecht zu planen und gezielt zu steuern, erheblich ein. Der SRH sieht erheblichen Bedarf, die Transparenz der Kosten und Leistungen im Maßregelvollzug zu verbessern.

Das SMS arbeitet seit dem Frühjahr 2000 am Projekt „Elektronische Patientenakte im sächsischen Maßregelvollzug“. Ziel ist es, ein standardisiertes, elektronisch unterstütztes Dokumentationssystem einzuführen. Neben der fachlichen Kontrolle von Maßnahmen und Entscheidungen im Maßregelvollzug soll das Instrumentarium auch eine frühzeitige und bedarfsgerechte Planung und Gestaltung des Vollzugs sowie einen gezielten Einsatz der zur Verfügung stehenden, zunehmend knapper werdenden Mittel ermöglichen.

**2.7** Im Rahmen der Jahresbudgets vereinbarte das SMS mit den Einrichtungen einen verbindlichen Stellenplan für das medizinische<sup>1</sup> und sonstige Personal.

Ein Vergleich der Stellenpläne zeigte eine Reduzierung der Stellen für das medizinische Personal von rd. 337 VK im Jahr 2001 auf rd. 317 VK in 2002 und rd. 310 VK in 2003 bei gleichzeitig steigenden Patientenzahlen von geplanten 254 im Jahr 2001, 257,5 Patienten in 2002 und 279 Patienten in 2003.

Für den Bereich des Erwachsenen-Maßregelvollzugs bildete der Entwurf der Personalbemessung für den Maßregelvollzug im Freistaat Sachsen die Grundlage der Stellenbemessung für das medizinische Personal. Dieser lehnt sich an die Verordnung über

---

<sup>1</sup> Das medizinische Personal im Maßregelvollzug setzt sich aus Ärzten, Diplompsychologen, Pflegekräften, Therapeuten und Sozialarbeitern zusammen.

die Maßstäbe und Grundsätze für den Personalbedarf in der stationären Psychiatrie an und berücksichtigt den besonderen Sicherungsaufwand im Maßregelvollzug.

Die Anzahl der genehmigten Stellen im Erwachsenen-Maßregelvollzug unterschritt den nach den Vorgaben der Personalbemessung ermittelten Bedarf für das medizinische Personal im Jahr 2002 um durchschnittlich rd. 7 VK (rd. 2 %) und im Jahr 2003 um rd. 22 VK (rd. 7 %). In einer Einrichtung betrug das Stellendefizit im Jahr 2003 bereits rd. 12 %.

**2.8** Die angespannte personelle Situation in den Einrichtungen verschärfte sich durch die dauerhafte Unterbesetzung der genehmigten Stellen. In den Jahren 2002 und 2003 waren jeweils rd. 10 Stellen (rd. 3 %) für das medizinische Personal unbesetzt.

Zum Jahresende 2002 fehlten in den Einrichtungen vier Ärzte, zum Jahresende 2003 war es noch einer. Nach Aussage des SMS ist der Rückgang der offenen Stellen des ärztlichen Dienstes auf eine Besetzung derselben mit Psychologen zurückzuführen.

Das Problem der Stellenbesetzung im ärztlichen Dienst ist nach Ansicht der Einrichtungen sowohl auf den allgemeinen Mangel an qualifiziertem Personal als auch auf mangelnde Attraktivität der Standorte und der Vergütung zurückzuführen.

Trotz Zusagen des für die Einstellung ärztlichen Personals zuständigen SMS, sich um eine finanzielle Aufwertung der Stellen zu bemühen, konnten diesbezügliche Aktivitäten, z. B. das Ausschöpfen tariflicher Leistungen wie die Vorweggewährung von Lebensaltersstufen oder die Beantragung außertariflicher Zahlungen beim SMF nicht belegt werden.

**2.9** Der SRH hat in den Einrichtungen des Maßregelvollzugs stark abweichende Verfahrensweisen bei der Gewährung von Geld- und Sachleistungen an die Patienten festgestellt.

Unterschiede bestanden u. a. bei der Zahlung von Arbeitsentgelten und Ausbildungsbeihilfen, beim Ansparen von Überbrückungsgeldern und bei der Gewährung von Beihilfen im Rahmen von Vollzugslockerungen einschließlich des Probewohnens. Für Leistungen im Rahmen der Arbeitstherapie zahlten die Einrichtungen z. B. Entgelte zwischen 0,62 und 0,80 € pro Stunde. Zusätzlich wurden in zwei Einrichtungen Prämien in Höhe von 20, 30 bzw. 50 € je Quartal gewährt.

Gemäß § 42 Abs. 3 SächsPsychKG ist das SMS ermächtigt, Ausführungsvorschriften für den Maßregelvollzug zu erlassen. Von dieser Ermächtigung hatte das SMS hinsichtlich der Gewährung von Geld- und Sachleistungen an die Patienten bisher keinen Gebrauch gemacht.

**2.10** Obwohl derzeit rd. 35 % der Patienten im Maßregelvollzug über ein Einkommen in Form von Renten verfügt, die den Barbetrag nach dem Bundessozialhilfegesetz übersteigen, hat der Freistaat Sachsen bisher keine Einnahmen aus der Beteiligung der Patienten an den Kosten der Unterbringung nach §§ 63, 64 StGB erzielt.

Gemäß § 138 Abs. 2 Satz 1 i. V. m. § 50 Abs. 1 Satz 1 und 3 StVollzG ist in bestimmten Fällen von Patienten im Maßregelvollzug ein Kostenbeitrag zu erheben. Die Vollstreckungsbehörden des Freistaates Sachsen sind für die Erhebung des Kostenbeitrages zuständig, soweit nicht durch Rechtsverordnung andere Zuständigkeiten begründet wurden.

Das SMJus begründete den Verzicht auf die Erhebung eines Kostenbeitrages mit der mangelnden Leistungsfähigkeit der Patienten. Gleichzeitig teilte das SMJus mit, dass die Vollstreckungsbehörden in der Regel keine Kenntnis von den finanziellen Gegebenheiten der Untergebrachten während des Vollzugs der Maßregel hätten und insoweit auf die Informationen der maßregelvollziehenden Einrichtungen angewiesen seien. Darüber hinaus würde von der Erhebung des Kostenbeitrages abgesehen, um die Wiedereingliederung der in aller Regel vermögenslosen Patienten in die Gemeinschaft gem. § 138 Abs. 2 Satz 1 i. V. m. § 50 Abs. 1 Satz 5 StVollzG nicht zu gefährden.

**2.11** Der Freistaat Sachsen hat für die Behandlung von Erkrankungen der Patienten, die mit der Einweisung in den Maßregelvollzug nicht im Zusammenhang stehen, im Zeitraum 2000 bis 2003 insgesamt rd. 658 T€ verausgabt. Die Aufwendungen entstanden u. a. für Patienten, die über den Bezug eines eigenen Einkommens, insbesondere Renten, gesetzlich krankenversichert waren.

Mangels bundesrechtlicher Regelung ergibt sich ein Anspruch auf Gesundheitsfürsorge für die Patienten des Maßregelvollzugs aus § 38 Abs. 5 Satz 2 SächsPsychKG in entsprechender Anwendung der Vorschriften des SGB V, sodass der Anspruch auf Leistungen aus der gesetzlichen Krankenversicherung nach § 16 Abs. 1 Nr. 4 SGB V ruht.

### **3** Folgerungen

**3.1** Die Ausgaben für den Maßregelvollzug sollten künftig nicht nach einheitlichen Tagessätzen geplant werden. Bei der Veranschlagung der Haushaltsmittel sollten vielmehr die kostenrelevanten Unterschiede der Unterbringung bzw. des Vollzugs der Maßregeln nach den §§ 63 und 64 StGB in den Einrichtungen für Forensische Psychiatrie Berücksichtigung finden.

Das SMS hat entsprechende Planungsgrundlagen zu erarbeiten.

**3.2** Das SMS wird aufgefordert, Überschüsse aus der Kostenerstattung künftig zeitnah, d. h. nach Aufstellung der Jahresabschlüsse nach Ende des Wirtschaftsjahres, zurückzufordern bzw. zu verrechnen.

**3.3** Dem Grundsatz der sparsamen und wirtschaftlichen Verwendung von Haushaltsmitteln gem. § 7 SäHO entsprechend sind die Einrichtungen zu veranlassen, kurzfristig nicht zur Sicherung der Liquidität benötigte Mittel aus Abschlagszahlungen verzinslich anzulegen und erzielte Zinserträge auszuweisen. Alternativ sollte das SMS eine spätere Auszahlung der Haushaltsmittel an die Einrichtungen prüfen. Zinserträge sind an den Staatshaushalt abzuführen oder bei Verbleib auf künftige Zahlungen anzurechnen.

**3.4** Das SMS hat dafür Sorge zu tragen, dass die Ergebnisse der Spartenrechnungen künftig vergleichbar sind. Aus den Spartenrechnungen müssen die Ausgleichsansprüche der Einrichtungen gegenüber dem Freistaat Sachsen ersichtlich sein. Dazu ist es erforderlich, die Darstellung der Erträge in den Spartenrechnungen zu vereinheitlichen.

**3.5** Das SMS wird aufgefordert zu prüfen, ob die Kostenrechnung der Einrichtungen für den Maßregelvollzug nach den Grundsätzen des § 8 KHBV sachgerecht erfolgte und die Erfassung bzw. Verteilung der Gemeinkosten einheitlichen Maßgaben entspricht. Die Ausstattung der Einrichtungen mit den Anforderungen entsprechender EDV-Technik ist dabei zu berücksichtigen.

**3.6** Der SRH sieht die Einführung eines standardisierten, elektronisch unterstützten Dokumentationssystems als Chance, die Transparenz der Kosten und Leistungen im Maßregelvollzug zu verbessern.

Das SMS wird gebeten, in Bezug auf die Einführung der „Elektronischen Patientenakte im sächsischen Maßregelvollzug“ zu prüfen, inwieweit das Dokumentationssystem bei entsprechendem Nachweis der Wirtschaftlichkeit als Grundlage für ein umfassendes Kosten- und Leistungsmanagement weiterentwickelt werden kann.

**3.7** Der SRH hält die Entwicklung, Stellen des medizinischen Personals in den Einrichtungen für Forensische Psychiatrie in spürbaren Größenordnungen zu kürzen, für bedenklich. Er verweist darauf, dass ein Mangel an qualifiziertem Personal Therapieerfolge gefährdet, Entlassungsperspektiven und -prognosen verschlechtert und damit die Aufenthaltsdauer der Patienten im Maßregelvollzug verlängert, was einen Anstieg der Kosten zur Folge haben würde.

Das SMS wird aufgefordert, durch personalwirtschaftliche Maßnahmen die Anzahl der Stellen für das medizinische Personal an die Vorgaben der Personalbemessung für den Maßregelvollzug im Freistaat Sachsen anzupassen, um die Erfüllung der gesetzlichen Verpflichtung, psychisch kranke oder suchtkranke Straftäter zu heilen oder deren Zustand zu verbessern, zu gewährleisten.

Der SRH hat angemahnt, die Finanzierbarkeit der erforderlichen Stellen durch Einsparungen an anderer Stelle sicherzustellen.

**3.8** Der SRH hält die vorübergehende Besetzung von offenen Stellen des ärztlichen Dienstes mit Psychologen für keine dauerhafte Lösung. Sie trägt dem gesetzlichen Auftrag des § 136 StVollzG, wonach die in einem psychiatrischen Krankenhaus oder einer Entziehungsanstalt Untergebrachten nach ärztlichen Gesichtspunkten zu behandeln sind, nicht im erforderlichen Maß Rechnung.

Das SMS muss daher, ggf. in Abstimmung mit dem SMF, geeignete Maßnahmen ergreifen, um die ärztliche Versorgung der Patienten im Maßregelvollzug langfristig sicherzustellen.

**3.9** Die maßregelvollziehenden Einrichtungen sollten veranlasst werden, Geld- und Sachleistungen künftig nach einheitlichen Maßgaben zu gewähren. Der SRH empfiehlt dem SMS, Ausführungsvorschriften nach § 42 Abs. 3 SächsPsychKG zu erlassen.

**3.10** Die Ausführungen des SMJus begründen keinen generellen Verzicht auf die Erhebung von Kostenbeiträgen im Maßregelvollzug.

Das SMJus wird deshalb aufgefordert, dafür Sorge zu tragen, dass Kostenbeiträge, soweit nach § 138 Abs. 2 Satz 1 i. V. m. § 50 StVollzG zulässig, erhoben werden.

Hierzu sind kurzfristig die organisatorischen Voraussetzungen für die Prüfung der Einkommens- und Vermögensverhältnisse der im Maßregelvollzug Untergebrachten zu schaffen.

**3.11** Der SRH empfiehlt, eine dem § 62a StVollzG vergleichbare Norm zu schaffen, nach der für Patienten, die aufgrund eigenen Einkommens Beiträge in die gesetzliche Krankenversicherung zahlen, kein Anspruch auf Gesundheitsfürsorge nach dem SächsPsychKG begründet wird.

Landtag oder Regierung sollten eine entsprechende Gesetzesänderung in die Wege leiten.

#### **4      Stellungnahmen**

**4.1**    Nach Aussage des SMS können die Budgets unter Einhaltung der für den Maßregelvollzug zur Verfügung stehenden Haushaltsansätze nur auf der Grundlage eines die voraussichtliche Patientenbelegung in allen Kliniken für Forensische Psychiatrie berücksichtigenden einheitlichen Tagessatzes festgelegt werden.

**4.2**    Das SMS sichert zu, Überschüsse aus der Kostenerstattung künftig zeitnah zurückzufordern bzw. zu verrechnen.

**4.3**    Die Einrichtungen würden aufgefordert, kurzfristig nicht zur Sicherung der Liquidität benötigte Haushaltsmittel verzinslich anzulegen.

**4.4**    Die Spartenrechnungen sollen künftig, den Forderungen des SRH entsprechend, einheitlich erstellt werden.

**4.5**    Die vom SRH geforderte Prüfung der sachgerechten Erfassung und Verteilung der Gemeinkosten nach den Grundsätzen des § 8 KHBV könne durch das SMS/die Projektgruppe Sächsische Krankenhäuser (PG SKH) nicht geleistet werden. Derzeit werde geprüft, ob die Wirtschaftsprüfer mit der Erstellung separater Jahresrechnungen für den Maßregelvollzug beauftragt werden sollen.

**4.6**    Das SMS betrachte die „Elektronische Patientenakte im Maßregelvollzug“ als Instrument zur Einführung eines wirksamen Qualitätsmanagements. Eine Verknüpfung mit der Kosten- und Leistungsrechnung sei derzeit nicht vorgesehen.

**4.7**    Die Einhaltung der Vorgaben der Personalbemessung für den Maßregelvollzug im Freistaat Sachsen sei im Rahmen der zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel auch künftig nicht gewährleistet. Die Möglichkeiten einer Finanzierung der erforderlichen Stellen durch Einsparungen innerhalb des Epl. 08 seien erschöpft.

**4.8**    Nach Auffassung des SMS liege die Verantwortung für die Besetzung offener Arztstellen, ggf. mit Psychologen, beim Chefarzt der jeweiligen Klinik.

**4.9**    Das SMS strebe eine einheitliche Gewährung von Geld- und Sachleistungen an.

**4.10**   Übereinstimmend erklärten SMS und SMJus, dass die Zuständigkeit für die Erhebung von Kostenbeiträgen im Maßregelvollzug durch Rechtsverordnung auf das SMS übertragen wird.

**4.11**   Die durch das SMS überarbeitete Fassung des § 38 Abs. 5 SächsPsychKG sieht, in Anlehnung an § 62a StVollzG, ein Ruhen der Ansprüche auf Gesundheitsfürsorge nach dem SächsPsychKG in den Fällen vor, in denen der Patient im Maßregelvollzug aufgrund eines freien Beschäftigungs- oder Ausbildungsverhältnisses oder wegen Bezugs einer gesetzlichen Rente krankenversichert ist.

## **5** Schlussbemerkung

Der SRH hält die Einführung eines umfassenden Kosten- und Leistungsmanagements im Maßregelvollzug als wichtiges Planungs- und Steuerungsinstrument für dringend erforderlich.

Nach seiner Auffassung sind Budgetkürzungen zu Lasten der Personalausstattung nicht geeignet, die Kosten für den Maßregelvollzug auf Dauer zu begrenzen.

Der SRH wird die Angelegenheiten im Rahmen des Prüfungsverfahrens weiter verfolgen.

**Einzelplan 09:  
Sächsisches Staatsministerium für Umwelt und Landwirtschaft**

23

**Organisation des Sächsischen Staatsministeriums  
für Umwelt und Landwirtschaft**

**Aufbauorganisation und Personalausstattung sind zu teuer.**

**Im Ministerium besteht ein Einsparpotenzial von mindestens 89 Stellen.**

**1** Prüfungsgegenstand

Das SMUL ist 1998 durch die Zusammenlegung des ehemaligen SMU und des ehemaligen SML errichtet worden.

Anlass für die Prüfung war zu untersuchen, ob nach über fünf Jahren die Zielvorgaben für die Fusion erreicht sind. Schwerpunkte der Prüfung waren insbesondere, die Aufgabenerledigung im SMUL zu hinterfragen, die Aufbau- und Ablauforganisation einer kritischen Analyse zu unterziehen und Vergleiche mit anderen vergleichbaren Stellen der Landesverwaltung sowie mit vergleichbaren Stellen anderer Bundesländer durchzuführen, um die Empfehlungen für eine moderne Organisation und wirtschaftliche Personalausstattung zu untermauern.

Der SRH hat, wie bei anderen Prüfungen wiederholt erfolgreich, die Methode Benchmarking eingesetzt. Benchmarking ist seit Jahren anerkannte Methode zur Leistungsbeurteilung von Organisationseinheiten in der Wirtschaft und der öffentlichen Verwaltung.

**2** Prüfungsergebnisse

**2.1** Aufbauorganisation

Das SMUL war zum Zeitpunkt der Prüfung in eine Verwaltungs-, sechs Fachabteilungen und 40 Referate gegliedert. Fünf Abteilungen bestanden jeweils aus sechs Referaten, die Abteilungen *Natur- und Bodenschutz* und *Forsten* jeweils aus fünf Referaten.

Im SMUL ist das organisatorische Minimum nicht eingehalten, d. h. Arbeitsteilung nur soweit wie notwendig und Organisationseinheiten so groß wie möglich. Zwölf der 40 Referate sind Kleinstreferate mit sechs und weniger Bediensteten. Die Anzahl der Abteilungen und der Referate sollte verringert werden. Aufgaben des Verwaltungsvollzuges sind grundsätzlich in den nachgeordneten Bereich zu verlagern.

**2.2** Personalausstattung

Der Stellenplan des SMUL ist seit der Fusion von 517 Stellen auf 445 Personalstellen im Hj. 2004 reduziert worden. Dabei wurden u. a. im Wege der Aufgabenverlagerung 41 Stellen an andere Behörden abgegeben und 8 Stellen von nachgeordneten Behörden in das SMUL verlagert. Im Ergebnis der Fusion beträgt die haushaltswirksame Ein-



sparung 41 Personalstellen und blieb damit mit 7,9 % der ursprünglichen Personalausstattung deutlich hinter den Erwartungen zurück.

Für die Personalausstattung des SMUL fehlt eine Bemessungsgrundlage. Die vorhandene qualitative und quantitative Personalausstattung wird mit *historisch gewachsen* oder *Erfahrungen anderer Länder* begründet.

Die durchschnittlichen Ausgaben pro Personalstelle für das SMUL sind zu hoch. Das SMUL hat mit rd. 50,7 T€/Stelle eine der teuersten Stellenausstattungen der Ministerien des Freistaates Sachsen. Grund ist insbesondere der Anteil der Stellen der Laufbahngruppe des höheren Dienstes von rd. 48 % an der Gesamtstellenzahl des SMUL. Bei Anpassung der Stellenstruktur des SMUL an den Durchschnitt aller Ministerien könnten jährlich rd. 772 T€ haushaltswirksam eingespart werden.

### 2.3 Ländervergleich

Das SMUL hat keine Bemessungsgrundlage für die Stellenausstattung, die überprüft, d. h. mit den tatsächlichen Arbeitsanfällen abgeglichen werden konnte. Es ist nicht Aufgabe des SRH, im Zuge einer Prüfung dies nachzuholen. Der SRH kann jedoch bei dieser Ausgangslage über ein Benchmarking den sachgerechten Vergleich mit Behörden mit den gleichen Aufgaben durchführen. Der SRH hat die Personalausstattung des SMUL mit den entsprechenden Ministerien der Länder Baden-Württemberg, Bayern und Hessen für die Aufgabenbereiche Landwirtschaft, Umwelt, Naturschutz, Forsten, Verwaltung und Querschnittsaufgaben verglichen.

Bei der Festlegung der Benchmarkpartner wurden leistungsstarke Flächenländer ausgewählt. Wie Sachsen verfügen sie auf ministerieller Ebene und im nachgeordneten Bereich über einen vergleichbaren Verwaltungsaufbau. Sie haben auch wie Sachsen keine Kammerstrukturen.

Die Aufgabenbereiche sind in den Ländern unterschiedlichen Ministerien zugewiesen. Die ministeriellen Pflichtaufgaben sowie die struktur- und einigungsbedingten Sonderaufgaben des SMUL wurden bei der Berechnung der Personalstärke durch eine Grundausrüstung berücksichtigt. Die Höhe der Grundausrüstung beträgt für die Fachaufgaben 70 % und für Verwaltungs- und Querschnittsaufgaben 50 % der Personalstärke lt. Stellenplan. Das heißt, aus dem Vergleich sind 70 bzw. 50 % des Stellenplanes herausgenommen worden, um den Besonderheiten des SMUL gerecht zu werden. Das Benchmarking wurde für die restliche Personalstärke der Aufgabenbereiche durchgeführt. Grundausrüstung und Personalstärke im Ergebnis des Benchmarkings ergeben die Personalausstattung nach Bestwert. Das SMUL belegt dabei im Ländervergleich regelmäßig den letzten Platz.

Aufgabengebiet	Stellenplan 2004	Personal nach Bestwert	Differenz in Stellen	Differenz in %
Landwirtschaft	87	71	16	18
Umwelt	102	86	16	16
Naturschutz	31	26	5	16
Forsten	26	19	7	27
Verwaltung/Querschnittsaufgaben	199	154	45	23
Gesamt	445	356	89	20

Die Personalausstattung nach Bestwert beträgt für das SMUL 356 Stellen. Dies ergibt rechnerisch ein Einsparpotenzial von 89 Stellen. Mit dem Ministerium besteht Übereinstimmung, dass eine Stellenreduzierung von 35 bis 40 Stellen umsetzbar ist und 20 Stellen, die derzeit noch durch Sonderaufgaben der neuen Länder gebunden sind, bei Wegfall der Aufgaben abgebaut werden müssen. Ein Differenzbetrag von 30 Stellen ist zwischen SRH und SMUL weiter strittig.

#### 2.4 Vorschlag zur Neuorganisation des Sächsischen Staatsministeriums für Umwelt und Landwirtschaft

Der in Aussicht gestellte Personalabbau setzt eine Neuorganisation des SMUL voraus. Der SRH unterbreitet hierzu einen Vorschlag mit drei Fachabteilungen *Landwirtschaft*, *Umwelt* sowie *Wald und Naturschutz* sowie einer Abteilung *Verwaltung und Service*. Die Anzahl der Referate (ohne Stabsbereich) sollte auf 24 beschränkt werden. Damit würde auch die Fusion der beiden Ministerien vollzogen werden. Dieser Vorschlag entspricht den Grundsätzen der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder für die Organisation von Ministerien.

Struktureinheit	Anzahl der Referate	Personalausstattung in VK
Bereich Ministerbüro/Amtschef/Stab	-	19
Verwaltung und Service	7	135
Landwirtschaft	6	71
Umwelt	6	86
Wald und Naturschutz	5	45
Gesamt	24	356

#### 2.5 Abteilung Forsten - Staatsbetrieb Sachsenforst

Die Staatsregierung hat beschlossen, zum 01.01.2006 gem. § 26 SäHO einen Staatsbetrieb *Sachsenforst* einzurichten. Das SMUL hat für den Staatsbetrieb eine Einsparung von rd. 12,5 Mio. € (mindestens 10 Mio. €) im Hj. 2006 gegenüber 2001 ausgewiesen. Die im Haushaltsplan 2001 eingestellten Mittel waren jedoch 13,8 Mio. € höher als der Istverbrauch.

Die Wirtschaftlichkeit des Staatsbetriebes kann nicht mit überhöhten Planzahlen aus dem StHpl. 2001 begründet werden. Die deutlich geringeren Istzahlen sind nicht aufgeführt. Auf mögliche Risiken wird nicht eingegangen.

Die Einrichtung eines Staatsbetriebes *Sachsenforst* ist haushälterisch gesehen risikobehaftet, da die Berechnung des Effizienzgewinns nicht realitätsnah erfolgte.

### 3 Folgerungen

Der Ländervergleich zeigt, dass der derzeitige Personaleinsatz im SMUL deutlich zu hoch ist. Die Möglichkeiten zur Effektivitätssteigerung sind zu nutzen, um das Personal rationell einzusetzen.

Aufbau- und Ablauforganisation des SMUL sind wirtschaftlich zu gestalten. Die Anzahl der Abteilungen und Referate sollte verringert werden. Aufgaben des Verwaltungsvollzuges sollten grundsätzlich im nachgeordneten Bereich ausgeführt werden.

Für die qualitative und quantitative Personalausstattung ist eine Bemessungsgrundlage als Voraussetzung für eine zielgerichtete, nachhaltige und wirtschaftliche Personalpolitik erforderlich.

Die durchschnittliche Stellenausstattung im SMUL ist für die Aufgaben überbewertet. Die stellenbezogenen Personalausgaben sind zu senken.

Das Rationalisierungspotenzial des Staatsbetriebes Sachsenforst ist durch eine belastbare Organisations- und Wirtschaftlichkeitsbetrachtung darzustellen.

#### **4** Stellungnahme des Ministeriums

Das SMUL stimmt mit dem SRH hinsichtlich einer Reduzierung des Stellenplans und einer mittelfristigen weiteren Anpassung der Organisationsstruktur nach Umsetzung der Forstreform grundsätzlich überein. Die Ergebnisse des Benchmarkings, gegen das man starke Bedenken habe, könnten nur ein Anhalt sein.

Das SMUL hält kurz- und mittelfristig eine Reduzierung um 35 bis 40 Stellen sowie die Absenkung um weitere 20 Stellen in Abhängigkeit vom Wegfall einigungsbedingter Sonderaufgaben für möglich.

Im Zusammenhang mit der Einrichtung des Staatsbetriebes Sachsenforst sei zum 01.01.2006 eine Reduzierung auf sechs Abteilungen und auf unter 40 Referate vorgesehen. Den Vorschlag des SRH zur Neuorganisation des Ministeriums hält es nicht für vertretbar.

Das SMUL erklärt, zur Beurteilung des Stellenanteils des höheren Dienstes an den Gesamtstellen sei ein Vergleich zwischen den sächsischen Ministerien ungeeignet. Der hohe Anteil des Personals im höheren Dienst im SMUL sei darin begründet, dass bei nahezu allen Kernaufgaben der Landwirtschaft und der Umwelt Vorgaben zu beachten seien, deren Umsetzung permanente Abstimmungen zwischen Bund und den anderen Ländern erfordern würden. Zur Wahrnehmung dieser Aufgaben bedürfe es ausgebildeter Mitarbeiter des höheren Dienstes.

Im Jahr 2001 habe eine Sondersituation mit apl. Einnahmen, insbesondere aus dem Holzverkauf, bestanden. Entscheidend für einen Kosten-Nutzen-Vergleich seien die künftigen Ausgaben bzw. der Aufwand. Der Wirtschaftsplan 2006 für den Staatsbetrieb enthalte die verbindliche Vorgabe, bis 2013 weitere 300 Stellen abzubauen.

Das SMUL erklärt, es sehe im Zusammenhang mit der Einrichtung des Staatsbetriebes Sachsenforst weder finanzielle Risiken noch Mehrbelastungen des Staatshaushaltes. Im Übrigen würden die jetzigen Strukturveränderungen nicht dauerhaft festgeschrieben, da die zum 31.12.2008 vorgegebene Evaluierung alle Möglichkeiten zu notwendigen Veränderungen offen lasse.

#### **5** Schlussbemerkung

Es überrascht, dass die Wirtschaftlichkeit des Staatsbetriebes Sachsenforst auf Zahlen eines durch Sondereinflüsse geprägten Jahres bezogen wurde.

Es ist nicht nachvollziehbar, dass im SMUL nicht der gleiche Stellenkegel wie z. B. in SK, SMI und SMF möglich sein soll.

## Haushalts- und Wirtschaftsführung der Abteilung Landwirtschaft des Regierungspräsidiums Chemnitz

**Über die Zuordnung der Aufgaben des RP Chemnitz, die derzeit von der Abteilung Landwirtschaft wahrgenommen werden, ist im Rahmen der Verwaltungsreform zu entscheiden.**

### 1 Prüfungsgegenstand

Das SMUL ist im Freistaat Sachsen zuständige oberste Staatsbehörde für die Geschäftsbereiche Umwelt, Landwirtschaft und Forsten. Besondere Staatsbehörden im Bereich der Landwirtschaftsverwaltung sind als

- obere besondere Staatsbehörden die Landesanstalt für Landwirtschaft (LfL) und die Staatlichen Ämter für Ländliche Entwicklung (ALE), früher Ämter für Ländliche Neuordnung,
- untere besondere Staatsbehörden die Staatlichen Ämter für Landwirtschaft und Staatlichen Ämter für Landwirtschaft und Gartenbau (AfL).

Darüber hinaus bedient sich das SMUL für Belange der Landwirtschaftsverwaltung des RP Chemnitz als allgemeiner Staatsbehörde im Sinne des § 6 des Sächsischen Verwaltungsorganisationsgesetzes (SächsVwOrgG) vom 25.11.2003 (SächsGVBl. S. 899), geändert durch Art. 1 des Sächsischen Verwaltungsmodernisierungsgesetzes (SächsVwModG) vom 05.05.2004 (SächsGVBl. S. 148).

Der SRH hat im Rahmen der Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung der Abteilung 8 (Landwirtschaft) des RP Chemnitz untersucht, ob im Hinblick auf die landwirtschaftliche Sonderverwaltung eine Wahrnehmung von Aufgaben der Landwirtschaftsverwaltung durch die beim RP Chemnitz eingerichtete Abteilung Landwirtschaft (im Folgenden Abt. LW) überhaupt erforderlich ist.

### 2 Zuständigkeiten in der Landwirtschaftsverwaltung, Fach- und Dienstaufsicht

**2.1** Nach § 15 Abs. 2 Satz 2 SächsVwOrg sind die besonderen Staatsbehörden in der Landwirtschaftsverwaltung insbesondere für folgende Aufgaben zuständig:

- die LfL für Aufgaben des Vollzugs des agrar- und ernährungswirtschaftlichen Fachrechts, der Beratung in agrar- und ernährungswirtschaftlichen sowie agrarwissenschaftlichen Fragen, der Erhaltung, der Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit und der Förderung der Agrar- und Ernährungswirtschaft, der Erhaltung und Entwicklung der Kulturlandschaft und der beruflichen Aus- und Weiterbildung im Bereich der Agrarwirtschaft,
- die ALE für Aufgaben der Entwicklung und Förderung des ländlichen Raums und der Agrarstruktur, der Dorfentwicklung und Landespflege,

- die AfL für Aufgaben der fachlichen Beratung, der beruflichen Aus- und Weiterbildung im Bereich der Agrarwirtschaft und der Förderung der Agrarwirtschaft; sechs AfL sind eine Lehranstalt und Fachschulen für Landwirtschaft angegliedert.

Die Abt. LW übt die Fachaufsicht über die AfL aus. Sie ist Widerspruchsbehörde zu allen Entscheidungen der AfL und darüber hinaus insbesondere zuständig für die Bündelung und Koordinierung von Beratungs- und hoheitlichen Aufgaben der AfL, die Aus- und Fortbildung nach dem Berufsbildungsgesetz in land- und hauswirtschaftlichen Berufen sowie die Förderung ausgewählter Bereiche der Landwirtschaft. Das SMUL hat der Abt. LW auch die Verantwortung für die Umsetzung der Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP), insbesondere die Kontrolle der Einhaltung der vom Europäischen Rat beschlossenen Cross-Compliance-Regelungen durch die landwirtschaftlichen Unternehmen, übertragen.

**2.2** Der SRH hat die Geschäftsverteilungspläne der LfL, ALE und AfL sowie der Abt. LW untersucht, örtliche Erhebungen bei der Abt. LW und der LfL sowie ausgewählten ALE und AfL durchgeführt und festgestellt, dass für eine Vielzahl von Aufgabenfeldern Doppelzuständigkeiten bestehen, zu viele Mitarbeiter im Verwaltungsverfahren beteiligt sind, zu lange Dienstwege bestehen und die Aufsicht über die Abt. LW und die AfL geteilt wahrgenommen wird.

Beispielhaft seien hier genannt:

### **Förderangelegenheiten**

Im Bereich des SMUL werden auf der Grundlage von 33 Förderrichtlinien (ohne Umwelt, Hochwasser und Forsten) Zuwendungen bewilligt. Bewilligungsstellen sind alle unter Pkt. 2.1 genannten Behörden.

Für die Abwicklung (Antragsprüfung, Bewilligung, Zahlbarmachung, Kontrollmaßnahmen, Verwendungsnachweisprüfung, Rückforderungen, Zinsen) von Ausgleichszahlungen und sonstigen EG-Förderungen sind im Wesentlichen zuständig:

- LfL für die einzelbetriebliche Förderung, die Förderung der Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse, Schulmilch-, Obst- und Gemüse-Beihilfen.
- ALE für die Förderung von Maßnahmen der Dorfentwicklung, des Landtourismus und der ökologischen Landschaftsgestaltung.
- AfL für tier- und flächenbezogene Zahlungen, Ausgleichszulagen, Förderung des Vorruhestandes und der umweltgerechten Landwirtschaft, jedoch ohne Zahlungsanordnungsbefugnisse.

Die Abt. LW ist lediglich bei fünf Förderrichtlinien und hier auch nur teilweise für die Bewilligung nach diesen Richtlinien (für nicht investive Förderung) zuständig. Darüber hinaus führt die Abt. LW Bündelungs- und Kontrollfunktionen, Anordnungsbefugnisse, Rückforderungen, Widerspruchsbearbeitungen sowie Berichterstattungen zu allen von den AfL bewilligten Maßnahmen aus.

Für die von den AfL abgewickelten Ausgleichszahlungen und EG-Fördermaßnahmen erlässt die Abt. LW Zinsbescheide und erstellt die Zinsberechnungen dazu.

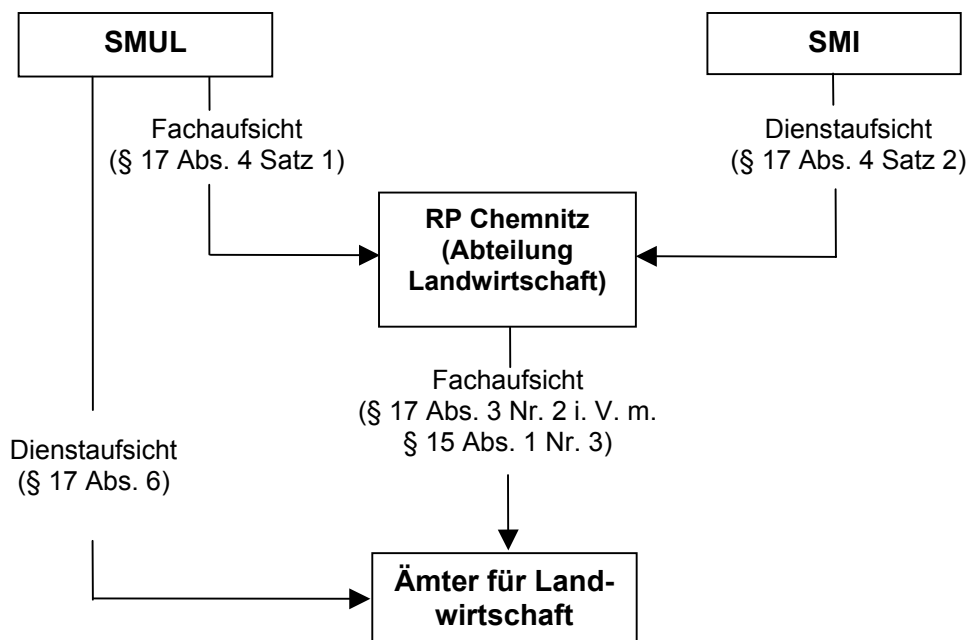
## Flurneuordnung und Grundstücksverkehr

Den ALE obliegt die Anordnung, Leitung und Beaufsichtigung der Flurneuordnungsverfahren nach dem Landwirtschaftsanpassungsgesetz (LwAnpG) und dem Flurbereinigungs-gesetz.

Daneben ist die Abt. LW zuständig für Verfahren nach dem Grundstücksverkehrsrecht und für die Feststellung der ordnungsgemäßen Umwandlung sowie der Vermögensauseinandersetzung von Rechtsnachfolgern ehemaliger landwirtschaftlicher Produktionsgenossenschaften (LPG) nach dem LwAnpG.

### Fach- und Dienstaufsicht

Fach- und Dienstaufsicht über die Abt. LW und die AfL liegen nicht in einer Hand, wie die folgende Abbildung zeigt:



Die Stellen der AfL werden für den mittleren und gehobenen Dienst durch das RP Chemnitz, die für den höheren Dienst durch das SMUL bewirtschaftet.

### 3 Empfehlungen des Sächsischen Rechnungshofs

Die Staatsregierung hat sich mit dem SächsVwOrgG für ein Weiterbestehen von Sonderverwaltungen, insbesondere auch im Landwirtschaftsbereich, entschieden. Unter der Voraussetzung, dass sich hieran im Zusammenhang mit der vorgesehenen Verwaltungsreform grundsätzlich nichts ändern wird, empfiehlt der SRH daher, die wesentlichen Aufgaben der Abt. LW auf die besonderen Staatsbehörden im Bereich des SMUL zu übertragen, in denen künftig alle Aufgaben und Zuständigkeiten im Bereich der Landwirtschaft konzentriert wären.

Durch die Integration von Fachaufgaben der Abt. LW in die LfL, AfL und ALE können eine Verbesserung der Qualität des Verwaltungshandelns, Verfahrensvereinfachung

und Verfahrensbeschleunigung und weitere Synergieeffekte erreicht werden. Bisher vorhandene Doppelarbeiten werden künftig vermieden. Mit dem Wegfall einer Behördenebene würden Zuständigkeiten überschaubarer werden.

Fach- und Dienstaufsicht sowie die Stellenbewirtschaftung lägen dann in der alleinigen Zuständigkeit des SMUL.

Im Einzelnen können die Aufgaben der Abt. LW mit zwei Ausnahmen (s. Pkt. 3.4 und 3.5) den nachfolgend genannten besonderen Staatsbehörden der Landwirtschaftsverwaltung übertragen werden.

### **3.1 Der Landesanstalt für Landwirtschaft zu übertragende Aufgaben**

Nach Pkt. 2.1 nimmt die LfL im Wesentlichen Aufgaben der anwendungsorientierten Forschung auf den Gebieten des Pflanzen-, Obst-, Wein-, Garten- und Landschaftsbaus, der Betriebswirtschaft und Landtechnik, der überbetrieblichen Aus- und Weiterbildung und der Förderung ausgewählter Gebiete im Bereich Agrarwirtschaft, der Erarbeitung von Arbeitsgrundlagen zur Beratung landwirtschaftlicher Unternehmen in Fragen der Betriebswirtschaft, des Pflanzenbaus und der Tierproduktion sowie des Vollzugs des Landwirtschafts- und Ernährungswirtschaftsrechts wahr. Damit ist sie als Vollzugsbehörde u. a. zuständig für:

- Bewilligung und Zahlbarmachung von EG-Zahlungen,
- Bewilligung, Auszahlung und Prüfung sonstiger landwirtschaftlicher-, ernährungs- und hauswirtschaftlicher Fördermaßnahmen,
- Erstellung von Fachgutachten,
- Organisation und Durchführung der überbetrieblichen Ausbildung in landwirtschaftlichen Berufen und im Gartenbau,
- Ernährungswirtschaft, landwirtschaftliches Marktwesen, Hauswirtschaft u. a.,
- Vollzug verschiedener Landes-Förderrichtlinien als Bewilligungsbehörde.

Mit diesen Aufgaben der LfL stehen die Aufgaben der Abt. LW (ausgenommen die folgenden Pkt. 3.4 und 3.5) lt. Geschäftsverteilungsplan vom 01.10.2003 in der Fassung vom April 2005 in einem engen fachlichen Zusammenhang, sodass sich deren Übernahme durch die LfL mit Ausnahme der zu übertragenden Zuständigkeiten auf die ALE und die AfL gemäß den Pkt. 3.2 und 3.3 empfiehlt. Dies gilt insbesondere auch für die Aufgaben der Abt. LW als Teil der EG-Zahlstelle.

Die Fach- und Dienstaufsicht über die AfL sollte auf die LfL übergehen.

### **3.2 Den Staatlichen Ämtern für Ländliche Entwicklung zu übertragende Aufgaben**

Die drei ALE sind insbesondere zuständig für die Durchführung von Verfahren nach dem Flurbereinigungs-, Landwirtschaftsanpassungs- und Reichssiedlungsgesetz, der Entwicklung des ländlichen Raums und der Dörfer sowie der Agrarstruktur und Landespflege. Sie fungieren als obere Flurbereinigungsbehörden.

Die von der Abt. LW wahrgenommenen Aufgaben wie

- Feststellungen der ordnungsgemäßen Umwandlung ehemaliger LPG nach dem LwAnpG,

- Prüfung der ordnungsgemäßen Vermögensauseinandersetzung nach dem LwAnpG durch die Rechtsnachfolger ehemaliger LPG,
- Beratungen und Verfahren zu Verpachtungen und zum Grundstücksverkehr und
- als Widerspruchsbehörde zur Befreiung von Steuern und Abgaben nach § 67 LwAnpG

können daher den ALE übertragen werden. Denkbar ist auch eine Übertragung nur an das ALE Oberlungwitz.

Das Referat 81 der Abt. LW ist als Mitglied im Braunkohlenausschuss tätig. Da die ALE bereits jetzt schon der Abt. LW in diesem Bereich zuarbeiten und mit der Lausitzer und Mitteldeutschen Bergbau-Verwaltungsgesellschaft mbH und der Lausitzer Braunkohle AG Flurneuerungsverfahren durchführen, ist eine Übertragung dieser Aufgabe auf die ALE sinnvoll.

Die ALE können als Träger öffentlicher Belange für den Teilbereich Ländlicher Raum und Dorfentwicklung auch aufgrund der räumlichen Nähe tätig werden (s. Pkt. 3.3).

### **3.3** Auf die Staatlichen Ämter für Landwirtschaft und Gartenbau zu verlagernde Aufgaben

Das Referat 82 der Abt. LW hat als Träger öffentlicher Belange Stellung zu nehmen zu Planungsmaßnahmen und zu Rechtsverordnungen für Schutzgebiete. Aufgrund der räumlichen Nähe und der fachgerechten Beurteilung der Auswirkungen auf die landwirtschaftliche Erzeugung kann die Zuständigkeit für diese Aufgaben den AfL übertragen werden. Für den Teilbereich Ländlicher Raum und Dorfentwicklung wäre diese Aufgabe den ALE zuzuordnen (vgl. Pkt. 3.2).

Weiterhin kontrolliert die Abt. LW Schlachtbetriebe und -nachweise. Diese Aufgabe kann ortsnäher von den AfL wahrgenommen werden.

Die Zuständigkeit für Genehmigungen zur Rodung und Neupflanzung von Obstbäumen, die Kontrolle der Verpflichtungen bei Obstbaumrodungen sowie die Zuständigkeit für die kleingärtnerische Gemeinnützigkeit (Referat 84 der Abt. LW) wäre ebenfalls den Ämtern für Landwirtschaft und Gartenbau zu übertragen.

Das AfL Großenhain verfügt über einen Mitarbeiter mit der Zuständigkeit Weinbau, der bereits jetzt dem Referat 84 der Abt. LW bei allen Genehmigungen, Stellungnahmen und sonstigen Aufgaben nach dem Weinrecht fachlich zuarbeitet. Die entsprechenden hoheitlichen Aufgaben aus der Abt. LW dazu sollen auf das AfL Großenhain übergehen.

### **3.4** Den Regierungspräsidien zu übertragende Aufgaben

Das Referat 81 der Abt. LW ist zuständig für die Erstellung von Stellungnahmen zu UK-Gesuchen (Anträge auf Unabkömmlichstellung) von Wehrpflichtigen, die in der Landwirtschaft oder im Gartenbau beschäftigt sind.

In den Referaten 25 (Katastrophen-, Zivilschutz, Feuerwehrwesen, Rettungsdienst, Wehrangelegenheiten) aller RP werden bereits jetzt UK-Gesuche von Wehrpflichtigen der gewerblichen Wirtschaft, des Gesundheitswesens und des Handwerks bearbeitet. Eine zusätzliche Beurteilung der UK-Gesuche von Wehrpflichtigen aus der Landwirtschaft und dem Gartenbau durch eine weitere fachliche Stelle erscheint nicht erforder-



lich, da die Abt. LW bei der Bearbeitung der Anträge bislang die Äußerungen der entsprechenden Berufsverbände zugrunde legt. Die AfL werden in den Verfahren nicht beteiligt. Die Zuständigkeit für UK-Gesuche von Wehrpflichtigen aus dem Landwirtschaftsbereich könnte auf die örtlich zuständigen RP übertragen werden.

Das Referat 81 der Abt. LW erlässt Einzelgenehmigungen nach dem Rennwett- und Lotteriegesezt. Diese Genehmigungen zum Betrieb eines Totalisators oder zur Betätigung als Buchmacher können auch von den Referaten 33 (Gewerberecht) der RP erstellt werden. Denkbar wäre, dass aufgrund der geringen Anzahl von Anträgen die Bearbeitung nur einem RP übertragen wird.

### **3.5 Wegfallende Aufgaben**

Die Leitung und Koordinierung von Wettbewerben des Landes soll den entsprechenden Fachverbänden übertragen und ggf. vom SMUL finanziell unterstützt werden (s. hierzu Jahresbericht 2003 des SRH, Beitrag Nr. 24).

### **3.6 Zeitrahmen der Umsetzung**

Die Abt. LW hat bis Ende 2006 zusätzlich die Aufgabe, im Auftrag des SMUL die GAP-Reform im Freistaat Sachsen umzusetzen. Auf diese Aufgabenzuordnung will das SMUL nicht verzichten.

In diese Aufgabe ist allerdings nicht die gesamte Abt. LW eingebunden. Die Vorschläge des SRH könnten deshalb bis Ende 2006 stufenweise umgesetzt werden. Spätestens ab 2007 sollte die Abt. LW aufgelöst sein.

## **4 Stellungnahmen**

### **4.1 Sächsisches Staatsministerium für Umwelt und Landwirtschaft**

Die Auffassungen des SRH zu vermeintlichen Doppelzuständigkeiten, zu langen Dienstwegen und eines ineffektiven Personaleinsatzes teile das SMUL nicht, räume aber einen bestehenden Optimierungsbedarf zum Zeitpunkt der Prüfung des SRH ein.

Vor organisatorischen Veränderungen der Landesverwaltung solle jedoch der Bericht der Expertenkommission der Staatsregierung zur Erarbeitung eines Gesamtkonzeptes und eines Leitbildes für eine Funktional- und Verwaltungsreform sowie die Entscheidung der Staatsregierung hierzu abgewartet werden.

### **4.2 Sächsisches Staatsministerium des Innern**

Das SMI sehe auch weiteres Optimierungspotenzial und werde bei Änderungen der Aufbau- und Ablaufstrukturen die vom SRH gesehene Möglichkeiten einbeziehen. Vorab sei jedoch abzuwarten, wie sich die Verwaltungsstruktur nach den Vorschlägen der Expertenkommission darstellen wird.

### **4.3 Regierungspräsidium Chemnitz**

Das RP Chemnitz begründet den Verbleib der Abt. LW im RP mit ausführlichen Darlegungen zu den einzelnen Aufgabenfeldern, hält es aber abschließend für geboten, eine Entscheidung zur Abt. LW nicht losgelöst von der Entscheidung der Landesregierung zu den Vorschlägen der Expertenkommission zur Verwaltungsreform zu treffen.

## **5** Schlussbemerkung

Der SRH sieht Einvernehmen mit dem SMUL und dem SMI, dass hinsichtlich der Abt. LW des RP Chemnitz Optimierungsbedarf besteht.

Er geht davon aus, dass die Staatsregierung seine Prüfungsergebnisse auch dann in geeigneter Weise berücksichtigen wird, falls es in Folge der Vorschläge der Expertenkommission zur Verwaltungsreform zu einem Abbau von Aufgaben staatlicher Sonderbehörden im Landwirtschaftsbereich kommen sollte.

**Der Freistaat Sachsen sollte das Angebot zur Rückübertragung der ehemaligen Truppenübungsplätze Zeithain und Königsbrück annehmen und diese künftig in Eigenregie bewirtschaften.**

## 1 Prüfungsgegenstand

Zur Finanzierung ihres Geschäftsbetriebes erhielt die Stiftung Wald für Sachsen (im Weiteren Stiftung) 1996 eine Zuwendung in Höhe von 5.112.919 € zur verzinslichen Anlage. Aus den Zinserträgen soll die Stiftung Geschäftsbetrieb und Öffentlichkeitsarbeit finanzieren.

Der Freistaat Sachsen hat mit Vertrag vom 17.04.1997 die ehemaligen Truppenübungsplätze (TÜP) Zeithain und Königsbrück der Stiftung verkauft. Mit dem Vertrag verpflichtete sich der Freistaat Sachsen zur Zahlung von 12.782.297 €, zahlbar ab 1997 in fünf Jahresraten zu je rd. 2,56 Mio. €, „zur Tragung aller Lasten“ (Altlasten- und Munitionsbeseitigung) durch die Stiftung. Daneben verpflichtete sich der Freistaat zur Finanzierung forstlicher Bewirtschaftungsmaßnahmen.

Der SRH hatte bereits 1999 die Zuwendung und die sonstigen an die Stiftung gezahlten Mittel sowie die haushalts- und Wirtschaftsführung der Stiftung geprüft. Er hatte damals erhebliche Zweifel, dass die Stiftung in der Lage sei, ihren Aufgaben gerecht zu werden, insbesondere die ehemaligen TÜP, die zu Naturschutzgebieten (NSG) erklärt wurden, ordnungsgemäß zu bewirtschaften (vgl. Jahresbericht 1999 des SRH, Beitrag Nr. 5).

Der SRH hat 2004 im Rahmen einer Zuwendungsprüfung erneut die haushalts- und Wirtschaftsführung der Stiftung geprüft und sich dabei einen Überblick darüber verschafft, wie die Stiftung die ehemaligen TÜP Zeithain und Königsbrück bewirtschaftet. Darüber hinaus wurde untersucht, wie der Verein Naturbewahrung Westlausitz (im Folgenden Verein), der vom SMUL für die naturschutzfachliche Pflege und Betreuung des NSG Königsbrück eingesetzt ist, diese durchgeführt und die vom SMUL gewährten Zuwendungen verwendet hat.

Während der Erhebungen des SRH im Jahr 2004 hat die Stiftung dem SMF angeboten, die 1997 erworbenen Flächen an den Freistaat Sachsen zurückzugeben. Die von der Stiftung angestrebte Rückabwicklung des Kaufvertrages vom 17.04.1997 hat der SRH aus Gründen der Aktualität in den Mittelpunkt seiner Prüfung gestellt.

## 2 Prüfungsergebnisse

### 2.1 Finanzierung des Geschäftsbetriebes

Der SRH hatte bereits 1999 die Finanzierung der Stiftung kritisiert.

Die Prüfung des SRH 2004 bestätigt die damalige Einschätzung. Der Stiftung stehen aus der Anlage des Zuwendungsbetrages mehr Erträge zur Verfügung als sie bei spar-

samer Wirtschaftsführung für ihren Geschäftsbetrieb benötigt, wie folgende Übersicht zeigt (in Euro):

	1999	2000	2001	2002	2003
Erträge	249.356	285.252	376.383	337.211	552.857
Ausgaben	228.490	308.345	233.427	254.399	245.706
Überschuss	20.866	-23.093	142.956	82.812	307.151

Die Stiftung erhielt somit eine großzügige Finanzierungsausstattung.

## 2.2 Waldmehrung

Der SRH hatte 1999 festgestellt, dass die Stiftung ihrer Hauptaufgabe, der Waldmehrung im Freistaat, mit 105 ha Aufforstungen in den Jahren 1997 und 1998 nicht im erwarteten Umfang nachgekommen ist. Die erneute Prüfung hat auch diese Feststellungen bestätigt. Folgende eigene Erstaufforstungen hat die Stiftung im Prüfungszeitraum durchgeführt:

1999	2000	2001	2002	2003	Summe
87,6 ha	25,0 ha	94,3 ha	15,4 ha	48,4 ha	270,7 ha

Darüber hinaus unterstützte die Stiftung Dritte bei der Vorbereitung und Durchführung von Aufforstungsprojekten.

Ziel des Landesentwicklungsplanes von 1994 war es, mittelfristig die Waldfläche von 27 auf 30 % der Landesfläche, d. h. um rd. 44.000 ha, zu erhöhen. Hierzu hat die Stiftung seit 1999 mit 270,7 ha Eigenaufforstungen nur zu rd. 0,62 % beigetragen.

Die unzureichende Waldmehrung begründet die Stiftung wie folgt:

- Die Probleme der TÜP binden erhebliche Kapazitäten der Stiftung.
- Landwirtschaftliche Flächen bringen den Eigentümern höhere Flächenstilllegungsprämien als Erstaufforstungsfördermittel.
- Erstaufforstungen von Waldwiesen, brachfallendem Grünland oder Flächen an Wald-rändern werden von Naturschutzbehörden gegen den Willen der Eigentümer abgelehnt.
- Widerspruchverfahren bei Naturschutzbehörden binden finanzielle Mittel und zeitlichen Aufwand der Stiftung.

Der SRH schätzt ein, dass der Stiftung nach einer Rückübertragung der ehemaligen TÜP mehr Kapazitäten für Erstaufforstungsprojekt zur Verfügung stehen würden.

## 2.3 Altlastenbeseitigung durch die Stiftung

**2.3.1** Schon 1999 hat der SRH festgestellt, dass von den bis dahin gezahlten 5,1 Mio. € lediglich rd. 920 T€ zur Altlastenbeseitigung verwendet worden waren, die Stiftung den verbleibenden Betrag anlegte und daraus bereits zum damaligen Zeitpunkt einen Zinsertrag von rd. 128 T€ erzielte. Die Aufteilung der fünf Jahresraten erwies sich schon damals als nicht ausgabenorientiert, sodass mit dem Kaufvertrag gegen die

Grundsätze von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit gem. § 7 SäHO und gegen § 34 Abs. 2 SäHO verstoßen wurde.

Der SRH hat deshalb empfohlen zu prüfen, ob die Zahlungen an die Stiftung weiterhin im bisherigen Umfang erforderlich sind, nähere Festlegungen zur Verwendung der Mittel durch die Stiftung getroffen werden könnten und auch, ob die Rücktrittsklausel in der bisherigen Form beibehalten werden soll. Der SRH hielt es für erforderlich, Nachverhandlungen zum Kaufvertrag mit der Stiftung zu führen, um eine günstigere Vertragsgestaltung für den Freistaat zu erreichen, auch im Hinblick auf evtl. Rücktrittsfolgen (§ 8 des Vertrages).

Trotzdem wurde weiter nach dem Kaufvertrag vom 17.04.1997 verfahren, sodass die Stiftung nach Erhalt des Gesamtbetrages sich daraus einen Kapitalstock schaffen konnte, der jährlich einen Zinsertrag von über 600 T€ erbringt. Zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen des SRH (September 2004) belief sich der Betrag der nicht verbrauchten Mittel einschließlich Zinsen auf rd. 10,3 Mio. €.

Wären rechtzeitig Nachverhandlungen zu o. a. Kaufvertrag mit dem Ziel geführt worden, nur noch Zahlungen für konkrete Ausgaben zu leisten, wäre es möglich gewesen, die damals noch nicht gezahlten rd. 7,7 Mio. € einzusparen. Zinsnachteile für den Freistaat hätten zudem vermieden werden können.

**2.3.2** Die nicht verbrauchten Mittel werden auch in absehbarer Zeit nicht vollständig für den ursprünglich vorgesehenen Zweck, also für die Beseitigung der Altlasten, verwendet werden können. Eine Besichtigung des NSG Königsbrück im August 2004 ergab, dass die Munitionsberäumung in weiten Teilen des Geländes (rd. 6.000 ha) wegen der stark einsetzenden Sukzession nicht mehr durchführbar sein wird. Eine Munitionsberäumung ist somit in begrenztem Umfang nur noch in der Pflegezone (rd. 1.000 ha) sowie auf und neben den verbleibenden, noch nicht beräumten Wegen möglich.

Der von der Stiftung geplante oberirdische Abriss alter Militärgebäude im Rahmen der Altlastenbeseitigung wurde erheblich erschwert und teilweise verhindert. Der vom SMUL mit der naturschutzfachlichen Betreuung beauftragte Verein erwirkte über die Naturschutzbehörde die Auflage, beim Gebäudeabriss auch die unterirdischen Gebäudeteile mit zu entfernen. Damit wird der Abriss allein der oberirdischen Gebäudeteile, der aus Sicherheitsgründen dringend erforderlich scheint, verhindert, obwohl nach Aussagen der Stiftung bei einigen unterirdischen Anlagen (mehrgeschossige Bunker) ein Abbau technisch überhaupt nicht realisierbar sei.

## **2.4** Tätigkeit des Vereins

**2.4.1** Im Kaufvertrag vom 17.04.1997 ist geregelt, dass die Stiftung die naturschutzfachliche Betreuung des Gebietes durch einen anerkannten Naturschutzverband zu dulden hat. Für diese Betreuung hat das SMUL mit dem Verein am 26.10./07.11.1997 einen Zuwendungsvertrag geschlossen. Der Verein erhielt im Zeitraum 1998 bis 2003 insgesamt 1.001.163 € Fördermittel. Für 2004 wurden 197.540 € bewilligt.

**2.4.2** Aufgabe der Gebietsbetreuung ist die Umsetzung des Pflege- und Entwicklungsplanes (PEP), also die Organisation und Leitung und Durchführung aller vorgesehenen Maßnahmen im erforderlichen Umfang. Wesentliche Bestandteile dieser Maßnahmen sind das Gebietsmonitoring sowie Pflege und Erhaltung der Offenlandbereiche. Die Offenlandbereiche sollen lt. PEP durch geeignete Pflegemaßnahmen, im Wesentlichen durch Ausreißen bei Birken bzw. Absägen bei Kiefer, erhalten bleiben. Bisher wurde durch den Verein nur eine solche Maßnahme durchgeführt.

Da es sich bei der Zone der gelenkten Sukzession um einen Teil des NSG handelt, erhebt sich die Frage, warum durch derartige Konservierungsmaßnahmen überhaupt in den natürlichen Prozess eingegriffen werden soll und ob der Erhaltung eines bestimmten Stadiums der Sukzession der Vorzug vor dem Ablauf natürlicher Prozesse zu geben ist. Unter unverhältnismäßig hohem finanziellen Aufwand dauerhaft diesen Zustand erhalten zu wollen, widerspricht der Dynamik der Natur und erweckt eher den Eindruck der Liebhaberei an bestimmten Landschaftsbildern als an einem ernsthaft praktizierten Naturschutz.

Weite Bereiche des NSG Königsbrück sind als Flora-Fauna-Habitat-(FFH)-Gebiete gemeldet. Es ist jedoch lediglich die Erhaltung der gemeldeten Flächengröße der jeweiligen Landschaftstypen zwingend erforderlich. Um dies unter verträglichem Aufwand zu erreichen, wäre es möglich, noch vorhandene andere Offenlandbereiche außerhalb der jetzt festgelegten Zone der gelenkten Sukzession im entsprechenden Umfang und zeitig genug entsprechenden Pflegemaßnahmen zu unterziehen.

**2.4.3** Der Verein hat die ihm gewährten Fördermittel nicht immer ordnungsgemäß verwendet und fast alle Maßnahmen, die zu zuwendungsfähigen Ausgaben führten, nur aufgrund mündlicher Absprachen ausführen lassen.

Darüber hinaus führten die Konflikte zwischen dem Verein und der Stiftung zu unhaltbaren Zuständen.

So plante beispielsweise die Stiftung die Errichtung eines Aussichtsturms auf der Königshöhe, um der Bevölkerung das Gebiet nahe zu bringen. Dieses Vorhaben hätte mit einer hierfür zweckgebundenen Spende einer Bank finanziert werden können.

Das Vorhaben wurde durch den Verein verhindert, weil dieser den Naturschutzbehörden vorschlug, mehrere Verträglichkeitsgutachten einzufordern. Weiter führte der Verein ins Feld, dass die Munitionsbelastung der erforderlichen Zugangswege zum Turm und deren Randbereiche zu hoch sei, um diese für die Öffentlichkeit nutzbar zu machen. Dieselben Wege werden jedoch ständig vom Verein für Fahrten durch das NSG mit Geländewagen und einem für Führungen mit bis zu 15 Personen angeschafften Bus benutzt.

Wegen der zeitlichen Bindung der Spende kann die Stiftung den Turm zwischenzeitlich nicht mehr errichten.

**2.4.4** Der SRH hat bereits 1999 mangelnde Zusammenarbeit und Abstimmung der notwendigen Aktivitäten zur Öffentlichkeitsarbeit zwischen Stiftung und Verein kritisiert. Der mittlerweile massive Dauerkonflikt zwischen beiden führte dazu, dass die Stiftung bei fast allen geplanten Maßnahmen durch den Verein behindert wurde. Der Verein stellte Verstöße gegen die Schutzbestimmungen in den Raum und schaltete regelmäßig die Naturschutzbehörden ein. Diese ließen sich dann zu den von der Stiftung beantragten Maßnahmen durch den Verein beraten, was dieser dazu nutzte, unerfüllbare Auflagen vorzuschlagen. Gegen die dann von den Naturschutzbehörden erlassenen und mit Auflagen verbundenen Bescheide erhob die Stiftung in der Regel Widerspruch oder sah von der Durchführung der Maßnahmen ab. Der hierdurch entstandene Aufwand bei den zuständigen Behörden und den beiden Beteiligten durch gegenseitig abgeforderte Verträglichkeitsgutachten und fortwährende Widerspruchsverfahren ist in seinem zeitlichen und finanziellen Umfang nicht bezifferbar.

Gegen die Gebietsbetreuung in der gegenwärtigen Form bestehen daher erhebliche Bedenken.

### 3 Folgerungen

Der SRH empfiehlt, die von der Stiftung angebotene Rückabwicklung des Kaufvertrages einschließlich der Rückgabe noch verbliebener Mittel aus der Altlastensanierung durchzuführen. Sie bietet die Möglichkeit, für eine handlungsfähige Verwaltung zur ordnungsgemäßen Bewirtschaftung des NSG Königsbrück zu sorgen. Dabei sollten die bisherigen negativen Erfahrungen unbedingt Beachtung finden.

Der Freistaat Sachsen trägt auch dann die politische und finanzielle Verantwortung für die ehemaligen TÜP, wenn diese an Stiftungen, Vereine oder ähnliche Personen verkauft oder in deren Verwaltung gegeben würden. Eine Übereignung an Stiftungen, Vereine oder ähnliche Personen sollte deshalb ausgeschlossen werden.

Der SRH empfiehlt deshalb den Verbleib der TÜP beim Freistaat.

Bei den ehemaligen TÜP handelt es sich um Waldflächen, die zumindest teilweise einer forstlichen Bewirtschaftung bedürfen. Für Waldflächen und deren Bewirtschaftung ist das SMUL zuständig. Dies trifft auch insoweit zu, als die TÜP als NSG ausgewiesen sind. Eine Zuordnung der Flächen in den Zuständigkeitsbereich des SMUL ist daher sachgerecht, zumal die Landesforstverwaltung bereits jetzt die forstliche Bewirtschaftung der TÜP durchführt und finanziert.

Der SRH hält darüber hinaus die Zusammenführung der Aufgaben der Forstverwaltung mit denen des Naturschutzes in einer Verwaltung für geboten, nicht nur aus wirtschaftlichen Gründen (Verwaltungsvereinfachung, Einsparpotenzial bei Stellen und sächlichen Verwaltungsausgaben), sondern auch aus dem heutigen Verständnis, dass Naturschutz- und Forstverwaltung nicht nebeneinander oder gar gegeneinander, vielmehr nur miteinander effektiv arbeiten können. Der bisher in vielen Bereichen erforderliche Koordinierungsaufwand würde entfallen. Den auf eine Zusammenarbeit angewiesenen Behörden, Gemeinden und Verbänden stünde nur noch ein Ansprechpartner gegenüber.

An dieser Stelle ist auf die positive Entwicklung im Nationalpark „Sächsische Schweiz“ zu verweisen. Nach der Errichtung des Nationalpark- und Forstamtes Sächsische Schweiz sind mittlerweile die Reibungspunkte zwischen Forst- und Naturschutzverwaltung beseitigt worden. Zudem konnte eine nicht unerhebliche Ausgabensenkung erreicht werden.

Auch für die ehemaligen TÜP Königsbrück und Zeithain sollte eine Verwaltung analog dem Nationalpark- und Forstamt Sächsische Schweiz unter Umständen als dessen Außenstelle errichtet werden, wobei von den Erfahrungen bei der Bildung des Nationalpark- und Forstamtes profitiert werden könnte. Für eine solche Organisationsform sprechen die Größe des Gebietes, dessen Geschlossenheit, die großflächige Ausweisung als NSG und der großflächige Prozessschutz. Erhebliche Einsparungen sind zu erwarten.

Der bisher im NSG Königsbrück tätige Verein könnte erforderlichenfalls zur Erfüllung von Naturschutzaufgaben mit herangezogen werden (z. B. für Monitoringaufgaben), allerdings immer unter strikter Federführung der künftigen Verwaltung des NSG. Nicht mehr erforderlich wäre die bisher vom Verein durchgeführte und mit rd. 200.000 € jährlich bezuschusste Gebietsbetreuung. Es wäre mit einer deutlichen Verringerung der Ausgaben zur Bewirtschaftung der TÜP zu rechnen, da von einer Personalreduzierung auszugehen ist.

Im Übrigen sollte die Zonierung der NSG überdacht werden. Gegebenenfalls kann auf eine Abgrenzung zwischen Naturentwicklungszone und Zone der gelenkten Sukzession verzichtet werden.

## **4      Stellungnahmen**

### **4.1    Sächsisches Staatsministerium für Finanzen**

Das SMF habe der Stiftung mit der Zahlung von 12.782.297 € eine eigenverantwortliche Liegenschaftsverwaltung ermöglichen wollen. Eine „rein ausgabenorientierte Refinanzierung“ hätte diesem Ziel widersprochen. Von Nachverhandlungen zum Kaufvertrag habe das SMF abgesehen, da zweifelhaft gewesen sei, ob die Stiftung einer Vertragsveränderung zugestimmt hätte.

Das SMF verfolge das Ziel, die Stiftung Wald für Sachsen zu reformieren und zur künftigen dauerhaften Konfliktvermeidung in Königsbrück eine Bündelung der Aufgaben vor Ort anzustreben. Hierzu könnten die ehemaligen TÜP Königsbrück und Zeithain aus der Stiftung ausgegliedert werden.

### **4.2    Sächsisches Staatsministerium für Umwelt und Landwirtschaft**

Das SMUL schließe sich der Auffassung des SRH bezüglich einer Rückübertragung der NSG Königsbrück und Zeithain von der Stiftung auf den Freistaat Sachsen einschließlich aller noch vorhandenen Mittel für die Altlastensanierung an. Das SMUL sehe es ebenfalls als notwendig an, die anstehenden Aufgaben vor Ort zu bündeln und nach Möglichkeit in eine Hand zu legen. Unter der Voraussetzung, dass es tatsächlich zu einer Rückübertragung komme, werde die Staatsregierung geeignete Organisationsmodelle prüfen. Ob und inwieweit eine künftige Verwaltung und Betreuung der NSG Königsbrück und Zeithain analog dem Nationalpark „Sächsische Schweiz“ erfolgen werde, sei derzeit offen. Gleiches gelte für eine Ansiedlung im Zuständigkeitsbereich der Forstverwaltung.

