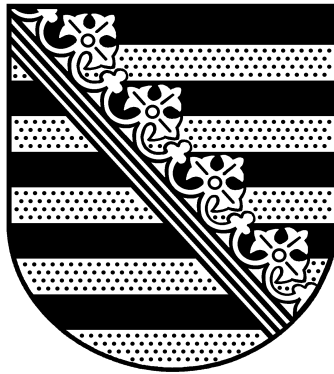


---

**Rechnungshof  
des  
Freistaates Sachsen**

---



**Jahresbericht 2006**

---



## Vorwort

Auch das Haushaltsjahr 2004 war von finanziellen Sorgen geprägt. Der Freistaat Sachsen hatte mit noch größeren Einnahmeausfällen zu kämpfen als im Vorjahr. Mindereinnahmen bei Steuern und steuerindizierten Einnahmen in Höhe von 617 Mio. € waren durch Reduzierung der Ausgaben und durch Erhöhung der Nettokreditaufnahme um 9 Mio. € auszugleichen.

Ungeachtet umfangreicher Sparmaßnahmen betrug der Finanzierungssaldo im Haushaltsjahr 2004 dennoch 390 Mio. €. Im Vergleich zum Vorjahr bedeutet dies eine erhebliche Reduzierung um 159,4 Mio. €. Auch die Nettokreditaufnahme konnte um 98,5 Mio. € verringert werden. Diese Differenzen verdeutlichen die Leitlinie der Staatsregierung: Angleichung der Ausgaben an die Einnahmen und weitere Reduzierung der Nettokreditaufnahme.

Der Sächsische Rechnungshof begrüßt den Beschluss der Staatsregierung, die Nettoverschuldung 2007 auf 100 Mio. € und ab 2008 auf Null zurückzuführen. Bereits 2004 haben die Präsidenten der Rechnungshöfe den Verzicht auf einen kreditfinanzierten Haushalt und radikalen Schuldenabbau gefordert. Dem Anliegen der Rechnungshöfe kommt der Vorstoß Sachsens entgegen, ein Verbot der Nettokreditaufnahme in die Verfassung aufzunehmen und nur in wenigen Ausnahmesituationen zuzulassen. Es ist zu wünschen, dass dieser Vorstoß bundesweit Gehör findet.

Schon in den Vorworten zurückliegender Jahresberichte hat der SRH auf ein Problem hingewiesen, das bis heute nicht an Aktualität verloren hat. Zunehmend bedient sich die öffentliche Hand privatrechtlicher Organisationsformen, um ihre Aufgaben zu erledigen. Hierdurch werden auch die Prüfungsmöglichkeiten der öffentlichen Finanzkontrolle erheblich eingeschränkt.

Besonders ausgeprägt ist die Privatisierungstendenz bei den Rundfunkanstalten. Sie lagern die Erledigung ihrer Aufgaben in direkte und indirekte Beteiligungsgesellschaften aus. Die vielfach noch unzureichenden Prüfungsrechte der Rechnungshöfe bei diesen Gesellschaften beschäftigte in den zurückliegenden Monaten auch die Konferenz der Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder. Sie hat daher die Absicht der Länder begrüßt, ein einheitliches Prüfungsrecht der Rechnungshöfe bei den Beteiligungsgesellschaften der Rundfunkanstalten vorzusehen und gleichzeitig ihre Erwartung an die Ministerpräsidenten herangetragen, dass eine Umsetzung ihrer Rechte im nächsten Rundfunkstaatsvertrag zügig erfolgen wird. Dementsprechend sieht auch der Sächsische Rechnungshof seiner rechtzeitigen und ergebniswirksamen Beteiligung an den Beratungen zum nächsten Rundfunkstaatsvertrag entgegen.

Im kommunalen Bereich haben sich die Prüfungsmöglichkeiten der öffentlichen Finanzkontrolle verbessert. Dem Sächsischen Rechnungshof obliegt mit der Neufassung der Sächsischen Gemeindeordnung vom 04.03.2003, bestätigt durch das Urteil des Sächsischen Verfassungsgerichtshofs vom 20.05.2005, die überörtliche Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung kommunaler Unternehmen in der Form des Privatrechts. Hierdurch wird gewährleistet, dass trotz zunehmender Auslagerung öffentlicher Aufgaben auf Unternehmen in Privatrechtsform eine umfassende Kontrolle des kommunalen Handelns durch die überörtliche Prüfung erfolgt.

Der Sächsische Rechnungshof hält eine klarstellende Regelung für sinnvoll, die es ermöglicht, Landtag und Staatsregierung umfassend über wesentliche Ergebnisse aus der Prüfung kommunaler Unternehmen des Privatrechts unter namentlicher Nennung und bei Wahrung der schutzwürdigen Interessen zu informieren.

Mehrfach hat der Sächsische Rechnungshof nach Prüfungen der Bau- und Liegenschaftsverwaltung darauf hingewiesen, dass eine strikte Einhaltung des Zentralitätsprinzips im Haushaltsvollzug zu unwirtschaftlichen Ergebnissen führen kann. Ein nicht unwesentlicher Teil der Mehrkosten bei Bauprojekten ist - wie die Beiträge Nr. 29 bis 32 zeigen - auf überzogene Nutzerforderungen und -ansprüche zurückzuführen. Es besteht wenig Anreiz für das Ressort, Haushaltsmittel für die Herstellung und Nutzung von Immobilien sparsam einzusetzen, wenn die Mehrkosten zu Lasten der anderen im zentralen Haushalt (Epl. 14) veranschlagten Baumaßnahmen abgerechnet werden. Es ist an der Zeit, die Ressorts nunmehr in die Finanzverantwortung zu nehmen. Die Finanzierung von Sonderwünschen eines Ressorts muss zu Lasten des eigenen Einzelplanes gehen.

Bereits heute hat der demographische Wandel auch den Freistaat Sachsen erfasst. Die Zahl der Sachsen wird in den nächsten zwanzig Jahren um über 15 % zurückgehen, die Altersstruktur wird sich nach oben verschieben. Die demographische Entwicklung und die geringer werdende Finanzausstattung verlangen nach geeigneten Maßnahmen, um handlungsfähig und effektiv zu bleiben. Die Verwaltungs- und Funktionalreform ist ein wichtiger Schritt. Sie entspricht den Forderungen des Sächsischen Rechnungshofs nach strukturellen Veränderungen und öffnet zusammen mit Personalabbau und dem sinnvollen Einsatz neuer Steuerungselemente den Weg in eine moderne schlanke Verwaltung.

Der Sächsische Rechnungshof wird sich im Bewusstsein seiner Verantwortung im Rahmen der ihm eingeräumten Möglichkeiten an dem Reformprozess beteiligen. Auf der Grundlage von Prüfungserkenntnissen werden wir auch weiterhin durch Beratungen gegenüber dem Landtag und der Staatsregierung unsere Vorstellungen im Sinne eines fruchtbaren Zusammenwirkens einbringen.

Leipzig, im September 2006  
Der Präsident des Sächsischen Rechnungshofs

Franz Josef Heigl

# INHALTSÜBERSICHT

	Nr.	Seite
<b>Vorwort</b>	-	3
<b>Inhaltsübersicht</b>	-	5
<b>Kurzfassungen aller Beiträge</b>	-	9
<b>Abkürzungsverzeichnis</b>	-	43
<b>Einleitung</b>	-	47
<b>I. Haushaltsplan, Haushaltsvollzug und Haushaltsrechnung</b>		
Haushaltsplan und Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 2004	1	49
Haushaltswirtschaft des Freistaates	2	87
Vermögensnachweis, Staatsschulden und Eventualverbindlichkeiten	3	129
Sondervermögen Grundstock	4	145
<b>II. Allgemeines</b>		
Neues Steuerungsmodell	5	159
<b>III. Staatsverwaltung</b>		
<b>Einzelplan 03: Sächsisches Staatsministerium des Innern</b>		
Organisation des sächsischen Vermessungswesens	6	165
Zuwendungen zur Beseitigung von Flutschäden an Wohngebäuden durch die Sächsische Aufbaubank	7	173
<b>Einzelplan 04: Sächsisches Staatsministerium der Finanzen</b>		
Rechtsbehelfsstellen der Finanzämter	8	179
Informationsgewinnung durch Kontrollmitteilungen	9	184
Regress wegen Personenschäden	10	189

	Nr.	Seite
<b>Einzelplan 05: Sächsisches Staatsministerium für Kultus</b>		
Abordnung von Lehrern	11	194
Unterrichtsausfall an Gymnasien im Freistaat Sachsen	12	196
Förderung der Errichtung und Erweiterung des Ausbildungszentrums des Sächsischen Tennis Verbandes e. V.	13	200
<b>Einzelplan 06: Sächsisches Staatsministerium der Justiz</b>		
Personalausgaben im Justizvollzugskrankenhaus Leipzig	14	203
<b>Einzelplan 07: Sächsisches Staatsministerium für Wirtschaft und Arbeit</b>		
Förderung des Deutschen Handwerksinstitutes e. V.	15	208
ESF-Mikrodarlehen	16	211
Auftragsvergabe im Bereich der Biotechnologie	17	217
<b>Einzelplan 08: Sächsisches Staatsministerium für Soziales</b>		
Gutachtenvergabe durch das Sächsische Staatsministerium für Soziales	18	221
<b>Einzelplan 09: Sächsisches Staatsministerium für Umwelt und Landwirtschaft</b>		
Förderung der Industrieabfall-Koordinierung	19	224
Förderung der Entwicklung des ländlichen Raumes und der Dörfer	20	228
Gemeinschaftsinitiative LEADER+	21	231
<b>Einzelplan 12: Sächsisches Staatsministerium für Wissenschaft und Kunst</b>		
Zuwendungen an Forschungs- und Transferzentren	22	234
Zuwendungen an ein Max-Planck-Institut	23	244

	Nr.	Seite
Beschaffung von Musikinstrumenten an der Hochschule für Musik und Theater Leipzig	24	249
Internationaler Studiengang Holzbildhauerkunst an der Westsächsischen Hochschule Zwickau (FH)	25	251
Verpflegungsbetriebe der Studentenwerke	26	255
Städtische Museen Zittau	27	262
Kulturraum 08 Oberlausitz-Niederschlesien	28	266
<b>Einzelplan 14: Staatliche Hochbau- und Liegenschaftsverwaltung</b>		
Erfolgskontrolle bei Großen Baumaßnahmen	29	271
Hochschulbaumaßnahmen des Landes	30	277
Hochschule Zittau/Görlitz, Neubau Lehr- und Laborgebäude „Könitzer“	31	282
Ausbau der Staatlichen Studienakademie Breitenbrunn	32	286
Informationstechnik des Staatsbetriebs Sächsisches Immobilien- und Baumanagement	33	291
<b>Einzelplan 15: Allgemeine Finanzverwaltung</b>		
Betätigung des Freistaates Sachsen bei der Sächsische Binnenhäfen Oberelbe GmbH	34	296
<b>IV. Kommunen</b>		
Finanzieller Handlungsspielraum der Kommunen	35	303
Kommunale Verschuldung	36	324
Personal in den Kommunen, kommunalen Einrichtungen, Zweckverbänden und wirtschaftlichen Unternehmen	37	338

	Nr.	Seite
Organisationsstrukturen in Kommunen mit 10.000 bis 20.000 Einwohnern	38	350
Umgestaltung der Verwaltungsstrukturen in Verwaltungsgemeinschaften	39	355
Verfügungsmittel	40	366
Eigenbetriebe und Zweckverbände mit kaufmännischer Buchführung in der Branche Abwasser	41	368
Sächsische Anstalt für kommunale Datenverarbeitung	42	381
Entwicklung der Kommunalprüfung	43	390
Besondere Prüfungsergebnisse der überörtlichen Kommunalprüfung	44	398
Haushalts- und Wirtschaftsführung im Klinikum Riesa-Großenhain	45	402
Krankenhausgesellschaften eines Landkreises	46	406
<b>V. Mitteldeutscher Rundfunk</b>	47	411
<b>VI. Frühere Jahresberichte: nachgefragt</b>	48	413



# Kurzfassungen aller Beiträge

## I. Haushaltsplan, Haushaltsvollzug und Haushaltsrechnung

- 1 **Haushaltsplan und Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 2004**
- 2 **Haushaltswirtschaft des Freistaates**
- 3 **Vermögensnachweis, Staatsschulden und Eventualverbindlichkeiten**
- 4 **Sondervermögen Grundstock**

Das flutbereinigte Ausgabevolumen des Haushaltsjahres 2004 befindet sich auf dem niedrigsten Stand seit 1995. Der Freistaat musste Mindereinnahmen bei Steuern und steuerinduzierten Einnahmen in Höhe von 617 Mio. € kompensieren. Neben zahlreichen Sparmaßnahmen war für den Haushaltsausgleich eine Nettokreditaufnahme von 393 Mio. € notwendig.

### Entwicklung der staatlichen Finanzen

Sinkende Solidarpaktmittel, abnehmende EU-Fördermittel und - aufgrund sinkender Einwohnerzahlen - geringere Einnahmen aus dem Länderfinanzausgleich wirken sich deutlich auf die Einnahmesituation des Freistaates aus. Zunehmend prognostizierte Silberstreifen am Horizont dürfen nicht darüber hinwegtäuschen, dass die gegenwärtige Haushaltslage auch auf strukturelle Defizite zurückzuführen ist. Die Erholung der Gesamtwirtschaft wird - wenn überhaupt - nur einen geringen Teil der bestehenden Probleme beseitigen helfen.

Die Verwaltung muss sich in Aufbau und Struktur den veränderten Rahmenbedingungen anpassen. Die Verwaltungs- und Funktionalreform ist ein wichtiger Schritt in diese Richtung. Mit ihr wird auch den Forderungen des Sächsischen Rechnungshofs nach strukturellen Veränderungen in den letzten Jahresberichten entsprochen. Und es könnte zusammen mit einem konsequenten Personalabbau und einer zügigen NSM<sup>1</sup>-Umsetzung den Weg in eine moderne und schlanke Verwaltung bedeuten.

Der Rückführung der Nettokreditaufnahme auf Null muss weiterhin oberste Priorität eingeräumt werden. Der Sächsische Rechnungshof begrüßt das Ziel des Sächsischen Staatsministeriums der Finanzen, bis 2008 ohne Nettokreditaufnahme auszukommen. Nur so kann langfristig der Abbau bisher aufgelaufener Schulden in Höhe von rd. 12 Mrd. € erfolgreich angegangen werden.

### Rechtsbindung der Haushaltsmittel

Im Haushaltsjahr 2004 waren insgesamt 93,1 % des Haushalts durch Rechtsverpflichtungen gebunden oder wurden im Rahmen von mischfinanzierten Programmen eingesetzt. Nur 6,9 % der Mittel standen für freiwillige Landesmaßnahmen einschließlich der institutionellen Bereiche und der Zuführungen an Staatsbetriebe zur Verfügung. Rechnet man diesen Bereich heraus, verbleiben nur 4,3 %, die politischen Gestaltungsspielraum für Parlament und Regierung eröffnen.

---

<sup>1</sup> Neues Steuerungsmodell

Auch wenn die gesamtdeutschen Steuereinnahmen wieder steigen, können auf absehbare Zeit keine nachhaltigen Einnahmenerhöhungen für das Land erwartet werden. Da der Freistaat nur bedingt Einfluss auf die Einnahmeseite hat, müssen die Ausgaben den Einnahmen angepasst werden. Dazu gehören nicht nur gewaltige Einschnitte bei den größten Ausgabeposten wie den Personalausgaben. Auch sollten kleinere Ausgabepositionen wie die sächlichen Verwaltungsausgaben auf den Prüfstand.

### **Personalausgaben**

Die Personalausgaben sind mit 4,2 Mrd. € der zweitgrößte Ausgabenblock im Landeshaushalt. Der Anteil der Personalausgaben an den bereinigten Gesamtausgaben des Freistaates betrug im Jahr 2004 26,4 %.

Der von der Landesregierung von 1999 bis 2004 durchgeführte Stellenabbau im Personalsoll A und B von 10.524 Stellen bzw. um 9,7 % - es fiel nahezu jede 10. Stelle weg - hat zu einem Rückgang des Beschäftigungsstandes geführt. Ein Anstieg der Personalausgaben im gleichen Zeitraum um 164,1 Mio. € bzw. 4,1 % ist dennoch zu verzeichnen.

### **Nebenhaushalte**

Nebenhaushalte geraten zunehmend in die Kritik. Sie gewähren einerseits größere Handlungs- und Gestaltungsmöglichkeiten, werden andererseits aber nicht mehr transparent im Haushaltsplan dargestellt, da sie nur mit Zu- und Abführungen dort eingestellt werden. Ihr Personal erscheint nicht mehr in der Hauptgruppe 4, was die Darstellung der tatsächlichen Personalausgaben des Freistaates beeinträchtigt. Zudem besteht die Gefahr der verdeckten Verschuldung durch Kreditaufnahme über die Nebenhaushalte.

Die Staatsbetriebe Sachsenforst, Staatliche Umweltbetriebsgesellschaft und Landestalsperrenverwaltung sind ermächtigt, Liquiditätskredite aufzunehmen sowie Rücklagen zu bilden. In den Verwaltungsvorschriften zur Errichtung der Staatsbetriebe ist nicht geregelt, unter welchen Voraussetzungen und zu welchen Zwecken Rücklagen gebildet werden dürfen. Da Staatsbetriebe unselbstständige Bereiche des Freistaates sind, hält der Sächsische Rechnungshof diese Ermächtigungen für bedenklich. Die Aufnahme der Liquiditätskredite entzieht sich der parlamentarischen Kontrolle und erhöht ggf. die Staatsverschuldung auf indirekte Weise.

### **Vermögensnachweis**

Der Sächsische Rechnungshof weist mit Nachdruck darauf hin, dass eine Vermögensrechnung nur dann einen Informationsgewinn bedeuten kann, wenn sämtliche Vermögenswerte vollständig und mit realistischen Werten erfasst werden. Ein Verzicht, insbesondere auf werthaltige Vermögensgegenstände, würde die Vermögensrechnung von vornherein zu einem sinnentleerten Instrument machen.

Uneinigkeit besteht zwischen dem Sächsischen Rechnungshof und dem Sächsischen Staatsministerium der Finanzen insbesondere auch in der Behandlung der Staatsbetriebe nach § 26 Absatz 1 Sächsische Haushaltsordnung in der Vermögensrechnung. Das Sächsische Staatsministerium der Finanzen sieht vor, die Staatsbetriebe wie rechtlich und wirtschaftlich eigenständige Betriebe zu behandeln und sie über ihr Eigenkapital abzubilden. Aber da Staatsbetriebe Einrichtungen ohne eigene Rechtsfähigkeit sind, ist ihr Vermögen solches des Freistaates und muss folgerichtig in dessen Vermögensnachweis aufgenommen werden. Bei der vom Sächsischen Staatsministerium der Finanzen geplanten Darstellung würde die Transparenz der Vermögensrechnung stark

leiden. Die Position Beteiligungen/Staatsbetriebe/Sondervermögen würde zu groß und tatsächlich betroffene Positionen, wie z. B. das Grundvermögen, zu gering ausgewiesen.

Die von den Staatsbetrieben angewandte doppelte kaufmännische Buchführung ließe eine Übernahme einzelner Positionen in die Vermögensrechnung auch unproblematisch zu.

### **Forderungsmanagement**

Die Prüfung des Sächsischen Rechnungshofs zum Thema Forderungsmanagement hat gezeigt, dass die geprüften Behörden größtenteils sehr gewissenhaft mit den Ansprüchen des Freistaates umgehen. Der Sächsische Rechnungshof konnte aber eine Reihe von Verbesserungsmöglichkeiten aufzeigen, die in erster Linie auf eine effizientere Arbeitsweise aller Beteiligten abzielen. Handlungsbedarf sieht der Sächsische Rechnungshof insbesondere für folgende Maßnahmen:

- Erarbeitung einer Überwachungsliste,
- Einrichtung einer zentralen Datenbank,
- Lösung der technischen Schnittstellenprobleme,
- Ermittlung des Schulungsbedarfs.

Für eine erfolgreiche Umsetzung der Vorschläge ist allerdings eine gesamtstaatliche Lösung unter Regie des Sächsischen Staatsministeriums der Finanzen zwingend erforderlich.

### **Staatsschulden**

Im Haushaltsjahr 2004 betrug die Nettoneuverschuldung 393 Mio. €. Da die Einnahmeausfälle nicht in voller Höhe durch Ausgabenreduzierung ausgeglichen werden konnten, war die Erhöhung der Nettokreditaufnahme um 9 Mio. € erforderlich.

Seit 1991 wurden im Freistaat Sachsen Schulden in Höhe von rd. 12 Mrd. € angesammelt. Die mit dem Schuldenstand wachsenden Zins- und Tilgungsleistungen nehmen auch bei restriktiver Kreditaufnahmepolitik einen immer größeren Teil des Staatshaushaltes ein. Dabei wird der finanzpolitische Handlungsspielraum immer enger, im schlimmsten Fall geht der Ausgabenspielraum auf Null. Im Haushaltsjahr 2004 waren fast 13 % der flutbereinigten Ausgaben für den Schuldendienst (Tilgungen und Zinsausgaben) gebunden. Die dauerhafte und nachhaltige Handlungsfähigkeit der öffentlichen Haushalte kann langfristig nur durch den Verzicht auf einen kreditfinanzierten Haushaltsausgleich und durch nachhaltigen Schuldenabbau bei gleichzeitiger Aufgaben- und damit Ausgabenreduzierung gewährleistet werden.

### **Sondervermögen Grundstock**

#### *Bestand und Entwicklung des Grundstocks*

Der Grundstock weist zum Abschluss des Jahres 2004 ein Barvermögen in Höhe von 258,9 Mio. € aus. Gegenüber dem Vorjahr 2003 hat sich der Geldbestand damit um rd. 32,5 Mio. € verringert.

Der Großteil der erzielten Einnahmen des Grundstocks resultiert aus Grundstücksverkäufen (22,9 Mio. € = 71,3 %) und aus Zinseinnahmen (5,8 Mio. € = 17,9 %), welche dem Grundstock gutgeschrieben werden, da der positive Grundstockbestand dem Haushalt als Kassenmittelkredit zur Verfügung steht.

Die Ausgaben des Sondervermögens Grundstock entfielen überwiegend auf den Erwerb von Kapitalbeteiligungen (47,6 Mio. € = rd. 73,6 %) und Erwerb von Grundstücken und grundstücksgleichen Rechten (10,6 Mio. € = rd. 16,4 %).

Sächsisches Staatsministerium der Finanzen prognostiziert ab 2009 einen Minussaldo. Dieser hängt im Wesentlichen mit Ausgaben bei einer möglichen Wahrnehmung von Kaufoptionen für Investorenmodelle, für die insgesamt rd. 190 Mio. € vorsorglich in die Grundstockplanung eingestellt wurden (Vorsichtsprinzip), zusammen. Ob es tatsächlich zur Ausübung von Kaufoptionen im Einzelfall kommen wird, kann erst im Ergebnis noch durchzuführender Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen entschieden werden.

Das Sächsische Staatsministerium der Finanzen hat rechtzeitig Vorsorge zu treffen, um einen Minussaldo des Grundstockbestandes zu verhindern.

#### *Kreditermächtigung*

Das Haushaltsgesetz sieht seit 1997 eine Kreditermächtigung zugunsten des Grundstocks vor. Nach § 2 Absatz 6 Haushaltsgesetz 2003/2004 besteht die Möglichkeit zur Schuldenaufnahme bis zur Höhe von 75 Mio. € am Geldmarkt und bis zur Höhe von 100 Mio. € am Kapitalmarkt. Bisher wurde von der Kreditermächtigung kein Gebrauch gemacht. Die Möglichkeit einer Kreditaufnahme durch den Grundstock lässt sich mit der Zielstellung der Staatsregierung, die Gesamtverschuldung des Staates zurückzuführen, nicht vereinbaren. Kreditrahmen zugunsten des Grundstocks sind in künftigen Haushaltsjahren nicht mehr vorzusehen.

#### *Einnahmen aus Liegenschaftsverkäufen*

Nach den Prognosen des Sächsischen Staatsministeriums der Finanzen sind die Einnahmen aus Liegenschaftsverkäufen mittel- bis langfristig rückläufig. Der Freistaat plant zur Erzielung höherer Grundstockeinnahmen zu prüfen, ob der vorhandene Bestand an Grundstücken tatsächlich in absehbarer Zeit benötigt wird. Es bestehen Überlegungen, beispielsweise Grundstücke zu veräußern, welche momentan vorgehalten, aber erst mittel- bis langfristig für Staatszwecke benötigt werden.

Der Sächsische Rechnungshof stellt klar, dass nach den Vorgaben der Sächsischen Haushaltsordnung Vermögensgegenstände nur dann veräußert werden dürfen, wenn sichergestellt ist, dass Staatsbedarf dauerhaft nicht besteht. Bei der Ermittlung des Staatsbedarfs sind der von der Staatsregierung beschlossene Stellenabbau und die anstehenden Auswirkungen der Verwaltungs- und Funktionalreform einzubeziehen.

Zudem gibt es Überlegungen, eine Immobilie bereits dann zum Verkauf anzubieten, wenn sie noch auf absehbare Zeit von rd. zwei bis drei Jahren durch den Freistaat genutzt werden muss. Der vom Freistaat nach dem Verkauf zu zahlende Mietzins soll dabei die Kaufentscheidung eines möglichen Investors positiv beeinflussen.

Solche Geschäfte dürfen nur dann getätigt werden, wenn bei dem erforderlichen Wirtschaftlichkeitsvergleich ein Vorteil für den Freistaat ermittelt wird.

## *Kapitalbeteiligungen*

Der Erwerb von Kapitalbeteiligungen wurde in der Vergangenheit überwiegend durch Zuführungen aus dem Staatshaushalt und den Verkauf von Immobilien über das Sondervermögen Grundstock finanziert. Neben dem Sondervermögen Grundstock finanziert der Freistaat Zuschüsse, Darlehen, Kapitalausstattungen und Kapitalerhöhungen für Unternehmen des privaten und des öffentlichen Rechts über den allgemeinen Staatshaushalt - Kapitel 1521 Betriebe und Beteiligungen -.

Aus Sicht des Sächsischen Rechnungshofs erschwert die bisherige Praxis des Sächsischen Staatsministeriums der Finanzen, Beteiligungen aus verschiedenen Quellen (Haushalt und Grundstock) zu finanzieren, die Transparenz der Ausgaben in diesem Bereich. Verkauf und Erwerb von Beteiligungen sollten künftig über den Staatshaushalt erfolgen. Die Beteiligungen wären in diesem Falle vollumfänglich dem Budgetrecht des Parlaments unterstellt. Auch andere Länder beschränken den Kreislauf des Sondervermögens Grundstock ausschließlich auf den Bereich Grundstücke und grundstücksgleiche Rechte.

## *Beteiligung des Landtages*

Bei einer Veräußerung von Grundstücken, die einen Verkehrswert von über 2,5 Mio. € aufweisen, schreibt die Sächsische Haushaltsordnung eine Beteiligung des Sächsischen Landtags vor. Beim Ankauf von Liegenschaften hingegen besteht keine Verpflichtung, den Sächsischen Landtag zu beteiligen.

Diese Regelung ist aus Sicht des Sächsischen Rechnungshofs inkonsequent und sollte überdacht werden.

## **II. Allgemeines**

### **5 Neues Steuerungsmodell**

Das Projekt „Umsetzung NSM“ bedeutet Neuland für alle Beteiligten. Daraus ergibt sich notwendigerweise immer wieder Überprüfungs- und Anpassungsbedarf der ursprünglichen Planungen und Vorhaben. So hat das Sächsische Staatsministerium der Finanzen den Landesumsetzungsplan an die neuen Gegebenheiten angepasst. Nachdem die ausgewählten Modelle seit Beginn 2005 die Istkonzepte erproben, sind für den weiteren Verlauf folgende Meilensteine in der NSM-Umsetzung vorgesehen:

- 01.07.2006 Start der Umsetzung der Sollfachkonzepte,
- 01.01.2007 Produktivstart der Sollfachkonzepte,
- 30.09.2008 Entscheidung des Kabinetts über die landesweite Umsetzung.

Der Sächsische Rechnungshof betont, dass das Budgetierungskonzept in seiner bisherigen Form keine Basis für die weitere Umsetzung bietet. Die Erarbeitung einer fundierten Grundlage ist Voraussetzung für weitere Schritte in Richtung Budgetierung.

Es soll eine Projektgruppe vom Sächsischen Staatsministerium der Finanzen und weiteren Ressorts eingerichtet werden, die unter Beteiligung der KoBIT eine landeseinheitliche Software für das NSM-Vorhaben aussuchen soll. Dabei sollen zunächst die fachlichen, organisatorischen und technischen Anforderungen definiert sowie ein IT-Gesamt-

konzept erarbeitet werden. Nicht nur in Anbetracht der zahlreichen Staatsbetriebsgründungen sollten die genannten Standards schnellstmöglich bestimmt werden, um unnötige Kosten durch spätere Systemumstellungen zu vermeiden. Der Sächsische Rechnungshof sieht den im Projektverlauf ziemlich spät gesetzten Termin mit Sorge.

Der Projekterfolg steht und fällt mit dem Zusammenwirken aller Ressorts. Die in den Ressorts benannten NSM-Beauftragten sind ständige Mitglieder des NSM-Ausschusses, der u. a. die Sicherstellung einer landesweit einheitlichen Umsetzung der Inhalte des NSM-Rahmenhandbuchs zu seinen Aufgaben zählt. Ausreichende Beschreibungen der Verantwortlichkeiten und Aufgaben der NSM-Beauftragten finden sich weder im NSM-Rahmenhandbuch noch in der Geschäftsordnung des NSM-Ausschusses. Mit dem Fortschreiten des NSM-Projektes im Freistaat und damit verbundenen weiteren Umsetzungen und Anpassungen wird der Rolle der NSM-Beauftragten immer größere Bedeutung zukommen. Rolle und Aufgaben der NSM-Beauftragten sollten ggf. als Ergänzung zur Geschäftsordnung des NSM-Ausschusses definiert werden. Besonders herausgearbeitet werden sollte dabei ihre Vermittlungsfunktion verbunden mit eigenen Aktivitäten in den Ressorts.

### **III. Staatsverwaltung**

#### **6 Organisation des sächsischen Vermessungswesens**

**Die mit der Neuorganisation der Vermessungsverwaltung möglichen Einsparungen wurden nicht realisiert. Vielmehr mussten von 1997 bis 2005 rd. 34 Mio. € zusätzlich aufgewendet werden. Infolge der um durchschnittlich 28 % gestiegenen Gebührenbelastung bei Katastervermessungen rechnet das Sächsische Staatsministerium des Innern für den Freistaat Sachsen mit Mehrbelastungen von rd. 2 Mio. € jährlich.**

**Allein der unzureichende Personalabbau, Fehler in der Stellenbewirtschaftung und die Zahlung übertariflicher Vergütungen verursachten Mehrkosten in Millionenhöhe.**

Trotz Personalabbau und Restrukturierung sowie Aufgabenübertragung auf Öffentlich bestellte Vermessungsingenieure mussten von 1997 bis 2005 insgesamt rd. 34,1 Mio. € zusätzlich für die Vermessungsverwaltung aufgewendet werden. Laut Haushaltsplanentwurf 2007/2008 soll der Zuschussbedarf gegenüber 2005 (rd. 29 Mio. €) sukzessive auf rd. 36 Mio. € im Jahr 2008 steigen.

Die Gebühren der Vermessungsverwaltung ermittelte das Sächsische Staatsministerium des Innern 1999 lediglich durch Erhebung unter den Öffentlich bestellten Vermessungsingenieuren und Verhandlungen mit dem Bund der Öffentlich bestellten Vermessungsingenieure.

Bei dem im Zuge der Neustrukturierung beschlossenen Stellenabbau mussten Arbeiter betriebsbedingte Kündigungen hinnehmen, während Angestellte von großzügigen Weiterbeschäftigungsmöglichkeiten auf gestreckten kw-Stellen profitierten, wofür das Sächsische Staatsministerium des Innern mehr als 12 Mio. € veranschlagte.

Obwohl Stellenreste von Altersteilzeit-Beschäftigten in der Arbeitsphase des Blockmodells gesperrt sind und das Landesvermessungsamt dies wusste, nahm es die Stellenreste in Anspruch und erhöhte dadurch das Beschäftigungsvolumen um bis zu 12,82 Vollzeitäquivalente.

Der Fuhrpark ist nicht hinreichend ausgelastet.

Trotz gesonderter Aufforderung kamen rd. 10.000 Eigentümer ihrer gesetzlichen Verpflichtung nicht nach, die Einmessung ihrer Gebäude zu beantragen. Das Landesvermessungsamt leitete dennoch bisher in keinem dieser Fälle ein Ordnungswidrigkeitsverfahren ein.

Entgegen der Zielstellung des Kabinetts nimmt das Landesvermessungsamt nach wie vor nicht hoheitliche Aufgaben wahr, z. B. Herstellung und Vertrieb von 42 verschiedenen Wanderkarten.

Das Sächsische Staatsministerium des Innern beabsichtigt, geschätzte rd. 460.000 Gebäude aus der Zeit vor Juni 1991 auf der Grundlage von Luftbildern in das Liegenschaftskataster aufzunehmen, im Übrigen aber die Einmessungspflicht der Eigentümer beizubehalten. Wenn die Genauigkeit der Luftbilder für die Zwecke des Liegenschaftskatasters ausreicht, besteht jedoch kein Grund, diese deutlich kostengünstigere Methode nicht in allen Fällen anzuwenden.

Sächsisches Staatsministerium des Innern und Landesvermessungsamt haben sich auf ihre hoheitlichen Aufgaben zu beschränken, die Wirtschaftlichkeit ihrer Aufgabenerfüllung und der eingesetzten Sachmittel zu prüfen, eine ordnungsgemäße Personal- und Stellenbewirtschaftung sicherzustellen und eine aufwandsbezogene Gebührenkalkulation vorzunehmen.

## **7 Zuwendungen zur Beseitigung von Flutschäden an Wohngebäuden durch die Sächsische Aufbaubank**

**Der Freistaat Sachsen hätte bei einer ordnungsgemäßen Berücksichtigung der Spendenmittel im Rahmen der Zuwendungsprogramme zur Wiederbewohnbarmachung und zur Behebung von Hochwasserschäden an Wohngebäuden mehr als 47 Mio. € zusätzlich zur Verfügung gehabt.**

**Die Weigerung von Gemeinden, ihre Spendendaten der Sächsischen Aufbaubank zur Verfügung zu stellen, darf das Sächsische Staatsministerium des Innern nicht hinnehmen.**

Zur Beseitigung der Schäden an Wohngebäuden nach der Flutkatastrophe im August 2002 bewilligte die Sächsische Aufbaubank den Eigentümern Zuwendungen. Die Mittel, die der Freistaat hierfür bereitstellte, stammten im Wesentlichen aus dem Aufbauhilfefonds des Bundes.

Für die Instandsetzung von Wohngebäuden, die Neuerrichtung von gleichwertigen Wohngebäuden anstelle von durch Hochwasser zerstörten Wohngebäuden oder die Errichtung und den Erwerb von gleichartigen Gebäuden an anderer Stelle bewilligte die Sächsische Aufbaubank 80 % der förderfähigen Wiederherstellungskosten. Die Spenden, die zahlreiche Eigentümer neben den Zuwendungen erhielten, hätten nicht als Eigenmittel der Zuwendungsempfänger anerkannt werden dürfen, sondern als Finanzierungsbeteiligung den staatlichen Zuwendungsbetrag mindern müssen.

Zur Vermeidung von Überkompensationen, bei denen die Geschädigten durch die Summe von staatlichen Zuwendungen und Spenden mehr Mittel erhalten, als für die Schadensregulierung erforderlich ist, informierten Wohlfahrtsverbände und sonstige Spendenempfänger über die Verteilung der Spenden. Die Gemeinden Wehlen und Weesenstein weigerten sich jedoch, die von ihnen weitergeleiteten Spenden der Sächsischen Aufbaubank mitzuteilen. Dadurch wurden die geschädigten Eigentümer dieser Gemeinden besser gestellt und mögliche Fälle von Überkompensationen provoziert.

Die Stadt Grimma erhielt zu Unrecht Mittel aus dem Fluthilfeprogramm, da sie nicht geschädigte Eigentümerin war.

Hinsichtlich des Zuwendungsverfahrens bemängelt der Sächsische Rechnungshof, dass die Sächsische Aufbaubank in einigen Fällen Baunebenkosten doppelt förderte. Weitere Beanstandungen betreffen unzulässige Bewilligungen in Einzelfällen. So förderte die Sächsische Aufbaubank einen Ersatzneubau eines Wohngebäudes, obwohl das geschädigte Gebäude überwiegend der gewerblichen Nutzung diente. Ferner gewährte sie Zuwendungen für die Neuerrichtung eines Wohngebäudes, das ein über Jahre hinweg leer stehendes Gebäude ersetzte.

## **8 Rechtsbehelfsstellen der Finanzämter**

**Die Arbeitsweise der Rechtsbehelfsstellen muss verbessert werden.**

**Die Steuerverwaltung setzte häufig hohe Steuerbeträge zu Unrecht und ohne Begründung von der Vollziehung aus und entschied über die Einsprüche nicht schnell genug.**

**Diese Verfahrensweise verursachte erhebliche Steuerausfälle.**

Die handschriftlich geführten Rechtsbehelfslisten haben zu fehlerhaften Ergebnissen geführt und sind mit einem hohen Kostenaufwand verbunden. Das Sächsische Staatsministerium der Finanzen verweist schon seit Jahren auf eine in Entwicklung befindliche Datenbank. Eine Zwischenlösung mit einfachen Exceltabellen hätte Kosten senken und Managementinformationen zur Verfügung stellen können.

Hohe strittige Steuerbeträge führten in der Regel zu erheblich längeren Bearbeitungszeiten. Teilweise zogen sich die Verfahren über mehrere Jahre hin. Erhebliche Steuerforderungen waren nicht mehr realisierbar, weil die Steuerpflichtigen oftmals insolvent oder mit unbekanntem Aufenthaltsort verzogen waren. Auch die Sachgebietsleiter hatten nicht für die rechtzeitige Bearbeitung der Fälle gesorgt. Begünstigt hat dies auch, dass häufig die Aussetzung der Vollziehung gewährt und dadurch die Zahlungsverpflichtung für die Steuerpflichtigen aufgeschoben worden war. In der Mehrzahl der geprüften Fälle waren die Gründe für die Aussetzung nicht in den Akten vermerkt. Im Übrigen war die Aussetzung der Vollziehung häufig zu großzügig und ohne erkennbaren Grund gewährt worden.

## **9 Informationsgewinnung durch Kontrollmitteilungen**

**Die Steuerverwaltung nutzte ihre Möglichkeiten, notwendige Informationen für die Besteuerung zu erlangen, nur unzureichend. Nach wie vor lassen diese Mängel erhebliche Steuerausfälle befürchten.**



**Die Führungskräfte setzten die Dienstanweisungen des Sächsischen Staatsministeriums der Finanzen häufig nicht durch. Sogar mit IT-Unterstützung bereitgestellte Prüfhinweise wurden nicht beachtet.**

Die Nachschau im Veranlagungsbereich für Körperschaften zeigte insgesamt keine zufrieden stellende Verbesserung der Arbeitsweise gegenüber der früheren Prüfung. Auch die derzeitige Bearbeitung lässt erhebliche Steuerausfälle befürchten.

Das Sächsische Staatsministerium der Finanzen und die Oberfinanzdirektion müssen die erneuten zahlreichen Beanstandungen der Arbeitsweise zum Anlass nehmen, nicht nur die Weisungslage für die Beschäftigten zu verbessern, sondern auch die konkrete Umsetzung der bestehenden Dienstanweisungen durch die Führungskräfte der Finanzämter durchzusetzen.

## **10 Regress wegen Personenschäden**

**Der Freistaat kann infolge unzureichenden Meldeverhaltens der Dienststellen zustehende Regressansprüche nicht geltend machen. Jährliche Einnahmeverluste in Höhe von rd. 700 T€ sind zu befürchten.**

**Bei Regressforderungen mit Kleinbeträgen stehen Verwaltungskosten und Einnahmen in keinem wirtschaftlichen Verhältnis.**

Infolge fremdverschuldeter Unfälle, bei denen Bedienstete der Landesverwaltung verletzt werden, fallen für den Freistaat Sachsen jährlich Ausgaben in Millionenhöhe an. Diese Leistungen kann der Freistaat von den Unfallverursachern zurückfordern, weil die Schadensersatzansprüche der Bediensteten auf ihn übergehen.

Bei fremdverschuldeten Unfällen - auch Freizeitunfällen - müssen die Bediensteten die Unfälle über ihre Beschäftigungsdienststelle an die Rechtsabteilung im Landesamt für Finanzen melden. Die Prüfung hat ergeben, dass bei weitem nicht alle Unfälle - insbesondere aus dem Bereich der Arbeiter und Angestellten - an die Rechtsabteilung gemeldet werden. Es ist zu befürchten, dass dadurch dem Freistaat erhebliche Einnahmen durch nicht realisierte Erstattungen entgehen. Nach einer überschlägigen Berechnung des Sächsischen Rechnungshofs haben die Einnahmeverluste rd. 700 T€ im Haushaltsjahr 2005 betragen.

Bei Forderungen, die beim Unfallverursacher durchgesetzt werden konnten, haben die Einnahmen bei nahezu jedem sechsten Vorgang aus dem Beamtenbereich weniger als 100 € betragen. Die kleinste Forderung betrug 14,99 €. Die Bearbeitung eines Regressfalles kostet durchschnittlich 278 €. Das Landesamt für Finanzen sollte daher ermächtigt werden, im Einzelfall von der Ermittlung und Festsetzung von Regressansprüchen von bis zu 100 € abzusehen, wenn deren Verfolgung unwirtschaftlich erscheint.

Regressvorgänge mit geringen Beträgen, z. B. 34 oder 146 €, waren teilweise seit mehreren Jahren in Vollstreckung. Diese geringen Ansprüche konnten wegen der wirtschaftlichen Verhältnisse der Unfallverursacher trotzdem nicht immer durchgesetzt werden. Unwirtschaftliche Vollstreckungen können durch Niederschlagung vermieden werden.

Zwischen Unfalldatum und Beginn der Sachbearbeitung in der Rechtsabteilung im Landesamt für Finanzen sind durchschnittlich 220 Tage vergangen. Das Maximum der Zeitspanne lag bei drei Jahren und neun Monaten. Die verzögerte Meldung von fremdverschuldeten Unfällen führt zumindest zu Zinsverlusten.

## **11 Abordnung von Lehrern**

### **412 Lehrer standen wegen Abordnungen ganz oder teilweise nicht für den Schulunterricht zur Verfügung.**

Lehrer können zur Erfüllung von Aufgaben an Einrichtungen des außerschulischen Bereiches abgeordnet werden. Geprüft wurden Abordnungen innerhalb des Verwaltungsbereiches wie z. B. Sächsisches Staatsministerium für Kultus oder Regionalschulamt sowie Abordnungen an Stellen außerhalb der Landesverwaltung, beispielsweise an gemeinnützige Vereine.

Ziel einer Abordnung ist es, vorübergehenden Personalbedarf fachlich abzudecken. Sollen an der aufnehmenden Dienststelle Daueraufgaben wahrgenommen werden, dann sind die Lehrkräfte grundsätzlich an die neue Dienststelle zu versetzen.

Zum Stichtag 01.09.2003 waren insgesamt 412 Lehrer an Einrichtungen des außerschulischen Bereichs abgeordnet. Bezogen auf das gesamte Schuljahr 2003/2004 entsprachen diese Abordnungen unter Zugrundelegung eines Durchschnittswertes Personalkosten von 11,1 Mio. €.

Lehrkräfte sind teilweise seit mehreren Schuljahren ohne Unterbrechung abgeordnet, trotzdem ist das Sächsische Staatsministerium für Kultus der Auffassung, dass es sich bei diesen Abordnungen nicht um einen dauerhaften Einsatz handelt.

## **12 Unterrichtsausfall an Gymnasien im Freistaat Sachsen**

### **Das Sächsische Staatsministerium für Kultus (SMK) muss wirksame Maßnahmen ergreifen, um unnötigen Unterrichtsausfall zu vermeiden.**

An den 154 Gymnasien in öffentlicher Trägerschaft fiel im gesamten Schuljahr Unterricht im Umfang von fast 390.000 Stunden aus. Das entsprach 6,6 % des Gesamtstundensolls.

Darüber hinaus wurden fast 45.500 Stunden in Form von fachgerechter Stillbeschäftigung (eine Klasse/Kurs erhält ohne Betreuung durch einen Lehrer in einer Unterrichtsstunde Aufgaben des jeweiligen Fachs) durchgeführt. Diese Stunden wurden **nicht** in der Ausfallstatistik des SMK berücksichtigt. Der Ausfall betrug damit im Schuljahr **7,5 %** und absolut über 435.000 Stunden. Durchschnittlich fielen je Woche und Schule 80 Stunden aus.

An den Gymnasien in den Regionalschulamtgebieten Leipzig und Dresden war der Unterrichtsausfall mit 4,6 und 4,4 % annähernd doppelt so hoch wie in den Bereichen der Regionalschulämter Zwickau (2,1 %) und Chemnitz (2,6 %).

Der Unterrichtsausfall durch Krankheit im Regionalschulamt Leipzig lag durchschnittlich 50 % über dem Ausfall in den Bereichen der Regionalschulämter Zwickau und Chemnitz.

Durch Abschlussprüfungen fiel an Gymnasien der Regionalschulämter Dresden und Leipzig fast dreimal so viel Unterricht je Schule aus wie an Gymnasien des Regionalschulamtes Zwickau.

Den Gymnasien standen als Ergänzungsbereich rd. 17.000 Lehrerwochenstunden außerhalb des Pflichtbereiches und der Profile zur Verfügung. Damit waren ausreichend personelle Kapazitäten für Unterrichtsvertretung und damit zur Minderung des Unterrichtsausfalls vorhanden, ohne dass der Ausfall wesentlich verringert wurde.

Durch eine verbesserte Organisation des Lehrereinsatzes könnten die Ausfallstunden auch ohne zusätzliche Lehrer erheblich reduziert werden.

### **13 Förderung der Errichtung und Erweiterung des Ausbildungszentrums des Sächsischen Tennis Verbandes e. V.**

**Die Auslastung des ohne Bedarfsanalyse mit 1,2 Mio. € geförderten Ausbildungszentrums ist völlig unzureichend.**

Das SMK hat den Aufbau des Ausbildungszentrums des Sächsischen Tennis Verbandes e. V. in Leipzig mit insgesamt 1,2 Mio. € gefördert.

Das Ausbildungszentrum mit Tennishalle und Außenplätzen sollte als Landesleistungszentrum des Verbandes, als Lehrgangszentrum für Leistungs-, Nachwuchs- und Breitensport, zur Durchführung von Hallenmeisterschaften und Turnieren, insbesondere auch Turnieren des Breitensports und zum Aufbau des Schultennis mit umliegenden Bildungseinrichtungen dienen.

Im Zeitraum 2001 bis 2004 waren die Tennishalle durchschnittlich nur zu rd. 40 % und die Außenplätze nur zu rd. 10 % ausgelastet.

### **14 Personalausgaben im Justizvollzugskrankenhaus Leipzig**

**Die Organisation des Dienstbetriebs verursachte unnötige Personalausgaben.**

**Einnahmen sind unvollständig und nicht rechtzeitig erhoben worden.**

**Die Kostensätze für die Berechnung von Pflegeleistungen waren nicht kostendeckend.**

Im Freistaat Sachsen werden erkrankte Strafgefangene vorrangig im Haftkrankenhaus der Justizvollzugsanstalt Leipzig medizinisch versorgt. Hier stehen 70 Betten für rd. 4.300 sächsische Haftplätze zur Verfügung.

Im Jahr 2005 war das Haftkrankenhaus zu 17 % mit Strafgefangenen anderer Länder belegt. Die dafür erbrachten Leistungen werden den Ländern auf der Grundlage von Pflegekostensätzen in Rechnung gestellt. Die Kalkulation dieser Kostensätze war unvollständig.

Dem Justizministerium werden vierteljährlich Listen über Leistungen des Krankenhauses insgesamt und getrennt nach sächsischen und nichtsächsischen Anstalten zur Verfügung gestellt. Dem Ministerium war bisher nicht aufgefallen, dass die in den Listen

angegebenen Leistungen über 2,4 Mio. € (52 %) unter den Gesamtkosten des Haftkrankenhauses lagen.

Entgegen der Vorgabe des Justizministeriums hat die Justizvollzugsanstalt Leipzig anderen Ländern Aufnahme- und Entlassungstag regelmäßig als nur einen Tag in Rechnung gestellt. Mindereinnahmen für den Freistaat in Höhe von rd. 27 T€ waren die Folge.

Das ärztliche Personal und das Pflegepersonal des Haftkrankenhauses arbeiten im Schichtdienst. Mit dem gewählten Schichtdienstmodell für das ärztliche Personal konnte die Patientenversorgung mit dem eigenen Personal nicht sichergestellt werden. Zunehmend wurden externe Ärzte eingebunden. Das Schichtmodell verursacht Kosten von jährlich rd. 117 T€. Die Sicherstellung der medizinischen Versorgung über Bereitschaftsdienste wäre rd. 50 T€ günstiger gewesen.

Das Arbeitszeitmodell in der Ambulanz der Justizvollzugsanstalt Leipzig ist unwirtschaftlich. Die Anzahl der Patienten/Tag und die geringe Inanspruchnahme an Wochenenden und Feiertagen rechtfertigen kein durchgängiges Zweischichtsystem.

## **15 Förderung des Deutschen Handwerksinstitutes e. V.**

**Das Förderverfahren ist fehlerhaft und verwaltungsaufwändig. Eine Erfolgskontrolle durch das Sächsische Staatsministerium für Wirtschaft und Arbeit (SMWA) fand in der Vergangenheit nicht statt.**

**Die Mitwirkung des SMWA in Gremien des Deutschen Handwerksinstitutes e. V. sollte wegen möglicher Interessenkollisionen aufgegeben werden.**

Der Bund und alle Bundesländer fördern das Deutsche Handwerksinstitut jeweils mit eigenen Bescheiden institutionell.

Weil die jeweiligen Nebenbestimmungen teilweise voneinander abweichen und das Handwerksinstitut nicht alle Nebenbestimmungen gleichzeitig einhalten kann, sollte nur noch eine Behörde bewilligen.

Das SMWA hat bislang keine eigene Erfolgskontrolle der Förderung vorgenommen. Sie ist nachzuholen, um feststellen zu können, ob an einer weiteren Förderung überhaupt noch ein erhebliches Staatsinteresse besteht.

Eine Mitgliedschaft des Zuwendungsgebers in Gremien des Zuwendungsempfängers ist für eine Förderung nicht erforderlich.

## **16 ESF-Mikrodarlehen**

**Das SMWA hat unverzüglich die Zustimmung der Europäischen Kommission einzuholen, um Rückzahlungen und ggf. Zinszahlungen in Millionenhöhe zu vermeiden.**

Der Freistaat hat im Dezember 2005 einen „ESF-Mikrodarlehenfonds“ in Höhe von 25 Mio. € (18,75 Mio. € ESF - und 6,25 Mio. € Landesmittel) eingerichtet. Hieraus sollen bis 2008 kleinen und mittleren Unternehmen günstige Darlehen bis zu 20 T€ gewährt

werden. Darlehensvergaben nach 2008 und revolvingende Fondsmittel wurden nicht geplant.

Mit der Fondsverwaltung und dem Fördervollzug wurde die Sächsische Aufbaubank (SAB) beauftragt. Hierfür erhält sie für 2006 bis 2013 eine Vergütung von insgesamt 13.938 T€, das entspricht rd. 56 % des Fondsvolumens. Die Vergütung ist aus den Fondsmitteln zu entnehmen und unabhängig von der Anzahl und Höhe der beantragten und vergebenen Darlehen. Eine leistungsbezogene Vergütung hat die SAB nach Angabe des SMWA abgelehnt.

#### **Diese Vergütungsregelung hält der SRH für nicht vertretbar.**

Die Finanzierung der Vergütung der SAB aus Fondsmitteln ist nach Landeshaushaltsrecht rechtswidrig. Verwaltungsausgaben sind aus dem Staatshaushalt zu finanzieren. Fondsmittel dürfen mangels anderer gesetzlicher Regelungen nur für die Vergabe von Mikrodarlehen verwendet werden. Einnahmen aus Darlehensrückzahlungen sowie aus der Verzinsung der Darlehen und der Geldanlage sind nach Haushaltsrecht zeitnah an den Staatshaushalt abzuführen.

Der SRH hat Zweifel, dass die Fondskonstruktion und die -bestimmungen in allen Punkten den EG-Strukturfondsvorschriften entsprechen. Das SMWA wird deshalb gebeten, dies unverzüglich mit der Kommission zu klären, um spätere Rück- und Zinszahlungen in Millionenhöhe zu vermeiden.

Das SMWA hat mitgeteilt, es befände sich bezüglich verschiedener Fragen den „ESF-Mikrodarlehensfonds“ betreffend in der Klärung mit der Europäischen Kommission.

### **17 Auftragsvergabe im Bereich der Biotechnologie**

**Die Vergabeverfahren waren nicht immer ergebnisoffen.**

**Das SMWA hat gegen das Gebot der Chancengleichheit bei der Vergabe öffentlicher Aufträge verstoßen.**

Das SMWA hat ein Unternehmen nicht von der Vergabe eines Folgeauftrages ausgeschlossen, obwohl ein Mitbegründer noch zum Zeitpunkt der Ausschreibung als Berater im SMWA tätig war und u. a. an der Vergabe des Erstauftrags sowie dessen Vertragskontrolle mitgewirkt hatte. Das Unternehmen erhielt den Zuschlag.

Nach Aufhebung einer Beschränkten Ausschreibung wurde ein anderer Auftrag freihändig ebenfalls an dieses Unternehmen vergeben, obwohl es nicht Preis-/Leistungssieger der Beschränkten Ausschreibung war und das neue Angebot ungünstiger als das ursprüngliche war. Der Preis-/Leistungssieger der Beschränkten Ausschreibung war nicht zur Abgabe eines neuen Angebots aufgefordert worden.

### **18 Gutachtenvergabe durch das Sächsische Staatsministerium für Soziales**

**Bei einem Großteil der Aufträge wurde nicht ordnungsgemäß vergeben.**

Das Ministerium finanziert jährlich zahlreiche gutachterliche Stellungnahmen, Beratungen, Studien, Untersuchungen, Forschungsvorhaben und Modellprojekte (im Folgenden

Gutachten genannt). Der Sächsische Rechnungshof hat die Ausgaben für Gutachten in den Jahren 2000 bis 2003 geprüft.

Dabei hat der Sächsische Rechnungshof festgestellt, dass das Ministerium keinen ausreichenden Gesamtüberblick über die in diesem Bereich vergebenen Gutachten hatte. Der Sächsische Rechnungshof empfiehlt deshalb, eine Datenbank einzurichten.

Für keine der geprüften freihändig vergebenen Gutachten hat das Ministerium Vergleichsangebote eingeholt. Gutachten sind grundsätzlich öffentlich auszuschreiben, um den Wettbewerb zu gewährleisten. Auch bei Freihändiger Vergabe sind Markterkundungen vorzunehmen oder Vergleichsangebote einzuholen, um den Wettbewerb zu gewährleisten.

Das Ministerium hat teilweise vor Empfang einer Beraterleistung Zahlungen geleistet. Auftragserteilung und Vertragsgestaltung entsprachen vielfach nicht den Anforderungen des Vergabe- und Haushaltsrechts.

Ein erheblicher Teil der Mängel erklärt sich mit der Aufgabenverteilung im Sächsischen Staatsministerium für Soziales. Der Sächsische Rechnungshof schlägt vor, die Erteilung von Aufträgen für Gutachten im Sächsischen Staatsministerium für Soziales nicht den Fachreferenten zu überlassen, sondern eine zentrale Vergabestelle einzurichten.

## **19 Förderung der Industrieabfall-Koordinierung**

**Zuwendungen von rd. 2,3 Mio. € wurden zehn Jahre lang als Anschubfinanzierung gewährt, ohne den Erfolg des Projektes ausreichend zu kontrollieren.**

Für das Projekt „Industrieabfall-Koordinierung in Sachsen (IKS)“ gewährten das Sächsische Staatsministerium für Umwelt und Landesentwicklung/Sächsische Staatsministerium für Umwelt und Landwirtschaft und das Regierungspräsidium Dresden dem Projektträger im Zeitraum 1995 bis 2005 Zuwendungen von insgesamt rd. 2,3 Mio. € als Anschubfinanzierung für die Anlaufphase des Vorhabens. Ziel war die Eigenfinanzierung des Förderprojektes nach angemessener Zeit. Eine zielorientierte Erfolgskontrolle wurde nicht durchgeführt. Eindeutig messbare Zielgrößen waren nach eigener Einschätzung des Sächsischen Staatsministeriums für Umwelt und Landwirtschaft nicht vorhanden. Keine Bedenken hatte man, die Zuwendungen über den gesamten Förderzeitraum mit einem Fördersatz von 90 % zu bewilligen. Nach der geltenden Förderrichtlinie hätte dieser höchstens 50 % betragen dürfen. Bei der Verwendungsnachweisprüfung hat das Sächsische Staatsministerium für Umwelt und Landesentwicklung/Sächsische Staatsministerium für Umwelt und Landwirtschaft auf den Nachweis von Personal- und Gemeinkosten als auch auf den Nachweis von Ausgaben von rd. 911 T€ verzichtet.

Durch die vom Sächsischen Staatsministerium für Umwelt und Landwirtschaft an den Tag gelegte Förderpraxis ist dem Freistaat Sachsen ein hoher finanzieller Nachteil, einerseits durch die Dauer und andererseits durch die Höhe der Förderung, entstanden. Darüber hinaus widerspricht es jeglicher ordnungsgemäßen Sachbearbeitung, auf den Nachweis von Ausgaben zu verzichten.

## **20 Förderung der Entwicklung des ländlichen Raumes und der Dörfer**

### **Das Sächsische Staatsministerium für Umwelt und Landwirtschaft hat einer Gemeinde unzulässig eine Doppelförderung gewährt.**

Ein Sozialverband hat im Dezember 2002 eine zu 85 % fertig gestellte Immobilie an eine Gemeinde verkauft. Die Gemeinde wurde zum Erwerb und zur Fertigstellung der Immobilie auf Weisung des Staatsministers für Umwelt und Landwirtschaft gefördert. Ihr wurden Fördergelder von rd. 1,7 Mio. € ausgezahlt, davon auch aus dem EAGFL-A.

Der Sozialverband hatte die Immobilie 1997 für 25 T€ als Industriebrache erworben und für ihre Sanierung erhebliche Fördermittel erhalten, u. a. auch aus dem ESF. Im Oktober 2002 betrug der Verkehrswert der Immobilie 1,8 Mio. €. Dieser Wert lag der Förderentscheidung zugrunde.

Die Gewährung der Zuwendungen an die Gemeinde verstieß gegen Förderverbote der EG. Danach können Zahlungen für ein und dieselbe Maßnahme nicht aus Mitteln mehrerer gemeinschaftlicher Beihilferegelungen geleistet werden.

Der Sächsische Rechnungshof hat vom Sächsischen Staatsministerium für Umwelt und Landwirtschaft die Prüfung der Rückforderung der Zuwendung oder von Zuwendungsteilen gefordert.

## **21 Gemeinschaftsinitiative LEADER+**

### **Im Rahmen der Gemeinschaftsinitiative LEADER+ wurden Machbarkeitsstudien gefördert, denen der Pilotcharakter fehlte und die nicht notwendig waren.**

Der Sächsische Rechnungshof kritisiert erneut die großzügige Förderpraxis und fehlerhafte Sachbehandlung der unter der Fachaufsicht des Sächsischen Staatsministeriums für Umwelt und Landwirtschaft stehenden Staatlichen Ämter für Ländliche Entwicklung.

So förderten die Ämter z. B. ein „Konzept für einen Bauernmarkt“ sowie eine „Machbarkeitsstudie zur Herstellung und Direktvermarktung von Fleisch- und Wurstspezialitäten von Schwein und Rind“, eine „Machbarkeitsstudie zum Anbau nachwachsender Rohstoffe als eine Alternative zur bisherigen landwirtschaftlichen Produktion“ und eine „Studie und regionalen Anbauversuch zur Großen Brennnessel“. Angesichts zahlloser bereits existierender ähnlicher Studien sind Pilotcharakter und Notwendigkeit dieser Projekte nicht zu erkennen. Nach dem Operationellen Programm zur Umsetzung der Gemeinschaftsinitiative LEADER+ reicht zwar als Fördervoraussetzung der innovative Charakter innerhalb einer der sechs LEADER+-Regionen aus. Dies entbindet die Bewilligungsbehörden jedoch nicht von ihrer Pflicht, eine beantragte Fördermaßnahme auf ihre Notwendigkeit (§ 6 SäHO) zu prüfen. Es war nicht gerechtfertigt, Machbarkeitsstudien zu fördern, zu deren Themen auf bereits vorhandene Untersuchungen und Erkenntnisse zurückgegriffen werden konnte.

Der Sächsische Rechnungshof erwartet vom Sächsischen Staatsministerium für Umwelt und Landwirtschaft wirksame aufsichtliche Maßnahmen, um eine den zuwendungsrechtlichen Erfordernissen entsprechende Förderpraxis bei den Staatlichen Ämtern für Ländliche Entwicklung sicherzustellen.

## **22 Zuwendungen an Forschungs- und Transferzentren**

**Es fehlen messbare Ziele, die Verwendung der Zuwendungen wird nicht ausreichend überwacht.**

**Bei einem Forschungszentrum sind erhebliche Fehlentwicklungen zu verzeichnen.**

Das Sächsische Staatsministerium für Wissenschaft und Kunst fördert seit 1994 hochschulnahe Forschungsvereine mit der Zielstellung, wirtschaftlich eigenständige Forschungszentren an Fachhochschulen zu etablieren. Ein Konzept, das Aufgaben, Ziele und die Finanzierung der Forschungszentren beschreibt, lag dem nicht zugrunde. Auch auf den Abschluss von Zielvereinbarungen wurde verzichtet. Eine Erfolgskontrolle war somit nicht möglich. Alle Zentren erhielten vergleichbare Grundförderungen zwischen 50 und 100 T€. Eine erfolgsorientierte bzw. leistungsbezogene Mittelvergabe erfolgte nicht.

Die Forschungszentren sind gemeinnützig tätig und haben entsprechende Steuervorteile. Um finanziell unabhängig zu werden, übernehmen sie zunehmend auch Leistungen ohne Forschungsbezug. In einem Fall führte die Aberkennung der Gemeinnützigkeit bereits zu Steuernachzahlungen aus Forschungsmitteln. Bisher hat sich nur ein Forschungszentrum mit der Finanzverwaltung zur Steuerproblematik abgestimmt. Der Sächsische Rechnungshof empfiehlt dies allen. In diesem Zusammenhang sollten auch Ausgründungen von wirtschaftlichen Geschäftsbetrieben ins Auge gefasst werden.

Die Wirtschaftskraft der Forschungszentren hat sich unterschiedlich entwickelt. Das Forschungszentrum Zwickau ist wissenschaftlich und wirtschaftlich sehr erfolgreich. Zahlreiche Patente, Publikationen sowie ein solides Finanzmanagement dokumentieren dies. Im Gegensatz dazu ist das Forschungszentrum Zittau vollständig von staatlicher Förderung abhängig. Zudem ist die Geschäftsführung des Vereins mangelhaft. Der Verein bietet selbst keine Forschungsleistungen an. Er kann dies schon mangels wissenschaftlichen Personals nicht. Die wirtschaftlichen Beziehungen zwischen dem Forschungszentrum und zahlreichen hochschulnahen Einrichtungen sowie zur Hochschule sind wenig transparent und dienen vorrangig der Generierung von Umsätzen bei allen Beteiligten.

## **23 Zuwendungen an ein Max-Planck-Institut**

**Die Max-Planck-Gesellschaft zur Förderung der Wissenschaften e. V. hat zum Ende der Laufzeit eines Mietvertrages 2002 auf Neuverhandlungen trotz der allgemein gesunkenen Mietzinsen verzichtet. Sie hat damit Mehrausgaben von fast 1 Mio. € hingenommen.**

Die Anmietung der rd. 3.860 m<sup>2</sup> Bürofläche des Max-Planck-Instituts erfolgte mittels zweier parallel laufender Mietverträge. Der erste Vertrag vom März 1996 betraf etwa die Hälfte der Fläche. Der Mietzins wurde als Staffelmiete vereinbart. Zum Ende der Laufzeit am 31.12.2003 betrug die Nettokaltmiete rd. 14 € je m<sup>2</sup>. Die Max-Planck-Gesellschaft zur Förderung der Wissenschaften e. V. hat diesen Vertrag im Januar 2003 zu unveränderten Konditionen bis 31.12.2008 verlängert. Gleichzeitig wurde ein weiterer Vertrag über die Anmietung der restlichen Fläche ebenfalls bis 31.12.2008 geschlossen. Der Mietzins liegt mit rd. 7,80 € je m<sup>2</sup> um gut die Hälfte unter dem von Vertrag 1.

Bei Angleichung der Konditionen wären bis zum Vertragsende Einsparungen in Höhe von 320.083 € möglich gewesen. Rechnet man den aktuellen Mietzins bis zum Vertragsende fort, ergeben sich über den Gesamtzeitraum Mehrausgaben von 990.685 €.



Die Institutskasse wurde nicht ordnungsgemäß geführt. Beträge in Höhe von über 5.000 € wurden wiederholt erst mehrere Tage nach der Bankabhebung in den Bargeldbestand der Institutskasse übernommen.

Die festgestellten Mängel beeinträchtigen die Sicherheit der Zahlstelle. Finanzielle Nachteile durch fehlerhaftes Verhalten oder durch Unregelmäßigkeiten, Möglichkeiten des unberechtigten Zugriffs auf die Geldbestände sind nicht auszuschließen.

Die Ausgaben für die Erstausrüstung der Diensträume der vier Direktoren und des Verwaltungsleiters sind zu hoch. Bezogen auf die fünf Räume liegen die Ausgaben insgesamt um 60 % über den zulässigen Richtwerten. Künftig hat die Max-Planck-Gesellschaft zur Förderung der Wissenschaften e. V. die haushaltsrechtlichen Vorschriften einzuhalten. Die Mehrausgaben von 16.800 € sind an die Zuwendungsgeber Bund und Freistaat Sachsen zurückzuzahlen.

## **24 Beschaffung von Musikinstrumenten an der Hochschule für Musik und Theater Leipzig**

**Die Hochschule hat einem Hersteller von Konzertflügeln, der zuvor eine Spende in Aussicht gestellt hatte, den Auftrag erteilt.**

Eine Orgelbaufirma erhielt den Zuschlag zum Bau einer Orgel für 939 T€, obwohl das Angebot um rd. 43 T€ über dem günstigsten lag. Ein Vergabevermerk, in dem dies begründet wird, wurde bis zur Auftragserteilung nicht angefertigt.

Die Hochschule hat bei der Beschaffung eines Konzertflügels auf eine öffentliche Ausschreibung verzichtet und nur einen Hersteller zur Angebotsabgabe aufgefordert. Dieser stellte in seinem Antwortschreiben bei Auftragserteilung eine Spende in Aussicht. Er wurde mit der Lieferung des Flügels für 30.678 € beauftragt.

## **25 Internationaler Studiengang Holzbildhauerkunst an der Westsächsischen Hochschule Zwickau (FH)**

**Der zum Sommersemester 2002 gemeinsam mit einem privaten Betreiber errichtete Studiengang hatte 17 Absolventen. Er läuft 2006 aus und hat den Steuerzahler mehr als 500.000 € gekostet.**

Die Westsächsische Hochschule Zwickau schloss mit Genehmigung des Sächsischen Staatsministeriums für Wissenschaft und Kunst im Dezember 2001 mit einer GmbH einen Kooperationsvertrag über die Einrichtung eines Bachelorstudienganges für Holzbildhauerkunst. Dieser wird im Fachbereich Angewandte Kunst der Westsächsischen Hochschule Zwickau geführt. Obwohl nach dem Vertrag vorgesehen, wurde die fachliche Leitung des Studiengangs nicht einem Professor der Westsächsischen Hochschule Zwickau übertragen. Stattdessen stellte die GmbH eigenes Personal ein.

Auch die Finanzierung konnte nicht wie vereinbart sichergestellt werden. Der Betreiber war nicht in der Lage, nennenswerte Finanzierungsbeiträge Dritter zu akquirieren. Mit Ausnahme eines Zuschusses der Region Bozen wurde der Studiengang nahezu vollständig mit Fördermitteln des Sächsischen Staatsministeriums für Wissenschaft und Kunst und Geldern der Stadt Lichtenstein, die Gesellschafter der GmbH ist, finanziert.

Der Fachbereich Angewandte Kunst wurde 2003 vom Wissenschaftsrat evaluiert. Die Bewertungen bezogen sich auch auf den Studiengang Holzbildhauerkunst. Der Wissenschaftsrat merkte an, eine konzeptionell begründete Entscheidung sei nicht erkennbar. Mit seinem rein künstlerischen Anspruch passe der Studiengang zudem nicht in das Profil des durch angewandte Kunst charakterisierten Fachbereiches. Das Sächsische Staatsministerium für Wissenschaft und Kunst nahm diese Einschätzung und die ausgebliebenen Spenden und Finanzierungsanteile Dritter zum Anlass, den 2002 mit sechs Studierenden gestarteten Studiengang einzustellen. Von diesen beendeten 2005 drei das Studium. Im Sommersemester 2006 waren 14 Studierende eingeschrieben.

## **26 Verpflegungsbetriebe der Studentenwerke**

**Personal ist teilweise zu hoch eingruppiert.**

**Die Bemessung der Zuwendungen an Studentenwerke ist nicht ausreichend begründet.**

**Der Zuschussbedarf je Student ist im Studentenwerk Freiberg fast doppelt so hoch wie im Durchschnitt der übrigen Studentenwerke.**

Die Studentenwerke Chemnitz-Zwickau, Dresden, Freiberg und Leipzig betreiben u. a. Wohnheime, zahlen BAföG aus und bieten in Mensen und Cafeterien günstige Mahlzeiten an.

Bislang fehlen für die Bemessung der Zuschüsse an Studentenwerke objektive Kriterien. Die Essenportionen als eine wesentliche Leistungsgröße können nur bedingt herangezogen werden, weil sie von den Studentenwerken unterschiedlich definiert werden. Das Studentenwerk Freiberg erhält mit 186 € je Student pro Jahr fast doppelt so viel Zuschüsse wie im Durchschnitt der übrigen Studentenwerke. Der Sächsische Rechnungshof hat deshalb eine eindeutige Bemessungsgrundlage für die Höhe der Zuwendungen gefordert. Außerdem hat er empfohlen, das Studentenwerk Freiberg mit dem nur 40 km entfernten Studentenwerk in Chemnitz zusammenzulegen.

Das leitende Küchenpersonal und die Küchenhilfen sind teilweise in zu hohe Gehalts- bzw. Lohngruppen eingestuft. Das Studentenwerk Dresden ist mit dem Ziel der Personaleinsparung dazu übergegangen, frei werdende Stellen in eine eigens gegründete GmbH zu überführen. Fehlende aussagekräftige Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen, unzureichende Regelungen zu Führungs- und Organisationsstrukturen sowie Haftungsrisiken erfordern nach Ansicht des Rechnungshofs eine kritische Begleitung der weiteren Privatisierungsentwicklung.

Der Rechnungshof hat Transparenz bei der Förderung der Studentenwerke und ein Überdenken der Förderpraxis im Verpflegungsbereich insgesamt gefordert.

Die Studentenwerke können zur Wiederbeschaffung von Anlagegütern Rücklagen bilden. In der Praxis stehen diese Mittel jedoch nicht zur Verfügung, sondern sind im Sachvermögen gebunden. Die fehlende Liquidität zum 31.12.2003 in allen Studentenwerken zeigt sogar eine Unterfinanzierung und damit einen Mangel an finanzieller Eigenständigkeit. Angesichts der Gewährträgerschaft für Anstalten des öffentlichen Rechts ist damit ein Haftungsrisiko für den Freistaat Sachsen verbunden.

## **27 Städtische Museen Zittau**

**Das Museum leistete Zahlungen ohne Rechnung in Höhe von rd. 80 T€ an ein Unternehmen.**

**Spenden in Höhe von rd. 129 T€ wurden dem Zuwendungsgeber verschwiegen.**

Der Kulturraum förderte das Museum institutionell mit jährlich etwa 240 T€, das sind rd. 50 % des zuwendungsfähigen Defizits.

Der Verwendungsnachweis des Museums, das Prüfungsergebnis des Kulturraums zum Verwendungsnachweis und die Jahresrechnung der Großen Kreisstadt Zittau weichen voneinander ab. Im Haushaltsplan ging die Stadt von anderen Ansätzen als in der Antragstellung gegenüber dem Kulturraum aus.

Spenden wurden den eigenen Einnahmen zugerechnet, Einnahmen und Ausgaben im Zusammenhang mit Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen blieben gänzlich unberücksichtigt.

Die umfangreichen Ausgabenkürzungen aufgrund des Nachtragshaushaltes der Stadt Zittau führten nicht zu einer anteiligen Ermäßigung der Zuwendung des Kulturraumes.

Das Museum leistete 2003 und 2004 für „Kassengeschäfte und Reinigungsleistungen“ Zahlungen ohne Rechnung in Höhe von 25,0 bzw. 55,5 T€.

Im Dezember 2002 wurden im Voraus für das Jahr 2003 alle Leasingraten in Höhe von 2.767 € für einen Dienstpersonenkraftwagen überwiesen.

Die Spendeneinnahmen des Museums betragen 2003 rd. 129.000 €. Im Verwendungsnachweis an den Kulturraum waren nur 1.430 € ausgewiesen.

Der Verwendungsnachweis zur Ausstellung „Habsburg“ weist Drittmittel/Spenden in Höhe von 199.644 € aus. Die Sachbücher der Stadtverwaltung Zittau weisen jedoch zweckgebundene Spenden in Höhe von insgesamt 334.473 € aus.

Nicht verbrauchte Spendenmittel der Ausstellung „Habsburg“ in Höhe von 54.969 € wurden auf das Museum umgebucht.

2003 wurden im Museum insgesamt 3.856 Stunden für Reinigungsleistungen aufgewendet. Das entspricht einer Reinigungsleistung von 88 m<sup>2</sup> pro Arbeitsstunde.

Ein Organigramm des Museums lag nicht vor. Als Grundlage für die konkrete Aufgabenzuweisung der Beschäftigten dienten Stellenbeschreibungen aus den Jahren 1991 bzw. 1992, die teilweise von den Beschäftigten selbst handschriftlich angefertigt wurden.

## **28 Kulturraum 08 Oberlausitz-Niederschlesien**

**Der Kulturraum förderte mehrere Einrichtungen und Maßnahmen, obwohl sich der Träger der Einrichtung oder die Sitzgemeinde nicht angemessen an der Finanzierung beteiligte.**

## **Das Verfahren der Ausreichung und Abrechnung der Zuwendungen an den Kulturraum durch das Sächsische Staatsministerium für Wissenschaft und Kunst entsprach nicht den gesetzlichen Regelungen.**

Weder Staatsministerium noch Kultursekretariat nahmen die Steuerungs- und Kontrollaufgaben ordnungsgemäß wahr. Bewilligung und Auszahlung von Kulturraummitteln durch das Ministerium erfolgten auf Basis unvollständiger und ungeschlüssiger Antragsunterlagen, die Verwendungsnachweise für die Haushaltsjahre 2001 bis 2003 waren noch nicht geprüft.

Der Kulturraum förderte u. a. mehrere Einrichtungen und Maßnahmen, obwohl sich der Träger der Einrichtung oder die Sitzgemeinde gar nicht oder nur mit einem Anteil von weniger als 3 % an der Finanzierung beteiligte. Die Zuwendungsbescheide des Kultursekretariats entsprachen weder den zuwendungsrechtlichen Bestimmungen noch den Vorgaben des Ministeriums. So fehlten oftmals eine konkrete Definition der inhaltlichen Ziele der Förderung und die Beschreibung des Verwendungszwecks. Es wurden Zuwendungen ausgezahlt, auch wenn die Höhe des Mittelbedarfs aus den unvollständigen Auszahlungsanträgen nicht erkennbar war. Die Prüfung der teilweise unvollständigen Verwendungsnachweise war überwiegend fehlerhaft und nicht schlüssig, da wesentliche Angaben zur Abrechnung bzw. im Sachbericht fehlten.

Eine Erfolgskontrolle der im Einzelnen geprüften Fördermaßnahmen war dadurch nicht möglich. Dies lag vor allem daran, dass die zuständigen Mitarbeiter im Kultursekretariat die Vorschriften nur unzureichend anwendeten. Hinzu kommen unklare Formulierungen im Regelwerk. Zudem lassen die bei der Prüfung durch den Rechnungshof festgestellten Mängel auch auf Defizite bei der Wahrnehmung der staatlichen Aufsicht durch das Sächsische Staatsministerium für Wissenschaft und Kunst schließen.

## **29 Erfolgskontrolle bei Großen Baumaßnahmen**

**Aussagen zu Kosten von Baumaßnahmen waren bisher nicht hinreichend belastbar.**

**Kostensicherheit und Transparenz verlangen ein verbessertes Verfahren.**

Der Sächsische Rechnungshof hatte im Jahresbericht 2002 (Beitrag Nr. 44) über die Ergebnisse der Erfolgskontrolle zum Prüf- und Genehmigungsverfahren für die HU-Bau durch die Sächsische Vermögens- und Hochbauverwaltung berichtet. Der Sächsische Rechnungshof wollte nunmehr feststellen, inwieweit es bei der Vorbereitung und Durchführung der Baumaßnahmen zu Veränderungen der Gesamtbaukosten, im Verhältnis abgerechneter Kosten zu im Haushalt veranschlagten Kosten, gekommen ist.

Die Gründe für Kostenüberschreitungen und Kostenunterschreitungen waren vielfältig und ließen sich nicht pauschal bewerten. Im Einzelnen kam es zu folgenden Feststellungen:

- Nur in geringem Umfang vorgenommene Bestandsuntersuchungen erwiesen sich als nicht ausreichend und führten in der Folge zu vermeidbaren Mehrkosten.
- Nachträgliche Nutzerforderungen traten häufig auf, weil dem späteren Nutzer des Gebäudes erst während der Bauphase klar wurde, was er eigentlich will. Raumbelegungen wurden geändert oder zusätzliche Nutzungen von Gebäudeteilen verlangt.

Die daraus resultierenden Mehrkosten wurden entgegen dem Verursacherprinzip aus dem Bauhaushalt finanziert, was das Kostenbewusstsein der Nutzer nicht fördert.

- In mehreren der geprüften Fälle hatte der Staatsbetrieb Sächsisches Immobilien- und Baumanagement öffentlich-rechtliche Anforderungen nicht bis zur Genehmigung der HU-Bau geklärt. Dies erfolgte erst im Rahmen der Ausführung.
- Geltende Vorschriften sowie DIN-Normen wurden schon bei der Planung nicht beachtet, Bauleistungen z. T. schlichtweg vergessen.
- Planungs- und Bauzeiten waren zu lang.

Baupreisschwankungen wurden vom Staatsbetrieb Sächsisches Immobilien- und Baumanagement in den Kostenermittlungen zu wenig berücksichtigt.

Flächen- und Standardreduzierungen sowie Entwurfsänderungen, die zu Kosteneinsparungen führten, waren bei den geprüften Objekten nur in Einzelfällen dokumentiert.

Das Sächsische Staatsministerium der Finanzen folgt der Auffassung des Sächsischen Rechnungshofs, dass die Veranschlagung der Gesamtbaukosten korrekt erfolgen muss. Es hat dazu nun verschiedene weitere Regelungen getroffen.