Das SMUL halte auch nach Rückabwicklung des Kaufvertrages eine gesonderte Gebietsbetreuung im NSG Königsbrück für erforderlich. Aufgrund der Größe und Komplexität des Gebietes bedürfe es einer fach- und sachkundigen Unterstützung Dritter, da entsprechende personelle Ressourcen im Geschäftsbereich nicht zur Verfügung stünden. Ob und inwieweit der Verein in die künftigen Überlegungen einbezogen werde, sei offen.

Das SMUL sehe keinen Anlass, auf die derzeitige Abgrenzung zwischen der Naturentwicklungszone und der Zone der gelenkten Sukzession zu verzichten. Die Zonierung sowie die Pflege- und Entwicklungsplanung des NSG Königsbrück entspreche sowohl europäischen als auch nationalen Vorgaben. Die Zonierung sei auch Grundlage der Meldung für das europäische Schutzgebietsnetz NATURA 2000. Eine Änderung des Pflege- und Entwicklungsplanes könne zu einem späteren Zeitpunkt nach eingehender Beobachtung des Gebiets erwogen werden.

Zur wiederholten Kritik an der Form der Finanzierung der Stiftung verweise das SMUL auf seine Äußerungen hierzu zum Jahresbericht 1999 des SRH. Die geringen Waldmehrergebnisse seien auf nicht von der Stiftung zu beeinflussende Rahmenbedingungen zurückzuführen.



### **4.3** Stiftung Wald für Sachsen

Die Stiftung habe es bisher als nachhaltige Finanzstrategie betrachtet, „Kapital im Hinblick auf die Zukunft zu akkumulieren“. Daneben hätten langwierige Genehmigungsverfahren und umfangreiche Auflagen zu Verzögerungen bei geplanten Maßnahmen und zu reduziertem Mittelverbrauch geführt. Bei der Waldmehrung unterstützt die Stiftung auch Dritte erheblich, könne die Aufforstungsflächen sich jedoch nicht selbst zurechnen. Zusätzlich habe sie wesentliche Erfolge bei Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen zu verzeichnen.

Die Stiftung habe erkannt, dass sich nunmehr „die Frage nach Strukturveränderungen“ ergebe, also die Rückgabe der ehemaligen TÜP Königsbrück und Zeithain anstehe.

### **4.4** Verein Naturberatung Westlausitz

Die Aufgaben der Gebietsbetreuung hätten sich nach dem Zuwendungsvertrag gerichtet. Der Verein sei immer im Auftrag von Naturschutzbehörden tätig gewesen. Er verzichte daher zu Belangen des Naturschutzes auf eine weitergehende Stellungnahme.

Die Verwendung der Fördermittel sei vom SMUL geprüft worden, das jährlich eine den vereinbarten Vorgaben entsprechende Umsetzung des Projektes bescheinigt habe.

Konflikte bestünden nicht zwischen dem Verein und der Stiftung, sondern vielmehr zwischen der Stiftung und den Naturschutzbehörden.

## **5** Schlussbemerkung

Der SRH hält entgegen der Auffassung des SMUL weiter an seiner Ansicht fest, dass eine umfassende Gebietsbetreuung nach Schaffung einer einheitlichen Gebietsverwaltung nicht mehr notwendig ist. Gleichwohl schließt der SRH nicht aus, dass auch künftig Hilfsleistungen Dritter - jedoch nur in Einzelfällen - nötig sein können.

**Die Ämter für Ländliche Entwicklung verstießen in grobem Maß gegen das Haushaltsrecht. Das SMUL hat aufsichtliche Maßnahmen zu ergreifen.**

## 1 Prüfungsgegenstand

Die Ämter für Ländliche Neuordnung, nunmehr Ämter für Ländliche Entwicklung (ALE), bewilligten aufgrund von Richtlinien des SMUL für die Förderung des Landtourismus Zuwendungen mit dem Ziel, die touristische Infrastruktur qualitativ und quantitativ zu verbessern.

Der SRH hat hierzu eine auf Stichproben beschränkte Prüfung der in den Jahren 1999 bis 2001 gewährten Zuwendungen durchgeführt.

## 2 Prüfungsergebnisse

### 2.1 Verstöße gegen grundlegende haushaltsrechtliche Bestimmungen

Nach dem Förderantrag einer Gemeinde zum Bau einer Skateranlage waren Ausgaben von 45.000 €, davon 5.000 € (11 %) für Baunebenkosten, veranschlagt. Weitere Unterlagen waren in der Förderakte nicht enthalten.

Das ALE Kamenz hat - ohne ersichtlichen Grund - zuwendungsfähige Ausgaben von mehr als 61.000 € mit einem Anteil von 13.580 € (22 %) für Baunebenkosten anerkannt und eine Zuwendung von rd. 49.000 € (80 %) gewährt.

Das ALE Kamenz hat eine Förderentscheidung getroffen, zu deren Begründung keinerlei Unterlagen vorhanden sind. Es ist nicht nachvollziehbar, weshalb das Amt von wesentlich höheren zuwendungsfähigen Ausgaben (61.000 €) als beantragt (45.000 €) ausgegangen ist. Das ALE Kamenz hat seine Pflicht zur ordnungsgemäßen Antragsprüfung unter Missachtung der Grundsätze der Notwendigkeit, Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit (§§ 6, 7 SäHO) sowie des Subsidiaritätsprinzips gem. § 23 SäHO vollständig vernachlässigt.

Dies gilt in besonderem Maß auch für die Anerkennung unverhältnismäßig hoher Baunebenkosten von 22 %, zumal das Ingenieurbüro ursprünglich hierfür nur einen Anteil von 11 % veranschlagt hatte, was gängigen Erfahrungswerten entsprochen hätte.

Das ortsansässige Ingenieurbüro spendete der Gemeinde einen Betrag von rd. 8.300 €, und zwar zweckgebunden zur Finanzierung des Eigenanteils der Gemeinde an der geförderten Maßnahme. Die Spende entsprach ihrer Höhe nach in etwa der Differenz von rd. 8.500 € zwischen den ursprünglich beantragten und den abschließend abgerechneten Baunebenkosten. Der 20 %ige Eigenanteil der Gemeinde konnte somit weit überwiegend mit der Spende des Ingenieurbüros finanziert werden.

## **2.2** Fehlender Bezug zum Landtourismus

Schon im Antrag auf Zustimmung zum vorzeitigen Vorhabensbeginn hatte eine Gemeinde angegeben, dass sie ausschließlich Spielmöglichkeiten für die Kinder und Jugendlichen der Gemeinde schaffen wollte. Trotzdem gewährte das ALE Oberlungwitz nach der Richtlinie für die Förderung des Landtourismus eine Zuwendung von rd. 44.700 € für fünf Spielplätze.

Bei den örtlichen Erhebungen erklärte die Bürgermeisterin, dass der Landtourismus in der Gemeinde keine Rolle spiele. Es liege daher auch kein Entwicklungskonzept mit touristischer Ausrichtung vor.

Nach der Richtlinie ist es Förderziel, die touristische Infrastruktur im ländlichen Raum zu verbessern. Die Gemeinde hat bereits in ihrem Antrag klargestellt, dass die geplante Maßnahme nicht touristischen Zwecken dient. Trotz dieser zweifelsfreien Sachlage hat das ALE Oberlungwitz eine Zuwendung im Rahmen der Tourismusförderung entgegen den Vorgaben der Förderrichtlinie gewährt.

## **2.3** Notwendigkeit und Angemessenheit der Zuwendungen

**2.3.1** Die einer Gemeinde vom ALE Oberlungwitz gewährte Zuwendung von 84.400 € für den Bau eines Abenteuerspielplatzes liegt der Höhe nach beträchtlich über den sonstigen zur Förderung des Spielplatzbaus festgesetzten Zuschüssen (meist um 10.000 €). Das Amt hat die beantragten Ausgaben ohne nähere Prüfung anerkannt. Dies zeigt auch die Verwendung eines Teilbetrages der Zuwendung von 19.400 € allein für die Errichtung einer künstlerisch gestalteten „Märchengiebelwand“, die ausschließlich dekorativen Zwecken dient und deren Benutzung als Kletterwand untersagt ist.

**2.3.2** In vergleichbar großzügiger Weise hat auch das ALE Kamenz entschieden. Die von ihm anerkannten Ausgaben für einen von einer Gemeinde errichteten Grillplatz betragen rd. 39.000 €, davon allein 17.400 € für die Dachkonstruktion. Begründet wurden diese für einen Grillplatz unverhältnismäßig hohen Ausgaben mit „der Eigenart des Grillplatzes, der mit seiner gewählten Form den direkten Bezug zum Naherholungsgebiet ... darstellen soll. Der Grillplatz, in Verbindung zum See als Muschel ausgebildet, erforderte vielfältige Detaillösungen.“

Das ALE Kamenz hat diese Begründung hingenommen und für eine Anlage, die als Grillstelle und Wetterschutz dienen soll, einen Zuschuss von rd. 31.000 € bewilligt.

**2.3.3** Nach den Grundsätzen der Notwendigkeit, Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit gem. §§ 6 und 7 SÄHO und aufgrund des Subsidiaritätsprinzips des § 23 SÄHO dürfen Zuwendungen nur insoweit bewilligt werden, als sie zur Erreichung eines bestimmten Zwecks unbedingt erforderlich sind. Notwendigkeit und Angemessenheit von Zuwendungen sind somit stets zu prüfen. Die ALE Oberlungwitz und Kamenz haben diese Gesichtspunkte bei ihren Förderentscheidungen völlig außer Acht gelassen. Glaubt ein Zuwendungsempfänger wegen der anspruchsvollen künstlerischen Gestaltung oder der „Eigenart“ seines Vorhabens eine besonders aufwändige Ausführung wählen zu müssen, ist dies seine Angelegenheit und von ihm zu finanzieren. Die Frage, ob dann die Bewilligung einer Zuwendung überhaupt noch gerechtfertigt wäre, ist wohl zu verneinen.

## **2.4** Zuwendungen an Gemeinden für Bowling- und Kegelbahnen

Zwei Gemeinden erhielten vom ALE Kamenz jeweils eine Zuwendung von mehr als 61.000 € für den Bau von Bowling- und Kegelbahnen. Das Amt ging in beiden Fällen von einem Fördersatz von 80 % aus, der nach der Förderrichtlinie nur bei Maßnahmen von Gemeinden mit anschließender öffentlicher Nutzung anzuwenden war.

Es bestehen erhebliche Bedenken, Gemeinden für den Bau von Bowling- und Kegelbahnen Zuwendungen zu gewähren. Es ist, auch bei Berücksichtigung von Gesichtspunkten der Tourismusförderung, nicht Aufgabe der Gemeinden, Bowling- und Kegelbahnen zu errichten, zu betreiben oder vorzuhalten.

Zuwendungen dürfen an Gemeinden nur gewährt werden, wenn auch die Folgekosten getragen werden können. Bei der Beurteilung dieser Frage, also der Leistungsfähigkeit der Gemeinden, stehen unstreitig die Erfüllung der Pflichtaufgaben und die dabei anfallenden Ausgaben im Vordergrund. Eine dementsprechende Prüfung der Anträge unterblieb.

Die Gemeinden haben die geförderten Anlagen unmittelbar nach Fertigstellung an private Betreiber verpachtet. Nach Aktenlage haben die Gemeinden in ihren Förderanträgen keine Angaben über die beabsichtigte Verpachtung der Anlagen gemacht. Der SRH hat daher um Prüfung gebeten, ob die Rückforderung der Zuwendungen wegen unrichtiger oder unvollständiger Angaben oder wegen nicht mehr zweckentsprechender Verwendung der geförderten Anlagen durch die Gemeinden in Betracht kommt.

## **2.5** Nichteinhaltung der Zweckbindung

Das ALE Kamenz bewilligte drei Gemeinden Zuwendungen von insgesamt rd. 128.000 € für den Bau von Sportplätzen und die Sanierung eines Sportlerheims.

Die Gemeinden verpachteten die Anlagen nach Fertigstellung an die örtlichen Sportvereine. Die Pachtverträge enthielten keine Regelungen, nach denen die Pächter verpflichtet gewesen wären, die Nutzung der geförderten Anlagen für touristische Zwecke zuzulassen.

Nach übereinstimmenden Aussagen der Verantwortlichen der Sportvereine und der Bürgermeister ist die Nutzung der Anlagen ausschließlich Vereinsmitgliedern und gegnerischen Mannschaften vorbehalten. Eine Nutzung für Zwecke des Landtourismus ist nicht gestattet und zur Schonung der Anlagen auch nicht gewollt.

Die weit überwiegend - zu 80 % - aus Mitteln der Tourismusförderung finanzierten Anlagen werden von den Gemeinden nicht zweckentsprechend verwendet. Es ist daher zu prüfen, ob die Zuwendungen zurückzufordern sind.

Es handelt sich um Maßnahmen der Sportförderung, die nicht in den Zuständigkeitsbereich des SMUL, sondern des SMK fallen. Die dort geltenden Förderrichtlinien hätten allenfalls einen Fördersatz von 30 % zugelassen. Danach hätten Zuwendungen von höchstens 94.000 € bewilligt werden können.

## **2.6** Fördersatz

Die Förderrichtlinien gaben bei Ausgaben für Investitionen, die unmittelbar auf eine Gewinnerzielung orientiert sind, einen Fördersatz bis zu 40 % und bei Ausgaben für Investitionen im überwiegend öffentlichen Interesse einen Fördersatz bis zu 80 % vor.

Die ALE gewährten ausnahmslos Zuwendungen mit dem höchstmöglichen Fördersatz. Die Antragsprüfungsvermerke enthielten keine Begründung für die regelmäßige Anwendung des Förderhöchstsatzes.

Es ist wesentliche Aufgabe der Bewilligungsbehörden, den Fördersatz nach pflichtgemäßem Ermessen festzusetzen. Dabei haben 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 ausnahmslose Festlegung der Förderhöchstsätze, kann eine Gleichbehandlung der Zuwendungsempfänger sichergestellt werden.

### 3 Folgerungen

Der SRH hat bereits im Jahresbericht 2004 (Beitrag Nr. 25 „Förderung der Frauen im ländlichen Raum“) eine äußerst großzügige Förderpraxis und grob fehlerhafte Sachbehandlung bei einer unter der Fachaufsicht des SMUL stehenden Behörde kritisiert.

Bei der jetzt durchgeführten, auf Stichproben beschränkten Prüfung bei den ALE, waren erneut gravierende Mängel in der Sachbearbeitung durch dem SMUL nachgeordnete Behörden festzustellen. Die ALE haben in grober Weise gegen grundlegende haushaltsrechtliche Bestimmungen verstoßen, die Prüfung der Notwendigkeit und Angemessenheit von Zuwendungen unterlassen, die Einhaltung der Zweckbindung nicht überwacht und die wesentliche Aufgabe einer Bewilligungsbehörde, den Fördersatz nach pflichtgemäßem Ermessen festzulegen, nicht im erforderlichen Umfang wahrgenommen.

Der SRH erwartet, dass das SMUL unverzüglich aufsichtliche Maßnahmen ergreift, um grob fehlerhafte Sachbehandlung durch nachgeordnete Behörden abzustellen.

### 4 Stellungnahme des Ministeriums

Das SMUL teile vollinhaltlich die Auffassung des SRH, dass bei allen Förderfällen Feststellungen zu Notwendigkeit und Angemessenheit von Bewilligungen zu treffen seien.

Nach schwerpunktmäßigen eigenen Prüfungen bei den ALE in den Jahren 2001 und 2002 sei das SMUL von einer Verbesserung der Sachbearbeitung bei den Ämtern ab 2003 ausgegangen. Das SMUL werde jedoch die Bemerkungen des SRH zum Anlass nehmen, sich erneut „über den Sachverhalt vor Ort zu informieren“. Ungeachtet dessen werde man selbstverständlich den Mängeln bei den einzelnen Förderverfahren unverzüglich nachgehen und die notwendigen Maßnahmen einleiten.

Das SMUL stelle ausdrücklich klar, dass die fachpolitische Wertung hinsichtlich Notwendigkeit und Inhalt von Fördermaßnahmen zum Landtourismus ausschließlich seine Angelegenheit sei. Es stufe alle vom SRH geprüften Fördermaßnahmen unbeschadet der mangelhaften Sachbearbeitung als fachlich sinnvoll ein.

**Die Planung und Durchführung der Baumaßnahmen wiesen erhebliche Mängel auf.**

**Bei der Komplexsanierung Carlsfeld hat die LTV Möglichkeiten zur Kostenminimierung nicht ausreichend genutzt.**

**Die Vergabevorschriften wurden häufig nicht eingehalten.**

## 1 Prüfungsgegenstand

Der SRH hat in den letzten Jahren Baumaßnahmen durch die Landestalsperrenverwaltung (LTV) geprüft. Dazu gehörten u. a. die Komplexsanierung der Talsperre (TS) Carlsfeld, die Komplexsanierung der Vorsperre Malter und Instandhaltungsmaßnahmen an der Rohrbrücke Waldkirchen mit Gesamtkosten von insgesamt rd. 34,56 Mio. €.

## 2 Prüfungsergebnisse

### 2.1 Bautechnische Lösung

**2.1.1** Da die TS Carlsfeld, die das Rohwasser für das Wasserwerk (WW) Carlsfeld bereitstellt, während der Sanierung entleert werden musste, wurde durch die LTV eine etwa 12 km lange Rohrleitung als Ersatzwasserversorgung (EWW) errichtet. Bereits 14 Tage nach Beginn des Probetriebes der EWW wurde die vertraglich vereinbarte Durchflussmenge nicht mehr erreicht. Ursächlich dafür waren Korrosionserscheinungen und Inkrustationen wegen des fehlenden Korrosionsschutzes.

Die Entscheidung der Talsperrenmeisterei (TSM), auf Empfehlung des Planers unbeschichtetes Stahlrohr einzusetzen, führte zu Mehrkosten.

Den Hinweis des SMUL, die Befolgung von Empfehlungen des Planers könne nicht als Fehlentscheidung gerügt werden, teilt der SRH nicht.

**Es entstand ein Schaden von rd. 70 T€.**

**2.1.2** Für die wasserseitige Abdichtung des Absperrbauwerkes der TS Carlsfeld wurde die Verwendung von Bitumenbahndichtungen mit Ankerdurchführung für die Schutzbetonschicht vorgesehen. Der Nachweis, dass diese Lösung aufgrund der speziellen Beanspruchungen einer Talsperre (insbesondere hohe Wasserdrücke und Verformungen der Bauteile infolge Temperatureinwirkung) funktioniert, sollte durch Probeanker erbracht werden, was sich als undurchführbar erwies.

**Für die LTV sind Kostennachteile durch zusätzliche Planungskosten und Kosten der Versuchskonstruktion des Probeankers entstanden.**

**2.1.3** Die Prüfung der Komplexsanierung der Vorsperre Malter ergab, dass die Sedi-mentberäumung mittels Trockenräumung mit angabegemäß idealisierten Bedingungen geplant wurde. So musste die Realisierung zunächst für einen längeren Zeitraum ab-

gebrochen werden, da die erhofften Voraussetzungen - andauernde Trockenheit - nicht eintraten. Dies war jahreszeitlich bedingt auch nicht zu erwarten.

Verfahrensfehler führten bei der Preisverhandlung zu einem monatelangen Rechtsstreit zwischen Auftragnehmer und Auftraggeber. Das Zustandekommen des Nachtrages für das Ausheben zusätzlicher Quergräben wurde verzögert.

**Es entstanden für die Räumung der Sedimente Kosten von 1,8 Mio. € statt der 0,7 Mio. € im Ergebnis der Ausschreibung.**

**Vergabefehler haben zu erheblichen Mehrkosten geführt.**

**Der SRH begrüßt es, dass die LTV die Feststellungen zum Anlass genommen hat, das Verfahren der Sedimentberäumung zu optimieren, um künftig die Kosten zu senken.**

**2.1.4** Die LTV hatte ursprünglich die für die Zeit der Baumaßnahme an der Rohrbrücke Waldkirchen erforderliche Zufahrt zur Baustelle von der Staatsstraße 228 als „Baustraße“ geplant. Der Ausbau der 2.600-m<sup>2</sup>-Straße erfolgte für rd. 151,3 T€, das entspricht rd. 58 €/m<sup>2</sup>.

**Nach den üblichen Durchschnittspreisen (30 bis 35 €/m<sup>2</sup>) war dies stark überteuert.**

**2.1.5** Für die Dacheindeckung der Rohrbrücke wies der Auftragnehmer auf mögliche Schwierigkeiten mit der ausgeschriebenen Lösung Folienbahnen während der Wintermonate hin. Er schlug stattdessen Dachschindeln vor. Dieser Vorschlag wurde realisiert, ohne dass diese Variante ausgeschrieben worden wäre. Die Leistung wurde mit Mehrkosten von rd. 14,3 T€ abgerechnet.

**Obwohl genügend Zeit zur Verfügung gestanden hätte, hat die LTV die Leistung dem öffentlichen Wettbewerb entzogen.**

## **2.2 Kostenbeteiligung an der Ersatzwasserversorgung**

Durch den Zweckverband Fernwasser Südsachsen erfolgte parallel zur Instandsetzungsphase der TS Carlsfeld eine Grundinstandsetzung des WW Carlsfeld. Dabei wurden alle technischen Anlagenteile, ausgenommen die Reinwasserbehälter und das Ableitungssystem, außer Betrieb genommen. Der Zweckverband informierte die LTV über die anstehende Sanierungsmaßnahme.

Der LTV war es somit für die Dauer der Sanierung der TS Carlsfeld unmöglich, ihre vertragliche Verpflichtung zur Bereitstellung von Rohwasser zur Gewinnung von Trinkwasser zu erfüllen, da der Zweckverband die ihm angebotene Leistung aufgrund der zeitgleich durchgeführten Sanierung des WW nicht abnehmen konnte.

Das Vorbringen des SMUL, dass nach Angabe der LTV der Zweckverband die Möglichkeit gehabt hätte, ein neues Wasserwerk neben dem alten zu errichten und das alte weiter in Betrieb zu halten, wurde nach Aktenlage bei der Entscheidung nicht berücksichtigt. Diese nachträgliche Rechtfertigung der nicht abgedeckten Mehrkosten vermag daher nicht zu überzeugen.

Vor diesem sowohl rechtlichen als auch wirtschaftlichen Hintergrund war die LTV gehalten, Verhandlungen mit dem Zweckverband über eine angemessene Kostenbeteiligung

an der Herstellung und dem Betrieb der EWV zu führen. Die nach Ansicht der LTV geleistete „freiwillige“ Zahlung des Vorhalteentgeltes durch den Zweckverband genügt insoweit nicht, denn die LTV hat den überwiegenden Teil der Kosten für Herstellung und Betrieb der EWV getragen:

Bau- und Betriebskosten	5.389.838,60 €
- Vorhalteentgelt Zweckverband	1.423.401,24 €
<b>Kosten LTV</b>	<b>3.966.437,36 €</b>

Die Übergangslösung ersparte dem Zweckverband Aufwendungen für eine eigene Ersatzlösung.

**Angesichts der dafür aufgetretenen Mehrkosten bei der LTV hätte eine sachgerechtere Kostenteilung zugunsten der LTV ausgehandelt werden müssen.**

### 2.3 Kosten der Ersatzwasserversorgung

Die Sollbeschaffenheit der EWV herzustellen war, wie dargelegt, mit erheblichen Mehrkosten verbunden, davon hat die LTV rd. 330 T€ in ihrer Schadensberechnung schadensmindernd als Sowieso-Kosten anerkannt. Die Ermittlung stützte sich u. a. auf zwei Gutachten, die die Haftpflichtversicherung des für die EWV verantwortlichen Planers beauftragt hatte.

Im zweiten Gutachten erhöhten sich die Mehrkosten der Zementmörtelauskleidung von 143 T€ auf rd. 286 T€ netto (entspricht 330 T€ brutto), angabegemäß aufgrund „neuerer Erkenntnisse“.

**Die „neueren Erkenntnisse“ wurden weder benannt noch in ihrer technischen Bedeutung gewichtet. Die Höhe der Sowieso-Kosten ist somit nicht belegt.**

### 2.4 Baukosten/Nachträge

**2.4.1** Die Herstellung der EWV kostete rd. 537,8 T€ mehr als geplant. Die Baukostensteigerung um rd. 22 % resultierte z. T. aus Mengenmehrungen. Ein Teil der Mengenmehrungen, wie Roden von Sträuchern, Suchschachtungen und Umsetzen von Bäumen hätten bei sorgfältiger Planung vermieden werden können. Hierfür fielen Kosten von rd. 60 T€ an. Einen erheblichen Anteil der Mehrkosten in Höhe von rd. 240,3 T€ wurde durch Umprojektierungen der elektrotechnischen und rohrseitigen Ausrüstung verursacht.

Da die Preise für derartige Leistungen nicht dem Wettbewerb unterstellt waren, ist von einem insgesamt höheren Preisniveau auszugehen.

**Die Mehrkosten wären vermeidbar gewesen.**

### 2.5 Zusammenarbeit der Landestalsperrenverwaltung mit anderen Fachbehörden

**2.5.1** Die ursprüngliche Entscheidung der LTV, zur wasserseitigen Abdichtung des Absperrbauwerkes der TS Carlsfeld eine Bitumendichthaut aufzubringen, hätte von vornherein als problematisch bewertet werden müssen.

Das Sächsische Landesamt für Umwelt und Geologie (LfUG) hatte in einem Prüfbericht u. a. ausgeführt: „Die konzipierte Konstruktion für den oberen Teil stellt für die Instand-



setzung von Staumauern eine Erstanwendung dar. Die vorgesehene Dichtung ... wird ... für anwendbar und ausreichend funktionssicher gehalten.“ Insbesondere war zu beachten: „Gewährleistung der Dichtigkeit im Bereich der Durchdringung durch die Verankerung der Hohlbetonvorlage unter Beachtung der zu erwartenden Deformation des Schutzmantels infolge Temperaturwirkung.“

Die LTV gab an, dass sie von diesem Prüfbericht keine Kenntnis hatte.

**Der Entwurf eines Prüfberichtes des LfUG hat offensichtlich die Genehmigungsbehörde nicht verlassen, insofern sind die vorgetragenen wichtigen Erkenntnisse und Verfahrensvorschläge unverständlicherweise ohne Auswirkung auf die weitere Planung der Baumaßnahme geblieben.**

**2.5.2** Bereits in der Prüfungsmitteilung zu Baumaßnahmen an der TS Malter war die Nichtbeachtung von Hinweisen des LfUG beanstandet worden.

In seiner Stellungnahme zur Genehmigungsplanung hatte das LfUG u. a. auf die Notwendigkeit einer Untersetzung der bodenmechanischen Eigenschaften der Sedimentmassen im Hinblick auf die Entwässerbarkeit vor Ort hingewiesen. Diesem Hinweis wurde in der weiteren Bearbeitung der Ausführungsplanung nicht nachgegangen. Seitens der LTV erfolgte kein ausdrücklicher Auftrag an den Planer, ggf. das Entwässerungsverhalten der Sedimente zu analysieren. Allein durch das Ausheben zusätzlicher Quergräben entstanden Mehrkosten in Höhe von rd. 430 T€ (netto).

Der Hinweis des SMUL, dass der Aufwand infolge des unvorhersehbaren schlechten Wetters unabdingbar war, bestätigt den Vorwurf, die Maßnahme nur unter idealisierten Bedingungen geplant und damit zwangsläufig Mehrkosten in Kauf genommen zu haben (s. Pkt. 2.1.3).

### 3 Folgerungen

**3.1** Die Abwicklung der Baumaßnahmen durch die LTV wies erhebliche Mängel auf. Die Richtlinie für die Durchführung von Bauaufgaben im Zuständigkeitsbereich der LTV des Feistaates sollte überprüft und entsprechend überarbeitet werden.

**3.2** Der SRH hält es für geboten, dass zwischen den Behörden, insbesondere LTV, LfUG und RP (Umweltfachbereich, ehemals Staatliches Umweltfachamt), entsprechende Regelungen getroffen werden, um künftig Informationsdefizite auszuschließen.

**3.3** Da in naher Zukunft gemäß Angabe der LTV umfangreiche Sanierungsmaßnahmen u. a. an Talsperren geplant sind, sollten diesbezüglich konzeptionelle Ansätze umgehend erarbeitet werden, um künftig eine realistische Planung der Baumittel im Rahmen des aufzustellenden Wirtschaftsjahres zu ermöglichen.

### 4 Stellungnahme des Ministeriums

Auch das SMUL sieht in der Abwicklung der Baumaßnahmen durch die LTV Verbesserungsbedarf. Zu den vom SRH im Einzelnen aufgezeigten Mängeln vertritt es aber größtenteils eine andere Auffassung. Die Anregung des SRH, die Richtlinie für die Durchführung von Bauaufgaben im Zuständigkeitsbereich der LTV (Baurichtlinie der LTV) zu überprüfen und ggf. zu überarbeiten, greife das SMUL vollinhaltlich auf.

Eine Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen den beteiligten Behörden sei Anliegen des SMUL. Es habe seit 2002 entsprechende klare Regelungen in der „VwV Stauanlagen“ getroffen.

Es werde die Kritik des SRH zum Anlass nehmen, nochmals ausdrücklich die beteiligten Stellen auf die Erlasslage hinzuweisen.

Der Forderung des SRH, konzeptionelle Ansätze für eine realisierbare Planung der Baumittel zu erarbeiten, sei das SMUL bereits nachgekommen. Das SMUL würde im Rahmen seiner Fachaufsicht künftig verstärkt auf die Einhaltung der Vorgaben achten.

Die Durchführung von Versuchen diene im Talsperrenbau der Erprobung bzw. dem Nachweis der Eignung komplizierter Technologien oder auch der Funktionstüchtigkeit besonders relevanter Anlagenteile und entspreche den allgemein anerkannten Regeln der Technik für Stauanlagen. Die Versuche mit Probeankern seien insoweit gerechtfertigt gewesen.

Nach Angaben der LTV sei die Sedimentberäumung unter Annahme der jahreszeitlich üblichen Witterungsbedingungen mit Kosten in Höhe von 0,9 Mio. € geplant und für 0,7 Mio. € an einen Auftragnehmer vergeben worden. Die deutlich höheren Kosten von insgesamt 1,8 Mio. € würden aus unvorhersehbar langen Niederschlagsperioden während der Ausführungszeit, die weitere Planungen und Baumaßnahmen erforderlich machten, resultieren.

Zur Forderung einer erneuten Ausschreibung bei der Rohrbrücke Waldkirchen sei zu beachten, dass die Leistung vertraglich gebunden war und der Entzug des Auftrags ggf. mit Schadenersatzforderungen des Auftragnehmers verbunden gewesen wäre.

Das SMUL sehe die im Verhandlungswege erreichte Kostenbeteiligung bei der EWW unter Berücksichtigung der bestehenden Randbedingungen als angemessen an.

Das Fehlen eines detaillierten Nachweises zur Entstehung und Anerkennung der Mehraufwendungen halte das SMUL für eine mangelhafte Dokumentation der Ausführung des Bauvorhabens und werde entsprechende Maßnahmen ergreifen.

Die Kritik des SRH zur unterlassenen Information der LTV zu den Inhalten des Prüfberichtes des LfUG sei gerechtfertigt. Allerdings sei dieser Mangel nicht der LTV anzulasten.

**Einzelplan 12:  
Sächsisches Staatsministerium für Wissenschaft und Kunst**

**Kulturraum Oberlausitz-Niederschlesien  
- Sorbisches National-Ensemble GmbH -**

**28**

**Der SNE GmbH ist wegen tarifwidriger Zahlung von Abfindungen ein Schaden von über 100 T€ entstanden. Aufgrund falscher Eingruppierung der Musiker fallen jährlich über 20 T€ zu hohe Personalausgaben an.**

**Die Ausgaben für die Ausstattung der Dienstzimmer des Intendanten und des Verwaltungsdirektors waren unangemessen hoch.**

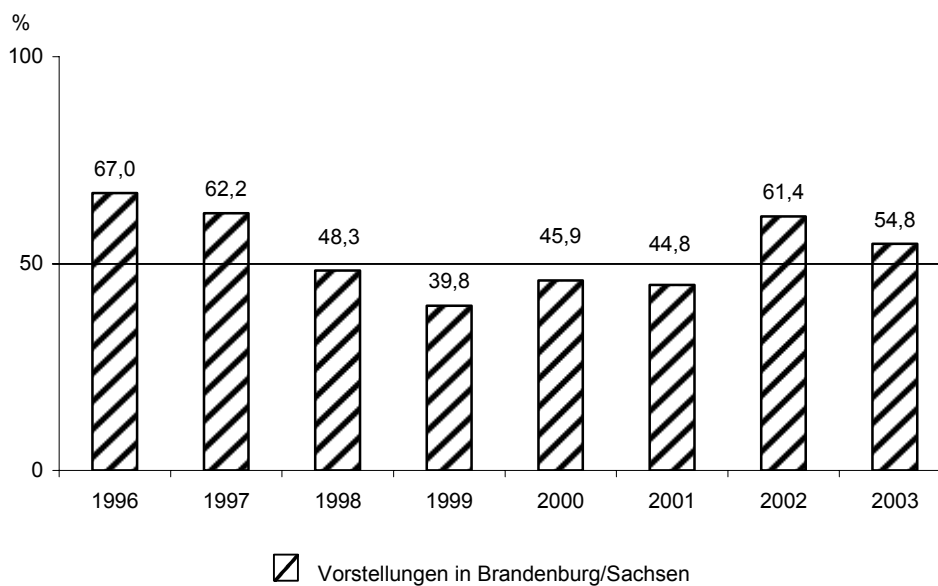
**1** Prüfungsgegenstand

Die Sorbisches National-Ensemble (SNE) GmbH wurde am 16.04.1996 mit Sitz in Bautzen errichtet. Die Gesellschaft ging aus dem im Jahr 1952 gegründeten Sorbischen National-Ensemble hervor und wirkt als ein professionell folkloristisches Tourneeeensemble in den Sparten Chor, Orchester und Ballett. Mit seinen verschiedenen Produktionen gastiert das Ensemble vorrangig in der deutsch-sorbischen Lausitz, aber auch national und international.

Die SNE GmbH wird jährlich institutionell vom Freistaates Sachsen - sowohl über die Stiftung für das sorbische Volk als auch über den Kulturraum Oberlausitz-Niederschlesien - mit insgesamt nahezu 5 Mio. € gefördert. Daneben finanziert sie sich aus Umsatzerlösen aus Vorstellungen, Zuschüssen des Bundes über die Arbeitsverwaltung sowie aus Sponsoring und Spenden.

**2** Prüfungsergebnisse

**2.1** Im Gesellschaftsvertrag ist festgeschrieben, dass die SNE GmbH vorrangig in der deutsch-sorbischen Lausitz wirkt und daneben ihre künstlerischen Produktionen auch national und international anbietet. Die Vorstellungen des Ensembles in Sachsen und Brandenburg nahmen seit 1996 im Verhältnis zur Gesamtzahl seiner Vorstellungen folgenden prozentualen Anteil ein:



In den Lageberichten zum Jahresabschluss verwies die SNE GmbH mehrfach auf die besonders geringen Erlöse, die auf Lausitzer Bühnen erzielt wurden. So konnten beispielsweise

- 1997 bei über 62 % der Vorstellungen auf Lausitzer Bühnen nur rd. 50 % der Erlöse,
- 2000 bei über 46 % der Vorstellungen auf Lausitzer Bühnen nur rd. 38 % der Erlöse und
- 2001 bei über 45 % der Vorstellungen auf Lausitzer Bühnen nur rd. 25 % der Erlöse erwirtschaftet werden.

Nach dem Bericht des Wirtschaftsprüfers zum Jahresabschluss 2003 der SNE GmbH müsste die überwiegende Auftrittstätigkeit in der zweisprachigen Lausitz aufgegeben werden, um einen höheren Kostendeckungsgrad zu erreichen.

**2.2** Der Betriebsaufwand pro Besucher ist von 1999 bis 2001 kontinuierlich gesunken, von rd. 69 auf 22 € pro Besucher, schnellte im Jahr 2002 jedoch auf rd. 124 € pro Besucher in die Höhe. Ab 2003 ist wieder ein Abwärtstrend zu erkennen.

Ebenso verhält es sich mit dem Zuschuss pro Besucher. Dieser betrug in 2002 rd. 112 € pro Besucher. Nach der Theaterstatistik des Deutschen Bühnenvereins 2001/2002 betrug der durchschnittliche Zuschuss pro Besucher bei Theatern in Gemeinden unter 50.000 EW rd. 64 € pro Besucher. Der Wert der SNE GmbH entspricht 2002 fast dem Doppelten dieses Durchschnittswertes.

**2.3** Die SNE GmbH wendet für ihre Beschäftigten die manteltariflichen Vorschriften des öffentlichen Dienstes an, für Angestellte also den BAT-O und für Arbeiter den MTArb-O. Solomitglieder und Bühnentechniker sowie Opernchor- und Tanzgruppenmitglieder erhalten Vergütung nach den Sonderregelungen des Normalvertrages Bühne.

In nahezu allen geprüften Personalakten der Angestellten und Arbeiter waren die aktuellen Stellenbewertungen, Eingruppierungen bzw. Einreihungen und damit auch die Vergütungsansprüche nicht entsprechend den tarifrechtlichen Vorgaben nach BAT-O

und MTArb-O begründet bzw. durch die vorhandenen Tätigkeitsbeschreibungen ordnungsgemäß belegt. Damit war nicht prüfbar, ob das Besserstellungsverbot für die Beschäftigten der SNE GmbH - als Zuwendungsempfänger - eingehalten wurde.

**2.4** Im Gründungsjahr der SNE GmbH wurde die Anzahl der ehemals 56 Musikerplanstellen des Orchesters (Lausitzer Philharmonie) auf 30 reduziert. In den Spielzeiten 2001/2002 verfügte sie über 31 und 2002/2003 über 25 Musikerplanstellen.

Die SNE GmbH ist nicht Mitglied im Deutschen Bühnenverein, gewährte ihren Musikern aber Grundvergütung und Tätigkeitszulage entsprechend der Verg.Gr. C des Tarifvertrages für die Musiker in Kulturorchestern (TVK) - in der im Beitrittsgebiet geltenden Fassung. Nach dem Gesellschaftsvertrag präsentiert sie vorwiegend sorbische/wendische Kultur und Kunstmusik.

**2.5** Seit 1999 ist die Stiftung für das sorbische Volk alleinige Gesellschafterin der SNE GmbH und wird vom Stiftungsdirektor in der Gesellschafterversammlung vertreten. Nach der Geschäftsordnung bedarf die Geschäftsführung für alle Grundsatzangelegenheiten und Geschäfte, die über den gewöhnlichen Unternehmensbetrieb hinausgehen, der ausdrücklichen Zustimmung der Gesellschafterversammlung. Ein Aufsichtsrat ist nicht vorgesehen.

Dies führte letztlich dazu, dass der Stiftungsdirektor die Zuwendungen der Stiftung für das sorbische Volk an die SNE GmbH bewilligt, als Gesellschafter mit über deren Verwendung bestimmt und als Zuwendungsgeber wiederum die sachgerechte Verwendung der Mittel prüft.

**2.6** Aufgrund der drohenden Kürzung der Stiftungsmittel beschloss die Gesellschafterin der SNE GmbH im Juni 2000, die Anzahl der Mitarbeiter von seinerzeit 133 auf 107 im Jahr 2002 zu senken. Die Personalreduzierungen sollten sozialverträglich vorgenommen werden. Die Sozialauswahl sollte für die Mitarbeiter ausgeschlossen werden, die für die strukturelle und künstlerische Ausgewogenheit des Ensembles notwendig sind.

Der beschlossene Personalabbau und damit einhergehende Pläne zur Umgestaltung der Ensemblestruktur führten zur Beendigung von Arbeitsverhältnissen, besonders im künstlerischen Bereich. Die Folge war - tariflich bedingt - die Zahlung von erheblichen Abfindungsbeträgen in den Jahren 2002 und 2003. Zur Förderung eines sozialverträglichen Personalabbaus unter Beachtung der jeweils geltenden tarifrechtlichen Vorschriften stellte das SMWK im Januar 2003 aus dem „Strukturfond für die Kulturräume“ insgesamt 361.861 € für die SNE GmbH bereit.

Die SNE GmbH hatte vor der Entscheidung zu den betriebsbedingten Kündigungen im Orchesterbereich für 32 Musiker eine Sozialauswahl getroffen, war bei den Kündigungen schließlich aber in mehreren Fällen hiervon abgewichen. So wurden Musiker gekündigt, die nach der Sozialauswahlliste hoch bewertet wurden. Die Gründe für die Abweichungen von der Sozialauswahl waren nicht dokumentiert.

Bei den vorab geführten Kündigungsgesprächen wurden den Beschäftigten pauschale Einmalzahlungen als Abfindungen angeboten.

Anfang November 2001 forderte die Gesellschafterin die Geschäftsführung der SNE GmbH auf, die bereits ausgesprochenen Kündigungen zurückzunehmen. In den folgenden Rechtsstreitigkeiten wurden durch gerichtlichen Vergleich die Kündigungen wie auch die Abfindungszahlungen bestätigt.

Durch die Rücknahme der Kündigungen und das Nichteinhalten vereinbarter Zahlungs-  
termine entstanden Ausgaben für Anwaltsrechnungen und Zinsverluste in Höhe von  
insgesamt 48,6 T€.

**2.7** Zur Umsetzung der Gesellschafterbeschlüsse wurde den von der Personalredu-  
zierung betroffenen Beschäftigten aus dem künstlerischen Bereich vom Geschäftsfüh-  
rer im Juni 2001 schriftlich die Nichtverlängerung ihrer Dienstverhältnisse mitgeteilt. Bei  
acht Beschäftigten bestand das Dienstverhältnis länger als 15 Jahre. Aufgrund dieser  
Maßnahme kam es im Zeitraum von 2001 bis 2003 zur Auszahlung von Abfindungen,  
die sich insgesamt auf etwa 1 Mio. € beliefen.

Die einzelnen Abfindungsbeträge wurden im Rahmen der Vorgespräche frei verhandelt.  
Bis auf zwei Ausnahmen wurden in den Abfindungsvereinbarungen Abfindungshöhe  
und Zahlungsweise unabhängig von den tarifrechtlichen Bestimmungen individuell fest-  
gesetzt. Vermerke zur Prüfung alternativer Maßnahmen, wie die Fortsetzung des Ar-  
beitsverhältnisses unter anderen Vertragsbedingungen, anderweitige Zahlungsweisen  
nach den tarifvertraglichen Regelungen oder Änderungen für den Fall, dass der Musiker  
eine neue Beschäftigung aufnimmt, waren in den Abfindungsvereinbarungen nicht ent-  
halten.

Nach den Abfindungsvereinbarungen erhielten zwei Musiker insgesamt rd. 50 T€ weni-  
ger als ihnen tarifgemäß zugestanden hätte, bei allen anderen lag die Abfindungssum-  
me weit über den tariflich zulässigen Beträgen. Zwei Musiker wurden zusammen mit  
rd. 11,5 T€ mehr abgefunden, als ihnen bei Weiterbeschäftigung bis zum Eintritt ins  
Rentenalter zugestanden hätte.

Die Abfindungen für die Beschäftigten aus dem sonstigen künstlerischen Bereich nach  
Normalvertrag Bühne lagen mit insgesamt rd. 37 T€ über den tariflich zu gewährenden  
Abfindungsbeträgen. Außerdem wurden Abfindungszahlungen in Höhe von insgesamt  
rd. 273 T€ für die mehr als 15 Jahre beschäftigten - nach Normalvertrag Bühne un-  
kündbaren - künstlerischen Mitarbeiter frei vereinbart.

Einige der Orchestermmitglieder, die eine Abfindung erhielten, spielten in der Folgezeit  
als Aushilfen für das Ensemble auf Honorarbasis. So zahlte die SNE GmbH für die  
Spielzeit 2002/2003 insgesamt knapp 10 T€ an gekündigte Musiker; dies entsprach im  
Jahr 2003 rd. 25 % der Gesamtausgaben für Aushilfshonorare.

**2.8** Zu Beginn des Jahres 2002 wurden die Büros des Intendanten und des Verwal-  
tungsdirektors neu ausgestattet. Der Auftrag in Höhe von insgesamt rd. 25 T€ wurde  
freihändig vergeben. Vergabevermerke lagen nicht vor. Für das Intendantenbüro wur-  
den rd. 15,4 T€ und für das Verwaltungsdirektorbüro rd. 9,5 T€ gezahlt.

**2.9** Die SNE GmbH zahlte die tarifvertraglich vereinbarten Sondervergütungen für  
Solo-, Tanzgruppen-, Chor- und Orchestermmitglieder sowie Bühnentechniker unver-  
steuert aus. Die Höhe der Sondervergütungen betrug beispielsweise im Jahr 2003 ins-  
gesamt über 30 T€, z. T. über 1,5 T€ pro Jahr an einzelne Beschäftigte.

Weder die Zuwendungsbescheide der Stiftung für das sorbische Volk noch die des Kul-  
turraumes Oberlausitz-Niederschlesien an die SNE GmbH enthielten die Auflage, die  
Mitteilungsverordnung bei Honorarzahlungen einzuhalten.

### 3 Folgerungen

**3.1** In den Jahren 1998 bis 2001 ist die Vorgabe des Gesellschaftsvertrages, vorrangig in der deutsch-sorbischen Lausitz zu wirken, nur unzureichend umgesetzt worden. Das offensichtliche Problem der SNE GmbH, einerseits ihren Gesellschaftszweck zu erfüllen, andererseits so wirtschaftlich wie möglich zu arbeiten, kann nicht von ihr allein gelöst werden. Deshalb wurde den Zuwendungsgebern empfohlen, die SNE GmbH bei der Suche nach Lösungswegen, die einen verstärkten Einsatz im deutsch-sorbischen Raum möglich machen, zu unterstützen oder den Gesellschaftszweck zu ändern.

**3.2** Die SNE GmbH und auch die Zuwendungsgeber müssen Maßnahmen entwickeln, um den leicht positiven Trend der Entwicklung von Betriebsaufwand, Zuschuss und Betriebserlöse im Jahr 2003 gegenüber dem Jahr 2002 zu stabilisieren und künftig zu verstärken.

**3.3** Aufgrund der sich aus der Prüfung der Personalunterlagen ergebenden Beanstandungsquote von rd. 80 % forderte der SRH die SNE GmbH zur Abwendung von übertariflichen Zahlungen auf, unter Beachtung des Besserstellungsverbot alle Tätigkeitsdarstellungen und -bewertungen zu überprüfen und zu überarbeiten. Auf Grundlage der Korrekturen und der neu erstellten ausführlichen Tätigkeitsdarstellungen- und -bewertungen sollen der tatsächliche Eingruppierungsanspruch festgestellt und die Vergütungsgruppe entsprechend geändert werden.

**3.4** Das Orchester der SNE GmbH fällt nicht in den Geltungsbereich des TVK. Zum einem ist die SNE GmbH nicht Mitglied des Deutschen Bühnenvereins. Zum anderen handelt es sich nicht um ein Kulturorchester im Sinne des Tarifvertrages.

Durch die Anwendung des TVK für die Musiker der SNE GmbH und deren Eingruppierung in die Verg.Gr. C wird gegen das Besserstellungsverbot für Beschäftigte von Zuwendungsempfängern verstoßen.

Die Mindestanforderung für die Eingruppierung eines Orchesters in Verg.Gr. C nach dem TVK sind 56 Musikerplanstellen, anderenfalls gehört das Orchester der Verg.Gr. D an (§ 22 TVK). Für das Orchester der SNE GmbH kommt demnach auch bei Anwendung des TVK allenfalls eine Eingruppierung in die Verg.Gr. D in Betracht.

Der SNE GmbH wären bei einer Vergütung ihres Orchesters nach der Verg.Gr. D des TVK in der Spielzeit 2001/2002 etwa 30,5 T€ und in der Spielzeit 2002/2003 etwa 25,4 T€ weniger Personalausgaben entstanden.

Die Zahlung von Tätigkeitszulagen sowie der Vergütungen des Orchesters war zumindest in Höhe der Differenzen zur niedrigeren Verg.Gr. D nicht zuwendungsfähig. Die Rückforderung der hieraus resultierenden überhöhten Zuwendungen ist zu prüfen.

Die SNE GmbH wurde aufgefordert, die Eingruppierungen ihrer Musiker in Anlehnung an die Vorgaben des TVK unter Beachtung des Besserstellungsverbotes zu korrigieren und die Arbeitsverträge aller Musiker dementsprechend zu überarbeiten bzw. zu ändern.

**3.5** Die Personalunion von Zuwendungsgeber und gleichzeitig Gesellschafter der SNE GmbH ist für das Zuwendungsverfahren nicht vertretbar. Der Direktor der Stiftung für das sorbische Volk ist in seiner Funktion als unmittelbarer Zuwendungsgeber einerseits Kontrolleur über die zweckentsprechende Verwendung der Fördermittel, anderer-

seits trifft er als alleiniger Gesellschafter der SNE GmbH wesentliche Entscheidungen über die Verwendung derselben Mittel. Beide Funktionen sind miteinander unvereinbar und sollten folglich auch nicht von ein und derselben Person ausgeübt werden.

Der SRH empfiehlt, die Funktion des Gesellschafters der SNE GmbH von der des Zuwendungsgebers organisatorisch zu trennen und ggf. einen Aufsichtsrat zu bestellen und dies in der Satzung eindeutig zu regeln.

**3.6** Die Personalreduzierung wurde von der SNE GmbH nicht sozialverträglich vorgenommen. Ob wirtschaftliche Überlegungen bei der Personalreduzierung eine Rolle spielten, ist nicht erkennbar.

Zusätzliche Kosten wegen Rechtsstreitigkeiten wären vermeidbar gewesen.

**3.7** Die Zahlung der Abfindungen an die ausgeschiedenen Musiker und an einen Teil des sonstigen künstlerischen Personals der SNE GmbH im Zeitraum von 2002 bis 2003 erfolgte der Höhe, aber auch der Zahlungsweise nach entgegen den tariflichen Bestimmungen.

Durch diese Verfahrensweise ist für die SNE GmbH bei der Abfindungszahlung ein Mehraufwand in Höhe von insgesamt rd. 59 T€ entstanden. Hinzu kommen Kosten von rd. 48 T€ durch Rechtsstreitigkeiten wegen der durch die Gesellschafterin geforderten Rücknahme der bereits mit Abfindungsvereinbarung ausgesprochenen Kündigungen.

Insgesamt ist der SNE GmbH durch die nicht tarifgemäße Durchführung der Abfindungszahlung ein Schaden von über 100 T€ entstanden.

Mit der großteils willkürlichen Festlegung von Abfindungsbeträgen und deren Zahlungsweisen hat die SNE GmbH gegen die Bestimmungen der Tarifverträge verstoßen. Damit wurden Fördermittel der Stiftung und des Freistaates Sachsen aus dem Strukturfonds für die Kulturräume zweckwidrig verbraucht und den Zuwendungsgebern ein beträchtlicher Schaden zugefügt.

Der SRH hat die Zuwendungsgeber aufgefordert, die Zuwendungen zu widerrufen und die entsprechenden Beträge von der SNE GmbH für die Fälle zurückzufordern, bei denen die Zahlungen die tarifvertraglichen Vorgaben überschritten haben.

Soweit die Abfindungszahlungen entgegen den tarifrechtlichen Zahlungsmodalitäten gewährt wurden, ist den Zuwendungsgebern jedenfalls ein Zinsschaden entstanden. Hierzu ist die Schadenshöhe noch zu ermitteln und der Regress zu prüfen.

**3.8** Die Ausgaben für die Ausstattung der Dienstzimmer waren unangemessen hoch und deshalb nicht in vollem Umfang zuwendungsfähig. Zudem bedeutet der Verzicht auf eine Ausschreibung bei der Vergabe von Lieferungen und Leistungen einen deutlichen Verstoß gegen zuwendungsrechtliche Auflagen und Bedingungen.

Die Kosten der Ausstattung des Intendantenbüros übersteigen sogar mehr als das vierfache und die des Verwaltungsdirektorbüros mehr als das 1,5fache des Höchstsatzes für die Büros der Leiter großer Zentral- und Mittelbehörden, welche sicher höher einzuordnen sind, als Intendant und Verwaltungsleiter des SNE.

Die Zuwendungsgeber wurden aufgefordert, die Zuwendungsfähigkeit der Büroausstattungen des Intendanten und des Verwaltungsdirektors nachträglich zu prüfen und Konsequenzen daraus zu ziehen.



**3.9** Die bisher auf Honorarbasis vorgenommenen Auszahlungen sind für die Empfänger keine „Honorare“ im gesetzlichen Sinne, sondern Einnahmen aus nichtselbstständiger Tätigkeit und Bestandteil des Arbeitslohnes, der vorschriftsmäßig über die Gehaltsbuchführung unter Beachtung der Lohnsteuer- und Sozialversicherungspflicht abzurechnen ist.

Die an Mitarbeiter der SNE GmbH für die Jahre 2003 und 2004 steuer- und abgabenfrei gezahlten „Honorare“ sind nachträglich als Arbeitslohn zu versteuern, die gesetzlichen Sozialabgaben sind abzuführen. Die Zuwendungsgeber haben künftig für die Einhaltung der Mitteilungsverordnung zu sorgen.

## **4** Stellungnahmen

**4.1 und 4.2** Die SNE GmbH strebe an, mindestens 50 % der Veranstaltungen in der zweisprachigen Lausitz zu realisieren. Die gesellschaftsvertragliche Vorgabe habe strukturelle Gründe. Deshalb sei auch 2002/2003 eine Fusion mit dem Deutsch-Sorbischen Volkstheater Bautzen angestrebt worden. Der durchschnittliche Zuschuss pro Besucher sei mangels eigener Spielstätte höher.

Die Stiftung für das sorbische Volk führte dazu aus, dass sie gemeinsam mit der SNE GmbH bereits seit 2002 durch strukturelle Veränderungen (z. B. geplante Fusion mit dem Deutsch-Sorbischen Volkstheater Bautzen) die Wirtschaftlichkeit zu erhöhen versuche, ohne den Gesellschaftszweck zu ändern. Die Versuche seien bisher an den unterschiedlichen Ansichten innerhalb des Kulturraumes und der Zuwendungsgeber der Stiftung gescheitert.

**4.3** Die SNE GmbH erklärte, dass die zu Recht bemängelten Stellenbewertungen, Eingruppierungen bzw. Einreihungen umgehend von einer sachkompetenten Firma geprüft und ggf. neu gestaltet würden.

**4.4** Die Geschäftsleitung der SNE GmbH werde mit der Gesellschafterin prüfen, ob eine Mitgliedschaft im Deutschen Bühnenverein sinnvoll wäre, um die tarifliche Eingruppierung prinzipiell zu erhalten. Aufgrund der inhaltlichen Neuorientierung sei auch die im Gesellschaftsvertrag fixierte Umsetzung vorwiegend „sorbisch/wendischer Kultur- und Kunstmusik“ mit der Gesellschafterin zu überprüfen und aus Sicht der Geschäftsleitung neu zu definieren.

Beim Besserstellungsverbot müsse berücksichtigt werden, dass mit den Musikern arbeitsvertragliche Inhalte und entgeltliche Aufgabenstellungen vereinbart seien, die z. T. weit über die tariflichen Vorgaben hinausgehen. Selbst bei einer möglichen Herabsetzung des Orchesters von Verg.Gr. C nach Verg.Gr. D bedürften diese Regelungen einer Neuverhandlung, was rechnerisch keine nennenswerten finanziellen Einsparungen bewirken, jedoch zu einem dauerhaften Imageverlust des Klangkörpers führen würde. Diesbezügliche Rückforderungen seien deshalb nur nach genauer Prüfung der damit verbundenen Auswirkungen möglich.

Die Stiftung für das sorbische Volk teilte mit, dass sie als Gesellschafterin im Oktober 2003 beschlossen habe, die Orchestermitglieder so zu stellen, dass die Vergütung des Einzelnen der Verg.Gr. D entspricht. Dazu seien Vergütungsbestandteile wie Weihnachts- und Urlaubsgeld zu nutzen, da die Umgruppierung des Orchesters von Verg.Gr. C in Verg.Gr. D aufgrund einzelvertraglicher Vereinbarungen nicht möglich sei. Die Umsetzung des Beschlusses sei ab 2004 erfolgt. Aufgrund der Feststellungen des

SRH werde es seitens der Gesellschafterin Rückforderungen und weitere notwendige Maßnahmen geben.

**4.5** Die Geschäftsleitung der SNE GmbH begrüßt den Vorschlag des SRH zur Einsetzung eines Aufsichtsrates. Die Stiftung stimmt diesem ebenfalls zu. Der Aufsichtsrat solle mit Personen mit juristischem, betriebswirtschaftlichem und künstlerischem Sachverstand besetzt werden.

Aus Sicht des SMWK sei die derzeitige Konstruktion nicht unproblematisch und werde deshalb überprüft. Letztlich sei es aber Sache des Stiftungsrates, über strukturelle Änderungen zu befinden. Das SMWK wies darauf hin, dass nach Umwandlung des SNE in eine GmbH der Freistaat Sachsen übergangsweise Alleingesellschafter und Zuwendungsgeber war - nicht aber in Personalunion. Der damals existierende Beirat sei nach Errichtung der rechtsfähigen Stiftung aufgelöst worden. Dies sei aus heutiger Sicht vor dem Hintergrund der inzwischen gesammelten Erfahrungen zu überdenken.

**4.6** Die Stiftung für das sorbische Volk teilte mit, dass sie als Gesellschafter bei Personalveränderungen, die tief in künstlerische Belange der SNE GmbH eingreifen, kein Zustimmungsrecht habe. Die Auswahl der zu kündigenden Mitarbeiter obliege einzig und allein dem Intendanten.

**4.7** Anhand der vorliegenden Ergebnisse werde die Stiftung entsprechende Rückforderungen an die SNE GmbH stellen.

**4.8** Der Kulturraum habe keine Zuwendungen für die Büroausstattung gewährt, da nur bewegliche Sachen des Anlagevermögens bis zu 410 € (Netto) gefördert werden.

Aus Sicht der Stiftung treffe es zu, dass beide Zimmerausstattungen unangemessen hoch seien. Rückforderungsbescheide an die SNE GmbH würden ergehen.

Die SNE GmbH teilte mit, die Neuausstattung der Büros seien aus den Überschüssen des Wirtschaftsjahres 2001 bezahlt worden.

**4.9** Die SNE GmbH gab an, dass alle Sondervergütungen seit 01.06.2005 über die Gehaltszahlung abgerechnet würden.

Der Kulturraum gehe davon aus, dass die Mitteilungsverordnung gesetzlichen Charakter trage und daher generell von allen Institutionen, die Honorare vergeben, einzuhalten sei.

## **5** Schlussbemerkung

Die Ergebnisse der neu vorzunehmenden tarifrechtlichen Bewertungen für die Angestellten, Arbeiter und Musiker sowie der Überprüfung der Abfindungszahlungen bleiben abzuwarten. Die daraus sich ergebenden zuwendungsrechtlichen Konsequenzen sind durch Stiftung und Kulturraum noch zu prüfen.

Der SRH weist darauf hin, dass es im Ermessen der Zuwendungsgeber liegt, über die zweckentsprechende Verwendung von Überschüssen beim Zuwendungsempfänger bereits bei Bewilligung zu befinden. Jedenfalls dürfen Überschüsse regelmäßig nicht zur Anschaffung von Büroausstattung über die vorgegebenen Obergrenzen hinaus, sondern können nur entsprechend dem Zuwendungszweck und den mit der Zuwendung verbundenen Auflagen und Bedingungen verwendet werden.

Die Mitteilungsverordnung gilt nur für Behörden und öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten. Die SNE GmbH ist als privatrechtliche Einrichtung nicht verpflichtet, diese anzuwenden und muss als Zuwendungsempfänger durch den Zuwendungsbescheid zur Anwendung dieser Vorschrift verpflichtet werden.

**Die Vergütungen der Angestellten waren ungenügend belegt. Die VOL wurde nicht beachtet.**

## 1 Prüfungsgegenstand

Das Landesamt für Archäologie mit Landesmuseum für Vorgeschichte entstand 1993 mit Verkündung des Gesetzes zum Schutz und zur Pflege der Kulturdenkmale im Freistaat Sachsen. Als Fachbehörde für Fragen des Denkmalschutzes und der Denkmalpflege ist es dem SMWK unmittelbar nachgeordnet. Die Hauptaufgaben des Landesamtes sind sowohl der Schutz, das Bewahren und die Ausgrabungen der im Boden erhaltenen archäologischen Funde im Freistaat Sachsen als auch die Konservierung, Restaurierung, Dokumentation und Präsentation der archäologischen Geschichtszeugnisse im Landesmuseum.

Gegenstand der Prüfung des SRH im Landesamt für Archäologie mit Landesmuseum für Vorgeschichte waren u. a. die Eingruppierung von Mitarbeitern, die Vergabe von Lieferungen und Leistungen sowie die Auslastung der Fahrzeuge in den Hj. 2001 bis 2003. Alle anderen Ergebnisse der Prüfung fanden Einklang in die Beratende Äußerung „Neustrukturierung der staatlichen Museen und Kultureinrichtungen.“

## 2 Prüfungsergebnisse

**2.1** Der SRH hat das Vorliegen der Voraussetzungen für die tarifgerechte Eingruppierung von rd. 55 % der Angestellten des Landesamtes für Archäologie geprüft. Die Tätigkeitsdarstellungen und -bewertungen - als begründende Unterlagen für die Personalausgaben - waren bei allen geprüften Akten ungenau, unvollständig oder fehlerhaft. Sie enthielten nicht alle Angaben, die für eine objektive Bewertung erforderlich sind. Ein Großteil der Angestellten wurde auf der Grundlage einer vereinfachten Feststellung der Vergütungsgruppe eingruppiert. Hier fehlten eingehende und nachvollziehbare Begründungen, wodurch tarifliche Anforderungen, wie Schwierigkeitsgrade und Heraushebungsmerkmale aus den einzelnen Tätigkeitsmerkmalen, erfüllt sein sollen. Bei anderen gab es zwar ausführliche Tätigkeitsdarstellungen, die jedoch nur unvollständig oder fehlerhaft bewertet wurden. Für elf Angestellte erfolgte die Eingruppierung, ohne dass eine Tätigkeitsdarstellung und -bewertung vorlag. In Einzelfällen wurden die Angestellten höher gruppiert, ohne die Tätigkeiten neu zu erfassen und zu bewerten.

**2.2** Bei der stichprobenartigen Prüfung von Beschaffungsvorgängen wurde festgestellt, dass mehrfach nicht nach den Vorschriften der Verdingungsordnung für Leistungen (VOL/A) verfahren wurde. Unabhängig vom Leistungsumfang wurden alle geprüften Aufträge freihändig vergeben. Die Gründe, warum von einem förmlichen Ausschreibungsverfahren abgesehen wurde und eine Freihändige Vergabe erfolgte, wurden nicht aktenkundig gemacht. Vergabevermerke fehlten generell.

**2.3** Die Prüfung der Auslastung der im Landesamt vorhandenen sieben Dienstkraftfahrzeuge im Jahr 2003 hat ergeben, dass zwei Fahrzeuge, davon ein Lastkraftwagen, durchschnittlich weniger als 60 % der möglichen Einsatztage genutzt wurden. Ein Selbstfahrerfahrzeug war in den Jahren 2002 und 2003 im Monatsdurchschnitt lediglich rd. 11,7 Tage im Einsatz. Die restlichen Fahrzeuge wurden nahezu täglich im Durchschnitt zu 90 % genutzt.

Die Auswertung der Fahrtenbücher des Landesamtes ergab, dass ein Dienstkraftfahrzeug, das als Selbstfahrer ausgewiesen ist, überwiegend mit persönlichem Kraftfahrer im Einsatz war.

### **3** Folgerungen

**3.1** Die zahlreichen Mängel, die bei der Prüfung der Personalakten des Landesamtes für Archäologie beanstandet wurden, deuten darauf hin, dass die gültigen Eingruppierungsvorschriften bisher nur ungenügend beachtet wurden. Die haushaltrechtlichen Anforderungen an die Belege zur Begründung der Personalausgaben wurden damit bislang nicht erfüllt.

Deshalb waren die Eingruppierungsunterlagen aller Beschäftigten zu überprüfen und die Eingruppierung nach den geltenden Tarifvorschriften erneut vorzunehmen.

Das Landesamt hat diese Überprüfung zwischenzeitlich durchgeführt und für alle fest angestellten Mitarbeiter ausführliche Tätigkeitsbeschreibungen erstellt und diese Unterlagen dem SMWK bekannt gegeben.

**3.2** Die einschlägigen Bestimmungen der VOL/A wurden bei der Vergabe von Lieferungen und Leistungen vom Landesamt nicht ausreichend beachtet.

Das Landesamt wurde aufgefordert, künftig die Wahl des jeweiligen Vergabeverfahrens und die Entscheidungen zur Auftragsvergabe nachvollziehbar zu begründen. Dabei sind die Vorschriften des § 55 SÄHO, die dazu ergangenen Verwaltungsvorschriften und die einschlägigen Bestimmungen der VOL zu beachten.

**3.3** Die Auslastung der beiden Kraftfahrzeuge war unter dem Gesichtspunkt einer wirtschaftlichen und sparsamen Haushaltsführung nicht ausreichend. Der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit ist beim Einsatz aller im Landesamt für Archäologie registrierten Dienstkraftfahrzeuge zu beachten.

Zur Deckung des Transportbedarfs mittels Lastkraftwagen bzw. zusätzlicher Personenkraftwagen empfiehlt der SRH, künftig auf Poolfahrzeuge des SMI oder auf Mietfahrzeuge zurückzugreifen.

Nach Nr. 6.2 Verwaltungsvorschrift über die Benutzung von Dienstkraftfahrzeugen in der Sächsischen Landesverwaltung (VwV-DKfz) können Dienstkraftfahrzeuge nur einem bestimmten Personenkreis zur vorrangigen Nutzung zugewiesen werden. Die Nutzung eines Dienstkraftfahrzeuges mit Einsatz eines zusätzlichen Fahrers hat immer nach den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu erfolgen. Dienstfahrten mit Kraftfahrer sollten bei Selbstfahrerfahrzeugen auf Ausnahmefälle beschränkt werden.

#### 4 Stellungnahme des Landesamtes für Archäologie mit Landesmuseum für Vorgeschichte

Die Tätigkeitsbeschreibungen für alle fest angestellten Mitarbeiter und einen Großteil der befristet Beschäftigten seien zwischenzeitlich fertig gestellt, die seitens des SRH beanstandeten Tätigkeitsdarstellungen neu gefertigt worden.

Künftig werde verstärkt auf die Einhaltung der Vergabevorschriften, insbesondere auf eine verbesserte Dokumentation der Beschaffungsvorgänge, geachtet. Die Freihändige Vergabe solle die Ausnahme bleiben.

Die Fahrten mit Privatfahrzeugen würden zeitnäher und genauer geprüft und dadurch die Effektivität der Dienstfahrzeuge erhöht und die Fahrtkosten reduziert werden.

**Die Ausübung der Rechtsaufsicht durch das SMWK ist sehr mangelhaft. Eine Verlagerung auf das SMI erscheint sinnvoll.**

### 1 Vorbemerkung

Das SMWK ist gem. § 8 Sächsisches Kulturraumgesetz (SächsKRG) Rechtsaufsichtsbehörde der Kulturräume in Sachsen.

Die Ausübung der Rechtsaufsicht über die Kulturräume durch das SMWK wurde bereits im Jahr 1998 vom SRH beanstandet. Die Kritikpunkte fanden Eingang in die Beratende Äußerung zur Kulturraumfinanzierung (LT-DS 2/8163 vom 24.02.1998) und in den Jahresbericht (vgl. Jahresbericht 1998 des SRH, Beitrag Nr. 50).

Gerügt wurde darin die mangelhafte Prüfung der Kulturraumanträge durch das SMWK. Diese enthielten nicht alle für eine ordnungsgemäße Prüfung nötigen Informationen. Auch dadurch kam es zu Verstößen gegen die Vorschriften des SächsKRG, der VV-Kulturräume, der SäHO und der VV-SäHO. Das SMWK wurde aufgefordert, seiner Verpflichtung zur Rechtsaufsicht intensiver nachzukommen.

### 2 Prüfungsgegenstand

Die Rechtsaufsichtspflicht des SMWK über die Kulturräume beinhaltet auch die Bestätigung der jährlichen Haushaltssatzung einschließlich Haushaltsplan der Kulturräume und die Genehmigung der Kreditaufnahmen.