### **30 Hochschulbaumaßnahmen des Landes**

**Die Gesamtbaukosten der Maßnahme in Mittweida erhöhten sich um 1,87 Mio. €.**

**Mängel im Vergabeverfahren sowie bei der Angebotsprüfung führten in der Folge zu Schäden in Höhe von 219 T€.**

**Kostenplanung und Bedarfsprüfung genügten keineswegs den Anforderungen an ein wirtschaftliches und sparsames Bauen.**

**Durch die Beauftragung des Zweitbieters bei der Maßnahme in Tharandt entstand ein finanzieller Nachteil in Höhe von rd. 79,2 T€ für den Freistaat.**

Die Baukosten beim Umbau eines Wohnhauses zum Institutsgebäude der Hochschule (FH) Mittweida erhöhten sich im Verlauf der Planung und Baudurchführung von 7.773 auf 9.646 T€. Ursache dafür waren ungenaue und nicht mit der Gebäudesituation übereinstimmende Bestandsunterlagen, zusätzliche Nutzerforderungen, Planungsmängel sowie die überaus lange Planungs- und Bauzeit von sechs Jahren.

Die Kostenplanung des Staatsbetriebes Sächsisches Immobilien- und Baumanagement und die Bedarfsprüfung des Nutzers beim Neubau des Laborgebäudes für die Technische Universität Dresden genügten nicht den Anforderungen an ein wirtschaftliches und sparsames Bauen. So wurden z. B. für die Errichtung von sechs Phytokammern Baukosten in Höhe von rd. 423,1 T€ geschätzt. Der Nutzer reduzierte die Zahl der Phytokammern auf vier, nachdem sich herausstellte, dass die geschätzten Baukosten nicht auskömmlich sein würden. Entsprechend den Preisangeboten der Hersteller ergaben sich Kosten für vier Phytokammern in Höhe von rd. 1.325 T€. Die Kosten erhöhten sich damit auf 470 %. Es wurden zur Kostenreduzierung nur zwei Kammern beschafft. Sie sind bis heute nie ausgelastet gewesen.

Durch Mängel im Vergabeverfahren sowie die mangelhafte Angebotsprüfung und -wertung entstanden bei beiden Baumaßnahmen erhebliche Mehrkosten.

Durch zu lange Bearbeitungszeiten bei der Prüfung und Wertung der Angebote musste die Zuschlagsfrist bei einer Vergabe zweimal verlängert werden. Der Mindestbieter stimmte der zweiten Zuschlagsfristverlängerung nicht zu und trat von seinem Angebot zurück. Durch die Beauftragung des Zweitbieters entstand ein Schaden in Höhe von rd. 79,2 T€.

### **31 Hochschule Zittau/Görlitz, Neubau Lehr- und Laborgebäude „Könitzer“**

**Es wurde zu teuer gebaut.**

**Der SIB ist realisierbaren Vorschlägen zur Kostenreduzierung nicht gefolgt.  
Teilweise wurde zudem ohne Genehmigung gebaut.**

Die Prüfung erfolgte baubegleitend.

Die Annahmen zum notwendigen Umfang der Baumaßnahme waren nicht belastbar. In der Nutzerforderung der Hochschule vom August 1997 wurde von 4.500 Studierenden im Jahr 2005 ausgegangen, woraus sich ein Flächenfehlbedarf von 4.450 m<sup>2</sup> Hauptnutzfläche ergab. Die überarbeitete und genehmigte Nutzerforderung vom November 1999 geht von 2.600 flächenbezogenen Studienplätzen und einem Flächendefizit von 3.650 m<sup>2</sup> Hauptnutzfläche aus. Gebaut wurden letztendlich 2.380 m<sup>2</sup> Hauptnutzfläche aufgrund der weiter sinkenden Studentenzahlen im Bauingenieurwesen.

Kurz vor Baubeginn wurde entschieden, die Laborhalle nicht zu bauen. Danach wären gewisse Erschließungsleistungen (z. B. die Straße mit Wendehammer für Schwerlasttransporter) nicht mehr erforderlich gewesen. Trotzdem wurde die Infrastruktur gebaut, als ob keine Reduktion und Änderung der Gesamtplanung erfolgt wäre. Der Staatsbetrieb Sächsisches Immobilien- und Baumanagement reduzierte nur um rd. 1,38 Mio. €. Die Wirtschaftlichkeit der Maßnahme hat sich verschlechtert.

Der Sächsische Rechnungshof hat schon während der Prüfung auf den hohen Ausstattungsstandard des Lehr- und Laborgebäudes in Zittau, insbesondere im Vergleich mit anderen gebauten Objekten, verwiesen.

Die Niederlassung ist den noch realisierbaren Vorschlägen zur Reduzierung der Kosten mit dem pauschalen Hinweis auf den Stand der Ausschreibungen nicht gefolgt.

Die HU-Bau-Prüfung durch die Niederlassung war fachtechnisch unzureichend.

Bei Vorgabe von Leitfabrikaten in der Ausschreibung, verhinderten unzureichende Leistungsbeschreibungen, dass preisgünstigere Alternativprodukte vergaberechtlich zum Einsatz kommen konnten.

### **32 Ausbau der Staatlichen Studienakademie Breitenbrunn**

**Zu großzügiges Bauen verursachte Mehrkosten von 2,2 Mio. €.**

**51 Stellplätze wurden auch unnötig gebaut.**

**Nachträgliche Nutzerwünsche dürfen nicht aus dem Bautitel bezahlt werden.**

Das Sächsische Staatsministerium für Wissenschaft und Kunst beauftragte, auf Veranlassung des Sächsischen Staatsministeriums der Finanzen, eine Planungsgesellschaft mit der Erarbeitung eines Gutachtens zum Ausbau der Staatlichen Studienakademien. Aus Sicht des Sächsischen Rechnungshofs war es richtig, für belastbare Planungsdaten ein Gutachten erarbeiten zu lassen. Es wurden Haushaltsmittel für Planungsüberlegungen durch Dritte aufgewendet, deren Ergebnisse später unverständlicherweise nicht genutzt wurden. Stattdessen ist weiterer Aufwand für eine eigene Machbarkeitsstudie verursacht worden.

Der vom Sächsischen Staatsministerium für Wissenschaft und Kunst festgelegte Flächenrichtwert wurde nicht eingehalten. Es wurden allein für Lehre und Verwaltung 1.161 m<sup>2</sup> über dem Bedarf geschaffen. Dies entspricht Mehrkosten in Höhe von rd. 2.262 T€.

Der Ablauf der Baumaßnahme zeigt die Notwendigkeit, vor Baubeginn gemeinsam mit dem Nutzer eine Zielkonzeption zu erarbeiten, um zügig zu bauen und Kostensteigerungen zu vermeiden. Diese Kostenobergrenze wird um rd. 2,5 Mio. € überschritten. Gründe für die eingetretenen Kostenerhöhungen waren vor allem die Rücknahme einer durch das Sächsische Staatsministerium der Finanzen vorgenommenen pauschalen Kürzung der Baukosten, nachträgliche Nutzerwünsche und Änderungen der Planung während der Bauphase. So erfolgte z. B. eine Umplanung des Eingangsbereiches des Hauptgebäudes erst zwei Jahre nach Genehmigung der HU-Bau. Variantenuntersuchungen zur Gestaltung der Außenanlagen wurden ebenfalls erst zwei Jahre nach Genehmigung der HU-Bau angestellt.

Obwohl nach geltender Rechtslage lediglich 78 Stellplätze erforderlich gewesen wären, wurden auf Veranlassung des Nutzers 138 Stellplätze errichtet. Eine kritische Auseinandersetzung mit den nachträglichen Nutzerwünschen und den damit verbundenen Mehrausgaben erfolgte nicht. Es darf nicht dazu kommen, dass durch den Nutzer nachträglich ungenehmigte Ausgaben zu Lasten des Bautitels durchgesetzt werden können. Um Kostenklarheit zu schaffen, sollte eine entsprechende Kostenpflichtigkeit des Nutzers zu Lasten seiner eigenen Ressortmittel erreicht werden.

### **33 Informationstechnik des Staatsbetriebs Sächsisches Immobilien- und Baumanagement**

**Die Datenerhebung für das Raum- und Gebäudebuch wird zu teuer und dauert zu lang. Der Sächsische Rechnungshof schätzt bei der ursprünglich geplanten Vorgehensweise dafür 24 Mio. € Aufwand und 44 Jahre notwendige Erhebungszeit.**

**Unnötige große Datenbestände ohne erkennbaren Nutzen sollen für das Bewirtschaftungsprogramm aufgebaut werden.**

**Das IT-Management ist nicht effektiv organisiert.**

Der Freistaat ist der größte Immobilieneigentümer in Sachsen. Für das operative Geschäft ist der Staatsbetrieb Sächsisches Immobilien- und Baumanagement (SIB) zuständig. Der SIB ist in eine Zentrale und acht Niederlassungen gegliedert.

Die Niederlassungen des SIB erstellen monatlich Listen über den Einsatz von Haushaltsmitteln für Baumaßnahmen und Bauunterhalt. In der SIB-Zentrale werden die Einzelmeldungen der Niederlassungen manuell zu einem Bericht an das Sächsische Staatsministerium der Finanzen zusammengefasst. Der Aufwand wird betrieben, ob-

wohl dies seit Mitte 2004 auch mit dem IT-Verfahren Haushaltsvollzug-Bau möglich wäre. Personalsparende Rationalisierungsmöglichkeiten werden nicht genutzt.

Der SIB hat einen Kostenartenplan entwickelt, der alle mit der Bewirtschaftung von Objekten und Liegenschaften anfallenden Kosten abbilden soll. Der Plan untergliedert den Teil Bewirtschaftung in mehr als 60 Kostenarten. Die Betriebskostenverordnung des Bundes enthält dafür 16 Kostenarten. Durch den hohen Detaillierungsgrad des Kostenartenplans im SIB sollen Datenbestände aufgebaut und gepflegt werden, deren Nutzen infrage zu stellen ist.

Das im SIB eingesetzte IT-Verfahren Raum- und Gebäudebuch (RGB) dient der Verwaltung von Grunddaten zu Gebäuden bis auf Ebene des Raumes (z. B. Anzahl Fenster, Innenwandoberfläche, Bodenbeläge usw.). Der SIB plant, diese Daten von rd. 4.000 Gebäuden zu erheben und permanent im RGB zu pflegen. Nach der Hochrechnung des Sächsischen Rechnungshofs würde die digitale Bestandserfassung der 4.000 Gebäude in der geplanten Vorgehensweise 44 Jahre dauern. Mittel in Höhe von 24 Mio. € allein für Vermessungsleistungen wären erforderlich. Dazu kommen die eigenen Personal- und Sachausgaben. Den Nutzen, der diesen Aufwand rechtfertigen könnte, hat der SIB nicht ermittelt.

Der SIB hat nunmehr vorgesehen, die RGB-Datenbank u. a. auch per Hand mit nicht gepflegten Altdaten zu füllen. Der Datenbestand wäre dann als nicht ausreichend belastbar einzustufen. Damit wird der gesamte Nutzen des RGB fraglich.

Das IT-Management des SIB ist auf mehrere Stellen über unterschiedliche Hierarchieebenen verteilt. Dies hat die IT-Entwicklung im SIB nicht gefördert. Mängel bei der Verfahrensentwicklung und beim IT-Betrieb wurden nicht oder zu spät erkannt.

### **34 Betätigung des Freistaates Sachsen bei der Sächsische Binnenhäfen Oberelbe GmbH**

**Der Freistaat muss mehr Vertrauen in die verlässliche Nutzbarkeit des Schifffahrtsweges schaffen. Nur dann können weitere Unternehmensansiedlungen in den Häfen erwartet werden, die die hohen Investitionen in die Sächsische Binnenhäfen Oberelbe GmbH rechtfertigen.**

**Die Gesellschaft muss ihre Vertriebsaktivitäten steigern.**

Die angestrebten Ziele mit der Investition von rd. 68 Mio. € in die Infrastruktur der sächsischen Binnenhäfen wurden bisher verfehlt. Mit rd. 252 kt sank das Frachtaufkommen der Binnenschifffahrt auf 27 % des Planvolumens von 950 kt.

Der Freistaat muss nachdrücklicher tätig werden, um die angestrebten Ziele zu erreichen. Der Erfolg der Sächsische Binnenhäfen Oberelbe GmbH hängt wesentlich vom Vertrauen der Wirtschaft in die Hafestandorte ab. Zweifel am Erhalt der Schiffbarkeit der Elbe durch Versäumnisse bei notwendigen Unterhaltsmaßnahmen stellen eine existenzielle Bedrohung des Unternehmens dar.

Die Finanzplanung war nicht belastbar. Die für die Investitionen eingeplanten Haushaltsmittel wurden um 26 % überschritten. Auch der notwendige Finanzbedarf für Investitionen war mehrfach nicht umfassend ermittelt oder dargestellt worden.



Nur etwa die Hälfte der Erlöse war erkennbar an die Nutzung der geschaffenen Infrastruktur gebunden. Die weiteren Erlöse aus den erbrachten Logistikleistungen wurden nicht nach Transportwegen (Schifffahrt, Bahn und Lastkraftwagen) aufgeschlüsselt.

Die Kosten- und Leistungsrechnung war unvollständig.

Die Gesellschaft muss ihre Vertriebsaktivitäten verstärken. Die Gewinnung und Betreuung von Kunden war nicht durch elektronische Datenverarbeitung unterstützt.

## **IV. Kommunen**

### **35 Finanzieller Handlungsspielraum der Kommunen**

**Alle kommunalen Gebietskörperschaften erreichten 2005 einen positiven Finanzierungssaldo. Dieses Ergebnis bewirkten vor allem hohe Gewerbesteuererhebungen. Die Investitionen waren stark rückläufig.**

**Die Umsetzung des Vierten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (Hartz IV) beeinflusste die kommunalen Finanzen wesentlich.**

Das am 01.01.2005 in Kraft getretene Vierte Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt beeinflusste die kommunalen Finanzen der Kreisfreien Städte und der Landkreise vor allem bei den Einnahmen aus Zuweisungen und Erstattungen und den sozialen Leistungen wesentlich. Die bereinigten Gesamteinnahmen stiegen ebenso wie die Gesamtausgaben insgesamt deutlich an.

Die sächsischen Kommunen wiesen im Jahr 2005 erneut einen positiven Finanzierungssaldo aus. Gestiegene Steuereinnahmen, vor allem bei der Gewerbesteuer mit einer Nettoerhöhung von rd. 166 Mio. €, trugen zu diesem Ergebnis bei. Die Gewerbesteuer entwickelte sich zu der mit Abstand ertragreichsten Steuerquelle der sächsischen Kommunen.

Die Einnahmen und Ausgaben der Kapitalrechnung sanken dagegen drastisch. Die Sachinvestitionen waren stark rückläufig.

Im Haushaltsjahr 2004 erwirtschafteten die sächsischen Kommunen erstmals wieder in größerem Umfang Nettoinvestitionsmittel. Jedoch trugen nur die kreisangehörigen Gemeinden und der Kommunale Sozialverband zu diesem Ergebnis bei. Die Kreisfreien Städte und die Landkreise konnten dem Vermögenshaushalt aus dem Verwaltungshaushalt heraus zwar Mittel zur Verfügung stellen. Da ihre ordentlichen Tilgungen diese Beträge jedoch überschritten, war die Erwirtschaftung eigener Investitionsmittel insgesamt nicht möglich.

Der Rücklagenbestand erhöhte sich im Jahr 2004 erstmals wieder.

Die Finanzbeziehungen zwischen dem Freistaat und seinen Kommunen werden maßgeblich durch den kommunalen Finanzausgleich bestimmt, der eine gleichmäßige Entwicklung der Finanzausstattung bei Land und Kommunen ermöglicht. Aufgrund hoher aufgelaufener Abrechnungsbeträge zugunsten des Freistaates aus den Jahren ab 2002 sank die Finanzausgleichsmasse der Kommunen für das Jahr 2005 deutlich. Durch Umschichtung innerhalb des Finanzausgleichs wurde erreicht, dass die allgemeinen

Schlüsselzuweisungen weniger stark zurückgingen. Im Jahr 2006 wird die Finanzausgleichsmasse weiter sinken.

### **36 Kommunale Verschuldung**

**Die Verschuldung der Kernhaushalte, der Eigenbetriebe und der Zweckverbände war weiter rückläufig.**

**Die kommunalen Gesellschaften erhöhten insgesamt ihre Schulden.**

**Für die Kommunen bestehen hohe Risiken aus Bürgschaften, Garantien und sonstigen Gewährleistungen.**

Im Kernhaushalt trat bei allen Gebietskörperschaftsgruppen im Jahr 2005 eine Entschuldung ein, besonders deutlich bei den kreisangehörigen Gemeinden und den Landkreisen. Nach wie vor wiesen die sächsischen Kommunen nach Brandenburg den geringsten Schuldenstand der neuen Bundesländer im Kernhaushalt auf.

Während der Schuldenabbau bei den kreisangehörigen Gemeinden und den Landkreisen seit Ende der Neunzigerjahre relativ stetig erfolgte, war bei den Kreisfreien Städten noch keine eindeutige Tendenz zur Schuldenverringerung erkennbar.

Die vom Sächsischen Staatsministerium des Innern vorgegebenen und nach Einwohnerzahl gestaffelten Verschuldungsgrenzen des Kernhaushaltes wurden von einer Reihe von Kommunen überschritten.

Die Kassenkredite der sächsischen Kommunen zum 31.12.2005 lagen weit unter dem Durchschnitt der anderen Bundesländer.

Nach Jahren ansteigender Schulden im Aufgabenbereich Wohnungsbauförderung und Wohnungsvorsorge zeichnete sich eine Tendenz zur Schuldentilgung ab.

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

**Die Kommunen konnten 2005 in allen Bereichen mit Ausnahme der Krankenhäuser in privater Rechtsform weiter Personal abbauen.**

**Im Vergleich zu den alten Bundesländern wiesen die Unternehmen in privater Rechtsform einen stark erhöhten Personalbestand aus.**

Vor allem im Kernhaushalt der Kommunen und bei den rechtlich unselbstständigen Einrichtungen und Unternehmen einschließlich der Krankenhäuser erfolgte im Jahr 2005 ein weiterer deutlicher Stellenabbau.

Während die Kreisfreien Städte und vor allem die kreisangehörigen Gemeinden ihr Personal im Kernhaushalt weiter reduzieren konnten, wuchs der Bestand bei den Landkreisen u. a. aufgrund der Umstellung des Systems der sozialen Sicherung (Hartz IV) um rd. 1 %.

Vom Abbau im Kernhaushalt nicht betroffen waren die Stellen für Mitarbeiter in Kindertageseinrichtungen.

Trotz Anpassung auf 94 % der im Tarifgebiet West geltenden Beträge zum 01.07.2005 waren die Personalausgaben (absolut und je Einwohner) ebenfalls rückläufig. Jedoch erhöhten sich aufgrund der Tarifierpassung und des systemimmanenten weiteren Aufwückens in den Altersstufen die auf jeden Beschäftigten entfallenden Personalausgaben.

Im Vergleich mit den anderen neuen Bundesländern wiesen die sächsischen Kommunen im Kernhaushalt die niedrigste Stellenzahl aus. Bei einer Betrachtung unter Vernachlässigung der Beschäftigten in Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen und in Kindertragereinrichtungen ist es den sächsischen Kommunen im Jahr 2004 sogar gelungen, den Personalbestand ihrer Kernhaushalte unter den Durchschnitt der alten Bundesländer zu senken.

Auch in den rechtlich unselbstständigen Einrichtungen und Unternehmen sowie den Unternehmen in privater Rechtsform verringerten die sächsischen Kommunen die Zahl ihrer Beschäftigten im erheblichen Umfang. Dennoch verzeichneten ihre Unternehmen in privater Rechtsform einen mehr als doppelt so hohen Personalbestand wie die alten Bundesländer.

### **38 Organisationsstrukturen in Kommunen mit 10.000 bis 20.000 Einwohnern**

**Die Mehrzahl der Kommunen hatte bis zu vier Ämter eingerichtet. Der durchschnittliche Personalbestand betrug rd. 2,87 Vollzeitkräfte je 1.000 Einwohner.**

**Bei einem erheblichen Teil der Kommunen besteht Handlungsbedarf.**

In allen 43 Kommunen dieser Größenklasse wurden Ende 2005 wesentliche Istdaten zur Verwaltungsorganisation erhoben. Im Weiteren soll eine Beratende Äußerung mit Hinweisen zu effizienten Strukturen und zum angemessenen Personalbestand erstellt werden.

Die erhobenen Organisationsstrukturen in dieser Größenklasse waren sehr unterschiedlich. Von den 43 Kommunen hatten fünf Kommunen zwei oder drei Dezernate eingerichtet. Die Mehrzahl der Kommunen hatte maximal vier Ämter. Die Ämteranzahl war nicht maßgeblich von der Einwohnerzahl bestimmt. Bei separater Betrachtung der elf Großen Kreisstädte zeigten sich keine Besonderheiten im Vergleich zu den verbleibenden Kommunen.

Der durchschnittliche Personalbestand in der Kernverwaltung der Kommunen betrug rd. 2,87 Vollzeitkräfte je 1.000 Einwohner.

Wenige Kommunen hatten die gesetzlichen Regelungen in Bezug auf die fachlichen Anforderungen von Bediensteten nicht umgesetzt.

In 20 Kommunen war eine Beteiligungsverwaltung mit einem durchschnittlichen Personalbestand von 0,31 Vollzeitkräften eingerichtet. Diese war grundsätzlich der Kämmererei/Finanzverwaltung zugeordnet.

Sechs Kommunen nahmen Aufgaben der unteren Bauaufsichtsbehörde mit einem durchschnittlichen Personalbestand von 3,4 Vollzeitkräften wahr.

34 Kommunen erledigten Aufgaben der Kernverwaltung für Dritte. In den einzelnen Kommunen differierte die Anzahl der Aufgaben von 1 bis 23. Dabei erledigte fast die

Hälfte der Kommunen ein bis zwei Aufgaben für Dritte. Die Aufgaben Rechnungsprüfung und Standesamt dominierten.

Die derzeitige Bevölkerungsprognose für den Freistaat Sachsen wurde von 81 % der Kommunen bei Maßnahmen der Verwaltungsorganisation berücksichtigt. Die Aktivitäten bezogen sich vor allem auf die Personalbedarfsplanung und die Strukturbildung. Des Weiteren wurden die Planung der Aus- und Fortbildung und die interkommunale Zusammenarbeit genannt.

### **39 Umgestaltung der Verwaltungsstrukturen in Verwaltungsgemeinschaften**

**Viele Mitgliedsgemeinden beschäftigen unzulässiger Weise immer noch eigenes Personal in der Kernverwaltung.**

**Die vom Gesetzgeber beabsichtigte finanzielle Entlastung durch Synergieeffekte bei Verwaltungsgemeinschaften ist insoweit nicht eingetreten.**

**Das Sächsische Staatsministerium des Innern muss für den Gesetzesvollzug sorgen.**

Nach der Neuregelung durch das Kommunalrechtsänderungsgesetz sollten zum 01.01.2002 in Verwaltungsgemeinschaften alle Aufgaben der Kernverwaltung von den Mitgliedsgemeinden auf die erfüllende Gemeinde übergehen. Das Personal war entsprechend zu übertragen, sodass die Mitgliedsgemeinden nahezu kein eigenes Personal mehr in der Kernverwaltung beschäftigen.

Der Sächsische Rechnungshof hat im Rahmen einer Querschnittsprüfung untersucht, wie die Gemeinden, die einer Verwaltungsgemeinschaft angehören, ihre Verwaltungsstrukturen gemäß der geltenden Rechtslage umgestaltet haben.

Insbesondere die Erledigung von Aufgaben nach Weisung hatten 52 der 150 Mitgliedsgemeinden nicht oder nur teilweise auf die erfüllende Gemeinde übertragen. Mehrfach wurde festgestellt, dass die Aufgaben lt. Gemeinschaftsvereinbarung zwar übergegangen waren, die Mitgliedsgemeinden aber neben Sekretariatsaufgaben insbesondere Geschäfte der laufenden Verwaltung, wie z. B. Kassengeschäfte sowie Aufgaben in den Bereichen Bauverwaltung und Liegenschaften, mit eigenem Verwaltungspersonal besorgen. Von der Möglichkeit, weitere Fachaufgaben auf die erfüllende Gemeinde zu übertragen, machten nur 65 Gemeinden Gebrauch.

Von den 150 Mitgliedsgemeinden hatten zum Zeitpunkt der Erhebungen nur 80 Gemeinden die Beschäftigten der Kernverwaltung vollständig auf die erfüllende Gemeinde übertragen. Die Angestellten nahmen überwiegend wie bisher die Aufgaben der Mitgliedsgemeinde wahr. Dienstort blieb mitunter die Mitgliedsgemeinde.

Zwischen den beteiligten Gemeinden einer Verwaltungsgemeinschaft war oftmals der Finanzbedarf und damit die Angemessenheit der erhobenen Umlagebeträge streitig.

Das Sächsische Staatsministerium des Innern sollte Empfehlungen zur Ermittlung des Finanzbedarfes geben, um Streit innerhalb der Verwaltungsgemeinschaft zu verhindern.

## **40 Verfügungsmittel**

**Verfügungsmittel wurden nicht immer zweckentsprechend verwendet. Wegen lückenhafter Belegführung war teilweise eine Prüfung der zweckentsprechenden Verwendung nicht möglich.**

Bei der Prüfung von Verfügungsmitteln wurde in einigen Fällen eine nicht zweckentsprechende Verwendung vorgefunden. So wurden Verfügungsmittel z. B. für Weihnachtsfeiern und sonstige Feiern der Gemeinderäte, Betriebsausflüge oder Blumen und Präsente anlässlich von Geburtstagen der Mitarbeiter verausgabt. In anderen Fällen waren die Belege über die verausgabten Verfügungsmittel nicht aussagekräftig, sodass eine Prüfung der zweckentsprechenden Verwendung nicht möglich war.

## **41 Eigenbetriebe und Zweckverbände mit kaufmännischer Buchführung in der Branche Abwasser**

**Bei der Abwasserentsorgung gibt es unterschiedliche Gebühren- und Beitragsstrukturen. Die jährliche Belastung der Bürger differiert um bis zu 509 €.**

**Die Möglichkeiten zur Kostendämpfung sollten genutzt werden.**

Die Kostenstruktur der Abwasserentsorgung ist von einem hohen Anteil an fixen Kosten geprägt. Die Abwasserentsorger können nach Abschluss der Investitionen durch wirtschaftliches Handeln lediglich 15 bis 25 % der Kosten steuern und somit die Gebührenhöhe beeinflussen.

Bei der Erhebung von Gebühren ist auf die Gewährleistung der Kostendeckung zu achten, da hierdurch eine sachgerechte Verteilung der Kosten erfolgt und ein Beitrag zur Gesamtkostentransparenz im Gemeindehaushalt geleistet wird.

Die Erhebung von Gebühren nach dem so genannten gesplitteten Maßstab trägt zu einer größeren Gebührengerechtigkeit bei und führt in privaten Haushalten in der Regel zu einer Gebührenentlastung. Im Jahr 2004 verwendeten nur 13 % der untersuchten Betriebe den gesplitteten Maßstab.

Die Erhebung von Beiträgen führt zur Reduzierung der Bemessungsgrundlage von Gebühren. Zudem hilft sie, die bei einer reinen Gebührenfinanzierung häufig notwendig werdende Zwischenfinanzierung und die damit verbundenen finanziellen Belastungen für die Entsorger zu vermeiden. Bei den untersuchten Betrieben nutzten 77 % die Möglichkeit der Beitragserhebung.

Kostenunterdeckungen aus Vorjahren beeinflussen die Gebühren im Einzelfall erheblich. Die unterschiedlich hohen Investitionskosten konnten teilweise durch entsprechende Zuwendungen ausgeglichen werden. Die Nutzungsdauer der Anlagen als Umlageschlüssel für die kalkulatorische Abschreibung hängt vom Bautyp sowie von Bewertungsspielräumen ab. Letztere sollten daher nur in einem wirtschaftlich vertretbaren Rahmen genutzt werden.

## **42 Sächsische Anstalt für kommunale Datenverarbeitung**

**Die Sächsische Anstalt für kommunale Datenverarbeitung erwirtschaftet deutlich weniger als 10 % der Einnahmen selbst.**

**Die gesetzlichen Vorgaben zum Anstaltszweck werden bislang nicht erfüllt.**

**Zur weiteren Entwicklung der Sächsischen Anstalt für kommunale Datenverarbeitung sind unter Berücksichtigung der durch die zunehmende Bedeutung des E-Government und der auch insoweit notwendigen IT-Reorganisation im Landes- und Kommunalbereich grundsätzliche Entscheidungen zu treffen.**

Die Sächsische Anstalt für kommunale Datenverarbeitung kann die gesetzliche Vorgabe, ihre Kosten zunächst aus Entgelten zu decken, nicht erfüllen. Sie kann in nur geringem Maße, weniger als 10 %, ihre Einnahmen selbst wirtschaften. Zur Deckung ihrer Ausgaben erhält sie jährlich aus Mitteln des kommunalen Finanzausgleiches Zuweisungen in Form einer Fehlbedarfsfinanzierung, deren Höhe 1.533.876 € nicht überschreiten darf. Diese Finanzierungsform fördert Anstrengungen der Sächsischen Anstalt für kommunale Datenverarbeitung zur Erhöhung ihrer Einnahmen und Verringerung der Ausgaben nicht.

Die Sächsische Anstalt für kommunale Datenverarbeitung beachtet den vom Gesetzgeber normierten Anstaltszweck nicht. Sie berät, obwohl ihr gesetzlich nur die Beratung sächsischer Kommunen gestattet ist, Kommunen außerhalb Sachsens. Auch entsprechen die von ihr vorgenommenen Koordinierungsaufgaben nicht den normierten Anforderungen. Die vom Gesetz geforderten Standards und Empfehlungen auf dem Gebiet der Informationstechnik hat die Sächsische Anstalt für kommunale Datenverarbeitung bislang nicht erarbeitet. Zudem erfolgte die gesetzlich geforderte Publizierung im Sächsischen Amtsblatt nicht. Der Fachausschuss, der die gesetzliche Aufgabe hat, die Zusammenarbeit der Kommunalverwaltungen auf dem Gebiet der Informationstechnik zu fördern und die Entwicklung der Informationstechnik im kommunalen Bereich aufeinander abzustimmen sowie über das Jahresarbeitsprogramm der Sächsischen Anstalt für kommunale Datenverarbeitung zu beschließen, hat letztmals 2002 getagt, ein Arbeitsprogramm der Sächsischen Anstalt für kommunale Datenverarbeitung wurde letztmalig für 2002 beschlossen.

In Sachsen gibt es eine dezentralisierte Struktur im Bereich der kommunalen IT-Aufgabenerledigung. Der Sächsischen Anstalt für kommunale Datenverarbeitung obliegt dabei die Zuständigkeit, für die Kommunen als Koordinierungs- und Beratungsstelle zu wirken. Derzeit ist die IT-Organisation aufgrund der zunehmenden Bedeutung des E-Government sowohl im kommunalen Bereich als auch in der Landesverwaltung im Umbruch, wobei nur eine weitestgehende Zentralisierung der IT-Aufgaben optimale Synergieeffekte verspricht. Dieser Veränderungsprozess betrifft auch die Sächsische Anstalt für kommunale Datenverarbeitung und es sind grundsätzliche Entscheidungen in Bezug auf ihre weitere Entwicklung zu treffen.

## **43 Entwicklung der Kommunalprüfung**

**Die seit 2003 obligatorische örtliche Rechnungsprüfung für alle Gemeinden wird von vielen kleineren Gemeinden nur ungenügend erledigt.**

**Mitunter werden nicht einmal die vorgeschriebenen Mindestaufgaben der örtlichen Rechnungsprüfung erfüllt.**

## **Das dafür eingesetzte Personal verfügt nicht immer über die erforderlichen fachlichen Voraussetzungen.**

Nachdem der Sächsische Verfassungsgerichtshof in seinem Urteil vom 20.05.2005 die Änderung des § 103 Absatz 1 Gemeindeordnung für den Freistaat Sachsen für verfassungskonform erklärt hat, ist die örtliche Rechnungsprüfung seit dem 01.04.2003 für alle Gemeinden im Freistaat Sachsen obligatorisch.

Der Sächsische Rechnungshof hält es für dringend notwendig, dem Personalabbau im Bereich der örtlichen Prüfung bei größeren Gemeinden und Landkreisen entgegenzuwirken. Etwaiger Personalüberhang sollte für die Durchführung der örtlichen Rechnungsprüfung in kleineren Gemeinden eingesetzt werden. Entsprechend unseren überörtlichen Prüfungen kann der Sächsische Rechnungshof die langjährig erworbene Fachkompetenz der kommunalen Rechnungsprüfer bestätigen.

Sechs kleinere Gemeinden haben im Jahr 2005 die vorgeschriebene örtliche Prüfung noch immer nicht eingerichtet. Mitunter beauftragten Gemeinden Personen oder Gesellschaften mit der Durchführung der örtlichen Rechnungsprüfung, die nicht die fachlichen Voraussetzungen erfüllten.

Viele Gemeinden erledigten mit der örtlichen Rechnungsprüfung nicht den gesetzlich vorgeschriebenen Mindestumfang. Während die örtliche Prüfung der Jahresrechnung nahezu alle Gemeinden erledigten, blieben die Jahresabschlüsse von Eigenbetrieben bei einigen Gemeinden ungeprüft. Prüfungsaufgaben nach § 106 Absatz 1 Gemeindeordnung für den Freistaat Sachsen, die ebenfalls Pflichtaufgaben sind, hatten 209 Gemeinden nicht erfüllt.

Nur 137 Gemeinden erledigten weitere Prüfungsaufgaben gemäß § 106 Absatz 2 Gemeindeordnung für den Freistaat Sachsen.

## **44 Besondere Prüfungsergebnisse der überörtlichen Kommunalprüfung**

Auch im vergangenen Jahr wurden erneut Fälle unwirtschaftlichen Verwaltungshandelns in den kommunalen Körperschaften aufgedeckt. So wurden z. B. eine überhöhte Abfindung an eine gekündigte Mitarbeiterin geleistet oder ein Darlehen zu überhöhtem Zinssatz und ohne Kreditermächtigung aufgenommen.

Im Zusammenhang mit der Planung und Durchführung von Baumaßnahmen wurden Verstöße gegen Vergabevorschriften sowie Abrechnungsmängel festgestellt. So wurden z. B. Vergabeverfahren nach der Verdingungsordnung für freiberufliche Leistungen trotz Überschreitens des Schwellenwertes nicht durchgeführt. Ferner wurden bei der Abrechnung von Bauleistungen Überzahlungen festgestellt.

## **45 Haushalts- und Wirtschaftsführung im Klinikum Riesa-Großenhain**

**Auch nach der Privatisierung sind noch erhebliche Wirtschaftlichkeitsreserven vorhanden.**

**Auf der Grundlage eines Entwicklungskonzeptes sollten die Einsparpotenziale umgehend realisiert werden.**

Der Sächsische Rechnungshof untersuchte die Entwicklung und Organisation des Eigenbetriebes, die Vorbereitung und den Vollzug sowie die Recht- und Gesetzmäßigkeit der Gründung einer gGmbH. Außerdem prüfte der Sächsische Rechnungshof auf der Grundlage der Jahresabschlüsse 2002 und 2003 die Abwicklung und Überwachung von Liefer- und Leistungsverträgen sowie die Personalaufwendungen und das Personalmanagement.

Die Krankenhäuser des Eigenbetriebes wirtschafteten bis zum Beginn der örtlichen Erhebungen im Juni 2004 selbstständig und unabhängig voneinander. Die Struktur des Eigenbetriebes war durch Doppelstrukturen in allen Bereichen gekennzeichnet.

Erst auf Grundlage eines Gutachtens wurden Maßnahmen eingeleitet. Wesentliche Aussagen des Gutachtens deckten sich mit der zwischen Betriebsleitung und Träger Jahre zuvor geführten Diskussion. Der Gutachter schätzte das Einsparpotenzial infolge innerbetrieblicher Fusion auf rd. 2,5 bis 4,7 Mio. € ein.

Im Ergebnis der Prüfung stellte der Sächsische Rechnungshof im Januar 2005 fest, dass die durchgeführten Umstrukturierungen die Wirtschaftlichkeit bisher nicht ausreichend verbessert hat.

Die Abwicklung und Überwachung von Liefer- und Leistungsverträgen ließen erhebliche Wirtschaftlichkeitsreserven erkennen.

Weitere Mängel stellte der Sächsische Rechnungshof im Personalmanagement einschließlich der tarifgerechten Vergütung/Entlohnung der Mitarbeiter des Klinikums fest.

#### **46 Krankhausgesellschaften eines Landkreises**

**Das vorhandene Synergiepotenzial ist bisher nicht ausgeschöpft worden.**

**Das vorliegende Strategiekonzept ist umzusetzen. Ausschreibung und Vergabe von Leistungen sollten aus Wirtschaftlichkeitsgründen zentral erfolgen.**

Der Sächsische Rechnungshof prüfte die Vorbereitung und den Vollzug der Rechtsformänderung von zwei Krankenhäusern vom Eigenbetrieb zur GmbH einschließlich der Gründung einer übergeordneten Managementgesellschaft sowie die Sicherung und Wahrnehmung eines angemessenen Einflusses des Landkreises auf die Gesellschaften und die Kontrolle der Gesellschaften im Rahmen des Beteiligungsmanagements.

Die als GmbH geführten Krankenhäuser übertrugen die gemeinsame wirtschaftliche Betriebsführung zur Erreichung von Synergieeffekten auf eine übergeordnete Managementgesellschaft.

Im Ergebnis der Prüfung stellte der Sächsische Rechnungshof fest, dass eine zentralisierte Aufgabenwahrnehmung in der Managementgesellschaft im Ansatz bisher kaum erkennbar ist und eine wesentlich effizientere Betriebsführung noch nicht realisiert worden ist.



## **VI. Frühere Jahresberichte: nachgefragt**

Dieser Beitrag enthält Ergebnisse zu folgenden Themen:

- Zuwendungen an ein An-Institut (Jahresbericht 2002 - Beitrag Nr. 36 und Jahresbericht 2003 - Beitrag Nr. 37),
- Haushalts- und Wirtschaftsführung in den Einrichtungen für Forensische Psychiatrie (Maßregelvollzug) (Jahresbericht 2005 - Beitrag Nr. 22),
- Eingruppierung des Personals der Stiftung für das sorbische Volk, des Domowina - Bund Lausitzer Sorben e. V. (einschließlich WITAJ-Sprachzentrum) und des Vereins Sorbisches Institut e. V. (Jahresbericht 2001 - Beitrag Nr. 32, Jahresbericht 2004 - Beitrag Nr. 31 und Jahresbericht 2003 - Beitrag Nr. 31),
- Reisekostenabrechnung (Jahresbericht 2004 - Beitrag Nr. 6),
- Stand der Verwendungsnachweisprüfung in ausgewählten Förderbereichen (Jahresbericht 1998 - Beitrag Nr. 6).

# Abkürzungen

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

<b>Kap.</b>	Kapitel	<b>SächsGVBI.</b>	Sächsisches Gesetz- und Verordnungsblatt
<b>KBSt</b>	Koordinierungs- und Beratungsstelle der Bundesregierung für Informationstechnik	<b>SächsHG</b>	Gesetz über die Hochschulen im Freistaat Sachsen (Sächsisches Hochschulgesetz) vom 11. Juni 1999
<b>KfW</b>	Kreditanstalt für Wiederaufbau	<b>SächsKAG</b>	Sächsisches Kommunalabgabengesetz
<b>KGSt</b>	Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement	<b>SächsKHG</b>	Gesetz zur Neuordnung des Krankenhauswesens (Sächsisches Krankenhausgesetz)
<b>KoBIT</b>	Koordinierungs- und Beratungsstelle für Informationstechnik	<b>SächsKomZG</b>	Sächsisches Gesetz über kommunale Zusammenarbeit
<b>KomHVO</b>	Verordnung des SMI über die kommunale Haushaltswirtschaft (Kommunalhaushaltsverordnung)	<b>SächsKRG</b>	Sächsisches Kulturraumgesetz
<b>KomKVO</b>	Verordnung des SMI über die kommunale Kassenführung	<b>SächsLKrO</b>	Landkreisordnung für den Freistaat Sachsen
<b>LfF</b>	Landesamt für Finanzen	<b>SächsRKG</b>	Sächsisches Gesetz über die Reisekostenvergütung der Beamten und Richter (Sächsisches Reisekostengesetz)
<b>LRA/LRÄ</b>	Landratsamt/-ämter	<b>SächsWG</b>	Sächsisches Wassergesetz
<b>LT</b>	Sächsischer Landtag	<b>SäHO</b>	Sächsische Haushaltsordnung
<b>LT-DS</b>	Landtagsdrucksache	<b>SGB</b>	Sozialgesetzbuch
<b>LTV</b>	Landestalsperrenverwaltung	<b>SIB</b>	Staatsbetrieb Sächsisches Immobilien- und Baumanagement
<b>MDR</b>	Mitteldeutscher Rundfunk	<b>SK</b>	Sächsische Staatskanzlei
<b>MRT</b>	Magnetresonanztomograph	<b>SMF</b>	Sächsisches Staatsministerium der Finanzen
<b>MTArb</b>	Manteltarifvertrag für Arbeiterinnen und Arbeiter des Bundes und der Länder	<b>SMI</b>	Sächsisches Staatsministerium des Innern
<b>MTArb-O</b>	Manteltarifvertrag für die Arbeiter des Bundes und der Länder in den neuen Bundesländern	<b>SMJus</b>	Sächsisches Staatsministerium der Justiz
<b>NSM</b>	Neues Steuerungsmodell	<b>SMK</b>	Sächsisches Staatsministerium für Kultus
<b>OFD</b>	Oberfinanzdirektion	<b>SML</b>	Sächsisches Staatsministerium für Landwirtschaft, Ernährung und Forsten <i>(bis 10.11.1998)</i>
<b>OGr.</b>	Obergruppe	<b>SMS</b>	Sächsisches Staatsministerium für Soziales
<b>ÖPNV</b>	Öffentlicher Personennahverkehr	<b>SMU</b>	Sächsisches Staatsministerium für Umwelt und Landesentwicklung <i>(bis 10.11.1998)</i>
<b>OVG</b>	Oberverwaltungsgericht	<b>SMUL</b>	Sächsisches Staatsministerium für Umwelt und Landwirtschaft
<b>Pkw</b>	Personenkraftwagen	<b>SMWA</b>	Sächsisches Staatsministerium für Wirtschaft und Arbeit
<b>RLBau</b>	Richtlinien für die Durchführung von Bauaufgaben und Bedarfsdeckungsmaßnahmen des Freistaates Sachsen im Zuständigkeitsbereich der staatlichen Vermögens- und Hochbauverwaltung	<b>SMWK</b>	Sächsisches Staatsministerium für Wissenschaft und Kunst
<b>RP</b>	Regierungspräsidium	<b>SRH</b>	Sächsischer Rechnungshof
<b>RPA/RPÄ</b>	Rechnungsprüfungsamt/-ämter	<b>SSG</b>	Sächsischer Städte- und Gemeindetag
<b>SAB</b>	Sächsische Aufbaubank	<b>StHpl.</b>	Staatshaushaltsplan
<b>SächsABI.</b>	Sächsisches Amtsblatt	<b>StRPrA/StRPrÄ</b>	Staatliches Rechnungsprüfungsamt/-ämter
<b>SächsAGSGB</b>	Sächsisches Gesetz zur Ausführung des Sozialgesetzbuches	<b>Tit.</b>	Titel
<b>SächsAZVO</b>	Sächsische Arbeitszeitverordnung	<b>Tit.Gr.</b>	Titelgruppe
<b>SächsBG</b>	Beamtengesetz für den Freistaat Sachsen (Sächsisches Beamten-gesetz)	<b>TU</b>	Technische Universität
<b>SächsEigBVO</b>	Verordnung des SMI über die Wirtschaftsführung und das Rechnungswesen der kommunalen Eigenbetriebe (Sächsische Eigenbetriebsverordnung)	<b>üpl.</b>	überplanmäßig
<b>SächsGemO</b>	Gemeindeordnung für den Freistaat Sachsen		

<b>UStG</b>	Umsatzsteuergesetz
<b>VE</b>	Verpflichtungsermächtigung
<b>Verg.Gr.</b>	Vergütungsgruppe
<b>VHBV</b>	Vermögens- und Hochbauverwaltung
<b>VO</b>	Verordnung
<b>VK</b>	Vollzeitkraft ist eine Rechengröße, bei der Vollzeit- und Teilzeitbeschäftigte auf Vollzeitbeschäftigte hochgerechnet werden.
<b>VOB</b>	Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen (ehemals Verdingungsordnung für Bauleistungen)
<b>VOB/A</b>	Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen Teil A (ehemals Verdingungsordnung für Bauleistungen Teil A)
<b>VOB/B</b>	Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen Teil B (ehemals Verdingungsordnung für Bauleistungen Teil B)
<b>VOF</b>	Verdingungsordnung für freiberufliche Leistungen
<b>VOL</b>	Verdingungsordnung für Leistungen
<b>VOL/A</b>	Verdingungsordnung für Leistungen Teil A
<b>VOL/B</b>	Verdingungsordnung für Leistungen Teil B
<b>Vorl. VV-SäHO</b>	Vorläufige Verwaltungsvorschriften des SMF zur Vorläufigen Sächsischen Haushaltsordnung vom 13. Mai 1992
<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-SäHO</b>	Verwaltungsvorschriften des SMF zur SäHO vom 27. Juni 2005
<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 2005, teilweise auch aus früheren Jahren oder aus dem Jahr 2006 zugrunde (§ 97 Abs. 3 SäHO). Der Abschnitt zur Haushaltsrechnung (§ 97 Abs. 2 Nr. 1 SäHO) bezieht sich auf das Jahr 2004. 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 2005 beraten und dem Landtag Beschlussempfehlungen unterbreitet (vgl. LT-DS 4/5804, 4/5805), denen das Plenum in seiner Sitzung am 20.07.2006 mehrheitlich folgte.

Die Rechnung des Sächsischen Rechnungshofs für das Hj. 2004 hat gem. § 101 SäHO der Sächsische Landtag geprüft. Er hat in seiner Sitzung am 20.07.2006 dem Präsidenten des Sächsischen Rechnungshofs Entlastung erteilt.

Der Sächsische Rechnungshof hat seit seinem letzten Jahresbericht zwei Mal von seinem Beratungsrecht Gebrauch gemacht und folgende Beratende Äußerungen vorgelegt:

- „Organisationsmodell für Gemeinden mit 5.000 bis 10.000 Einwohnern, Fortschreibung der Beratenden Äußerung Organisationsmodell für Gemeinden mit 5.000 bis 8.000 Einwohnern aus dem Jahr 1997“ (Landtagsdrucksache 4/3346)
- „Kommunalaufsicht“ (Landtagsdrucksache 4/4140)

Der Jahresbericht ist auf der Internetseite des Sächsischen Rechnungshofs ([www.rechnungshof.sachsen.de](http://www.rechnungshof.sachsen.de)) mit farbigen Grafiken verfügbar.

# I. Haushaltsplan, Haushaltsvollzug und Haushaltsrechnung

## Haushaltsplan und Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 2004

1

### 1 Vorbemerkungen

Das flutbereinigte Ausgabevolumen des Hj. 2004 befindet sich auf dem niedrigsten Stand seit 1995. Der Freistaat musste Mindereinnahmen bei Steuern und steuerinduzierten Einnahmen in Höhe von 617 Mio. € ausgleichen. Ein Einnahmerückgang in dieser Größenordnung war bereits in der November-Steuerschätzung 2003 prognostiziert worden, auf die das SMF sofort im Januar 2004 mit umfangreichen Sparmaßnahmen reagierte. Zum „Sparpaket“ gehörten die - aufgrund hoher aufgelaufener Abrechnungsbeträge - erfolgte Absenkung der Finanzausgleichsmasse (Gesetz zur Änderung von Gesetzen des kommunalen Finanzausgleichs), die Streichung/Kürzung des Urlaubsgeldes/Weihnachtsgeldes bei den Beamten (SächsSonderzahlungsG), eine Zwischenfinanzierung der Zuschüsse zur Krankenhausfinanzierung und das Zurückstellen der Einführung des Digitalfunks. Im Epl. 15 hat die Staatsregierung einen erheblichen Einsparbetrag vor allem durch den Verzicht auf eine erhöhte Einzahlung für den schrittweisen Aufbau einer vollständig kapitalgedeckten Zusatzversorgung erreicht. Das anhaltend niedrige Zinsniveau trug ebenfalls nicht unerheblich zu Einsparungen im Ausgabenbereich bei. Die Epl. 02 bis 09 und der Epl. 12 wurden insgesamt mit einer haushaltswirtschaftlichen Sperre von 140 Mio. € belegt.

Ungeachtet aller Maßnahmen betrug der Finanzierungssaldo für das Hj. 2004 390 Mio. € und machte eine Nettokreditaufnahme von 393 Mio. € notwendig. Im Vergleich zum Vorjahr bedeutet dies eine erhebliche Reduzierung des Finanzierungssaldos um 159,4 Mio. € und der Nettokreditaufnahme um 98,5 Mio. €. Diese Differenz macht die Leitlinie der Staatsregierung deutlich: Anpassung der Ausgaben an die Einnahmen und weitere Reduzierung der Nettokreditaufnahme auch unter derzeit schwierigen Rahmenbedingungen.

Schwerpunktmäßig hat sich der SRH in diesem Jahr mit dem Forderungsmanagement im Freistaat befasst und gibt eine Reihe von Anregungen zum Umgang mit offenen Forderungen.

Eine Umfrage in den Ressorts ergab, dass im Freistaat bisher nur ein sehr geringer Teil des Haushalts über Leasing-, Mietkauf- und ähnliche Verträge gebunden ist. Es ist jedoch zu erwarten, dass als Folge immer knapper werdender Haushaltsmittel wie in anderen Bundesländern immer mehr zu alternativen Finanzierungsformen gegriffen wird. Das Haushaltsrecht berücksichtigt diese Entwicklungen noch nicht ausreichend. Der SRH empfiehlt, die haushaltsrechtlichen Bedingungen an die Erfordernisse anzupassen.

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

Der als Sondervermögen des Bundes eingerichtete Solidaritätsfonds „Aufbauhilfe“, der auf das im September 2002 erlassene Flutopfersolidaritätsgesetz zurückgeht, erhielt aus Zuführungen des Bundes, der Länder und dem EU-Solidaritätsfonds insgesamt 6,466 Mrd. €.

Für die Hj. 2003 und 2004 wurden die Fluthilfemitteln im Kap. 1504 veranschlagt. Der rechnermäßige Nachweis erfolgte in den jeweiligen Einzelplänen. Dazu enthält der Haushaltsplan im Kap. 1504 Erläuterungen, die für verbindlich erklärt wurden. Mit dem StHpl. 2005 und 2006 werden die mit dem Aufbauhilfefonds im Zusammenhang stehenden Einnahmen und Ausgaben im Wesentlichen auch in den jeweiligen Einzelplänen veranschlagt. Nach dem Haushaltsplanentwurf 2007/2008 und der aktuellen mittelfristigen Finanzplanung werden noch bis zum Jahr 2008 Mittel aus dem Aufbauhilfefonds zur Beseitigung von Flutschäden benötigt. Für die Jahre 2007 und 2008 sind Einnahmen und Ausgaben in folgender Höhe vorgesehen:

2007	301,8 Mio. €
2008	242,6 Mio. €

Mit Ablauf des Jahres 2006 beabsichtigt der Bund, sein Sondervermögen Fonds „Aufbauhilfe“ aufzulösen und die Restmittel den betroffenen Ländern zur eigenen Bewirtschaftung zuzuweisen.

Der Freistaat Sachsen plant, ein Sondervermögen „Aufbauhilfefonds Sachsen 2002“ einzurichten, um nach Ablauf der Umsetzungsfrist zur Schadensbeseitigung des Augusthochwassers 2002 zum 31.12.2013 einen separaten Nachweis über die Restmittel gegenüber den Geberländern führen zu können.

Unmittelbar nach der Hochwasserkatastrophe schufen die Europäische Kommission und das Europäische Parlament ebenfalls einen **Solidaritätsfonds** zur finanziellen Unterstützung für die von der Flut betroffenen Staaten.

Der Freistaat musste seinen Bedarf aber nicht nur aus den jeweiligen Fondsmitteln decken. Vielmehr liefen bei den Ressorts eine Vielzahl an Geldspenden ein. Die Leitstelle Wiederaufbau konnte sich Personal aus der Verwaltung „leihen“, ohne hierfür Mittel aufzuwenden. Um zu gewährleisten, dass deren Arbeitsaufgaben weiterhin erfüllt werden, haben die Ressorts allerdings Aushilfskräfte befristet eingestellt. Auch die Umsetzung der Fluthilfen in den jeweiligen Dienststellen erforderte zusätzlichen Personalaufwand.

Der Haushaltsgesetzgeber entschied, sämtliche im Zusammenhang mit der Flut stehenden Einnahmen und Ausgaben aus Transparenzgründen mit der Funktionskennziffer 961 zu kennzeichnen.



Im Jahresbericht 2005 wies der SRH auf zwei Ausgabetitel hin, die nicht mit der Funktionskennziffer 961 versehen waren:

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	-

In der folgenden Tabelle sind alle seit 2002 durch die Flut verursachten Einnahmen und Ausgaben mit der Funktionskennziffer 961 sowie bei den zwei o. g. Haushaltsstellen aufgelistet. Die Zahlen sind Grundlage für die Flutbereinigungen in den nachfolgenden Beiträgen. Da das SMF die Flutbereinigung in der Regel ausschließlich mit den Mitteln des Aufbauhilfefonds errechnet, unterscheiden sich im Weiteren die Angaben des SRH von denen des SMF. Der SRH hat sich für die beschriebene Darstellung entschieden, da diese einen umfassenden Überblick über die Auswirkungen der Flut auf den sächsischen Haushalt ermöglicht.

Hochwasserbedingte Einnahmen und Ausgaben in €					
	2002 Ist	2003 Ist	2004 Ist	2005 Ist	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>470.438.810,94</b>	<b>257.345.000,00</b>
davon entfallen auf					
HGr. 1	0,00	12.166.015,36	1.980.425,65	1.052.475,40	0,00
HGr. 2	71.746.081,63	456.552.627,81	51.418.155,12	15.250.031,10	1.350.000,00
HGr. 3	538.185.968,46	1.074.950.268,13	1.019.677.265,86	454.136.304,44	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>471.866.100,21</b>	<b>259.745.000,00</b>
davon entfallen auf					
HGr. 4	0,00	1.249.782,89	2.601.468,88	1.427.289,27	2.400.000,00
HGr. 5 <sup>1</sup>	1.078.779,56	20.905.617,19	8.199.192,76	3.086.353,23	2.220.000,00
HGr. 6	55.669.950,75	220.832.717,88	56.129.746,72	3.607.640,99	0,00
HGr. 7	67.611.499,46	291.269.729,62	217.824.981,89	105.383.576,64	118.646.000,00
HGr. 8 <sup>2</sup>	485.282.083,11	1.010.915.766,41	801.377.735,57	358.361.240,08	136.479.000,00

<sup>1</sup> Einschließlich flutbedingter Ausgaben ohne Funktionskennziffer 961 im Kap. 0305 Tit. 547 01 in Höhe von 75.235,27 € im Hj. 2003 und 73.993,29 € im Hj. 2004.

<sup>2</sup> Einschließlich flutbedingter Ausgaben ohne Funktionskennziffer 961 im Kap. 0703, Tit. 891 05 in Höhe von 6.548,53 € im Hj. 2003.

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.

Im Hj. 2005 enthält die Aufstellung in der HGr. 1 Zinseinnahmen aus der Rückerstattung von Zuschüssen aus Mitteln des Aufbauhilfefonds in Höhe von 850.643,03 €. In gleicher Höhe erfolgte die Rückführung dieser Zinsen an den Bund aus der HGr. 6.

### 3 Staatshaushaltsplan 2003/2004

Der Landtag hat den StHpl. 2003/2004 in Einnahmen und Ausgaben für das Hj. 2004 auf 16.175.708.300 € festgestellt. Bereinigt um die flutbedingten Einnahmen und Ausgaben verringert sich das Haushaltsvolumen 2004 auf 15.539.308.300 €. Im Hj. 2003 waren Gesamteinnahmen und -ausgaben von je 17.977.671.900 € (flutbereinigt 15.432.071.900 €) geplant. Insgesamt betrachtet ist das Haushaltsvolumen 2004 gegenüber dem Vorjahr um 10,0 % gesunken. Der Vergleich der flutbereinigten Haushaltsvolumen ergibt eine Steigerung gegenüber 2003 um 0,7 %.

Der StHpl. enthält für das Hj. 2004 Verpflichtungsermächtigungen (VE) in Höhe von 2.354.558,6 T€. Das bedeutet eine Verminderung gegenüber dem Vorjahr (2.605.284,1 T€) um 9,6 %.

### 4 Haushaltsrechnung

#### 4.1 Gesamtrechnung

Das SMF hat die HR für das Jahr 2004 am 14.12.2005 dem Landtag und dem SRH übersandt.

Die Gesamtrechnung stellt sich zusammengefasst wie folgt dar:

Zusammengefasste Gesamtrechnung Hj. 2004	Einnahmen in €	Ausgaben in €
Haushaltsbeträge (StHpl.)	16.175.708.300,00	16.175.708.300,00
<i>Haushaltsbeträge (StHpl.) flutbereinigt</i>	<i>15.539.308.300,00</i>	<i>15.539.308.300,00</i>
Vorjahresreste	318.603.486,99	318.603.486,99
<i>Vorjahresreste flutbereinigt</i>	<i>318.603.486,99</i>	<i>318.502.909,25</i>
<b>Gesamt-Soll</b>	<b>16.494.311.786,99</b>	<b>16.494.311.786,99</b>
<b><i>Gesamt-Soll flutbereinigt</i></b>	<b><i>15.857.911.786,99</i></b>	<b><i>15.857.811.209,25</i></b>
Istergebnisse (HR)	15.890.769.994,79	15.890.769.994,79
<i>Istergebnisse flutbereinigt</i>	<i>14.817.694.148,16</i>	<i>14.804.636.868,97</i>
Verbliebene Reste	308.277.773,28	308.277.773,28
<i>Verbliebene Reste flutbereinigt</i>	<i>308.277.773,28</i>	<i>308.277.773,28</i>
<b>Gesamt-Ist</b>	<b>16.199.047.768,07</b>	<b>16.199.047.768,07</b>
<b><i>Gesamt-Ist flutbereinigt</i></b>	<b><i>15.125.971.921,44</i></b>	<b><i>15.112.914.642,25</i></b>

Die Gesamt-Isteinnahmen und -ausgaben des Hj. 2004 sind jeweils um 295.264.018,92 € hinter den im StHpl. veranschlagten gesamten Einnahmen und Ausgaben zurückgeblieben. Bereinigt um die flutbedingten Einnahmen und Ausgaben haben sich im Haushaltsvollzug in Höhe von 731.939.865,55 € geringere Einnahmen und in Höhe von 744.896.567,00 € geringere Ausgaben ergeben, als im StHpl. vorgesehen waren.

## 4.2 Haushaltsausgleich

Der Haushaltsabschluss umfasst den kassenmäßigen Abschluss (§ 82 SäHO) und den Haushaltsabschluss (§ 83 SäHO).

### 4.2.1 Kassenmäßiger Abschluss

Der kassenmäßige Haushaltsabschluss weist im Hj. 2004 ein ausgeglichenes Ergebnis auf. Den Isteinnahmen von 15.890.769.994,79 € stehen Istaussgaben in gleicher Höhe gegenüber.

### 4.2.2 Haushaltsmäßiger Abschluss

Der haushaltsmäßige Abschluss erfasst neben den Istergebnissen die Haushaltsreste. Im Hj. 2004 ergeben Gesamteinnahmen und -ausgaben jeweils in Höhe von 16.199.047.768,07 € einen ausgeglichenen Haushaltsabschluss. Hergestellt wurde der Haushaltsausgleich über Kreditaufnahmen.

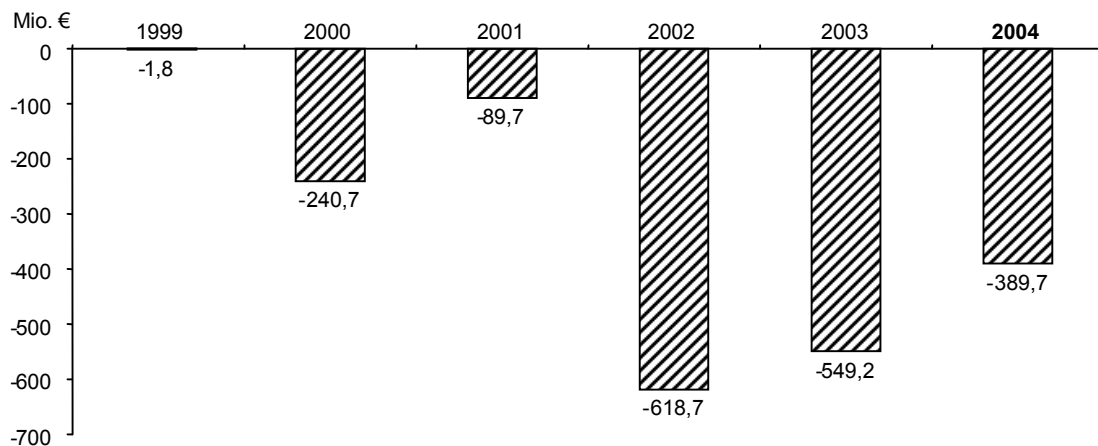
Die Differenz, die den Haushaltsausgleich nötig macht, ist der sog. Finanzierungssaldo. Zu seiner Ermittlung werden die Einnahmen und Ausgaben um sämtliche besonderen Finanzierungsvorgänge bereinigt. Dazu gehören Einnahmen aus der Schuldaufnahme auf dem Kreditmarkt, Entnahmen aus Rücklagen, Einnahmen aus Überschüssen, die Ausgaben zur Schuldentilgung, Zuführungen zu Rücklagen, Ausgaben zur Deckung von Fehlbeträgen, haushaltstechnische Verrechnungen sowie Einnahme- und Ausgabereste.

### Ermittlung des Finanzierungssaldos

Einnahmen	Gesamt-Ist	16.199.047.768,07 €
	Einnahmereste	308.277.773,28 €
	Nettokreditaufnahme	393.351.250,17 €
	Haushaltstechnische Verrechnungen	2.551.857,97 €
	Bereinigte Einnahmen	15.494.866.886,65 €
Ausgaben	Gesamt-Ist	16.199.047.768,07 €
	Ausgabereste	308.277.773,28 €
	Zuführung zu Rücklagen, Fonds und Stöcke	3.410.765,39 €
	Haushaltstechnische Verrechnungen	2.752.648,91 €
	Bereinigte Ausgaben	15.884.606.580,49 €
		<b>-389.739.693,84 €</b>

Der Finanzierungssaldo wurde durch Aufnahme neuer Schulden am Kreditmarkt in Höhe von 393 Mio. € ausgeglichen.

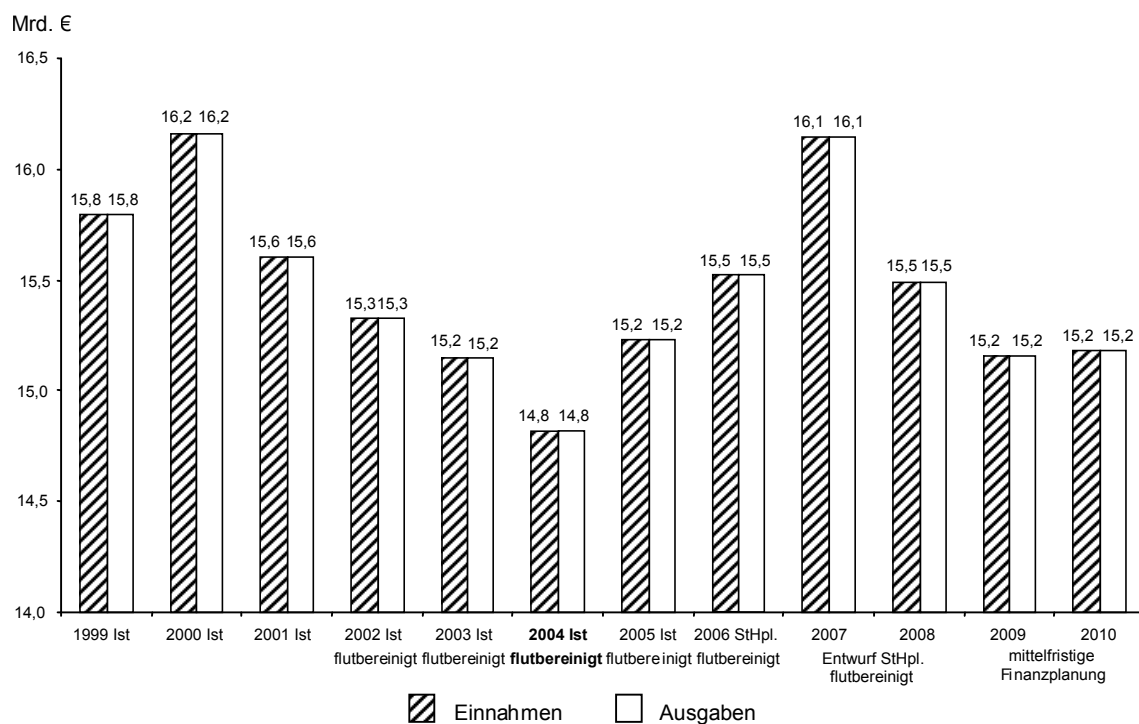
Die Entwicklung der Finanzierungssalden seit 1999 zeigt folgendes Diagramm:



**Der Finanzierungssaldo im Hj. 2004 erreicht mit rd. 390 Mio. € immer noch eine erhebliche Größenordnung. Die erkennbare Reduzierung des Saldos gegenüber den Vorjahren zeigt das Bemühen des Freistaates, die Haushaltsausgaben an das abnehmende Einnahmenvolumen anzupassen.**

## 5 Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben

Anhand der folgenden Grafik soll die Entwicklung der Haushaltsvolumina von 1999 bis 2010 dargestellt werden. Für die Jahre 1999 bis 2005 wurden die Istergebnisse, für 2006 die Gesamtausgaben und -einnahmen des StHpl., für 2007 und 2008 die des Haushaltsplanentwurfs 2007/2008 sowie für 2009 und 2010 die der mittelfristigen Finanzplanung zugrunde gelegt. Die Einnahmen und Ausgaben ab dem Hj. 2002 werden flutbereinigt dargestellt.



Das flutbereinigte Haushaltsvolumen des Jahres 2004 befindet sich auf dem tiefsten Stand seit 1995. Dieser Stand spiegelt das Bestreben der Staatsregierung wider, die Ausgaben den sinkenden Einnahmen anzupassen. Das Haushalts-Ist für das Jahr 2005 weist eine leichte Erhöhung gegenüber 2004 aus. Das SMF führt dies auf die Umsetzung der Hartz-IV-Reformen zurück. Die Sonderbedarfs-BEZ und vom Bund erstattete Unterkunftskosten für erwerbsfähige Hilfsbedürftige über den Landeshaushalt werden an die Kommunen weitergereicht. Die Erhöhung des Haushaltsvolumens in 2007 ist vor allem auf die Überlappung der zwei EU-Strukturfondsperioden 2000 bis 2006 und 2007 bis 2013 und die Steigerung des Umsatzsteuersatzes auf 19 % zurückzuführen. Die ordentlichen Einnahmen 2007 steigen dadurch gegenüber dem Soll 2006 um rd. 770 Mio. €

## 6 Zusammensetzung des Staatshaushaltes

Die folgende Zusammenstellung der Einnahmen und Ausgaben des sächsischen Haushalts nach Haupt- und wichtigen Obergruppen gewährt einen Überblick über den Aufbau und die Struktur des Staatshaushaltes in den dargestellten Haushaltsjahren. Weitergehende Erläuterungen zu den einzelnen Positionen erfolgen in Beitrag Nr. 2.

HGr./ OGr.	Einnahmen	HR 2002	HR 2003	<b>HR 2004</b>	Ist 2005	StHpl. 2006
				in Mio. €		
<b>0</b>	<b>Steuern und steuerähnliche Abgaben</b>	7.254,1	7.422,2	<b>7.385,4</b>	7.160,2	7.625,6
	Veränderung in % zum Vorjahr	-9,1	2,3	<b>-0,5</b>	-3,0	6,5
	- darunter Steuern	7.229,9	7.413,1	<b>7.357,8</b>	7.143,0	7.609,6
	Veränderung in % zum Vorjahr	-9,2	2,5	<b>-0,7</b>	-2,9	6,5
<b>1</b>	<b>Verwaltungseinnahmen</b>	529,1	538,3	<b>514,1</b>	618,8	433,0
	Veränderung in % zum Vorjahr	-7,2	1,7	<b>-4,5</b>	20,4	-30,0
	- flutbereinigt	529,1	526,1	<b>512,1</b>	617,7	433,0
	Veränderung in % zum Vorjahr	-7,2	-0,6	<b>-2,7</b>	20,6	-29,9
<b>2</b>	<b>Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen</b>	5.422,7	5.681,5	<b>5.282,8</b>	5.710,5	5.545,9
	Veränderung in % zum Vorjahr	15,7	4,8	<b>-7,0</b>	8,1	-2,9
	- flutbereinigt	5.351,0	5.224,9	<b>5.231,4</b>	5.695,2	5.544,5
	Veränderung in % zum Vorjahr	14,1	-2,4	<b>0,1</b>	8,9	-2,6
	- darunter					
	Bund-/Länderfinanzausgleich	964,0	878,8	<b>954,6</b>	954,6	993,1
	Fehlbetrags-BEZ	414,6	416,9	<b>433,2</b>	384,0	373,3
	Sonderbedarfs-BEZ	2.752,3	2.752,3	<b>2.752,3</b>	2.746,4	2.733,1
	Sonderbedarfs-BEZ zum Ausgleich der Sonderlasten Hartz IV	0,0	0,0	0,0	319,0	319,0
	Sonderbedarfs-BEZ wegen überdurchschnittlich hoher Kosten politischer Führung	0,0	0,0	0,0	25,6	25,6

HGr./ OGr.	Einnahmen	HR 2002	HR 2003	<b>HR 2004</b> in Mio. €	Ist 2005	StHpl. 2006
<b>3 ohne 32</b>	<b>Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen, besondere Finan- zierungseinnahmen</b>	2.274,1	2.562,0	<b>2.315,1</b>	1.857,0	1.920,7
	Veränderung in % zum Vorjahr	5,5	12,7	<b>-9,6</b>	-19,8	3,4
	- flutbereinigt	1.735,9	1.487,0	<b>1.295,4</b>	1.402,9	1.664,7
	Veränderung in % zum Vorjahr	-19,5	-14,3	<b>-12,9</b>	8,3	18,7
	<b>„Ordentliche“ Einnahmen</b>	15.480,0	16.204,0	<b>15.497,4</b>	15.346,5	15.525,2
	- flutbereinigt	14.870,1	14.660,3	<b>14.424,3</b>	14.876,1	15.267,8
<b>32</b>	<b>Nettokreditaufnahme</b>	460,3	491,8	<b>393,4</b>	353,2	250,0
	Veränderung in % zum Vorjahr	121,0	6,8	<b>-20,0</b>	-10,2	-29,2
	<b>Istergebnis/Gesamteinnahmen</b>	15.940,3	16.695,8	<b>15.890,8</b>	15.699,7	15.775,2
	Veränderung in % zum Vorjahr	2,2	4,7	<b>-4,8</b>	-1,2	0,5
	- flutbereinigt	15.330,4	15.152,1	<b>14.817,7</b>	15.229,3	15.517,8
	Veränderung in % zum Vorjahr	-1,8	-1,2	<b>-2,2</b>	2,8	1,9
	<b>Übertragene Einnahmereste</b>	477,4	318,6	<b>308,3</b>		
	<b>Gesamt-Ist</b>	16.417,7	17.014,4	<b>16.199,0</b>	15.699,7	15.775,2
	Veränderung in % zum Vorjahr	0,7	3,6	<b>-4,8</b>	-3,1	0,5
	- flutbereinigt	15.807,8	15.470,7	<b>15.126,0</b>	15.229,3	15.517,8
	Veränderung in % zum Vorjahr	-3,0	-2,1	<b>-2,2</b>	0,7	1,9
	<b>Bereinigte Einnahmen<sup>1</sup></b>	15.304,6	16.142,4	<b>15.494,9</b>	15.343,8	15.524,9
	- flutbereinigt	14.694,7	14.598,7	<b>14.421,8</b>	14.873,4	15.267,6

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

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

In der HGr. 2 sind mit der Neuregelung des FAG ab 2005 zusätzlich Sonderbedarfs-BEZ zum Ausgleich von Sonderlasten aufgrund struktureller Arbeitslosigkeit sowie daraus entstehender überproportionaler Lasten bei der Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe und Sonderbedarfs-BEZ zum Ausgleich überdurchschnittlich hoher Kosten politischer Führung enthalten (s. hierzu auch Beitrag Nr. 2 Pkt. 3.2).

HGr./ OGr.	Ausgaben	HR 2002	HR 2003	Ist 2004	Ist 2005	StHpl. 2006
				in Mio. €		
<b>4</b>	<b>Personalausgaben</b>	4.214,2	4.273,0	<b>4.188,7</b>	4.163,5	4.309,9
	Veränderung in % zum Vorjahr	1,9	1,4	<b>-2,0</b>	-0,6	3,5
	- flutbereinigt	4.214,2	4.271,7	<b>4.186,1</b>	4.162,1	4.307,5
	Veränderung in % zum Vorjahr	1,9	1,4	<b>-2,0</b>	-0,6	3,5
<b>51 bis 54</b>	<b>Sächliche Verwaltungsausgaben</b>	743,0	742,9	<b>781,7</b>	775,8	714,7
	Veränderung in % zum Vorjahr	-3,2	0,0	<b>5,2</b>	-0,8	-7,9
	- flutbereinigt	741,9	722,0	<b>773,5</b>	772,8	712,5
	Veränderung in % zum Vorjahr	-3,3	-2,7	<b>7,1</b>	-0,1	-7,8
<b>57</b>	<b>Zinsausgaben am Kreditmarkt</b>	588,2	593,5	<b>568,9</b>	588,7	642,1
	Veränderung in % zum Vorjahr	-0,2	0,9	<b>-4,2</b>	3,5	9,1
<b>6</b>	<b>Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen</b>	6.184,5	6.416,1	<b>6.103,8</b>	6.325,6	6.366,7
	Veränderung in % zum Vorjahr	3,9	3,7	<b>-4,9</b>	3,6	0,6
	- flutbereinigt	6.128,8	6.195,2	<b>6.047,7</b>	6.322,0	6.366,7
	Veränderung in % zum Vorjahr	2,9	1,1	<b>-2,4</b>	4,5	0,7
<b>7, 8</b>	<b>Investitionsausgaben</b>	4.193,4	4.666,0	<b>4.241,5</b>	3.691,5	3.741,5
	Veränderung in % zum Vorjahr	4,1	11,3	<b>-9,1</b>	-13,0	1,4
	- flutbereinigt	3.640,5	3.363,9	<b>3.222,3</b>	3.227,7	3.486,3
	Veränderung in % zum Vorjahr	-9,6	-7,6	<b>-4,2</b>	0,2	8,0
	- darunter					
	Baumaßnahmen	504,4	724,1	<b>682,2</b>	650,9	715,3
	- flutbereinigt	436,8	432,9	<b>464,4</b>	545,5	596,6
	Sonstige Sachinvestitionen	120,3	108,6	<b>102,9</b>	121,6	150,1
	- flutbereinigt	115,7	102,7	<b>100,3</b>	120,0	150,1
	Investitionsförderung	3.568,7	3.833,3	<b>3.456,4</b>	2.919,0	2.876,0
	- flutbereinigt	3.088,0	2.828,3	<b>2.657,7</b>	2.562,2	2.739,6
<b>9</b>	<b>Besondere Finanzierungsausgaben</b>	17,1	4,3	<b>6,2</b>	154,6	0,3
	Veränderung in % zum Vorjahr	-86,9	-75,0	<b>44,1</b>	2.408,1	-99,8
	<b>Istergebnis/Gesamtausgaben</b>	15.940,3	16.695,8	<b>15.890,8</b>	15.699,7	15.775,2
	Veränderung in % zum Vorjahr	2,2	4,7	<b>-4,8</b>	-1,2	0,5
	- flutbereinigt	15.330,7	15.150,6	<b>14.804,6</b>	15.227,9	15.515,4
	Veränderung in % zum Vorjahr	-1,8	-1,2	<b>-2,3</b>	2,9	1,9
	<b>Übertragene Ausgabereste</b>	477,4	318,6	<b>308,3</b>		

HGr./ OGr.	Ausgaben	HR 2002	HR 2003	Ist 2004	Ist 2005	StHpl. 2006
				in Mio. €		
<b>Gesamt-Ist</b>		16.417,7	17.014,4	<b>16.199,0</b>	15.699,7	15.775,2
	Veränderung in % zum Vorjahr	0,7	3,6	<b>-4,8</b>	-3,1	0,5
	- flutbereinigt	15.808,0	15.469,2	<b>15.112,9</b>	15.227,9	15.515,4
	Veränderung in % zum Vorjahr	-3,0	-2,1	<b>-2,3</b>	0,8	1,9
<b>Bereinigte Ausgaben<sup>1</sup></b>		15.923,3	16.691,5	<b>15.884,6</b>	15.545,1	15.774,9
	- flutbereinigt	15.313,6	15.146,3	<b>14.798,5</b>	15.073,3	15.515,2

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

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

### *Besondere Finanzierungsausgaben*

- Die erhebliche Steigerung der besonderen Finanzierungsausgaben im Hj. 2005 ist auf Rücklagenbildungen zurückzuführen. Durch das Gesetz zur Änderung des Vierten und Sechsten Buches des Sozialgesetzbuchs vom 03.08.2005 wurden die Fälligkeiten für die Sozialversicherungsbeiträge verändert. Dadurch ergibt sich im Hj. 2006 die Fälligkeit von 13 statt der geplanten 12 Monatsraten. Das SMF hat in Höhe von 78 Mio. € für diese „zusätzliche“ Rate in 2006 im Hj. 2005 Vorsorge in Form einer Zuführung an die „Personalkostenrücklage“ getroffen.
- Nach § 18 Abs. 2 des Sächsischen Gesetzes zur Ausführung des Sozialgesetzbuches ist der Freistaat verpflichtet, die Wohngeldentlastungen des Freistaates durch Hartz IV an die Landkreise und Kreisfreien Städte weiterzugeben. Die Einsparungen des Hj. 2005 sind spätestens bis zum 31.12.2007 weiterzureichen. Aus den Minderausgaben an Landesmitteln beim Wohngeld im Hj. 2005 wurden der „Rücklage zur Weitergabe an Wohngeldeinsparungen des Landes durch Hartz IV“ (1503 Tit. 919 01) 47 Mio. € zugeführt.
- HGr. 9 enthält im Hj. 2005 Zuführungen in Höhe von 25 Mio. € an den „Mikrodarlehensfonds“ aus Mitteln des ESF. Außerdem wurden im Hj. 2005 aufgrund des Finanzierungsfondsgesetzes erstmals Zuführungen an das Sondervermögen „Finanzierungsfonds des Freistaates Sachsen“ in Höhe von 1,6 Mio. € getätigt.

## **7**      Haushaltsreste, Vorgriffe

Haushaltsreste können sowohl auf der Einnahmen- als auch auf der Ausgabenseite gebildet werden. Haushaltstechnisch werden sie wie bereits eingegangene Einnahmen und wie bereits geleistete Ausgaben behandelt. Haushaltsvorgriffe werden in der HR als „negative Ausgaberrreste“ dargestellt.

### **7.1**    Einnahmereste

Nicht verbrauchte Kreditermächtigungen eines Haushaltsjahres können bis zur Höhe der zu übertragenden Ausgaberrreste als Einnahmereste in das neue Haushaltsjahr übertragen werden. Aus dem Hj. 2004 wurden auf diese Weise in das Hj. 2005 Einnahmereste in Höhe von 308.277.773,28 € (Vorjahr 318,6 Mio. €) übertragen.