### 3 Prüfungsergebnisse

Im Haushaltsplan für das Hj. 2005 des Kulturraumes 05 Leipziger Land sind im Vermögenshaushalt Einnahmen und Ausgaben von je 17 T€ veranschlagt. Der Gesamtbetrag der vorgesehenen Kreditaufnahmen (Kreditermächtigung) ist auf 200 T€ festgesetzt.

Die Haushaltssatzung (einschließlich Haushaltsplan) wurde vom SMWK mit Schreiben vom 25.02.2005 bestätigt, die Kreditermächtigung mit Bescheid vom 25.02.2005 vom SMWK genehmigt und im SächsABl. Nr. 14/2005 veröffentlicht.

### 4 Folgerungen

Gemäß § 7 Abs. 4 Satz 1 SächsKRG gelten für die Wirtschaftsführung der Kulturkassen die Vorschriften für die Gemeindegewirtschaft entsprechend.

Der Gesamtbetrag der vorgesehenen Kreditaufnahmen für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen bedarf im Rahmen der Haushaltssatzung gem. § 82 Abs. 2 SächsGemO der Genehmigung der Rechtsaufsichtsbehörde. Die Genehmigung darf grundsätzlich nur dann erteilt werden, wenn die materiellen und formellen

Kreditvoraussetzungen vorliegen. Eine formelle Voraussetzung dafür ist die Veranschlagung der Kreditaufnahmen als vermögenswirksame Einnahme im Vermögenshaushalt.

Der Gesamtbetrag der Kreditaufnahmen des Kulturraumes 05 Leipziger Raum in Höhe von 200 T€ ist nicht als vermögenswirksame Einnahme im Vermögenshaushalt veranschlagt, da dieser nur Einnahmen und Ausgaben in Höhe von insgesamt 17 T€ enthält.

Das SMWK - als Rechtsaufsichtsbehörde - hat somit den Gesamtbetrag der Kreditaufnahmen des Kulturraumes 05 Leipziger Raum rechtswidrig genehmigt.

## **5** Stellungnahme des Ministeriums

Das SMWK vertritt die Auffassung, dass mit der Genehmigung der Kreditermächtigung in Höhe von 200 T€ dem Kulturraum Leipziger Raum lediglich die Möglichkeit zur Kreditaufnahme erteilt worden wäre. Dabei sei das Ministerium davon ausgegangen, dass im Falle der tatsächlichen Aufnahme von Krediten dies in einem entsprechenden Nachtrag zum Vermögenshaushalt veranschlagt werden müsse.

Inzwischen habe der Kulturraum das SMWK darüber informiert, dass er im Jahr 2005 keine Kredite in Anspruch nehmen werde.

## **6** Schlussbemerkung

Der SRH hat bereits vielfach die Ausübung der Rechtsaufsicht des SMWK über die Kulturräume bemängelt. Sie ist häufig fehlerhaft oder findet nicht statt. Es erscheint deshalb sinnvoll, wie in den meisten vergleichbaren Bereichen dem SMI die Rechtsaufsicht zu übertragen und dem SMWK die Fachaufsicht zu belassen.



**Das SMWK hat es versäumt, für die Förderung messbare Ziele festzulegen und die Verwendung der Fördermittel nicht ausreichend überwacht.**

**Die Mängel sind umgehend abzustellen.**

### 1 Prüfungsgegenstand

Zur Wahrnehmung von Aufgaben in den angewandten Wissenschaften sowie für den Wissens- und Technologietransfer errichten Fachhochschulen Forschungszentren als rechtlich selbstständige Einrichtungen (§ 104 Abs. 1 Satz 1 SächsHG).

Forschungszentren sollen überwiegend aus Mitteln Dritter finanziert werden.

Die Satzung und der mit der Hochschule abzuschließende Kooperationsvertrag bedürfen gem. § 104 Abs. 2 SächsHG der Genehmigung durch das SMWK.

Die Prüfung eines Zentrums für angewandte Forschung und Technologie (ZAFT e. V.) erstreckte sich neben dem Zuwendungsverfahren auch auf die Wirtschaftsführung des Vereins.

### 2 Prüfungsergebnisse

#### 2.1 Zielvereinbarung

Der ZAFT e. V. wurde im Februar 1998 gegründet. Ein Konzept, das Aufgaben, Ziele und Finanzierung des Vereins beschreibt, lag dem nicht zugrunde. Das SMWK schloss auch keine Zielvereinbarung mit dem Verein ab, obwohl klar war, dass über einen längeren Zeitraum Fördermittel als Anschubfinanzierung gewährt werden sollten. Erst Anfang 1999 forderte das Ministerium die Erstellung einer Konzeption und finanzierte diese im gleichen Jahr im Wege einer Projektförderung vollständig. Die im Ergebnis vorgelegte Profilierungskonzeption beschrieb überwiegend den Istzustand. Ein Finanzierungskonzept, das die erwartete Drittmittelwerbung mittelfristig abbildet und gleichzeitig Möglichkeiten für die künftige wirtschaftliche Selbstständigkeit aufzeigt, wurde nicht erstellt. Eine Fortschreibung bzw. Überarbeitung der Profilierungskonzeption ist nicht erfolgt.

#### 2.2 Gemeinnützigkeit

Der Verein verfolgt satzungsgemäß unmittelbar gemeinnützige Zwecke. Dem dienen auch die für die Industrie im Rahmen von Auftragsforschung durchgeführten Forschungs- und Entwicklungsaufgaben. Daneben hat sich u. a. durch die Übernahme nicht steuerbegünstigter Projektträgerschaften ein wirtschaftlicher Geschäftsbetrieb entwickelt, der durch seinen wachsenden Anteil an der Gesamtbetätigung in den Jahren 2000 und 2001 zum Verlust der Gemeinnützigkeit und zu Steuerrückforderungen der Finanzverwaltung führte. Durch den Wegfall der ermäßigten Umsatzbesteuerung verteuerten sich auch die Forschungsleistungen für die Trägerhochschule. Der Verein

hat deshalb dem SMWK im April 2000 erstmals Gestaltungsvorschläge zur Ausgliederung steuerschädlicher wirtschaftlicher Betätigungen vorgelegt. Diese wurden mehrfach - bis heute jedoch ergebnislos - beraten.

### 2.3 Kooperationsvereinbarung

Hochschule und Verein haben ihre Zusammenarbeit seit 17.12.1998 in einer Kooperationsvereinbarung geregelt. Diese wurde erst am 10.04.2002 durch das SMWK genehmigt. Der ZAFT e. V. nutzte seit 1998 auf dieser Basis alle Räume und Einrichtungen, Maschinen, Laboratorien, Versuchsfelder u. a. der Hochschule, ohne bis 2002 hierfür ein Entgelt an die Hochschule zu entrichten. Die Hochschule leistete darüber hinaus kostenlose Verwaltungshilfe. Gleichzeitig nimmt sie die vom Verein angeschafften und in die Ausstattung der Hochschule integrierten Investitionen und Sachmittel unentgeltlich in Anspruch. Die Beteiligten können nicht einschätzen, ob der Leistungsaustausch ausgewogen ist.

### 2.4 Zuwendungen

Nach den für die Förderung von Forschungs- und Transferzentren geltenden Bestimmungen waren Zuwendungen für die Anschubfinanzierung in den Jahren 1998 bis 2000 zur Teilfinanzierung ausgewählter Projekte bestimmt. Nur in begründeten Ausnahmefällen hätte eine Vollfinanzierung bewilligt werden dürfen. Für die nach dem Hochschulsonderprogramm und den Grundsätzen der Bund-Länder-Vereinbarung in den Jahren 1998 bis 2002 bewilligten Zuwendungen bestand die Möglichkeit einer Vollfinanzierung nicht. Der ZAFT e. V. hat alle Zuwendungen als Vollfinanzierung erhalten. Ab dem Jahr 2001 hat das SMWK die Fördermittelvergabe auf die Hochschule übertragen. Diese verfügte über keine Förderpraxis. Die Hochschule hat z. T. Investitionsmaßnahmen bewilligt, die durch die Kooperationsvereinbarung auch die Ausstattung der Forschungsbasis der Hochschule verbesserte. Darüber hinaus wurden Ausgaben des Vereins gefördert, die nicht Projekten zugeordnet waren, wie z. B. die Personalausgaben für die Geschäftsstelle.

Die Überprüfung des Förderverfahrens ergab, dass z. T. keine Anträge vorlagen oder die vollständigen Antragsunterlagen erst beim Zuwendungsempfänger eingesehen werden konnten. Antragsprüfvermerke wurden nicht für alle Projektanträge gefertigt. 1998 bewilligte das SMWK eine Projektförderung in Höhe von 122.863 € an den ZAFT e. V., obwohl die Hochschule Antragsteller war. Das SMWK ist bei der Bewilligung von Zuwendungen mehrfach von den Anträgen des ZAFT e. V. abgewichen, ohne dies zu begründen. Für Zuwendungsbescheide 1998 bis 2000 in Höhe von 698.854 € wurde der Zweck als „degressive Anschubfinanzierung und Umsetzung eines Profilierungskonzeptes“ beschrieben. Tatsächlich setzten sich diese Zuwendungen aus mehreren Teilprojekten und somit verschiedenen Förderzwecken zusammen. Das SMWK bewilligte 1999 bis 2002 bei mehreren Projekten einen vorzeitigen Maßnahmebeginn. Anträge hierzu lagen nicht vor. Die Projekte wurden ausnahmslos zu 100 % gefördert, obwohl die Jahresabschlüsse des ZAFT e. V. bereits in den ersten Wirtschaftsjahren Einnahmeüberschüsse auswiesen. Das SMWK hat für mit Zuwendungen finanzierte Ausrüstungsgegenstände Bindungsfristen bis maximal fünf Jahre festgelegt.

Für alle geprüften Zuwendungen war ein einfacher Verwendungsnachweis zugelassen. Der ZAFT e. V. hat dem SMWK die Gesamtkosten, gegliedert nach Kostenarten, in einer Aufstellung nur zahlenmäßig nachgewiesen. Eine finanztechnisch gesicherte, auf Kostenträger (Projekte) bezogene Nachweisführung, haben sowohl das SMWK als

auch die Hochschule nicht gefordert. Darüber hinaus nahm zwar die Hochschule, nicht jedoch das SMWK eine Belegprüfung vor.

## **2.5 Personal**

Am ZAFT e. V. fehlten z. T. Tätigkeitsbeschreibungen und Qualifikationsnachweise der Mitarbeiter. Die Eingruppierung der Angestellten nach den Tätigkeitsmerkmalen der Vergütungsordnung (BAT-O) konnte dadurch nicht zweifelsfrei ermittelt werden. Einige Hochschullehrer sind in Nebentätigkeit am Forschungszentrum tätig, ohne die Inanspruchnahme von Hochschulressourcen anzuzeigen und Nutzungsentgelte zu entrichten.

## **2.6 Beschaffungen**

Die Leistungsvergaben (insgesamt rd. 500 T€) erfolgten in der Regel freihändig ohne Ausschreibungen. Wirtschaftlichkeits- und Folgekostenberechnungen wurden nicht vorgenommen. Die Rechnungsbelege für aus Zuwendungen finanzierte Vermögensgegenstände und Verwaltungsausgaben wiesen z. T. nicht den ZAFT e. V., sondern die Hochschule als Rechnungsempfänger aus.

# **3 Folgerungen**

## **3.1 Zielvereinbarung**

SMWK und Verein sollten eine Zielvereinbarung abschließen, die prüfbare Kriterien für eine regelmäßige Evaluation des ZAFT e. V. enthält. Der SRH empfiehlt, künftige Förderungen nur noch in Abhängigkeit von dieser Zielerreichung zu bewilligen.

## **3.2 Gemeinnützigkeit**

Trotz frühzeitiger Kenntnis über gemeinnützigkeitsgefährdende steuerliche Probleme hat das SMWK die Ausgliederung des wirtschaftlichen Geschäftsbetriebes nicht unterstützt. Lösungsvorschläge des Vereins sollten schnellstmöglich geprüft und umgesetzt werden. Das SMWK kann hierbei auf Anregungen der Fraunhofer Managementgesellschaft zurückgreifen. Diese hatte bereits 1995 anlässlich der Gründung von An-Instituten an Fachhochschulen auf die zulässige und sinnvolle Ausgliederung wirtschaftlicher Betätigungen gemeinnütziger Vereine hingewiesen.

## **3.3 Kooperationsvereinbarung**

Um ein Wirtschaften zu Lasten der Hochschule und damit des Freistaates Sachsen auszuschließen, sind die gegenseitig erbrachten Leistungen wertmäßig zu erfassen. Der Verein ist zur Vermeidung der Inanspruchnahme geldwerter Vorteile organisatorisch und finanziell eindeutig von der Hochschule abzugrenzen.

## **3.4 Zuwendungen**

Das SMWK hat mit der jährlichen Vollförderung das Subsidiaritätsprinzip verletzt und gegen die geltenden Förderbestimmungen verstoßen. Zuwendungen nach Hochschulwissenschaftsprogramm hätten grundsätzlich nur als Teilfinanzierung ausgereicht werden dürfen. Die Hochschule ist z. T. direkte Nutznießerin der aus Zuwendungen finanzierten Ausstattungen. Als Begünstigte kann daher nicht sie, sondern nur das SMWK Zuwendungsgeber sein. Die Finanzierung von Personalausgaben für die Geschäftsstel-

le im Rahmen der laufenden Projekte ist unzulässig. Sie kommt einer institutionellen Förderung gleich und ist somit einzustellen.

Das SMWK und die Hochschule haben wesentliche zuwendungsrechtliche Bestimmungen nicht beachtet. Durch fehlende Zuwendungsanträge und Antragsprüfvermerke konnte die Notwendigkeit und Angemessenheit der Zuwendungen nicht nachgewiesen werden. Der Zuwendungszweck wurde nur unzureichend beschrieben. Eine begleitende und abschließende Erfolgskontrolle war damit nicht möglich. Die Zustimmung zum vorzeitigen Maßnahmebeginn widersprach der Ausnahmeregelung. Erwirtschaftete Eigenmittel hätten zumindest anteilig zur Projektfinanzierung eingesetzt werden müssen. Die Bindung der zuwendungsfinanzierten Vermögensgegenstände hätte zur Erhaltung des Ausstattungsniveaus für die Zukunft gesichert werden müssen.

Das SMWK und die Hochschule als Bewilligungsbehörden haben die zweckentsprechende Verwendung der Zuwendungen nur unzureichend geprüft. Die zahlenmäßigen Nachweise entsprachen noch nicht einmal den Mindestanforderungen. Zukünftig sollten Projektabrechnungen als gesicherte Nachweise der Finanzbuchführung gefordert werden und die Prüfung der Verwendungsnachweise zumindest im Stichprobenverfahren erfolgen.

### **3.5 Personal**

Eingruppierungsfeststellungen sollten durch das SMWK überprüft und das Personalmanagement beim Zuwendungsempfänger überwacht werden. Der Verein muss durch Vergleichsberechnung zumindest ermitteln, welche Vergütung sich nach BAT-O als Obergrenze ergäbe.

Hochschulmitglieder haben auch für Nebentätigkeiten beim ZAFT e. V. bei Benutzung von Hochschuleinrichtungen Nutzungsentgelte entsprechend SächsHNTV und SächsNTV zu entrichten.

### **3.6 Beschaffungen**

Die Vergabe von Aufträgen durch den ZAFT e. V. verstieß gegen wesentliche Nebenbestimmungen der Zuwendungsbescheide. Eine freihändige Vergabe ist nach VOL/A nur bis zu einem Höchstwert von 13.000 € zulässig. Das SMWK sollte aus diesem Anlass verstärkt Vergabeproofungen durchführen. Künftig ist auszuschließen, dass der ZAFT e. V. Zahlungen für die Hochschule übernimmt.

Das SMWK hat aufgrund der ungerechtfertigt in Anspruch genommenen Zuwendungen Rückforderungsansprüche zu prüfen.

## **4 Stellungnahmen**

**4.1** Das SMWK habe die Forschungszentren an Fachhochschulen aufgefordert, Entwicklungskonzeptionen vorzulegen, in denen die in den nächsten Jahren zu erwartende Drittmittelinwerbung und Möglichkeiten für die wirtschaftliche Selbständigkeit darzustellen seien. Nach Prüfung der Konzeptionen sollten daraus Zielvereinbarungen abgeleitet werden.

**4.2** Das ZAFT e. V. werde die Empfehlung des SRH zur Ausgliederung des steuer-schädlichen wirtschaftlichen Geschäftsbetriebes bei gegebener Notwendigkeit und Vorliegen der entsprechenden Voraussetzungen umsetzen. Gegenwärtig halte das

ZAFT e. V. die Ausgründung aus steuerlichen Gründen nicht für zwingend erforderlich. Das SMWK akzeptiere dies. Der Verein bleibe jedoch aufgefordert, diese Frage im Rahmen der mittelfristigen Finanzplanung weiter zu prüfen.

**4.3** Die wertmäßige Erfassung der gegenseitigen Leistungen könne in Zukunft durch die an der Hochschule zurzeit vorbereitete Kosten- und Leistungsrechnung erfolgen. Nach Ansicht des ZAFT e. V. liege kein einseitiges Wirtschaften zu Lasten der Hochschule vor. Für die Unterbringung in den Räumen der Hochschule für Technik und Wirtschaft (HTW) Dresden zahle der Verein eine Infrastrukturabgabe und erbringe darüber hinaus für die Hochschule Leistungen in Forschung und Lehre. Zwischen ZAFT e. V. und HTW Dresden bestehe eine korrekte finanzielle und organisatorische Abgrenzung. Beide hätten sich gegen eine strikte räumliche Trennung ausgesprochen, da sie für die Erfüllung satzungsgemäßer Aufgaben kontraproduktiv sei und die jetzt vorhandenen Synergieeffekte deutlich verringere.

**4.4** Das SMWK erkenne die Hinweise des SRH zur Umsetzung zuwendungsrechtlicher Bestimmungen an und werde diese künftig beachten. Ab 2005 bewillige das Ministerium die Zuwendungen für Forschungszentren an Fachhochschulen als Anteilfinanzierung selbst. Eine institutionelle Förderung der Geschäftsstelle sei nicht vorgesehen.

**4.5** Das SMWK habe den Verein beauftragt, die Eingruppierungsfeststellungen für die aus Zuwendungen finanzierten Beschäftigten zur Prüfung vorzulegen. Die Hochschule habe zugesichert, künftig Nutzungsentgelte zu erheben, sofern nicht Ausnahmen nach der SächsNTV zuträfen.

**4.6** Der Verein habe die Vergabevorschriften beachtet, dies jedoch nicht immer ausreichend dokumentiert. Das SMWK werde die Einhaltung des Vergaberechts im Rahmen der Förderung von Investitionen prüfen. Der Verein habe keine Zahlungen für die Hochschule übernommen. Hierbei handle es sich lediglich um eine Frage der korrekten Rechnungslegung seitens der Lieferanten, die für die Zukunft geklärt sei.

Aus Sicht des SMWK seien keine Zuwendungen ungerechtfertigt in Anspruch genommen und deshalb keine Rückforderungsansprüche geltend gemacht worden.

## **5** Schlussbemerkungen

Der SRH hält seine Empfehlungen zur Ausgliederung wirtschaftlicher Betätigungen aufrecht. Die vom SMWK geforderte finanzielle Eigenständigkeit des ZAFT e. V. kann nur durch einen verstärkten Transfer der Forschungsergebnisse in die Wirtschaft erreicht werden.

Die Ausführungen zur organisatorischen und finanziellen Abgrenzung zwischen ZAFT e. V. und HTW Dresden überzeugen nicht. Ob die Infrastrukturabgabe an die HTW Dresden einen angemessenen Ausgleich für die Überlassung von Räumen darstellt, ist nach wie vor offen, da entsprechende Berechnungen fehlen.

Die dem SRH für 2005 vorliegenden Zuwendungsbescheide des SMWK an Forschungszentren entsprechen nicht den Zusagen des Ministeriums. Das SMWK fördert ab 2005 bei allen Transferzentren das Projekt „Anbahnung von Projekten des Forschungszentrums“ im Wege einer Anteilfinanzierung. Die Einwerbung von Forschungsprojekten ist kein Projekt, sondern eine laufende Aufgabe. Dabei entstehen ausschließlich Personalausgaben für den Projektkoordinator und einen Sachbearbeiter und ggf.

anteilige Sachausgaben. Unabhängig von der Bezeichnung des Zuwendungszwecks handelt es sich, wie in den Vorjahren, ausschließlich um die Bezuschussung von Ausgaben der Geschäftsstelle. Die Zuwendungen tragen damit den Charakter einer institutionellen Förderung.

**Die Hochschulen haben die Bewirtschaftung ihres Eigenvermögens unzureichend geregelt. In einigen Fällen wurde Landesvermögen dem Körperschaftshaushalt zugeordnet.**

### 1 Prüfungsgegenstand

Der SRH hat im Beitrag Nr. 35 des Jahresberichtes 2003 über Haushaltseinnahmen in schwarze Kassen der Fachhochschule Mittweida berichtet. Die Hochschule selbst hatte diese Einnahmen als eigenes Vermögen (Körperschaftsvermögen) und die Bankkonten als „Körperschaftskonten“ bezeichnet. Die Prüfungsergebnisse veranlassten den SRH, die Bewirtschaftung des Körperschaftsvermögens der sächsischen Hochschulen zu untersuchen. Hierbei handelt es sich nach dem SächsHG um Vermögen, das der Hochschule als Körperschaft zur eigenen Verwendung außerhalb des staatlichen Haushalts zur Verfügung steht.

Über eigenes Vermögen verfügen die

- Universität Leipzig (UL),
- Technische Universität Dresden (TUD),
- Technische Universität Chemnitz (TUC),
- Technische Universität Bergakademie Freiberg (TU BAF),
- Hochschule für Bildende Künste Dresden (HfBK).

Prüfungsschwerpunkte waren die Abgrenzung von Landes- und Körperschaftsvermögen und die Anwendung der haushaltsrechtlichen Bestimmungen bei der Planung, Verwaltung und Abrechnung dieses Vermögens.

### 2 Prüfungsergebnisse

#### 2.1 Haushaltsführung

Nur eine der geprüften Hochschulen verfügt über Haushaltspläne und Haushaltsabrechnungen. Eine ordnungsgemäße Buchung der Einnahmen und Ausgaben ist nicht gewährleistet. Keine Hochschule verwendet ein freigegebenes Buchungsprogramm. Prüfungen des Körperschaftsvermögens fanden - mit einer Ausnahme - nicht statt.

An zwei Hochschulen war durch Bankvollmachten mit Einzelbefugnis die Sicherheit des Zahlungsverkehrs gefährdet. Oftmals fehlten die Unterschriften zu Zahlungsvorgängen (Anordnungsbefugnis, sachliche und rechnerische Richtigkeit). Schriftliche Festlegungen über die erteilten Vollmachten waren nicht vorhanden.

Die Bewirtschaftung des Körperschaftsvermögens geschieht ausnahmslos durch Hochschulmitarbeiter. Eine Aufwandsverrechnung an den Körperschaftshaushalt erfolgt nicht. Einige Hochschulen haben erklärt, dass die Verwaltung des Körperschaftsvermögens auf freiwilliger Basis außerhalb der Arbeitszeit stattfindet.

## 2.2 Sammlungen

Die UL beziffert den Wert ihrer umfangreichen Kunst- und Kulturschätze mit rd. 2,3 Mrd. €. Sie hat diese vollständig als Körperschaftsvermögen deklariert. Auch die HfBK rechnet ihre Sammlungen dem Körperschaftsvermögen zu.

Nach der Kustodieordnung sind z. B. die Sammlungen der TUD Teil des Körperschaftsvermögens.

Der Auffassung einiger Hochschulen, alle Kultur- und Kunstgegenstände seien dem eigenen Vermögen zuzuordnen, kann nicht gefolgt werden. Die Sammlungen enthalten auch Gegenstände, die zweifelsfrei zum Landesvermögen gehören. Dies betrifft vor allem Ankäufe aus der Zeit von 1945 bis 1990.

## 2.3 Universität Leipzig

Die UL erhielt mit Beschluss des Ministerrates der DDR vom 15.03.1990 Mittel aus dem ehemaligen SED-Vermögen für den Wiederaufbau der Universitätsbibliothek. Nach der Währungsumstellung wurden 22,5 Mio. DM auf Konten außerhalb des Haushalts geführt. Die Staatsregierung forderte für die o. g. Baumaßnahme bis 1996 insgesamt 20,5 Mio. DM ab. Mit den verbliebenen Mitteln finanzierte die Universität weitere Ausgaben für die Universitätsbibliothek. Zum 31.12.2004 betrug das Guthaben noch rd. 1,2 Mio. €. Darin sind auch Zinserträge aus Geldanlagen enthalten. Die Universität hat dieses Vermögen bisher weder im Landes- noch im Körperschaftshaushalt nachgewiesen.

Infolge von Bauarbeiten am ehemaligen Universitätshochhaus Leipzig gab es für die studentische Kulturstätte „Moritzbastei“ Nutzungseinschränkungen. Der Bauträger überwies daher der Universität eine Spende in Höhe von rd. 153 T€. Diese sollte der „Moritzbastei“ zu gute kommen. Die UL hat die Zahlung im Körperschaftshaushalt vereinbart und bisher nicht ausgegeben. Die Universität quittierte die Spende und bestätigte deren Verwendung für wissenschaftliche Zwecke. Der Bauträger bat jedoch, die Spendenquittung für eine Tochtergesellschaft auszustellen, weil er nur als „Geschäftsbesorger und im Auftrag“ gehandelt habe. Die Universität hat diesem Wunsch entsprochen.

Die UL hat 1997 eine Gesellschaft gegründet und mit einem Stammkapital in Höhe von 26,4 T€ ausgestattet. Der Gesellschaftsvertrag benennt als Gegenstand des Unternehmens die Vermarktung wissenschaftlicher und künstlerischer Leistungen und Ergebnisse der Universität, die Förderung des Innovationstransfers zur Wirtschaft und die Einwerbung und Verwaltung von Drittmitteln. Im Zeitraum von 1998 bis 2002 gewährte die Universität der Gesellschaft aus dem Körperschaftshaushalt Darlehen von insgesamt 308,2 T€. Diese sollten die wirtschaftliche Situation der Gesellschaft verbessern. Konkrete Festlegungen zur Rückzahlung an den Körperschaftshaushalt wurden nicht getroffen.

Die UL weist in ihrem Körperschaftsvermögen neun Grundstücke aus. Diese dienen überwiegend der Lehre und Forschung, sind aber auch teilweise vermietet. Aus der Vermietung wurden im Zeitraum von 1997 bis 2002 Einnahmen von rd. 1.200 T€ erzielt. Demgegenüber stehen Ausgaben von rd. 73 T€ für die Bewirtschaftung und den Bauunterhalt dieser Immobilien.



## **2.4 Technische Universität Chemnitz**

Das Studentenwerk Chemnitz-Zwickau hat sich 2001 und 2004 mit je 7.669 € an der Finanzierung der „TUC-Card“ beteiligt. Für die Entwicklung dieser multifunktionalen Studentenkarte hatte die Universität rd. 447 T€ aus dem Staatshaushalt verwendet. Die TUC vereinnahmte zunächst beide Zahlungen im Landeshaushalt, hat jedoch den im September 2001 überwiesenen Betrag noch im gleichen Monat auf ein Körperschaftskonto weitergeleitet.

Im November 1997 hat die TUC rd. 56,2 T€ als „Umsetzung von finanziellen Restmitteln“ aus dem Hochschulhaushalt an das Verwahrkonto der Universität übertragen. Von diesem erfolgte die Umbuchung auf ein hierfür eingerichtetes Körperschaftskonto. Zahlungsbegründende Unterlagen, aus denen hervorgeht, dass es sich bei diesen Mitteln tatsächlich um Körperschaftsvermögen handelt, liegen nicht vor.

## **3 Folgerungen**

### **3.1 Haushaltsführung**

Für die Haushaltsführung des Körperschaftsvermögens sind nach § 105 Abs. 1 Nr. 2 SäHO die §§ 1 bis 87 SäHO entsprechend anzuwenden. Einnahmen und Ausgaben sind gem. § 71 SäHO ordnungsgemäß zu buchen und dafür nach der Vorl. VwV Nr. 3.4.1 zu § 71 SäHO nur freigegebene und gültige Programme zu verwenden. Entsprechend § 108 f. SäHO bedarf der Haushaltsplan des Körperschaftsvermögens der Zustimmung des SMWK. Die Rechnung ist - unbeschadet der Prüfung des SRH - von der durch Gesetz oder Satzung bestimmten Stelle zu prüfen. Die Ergebnisse sind dem SMWK und SRH vorzulegen.

In der Praxis beachten die Hochschulen diese Regelungen kaum. Sie verfügen über keine oder nur unzureichende Ordnungen für eine haushaltskonforme Bewirtschaftung des Körperschaftsvermögens. Der SRH hat die Einhaltung der SäHO als Voraussetzung für den ordnungsgemäßen Nachweis und sicheren Umgang mit dem Körperschaftsvermögen angemahnt.

Nach § 98 Abs. 10 SächsHG sind alle Lasten des Körperschaftsvermögens, einschließlich der Verwaltung, aus diesem zu bestreiten. Nur wenn - mit Zustimmung des SMWK - das Körperschaftsvermögen der Erfüllung staatlicher Aufgaben dient, trägt die Lasten der Landeshaushalt. Die betreffenden Hochschulen haben die Inanspruchnahme von Landesressourcen künftig aus dem Körperschaftshaushalt zu finanzieren. Soweit mittels Körperschaftsvermögen staatliche Aufgaben realisiert werden, kann hierfür in Abstimmung mit dem SMWK der Landeshaushalt aufkommen.

### **3.2 Sammlungen**

Der SRH hat das SMWK aufgefordert, Maßnahmen zur Sicherung des Landeseigentums zu treffen.

### **3.3 Universität Leipzig**

Der Wiederaufbau der Universitätsbibliothek ist abgeschlossen. Die Verwendung der Restmittel ist zwischen SMWK und UL abzustimmen. Sofern diese nicht dem Landeshaushalt, sondern dem Körperschaftsvermögen der Universität zugeführt werden sollen, ist die Zustimmung des SMF einzuholen.

Spender und Empfänger der Spendenquittung sind verschiedene Rechtspersonen. Der SRH hält den Spendenvorgang deshalb für problematisch. Er hat der UL vorgeschlagen, den Sachverhalt der Finanzverwaltung zur steuerrechtlichen Beurteilung vorzulegen.

Trotz der gewährten Darlehen hat sich die wirtschaftliche Lage der Gesellschaft nicht verbessert. Seit rund zwei Jahren ruht deren Geschäftstätigkeit. Der SRH hat die UL aufgefordert, sich mit der Situation der Gesellschaft zu befassen und über deren Zukunft zu entscheiden. Die offenen Forderungen sind im Körperschaftsvermögen auszuweisen.

Für die im Körperschaftsvermögen der Universität geführten Grundstücke regelt ein am 18.10.2000 zwischen UL, SMWK und SMF geschlossener Vergleich die Übernahme der Baulast durch den Freistaat Sachsen. Nicht festgelegt ist die Aufteilung der Verpflichtungen aus der Grundstücksbewirtschaftung. Der SRH hat den Abschluss einer Vereinbarung zwischen SMWK und Universität empfohlen.

### **3.4 Technische Universität Chemnitz**

Zahlungen Dritter für die „TUC-Card“ sind - nachdem deren Finanzierung aus dem Staatshaushalt erfolgte - zweifelsfrei auch in diesem zu vereinnahmen. Demzufolge hat der SRH die TUC aufgefordert, auch den im September 2001 überwiesenen Betrag in den Landshaushalt zu übernehmen.

Nach Mitteilung der TUC stammen die „Restmittel“ in Höhe von 56,2 T€ aus Einzahlungen, die von Mitgliedern der TUC und TU Karl-Marx-Stadt für kulturelle Aufgaben und Veranstaltungen geleistet worden sind. Dabei soll es sich überwiegend um Gelder aus der Abrechnung des Ferienwesens und Kinderferienlagers handeln. Beide wurden in der DDR zu einem geringen Teil aus Gebühren der Mitarbeiter, überwiegend jedoch aus staatlichen Mitteln finanziert. Deshalb ist deren nachträgliche, erst 1997 erfolgte Deklaration als Körperschaftsvermögen rechtlich unbegründet. Die TUC konnte bisher die Herkunft der Mittel nicht nachweisen. Aufgrund dessen hat der SRH die TUC aufgefordert, das Geld einschließlich der Zinsen an den Landshaushalt abzuführen.

## **4 Stellungnahme des Ministeriums**

Das SMWK erhebt keine Einwände gegen die Sachdarstellung und die vom SRH vertretene Rechtsauffassung.

**Ein rentabler Betrieb von Gästeunterkünften an sächsischen Hochschulen wird derzeit nur von hochschulnahen Vereinen als Betreiber in Dresden und Leipzig sichergestellt.**

### 1 Prüfungsgegenstand

Die Hochschulen des Freistaates Sachsen fördern den Wissenschaftleraustausch mit ausländischen Hochschulen. Gastwissenschaftler werden in Gästehäusern, Gästewohnungen und Gästezimmern untergebracht.

Der SRH hat die Bewirtschaftung aller vorhandenen Gästeunterkünfte bei vier Universitäten, einer Fachhochschule und zwei Kunsthochschulen geprüft. Neben der Wirtschaftlichkeit der Einrichtungen waren insbesondere die unterschiedlichen Betreibermodelle von Interesse.

### 2 Prüfungsergebnisse

#### 2.1 Hochschulen als Verwalter landeseigener Einrichtungen

Die Technische Universität (TU) Chemnitz und die TU Bergakademie Freiberg bewirtschaften im Eigentum des Freistaates Sachsen stehende Gästehäuser gemeinsam mit der zuständigen Niederlassung Chemnitz des Staatsbetriebes Sächsisches Immobilien- und Baumanagement (SIB). Während der SIB für die laufenden Betriebskosten und Baumaßnahmen zuständig ist, organisieren die beiden Hochschulen vor Ort die Belegung, Reinigung und kleinere Reparaturen mit eigenem Personal. Sie verwalten die Mieteinnahmen und führen diese (ggf. nach Verrechnung mit eigenen Ausgaben) an den SIB ab. Beide Hochschulen benötigten zusätzliches Personal für die Hausverwaltung, obwohl diese dem Grunde nach dem SIB obliegt. Der durchschnittliche wöchentliche Personalaufwand betrug bei der TU Chemnitz 60 Stunden, bei der TU Bergakademie Freiberg 68 Stunden. Nach eigenen Berechnungen hatte der SIB im gleichen Zeitraum einen Aufwand von einer Wochenstunde je Hochschule.

Das Gästehaus der TU Bergakademie Freiberg wurde gemischt genutzt. 51 Gästezimmer waren rund zur Hälfte belegt. Daneben vermietete die Hochschule 50 Wohnungen an Assistenten (Auslastung 80 %) und 12 Wohnungen an hochschulfremde Dauermieter (Auslastung 100 %). Sie erreichte damit ein insgesamt ausgeglichenes Verhältnis von Ausgaben und Einnahmen. Die Gästeunterbringung allein war defizitär.

Die TU Chemnitz unterhält ein Gästehaus mit 30 kleinen, 20 mittleren und 15 großen Wohnungen. Die Auslastung lag durchschnittlich bei über 60 %. Die Einnahmen und Ausgaben waren annähernd ausgeglichen, berücksichtigten aber nicht den von der Hochschule zu tragenden Personalaufwand.

Kleinere Hochschulen, wie z. B. die Hochschule für Musik Dresden und die Hochschule für Musik und Theater Leipzig, unterhalten in ihren Gebäuden entsprechend dem geringeren Bedarf nur einzelne Wohnungen oder Zimmer für Gäste. Bei den beiden geprüf-

ten Kunsthochschulen waren wegen des geringen Standards der Einrichtung und trotz niedriger Preise weniger als 15 % (Dresden) und rd. 40 % (Leipzig) der Unterbringungskapazitäten ausgelastet. Obwohl damit bei beiden nicht einmal die Hälfte der Ausgaben durch Einnahmen gedeckt war, boten die Hochschulen kostenlose Übernachtungen - teilweise sogar über mehrere Monate - an.

## 2.2 Hochschulnahe Betreiber

Die Universität Leipzig hat für die Bewirtschaftung von drei Gästehäusern mit insgesamt 19 Einraumwohnungen, 13 Zweiraumwohnungen, 44 Dreiraumwohnungen, 2 Einzelzimmern, 12 Doppelzimmern und 2 Suiten einen hochschulnahen Verein gegründet und mit ihm eine Kooperationsvereinbarung über die Nutzung der Häuser geschlossen. Deren Auslastung war gut und ermöglichte dem Verein positive Jahresergebnisse.

Zwei Häuser sind Eigentum des Freistaates Sachsen, ein Haus ist Körperschaftsvermögen der Universität. Sie werden dem Verein gegen ein geringes jährliches Nutzungsentgelt überlassen. Bei einem Haus handelt es sich um einen Neubau mit gehobener Ausstattung, der überwiegend mit Zuwendungen Dritter errichtet wurde. Der Verein sieht das Betreiben von Gästehäusern als gemeinnützige Betätigung an. Er hat Bescheide des zuständigen Finanzamtes vorgelegt, die diese Ansicht stützen.

Die TU Dresden nutzte zwei vom Förderverein der TU bewirtschaftete Gästehäuser, die sich auf Grundstücken des Freistaates Sachsen befanden. Für das Gästehaus Einsteinstraße bestand nur ein mündlicher Vertrag. Eine Pacht war nicht vereinbart. Das Grundstück am Weberplatz mietete der Förderverein der TU Dresden ab Februar 1996 unbebaut. Nach dem Vertrag mit dem damaligen Staatlichen Liegenschaftsamt Dresden waren jährlich 51,13 € zu zahlen. Von 1995 bis 1997 errichtete der Verein auf dem Grundstück ein Gästehaus.

Beide Immobilien überließ der Verein einem Betreiber, einer von ihm gegründeten Gesellschaft mit beschränkter Haftung. Die GmbH zahlte 2002 für beide Objekte rd. 200 T€ an den Verein. Trotz dieser hohen Zahlungsverpflichtungen erwirtschaftete sie in diesem Jahr ein positives Ergebnis aus der gewöhnlichen Geschäftstätigkeit. Nach Steuern ergab sich ein geringer Verlust. 2001 war noch ein geringer Gewinn erzielt worden.

Der SRH hat fehlende schriftliche Vereinbarungen, den Verzicht auf Pachteinnahmen und die Festsetzung einer zu geringen Pacht beanstandet. Die Prüfung des SRH führte dazu, dass die zwischenzeitlich eingestellten Verhandlungen zwischen Förderverein und Freistaat über einen Verkauf der Gästehäuser an den Förderverein wieder aufgenommen und zum Jahresende 2004 erfolgreich abgeschlossen wurden.

Der Verein hat für die Übertragung der Bewirtschaftung der Gästehäuser auf eine GmbH steuerliche Gründe angeführt. Er ging davon aus, dass seine Gemeinnützigkeit bei eigener Gästehausbewirtschaftung gefährdet sei. Das zuständige Finanzamt Dresden, das der Verein frühzeitig einbezogen hatte, teilte diese Ansicht, die sich auf ein Urteil des Bundesfinanzhofes vom 08.05.1974 (Az.: II R 157/66) stützte.

Der Neubau des Gästehauses „Am Weberplatz“, ein modernes Hotel mit 60 Zimmern und Tiefgarage, wurde überwiegend durch Zuwendungen des SMWK finanziert und 1997 in Betrieb genommen.

Mit dem Bau wurde am 23.04.1996 begonnen. Im Mai 1996 bezahlte der Verein aus einer im Dezember 1995 vom SMWK erhaltenen Zuwendung gegen Bankbürgschaft

rd. 3.000 T€ an die beauftragte Baufirma aus, ohne dass diese bis dahin entsprechende Bauleistungen erbracht hatte. Die Vorauszahlung wurde mit 12 Teilforderungen verrechnet, die die Baufirma im Zeitraum von Juli 1996 bis Mai 1997 für erbrachte Leistungen geltend machte. Dem SMWK war dies bekannt, es hat deshalb diese Verfahrensweise bei der Prüfung des Verwendungsnachweises nicht beanstandet.

### **2.3 Anmietung von Gästewohnungen**

Die Hochschule Mittweida hat 1999 einen Mietvertrag für ein ehemaliges Hotel mit einer Laufzeit von 20 Jahren abgeschlossen. Das Gebäude wird sowohl für Hochschulzwecke als auch zur Gästeunterbringung genutzt. Die Auslastung der Gästezimmer, die rd. 35 % der Gesamtnutzfläche des Hauses einnehmen, betrug zwischen 50 und 60 %. Die Hochschule erzielte aus der Vermietung an Gäste 2003 rd. 20 T€ Einnahmen, hatte aber selbst für das Gebäude rd. 74 T€ Miete und Betriebskosten, davon anteilig rd. 30 T€ für die Gästezimmer, zu zahlen.

Die Hochschule für Musik und Theater Leipzig nutzte zusätzlich zu den bereits ungenügend ausgelasteten landeseigenen Zimmern eine von einem privaten Eigentümer angemietete Sechsräumwohnung, in der fünf Räume an Gastwissenschaftler vergeben wurden. Die Auslastung der Wohnung war gering. Die Einnahmen deckten deshalb 2002 nur 33 % der Ausgaben.

## **3 Folgerungen**

**3.1** Die gemeinsame Bewirtschaftung (SIB/Hochschulen) verursacht durch den erhöhten Abstimmungsbedarf zusätzlichen Verwaltungsaufwand bei den Beteiligten. Zergliederte Zuständigkeiten stehen Effizienzsteigerungen im Wege und führen zu einem gering ausgeprägten Kostenbewusstsein der Beteiligten. Der SRH hat vorgeschlagen, den Universitäten die vollständige Bewirtschaftungsbefugnis für die Gästehäuser zu übertragen, da sie ohnehin die Hauptlast tragen.

Das geringe Niveau der Unterkünfte bei den Kunsthochschulen lässt keine deutliche Verbesserung der Belegung erwarten. Hierzu sind Instandsetzungs- und Modernisierungsmaßnahmen nötig. Nicht hinnehmbar ist, dass nicht nur in Einzelfällen unentgeltliche Übernachtungen gewährt wurden.

**3.2** Der SRH vermag nicht zu verstehen, dass bezüglich der Gemeinnützigkeit beim Betrieb von Gästehäusern im Freistaat keine einheitliche Auffassung besteht.

Nach Vorl. VV Nr. 7.1 zu § 44 SÄHO dürfen Zuwendungen nur insoweit und nicht eher ausgezahlt werden, als sie voraussichtlich innerhalb von zwei Monaten nach Auszahlung für fällige Zahlungen im Rahmen des Zweckes benötigt werden. Der im Zuwendungsrecht verwendete Begriff „fällige Zahlungen“ stellt dabei regelmäßig auf Zahlungsvorgänge ab, denen erbrachte Gegenleistungen (hier: Bauleistungen) zuzuordnen sind. Die vorliegende, gegen Bankbürgschaft erfolgte Zahlung war daher unzulässig.

**3.3** Die Bewirtschaftung der von der Hochschule Mittweida angemieteten Immobilie ist insgesamt, aber auch auf die Gästezimmer bezogen, defizitär. Der SRH hält wegen der langen Laufzeit des Vertrages und fehlender Kündigungsmöglichkeiten Mieterhöhungen für die Untermieter und die Anhebung der Nutzungsentgelte für die Gästezimmer für notwendig, um wenigstens die anteiligen Ausgaben der Gästezimmer zu erwirtschaften. Durch Vermietung an Gäste der Stadt Mittweida, Angebote an kommunale

und staatliche Einrichtungen und Vermietung an Private sollte die Auslastung (und damit die Einnahmesituation) verbessert werden. Der tatsächliche Bedarf an Gästezimmern muss kritisch geprüft, alle anderen Räume für Zwecke der Hochschule genutzt werden. Die Hochschule sollte mit dem Vermieter Verhandlungen zur Senkung der Kaltmiete führen.

Der SRH hat der Hochschule für Musik und Theater Leipzig vorgeschlagen, die angemietete Wohnung aufzugeben und damit auch die Auslastung der staatseigenen Unterkünfte zu verbessern. Gäste der Hochschule können bei Engpässen an Häusern der Universität Leipzig verwiesen werden. Hierzu bedarf es entsprechender Vereinbarungen. Bei nur tageweisem Aufenthalt sollten preiswerte Hotels und Pensionen genutzt werden. Dies ist insgesamt wirtschaftlicher als die bisherige Anmietung.

#### **4 Stellungnahmen der Beteiligten**

**4.1** Nach Ansicht des SMF kann nicht erwartet werden, dass die angestrebten Verbesserungen mit der Gründung des SIB schlagartig eintreten würden. Es müssten, nachdem im Vorfeld die strukturellen Voraussetzungen geschaffen wurden, nach und nach die Grundlagen für die Optimierung der Prozessabläufe eingeführt werden. Strukturänderungen beim SIB könnten keine direkten Auswirkungen auf den Verwaltungsaufwand der Universitäten haben. Die Universitäten müssten als Nutzer bestimmte Aufgaben in jedem Fall vor Ort selbst wahrnehmen. Unnötiger Verwaltungsaufwand entspreche dadurch nicht. Wichtig sei, dass die Schnittstellen klar definiert seien.

Die Einführung neuer Lenkungsmechanismen, des betriebswirtschaftlichen Rechnungswesens mit doppelter Buchführung und der Kosten- und Leistungsrechnung nehme naturgemäß einige Zeit in Anspruch. Die erwarteten Wirkungen würden nicht sofort mit Einführung, sondern erst dann eintreten, wenn erste Daten vergleichbar und auswertbar seien.

Die TU Chemnitz beabsichtigt, das Gästehaus selbstständig zu bewirtschaften. Sie hat vorgeschlagen, den Bauunterhalt und die Modernisierung weiterhin in Zuständigkeit des SIB zu belassen. Unter diesen Voraussetzungen sei ein ausgeglichenes Verhältnis von Einnahmen und Ausgaben zu erreichen.

Die TU Bergakademie Freiberg hat sich nach eingehender Prüfung entschlossen, das Gästehaus zum Jahresende 2005 aufzugeben und stattdessen Räume beim Studentenwerk mit zu nutzen. Ein wirtschaftlicher Betrieb des Gästehauses sei unter den derzeitigen Gegebenheiten und unter Berücksichtigung der Marktsituation unwahrscheinlich.

Das SMWK hat den Ausführungen der Universitäten zugestimmt.

Das SMF hat mitgeteilt, die Thematik Gästehäuser an Universitäten werde durch den SIB grundsätzlich aufgearbeitet. Ausgehend davon, dass der Betrieb eines Gästehauses keine Verwaltungsaufgabe darstelle, auch nicht zu den Kernaufgaben einer Hochschule zähle (zusätzliche Personalbindung) und es wahrscheinlich weder dem SIB noch der TU Chemnitz möglich sei, das Gästehaus als spezielle Einrichtung für Gäste wirtschaftlich zu betreiben, werde der SIB unter Einbeziehung des SMWK prüfen, ob und ggf. wie das Gästehaus künftig weitergeführt werden soll. Eine Übergabe in die Bewirtschaftung der TU Chemnitz sei durch das SMF nicht vorgesehen. Eine Abstimmung mit dem SMWK werde noch stattfinden.

Die gute Auslastung des Gästehauses der TU Bergakademie Freiberg beruhe nach Aussage des SMF vor allem auf der 100 %igen Nutzung der Mietwohnungen, was wohl aber nicht dem beabsichtigten Zweck des Gästehauses entspreche. Wegen der rückläufigen Auslastung der Gästezimmer sei eine Veräußerung des Gästehauses sinnvoll. Ermittlungen des SIB hätten auch ergeben, dass ein Abriss des Gebäudes im Hinblick auf künftige Planungen in Frage kommen könne.

Die Kunsthochschulen sind mit dem SRH der Überzeugung, dass nur durch Investitionen des Freistaates Sachsen die Attraktivität der eigenen Angebote verbessert werden könne. Es bleibe abzuwarten, in welchem Maße Verbesserungen in Anbetracht der angespannten Haushaltslage möglich sind. Die Hochschule für Musik Dresden hat mitgeteilt, dass sie künftig keine Unterkünfte mehr unentgeltlich an Dritte überlassen werde.

Das SMWK hat mitgeteilt, es habe der Hochschule für Musik und Theater Leipzig im April 2004 untersagt, auf Einnahmen zu verzichten. Das Rektoratskollegium habe im Mai 2004 einen entsprechenden Beschluss gefasst, der auch eine Erhöhung der Entgelte für die Gästeunterbringung zum Inhalt habe.

**4.2** Die Universität Leipzig hält an ihrer Auffassung zur Gemeinnützigkeit fest und beruft sich dabei auf die entsprechenden Freistellungsbescheide des zuständigen Finanzamtes.

Nach Angaben des SMWK standen im Rahmen des von Bund (75 %) und Ländern (25 %) finanzierten Hochschulerneuerungsprogramms für den Bau von Gästehäusern in den Jahren 1993 bis 1996 Mittel in jährlichen Raten zur Verfügung. Somit waren enge Vorgaben für den termingerechten Mittelabfluss einzuhalten. Aus dieser Situation lasse sich der zeitliche Ablauf der Finanzierung mit der Inanspruchnahme einer Bankbürgschaft und der im Dezember vorzeitig ausgezahlten Zuwendung in Höhe von 3.244.147 € erklären. Die Inanspruchnahme der Bankbürgschaft habe zu einem Preisnachlass und die vorzeitig ausgezahlte Zuwendung zu einem an den Landeshaushalt überwiesenen Zinsgewinn geführt.

**4.3** Die Hochschule Mittweida werde ein Nutzungskonzept erstellen, auf der Grundlage einer aktuellen Kostenkalkulation die Mietpreise für die Gästezimmer neu festlegen und zur Erhöhung der Auslastung der Stadt, kommunalen Einrichtungen und Unternehmen Angebote unterbreiten. Mit dem Vermieter sollen Nachverhandlungen zur Reduzierung der Miete aufgenommen werden.

Die Hochschule für Musik und Theater Leipzig hat die angemietete Wohnung zum 30.06.2004 gekündigt. Zur Verbesserung der Auslastung der eigenen Zimmer habe sie die benachbarte Hochschule für Grafik und Buchkunst informiert, dass sie bei Bedarf im Rahmen ihrer Möglichkeiten Unterkünfte bereitstellen könne. Nach einer Mitteilung der Universität Leipzig sei eine Nutzung ihrer Gästehäuser grundsätzlich für alle wissenschaftlichen Einrichtungen Leipzigs ohne Sondervereinbarungen und zu den gleichen Bedingungen wie für Gäste der Universität möglich. Wegen der begrenzten Kapazitäten könne aber nicht der gesamte Bedarf Dritter gedeckt werden.

### Falschbuchungen ermöglichten unzulässige Ausgaben.

#### 1 Prüfungsgegenstand

Der SRH hat die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Hochschule für Bildende Künste Dresden (HfBK) geprüft.

#### 2 Prüfungsergebnisse

Die Hochschule hat 2002 und 2003 Mitarbeiter im Rahmen von ABM beschäftigt. Zu diesem Zweck erhielt sie Zuweisungen der Bundesanstalt für Arbeit (BfA). Hierfür war im Haushaltsplan 2002/2003 ein Einnahmetitel als Leertitel eingerichtet und mit einem entsprechenden - ebenfalls leeren - Ausgabebetitel verknüpft.

Wegen der Verknüpfung von Einnahme- und Ausgabebetitel für ABM konnten lt. Haushaltsplan Ausgaben nur in Höhe der von der BfA zugewiesenen Einnahmen erfolgen. Zum Ende des Hj. 2002 waren die Ausgaben für ABM höher als die bis zu diesem Zeitpunkt erhaltenen Zuweisungen. Die Differenz belief sich auf 14.048,65 €. Die HfBK buchte diesen Betrag im Dezember 2002 als „fiktive“ Einnahme aus Zuweisungen der BfA und gleichzeitig als angebliche Ausgabe im Titel Beschäftigungsentgelte für nebenberuflich Tätige.

Im Hj. 2003 lagen demgegenüber die Einnahmen aus Zuweisungen der BfA zum Jahresende um 12.843,42 € über den Ausgaben für ABM. Die „überschüssigen“ Mittel wurden in den Titel „Vermischte Einnahmen“ umgebucht.

Ausgaben ordnete die HfBK ebenfalls sachfremd zu. So enthielt der Titel Beschäftigungsentgelte in erheblichem Umfang Ausgaben für Wachschatz, Wartung von Computerausgaben und Transportleistungen. Mitgliedsbeiträge und Exkursionsgelder wurden verschiedenen Ausgabebetiteln zugeordnet. Reisekosten für Seminarteilnahmen und Vorstellungsausgaben buchte die HfBK in den Reisekostentiteln der Verwaltung bzw. der Lehre und Forschung. Die vom SRH festgestellten Falschbuchungen beliefen sich insgesamt auf 34.017,88 € im Hj. 2002 und 25.698,41 € im Hj. 2003. Umbuchungen nahm die HfBK vermehrt unmittelbar vor Kassenschluss im Dezember vor.

Die HfBK leistete im Hj. 2003 Zahlungen in Höhe von 6.532,80 € für die Herstellung von Kostümen für zwei Opemnaufführungen der Hochschule für Musik Dresden.

#### 3 Folgerungen

Die verspätet eingehenden Zahlungen der BfA führten 2002 zu üpl. Ausgaben. Diese können gem. § 37 SÄHO nach Zustimmung des SMF geleistet werden. Die HfBK hat keine üpl. Ausgaben beantragt. Stattdessen hat sie mit der Buchung eines fiktiven Betrages von 14.048,65 € den rechnerischen Ausgleich des Einnahmetitels mit dem zugehörigen Ausgabebetitel realisiert.



Der Haushaltsgrundsatz der sachlichen Bindung fordert, dass Ausgaben nur zu dem im Haushaltsplan bezeichneten Zweck geleistet werden dürfen (§ 45 Abs. 1 SäHO). Demzufolge sind Einnahmen und Ausgaben titelgerecht zu buchen. Wäre die HfBK dem nachgekommen, hätte sie vielfach Titelsätze überschritten. Mit den Falschbuchungen täuschte die Hochschule die Einhaltung der Titelsätze vor und ermöglichte unzulässige Ausgaben.

Die Hochschule hat die Kostüme ohne Rechtsgrund bezahlt.

Die HfBK hat das Haushaltsrecht wesentlich verletzt. Der Kanzler als Beauftragter für den Haushalt hat darüber zu wachen, dass Einnahmen und Ausgaben nach den für die Haushalts- und Wirtschaftsführung geltenden Vorschriften und Grundsätzen bewirtschaftet werden (Vorl. VwV Nr. 3.3.1 zu § 9 SäHO). Er hat insbesondere darauf hinzuwirken, dass die Einnahmen rechtzeitig und vollständig erhoben, die zugewiesenen Ausgabemittel nicht überschritten und die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit beachtet werden. Dies ist nicht erfolgt.

#### **4**      Stellungnahme des Ministeriums

Das SMWK schließt sich der Bewertung des SRH an und will auf die Einhaltung der haushaltsrechtlichen Bestimmungen hinwirken.

**Einzelplan 14:  
Staatliche Hochbau- und Liegenschaftsverwaltung**

35

**Nutzungskosten im Hochbau**

**Betriebskosten werden nicht immer verursachergerecht ermittelt. Sie müssen künftig bei der Planung stärker berücksichtigt werden.**

**Bauunterhaltskosten sind bedarfsgerecht in den Haushalt einzustellen.**

**1** Prüfungsgegenstand

Der SRH hat Untersuchungen zu Nutzungskosten im Hochbau gem. DIN 18960\* insbesondere zu den Betriebskosten und Bauunterhalt im Rahmen einer Querschnittsprüfung durchgeführt.

In die Prüfung einbezogen haben wir 64 Objekte, die im Rahmen Großer Baumaßnahmen (GBM) neu errichtet oder grundlegend rekonstruiert wurden und rd. zwei Jahre in Nutzung waren. Dabei wurden die ermittelten Betriebskosten aus der Planung mit den in der Nutzung angefallenen Betriebskosten verglichen.

Wichtiger Bestandteil bei der Wirtschaftlichkeitsbetrachtung für Unterbringungsmaßnahmen sind nicht nur die Baukosten, sondern auch die Nutzungskosten, die während der Lebensdauer eines Gebäudes ein Vielfaches der Baukosten erreichen.

Ziel war es auch zu ermitteln, inwieweit es dem SIB gelungen ist, sein Bekenntnis zum effizienten Energieeinsatz tatsächlich in die Tat umzusetzen.

**2** Prüfungsergebnisse

**2.1** Betriebskosten

**2.1.1** Abgleich der Betriebskosten aus Planung und Nutzung

In die Auswertung des SRH konnten lediglich 27 der ursprünglich 64 ausgewählten GBM einbezogen werden (42,2 %), weil bei diesen sowohl die Planungsunterlagen als auch die Betriebskosten dem SRH vorgelegt wurden.

Ein Vergleich der Betriebskosten aus der Planungsphase mit den tatsächlich angefallenen Betriebskosten aus dem Kalenderjahr 2002 ergab, dass für die 27 GBM mit der Planung rd. 7,1 Mio. € Betriebskosten pro Jahr berechnet worden waren, aber tatsächlich nur rd. 4,6 Mio. € Betriebskosten im Jahr 2002 verbraucht wurden. Die Abweichung

---

\* DIN 18960 Nutzungskosten im Hochbau; Deutsches Institut für Normung e. V.

der Planungsdaten zu denen der Nutzungsphase liegt bei einzelnen Maßnahmen zwischen -61,4 und +234,5 %.

Die Hauptursachen für die unzureichende Genauigkeit der Planungsansätze der Betriebskosten sind unseres Erachtens:

1. die fehlende Fortschreibung in allen Planungsphasen, obwohl die Sachlage aufgrund der fortschreitenden Planung erheblich aussagefähiger wäre und damit auch der DIN 18960 entsprechen würde.
2. die fehlende Dokumentation der Prüfvorgänge, es ist so nicht sichergestellt, dass die Einhaltung der Planungsvorgaben überwacht, ggf. angepasst und bei den nachfolgenden Schritten ihre Realisierung durchgesetzt wird.
3. der fehlende Vergleich zwischen den Planungs- und den Istdaten bei GBM, um Rückschlüsse auf die Planungsqualität und die Beurteilung der Ergebnisse zu ermöglichen.
4. die noch unzureichende Zusammenarbeit zwischen den bauverwaltenden und liegenschaftsverwaltenden Abteilungen bei der Planung von GBM im SIB.

**Bei der Planung der Immobilien werden die Betriebskosten noch nicht entsprechend ihrer finanziellen Bedeutung beachtet. Sie sind ein erheblicher Kostenfaktor. Um später teure Nachrüstungen zu vermeiden, muss nutzungskostenbewusst geplant werden.**

### 2.1.2 Planungsphase

Für 18 GBM (28,1 %) lagen keine Angaben zu den Baunutzungskosten vor. Die energiewirtschaftlichen Gebäudekenndaten fehlten bei 22 Maßnahmen (34,4 %). Die Angaben hätten Bestandteil der genehmigten Planungsunterlagen sein müssen.

**Das Fehlen wichtiger Planungsdaten bei rd. einem Drittel der geprüften GBM ist nicht hinnehmbar. Ein optimaler Energieeinsatz ist so nicht genügend sicher zu erreichen.**

### 2.1.3 Nutzungszeitraum der Immobilien

Von 38 Objekten (59,4 %) wurden die Betriebskosten des Jahres 2002 vorgelegt. Für die restlichen 26 Objekte konnten keine Verbrauchskosten, die der GBM zuzuordnen gewesen wären, ermittelt werden. Das Fehlen der Betriebskosten bei 19 Objekten ist unseres Erachtens darauf zurückzuführen, dass diese nur eine Teilmaßnahme innerhalb eines Gebäudekomplexes darstellen, für die keine eigene Zählleinrichtung der Medien eingerichtet werden sollte oder konnte. Durch fehlende Zwischenzählleinrichtungen waren objekt- und nutzerbezogene Abrechnungen nicht möglich.

Den Hinweis des SIB, dass generell die Betriebskosten für Objekte im Zuständigkeitsbereich des SIB abrufbar wären, bestätigte unsere Prüfung nicht.

**Für die Erfassung des Verbrauchs sind Zählleinrichtungen erforderlich, die eine verursachergerechte Ablesung ermöglichen. Diese Voraussetzung wurde bei der Durchführung von GBM im Freistaat noch nicht genügend berücksichtigt. Der SIB räumte ein, in der Vergangenheit diesbezüglich vielfach weder eine technische noch wirtschaftliche Notwendigkeit gesehen zu haben.**

Im Hinblick auf die geplante Einführung des „Mieter-Vermieter-Modells“ im Freistaat und die Aufteilung der Betriebskosten im Haushaltsplan Epl. 14 auf die Ressorts ist die nutzerbezogene Abrechnung von Betriebskosten erforderlich. Die häufig im SIB angewandte Methode der Zuordnung der Betriebskosten über einen Umlageschlüssel (z. B. Quadratmeter-Nutzfläche) ist aufgrund der unterschiedlichen Verwendungen der Unterbringungen nicht immer repräsentativ und sachlich richtig. Eine ständige Leistungs- und Verbrauchskontrolle ist damit nicht möglich. Erfahrungsgemäß können schon mit der Unterrichtung des Nutzers über seine Verbräuche 10 bis 20 % Einsparungen in der Nutzungsphase erzielt werden.

**Es muss eine für den Nutzer überzeugende Ermittlungsgrundlage geschaffen werden.**

## 2.2 Bauunterhalt

Für Bauunterhaltsmaßnahmen soll gemäß RLBau 2003 jährlich 1 % des Gebäudewertes zugrunde gelegt werden. Der so ermittelte Bauunterhalt bildet zukünftig die Grundlage für die Haushaltsanmeldungen des SIB für den Epl. 14. Damit ergibt sich voraussichtlich für den Freistaat überschlägig ein baufachlich notwendiger jährlicher Bauunterhaltsbedarf von 100 Mio. €.

Bereits im Hj. 2004 wurde nur ein Haushaltsansatz von rd. 50 Mio. € zugrunde gelegt. Im Entwurf zum Haushaltsplan 2005/2006 sind im Epl. 14 Tit. 519 für das Hj. 2005 rd. 52 Mio. € und für Hj. 2006 rd. 53 Mio. € veranschlagt.

Selbst bei Hinzurechnung der Deckungsfähigkeit von 30 % des Gesamtansatzes Bauunterhalt zu Lasten der Baumaßnahmen würde die vorgenannte Bedarfsgröße nicht annähernd erreicht.

Weiterhin sind die Bauunterhaltskosten objektkonkret im Verfahren einer GBM auszuweisen. Angabegemäß sollen die so ermittelten Kosten ein „Beitrag zu den jährlichen Haushaltsbelastungen - § 24 Abs. 1 SÄHO“ sein. Die Haushaltsveranschlagung erfolgt jedoch nicht anhand dieser realen Kostenfaktoren, sondern mittels einer Hilfsrechnung (1 % vom Gebäudewert), deren Höhe zumindest fraglich erscheint. Dieser Ansatz berücksichtigt z. B. nicht den jeweiligen Zustand der Gebäudesubstanz, die Nutzung der Immobilie (Besuchfrequenz) oder den Standort (Witterungsbedingungen).

**Der Haushaltsansatz spiegelt nicht den realen Bedarf wieder. Ein Instandhaltungsstau ist zu befürchten. Die momentan ersparten Aufwendungen müssen später teurer nachgeholt werden.**

## 2.3 Berichtswesen/Informationssystem

Eine automatisierte Registrierung der jeweiligen Verbräuche und Kosten der einzelnen Liegenschaften erfolgt im SIB bisher nicht. Demzufolge hat der für die Bewirtschaftung zuständige Mitarbeiter keine ständig aktuellen Verbrauchs- und Kostendaten von den zu betreuenden Liegenschaften am Arbeitsplatz.

Selbst bei Objekten, die mit Zählleinrichtungen ausgestattet sind, ist es nicht möglich, Verbrauchswerte für z. B. Elektroenergie oder Trinkwasser der einzelnen Immobilien zur Verfügung zu stellen, weil sie nicht periodisch erhoben und registriert werden.

Zur Steuerung der Nutzungskosten sind Verbrauchswerte erforderlich. Die Höhe der Nutzungskosten einer Immobilie ist allein nicht aussagefähig, ob diese wirtschaftlich betrieben wird oder Einsparpotenziale bei den Betriebskosten vorhanden sind.

Die Verbrauchsdaten und ein wirksames AIV-System sind für die Aufgabenerledigung im Bereich des technischen Gebäudemanagements notwendige Voraussetzungen. Fehlen diese, kann kein professionelles Unterbringungsmanagement und sparsamer Energieeinsatz gewährleistet werden. Das Programm EMIS (Elektronisches Medien-Informationssystem) zur Überwachung des Energieverbrauchs und der Betriebskosten stand schon der VHBV des Freistaates mehrere Jahre zur Verfügung, ohne dass es bisher effektiv bei der Bewirtschaftung der Immobilien des Freistaates eingesetzt wurde.

**Der SIB muss bis Ende des Jahres diesen Zustand beseitigen und die seit Jahren dafür laufenden Arbeiten zum Ergebnis führen.**

### 3 Folgerungen

**3.1** Der Freistaat muss und will ein modernes Gebäudemanagement einrichten, um Kostensenkungen zu erreichen, die Nutzung zu optimieren, Ressourcen zu schonen und Umweltschutz zu betreiben. Voraussetzung dafür sind die verursachergerechte Ermittlung und belastbare Dokumentation der Verbräuche als Steuerungsinstrument.

**3.2** Für Bauunterhaltsmaßnahmen ist eine bedarfsgerechte Ermittlung der für die Haushaltsplanung benötigten Mittel erforderlich.

### 4 Stellungnahme des Ministeriums

Das SMF teilte mit, dass es beabsichtige, die Fortschreibung der Nutzungskosten und deren teilweise Untergliederung in die dritte Ebene in die RLBau aufzunehmen.

Das SMF stimmt dem SRH zu, dass die Erfassung aller wesentlichen Planungsdaten die Grundlage für eine qualifizierte Untersuchung der möglichen Energieeinsparungen ist. Allerdings sei festzustellen, dass nicht alle Planungsparameter nur aus den Mustern 6 und 7 der RLBau gewonnen werden könnten.

Ziel sei es, die Bewirtschaftungskosten EDV-technisch zu erfassen und automatisiert objekt- und nutzerkonkret in Form von Objektkostenberichten abzubilden.

Bei Gebäuden mit mehreren Nutzern sei abzuwägen, ob die Verteilung der Nutzungskosten nach Umlageschlüsseln anstelle von Zwischenzählern die sinnvollere und praktikablere Lösung darstelle.

Der SIB arbeite derzeit mit den zur Verfügung stehenden Personalkapazitäten am Aufbau der EDV-Anwendungen für eine automatisierte Registrierung der Verbräuche und Kosten.

Die Richtgröße von 1 % wäre für den Bauunterhalt eine rein haushaltmäßige Annahme. Grundlage für die Feststellung des Bauunterhaltsbedarfs seien nach wie vor die Ergebnisse der Objektbegehungen durch die Mitarbeiter des Staatsbetriebes. Ein großer Teil der Landesimmobilien sei in den letzten Jahren grundlegend saniert worden, der erforderliche Bedarf an Bauunterhaltsvolumen sei deshalb bis auf weiteres geringer.

## **5** Schlussbemerkung

Der SRH ist erstaunt, dass das SMF für den Bauunterhalt zwischen bedarfsgerechter Planung und sog. reinen Haushaltsausgaben unterscheidet. Dabei bleibt die Transparenz des Haushaltes auf der Strecke.

**Die Prüfung der „Zahlungsmoral“ des Staatsbetriebes Sächsisches Immobilien- und Baumanagement im Jahre 2004 ergab keine gravierenden Beanstandungen.**

**Die Überwachungsprogramme zur Fristenwahrung sollten optimiert werden.**

### **1 Prüfungsgegenstand**

Der SRH hat im Rahmen einer Querschnittsprüfung die Bewirtschaftung der Bauausgaben eines Haushaltsjahres, hier: Hj. 2004, im Hinblick auf die Einhaltung der Zahlungsfristen in den acht Niederlassungen (NL) des Staatsbetriebes Sächsisches Immobilien- und Baumanagement (SIB) geprüft.