## 7.2 Ausgabereste und Vorgriffe

Die Ausgabebewilligungen des Haushaltsplanes beziehen sich grundsätzlich nur auf ein 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.

Übertragbar sind Ausgaben für Investitionen und Ausgaben aus zweckgebundenen Einnahmen (§ 19 SäHO). Bei beiden Zwecken sichert die Übertragung in das nächste Haushaltsjahr kontinuierliche Haushaltswirtschaft und zweckgerichteten Mitteleinsatz. Neben diesen beiden Ausgaben können durch Haushaltsvermerk im Haushaltsplan 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).

Sowohl die Übertragung selbst wie auch die Inanspruchnahme bedürfen der Einwilligung des SMF (§ 45 Abs. 3 SäHO).

Auch Vorgriffe bedürfen wegen ihrer Auswirkungen auf das künftige Haushaltsjahr der Einwilligung des SMF. Voraussetzung für die Mehrausgaben im Haushaltsjahr ist das Vorliegen eines unvorhergesehenen und unabweisbaren Bedürfnisses. Vorgriffe sind auf die nächstjährige Bewilligung für den gleichen Zweck anzurechnen (§ 37 Abs. 6 SäHO).

Zur Aufstellung der HR wird die Summe der Ausgabereiste (Bruttoausgabereiste) um die Mehrausgaben bei übertragbaren Ausgaben (Vorgriffe) gekürzt und ergibt den im Haushaltsabschluss dargestellten Betrag der Nettoausgabereiste.

### 7.2.1 Ermittlung der Bruttoausgabereiste

Die HR 2004 weist Nettoausgabereiste in Höhe von 308.277.773,28 € und Vorgriffe in Höhe von 312.763.355,24 € aus. Die Bruttoausgabereiste betragen somit 621.041.128,52 €.

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

Epl.	Bruttoausgabereste	Vorgriffe in T€	Nettoausgabereste
01	1.997,6	0,0	1.997,6
02	542,4	0,0	542,4
03	9.471,6	-16.335,7	-6.864,1
04	3.469,1	0,0	3.469,1
05	3.844,8	-23.234,7	-19.389,8
06	1.256,1	0,0	1.256,1
07	175.316,5	-148.218,5	27.098,0
08	7.012,1	-145,9	6.866,2
09	78.639,3	-106.208,3	-27.569,0
11	66,3	0,0	66,3
12	47.137,3	-18.620,3	28.517,0
14	49.876,1	0,0	49.876,1
15	242.411,9	0,0	242.411,9
	<b>621.041,1</b>	<b>-312.763,4</b>	<b>308.277,8</b>

39 % der gesamten Bruttoausgabereste entfallen auf den Epl. 15. Der größte Teil der Ausgabereste ergibt sich mit einer Summe von 81 Mio. € im Kap. 1540 (Versorgung). Die Ausgabereste wurden für Zahlungen nach dem AAÜG für Rechtsverpflichtungen aus 2004 und Nachzahlungen aufgrund von Gerichtsurteilen gebildet. An zweiter Stelle folgen die Ausgabereste im Kap. 1530 (kommunaler Finanzausgleich) mit rd. 80 Mio. €. In Höhe von rd. 72 Mio. € wurden Ausgabereste für Kapitalzuführungen im Kap. 1521 (Betriebe und Beteiligungen) gebildet, die für die Übertragung der Trägerschaft an Sparkassen auf die Sachsen-Finanzgruppe (62 Mio. €) und für den Ausbau des Flughafens Leipzig-Halle (10 Mio. €) vorgesehen waren.

Auf den Epl. 07 entfallen 28 % der Bruttoausgabereste. Hier machen den größten Anteil der Reste (85 %) Maßnahmen im Rahmen der GA-Förderung und des Regionalisierungsgesetzes aus.

Aus dem Epl. 09 kommen rd. 13 % der gesamten Bruttoausgabereste. Hier handelt es sich zu rd. 70 % um Ausgaben der Tit.Gr. 89 - Maßnahmen im Rahmen der Altlastenfreistellung, der Tit.Gr. 96 - Maßnahmen zur Erhaltung und Verbesserung der Gewässergüte (gem. § 13 Abs. 1 AbwAG) sowie der Tit.Gr. 97 - Maßnahmen gem. § 23 Abs. 2 SächsWG, insbesondere zur Erhaltung und Verbesserung der Gewässergüte und des gewässerökologischen Zustandes des Kap. 0903 (Allgemeine Bewilligungen).

Für die budgetierten Forstämter wurde ein Ausgaberest von 7,9 Mio. € übertragen (Kap. 0961 Tit. 547 60).

Der Anteil der Ausgabereste des Epl. 12 an den gesamten Bruttoausgaberesten beträgt rd. 8 %. Davon nehmen die Ausgabereste der Hochschulen und anderer Einrichtungen in der Tit.Gr. 53 (Zuschüsse von Sonstigen) rd. 71 % ein.

Der Epl. 14 nimmt von den Bruttoausgaberesten aller Einzelpläne 8 % ein. 30,7 Mio. € bzw. 62 % entfallen auf einen Globalansatz für den Staatlichen Hochbau im Kap. 1420 (Sammelansatz für den Gesamtbereich des Epl. 14 - Landeseinrichtungen) in der

Tit.Gr. 91 (Sammelansätze für die Bewirtschaftung, Mieten und Pachten und den Staatlichen Hochbau). Der Globalansatz dient lt. SMF dem Ausgleich unerwarteter Risiken.

Mit der Bildung von Ausgaberesten wird das grundlegende Haushaltsprinzip der Jährlichkeit durchbrochen. Daher muss die Notwendigkeit einer Übertragung von Haushaltsansätzen nach strengen Maßstäben beurteilt werden. Bei der Übertragung von Investitionsausgaben liegt die Entscheidung auf der Hand. Hier ist der Gesetzgeber davon ausgegangen, dass es sich grundsätzlich um mehrjährige Maßnahmen handelt, die aus Zeitgründen häufig nicht im Haushaltsjahr abgewickelt werden können. Die VwV Nr. 4.1 zu § 45 SäHO lassen die Bildung von Ausgaberesten nur zu, soweit der Zweck der Ausgaben fort dauert, ein sachliches Bedürfnis besteht und die Ausgaben bei wirtschaftlicher und sparsamer Verwaltung erforderlich sind. Bei einem Globalansatz sind diese Voraussetzungen nicht gegeben. Besonders deutlich wird die fehlende Notwendigkeit der Übertragung der Mittel auch daran, dass im Haushaltsplan 2005/2006 für das Hj. 2005 wiederum Mittel in Höhe von rd. 28 Mio. € vorgesehen waren und in keinem der zurückliegenden Haushaltsjahre bisher die im Titel veranschlagten Mittel in Anspruch genommen wurden.

€	Haushaltsbetrag	Vorjahresrest	Ist
2000	30.762.387,32		0,00
2001	34.815.960,49		0,00
2002	25.593.839,96		0,00
2003	29.105.100,00		0,00
2004	58.692.500,00		0,00
2005	27.791.300,00	30.692.003,26	0,00

Zur Deckung der Ausgabereste überträgt das SMF in gleicher Höhe nicht in Anspruch genommene Kreditemächtigung als Einnahmereste in das nächste Haushaltsjahr. **Schon deshalb muss die Übertragung der global veranschlagten Ausgabemittel künftig einer kritischeren Prüfung unterzogen werden.**

Wir verweisen auf unsere Ausführungen unter Pkt. 10.3 dieses Beitrages und auf den Jahresbericht des Vorjahres a. a. O.

Laut SMF dient der Globalansatz der wirtschaftlichen und kontinuierlichen Umsetzung des Bauhaushaltes. Darüber wird sichergestellt, dass bei der Haushaltsaufstellung unvorhergesehener Mittelbedarf und nicht bekannte Risiken beispielsweise infolge von Nachträgen ohne Auswirkungen auf andere Baumaßnahmen befriedigt werden können. Entsprechend wurde der Globalansatz durchaus in Anspruch genommen. Zum Zeitpunkt der Beantragung der Ausgabereste wurde mit zusätzlich erforderlichen Ausgaben im Epl. 14 von rd. 50 Mio. € gerechnet.

Ohne Übertragung der Ausgabereste hätten Baumaßnahmen entsprechend deutlich gedrosselt werden müssen, um im Rahmen der Ausgabeansätze des Epl. 14 zu bleiben. Die Übertragung ist auch vor dem Hintergrund zu sehen, dass zum Ausgleich der Steuerausfälle das Kabinett Anfang Juni 2005 Einsparmaßnahmen von 190 Mio. € beschlossen hatte, wovon die Epl. 04, 14 und 15 des SMF rd. 79 Mio. € zu tragen hatten. Dies hätte zur Streckung einzelner Vorhaben führen müssen, was z. B. wegen längerer Gerüstnutzungszeiten zu erhöhten Bauausgaben führen würde. Um diese unnötigen Ausgaben auszuschließen und wirtschaftliches Bauen zu befördern, wurden die Mittel übertragen. Dazu wurden auch Mittel des Globalansatzes, ein Titel der HGr. 7, in das Jahr 2005 übertragen.

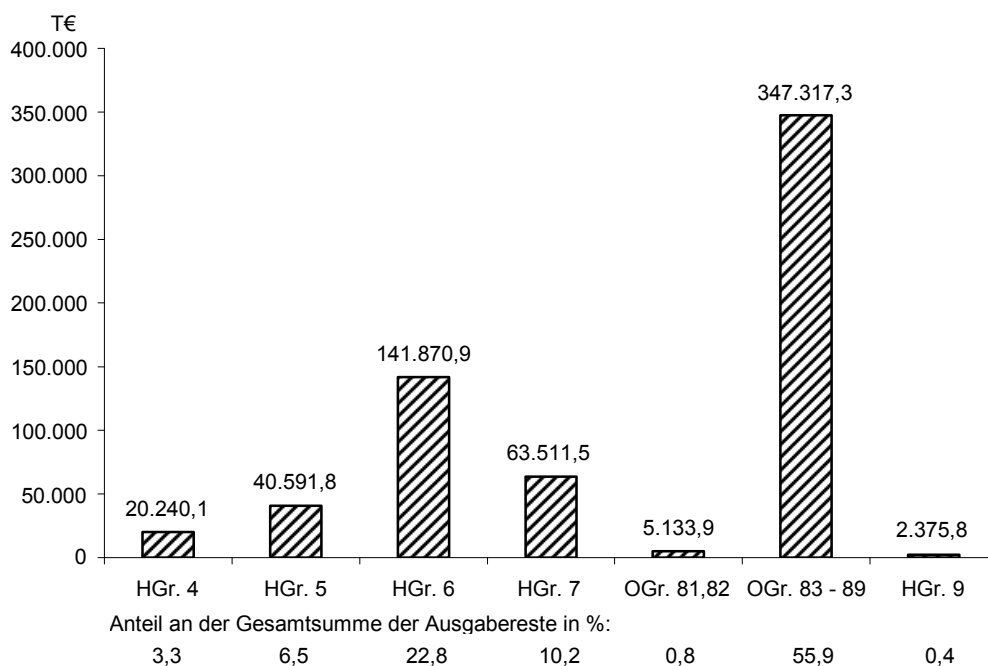
Dies sei nach Ansicht des SMF nicht zu beanstanden. Der SRH bleibt bei seiner Auffassung, dass die Übertragung von Ausgaberesten bei Globalansätzen kritisch zu betrachten ist.

Vorgriffe waren im Hj. 2004 insbesondere in den Epl. 07 und 09 erforderlich. Schwerpunktmäßig werden die Vorgriffe für Förderbereiche benötigt. Sie ergeben sich insbesondere bei der Abwicklung der Förderprogramme.

Im Epl. 07 wurden sie beispielsweise im Kap. 0707 Tit. 686 04 für Zuschüsse aus Mitteln des ESF - Förderzeitraum 2000 bis 2006 (44 Mio. €), im Kap. 0703 Tit. 892 10 für Zuschüsse an private Unternehmen aus Mitteln des EU-Regionalfonds - Förderzeitraum 2000 bis 2006 (32 Mio. €) und im Kap. 0706 Tit. 780 02 für den Bau von Straßen einschließlich Ingenieurleistungen aus Mittel des EFRE - Förderzeitraum 2000 bis 2006 (32 Mio. €) genehmigt.

Die Vorgriffe im Epl. 09 betreffen maßgeblich in Höhe von 52 Mio. € Zuschüsse zur Förderung von Maßnahmen im Rahmen des Gemeinschaftlichen Förderkonzeptes der EU (EFRE) (Kap. 0903 Tit. 887 94) und in Höhe von 33 Mio. € Maßnahmen zur Umsetzung des Gemeinschaftlichen Förderkonzeptes der EU 2000 bis 2006 zur Entwicklung des ländlichen Raumes (Kap. 0903 Tit. 883 64).

### 7.2.2 Aufgliederung der Ausgabereste nach der Haushaltssystematik



**67 %** der Haushaltsreste wurden im Hj. 2004 **für investive Ausgaben** (HGr. 7 und 8) gebildet. Das Schwergewicht lag mit rd. 56 % bei den Investitionsfördermaßnahmen (OGr. 83 bis 89). Ausgabereste für Eigeninvestitionen des Freistaates (HGr. 7 und OGr. 81, 82) nahmen einen Anteil von 11 % ein.

Auf **konsumtive Ausgaben** entfallen **rd. 33 %** der Ausgabereste. Sie wurden hauptsächlich für laufende Zuweisungen und Zuschüsse (HGr. 6) mit rd. 142 Mio. € übertragen. Davon wurde ein Ausgabereist in Höhe von 81 Mio. € im Kap. 1540 Versorgung

(vgl. Pkt. 7.2.1) und ein Ausgabereist in Höhe von 28 Mio. € im Kap. 1530 kommunaler Finanzausgleich für Zuweisungen zum Ausgleich besonderen Bedarfs gebildet.

In der HGr. 9 wurde in Höhe von rd. 2,4 Mio. € ein Ausgabereist im Kap. 1510 (Kapital und Schulden) für Auszahlungen von zweckgebundenen Einnahmen für den Bund aus der Inanspruchnahme von Gewährleistungen übertragen.

Bei den Personalausgaben (HGr. 4) lag der Schwerpunkt der Ausgabereiste (81 %) wie im Vorjahr im Geschäftsbereich des SMWK bei den Haushaltsansätzen für die Vergütung der Zeit- und Aushilfsbeschäftigten von Hochschulen und weiterer Einrichtungen.

In der Gruppe der sächlichen Verwaltungsausgaben (HGr. 5) entfallen rd. 27 Mio. € (67 %) auf den Epl. 12. Die Ausgaben wurden dort hauptsächlich in sonderfinanzierten Bereichen z. B. bei den Hochschulen und Universitäten übertragen. 19 % (8 Mio. €) betreffen den Sachaufwand in den budgetierten Forstämtern (Kap. 0961 Tit. 547 60).

### **7.2.3 Ausgabereiste bei Fördermitteln**

78,8 % der Bruttoausgabereiste wurden im Hj. 2004 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, lassen sich folgende Schwerpunkte bei der Bildung der Ausgabereiste erkennen:

Ausgabereiste 2004 aus Fördermitteln	Personalausgaben		Sächliche Verwaltungsausgaben		Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen		Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen	
	(HGr. 4)		(HGr. 5)		(HGr. 6)		(OGr. 83 bis 89)	
	T€	%	T€	%	T€	%	T€	%
	20.240,1	100,0	40.591,8	100,0	141.870,9	100,0	347.317,3	100,0
darunter Zuwendungen entsprechend Sächsisches Förderprofil	509,2	2,5	380,3	0,9	35.057,8	24,7	252.819,1	72,8
Aufteilung auf die Förderbereiche:								
1 Wohnungsbau	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	5.563,6	1,6
2 Verkehr (ÖPNV und Straßenbau)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	28.271,5	8,1
3 Schulen und Sport	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	11.231,7	3,2
4 Immissionsschutz und erneuerbare Energien	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	**	
5 Fremdenverkehr	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	**	
6 Landwirtschaft i. e. S.	0,0	0,0	0,0	0,0	6.126,3	4,3	87,9	0,0
7 Stadt- und Dorferneuerung	0,0	0,0	0,0	0,0	594,9	0,4	1.933,8	0,6
8 Gesundheitswesen	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1.920,0	0,6
9 Soziale Infrastruktur	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	3.659,3	1,1
10 Wirtschaftsförderung	0,0	0,0	341,5	0,8	0,0	0,0	2.125,7	0,6
11 Wasserwirtschaft	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	51.858,3	14,9
12 Abfall/Altlasten	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	**	
13 Forschungs- und Technologieförderung	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	2.086,1	0,6
14 Arbeitsmarktpolitische Förderung	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	38,2	0,0
15 Sonstiges	509,2	2,5	38,8	0,1	28.336,7	20,0	19.244,6	5,5
Nicht aufteilbar *	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	124.798,4	35,9

\* Die Position „Nicht aufteilbar“ enthält die Ausgabereiste, die entsprechend dem sächsischen Förderprofil mehreren Förderbereichen zugeordnet werden. Es sind ausschließlich Reste für die OGr. 83 bis 89 enthalten und die Förderbereiche 4 bis 8, 10 bis 12 und 15 betroffen.

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

Die Ausgabereiste der OGr. 83 bis 89 können dem förderprogrammgebundenen Zuwendungsbereich zu 72,8 % zugeordnet werden. Die Förderbereiche Verkehr und Wasserwirtschaft heben sich deutlich - wie auch im Vorjahr - von den anderen Bereichen ab.

In der Position „Sonstiges“ betrifft der Ausgabereist in der HGr. 4 Personalausgaben und personalbezogene Sachausgaben im Rahmen des gemeinsamen Hochschul- und Wissenschaftsprogramms des Bundes und der Länder (HWP) und des Sofortprogramms zur Weiterentwicklung des Informationsstudiums an den deutschen Hochschulen (WIS). In der HGr. 6 ist in der Spalte „Sonstiges“ ein Ausgabereist für den kommunalen Finanzausgleich in Höhe von 28,2 Mio. € enthalten.

Bei den nicht auf die Förderbereiche aufteilbaren Ausgabereisten entfallen 98,7 % auf zwei Ausgabereiste in Höhe von 77,1 und 46,1 Mio. €, die den Förderbereichen Frem-

denverkehr (5) und Wirtschaftsförderung (10) zuzuordnen sind. Bei den Resten handelt es sich um Mittel aus der GA „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“.

## 8 Globale Minderausgabe

Für das Hj. 2004 wurde in Kap. 1503 Tit. 972 03 eine globale Minderausgabe in Höhe von 65 Mio. € veranschlagt, die bei allen Hauptgruppen außer der HGr. 4 zu erwirtschaften war (Nr. 6 DBestHG 2003/2004). Gemäß Haushaltsvermerk war die globale Minderausgabe ausschließlich vom SMF zu erbringen. Der Nachweis der Einsparungen erfolgt als Anlage in der HR.

Das SMF hat die globale Minderausgabe zu rd. 83 % im Kap. 1510 (Kapital und Schulden), zu 9 % im Kap. 1503 (Allgemeine Bewilligungen) und zu 8 % im Kap. 1521 (Betriebe und Beteiligungen) bei folgenden Hauptgruppen/Obergruppen erwirtschaftet:

		in T€
OGr. 51 bis 54	Sächliche Verwaltungsausgaben	2.573,7
OGr. 57	Zinsausgaben am Kreditmarkt	33.842,5
HGr. 6	Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen	50,8
OGr. 81, 82	Sonstige Sachinvestitionen	2.000,0
OGr. 83 bis 89	Investitionsförderung	26.533,0
		65.000,0

In den Einzelplänen wurde jeweils im Kapitel „Sammelansätze für den Gesamtbereich“ im Tit. 462 02 eine weitere globale Minderausgabe für die HGr. 4 in Höhe von insgesamt 187,2 Mio. € veranschlagt. Die globale Minderausgabe (HGr. 4) wurde erwirtschaftet.

## 9 Verpflichtungsermächtigungen

### 9.1 Entwicklung der veranschlagten Verpflichtungsermächtigungen

Für das Hj. 2004 wurden VE in Höhe von 2.354.558,6 T€ veranschlagt. Zusätzlich hat das SMF in üpl. VE in Höhe von 209.735,8 T€ und apl. VE in Höhe von 201.259,1 T€ (flutbereinigt 164.453,2 T€) eingewilligt.

In den Hj. 2000 bis 2004 haben sich die bewilligten VE wie folgt entwickelt:

Verpflichtungsermächtigungen in Mio. €				
Haushaltsjahr	StHpl.	üpl.	apl.	gesamt
in Mio. €				
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
2004 flutbereinigt	2.354,6	209,7	164,5	2.728,8

Die Höhe der bewilligten VE ist gegenüber 2003 zurückgegangen. Der Rückgang betrifft sowohl die planmäßig veranschlagten als auch die VE, die das SMF über das Notbewilligungsrecht genehmigt hat.

Bei den planmäßigen VE wurden rd. 42 % im Epl. 07, rd. 19 % im Epl. 09 und rd. 14 % im Epl. 03 veranschlagt. Überplanmäßige VE wurden mit rd. 32 % für den Epl. 08 und rd. 27 % für den Epl. 09 bewilligt. Die üpl. VE im Epl. 08 betreffen größtenteils Zuschüsse für Investitionen zur Einzelförderung nach § 10 SächsKHG und Art. 14 GSG (Tit.Gr. 51) im Kap. 0806 (Krankenhausförderung). Im Epl. 09 wurden üpl. VE insbesondere für Zuschüsse zur Förderung der Marktstruktur sowie zur Entwicklung des ländlichen Raumes zur Umsetzung des Gemeinschaftlichen Förderkonzeptes bewilligt.

Bei den flutbereinigten apl. VE liegt der Schwerpunkt mit rd. 53 % im Epl. 05. Die apl. VE wurden hauptsächlich für Zuweisungen und Zuschüsse zur Umsetzung des Investitionsprogramms „Zukunft Bildung und Betreuung“ 2003 bis 2007 genehmigt. Mit diesem Bundesprogramm sollen die Länder beim bedarfsgerechten Auf- und Ausbau von Ganztagschulen unterstützt werden.

## 9.2 Zusammensetzung der Verpflichtungsermächtigungen

Nachstehende Übersicht zeigt die Verteilung der bewilligten VE auf die Hauptgruppen bzw. Obergruppen des Haushalts:

	StHpl.	üpl.	apl.	Gesamtsumme
	in T€			
HGr. 4	6.034,2	0,0	471,0	6.505,2
<i>HGr. 4 flutbereinigt</i>	<i>6.034,2</i>	<i>0,0</i>	<i>471,0</i>	<i>6.505,2</i>
HGr. 5	59.460,0	3.299,4	30.484,9	93.244,3
<i>HGr. 5 flutbereinigt</i>	<i>59.460,0</i>	<i>3.299,4</i>	<i>29.584,9</i>	<i>92.344,3</i>
HGr. 6	270.945,2	5.626,9	5.773,7	282.345,8
<i>HGr. 6 flutbereinigt</i>	<i>270.945,2</i>	<i>5.626,9</i>	<i>5.073,7</i>	<i>281.645,8</i>
HGr. 7	359.460,5	2.100,0	24.445,0	386.005,5
<i>HGr. 7 flutbereinigt</i>	<i>359.460,5</i>	<i>2.100,0</i>	<i>2.445,0</i>	<i>364.005,5</i>
OGr. 81, 82	55.692,6	90,0	1.893,4	57.676,0
<i>OGr. 81, 82 flutbereinigt</i>	<i>55.692,6</i>	<i>90,0</i>	<i>1.893,4</i>	<i>57.676,0</i>
OGr. 83 bis 89	1.602.966,1	198.619,5	138.191,1	1.939.776,7
<i>OGr. 83 bis 89 flutbereinigt</i>	<i>1.602.966,1</i>	<i>198.619,5</i>	<i>124.985,2</i>	<i>1.926.570,8</i>
gesamt	2.354.558,6	209.735,8	201.259,1	2.765.553,5
<i>gesamt flutbereinigt</i>	<i>2.354.558,6</i>	<i>209.735,8</i>	<i>164.453,2</i>	<i>2.728.746,6</i>

Der Schwerpunkt der VE lag im Hj. 2004 im investiven Bereich. Rund 71 % aller VE (flutbereinigt) wurden in den OGr. 83 bis 89 genehmigt. Rund 13 % der VE betreffen die HG. 7. Von den 36,8 Mio. € flutbedingten VE wurden 54 % in der HGr. 7 und 36 % in den OGr. 83 bis 89 bewilligt.

## 9.3 Inanspruchnahme der Verpflichtungsermächtigungen

Nach den VwV Nr. 9 zu § 34 SäHO melden die obersten Dienstbehörden dem SMF bis zum 15.02. eines jeden Jahres den am 31.12. des abgelaufenen Jahres vorhandenen Stand der Verpflichtungen, die aufgrund von VE eingegangen worden sind.

Bis zur Neufassung der VwV-SäHO vom 27.06.2005 war die Aufforderung an die Ressorts, den SRH gleichzeitig mit dem SMF über die Inanspruchnahme und den Stand der VE zu unterrichten, im jeweiligen Haushaltsaufstellungs Rundschreiben und in einem



gesonderten Schreiben des SMF an die Ressorts enthalten. Die Zusendungen an den SRH waren in den vergangenen Jahren nie vollständig, auch wurden Änderungen nicht immer zugesandt. Nunmehr werden die Ressorts zur Unterrichtung des SRH neben den VwV zur SäHO auch mit dem jährlichen Rechnungslegungsschreiben aufgefordert. Der SRH geht davon aus, dass die Regelmäßigkeit und Vollständigkeit der Information seitdem gewährleistet ist.

Die dem SRH zugesandten Exemplare waren von sehr unterschiedlicher Qualität. Er weist darauf hin, auch bei diesen Unterlagen größtmögliche Sorgfalt walten zu lassen.

In der folgenden Übersicht sind die Meldungen der Ressorts zusammengefasst.

Inanspruchnahme der Verpflichtungsermächtigungen 2004				
Epl.	VE gesamt (Soll) <sup>1</sup>	Inanspruchnahme (Ist)	mehr/weniger	
	in T€		in T€	in %
01	0,0	0,0	0,0	0,0
02	11.748,3	7.238,1	-38,4	-4.510,2
03	379.619,2	240.987,5	-36,5	-138.631,7
04	7.401,0	4.060,0	-45,1	-3.341,0
05	157.215,6	134.427,5	-14,5	-22.788,1
06	3.890,3	997,9	-74,3	-2.892,4
07	1.062.293,2	1.108.629,6	4,4	46.336,4
08	271.401,9	197.858,3	-27,1	-73.543,6
09	515.564,6	394.589,8	-23,5	-120.974,8
11	0,0	0,0	0,0	0,0
12	37.065,7	11.707,5	-68,4	-25.358,2
14	259.580,5	164.985,5	-36,4	-94.595,0
15	61.773,2	33.276,1	-44,3	-26.497,1
	2.767.553,5	2.298.707,0	-16,9	-468.846,5

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

Für den Epl. 07 ergibt sich der höhere Betrag der Inanspruchnahme gegenüber der gesamten bewilligten VE aus dem Nachweis der in Anspruch genommenen VE bei Bund-Länder-Programmen zur Hochwasserbeseitigung im Kap. 0712. Für die Programme weist der Bund keine förmlichen VE, sondern mehrjährige Ausgabeermächtigungen zu. Die Leitstelle Hochwasser der SK ermächtigt in ihren jährlichen Bewirtschaftungsschreiben u. a. das SMWA, zu Lasten der jährlich zugewiesenen Kassenmittel überjährige Bindungen nach § 38 Abs. 4 Satz 2 SäHO einzugehen. 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, wurden sie in den Nachweis zur Inanspruchnahme von VE (Muster 4a zu § 34 SäHO) aufgenommen.

## 10 Haushaltsvollzug

### 10.1 Über- und außerplanmäßige Ausgaben nach § 37 SÄHO und zusätzliche Ausgaben nach § 12 Abs. 1 Satz 1 HG 2003/2004

Das SMF hat im Rahmen des sog. Notbewilligungsrechts im Hj. 2004 üpl. und apl. Ausgaben in Höhe von 445,4 Mio. € (Vorjahr 374,0 Mio. €) bewilligt. Davon sind insgesamt 309,2 Mio. € (Vorjahr 326,8 Mio. €) flutbedingt.

Zusätzlich hat das SMF im Hj. 2004 in Mehrausgaben nach § 12 Abs. 1 Satz 1 HG 2003/2004 in Höhe von 329,2 Mio. € (Vorjahr 389,0 Mio. €) eingewilligt. Hierunter befinden sich 19,0 Mio. € (Vorjahr 171,2 Mio. €) flutbedingte Ausgaben.

Die folgende Übersicht enthält die Verteilung all dieser Ausgaben nach Einzelplänen:

Epl.	bewilligte üpl. Ausgaben	bewilligte apl. Ausgaben	zusätzliche Ausgaben gem. § 12 HG
in €			
01	1.884.340,00	0,00	0,00
02	590.000,00	42.995,33	302.732,00
02 flutbereinigt	590.000,00	0,00	302.732,00
03	15.821.937,80	41.155.811,66	31.460.000,00
03 flutbereinigt	15.821.937,80	1.377.028,93	31.460.000,00
04	82.800,00	93.272,00	0,00
04 flutbereinigt	82.800,00	0,00	0,00
05	20.418.617,36	925.799,47	62.484.287,78
05 flutbereinigt	20.418.617,36	195.340,47	62.484.287,78
06	12.305.093,91	604.698,00	15.000,00
06 flutbereinigt	12.305.093,91	0,00	15.000,00
07	9.611.104,65	220.997.016,86	144.310.954,80
07 flutbereinigt	9.611.104,65	11.663.632,71	144.310.954,80
08	22.010.477,52	216.602,00	1.230.556,30
08 flutbereinigt	22.010.477,52	89.600,00	1.230.556,30
09	2.148.700,00	55.561.783,08	35.977.740,00
09 flutbereinigt	2.148.700,00	7.823.064,41	35.977.740,00
11 (nachrichtlich)	12.300,00	0,00	0,00
12	651.165,32	303.984,00	34.391.113,83
12 flutbereinigt	651.165,32	25.000,00	34.391.113,83
14	20.012.000,00	6.564.400,00	0,00
15	8.500.000,00	4.865.086,70	19.037.197,59
15 flutbereinigt	0,00	2.848.000,00	0,00
Summe:	114.048.536,56	331.331.449,10	329.209.582,30
Summe flutbereinigt	105.548.536,56	30.586.066,52	310.172.384,71

Die **üpl. Ausgaben** wurden schwerpunktmäßig in den Epl. 03, 05, 08 und 14 beantragt und bewilligt. Im Epl. 03 entfallen 83 % der üpl. Ausgaben auf Kap. 0323 (Bau-, Wohnungs- und Siedlungswesen) Tit. 883 24 Zuweisungen aus dem Bund-Länderprogramm Stadtumbau - Teil - Rückbau).

94 % der üpl. Ausgaben des Epl. 05 sind für Personalausgaben angefallen. Das SMK beantragte mit Schreiben vom 05.10.2004 für die Vergütung der Angestellten im Tit. 425 01 folgende üpl. Ausgaben:

Kap. 0537 - Gymnasien	12,6 Mio. €
Kap. 0538 - Berufsbildende Schulen	2,9 Mio. €
Kap. 0539 - Förderschulen	3,1 Mio. €.

Laut Antrag des SMK war eine Verstärkung der Haushaltansätze durch Deckungsfähigkeit gem. Nr. 2.2 der DBestHG 2003/2004 nicht möglich, da gemäß der Prognose des Epl. 05 vom 15.10.2004 die HGr. 4 voraussichtlich in Höhe von 79,4 Mio. € überschritten werde. Als Verwendungszweck wird die Erfüllung von Rechtsverpflichtungen aufgrund bestehender Arbeitsverträge angeführt. Die Einsparung der Mehrausgaben sollte innerhalb der verfügbaren Ausgaben im Gesamthaushalt erfolgen. Am 24.11.2004 bewilligte das SMF die beantragten üpl. Ausgaben in den einzelnen Kapiteln und willigte gleichzeitig in die Verlängerung der Verfügbarkeit von kw-Vermerken ein. Es wurde festgelegt, dass die Mehrausgaben im Gesamthaushalt im Hj. 2004 haushaltsmäßig eingespart werden.

Ausweislich der HR wurden die beantragten und genehmigten üpl. Ausgaben in Höhe von 18,6 Mio. € nicht in Anspruch genommen, da lediglich im Kap. 0537 die Istaussgaben im Personal mit 0,6 Mio. € überschritten wurden. In Kap. 0538 wurde der Haushaltsansatz mit 14,5 Mio. € und in Kap. 0539 mit 6,9 Mio. € unterschritten. Die Überschreitung wurde durch die gemeinsam bewirtschafteten Personalausgaben gedeckt.

Im Epl. 08 betreffen 52 % der üpl. Ausgaben die HGr. 6 und 45 % die OGr. 83 bis 89. Die Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen (HGr. 6) wurden hauptsächlich (91 %) für die Kinder-, Jugend- und Familienhilfe sowie für die Behinderten- und Seniorenhilfe bewilligt. Die Ausgaben für Investitionsfördermaßnahmen wurden insbesondere für das Investitionsprogramm nach Art. 52 Pflegeversicherungsgesetz für ambulante, teilstationäre und stationäre Pflegeeinrichtungen genehmigt.

Die bewilligten üpl. Ausgaben des Epl. 14 sind ausschließlich der Unterhaltung der Grundstücke und baulichen Anlagen (Tit. 519) in den Behörden und sonstigen Einrichtungen des Freistaates zuzuordnen. Das SMF begründet die üpl. Ausgaben damit, dass der Werterhaltungsbedarf im Jahr 2004 überarbeitet wurde und sich dabei dringendste Sanierungsmaßnahmen an den Liegenschaften gezeigt haben.

Bei den bewilligten **apl. Ausgaben** stehen 91 % im Zusammenhang mit dem Hochwasser 2002. Flutbereinigt wurden apl. Ausgaben betragsmäßig hauptsächlich (94 %) in den Epl. 09, 14 und 15 beantragt und bewilligt. Im Epl. 09 wurden apl. Ausgaben in Höhe von 7,6 Mio. € im Kap. 0903 (Allgemeine Bewilligungen) Tit. 546 47 Ausgaben aus Anlass der Rechnungsprüfung genehmigt. Dabei handelt es sich um Rückforderungen von EU-Mitteln aufgrund von Prüfungen der EU. Im Epl. 07 sind 11 Mio. € für Zuweisungen gem. § 2 Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz für den kommunalen Straßenbau enthalten.

Die bewilligten apl. Ausgaben des Epl. 14 betreffen Baumaßnahmen des Freistaates. Im Epl. 15 stehen zwei bewilligte Anträge auf apl. Ausgaben nicht im Zusammenhang mit der Flut. Es handelt sich dabei in Höhe von 2 Mio. € um ein Liquiditätsdarlehen für die Frauenkirche Dresden und in Höhe von 0,8 Mio. € um eine Zuweisung zur Förderung von kommunalem eGovernment.

Die flutbereinigten zusätzlichen Ausgaben entfallen zu 46,5 % auf den Epl. 07. In Höhe von 122,9 Mio. € wurden zusätzlichen Ausgaben für die GA „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ bewilligt. Für den Epl. 05 hat das SMF u. a. in Höhe von 49,2 Mio. € zusätzlichen Ausgaben für die Umsetzung des Investitionsprogramms „Zukunft Bildung und Betreuung“ 2003 bis 2007 zugestimmt. Im Epl. 09 betreffen 25,8 Mio. € der zusätzlich genehmigten Ausgaben Maßnahmen zur Umsetzung des Gemeinschaftlichen Förderkonzeptes der EU 2000 bis 2006 zur Entwicklung des Ländlichen Raumes. Für den Epl. 12 ergeben sich zwei Schwerpunkte. 7,2 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 24,9 Mio. € für die Ausbildungsförderung nach dem BAföG bewilligt. Bei den zusätzlichen Ausgaben im Epl. 03 handelt es sich um Leistungen nach dem Wohngeldgesetz.

## 10.2 Übersicht über die in Anspruch genommenen Haushaltsüberschreitungen

Die bewilligten Haushaltsüberschreitungen stellen eine Ausgabeermächtigung dar und stimmen nicht mit den in Anspruch genommenen Haushaltsüberschreitungen nach § 37 SÄHO und § 12 HG überein. In der nachfolgenden Übersicht sind die in Anspruch genommenen Haushaltsüberschreitungen nach § 37 SÄHO und nach § 12 HG 2003/2004 nach Einzelplänen aufgeführt:

Epl.	üpl. Ausgaben Ist	apl. Ausgaben Ist	zusätzliche Ausgaben gem. § 12 HG 2003/2004 Ist
in €			
1	1.465.506,20	0,00	0,00
2	239.381,83	26.954,40	0,00
3	15.162.244,83	28.640.250,95	32.865.969,15
4	66.235,38	41.612,56	0,00
5	376.695,87	16.700.173,48	0,00
6	11.381.515,94	50.583,91	257,40
7	3.742.844,69	192.400.542,94	87.199.871,10
8	20.141.628,50	169.278,11	0,00
9	2.053.791,47	45.943.645,62	0,00
11	5.081,16	0,00	0,00
12	579.919,66	240.752,69	31.192.943,53
14	19.821.282,68	4.188.858,64	0,00
15	8.500.000,00	4.351.739,41	19.037.197,59
<b>Gesamt</b>	<b>83.536.128,21</b>	<b>292.754.392,71</b>	<b>170.296.238,77</b>

Die in Anspruch genommenen üpl. und apl. Ausgaben liegen rd. 16 % unter dem Betrag der bewilligten üpl. und apl. Ausgaben. Bei den zusätzlichen Ausgaben nach § 12 HG wurden rd. 52 % der genehmigten Mittel benötigt.

Die in der HR angegebenen Zahlen aus der Anlage I/1 des Epl. 12 stimmen nicht mit den tatsächlich in Anspruch genommenen zusätzlichen Ausgaben gem. § 12 HG 2003/2004 überein. Die Angaben in der HR sind lt. SMF unrichtig. Sie weist insgesamt für Epl. 12 nur zusätzliche Ausgaben nach § 12 HG 2003/2004 in Höhe von 8.813.703,08 € aus. Nach Meldung des SMF lag die Inanspruchnahme um 22,4 Mio. € höher.

Das SMF hat u. a. bei dem Tit. 1203/894 74 (Maßnahmen zur Umsetzung des Schwerpunktes 2.1 des Operationellen Programms zur Strukturförderung des Freistaates Sachsen 2000 bis 2006 [Teil EFRE]) 4.007.963,70 € zusätzliche Istaussgaben gem. § 12 HG 2003/2004 gemeldet. Die HR weist in dem genannten Titel Minderausgaben in Höhe von 12.175.058,68 € und einen Vorgriff in Höhe von 15.265.703,90 € aus. Eine Inanspruchnahme von zusätzlichen Ausgaben nach § 12 HG 2003/2004 ergibt sich aus der HR nicht.

Nach Auskunft des SMF wurde die zusätzliche Ausgabe mit dem Vorgriff verrechnet, der ansonsten um den Betrag von 4 Mio. € höher ausgefallen wäre. Das SMF begründet dieses Vorgehen mit dem komplizierten Abrechnungsverfahren der EU-Mittel.

Der SRH hält eine Verrechnung von Vorgriffen mit zusätzlichen Ausgaben gem. § 12 HG 2003/2004 nicht für zulässig. Da die Mehrausgaben von 4 Mio. € durch die Verrechnung nicht in der HR ausgewiesen sind, spiegelt die HR nicht das tatsächliche Geschehen des Hj. 2004 wider, zumindest wird die Transparenz des Haushalts eingeschränkt.

#### *Einwilligung des SMF zu einer üpl. Ausgabe im Epl. 07*

Das SMWA hat am 19.11.2004 einen Antrag auf Einwilligung in eine üpl. Ausgabe in Höhe von 24,0 T€ bei Kap. 0701 Tit. 518 02 beantragt. Da bereits vor Beantragung der üpl. Ausgaben in Höhe von rd. 16,4 T€ Mehrausgaben geleistet wurden, hat das SMF seine Einwilligung nur in Höhe von 7,6 T€ erteilt. Das SMF teilte im Einwilligungsvermerk mit, dass es bei rechtzeitiger Beantragung auch in die üpl. Ausgabe in Höhe von 16,4 T€ eingewilligt hätte. Nach VwV Nr. 2.3.1 zu § 37 SÄHO ist der Antrag auf Einwilligung in eine üpl. oder apl. Ausgabe zu stellen, bevor eine Maßnahme eingeleitet oder eine Zusage gemacht wird, die zu einer üpl. oder apl. Ausgabe führt.