Zur Ermittlung eines möglichen Fehlerpotenzials erfolgte die Auswahl einzelner Zahlfälle, getrennt nach Abschlagszahlungen und Schlusszahlungen, nach folgenden Kriterien:

- Zahlfälle mit kurzen Bearbeitungszeiten, darunter insbesondere hohe Beträge und sehr kurze Bearbeitungszeiten (z. B. 0 Tage),
- Zahlfälle mit Zahlungsverzug, darunter hohe Beträge und niedrige Beträge mit verhältnismäßig langen Bearbeitungszeiten.

In die Prüfung wurden 33.953 Zahlungen in Höhe von rd. 316,0 Mio. € einbezogen. Sie gliedern sich in 10.884 Abschlagszahlungen in Höhe von rd. 230,2 Mio. € und 23.069 Schlusszahlungen in Höhe von rd. 85,8 Mio. € auf. Als Stichprobe näher geprüft wurden die Rechnungsdurchläufe bei insgesamt 588 Zahlfällen in Höhe von rd. 35,6 Mio. €, davon 387 Abschlagszahlungen und 201 Schlusszahlungen.

Ziel der Prüfung war es festzustellen, inwieweit die Zahlungsfristen der VOB/B, die Festlegungen des Gesetzes zur Beschleunigung fälliger Zahlungen und die Haushaltsgrundsätze von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit eingehalten werden. Zugleich sollten ggf. Ursachen für Abweichungen von o. g. Vorschriften ermittelt werden.

### **2 Prüfungsergebnisse**

#### **2.1 Ermittlung der Zahlungsfrist**

Ansprüche auf Abschlagszahlungen werden binnen 18 Werktagen nach Zugang der Aufstellung fällig (§ 16 Nr. 1 Abs. 3 VOB/B). Der Anspruch auf die Schlusszahlung wird gem. § 16 Nr. 3 Abs. 1 VOB/B alsbald nach Prüfung und Feststellung der vom Auftragnehmer vorgelegten Schlussrechnung fällig, spätestens innerhalb von zwei Monaten nach Zugang. Die Prüfung der Schlussrechnung ist nach Möglichkeit zu beschleunigen. Verzögert sie sich, so ist das unbestrittene Guthaben als Abschlagszahlung sofort zu zahlen.

In der sächsischen Version des internen Programms zum Haushaltsvollzug (HHV-Bau) ist die jeweilige Bearbeitungszeit [Differenz zwischen Rechnungseingang in der NL und Anordnung der NL in Kalendertagen (KT)] ausgewiesen. Eine Zahlungsfristüberschreitung für Abschlagszahlungen tritt danach ab dem 25. KT und für Schlusszahlungen ab dem 62. KT ein.

Die Dauer der Zahlungsfrist wird in der VOB/B und dem HHV-Bau unterschiedlich bestimmt. Aufgrund der verschiedenen Angaben (z. B. 18 Werktage entspricht 24 KT bei Abschlagszahlungen) ist kein direkter Vergleich bezüglich der Fristwahrung möglich.

**Die beiden maßgeblichen Vorschriften ergeben unter Umständen unterschiedliche Bewertungen der erlaubten Fristen für die Zahlung.**

## 2.2 Einhaltung der Zahlungsfrist

### *Abschlagszahlungen*

Bei 9.920 Abschlagszahlungen erfolgte die Zahlungsanordnung innerhalb von bis zu 23 KT, davon 6.424 Mal innerhalb von maximal 10 KT. In 48 Fällen erging sie sogar am Tag des Rechnungseingangs in der NL. Nur bei 78 Abschlagszahlungen erteilte der SIB die Zahlungsanordnung genau am Stichtag (24. KT).

Bei 886 Abschlagszahlungen (rd. 8 %) mit einem Gesamtbetrag in Höhe von rd. 16,355 Mio. € wurde die Zahlungsfrist überschritten.

### *Schlusszahlungen*

Bei 18.503 Schlusszahlungen betrug die Zeitspanne zwischen Rechnungseingang in der NL des SIB und der Anordnung durch die Rechnungsstelle bis zu 20 KT.

In 403 Fällen (knapp 2 %) mit einem Gesamtbetrag in Höhe von rd. 2,954 Mio. € wurde die Zahlungsfrist überschritten.

Die aus dem HHV-Bau abgeleiteten Daten berücksichtigen keine Durchlaufzeit des Zahlungsverkehrs. Nach Angabe des SIB werden dafür durchschnittlich 2 bis 3 Werktage (entspricht 3 bis 4 KT) benötigt. Nach unseren Ermittlungen ist damit bei weiteren 547 Abschlagszahlungen und 72 Schlusszahlungen mit einer Zahlungsfristüberschreitung zu rechnen.

**Der festgestellte Anteil der Zahlungsfristüberschreitungen war im Hj. 2004 sowohl bei Abschlagszahlungen als auch insbesondere bei Schlusszahlungen gering.**

**Ohne Berücksichtigung des Zeitbedarfs für den Zahlungsverkehr erfolgte die Zahlung in den NL in über 96 % der Zahlfälle innerhalb der Fristen. Bei Zurechnung dieser betrug der Anteil noch 94 %. Der Vorwurf einer unzureichenden Zahlungsmoral hat sich im Bereich der NL des SIB nicht bestätigt<sup>1</sup>.**

---

<sup>1</sup> Vgl. zum Thema auch: Der Spiegel 25/2005; Pressemitteilung des Hauptverbandes der Deutschen Bauindustrie vom 24.09.2004.



### 2.3 Überwachung der Zahlungsfristen durch Staatsbetrieb Sächsisches Immobilien- und Baumanagement

Der SIB erfasst im Zuge der Rechnungsprüfung und -kontrolle kontinuierlich die Dauer der Rechnungsbearbeitung und führt dazu entsprechende Übersichten.

Die Fristen für den Zahlungsanspruch der Auftragnehmer sind im Zeitraum von 1998 bis Mai 2005 in der Regel eingehalten worden. Der prozentuale Anteil der abschließend geprüften und fristgemäß ausgezahlten Schlusszahlungen betrug in den Hj. 1997, 1999, 2001 und 2003 konstant rd. 95 %. Er ist bei den geprüften und fristgemäß ausgezahlten Abschlagszahlungen von 78 % im Hj. 1997 auf 90,5 % im Hj. 2003 angestiegen.

Die durchschnittliche Rechnungsbearbeitungsdauer ist kontinuierlich zurückgegangen. Sie betrug im o. g. Zeitraum bei Abschlagszahlungen durchschnittlich 12 und bei Schlusszahlungen durchschnittlich 16 KT. Im Hj. 2004 lag sie bei 12 (Abschlagszahlungen) bzw. 14 KT (Schlusszahlungen).

Der SRH hat für alle 10.884 Abschlagszahlungen eine durchschnittliche Bearbeitungsdauer von rd. 12 KT, für alle 23.069 Schlusszahlungen von rd. 15 KT errechnet.

**Die Auswertung der Daten durch den SRH für das Hj. 2004 bestätigt grundsätzlich die positiven Auswertungsergebnisse des SIB.**

### 2.4 Zahlungsverzögerungen

#### 2.4.1 Verzögerung durch Freiberuflich Tätige

Gemäß VHB 2002 hat der Eingang der prüfbaren Rechnung bei der Vergabestelle zu erfolgen. Zusätzliche Rechnungsexemplare können beim FbT eingereicht werden.

Mehrfach konnte (insbesondere bei Großen Baumaßnahmen) durch die NL des SIB das Datum des Rechnungseingangs beim FbT nicht belegt werden (fehlender Eingangsvermerk). Beispielsweise wurde eine Schlussrechnung über 29.644,38 € erst nach 80 KT in der NL zur Zahlung angeordnet. Als Grund für den Zahlungsverzug gab die NL „späte Bearbeitung durch Architekt“ an.

In anderen Fällen ging die Rechnung vorerst nur beim FbT ein. So wurde z. B. für eine Abschlagsrechnung über 13.684,42 € der 16.09.2004 als Rechnungseingang beim FbT vermerkt. In der NL ging die Rechnung dagegen erst am 14.10.2004 ein. Die Zahlungsanordnung in der NL erfolgte am 03.11.2004 und in der Hauptkasse am 08.11.2004. Laut HHV-Bau betrug die Bearbeitungszeit 20 KT. Sie läge damit geringfügig unter dem zugrunde gelegten Fälligkeitstermin von 24 KT. Ausgehend vom Rechnungseingang beim FbT verlängert sich die tatsächliche Bearbeitungszeit trotz des nur geringen Rechnungsbetrages auf insgesamt 53 KT.

**Ging die Rechnung zunächst nur beim FbT ein, stellten wir eine daraus resultierende Erhöhung der tatsächlichen Bearbeitungszeit um durchschnittlich 9 KT fest.**

Bei 30 % der Stichprobe (90 Fälle) der Abschlagszahlungen bzw. rd. 2 % (Stichprobe 87) der Schlusszahlungen war der FbT verantwortlich für die Zahlungen nach Fälligkeit. Dies trifft beispielsweise auf die Zahlung einer Abschlagsrechnung vom 02.08.2004 über 134.655,97 € zu. Sie ging am 03.08.2004 sowohl beim FbT als auch in der NL ein.

Vom Planer wurde die Rechnung erst am 26.08.2004 bearbeitet. Die Anordnung durch die NL erfolgte am 02.09.2004 und die Zahlung durch die Hauptkasse am 06.09.2004.

**Der SIB hat gegenüber dem vertraglich eingebundenen FbT Kontrollpflichten. Die aufgrund zu langer Bearbeitungszeiten des FbT verursachten Zahlungsverzüge müssen verringert werden.**

#### 2.4.2 Verzögerungen durch Auftraggeber/Auftragnehmer

Die seitens der NL des SIB angegebenen speziellen Begründungen zu den ausgewählten Zahlfällen hat der SRH unter Berücksichtigung des jeweiligen Verursachers zusammengefasst. Dabei wurde unterschieden nach Auftraggeber und Auftragnehmer.

**In rd. zwei Dritteln aller Fälle lag die Verantwortlichkeit für Zahlungsfristabweichungen auf der Auftraggeberseite.**

Hauptursachen für Zahlungsverzug sind in den NL des SIB bei Abschlagszahlungen (rd. 37 % der Stichprobe 90) und Schlusszahlungen (70 % der Stichprobe 87) Verzögerungen bei der Bearbeitung. Die gleiche Auswirkung tritt auch aufgrund von Vertretungen der Bearbeiter infolge Urlaub oder Krankheit ein.

**Verzögerungen bei der Bearbeitung dürfen nicht zu einer Zahlung nach Fälligkeit führen. Bei verzögerter Prüfung der Schlussrechnung ist nach § 16 Nr. 3 Abs. 1 Satz 3 VOB/B das unbestrittene Guthaben als Abschlagszahlung sofort zu zahlen.**

Mehr als die Hälfte aller Zahlungen nach Fälligkeit, bei denen die Verursachung dem Auftragnehmer zugeordnet wurde, gingen auf dessen mangelhafte Rechnungslegung zurück. Dies betraf rd. 61 % (Stichprobe 49) der Abschlags- und 41 % (Stichprobe 46) der Schlusszahlungen.

Beispielsweise wurde eine Abschlagsrechnung vom 07.06.2004 über 12.161,87 € aufgrund von Aufmaßmängeln zurückgeschickt. Nach erneutem Eingang am 08.07.2004 wurde sie am 19.07.2004 durch die Hauptkasse beglichen.

Nach § 14 Nr. 1 Satz 1 VOB/B hat der Auftragnehmer seine Leistungen prüfbar abzurechnen. Der Auftraggeber muss durch die Abrechnung des Auftragnehmers in die Lage versetzt werden, den gegen ihn aufgrund der Abrechnung gerichteten Zahlungsanspruch (auf der Grundlage des Vertrages) nachzuvollziehen.

**Ist die Abrechnung des Auftragnehmers nicht prüffähig, so wird der damit geltend gemachte Vergütungsanspruch nicht fällig.**

#### 2.5. Zahlungen vor Fälligkeit

Der SRH entdeckte bei seiner Prüfung Beispiele für „Dezemberfieber“ (rd. 50 % der Stichprobe 163).

„Dezemberfieber“ ist ein Begriff für das hektische Verhalten staatlicher Stellen am Jahresende mit dem Ziel, das Geld noch im laufenden Haushaltsjahr vor Kassenschluss auszugeben. § 19 Satz 1 SÄHO Ausgaben für Investitionen, die am Ende des Haushaltsjahres nicht geleistet worden sind, in das neue Haushaltsjahr zu übertragen, wird nicht genutzt.

Die Zahlung erfolgte in diesen Fällen, obwohl die Zahlung noch nicht fällig war.

Mit Kassenschluss wurde beispielsweise die Zahlung einer Abschlagsrechnung vom 17.11.2004 über 125.457,37 € gerechtfertigt. Sie ging am 22.11.2004 in der NL ein und wurde entsprechend der angeordneten Fälligkeit durch den Bauleiter am 25.11.2004 durch die Hauptkasse beglichen.

Des Weiteren fand der SRH Beispiele für vorfristige Abschlagszahlungen (rd. 35 % der Stichprobe 163), die mit Hinweis auf § 16 Nr. 5 Abs. 1 VOB/B - alle Zahlungen sind danach auf das äußerste zu beschleunigen - begründet wurden.

Dieser Hinweis war ausschlaggebend, z. B. eine Abschlagsrechnung vom 09.11.2004 über 128.283,85 €, Eingang am 23.11.2004 in der NL, entsprechend der durch den Bearbeiter geänderten Fälligkeit am 29.11.2004 durch die Hauptkasse zu bezahlen.

Der SRH sieht darin eine Fehlinterpretation. § 16 Nr. 5 Abs. 1 VOB/B berechtigt nicht im Gegensatz zu § 16 Nr. 1 Abs. 3 VOB/B die Zahlungen zu beschleunigen.

Die undifferenzierte Anwendung der Begründung Kassenschluss („Dezemberfieber“) bzw. Zahlungsbeschleunigung ist nicht erlaubt. Zahlungen vor Fälligkeit können einen Verstoß gegen § 34 Abs. 2 Satz 1 SÄHO darstellen.

**Zur wirtschaftlichen und sparsamen Verwaltung gehört es, dass Ausgaben nicht eher als zur Fälligkeit geleistet werden.**

Weiter fiel auf, dass bei Abschlagszahlungen sehr häufig Hilfe bei Liquiditätsproblemen des Auftragnehmers angegeben war. Beispielsweise wurde eine Abschlagszahlung vom 29.10.2004 über 319.610,35 €; Rechnungseingang in der NL am 05.11.2004, durch die NL am 11.11.2004 angeordnet und durch die Hauptkasse am 15.11.2004 gezahlt. Als Begründung gab die zuständige NL „Liquiditätsprobleme in der Firma zur Lohnzahlung“ an.

Es ist durchaus anzuerkennen, dass versucht wurde, die Liquiditätsprobleme des Auftragnehmers zu berücksichtigen und eine schnelle Auszahlung zu veranlassen. Das darf aber nicht zu Lasten des Freistaates gehen und muss auf Ausnahmefälle beschränkt bleiben.

Die Häufigkeit des Auftretens der Begründung (rd. 88 % der Stichprobe 60) gibt Anlass daran zu zweifeln, dass der Ausnahmecharakter insoweit genügend berücksichtigt worden ist.

**In diesen Fällen ist eine aussagefähige Dokumentation des Zahlungsvorganges erforderlich.**

### **3 Folgerungen**

Der SIB hielt grundsätzlich (96 %) die Zahlungsfristen ein.

Der SIB hat Maßnahmen zur Überwachung der Zahlungsfristen eingeführt.

Die abweichende Einschätzung der Zahlungsmoral durch Auftragnehmer bzw. Auftraggeber kann z. T. eine Folge der unterschiedlichen Vorgaben für die erlaubte Bearbeitungszeit sein. Zudem wird bisher der Zeitbedarf für den Zahlungsverkehr nicht mitberücksichtigt.

Als Einfalltor von Zahlungsverzögerungen ist ein teilweise zu hoher Zeitverbrauch beim FbT festzustellen gewesen, den es abzustellen gilt.

Der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit gebietet, die dem Freistaat eingeräumten Zahlungsfristen zu nutzen.

#### 4 Stellungnahme des Ministeriums

Die VOB-konformen Angaben der Zahlungsfristen im HHV-Bau (Werktage anstatt Kalendarstage) sowie die Berücksichtigung der erforderlichen Bearbeitungszeiten der Staatshauptkasse würden zeitnah, soweit dies möglich sei, umgesetzt.

Es bestehe grundsätzlich kein Widerspruch zwischen SäHO und VOB/B hinsichtlich der Zahlungsmodalitäten bei Bauverträgen gemäß VOB. Der § 34 Abs. 2 Satz 1 SäHO erfordere aber die volle Ausschöpfung der Zahlungsfristen im Gegensatz zu § 16 Nr. 5 Abs. 1 VOB/B, wonach alle Zahlungen „aufs Äußerste zu beschleunigen“ seien. Die Ausschöpfung der Zahlungsfristen und die Missachtung des § 16 Nr. 5 Abs. 1 VOB/B würden zu einer einseitigen Benachteiligung der Auftragnehmerseite führen.

Die VOB stelle eine sachgerechte Interessenabwägung beider Vertragsparteien dar und biete insbesondere dem öffentlichen Auftraggeber einige Vorteile, wie z. B. die Rechnungsprüfungsfristen sowie die besonderen Voraussetzungen zur Geltendmachung eines Verzugsschadens, sodass sie auch unter Berücksichtigung der auf den ersten Blick für den öffentlichen Auftraggeber nachteiligen Regelungen insgesamt ausgewogen und für ihn wirtschaftlich seien. Unter Berücksichtigung dieses Sachverhaltes liege damit für das SMF auch kein Widerspruch zu § 34 Abs. 2 Satz 1 SäHO vor.

Im Zuge der Fachgeschäftsprüfung werde der SIB die Zahlfälle prüfen, bei denen die Zahlungsanordnung am Tag des Rechnungseinganges erging. Über das Ergebnis werde der SRH informiert.

#### 5 Schlussbemerkung

Auch der SRH unterstützt das Bemühen des SIB, die Ansprüche des Auftragnehmers fristgerecht zu erfüllen. Alle Möglichkeiten zur Beschleunigung des Zahlungsvorganges sind zu nutzen. Er hält aber grundsätzlich daran fest, dass kein Anlass besteht, aus § 16 Nr. 5 Abs. 1 VOB/B abzuleiten, Zahlungen zu Lasten des Freistaates vor Fälligkeit zu leisten.

Aus dem Beschleunigungsgebot der VOB kann der Auftragnehmer keinen gerichtlich durchsetzbaren Anspruch auf vorfällige Zahlung herleiten. Die Fälligkeit von Abschlagszahlungen beträgt nach § 16 Nr. 1 Abs. 3 VOB/B 18 Werktage nach Zugang.

**Der Finanzierungsüberschuss des Jahres 2004 ließ insgesamt eine leichte temporäre Entspannung der kommunalen Finanzlage erkennen.**

**Städte und Gemeinden verzeichneten gestiegene Steuereinnahmen und positive Finanzierungssalden.**

**Die Einnahmen der Landkreise sanken dagegen. Trotz ebenfalls rückläufiger Ausgaben entstand hier ein Finanzierungsdefizit.**

#### 1 Vorbemerkungen

Die Angaben zur Situation der Kommunalhaushalte<sup>1</sup> im Jahr 2004 basieren, soweit nicht anders vermerkt, auf der vierteljährlichen Kassenstatistik der Gemeinden und Gemeindeverbände<sup>2</sup>. Die angegebenen Veränderungsdaten zum Vorjahr beziehen sich entsprechend auf die Vergleichswerte der Kassenstatistik 2003. Andere Angaben, insbesondere in den Zeitreihen, basieren auf der Jahresrechnungsstatistik der Gemeinden und Gemeindeverbände.

Allen Werten liegen der Gebietsstand vom 01.01.2004 und die EW-Zahlen vom 30.06. des jeweiligen Jahres zugrunde. Bei den Übersichten können durch Rundungen Differenzen in den Salden entstehen.

Die Gesamteinnahmen und -ausgaben der Kommunalhaushalte sind um die besonderen Finanzierungsvorgänge<sup>3</sup>, die haushaltstechnischen Verrechnungen<sup>4</sup> 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 aus der Gewerbesteuer abgesetzt.

---

<sup>1</sup> Landkreise, Kreisfreie Städte, kreisangehörige Gemeinden, Landeswohlfahrtsverband und Verwaltungsverbände.

<sup>2</sup> Zu den Gemeindeverbänden zählen die Landkreise, der Landeswohlfahrtsverband und die Verwaltungsverbände.

<sup>3</sup> Schuldenaufnahmen und -tilgungen mit Ausnahme der Kreditaufnahme bei Verwaltungen, Aufnahme und Tilgung innerer Darlehen, Rücklagenbewegungen, Deckung von Fehlbeträgen aus Vorjahren.

<sup>4</sup> Innere Verrechnungen, Zuführungen zwischen den Teilhaushalten, kalkulatorische Kosten.

## 2 Einnahmen- und Ausgabenentwicklung

### 2.1 Maßnahmen zur Beseitigung der Folgen des Augusthochwassers 2002

Die Maßnahmen zum Wiederaufbau der Infrastruktur nach dem Hochwasser vom August 2002 beeinflussen seit dieser Zeit die Einnahmen- und Ausgabenentwicklung der sächsischen Kommunen nachhaltig. Ihre Auswirkungen auf die Kassenstatistik dokumentierte eine jährliche Sondererhebung des Statistischen Landesamtes:

**Tabelle 1: Einnahmen und Ausgaben der „Kosten des Augusthochwassers 2002 und Abwicklung der Folgen (einschließlich Wiederaufbau)“ (Gliederung 17)**

	2003			2004		
	Verwaltungs- haushalt	Vermögens- haushalt	Gesamt	Verwaltungs- haushalt	Vermögens- haushalt	Gesamt
	Mio. €					
Einnahmen	146	316	461	13	378	392
Ausgaben	108	357	465	14	394	409
Saldo	38	-41	-3	-1	-16	-17

Der überwiegende Teil der Einnahmen und Ausgaben zur Beseitigung der Flutschäden war 2004 dem Vermögenshaushalt zuzurechnen. Diese Zahlungen stiegen gegenüber dem Vorjahr an, während im Verwaltungshaushalt nur noch geringe Buchungen erfolgten.

### 2.2 Gesamtbeurteilung

Zum dritten Mal nach 2000 und 2002 erwirtschafteten die sächsischen Kommunen im Jahr 2004 einen positiven Finanzierungssaldo. Die bereinigten Gesamtausgaben sanken um 3 %, die Gesamteinnahmen wuchsen um 2 %.

Ein Anstieg der **Einnahmen** erfolgte jedoch hauptsächlich innerhalb der **Kapitalrechnung** und war dort vor allem auf höhere Veräußerungserlöse von Beteiligungen<sup>5</sup> und Zuweisungen für Investitionen vom Land zur Beseitigung der Hochwasserfolgen zurückzuführen.

Die **Einnahmen der laufenden Rechnung** stagnierten insgesamt. Steuermehreinnahmen in Höhe von 168 Mio. € reichten nicht aus, um die um 176 Mio. € gesunkenen Zuweisungen und Erstattungen vom Land auszugleichen. Die Einnahmen aus Steuern (netto) und allgemeinen Schlüsselzuweisungen lagen bei rd. 957 € je EW (2003: 924 € je EW). Die Gebühreneinnahmen der Kommunen gingen wieder leicht zurück. Dies ist nach wie vor auf Ausgliederungen gebührenfinanzierter Einrichtungen aus den Kernhaushalten zurückzuführen.

Trotz einer erneuten deutlichen Erhöhung der Ausgaben für soziale Leistungen sparten die Kommunen insgesamt bei den Ausgaben der laufenden Rechnung. Erstmals überstiegen die Ausgaben für soziale Leistungen den laufenden Sachaufwand. Durch um jeweils rd. 70 Mio. € gesunkene Zahlungen für Personal und laufenden Sachaufwand, bedingt durch tatsächliche Einsparungen sowie Ausgliederungen aus den kameraleen Haushalten, wurde der Zuwachs im Sozialbereich aber überkompensiert.

<sup>5</sup> Hohe Einnahmen aus der Veräußerung von Beteiligungen verbuchte vor allem die Stadt Dresden. Hier wurden im Jahr 2004 rd. 167 Mio. € erzielt.

Die Ausgaben der Kapitalrechnung sanken um 7 %, obwohl die Kommunen rd. 60 Mio. € mehr als im Vorjahr für Baumaßnahmen zur Beseitigung der Hochwasserschäden ausgaben. Neben den Sachinvestitionen waren mit fast 90 Mio. € vor allem die Ausgaben der Kommunen für Zuweisungen und Zuschüssen für Investitionen rückläufig.

**Tabelle 2: Bereinigte Gesamteinnahmen und -ausgaben im Vergleich zum Vorjahr**

	2003	2004		Veränderung gegenüber dem Vorjahr %
	Mio. €	Mio. €	davon Augusthochwasser 2002 Mio. € €/EW	
<b>Bereinigte Gesamteinnahmen</b>	<b>7.788</b>	<b>7.942</b>	<b>1.844,1</b>	<b>2,0</b>
<u>Einnahmen der laufenden Rechnung</u>	<u>6.325</u>	<u>6.327</u>	<u>1.469,1</u>	<u>0,0</u>
davon:				
Steuern (netto)	1.445	1.613	374,5	11,6
darunter:				
Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	335	352	81,8	5,2
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	142	142	33,0	0,4
Gewerbesteuer (netto)	546	692	160,6	26,6
Grundsteuer A und B	406	409	94,9	0,8
Schlüsselzuweisungen vom Land	2.560	2.510	582,8	-1,9
Bedarfs- und sonstige allgemeine Zuweisungen vom Land	213	171	39,6	-20,0
Erstattungen und laufende Zuweisungen vom Land	562	478	8 111,1	-14,9
Gebühren, zweckgebundene Abgaben	550	544	126,3	-1,1
<u>Einnahmen der Kapitalrechnung</u>	<u>1.462</u>	<u>1.615</u>	<u>375,0</u>	<u>10,4</u>
davon:				
Zuweisungen für Investitionen vom Land	1.076	1.140	351 264,7	6,0
Veräußerung von Grundstücken	166	115	26,8	-30,4
Veräußerung von Beteiligungen und Rückflüsse von Kapitaleinlagen	50	193	44,8	289,2
Beiträge und ähnliche Entgelte	37	36	8,4	-3,2
<b>Bereinigte Gesamtausgaben</b>	<b>7.853</b>	<b>7.617</b>	<b>1.768,6</b>	<b>-3,0</b>
<u>Ausgaben der laufenden Rechnung</u>	<u>5.911</u>	<u>5.811</u>	<u>1.349,2</u>	<u>-1,7</u>
davon:				
Personalausgaben	2.134	2.065	1 479,4	-3,3
laufender Sachaufwand	1.351	1.283	6 297,8	-5,1
soziale Leistungen	1.207	1.297	301,3	7,4
<u>Ausgaben der Kapitalrechnung</u>	<u>1.942</u>	<u>1.806</u>	<u>419,3</u>	<u>-7,0</u>
davon:				
Sachinvestitionen	1.656	1.625	388 377,2	-1,9
darunter: Baumaßnahmen	1.456	1.450	382 336,8	-0,4
Finanzierungssaldo	-66	325	75,6	

Der Finanzierungssaldo der sächsischen Kommunen hat sich gegenüber dem Vorjahr deutlich erhöht. Die Kommunen der neuen Bundesländer wiesen 2004 ein durchschnittliches Finanzierungsdefizit von 6 € je EW, die der finanzschwachen alten Bundesländer sogar von 95 € je EW auf.

### 2.3 Unterschiedliche Entwicklungen bei den einzelnen Gebietskörperschaften

Die kreisangehörigen Gemeinden verbuchten 2004 das sechste Jahr in Folge einen positiven Finanzierungssaldo. Durch hohe Einnahmen aus dem Verkauf von Anteilen einer städtischen GmbH (Fußnote 5) konnten auch die Kreisfreien Städte insgesamt ein

Finanzierungsdefizit vermeiden. Der Landeswohlfahrtsverband erzielte ebenfalls einen Einnahmeüberschuss.

Mit einem Zuwachs von fast 15 % stiegen die Steuereinnahmen (netto) bei den kreisangehörigen Gemeinden besonders stark. Die Kreisfreien Städte verbesserten ihr Steuererwerb um mehr als 8 %.

Die Landkreise partizipierten noch nicht über die Kreisumlage von den hohen Steuereinnahmen der Städte und Gemeinden und wiesen trotz einer zu Lasten der kreisangehörigen Gemeinden um 2,85 Mio. € erhöhten Schlüsselmasse ein Finanzierungsdefizit aus. Ihre rückläufigen Einnahmen konnten durch Einsparungen von Ausgaben, vor allem bei laufendem Sachaufwand (rd. 10 %) und Zuweisungen und Zuschüssen für Investitionen (rd. 56 %), nicht vollständig kompensiert werden.

**Tabelle 3: Einnahmen, Ausgaben und Finanzierungssalden nach Gebietskörperschaften**

	Einnahmen		Ausgaben		Finanzierungssaldo	
	2003	2004	2003	2004	2003	2004
	Mio. €					
<u>Laufende Rechnung</u>						
Kreisfreie Städte	2.538	2.571	2.486	2.481	52	90
kreisangehörige Gemeinden	2.513	2.559	2.232	2.184	281	376
Landkreise	1.658	1.572	1.601	1.536	57	36
Landeswohlfahrtsverband	481	508	456	493	24	14
Verwaltungsverbände	7	8	7	8	0	0
<u>Kapitalrechnung</u>						
Kreisfreie Städte	456	598	664	529	-208	69
kreisangehörige Gemeinden	824	841	1.024	1.046	-200	-206
Landkreise	201	198	273	253	-72	-54
Landeswohlfahrtsverband	0	0	0	0	0	0
Verwaltungsverbände	0	0	0	0	0	0
<u>Gesamt</u>						
Kreisfreie Städte	2.994	3.168	3.150	3.009	-156	159
kreisangehörige Gemeinden	3.337	3.400	3.257	3.230	81	170
Landkreise	1.859	1.770	1.874	1.788	-15	-18
Landeswohlfahrtsverband	481	508	457	493	24	14
Verwaltungsverbände	8	8	8	8	0	0



## 2.4 Quoten und Ländervergleich im Überblick

**Tabelle 4: Entwicklung ausgewählter Quoten<sup>6</sup> der sächsischen Kommunen**

Quote der	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
	%												
Steuerdeckung	7,1	9,1	11,3	12,2	11,8	13,3	16,6	18,7	18,4	18,4	17,3	18,3	21,2
Schlüsselzuweisungen	27,2	30,0	35,6	39,9	39,9	40,3	40,5	40,7	42,4	43,7	42,0	40,4	39,7
Personalausgaben	50,8	48,6	41,2	39,8	40,4	41,5	40,5	39,9	39,1	36,9	35,0	35,9	35,5
Sozialleistungen	8,7	13,7	22,8	24,3	20,6	16,3	15,2	15,7	17,0	18,5	18,3	20,2	22,3
Investitionszuweisungen	72,6	65,4	53,6	57,7	57,1	47,1	50,9	58,0	61,5	66,8	74,8	71,1	70,6
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	21,3

**Tabelle 5: Vergleich von Einnahmen, Ausgaben und Quoten ausgewählter Bundesländer<sup>7</sup> für 2004**

	Einnahmen aus			Ausgaben für			Quoten der		
	Steuern (netto)	Zuweisungen und Erstattungen (gesamt)	davon allgemeine Schlüsselzuweisungen €/EW	Personal	soziale Leistungen	Sachinvestitionen	Steuerdeckung	Investitionen	sozialen Leistungen
							%		
Sachsen	374	1.075	583	479	301	377	21,2	21,3	22,3
Brandenburg	330	1.064	421	584	361	317	17,1	16,4	23,3
Mecklenburg-Vorpommern	297	1.127	434	522	425	274	15,2	14,1	26,5
Sachsen-Anhalt	349	1.110	510	615	366	332	17,6	16,7	23,2
Thüringen	303	1.107	465	488	300	303	17,7	17,7	22,2
<b>Neue Länder</b>	<b>339</b>	<b>1.092</b>	<b>499</b>	<b>532</b>	<b>340</b>	<b>331</b>	<b>18,3</b>	<b>17,9</b>	<b>23,3</b>
Schleswig-Holstein	582	554	243	495	344	214	32,1	11,8	22,8
Niedersachsen	602	622	212	490	493	189	33,9	10,6	31,9
Rheinland-Pfalz	591	572	191	492	365	253	34,7	14,9	25,7
Saarland	572	474	270	490	326	153	37,0	9,9	23,6
<b>Finanzschwache alte Länder</b>	<b>593</b>	<b>587</b>	<b>216</b>	<b>491</b>	<b>423</b>	<b>207</b>	<b>33,9</b>	<b>11,9</b>	<b>28,3</b>
<b>Alte Länder</b>	<b>737</b>	<b>563</b>	<b>244</b>	<b>527</b>	<b>432</b>	<b>241</b>	<b>37,5</b>	<b>12,3</b>	<b>26,0</b>

Anmerkung: Zuweisungen und Erstattungen als Summe der Gruppierungsnummern 041, 051, 060, 061, 160 bis 168, 170 bis 178, 360 bis 368, jeweils ohne Zahlungen gleicher Ebene.

- <sup>6</sup> 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.

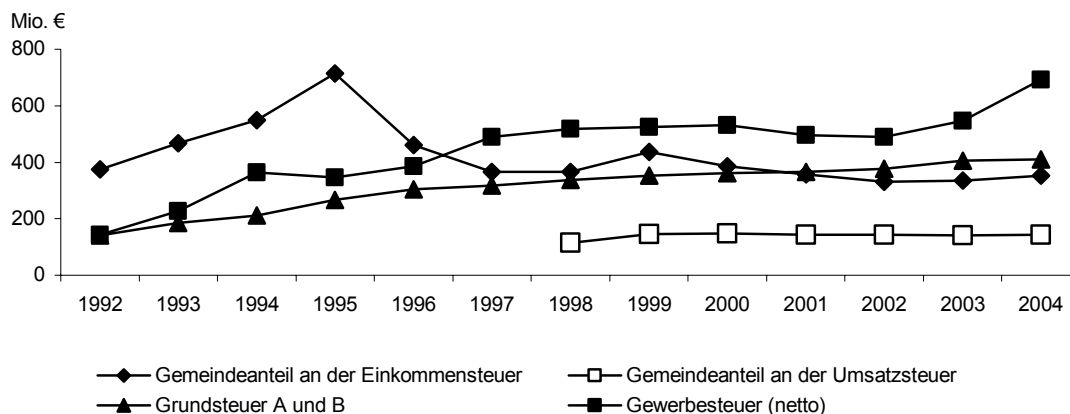
<sup>7</sup> Alte Länder - ohne Berlin, Bremen und Hamburg.

Auf die Werte der anderen Bundesländer wird bei den entsprechenden Gliederungspunkten hingewiesen. Der unterschiedliche Kommunalisierungsgrad in den einzelnen Bundesländern lässt jedoch keine absolute Vergleichbarkeit zu.

### 3 Einzelbetrachtung wesentlicher Einnahmen und Ausgaben

#### 3.1 Steuereinnahmen

Abbildung 1: Entwicklung einzelner Steuerarten der sächsischen Kommunen

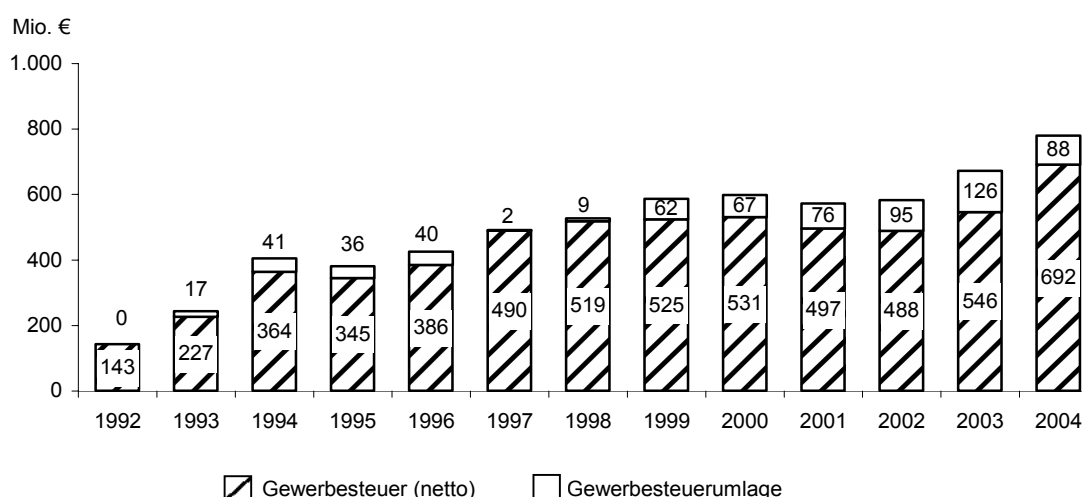


Mit einem Zuwachs von rd. 168 Mio. € erreichten die Gesamtsteuereinnahmen (netto) der sächsischen Kommunen ebenso wie die Steuerdeckungsquote einen neuen Höchstwert.

Vor allem die **Gewerbesteuer (netto)** trug mit einem Anstieg von rd. 145 Mio. € zur Verbesserung der kommunalen Einnahmesituation bei. Die Einnahmen aus der Gewerbesteuer (netto) stiegen um mehr als 35 % bei den kreisangehörigen Gemeinden und fast 19 % bei den Kreisfreien Städten. Ursachen waren neben einer positiven Entwicklung der Unternehmensgewinne vor allem gesetzgeberische Maßnahmen, wie der Abbau von Steuervergünstigungen und die Absenkung der Vervielfältiger für die Gewerbesteuerumlage auf das Niveau des Jahres 2000.<sup>8</sup> So verringerte sich die Gewerbesteuerumlage trotz gestiegenen Gewerbesteueraufkommens von 126 auf 88 Mio. €. Nur noch 11,3 % statt wie im Vorjahr 18,8 % des Gewerbesteueraufkommens wurden als Gewerbesteuerumlage abgeführt.

<sup>8</sup> In Art. 15 Steuersenkungsgesetz vom 23. Oktober 2000 (Änderung des Gemeindefinanzreformgesetzes) wurden die Bundes- und Landesvervielfältiger stark angehoben. Eine erneute Änderung des Gemeindefinanzreformgesetzes im Gesetz zur Änderung des Gewerbesteuergesetzes und anderer Gesetze vom 23. Dezember 2003 machte die Anhebung weitestgehend rückgängig.

**Abbildung 2: Entwicklung der Gewerbesteuer (brutto)**



Statt eines prognostizierten Rückgangs stiegen auch die Einnahmen aus dem **Gemeindeanteil an der Einkommensteuer** um rd. 17 Mio. € signifikant. Geringe Zuwächse gab es beim **Grundsteueraufkommen**.

Die Grundsteuereinnahmen werden im Wesentlichen von der Grundsteuer B getragen. Die Einnahmen aus der Grundsteuer A (land- und forstwirtschaftliche Betriebe) verlieren immer mehr an Bedeutung und betragen nur noch 3,4 % des Grundsteueraufkommens.

Die Gesamtsteuereinnahmen (netto) erhöhten sich gegenüber dem Vorjahr von rd. 333 auf rd. 374 € je EW. Mit 497 € entfallen auf jeden EW einer Kreisfreien Stadt wesentlich mehr Steuereinnahmen als bei den kreisangehörigen Gemeinden mit 309 €.

Die Gesamtsteuereinnahmen (netto) je EW und die Steuerdeckungsquote der sächsischen Kommunen lagen deutlich über den Werten anderer neuer Bundesländer, erreichten aber nicht annähernd die Werte der alten Bundesländer.

### 3.2 Einnahmen aus Zuweisungen

Die Finanzausgleichsmasse 2004 wurde mit dem Gesetz zur Änderung von Gesetzen des kommunalen Finanzausgleiches vom 19. Dezember 2003 gegenüber den ursprünglichen Festlegungen<sup>9</sup> nachträglich um weitere 124,8 Mio. € abgesenkt. Damit sollte für 2005 ein noch stärkerer Rückgang der Finanzausgleichsmasse aufgrund aufgelaufener Abrechnungsbeträge zugunsten des Freistaates vermieden werden.<sup>10</sup> Sich daraus ergebende Kürzungen erfolgten 2004 vor allem im investiven Bereich innerhalb des kommunalen Finanzausgleiches.

Die **allgemeinen Schlüsselzuweisungen** verringerten sich gegenüber dem Vorjahr um 1,9 % (rd. 50 Mio. €). Trotz stark erhöhter Steuereinnahmen bilden sie mit fast 40 % nach wie vor die größte Einnahmeposition der laufenden Rechnung, kompensieren die

<sup>9</sup> Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplanes des Freistaates Sachsen für die Hj. 2003 und 2004 und die Festlegung der Finanzausgleichsmassen und der Verbundquoten in den Jahren 2003 und 2004 vom 13. Dezember 2002.

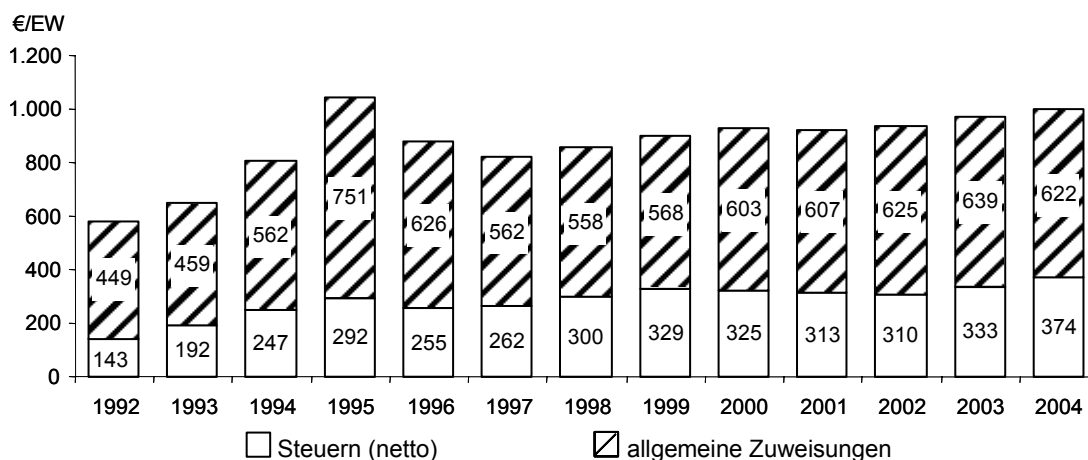
<sup>10</sup> Vgl. Jahresbericht 2004 des SRH, Beitrag Nr. 36, S. 282 ff.

weiterhin gegebene große Steuerschwäche der Kommunen und gleichen Steuerkraftdisparitäten aus.

Die Bedarfszuweisungen vom Land sanken um 42 Mio. € (75,6 %), die Zuweisungen und Zuschüsse für laufende Zwecke um 75 Mio. € (18,4 %). Hier kamen Einsparungen und Umschichtungen innerhalb des FAG zum Tragen.<sup>11</sup>

Die den Kommunen zur Verfügung stehenden allgemeinen Deckungsmittel stiegen seit 2002 in absoluter Höhe wieder an. Bedingt durch den stetigen Bevölkerungsrückgang erhöhte sich der rechnerisch für jeden Bürger zur Verfügung stehende Betrag noch stärker. Im sächsischen FAG sind deutlich weniger Sonderlastenausgleiche und „Zuweisungstöpfe“ als in den anderen neuen Bundesländern verankert.

**Abbildung 3: 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.

Obwohl die **investiven Schlüsselzuweisungen** zugunsten der allgemeinen Schlüsselzuweisungen um 75 Mio. € abgesenkt wurden, erhöhten sich die Einnahmen aus Zuweisungen und Zuschüssen für Investitionen bei den Kreisfreien Städten und den kreisangehörigen Gemeinden wegen stark gestiegener Zuweisungen außerhalb des FAG<sup>12</sup> um mehr als 7 %. Die Landkreise erhielten keine investiven Schlüsselzuweisungen und verzeichneten um 2 % rückläufige Einnahmen.

### 3.3 Personalausgaben

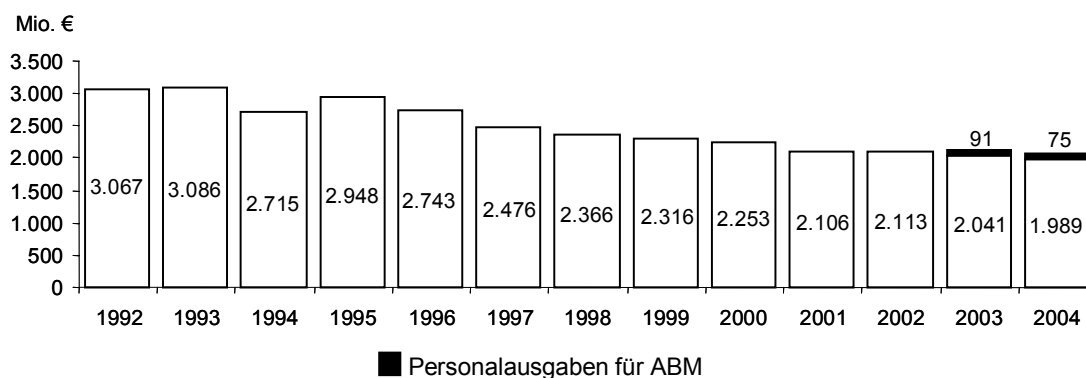
Durch Personalabbau im Kernhaushalt (Beschäftigungsbereich 21) verringerten sich die in der kommunalen Kassenstatistik erfassten Personalausgaben um 69 Mio. € (3,3 %). Allein die Ausgaben für ABM-Beschäftigte sanken um 20 Mio. €. Neben dem originären Stellenabbau beeinflusste eine Vielzahl neu abgeschlossener Haustarifverträge mit einer Verkürzung der Wochenarbeitszeit ohne Lohnausgleich die Personalausgaben nachhaltig. Der Rückgang je EW betrug aufgrund der negativen Bevölkerungsentwicklung 2,6 %.

<sup>11</sup> So wurde u. a. der Straßenlastenausgleich um rd. 24 Mio. € abgesenkt.

<sup>12</sup> Vor allem Maßnahmen zur Beseitigung der Hochwasserschäden.

Seit 2003 werden in der kommunalen Kassenstatistik des Freistaates Sachsen die Ausgaben für das Personal in ABM gesondert ausgewiesen. Sie betragen 2004 weniger als 4 % der Gesamtpersonalausgaben. Anders als in früheren Jahren<sup>13</sup> wird die Aussagekraft eines Vergleiches mit den alten Bundesländern diesbezüglich nur wenig eingeschränkt.

**Abbildung 4: Entwicklung der Personalausgaben (gesamt); ab 2003 werden die Personalausgaben für ABM gesondert ausgewiesen**



Von allen betrachteten Bundesländern (Tabelle 5) hatten die sächsischen Kommunen die geringsten Pro-Kopf-Ausgaben für Personal. Dieser Wert liegt trotz eines Tarifniveaus von gegenwärtig 92,5 % und geringeren Versorgungsleistungen 2,4 % unter dem Durchschnitt der finanzschwachen alten Bundesländer. Zum Vergleich der Personalbestände nach VK siehe Jahresbericht 2005 des SRH, Beitrag Nr. 38, S. 328.

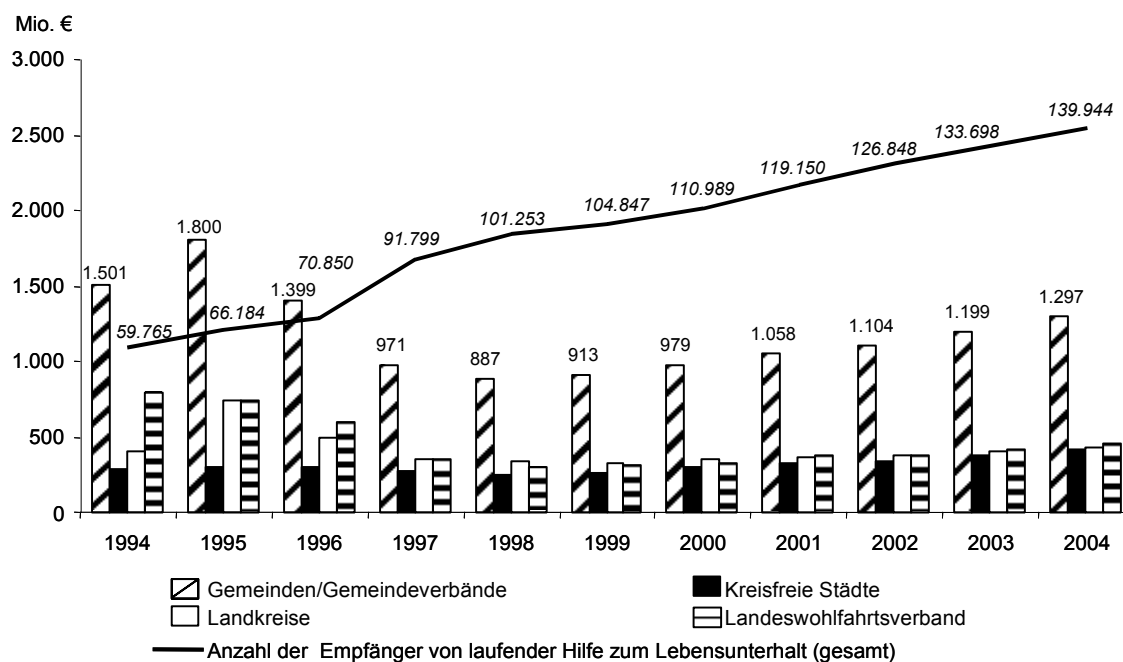
### 3.4 Ausgaben für soziale Leistungen

Die Erhöhung der Sozialausgaben wurde besonders durch die um 11,2 % gestiegenen Leistungen der Sozialhilfe an natürliche Personen außerhalb von Einrichtungen verursacht. Hier fließen einmalige und laufende Leistungen der Hilfe zum Lebensunterhalt einschließlich der Zahlungen für Unterkunft und Heizung sowie die Hilfe in besonderen Lebenslagen mit ein. Die Leistungen der Sozialhilfe außerhalb von Einrichtungen umfassen ein Drittel der gesamten Sozialausgaben. Ein weiteres Drittel wird von den Leistungen der Sozialhilfe in Einrichtungen beansprucht, die um 8,5 % wuchsen. Der starke Anstieg der Sozialhilfeleistungen außer- und innerhalb von Einrichtungen zeigt die Dringlichkeit, mit der eine finanzielle Entlastung der Kommunen als ein Ziel der Arbeitsmarktreformen erfolgen muss.<sup>14</sup>

<sup>13</sup> Anfang der Neunzigerjahre beschäftigten die sächsischen Kommunen bis zu 20 % ihrer Mitarbeiter, oftmals als Vollzeitkräfte, in ABM.

<sup>14</sup> Vgl. Pkt. 5.1.

**Abbildung 5: Entwicklung der Ausgaben für soziale Leistungen nach Gebietskörperschaften; Anzahl der Empfänger von laufender Hilfe zum Lebensunterhalt (gesamt)<sup>15</sup>**



Anmerkung: Die Ausgaben des Landeswohlfahrtsverbandes werden zu wesentlichen Teilen über die Landeswohlfahrtsumlage finanziert, die von den Kreisfreien Städten und den Landkreisen zu entrichten ist.

Von der Ausgabensteigerung bei den sozialen Leistungen waren vor allem die Kreisfreien Städte mit 9,1 % und der Landeswohlfahrtsverbände mit 10,6 % betroffen. Im Ländervergleich (Tabelle 5) wies Sachsen neben Thüringen die niedrigsten Ausgaben auf.

Die Sozialleistungsquote (vgl. Tabelle 4) erhöhte sich erneut stark.

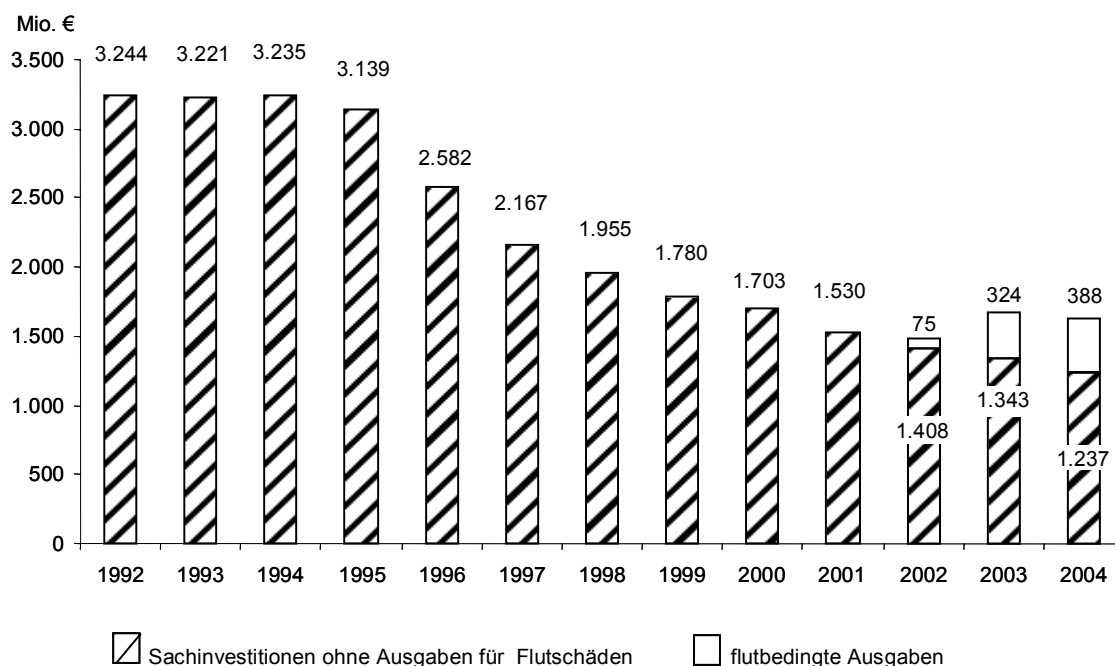
### 3.5 Sachinvestitionen

Nach einem vorübergehenden starken Anstieg aufgrund der Maßnahmen zur Wiederherstellung der Infrastruktur nach dem Augusthochwasser sanken die Sachinvestitionen<sup>16</sup> 2004 trotz gestiegener Investitionszuweisungen des Landes insgesamt wieder leicht. Die kreisangehörigen Gemeinden verzeichneten mit 5,1 % einen erneuten Zuwachs, während bei den Kreisfreien Städten ein starker (13,8 %) und bei den Landkreisen ein leichter Rückgang (2,7 %) eintrat. Die Sachinvestitionen insgesamt verringerten sich stärker als die Ausgaben für Bauleistungen, den wichtigsten kommunalen Sachinvestitionen.

<sup>15</sup> Nach Sozialhilfestatistik.

<sup>16</sup> Sachinvestitionen: Erwerb von Grundstücken und beweglichen Sachen des Anlagevermögens (einschließlich Leasingzahlungen) sowie Baumaßnahmen.

**Abbildung 6: Entwicklung der Ausgaben für Sachinvestitionen**



Auch im Jahr 2004 leisteten die Kommunen beträchtliche Ausgaben zum Wiederaufbau der Infrastruktur nach dem Augusthochwasser. Ohne diesen bereits drei Jahre anhaltenden Sondereffekt wären die Ausgaben für Sachinvestitionen weiter bzw. stärker abgesunken.

Der Anteil der Sachinvestitionen an den bereinigten Ausgaben ging bis 2002 kontinuierlich zurück und hätte 2004, ohne die Sondereffekte durch das Augusthochwasser nur einen Wert von 17,2 % erreicht.

Der seit 1995 andauernde grundsätzliche Rückgang hat im Wesentlichen zwei Ursachen. Zum einen stehen den Kommunen insgesamt weniger Mittel im Vermögenshaushalt für Investitionen zur Verfügung. Zum anderen wird ein Langzeitvergleich auch durch die Ausgliederungen von Einrichtungen und die Übertragung von Aufgaben auf Dritte beeinflusst. Investitionen, die sich vor allem in den ersten Jahren nach der Wiedervereinigung im kommunalen Haushalt widerspiegeln, werden jetzt in Sonderrechnungen abgebildet oder bei privaten Dritten realisiert.

Die sächsischen Kommunen leisteten mit rd. 377 € je EW die höchsten Sachinvestitionen aller betrachteten Bundesländer (vgl. Tabelle 5).

Wegen der stärker rückläufigen Gesamtausgaben erhöhte sich die Investitionsquote insgesamt leicht von 21,1 auf 21,3 %. Bei den kreisangehörigen Gemeinden erreichte sie einen doppelt so großen Wert wie bei den Kreisfreien Städten.

**Tabelle 6: Entwicklung der Investitionsquote in den einzelnen Körperschaften<sup>17</sup>**

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
	%												
Kreisfreie Städte	27,0	24,3	24,5	22,7	19,0	16,7	19,3	17,6	18,1	18,7	16,5	16,3	14,8
kreisangehörige Gemeinden	44,2	44,7	45,6	38,9	35,7	32,4	30,4	29,6	27,6	25,4	24,5	28,4	29,9
Landkreise	23,2	22,4	25,4	28,0	26,3	26,7	22,6	20,4	17,8	14,0	13,8	16,6	17,1

## 4 Finanzielle Leistungsfähigkeit

### 4.1 Nettoinvestitionsrate

Bei der Betrachtung der Nettoinvestitionsrate<sup>18</sup> und der Rücklagenbewegung 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.

Die Einnahmen der laufenden Rechnung erhöhten sich 2003 gegenüber dem Vorjahr um rd. 0,8 %, während die Ausgaben um 1,5 % sanken. Die verbesserte Einnahmesituation mit gestiegenen Zuführungen zum Vermögenshaushalt<sup>19</sup> nutzten die Kommunen vor allem zur Reduzierung ihres Schuldenstandes. Eine zur Sicherung der dauerhaften Leistungsfähigkeit der Kommunen u. a. notwendige Nettoinvestitionsrate konnte nicht erwirtschaftet werden. Dazu hätten dem Vermögenshaushalt, bei gleich bleibenden Ausgaben für Tilgung, Kreditbeschaffungskosten und im Vermögenshaushalt veranschlagte kreditähnliche Rechtsgeschäfte, mindestens rd. 140 Mio. € mehr zugeführt werden müssen.

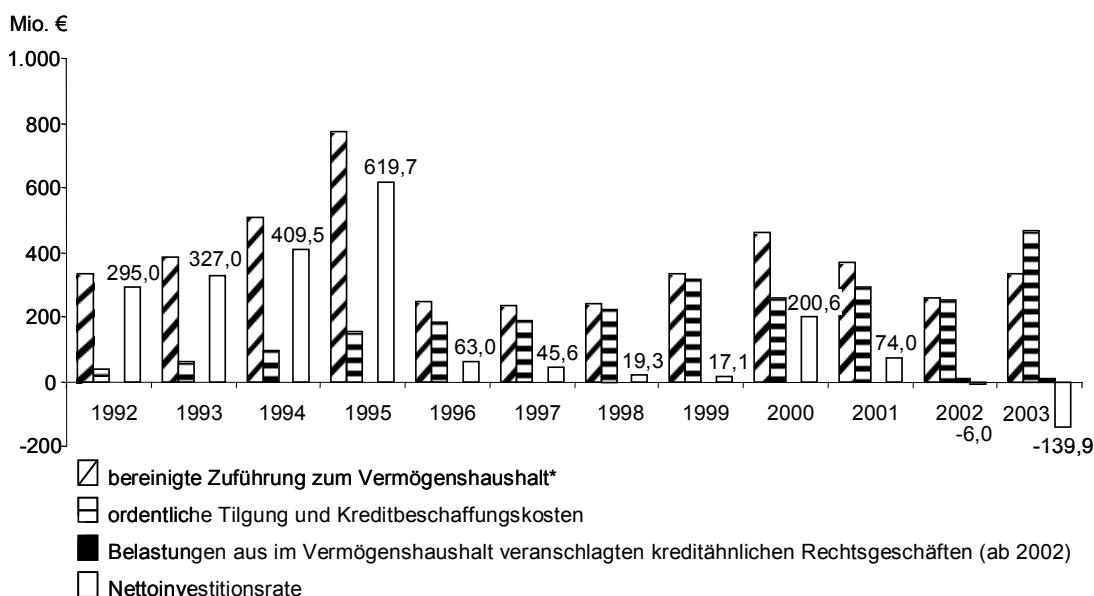
<sup>17</sup> Die Berechnung erfolgte ohne Berücksichtigung der Zahlungen gleicher Ebene.

<sup>18</sup> 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 (seit 2002) und die Kreditbeschaffungskosten abgesetzt werden.

<sup>19</sup> Zuführung zum Vermögenshaushalt abzüglich Zuführung zum Verwaltungshaushalt. Sie erhöhte sich gegenüber 2002 um mehr als 30 %.



**Abbildung 7: Entwicklung der Nettoinvestitionsrate**



\* Die Zuführung zum Vermögenshaushalt 1995 war durch Sondereffekte bei den Steuereinnahmen und den Schlüsselzuweisungen stark erhöht.

Dieses seit 1992 schlechteste Ergebnis wurde maßgeblich durch die Verwaltungshaushalte der Kreisfreien Städte verursacht, die wie bereits in den Vorjahren auch 2003 keine Nettoinvestitionsrate erwirtschafteten. Auch wenn der Wert durch einen Sondereffekt zusätzlich negativ beeinflusst wurde<sup>20</sup>, werden die Kreisfreien Städte nur durch eine deutliche Reduzierung ihrer Ausgaben zukünftig in der Lage sein, ebenso wie die kreisangehörigen Gemeinden und die Landkreise eine angemessene Nettoinvestitionsrate zu verbuchen.<sup>21</sup>

**Tabelle 7: Entwicklung der Nettoinvestitionsraten bei ausgewählten Gebietskörperschaften<sup>22</sup>**

	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
2003	-261	103	13	5

<sup>20</sup> Tilgung einer Anleihe der Stadt Dresden in Höhe von rd. 100 Mio. €.

<sup>21</sup> Eine Nettoinvestitionsrate ist angemessen, wenn sie mehr als 3 bis 5 % der Ausgaben des Vermögenshaushaltes beträgt (vgl. VwV Kommunale Haushaltswirtschaft vom 27. Mai 2004, Nr. I. 3a).

<sup>22</sup> Die Verwaltungsverbände wurden wegen Geringfügigkeit vernachlässigt.

Ein länderübergreifender Vergleich der Nettoinvestitionsraten ist nach Modifizierung der kommunalen Gliederungs- und Gruppierungssystematik nicht mehr möglich, da in fast allen Bundesländern mit Ausnahme von Sachsen ordentliche Tilgung, außerordentliche Tilgung und Umschuldung statistisch nicht getrennt erfasst werden.

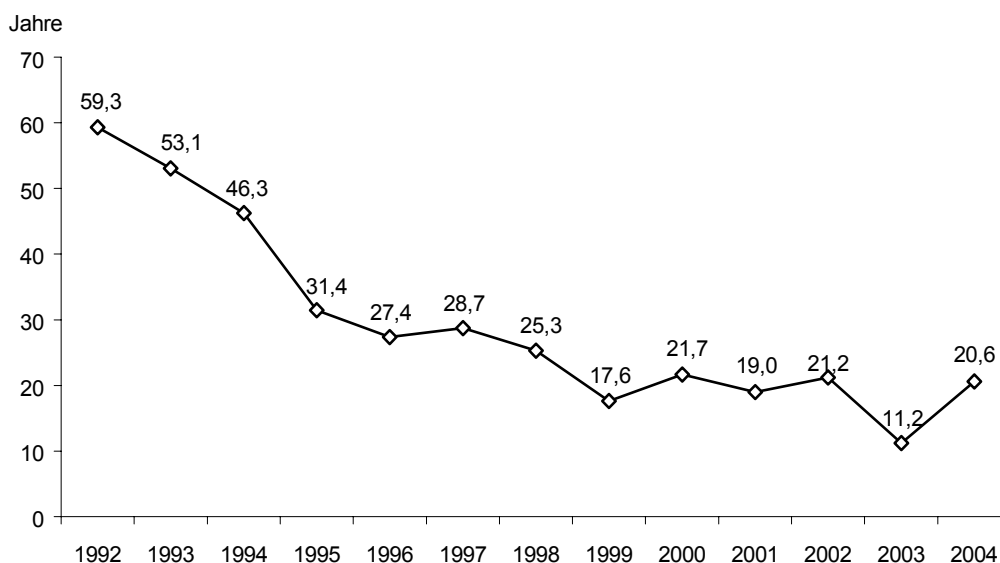
#### 4.2 Durchschnittliche rechnerische Tilgungszeit

Bei der durchschnittlichen rechnerischen Tilgungszeit wird der Gesamtbetrag der Schulden eines jeden Jahres in Relation zur ordentlichen Tilgung gesetzt. So ergibt sich die Zahl der Jahre, die durch die gegenwärtige Tilgung rechnerisch zum vollständigen Abbau der Schulden benötigt würde. Als Warngrenze für mangelnde Kreditkongruenz wird eine rechnerische Tilgungszeit von 20 Jahren angesehen.<sup>23</sup>

Die Nettoinvestitionsrate und die durchschnittliche rechnerische Tilgungszeit korrespondieren in ihrer Höhe miteinander. Je stärker die Zuführung zum Vermögenshaushalt zur ordentlichen Tilgung verwandt wird, umso geringer ist die ausgewiesene Nettoinvestitionsrate. Gleichzeitig vermindert eine hohe Tilgung die Tilgungszeit. Eine hohe Nettoinvestitionsrate ist bei einer rechnerischen Tilgungszeit von mehr als 20 Jahren kritisch zu werten.

Da die ordentliche Tilgung starken Schwankungen unterliegen kann<sup>24</sup>, sollte die Kennzahl innerhalb eines Zeitraumes von mindestens fünf Jahren, ggf. auf der Basis gleitender Durchschnittswerte, betrachtet werden. Einmalig auftretende Effekte lassen sich so nivellieren.

**Abbildung 8: Durchschnittliche rechnerische Tilgungszeit<sup>25</sup> der sächsischen Kommunen**



<sup>23</sup> Mangelnde Kreditkongruenz tritt auf, wenn die durchschnittliche rechnerische Tilgungszeit die durchschnittliche Lebensdauer der Investitionsobjekte übersteigt. In einem solchen Fall werden Tilgungslasten künftigen Haushalten aufgebürdet, ohne dass dem äquivalente Investitionsobjekte gegenüberstehen. 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.

<sup>24</sup> Zum Beispiel durch die Tilgung endfälliger Kredite.

<sup>25</sup> Zur Berechnung wurden die Schuldenstände aus der Schuldenstatistik der Gemeinden und Gemeindeverbände verwendet.

Auch wenn insgesamt die durchschnittliche rechnerische Tilgungszeit sinkt und in einem fünfjährigen Betrachtungszeitraum unter der Warngrenze von 20 Jahren liegt, besteht für die sächsischen Kommunen die Gefahr mangelnder Kreditkongruenz nach wie vor. So betrug 2004 die rechnerische Tilgungszeit der Kreisfreien Städte rd. 24 Jahre.

#### 4.3 Rücklagen

Seit 1996 werden den Rücklagen<sup>26</sup> grundsätzlich<sup>27</sup> höhere Beträge entnommen als zugeführt. 2003 sank der Rücklagenbestand der sächsischen Kommunen um mehr als 70 Mio. €.

### 5 Weitere Entwicklung

#### 5.1 Entlastung der Kommunen von sozialen Leistungen durch die Arbeitsmarktreformen

##### 5.1.1 Bundesgesetze

Im Rahmen des Vierten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt erhalten die erwerbsfähigen Sozialhilfeempfänger ab 2005 die vom Bund finanzierte Grundsicherung für Arbeitssuchende, ihre nicht erwerbsfähigen Angehörigen Sozialgeld. Obwohl die kommunalen Träger der Grundsicherung für Arbeitssuchende (Landkreise und Kreisfreie Städte oder von ihnen gebildete Zweckverbände) im Gegenzug mit den Kosten für die Unterkunft und Heizung aller Empfänger des Arbeitslosengeldes II belastet werden<sup>28</sup>, soll diese Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe für Erwerbsfähige zu einer wesentlichen Verringerung der kommunalen Ausgaben im Sozialhilfebereich führen.