### **10.3 Weitere Feststellungen zur Haushaltsrechnung**

#### *Umfrage zu Leasing-, Mietkauf und ähnlichen Verträgen*

Bedingt durch die schlechte Haushaltslage suchen immer mehr Länder und Kommunen nach alternativen Finanzierungsmöglichkeiten. Hierunter fallen auch Leasing-, Mietkauf- und ähnliche Verträge. Im Rahmen der Prüfung des Haushaltsvollzugs hat der SRH untersucht, wie hoch der Anteil der Bindung des Haushalts durch Leasing-, Mietkauf- und ähnliche Verträge im Freistaat ist.

Unter Leasing versteht man allgemein spezielle Formen von Mietverträgen mit besonderen Regelungen, insbesondere Kaufoptionen auf das Leasingobjekt bei Vertragsende. Ein Eigentumsübergang steht bei Vertragsschluss nicht fest. Diese darf nur optional vereinbart sein. Typische Merkmale von Leasingverträgen sind u. a.:

- Eigentümer des geleasten Objektes ist der Leasinggeber,
- Rückgabe des Objektes bei Vertragsende,
- Optionsrechte oder Zusatzverpflichtungen nach Vertragsende.

Beim Mietkauf werden ähnlich dem Kreditkauf während der Vertragslaufzeit Raten gezahlt, die auch Zins- und Tilgungsanteile enthalten. Mit Zahlung der vereinbarten Raten erwirbt der Mieter das Objekt endgültig. Der Eigentumsübergang steht von Beginn an fest.

Neben Leasing und Mietkauf gibt es noch weitere Möglichkeiten, bei denen private Investoren Wirtschaftsgüter mit der Option zum Eigentumsübergang zur Verfügung stellen oder Investitionen vor- und mitfinanzieren, mit einer Vielzahl an Vertragsvarianten.

Auch die gegenwärtig viel diskutierten Projekte öffentlich-privater Partnerschaften zeigen die zunehmende Bedeutung alternativer Finanzierungen und ihre Variantenvielfalt.

Die öffentliche Hand kann sich über den Abschluss solcher Verträge besonders kurzfristig Liquiditätsvorteile verschaffen. Da die Investitionen aus einer Hand kommen, kann es auch echte Kostenersparnisse geben, z. B. durch schnellere Abwicklung und geringeren Verwaltungsaufwand bei privaten Investoren, Übergehen von Dienstleistungsfunktionen auf den Privaten, Verbleiben von möglichen Folgekosten und des Investitionsrisikos beim Leasinggeber oder Personalentlastung bei der öffentlichen Hand.

Ein kurzfristiger Liquiditätsvorteil über Leasing u. dgl. wird aber in der Regel mit einer langfristigen Mittelbindung im Haushalt erkaufte. Damit wird der finanzielle Spielraum im Haushalt auf lange Sicht zu Lasten von Investitionen weiter eingeengt.

Leasing-, Mietkauf- und ähnliche Verträge zählen nicht zu den Eigeninvestitionen, sondern zu den konsumtiven Ausgaben und müssen somit in HGr. 5 verbucht werden. Diese Betrachtung resultiert aus dem Verzicht auf die Erfassung von Abschreibungen auf Investitionsgüter in der Kameralistik und nicht auf wirtschaftlichen Überlegungen.

Obwohl Leasinggeschäfte langfristige vertragliche Bindungen bedeuten, sind sie im Haushaltsplan nicht ersichtlich. Für sie werden bisher keine VE im StHpl. ausgebracht, obwohl nach VwV Nr. 4.3 zu § 38 SÄHO Leasing-, Mietkauf- und ähnliche Verträge nicht zu den laufenden Geschäften im Sinne des § 38 Abs. 4 SÄHO gehören. Sie bedürfen stets der Einwilligung des SMF, soweit es nicht darauf verzichtet. Das SMF erhält zwar durch den Einwilligungsvorbehalt alle notwendigen Informationen zur Haushaltssteuerung, aber für das Parlament stellt die langfristige Mittelbindung ohne Ausweis im StHpl. eine gravierende Einschränkung seines Budgetrechts dar.

Eine Umfrage des SRH in allen Ressorts ohne Staatsbetriebe u. ä. Einrichtungen zu bestehenden Leasing-, Mietkauf- und ähnlichen Verträgen zum Stichtag 30.06.2004 hat Folgendes ergeben:

Im Freistaat werden relativ wenig Mittel durch Leasing- u. ä. Verträge gebunden. Im Hj. 2004 betraf dies noch nicht einmal 0,2 % des Haushaltsvolumens. Der Hauptanteil entfiel mit 8,5 Mio. € auf das Behördenzentrum in Leipzig-Paunsdorf. Die meisten Verträge wurden nach Anzahl und finanziellem Umfang für Kopierer und Kfz geschlossen. Eine steigende Tendenz lässt sich auch im IT-Bereich erkennen. Vereinzelt wurden auch in sonstigen Bereichen Verträge abgeschlossen, z. B. als Geräteleasing.

Die überwiegende Anzahl der meldenden Behörden hat nicht zwischen normalen Wartungs- und Mietverträgen und echten Leasing- und Mietkaufverträgen im Sinne der o. g. Definitionen unterschieden. So wurden dem SRH beispielsweise Wartungsverträge für Seifenspender in Sanitärräumen oder Kopiererwartungsverträge aufgeführt. Eine Zuordnung der echten Leasing-, Mietkauf- und ähnlichen Verträge war aufgrund des Umfangs und der unterschiedlichen Angaben im Antwortformular nicht möglich, eine Analyse des Verwaltungsgebarens war wesentlich erschwert. Dennoch gibt die Umfrage Anlass zu einigen grundsätzlichen Hinweisen:

- Aufgrund der fehlenden Unterscheidung und der allgemeinen Unsicherheit im Umgang mit alternativen Finanzierungsformen wird das SMF bei Leasing-, Mietkauf und

ähnlichen Verträgen auch nicht um die erforderliche Zustimmung gem. VwV Nr. 4.3 zu § 38 SÄHO gefragt.

- Vertragsgenehmigungen hierfür gem. VwV Nr. 4.3 zu § 38 SÄHO liegen im SMF nicht vor. Während die Behandlung „normaler“ Mietverträge in den VwV zu § 38 SÄHO ausführlich geregelt ist, sind die Regelungen für Leasing-, Mietkauf- u. ä. Verträge im sächsischen Haushaltsrecht sehr dürftig und noch nicht den Erfordernissen angepasst. Generell gilt gem. VwV Nr. 8 zu § 7 SÄHO für alle Verträge, dass vor Vertragsabschluss eine Wirtschaftlichkeitsprüfung erfolgen muss, welche Vertragsart - Kauf-, Leasing-, Miet-, Mietkauf- oder ähnliche Verträge - am wirtschaftlichsten ist.
- Die große Unsicherheit der Behörden, die aus der Beantwortung der Fragebogenaktion beim Umgang mit alternativen Finanzierungsformen spricht, zeigt, dass erheblicher Aufklärungsbedarf besteht. Aus Sicht des SRH sind auch die haushaltsrechtlichen Regelungen noch nicht an die Erfordernisse moderner und alternativer Finanzierungsformen angepasst:

Über VwV Nr. 8 zu § 7 SÄHO und VwV Nr. 4.3 zu § 38 SÄHO hinaus befinden sich lediglich in den jährlichen Haushaltsaufstellungs-rundschreiben zusätzliche Hinweise, die das Kfz- und PC-Hardware-Leasing betreffen. Während z. B. die Anforderungen an ein PC-Hardware-Leasing sehr genau definiert wurden, fehlen solche Hinweise für andere Wirtschaftsgüter völlig.

**Der SRH empfiehlt, Vorschriften und Richtlinien zu ergänzen und den aktuellen Erfordernissen anzupassen.**

Vorstellbar wäre die Einführung von Wertgrenzen für eine Genehmigungspflicht des SMF. Neben einer eindeutigen Abgrenzung und Definition der einzelnen Vertragsarten sollten auch - soweit dies möglich ist - einheitliche Parameter zur Entscheidungshilfe für eine bestehende Vertragsart u. ä. entwickelt werden können.

**Weiterhin sieht der SRH das Erfordernis, ab bestimmter Wertgrenzen Leasing- und ähnliche Verträge nachrichtlich in den Erläuterungen zum StHpl. analog der VE auszuweisen. Dadurch werden finanzielle Vorbelastungen durch Leasingraten, Kaufoptionen u. ä. transparent und einheitlich im StHpl. ausgewiesen.**

Das SMF erkennt an, dass die Vorschriften zu entsprechenden Verträgen den aktuellen Erfordernissen angepasst werden müssen. Dies wird bei der Überarbeitung der VwV zu § 38 SÄHO beachtet werden. Dessen ungeachtet gibt es bezüglich des Leasings von Kfz in der Verwaltungsvorschrift des SMF zur Haushalts- und Wirtschaftsführung (HWiF) eingehende Regelungen. Von der ausdrücklichen Regelung des Leasings von Kopierern wurde bisher abgesehen, da sich die Anschaffung nach dem Wirtschaftlichkeitsgrundsatz gem. § 7 SÄHO richtet.

In Anbetracht der finanziellen Bedeutung alternativer Finanzierungsformen von nicht einmal 0,2 % des Haushaltsvolumens und dem Anwendungsbereich - im Wesentlichen Kfz und Kopierer - wird vom SMF ein gesonderter Ausweis im Haushaltsplan gegenwärtig nicht für erforderlich gehalten.

*Globalansatz Epl. 14*

Für das Hj. 2004 waren im Epl. 14 Ausgaben für Bauunterhalt (Gr. 519) und Baumaßnahmen (HGr. 7) in Höhe von 443.223 T€ veranschlagt. Davon waren als Globalansatz für den Staatlichen Hochbau (Kap. 1420 Tit. 713 91) 58.692,5 T€ geplant, die u. a. zur

Verstärkung der Bauausgaben des Staatsbetriebes für Maßnahmen mit schnellerem Baufortschritt vorgesehen waren.

Die veranschlagten Mittel des Globalansatzes wurden im Hj. 2004 nicht in Anspruch genommen. In Höhe von rd. 30.692 T€ wurde ein Ausgabereist ins Folgejahr übertragen. Zum Ausgabereist verweisen wir auf unsere Ausführungen in Pkt. 7.2.1 des Beitrages. Die HR weist Minderausgaben in Höhe von rd. 28.000 T€ aus. Die Minderausgaben wurden zur Deckung folgender Ausgaben verwendet:

- gem. Nr. 1.4 DBestHG 2003/2004 in Höhe von 9.091 T€ bei den Titeln der Gr. 711 bis 779 der Kap. 1401 bis 1420,
- entsprechend des Haushaltsvermerkes bei Tit. 713 91 für Ausgaben im Epl. 15 in Höhe von 7.943 T€,
- in Höhe von 10.763 T€ für üpl. Ausgaben des Bauunterhaltes und
- gem. § 12 Abs. 10 HG 2003/2004 in Höhe von 204 T€ für Ausgaben im Epl. 07.

Zur Notwendigkeit des Globalansatzes führt das SMF aus, dass durch eine Vielzahl von Unwägbarkeiten im Planungs- und Bauablauf eine präzise Planung des für einen wirtschaftlichen Baufortschritt notwendigen Mittelbedarfes einer einzelnen Maßnahme erschwert werde. Aus diesem Grund werde ein globaler Verstärkungstitel veranschlagt, der diese Schwankungen im Mittelabfluss kompensiere. Zu berücksichtigen sei zusätzlich, dass im Epl. 14 auch die Ausgaben für Bauunterhalt (Gr. 519) aus dem Globalansatz verstärkt werden können.

Die RLBau legt in Abschnitt C Bauunterhalt fest, dass für Bauunterhaltsmaßnahmen jährlich 1 % des Gebäudewertes zugrunde gelegt werden sollen. Das SMF hat mit Schreiben vom 10.02.2004 dem SRH mitgeteilt, dass für den Freistaat überschlägig ein baufachlich notwendiger jährlicher Bauunterhaltsbedarf von 100 Mio. € erforderlich ist. Der Haushaltsansatz der Gr. 519 im Epl. 14 betrug für das Hj. 2004 mit 49.990 T€ folglich nur rund die Hälfte des jährlichen Bauunterhaltsbedarfes. Tatsächlich ausgegeben wurden 80.301 T€.

Die Veranschlagung von zu geringen Bauunterhaltungsmitteln widerspricht dem Grundsatz der Haushaltsklarheit und -wahrheit. Mit der Feststellung des StHpl. erteilt das Parlament die Bewilligung, Ausgaben für die im Plan festgelegten Zwecke zu tätigen. Werden Ausgabebefugnisse deutlich über dem Bedarf angesetzt, erteilt der LT Budgets ohne Zweckbestimmung („Blankoscheck“). An dieser Wertung ändert sich nichts, wenn damit tatsächlich zu niedrig bemessene Ausgabevolumen anderer Titel verstärkt werden.

**Mittel zur Verstärkung der Bauausgaben für Maßnahmen mit schnellerem Baufortschritt müssen nicht in einem überdimensionierten Globalansatz veranschlagt werden, zumal Baumaßnahmen im Rahmen der Deckungsfähigkeit innerhalb der Gr. 519 und 711 bis 779 ausgeglichen werden können. Bei einer deutlichen Reduzierung des Globalansatzes könnte der jährliche Bauunterhaltsbedarf künftig seinem Bedarf entsprechend veranschlagt werden.**

Das SMF erläutert zur Veranschlagung der geringen Bauunterhaltungsmittel, dass keine Notwendigkeit besteht, dauerhaft mehr als 50 Mio. € Bauunterhalt zu veranschlagen.



## Veranschlagung von Ausgaben im Epl. 06

Der Epl. 06 weist im Kap. 0604 (Ordentliche Gerichte und Staatsanwaltschaften) Mehrausgaben von insgesamt rd. 23,5 Mio. € aus:

Titel	Plan 2004	Ist 2004 T€	Mehrausgaben	%
526 02 Kosten für Sachverständige und Mitglieder von Fachbeiräten u. ä. Ausschüssen	23.500,0	31.102,2	7.602,2	132,3
526 04 Entschädigungen der Rechtsanwälte bei Prozesskostenhilfe	13.000,0	15.819,8	2.819,8	121,7
526 05 Entschädigungen der gerichtlich bestellten Verteidiger und der in Strafsachen beigeordneten Rechtsanwälte	4.500,0	5.065,2	565,2	112,6
526 06 Entschädigungen für Zeugen	3.300,0	3.626,3	326,3	109,9
526 07 Sonstige Auslagen in Rechtssachen	6.000,0	8.928,4	2.928,4	148,8
526 08 Kosten der Rechtsberatung für Bürger	1.650,0	2.528,3	878,3	153,2
526 10 Ausgaben aufgrund des Betreuungsgesetzes	18.500,0	26.887,3	8.387,3	145,3
Summe	70.450,0	93.957,5	23.507,5	133,4

Auch in den Vorjahren mussten bei den genannten Titeln bereits erhebliche Mehrausgaben geleistet werden, rd. 7,1 Mio. € in 2001, 11,5 Mio. € in 2002 und 17,3 Mio. € in 2003.

Im Jahr 2004 entfielen sie zu rd. 80 % auf Kosten für Sachverständige und Mitglieder von Fachbeiräten u. ä. Ausschüssen (Tit. 526 02), Entschädigungen der Rechtsanwälte bei Prozesskostenhilfe (Tit. 526 04) und Ausgaben aufgrund des Betreuungsgesetzes (Tit. 526 10).

Titel	Mehrausgaben (T€)			
	2001	2002	2003	2004
526 02	1.620,9	3.625,0	5.994,5	7.602,2
526 04	-	76,4	3.106,4	2.819,8
526 10	2.465,3	3.149,4	4.884,1	8.387,3
Summe	4.086,2	6.850,8	13.985,0	18.809,3

Die Mehrausgaben in Höhe von rd. 18,8 Mio. € entsprachen 2004 rd. 20 % des Gesamtsolls der Sächlichen Verwaltungsausgaben (OGr. 51 bis 54) und fast 6 % der veranschlagten Gesamtausgaben des Kap. 0604.

Laut Anlage I/1 der HR 2004 wurden diese Mehrausgaben zu rd. 8,2 Mio. € aus gekoppelten Mehreinnahmen gedeckt. Die restlichen rd. 10,6 Mio. € waren vom SMF bewilligte üpl. Ausgaben, die nicht durch Minderausgaben im Epl. 06 eingespart werden konnten und deshalb durch Einsparungen im Gesamthaushalt gedeckt wurden.

Während die Ausgabeansätze der Tit. 526 05 bis 526 08 beim Haushaltsplan 2005/2006 den tatsächlichen Ausgaben angepasst wurden, blieben die Ansätze bei den Tit. 526 02, 526 04 und 526 10 rd. 9,0 und 14,2 Mio. € hinter den Ergebnissen der HR 2003 und 2004 zurück.

Titel	Ist gemäß HR		Haushaltsplan <sup>1</sup>		Haushaltsplan 2005/2006 zu	
	2003	2004	2003/2004	2005/2006	Ist 2003	Ist 2004
	in T€					
526 02	29.094,5	31.102,2	23.500,0 <sup>2</sup>	24.629,0	-4.465,5	-6.473,2
526 04	16.106,4	15.819,8	13.000,0	14.000,0	-2.106,4	-1.819,8
526 10	23.384,1	26.887,3	18.500,0	21.000,0	-2.384,1	-5.887,3
Summe	68.585,0	73.809,3	55.000,0	59.629,0	-8.956,0	-14.180,3

<sup>1</sup> Die Ansätze sind bis auf eine Ausnahme in beiden Haushaltsjahren des Doppelhaushaltes gleich.

<sup>2</sup> 2003: 23.100,0 T€.

Im Jahr 2005 stiegen die Ausgaben entsprechend dem Jahresabschluss auf rd. 81,4 Mio. €. Die Mehrausgaben betragen rd. 21,7 Mio. €.

Der Entwurf des Haushaltsplanes 2007/2008 sieht bei den Tit. 526 02, 526 04 und 526 10 Ausgaben von insgesamt 88,2 Mio. € in 2007 und 97,5 Mio. € in 2008 vor. Die Steigerungen entsprechen etwa dem Trend der letzten Jahre.

Die für 2007 und 2008 im Entwurf angegebenen Ausgaben des Tit. 526 08 (Rechtsberatung für Bürger) in Höhe von 6,9 und 10,3 Mio. € übersteigen das Ergebnis der HR 2004 um rd. 4,4 bzw. 7,8 Mio. € und den Jahresabschluss 2005 um rd. 2,5 bzw. 5,9 Mio. €.

Die Ausgaben der Tit. 526 02, 526 04 und 526 10 sind aufgrund von Rechtsverpflichtungen unabweisbar. Einsparungen können insoweit nicht realisiert werden. Dementsprechend sind die Haushaltsansätze besonders sorgfältig zu schätzen. Nach dem Prinzip einer vorsichtigen Haushaltsplanung müssen sich die Ausgabeansätze insbesondere nach den Istergebnissen der Vorjahre und der prognostizierten Ausgabenentwicklung richten. Die Ansätze des Haushaltsplans 2005/2006 bei den Tit. 526 02, 526 04 und 526 10 erfüllen diese Anforderung nicht, da sie weit hinter den Ergebnissen der bei Aufstellung des Doppelhaushaltes 2005/2006 bekannt gewesenen HR 2003 zurückbleiben. Aufgrund der stetig gestiegenen Ausgaben dieser Titel von rd. 57,1 Mio. € im Jahr 2000 auf rd. 73,8 Mio. € im Jahr 2004 war für die Folgejahre bestenfalls von stagnierenden, aber eher von weiter steigenden Ausgaben auszugehen.

**Die erkennbar zu geringe Veranschlagung erforderlicher Haushaltsmittel verstößt gegen den Grundsatz der Wahrheit und Klarheit. Dabei wird in Kauf genommen, dass, soweit keine entsprechenden Mehreinnahmen zur Verfügung stehen, die Mittel an anderer Stelle eingespart werden müssen und somit nicht für die vom Parlament vorgesehenen Zwecke verwendet werden können. Im Jahr 2004 blieben die Einschränkungen nicht auf den Epl. 06 beschränkt.**

Es bleibt abzuwarten, inwieweit die angepassten Ausgabenansätze, insbesondere der Tit. 526 02, 526 04 und 526 10, im Entwurf des Haushaltsplanes 2007/2008 Bestand haben werden. Die nach den bisherigen Istwerten unrealistischen Ansätze des Tit. 526 08 sollten geprüft und ggf. nochmals sorgfältig geschätzt werden. **Das SMJus sollte die Haushaltsansätze künftig nach den tatsächlich zu erwartenden Ausgaben bilden.**

Das SMF hat mitgeteilt, dass die Entwicklung der Kosten im Bereich der gesetzlichen Ausgaben der HGr. 5 bei den Gerichten und Staatsanwaltschaften außerordentlich schwierig zu prognostizieren sei, da sie wesentlich von nicht beeinflussbaren Faktoren

abhänge. Eine Einflussnahme insbesondere auf den kostenträchtigen Bereich der Kosten für Sachverständige und Mitglieder von Fachbeiräten u. ä. Ausschüssen verbiete sich bereits aufgrund der verfassungsrechtlich verankerten richterlichen Unabhängigkeit.

Im Haushaltssaufstellungsverfahren zum Doppelhaushalt 2005/2006 wurden ausgehend vom Ist 2003 die Änderungen aufgrund des Kostenrechtsmodernisierungsgesetzes und des Zweiten Betreuungsrechtsänderungsgesetzes in die Prognose der Ausgabenentwicklung einbezogen. Das SMF weist allerdings darauf hin, dass die kostenmäßigen Auswirkungen der genannten äußerst umfangreichen Gesetzesänderungen zum damaligen Kenntnisstand tatsächlich kaum prognostizierbar waren.

Der SRH wird die Entwicklung weiter beobachten.

#### *Nicht genehmigte Mehrausgaben im Epl. 03*

Der Haushaltsplan enthält für das Hj. 2004 im Kap. 0323 bei Tit. 681 01 (Wohngeld nach dem Wohngeldgesetz) eine Ausgabebefugnis in Höhe von 302.000 T€. Zuzüglich eines Ausgaberesstes aus dem Hj. 2003 in Höhe von 12 T€ ergibt sich ein Gesamtsoll von 302.012 T€. Die Gesamtausgaben einschließlich der Ausgaberesste betragen 334.878 T€. Es ergaben sich demnach Mehrausgaben von rd. 32.866 T€. Das SMI hatte mit Datum vom 21.10.2004 einen Antrag auf Einwilligung in eine üpl. Ausgabe in Höhe von 31.460 T€ an das SMF gestellt. Laut Antrag des SMI stehen den Mehrausgaben Einnahmen des Bundes in Höhe von 15.730 T€ (50 %) gegenüber. 10.000 T€ wurden zur Deckung aus dem Gesamthaushalt beantragt und in Höhe von 5.730 T€ wurde als Einsparstelle Kap. 0303 Tit. 633 63 mitgeteilt. Das SMF genehmigte mit Schreiben vom 02.11.2004 die beantragten Mehrausgaben in Höhe von 31.460 T€ als zusätzliche Ausgaben entsprechend § 12 Abs. 1 HG 2003/2004. Eine Deckung der erforderlichen Landeskompentärmittel bis zu 10.000 T€ aus dem Gesamthaushalt wurde in Aussicht gestellt.

Die Umdeutung des Antrags des SMI auf Einwilligung in üpl. Ausgaben in einen Antrag auf zusätzliche Ausgaben entsprechend § 12 Abs. 1 HG 2003/2004 hätte das SMF nur in Höhe von 50 % der beantragten Mittel vornehmen dürfen. In dieser Höhe waren die Mittel vom Bund rechtsverbindlich zu erwarten. In Höhe der Landeskompentärmittel wäre eine Bewilligung von üpl. Ausgaben erforderlich gewesen.

Entsprechend den Vorschriften der SäHO und des HG 2003/2004 lag lediglich eine Genehmigung für Mehrausgaben in Höhe von 15.730 T€ vor. **Von den Mehrausgaben im Kap. 0323 Tit. 681 01 waren somit 17.136 T€ nicht genehmigt.**

Das SMF hat in seiner Stellungnahme dazu mitgeteilt, dass es sich bei den Wohngeldausgaben um Rechtsverpflichtungen nach Bundesgesetz handle, die je zur Hälfte von Bund und Land getragen werden müssen. Dementsprechend erfolge auch die Veranschlagung von Bundes- und Landesanteil in einem Ausgabebetitel. Aufgrund der festgeschriebenen Finanzierungsanteile sei bei den zusätzlichen Ausgaben nach § 12 Abs. 1 HG 2003/2004, die zweckgebunden von anderer Seite gezahlt werden, auch der zugehörige Landesanteil mit umfasst. Zur Klarstellung wurde ab dem HG 2005/2006 in § 12 Abs. 1 aufgenommen, dass die zusätzlichen Ausgaben auch die Landeskofinanzierungsmittel mit umfassen.

Bezüglich der nicht genehmigten Ausgabe sei anzumerken, dass SMI erst im Nachgang die Einwilligung des SMF in die weiteren zusätzlichen Ausgaben beantragt habe. Mit Schreiben vom 16.12.2004 teilte SMF dem SMI mit, dass im Nachgang eine Einwilli-

gung in zusätzliche Ausgaben nicht mehr erfolgen könne, bei rechtzeitiger Antragstellung die Einwilligung jedoch erteilt worden wäre.

#### *Buchung an unzutreffender Haushaltsstelle im Epl. 08*

Das SMS erstattete im Hj. 2004 dem Krankenhaus Altscherbitz zur Finanzierung des Umbaus und der Sanierung des Verwaltungsgebäudes Haus 6 anteilig auf die Forensische Psychiatrie entfallende Kosten in Höhe von 380,6 T€. Nach Darstellung des Sachbuchauszuges wurde dieser Betrag im Kap. 0840 Tit. 671 01 (Kostenerstattung für die Durchführung der Forensischen Psychiatrie in den Landeskrankenhäusern) gebucht. Die HGr. 6 weist Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen aus. Ausgaben für die Finanzierung des Umbaus und der Sanierung des Verwaltungsgebäudes sind den Investitionsausgaben zuzuordnen und hätten dementsprechend im Kap. 0840 in der HGr. 8 (Sonstige Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen) ausgewiesen werden müssen. **In Höhe von 380,6 T€ wurden die Ausgaben in Kap. 0840 nicht an dem hierfür vorgesehenen Titel gebucht (§ 35 Abs. 1 SÄHO).**

#### *Sonstige Feststellungen*

Die Anlage I/2 der HR des Epl. 09 enthält zur Erläuterung der Inanspruchnahme von Minderausgaben mehrfach den Hinweis auf Anlage 6. Eine Anlage 6 ist nicht Bestandteil der HR. Die Rechnungslegungsrichtlinie und das Rechnungslegungsschreiben für das Hj. 2004 sehen eine Anlage 6 nicht vor. Das SMUL teilte auf Anfrage mit, dass die Anlage 6 den Ausweis der Sperre beinhaltet und vom SMF vorgegeben sei. Aus Gründen der Haushaltsklarheit und -wahrheit sollten sich die Erläuterungen in der HR nur auf nachvollziehbare Informationen beziehen. Im Übrigen weist die Anlage I/2 bereits in Spalte 7 die Inanspruchnahme von Minderausgaben für die haushaltswirtschaftliche Sperre nach § 41 SÄHO aus. Eine weitere Anlage dazu ist demzufolge nicht notwendig.

Laut SMF wurden den obersten Staatsbehörden mit Schreiben vom 23.08.2005 zur HR 2004 sechs Anlagen übersandt, als sechste Anlage eine Abfrage, bei welchen Hauptgruppen und in welcher Höhe die Sperre im Einzelplan erbracht wurde. Diese Anlage wurde nur für den Vorbericht benötigt. Dies wurde den obersten Staatsbehörden auch mitgeteilt. Der Hinweis auf Anlage 6 durch das SMUL hätte unterbleiben sollen.

Kapitel 1285 enthält in Tit.Gr. 99 einen einseitigen Deckungsvermerk zu Lasten der Tit.Gr. 51. In der Tit.Gr. 99 des Kap. 1285 ergaben sich im Hj. 2004 Mehrausgaben in Höhe von rd. 88 T€. Die Tit.Gr. 51 weist Mehrausgaben in Höhe von rd. 989 T€ aus. Da die Tit.Gr. 51 einen Kopplungsvermerk zu den Einnahmetiteln 125 01, 111 01 und 119 10 enthält, konnten die Mehrausgaben durch Mehreinnahmen bei diesen Einnahmetiteln gedeckt werden. Über die einseitige Deckungsfähigkeit der Tit.Gr. 99 zu Lasten der Tit.Gr. 51 wurden auch die Mehrausgaben der Tit.Gr. 99 über Mehreinnahmen entsprechend der Kopplungsvermerke bei Tit.Gr. 51 gedeckt.

Auch im Kap. 1214 besteht eine einseitige Deckungsfähigkeit der Tit.Gr. 99 zu Lasten der Tit.Gr. 51. Von den Mehrausgaben der Tit.Gr. 99 in Höhe von rd. 89 T€ wurden 56 T€ durch Minderausgaben in Tit.Gr. 51 gedeckt. In Höhe von rd. 32 T€ wurden Mehreinnahmen über einen Kopplungsvermerk bei Tit.Gr. 51 zur Deckung der Mehrausgaben bei Tit.Gr. 99 herangezogen.

Ein Abweichen vom Grundsatz der Gesamtdeckung durch entsprechende Haushaltsvermerke ist im Sinne einer flexiblen Haushaltswirtschaft in vielen Fällen angezeigt. **Um die Transparenz der HR trotzdem zu wahren, müssen die Vermerke nachvollzieh-**

bar sein. Die oben beschriebenen Deckungsringe erschweren die Übersichtlichkeit der HR. Der Kopplungsvermerk zu den betreffenden Einnahmetiteln sollte im künftigen Haushaltsplan auch in die Tit.Gr. 99 aufgenommen werden.

## 11 Vorschüsse und Verwahrungen

Die Entwicklung der Bestände an Vorschüssen und Verwahrungen im Freistaat Sachsen ab dem Hj. 2000 zeigt folgende Aufstellung:

in €	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Vorschüsse	378.293.158,33	553.198.864,67	157.083.591,98	219.630.973,17	139.154.372,56	168.186.706,38
Verwahrungen	417.390.691,98	672.496.027,28	355.962.095,48	340.608.741,51	275.443.368,59	400.470.639,95

Die Geldbestände auf den Vorschuss- und Verwahrungskonten sind in 2005 wieder angestiegen. Der Anstieg ist auf die Einstellung von zusätzlichen Rücklagen beim SMF zurückzuführen (vgl. Pkt. 6). Der SRH verweist nochmals auf seine Feststellungen im Jahresbericht 2004 und 2005. Da sich Vorschüsse und Verwahrungen außerhalb der HR vollziehen, sind sie mit besonderer Sorgfalt zu beobachten und zügig abzuwickeln.

Der SRH hat in den Vorjahren die Abwicklung von Fördermitteln über Verwahrkonten kritisiert. Zwar erfolgte z. B. bei der Verwahrung von Fördermitteln für ambulante und stationäre Pflegeeinrichtungen nach dem Sächsischen Pflegegesetz ein gewisser Abbau. Der restliche Bestand in Höhe von rd. 37 T€ für 19 Einrichtungen im Verantwortungsbereich des RP Chemnitz sollte im Übrigen ebenfalls alsbald aufgelöst werden.

Der unterschiedliche Umgang der Behörden mit Verwahrungen zeigte deutliche handwerkliche Mängel. Schon die vom SRH im Jahresbericht 2004 festgestellten Probleme zeigen ebenso wie die jetzt festgestellten, dass der Wortlaut von § 60 SäHO für einen korrekten und einheitlichen Vollzug nicht ausreicht. So lässt § 60 Abs. 2 SäHO den Schluss zu, dass nur Einzahlungen Verwahrungen sein können, in der Praxis werden jedoch auch Auszahlungen auf Verwahrkonten gebucht (z. B. Sicherheitseinbehalt bei Baumaßnahmen beim SIB und dem Autobahnamt Sachsen). Auch die Einbeziehung von Staatsbetrieben in das Liquiditätsmanagement über Verwahrkonten ist klärungsbedürftig.

Die jährlichen Prüfaufforderungen der Hauptkasse sind zu begrüßen. Der SRH gibt jedoch zu bedenken, dass diese wirkungslos bleiben, wenn nicht durch einen Kontrollmechanismus gewährleistet ist, dass die Behörden darauf auch reagieren.

Aufgrund der im Rahmen der Prüfung gewonnenen Erkenntnisse forderte der SRH in den Jahresberichten 2004 und 2005, allgemeine Regelungen zum Thema Vorschüsse und Verwahrungen im Erlassweg oder ggf. als VwV zu § 60 SäHO zu erarbeiten.

Das SMF sieht derzeit trotz alledem keinen Bedarf für eine allgemeine Richtlinie zu § 60 SäHO. Die Regelungsbedürftigkeit wird mit dem Argument abgelehnt, dass große Teile der Verwahrbestände nicht beeinflussbar seien, die vom SRH beanstandeten Verwahrbestände nur eine geringe Größenordnung haben und die Hauptkasse zu regelmäßigen Kontrollen der Verwahr- und Vorschusskonten auffordere. Das SMF verweist neben § 60 SäHO auf bestehende kassenrechtliche Verwaltungsvorschriften §§ 70 und 71 sowie 80 SäHO und rät aus verwaltungsökonomischen Erwägungen im Hinblick auf die Deregulierung von Rechtsvorschriften von weiteren Regelungen ab.

Zudem seien die zugrunde liegenden Sachverhalte zu kompliziert und kämen für eine verallgemeinernde Vorschrift nicht in Frage.

Es sei noch mal darauf verwiesen, dass die im Rahmen der Prüfung aufgegriffenen Fälle ihrem Umfang und der Art nach keine Bagatellfälle waren. Auch wurden mehrfach Verwahrkonten zweckentfremdet genutzt.

**Es ist demnach offensichtlich erforderlich, Anwendungshinweise zu § 60 SäHO zu erarbeiten.**

In seiner Stellungnahme hat das SMF mitgeteilt, dass der SIB aufgefordert wurde, Buchungen von Sicherheitsleistungen auf Verwahrungen zukünftig zu unterlassen. Die Zuschüsse für die ins Liquiditätsmanagement einbezogenen Staatsbetriebe werden im Entwurf des Doppelhaushalts 2007/2008 zur Selbstbewirtschaftung ausgebracht.

Der SRH sieht noch weiteren Abstimmungsbedarf mit dem SMF. Gespräche hierzu sind geplant.

## **12 Forderungsmanagement**

### **12.1 Gegenstand der Prüfung**

Gegenstand der Untersuchungen des SRH war das Forderungsmanagement im Freistaat Sachsen. Dabei ist im Folgenden unter dem Begriff Forderungsmanagement die Erhebung der offenen Sollstellungen der Einnahmetitel, demnach der Forderungen des Freistaates gemeint.

Nicht in die Prüfung einbezogen waren die Einnahmen vom Bund und der EU (HGr. 2 und 3), da diese Einnahmeeeingänge kaum beeinflusst werden können, weshalb ein Forderungsmanagement seitens des Freistaates obsolet ist. Das gleiche gilt für Steuern der HGr. 0, die bundeseinheitlich geregelt sind; zu einzelnen Bereichen der Veranlagung und Betreibung hat der SRH schon mehrfach in Jahresberichtsbeiträgen Hinweise gegeben.

Der SRH hat den Schwerpunkt seiner Untersuchung auf den Umgang der Behörden und der Hauptkasse mit offenen Forderungen der HGr. 1 gelegt. Zur HGr. 1 - Verwaltungseinnahmen - gehören:

- Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit und Vermögen (z. B. Mieten),
- Einnahmen aus der Rückzahlung von Zuwendungen,
- Einnahmen aus Rückforderungen aus Regresszahlungen,
- Erlöse aus der Veräußerung von Gegenständen, Kapitalrückzahlungen,
- Einnahmen aus der Inanspruchnahme von Gewährleistungen,
- Zinseinnahmen (aus sonstigen Bereichen),
- Darlehensrückflüsse (aus sonstigen Bereichen).

## 12.2 Prüfungsergebnisse

### *Allgemeines*

Die stichprobenartige Prüfung des Forderungsmanagements im Freistaat Sachsen hat gezeigt, dass die Behörden des Freistaates einschließlich der Hauptkasse die Eintreibung der offenen Forderungen mit großer Sorgfalt verfolgen und meist Aussagen zum Stand der Beitreibung treffen konnten.

Probleme bei der Beitreibung offener Forderungen ergaben sich regelmäßig aus den Sachverhalten und nicht aus der Bearbeitung. So resultiert der Hauptbestandteil der nicht realisierbaren Forderungen aus offenen Sollstellungen bei Bürgschaften und Darlehen. Einen ständig wachsenden Anteil haben auch nicht realisierbare Forderungen aus dem Sozialbereich, wie beispielsweise Rückforderungen von Opferentschädigungen von Straftätern oder Rückforderungen nach dem Mobilitätshilfegesetz und im Bereich der Ausländerhilfe. Anders als private Unternehmen, die diese Forderungen ggf. als „uneinbringlich“ ausbuchen können, gelten für den Freistaat die an strenge Voraussetzungen geknüpften Regelungen des § 59 SÄHO (Stundung, Niederschlagung und Erlass). Danach müssen die Forderungen in den Büchern belassen werden, solange noch die Möglichkeit besteht, dass der Schuldner zahlungsfähig wird.

### *Übersichten zu offenen Forderungen*

Die Hauptkasse erstellt mit Abschluss des Haushaltsjahres eine Liste der ins neue Haushaltsjahr übernommenen offenen Sollstellungen einmaliger Einzahlungen. Die Auflistung erfolgt nach Anordnungs- und Buchungsstelle und dient zur Information der Anordnungsstellen. Bisher wurden die offenen Forderungen nicht summiert, weder pro Anordnungsstelle, noch als Gesamtsumme. Damit sind Aussagen zum Umfang der offenen Forderungen, deren Entwicklung oder deren Analyse nach Realisierbarkeit, nicht möglich.

**Der SRH hält die Erfassung der offenen Forderungen nach Anzahl und Betrag durch die Hauptkasse für unumgänglich.** So wurden beispielsweise offene Forderungen der HGr. 1 in Höhe von rd. 129 Mio. € allein vom SMF aus dem Hj. 2004 ins Hj. 2005 übernommen. Die RP übertrugen rd. 83 Mio. € und das SMWA rd. 6 Mio. € in das Hj. 2005.

Auf Vorschlag des SRH wird seit dem Hj. 2005 eine Summe der ins nächste Haushaltsjahr übernommenen offenen Forderungen erstellt. Diese offenen Forderungen beliefen sich über die HGr. 0 bis 3 im Hj. 2005 auf 540.180.400,16 €. Davon entfielen 92.454.115,31 € auf die Landesjustizkasse.

**Zur Überwachung der offenen Forderungen gibt es keine einheitlichen Vorschriften für die Behörden des Freistaates.** Die Handhabung ist sehr unterschiedlich. In der Mehrzahl der in die Prüfung einbezogenen Behörden wird die Aufgabe des Forderungsmanagements vom Haushaltsreferat wahrgenommen. Zum Teil haben aber auch die Fachreferate die Kontrolle der offenen Forderungen übernommen.

Die Überwachung erfolgt teilweise über die HÜL oder anhand der von der Hauptkasse zur Verfügung gestellten Listen der ins neue Haushaltsjahr übernommenen offenen Sollstellungen oder auf Basis eigener entwickelter Überwachungslisten. Nach unserer Wahrnehmung gewährleistet die Forderungsüberwachung anhand eigener Listen unter Berücksichtigung behördenspezifischer Besonderheiten die qualitativ beste Kontrolle. Das Führen solcher Listen erlaubt eine zeitnahe und fortlaufende Überwachung und

ermöglicht so auch eine effiziente Arbeit. **Der SRH schlägt vor, seitens des SMF eine Überwachungsliste anzubieten, die den Mindeststandard vorgibt, aber auch ausreichend Freiräume für die individuellen Angaben der Behörden bietet. Die einheitlichen Übersichten zur Forderungsüberwachung sollten den Charakter einer Handlungsempfehlung haben.** Eine Aufnahme in die VwV zur SäHO hält der SRH für nicht erforderlich.

Der SRH empfiehlt nach Auswertung der von den Behörden selbst erstellten Listen folgenden Mindestinhalt:

- Name des Schuldners;
- Betrag der Forderung,
- Grund der Forderung,
- HÜL-Nr. mit Angabe des Haushaltsjahres,
- Fälligkeit,
- Mahnschlüssel,
- Bemerkungen zum Sachstand und
- Verjährung.

Je nach Bedarf sollte die Liste um Angaben zu Niederschlagung, Stundung, Erlass, Teilzahlungen mit entsprechender Angabe zur Restforderung, sowie Unterteilung in Haupt- und Nebenforderungen, Datum der letzten Mahnung usw. ergänzt werden können.

#### *Einrichtung einer zentralen Datenbank für das Forderungsmanagement*

Nach § 59 SäHO können Ansprüche des Freistaates erlassen bzw. niedergeschlagen werden. Während beim Erlass die Forderung erlischt, wird bei der Niederschlagung die Forderung nicht weiter verfolgt, bleibt aber bestehen. Die niederschlagende Behörde muss Verjährungsfristen beachten und die Einziehung der Forderung erneut versuchen, wenn sich z. B. Anhaltspunkte für eine erfolgreiche Beitreibung ergeben. Dies ist hauptsächlich der Fall, wenn sich die wirtschaftliche Situation des Gläubigers verbessert.

Im Hj. 2004 wurden nach Ermittlung des SRH offene Forderungen in Höhe von 21.922.659,87 € gem. § 59 SäHO niedergeschlagen oder erlassen. Da für 2004 keine Angaben zur Summe der ins Hj. 2005 übernommenen offenen Forderungen vorliegt, ist keine Aussage zur Relation dieser Summe zu den Gesamtforderungen möglich. Im Hj. 2005 wurden 21.148.508,49 € offene Forderungen niedergeschlagen oder erlassen. In Relation zu der Summe der offenen Forderungen des Freistaates am Ende des Hj. 2005 sind das 3,9 %. **In Anbetracht des Volumens der niedergeschlagenen und erlassenen Forderungen regt der SRH an, diesen Betrag gem. § 85 Abs. 2 Nr. 2 SäHO in die HR aufzunehmen. Vorstellbar wäre ein Ausweis der Summe untergliedert nach Geschäftsbereichen im Vorbericht oder als Anlage zum Epl. 15.**

Bei den örtlichen Befragungen wurde deutlich, dass zur Verfolgung von niedergeschlagenen Ansprüchen die Einrichtung einer zentralen Datenbank bei der Hauptkasse die Arbeit wesentlich erleichtern würde. Die Gläubiger könnten in der Datenbank zentral erfasst werden, behördenübergreifende Gesamtforderungen könnten aufgezeigt werden. Wenn der Freistaat seine Ansprüche summiert geltend macht, würde sich auch dessen Position bei Insolvenzen verbessern. **Der SRH plädiert für die Einrichtung einer zentralen Datenbank.**

Zusätzlich zu den allgemeinen Regelungen des § 59 SäHO regelt die Anlage zur VwV zu § 59 SäHO das Verfahren bei Kleinbeträgen. Danach ist grundsätzlich bei Beträgen



von weniger als 10 € von einer Mahnung abzusehen. Bei Gesamtrückständen bis 25 € soll in der Regel auf Vollstreckungsmaßnahmen verzichtet werden. Die Hauptkasse bucht diese Forderungen - insbesondere Mahngebühren - am Jahresende automatisch aus. Der SRH hat festgestellt, dass es sich hierbei oft um Fälle handelt, bei denen der Schuldner ein und dieselbe Person oder Firma ist, gegen die unterschiedliche Forderungen bestehen. Systembedingt wird bisher jede Forderung als Einzelvorgang betrachtet. **Würde man die Forderungen pro Schuldner aufsummieren, ergäben sich durchaus Beträge in einer Größenordnung, die den Aufwand der Beitreibung rechtfertigen.**

Abgesehen vom Zahlungsverhalten der Schuldner des Freistaates wurde bei der Prüfung des Forderungsmanagements deutlich, dass auch bei Behörden untereinander, den Staatsbetrieben und sonstigen Einrichtungen des Freistaates die Zahlungsmoral mangelhaft ist. So zahlen beispielsweise selbst Staatsbetriebe teilweise die Mahngebühren nicht, vermutlich weil sie in Kenntnis der Kleinbetragsregelung dies nicht für erforderlich halten. **Wir verweisen in diesem Zusammenhang auf Nr. 6.2 der Anlage zur VwV zu § 59 SäHO. Danach gilt die Kleinbetragsregelung nicht, wenn Schuldner diese ausnutzen.**

Die querschnittsorientierte Betrachtung des freistaatlichen Forderungsmanagements brachte zudem die Erkenntnis, dass die Einrichtung einer landesweiten behördenübergreifenden Buchhaltung der Forderungen nach Schuldnern, vergleichbar der Debitorenbuchhaltung im kaufmännischen Rechnungswesen sehr hilfreich wäre. Die Hauptkasse müsste hierfür die erforderlichen Daten zum Schuldner aus den Mustern 01 bis 04 der EDVBK (Anlage 4 zur VwV zu § 70 SäHO) in eine Datenbank einspeisen. Diese Datenbank würde die Forderungen pro Schuldner landesweit ausweisen und ließe die Aufrechnung von Kleinbeträgen pro Schuldner zu. Über eine Sortierfunktion nach Debitoren könnten einzelne Debitoren anordnungsstellenübergreifend herausgefiltert werden. Zudem könnte die Hauptkasse zentral Insolvenzmeldungen über Schuldner erfassen und über die Datenbank allen Behörden zeitnah zur Verfügung stellen. **Die Datenbank sollte als Grundlage für die von den geprüften Stellen vorgeschlagene zentrale Überwachung der niedergeschlagenen Forderungen dienen.**

Insgesamt gesehen gehen die Behörden - wie bereits erwähnt - überwiegend sehr sorgsam und verantwortungsbewusst mit der Beitreibung offener Forderungen um. Der SRH regt deshalb die Überlegung an, **ob die Wertgrenzen für Stundung, Niederschlagung und Erlass gem. Nr. 4 VwV zu § 59 SäHO aus Gründen der Vereinfachung höher gesetzt werden können und den Behörden diesbezüglich mehr Verantwortung übertragen wird.**

Auch zeigte sich, dass Nr. 6.1 der Anlage zur VwV zu § 59 SäHO (Kleinbeträge) im Widerspruch zur gängigen Verwaltungspraxis steht und geändert werden sollte. Darin ist für Kleinbeträge geregelt, dass bei Verwaltungskosten (Beglaubigungen, Mehrfertigungen, Bescheinigungen u. ä.) von der Anforderung von Kleinbeträgen auch dann abzusehen ist, wenn die Beträge im vereinfachten Erhebungsverfahren erhoben werden können.

#### *Abstimmungsprobleme zwischen Hauptkasse und Behörden zum Forderungsbestand*

Die Behörden des Freistaates erhalten von der Hauptkasse am Jahresanfang die Übersichten der ins neue Haushaltsjahr übernommenen offenen Sollstellungen, die Liste der erlassenen und niedergeschlagenen Sollstellungen und die Liste der Kleinbeträge.

Der Datenabgleich zwischen diesen Daten der Hauptkasse und dem Forderungsbestand der Behörden ergibt immer wieder unterschiedliche Beträge der offenen Forderungen. Diese Probleme sind hauptsächlich softwarebedingt. Während die Behörden mit dem Mittelbewirtschaftungsprogramm SaxMBS arbeiten, bucht die Hauptkasse kassemäßig Vorgänge mit dem Kassenbuchführungsverfahren (KABU). Dadurch ergibt sich schon ein unterschiedlicher Datenaufbau. **Die Behörden berichteten von nicht funktionierenden Schnittstellen zwischen beiden Kassensystemen, die zum Verlust von Daten führen. Diese müssen aufwändig von Hand nachgetragen werden.**

Zur Jahresmitte verschickt die Hauptkasse eine weitere Liste der offenen Forderungen sortiert nach der Höhe der Beträge mit der Aufforderung zum Abgleich der Forderungen mit dem Stand bei den Behörden. Diese gut gemeinte Initiative der Hauptkasse verursacht bei den Behörden einen enormen Arbeitsaufwand, ohne dass dem greifbare Ergebnisse gegenüberstehen. Nicht nur die unterschiedlichen Sortierkriterien der Forderungen erschweren eine Zuordnung, auch die Forderungen selbst unterliegen ständigen Veränderungen. Während die Hauptkasse die Ist- und die Sollstellungen getrennt betrachtet, können die Behörden im SaxMBS die Sollstellungen neu ermitteln, wenn zwischenzeitlich Teilbeträge der Forderung eingegangen sind oder sich die Forderung erhöht hat.

Der SRH hält eine einmalige jährliche Kontrolle der ins neue Haushaltsjahr übernommenen offenen Sollstellungen ausreichend. Da die Behörden in der Regel ein verantwortungsbewusstes Forderungsmanagement betreiben, kann die Hauptkasse von einem weiteren Datenabgleich mitten im Haushaltsjahr absehen.

Schwierigkeiten gibt es auch in Fällen gesamtschuldnerischer Haftung, da sich nicht alle Schuldner einem Personenkonto zuordnen lassen. Hier ist der Abgleich mit den Daten der Hauptkasse besonders schwierig.

Ein weiteres Problem tut sich im SaxMBS auf, wenn bei Personenkonten mit Lastschriftverfahren der Einzug fehlt. Dabei fallen 3 € Bankgebühren an, die das SaxMBS eigentlich als negative Einnahme buchen müsste, was aber im System nicht möglich ist. Die Behörden behelfen sich in diesen Fällen mit Verrechnung bei der letzten Einnahme und verstoßen damit gegen den Grundsatz der Wahrheit und Klarheit. Teilweise werden aber auch die Sollstellungen nachträglich von den Behörden an den veränderten Betrag angepasst.

Darüber hinaus sehen die geprüften Behörden einen bedeutenden Mangel des Systems darin, dass Recherchen über mehrere Jahre oder nach Personenkonten oder über mehrere Anordnungsstellen im SaxMBS nicht möglich sind. Auch wurde die fehlende Trennung in Haupt- und Nebenforderungen bei beiden Systemen kritisiert.

Die Schwierigkeiten mit Schnittstellen liegen auf der Hand, wenn zwei unterschiedliche Buchungssysteme verwandt werden. Die Hauptkasse sollte in Zusammenarbeit mit den Behörden versuchen, die genannten Probleme zu beheben. Dabei sollten Aufwand und Nutzen in einem ausgewogenen Verhältnis stehen. **Eine Lösung dieser Probleme kann langfristig nur mit der Einführung einer einheitlichen landesweiten Buchungssoftware erfolgen, wie sie ggf. im Rahmen der weiteren NSM-Umsetzung auf der Tagesordnung steht. Dann sind auch aufwändige Datenabgleiche mit der Hauptkasse nicht mehr nötig.**

Das SMF stimmt der Auffassung des SRH zu. Das kaufmännische Rechnungswesen einschließlich einer Debitorenbuchhaltung sei ein elementarer Bestandteil des NSM (Fachkonzept F, Buchhaltung). Bei einer landesweiten NSM-Umsetzung würden des-

halb die wesentlichen Anforderungen des SRH an das Forderungsmanagement bereits durch NSM abgedeckt. Zudem könnten die derzeit auftretenden Schnittstellenprobleme beseitigt werden.

#### *Vollstreckung offener Forderungen*

Die Vollstreckung offener Forderungen, die hoheitlich durch Leistungsbescheid festgesetzt wurden, erfolgt über die Vollstreckungsstellen der FÄ. Von allen befragten Behörden wurde die Zusammenarbeit mit den FÄ bei Vollstreckungen als mangelhaft und verbesserungswürdig beschrieben. **Die gegenseitige Kommunikation muss dringend verbessert werden.** In der Regel kennen die Behörden die Schuldner und können der Vollstreckungsbehörde wichtige Hinweise zur Beitreibung geben. Beispielsweise wurden Beitreibungsversuche kritisiert, zu Zeiten, zu denen berufstätige Schuldner ihrer Arbeit nachgehen. Durch Absprache mit den zuständigen Sachbearbeitern der anspruchsberechtigten Behörde können diese „Fehlversuche“ zumindest reduziert werden. Hilfreich wäre aus Sicht der Behörden insbesondere eine Rückmeldung der FÄ nach dem ersten Pfändungsversuch.

Die unzureichende und zögerliche Tätigkeit der Vollstreckungsstellen bei der Beitreibung der Steuerrückstände hat der SRH bereits in seinem Jahresbericht 1997 (Beitrag Nr. 10) festgestellt.

Der SRH sieht hier dringenden Handlungsbedarf, um die Beitreibungschancen für den Freistaat zu verbessern. Das SMF sollte als zuständiges Ministerium entsprechende Vorschläge zur Verbesserung auf den Weg bringen. Gegebenenfalls ist ein gegenseitiger Informationsaustausch zwingend vorzuschreiben.

#### *Weiterbildung der mit dem Forderungsmanagement befassten Mitarbeiter*

Aufgrund der Erfahrungen aus den örtlichen Erhebungen sieht der SRH Anlass, darauf hinzuweisen, dass umfangreicher Schulungsbedarf im Umgang mit offenen Forderungen besteht. Besonders Themen wie

- Vollstreckungen einschließlich internationaler Vollstreckung,
- Rückforderungen allgemein,
- Verjährungsfristen und Mahnwesen sowie
- Stundung, Niederschlagung und Erlass von Forderungen.

bedürfen vertiefender Schulungsmaßnahmen.

Speziell auf die mit dem Forderungsmanagement befassten Mitarbeiter zugeschnittene Lehrveranstaltungen bietet die Akademie der öffentlichen Verwaltung Sachsen nicht an. **Der SRH regt an, hierzu eine Bedarfsumfrage durchzuführen um speziell auf den Bedarf zugeschnittene Lehrgänge oder Inhouse-Seminare durchführen zu können.**

#### *Zusammenfassung*

Das Forderungsmanagement ist ein wesentlicher Bestandteil des Liquiditätsmanagements des Freistaates. Einerseits gehen die geprüften Behörden größtenteils sehr gewissenhaft mit den Ansprüchen des Freistaates um. Andererseits hat der SRH eine Reihe von Verbesserungsmöglichkeiten aufgezeigt, die in erster Linie auf eine effizientere Arbeitsweise aller Beteiligten abzielen. Akuten Handlungsbedarf sieht der SRH für

folgende Maßnahmen:

- Erarbeitung einer Überwachungsliste,
- Einrichtung einer zentralen Datenbank,
- Lösung der technischen Schnittstellenprobleme,
- Ermittlung des Schulungsbedarfs.

Für eine erfolgreiche Umsetzung der Vorschläge ist allerdings eine gesamtstaatliche Lösung unter Regie des SMF zwingend erforderlich.

Das SMF hat mitgeteilt, dass die vom SRH beschriebenen Sachverhalte zu einem Teil bekannt seien und es gemeinsam mit dem LfF weiterhin bestrebt sei, diese unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten und der Einbeziehung des Datenschutzes einer Lösung zuzuführen. Daher nehme das SMF die Anregungen des SRH dankend zur Kenntnis und werde diese bei der Optimierung des Forderungsmanagements berücksichtigen.

So will das SMF z. B. den Dienststellen aller Ressorts eine Liste zur Forderungsüberwachung anbieten und Angaben zu niedergeschlagenen und erlassenen Forderungen in die HR aufnehmen. Der Abgleich der offenen Forderungen zwischen Hauptkasse und Dienststellen zum Termin 30.06. entfalle, wie vom SRH vorgeschlagen, ab sofort.

Das SMF stimmt dem SRH auch insoweit zu, als die Kommunikation zwischen den die Forderungen verwaltenden Stellen und den Vollstreckungsstellen verbesserungsbedürftig sei. Das SMF werde an die Beauftragten für den Haushalt und für Organisation der anderen Ressorts herantreten, um ausreichende Angaben im Vollstreckungsauftrag zu erzielen.

Hinsichtlich der Weiterbildung der mit dem Forderungsmanagement befassten Mitarbeiter beabsichtige das SMF an die Ressorts sowie die Akademie der öffentlichen Verwaltung Sachsen heranzutreten.

Das SMF hat zugesichert, weitere Anregungen des SRH auf ihre Umsetzbarkeit zu prüfen.

### **13 Bestätigung ordnungsgemäßer Haushaltsführung**

**Unbeschadet der vorstehenden Darlegungen und der sich in einzelnen Prüfmerkungen widerspiegelnden Bedenken ist für das Hj. 2004 eine insgesamt ordnungsgemäße Haushalts- und Wirtschaftsführung festzustellen.**

## 1 Weiterentwicklung der staatlichen Finanzwirtschaft

Der Freistaat Sachsen hatte im Hj. 2004 mit noch größeren Einnahmeausfällen zu kämpfen als im Vorjahr. Im zweiten Jahr des Doppelhaushalts 2003/2004 fielen die Steuern und steuerinduzierten Einnahmen um 617,1 Mio. € geringer aus als geplant. Ausgeglichen wurde dieser Fehlbetrag durch Reduzierungen auf der Ausgabenseite. Allerdings musste auch die Nettokreditaufnahme um 9 Mio. € erhöht werden. Wenn es sich dabei auch um einen relativ geringen Betrag handelt, ist er doch Indikator für die angespannte Haushaltssituation. Dies gilt auch für die Verwendung der Solidarpaktmittel, deren zweckgerichteten Einsatz der Freistaat erstmalig nur zu 94 % nachweisen konnte.

Die fehlende Aussicht auf Erholung der gesamtdutschen Wirtschaftslage, sinkende Solidarpaktmittel, geringere EU-Fördermittel und - aufgrund sinkender EW-Zahlen - weniger Einnahmen aus dem Länderfinanzausgleich wirken sich deutlich auf die Einnahmesituation des Freistaates aus. Darüber können auch leicht steigende Steuereinnahmen nicht hinwegtäuschen.

**Zunehmend prognostizierte Silberstreifen am Horizont dürfen nicht darüber hinwegtäuschen, dass die gegenwärtige Haushaltssituation auch auf strukturelle Defizite zurückzuführen ist, die schon eher hätten bereinigt werden sollen. Die Erholung der Gesamtwirtschaft wird - wenn überhaupt - nur einen geringen Teil der bestehenden Probleme beseitigen helfen.**

**Auch die Verwaltung muss sich in Aufbau und Struktur den veränderten Rahmenbedingungen anpassen. Die Verwaltungs- und Funktionalreform ist ein wichtiger Schritt. Mit ihr wird auch den Forderungen des SRH nach strukturellen Veränderungen in den letzten Jahresberichten entsprochen. Und es könnte zusammen mit einem konsequenten Personalabbau und einem sinnvollen Einsatz neuer Steuerungselemente den Weg in eine moderne und schlanke Verwaltung bedeuten.**

**Der Rückführung der Nettokreditaufnahme auf „Null“ muss weiterhin oberste Priorität eingeräumt werden. Der SRH begrüßt das Ziel des SMF, bis 2008 ohne Nettokreditaufnahme auszukommen. Nur so kann langfristig der Abbau bisher aufgelaufener Schulden in Höhe von rd. 12 Mrd. € „gepackt“ werden. Bereits 2004 haben die Präsidenten der Rechnungshöfe in Anbetracht der ausufernden Staatsverschuldung den Verzicht auf einen kreditfinanzierten Haushalt und einen radikalen Schuldenabbau gefordert. Dem Anliegen der Rechnungshöfe kommt der Vorstoß Sachsens entgegen, ein Verbot der Nettokreditaufnahme in die Verfassung aufzunehmen und nur in wenigen Ausnahmesituationen eine Kreditaufnahme zuzulassen. Es ist zu wünschen, dass dieser Vorstoß bundesweit Gehör findet.**

## 2 Haushaltswirtschaftliche Daten

### 2.1 Haushaltswirtschaftliche Quoten im Ländervergleich

Zur Analyse des Haushalts sind haushaltswirtschaftliche Quoten ein geeignetes Hilfsmittel. Für das Hj. 2004 ergeben sich folgende haushaltswirtschaftliche Quoten für den Freistaat Sachsen, denen die entsprechenden Quoten der neuen Länder wie auch der alten Flächenländer jeweils im Durchschnitt gegenübergestellt wurden:

Haushaltswirtschaftliche Quoten 2004 in %	<b>Sachsen</b> <sup>1</sup>	östliche Länder <sup>2</sup> (Durchschnitt)	westliche Länder <sup>3</sup> (Durchschnitt)
Steuerdeckungsquote	<b>46,3</b>	45,1	69,7
<i>flutbereinigte Steuerdeckungsquote</i>	<i>49,7</i>		
<i>Anteil der durch Steuern gedeckten bereinigten Gesamtausgaben</i>			
Kreditfinanzierungsquote	<b>2,5</b>	8,2	9,4
<i>flutbereinigte Kreditfinanzierungsquote</i>	<i>2,7</i>		
<i>Anteil der durch Nettokreditaufnahme finanzierten bereinigten Gesamtausgaben</i>			
Zinssteuerquote	<b>7,7</b>	14,6	11,0
<i>Anteil der auf die Deckung der Zinsausgaben für Kreditmarktmittel entfallenden Steuereinnahmen</i>			
Personalausgabenquote	<b>26,4</b>	26,2	41,1
<i>flutbereinigte Personalausgabenquote</i>	<i>28,3</i>		
<i>Anteil der Personalausgaben an den bereinigten Gesamtausgaben</i>			
Investitionsquote	<b>26,7</b>	21,6	9,5
<i>flutbereinigte Investitionsquote</i>	<i>21,8</i>		
<i>Anteil der investiven Ausgaben (eigene Investitionen des Staates und Investitionsförderung) an den bereinigten Gesamtausgaben</i>			
Investitionsausgaben pro EW in €/EW	<b>985</b>	828	264
<i>flutbereinigte Investitionsausgaben pro EW in €/EW</i>	<i>748</i>		
Personalausgaben pro EW in €/EW	<b>973</b>	1.007	1.144
Nettokreditaufnahme pro EW in €/EW	<b>91</b>	315	261

<sup>1</sup> Daten aus der HR 2004.

<sup>2</sup> Neue Bundesländer ohne Flutbereinigung aufgrund fehlender Flutdaten; Quelle: ZDL-Statistik vom 16.03.2006 und Statistisches Bundesamt.

<sup>3</sup> Nur Flächenländer, ohne Stadtstaaten; Quelle: ZDL-Statistik vom 16.03.2006 und Statistisches Bundesamt.

In der vorstehenden Übersicht werden ausgewählte Ausgabegruppen im Verhältnis zu den bereinigten Gesamtausgaben und die Zinsausgaben für Kreditmarktmittel im Verhältnis zu den Steuereinnahmen betrachtet. Diese Quoten zeigen auch die unverändert bestehenden Unterschiede in der Haushaltsstruktur der alten und neuen Bundesländer auf.

Die neuen Bundesländer haben von Beginn an eine wesentlich geringere Steuerdeckungsquote als die alten Bundesländer. Im Durchschnitt der letzten Jahre lag diese rd. 24 % unter der der alten Bundesländer. Damit wird deutlich, dass ein wirtschaftlicher Aufholprozess der neuen Bundesländer in den letzten Jahren nicht stattgefunden hat. Auch Sachsen bildet hier keine Ausnahme. Ein Aufschwung der gesamtwirtschaftlichen Lage ist weiterhin nicht erkennbar.

Die geringeren Versorgungslasten für die Beamten in den neuen Ländern und das niedrigere Lohn- und Gehaltsniveau der Ostländer führen zu dem Unterschied bei den veröffentlichten Personalausgabenquoten zwischen Ost- und Westländern von rd. 15 %. Ein weiterer zu berücksichtigender Faktor ist, dass die Sonderbedarfs-BEZ für den „Aufbau-Ost“ und EU-Fördermittel die Vergleichsbasis in den neuen Bundesländern erhöhen. Auch die zunehmenden Ausgliederungen von Aufgaben aus dem Staatshaushalt beeinflussen die Personalausgabenquote, da z. B. die Personalausgaben der Staatsbetriebe nicht mehr in der HGr. 4 abgebildet werden.

Der Freistaat Sachsen liegt mit 973 € pro EW zwar unter dem Durchschnitt. In den vergangenen Jahren sind die Personalausgaben pro EW aber trotz Personalabbau und umfangreichen Staatsbetriebsgründungen stetig gestiegen. Im Hj. 2004 sind die Personalausgaben pro Kopf erstmalig leicht gefallen (2003: 986 €/EW), was sich aber nicht auf Personalabbau, sondern auf einschneidende tarif- und besoldungsrechtliche Änderungen zurückführen lässt.

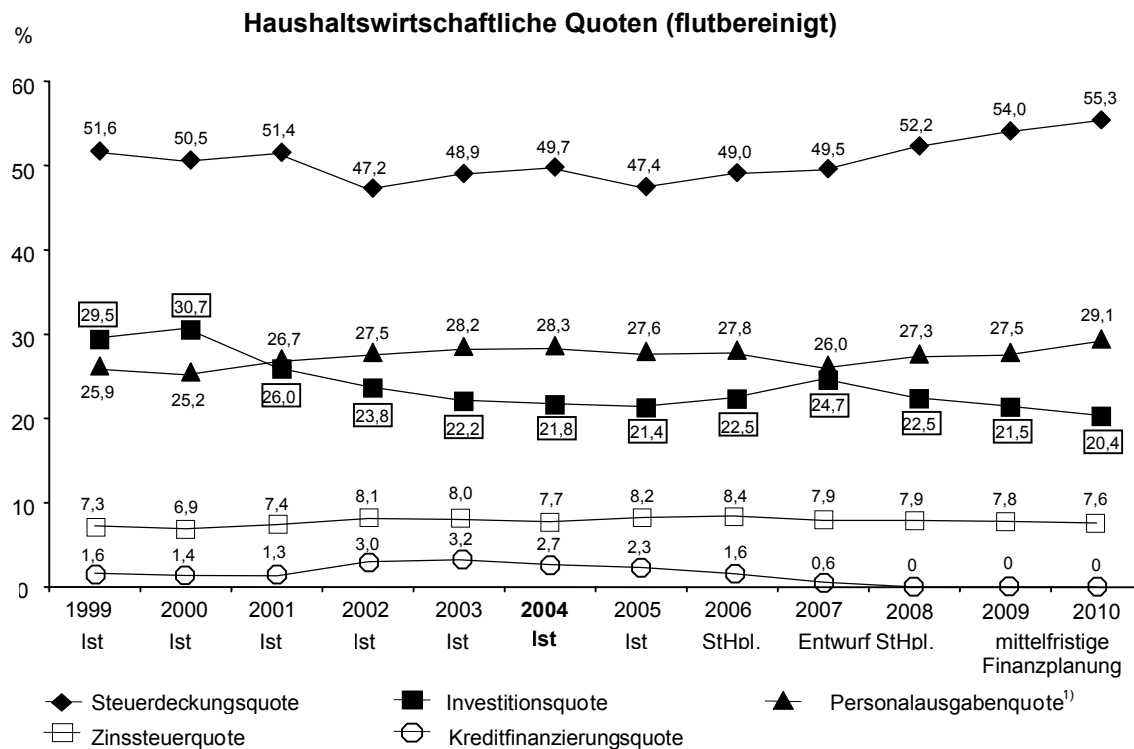
Sachsen ist mit einer flutbereinigten Investitionsquote von 21,8 % unverändert Spitzenreiter im Ländervergleich. Mit seinen hohen Investitionen ist Sachsen wiederholt das einzige neue Bundesland, das die aufbaugerechte Verwendung der Solidarpaktmittel nachweisen kann. Die gesamtdeutsche Investitionsquote ist im Vergleich zum Vorjahr um 1,2 auf 12,5 % gesunken. Die sinkende Investitionsquote verdeutlicht die Not leidende Haushaltssituation der Länder. Die Mittel werden in den Ländern im Durchschnitt zu 87,5 % für konsumtive Zwecke ausgegeben. Nur zu einem geringen Anteil werden Mittel investiert. Zwar ist die Investitionsquote der neuen Länder noch doppelt so hoch wie die der alten Länder, die sinkenden Sonderbedarfs-BEZ gemäß Solidarpakt II werden in den nächsten Jahren aber zwangsläufig zu geringeren Investitionen führen. Auch der Abschluss des flutbedingten Wiederaufbaus wird die Investitionsquote reduzieren.

Ein besonderer Indikator der angespannten Haushaltsslage ist die Kreditfinanzierungsquote. Nachdem diese im Freistaat Sachsen zwei Jahre in Folge wieder gestiegen war, ist sie 2004 leicht gefallen. Mit 2,7 % hat sie ihren Tiefstand von 1,3 % im Hj. 2001 noch nicht wieder erreicht. Die Quote liegt weit unter den Durchschnittswerten der neuen und alten Länder und soll - lt. Absichtserklärung der Staatsregierung - gegen Null gehen.

Der Freistaat Sachsen muss im Vergleich mit den anderen Ländern im Beitrittsgebiet einen weitaus geringeren Anteil seiner Steuereinnahmen für Zinsen ausgeben. Die Zinssteuerquote liegt mit 7,7 % erheblich unter dem Durchschnitt von 14,6 % der Ostländer.

## 2.2 Entwicklung der haushaltswirtschaftlichen Quoten

Tendenzen und Entwicklungen der Haushaltspolitik erkennt man bei der Betrachtung der haushaltswirtschaftlichen Quoten über einen längeren Zeitraum hinweg. Nachstehendes Schaubild verdeutlicht die Entwicklung der Quoten seit 1999:



<sup>1)</sup> 1999 und 2000 um AAÜG bereinigt.

Obwohl das SMF mittelfristig mit einem allmählichen Anstieg der Steuerdeckungsquote rechnet, zeigt die Kurve der Vorjahre deutlich, dass immer wieder mit dem Einbrechen von Steuereinnahmen zu rechnen ist. Anhand des Verlaufs der Steuerdeckungsquote wird deutlich, dass mit einer signifikanten Steigerung der Wirtschaftskraft des Freistaates in den nächsten Jahren nicht gerechnet wird.

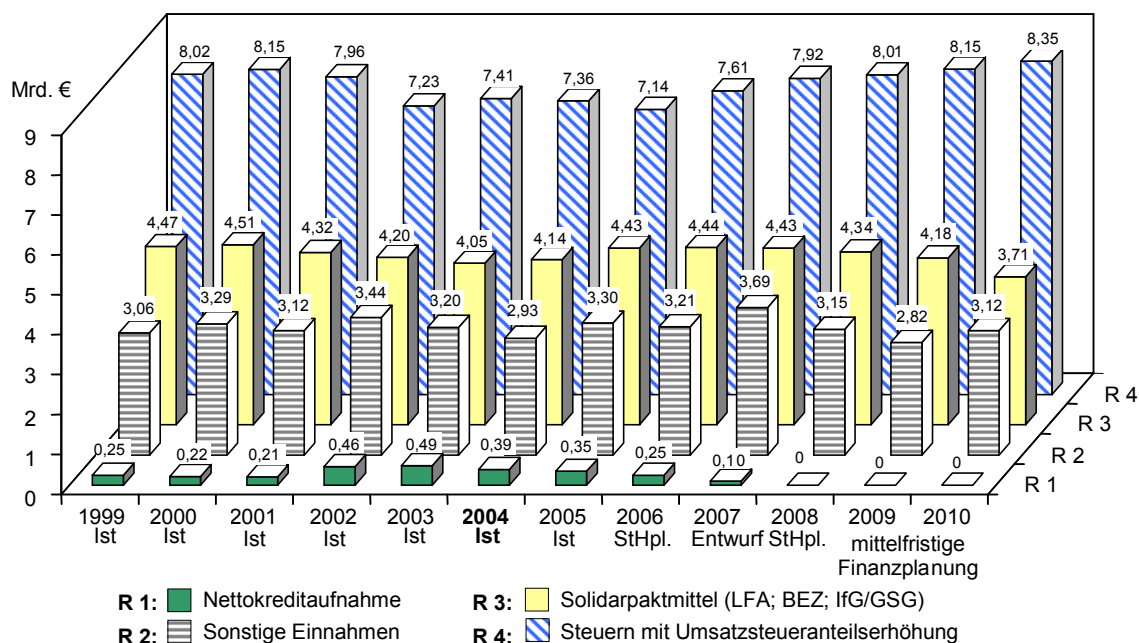
Bezüglich der Investitionsquote haben sich die Zweifel des SRH daran bestätigt, dass die Investitionsquote mittelfristig auf dem Niveau von 2003 bei 22,2 % gehalten werden kann. Im Jahr 2010 plant das SMF erstmalig eine Quote von 20,4 %, was einen historischen Tiefstand für Sachsen bedeuten würde.

Erfreulich ist, dass das SMF sich von seiner Planung, die Nettokreditaufnahme bis zum Hj. 2008 auf Null zu fahren, nicht abbringen lässt. Dies bedeutet erstmalig die Chance zum Schuldenabbau.

Über den betrachteten Zeitraum hinweg wird mit einem Anstieg der Personalausgabenquote um rd. 3,2 % gerechnet. Von ehemals 25,9 % im Hj. 1999 soll die Quote auf 29,1 % im Hj. 2010 steigen. Die Entwicklung der Personalausgabenquote unterstreicht die Notwendigkeit einer konsequenten Umsetzung der Personalabbaukonzeption.



### 3 Einnahmenstruktur



#### 3.1 Entwicklung der Steuereinnahmen

Das Steueraufkommen bezeichnet die im Freistaat Sachsen vereinnahmten Steuern und Abgaben vor Zerlegung und Länderfinanzausgleich. Zu den Steuereinnahmen des Landes zählen neben den Landessteuern auch die nach dem Länderfinanzausgleich dem Landeshaushalt zufließenden Einnahmen aus den Gemeinschaftssteuern. Die Steuereinnahmen im Jahr 2004 und die Veränderungen gegenüber den Vorjahren stellen sich im Einzelnen wie folgt dar:

Steuerarten	1999	2000	2001	2002	2003	2004	Veränderungen 2003/2004
in Mio. €							
<b>I. Entwicklung des Steueraufkommens der Gemeinschaftsteuern</b>							
Lohnsteuer	4.030,36	3.939,76	3.748,38	3.731,38	3.790,11	<b>3.594,49</b>	-195,62
Veranlagte Einkommensteuer	-836,68	-830,64	-966,90	-946,18	-896,54	<b>-771,33</b>	125,21
Nicht veranlagte Steuern vom Ertrag	79,91	88,61	146,43	133,23	141,36	<b>152,60</b>	11,24
Zinsabschlagsteuer	25,16	31,80	52,15	50,08	41,47	<b>37,00</b>	-4,47
Körperschaftsteuer	224,41	10,58	-138,05	-192,11	27,73	<b>117,04</b>	89,31
Umsatzsteuer	2.753,36	2.635,45	2.417,08	2.583,24	2.886,55	<b>2.722,76</b>	-163,79
Gewerbesteuerumlage	62,58	67,39	76,03	94,64	126,09	<b>88,46</b>	-37,63
Steuern nach DDR-Recht	0,56	36,40	31,04	-0,34	-8,57	<b>0,09</b>	8,66
<b>Summe I.</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>5.941,11</b>	-167,09

Abweichungen sind rundungsbedingt.

Insgesamt blieben die Einnahmen im Freistaat Sachsen aus gemeinschaftlichen Steuern im Jahr 2004 um rd. 167 Mio. € (2,74 %) unter dem vergleichbaren Vorjahreswert.

Die Einnahmen aus den Gemeinschaftsteuern bezogen auf die Gesamtheit aller Bundesländer sank um 1,5 %.<sup>1</sup>

Tendenziell ergaben sich gegenüber 2003 beim Aufkommen der Gemeinschaftsteuern Einnahmerückgänge. Mehreinnahmen waren lediglich bei der veranlagten Einkommensteuer, bei der Körperschaftsteuer sowie bei den nicht veranlagten Steuern vom Ertrag und bei den Steuern nach DDR-Recht zu verzeichnen.

Ursächlich für den Rückgang der Einnahmen aus Gemeinschaftsteuern war in erster Linie die Lohnsteuer, deren Einnahmen im Jahr um 5,16 % sanken. Durch das teilweise Vorziehen der dritten Stufe der Steuerreform stieg zum 01.01.2004 der Grundfreibetrag von 7.235 € in 2003 auf 7.664 €. Gleichzeitig sanken der Eingangssteuersatz von 19,9 % auf 16 % und der Spitzensteuersatz von 48,5 auf 45 % gegenüber 2003. Die lohnsteueraufkommensmindernden Wirkungen der Tarifsenkung, aber auch die ungünstige Lage am Arbeitsmarkt sowie der Abbau von Sonderzahlungen wie Weihnachts- und Urlaubsgeld, schlugen sich im Lohnsteueraufkommen nieder.<sup>2</sup>

Im signifikanten Rückgang der Umsatzsteuer spiegeln sich die anhaltend schwache inländische Endnachfrage und die konjunkturelle Schwächephase wieder. Außerdem zeigten sich bei den Einnahmen aus der Einfuhrumsatzsteuer die Auswirkungen der Erweiterung der EU zum 01.05.2004, da Einnahmen aus dieser nur bei Importen aus Nicht-EU-Staaten fällig werden.<sup>3</sup>

Die Gewerbesteuerumlage wurde zur Verbesserung der Einnahmen der Kommunen abgesenkt. Die Einnahmen aus dem Zinsabschlag gingen infolge der rückläufigen Durchschnittsverzinsung zurück.

Die Tarifsenkung in 2004 führte bei der veranlagten Einkommensteuer, welche eine Zunahme um 14 % verzeichnete, nicht zu gravierenden Mindereinnahmen. Die Einnahmesteigerung ist einerseits zurückzuführen auf das Gesetz zur Förderung der Steuerehrlichkeit, durch das Einnahmen aus der Steueramnestie in die öffentlichen Haushalte flossen und andererseits auf geringere Abzugsbeträge, welche aus dem Einkommensteueraufkommen gezahlt werden (Erstattungen an veranlagte Arbeitnehmer, Eigenheimzulage, Investitionszulage).<sup>4</sup>

Bei der Körperschaftsteuer wirkten neben einer günstigen Gewinnentwicklung das Moratorium für die Auszahlung von Altkapitalguthaben und die Einschränkung der Verlustverrechnung deutlich aufkommenserhöhend.<sup>5</sup>

Die Zunahme der nicht veranlagten Steuern vom Ertrag beruhten überwiegend auf Sondereffekten.<sup>6</sup>

Die Einnahmen aus Steuern nach ehemaligem DDR-Recht resultierten aus der endgültigen Klärung von offenen Rechtsfragen, Klärung steuerlicher Sachverhalte und daraus resultierender Realisierung von steuerpflichtigen Gewinnen.

---

<sup>1</sup> Monatsbericht des BMF Februar 2005, S. 65.

<sup>2</sup> Vgl. Monatsbericht des BMF Februar 2005, S. 66.

<sup>3</sup> Vgl. Monatsbericht des BMF Dezember 2004, S. 17.

<sup>4</sup> Vgl. Monatsbericht des BMF Februar 2005, S. 66.

<sup>5</sup> Vgl. Monatsbericht des BMF Februar 2005, S. 66.

<sup>6</sup> Vgl. Monatsbericht des BMF August 2004, S. 56.