Die strukturbedingte Schlechterstellung der neuen Bundesländer mit einem hohen Anteil an Arbeitslosenhilfeempfängern aber nur vergleichsweise wenigen Sozialhilfeempfängern wird durch Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen zum Ausgleich von Sonderlasten (Hartz-IV-Sonderbedarfs-BEZ) ausgeglichen<sup>29</sup>. Der Freistaat Sachsen erhält daraus in den Jahren 2005 bis 2009 jährlich 268 Mio. € (netto)<sup>30</sup>, die den sächsischen Kommunen in voller Höhe zur Verfügung stehen.<sup>31</sup> Zusätzlich gibt er die bei ihm eintretenden Entlastungen durch Änderung des Wohngeldgesetzes<sup>32</sup> an die kommunalen Träger der Grundsicherung für Arbeitssuchende weiter.

---

<sup>26</sup> Allgemeine Rücklage und Sonderrücklagen.

<sup>27</sup> 1998 überstiegen die Zuführungen zu den Rücklagen die Entnahmen wegen hoher Einnahmen aus Beteiligungsverkäufen bei einer Kreisfreien Stadt, die vollständig der allgemeinen Rücklage zugeführt wurden.

<sup>28</sup> Mit Änderung des SGB II im Gesetz zur optionalen Trägerschaft von Kommunen nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch vom 30. Juli 2004 war für 2005 eine Beteiligung des Bundes, vorbehaltlich einer Überprüfung der tatsächlichen Entlastungen der Kommunen, an den Leistungen für Unterkunft und Heizung mit 29,1 % vorgesehen.

<sup>29</sup> Vgl. Art. 30 des Vierten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (Änderung des Finanzausgleichsgesetzes).

<sup>30</sup> Auf den Freistaat Sachsen entfallen von den Hartz-IV-Sonderbedarfs-BEZ jährlich 319 Mio. €. Diese werden mit dem Anteil des Landes aus dem Umsatzsteueraufkommen in Höhe von 51 Mio. €, durch die die Hartz-IV-Sonderbedarfs-BEZ finanziert werden, verrechnet.

<sup>31</sup> Vgl. Gesetz zur Umsetzung des Gesetzes zur Einordnung des Sozialhilferechts in das Sozialgesetzbuch vom 14. Juli 2005.

<sup>32</sup> Vgl. Art. 25 des Vierten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (Änderung des Wohngeldgesetzes).

### 5.1.2 Umsetzung in Landesrecht

Der Freistaat Sachsen hat mit dem Gesetz zur Umsetzung des Gesetzes zur Einordnung des Sozialhilferechts in das Sozialgesetzbuch das Landesrecht an die bundesrechtlichen Regelungen des Zweiten und Zwölften Buches Sozialgesetzbuch angepasst. Inhaltliche Änderungen betreffen vor allem

- die Optimierung der Zuständigkeitsregelungen in der Sozialhilfe in Anlehnung an die Vorschläge des Gutachtens zur überörtlichen Sozialhilfe in Sachsen<sup>33</sup>,
- Regelungen zum Umgang mit den Hartz-IV-Sonderbedarfs-BEZ und der Weitergabe der Einsparungen des Freistaates im Wohngeldbereich aufgrund des Vierten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt,
- Regelungen zur Weitergabe des Bundesanteils an den Unterkunftskosten an die kommunalen Träger der Grundsicherung für Arbeitsuchende.

Mit dem Gesetz und dem darin enthaltenen Verteilungsschlüssel hat der Freistaat gute Voraussetzungen geschaffen, die zur Verfügung stehenden Mittel nach objektiven Kriterien gerecht zu verteilen und eine gleichmäßige Be- bzw. Entlastungssituation zu schaffen.

### 5.2 Kommunalen Finanzausgleich

Die tatsächliche Entwicklung der Steuereinnahmen beim Freistaat blieb in den letzten Jahren deutlich hinter den optimistischen Erwartungen zurück, während die sächsischen Kommunen diesem Negativtrend nicht in gleichem Maße ausgesetzt waren. Daraus resultierten für den kommunalen Finanzausgleich seit 2002 aufgrund des Gleichmäßigkeitsgrundsatzes<sup>34</sup> hohe Abrechnungsbeträge zugunsten des Freistaates. Sie wurden wegen der schwierigen kommunalen Finanzlage nur teilweise verrechnet<sup>35</sup> und summierten sich seither weiter.

Obwohl bereits 2004 die Finanzausgleichsmasse zusätzlich um 125 Mio. € abgesenkt und darüber hinaus Einsparungen bei den Bedarfszuweisungen erreicht wurden, belaufen sich die von den Kommunen zu erbringenden Abrechnungsbeträge zugunsten des Freistaates nunmehr auf 340 Mio. € für 2005 und 415,6 Mio. € für 2006<sup>36</sup>.

Um die Auswirkungen dieser hohen Rückzahlungsverpflichtungen abzumildern, gewährt der Freistaat seinen Kommunen ein Darlehen zur Aufstockung der Finanzausgleichsmasse in Höhe von 135 Mio. € (2005) und in Höhe von 65 Mio. € (2006). Die Darlehensrückzahlung erfolgt 2007 mit 150 Mio. € und 2008 mit 50 Mio. € durch Minderung der Finanzausgleichsmasse des jeweiligen Jahres. Zusätzlich wird die durch die

---

<sup>33</sup> Vgl. Jahresbericht 2004 des SRH, Beitrag Nr. 36, S. 283.

<sup>34</sup> Die Entwicklung der Gesamteinnahmen der sächsischen Kommunen aus Steuern (Realsteuern abzüglich Gewerbesteuerumlage, Gemeindeanteile an Einkommen- und Umsatzsteuer sowie andere Steuern) sowie den Zuweisungen aus dem kommunalen Finanzausgleich soll sich gleichmäßig zur Entwicklung der dem Freistaat verbleibenden Finanzmasse aus Steuern sowie dem Länderfinanzausgleich einschließlich Bundesergänzungszuweisungen, abzüglich der den Kommunen zufließenden Finanzmasse im kommunalen Finanzausgleich, also zu seinen Gesamteinnahmen netto gestalten.

<sup>35</sup> Mit den kommunalen Spitzenverbänden wurde vereinbart, die Ergebnisse der Steuerschätzung vom November 2002 im Jahr 2003 nur zu 50 % und im Jahr 2004 nur zu 75 % sofort auf die jeweilige Finanzausgleichsmasse umzulegen. Damit erhielten die Kommunen eine um 105,5 Mio. € (2003) bzw. 56,8 Mio. € (2004) höhere Summe, als dies nach dem Gleichmäßigkeitsgrundsatz erforderlich gewesen war.

<sup>36</sup> Schätzungen auf Basis der regionalisierten Ergebnisse der Steuerschätzung vom November 2004.

November-Steuerschätzung 2004 notwendige Anpassung der Finanzausgleichsmassen 2005 und 2006 mit einem Erhöhungsbetrag von 88,5 Mio. € (2005) und 58,7 Mio. € (2006) auf die Jahre ab 2007 verschoben.<sup>37</sup>

Damit steht trotz gewährten Darlehens und Erhöhungsbetrages für 2005 eine gegenüber 2004 deutlich abgesenkte Finanzausgleichsmasse von 2.629,5 Mio. € (-11,6 %) und für 2006 von voraussichtlich 2.513,0 Mio. € (-15,5 %) zur Verfügung. Die darin enthaltenen allgemeinen Schlüsselzuweisungen in Höhe von 2.353 bzw. 2.148 Mio. € verringern sich vor allem 2005 aufgrund von Umschichtungen im Verhältnis zur Finanzausgleichsmasse weit weniger stark<sup>38</sup>. Bereits 2004 war ähnlich verfahren worden, um bei gesunkener Finanzausgleichsmasse die Höhe der allgemeinen Schlüsselzuweisungen weniger stark zu reduzieren.

Die sächsischen Kommunen verfügen 2005 nur noch über investive Schlüsselzuweisungen in Höhe von 10 Mio. € (2003: 172,2 Mio. € und 2004: 109,5 Mio. €). Wie bereits 2004 erhalten die Landkreise 2005 keine investiven Schlüsselzuweisungen. Für investive Zweckzuwendungen (2004: 50 Mio. €) und die Sonderprogramme allgemeiner Schulhausbau und kommunaler Straßenbau, die grundsätzlich ebenfalls aus dem FAG finanziert werden, steht 2005 und 2006 kein Geld bereit. Allerdings erhalten die Kommunen im Jahr 2005 außerhalb des FAG neben anderen Zuweisungen eine Investitionspauschale in Höhe von 50 Mio. €. Die Verteilung der Mittel erfolgt nach dem Anteil der Schlüsselzuweisung der jeweiligen Kommune an der Gesamtschlüsselmasse des Jahres.

Mit Beschlussfassung des FAG ist davon auszugehen, dass für die Finanzausgleichsjahre 2007/2008 von den sächsischen Kommunen Korrekturbeträge zugunsten des Freistaates von fast 350 Mio. € aufgebracht werden müssen.

### **5.3 Solidarpakt II**

Mit dem Solidarpaktfortführungsgesetz ist ab dem Jahr 2005 eine Anschlussregelung an den ausgelaufenen Solidarpakt I in Kraft getreten, die den neuen Bundesländern und ihren Kommunen den Erhalt von Sonderbedarfs-BEZ sichert. Die Mittel stehen befristet bis 2019 in abnehmenden Beträgen zur Verfügung und dienen zur Deckung von teilungsbedingten Sonderlasten aus dem bestehenden starken infrastrukturellen Nachholbedarf und zum Ausgleich unterproportionaler kommunaler Finanzkraft.<sup>39</sup>

Beim Finanzausgleich unter den Ländern wird die kommunale Finanzkraft (Steuereinnahmen) zu 64 % statt wie bisher zu 50 % einbezogen<sup>40</sup>, was vor allem den neuen Bundesländern einen Vorteil gegenüber der alten Regelung verschafft.

### **5.4 Herausforderungen der demographischen Entwicklung**

Ebenso wie die absinkenden Sonderbedarfs-BEZ stellt der demographische Wandel mit einem prognostizierten Bevölkerungsrückgang von 15 %<sup>41</sup> bis zum Jahr 2020 eine große Herausforderung für die kommunalen Haushalte dar. Die rückläufige Bevölkerungs-

---

<sup>37</sup> Viertes Gesetz zur Änderung des Finanzausgleichsgesetzes vom 20. April 2005.

<sup>38</sup> Für 2005 um 6,3 % und 2006 um 14,4 % gegenüber 2004.

<sup>39</sup> Vgl. § 11 Abs. 3 des Gesetzes über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern.

<sup>40</sup> Vgl. § 8 Abs. 3 des Gesetzes über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern.

<sup>41</sup> Nach der regionalisierten Bevölkerungsprognose für den Freistaat Sachsen bis 2020 wird ein Bevölkerungsrückgang von 13,7 % (Variante 1) bzw. 15,9 % (Variante 2) erwartet.

entwicklung beeinflusst das Steueraufkommen von Land und Kommunen und die sich an der EW-Zahl orientierenden Zuweisungen aus dem Länderfinanzausgleich negativ. Die ostdeutschen Kommunen sind finanziell sehr eng mit der Landesebene verknüpft; über 50 % ihrer bereinigten Einnahmen erhalten sie als Zuweisungen und Zuschüsse vom Land. Der Verlust eines EW führt für den Freistaat im Jahr 2005 zu Mindereinnahmen bis zu 2.400 €<sup>42</sup>. Diese Mindereinnahmen beeinflussen die Finanzausstattung der Kommunen aufgrund der hohen Transferabhängigkeit nachhaltig. Bei einem unterstellten Wachstum von 1 % sinken die realen Gesamteinnahmen<sup>43</sup> der Kommunen (ohne Vermögensveräußerung) als Folge des Bevölkerungsrückgangs und des Wegfalls der Sonderbedarfs-BEZ bis 2020 um 15,9 %.<sup>44</sup>

Damit ergibt sich ein großer Anpassungsbedarf bei den kommunalen Ausgaben. Allerdings lassen sich viele Kosten nicht proportional zum Bevölkerungsrückgang senken. Remanenzkosten treten vor allem bei der Infrastruktur und dem Personal<sup>45</sup> auf. Hier wird es den stärksten Veränderungsdruck geben. Bei der Stellenausstattung der Kommunen bestehen darüber hinaus konsolidierungsbedingte Anpassungszwänge.<sup>46</sup>

## 6 Folgerungen

Die Streckung von Abrechnungsbeträgen, Gewährung von Darlehen, Umschichtungen und Zahlungen einer Investpauschale außerhalb des FAG weichen die stringente Regelgebundenheit des sächsischen kommunalen Finanzausgleiches zunehmend auf. Allerdings lässt die permanente Verlagerung von Lasten auf Folgejahre gleichzeitig die großen Schwierigkeiten der Kommunen beim Umgang mit rückläufigen Einnahmen erkennen. Abgesenkte Finanzausgleichsmassen und damit einhergehende Einnahmeausfälle dürfen von den Kommunen nicht grundsätzlich als vorübergehende Ausnahmesituation verstanden werden, der unter Mobilisierung aller Einnahmereserven begegnet werden kann. Sie müssen zu weiteren Haushaltskonsolidierungen mit dem Ziel einer Verringerung der konsumtiven Ausgaben führen.

Vor allem solchen Kommunen entstehen finanzielle Schwierigkeiten, die durch kommunalpolitische Entscheidungen Strukturen geschaffen und Verpflichtungen begründet haben, die zwar wünschenswert, oftmals jedoch wenig wirtschaftlich, für die Aufrechterhaltung des öffentlichen Lebens nicht notwendig und kostenintensiv waren. Bei rückläufigen Einnahmen gelingt es diesen Kommunen auch aufgrund der hohen Erwartungshaltung der Bürger und rechtlichen Bindungen nur schwer, ihre Strukturen kurz- und mittelfristig auf das finanziell gebotene Maß zu reduzieren, eingegangene Verpflichtungen zu lösen, Standards zu senken und Aufgaben abzubauen.

In Aussicht gestellte Entlastungen im sozialen Bereich und temporäre Mehreinnahmen dürfen nicht zum Nachlassen der Konsolidierungsbemühungen führen. Rückläufige Transferzahlungen aus dem Solidarpakt II müssen ebenso wie perspektivisch sinkende Steuer- und Gebühreneinnahmen sowie höhere Fixkosten, die vor allem bei den zusätzlich von Binnenmigration betroffenen Kommunen auftreten, in die Konsolidierungs-

---

<sup>42</sup> Vgl. H. Seitz, Demographischer Wandel in Sachsen: Teilprojekt Analyse der Auswirkungen des Bevölkerungsrückgangs auf die Ausgaben und Einnahmen des Freistaates Sachsen und seiner Kommunen, Europa-Universität Viadrina Frankfurt/Oder, 2004, S. 23.

<sup>43</sup> Istwerte, ohne Fluteffekte.

<sup>44</sup> Ebenda, S. 86 ff.

<sup>45</sup> Ebenda, S. 94.

<sup>46</sup> Vgl. Jahresbericht 2005 des SRH, Beitrag Nr. 38, S. 328.

überlegungen einfließen. Investitionen in die Infrastruktur sind gezielt und unter dem Kriterium der Nachhaltigkeit einzusetzen. Ein weiterer Personalabbau ist unabdingbar.

Beginnend mit einer Aufgaben- und Standardkritik muss den Kommunen von Seiten des Landes durch aufbauorganisatorische, strukturelle und geopolitische Veränderungen Unterstützung bei der Straffung ihrer Organisation gegeben werden.

**Die Kommunen haben ihren Personalbestand in allen Bereichen reduziert.**

**Aufgrund der demographischen Entwicklung ist jedoch ein weiterer Personalabbau notwendig.**

## 1 Vorbemerkungen

Die Angaben in diesem Bericht basieren auf den Werten der Personalstandstatistik<sup>1</sup> des Freistaates Sachsen zum 30.06. des jeweiligen Jahres.<sup>2</sup> Bei Vergleichen mit den Durchschnittswerten anderer Bundesländer<sup>3</sup> wurde als Basis das Hj. 2003 gewählt.

## 2 Gesamtbetrachtung

### 2.1 Entwicklung der Personalbestände

Die nachfolgende Tabelle gibt einen Überblick über die Entwicklung der Beschäftigtenzahlen in den Kernhaushalten<sup>4</sup> der Gemeinden und Gemeindeverbände<sup>5</sup> sowie den rechtlich unselbstständigen kommunalen Einrichtungen und Unternehmen<sup>6</sup>, den rechtlich unselbstständigen kommunalen Krankenhäusern<sup>7</sup>, den rechtlich selbstständigen wirtschaftlichen Unternehmen<sup>8</sup> und den kommunalen Zweckverbänden. Der Ausweis erfolgt für die letzten drei Jahre sowie für das Jahr 1997, in dem erstmals VK erfasst wurden.

---

<sup>1</sup> Durch Rundungen können Differenzen in den Salden entstehen.

<sup>2</sup> Veränderte Gebietsstände, z. B. wegen der Kreis- und Gemeindegebietsreform, fanden - im Gegensatz zur Kassenstatistik der Gemeinden und Gemeindeverbände - bei der Bestimmung der Personaldaten vergangener Jahre keine Berücksichtigung.

<sup>3</sup> Ohne Berlin, Bremen und Hamburg.

<sup>4</sup> Im Haushaltsplan brutto geführte Ämter und Einrichtungen der kommunalen Aufgabenbereiche 0 bis 8, für die Einnahmen und Ausgaben veranschlagt werden (Beschäftigungsbereich 21).

<sup>5</sup> Öffentlich-rechtliche Gebietskörperschaften, dazu gehören auch die Landkreise.

<sup>6</sup> 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). Hierzu zählen vor allem die Eigenbetriebe.

<sup>7</sup> Als Sondervermögen geführte kommunale Krankenhäuser mit kaufmännischem Rechnungswesen (Beschäftigungsbereich 23).

<sup>8</sup> 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 des Personalbestandes in den einzelnen kommunalen Bereichen**

	1997	2002	2003	2004	VK je 1.000 EW	Veränderung 2004/1997		Veränderung 2004/2003	
	VK					VK	%	VK	%
Kernhaushalte	84.803	59.912	56.041	53.456	12,4	-31.348	-37,0	-2.585	-4,6
davon:									
Kernverwaltung	35.595	31.134	29.588	27.996	6,5	-7.600	-21,4	-1.593	-5,4
Beschäftigte in ABM	9.764	6.095	5.099	4.754	1,1	-5.009	-51,3	-345	-6,8
Beschäftigte in Kindertagesstätten*	12.166	6.125	6.622	6.743	1,6	-5.423	-44,6	121	1,8
Rechtlich unselbstständige Einrichtungen und Unternehmen	10.664	10.102	9.057	7.723	1,8	-2.941	-27,6	-1.334	-14,7
Rechtlich unselbstständige Krankenhäuser	19.877	13.454	11.832	9.100	2,1	-10.776	-54,2	-2.732	-23,1
Kommunale Zweckverbände	3.582	2.375	2.493	2.337	0,5	-1.245	-34,8	-156	-6,3
		Beschäftigte			Beschäftigte je 1.000 EW	Beschäftigte	%	Beschäftigte	%
Rechtlich selbstständige wirtschaftliche Unternehmen	43.163	39.440	39.502	37.415	8,9	-4.818	-11,2	-1.157	-2,9

\* Aufgabenbereich 464

Der umfangreiche Stellenabbau der vergangenen Jahre setzte sich weiter fort. Auch in der Kernverwaltung<sup>9</sup> fand eine deutliche Reduzierung statt. Ihr Anteil am Kernhaushalt betrug 2004 rd. 52,4 %.

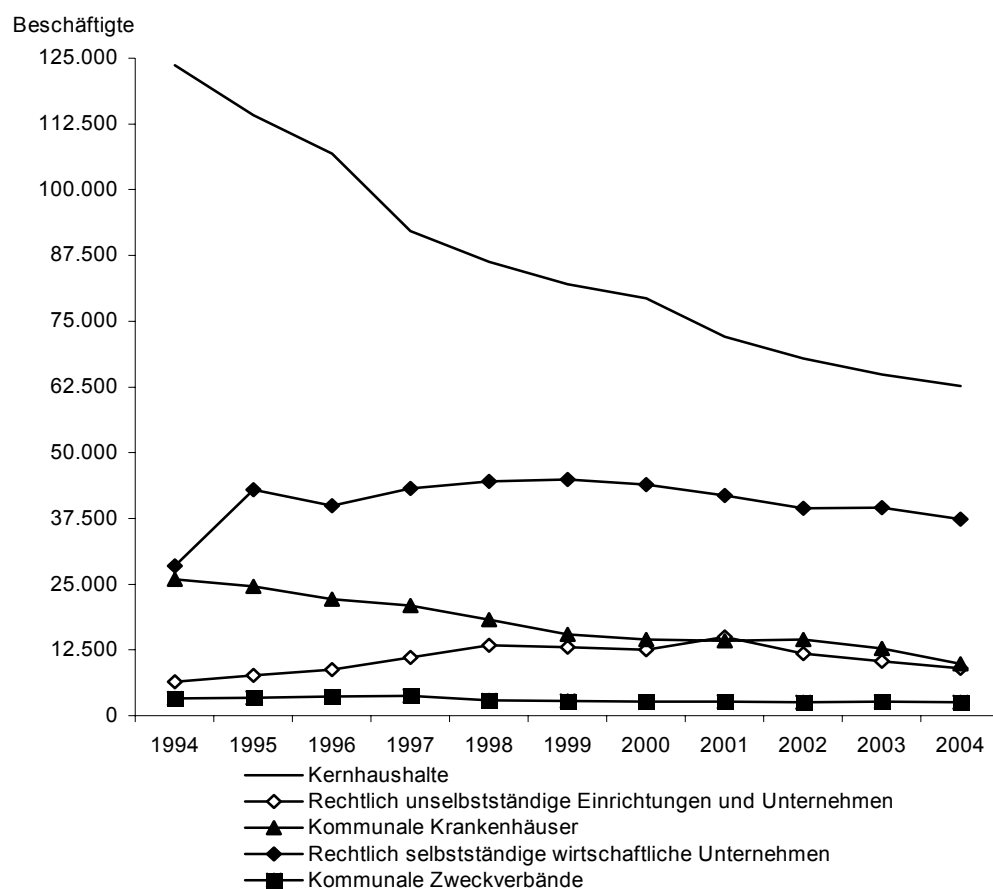
Zusätzlich zum Abbau von Stellen wirkte sich der Abschluss von Bezirkstarifverträgen mit einer Senkung der regelmäßigen wöchentlichen Arbeitszeit auf den in Vollzeitkräften gemessenen Personalbestand aus.

Viele rechtlich unselbstständige Krankenhäuser wurden in wirtschaftliche Unternehmen überführt, sodass der Personalrückgang von 23 % im Jahr 2004 vorwiegend einen statistischen Effekt darstellt.

Auch die rechtlich selbstständigen wirtschaftlichen Unternehmen reduzierten ihren Personalbestand.

<sup>9</sup> Teil des Kernhaushaltes. Die Mitarbeiter arbeiten in der originären Verwaltung der Kommune und nicht z. B. im Kindergarten oder im Bauhof.

**Abbildung 1: Entwicklung der Beschäftigtenzahlen seit 1994**



## 2.2 Personalausgaben im Kernhaushalt

**Tabelle 2: Gegenüberstellung von Beschäftigungsentwicklung und Personalausgaben<sup>10</sup> 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	2.132	492,0	32.871
2004	62.717	14,6	2.065	479,4	32.920

<sup>10</sup> Personalausgaben bis 2003 lt. Jahresrechnungsstatistik der Gemeinden und Gemeindeverbände; 2004 Kassenstatistik der Gemeinden und Gemeindeverbände.

Nach einem hauptsächlich durch Sondereffekte bedingten Anstieg in den zwei Vorjahren sanken die Personalausgaben 2004 wieder. Für jeden Beschäftigten des Kernhaushaltes wurden dafür fast 33.000 € aufgewandt.

## 2.3 Vergleich mit anderen Bundesländern

Im Vergleich mit den anderen neuen Bundesländern wiesen die sächsischen Kommunen in den Kernhaushalten und bei den rechtlich selbstständigen wirtschaftlichen Unternehmen den geringsten Personalbestand aus. Trotz starker Reduzierungen zeigt sich aber gegenüber den alten Bundesländern in nahezu allen Bereichen eine erhöhte Personalausstattung.

**Tabelle 3: Personalbestand einzelner Bundesländer in den verschiedenen kommunalen Bereichen 2003<sup>11</sup>**

	Kernhaushalte	Rechtlich selbstständige Einrichtungen und Unternehmen VK je 1.000 EW	Rechtlich selbstständige Krankenhäuser	Zweckverbände	Rechtlich selbstständige wirtschaftliche Unternehmen Beschäftigte je 1.000 EW
Sachsen	12,9	2,1	2,7	0,6	6,4
Thüringen	13,0	0,9	0,6	0,9	7,4
Sachsen-Anhalt	17,1	1,3	3,7	0,6	8,4
Brandenburg	14,7	0,7	0,9	0,7	8,3
Mecklenburg-Vorpommern	13,7	1,0	2,8	0,6	6,7
<b>Neue Länder</b>	<b>14,2</b>	<b>1,3</b>	<b>2,2</b>	<b>0,6</b>	<b>7,4</b>
Niedersachsen	10,9	1,2	2,6	0,5	3,7
Rheinland-Pfalz	10,7	1,5	0,5	0,4	4,1
Schleswig-Holstein	10,9	1,2	1,7	0,9	3,7
<b>Finanzschwache alte Länder</b>	<b>10,9</b>	<b>1,3</b>	<b>1,8</b>	<b>0,6</b>	<b>3,8</b>
<b>Alte Länder</b>	<b>11,4</b>	<b>1,3</b>	<b>2,6</b>	<b>0,8</b>	<b>3,5</b>

Auch die Kommunen der anderen Bundesländer haben in den vergangenen Jahren ihren Personalbestand reduziert. Dies erhöht die Schwierigkeit der sächsischen Kommunen, den Abstand zu den Vergleichswerten der alten Bundesländer zu verringern.

Bei Vergleichen muss berücksichtigt werden, dass die Aufgabenzuordnung

- innerhalb der Beschäftigungsbereiche einschließlich der selbstständigen wirtschaftlichen Unternehmen,
- innerhalb der Gebietskörperschaften,<sup>12</sup>
- zwischen Landes- und kommunaler Ebene

und die wöchentliche Arbeitszeit in den einzelnen Bundesländern unterschiedlich gestaltet sein können.

<sup>11</sup> Rechtlich selbstständige wirtschaftliche Unternehmen zum Zwecke der Vergleichbarkeit ohne mittelbare öffentliche Beteiligung und sonstige gemischte Beteiligung.

<sup>12</sup> In Sachsen können die Verwaltungsverbände aufgrund der sehr geringen Beschäftigtenzahl (Anteil von weniger als 0,5 % der Beschäftigten im Beschäftigungsbereich 21) vernachlässigt werden. In anderen Bundesländern wird dort teilweise deutlich mehr Personal beschäftigt.

Die Aussagekraft eines Vergleiches mit den alten Bundesländern wird bei den Kernhaushalten, aber auch bei den rechtlich unselbstständigen Einrichtungen, zusätzlich durch die stark differierende Anzahl von Beschäftigten in ABM<sup>13</sup> und in Kindertagesstätten<sup>14</sup> beeinträchtigt. Wegen der tatsächlichen Bedeutung der ABM und der immer noch vorhandenen Unterschiede in Organisation und Umfang der Kinderbetreuung hat der SRH bei der nachfolgenden Darstellung dieser Bereiche eine differenzierte Betrachtung vorgenommen.<sup>15</sup>

**Tabelle 4: Personalbestand einzelner Bundesländer ohne Beschäftigte in ABM und in Kindertagesstätten 2003, Sachsen 2004 zum Vergleich**

	Kernhaushalte			Rechtlich unselbstständige Einrichtungen und Unternehmen		
	Beschäftigte in ABM	Beschäftigte in Kindertagesstätten	Summe ohne Beschäftigte in ABM und in Kindertagesstätten	Beschäftigte in ABM	Beschäftigte in Kindertagesstätten	Summe ohne Beschäftigte in ABM und in Kindertagesstätten
	VK je 1.000 EW					
Sachsen	1,18	1,53	10,22	0,12	0,32	1,65
Thüringen	0,74	1,45	10,85	0,00	-	0,94
Sachsen-Anhalt	0,52	3,09	13,44	0,01	0,04	1,23
Brandenburg	0,29	2,63	11,83	0,00	0,13	0,53
Mecklenburg-Vorpommern	0,33	1,13	12,21	0,02	-	1,01
<b>Neue Länder</b>	<b>0,70</b>	<b>1,96</b>	<b>11,50</b>	<b>0,04</b>	<b>0,13</b>	<b>1,16</b>
Niedersachsen	0,18	0,95	9,80	0,02	0,00	1,19
Rheinland-Pfalz	0,05	1,59	9,05	0,00	-	1,50
Schleswig-Holstein	0,03	0,77	10,07	0,02	0,01	1,22
<b>Finanzschwache alte Länder</b>	<b>0,12</b>	<b>1,09</b>	<b>9,65</b>	<b>0,01</b>	<b>0,00</b>	<b>1,28</b>
<b>Alte Länder</b>	<b>0,08</b>	<b>1,21</b>	<b>10,11</b>	<b>0,01</b>	<b>0,01</b>	<b>1,26</b>
zum Vergleich: Sachsen 2004	1,10	1,57	9,74	0,06	0,29	1,44

Vor allem in den Kernhaushalten ist es den sächsischen Kommunen (10,22 VK je 1.000 EW) bereits weitestgehend gelungen, Anschluss an die Werte der alten Bundesländer (10,11 VK je 1.000 EW) zu finden. Ein separater Vergleich mit den finanzschwachen alten Bundesländern zeigt jedoch weiteren Konsolidierungsbedarf in Sachsen.

Die stark differierenden Werte der einzelnen Bundesländer im Bereich der rechtlich unselbstständigen Krankenhäuser sind vor allem Ausdruck unterschiedlicher Organisation. Sächsische Krankenhäuser in kommunaler Trägerschaft werden als Eigenbetrieb oder GmbH geführt. Von den 2003 bestehenden zwölf Eigenbetrieben wurden sieben bis Mitte 2005 in private Rechtsform überführt. Bereits 2004 sank die Anzahl der Mitar-

<sup>13</sup> ABM gelten grundsätzlich nur dann als förderungsfähig, wenn es sich um zusätzlich zu verrichtende Arbeiten handelt. Die Personalkosten dieser Mitarbeiter werden überwiegend von der Bundesagentur für Arbeit getragen. Ein Personalabbau wäre nur mit sehr geringen Einsparungen verbunden.

<sup>14</sup> Die alten Bundesländer insgesamt verfügen nur über ein weniger stark ausgebautes Netz an Kindertagesstätten, die zusätzlich stärker von privaten Dritten betrieben werden. Statt Personalausgaben entstehen den Kommunen dann Ausgaben für Zuschüsse.

<sup>15</sup> Zum Ausschluss des Personals in ABM bei Berechnungen vgl. auch VwV Kommunale Haushaltswirtschaft vom 27.05.2004, Pkt. I.2.cc; zum Ausschluss des Personals in Kindertagesstätten vgl. H. Seitz, Demographischer Wandel in Sachsen: Teilprojekt Analyse der Auswirkungen des Bevölkerungsrückgangs auf die Ausgaben und Einnahmen des Freistaates Sachsen und seiner Kommunen, Europa-Universität Viadrina Frankfurt/Oder, 2004, S. 88.

beiter in rechtlich unselbstständigen Krankenhäusern auf 2,1 VK je 1.000 EW und damit fast auf das Niveau der finanzschwachen alten Bundesländer.

Auch in anderen Bereichen machen die Kommunen zunehmend von der Möglichkeit Gebrauch, Eigenbetriebe in rechtlich selbstständige wirtschaftliche Unternehmen unter kommunaler Trägerschaft umzuwandeln. Folglich muss bei sachgerechter Einschätzung des Personalbestandes für die kommunale Aufgabenerfüllung dieses Personal in die Gesamtbetrachtungen einbezogen werden: Hier zeigten sich gegenüber den alten Bundesländern stark erhöhte Werte der sächsischen Kommunen, die auf einen höheren Grad der Privatisierung<sup>16</sup> kommunaler Aufgaben schließen lassen. Das Problem eines Personalüberhangs hat sich damit zumindest teilweise aus den Kernhaushalten und den rechtlich unselbstständigen Einrichtungen und Unternehmen auf die rechtlich selbstständigen wirtschaftlichen Unternehmen verlagert. Es offenbart in Zusammenhang mit dem hohen Schuldenstand der wirtschaftlichen Unternehmen in Sachsen<sup>17</sup>, besonders im Bereich der Wohnungswirtschaft, einen deutlichen Konsolidierungsbedarf.

Löhne und Gehälter im Tarifbereich der Wohnungswirtschaft Ostdeutschland liegen, bei geringerer wöchentlicher Arbeitszeit, deutlich über denen des BAT-O und bewirken hohe Personaldurchschnittskosten.

### **3 Einzelbetrachtungen nach Gebietskörperschaften**

#### **3.1 Kernhaushalte (Beschäftigungsbereich 21)**

Im Vergleich mit den alten Bundesländern wiesen die Kreisfreien Städte niedrigere und die kreisangehörigen Gemeinden und Landkreise höhere Personalbestände in den Kernhaushalten (Gesamt) aus.

---

<sup>16</sup> Privatisierung in Unternehmen, an denen die Gemeinden unmittelbar oder mittelbar mit mehr als 50 % des Nennkapitals, des Stimmrechts oder der Sondervermögen beteiligt ist.

<sup>17</sup> Vgl. Jahresbericht 2005 des SRH, Beitrag Nr. 39, S. 340 ff.

**Tabelle 5: Personalbestand der Kernhaushalte nach Gebietskörperschaften 2003**

	Gesamt			Ohne Beschäftigte in ABM und in Kindertagesstätten		
	Kreisfreie Städte	Kreisangehörige Gemeinden	Landkreise VK je 1.000 EW	Kreisfreie Städte	Kreisangehörige Gemeinden	Landkreise
Sachsen	13,75	8,95	3,42	12,22	5,67	3,36
Thüringen	13,26	7,18	4,80	11,97	4,87	4,73
Sachsen-Anhalt	18,55	9,04	5,45	15,14	5,72	5,38
Brandenburg	15,02	7,76	4,95	14,31	4,88	4,92
Mecklenburg- Vorpommern	15,82	5,99	4,80	15,11	4,29	4,79
<b>Neue Länder</b>	<b>14,86</b>	<b>8,03</b>	<b>4,57</b>	<b>13,29</b>	<b>5,20</b>	<b>4,52</b>
Niedersachsen	12,53	6,69	2,95	11,68	5,69	2,91
Rheinland-Pfalz	13,80	3,93	2,21	12,19	2,51	2,20
Schleswig-Holstein	16,95	5,55	2,50	15,54	4,95	2,49
<b>Finanzschwache alte Länder</b>	<b>14,04</b>	<b>5,80</b>	<b>2,68</b>	<b>12,77</b>	<b>4,77</b>	<b>2,66</b>
<i>davon Sachsen im Vergleich in Prozent</i>	<i>98,0 %</i>	<i>154,4 %</i>	<i>127,3 %</i>	<i>95,7 %</i>	<i>119,1 %</i>	<i>126,4 %</i>
<b>Alte Länder</b>	<b>14,12</b>	<b>7,34</b>	<b>2,38</b>	<b>12,59</b>	<b>6,20</b>	<b>2,36</b>
<i>davon Sachsen im Vergleich in Prozent</i>	<i>97,4 %</i>	<i>121,9 %</i>	<i>143,8 %</i>	<i>97,1 %</i>	<i>91,5 %</i>	<i>142,4 %</i>

Die Abgrenzung der Mitarbeiter in ABM und Kindertagesstätten wirkt sich signifikant auf die Personalbestände der Kreisfreien Städte und vor allem der kreisangehörigen Gemeinden aus, sodass auch die kreisangehörigen Gemeinden über geringere Personalbestände als die alten Bundesländer verfügten. Der Personalbestand der Landkreise lag 2003 dagegen immer noch deutlich darüber. Trotz eines zwischenzeitlich erfolgten weiteren Personalabbaus<sup>18</sup>, ist hier innerhalb der Kernhaushalte - auch unter Berücksichtigung evtl. vorhandener unterschiedlicher Aufgabenzuordnungen zwischen Landes- und kommunaler Ebene sowie innerhalb der kommunalen Gebietskörperschaften - ein großer Nachholbedarf erkennbar.

<sup>18</sup> Nach Angaben des Statistischen Landesamtes innerhalb des letzten Jahres um 7,1 %.

### 3.2 Rechtlich unselbstständige Einrichtungen und Unternehmen mit Sonderrechnung (Beschäftigungsbereich 22)

**Tabelle 6: Personalbestand der rechtlich unselbstständigen Einrichtungen und Unternehmen nach Gebietskörperschaften 2003**

	Gesamt			Ohne Beschäftigte in ABM und in Kindertagesstätten		
	Kreisfreie Städte	Kreisangehörige Gemeinden	Landkreise	Kreisfreie Städte	Kreisangehörige Gemeinden	Landkreise
	VK je 1.000 EW					
Sachsen	4,34	0,39	0,50	3,30	0,32	0,46
Thüringen	2,60	0,22	0,20	2,60	0,22	0,20
Sachsen-Anhalt	3,22	0,53	0,21	3,17	0,48	0,21
Brandenburg	1,31	0,37	0,18	1,25	0,22	0,18
Mecklenburg-Vorpommern	1,51	0,82	-	1,50	0,80	-
<b>Neue Länder</b>	<b>3,14</b>	<b>0,44</b>	<b>0,26</b>	<b>2,68</b>	<b>0,38</b>	<b>0,25</b>
Niedersachsen	1,52	0,55	0,60	1,50	0,54	0,59
Rheinland-Pfalz	2,71	0,29	0,20	2,70	0,29	0,19
Schleswig-Holstein	1,49	1,10	0,08	1,38	1,09	0,08
<b>Finanzschwache alte Länder</b>	<b>1,97</b>	<b>0,58</b>	<b>0,40</b>	<b>1,93</b>	<b>0,58</b>	<b>0,40</b>
<i>davon Sachsen im Vergleich in Prozent</i>	220,6 %	66,3 %	125,2 %	170,5 %	55,1 %	116,5 %
<b>Alte Länder</b>	<b>2,23</b>	<b>0,64</b>	<b>0,20</b>	<b>2,18</b>	<b>0,63</b>	<b>0,20</b>
<i>davon Sachsen im Vergleich in Prozent</i>	195,1 %	60,8 %	247,4 %	151,2 %	50,4 %	229,0 %

Im Bereich der rechtlich unselbstständigen Einrichtungen und Unternehmen beschäftigten die kreisangehörigen Gemeinden im Vergleich zu den alten Bundesländern nur halb soviel Mitarbeiter. Dagegen lag der Personalbestand bei den Kreisfreien Städten und Landkreisen z. T. weit über dem Durchschnitt sowohl der alten als auch der neuen Bundesländer.

Ein länderübergreifender Vergleich der Gebietskörperschaften zeigt, dass generell Kreisfreie Städte in diesem Bereich deutlich mehr Personal besitzen als kreisangehörige Gemeinden und Landkreise.

### 3.3 Rechtlich selbstständige wirtschaftliche Unternehmen

Es werden alle Gesellschaften statistisch erfasst, bei denen eine mehr als 50 %ige kommunale Beteiligung am Nennkapital oder Stimmrecht vorliegt. Eine Zuordnung zu den einzelnen Gebietskörperschaften, wie in Tabelle 7 ausgewiesen, gestaltet sich u. a. aufgrund gemischter Beteiligungen jedoch oftmals schwierig und ist nur bei rund zwei Drittel<sup>19</sup> der in Unternehmen Beschäftigten möglich.

<sup>19</sup> Der Wert wurde nur für Sachsen ermittelt.

**Tabelle 7: Personalbestand der rechtlich selbstständigen wirtschaftlichen Unternehmen<sup>20</sup> auf der Ebene der Gebietskörperschaften 2003**

	Kreisfreie Städte	Kreisangehörige Gemeinden	Landkreise
	Beschäftigte je 1.000 EW		
Sachsen	7,49	3,46	1,71
Thüringen	7,89	2,67	1,49
Sachsen-Anhalt	11,78	3,32	0,50
Brandenburg	11,92	3,92	2,12
Mecklenburg-Vorpommern	8,11	2,61	1,49
<b>Neue Länder</b>	<b>8,79</b>	<b>3,29</b>	<b>1,50</b>
Niedersachsen	8,58	1,27	0,96
Rheinland-Pfalz	9,03	0,83	0,32
Schleswig-Holstein	8,63	1,45	0,91
<b>Finanzschwache alte Länder</b>	<b>8,76</b>	<b>1,19</b>	<b>0,79</b>
<i>davon Sachsen im Vergleich in Prozent</i>	<i>85,4 %</i>	<i>290,3 %</i>	<i>216,6 %</i>
<b>Alte Länder</b>	<b>5,63</b>	<b>1,17</b>	<b>0,93</b>
<i>davon Sachsen im Vergleich in Prozent</i>	<i>132,9 %</i>	<i>296,0 %</i>	<i>184,5 %</i>

Im Vergleich mit den alten Bundesländern hatten vor allem die kreisangehörigen Gemeinden und die Landkreise einen erhöhten Personalbestand in wirtschaftlichen Unternehmen.

#### 4 Vergleich der sächsischen Landkreise

Beim Vergleich mit den alten Bundesländern traten in Sachsen vor allem bei den Verwaltungen der Landkreise erhöhte Personalbestände auf. Die kreisangehörigen Gemeinden reduzierten ihren Personalbestand im Kernhaushalt von 1992 bis 2004 auf 32,9 %, die Landkreise auf 39,1 %.<sup>21</sup>

Die Landkreisverwaltungen verfügten in den Kernverwaltungen über einen Personalbestand von 2,0 VK je 1.000 EW (Landkreis Bautzen) bis 3,2 VK je 1.000 EW (Landkreis Torgau-Oschatz).

Beim Personalbestand der Kernhaushalte lagen die Landkreise Delitzsch und Aueschwarzenberg mit 2,6 bzw. 2,7 VK je 1.000 EW bereits im Bereich der finanzschwachen alten Länder (vgl. Tabelle 5).

Auch der Personalbestand der rechtlich unselbstständigen wirtschaftlichen Unternehmen wies große Unterschiede auf. Während einige Landkreise keine solchen Einrichtungen betrieben, lag der Personalbestand in anderen Landkreisen bei bis zu 1,6 VK je 1.000 EW.

<sup>20</sup> Beschäftigte in rechtlich selbstständigen Einrichtungen in privater Rechtsform mit überwiegend unmittelbarer öffentlicher Beteiligung (mehr als 50 % ausschließlich kommunale Beteiligung); ohne gemischte Beteiligung von Gemeinden und Gemeindeverbänden.

<sup>21</sup> Aufgrund der Gebietsreformen in den Neunzigerjahren und des damit verbundenen Übergangs von Personal und Einwohnern aus dem kreisangehörigen in den kreisfreien Raum ist ein abschließender Vergleich auf der Basis der absoluten Zahlen unter Einbeziehung der Kreisfreien Städte nicht korrekt.



**Tabelle 8: Vergleich der Personalausstattung in den Verwaltungen der sächsischen Landkreise 2004**

	Kernverwaltung	Kernhaushalt	rechtlich unselbstständige wirtschaftliche Unternehmen	kommunale Krankenhäuser
	VK je 1.000 EW			
Landkreis Annaberg	2,5	3,2	-	-
Landkreis Chemnitzer Land	2,3	2,9	0,2	-
Landkreis Freiberg	2,5	3,0	0,7	-
Vogtlandkreis	2,9	3,3	0,5	2,3
Mittlerer Erzgebirgskreis	3,1	4,4	1,6	6,5
Landkreis Mittweida	2,7	3,4	0,5	-
Landkreis Stollberg	2,5	3,3	0,5	-
Landkreis Aue-Schwarzenberg	2,4	2,7	0,6	-
Landkreis Zwickauer Land	2,3	3,0	0,4	-
Landkreis Bautzen	2,0	3,0	1,1	-
Landkreis Meißen	2,1	2,8	0,1	-
Niederschlesischer Oberlausitzkreis	2,9	4,0	0,1	2,9
Landkreis Riesa-Großenhain	2,8	3,6	0,4	8,0
Landkreis Löbau-Zittau	2,6	2,9	-	4,7
Landkreis Sächsische Schweiz	2,6	3,2	1,3	-
Weißeritzkreis	2,4	3,2	-	-
Landkreis Kamenz	2,4	3,7	-	-
Landkreis Delitzsch	2,3	2,6	0,6	-
Landkreis Döbeln	2,5	3,3	0,3	-
Landkreis Leipziger Land	2,4	2,9	0,2	-
Muldentalkreis	2,7	3,1	0,4	-
Landkreis Torgau-Oschatz	3,2	3,9	0,5	-

Anmerkung: Die drei jeweils höchsten Werte sind grau unterlegt.

Durch das Vierte Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt und die damit u. a. einhergehende Bildung von Arbeitsgemeinschaften mit der Bundesagentur für Arbeit treten ab 2005 starke Veränderungen im Personalbesatz der Landkreise auf. Einer Reihe von Landkreisbeschäftigten wurden innerhalb der Arbeitsgemeinschaften Aufgaben der Bundesagentur für Arbeit übertragen, ihre Personalkosten erstattet der Bund. Diese faktische Ausgliederung von Beschäftigten nutzen die Landkreise, um in erheblichem Umfang Personalüberhänge abzubauen.

## 5 Demographische Entwicklung

### 5.1 Bevölkerungsrückgang

Nach den Prognosen des Statistischen Landesamtes sinkt bis zum Jahr 2020 die Einwohnerzahl im Freistaat um etwa 15 %<sup>22</sup>. Die Realeinnahmen<sup>23</sup> der Kommunen des Freistaates werden in etwa gleichem Umfang zurückgehen.<sup>24</sup> Steigende Personalausgaben bei sinkender Einwohnerzahl sind grundsätzlich nicht finanzierbar und würden zu

<sup>22</sup> Nach der regionalisierten Bevölkerungsprognose für den Freistaat Sachsen bis 2020 wird ein Bevölkerungsrückgang von 13,7 % (Variante 1) bzw. 15,9 % (Variante 2) gegenüber 2001 erwartet. Im Weiteren wird mit Variante 2 gerechnet.

<sup>23</sup> Reale Gesamteinnahmen, Istwerte ohne Fluteffekte.

<sup>24</sup> Vgl. H. Seitz, Demographischer Wandel in Sachsen: Teilprojekt Analyse der Auswirkungen des Bevölkerungsrückgangs auf die Ausgaben und Einnahmen des Freistaates Sachsen und seiner Kommunen, Europa-Universität Viadrina Frankfurt/Oder, 2004, S. 87.

einer erheblichen Reduzierung des kommunalpolitischen Handlungsspielraumes führen. Selbst wenn die gegenwärtige Personalausstattung im Verhältnis zur Einwohnerzahl beibehalten werden sollte, muss in allen Beschäftigungsbereichen und bei den wirtschaftlichen Unternehmen entsprechend Personal abgebaut werden.

## **5.2** Binnenmigration

Der Bevölkerungsrückgang erfolgt innerhalb des Freistaates nicht gleichmäßig. Während bei den Kreisfreien Städten Dresden und Leipzig kaum mit einem Bevölkerungsrückgang zu rechnen ist, verlieren verstädterte und ländliche Räume umso stärker an Einwohnern; so z. B. die Kreisfreie Stadt Hoyerswerda bis zu 40 % und der Niederschlesische Oberlausitzkreis bis zu 24 %. Eine proportionale Rückführung des Personalbestandes in den öffentlichen Verwaltungen würde allein für den Niederschlesischen Oberlausitzkreis von 2004 bis zum Jahr 2020 einen Personalabbau von insgesamt rd. 300 VK in den Kernhaushalten<sup>25</sup> bedeuten. Entsprechende Reduzierungen sind auch in den anderen Beschäftigungsbereichen und bei den wirtschaftlichen Unternehmen notwendig.

## **5.3** Alterungsprozess

Zusätzlich zu den Effekten, die durch Bevölkerungsrückgang zusammen mit der regionalen Umverteilung auftreten, hat auch die zunehmende Alterung der Bevölkerung Auswirkungen auf den Personalbestand der Kommunen. So wird für die Gruppe der unter 15-jährigen ein Rückgang von bis zu 23 % prognostiziert, während die Anzahl der über 65-jährigen in ähnlichem Umfang zunimmt.<sup>26</sup> Insbesondere der Bedarf an Mitarbeitern in Einrichtungen der Jugendhilfe wird sich damit zusätzlich verringern, ein Personalmehrbedarf kann z. B. bei sozialen Einrichtungen für ältere und pflegebedürftige Menschen auftreten.

## **5.4** Auswirkungen des Alterungsprozesses auf den Personalbestand der Kommunen

Rund 40 % der Beschäftigten in den Kernhaushalten der Kommunen sind mindestens 50 Jahre alt. Bis zum Jahr 2020 werden diese Mitarbeiter aus dem Arbeitsprozess ausgeschieden sein. Dies erleichtert den Kommunen die sozialverträgliche Rückführung ihrer Personalüberhänge. Der zwangsläufige Verzicht auf Neueinstellungen führt jedoch zu einem stetigen Anstieg des Altersdurchschnittes, einer unausgewogenen Personalszusammensetzung und birgt die Gefahr zurückgehender Innovationsfähigkeit und Flexibilität der Verwaltung.

## **6** Folgerungen

Der Personalbestand der Kommunen wird in den nächsten Jahren starken Veränderungen unterworfen sein. Anpassungszwänge an die alten Bundesländer und Bevölkerungsrückgang zwingen zu weiterem Personalabbau und behindern die Einstellung junger, gut ausgebildeter Mitarbeiter erheblich. Vor allem kleinen Kommunen wird die Umsetzung der §§ 61, 62 SächsGemO erschwert, die für die Stelle des Fachbediensteten für das Finanzwesen ein entsprechendes Qualifikationsniveau und für einen weiteren

---

<sup>25</sup> Städte, Gemeinden und Landkreis.

<sup>26</sup> Vgl. Regionalisierte Bevölkerungsprognose für den Freistaat Sachsen bis 2020, Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen, Juni 2003, S. 50.

Beschäftigten eine Ausbildung mindestens auf der Ebene des gehobenen Verwaltungsdienstes<sup>27</sup> fordern.

In den wirtschaftlichen Unternehmen ist der Personalanpassungsbedarf besonders hoch. Auch aus diesem Grund begrüßt der SRH das Urteil des Verfassungsgerichtshofes des Freistaates Sachsen vom 20.05.2005 zum Normenkontrollantrag gegen die Bestimmungen der SächsGemO. Kommunale Steuerung und rechtsaufsichtliche Einflussnahme stehen nun nicht mehr im Missverhältnis zur finanzwirksamen Bedeutung der unternehmerischen Aktivitäten der Kommunen und können stärker als bisher ganzheitlich erfolgen.

Der SRH wird auch künftig hinsichtlich eines effektiven Personalbestandes beratend tätig sein. In seiner Überarbeitung der Beratenden Äußerung „Organisationsmodell für Gemeinden mit 5.000 bis 10.000 Einwohnern“ gibt er erneut Hinweise und Empfehlungen zur Organisation und zum Personalbestand in den Kernverwaltungen dieser Gemeinden. Handlungsempfehlungen in Bezug auf die rechtlich unselbstständigen Einrichtungen und Unternehmen erhalten die Kommunen in der Beratenden Äußerung „Kommunale Eigenbetriebe“.

---

<sup>27</sup> Dies gilt nicht, wenn der Bürgermeister diese Befähigung besitzt.

**Die Verschuldung der sächsischen Kommunen muss weiter gesenkt werden. Nur für die nachhaltige strukturelle Grundversorgung dürfen ausnahmsweise neue Kredite aufgenommen werden.**

**Im Bereich der Wohnungsbauförderung und Wohnungsfürsorge war der Schuldenstand nach wie vor besonders hoch. Für die Kommunen als Eigentümer von Wohnungsunternehmen bestehen erhebliche Risiken.**

## 1 Vorbemerkungen

Die Angaben zur Verschuldung der öffentlichen Haushalte und ihrer öffentlich bestimmten Fonds, Einrichtungen, Betriebe und Unternehmen<sup>1</sup> basieren, sofern nicht anders angegeben, auf den Werten der Schuldenstatistik zum 31.12. des jeweiligen Jahres.<sup>2</sup> Dieser Statistik liegen der Gebietsstand vom 01.01. des Folgejahres und der EW-Stand vom 30.06. des jeweiligen Jahres zugrunde. Bedeutende Schuldenpositionen der sächsischen Kommunen wurden denen ausgewählter Flächenländer gegenübergestellt.

---

<sup>1</sup> 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. Krankenhäuser können in unterschiedlichen Rechtsformen geführt werden.

<sup>2</sup> Bei einem Teil der Übersichten entstehen durch Rundungen Differenzen in den Salden.

## 2 Gesamtbetrachtung

**Übersicht 1: Schuldenstände der Kommunen<sup>3</sup>, der Zweckverbände mit kameralistischer Buchführung sowie der öffentlich bestimmten Fonds, Einrichtungen, Betriebe und Unternehmen<sup>4</sup> 2004 und im Vergleich zum Vorjahr**

	2003	2004	Veränderung gegen- über dem Vorjahr		2003	2004
	Mio. €		Mio. €	%	€/EW	
<b>öffentliche Haushalte</b>						
- Kommunen	5.209	5.194	-15	-0,3	1.202	1.206
- Zweckverbände mit kameralistischem Rechnungswesen	436	409	-27	-6,2	100	95
<b>öffentlich bestimmte Fonds, Einrichtungen, Betriebe und Unternehmen der Kommunen</b>						
- Zweckverbände mit kaufmännischem Rechnungswesen	1.249	1.238	-12	-0,9	288	287
- Eigenbetriebe	549	532	-17	-3,0	127	124
- Eigengesellschaften <sup>5</sup>	7.113	7.182	69	1,0	1.641	1.668
- Krankenhäuser <sup>6</sup>	32	49	17	54,5	7	11
- Beteiligungsgesellschaften <sup>7</sup>	2.632	2.064	-568	-21,6	607	479

Während die kommunalen Haushalte, Zweckverbände und Eigenbetriebe<sup>8</sup> eine geringere Schuldenbelastung als im Vorjahr auswiesen, stiegen die Kreditverpflichtungen bei den Krankenhäusern und Eigengesellschaften an.

Die Beteiligungsgesellschaften<sup>9</sup> verringerten ihre Verschuldung deutlich (vgl. dazu Pkt. 4.1).

**Übersicht 2: Weitere Belastungen der kommunalen Haushalte 2004 und im Vergleich zum Vorjahr**

	2003	2004	Veränderung gegenüber dem Vorjahr		2003	2004
	Mio. €		Mio. €	%	€/EW	
Kreditähnliche Rechtsgeschäfte	198	140	-58	-29,2	45,8	32,6
Innere Darlehen	124	121	-4	-2,9	28,7	28,0
Kassenverstärkungskredite	216	107	-110	-50,6	49,9	24,8
Bürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungen (Haftungssumme)	1.371	1.109	-261	-19,1	316,2	257,6
Zinsen <sup>10</sup>	266	254	-11	-4,3	61,3	59,1

<sup>3</sup> Kreditmarktschulden im engeren Sinne und Schulden bei öffentlichen Haushalten.

<sup>4</sup> Einschließlich Schulden beim eigenen Träger/Gesellschafter.

<sup>5</sup> Mittelbare und unmittelbare Eigengesellschaften.

<sup>6</sup> Nur als Eigenbetrieb oder Eigengesellschaft geführte Krankenhäuser.

<sup>7</sup> Das Statistische Landesamt hat die Höhe der Verschuldung bei den Beteiligungsgesellschaften 2003 korrigiert.

<sup>8</sup> Eigenbetriebe einschließlich des sonstigen Sondervermögens mit Sonderrechnung in rechtlich unselbstständiger Form.

<sup>9</sup> Mehr als ein Gesellschafter/Träger, mehr als 50 % kommunale Beteiligung.

<sup>10</sup> Zinsausgaben nach Angaben der Kassenstatistik der Gemeinden und Gemeindeverbände; ohne Zinsen für innere Darlehen.

In allen betrachteten Bereichen haben sich 2004 die Belastungen reduziert. Besonders auffällig ist die gesunkene Höhe der Kassenverstärkungskredite, die in den vorhergehenden Jahren einen teilweise starken Anstieg verzeichneten (vgl. Pkt. 3.3 und 3.4.2).

Mit 680,8 Mio. € wies die Stadt Leipzig die mit deutlichem Abstand höchste Haftungssumme aus Bürgschaften, Garantien und sonstigen Gewährleistungen aus. Überwiegend wurden damit Kredite der Leipziger Wohnungs- und Baugesellschaft mbH gesichert.

Die Gemeinden Thermalbad Wiesenbad (6.016 €/EW), Machern (3.239 €/EW) und Syrau (3.035 €/EW) waren je EW mit den höchsten Haftungssummen aus Bürgschaften, Garantien und sonstigen Gewährleistungen belastet.

### 3 Schulden der kommunalen Haushalte

#### 3.1 Entwicklung

**Übersicht 3: Entwicklung der Schulden und der Schuldendienstbelastungsquote<sup>11</sup>**

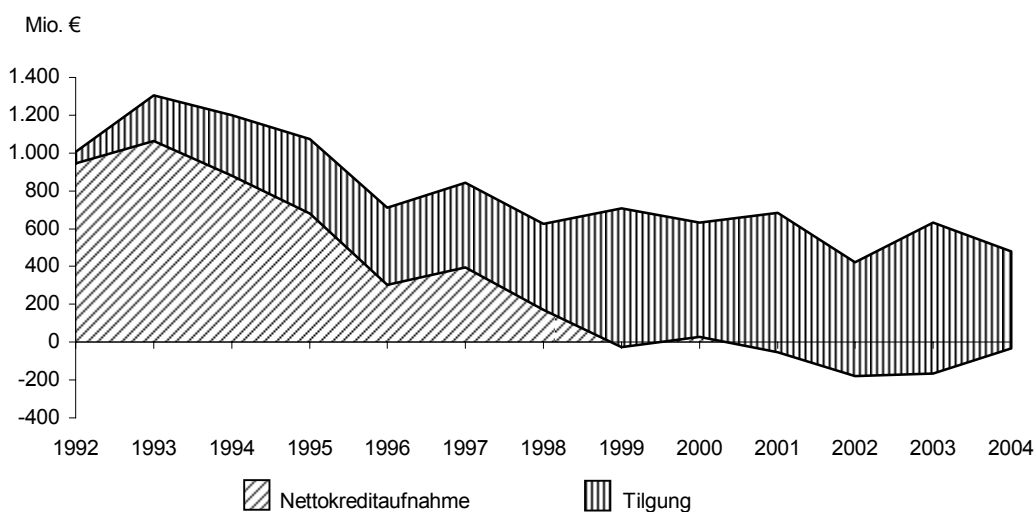
	Schuldenstand	Veränderung gegenüber dem Vorjahr	Schuldenstand	Veränderung gegenüber dem Vorjahr	Schuldendienstbelastungsquote
	Mio. €	%	€/EW	%	%
1992	2.115		453		1,6
1993	3.071	45,2	664	46,5	2,7
1994	4.336	41,2	943	42,1	3,7
1995	4.778	10,2	1.044	10,7	4,4
1996	5.062	5,9	1.111	6,4	5,9
1997	5.434	7,4	1.198	7,8	6,2
1998	5.571	2,5	1.236	3,2	7,3
1999	5.520	-0,9	1.233	-0,2	8,6
2000	5.580	1,1	1.256	1,8	7,8
2001	5.531	-0,9	1.255	0,0	8,5
2002	5.354	-3,2	1.226	-2,3	7,4
2003	5.209	-2,7	1.202	-2,0	8,7
2004	5.194	-0,3	1.206	0,3	6,6

Die Verschuldung ist in absoluter Höhe seit 2001 rückläufig. Der einwohnerbezogene Schuldenstand verringerte sich im gleichen Zeitraum aufgrund der demographischen Entwicklung weniger stark, 2004 stieg er sogar leicht an.

Die Schuldendienstbelastungsquote sank aufgrund rückläufiger Zins- und Tilgungsausgaben bei gestiegenen Gesamteinnahmen auf den niedrigsten Stand seit 1998.

<sup>11</sup> 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 2003, Kassenstatistik der Gemeinden und Gemeindeverbände 2004.

#### Übersicht 4: Entwicklung der Bruttokreditaufnahme



Sowohl die Bruttokreditaufnahme als auch die Tilgung<sup>12</sup> waren im Jahr 2004 gegenüber dem Vorjahr rückläufig. Da die Kredittilgung höher lag als die Kreditaufnahme, ergab sich eine Nettoentschuldung.

### 3.2 Verschuldung der Gebietskörperschaften und einzelner Kommunen

#### Übersicht 5: Übersicht über Schuldenaufnahme und -tilgung<sup>13</sup>

	Schuldenaufnahme			Schuldentilgung			Schuldenstand 2004
	2003	2004	Veränderung gegenüber dem Vorjahr	2003	2004	Veränderung gegenüber dem Vorjahr	
	Mio. €		%	Mio. €		%	
Kreisfreie Städte	320	237	-25,9	390	180	-53,7	2.289
Kreisangehörige Gemeinden	265	165	-37,8	339	249	-26,6	2.275
Landkreise	46	78	68,8	67	82	22,2	629
<b>Gesamt</b>	<b>632</b>	<b>480</b>	<b>-24,0</b>	<b>796</b>	<b>512</b>	<b>-35,7</b>	<b>5.194</b>

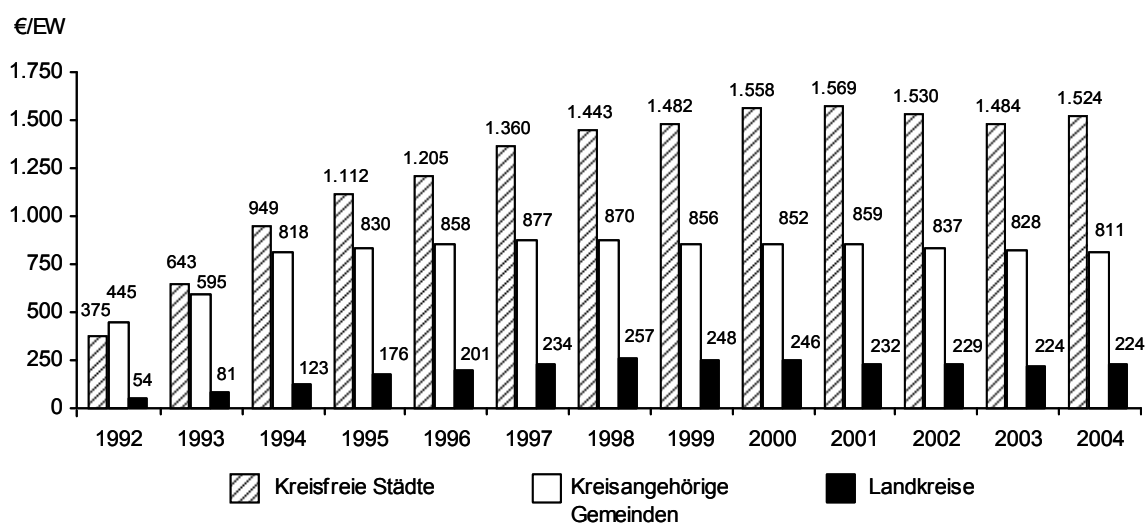
Bei den Kreisfreien Städten und kreisangehörigen Gemeinden gingen Schuldenaufnahme und -tilgung gegenüber dem Vorjahr stark zurück. Die Landkreise nahmen brutto mehr Schulden auf, tilgten aber auch höhere Beträge als im Vorjahr.

Eine Nettokreditaufnahme (rd. 57 Mio. €) verzeichneten nur die Kreisfreien Städte. Ihr Schuldenstand stieg 2004 wieder an.

<sup>12</sup> Ordentliche und außerordentliche Tilgung.

<sup>13</sup> Die Schuldenaufnahme und -tilgung der Verwaltungsverbände als Einzelposition wurde wegen Geringfügigkeit vernachlässigt.

## Übersicht 6: Entwicklung der Pro-Kopf-Verschuldung nach Gebietskörperschaften<sup>14</sup>



Eine besondere Prüfung der finanziellen Leistungsfähigkeit der Kommune im Rahmen der Genehmigung von Kreditaufnahmen ist geboten, wenn unter Einbeziehung der Verpflichtungen aus kreditähnlichen Rechtsgeschäften die Grenze für die Verschuldung des Kernhaushaltes eine Höhe von 1.100 bis 1.300 €/EW bei Kreisfreien Städten, 800 bis 1.000 €/EW bei kreisangehörigen Gemeinden bzw. 250 €/EW bei Landkreisen erreicht.<sup>15</sup>

Am 31.12.2004 wiesen insgesamt 113 kreisangehörige Gemeinden im Freistaat Sachsen eine Pro-Kopf-Verschuldung<sup>16</sup> von mehr als 1.000 € aus, die Gemeinden Rackwitz, Wiedemar, Zwochau und Deutzen sogar über 3.000 €/EW.

Ein hoher Prozentsatz der Kreisfreien Städte überschritt die für sie geltende Verschuldungsgrenze. Leipzig und Dresden waren mit 1.837 bzw. 1.630 €/EW am höchsten verschuldet.

Bei den Landkreisen überschritten Delitzsch (452 €/EW) und Torgau-Oschatz (409 €/EW) die Verschuldungsgrenze am stärksten.

## Übersicht 7: Einhaltung der Verschuldungsgrenzen inkl. Verpflichtungen aus kreditähnlichen Rechtsgeschäften der Kommunalhaushalte<sup>17</sup>

	Verschuldungsgrenze	Anzahl der Körperschaften, die diese Grenze überschritten	
	€/EW	absolut	%
Kreisfreie Städte	1.300	4	57,1
Kreisangehörige Gemeinden	1.000	113	22,2
Landkreise	250	8	36,4

<sup>14</sup> Die Schulden der Verwaltungsverbände wurden wegen Geringfügigkeit vernachlässigt.

<sup>15</sup> Vgl. VwV Kommunale Haushaltswirtschaft vom 27. Mai 2004, Pkt. I.1.c.

<sup>16</sup> Einschließlich der Verpflichtungen aus kreditähnlichen Rechtsgeschäften.

<sup>17</sup> Vgl. VwV Kommunale Haushaltswirtschaft vom 27. Mai 2004, Pkt. I.1.c.

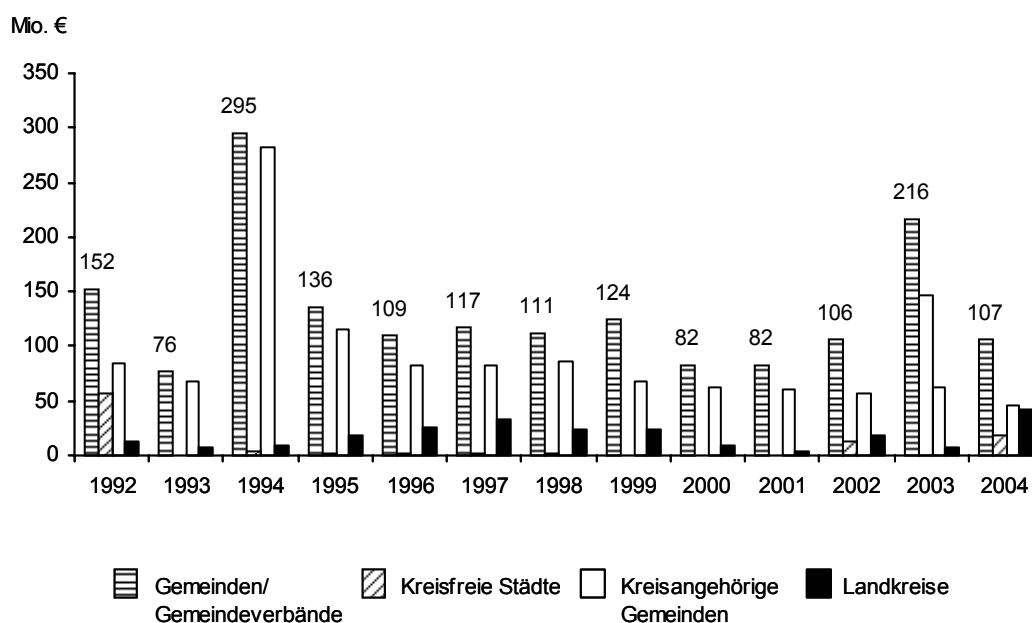


Bei einer Verschuldung von über 5 Mrd. € ist der Einfluss von rd. 140 Mio. € an kreditähnlichen Rechtsgeschäften auf die Verschuldung insgesamt gering. In einzelnen Kommunen kann sich die Höhe dieser Rechtsgeschäfte jedoch wesentlich auf die in der VwV Kommunale Haushaltswirtschaft definierte Schuldenhöhe auswirken. Bei Einbeziehung der kreditähnlichen Rechtsgeschäfte in die Betrachtung überschritten sechs kreisangehörige Gemeinden die Obergrenze von 1.000 €/EW. Besonders hohe Verpflichtungen aus kreditähnlichen Rechtsgeschäften belasteten die Stadt Taucha (748 €/EW) und die Gemeinde Oderwitz (725 €/EW). Beide Kommunen übertrafen mit insgesamt 1.544 bzw. 1.375 €/EW aufgrund dieser zusätzlichen Verpflichtungen die definierte Verschuldungsgrenze erheblich.

Ein hoher Schuldenstand impliziert hohe Schuldendienstverpflichtungen in Form von Zins- und Tilgungszahlungen. Die Mittel für diese zwangsläufigen Ausgaben fehlen den Kommunen bei der Bildung einer angemessenen Nettoinvestitionsrate und damit für neue Investitionen.

### 3.3 Kassenverstärkungskredite

#### Übersicht 8: Entwicklung der Kassenkredite



Im Jahr 2003 stiegen die zum Stichtag 31.12. in Anspruch genommenen Kassenkredite u. a. aufgrund der angespannten Kassenlage der sächsischen Kommunen<sup>18</sup> insgesamt stark an. Besonders die Kreisfreien Städte erhöhten so ihre Einnahmen kurzzeitig. Im Folgejahr reduzierte sich die Höhe der aufgenommenen Kassenkredite insgesamt und vor allem bei den Kreisfreien Städten wieder auf das Niveau vor 2003. Gegen diesen Trend war 2004 bei den Landkreisen die bisher höchste Kassenkreditaufnahme zu verzeichnen.

Die Entwicklung der Kassenkredite im Vergleich zum Vorjahr zeigt die verbesserte Einnahmesituation der Städte und Gemeinden und kann ein Indiz für die anhaltenden Probleme bei den Landkreishaushalten sein.<sup>19</sup>

<sup>18</sup> Vgl. Jahresbericht 2004 des SRH, Beitrag Nr. 38.

<sup>19</sup> Vgl. auch Jahresbericht 2005 des SRH, Beitrag Nr. 37, Pkt. 2.2.

### 3.4 Vergleich mit anderen Bundesländern

#### 3.4.1 Verschuldung der Gebietskörperschaften

**Übersicht 9: Schuldenstand im Vergleich mit anderen Bundesländern nach Gebietskörperschaften 2004<sup>20</sup>**

	Gemeinden/ Gemeinde- verbände	Kreisfreie Städte	Kreisangehörige Gemeinden	Landkreise
	€/EW			
Sachsen	1.206	1.524	811	224
Brandenburg	716	644	617	111
Mecklenburg-Vorpommern	1.385	1.342	958	445
Sachsen-Anhalt	1.347	1.264	929	441
Thüringen	1.226	1.062	920	358
neue Länder	1.165	1.285	830	293
Niedersachsen	1.021	989	685	340
Rheinland-Pfalz	1.159	1.512	723	314
Schleswig-Holstein	987	1.863	558	188
alte Länder	1.159	1.584	726	245

Die sächsischen Kommunen insgesamt wiesen nach Brandenburg den geringsten Schuldenstand der neuen Bundesländer auf. In den o. a. finanzschwachen alten Bundesländern und im Durchschnitt der alten Bundesländer lag die Verschuldung dagegen niedriger.

<sup>20</sup> Zur Vergleichbarkeit mit den anderen Bundesländern beinhalten die kreisangehörigen Gemeinden die Verwaltungsverbände.

### 3.4.2 Kassenverstärkungskredite

Kassenkredite wurden von den sächsischen Kommunen in weitaus geringerem Umfang aufgenommen als von den Kommunen anderer Bundesländer.

**Übersicht 10: Kassenkredite im Vergleich mit anderen Bundesländern nach Gebietskörperschaften 2004<sup>21</sup>**

	Gemeinden/ Gemeinde- verbände	Kreisfreie Städte	Kreisangehörige Gemeinden	Landkreise
	€/EW			
Sachsen	25	12	17	15
Brandenburg	220	724	69	60
Mecklenburg-Vorpommern	130	295	11	47
Sachsen-Anhalt	219	313	106	86
Thüringen	33	41	18	12
neue Länder	113	184	45	42
Schleswig-Holstein	154	471	28	40
Niedersachsen	442	347	263	193
Nordrhein-Westfalen	468	877	173	11
Hessen	350	630	118	151
Rheinland-Pfalz	573	1.548	148	101
Baden-Württemberg	117	-	131	2
Bayern	23	36	14	2
Saarland	924	-	861	64
alte Länder	307	575	150	58

## 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 sowie der Zweckverbände mit kameralistischem Rechnungswesen verringerten sich gegenüber dem Vorjahr um rd. 0,5 Mrd. € auf rd. 11,5 Mrd. €.

Die um 21,6 % gesunkenen Schulden der Beteiligungsgesellschaften hatten maßgeblichen Anteil an der Schuldenreduzierung. Während eine Reihe von Unternehmen tatsächlich und teilweise in großem Umfang Schulden abbauten<sup>22</sup>, war der Rückgang in anderen Fällen lediglich durch Veränderungen in der statistischen Erfassungssystematik bedingt. So wechselten Unternehmen von der Beteiligungs- zur Eigengesellschaft<sup>23</sup>

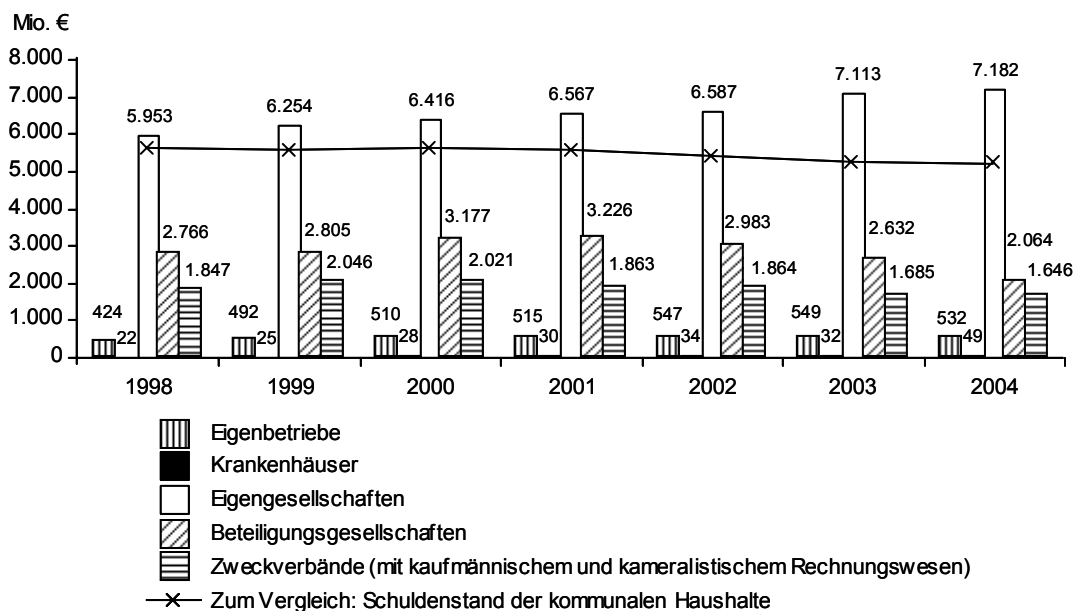
<sup>21</sup> Zur Vergleichbarkeit mit den anderen Bundesländern beinhalten die kreisangehörigen Gemeinden die Verwaltungsverbände.

<sup>22</sup> Zum Beispiel Stadtwerke Chemnitz AG, Erdgas Südsachsen GmbH, Döbeln-Oschatzer Wasserwirtschaft GmbH, Leipziger Messe GmbH zusammen über 120 Mio. €.

<sup>23</sup> Zum Beispiel kaufte Leipzig Anteile seiner Stadtwerke zurück, sodass sich die GmbH im Jahr 2004 wieder zu 100 % im Eigentum der Stadt befand und damit eine Eigengesellschaft darstellte. Dazu erfolgte eine hohe Kreditaufnahme.

und trugen dort zu einer Erhöhung des Gesamtschuldenstandes bei. Andere Gesellschaften wurden seit 2004 dem staatlichen Bereich zugerechnet oder mehrheitlich an private Dritte verkauft.

**Übersicht 11: Schuldenentwicklung der Eigenbetriebe, Krankenhäuser, Eigengesellschaften, Beteiligungsgesellschaften und Zweckverbände**



Eine Tendenz zur Auslagerung von Schulden aus den Haushalten zeigt sich auch bei der Bildung von Eigengesellschaften durch die Zweckverbände. Der Schuldenstand dieser Eigengesellschaften betrug 2004 rd. 311 Mio. € und wird (systemkonform) weder beim Schuldenstand der Zweckverbände noch bei dem der kommunalen Eigengesellschaften erfasst.

#### 4.2 Verschuldung der Gebietskörperschaften und einzelner Kommunen

Während die kreisangehörigen Gemeinden die Schulden ihrer Eigenbetriebe und Eigengesellschaften gegenüber dem Vorjahr reduzierten, erhöhte sich der Schuldenstand bei den Eigengesellschaften der Kreisfreien Städte weiter (vgl. dazu Fußnote 23).

## Übersicht 12: Schuldenstand nach Gebietskörperschaften<sup>24, 25</sup>

	Eigenbetriebe			Eigengesellschaften			Krankenhäuser		
	2003 Mio. €	2004 Mio. €	2004 €/EW	2003 Mio. €	2004 Mio. €	2004 €/EW	2003 Mio. €	2004 Mio. €	2004 €/EW
Kreisfreie Städte	280	279	186	3.930	4.046	2.694	18	21	14
Kreisangehörige Gemeinden	264	246	88	3.132	3.087	1.101	-	-	-
Landkreise	5	7	2	51	49	18	14	28	10
Gesamt	549	532	124	7.113	7.182	1.668	32	49	11

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. Diese „internen Schulden“ haben an den Gesamtschulden einen Anteil von fast 8 % bei Eigengesellschaften sowie jeweils rd. 3 % bei Eigenbetrieben und Krankenhäusern.

Über die Verschuldung in den Kommunalhaushalten hinaus sind mögliche Risiken zu bewerten, die sich aus den von der Kommune geführten Eigenbetrieben und der Beteiligung der Kommune an Zweckverbänden, Eigen- und Beteiligungsgesellschaften sowie Krankenhäusern ergeben. Generell ist eine besondere Prüfung geboten, wenn folgende definierte Gesamtverschuldungsgrenzen erreicht werden:<sup>26</sup>

## Übersicht 13: Einhaltung der Gesamtverschuldungsgrenzen der Kommunalhaushalte zusammen mit ihren Eigenbetrieben, Eigengesellschaften und Krankenhäusern<sup>27, 28</sup>

	Grenze der Gesamtverschuldung	Anzahl der Körperschaften, die diese Grenze überschritten	
	€/EW	absolut	%
Kreisfreie Städte	3.500	4	57,1
Kreisangehörige Gemeinden	3.000	44	8,7
Landkreise	260	10	45,5

Die gesetzten Verschuldungsgrenzen wurden von mehr als der Hälfte der Kreisfreien Städte und fast der Hälfte der Landkreise überschritten.

<sup>24</sup> Die Schulden der Zweckverbände und Beteiligungsgesellschaften lassen sich nicht eindeutig den einzelnen Gebietskörperschaften zuordnen.

<sup>25</sup> Einschließlich Schulden beim Träger/Gesellschafter.

<sup>26</sup> VwV Kommunale Haushaltswirtschaft vom 27. Mai 2004, Pkt. I.1c.

<sup>27</sup> Schuldenstand ohne Schulden beim Träger/Gesellschafter sowie ohne Verpflichtungen aus kreditähnlichen Rechtsgeschäften.

<sup>28</sup> Die Zweckverbände und Beteiligungsgesellschaften können in die Betrachtung nicht einbezogen werden.

### 4.3 Schulden in ausgewählten Aufgabenbereichen

Im Gegensatz zu den Schulden im kameralen Haushalt ist bei den öffentlich bestimmten Fonds, Einrichtungen, Betrieben und Unternehmen eine Unterscheidung nach einzelnen Aufgabenbereichen möglich.

**Übersicht 14: Entwicklung der Schulden in ausgewählten Aufgabenbereichen**

Aufgabenbereich	1996	1997	1998	1999	2000 Mio. €	2001	2002	2003	2004
Wohnungsbauförderung und Wohnungsfürsorge	4.499	5.047	5.562	5.810	5.970	6.023	6.045	6.404	6.064
Abwasserbeseitigung	516	639	775	746	775	792	791	760	742
Wasserversorgung	1.075	1.163	1.178	1.497	1.499	1.386	1.425	1.331	1.265
Kombinierte Versorgungs- unternehmen	527	947	1.115	1.010	1.042	1.144	817	771	956

Die Verschuldung im Bereich der kombinierten Versorgungsunternehmen stieg im Jahr 2004 um rd. 186 Mio. €. Die Erhöhung wurde maßgeblich durch Kreditaufnahme bei der Stadtwerke Leipzig GmbH bewirkt. In allen anderen betrachteten Bereichen reduzierte sich die Schuldenhöhe.

Nach wie vor ist der Bereich Wohnungsbauförderung und Wohnungsfürsorge der mit Abstand am höchsten schuldenbelastete. 2004 war das erste Jahr des Betrachtungszeitraums, in dem hier ein leichter Verschuldungsrückgang (rd. 5,3 %) eintrat. Die Schuldenhöhe lag mit rd. 6,1 Mrd. €, davon bei den Eigengesellschaften rd. 5,7 Mrd. €, jedoch immer noch weitaus höher als bei den Kommunalhaushalten.

Eine erste Auswertung einer Abfrage des SMI zur Situation der kommunalen Wohnungsunternehmen<sup>29</sup> ergab, dass bei weniger als 10 % der Unternehmen von einer mittelfristig stabilen wirtschaftlichen Lage auszugehen ist. Hingegen schätzte das SMI die Situation bei mehr als der Hälfte der Unternehmen als kritisch ein.<sup>30</sup> Aufgrund des hohen Wohnungsleerstandes von durchschnittlich fast 25 %<sup>31</sup> und eines niedrigen Mietniveaus weisen viele Unternehmen Verluste aus, die Liquidität verschlechtert sich zunehmend.

Die Schulden dieser wirtschaftlichen Unternehmen sind oftmals durch kommunale Bürgschaften gesichert. Die Kommunen setzen sich damit teilweise einem hohen Haftungsrisiko aus. Das SMI bewertete bei o. g. Umfrage 31 % des angegebenen Bürgschaftsvolumens als kritisch, 69 % als instabil. Die Belastungsgrenze der kommunalen Haushalte würde bei Inanspruchnahme als Bürge oftmals überschritten, da Rücklagen in entsprechender Höhe nicht vorhanden sind.

<sup>29</sup> Stichtag war 31. Dezember 2003.

<sup>30</sup> Die wirtschaftlichen Unternehmen wurden nach dem Umfang ihrer wirtschaftlichen Probleme und dem damit entstehenden Risiko für den Kommunalhaushalt in die Kategorien „stabil“, „instabil“ und „kritisch“ eingeordnet.

<sup>31</sup> Vom SMI in o. g. Umfrage ermittelt.

#### 4.4 Vergleich mit anderen Bundesländern

Die Verschuldung der Zweckverbände<sup>32</sup>, Eigenbetriebe und Krankenhäuser der sächsischen Kommunen lag 2003 im oder unter dem Durchschnitt der neuen Länder.

Die sächsischen Eigengesellschaften wiesen nach Mecklenburg-Vorpommern und Brandenburg die höchste Verschuldung der neuen Bundesländer auf. Die statistisch erfassten Schulden in den alten Bundesländern<sup>33</sup> waren weitaus geringer. Ebenso wie ein hoher Personalbestand<sup>34</sup> stellt der hohe Schuldenbestand der Eigengesellschaften eine typische Erscheinung der neuen Länder dar.

**Übersicht 15: Verschuldung der Zweckverbände, Eigenbetriebe, Eigengesellschaften und Krankenhäuser in ausgewählten Bundesländern 2003<sup>35</sup>**

	Zweckverbände	Eigenbetriebe	Eigengesellschaften €/EW	Krankenhäuser
Sachsen	389	127	1.641	7
Brandenburg	550	70	1.651	6
Mecklenburg-Vorpommern	376	198	2.024	49
Sachsen-Anhalt	656	138	1.351	7
Thüringen	511	130	1.083	4
neue Länder	489	126	1.532	12
Niedersachsen	148	162	203	20
Rheinland-Pfalz	117	982	k. A.	32
Schleswig-Holstein	125	155	147	15
alte Bundesländer	184	k. A.	k. A.	k. A.

Die im Jahresbericht 2004 angesprochenen Defizite bei der Vergleichbarkeit statistischer Daten innerhalb der einzelnen Bundesländer<sup>36</sup> bestehen nach wie vor.

## 5 Folgerungen

Zur weiteren Rückführung der Verschuldung bei den Kommunen, ihren Eigenbetrieben und Zweckverbänden besteht aufgrund der demographischen Entwicklung keine Alternative. Eine Neuaufnahme von Krediten in diesen Bereichen muss sich auf eine nachhaltige infrastrukturelle Grundversorgung und auf die Komplementärfinanzierung des noch vergleichsweise hohen Angebots an investiven Fördermitteln beschränken. Jedoch sollte der Konsolidierung der Verwaltungshaushalte mit dem Ziel der Erwirtschaftung einer angemessenen Nettoinvestitionsrate stets der Vorrang vor der Aufnahme von Krediten gegeben werden.

Es ist unerlässlich, die Verschuldung der Eigen- und Beteiligungsgesellschaften sowie die Bürgschaftsverpflichtungen der Kommune und ihrer Zweckverbände in die Bewertung der kommunalen Verschuldungslage einzubeziehen. Die massive Verschuldung

<sup>32</sup> Kaufmännisch und kameralistisch buchende Zweckverbände.

<sup>33</sup> Die Daten lagen von Baden-Württemberg, Niedersachsen, Saarland und Schleswig-Holstein vor.

<sup>34</sup> Vgl. Jahresbericht 2005 des SRH, Beitrag Nr. 38, S. 328.

<sup>35</sup> Baden-Württemberg und Niedersachsen ohne mittelbare Eigengesellschaften.

<sup>36</sup> Vgl. Jahresbericht 2004 des SRH, Beitrag Nr. 38, S. 303.

der kommunalen Wohnungsunternehmen kann zu einer starken Belastung der Kommunen führen. Ihr muss durch Strategien zur weiteren Stadtentwicklung, geeigneten Entscheidungen im Unternehmen selbst und Maßnahmen im Kommunalhaushalt, wie z. B. rechtzeitige Rücklagenbildung, begegnet werden. Das SMI stellt den Kommunen einen Handlungsleitfaden für kommunale Wohnungsgesellschaften, die sich in wirtschaftlichen Schwierigkeiten befinden, zur Verfügung.<sup>37</sup>

Gleichzeitig muss durch Beteiligungsmanagement und -controlling eine optimale Steuerung und Kontrolle der Unternehmen gewährleistet werden.

---

<sup>37</sup> [www.smi.sachsen.de](http://www.smi.sachsen.de), Link: Aktuelles, 06.05.2005.



**Die örtliche Rechnungsprüfung muss personell gestärkt werden. Der Personalabbau bei den kommunalen RPÄ ist im Hinblick auf fehlende Prüfungskapazitäten bei kleineren Gemeinden nicht nachvollziehbar.**

**Trotz der schlechten Haushaltslage wurde in einzelnen Kommunen nicht sparsam gewirtschaftet.**

## 1 Kommunalprüfung

### 1.1 Örtliche Rechnungsprüfung

Seit dem 01.04.2003 ist die örtliche Rechnungsprüfung für alle Gemeinden obligatorisch.<sup>1</sup> 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 können stattdessen einen geeigneten Bediensteten als Rechnungsprüfer bestellen oder sich eines anderen kommunalen Rechnungsprüfers, eines Wirtschaftsprüfers oder einer Wirtschaftsprüfungsgesellschaft bedienen.

Viele Gemeinden mit bis zu 20.000 EW führten die örtliche Prüfung bereits vor der gesetzlichen Pflicht fakultativ durch. Die Sicherstellung der örtlichen Prüfung bedeutet für zahlreiche kleinere Gemeinden eine materielle und finanzielle Herausforderung. Um den Aufwand dafür im Rahmen zu halten, hat der SRH Empfehlungen für die Durchführung der örtlichen Prüfung gegeben.<sup>2</sup>

Im Freistaat Sachsen waren zum 01.01.2005 in jedem der 22 Landkreise und in 27 von 28 Städten mit über 20.000 EW RPÄ eingerichtet.<sup>3</sup> Eine Stadt hat nach eigenen Angaben im Zuge der Haushaltskonsolidierung ihr RPA aufgelöst.

Der Personalbestand der RPÄ zum 01.01.2005 betrug:

	Plan	Stellen Ist
Landkreise	88,02	84,47
Gemeinden über 20.000 EW	156,66	145,96
Gesamt	244,68	230,43

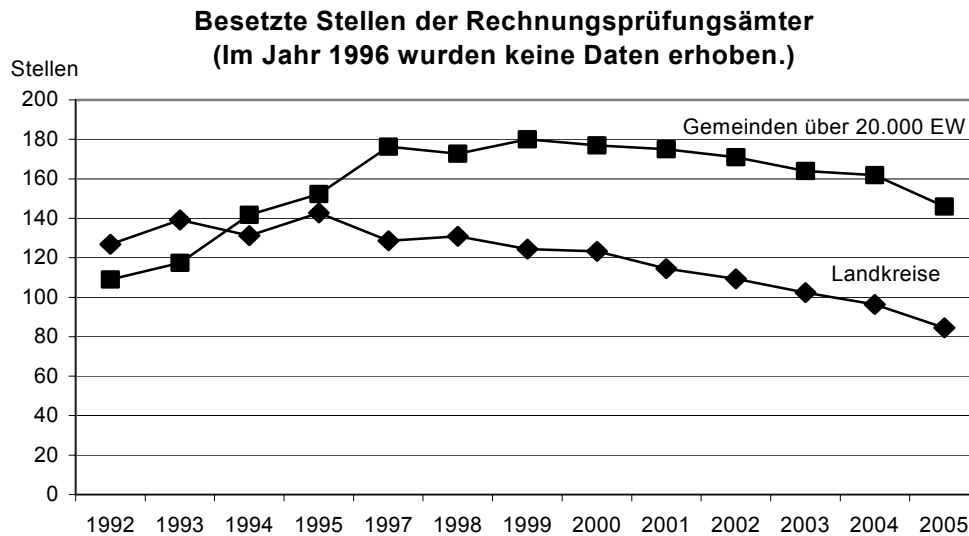
Die Landkreise und Gemeinden mit mehr als 20.000 EW haben die Personalausstattung ihrer RPÄ weiter abgebaut. Im Vergleich zum Vorjahr haben die Landkreise

<sup>1</sup> Die gegen das Gesetz zur Änderung des kommunalen Wirtschaftsrechts und des Sächsischen Wassergesetzes erhobene Verfassungsbeschwerde wurde vom Verfassungsgerichtshof des Freistaates Sachsen mit Urteil vom 20. Mai 2005 abgelehnt.

<sup>2</sup> 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](http://www.rechnungshof.sachsen.de).

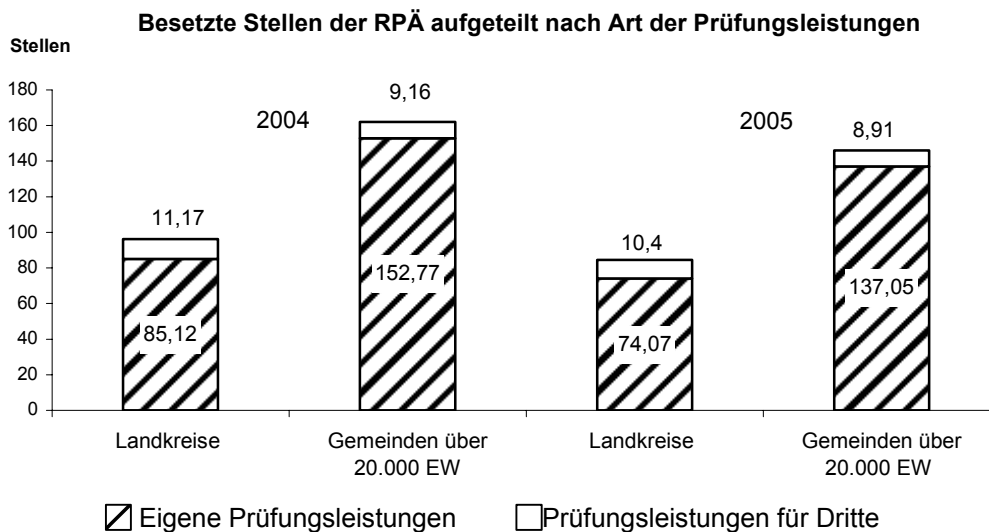
<sup>3</sup> Bei Gemeinden mit weniger als 20.000 EW wurde auch im Hinblick auf die bis zum 20.05.2005 anhängige Verfassungsbeschwerde auf Erhebungen zur örtlichen Prüfung verzichtet.

rd. 13 Planstellen eingespart und die Stellenbesetzung um rd. 12 Stellen reduziert. Bei den Gemeinden mit mehr als 20.000 EW sind auch hier insgesamt rd. 7,5 Planstellen weniger ausgewiesen und die Stellenbesetzung ist um rd. 16 Stellen zurückgegangen.



Der SRH hält es für dringend notwendig, den Stellenabbau zu stoppen und den, durch Aufgabenübergang der überörtlichen Prüfung auf den SRH, ggf. entstandenen Personalüberhang in den kommunalen RPÄ für den Vollzug der örtlichen Prüfung bei anderen kommunalen Körperschaften einzusetzen. Das SMI hat dazu bereits im Jahr 2001 eine allgemeine Ausnahme nach § 3 Satz 2 der Verordnung des SMI über das kommunale Prüfungswesen (Kommunalprüfungsordnung - KomPrO) erlassen, sodass der Nutzung der entsprechenden Personalkapazitäten in den Landratsämtern für die örtliche Prüfung nichts im Wege steht.<sup>4</sup>

Obwohl über die Hälfte der RPÄ bereits örtliche Prüfungen für Dritte erledigen, sind die übernommenen Prüfungsaufgaben, gemessen am Stellenanteil, gering.



<sup>4</sup> Vgl. Erlass des SMI vom 19. September 2001, Az.: 23b-2200.10/18.

## 1.2 Überörtliche Kommunalprüfung

Seit dem 01.04.2003 ist nach § 108 SächsGemO der SRH überörtliche Prüfungsbehörde für alle sächsischen Gemeinden. Die ungeteilte Zuständigkeit ermöglicht eine einheitliche Handhabung und den Einsatz speziell qualifizierter Prüfungskräfte für alle Bereiche der überörtlichen Prüfung.

In den Jahren 2003 und 2004 wurden vom SRH und seinen StRPrÄ folgende Einrichtungen geprüft:

	Anzahl der zu Prüfenden <sup>5</sup> (Stand 01.01.2005)	Prüfungen in den Jahren	
		2003	2004
Landkreise	22	12	14
Kreisfreie Städte	7	7	4
Gemeinden	508	126	187
aufgelöste Gemeinden bis zu 2.000 EW (mit ungeprüften Jahresrechnungen)	70 <sup>6</sup>	147	159
Verwaltungsverbände	10	10	13
kommunale Stiftungen	45	1	-
Eigenbetriebe	146	5	6
Zweckverbände	213	95	20
regionale Planungsverbände	5	-	-
Anstalten öffentlichen Rechts und Staatsbetriebe <sup>7</sup>	8	4	-
sonstige Verwaltungen	3	-	-
kommunale Unternehmen <sup>8</sup>	418	-	-
Summe	1.455	407	403

Mit seiner derzeitigen Personalausstattung im Bereich der überörtlichen Kommunalprüfung kann der SRH die turnusmäßige überörtliche Prüfung aller Städte, Gemeinden und Landkreise innerhalb von fünf Jahren sichern. Prüfungsbegleitende Beratung wird der SRH künftig nicht mehr im gewünschten Maße durchführen können.

## 2 Wesentliche Einzelfeststellungen aus dem Bereich der überörtlichen Kommunalprüfung

**2.1** Die Gemeinde Löbnitz befand sich seit dem Hj. 1996 in einer kritischen Haushaltssituation. Zum 31.12.2002 bestanden noch Schulden in Höhe von rd. 1.341 €/EW. Die Nettoinvestitionsraten in den Hj. 1998, 2000 und 2002 waren negativ, die allgemeine Rücklage musste zum 31.12.2002 vollständig aufgelöst werden, das Hj. 2002 schloss mit einem Fehlbetrag von rd. 210,5 T€.

Trotzdem gab die Gemeinde in den Hj. 1998 bis 2002 für die Volks- und Heimatfeste Löbnitz, Dorffeste Reibitz und Dorffeste Sausedlitz insgesamt rd. 45,9 T€ aus. Von den

<sup>5</sup> Laut Angaben des Statistischen Landesamtes, sofern diese fehlten, hat der SRH die Angaben aus unterschiedlichen Quellen ermittelt.

<sup>6</sup> Ein Großteil der noch ungeprüften Gemeinden wird im Jahr 2005 geprüft.

<sup>7</sup> Es handelt sich hier ausschließlich um Krankenhäuser.

<sup>8</sup> Die Anzahl beinhaltet Unternehmen mit unmittelbarer kommunaler Beteiligung von mindestens 75 %.

zehn geprüften Festen hatten fünf Veranstaltungen einen Kostendeckungsgrad von 0 %, drei weitere von rd. 10 %, ein Fest von rd. 22 % und eine Veranstaltung von rd. 51 %. Der überwiegende Teil der Ausgaben entfiel auf die Programmgestaltung (Musik und Unterhaltung). Dazu gehörten u. a. ein „Partnerstrip“, eine „Travestieshow“ und eine „Erotikshow“; für diese und weitere entsprechende Programmteile hat die Bürgermeisterin nach Prüfungsabschluss die Ausgaben der Gemeinde erstattet.

Zudem fielen im gleichen Zeitraum Ausgaben von rd. 41,7 T€ für die Rentnerbetreuung bei einer Kostendeckungsquote zwischen 0 und 2 % je Hj. an. Für die jährlichen Weihnachtsfeiern wurden hiervon rd. 27,1 T€, davon rd. 8,6 T€ allein für alkoholische Getränke, ausgegeben.

Die Gemeinde führt nach ihrer Stellungnahme die Volks- und Heimatfeste durch, um den Gemeinschaftssinn zu pflegen und zu erhalten. Im Hinblick auf die finanzielle Situation der Gemeinde sind solche freiwilligen Leistungen in dem dargestellten Umfang ohne angemessene Kostenbeteiligung der Besucher jedoch wirtschaftlich nicht vertretbar.

Für die Seniorenweihnachtsfeiern beabsichtigt die Gemeinde, künftig einen Kostenanteil zu erheben. Außerdem sollen die Getränke durch die Senioren selbst finanziert werden. Schließlich plant die Gemeinde, die Ausgaben hierfür erheblich zu reduzieren.

**2.2** Anstatt die Neuausschreibung von Reinigungsleistungen für kommunale Einrichtungen selbst durchzuführen, beauftragten die Städte Pegau im Hj. 2000 und Böhlen 2003 hierfür eine Beratungsgesellschaft.

In den Beratungsverträgen wurde jeweils eine Vergütung in Höhe von 50 % der erreichten Kosteneinsparung eines Jahres zzgl. der gesetzlichen Mehrwertsteuer vereinbart. Infolge der von den Städten nicht vorhergesehenen drastischen Einsparungen fielen Gesamthonorare zugunsten der Beratungsgesellschaft in der Stadt Pegau in Höhe von rd. 11,3 T€ und in der Stadt Böhlen in Höhe von rd. 56 T€ an.

Die Stadt Böhlen teilte dazu mit, dass mit Einsparungen von höchstens 10 T€ gerechnet worden sei und die personelle und technische Ausstattung eine eigenständige Ausarbeitung der Ausschreibungsunterlagen nicht hergegeben hätte.

Die erzielten Honorare standen in einem krassen Missverhältnis zu dem von der Beratungsgesellschaft erbrachten Aufwand. Die Beauftragung der Beratungsgesellschaft sowie die Vereinbarung des genannten Erfolgshonorars widersprechen einer sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung.

**2.3** Die Stadt Pegau und die Gemeinde Neukieritzsch gewährten bei Dienstjubiläen den Mitgliedern der Freiwilligen Feuerwehr einmalige Geldzuwendungen aus dem Kommunalhaushalt. Die Stadt Pegau zahlte bei 25-jähriger Mitgliedschaft in den Feuerwehren Pegau und Wiederau Beträge in Höhe von je rd. 2.500 € bzw. rd. 1.500 € und gab hierfür in den Hj. 1998 bis 2004 insgesamt rd. 36 T€ aus.

Die Verwendung der Haushaltsmittel ist in dieser Höhe aus Gründen der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit nicht vertretbar.

**2.4** Die Gemeinde Stauchitz nahm eine bei der vorangegangenen überörtlichen Prüfung der Bauausgaben im Jahr 2000 festgestellte Überzahlung in Höhe von rd. 1.026 € nicht zum Anlass, diese Rückforderung auch zu realisieren. Die Gemeinde forderte die betreffende Firma nur einmal erfolglos zur Zahlung auf. Weitere Schritte zur Beitreibung der Forderung konnten bis zum Hj. 2004 nicht nachgewiesen werden.

Die Gemeinde teilte mit, dass zum damaligen Zeitpunkt die Vermutung bestand, dass es bezüglich der Firma rechtliche Veränderungen gegeben habe, weswegen die Forderung nicht weiter verfolgt worden sei. Die Rechtsveränderungen seien nun bekannt, sodass beabsichtigt sei, die genannte Forderung nun zu realisieren.

**2.5** Die Gemeinde Bernsbach verzichtete jeweils in den Hj. 2001, 2002 und 2004 auf die Möglichkeit, Kredite in Höhe von rd. 148, 429 und 652 T€ außerordentlich zu tilgen, obwohl ihre allgemeine Rücklage zu den betreffenden Zeitpunkten weit über dem vorgeschriebenen Mindestbestand lag. Stattdessen verlängerte sie die Kreditverträge bzw. schuldete diese anteilig um. Trotz der zinsbringenden Anlage der Rücklagemittel entstanden der Gemeinde wegen der gegenüber den Guthabenszinsen höheren Kreditzinsen vermeidbare wirtschaftliche Nachteile.

**2.6** Die Stadt Flöha schuldete zum 30.06.2004 einen Kredit über 1.308 T€ um. Bei gleicher Zinsbindung von zehn Jahren entschied die Stadt, ein Angebot mit einer Verzinsung von 4,55 % p. a. anzunehmen, obwohl ihr ein günstigeres Angebot mit einem Zins in Höhe von 4,41 % vorlag. Die Stadt begründete ihre Entscheidung mit den Gewerbesteuerzahlungen des Kreditinstituts und den von diesem in erheblicher Höhe an städtische Einrichtungen und Vereine gewährten Spenden. Aufgrund dieser unwirtschaftlichen Entscheidung erwachsen der Stadt über die gesamte Laufzeit Mehrausgaben für Zinsen in Höhe von rd. 16,7 T€.

**2.7** Der Abwasserzweckverband Reichenbacher Land nahm am 31.03.1998 einen Kredit über 5.319 T€ auf. Am Folgetag legte er 4.960 T€ auf mehreren Festgeldkonten an. Die Anlagen wurden in mehreren Schritten bis Dezember 1998 aufgelöst. Die vorfristige vollständige Inanspruchnahme der Kreditsumme verursachte wegen der Differenz zwischen Kredit- und Anlagezinsen im Saldo Zinsmehrausgaben in Höhe von rd. 81 T€. Einen weiteren Kredit über 4.907 T€ nahm der Verband am 23.10.2000 auf. Auch hier legte der Verband einen Anteil in Höhe von 1.534 T€ kurz darauf als Festgeld an. Diese Anlage wurde schrittweise bis Februar 2002 aufgelöst. Hier führte die vorfristige Inanspruchnahme des vollständigen Kredits zu Mehrausgaben in Höhe von rd. 19 T€. Die Auffassung des Zweckverbandes, dass kein wirtschaftlicher Schaden entstanden sei, weil bei einer anderen Vorgehensweise erheblich höhere Darlehenszinsen zu zahlen gewesen seien, wird nicht geteilt.

**2.8** Der Landkreis Aue-Schwarzenberg ist ab dem Hj. 2000 an einer Gesellschaft mittelbar beteiligt, deren vorrangiger Zweck die Organisation und Vermittlung von Pauschalreisen ist. Eine Unterrichtung des Kreistages über die Errichtung dieser mittelbaren Beteiligung unterblieb; demgemäß liegt auch kein Beschluss des Kreistages hierzu vor. Wegen des schlechten Betriebsergebnisses des Reiseunternehmens schrieb die Muttergesellschaft in ihrem Jahresabschluss 2002 die Beteiligung von 25.000 € ebenso auf 1 € ab wie ein im Jahr 2001 gewährtes Darlehen über 31.190 €, da sie von einer dauernden Wertminderung der Beteiligung ausging und für das Darlehen Rangrücktritt erklärt hatte.

**2.9** Die Wohnungsgesellschaft der Stadt Aue hatte 1998 im Zusammenhang mit dem Verkauf eines Wohngebietes dem Erwerber eine unwiderrufliche, unbedingte und unbefristete Mietsicherungsgarantie gewährt. Infolgedessen zahlte die Wohnungsgesellschaft bis einschließlich 2003 insgesamt rd. 88 T€ an den Erwerber. In der Bilanz zum 31.12.2002 waren Verbindlichkeiten aus der Mietsicherungsgarantie gegenüber dem Erwerber in Höhe von rd. 210 T€ sowie aus gleichem Grund gebildete Rückstellungen in Höhe von rd. 642 T€ ausgewiesen. Auch wenn nach Auskunft der Stadt der Leerstand seit 2004 so gering sei, dass zurzeit keine Mietausfallzahlungen geleistet würden, sind, da die Garantie unbefristet, also dauerhaft gilt, die künftigen finanziellen

Risiken für die Vermögens-, Finanz- und Ertragslage der Wohnungsgesellschaft nicht kalkulierbar. Verschlechtert sich die Vermietungssituation, werden erneut Zahlungen an den Erwerber aufgrund der Mietsicherungsgarantie fällig. Die Mietsicherungsgarantie beeinträchtigt zudem die Kreditwürdigkeit der Wohnungsgesellschaft erheblich.

Weitere nicht unerheblich finanzielle Risiken birgt die zugunsten des Erwerbers übernommene selbstschuldnerische Höchstbetragsbürgschaft in Höhe von 532 T€.

**2.10** Die Gemeinde Lichtentanne hatte zum Jahresende 1997 offene Mietforderungen gegenüber der Gewerbepark Lichtentanne GmbH in Höhe von rd. 270 T€. Bis Ende 2004 stiegen diese auf rd. 946 T€ an. Die geringen Mietzahlungen deckten in keinem Jahr annähernd die für das Mietobjekt anfallenden Ausgaben (Tilgung und Zinsen). Obwohl sie bereits im Rahmen der vorletzten überörtlichen Prüfung aufgefordert wurde, die Forderungen zu realisieren, unterließ die Gemeinde lange Zeit entsprechende Maßnahmen. Zwischenzeitlich verrechnete sie vom Mietschuldner vorgenommene Investitionsaufwendungen, sodass sich der Forderungsbestand auf 294 T€ reduzierte. Diese Restforderung soll nach Erklärung der Gemeinde nunmehr beigetrieben werden.

**2.11** Der Bürgermeister der Gemeinde Weißenborn verfügt für die Führung von Dienstgesprächen über ein gemeindeeigenes Handy. Die Gemeinde erstattete dem Bürgermeister darüber hinaus von 1999 bis 2003 sämtliche Kosten für dessen privaten Festnetztelefonanschluss in Höhe von insgesamt 1.390 €. Es war nicht feststellbar, dass die Kosten der vom Festnetzanschluss geführten Dienstgespräche konkret nachgewiesen wurden, sodass die Zahlung besoldungsrechtlich unzulässig war. Im Mai 2005 wurde der gesamte Betrag durch den Bürgermeister zurückerstattet.

**2.12** Die Stadt Flöha handelte unwirtschaftlich, indem sie im Stadtzentrum gelegene Splitterflächen 2003 zum Preis von 5,60 €/m<sup>2</sup> und damit weit unter dem Verkehrswert in Höhe von 58,80 €/m<sup>2</sup> veräußerte. Die von der Stadt abgegebene Begründung, die Flächen seien nicht bebaubar gewesen, ist unzutreffend, da zum Verkaufszeitpunkt ein qualifizierter Bebauungsplan bezüglich dieser Splitterflächen vorlag.

**2.13** Die Gemeinden Beiersdorf und Schönbach leasen im Juli 2001 bzw. im Dezember 2002 ohne Genehmigung der Rechtsaufsichtsbehörde einen Multicar. Beide Verträge waren aufgrund ihrer Vertragslaufzeit, des Überganges der Sachgefahr auf die Gemeinden sowie der weiteren Vertragsbestandteile als ein nach § 82 Abs. 5 SächsGemO genehmigungspflichtiges Rechtsgeschäft zu klassifizieren. Eine zuvor im Hj. 1999 von der Gemeinde Beiersdorf beantragte rechtsaufsichtliche Genehmigung eines vergleichbaren Leasingvertrages versagte die Rechtsaufsichtsbehörde, da die zu erbringenden Zahlungen nicht im Einklang mit ihrer dauernden Leistungsfähigkeit standen.

**2.14** Die Rechtsaufsichtsbehörde hatte mit Schreiben vom 25.07.2002 den beabsichtigten Mietkauf eines Winterdienstfahrzeuges durch die Gemeinde Olbersdorf als nicht genehmigungsfähig beurteilt, weil die Zahlungsverpflichtung aus dem einer Kreditaufnahme wirtschaftlich gleichkommenden Rechtsgeschäft mit der dauernden Leistungsfähigkeit der Gemeinde nicht im Einklang stand. Mit der gleichen Begründung versagte die Rechtsaufsichtsbehörde mit Bescheid vom 04.06.2004 die Genehmigung einer geplanten Kreditaufnahme für das Hj. 2004 in Höhe von 215 T€ zur Sanierung der Mittelschule. Die finanziellen Mittel für diese Vorhaben beschaffte sich die Gemeinde sodann ohne die erforderliche Genehmigung, indem sie in den Hj. 2003 und 2004 (Verträge vom 04./06.11.2002 und 01./02.10.2003) von ihrer Eigengesellschaft Kredite in Höhe von 99.220,60 € für die Anschaffung des Winterdienstfahrzeuges einschließlich Zubehör und in Höhe von 200 T€ zur Sanierung der Mittelschule aufnahm.

**2.15** Im Zusammenhang mit einer in Aussicht gestellten Ansiedlung einer Firma übernahm die ehemalige Gemeinde Laubusch aufgrund einer Eilentscheidung des Bürgermeisters bereits im Hj. 1994 ohne eigene Bonitätsprüfung gegenüber einem Kreditinstitut eine Bürgschaft zugunsten dieser Firma in Höhe von 256 T€. Die Bank war nach einer eigenen Bonitätsprüfung nicht bereit, der Gesellschaft Kredite ohne entsprechende Sicherheiten auszureichen. Die Gemeinde fertigte am 22.09.1994 eine Bürgschaftsurkunde aus, die nicht der von der Rechtsaufsichtsbehörde genehmigten Ausfallbürgschaft entsprach. So wurde auf bestimmte, den Bürgen schützende Rechte, wie die Einreden der Anfechtung, der Aufrechnung und der Vorausklage (§§ 770, 771 BGB) verzichtet. Nachdem das Kreditinstitut die Bürgschaft am 16.01.1996 zur Zahlung anforderte, stundete es der Gemeinde auf Antrag den Gesamtbetrag zu 6 % p. a. ab dem 25.01.1996 mehrfach. Am 13.03.2000 widerrief das Kreditinstitut seine Stundungszusagen endgültig. Bis zum 30.12.1999 waren Zinsen in Höhe von 60 T€ angefallen. In nichtöffentlicher Sitzung ermächtigte der Gemeinderat den Bürgermeister am 21.11.2000 zur Unterzeichnung einer Ablösungsvereinbarung hinsichtlich der nunmehr bestehenden Verbindlichkeit in Höhe von 316 T€. Die Vereinbarung vom 29.11.2000 sah vor, dass die ehemalige Gemeinde Laubusch bis zum 31.10.2000 sowie der Landkreis Kamenz im November 2001 jeweils 85 T€ an das Kreditinstitut zahlten. Hinsichtlich der Restschuld wurde der Gemeinde ein Wahlrecht eingeräumt, statt Zahlung der Bank ein entsprechend werthaltiges Grundstück zu übertragen. Mit notariellem Vertrag vom 17.12.2001 übertrug die Gemeinde zur Abgeltung der Restschuld ein solches Grundstück an das Kreditinstitut. Investitionen tätigte die Firma in der Gemeinde nicht. Im Ergebnis der Bürgschaftsübernahme sowie der anschließenden Stundung der Bürgschaftssumme entstanden der ehemaligen Gemeinde Laubusch, ihrer Rechtsnachfolgerin, der Stadt Lauta, sowie dem Landkreis Kamenz ein Gesamtschaden in Höhe von 315.978,38 €.

**2.16** Zwischen dem Zweckverband Planung und Erschließung „Neue Harth“ und einem bauausführenden Unternehmen bestanden Meinungsverschiedenheiten hinsichtlich der Vergütung für Erdarbeiten, Baustellengemeinkosten und Allgemeine Geschäftskosten. Die Prüfung der Schlussrechnung vom April 2003 ergab nach Ansicht des Zweckverbandes eine Überzahlung in Höhe von rd. 117 T€, welche er zurückforderte. Das bauausführende Unternehmen forderte in der Begründung zum Vorbehalt gegen die schlusszahlungsgleiche Erklärung des Zweckverbandes dagegen noch einen Werklohn einschließlich Verzugszinsen in Höhe von rd. 551 T€.

Der Zweckverband wandte sich an die überörtliche Prüfungsbehörde mit der Bitte, insbesondere die strittigen Sachverhalte der Abrechnung zu überprüfen. Eine Einigung mit dem ausführenden Unternehmen konnte bis zum Zeitpunkt der überörtlichen Prüfung (September/Oktober 2003) nicht erzielt werden. Die Ergebnisse der überörtlichen Prüfung führten letztlich zu der außergerichtlichen Einigung, dass das ausführende Unternehmen Werklohn in Höhe von rd. 398 T€ nicht mehr geltend machte.

**2.17** Der Landkreis Weißeritzkreis plante den Bau einer Zweifeldsporthalle für ein Gymnasium. Um den regionalen Vereinssport in Dippoldiswalde zu unterstützen, beschloss der Kreistag den Neubau einer Dreifeldsporthalle. Als Ersatz für eine 2002 vom Hochwasser zerstörte Sporthalle errichtete zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen die Stadt Dippoldiswalde in unmittelbarer Nähe zum Gymnasium eine Zweifeldsporthalle.

Im Rahmen der Prüfung wurde festgestellt, dass sich aus den vorgelegten Unterlagen und Gesprächen keine Anhaltspunkte für intensive Abstimmungsgespräche aller beteiligten Partner bezüglich einer Zusammenlegung der Sportanlagen ergaben. Zudem wurde darauf hingewiesen, dass die geplanten bzw. schon in Realisierung befindlichen

Hallenkomplexe unter Beachtung der o. g. Verhältnisse grob unwirtschaftlich waren und unnötig hohe Folgekosten bedingten.

Durch die Prüfung konnte erreicht werden, dass die geplante Errichtung einer Dreifeldsporthalle durch den Landkreis in unmittelbarer Nähe zu der im Bau befindlichen Zweifeldsporthalle der Stadt Dippoldiswalde gestoppt wurde. Der Kreistag des Landkreises Weißeritzkreis und der Stadtrat der Stadt Dippoldiswalde beschlossen daher die Planung und Errichtung einer Vierfeldsporthalle. Das RP Dresden erteilte inzwischen die geänderten Zuwendungsbescheide. Durch die Zusammenlegung der beiden Projekte kann der Landkreis voraussichtlich Eigenmittel in Höhe von 450 T€ einsparen.

Im Falle einer rechtzeitigen Zusammenarbeit mit dem Landkreis Weißeritzkreis beim Bau der Sporthalle hätte die Stadt Dippoldiswalde nicht förderfähige Grunderwerbskosten in Höhe von 221 T€ eingespart. Ebenso hätte die Stadt zusätzliche Kosten für die Umplanung der Sporthalle in noch nicht ermittelter Höhe gespart.

**2.18** Die Stadt Dippoldiswalde vergab Planungsleistungen in Höhe von 570 T€ netto ohne ein entsprechendes Vergabeverfahren nach VOF.

**2.19** Die Gemeinde Müglitztal entschied sich bei der Wiederherstellung der durch das Hochwasser 2002 zerstörten Sportanlage für einen gegenüber einem Naturrasenplatz um 297,5 T€ teureren Kunstrasenplatz. Eine Ermittlung der wirtschaftlichsten Lösung anhand eines Vergleichs der Herstellungs- und der Folgekosten konnte die Gemeinde während der örtlichen Erhebungen auf Nachfrage jedoch nicht vorlegen.

Die Gemeinde beauftragte zur Wiederherstellung der Sportanlagen Leistungen der Projektsteuerung nach § 31 HOAI und verausgabte dafür 28,4 T€. Der Einsatz eines Projektsteuerers war nicht notwendig.



**Die Landeshauptstadt Dresden ist mit den Fördergeldern nicht immer verantwortungsbewusst umgegangen.**

**Für eine Maßnahme wurde nach Hinweisen des SRH die Zuwendung um rd. 10,2 Mio. € reduziert.**

## 1 Prüfungsgegenstand

Die Landeshauptstadt (LH) Dresden hat zur Bewältigung der Wiederaufbaumaßnahmen infolge des Hochwassers vom August 2002 zahlreiche externe Berater für Projektsteuerungen eingeschaltet und dafür eine Förderung beim Wiederaufbaustab Auguthochwasser (WASA) des RP Dresden beantragt.

Der SRH hat geprüft, in welchen Bereichen die LH Dresden Projektsteuerer eingesetzt hat, wie die Gesamtkoordination erfolgte, wie die Abgrenzung der Leistungen geregelt war und in welcher Höhe die Projektsteuerungsleistungen bewilligt wurden.

## 2 Prüfungsergebnisse

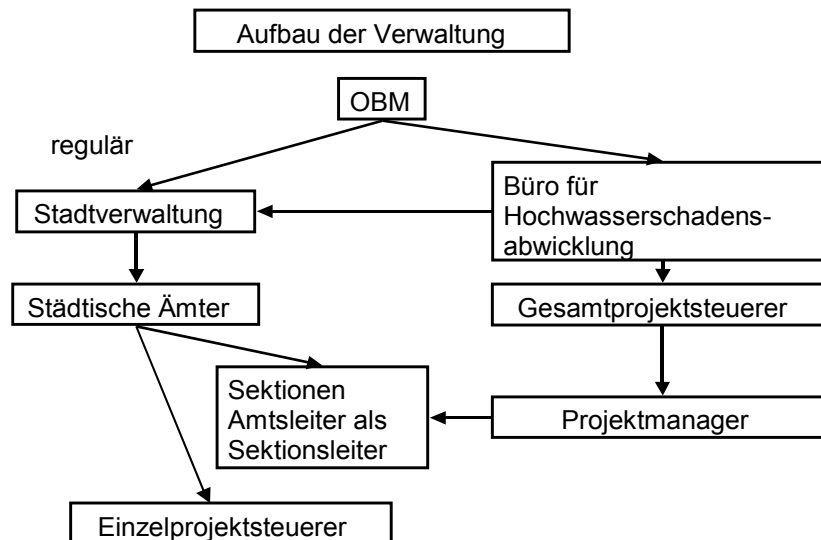
Gemäß den Anwendungshinweisen zur VwV Infra 2003 sind die Ausgaben für Projektsteuerer grundsätzlich förderfähig. Die Förderung kann bei einer Einzelförderung mit bis zu 90 %, für Tiefbaumaßnahmen sogar bis zu 100 % der nachgewiesenen zuwendungsfähigen Ausgaben betragen. Hingegen zählt der Aufwand für Projektsteuerer, der direkt einer Maßnahme zuordenbar ist, zu den Baunebenkosten. Diese werden maximal in Höhe von 15 % der Baukosten als förderfähig anerkannt.

### 2.1 Die LH Dresden gliederte das Gesamtprogramm in sechs Sektionen auf:

Nr.	Sektion	Anzahl der Maßnahmen	Budget	Prognose
1	Straßenbau/Infrastruktur	331	222.471.317,98 €	226.174.635,92 €
2	Hochbau	152	34.099.115,97 €	38.530.214,14 €
3	Sport-/Freianlagen	61	19.028.060,53 €	19.850.307,31 €
4	Umwelt, Wasser, Hochwasservorsorge	26	0,00 €	27.272.160,12 €
5	Krankenhäuser	25	65.633.278,07 €	72.242.657,86 €
6	Grünflächen	93	2.309.967,59 €	2.322.986,66 €
Gesamtsumme		688	343.541.740,14 €	386.392.962,01 €

Kostenverfolgung Gesamtprojektsteuerer B: Bericht 6 Stand 14.01.2004

Die jeweiligen Amtsleiter der LH Dresden fungierten zugleich als Sektionsleiter. Ihnen waren über den Gesamtprojektsteuerer Projektmanager zugeordnet. Dem Gesamtprojektsteuerer vorgeschaltet war das Büro für Hochwasserschadensabwicklung beim Oberbürgermeister (OBM).



Zusätzlich waren in den einzelnen Sektionen von den Amtsleitern weitere „Projektsteuerer“ beauftragt: Umweltamt (2 Verträge), Hochbauamt (1 Vertrag), Städtisches Krankenhaus Neustadt (1 Vertrag), Dresdner Verkehrsbetriebe (1 Vertrag) und Straßen- und Tiefbauamt (25 Verträge).

**Diese komplizierte Organisation schloss Doppelarbeit und Doppelvergütung nicht aus.**

**2.2** Die Leitung des Büros für Hochwasserschadensabwicklung beim OBM wurde ursprünglich ohne Genehmigung des Stadtrates einem externen Berater übertragen. Es handelte sich dabei im Wesentlichen um eine auf die Person des OBM ausgerichtete Berater- und allgemeine Koordinierungstätigkeit.

Gemäß der zwischenzeitlich dem SRH vorgelegten Neufassung der Organisationsverfügung vom 30.07.2004 obliegt die Leitung des Büros Hochwasserschadensabwicklung, rückwirkend zum 02.02.2003, dem OBM direkt. Ausdrücklich bleibt ihm vorbehalten, externen Sachverständigen, insbesondere für Koordinations- und Projektsteuerungsaufgaben einzubeziehen. Daraus leitete die LH Dresden die Berechtigung zur Anstellung des externen Beraters ab.

Nach Nr. 5.1 VwV Infra sind Projektsteuerungsleistungen für Einzelvorhaben als auch für Koordinierung förderfähig.

Der externe Berater war dem Gesamtprojektsteuerer vorgeschaltet und sollte angabegemäß als koordinierender Projektsteuerungsbeauftragter tätig sein. Diese Aufgabe überschneidet sich mit denen des beauftragten Gesamtprojektsteuerers.

**Eine ausreichende Abgrenzung der Aufgabenbereiche ist nicht erkennbar.**

**2.3** Der Gesamtprojektsteuerer nahm seine Tätigkeit am 01.03.2003 auf. Einen schriftlichen Vertrag hatte die LH Dresden für den gesamten Tätigkeitsbereich erst am 07.07.2004, rückwirkend für den Zeitraum 01.03.2003 bis 30.06.2005 abgeschlossen. Bis dahin wurde nur auf Basis von Vertragsentwürfen und Personaleinsatzplänen gearbeitet.

Die Dokumentation der Beauftragung des Gesamtprojektsteuerers war lückenhaft und enthielt überdies Widersprüche.

**Der Gesamtprojektsteuerer konnte bis zum Abschluss des schriftlichen Vertrages den Leistungsinhalt selbst definieren und die Honorarhöhe so zu seinen Gunsten beeinflussen.**

Dieser Vertrag enthielt eine Maximalbeauftragung mit einem Pauschalhonorar von 5.010.910 €. Gleichzeitig wurde eine Nachtragsvereinbarung zu vorgenanntem Vertrag unterzeichnet, die die Leistungserbringung für den Auftragnehmer auf den 30.09.2004 begrenzte und das Pauschalhonorar aufgrund der verkürzten Projektlaufzeit auf 3.819.764 € reduzierte. Über diesen Betrag erging am 03.08.2004 der Zuwendungsbescheid des RP Dresden zu Koordinierungs- und Projektsteuerungsleistungen zur Umsetzung des Wiederaufbauplanes der LH Dresden.

Die Honorarreduzierung in der Nachtragsvereinbarung bezieht sich nicht auf Leistungskürzungen im Leistungsbild, sondern nur auf die nicht mehr zu erbringenden Leistungen, nachdem dem Auftragnehmer vorzeitig gekündigt worden war. Der rückwirkend geschlossene Vertrag konnte nicht mehr zu einer Begrenzung des Vertragsgegenstandes und der Vereinbarung des dazu angemessenen Honorars führen. Der Einwand der geprüften Stelle, dass nach Nr. 5.1 VwV ein vorfristiger Maßnahmebeginn förderunschädlich gewesen sei, geht an der Sache vorbei, da die Beanstandung sich nicht auf den vorzeitigen Maßnahmebeginn richtet.

**Die Verfahrensweise der LH Dresden verstieß gegen das Gebot, sparsam und wirtschaftlich zu handeln.**

**2.4** Aus den vorgelegten Vertragsentwürfen zur Gesamtprojektsteuerung ergab sich, dass der Auftragnehmer übergreifend mit Leistungen befasst war, die inhaltlich im Wesentlichen Bauherrenaufgaben entsprachen.

**Da die LH Dresden neben einer Verwaltung mit Fachämtern noch über einen externen koordinierenden Projektbeauftragten verfügte, wäre eine Begrenzung des Leistungsbildes geboten gewesen. Dies hätte zu einer weiteren Ersparnis geführt.**

**2.5** Das Gesamthonorar für den Gesamtprojektsteuerer in Höhe von rd. 5,01 Mio. € wurde anhand von Tagessätzen, Anzahl Mannmonaten und eingesetztem Personal ermittelt. Eine Aufschlüsselung, wie die Tagespauschalen ermittelt wurden, fehlte, es wurden auch keine Anreize für eine leistungsbezogene Vergütung vereinbart. Die Honorierung in Tagespauschalen ist bei Vorhaben dieser Größenordnung nicht gerechtfertigt.

**Die LH Dresden akzeptierte zudem weit höhere Stundensätze, als sie der Freistaat in seinen Verträgen mit Freiberuflich Tätigen anwendet.**

**2.6** Die LH Dresden hatte außerdem zusätzlich mehrere Einzelverträge im Rahmen der Projektsteuerung abgeschlossen und der Bewilligungsbehörde vorgelegt.

Vom Hochbauamt des LH Dresden wurde im Rahmen der abgeforderten Projektsteuerungsverträge ein Vertrag vorgelegt, der im Wesentlichen die Studie zum Neubau einer Eissporthalle und weiteren Gebäuden zum Inhalt hatte. Die Kosten der Studie für die Eissporthalle in Höhe von 179.800 € (brutto) sind als Baunebenkosten den Kosten für die Baumaßnahme zuzuordnen.

Das Straßen- und Tiefbauamt legte für den Ausbau des Verkehrszuges Waltherstraße mit Ersatzneubau der Brücke über die Bahnanlagen einen Ingenieurvertrag über rd. 604.240 € vor, bei dessen Leistungen es sich nicht um Projektsteuerungsleistungen handelt, sondern um Grundleistungen der Freiberuflich Tätigen aus den entsprechenden Leistungsbildern der HOAI und damit um Baunebenkosten für diese Baumaßnahme.

**Diese Kosten waren für den Teil Wiederherstellung bis zu maximal 15 % der zuwendungsfähigen Baukosten förderfähig.**

**2.7** Die Prüfung kommunaler infrastruktureller Wiederaufbaumaßnahmen durch den SRH ergab, dass die Baumaßnahme Waltherstraßenbrücke nicht im beantragten Umfang von rd. 13,4 Mio. € förderfähig war.

Daraufhin erließ das RP Dresden am 23.11.2004 einen Änderungsbescheid, der nur noch Fluthilfemittel in Höhe von rd. 7,3 Mio. € vorsah.

Mit Schreiben vom 15.07.2005 informierte das RP Dresden den SRH, dass nur noch 3,15 Mio. € aus der Fluthilfe bereitgestellt werden.

Das Schreiben vom 15.07.2005 wirft allerdings im Hinblick auf die Finanzierung aus Mitteln des Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes weitere Fragen auf, denen der SRH nachgehen wird.

**Die LH Dresden erhält nach Information des SRH nur noch 3,15 Mio. € Zuwendung aus der Fluthilfe.**

### **3** Folgerungen

**3.1** Der SRH erwartet, dass das RP Dresden im Rahmen der Verwendungsnachweisprüfung insbesondere evtl. Doppelförderungen untersucht. Vorher bereits separat bewilligte Projektsteuerungs- und Koordinierungsverträge sind zu berücksichtigen.

**3.2** Der SRH nimmt zur Kenntnis, dass die Antikorruptionseinheit Ines sowohl gegen den OBM als auch gegen den externen Berater wegen Korruptionsverdacht bei der Vergabe von Projektsteuerungsleistungen im Zusammenhang mit der Flutschadensbeseitigung ermittelt. Das Ergebnis bleibt abzuwarten.

### **4** Stellungnahme

**4.1** Die SK teilte mit, dass das RP Dresden allenfalls hinsichtlich der geförderten Projektsteuerungsleistungen zu beurteilen vermag, ob die stadtinterne Organisation Abgrenzungsschwierigkeiten, Doppelarbeit und Doppelvergütung nicht ausschließen könne. Im Hinblick auf diese Verträge ließen sich die Leistungen voneinander abgrenzen. Um eine Förderung von evtl. Doppelvergütung auszuschließen, würde im Rahmen der Verwendungsnachweisprüfung die Rechnungslegung speziell darauf geprüft.

**4.2** Die kommunalrechtlichen Bedenken seien durch die Neufassung der Organisationsverfügung vom 30.07.2004 ausgeräumt worden. Die SK teilte mit, dass ab Kenntnis des RP Dresden über den Wegfall der Fördervoraussetzungen die Förderung für den externen Berater eingestellt worden sei.

**4.3** Der Umstand, dass der schriftliche Vertragsschluss zwischen der LH Dresden und dem Gesamtprojektsteuerer am 07.07.2004 rückwirkend zum 01.03.2003 erfolgte, habe keine Auswirkungen auf das Bewilligungsverfahren.

**4.4** Da bei der Umsetzung des Wiederaufbauplanes mehrere hundert Einzelvorhaben in kürzester Zeit zu realisieren waren, kam der zeitlichen und finanziellen Steuerung oberste Priorität zu. Ohne die zusätzliche Einschaltung externer Projektsteuerer und Koordinatoren wäre die Stadt Dresden nicht in der Lage gewesen, das im Vergleich zu einem normalen Haushaltsjahr etwa zehnfache Investitionsvolumen ordnungsgemäß einzusetzen.

**4.5** Die LH Dresden war zur Stellungnahme aufgefordert, hat aber bis Redaktionsschluss keine Stellungnahme abgegeben.

**Aufgabenbestand und Aufgabenwahrnehmung hatten sich im Vergleich zum 1997 erstellten Organisationsmodell geändert.**

**Alle geprüften Kommunen hatten einen Personalbestand, der unter den Empfehlungen des SRH von 1997 (2,8 VK je 1.000 EW) lag.**

**Gleichwohl sind Optimierungspotenziale insbesondere bei der Aufgabenerledigung vorhanden.**

## 1 Prüfungsgegenstand

Der SRH hat in den Jahren 2003 und 2004 in fünf Kommunen - mit Einwohnerzahlen der Größenklasse 5.000 bis 8.000 EW - die Organisation der Kernverwaltung nach § 109 Abs. 2 SächsGemO geprüft. Als Basis und Vergleich dienten neben gesetzlichen Regelungen die empfohlenen Richtwerte des SRH im Organisationsmodell für Gemeinden mit 5.000 bis 8.000 EW von 1997.

## 2 Prüfungsfeststellungen

### 2.1 Aufgabenbestand und Aufgabenwahrnehmung

Der bei Organisationsuntersuchungen zugrunde zulegende Aufgabenbestand hatte sich im Vergleich mit dem im Organisationsmodell von 1997 u. a. aufgrund der neuen Aufgabe der örtlichen Rechnungsprüfung, den neuen Anforderungen an die Beteiligungsverwaltung, der vermehrten Aufgabenverlagerung auf Dritte aber auch aus der Aufgabenerledigung für Dritte, den Maßnahmen der Bürgerfreundlichkeit sowie dem geringeren Umfang einzelner Aufgaben geändert.

Vier der fünf geprüften Kommunen hatten die Aufgabe der örtlichen Rechnungsprüfung nach § 103 SächsGemO auf Dritte übertragen. Teilweise wies die verwaltungstechnische Abwicklung Mängel auf. Beispielsweise wurde kein Gemeinderatsbeschluss für die Beauftragung des Dritten zur Durchführung der örtlichen Rechnungsprüfung gefasst oder der vertraglich vereinbarte Umfang der örtlichen Rechnungsprüfung beinhaltete für das Jahr 2004 weniger als der Mindestumfang nach §§ 104, 105 und 106 Abs. 1 SächsGemO.

Die erhöhten Anforderungen zur Steuerung und Kontrolle kommunaler Unternehmen nach §§ 95 ff. SächsGemO, z. B. Einbeziehung der mittelbaren Beteiligungen, Erstellung eines Beteiligungsberichtes, fanden bislang kaum Berücksichtigung in den Organisationsstrukturen der fünf geprüften Kommunen. Häufig übernahm der Amtsleiter der Kämmerei in geringem Umfang entsprechende Aufgaben einer Beteiligungsverwaltung, z. B. die Erstellung des Beteiligungsberichtes.

Die Anzahl der Einrichtungen in den fünf geprüften Kommunen war wie folgt:

Kommune	A	B	C	D	E
Anzahl der Einrichtungen					
Eigenbetriebe	-	-	-	-	1
unmittelbare Beteiligungen*	1	1	2	3	2
mittelbare Beteiligungen*	1	1	8	3	2
Zweckverbände	2	5	3	6	4

\* an privatrechtlichen Unternehmen

In der Kernverwaltung wurde insbesondere die Aufgabenverlagerung auf Dritte in den Bereichen genutzt, in denen aus personellen und finanziellen Kapazitätsgründen eine effiziente Aufgabenerledigung nicht zu gewährleisten war. Das betraf z. B. die Betreuung von Hard- und Software, die rechentechnische Abwicklung (u. a. im Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesenbereich und bei der Lohn- und Gehaltsrechnung), die Planung und bautechnische Betreuung bei Hochbaumaßnahmen, die o. a. örtliche Rechnungsprüfung sowie der ABM-Aufgabenbereich. Dieser Prozess wird sich neben Überlegungen einer interkommunalen Aufgabenerledigung bei der betrachteten Größenklasse aufgrund des geringen bzw. rückläufigen Umfangs einzelner Aufgaben weiter verstärken.

Aus denselben Gründen wie oben wurden Aufgaben für Dritte im Rahmen von Verwaltungsgemeinschaften oder von öffentlich-rechtlichen Verträgen (u. a. auch EDV-Betreuung und Beratung für den Eigenbetrieb und einen Zweckverband sowie die Haushalts-, Kassen- und Rechnungsführung für Zweckverbände) wahrgenommen. Der Mehraufwand wurde nicht in jedem Fall entsprechend vergütet.

Die für ein bürgerfreundliches Verwaltungshandeln eingerichteten Außenstellen führten teilweise zu einem erheblichem personellen und organisatorischen Mehraufwand. Gründe waren eine unzureichende Integration der Mitarbeiter der Außenstelle in die Arbeit der Gemeinde-(Stadt)verwaltung, Aufgabenüberschneidungen, Doppelarbeiten und keine Anbindung an das zentrale Datennetz. Abgegebene Anträge in den Außenstellen wurden grundsätzlich lediglich entgegengenommen und auf Plausibilität geprüft. Die Bearbeitung erfolgte von dem zuständigen Mitarbeiter im Rathaus. Erhebungen zur Inanspruchnahme dieses Bürgerservices gab es keine.

Eine veränderte Aufgabenwahrnehmung hing vor allem mit dem quantitativ und qualitativ verbesserten IT-Einsatz in nahezu allen Aufgabenbereichen bezüglich der Hard- und Software (vgl. Pkt. 2.4) zusammen. Zum Großteil vernetzte PC-Arbeitsplätze, vermehrte Ausstattung mit Standardsoftware, verbesserte Spezialsoftware, E-Mail- und Internetnutzung bildeten die Grundlage dafür. Dennoch gab es bezüglich der Anwendung und Nutzung der Möglichkeiten im IT-Bereich Optimierungspotenziale. Die vorhandenen Softwaremöglichkeiten wurden teilweise unzureichend genutzt. Möglichkeiten der Schnittstellenoptimierung wurden aufgezeigt. Öfters wurden auch immer noch Daten sowohl handschriftlich als auch maschinell geführt.

## 2.2 Organisationsaufbau

Der Empfehlung des SRH von 1997 zum Aufbau einer dreigliedrigen bzw. perspektivisch zweigliedrigen Organisationsstruktur wurde von den geprüften Kommunen entsprochen. Drei Kommunen hatten drei Ämter (Hauptamt, Kämmerei und Bauamt) und zwei Kommunen zwei Ämter (Hauptamt und Kämmerei bzw. Kämmerei/Bauamt) eingerichtet.

Die in zwei Kommunen vorhandenen Sachgebiete mit Sachgebietsleiterstellen waren grundsätzlich nicht gerechtfertigt. Gründe dafür waren niedrige Leitungsspannen und oftmals gleichartig vollzogene sowie durch gesetzliche Vorgaben eng definierte Aufgaben. Einzelanweisungen waren auch bezüglich der Qualifikation der Mitarbeiter nicht notwendig.

Die wöchentlichen Öffnungszeiten in den geprüften Kommunen differierten um rd. 8 Std. Sie lagen in einer Spanne von rd. 12 bis 20 Std. je Woche, die sich auf drei bis vier Werktage verteilten. Alle geprüften Kommunen hatten mindestens an einem Tag bis 18:00 Uhr, zwei Kommunen hatten an zwei Tagen bis 18:00 Uhr geöffnet. Sonnabends wurden keine Öffnungszeiten angeboten.

## 2.3 Personal

Der Personalbestand der Kernverwaltung in den geprüften Kommunen lag zwischen 1,8 bis 2,7 VK je 1.000 EW und damit teilweise deutlich unter dem empfohlenen Richtwert des SRH von 1997 (2,8 VK je 1.000 EW):

Kommune	A	B	C	D	E
VK je 1.000 EW	1,8	2,0	2,3	2,5	2,7

Stellenbeschreibungen waren in den geprüften Kommunen grundsätzlich vorhanden. Sie waren aber häufig mangelhaft, da u. a. die prozentualen Zeiteile fehlten, die gebildeten Arbeitsvorgänge nicht tarifrechtlichen Bestimmungen entsprachen und die entsprechende Aktualität nicht vorhanden war.

Nur in einer Kommune waren alle Stellen der Kernverwaltung bewertet. Zwei Kommunen hatten für einen bzw. zwei Mitarbeiter Stellenbewertungen vorliegen. In den verbleibenden zwei Kommunen gab es keine Bewertungen der Stellen.

Die Verteilung der Stellen auf Vergütungsgruppen war wie folgt:

BAT-Vergütungsgruppen	Kommune				
	A	B	C in VK	D	E
I - II	2,0	-	-	-	-
III - V b	6,4	2,9	2,9	4,8	5,8
V c - VI b	9,4	3,0	5,1	9,1	6,2
VII - VIII	1,0	5,0	1,3	7,1	6,3
Mitarbeiter gesamt	18,8	10,9	9,3	21,0	18,3



Grundsätzlich sollte die Mehrzahl der Stellen im mittleren und unteren Bereich der Vergütungsgruppen liegen. In vier Kommunen lag dieser Prozentsatz bei 70 bis 80 %. In der Kommune A betrug er rd. 55 %.

Zwei Kommunen erfüllten nicht die Forderung des § 61 Abs. 2 SächsGemO nach Einstellung eines Bediensteten mit der Befähigung für den gehobenen allgemeinen Verwaltungsdienst. In drei Kommunen hatte der Fachbedienstete für das Finanzwesen die geforderte Qualifikation und Berufserfahrung nach § 62 Abs. 2 SächsGemO<sup>1</sup>. In den verbleibenden zwei Kommunen galt die Bestandsschutzregelung entsprechend dem Erlass des SMI „Anwendungshinweise zu § 61 Abs. 2 und § 62 Abs. 2 n. F. SächsGemO“ vom 18.05.2004.

Die bei den Mitarbeitern anonym abgefragte Zufriedenheit mit verschiedenen Einflussfaktoren auf ihre Arbeit zeigte tendenziell Verbesserungspotenziale bezüglich der durchgeführten Mitarbeitergespräche, des Informationsflusses im Rathaus, der Zusammenarbeit in der Gesamtverwaltung sowie der Fortbildungsmöglichkeiten auf. Zufriedene Mitarbeiter waren gemessen an dem benötigten Personalbedarf in VK je 1.000 EW in der Regel leistungsfähiger.

Kriterium	Kommune				
	A	B	C	D	E
Grad der Zufriedenheit mit					
- räumlichen Voraussetzungen	1,3	1,2	1,2	2,6	1,7
- Arbeitsplatzausstattung	1,6	1,9	1,6	2,4	1,9
- Arbeitszeitregelung	2,0	3,0	1,3	3,1	2,7
- Fortbildungsmöglichkeiten	2,3	5,5	1,9	2,6	2,7
- Informationsfluss im Rathaus	2,7	4,3	2,5	3,2	3,7
- Anerkennung durch den direkten Vorgesetzten	1,8	2,7	1,6	2,6	2,1
- Anerkennung durch den Bürger/Kunden	1,8	1,5	1,5	2,4	2,0
- Zusammenarbeit im Amt	1,6	2,9	1,6	2,6	2,3
- Zusammenarbeit in der Gesamtverwaltung	2,5	4,0	2,0	3,2	3,4
- durchgeführten Mitarbeitergesprächen	2,6	4,4	3,5	3,6	3,2
Summe	20,2	31,4	18,7	28,3	25,7

In der o. a. Übersicht zeigen die umrandeten Werte die beste und die schraffierten Werte die zweitbeste Kommune im Ranking der einzelnen Kriterien.

## 2.4 IT-Einsatz

Vier Kommunen hatten kein IT-Konzept. Dienstanweisungen für EDV gab es in drei Kommunen, Dienstvereinbarungen für die Nutzung von Internet und E-Mail wurden kaum abgeschlossen. Die vorhandenen Regelungen waren nicht aktuell. Wirtschaftlichkeitsberechnungen bei Investitionen im IT-Bereich wurden lediglich in zwei Kommunen durchgeführt.

<sup>1</sup> 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.

Zwei Kommunen hatten keinen EDV-Beauftragten. Externe Dienstleister übernahmen meist die allgemeine Betreuung von Hard- und Software. Darüber hinaus wurden zur rechentechnischen Abwicklung und Betreuung bei der Anwendung von Spezialsoftware, insbesondere in den Bereichen der Lohn- und Bezügerechnung, des Pass- und Meldewesens und des Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesens in vier der fünf Kommunen externe Dienstleister beauftragt.

Vier geprüfte Kommunen hatten ihre PC-Arbeitsplätze vernetzt.

Die Zeiten für die Erledigung der Aufgaben im Bereich EDV/IT/Kommunikation schwankten stark von 1,2 bis 55,1 Std. je Monat. Ein grundsätzlich verbesserter IT-Einsatz in den zwei Kommunen mit über 50 Std. je Monat konnte im Vergleich mit den drei Kommunen mit durchschnittlich rd. 5 Std. je Monat nicht festgestellt werden. Die hohen Stundenwerte in den zwei Kommunen resultierten aus einer umfangreichen anwendernahen Benutzerbetreuung.

Beim Vergleich der Medien Internet und E-Mail konnte im Durchschnitt der geprüften Kommunen beim E-Mail-Verfahren größere Verfügbarkeit festgestellt werden. Die durchschnittliche Anzahl der Mitarbeiter, die über das E-Mail-Verfahren verfügten, betrug rd. 73 %. Beim Internetzugang lag dieser Durchschnittswert bei rd. 53 %. Neben der höheren Verfügbarkeit beim E-Mail-Verfahren war auch die Nutzung häufiger.

### **3 Folgerungen**

#### **3.1 Aufgabenbestand und -wahrnehmung**

Die Kommunen haben bei verändertem Aufgabenbestand und -wahrnehmung die Verwaltungsorganisation und das Verwaltungshandeln so zu gestalten, dass die Aufgaben entsprechend den gesetzlichen Bestimmungen erledigt und eine höchstmögliche Effizienz erreicht werden. Den Kommunen wurden Einzelhinweise zur effizienten Aufgabenwahrnehmung, u. a. im IT-Bereich, gegeben. Teilweise waren diese beim Abschlussgespräch bereits umgesetzt.

#### **3.2 Organisationsaufbau**

Die Organisation der Ämter - vor allem innerhalb der Ämter - sowie der zugeordneten Außenstellen sind zu optimieren. Die Öffnungszeiten sind in diese Überprüfung einzu beziehen. Bürgerfreundlichkeit hat im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung in einem angemessenen personellem und finanziellem Umfang zu erfolgen.

#### **3.3 Personal**

Der Personalbestand ist weiterhin kritisch zu überprüfen. Ein Mehrbedarf ist zu analysieren und nachvollziehbar zu begründen. Stellenbeschreibungen und -bewertungen sind für eine tarifgerechte Eingruppierung durchzuführen. Eingruppierungen von Bediensteten, die nicht der jeweils tatsächlich ausgeübten Tätigkeit entsprechen, sind zu überprüfen und ggf. zu korrigieren.

Bei der Personalplanung, -einstellung und -entwicklung sind die gesetzlichen Regelungen zu den Anforderungen an die Bediensteten einzuhalten (§§ 61 und 62 SächsGemO).

### 3.4 IT-Einsatz

Zur Gewährleistung eines optimalen IT-Einsatzes sind die formellen Voraussetzungen, wie IT-Konzept, Dienstanweisungen und Dienstvereinbarungen zu schaffen. Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen, z. B. Kosten-Nutzen-Analysen, sind bei Investitionen im IT-Bereich durchzuführen.

### 3.5 Ergänzende Anmerkungen

Der SRH hat 2005 eine weitere Beratende Äußerung zum Thema Organisationsmodell für kleine Kommunen mit Hinweisen und Empfehlungen zu der Organisation und dem Personalbestand erarbeitet. Im Rahmen der Modellerarbeitung wurden aktuell und künftig zu realisierende Aufgaben sowie spezifische personelle und sachliche Gegebenheiten im Freistaat Sachsen berücksichtigt. Mit diesen Organisationsempfehlungen soll den Kommunen eine weitere Orientierung und Hilfestellung bei den notwendigen Veränderungen zur Optimierung des Verwaltungshandelns gegeben werden.

## 4 Ausblick

### 4.1 Bevölkerungsentwicklung

Die Bevölkerungsprognose bis 2020 für den Freistaat Sachsen<sup>2</sup> weist im Entwicklungszeitraum 2001 bis 2020 weiter sinkende Bevölkerungszahlen (rd. 16 %) bei einer alternden Bevölkerung (unter 15 Jahren: Rückgang rd. 23 %, 15 bis 65 Jahren: Rückgang rd. 26 %, 65 und mehr Jahre: Zunahme rd. 25 %) aus. Weniger Einwohner verursachen eine geringere Nachfrage nach kommunalen Leistungen. Dies betrifft sowohl die Pflichtaufgaben wie auch die freiwilligen Aufgaben. Grundsätzlich werden die Anzahl der Anträge, Stellungnahmen, Bescheide oder Genehmigungen sowie der Bedarf an kommunalen Einrichtungen zurückgehen. Gleichzeitig wird sich aufgrund der Alterung der Bevölkerung eine veränderte Nachfragesituation ergeben.

Die strategische Entwicklung jeder Kommune, der Aufgabenbestand, der Personalbestand sowie die Organisation der Verwaltung müssen dementsprechend überprüft und daran ausgerichtet werden. Bestehende Gebietsstrukturen sind hinsichtlich Effektivität und Effizienz zu untersuchen. Insbesondere in kleinen Kommunen sind aufgrund der häufig bereits jetzt schon bestehenden großen Markungsflächen neue Möglichkeiten der Einführung einer interkommunalen Zusammenarbeit in Form von Kooperationsgemeinschaften oder Kompetenzzentren wie die verstärkte Nutzung von E-Government-Lösungen zu überprüfen. Veränderte Situationen erfordern auch veränderte Lösungsansätze.

Zudem hat diese Bevölkerungsentwicklung einen entscheidenden Einfluss auf den Ausweis der Stellen in der Kernverwaltung je 1.000 EW. In zwei geprüften Kommunen wäre entsprechend der prognostizierten Bevölkerungsentwicklung des jeweiligen Landkreises ein Abbau von rd. vier Stellen bis zum Jahr 2020 erforderlich, um den bisher erreichten Wert der Stellen in der Kernverwaltung (2,3 und 2,5 VK je 1.000 EW) stabil zu halten.

---

<sup>2</sup> Vgl. „Regionalisierte Bevölkerungsprognose für den Freistaat Sachsen bis 2020“; Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen, Juni 2003. Die Prognose wurde in zwei Varianten gerechnet. Die o. a. Ausführungen beziehen sich auf die Variante 2 mit der errechneten geringeren Einwohnerzahl.

## **4.2 Neues kommunales Finanzmanagement**

Zu dem Reformprozess des kommunalen Finanzmanagement (NKF) liegt im Freistaat Sachsen ein Kabinettsbeschluss vom 04.05.2004 vor. Es ist davon auszugehen, dass das kommunale Rechnungswesen grundlegend geändert wird und voraussichtlich zum 01.01.2007 das Verfahren der doppelten Buchführung in Sachsen vorerst auf freiwilliger Basis eingeführt wird. Rechtliche Grundlagen dafür fehlen noch. Die Erfahrungen von Kommunen anderer Bundesländer haben gezeigt, dass mit der Einführung des NKF verschiedene Probleme verbunden sind. Die Kommunen benötigen Planungs- und Rechtssicherheit hinsichtlich der fachlichen Umsetzung (z. B. als Ausgangspunkt die Erfassung des kommunalen Vermögens), des finanziellen, organisatorischen, technischen sowie personellen Aufwandes, der Hard- und Softwareanforderungen, Übergangs- und Erfüllungsfristen oder ggf. Übergangsregelungen.

Der SRH sieht insbesondere für die kleinen Kommunen Schwierigkeiten in Bezug auf den Fortbildungsbedarf, die Umstellung der Software und den Mehraufwand durch Übergangserfordernisse.

## **4.3 Schlussbemerkungen**

Ein Schwerpunkt bei der Lösung der o. a. umfangreichen und z. T. grundlegenden Veränderungen wird auf dem Bereich der Personalwirtschaft liegen. Die Kommunalverwaltungen müssen auf diese Veränderungen vorbereitet sein. Das bedeutet, sie müssen darüber rechtzeitig informiert werden, klare und verbindliche Aussagen bzw. Regelungen erhalten sowie unterstützend begleitet werden, aber insbesondere auch selbst in eigener Verantwortung die erforderlichen Maßnahmen einleiten.

**Mit Fraktionsmitteln wurde häufig zu großzügig umgegangen. Regelungen zu Zulässigkeit und Grenzen der Verwendung von Fraktionsmitteln sind unbedingt erforderlich.**

**1** Prüfungsgegenstand

Der SRH hat im Anschluss an eine Umfrage unter den Kreisfreien Städten, den kreisangehörigen Städten mit mehr als 20.000 EW und den Landkreisen des Freistaates Sachsen zur Praxis bei der Gewährung von Sach- und Geldleistungen an Fraktionen (im Folgenden: Fraktionsmittel) der Städte und Landkreise die Verwendung der bereitgestellten Mittel bei Fraktionen in drei Kreisfreien Städten und zwei Landkreisen geprüft.

Obwohl Fraktionen im Prüfungszeitraum weder in der Gemeindeordnung noch in der Landkreisordnung für den Freistaat Sachsen ausdrücklich vorgesehen waren, ist ihre Existenz auf kommunaler Ebene allgemein anerkannt. Mit dem Gesetz zur Änderung der Gemeindeordnung des Freistaates Sachsen und zur Änderung der Landkreisordnung für den Freistaat Sachsen vom 11.05.2005 wurden Regelungen zu kommunalen Fraktionen in die Sächsische Gemeindeordnung und die Sächsische Landkreisordnung (SächsLKrO) aufgenommen.

Für die Verwendung der Fraktionsmittel auf kommunaler Ebene gibt es - anders als für die Fraktionen des LT - bislang keine gesetzlichen Regelungen. In vier der geprüften fünf Körperschaften existierten Richtlinien bzw. Vereinbarungen zur Verwendung der Fraktionsmittel.

**2** Entwicklung der Ausgaben für Fraktionen in den fünf geprüften Körperschaften

Die den Fraktionen zur Verfügung gestellten finanziellen Mittel entwickelten sich in den fünf geprüften Körperschaften in den Jahren 1999 bis 2003 wie folgt (Angaben in €):

Jahr	Kreisfreie Stadt Chemnitz	Kreisfreie Stadt Dresden	Kreisfreie Stadt Leipzig*	Landkreis Leipziger Land	Landkreis Meißen
1999	376.698	508.455	980.365	163.358	55.832
2000	385.500	491.268	938.279	136.055	46.052
2001	405.143	512.059	1.004.856	135.633	49.698
2002	391.290	510.823	1.019.160	141.755	49.698
2003	403.055	511.767	1.073.298	150.690	44.725

\* Inkl. Mittel für fraktionslose Abgeordnete.

Die landesweit höchsten Ausgaben für Fraktionen in der Kreisfreien Stadt Leipzig waren nicht zuletzt in der Personalausstattung der Fraktionen begründet. Im Bereich der Landkreise des Freistaates fielen die höchsten Ausgaben für Fraktionsmittel im Landkreis Leipziger Land an, weil die Fraktionen des Kreistages im Prüfungszeitraum haupt-

amtliches Fraktionspersonal angestellt hatten. In den anderen sächsischen Landkreisen beschäftigten die Fraktionen entweder kein Personal oder nur im Rahmen von geringfügigen Beschäftigungsverhältnissen bzw. Honorarverträgen.

### **3** Prüfungsfeststellungen

#### **3.1** Bereitstellung und Bewirtschaftung der Fraktionsmittel

Die Mittel wurden in den Haushaltsplänen der Städte bzw. Landkreise regelmäßig für alle Fraktionen auf einer Haushaltsstelle (Geschäftsführungskosten) oder zwei Haushaltsstellen (Sachkosten, Personalkosten) veranschlagt. Eine Erläuterung der Mittelverteilung enthielten die Haushaltspläne überwiegend nicht.

Die Mittel wurden teilweise durch die Fraktionen, teilweise durch Ämter der Verwaltung bewirtschaftet. Eine Fraktion in einem Landkreis ließ die Geschäftsführung durch die Geschäftsstelle des Kreisverbandes der Partei, der die Mitglieder der Fraktion angehörten, erledigen. Die Geschäftsstelle stellte der Fraktion u. a. die Kosten für Personal, Miete, Nebenkosten, Büromaterial und den Druck einer Zeitschrift anteilig in Rechnung. Inwieweit der dabei angesetzte Prozentsatz der tatsächlichen Arbeits- und Kostenverteilung entsprach, war nicht nachprüfbar. Teilweise wurden Kosten in Rechnung gestellt, die nicht die Fraktionsarbeit betrafen.

Soweit die Fraktionen die Mittel selbst bewirtschafteten, erfolgten Buch- und Belegführung in unterschiedlicher Qualität. In Einzelfällen fehlten Buchungslisten ganz. Eine Fraktion konnte nicht mehr alle Kassenbücher vorlegen. Belege wurden regelmäßig aufbewahrt, allerdings waren konkrete Verwendungszwecke auf den Belegen - insbesondere bei Bewirtungen und Präsenten - häufig nicht vermerkt.

Die Ausgaben der Fraktionen waren nicht immer wirtschaftlich und sparsam, z. B. bei Ausgaben für Bewirtungen, Präsente oder die Nutzung von Mobilfunktelefonen. So gab z. B. eine Fraktion für die Nutzung von sechs Mobiltelefonen in den Jahren 1998 und 1999 jeweils rd. 7.400 € aus.

#### **3.2** Personal

Die Fraktionen in den geprüften Körperschaften beschäftigten mit einer Ausnahme hauptamtliches Personal. In einigen Fällen wurde darüber hinaus auf Honorarkräfte bzw. geringfügig Beschäftigte zurückgegriffen. Für Personal gaben die Fraktionen, die hauptamtliches Personal beschäftigten, zwischen 63 und 93 % der Fraktionsmittel aus.

Die Mehrzahl der Arbeitsverträge der Fraktionsmitarbeiter sah die entsprechende Anwendung des BAT-O vor. Ordnungsgemäße Stellenbeschreibungen und -bewertungen fehlten. Die vereinbarten Eingruppierungen konnten nicht belegt werden.

Teilweise wurden Leistungen gewährt, die durch den BAT-O und die diesen ergänzende Tarifverträge nicht gedeckt waren. So gewährte z. B. eine Fraktion ihrem Fraktionsgeschäftsführer einen Zuschuss zum Elternbeitrag für die Betreuung eines Kindes in einer Kindertagesstätte. In zwei Fällen zahlten Fraktionen Abfindungen an ihre Mitarbeiter, die weder durch einzelvertragliche noch tarifliche Vorschriften gedeckt waren.

### 3.3 Reisekosten

Die Fraktionen wandten für Dienstreisen ihrer Mitglieder grundsätzlich das SächsRKG an. Für die Fraktionsangestellten ergab sich dessen Anwendung überwiegend aus den Arbeitsverträgen.

Nicht in allen Fraktionen wurden formelle Dienstreiseanträge gestellt und genehmigt. Teilweise war nicht ersichtlich, aus welchem Anlass Dienstreisen unternommen wurden. Reisekostenabrechnungen erfolgten bei einigen Fraktionen nur mangelhaft.

Bei der Benutzung privater Pkw wurden triftige Gründe für die Benutzung überwiegend nicht angegeben. Es wurden jedoch regelmäßig 0,38/0,43 DM/km bzw. 0,22 €/km erstattet. Einzelne Fraktionen erstatteten 0,52 DM/km bzw. 0,30 €/km, obwohl schriftliche Anerkennungen, dass das Kfz im überwiegend dienstlichen Interesse gehalten wird, nicht vorlagen. Übernachtungskosten wurden teilweise ohne Genehmigung bzw. Begründung über den im SächsRKG vorgesehenen Betrag vom 120 DM bzw. 61,36 € hinaus erstattet.

Bei Reisen, die aus Fraktionsmitteln finanziert wurden, war nicht immer der Bezug zur Stadtrats- bzw. Kreistagstätigkeit nachgewiesen. In mehreren Fällen wurden Reisekosten im Zusammenhang mit Parteiveranstaltungen übernommen (z. B. Teilnahme von Fraktionsmitgliedern an Parteitagen und an einem politischen Aschermittwoch, Teilnahme am Kongress einer Bundestagsfraktion im Zeichen der bevorstehenden Bundestagswahl, Reisen im Zusammenhang mit der Vorbereitung von Wahlen). In einigen Fällen wurden Reisekosten zu Veranstaltungen übernommen, bei denen in erster Linie ein persönliches Interesse der Reisenden, nicht jedoch der Zusammenhang mit der Fraktionsarbeit erkennbar war (EU-Osterweiterung, EU-Beitritt der Türkei, Wehrpflicht und Politik für morgen).

Durch einzelne Fraktionen wurden Fahrtkosten zur Teilnahme der Fraktionsmitglieder an Sitzungen der Verbandsversammlungen von Zweckverbänden bzw. den Sitzungen der Aufsichtsgremien von Beteiligungsgesellschaften erstattet.

### 3.4 Reisen/Klausurtagungen

Einige Fraktionen haben Reisen aus Fraktionsmitteln finanziert. So reiste z. B. eine Fraktion eines Landkreises im Jahr 1997 für fünf Tage nach Italien (Kosten rd. 19 T€). Eine Fraktion eines Stadtrates reiste zu Klausurtagungen u. a. nach Prag und Zürich. Zweck und Anlass der Reisen waren nicht oder nur entfernt aus den Aufgaben der Fraktion abzuleiten.

Die Kosten für Klausurtagungen wurden trotz Zahlung von Sitzungsgeldern bei einigen Fraktionen vollständig mit Fraktionsmitteln finanziert.

In Einzelfällen wurden im Rahmen von Klausurtagungen Kosten für Personen übernommen, die nicht der Fraktion angehörten und bei denen ein Bezug zum Gegenstand der Tagung nicht ersichtlich war.

Teilweise wurden kulturelle Rahmenprogramme zu Klausurtagungen wie Stadtführungen, Kegelbahnbenutzung oder der Besuch eines Eishockeyspieles aus Fraktionsmitteln finanziert.

### 3.5 Öffentlichkeitsarbeit

Die meisten Fraktionen verausgabten einen Teil der Fraktionsmittel für Öffentlichkeitsarbeit. Hierbei sind insbesondere Fraktionszeitschriften und Internetpräsentationen, öffentliche Fraktionssitzungen und sonstige öffentliche Veranstaltungen zu nennen.

Nicht immer beschränkte sich die Verwendung der Mittel auf die Darstellung der Fraktionsarbeit. So veröffentlichte eine Fraktion einer Kreisfreien Stadt in ihrer Fraktionszeitschrift und im Internet fortwährend Artikel, die die Parteiarbeit betrafen. Eine weitere Fraktion stellte in ihrer Fraktionszeitschrift regelmäßig die Kandidaten der hinter ihr stehenden Partei für bevorstehende Kommunal-, Bundestags- und Oberbürgermeisterwahlen vor. Auch andere Fraktionen veröffentlichten in Fraktionszeitschriften vereinzelt Beiträge im Zusammenhang mit bevorstehenden Wahlen.

Eine Fraktion in einem Landkreis beteiligte sich finanziell an Druck und Vertrieb einer Zeitschrift des Kreisverbandes einer Partei. Der Anteil der Artikel der Fraktion in der Zeitschrift entsprach dabei nicht dem übernommenen Finanzierungsanteil. Eine andere Fraktion bezog und bezahlte über mehrere Jahre monatlich über 100 Exemplare der Zeitschrift des Stadtverbandes einer Partei, in der maximal 4 von bis zu 20 Seiten von der Fraktion gestaltet wurden, um sie an Interessierte zu verteilen.

In Einzelfällen war festzustellen, dass ein Zugang der allgemeinen Öffentlichkeit zu aus Fraktionsmitteln finanzierten Veröffentlichungen nicht gewährleistet war, da z. B. ein Versand nur oder überwiegend an Parteimitglieder erfolgte.

Mindestens zwei Fraktionen verwendeten außerhalb von Fraktionszeitschriften Fraktionsmittel für Zwecke des Wahlkampfes, und zwar durch Übernahme von Kosten für die Anmietung von Räumen für Wahlveranstaltungen bzw. für den Druck und die Verteilung von Faltblättern, auf denen die Kandidaten für die bevorstehende Kommunalwahl vorgestellt wurden. Eine weitere Fraktion bezahlte für das Schreiben und Verteilen eines Wahlprogramms ein Honorar.

Einige Fraktionen beteiligten sich an allgemeinpolitischen Aktionen, z. B. durch finanzielle Unterstützung eines Aktionstages, die Finanzierung einer Anzeige gegen den Krieg in Afghanistan oder den Erwerb und die Verteilung von Bildpostkarten zu einem Volksentscheid. Durch einzelne Fraktionen wurden Veröffentlichungen finanziert, die mit der konkreten Fraktionsarbeit nicht im Zusammenhang standen, z. B. eine Broschüre zur Wehrmachtsausstellung.

Einzelne Fraktionen finanzierten Artikel, denen überwiegend werbender Charakter zukommt, wie Wandkalender oder Kugelschreiber. Eine Fraktion erwarb Werbemittel einer Partei.

Einzelne Fraktionen verstärkten ihre Öffentlichkeitsarbeit im Vorfeld der Kommunalwahlen.

### 3.6 Bewirtungen

Die Mehrzahl der Fraktionen setzte Fraktionsmittel für die Bewirtung ihrer Mitglieder zu Fraktionssitzungen ein. Lediglich in einer Kreisfreien Stadt wurde die Verwendung von Fraktionsmitteln für die Bewirtung im Rahmen von Fraktionssitzungen seit 1999 ausdrücklich für unzulässig erklärt. Teilweise wurden Fraktionsmittel für die Bewirtung bei Weihnachtsfeiern bzw. vorweihnachtlichen Fraktionssitzungen sowie Zusammenkünften zum Abschluss der Wahlperiode verwendet.



Eine Fraktion gestaltete „als Dankeschön“ eine Feier für die Fraktionsmitglieder und deren Partner, eine andere bewirtete am Jahresende im Anschluss an die letzte Fraktionssitzung des Jahres neben den Fraktionsmitgliedern auch deren Ehepartner.

Außerdem fielen regelmäßig Aufwendungen im Zusammenhang mit der Bewirtung von Gästen an. Dabei waren aus den Unterlagen in den meisten Fällen weder der Teilnehmerkreis noch der Anlass der Bewirtung ersichtlich.

### **3.7 Blumen, Geschenke und Spenden**

Die Mehrzahl der Fraktionen hat zu unterschiedlichen Anlässen aus Fraktionsmitteln Blumen und Geschenke für Fraktionsmitglieder und -angestellte sowie Bedienstete der Verwaltung, in einigen Fällen auch für Parteimitglieder bezahlt. Dabei wurden im Einzelfall Präsente im Wert bis zu 100 € für Fraktionsmitglieder und bis zu 230 € für einen Oberbürgermeister finanziert.

Drei Fraktionen haben aus Fraktionsmitteln Geldspenden geleistet. Teilweise wurden Eintrittskarten zu Benefizkonzerten, in einem Fall für ein sog. Wohltätigkeitsbowling aus Fraktionsmitteln bezahlt. Die Fraktion eines Landkreises unterstützte aus Fraktionsmitteln ein Freundschaftstreffen zwischen deutschen, polnischen und ukrainischen Jugendlichen sowie den Besuch einer polnischen Kinderdelegation finanziell.

Eine Fraktion überwies Fraktionsmittel in Höhe von rd. 317 € an die Jugendorganisation einer Partei. In einem Fall wurde eine Wochenzeitung im Rahmen eines sog. Förderabonnements bezogen.

### **3.8 Kontrolle der Verwendung der Fraktionsmittel**

Die Mehrzahl der Fraktionen erstellte jährlich Verwendungsnachweise. In einer Kreisfreien Stadt und den beiden Landkreisen wurden darüber hinaus auch am Ende der Wahlperiode Verwendungsnachweise gefertigt. In einer anderen Kreisfreien Stadt sah die Vereinbarung zur Gewährung von Fraktionsmitteln der Wahlperiode 1994 bis 1999 zwar eine jährliche Abrechnung vor, Verwendungsnachweise wurden jedoch nur durch eine Fraktion erstellt.

Eine Prüfung der zweckgerechten Verwendung der Fraktionsmittel erfolgte nur in drei der geprüften Kommunen.

Eine Rückzahlung zweckwidrig verwendeter Mittel war weder in den Richtlinien/Vereinbarungen zur Fraktionsfinanzierung vorgesehen noch wurde eine solche durch die Verwaltungen gefordert.

### **3.9 Rückzahlung nicht verwendeter Mittel**

Nicht verwendete Fraktionsmittel waren nur in einer Kreisfreien Stadt jährlich sowie am Ende der Wahlperiode an den Stadthaushalt zurückzuzahlen. In den beiden anderen Kreisfreien Städten erfolgte eine Rückzahlung nicht verbrauchter Mittel weder am Jahresende noch am Ende der Legislaturperiode. In einzelnen Jahren waren hier bei einzelnen Fraktionen Rücklagen in Höhe von bis zu 50 T€ zu verzeichnen. In den beiden geprüften Landkreisen waren nicht verbrauchte Mittel jeweils am Ende der Wahlperiode zurückzuführen.

## 4 Folgerungen

Fraktionen steuern und erleichtern in gewissem Grad die Arbeit des Gemeinde-/Stadtrates bzw. Kreistages, indem sie insbesondere eine Arbeitsteilung unter ihren Mitgliedern organisieren, gemeinsame Initiativen vorbereiten und aufeinander abstimmen sowie die umfassende Information der Fraktionsmitglieder unterstützen und damit die Vorarbeit für eine sachgerechte und zügige Behandlung von Verhandlungsgegenständen in den Ausschüssen und im Gemeinde-/Stadtrat bzw. Kreistag leisten. Für den notwendigen sächlichen und personellen Aufwand, der den Fraktionen dabei erwächst, können sie finanzielle Mittel der Kommune erhalten. Diese Mittel dienen jedoch ausschließlich der fraktionsspezifischen Tätigkeit, sie sind zur Finanzierung der Koordinierung, Steuerung und Erleichterung der Arbeit im Gemeinde-/Stadtrat bzw. Kreistag bestimmt und insoweit zweckgebunden. Insbesondere eine verdeckte Parteienfinanzierung ist unzulässig.

**4.1** Im Sinne einer größtmöglichen Transparenz hält es der SRH für geboten, dass die Höhe und Zusammensetzung der Fraktionsmittel für jede Fraktion im Haushaltsplan erläutert werden.

Die Fraktionen als Teile des Organs Gemeinde-/Stadtrat bzw. Kreistag haben bei der Bewirtschaftung der ihnen gewährten Haushaltsmittel die Grundzüge des kommunalen Haushalts- und Kassenrechts zu beachten. Dies schließt eine ordnungsgemäße Buch- und Belegführung mit Angabe des Verwendungszweckes sowie die Aufbewahrung der Unterlagen entsprechend den für Kommunen geltenden Vorschriften ein. Ferner ist der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu beachten.

Eine Erledigung der Geschäftsführung durch Dritte, insbesondere Parteigliederungen, ist nur dann zulässig, wenn eine konsequente Kostentrennung nach dem Verursacherprinzip gesichert ist. Dies ist bei einer pauschalen Kostenübernahme nicht der Fall. Darüber hinaus muss in jedem Fall sichergestellt sein, dass z. B. personenbezogene Daten und Informationen aus nichtöffentlichen Sitzungen des Gemeinde-/Stadtrates bzw. Kreistages und seiner Ausschüsse nicht unbefugt an Dritte gelangen.

**4.2** Die Fraktion könne im angemessenen und sachgerechten Umfang Personal für die Erledigung originärer Geschäftstätigkeiten beschäftigen. Angestellte der Fraktionen dürfen, da sie aus öffentlichen Mitteln zur Erledigung von Aufgaben einer kommunalen Binnengliederung finanziert werden, grundsätzlich nicht besser gestellt werden, als Angestellte der jeweiligen Kommune. Zur Beurteilung der Angemessenheit der Vergütung sind ordnungsgemäße Stellenbeschreibungen und -bewertungen erforderlich.

**4.3** Bei der Erstattung von Reisekosten für Fraktionsmitarbeiter, für deren Arbeitsverhältnis die Anwendung des BAT-O vereinbart ist, sind die Bestimmungen des SächsRKG maßgebend. Für Fraktionsmitglieder ist das SächsRKG nach Auffassung des SRH ebenfalls anzuwenden.

Eine Erstattung von Reisekosten ist nur für Reisen zulässig, die einen eindeutigen Bezug zur Fraktionsarbeit aufweisen, dies ist vor Genehmigung der Reise abschließend zu klären. Reisen z. B. zu Parteitagungen oder Wahlveranstaltungen fallen nicht darunter.

Fahrten zur Teilnahme an Sitzungen von Verbandsversammlungen von Zweckverbänden sowie von Aufsichtsorganen von Beteiligungsgesellschaften können nicht aus Fraktionsmitteln erstattet werden. Die Teilnahme an Sitzungen dieser Organe stellt keine Fraktionstätigkeit dar.

**4.4** Fraktionsreisen dürfen nur zur Erfüllung der Arbeit im Gemeinde-/Stadtrat bzw. Kreistag erfolgen. Dabei ist der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu beachten.

Sofern den Fraktionsmitgliedern für die Teilnahme an Klausurtagungen Sitzungsgelder gezahlt werden, kommt eine vollständige Übernahme der Kosten für Anreise, Verpflegung und Unterkunft nicht in Betracht. Mit dem Sitzungsgeld wird der dem Fraktionsmitglied durch die Teilnahme an der Sitzung entstehende Zeit- und Sachaufwand entschädigt. Werden daneben die Kosten für Anreise, Verpflegung und ggf. Übernachtung vollständig durch die Fraktion finanziert, kommt es zu einer Doppelentschädigung, die grundsätzlich unzulässig ist.

Die Übernahme von Kosten für mitreisende Personen, die nicht Angehörige oder Mitarbeiter der Fraktion sind, ist grundsätzlich unzulässig. Kosten für Gäste dürfen nur dann übernommen werden, wenn deren Teilnahme nachweisbar für die Fraktionsarbeit erforderlich ist.

Kulturelle Rahmenprogramme sind für die Fraktionsarbeit nicht erforderlich und dürfen daher nicht aus Fraktionsmitteln finanziert werden.

**4.5** Die Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen hält sich nach der Rechtsprechung nur dann im Rahmen des Zulässigen, wenn die Veröffentlichungen, Veranstaltungen und sonstige Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen einen Bezug zur Arbeit im Gemeinde-/Stadtrat bzw. Kreistag haben. Sie muss so gestaltet werden, dass die interessierte Öffentlichkeit allgemeinen Zugang hierzu hat.

Eine Öffentlichkeitsarbeit, bei der Bezüge zur Gemeinde-/Stadtrats- bzw. Kreistagsarbeit fehlen bzw. hinter allgemein- oder parteipolitische Anliegen zurücktreten, kann nicht aus Fraktionsmitteln finanziert werden. Fraktionsmittel dürfen nicht zugunsten von politischen Parteien oder Wählergruppen, insbesondere in der Vorwahlzeit, eingesetzt werden. Entsprechendes gilt für Bürgerbegehren und Bürgerentscheide. Die Prüfung des SRH hat gezeigt, dass eine Abgrenzung im Einzelfall schwierig sein kann. In Zweifelsfällen ist Zurückhaltung geboten.

Nach den genannten Grundsätzen dürfen sich Publikationen der Fraktionen inhaltlich nur mit Themen befassen, mit denen sich die Fraktion als solche im Rahmen ihrer Arbeit im Gemeinde-/Stadtrat bzw. Kreistag, d. h. nicht lediglich im Parteikontext, befasst hat. Die Nutzung von Publikationen der Fraktion für den Wahlkampf, z. B. durch Vorstellung der Kandidaten, ist unzulässig.

Die finanzielle Beteiligung der Fraktionen mit Fraktionsmitteln an Parteizeitschriften ist grundsätzlich unzulässig, da eine Trennung von Fraktions- und Parteiarbeit sowie deren Finanzierung regelmäßig nicht gewährleistet werden kann. Darüber hinaus ist es weder Aufgabe der Fraktion, die Parteimitglieder über die Tätigkeit der Fraktion zu unterrichten, noch die Öffentlichkeit über die Parteiarbeit in Kenntnis zu setzen.

Das Schwergewicht der Öffentlichkeitsarbeit muss grundsätzlich auf dem informativen Aspekt liegen. Die Verwendung von Fraktionsmitteln für eine Öffentlichkeitsarbeit, bei der der Inhalt eindeutig hinter die werbende Form (z. B. Anschaffung und Verteilung von reinen Werbeträgern, wie z. B. Kugelschreibern) tritt, ist daher unzulässig.

Fraktionen können ihre Öffentlichkeitsarbeit in der Vorwahlzeit zwar grundsätzlich fortsetzen. Sie darf jedoch keinesfalls gezielt erweitert werden. Außerdem sollte die Öffentlichkeitsarbeit in der sog. „heißen“ Phase des Wahlkampfes (sechs Wochen vor dem

Wahltag) deutlich eingeschränkt werden. Bedenken bestehen in dieser Phase auch gegen die Veröffentlichung von Leistungsbilanzen zur Arbeit der Fraktion in der ablaufenden Wahlperiode.

**4.6** Bewirtungen aus Fraktionsmitteln sind nur dann unbedenklich, wenn sie der Betreuung von Gästen, deren Anwesenheit für die Fraktionstätigkeit erforderlich ist, dienen und sich in vertretbarer Höhe halten. Eine Bewirtung von Angehörigen der Fraktionsmitglieder aus Fraktionsmitteln kommt nicht in Betracht.

Aufwendungen aus Fraktionsmitteln für die Bewirtung von Fraktionsmitgliedern sind dann unzulässig, wenn diese Kosten bereits durch die in der Entschädigungssatzung festgelegte Aufwandsentschädigung bzw. ein Sitzungsgeld abgegolten sind. Davon ist bei der Zahlung einer pauschalen Aufwandsentschädigung im Zweifel auszugehen.

**4.7** Die Finanzierung von Blumen und Präsenten für Mitglieder oder Mitarbeiter der Fraktion aus Fraktionsmitteln ist unzulässig.

Blumen und Präsente an Außenstehende können nach Auffassung des SRH in Ausnahmefällen aus Fraktionsmitteln finanziert werden. Die Finanzierung von Blumen und Präsenten für Mitarbeiter der Stadt- bzw. der Kreisverwaltung und Mitglieder oder Mitarbeiter anderer Fraktionen aus Fraktionsmitteln ist jedoch nicht zulässig. Gleiches gilt für Blumen und Präsente für Parteimitglieder.

Die Ausreichung von Spenden aus Fraktionsmitteln ist unzulässig. Der Kauf von Karten für Benefizkonzerte oder Wohltätigkeitsveranstaltungen stelle im Ergebnis ebenso wie die finanzielle Unterstützung von Kinder- und Jugendtreffen und der Bezug eines Förderabonnements nichts anderes als eine Spende dar.

Die Weiterreichung von Fraktionsmitteln an Parteigliederungen ist bereits unter dem Gesichtspunkt des Verbotes der Parteienfinanzierung aus Fraktionsmitteln zu beanstanden.

**4.8** Die Fraktionen als Empfänger öffentlicher Mittel haben über deren Verwendung regelmäßig - und zwar jährlich sowie am Ende der Wahlperiode - Rechenschaft abzulegen.

Die Stadt- bzw. Kreisverwaltungen haben eine - zeitnahe - Kontrolle der ordnungsgemäßen Verwendung der Fraktionsmittel sicherzustellen. Gegebenenfalls ist die Rückzahlung zweckwidrig verwendeter Mittel zu fordern. Hierzu sollten in den Richtlinien/ Vereinbarungen zur Fraktionsfinanzierung entsprechende Regelungen vorgesehen werden.

**4.9** Die Existenz der Fraktionen in kommunalen Körperschaften endet spätestens mit dem Ablauf des Mandats ihrer Mitglieder, also regelmäßig mit Ablauf der Wahlperiode. Nicht verbrauchte Mittel sind daher spätestens zum Ende der Wahlperiode zurückzuzahlen. Eine Übertragung dieser Mittel auf Fraktionen der folgenden Wahlperiode ist grundsätzlich - auch aus Gründen der Chancengleichheit neuer Fraktionen - nicht möglich.

Auch innerhalb der Wahlperiode sind nicht verbrauchte Mittel grundsätzlich jeweils zum Jahresende zurückzuführen. Ausnahmen sind allenfalls in begründeten Fällen möglich, z. B. Ansammlung von Mitteln für eine Investition oder für Abfindungszahlungen.

## **5** Empfehlungen

**5.1** Die kommunalen Körperschaften sollten bestehende Vereinbarungen/Richtlinien zur Gewährung und Verwendung von Fraktionsmitteln entsprechend den o. g. Grundsätzen überarbeiten und konsequent umsetzen. Soweit bislang noch keine internen Vorgaben zur Gewährung und Verwendung von Fraktionsmitteln sowie zur Rechnungslegung der Fraktionen bestehen, sollten diese umgehend erarbeitet werden.

**5.2** Der SRH regt in Ergänzung des § 35a Abs.3 SächsGemO und des § 31a Abs. 3 SächsLKrO eine ausdrückliche Regelung dahingehend an, dass zweckwidrig verwendete Fraktionsmittel durch die Fraktionen, ggf. durch die Mitglieder und die für die Fraktion handelnden Personen, zurückzuzahlen sind.

**5.3** Das SMI sollte den Erlass von Hinweisen zur Fraktionsfinanzierung prüfen. Ausgehend von den Aufgaben der Fraktionen, die Arbeit der Gemeinde-, Stadt- bzw. Kreisräte zu koordinieren, zu steuern und zu erleichtern, sollten mindestens folgende Punkte berücksichtigt werden:

- Konkretisierung der Maßstäbe für die Verwendung von Fraktionsmitteln mit Darstellung der Grenzen der zulässigen Mittelverwendung, insbesondere des Verbotes der Verwendung für Zwecke der Parteien, für Präsente und Spenden sowie der Einschränkung der Verwendung der Mittel für Bewirtungen,
- Empfehlungen zu Personalausstattungen,
- Gebot der sparsamen und wirtschaftlichen Mittelverwendung,
- Buchführung und Rechnungslegung durch die Fraktionen,
- regelmäßige Prüfung der Buchführung und Rechnungslegung der Fraktionen,
- Zulässigkeit von Rücklagen,
- Behandlung von Fraktionsmitteln bei Auflösung der Fraktion und die Haftung der Mitglieder und der für die Fraktion handelnden Personen.

**Das kommunale Versicherungsmanagement ist häufig unwirtschaftlich. Nahezu immer wurde gegen das Vergaberecht verstoßen. Durch Risikoabwägung und Nutzung des Wettbewerbs sind erhebliche Einsparungen zu erzielen.**

## 1 Prüfungsgegenstand

Der SRH hat im Rahmen einer Querschnittsprüfung den Versicherungsschutz bei sechs Landkreisen, drei Kreisfreien Städten und 103 kreisangehörigen Gemeinden (20 % aller kreisangehörigen Gemeinden) überörtlich geprüft.

Die Prüfung erstreckte sich auf alle kommunalen Versicherungsarten mit Ausnahme der gesetzlichen Unfallversicherung (Unfallkasse Meißen) für den Zeitraum 1999 bis 2003.

Schwerpunkte der Prüfung waren:

- Umfang des Versicherungsschutzes,
- Ausgaben für Versicherungsschutz,
- Versicherungssachbearbeitung,
- Vergaben.

## 2 Prüfungsergebnisse

### 2.1 Versicherungsschutz

Den Kommunen ist es freigestellt, in welchem Umfang sie ihre Risiken versichern. Sind alle wirtschaftlich sinnvollen Möglichkeiten der Risikovermeidung, -minderung oder -abwälzung ausgeschöpft und die bestehenden Risiken nicht wirtschaftlich abgedeckt, ist nach einer geeigneten Versicherung zu suchen. Kommunalversicherer und privatrechtliche Versicherer bieten zur Abdeckung von kommunalen Risiken Versicherungen an. Die Kommunen haben die Wahl zwischen der sog. Selbstversicherung und Fremdversicherung.

Die Selbstversicherung als ein haushaltsinternes Versicherungssystem orientiert sich an den Grundsätzen der Fremdversicherung. Die Risikovorsorge erfolgt durch Ansammlung einer Rücklage mittels regelmäßiger Zuführungen (Prämienzahlungen) aus dem Haushalt. Versicherungssteuer fällt hier nicht an. Die Querschnittsprüfung hat gezeigt, dass keine der geprüften Kommunen für die Risikovorsorge das Instrument „Selbstversicherung“ anwendet.

Die geprüften Kommunen betrieben ihre Risikovorsorge ausschließlich über Fremdversicherungen und wählten in eigener Verantwortung den entsprechenden Versicherer aus.

### 2.1.1 Kommunalversicherer

Der Kommunale Schadenausgleich (KSA) als Selbsthilfeeinrichtung der Kommunen ist ein nicht rechtsfähiger Zusammenschluss von Gemeinden und Gemeindeverbänden. Er gewährt seinen Mitgliedern Deckungsschutz bei Haftpflicht-, Kraftfahrt- und Unfallschäden. Er finanziert sich durch Umlagen entsprechend den versicherten Risiken. Neben Kommunen mit ihren Eigenbetrieben erfüllen auch Zweckverbände und Unternehmen mit mehrheitlicher kommunaler Beteiligung die Bedingungen für die Mitgliedschaft im KSA.

Obwohl alle geprüften Kommunen Mitglied im KSA waren, nahmen nicht alle die gesamte Bandbreite an Deckungsschutz in Anspruch. Beispielsweise hatten zwei Kommunen einen Vertrag für den Kfz-Haftpflichtdeckungsschutz mit einem privaten Versicherungsunternehmen geschlossen. Im Prüfungszeitraum waren die Versicherungsprämien dabei mehr als doppelt so hoch wie die durchschnittliche KSA-Umlage der anderen Kommunen gleicher Gemeindegrößenklasse.

Einige Eigenbetriebe hatten unnötigerweise ihren Haftpflichtdeckungsschutz mit privaten Versicherern abgeschlossen, obwohl der KSA-Deckungsschutz der Kommunen auch für Eigenbetriebe galt.

### 2.1.2 Umfang des Versicherungsschutzes

Die folgenden Versicherungsarten waren bei den geprüften Kommunen überwiegend vorhanden:

- Gebäudeinhalts-/Gebäudeversicherung,
- Kommunale Haftpflichtversicherung,
- Kraftfahrzeughaftpflichtversicherung,
- Kraftfahrzeugteil- und Kraftfahrzeugvollversicherung (Kfz-Kasko),
- Eigenschadenversicherung<sup>1</sup>,
- Dienstreisekaskoversicherung für dienstlich genutzte Privatfahrzeuge (Aufwendungsersatz)<sup>2</sup>,
- Rechtsschutzversicherung,
- Elektronikversicherung,
- Glasbruchversicherung,
- Unfallversicherung,
- Ausstellungsversicherung,
- Museumsversicherung,
- Bauleistungsversicherung.

Die Erhebungen haben verdeutlicht, dass der Umfang der versicherten Risiken bei den Kommunen stark voneinander abwich. Auch innerhalb der Gemeindegrößenklassen

---

<sup>1</sup> Die Eigenschadenversicherung deckt Vermögensschäden, die den Kommunen durch fahrlässige oder vorsätzliche Dienstpflichtverletzungen der für sie handelnden Personen zugefügt werden.

<sup>2</sup> Gewährung von Versicherungsschutz für Aufwendungsersatzansprüche eines Fahrzeughalters bei Benutzung privater Kfz für Dienstreisen. Das Risiko für Fahrzeugschäden, Fahrzeugfolgeschäden und der Verlust des Schadensfreiheitsrabattes des Fahrzeughalters in der Kfz-Haftpflichtversicherung werden damit abgedeckt.

ergibt sich durch individuelle Risikobewertung ein teilweise stark unterschiedliches Versicherungsverhalten.

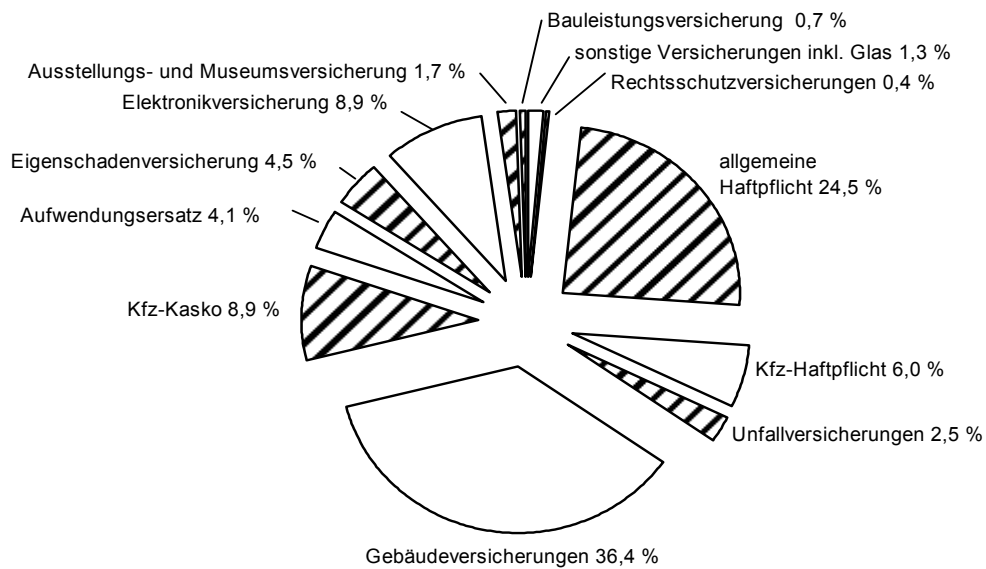
*Umfang der am häufigsten versicherten Risiken*

	Landkreise	Kreisfreie Städte	Gemeinden mit 20.000 bis unter 50.000 EW	Gemeinden mit 10.000 bis unter 20.000 EW	Gemeinden mit 5.000 bis unter 10.000 EW	Gemeinden mit 3.000 bis unter 5.000 EW	Gemeinden mit 1.000 bis unter 3.000 EW	Gemeinden mit weniger als 1.000 EW
Gebäude/Gebäudeinhalt	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %
Haftpflicht/Kfz-Haftpflicht	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %
Kfz-Kasko	100 %	100 %	100 %	100 %	89 %	96 %	83 %	50 %
Eigenschaden	100 %	33 %	100 %	89 %	89 %	93%	81 %	50 %
Aufwendungsersatz	83 %	67%	50 %	89 %	84 %	81 %	64 %	100 %
Rechtsschutz	17 %	33 %	-	22 %	42 %	59 %	50 %	-
Elektronik	83 %	100 %	75 %	78 %	89 %	93 %	64 %	-
Glas	50 %	67 %	25 %	33 %	21 %	11 %	10 %	-
Unfall	83 %	33 %	25 %	89 %	53 %	56 %	57 %	50 %
Ausstellung/Museum	67 %	100 %	75 %	78 %	37 %	22 %	7 %	-
Bauleistung	50 %	33 %	-	11 %	11 %	11 %	7 %	-

**2.2 Ausgaben für Versicherungsschutz**

Die geprüften Landkreise haben im Prüfungszeitraum von 1999 bis 2003 rd. 4.336 T€ für den Versicherungsschutz aufgewendet. Im Prüfungszeitraum reichte die Spannbreite der Versicherungsausgaben pro EW und Jahr von 0,82 bis 1,73 €.

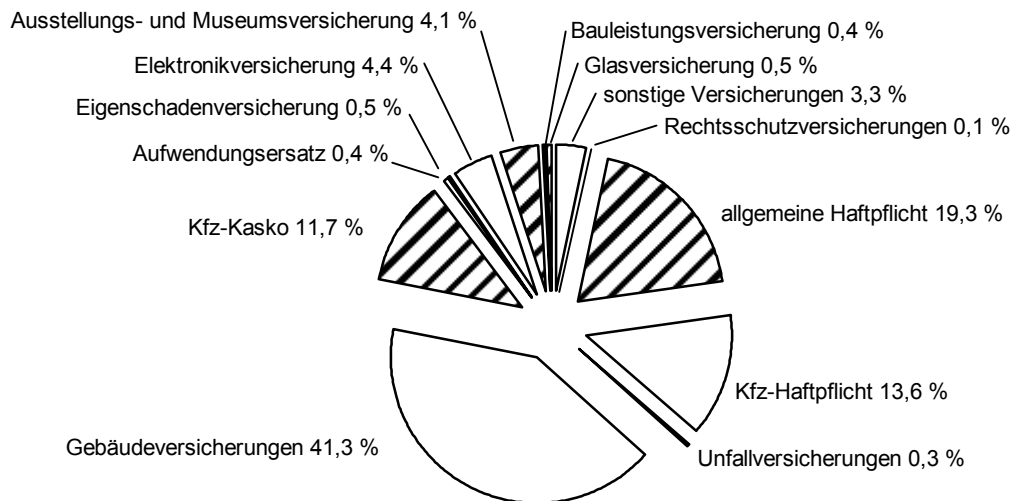
**Landkreise, Anteil der Einzelversicherungen an den Gesamtversicherungsausgaben**





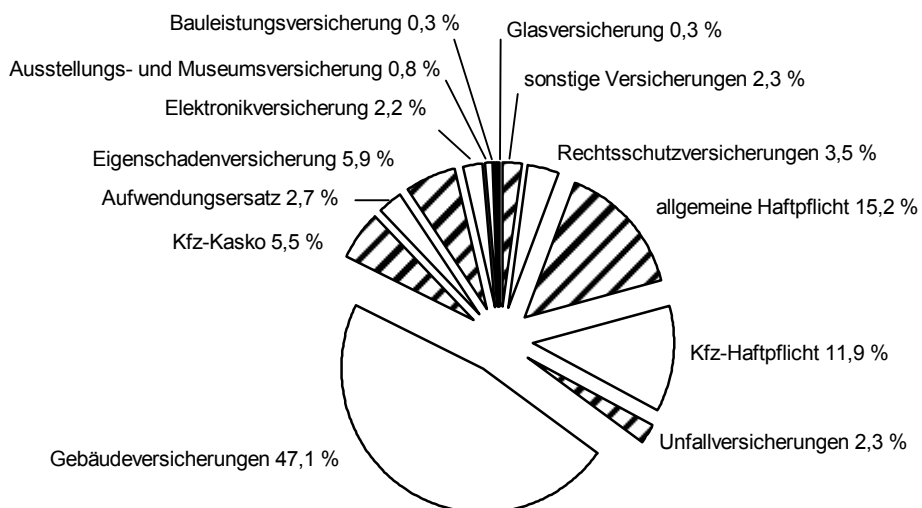
Die geprüften Kreisfreien Städte haben im Prüfungszeitraum von 1999 bis 2003 rd. 14.198 T€ für den Versicherungsschutz aufgewendet. Im Prüfungszeitraum reichte die Spannweite der Versicherungsausgaben pro EW und Jahr von 3,77 bis 7,78 €.

**Kreisfreie Städte, Anteil der Einzelversicherungen an den Gesamtversicherungsausgaben**



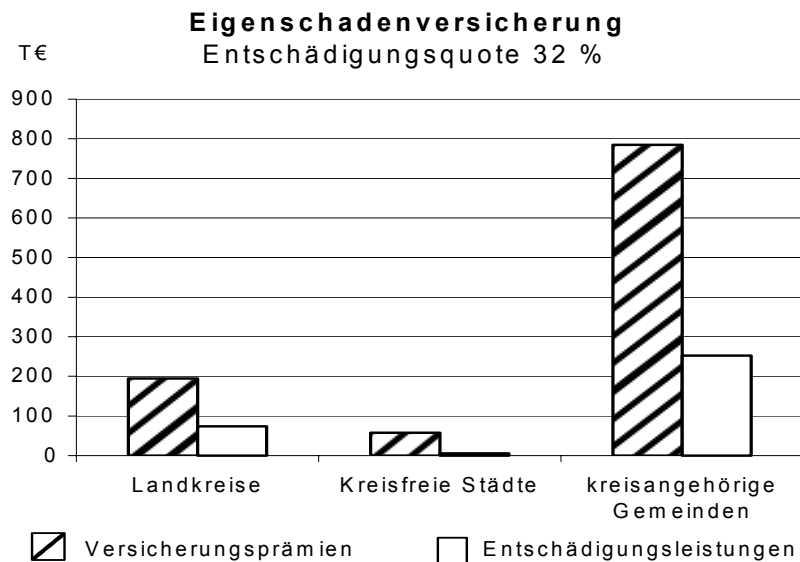
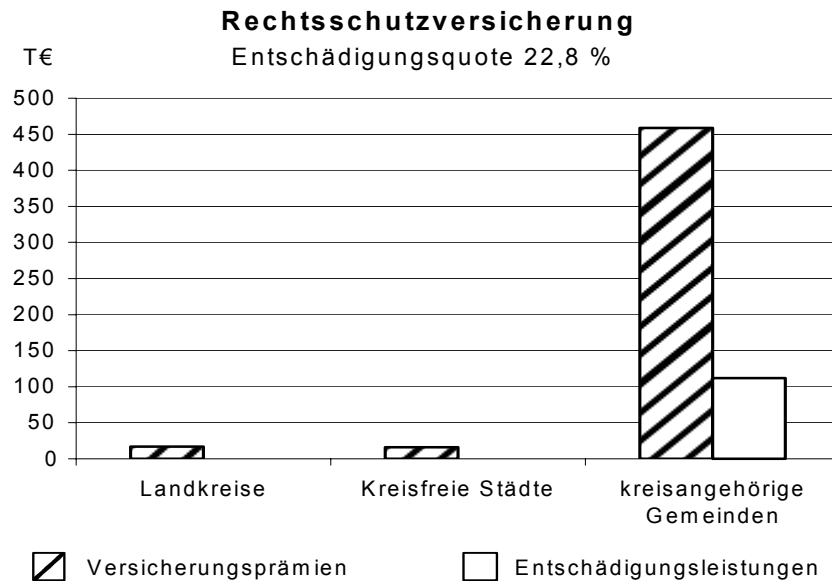
Die geprüften kreisangehörigen Gemeinden haben im Prüfungszeitraum von 1999 bis 2003 rd. 13.267 T€ für den Versicherungsschutz aufgewendet. Im Prüfungszeitraum reichte die Spannweite der Versicherungsausgaben pro EW und Jahr von 2,20 bis 11,17 €.

**Kreisangehörige Gemeinden, Anteil der Einzelversicherungen an den Gesamtversicherungsausgaben**

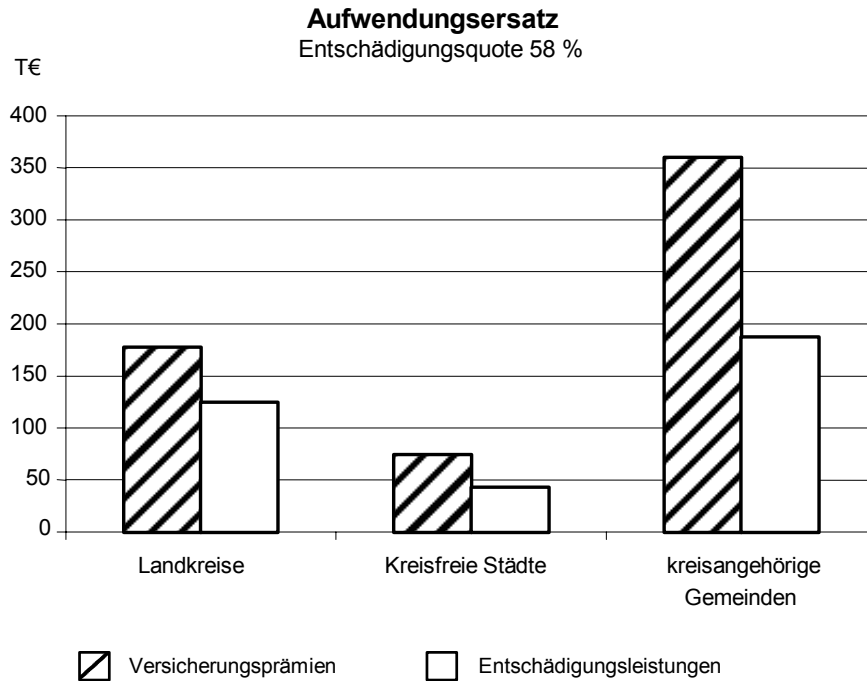
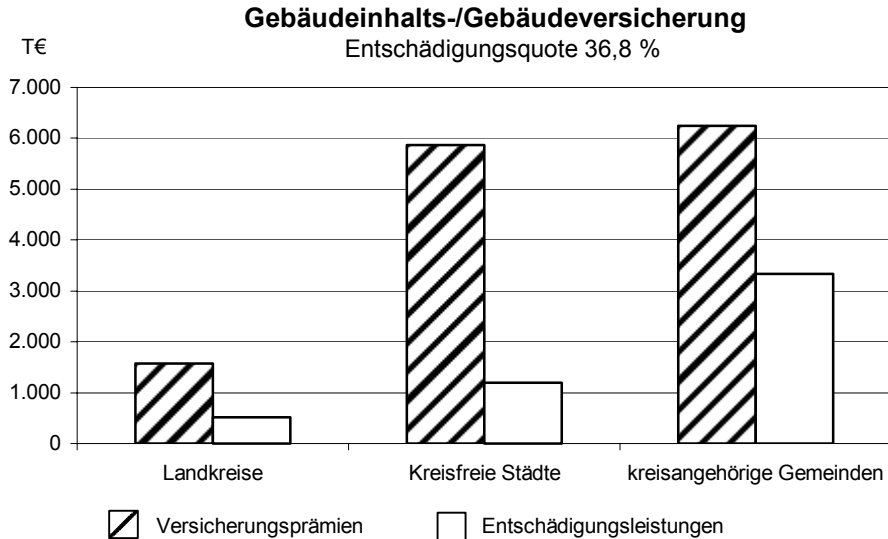


## 2.2.1 Versicherungsausgaben und Entschädigungsleistungen

Die Versicherungsausgaben bei den geprüften Kommunen beliefen sich im Prüfungszeitraum auf insgesamt rd. 31,8 Mio. €. Demgegenüber stehen Entschädigungsleistungen in Höhe von insgesamt rd. 17,1 Mio. €.³ Das entspricht einer Entschädigungsquote von rd. 54 %. Die höchsten Entschädigungsquoten waren bei den Kfz-Versicherungen und der kommunalen Haftpflichtversicherung zu verzeichnen, sie lagen zwischen rd. 77 und 82 %. Bei folgenden Versicherungsarten lagen im Prüfungszeitraum die Entschädigungsleistungen weit unter den Versicherungsausgaben:



<sup>3</sup> Minderausgaben für Versicherungsprämien durch Vereinbarung von Selbstbehalt wurden bei vorstehender Betrachtung nicht berücksichtigt. Gleiches gilt für die erhaltenen Entschädigungsleistungen.



Den meisten Kommunen bereiteten die Angaben zu Entschädigungsleistungen Schwierigkeiten, da Datenerfassungen über Schadensregulierungen offensichtlich nicht vorgenommen werden. Die elektronische Zugriffsmöglichkeit, die der KSA seinen Mitgliedern in Bezug auf abrufbare Daten zu Versicherungsausgaben und Entschädigungsleistungen bietet, war den Kommunen weitestgehend nicht bekannt.

Im Rahmen der Querschnittsprüfung wurde die fehlende Kosten-Nutzen-Analyse bei Elektronik- und Rechtsschutzversicherungen besonders deutlich. So hatten bei der Elektronikversicherung fünf der geprüften Kommunen Entschädigungsquoten im Prüfungszeitraum zwischen 0,29 und 13,86 %. Von den 48 Kommunen, die eine Rechtsschutzversicherung abgeschlossen hatten, beanspruchten nur 13 im Prüfungszeitraum Entschädigungsleistungen.

## 2.2.2 Risikomanagement

Die Notwendigkeit von Versicherungsschutz kann nur dann sachgerecht beurteilt werden, wenn das bestehende Risiko erkannt und bewertet wird. Mittels Risikoanalyse ist eine Risikoeerkennung, -vermeidung und -abwälzung sowie eine Bewertung der Wahrscheinlichkeit eines Schadenseintritts durchzuführen. Nicht durch präventive Maßnahmen oder vertragliche Vereinbarungen zu beseitigende bzw. abzuwälzende Gefährdungen sind hinsichtlich ihrer finanziellen Risiken zu bewerten, danach ist auf Basis einer Kosten-Nutzen-Abwägung über den Versicherungsschutz zu entscheiden. Unter Berücksichtigung ihrer finanziellen Leistungsfähigkeit hat die Kommune insbesondere abzuwägen, ob für das bestehende Risiko Fremdversicherung oder Selbstversicherung in Frage kommen.

Die meisten der geprüften Kommunen haben Risikoanalysen gar nicht bzw. nicht im notwendigen Umfang vor Abschluss von Versicherungsverträgen oder Vertragsverlängerungen durchgeführt. Mitunter wurde eine temporäre Betrachtung zwischen Versicherungsprämien und Entschädigungsleistungen vorgenommen. Vielen Kommunen fehlten fundierte Grundlagen für eine umfassende Risikoanalyse, z. B. anhand von Schadensstatistiken.

## 2.2.3 Gestaltung der Versicherungsverträge

### *Rahmenverträge*

Rund 29 % der geprüften Kommunen hatten zur Deckung ihres Versicherungsrisikos Rahmenverträge abgeschlossen. Die Laufzeit der Rahmenverträge reichte von einem bis zehn Jahren. Rahmenverträge wurden verstärkt für Gebäudeinhalts- und Gebäudeversicherungen sowie Elektronik- und Glasversicherungen geschlossen. Durch Rahmenverträge verschafften sich die Kommunen verbesserte Deckungsinhalte und schadensverlaufsabhängige Rabattstaffelungen. Im Rahmen von Nebenleistungen wurden auch Beratungen und Schulungen angeboten.

### *Selbstbeteiligungen*

Mittels Selbstbeteiligungen wird regelmäßig die Höhe der Versicherungsprämie vermindert. Rund 82 % der geprüften Kommunen hatten Selbstbeteiligungen vereinbart. Insbesondere in den Bereichen Rechtsschutz-, Eigenschaden-, Elektronik- und Kfz-Versicherungen waren Selbstbeteiligungen vereinbart worden. Manche Kommunen hatten auch bei Glasbruch-, Maschinen-, Bauleistungs- und Gebäudeversicherungen Selbstbehalte vertraglich geregelt.

## 2.3 Versicherungssachbearbeitung

### 2.3.1 Organisation und Personalausstattung

#### *Organisation*

In den geprüften Kommunen war die Versicherungssachbearbeitung zumindest teilweise in einem Querschnittsamt angesiedelt. Einige Kommunen hatten Vertragssachbearbeitung und Schadensregulierung getrennt verschiedenen Ämtern zugeordnet. Manche hatten die Versicherungssachbearbeitung nach Versicherungsarten aufgeteilt und unterschiedlichen Ämtern zugeordnet. Bei Gemeinden, die einer Verwaltungsgemeinschaft angehörten, war mitunter die Versicherungssachbearbeitung zwischen erfüllender Gemeinde und Mitgliedsgemeinde aufgeteilt. Einzelne Kommunen hatten ihre ge-

samten Versicherungsangelegenheiten einem Versicherungsmakler/privaten Dienstleister übertragen.

Nur wenige Kommunen hatten innerhalb ihrer Verwaltung ein umfassendes Informationssystem zum Versicherungsschutz installiert, sodass eine ämterübergreifende Zusammenarbeit in Bezug auf Risikopolitik nicht stattfinden konnte.

Wirtschaftliches Versicherungshandeln wird durch die Organisation der Sachbearbeitung wesentlich mitbestimmt. Die Risiko- und Versicherungspolitik sowie Vertragsverwaltung und Schadenssachbearbeitung einschließlich Ausschreibungen von Versicherungsdienstleistungen sollten zentral erfolgen.

Die Kommunen sollten diese Aufgaben in einem der Querschnittsämter ansiedeln. Für kleinere Kommunen ist dies oft das Hauptamt. Größeren Kommunen wird empfohlen, Versicherungsaufgaben im Rechtsamt oder in der Kämmerei anzusiedeln.<sup>4</sup> Dem Erfordernis der ämterübergreifenden Zusammenarbeit in Bezug auf Grundsatzfragen der Risikopolitik ist dabei Rechnung zu tragen.

Von den Geprüften hatten 62 Kommunen Eigenbetriebe. Davon erledigten 36 Kommunen Versicherungsangelegenheiten für ihre Eigenbetriebe zumeist ohne Verwaltungskostenerstattung.

### *Personalausstattung*

Als Richtwert für die Personalausstattung gelten 0,7 bis 1,1 Mitarbeiter/100.000 EW.<sup>5</sup> Für Landkreise mit 130.000 bis 170.000 EW wird 1,0 VK empfohlen.<sup>6</sup>

Die Personalausstattung bei den Geprüften entsprach im Wesentlichen den empfohlenen Vorgaben. Allerdings hatte eine Kreisfreie Stadt mit 99.347 EW<sup>7</sup>, drei Mitarbeiter (VK) im Sachgebiet Versicherungen beschäftigt. Bei den kreisangehörigen Gemeinden gehören Versicherungen nicht zum ständigen Geschäft der Verwaltung. In der Regel waren ein oder zwei Mitarbeiter nur stundenweise damit befasst.

### **2.3.2 Dokumentation zum Versicherungsschutz**

Die sachgerechte Abschätzung von Versicherungsbedarf kann nur durch Kenntnis des vorangegangenen Schadenverlaufs erfolgen. Grundlage dafür ist das Führen von Schadensstatistiken für alle, auch für nicht versicherte Schäden. Daneben umfasst die Versicherungssachbearbeitung die Entwicklung von geeigneten Maßnahmen zur Schadensverhütung. Auf diese Weise kann die Notwendigkeit des Versicherungsschutzes bzw. die Höhe der Versicherungsprämien reduziert werden.

86 % der geprüften Kommunen hatten keine bzw. unzureichende Schadensstatistiken geführt. Zumeist wurden nur haushaltswirksame Versicherungsschäden erfasst. Direktregulierungen der Versicherungen bei den Geschädigten und nicht versicherte Schäden wurden nicht einbezogen.

---

<sup>4</sup> Vgl. KGSt-Bericht Nr. 9/1993 „Wirtschaftlicher Versicherungsschutz und Risikomanagement“, S. 74 ff.

<sup>5</sup> Vgl. ebenda.

<sup>6</sup> Vgl. Beratende Äußerung des SRH „Organisationsmodell für Landkreise mit 130.000 bis 170.000 Einwohnern“, Juli 1999.

<sup>7</sup> Stand 30. Juni 2004, lt. Angaben des Statistischen Landesamtes des Freistaates Sachsen.

## **2.4 Vergaben**

### **2.4.1 Ausschreibung**

Im Rahmen der Querschnittsprüfung wurde deutlich, dass die Kommunen in aller Regel die Verträge über den von ihnen gewünschten Versicherungsschutz im Wege der freihändigen Vergabe abgeschlossen haben. Ausnahmen hierzu gab es nur bei einigen Landkreisen und Kreisfreien Städten.

Die Kommunen sind zur öffentlichen Ausschreibung verpflichtet, sofern nicht die Natur des Geschäftes oder besondere Umstände eine beschränkte Ausschreibung oder freihändige Vergabe rechtfertigen. Oberhalb des Schwellenwertes von 200.000 € ist eine europaweite Ausschreibung vorzunehmen.

### **2.4.2 Einschaltung externer Berater**

Die Kommunen waren häufig nicht in der Lage, die komplizierten versicherungsrelevanten Aspekte ohne professionelle Hilfe hinreichend zu beurteilen und waren deshalb auf externe Hilfe angewiesen. Den Möglichkeiten für die Einschaltung von externen Sachverständigen in kommunalen Vergabeverfahren sind allerdings Grenzen gesetzt. Der Sachverständige darf kein unmittelbares oder mittelbares Interesse am Ausgang des Vergabeverfahrens haben, da es zur Interessenkollision kommen kann. Während die Dienste von unabhängigen Versicherungsberatern für Kommunen als unproblematisch und zulässig angesehen werden, wurden in der aktuellen Rechtsprechung Bedenken beim Einschalten von Versicherungsmaklern im Vergabeverfahren erhoben.<sup>8</sup>

Zwei Landkreise und eine Gemeinde hatten ihre gesamte Versicherungssachbearbeitung einem Versicherungsmakler/privaten Dienstleister übertragen. Die jährlichen Versicherungsausgaben pro EW lagen bei den beiden Landkreisen weit über dem Landkreisdurchschnitt. Die umfassende Betreuung durch einen Versicherungsmakler einschließlich der Vorbereitung und Durchführung von Vergabeverfahren sowie die anschließende Verwaltung der Versicherungsverträge ist mit vergaberechtlichen Grundsätzen der Wettbewerbsfreiheit und Chancengleichheit nicht vereinbar.

## **3 Folgerungen und Hinweise für einen wirtschaftlichen Versicherungsschutz**

### **3.1 Versicherungsschutz**

Die Kommunen sollten aus Wirtschaftlichkeitsüberlegungen für bestimmte Risiken Selbstversicherung als haushaltsinternes Versicherungssystem bei der Vorsorge in Betracht ziehen.

Die KomHVO lässt die Bildung einer Sonderrücklage für Selbstversicherung nicht explizit zu. Der Ordnungsgeber sollte die Vorschriften zu Rücklagen in § 20 KomHVO entsprechend anpassen.

Die Kommunen und ihre Eigenbetriebe sollten die Übertragung ihrer Risikovorsorge auf den KSA als kostengünstigen Kommunalversicherer prüfen.

---

<sup>8</sup> Vgl. Oberlandesgericht (OLG) Rostock, Beschluss vom 29.09.1999, OLG Düsseldorf, Beschluss vom 18.10.2000, OLG Celle, Beschluss vom 01.03.2001, OLG Schleswig, Beschluss vom 16.04.2002.

### **3.2 Risikomanagement**

Der vorhandene Versicherungsbestand sollte regelmäßig hinsichtlich seiner Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit analysiert werden. Die Betrachtung der gezahlten Versicherungsprämien gegenüber den Entschädigungsleistungen über einen mehrjährigen Zeitraum (mindestens fünf Jahre) ist in diesem Zusammenhang unverzichtbar. Die Risikobeurteilung ist ein dynamischer Prozess, weil sich zur Bewertung herangezogene Schadensverläufe verändern oder sich neue Gefahrenquellen ergeben können. Beispielsweise ist die Angemessenheit einer Kaskoversicherung für ältere Fahrzeuge zu prüfen. Zur Minderung der Prämienzahlung ist ggf. eine Selbstbeteiligung zu vereinbaren.

### **3.3 Gestaltung der Versicherungsverträge**

Die Kommunen sollten stärker die Vorteilhaftigkeit von Rahmenverträgen nutzen. Statt Einzelverträgen ist für bestimmte Risiken, wie z. B. Gebäudeinhalts-, Gebäude-, Elektronik- und Glasversicherungen, die Paketlösung anzustreben. Unter Beachtung von wirtschaftlichen Gesichtspunkten hält der SRH eine langfristige Vertragsbindung für unvorteilhaft. Eine maximale fünfjährige Vertragslaufzeit, einschließlich vertraglich vereinbarter Verlängerungsoptionen, wird empfohlen.

Den Kommunen wird bei der Gestaltung von Versicherungsverträgen empfohlen, im Rahmen der Kosten-Nutzen-Abwägung grundsätzlich immer Selbstbeteiligungsvarianten einzubeziehen.

### **3.4 Versicherungssachbearbeitung**

Die Organisation der Versicherungssachbearbeitung muss verbessert werden. Dabei ist insbesondere dem Erfordernis der ämterübergreifenden Zusammenarbeit in Bezug auf die Risikopolitik Rechnung zu tragen. Für die Sachbearbeitung sind transparente und nachvollziehbare Organisationsrichtlinien zu erarbeiten. Alle Mitarbeiter der Kommune sind in geeigneter Weise über den bestehenden Versicherungsschutz umfassend zu informieren. Während bei kleineren Kommunen schriftliche Regelungen mitunter entbehrlich sind, wird für größere die dokumentierte Unterrichtung der Mitarbeiter zum Versicherungsschutz für notwendig gehalten.

Sofern Versicherungsangelegenheiten für Eigenbetriebe erledigt werden, sind die Kosten dafür zu kalkulieren und in Rechnung zu stellen.

Schadensstatistiken als Grundlage für ein erfolgreiches Risikomanagement sind unerlässlich. Die Kommunen sollten umfassende Schadensstatistiken für alle, auch für nicht versicherte und direkt regulierte Schäden führen.

### **3.5 Vergaben**

Im Interesse einer sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung ist es unerlässlich, dass die kommunalen Auftraggeber die Verfahrensvorschriften des Vergabe-, Wettbewerbs- und Haushaltsrechts beherrschen und anwenden. Erkenntnisse aus der Prüfungspraxis belegen, dass durch Ausschreibungen erhebliche Einsparungen zu erzielen sind.

Seit 01.01.1999 gilt die Ausschreibungspflicht von Versicherungsdienstleistungen.<sup>9</sup> Eine europaweite Ausschreibung wird bei Überschreiten eines Schwellenwertes von 200.000 € notwendig. Die Ermittlung des Schwellenwertes ergibt sich aus 48 Monatsprämien bzw. 4 Jahresprämien ohne Versicherungsteuer. Für Vergaben unterhalb des Schwellenwertes gelten gem. § 1 SächsVergG sowie § 31 KomHVO die Vorschriften der VOL/A. Der Höchstwert für die freihändige Vergabe gem. § 3 Nr. 4 Buchst. p VOL/A i. V. m. § 1 Abs. 2 Verordnung der Sächsischen Staatsregierung zur Durchführung des Sächsischen Vergabegesetzes (Sächsische Vergabedurchführungsverordnung - SächsVergabeDVO) ist auf 13.000 € (ohne Umsatzsteuer) festgesetzt.

### **3.6** Einschaltung externer Berater

Die Verantwortung für einen sachgerechten und wirtschaftlichen Versicherungsschutz verbleibt bei der Kommune unabhängig davon, dass zeitweise externer Sachverstand einbezogen wird.

Die Querschnittsprüfung hat gezeigt, dass die Übertragung der gesamten Versicherungsangelegenheiten auf Externe unwirtschaftlich war.

Bevor die Kommunen externe Hilfe für die Ausschreibung von Versicherungsleistungen einholen, haben sie zu prüfen, ob durch die Nutzung von Musterausschreibungsunterlagen das Verfahren verwaltungsintern abgewickelt werden kann. Auf die Hinweise des SSG zu Ausschreibungsmustern wird beispielhaft verwiesen.<sup>10</sup>

---

<sup>9</sup> Vgl. Gesetz zur Änderung der Rechtsgrundlagen für die Vergabe öffentlicher Aufträge (Vergaberechtsänderungsgesetz) vom 26.08.1998, BGBl. I, S. 2512 ff.

<sup>10</sup> Vgl. SSG-Mitteilungen, Ausgabe 2. Januar 2001 und Ausgabe 1. Juli 2003, Mitgliederrundschreiben Nr. 004/1 vom 11.12.2000 und Nr. 431/03 vom 11.06.2003.



**Die Kommunen hatten erstmals für 2002 Beteiligungsberichte vorzulegen.**

**Unzureichend waren noch die Angaben zu den Finanzbeziehungen zwischen der Kommune und den Unternehmen, die Lageberichte für alle Unternehmen sowie die Ausweisung und Bewertung von Kennzahlen.**

### 1 Rechtsgrundlagen - Gegenstand und Umfang der Prüfung

Am 01.04.2003 ist das Gesetz zur Änderung des kommunalen Wirtschaftsrechts und des Sächsischen Wassergesetzes in Kraft getreten.

Nunmehr ist gem. § 99 SächsGemO dem Gemeinderat zum 31.12. eines jeden Jahres ein Bericht über die Eigenbetriebe und die Unternehmen in einer Rechtsform des privaten Rechts vorzulegen, an denen die Gemeinde unmittelbar oder mittelbar beteiligt ist. Zu den Inhalten des Beteiligungsberichtes enthält § 99 SächsGemO detaillierte Vorgaben.

Der SRH hat die Umsetzung und Einhaltung der Bestimmungen gem. § 99 SächsGemO anhand der Beteiligungsberichte 2002 und 2003 bei 66 ausgewählten Kommunen geprüft. Einbezogen wurden alle 22 Landkreise, 24 Städte mit Einwohnerzahlen zwischen 20.000 und 100.000 sowie 20 Städte und Gemeinden mit Einwohnerzahlen zwischen 10.000 und 20.000.

### 2 Formale Anforderungen

Der Gesetzgeber hat weder ein verbindliches Muster noch eine bestimmte Form für die Beteiligungsberichte vorgegeben; somit besteht formale Gestaltungsfreiheit.

Im März 2004 haben der SSG und der SLT mit dem SMI abgestimmte „Vorschläge zur Gestaltung von Beteiligungsberichten nach § 99 SächsGemO“ veröffentlicht und damit eine Orientierungsgrundlage zur Verfügung gestellt.

Übersichtlichkeit und Handhabbarkeit sind Voraussetzungen für die Akzeptanz und Verwendbarkeit des Beteiligungsberichtes. Unabhängig von der Einwohnerzahl der Kommunen wurden diesbezüglich große Unterschiede festgestellt.

### 3 Prüfungsfeststellungen

#### 3.1 Vorlage, Auslegung, Behandlung im Rat und weitere Berichtsadressaten

Die Kommunen haben die Fristen zur Vorlage der Teilnehmungsberichte 2002 und 2003 wie folgt eingehalten bzw. überschritten:

Teilnehmungsberichte 2002								
Vorlage bei den Gemeinde-, Stadt- und Kreisräten	Landkreise		Städte (20 = Tsd. EW = 100)		Städte und Gemeinden (10 = Tsd. EW = 20)		gesamt	
	absolut	%	absolut	%	absolut	%	absolut	%
fristgerecht bis 30.04.2004 <sup>1</sup>	19	86	17	70	9	45	45	68
verspätet								
1 Monat (bis 31.05.2004)	2	9	3	13	6	30	11	16
5 Monate (bis 30.09.2004)	1	5	3	13	2	10	6	9
8 Monate (bis 31.12.2004)					1	5	1	2
10 Monate (bis 28.02.2005)			1	4			1	2
keine Vorlage					2	10	2	3
Teilnehmungsberichte 2003								
fristgerecht bis 31.12.2004	14	64	12	50	10	50	36	55
verspätet								
1 Monat (bis 31.01.2005)	2	9	4	17	4	20	10	15
2 Monate (bis 28.02.2005)	2	9	1	4	2	10	5	8
3 Monate (bis 31.03.2005)	3	14	3	13	1	5	7	10
4 Monate (bis 30.04.2005)			2	8	1	5	3	4
keine Vorlage bis 30.04.2005	1	4	2	8	2	10	5	8

Fristgerecht erfüllten die Kommunen ihre Vorlagepflicht für die Teilnehmungsberichte 2002 zu 68 % und für 2003 zu 55 %.

Die öffentliche Auslegung der Teilnehmungsberichte erfolgte ordnungsgemäß. Im Rahmen der Prüfung wurde erfragt, ob die Teilnehmungsberichte in den Ratssitzungen behandelt, den Rechnungsprüfungsämtern und den Rechtsaufsichtsbehörden zur Verfügung gestellt wurden. Eine gesetzliche Verpflichtung besteht diesbezüglich nicht.

	Behandlung im Rat und weitere Berichtsadressaten							
	Anzahl der Berichte in %							
	Landkreise		Städte (20 = Tsd. EW = 100)		Städte und Gemeinden (10 = Tsd. EW = 20)		gesamt	
	2002	2003	2002	2003	2002	2003	2002	2003
Behandlung im Rat	82	86	79	82	67	89	77	85
Rechnungsprüfungsamt	82	91	79	73	ein RPA/Rechnungsprüfer musste nicht zwingend vorhanden sein			
Rechtsaufsichtsbehörde	82	62	58	73	67	56	67	64

<sup>1</sup> Das SMI hat mit Datum vom 04.11.2003 Anwendungshinweise veröffentlicht und darin u. a. klargestellt, dass das Berichtsjahr jeweils den Vorjahreszeitraum betrifft und der Teilnehmungsbericht erstmals im Jahr 2003 für das Jahr 2002 vorzulegen ist, wobei für das Jahr 2002 die Vorlagefrist bis zum 30.04.2004 verlängert wurde.

## 3.2 Unternehmensbeteiligungen und Beteiligungsübersichten

### 3.2.1 Unternehmensbeteiligungen, Eigenbetriebe und Zweckverbände

Anhand der Beteiligungsberichte wurden je Kommune folgende durchschnittliche Anzahlen an Unternehmensbeteiligungen, Eigenbetrieben und Mitgliedschaften in Zweckverbänden ermittelt.

Unternehmensbeteiligungen, Eigenbetriebe und Mitgliedschaften in Zweckverbänden								
durchschnittliche Anzahl je Kommune								
	Landkreise		Städte (20 = Tsd. EW = 100)		Städte und Gemeinden (10 = Tsd. EW < 20)		gesamt	
	2002	2003	2002	2003	2002	2003	2002	2003
unmittelbare Beteiligungen (BT)	7,5	7,4	6,0	6,0	3,4	3,3	5,8	5,7
davon BT = 100 %	2,1	2,1	2,3	2,3	1,3	1,4	2,0	1,9
100 % > BT ≥ 75 %	0,5	0,5	0,3	0,3	0	0	0,3	0,3
75 % > BT ≥ 5 %	4,3	4,1	2,5	2,5	1,2	1,3	2,7	2,7
BT < 5 %	0,6	0,7	0,9	0,9	0,9	0,7	0,8	0,8
mittelbare Beteiligungen	3,3	3,5	2,8	3,0	1,5	1,4	2,7	2,7
davon BT = 100 %	0,4	0,4	0,8	0,9	0,5	0,3	0,6	0,6
100 % > BT ≥ 5 %	2,0	2,0	1,8	1,8	0,6	0,5	1,6	1,5
BT < 5 %	0,9	1,1	0,2	0,3	0,4	0,6	0,5	0,6
Eigenbetriebe	1,7	1,5	1,0	0,9	0,3	0,3	1,0	0,9
Zweckverbände	6,1	6,5	4,3	4,3	3,3	3,4	4,6	4,8
davon Zweckverbände mit Unternehmensbeteiligungen	1,4	1,7	1,4	1,5	1,8	2,1	1,5	1,7

### 3.2.2 Beteiligungsübersichten

Gemäß § 99 Abs. 1 Nr. 1 SächsGemO muss jeder Beteiligungsbericht eine Beteiligungsübersicht enthalten. Diese Forderung haben bis auf zwei Gemeinden in 2002 und eine Gemeinde in 2003 alle geprüften Kommunen erfüllt.

In die Beteiligungsübersicht sind alle unmittelbaren und mittelbaren Unternehmensbeteiligungen und die Eigenbetriebe aufzunehmen.

Für jedes Unternehmen sind die Rechtsform, der Unternehmensgegenstand, der Unternehmenszweck und das Stamm- oder Grundkapital sowie der prozentuale Beteiligungsanteil der Kommune anzugeben.

Aufnahme in die Beteiligungsübersichten								
Anzahl der Berichte in %								
	Landkreise		Städte (20 = Tsd. EW = 100)		Städte und Gemeinden (10 = Tsd. EW = 20)		gesamt	
	2002	2003	2002	2003	2002	2003	2002	2003
unmittelbare Beteiligungen	100	100	100	100	100	100	100	100
mittelbare Beteiligungen	89	100	90	100	100	86	92	96
Eigenbetriebe	100	100	88	100	83	100	93	100
Rechtsform	100	100	96	95	83	100	94	98
Unternehmenszweck/Unternehmensgegenstand	9	0	25	27	6	11	14	13
Stamm- oder Grundkapital	77	81	75	82	39	39	66	69
prozentualer Beteiligungsanteil	86	81	96	95	61	72	83	84

Der Unternehmenszweck bzw. Unternehmensgegenstand wurde lediglich in 14 % (2002) bzw. 13 % (2003) der Beteiligungsübersichten aufgenommen. Die Angaben erfolgten stattdessen überwiegend bei den einzelnen Unternehmen.

Das Stamm- oder Grundkapital wurde nur in 66 % (2002) bzw. 69 % (2003) der Beteiligungsübersichten aufgenommen.

### 3.3 Finanzbeziehungen

Gemäß § 99 Abs. 1 Nr. 2 SächsGemO sind in den Beteiligungsberichten die Finanzbeziehungen zwischen der Gemeinde und den Unternehmen, insbesondere unter Angabe der Summe aller Gewinnabführungen an den Gemeindehaushalt, der Summe aller Verlustabdeckungen und sonstigen Zuschüsse aus dem Gemeindehaushalt, der Summe aller gewährten sonstigen Vergünstigungen sowie der Summe aller von der Gemeinde übernommenen Bürgschaften und sonstigen Gewährleistungen anzugeben.

Die Finanzbeziehungen zählen wegen ihrer unmittelbaren Relevanz für den Kommunalhaushalt zu den zentralen Informationen des Beteiligungsberichtes.

	Finanzbeziehungen Anzahl der Berichte in %							
	Landkreise		Städte (20 = Tsd. EW = 100)		Städte und Gemeinden (10 = Tsd. EW = 20)		gesamt	
	2002	2003	2002	2003	2002	2003	2002	2003
vollumfänglich	55	67	42	55	22	17	41	48
keine Angaben	0	0	4	0	17	11	6	3

Mehrfach wurden nur einzelne der aufgeführten Finanzbeziehungen dargestellt. Rückschlüsse auf die Vollständigkeit der Angaben waren nicht immer möglich.

### 3.4 Lagebericht für alle Unternehmen

Gemäß § 99 Abs. 1 Nr. 3 SächsGemO ist dem Beteiligungsbericht ein Lagebericht beizufügen, der den Geschäftsverlauf und die Lage aller Unternehmen darstellt.

	Lagebericht für alle Unternehmen Anzahl der Berichte in %							
	Landkreise		Städte (20 = Tsd. EW = 100)		Städte und Gemeinden (10 = Tsd. EW < 20)		gesamt	
	2002	2003	2002	2003	2002	2003	2002	2003
Lagebericht lag vor	59	62	50	68	33	33	48	56
davon vermittelt ein Gesamtbild	85	70	75	80	50	67	74	74
Unternehmensvorgänge von besonderer Bedeutung im letzten Geschäftsjahr	85	85	92	93	50	83	81	88
voraussichtliche Entwicklungen im kommenden Geschäftsjahr	62	54	67	73	33	67	58	64

Nur 48 % (2002) bzw. 56 % (2003) der Beteiligungsberichte enthielten diesen Lagebericht. In einigen Fällen wurden lediglich die Beteiligungen genannt und deren Historie dargestellt, in anderen erfolgten detaillierte Ausführungen zu einzelnen Unternehmen,

die besser in den für die Einzeldarstellung der Unternehmen vorgesehenen Berichtsteilen platziert gewesen wären.

### **3.5 Angaben zu Unternehmen mit mindestens 5 % kommunaler Beteiligung**

Der Beteiligungsbericht soll gem. § 99 Abs. 2 SächsGemO für jedes Unternehmen in einer Rechtsform des privaten Rechts, an dem die Gemeinde unmittelbar oder mittelbar mit mindestens 5 % beteiligt ist, die nachfolgenden Angaben ausweisen.

#### **3.5.1 Organe, Mitarbeiter, Abschlussprüfer und Anteilseigner**

Zu mehr als 90 % wurden in den Beteiligungsberichten beider Jahre die Unternehmensorgane sowie deren namentliche Zusammensetzung, die Anzahl der Mitarbeiter und der Name des Abschlussprüfers genannt. Die Kommunen haben diesen Forderungen somit weitestgehend entsprochen.

#### **3.5.2 Bilanz- und Leistungskennzahlen**

Auszuweisen sind die wichtigsten Bilanz- und Leistungskennzahlen für das Berichtsjahr und die beiden dem Berichtsjahr vorangegangenen Jahre; für das Berichtsjahr sind die Planwerte den aktuellen Istwerten gegenüberzustellen. Die Kennzahlen sollen eine Beurteilung der Vermögenssituation, der Kapitalstruktur, der Liquidität, der Rentabilität und des Geschäftserfolgs des Unternehmens zulassen. Die Anwendungshinweise des SMI weisen zwölf relative Kennzahlen aus.

In den Beteiligungsberichten wurden sowohl absolute Kennzahlen, überwiegend Werte aus den Bilanzen und den Gewinn- und Verlustrechnungen, sowie relative Kennzahlen, vornehmlich in Anlehnung an die Anwendungshinweise des SMI, ausgewiesen.

Der Forderung nach Gegenüberstellung von aktuellen Istwerten, Werten der beiden vorangegangenen Jahre und den Planwerten für das Berichtsjahr wurde sehr differenziert entsprochen. Insbesondere hinsichtlich der Planwerte ist festzustellen, dass entgegen § 99 Abs. 2 Nr. 2 SächsGemO nur vereinzelt Planwerte der Gewinn- und Verlustrechnung und der Bilanzen den aktuellen Istwerten gegenübergestellt wurden.

	Bilanz- und Leistungskennzahlen							
	Anzahl der Berichte in %							
	Landkreise		Städte (20 = Tsd. EW = 100)		Städte und Gemeinden (10 = Tsd. EW < 20)		gesamt	
	2002	2003	2002	2003	2002	2003	2002	2003
Bilanz- und Leistungskennzahlen wurden grundsätzlich berücksichtigt	96	95	91	96	89	89	92	93
absolute Kennzahlen								
Bilanz- und Gewinn- und Verlustrechnungswerte	91	86	71	73	55	61	74	74
Werte der zwei Vorjahre	81	95	73	91	75	86	76	91
Gegenüberstellung von Plan- und Istwerten für das Berichtsjahr	32	52	33	41	17	39	28	44
relative Kennzahlen								
relative Kennzahlen wurden grundsätzlich aufgenommen	59	76	71	82	67	83	66	80
es wurden mindestens fünf relative Kennzahlen aufgenommen	50	71	50	68	61	78	53	72
es wurden mindestens zehn relative Kennzahlen aufgenommen	46	67	21	41	56	67	39	57

Von den Anwendungshinweisen des SMI abweichende Kennzahlen wurden kaum verwendet. Für Unternehmen der Wohnungswirtschaft wurden teilweise unternehmens- bzw. branchenspezifische Kennzahlen ausgewiesen.

### 3.5.3 Wesentliche Sachverhalte aus den Lageberichten und Bewertung der Kennzahlen

Für jedes Unternehmen sollen die Beteiligungsberichte wesentliche Sachverhalte aus dem Lagebericht der Geschäftsführung zum Berichtsjahr und dem darauf folgenden Geschäftsjahr enthalten. Des Weiteren soll eine Bewertung der Kennzahlen erfolgen.

	Lageberichte und Bewertung der Kennzahlen							
	Anzahl der Berichte in %							
	Landkreise		Städte (20 = Tsd. EW = 100)		Städte und Gemeinden (10 = Tsd. EW < 20)		gesamt	
	2002	2003	2002	2003	2002	2003	2002	2003
wesentliche Sachverhalte aus dem Lagebericht	82	86	71	82	39	44	65	72
vollständiger Lagebericht	14	14	29	18	50	50	30	26
<i>Summe</i>	96	100	100	100	89	94	95	98
Bewertung der Kennzahlen <sup>2</sup>	23	19	59	33	0	13	31	22

Insbesondere Städte und Gemeinden mit 10.000 bis 20.000 EW beschränkten sich nicht auf die wesentlichen Sachverhalte aus den Lageberichten, sondern nahmen diese vollständig in ihre Beteiligungsberichte auf.

<sup>2</sup> Der SRH hat in seiner Auswertung diese Forderung bereits als erfüllt angesehen, wenn wenigstens eine Kennzahl bewertet wurde.

### 3.6 Anlage zu Zweckverbänden

Gemäß § 99 Abs. 1 Satz 3 SächsGemO sind dem Teilnehmungsbericht als Anlage die Satz 2 entsprechenden Angaben für die Zweckverbände, deren Mitglied die Gemeinde ist, beizufügen.

	Anlage zu Zweckverbänden Anzahl der Berichte in %							
	Landkreise		Städte (20 = Tsd. EW = 100)		Städte und Gemeinden (10 = Tsd. EW < 20)		gesamt	
	2002	2003	2002	2003	2002	2003	2002	2003
vollständige Anlagen (ohne Teilnehmungsberichte der Zweckverbände)	68	95	38	55	67	78	56	75
keine Anlagen	9	0	17	9	11	11	13	7
Teilnehmungsberichte der Zweckverbände	56	72	30	50	53	78	45	66

Insbesondere bei Städten mit 20.000 bis 100.000 EW war die Anlage zu den Zweckverbänden unvollständig oder fehlte gänzlich.

Einen separaten Lagebericht gem. § 99 Abs. 1 Nr. 3 für alle Zweckverbände fügte nur eine Stadt bei.

Die Zweckverbandsmitgliedschaften und die Finanzbeziehungen zu den Zweckverbänden wurden häufig nicht in der Anlage, sondern zusammen mit den Teilnehmungsunternehmen und Eigenbetrieben in gemeinsamen Übersichten dargestellt.

Häufig wurde nicht zwischen der Anlage zu den Zweckverbänden und den Teilnehmungsberichten der Zweckverbände als Anlage unterschieden.

Der Umfang der zu den Zweckverbänden aufgenommenen Angaben ging oftmals über das geforderte Maß hinaus, da auch Angaben aufgenommen wurden, die nur für Privatrechtsunternehmen gefordert sind. Mehrfach waren die nicht erforderlichen Angaben sogar umfangreicher und detaillierter als die entsprechenden Angaben zu den Unternehmen.

Bei den Teilnehmungsberichten der Zweckverbände handelte es sich mehrfach ausschließlich um Darstellungen des Teilnehmungsunternehmens ohne Bezug zum Zweckverband als Gesellschafter.

## 4 Folgerungen und Handlungsempfehlungen

**4.1** Die Teilnehmungsberichte sind fristgerecht bis zum 31.12. des Folgejahres vorzulegen. Die erforderlichen organisatorischen Maßnahmen sind rechtzeitig einzuleiten. Der Teilnehmungsbericht sollte dem RPA und der Rechtsaufsichtsbehörde vorgelegt und von diesen im Rahmen ihrer Aufgabenerfüllung herangezogen werden.

**4.2** Die Teilnehmungsübersicht soll einen Gesamtüberblick über alle unmittelbaren und mittelbaren Unternehmensbeteiligungen sowie die Eigenbetriebe geben. Das Weglassen der Angaben zum Unternehmenszweck bzw. Unternehmensgegenstand hält der SRH für praktikabel, da ansonsten ggf. die Übersichtlichkeit beeinträchtigt wird und sich diese Angaben bei der Vorstellung der einzelnen Unternehmen im Teilnehmungsbericht

wieder finden. Die Angaben zum Stamm- oder Grundkapital sind in die Beteiligungsübersicht aufzunehmen.

**4.3** Alle gem. § 99 Abs. 1 Nr. 2 SächsGemO genannten Finanzbeziehungen zwischen den Kommunen und ihren Beteiligungsunternehmen sind in einer Übersicht darzustellen. Zur zweckmäßigen Darstellung wird eine Tabelle empfohlen, welche die Unternehmen der Kommune, die Gewinnabführungen, die Verlustabdeckungen, die sonstigen Zuschüsse, die sonstigen Vergünstigungen und alle von der Kommune übernommenen Bürgschaften sowie deren Gesamtsummen aufführt.

**4.4** Die Kommunen, insbesondere die Städte und Gemeinden mit 10.000 bis 20.000 EW, haben künftig ihren Beteiligungsberichten einen Lagebericht zum Geschäftsverlauf und zur Lage aller Unternehmen beizufügen. Dessen zentrale Aufgaben sind die Vermittlung eines Gesamtbildes der Unternehmen aus kommunaler Sicht und die Darlegung, inwieweit der öffentliche Zweck erfüllt werden konnte.

**4.5** In den Beteiligungsbericht sollten jeweils nur die wesentlichen Sachverhalte aus den Lageberichten der Unternehmen zum Berichtsjahr aufgenommen werden. Die Aufnahme des gesamten Lageberichtes ist nicht erforderlich und erweitert den Umfang des Beteiligungsberichtes, insbesondere bei einer großen Anzahl an Unternehmen, unnötig. Ausweisung und die Bewertung von Kennzahlen waren weitestgehend unzureichend. Hier bedarf es einer erheblichen Steigerung der Quantität und Qualität, da sie eine Kernaussage für die Adressaten bedeuten. Der SRH empfiehlt nur solche Kennzahlen auszuweisen, die zu verwertbaren Ergebnissen führen. Eine rein formale Aufnahme von Kennzahlen würde den Anforderungen nicht gerecht werden.

**4.6** Sobald Mitgliedschaft in mindestens einem Zweckverband besteht, ist dem Beteiligungsbericht die gem. § 99 Abs. 1 Satz 3 SächsGemO geforderte Anlage beizufügen. Insbesondere die Städte mit 20.000 bis 100.000 EW haben die erforderlichen Angaben gem. § 99 Abs. 1 Satz 2 SächsGemO zu vervollständigen.

Es ist zwischen der Anlage zu den Zweckverbänden und dem Beteiligungsbericht eines Zweckverbandes zu unterscheiden. Ein Beteiligungsbericht eines Zweckverbandes setzt voraus, dass der Zweckverband selbst Gesellschafter einer Beteiligung ist. In der Anlage zu den Zweckverbänden sollte dargelegt werden, ob bzw. welche Unternehmensbeteiligungen die Zweckverbände unterhalten. Die Angaben zu den Zweckverbänden sollten sich auf den gesetzlich geforderten Umfang beschränken.

Auch Kommunen ohne Unternehmen haben im Rahmen eines Beteiligungsberichtes über ihre Mitgliedschaft in Zweckverbänden zu berichten.



**Eigenbetriebe müssen wirksamer gesteuert und rechtsaufsichtlich überwacht werden. Die für Eigenbetriebe geltenden Vorschriften sollten den geänderten Bedingungen angepasst werden.**

## 1 Prüfungsgegenstand

Seit nunmehr rd. zehn Jahren<sup>1</sup> ist der SRH für die Erteilung des abschließenden Vermerks zur Jahresabschlussprüfung von Eigenbetrieben zuständig. In Jahresberichten hat der SRH wiederholt auf Probleme und Missstände bei der Steuerung und Überwachung der Eigenbetriebe und bei der Umsetzung der eigenbetriebsrechtlichen Regelungen hingewiesen.<sup>2</sup>

Eine ausführliche Darstellung der Prüfungsergebnisse der Querschnittsuntersuchungen wurde in einer Beratenden Äußerung veröffentlicht.

Die Beratende Äußerung enthält Hinweise des SRH zu Problemen und Missständen bei der Steuerung und Überwachung der Eigenbetriebe und bei der Umsetzung der eigenbetriebsrechtlichen Regelungen. Sie will konkrete Handlungsempfehlungen für die Kommunen, Eigenbetriebe und Rechtsaufsichtsbehörden anbieten. Gesetz- und Verordnungsgeber erhalten Hinweise zur wirksamen Präzisierung der rechtlichen Regelungen.

Teilweise wurden schwerwiegende formelle Mängel festgestellt. Anhand zweier Einzelfälle sollen dauerhafte Pflichtverletzungen dargestellt werden.

Die Vermögens- und Ertragslage der Eigenbetriebe verschlechterte sich in diesen zehn Jahren teilweise erheblich. Die Einhaltung der Vorschriften nahm weiter ab.

Im Rahmen von Querschnittsprüfungen hat der SRH bei 137 der Pflicht zur Jahresabschlussprüfung unterliegenden Eigenbetrieben eine systematische Auswertung der Berichte zu den überörtlichen Jahresabschlussprüfungen (§ 110 SächsGemO) durchgeführt. Ferner wurden die Prüfungen auf Grundlage der aktuellen Satzungen der Eigenbetriebe und der Berichte über die örtlichen Prüfungen der Jahresabschlüsse und Lageberichte der Eigenbetriebe veranlasst (§§ 105, 106 SächsGemO).

Bei 17 Eigenbetrieben, die von der Prüfung des Jahresabschlusses befreit waren, wurden die Umsetzung der eigenbetriebsrechtlichen Vorschriften und die Wahrnehmung der Steuerungsverantwortung seitens der Verwaltung und des Gemeinderats untersucht.

Ergänzt wurden die Analysen durch Auswertungen der regelmäßigen überörtlichen Prüfungen zur Haushalts- und Wirtschaftsführung seitens der StRPrÄ Löbau, Wurzen und Zwickau.

<sup>1</sup> Im Mai 1994 trat das SächsEigBG und im Februar 1995 die SächsEigBVO in Kraft.

<sup>2</sup> Vgl. Jahresbericht des SRH 1997, Beitrag Nr. 26; 1998, Beitrag Nr. 43; 1999, Beitrag Nr. 50; 2000, Beitrag Nr. 46; 2002, Beitrag Nr. 55.

Darüber hinaus erfolgen in der Beratenden Äußerung Empfehlungen zur örtlichen Prüfung der Eigenbetriebe, u. a. für die erforderlichen Prüfungshandlungen und die Inhalte der Prüfungsberichte.

Die Beratende Äußerung des SRH „Kommunale Eigenbetriebe - Kritische Bestandsaufnahme und Handlungsempfehlungen“ wurde unter: [www.sachsen.de/de/bf/verwaltung/rechnungshof](http://www.sachsen.de/de/bf/verwaltung/rechnungshof) veröffentlicht.

## 2 Wesentliche Prüfungsfeststellungen

### 2.1 Eigenbetrieb „Fremdenverkehrsbetriebe Sebnitz-Hinterhermsdorf“ der Stadt Sebnitz

Die Stadt Sebnitz führt seit 1994 den Eigenbetrieb „Fremdenverkehrsbetriebe Sebnitz-Hinterhermsdorf“, der seit seiner Gründung jährlich Verluste erwirtschaftet (Jahresverlust zum 31.12.2001 rd. 214 T€, Verlustvortrag zum 31.12.2001 rd. 1.260 T€).

Die Berichte der Wirtschaftsprüfungsgesellschaft über die Prüfung der Jahresabschlüsse und Lageberichte, die Berichte der örtlichen Prüfung, die abschließenden Vermerke des SRH und der Bericht der überörtlichen Prüfung für die Jahre 1996 bis 2000 sowie die Genehmigungen der Haushaltssatzungen der Stadt einschließlich der Wirtschaftspläne für den Eigenbetrieb enthielten in allen Jahren vielfache Hinweise zu Mängeln in der Wirtschafts- und Finanzplanung, in der Buchführung sowie in den Jahresabschlüssen und den Lageberichten für den Eigenbetrieb.

Bis einschließlich des Wirtschaftsjahres 2002 erfolgte die Buchführung des Eigenbetriebes nicht nach den Vorschriften der SächsEigBVO i. V. m. § 13 der Eigenbetriebsatzung, sondern rechtswidrig auf kameralistischer Grundlage. Die Jahresabschlüsse wurden unvollständig aus dem Vermögenshaushalt und dem Verwaltungshaushalt der Stadt Sebnitz abgeleitet. Weitere von der Wirtschaftsprüfungsgesellschaft durch die Prüfungen der Jahresabschlüsse und Lageberichte festgestellte Mängel, u. a. bei der periodengerechten Abgrenzung von Aufwand und Ertrag, bei der Abschreibungsbeurteilung, bei der Berücksichtigung haushaltsfremder Vorgänge, die fehlende Leistungsverrechnung zwischen dem Eigenbetrieb und der Stadt sowie die nicht ausreichende Darstellung der Risiken der künftigen Entwicklung im Lagebericht führten seit dem Jahresabschluss zum 31.12.1998 bis zum Jahresabschluss zum 31.12.2001 jeweils zu Einschränkungen des Bestätigungsvermerks des Abschlussprüfers. Erst der Jahresabschluss zum 31.12.2002 wurde aufgrund der zum Abschlussstichtag begonnenen Umstellung der Buchführung sowie der verbesserten Periodenabgrenzung uneingeschränkt testiert.

Allerdings stellte der SRH bei der Erteilung des abschließenden Vermerks wieder zahlreiche Verstöße gegen die für die Eigenbetriebe geltenden Vorschriften fest, insbesondere erfolgte die Buchführung für 2002 noch immer auf kameralistischer Grundlage.

Die zuständige untere Rechtsaufsichtsbehörde mahnte seit 1999 die Einrichtung einer den eigenbetriebsrechtlichen Vorschriften entsprechenden Buchführung an. Mit Schreiben vom 02.04.2001 erließ die Rechtsaufsichtsbehörde u. a. die Anordnung, dass zum 01.01.2002 mit dem Wirtschaftsplan 2002 der Nachweis einer ordnungsgemäßen Buchführung zu erbringen sei.

Die Wirtschaftspläne für die Jahre 2000 bis 2004 wurden mit zahlreichen Mängeln erstellt. Die Rechtsaufsichtsbehörde stellte im Genehmigungsverfahren der Haushaltssat-

zungen der Stadt bis zum Jahr 2003 immer wieder umfangreiche Verstöße gegen die einschlägigen Vorschriften in den Wirtschaftsplänen des Eigenbetriebes fest. Für den Wirtschaftsplan 2002 wurde sogar eine Aufhebung des Beschlusses des Stadtrates über den Wirtschaftsplan angeordnet. Im Schreiben der Rechtsaufsichtsbehörde zur Bestätigung der Nachtragssatzung 2002 wurde aufgeführt, dass der Wirtschaftsplan des Eigenbetriebes keine Angaben zum Gesamtbetrag der Kreditaufnahmen, der VE sowie zum Höchstbetrag der Kassenkredite enthalte. In den Stellungnahmen zu den Feststellungen aus der überörtlichen Prüfung für die Jahre 1996 bis 2000 wurde durch die Stadt mitgeteilt, dass mit Vorlage des Nachtragshaushaltes 2002 ein anforderungsgerechter Wirtschaftsplan vorgelegt werde. Von der Rechtsaufsichtsbehörde wurden zum Wirtschaftsplan 2003 zahlreiche Verstöße gegen geltendes Recht aufgeführt, die im nächsten Wirtschaftsplan auszuräumen waren. Der dem SRH vorgelegte Wirtschaftsplan 2004 beachtete diese Ausführungen der Rechtsaufsichtsbehörde wiederum nicht.

Die Stadt hatte bereits vor dem 01.01.2004 eine örtliche Rechnungsprüfung eingerichtet. Die in der Querschnittsprüfung ausgewerteten Berichte der örtlichen Rechnungsprüfung des Eigenbetriebes zur Vorbereitung der Beschlussfassung des Stadtrates über die Jahresabschlüsse 2000 und 2001 zeigten Verstöße gegen für Eigenbetriebe geltende Vorschriften auf. Die örtliche Rechnungsprüfung erhielt den von der Wirtschaftsprüfungsgesellschaft geprüften und im August 2002 testierten Jahresabschluss zum 31.12.2001 erst im Juni 2003. Die Unterlagen zur Überleitung der kameralistischen Buchführung in den erstellten Jahresabschluss wurden der örtlichen Prüfung nicht ausgehändigt. In den Stellungnahmen gegenüber der örtlichen Prüfung und gegenüber dem SRH ging die Verwaltung irrtümlicherweise davon aus, dass diese Unterlagen nicht zum Gegenstand der örtlichen Prüfung gehörten.

Die Stadt musste von den Prüfungsbehörden und der Rechtsaufsichtsbehörde immer wieder gemahnt werden, erforderliche Unterlagen beizubringen oder Stellungnahmen abzugeben.

Mit der Stellungnahme hat die Stadt mitgeteilt, „... dass die Ursachen, die zu den eingeschränkten Prüfungsvermerken bzw. den Beanstandungen ... geführt haben, durch die Verwaltung mit dem 01.01.2003 ausgeräumt worden sind.“ Der SRH wird den Sachverhalt weiter verfolgen.

## **2.2 Eigenbetrieb „Waldbad Adorf“ der Stadt Adorf**

Die Stadt Adorf hat in erheblichem Umfang gegen die für Eigenbetriebe geltenden Vorschriften verstoßen.

Der Eigenbetrieb „Waldbad Adorf“ war aufgrund § 25 Abs. 1 Nr. 1 der Verordnung des SMI über das kommunale Prüfungswesen (Kommunalprüfungsordnung - KomPrO) von der Prüfungspflicht nach § 110 SächsGemO befreit. Eine örtliche Prüfung nach §§ 105, 106 SächsGemO erfolgte nicht, da die Stadt aufgrund der bis zum 31.03.2003 geltenden Bestimmungen nach § 103 Abs. 1 SächsGemO nicht zur Einrichtung eines Rechnungsprüfungsamtes verpflichtet war.

Für den Eigenbetrieb wurde nur für die Jahre 2001 und 2003 ein Wirtschaftsplan nach § 15 SächsEigBG aufgestellt. Eine Befassung im Betriebsausschuss sowie ein Beschluss des Stadtrates über die Wirtschaftspläne 2001 und 2003 erfolgten nicht. Die Wirtschaftspläne für die Wirtschaftsjahre 2001 und 2003 wiesen zahlreiche formelle Mängel auf. Eine fünfjährige Finanzplanung nach § 4 SächsEigBVO wurde für kein Wirtschaftsjahr vorgelegt.

Ein Anhang als Bestandteil des Jahresabschlusses nach § 17 Abs. 1 SächsEigBG i. V. m. § 10 SächsEigBVO sowie ein Lagebericht nach § 17 Abs. 1 SächsEigBG i. V. m. § 11 SächsEigBVO wurden für kein Wirtschaftsjahr aufgestellt. Damit fehlten wesentliche Angaben für den Eigenbetrieb (u. a. Anlagennachweis, Angabe der Mitglieder der Betriebsleitung und des Betriebsausschusses und deren Gesamtbezüge).

Die Jahresabschlüsse zum 31.12.1998, zum 31.12.2000 und zum 31.12.2001 wurden nicht gem. § 17 Abs. 3 SächsEigBG vom Stadtrat festgestellt.

Die Vorbereitung der Beschlussfassung zur Feststellung der Jahresabschlüsse zum 31.12.1997, zum 31.12.1999 und zum 31.12.2002 erfolgte nicht nach § 17 Abs. 3 SächsEigBG. Vorberatungen im Betriebsausschuss wurden nicht nachgewiesen. Die Jahresabschlüsse wurden durch den Bürgermeister nicht dem Stadtrat, sondern nur den Fraktionsvorsitzenden zur Feststellung zugeleitet. Die vorgelegten Beschlüsse zur Feststellung der Jahresabschlüsse zum 31.12.1997, zum 31.12.1999 und zum 31.12.2002 entsprachen nicht den Vorschriften nach § 17 Abs. 3 SächsEigBG und enthielten nicht die Angaben nach § 12 i. V. m. Anlage 9 SächsEigBVO. Über die Entlastung der Betriebsleitung wurde nicht beschlossen.

Die ortsübliche Bekanntgabe der Beschlüsse über die Feststellung der Jahresabschlüsse zum 31.12.1997, zum 31.12.1999 und zum 31.12.2002 sowie deren öffentliche Auslegung nach § 17 Abs. 4 SächsEigBG wurden nicht nachgewiesen.

Die Stadt gewährte dem Eigenbetrieb jährliche Zuschüsse zum Verlustausgleich. Diese betragen zum 31.12.1999 rd. 196 T€, zum 31.12.2000 rd. 240 T€, zum 31.12.2001 rd. 278 T€ und zum 31.12.2002 rd. 373 T€. Die vorgelegten Wirtschaftspläne für die Wirtschaftsjahre 2001 und 2003 wurden ohne diese Position erstellt, in den anderen Jahren wurden keine Wirtschaftspläne erarbeitet. Seit dem Hj. 1998 erließ die Stadt keine gültigen Haushaltssatzungen. Die Zuschüsse stellten einen wesentlichen Posten im städtischen Verwaltungshaushalt dar und bildeten eine der Hauptursachen für die mangelnde Ertragskraft des Verwaltungshaushaltes.

In den Stellungnahmen hat der Bürgermeister künftige Beachtung zugesichert.

### 3 Zusammenfassung der wesentlichen Ergebnisse der Beratenden Äußerung

Die Querschnittsprüfung verdeutlicht, dass zahlreiche Probleme der Steuerung von Eigenbetrieben bestanden. Der vom SRH festgestellten Verschlechterung der Vermögens- und Ertragslage der Eigenbetriebe sowie die oben beispielhaft aufgeführten mangelhafte Einhaltung der Vorschriften muss aufgrund der erheblichen wirtschaftlichen Bedeutung der Eigenbetriebe im Interesse der kommunalen Aufgabenerfüllung mit wirksamen Maßnahmen entgegengetreten werden.

#### 3.1 Empfehlungen für Gemeinden und Rechtsaufsichtsbehörde

Nach den Feststellungen des SRH wurden Eigenbetriebe gegründet, deren Bedeutung dies nicht rechtfertigt. Andere Eigenbetriebe wurden zum überwiegenden Teil aus Haushaltsmitteln finanziert.

**Für kleinere Gemeinden ist die Organisationsform Eigenbetrieb nur eingeschränkt zu empfehlen. Die Unterhaltung bestehender Eigenbetriebe sowie die Errichtung neuer Eigenbetriebe sollten im Hinblick auf die Wirtschaftlichkeit dieser Organisationsform überprüft werden. Die Leistungsfähigkeit des Verwal-**

**tungsapparates, die Einwohnerzahl, die Art und der Umfang der Aufgabe, die Größe des Betriebes sind in diese Betrachtung einzubeziehen.**

Im Wirtschaftsjahr 2001 erzielten fast die Hälfte der einbezogenen Eigenbetriebe Verluste. Insgesamt war bei einer großen Zahl von Eigenbetrieben eine nachhaltige schlechte Ertragslage zu verzeichnen. Insbesondere waren Eigenbetriebe mit zunehmender Tendenz bilanziell überschuldet. Trotz der separaten Wirtschafts- und Finanzplanung sowie Rechnungslegung ist der Eigenbetrieb Bestandteil des kommunalen Haushaltes. Die Gemeinden haften in vollem Umfang für die finanziellen Verpflichtungen des Eigenbetriebes. Wesentliche Entscheidungen liegen in der Verantwortung des Gemeinderats.

**Bei entsprechenden Entscheidungen ist neben der Betrachtung der Vermögens- und Ertragslage sowie der Liquiditätssituation des Eigenbetriebes auch die Leistungsfähigkeit des Gesamthaushaltes in Abstimmung mit den politisch determinierten Zielstellungen zu berücksichtigen.**

Verluste der Eigenbetriebe wurden länger als drei Jahre vorgetragen, ohne dass Maßnahmen oder Entscheidungen des Eigenbetriebsträgers oder der Rechtsaufsichtsbehörde erfolgten. Bei von der Rechtsaufsichtsbehörde gewährten Fristverlängerungen fehlten regelmäßig sachgerechte Prognosen der Gewinnerwartung.

**Die Rechtsaufsichtsbehörde muss der Erteilung der Fristverlängerung eine qualifizierte Analyse der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage des Eigenbetriebes unter Berücksichtigung der Situation des gesamten kommunalen Haushaltes zugrunde legen.**

Die Wirtschafts- und Finanzpläne sowie die Jahresabschlüsse und Lageberichte wiesen zahlreiche Mängel auf. Häufig wurde der Wirtschaftsplan nicht geändert, obwohl dies erforderlich gewesen wäre. Der Bericht des Abschlussprüfers wurde vom Gemeinderat und Betriebsausschuss nicht genutzt. Der Wirtschaftsplan und die fünfjährige Finanzplanung sind indes grundlegende Steuerungsinstrumente des Eigenbetriebes.

**Vor der Beschlussfassung über Angelegenheiten des Eigenbetriebes sind den Mitgliedern des Gemeinderates und des Betriebsausschusses alle erforderlichen Unterlagen zur Verfügung zu stellen. Die Mitglieder sollten insbesondere den Bericht des Abschlussprüfers über die Prüfung des Jahresabschlusses und des Lageberichtes in stärkerem Maß nutzen. Im Interesse einer gesamtheitlichen Haushaltsbetrachtung bei entsprechenden Entscheidungen zum einzelnen Eigenbetrieb sind für den Gemeinderat auch Informationen seitens der Unternehmen aus Wirtschafts- und Finanzplänen, unterjährigen Berichten sowie dem Beteiligungsbericht unabdingbar.**

Die Überschreitung der Fristen für die Aufstellung und Feststellung des Jahresabschlusses wurde von den Gemeinden und Rechtsaufsichtsbehörden häufig toleriert. Teilweise betrug diese Überschreitungen mehrere Jahre.

**Zur zeitnahen Steuerung des Eigenbetriebes ist die Einhaltung der Fristen für die Aufstellung und Feststellung des Jahresabschlusses erforderlich. Bürgermeister und Gemeinderäte haben die Einhaltung der Fristen zu überwachen und einzufordern. Gegebenenfalls sind rechtsaufsichtliche Maßnahmen zu treffen.**

### **3.2** Allgemeine Empfehlungen zur örtlichen Prüfung der Eigenbetriebe

Die örtliche Prüfung nach § 103 Abs. 1 i. V. m. § 105 SächsGemO ist von allen Gemeinden vorzunehmen. Ab dem Jahresabschluss des Wirtschaftsjahres 2004 wird vom SRH und der zuständigen Rechtsaufsichtsbehörde die fehlende örtliche Prüfung des Jahresabschlusses des Eigenbetriebes zu beanstanden sein.

Da das Gesetz einen Wirtschaftsprüfer oder eine Wirtschaftsprüfungsgesellschaft vorsieht, ist die Durchführung der örtlichen Prüfung durch andere Personen, wie z. B. einen Steuerberater, vereidigten Buchprüfer, einen Unternehmensberater oder einen Kaufmann, ausgeschlossen.

Der Bürgermeister hat sicherzustellen, dass die örtliche Prüfung der Jahresabschlüsse rechtzeitig erfolgt. Dazu ist der Jahresabschluss von der Betriebsleitung fristgemäß (sechs Monate nach Ende des Wirtschaftsjahres) aufzustellen und vom Bürgermeister unverzüglich der örtlichen Prüfungseinrichtung zuzuleiten.

Die für die örtliche Prüfung erforderliche Personalkapazität ist zu gewährleisten.

Die Unabhängigkeit der Rechnungsprüfung darf durch die Übertragung anderer Aufgaben nicht gefährdet werden.

Bei der Übertragung weiterer Aufgaben durch den Gemeinderat an das RPA sind die gesetzlichen Prüfungspflichten und Fristen zu berücksichtigen.

Der SRH verweist in Bezug auf die örtliche Prüfung der Gemeinden bzw. deren Eigenbetriebe auf die Beratende Äußerung des SRH „Empfehlungen für die Durchführung der örtlichen Prüfung in Gemeinden mit weniger als 20.000 Einwohnern“.

### **3.3** Empfehlungen an Gesetz- und Verordnungsgeber

Zur wirksamen rechtsaufsichtlichen Kontrolle sollte eine Erweiterung der Vorlagepflicht nach § 102 SächsGemO vorgenommen werden.

Die SächsEigBVO sollte dahingehend geändert werden, dass ausschließlich die doppelte Buchführung für die Eigenbetriebe anzuwenden ist.

Die Pflicht zur Aufstellung und Prüfung der Eröffnungsbilanz des Eigenbetriebes sollte in das SächsEigBG aufgenommen werden.

Der SRH empfiehlt eine verbindliche Festlegung zur Behandlung des vorgezogenen unterjährigen Verlustausgleiches.

Die Frist für die Aufstellung des Jahresabschlusses und des Lageberichtes sollte in Anlehnung an Unternehmen in privater Rechtsform auf drei Monate und für die Feststellung des Jahresabschlusses auf zehn Monate verkürzt werden.

Zur Vermeidung von Interessenkonflikten sollte in der SächsGemO klargestellt werden, dass die örtliche und überörtliche Prüfung des Jahresabschlusses des Eigenbetriebes nicht durch denselben Wirtschaftsprüfer oder dieselbe Wirtschaftsprüfungsgesellschaft zu erfolgen haben.

Der SRH empfiehlt, die Befreiung von Eigenbetrieben von der Pflicht zur Jahresabschlussprüfung aufzuheben, da Werte ungeprüfter Jahresabschlüsse nicht die Grundlage einer Prüfungsbefreiung bilden dürfen.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> Nach § 25 der Verordnung des SMI über das kommunale Prüfungswesen (Kommunalprüfungsordnung - KomPrO) sind Eigenbetriebe von der Pflicht zur Prüfung des Jahresabschlusses und des Lageberichtes befreit oder unterliegen nur mit jedem zweitem Abschluss der Prüfungspflicht, wenn sie die festgelegten Größenmerkmale nicht überschreiten.





#### 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. Grundlage für die Prüfung der Beteiligungen des MDR ist die Vereinbarung zwischen dem MDR und den Rechnungshöfen der MDR-Staatsvertragsländer über die Prüfung von Beteiligungsgesellschaften des MDR vom 05.02.2002 (s. DS 3/6102, ausgegeben am 13.03.2002).

#### 2 Stand der Prüfungsverfahren

**2.1** Die gemeinsame Prüfung der Rechnungshöfe im Beteiligungsbereich des MDR unter der Federführung des SRH dauert noch an. Schwerpunkte sind die Haushalts- und Wirtschaftsführung und die wirtschaftliche Entwicklung einzelner ausgewählter Gesellschaften. Der MDR hat den Entwurf der Prüfungsmitteilung erhalten und zu den getroffenen Feststellungen und Folgerungen Stellung genommen. Das Abschlussgespräch mit dem MDR fand zu Beginn des Jahres statt. Die endgültige Prüfungsmitteilung wird derzeit erarbeitet und dem MDR übersandt.

Nach Abschluss des Prüfungsverfahrens werden die Ergebnisse der Prüfung dem Ministerpräsidenten mitgeteilt, der den Landtag hierüber unterrichtet.

**2.2** Eine weitere gemeinsame Prüfung im Beteiligungsbereich des MDR läuft derzeit unter der Federführung des Thüringer Rechnungshofs. Die Rechnungshöfe prüfen die Haushalts- und Wirtschaftsführung sowie die wirtschaftliche Entwicklung ausgewählter Dienstleistungsgesellschaften.

Über die Ergebnisse wird zu gegebener Zeit berichtet.



### *Organisation und Wirtschaftlichkeit der Staatlichen Umweltbetriebsgesellschaft (Jahresbericht 1998 - Beitrag Nr. 27)*

Nach einem Kabinettsbeschluss aus dem Jahr 1996 sollte die Staatliche Umweltbetriebsgesellschaft (UBG) privatisiert werden. Der SRH hatte 1997 im Rahmen eingehender wirtschaftlicher Untersuchungen deutlich gemacht, dass eine umfassende Privatisierung der UBG nicht sinnvoll sei. Vielmehr sollte für eine straffere Arbeitsorganisation und Aufgabenplanung sowie die Einführung einer qualifizierten Kosten- und Leistungsrechnung gesorgt werden.

Die Hinweise des SRH sind, wie eine Kontrollprüfung im Jahr 2004 gezeigt hat, weitgehend umgesetzt worden. Von einer Privatisierung der UBG sah das SMUL ab. Durch Schließung von Standorten, Umsetzung von Personal, Neuordnung von Aufgaben, Konzentration hochproduktiver Geräte auf Schwerpunkte und eine aussagefähige Kosten- und Leistungsrechnung konnten Produktivitätssteigerungen, beispielsweise im Labor Bad Dübener von über 300 % und im Fachbereich Organik von 360 % erreicht werden. Obwohl die vorher beim Landesamt für Umwelt und Geologie angesiedelte Verwaltungsabteilung mit 8 Stellen in die UBG einzugliedern und der Geschäftsbereich Messnetzbetrieb Luft mit 17 Stellen neu zu schaffen waren, sanken die Zuführungen für den laufenden Betrieb und die Investitionen je Beschäftigten der UBG von rd. 94.000 € im Jahr 1997 auf etwa 73.000 € in 2003.

Die Empfehlungen des SRH aus dem Jahr 1997, Aufgaben nur dann zu privatisieren, wenn nach Wirtschaftlichkeitsvergleichen eine dauerhafte Entlastung des Staatshaushaltes zu erwarten ist, ließ man allerdings in den Jahren 1999 bis 2001 in einem Fall außer Acht. Die Vergabe einiger bisher von der UBG erbrachter Leistungen an ein privates Labor führte zu Qualitätsminderungen und Mehraufwendungen im Sachgebiet Qualitätsmanagement der UBG. Die Leistungen werden nunmehr wieder von der UBG selbst erbracht.

### *Umsetzung der Hochschulmedizinreform durch Schaffung einer Anstalt öffentlichen Rechts (Jahresbericht 2003 - Beitrag Nr. 32)*

1. Der SRH hatte angemahnt, dass die Universität Leipzig, das Universitätsklinikum und die Medizinische Fakultät den Forderungen des Gesetzgebers nachkommen und Vereinbarungen über die Auftragsverwaltung und über die Kostenerstattung abschließen.

Die o. g. Institutionen kamen mit der Unterzeichnung des Vertrages über die Kooperation und Kostenerstattung (Kooperationsvertrag) am 28.07.2004 der gesetzlichen Forderung nach. Vertragsgegenstand sind die Grundsätze der Kostenerstattung für die gegenseitig zu verrechnenden Leistungen einschließlich der durch das Klinikum zur Erfüllung der Aufgaben der Medizinischen Fakultät zur Verfügung gestellten Verwaltungsleistungen. Der Umfang dieser Leistungen ist durch Leistungsverzeichnisse noch festzustellen.

2. Das Universitätsklinikum wünschte die Umwidmung des bis zum Jahr 2002 gewährten laufenden Zuschusses durch den Freistaat Sachsen in einen Investitionszuschuss einschließlich Schuldendiensthilfe für die Neubaumaßnahmen Kinderzentrum und Konservative Kliniken. Die Finanzierung der patientenbezogenen Lehr- und Forschungsleistungen sollte durch die Hebung von Wirtschaftlichkeitsreserven gesichert werden.

Die vom SRH geforderte Vereinbarung zwischen dem Freistaat Sachsen, dem Universitätsklinikum und der Universität wurde rückwirkend zum 01.01.2003 abgeschlossen. Danach verpflichtet sich das Universitätsklinikum, unter Verzicht auf einen laufenden Zuschuss des Freistaates Sachsen bis zum Ablauf des Vertrages, spätestens am 31.12.2014, die vom Aufsichtsrat für das Klinikum beschlossenen Bau- und Umstrukturierungsmaßnahmen mit Gesamtkosten in Höhe von 194,3 Mio. € aus dem Investitionszuschuss des Landes zu finanzieren und die notwendigen Einsparungen im laufenden Betrieb des Klinikums durch ein striktes Kostenmanagement zu heben.

*Haushalts- und Wirtschaftsführung des Universitätsklinikums Leipzig und der Medizinischen Fakultät der Universität Leipzig  
(Jahresbericht 2003 - Beitrag Nr. 33)*

1. Die in den Jahresabschlüssen 2001 bilanzierten Rückstellungen für Verpflichtungen des Universitätsklinikums bzw. der Medizinischen Fakultät aufgrund von Altersteilzeitregelungen in Höhe von rd. 8,3 bzw. rd. 1,8 Mio. €, die der SRH aufgrund fehlender bzw. falscher Gewichtung der Inanspruchnahme gerügt hatte, wurden in den Jahresabschlüssen 2002 in Höhe von rd. 3,6 bzw. rd. 1,1 Mio. € ertragswirksam aufgelöst.

Während die Medizinische Fakultät der Forderung des SRH nach Gewichtung der voraussichtlichen Inanspruchnahme nachkam, erfolgte die teilweise Auflösung der Rückstellung im Universitätsklinikum durch eine Korrektur der Datenbasis, die aus einer deutlichen Absenkung der Anzahl Anspruchsberechtigter resultierte.

2. Das Universitätsklinikum beabsichtigte, mit leitenden beamteten Ärzten der Medizinischen Fakultät ein privatrechtliches Anstellungsverhältnis zu schließen, um diesen eine Vergütung außerhalb des Beamten- und Liquidationsrechts zu ermöglichen. Rechtliche und finanzielle Regelungen hinsichtlich der „Übernahme“ verbeamteten Personals in ein privatrechtliches Anstellungsverhältnis fehlten und wurden durch den SRH eingefordert.

Nach Aussagen von SMF und SMWK soll dies grundsätzlich im Wege der Beurlaubung des verbeamteten Professors unter Fortfall der Bezüge vollzogen werden. Die Höhe der Vergütung wird zwischen Universitätsklinikum und Professor vereinbart und im Anstellungsvertrag geregelt. Das Universitätsklinikum zahlt dem Freistaat Sachsen für diese Beamten Versorgungszuschläge. Näheres regelt eine Verwaltungsvorschrift des SMF.