Steuerarten	1999	2000	2001	2002	2003	2004	Veränderungen 2003/2004
in Mio. €							
<b>II. Entwicklung des Steueraufkommens der Landessteuern</b>							
Vermögensteuer	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	<b>0,00</b>	0,00
Erbschaftsteuer	15,24	14,73	14,98	13,48	17,46	<b>19,83</b>	2,37
Grunderwerbsteuer	329,07	181,05	136,21	127,95	115,70	<b>121,67</b>	5,97
Kraftfahrzeugsteuer	316,49	317,72	375,65	330,36	328,57	<b>349,03</b>	20,46
Rennwett- und Lotteriesteuer gesamt	59,92	61,97	66,98	63,60	62,40	<b>64,11</b>	1,71
Feuerschutzsteuer	11,10	10,74	10,58	12,80	12,41	<b>15,00</b>	2,59
Biersteuer	65,91	77,46	72,19	72,64	72,34	<b>73,67</b>	1,33
<b>Summe II.</b>	<b>797,73</b>	<b>663,67</b>	<b>676,59</b>	<b>620,83</b>	<b>608,88</b>	<b>643,31</b>	34,43

Abweichungen sind rundungsbedingt.

Bei der Entwicklung der Einnahmen aus den Steuern, die ausschließlich dem Landeshaushalt verbleiben (Landessteuern) ist gegenüber der Entwicklung des Steueraufkommens der Gemeinschaftsteuern eine positive Tendenz zu beobachten. Das Gesamtaufkommen stieg um rd. 34 Mio. € und lag mit rd. 643 Mio. € erstmals nach 2001 wieder deutlich über dem Aufkommen der letzten beiden Jahre. Den größten Anteil an der positiven Entwicklung hat mit einer Zuwachsrate von rd. 6 % die Kraftfahrzeugsteuer. Verantwortlich dafür war die Erhöhung der Steuersätze einzelner Schadstoffklassen ab dem 01.01.2004.

Der Anstieg der Einnahmen aus der Grunderwerbsteuer resultierte aus einer langsamen Normalisierung des Immobilienmarktes, welcher in den letzten Jahren seit dem Auslaufen der Sonderabschreibungen des Fördergebietsgesetzes eingebrochen war.

Steuerarten	1999	2000	2001	2002	2003	2004	Veränderungen 2003/2004
in Mio. €							
<b>III. Entwicklung des Aufkommens aus der Spielbankabgabe</b>							
Spielbankabgabe	10,10	4,74	7,74	9,31	5,07	7,86	2,79
<b>Summe III.</b>	<b>10,10</b>	<b>4,74</b>	<b>7,74</b>	<b>9,31</b>	<b>5,07</b>	<b>7,86</b>	<b>2,79</b>

Abweichungen sind rundungsbedingt.

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

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	Veränderungen 2003/2004
in Mio. €							
<b>IV. Entwicklung des Gesamtaufkommens</b>							
<b>Gesamtaufkommen (Summe I., II. und III.)</b>	<b>7.147,50</b>	<b>6.647,76</b>	<b>6.050,49</b>	<b>6.084,08</b>	<b>6.722,15</b>	<b>6.592,28</b>	<b>-129,87</b>

Abweichungen sind rundungsbedingt.

Das Gesamtaufkommen im Freistaat Sachsen verringerte sich 2004 gegenüber dem Vorjahr um 130 Mio. €.

Die höheren Einnahmen des Landes Sachsen bei den Landessteuern von rd. 34 Mio. € gleichen die Mindereinnahmen bei den Gemeinschaftsteuern von rd. 167 Mio. € bei weitem nicht aus.

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	
<b>V. Entwicklung der dem Haushalt des Freistaates Sachsen zufließenden Steuereinnahmen</b>							
Soll lt. Haushaltsplan in Mio. €	7.905,6	8.070,7	7.937,8	8.191,4	7.671,0	7.842,6	
Isteinnahmen in Mio. €	8.023,2	8.145,6	7.958,6	7.229,9	7.413,1	7.357,8	
Veränderung der Isteinnahmen	Haushaltsplan in %	1,5	0,9	0,3	-11,7	-3,4	-6,2
	Vorjahr in %	4,3	1,5	-2,3	-9,2	2,5	-0,7
Steuerdeckungsquote in %	50,8	50,7	51,4	45,4	44,4	46,3	

Abweichungen sind rundungsbedingt.

Die Steuereinnahmen sanken im Vergleich zum Vorjahr um 0,7 % und unterschritten den Sollansatz im Haushaltsplan um 6,2 %. Die Steuerdeckungsquote stieg um 1,9-%-Punkte auf 46,3 %.

**Die Entwicklung im Jahr 2004 spiegelt die stagnierende gesamtdeutsche Wirtschaftslage wider.**

	HR 2003 Ist	HR 2004 Ist	Veränderung gegenüber 2003	
	in Mio. €		in Mio. €	%
<b>VI. Mehr- und Mindereinnahmen des Freistaates Sachsen 2004 gegenüber 2003</b>				
<b>Landesanteile an den Gemeinschaftsteuern</b>				
Lohnsteuer	1.327,73	1.279,09	-48,64	-3,66
Veranlagte Einkommensteuer	-381,03	-327,81	53,22	13,97
Nicht veranlagte Steuern vom Ertrag	59,07	64,18	5,11	8,65
Zinsabschlag	41,16	39,72	-1,44	-3,50
Körperschaftsteuer	-22,88	75,49	98,37	429,94
Umsatzsteuer	5.716,82	5.533,88	-182,94	-3,20
Gewerbesteuerumlage	67,65	49,91	-17,74	-26,22
<b>Zusammen</b>	<b>6.808,52</b>	<b>6.714,46</b>	<b>-94,06</b>	<b>-1,38</b>
<b>Landessteuern</b>				
Vermögensteuer				
Erbschaftsteuer	17,46	19,83	2,37	13,57
Grunderwerbsteuer	115,70	121,67	5,97	5,16
Kraftfahrzeugsteuer	328,57	349,03	20,46	6,23
Rennwett- und Lotteriesteuer gesamt	62,40	64,11	1,71	2,74
Feuerschutzsteuer	12,41	15,00	2,59	20,87
Biersteuer	72,34	73,67	1,33	1,84
Sonstige Steuern	-4,29	0,05	4,34	101,17
<b>Zusammen</b>	<b>604,59</b>	<b>643,36</b>	<b>38,77</b>	<b>6,41</b>
<b>Steuerähnliche Abgaben</b>				
Spielbankabgabe	5,07	7,86	2,79	55,03
<b>Zusammen</b>	<b>5,07</b>	<b>7,86</b>	<b>2,79</b>	<b>55,03</b>
<b>Insgesamt</b>	<b>7.418,18</b>	<b>7.365,68</b>	<b>-52,50</b>	<b>-0,71</b>

Abweichungen sind rundungsbedingt.

Im Vergleich zur negativen Entwicklung des Steueraufkommens der Gemeinschaftsteuern in Sachsen von -167,09 Mio. € in 2004 gegenüber 2003 musste der Haushalt des Freistaates Sachsen nur Mindereinnahmen von 94,06 Mio. € aus den Landesanteilen an den Gemeinschaftsteuern hinnehmen.

Die Verteilungsregelungen des Länderfinanzausgleichs führten dazu, dass sich die Haushaltseinnahmen des Freistaates um insgesamt 52,5 Mio. € (0,71 %) gegenüber 2003 verminderten.

Trotz der Einnahmerückgänge hinsichtlich der Lohnsteuer in Sachsen von rd. 195,62 Mio. € führten die Verteilungsmechanismen des Finanzausgleichs dazu, dass die Haushaltseinnahmen des Freistaates bezüglich der Lohnsteuer nur um 48,64 Mio. € sanken. Demgegenüber konnte der Freistaat bezüglich der Mehreinnahmen der veranlagten Einkommensteuer von insgesamt 125,21 Mio. €, nur von 53,22 Mio. € Mehreinnahmen für seine Haushaltskasse profitieren.

Da die Verteilungsregelungen der Steuererlegung und des Länderfinanzausgleichs nicht in einem linearen Zusammenhang zueinander stehen, lässt sich die Verbleibensquote der Steuermehreinnahmen bzw. -mindereinnahmen im Landeshaushalt nicht exakt vorausbestimmen.

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

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

Der Finanzausgleich hebt die Finanzkraft der finanzschwachen Länder so an, dass sie grundsätzlich ihre Aufgaben erfüllen können. Einschließlich der Fehlbetrags-BEZ wurde die Finanzausstattung der finanzschwachen Länder bis 2004 auf 99,5 % des Bundesdurchschnitts der Länder aufgestockt.

Seit 2005 gilt ein neues Ausgleichssystem, bei dem die Fehlbetrags-BEZ den Finanzkraftunterschied der finanzschwachen Länder zur durchschnittlichen Finanzkraft der Länder nur noch anteilig ausgleicht. Die Höhe des Anteils richtet sich nach der Finanzkraft, die sich nach der Durchführung des Länderfinanzausgleichs ergibt. Außerdem wird die Bemessungsgrundlage für den Länderfinanzausgleich bezüglich der Gemeindefinanzkraft von bisher 50 auf 64 % verbreitert. Wie sich das neue System ab 2005 auf die Finanzausstattung des Freistaates auswirkt, wird in den nächsten Jahren zu beobachten sein.

#### **3.2.2 Solidarpakt**

Seit 1995 sind die neuen Länder in den gesamtdeutschen Finanzausgleich integriert. Mit dem FKPG von 1993 wurde der finanzielle Rahmen des Aufbaubedarfs in den neuen Ländern für die Jahre 1995 bis 2004 festgelegt (Solidarpakt I). Die neuen Länder erhielten Zahlungen von Sonderbedarfs-BEZ zum Abbau teilungsbedingter Sonderlasten sowie zum Ausgleich unterproportionaler kommunaler Finanzkraft und zweckgebundene Investitionsfördernittel aufgrund des Investitionsfördergesetztes Aufbau Ost (IfG). 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), der bis 31.12.2019 befristet ist. Eine Verlängerung darüber hinaus wurde ausgeschlossen. Bis 2019 erhalten die neuen Länder Sonderbedarfs-BEZ zur Deckung des bestehenden infrastrukturellen Nachholbedarfs 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, sowie auf den Ausgleich unterproportionaler kommunaler Finanzkraft. Die Sonderbedarfs-BEZ stellen im Rahmen des Solidarpakts II den Korb I dar. Die Gesamtsumme der in **Korb I** zu verteilenden Mittel für die neuen Länder einschließlich Berlin beträgt 105.326 Mio. € für den Zeitraum 2005 bis 2019. Damit erhielten die Länder Planungssicherheit hinsichtlich der zu erwartenden Sonderbedarfs-BEZ.

Eine weitere Solidarpaktkomponente stellt der sog. **Korb II** dar. Er wurde mit einem Gesamtvolumen von 51 Mrd. € für die gesamte Laufzeit des Solidarpakts II in Aussicht gestellt. Für ihn gibt es keine Planungssicherheit, da die Mittelvergabe wesentlich in Abhängigkeit von bundespolitischen Entscheidungen zur Investitionszulage, Entscheidungen bei Aufstellung und Vollzug des Bundeshaushalts und der EU bei der Programmierung des Strukturfonds erfolgt.

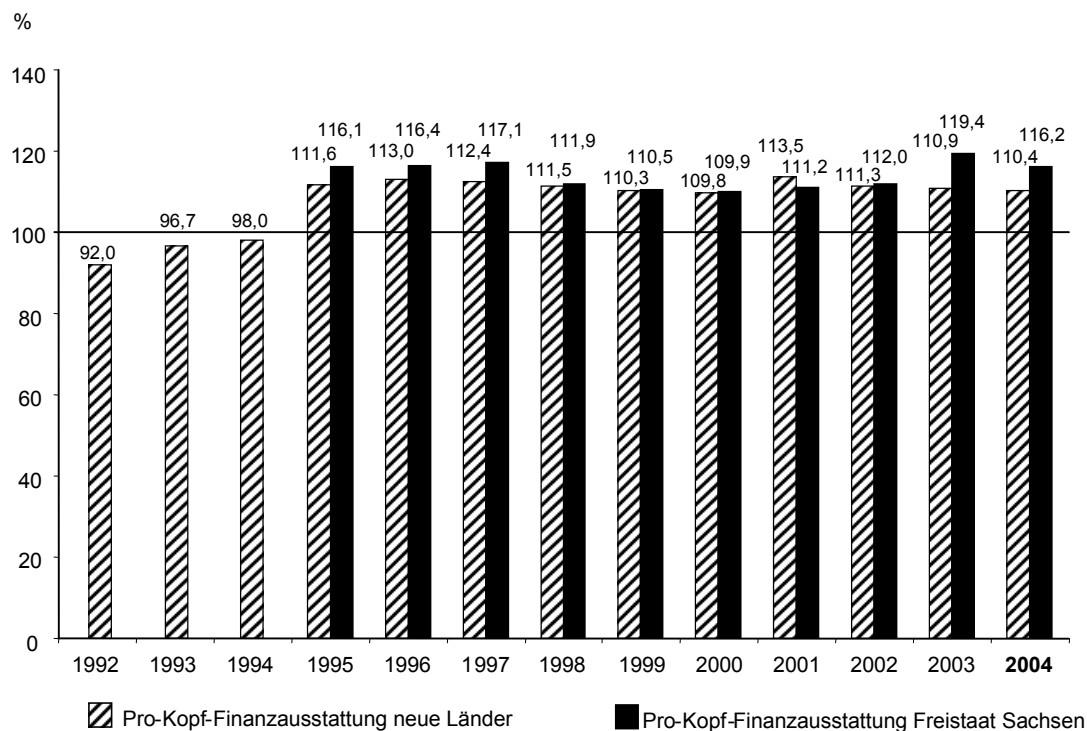
Zum Ausgleich von Sonderlasten aufgrund struktureller Arbeitslosigkeit sowie daraus entstehender überproportionaler Lasten bei der Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe erhält der Freistaat Sachsen ab 2005 jährlich Zahlungen in Höhe von 319 Mio. € (§ 11 Abs. 3a FAG). Diese werden im Jahr 2008 anhand der tatsächlich eingetretenen Entwicklung überprüft und ggf. ab 2010 neu festgesetzt.

Neben den Mitteln des Solidarpakts erhält Sachsen zusätzlich ab 2005 Sonderbedarfs-BEZ „wegen überdurchschnittlich hoher Kosten politischer Führung“ (§ 11 Abs. 4 FAG) in Höhe von 25,6 Mio. € pro Jahr.

Das bisherige Finanzausgleichssystem mit seinen hohen Sonderbedarfs-BEZ für die neuen Länder führte dazu, dass die neuen Länder finanziell besser ausgestattet waren als die alten Länder. Das folgende Schaubild zeigt diese überdurchschnittliche Finanzausstattung der neuen Länder je EW (einschließlich Gemeinden) gegenüber den alten Ländern:

### Pro-Kopf-Finanzausstattung der neuen Länder

(Durchschnitt der alten Länder = 100 %)



Quelle: Pro Kopf-Finanzausstattung neue Länder: Mittelfristige Finanzplanung des Freistaates Sachsen 2005 bis 2009  
Pro-Kopf-Finanzausstattung Freistaat Sachsen: Angaben SMF, Referat 21, Stand 03/2006

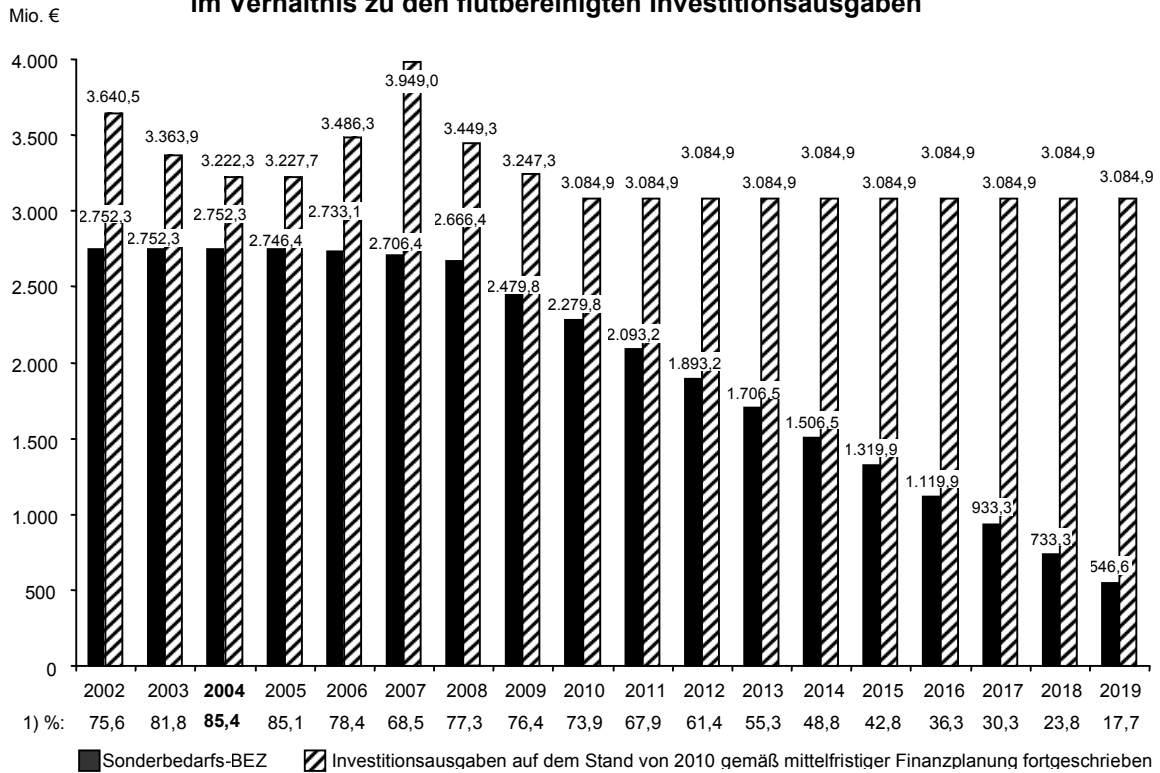
Werden die bis 2004 gezahlten Sonderbedarfs-BEZ reduziert, wird die überdurchschnittlich hohe Finanzausstattung der neuen Länder tendenziell unter die Vergleichsmarke der alten Länder fallen. Die Finanzausstattung Sachsens wird dann eher mit der Ausstattung finanzschwacher alter Länder vergleichbar sein. Eine Verbesserung der Situation wird in bedeutendem Maße von einem gesamtdeutschen Wirtschaftsaufschwung abhängen.

#### 3.2.3 Sonderbedarfsbundesergänzungszuweisungen

Das Abschmelzen der Sonderbedarfs-BEZ wirkt sich nachhaltig auf den Haushalt des Freistaates aus.

Nachfolgend sind die auf den Freistaat von 2002 bis 2019 entfallenden rückläufigen Beträge der Sonderbedarfs-BEZ den (flutbereinigten) Investitionsausgaben gegenübergestellt. Dabei wurde unterstellt, dass sich die Summe der Investitionsausgaben auf dem Niveau des Jahres 2010 der mittelfristigen Finanzplanung einpegelt.

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



Die Grafik zeigt deutlich die in den nächsten Jahren immer größer werdende Lücke zwischen dem derzeitigen hohen Investitionsniveau und den gen Null absinkenden Sonderbedarfs-BEZ. Während mittelfristig die Einschnitte noch verkraftbar scheinen, ist langfristig gesehen die Reduzierung der Investitionsausgaben zwangsläufige Folge. Der Freistaat investiert die noch zur Verfügung stehenden Solidarpaktmittel in eine nachhaltige wirtschaftliche Entwicklung des Freistaates. Das SMF vertritt dies mit unnachgiebiger Konsequenz. Dass das aber von Jahr zu Jahr schwieriger wird, zeigt der aktuelle Fortschrittsbericht.

#### 3.2.4 Fortschrittsbericht „Aufbau Ost“

Wie im FAG geregelt, berichten die neuen Länder und Berlin im Rahmen der Fortschrittsberichte „Aufbau Ost“ dem Finanzplanungsrat jährlich über Fortschritte bei der Schließung der Infrastrukturlücken, die Verwendung der erhaltenen Mittel und die finanzwirtschaftliche Entwicklung der Länder- und Kommunalhaushalte einschließlich der Begrenzung der Nettokreditaufnahme.

Die Verwendungsrechnung der Sonderbedarfs-BEZ bildet den Mittelpunkt der Fortschrittsberichte. Ein zwischen dem BMF und den Ländern abgestimmtes Berechnungsschema sollte vergleichbare Größen in der Berichterstattung gewährleisten. Anfängliche Differenzen in der Anwendung des Berechnungsschemas konnten zwischenzeitlich mit dem BMF und den Berichtsländern geklärt werden. Unterschiede bestehen in der Verwendungsnachweisrechnung immer noch bei der Einbeziehung weiterer teilungsbedingter Sonderlasten.

Nach § 11 Abs. 4 FAG in der bis zum 31.12.2004 gültigen Fassung sollen die Sonderbedarfs-BEZ für Investitionen zum Abbau der teilungsbedingten Sonderlasten (Infra-



strukturinvestitionen), den Ausgleich der unterproportionalen kommunalen Finanzkraft und für sonstige teilungsbedingte Sonderlasten eingesetzt werden.

Die ab 2005 gültige Fassung des FAG engt die teilungsbedingten Sonderlasten auf solche aus dem bestehenden starken infrastrukturellen Nachholbedarf ein (§ 11 Abs. 3 FAG). Andere Länder haben z. B. die Belastungen aus dem AAÜG in die Nachweisführung der Mittelverwendung eingeschlossen. Die Rechnungen der Länder sind somit nicht vergleichbar. Das SMF hat den Nachweis der Mittelverwendung von Beginn an eng im Sinne der ab 2005 gültigen Fassung des FAG ausgelegt.

Die Berechnung zur Ermittlung der mit Sonderbedarfs-BEZ finanzierbaren Infrastrukturmaßnahmen erfolgt nach folgendem Schema:

1. Investitionsausgaben für Infrastruktur
2. ./. Erhaltene Investitionszuweisungen
3. = Eigenfinanzierte Investitionen für Infrastruktur
4. ./. Anteilige Nettokreditaufnahme  
= Nettokreditaufnahme  $\cdot$  Investitionsausgaben + Investitionsausgaben für Infrastruktur
5. = Mit Sonderbedarfs-BEZ finanzierbare Infrastrukturinvestitionen

Den Ausgleich der unterproportionalen kommunalen Finanzkraft berechnet das SMF mit einem jährlich konstanten Betrag in Höhe von 493 Mio. €.

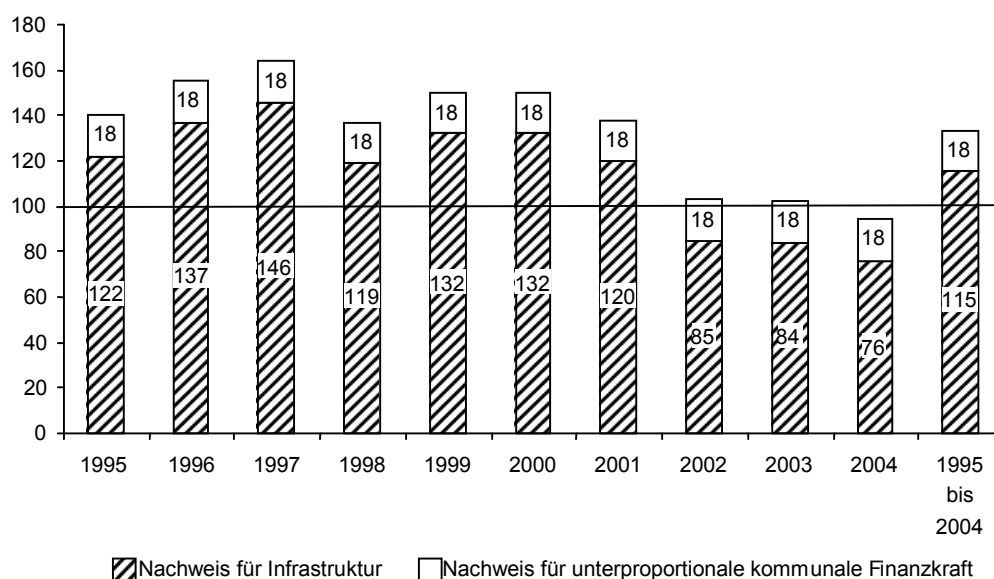
Nachstehende Tabelle listet für die Jahre 1995 bis 2004 den Verwendungsnachweis für die mit Sonderbedarfs-BEZ finanzierte Infrastrukturinvestitionen und für den Ausgleich der unterproportionalen kommunalen Finanzkraft im Freistaat (Landes- und Kommunalebene) auf:

Mio. €	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	1995 bis 2004
Investitionsausgaben für Infrastruktur	7.598	7.556	6.766	5.885	5.568	5.605	4.688	4.162	4.092	3.869	5.579
./. Einnahmen für Investitionen (ohne IfG)	2.460	2.834	2.261	2.180	1.931	1.979	1.392	1.710	1.635	1.553	1.994
<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>2.316</b>	<b>3.585</b>
./. Anteilige Nettokreditaufnahme	1.772	942	478	442	0	0	0	121	154	208	412
<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>2.107</b>	<b>3.174</b>
./. Ausgleich der unterproportionalen kommunalen Finanzkraft	493	493	493	493	493	493	493	493	493	493	493
<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>2.600</b>	<b>3.667</b>
Empfangene Sonderbedarfs-BEZ	2.752	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	94	133

Quelle: Fortschrittsbericht „Aufbau Ost“ des Freistaates Sachsen für das Jahr 2004, S. 74 und 76.

Die folgende Grafik verdeutlicht die Entwicklung der Verwendungsanteile der Sonderbedarfs-BEZ:

in % der erhaltenen Sonderbedarfs-BEZ



Quelle: Fortschrittsbericht „Aufbau Ost“ des Freistaates Sachsen für das Jahr 2004, S. 77.

**Dem Freistaat Sachsen ist es im Hj. 2004 erstmals nicht gelungen, alle Sonderbedarfs-BEZ entsprechend der ab 2005 geltenden engen Zweckbindung zu verwenden. Der aus dieser Sicht fehlverwendete Betrag betrifft rd. 6 % der erhaltenen Sonderbedarfs-BEZ in Höhe von rd. 152 Mio. €. Das SMF führt dies einerseits auf die Verschlechterung objektiver Rahmenbedingungen und andererseits auf bestehende haushaltsstrukturelle Problemlagen wie hohe Bindungsgrade im laufenden Bereich sowie ein zu hohes konsumtives Ausgabenniveau zurück (vgl. Pkt. 4.1 dieses Beitrages).**

Ohne Berücksichtigung der Kommunalebene ergibt sich für das Land folgende Nachweisrechnung zur Verwendung der Sonderbedarfs-BEZ für Infrastrukturinvestitionen:

Mio. €	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	1995 bis 2004
Investitionsausgaben für Infrastruktur	4.748	5.082	4.823	4.431	4.364	4.472	3.922	3.532	3.253	3.119	4.175
Einnahmen für Investitionen (ohne IfG)	1.500	1.980	1.540	1.721	1.579	1.668	1.263	1.560	1.426	1.293	1.553
<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>1.826</b>	<b>2.622</b>
Anteilige Nettokreditaufnahme	1.099	731	534	372	26	0	103	352	381	279	388
<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>1.546</b>	<b>2.234</b>
Empfangene Sonderbedarfs-BEZ	2.752	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	56	81

Quelle: Fortschrittsbericht „Aufbau Ost“ des Freistaates Sachsen für das Jahr 2004, S. 69.

Im Landesbereich wurden im Hj. 2004 56 % der Sonderbedarfs-BEZ für Investitionen in die Infrastruktur verwendet. Gegenüber dem Vorjahr ist der Wert leicht gestiegen. Ein Vergleich mit den vorangegangenen Jahren spiegelt jedoch deutlich die Verschlechterung der Haushaltslage wider. Der SRH unterstützt das SMF ausdrücklich in der Auffassung, in den kommenden Jahren alle Anstrengungen daran zu setzen, die Solidarpaktmittel komplett maßgabengerecht einzusetzen.

### 3.2.5 Finanzausstattung durch Steuern und Föderales Konsolidierungsprogramm

Die nachstehende Übersicht verdeutlicht, dass der Freistaat in absehbarer Zeit nicht mit einer deutlichen Erholung der Wirtschaftskraft rechnet. Ab dem Hj. 2007 wirkt sich die Erhöhung der Mehrwertsteuer auf 19 % positiv auf die Steuereinnahmen und steuerinduzierten Einnahmen aus.

	in Mio. €								
	2002 Ist	2003 Ist	2004 Ist	2005 Ist	2006 StHpl.	2007 Entwurf	2008 StHpl.	2009 mittelfristige Finanzplanung	2010
<b>1. Steuern ohne OGr. 09</b>	7.229,9	7.413,1	<b>7.357,8</b>	7.143,0	7.609,6	7.922,3	8.009,3	8.151,3	8.353,3
<b>2. Finanzausgleich unter den Ländern</b>	964,0	878,8	<b>954,6</b>	954,6	993,1	991,0	948,0	972,0	1.005,0
<b>3. Fehlbetrags-BEZ</b>	414,6	416,9	<b>433,2</b>	384,0	373,3	385,0	376,0	387,0	400,0
<b>Steuern und steuerinduzierte Einnahmen</b>	<b>8.608,5</b>	<b>8.708,9</b>	<b>8.745,5</b>	<b>8.481,7</b>	<b>8.976,0</b>	<b>9.298,3</b>	<b>9.333,3</b>	<b>9.510,3</b>	<b>9.758,3</b>
<i>Anteil an den flutbereinigten Einnahmen in %</i>	58,6	59,7	<b>60,6</b>	57,0	58,8	58,1	60,3	62,8	64,3
<b>4. Sonderbedarfs-BEZ</b>	2.752,3	2.752,3	<b>2.752,3</b>	2.746,4	2.733,1	2.706,4	2.666,4	2.479,8	2.279,8
<b>5. Investive Finanzhilfen (IfG/GSG)</b>	67,5								
<b>6. BEZ politische Führung</b>				25,6	25,6	25,6	25,6	25,6	25,6
<b>7. Hartz-IV-Sonderbedarfs-BEZ</b>				319,0	319,0	319,0	319,0	319,0	0
<b>Gesamt</b>	<b>11.428,3</b>	<b>11.461,2</b>	<b>11.497,8</b>	<b>11.572,7</b>	<b>12.053,7</b>	<b>12.349,3</b>	<b>12.344,3</b>	<b>12.334,7</b>	<b>12.063,7</b>
<i>Veränderungen zum Vorjahr in %</i>	-6,9	0,3	<b>0,3</b>	0,7	4,2	2,5	0	-0,1	-2,2

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

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.

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.

Der Haushalt des Freistaates hängt unverändert zu rd. 60 % von Steuern und sog. steuerinduzierten Einnahmen und damit von der gesamtdeutschen Entwicklung der Steuereinnahmen ab. Der Rest muss über Finanzhilfen, Zuschüsse, Verwaltungseinnahmen und Kredite finanziert werden. Die geringe Deckung der Einnahmen durch Steuern und steuerinduzierten Einnahmen zeugt von einer zu geringen Wirtschaftskraft des Freistaates und dem deutschlandweit stagnierenden Wirtschaftswachstum.

Der Einbruch der bundesweiten Steuereinnahmen in den Jahren 2002 bis 2005 durch zu geringes Wirtschaftswachstum und Steuerreformen führte dazu, dass die Steuereinnahmen und steuerinduzierten Einnahmen hinter den im StHpl. veranschlagten zurückblieben.

in Mio. €	2002	2003	2004	2005
<i>Soll gemäß StHpl.</i>	9.872,0	9.099,0	9.362,6	8.679,0
<i>Ist gemäß HR und Kassen-Ist</i>	8.608,5	8.708,9	8.745,5	8.481,7
<b>Differenz</b>	<b>1.263,5</b>	<b>390,1</b>	<b>617,1</b>	<b>197,3</b>

Der Finanzausgleich unter den Ländern fiel in den Jahren 2002 bis 2004 geringer aus als geplant. Ab 2005 wurde die Planung den geringeren Erwartungen angepasst, sodass sich die Soll-Ist-Abweichungen reduzieren. Jedoch blieben auch die eigenen im Kap. 1501 veranschlagten Steuereinnahmen seit 2002 hinter den Erwartungen zurück. Das SMF hat neben den genannten Bewirtschaftungsmaßnahmen auch mit einer Erhöhung der Nettokreditaufnahme um 9,1 Mio. € im Hj. 2004 und um 3,2 Mio. € im Hj. 2005 auf die Steuerausfälle reagiert.

### 3.3 Verwaltungseinnahmen

Das Hj. 2004 bleibt mit 17,5 % im Trend der durchschnittlichen Unterveranschlagung der Verwaltungseinnahmen. Für die letzten fünf Jahre ergibt sich durch den starken Anstieg in 2005 eine durchschnittliche Unterveranschlagung von 17,5 %. Die geringe Abweichung der Soll- von den Istdaten im Hj. 2002 ist durch flutbedingte Einnahmeausfälle zu erklären.

Verwaltungseinnahmen	in Mio. €									
	2001		2002		2003		2004		2005	
	StHpl.	Ist	StHpl.	Ist	StHpl.	Ist	StHpl.	Ist	StHpl.	Ist
Flutbereinigte Einnahmen HGr. 1	503,7	570,2	503,9	529,1	447,8	526,1	<b>445,5</b>	<b>512,1</b>	452,0	617,7
Mehr im Ist gegenüber Soll in %		13,2		5,0		17,5		<b>15,0</b>		36,7

### 3.4 Laufende Zuweisungen und Zuschüsse

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

Vermindert man alle Einnahmen der HGr. 2 um die Einnahmen aus dem Länderfinanzausgleich und den BEZ, ergeben sich rechnerisch die aufgabenbezogenen laufenden Transferzahlungen. Dazu gehören u. a. Erstattung von Leistungen durch den Bund, z. B. für Wohngeld oder Zuweisungen der EU.

Aufgabenbezogene laufende Zuweisungen und Zuschüsse in Mio. €										
		2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
		Ist	Ist	Ist	Ist	StHpl.	Entwurf	StHpl.	mittelfristige Finanzplanung	
<b>1. Flutbereinigte Einnahmen in HGr. 2</b>		5.351,0	5.224,9	<b>5.231,4</b>	5.695,2	5.544,5	5.567,2	5.378,1	5.200,2	5.044,2
<b>2. Länderfinanzausgleich</b>	./.	964,0	878,8	<b>954,6</b>	954,6	993,1	991,0	948,0	972,0	1.005,0
<b>3. Fehlbetrags-BEZ</b>	./.	414,6	416,9	<b>433,2</b>	384,0	373,3	385,0	376,0	387,0	400,0
<b>4. Sonderbedarfs-BEZ</b>	./.	2.752,3	2.752,3	<b>2.752,3</b>	2.746,4	2.733,1	2.706,4	2.666,4	2.479,8	2.279,8
<b>5. BEZ-politische Führung<sup>1</sup></b>	./.				25,6	25,6	25,6	25,6	25,6	25,6
<b>6. Hartz-IV-Sonderbedarfs-BEZ<sup>2</sup></b>	./.				319,0	319,0	319,0	319,0	319,0	0
<b>Saldo = flutbereinigte aufgabenbezogene laufende Zuweisungen und Zuschüsse</b>		1.220,1	1.176,9	<b>1.091,4</b>	1.265,5	1.100,5	1.140,1	1.043,0	1.016,8	1.333,8
Anteil an den flutbereinigten Einnahmen in %		8,3	8,1	<b>7,6</b>	8,5	7,2	7,1	6,7	6,7	8,8

<sup>1</sup> Entsprechend dem Solidarpakt 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.

2004 betragen die aufgabenbezogenen Finanzhilfen 7,6 % der flutbereinigten Einnahmen. Das SMF rechnet mittelfristig mit einem fast gleich bleibenden Niveau der aufgabenbezogenen Zuweisungen und Zuschüsse.

### 3.5 Investitionszuweisungen und -zuschüsse

Die investiven Zuweisungen nach dem IfG Aufbau Ost werden gemäß Solidarpakt II seit dem Hj. 2002 den Sonderbedarfs-BEZ in der HGr. 2 zugeschlagen. Sie gehören damit nicht mehr zu den Einnahmen des Freistaates aus Investitionszuweisungen und -zuschüssen. Der Freistaat Sachsen hat sich seit 2003 mit § 4 HG selbst verpflichtet, diese ehemaligen IfG-Mittel ausschließlich zum Zweck des Infrastrukturaufbaus zu verwenden. Nachgewiesen werden diese Mittel nur noch im Rahmen des Fortschrittsberichtes.

Aufgabenbezogene Investitionszuweisungen	in Mio. €									
	2002 Ist	2003 Ist	2004 Ist	2005 Ist	2006 StHpl.	2007 Entwurf	2008 StHpl.	2009 mittelfristige Finanzplanung	2010	
<b>Flutbereinigte Einnahmen in HGr. 3 ohne OGr. 32</b>	1.735,9	1.487,0	<b>1.295,4</b>	1.402,9	1.664,7	2.091,4	1.636,1	1.326,7	1.295,2	
<b>IfG Aufbau Ost<sup>1</sup> (Ist ohne Reste)</b>	./. 67,5									
<b>Saldo</b>	1.668,4	1.487,0	<b>1.295,4</b>	1.402,9	1.664,7	2.091,4	1.636,1	1.326,7	1.295,2	
Anteil an den flutbereinigten Einnahmen in %	11,4	10,2	<b>9,0</b>	9,4	10,9	13,1	10,6	8,8	8,5	

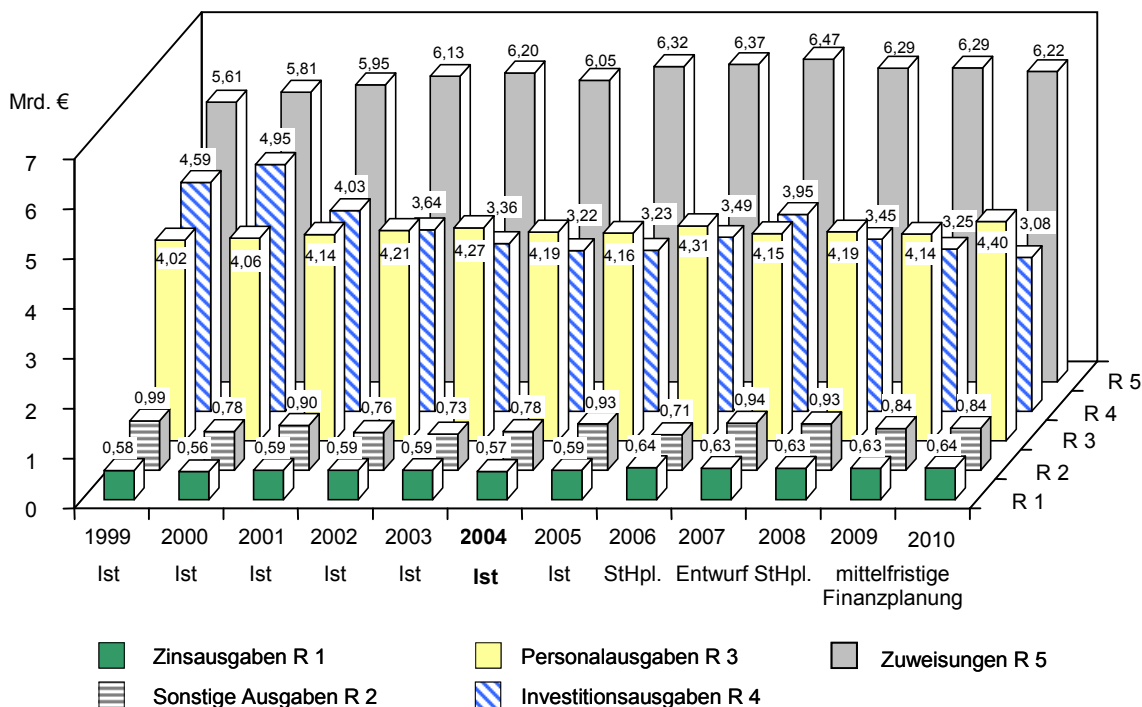
<sup>1</sup> Ohne anteilige IfG-Mittel gemäß GSG. IfG-Mittel werden gemäß Solidarpakt II ab 2002 den Sonderbedarfs-BEZ zugeschlagen.

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

Der Anteil der aufgabenbezogenen Investitionszuweisungen an den flutbereinigten Gesamteinnahmen des Freistaates belief sich in den letzten fünf Jahren auf durchschnittlich rd. 10 %. Der Anstieg der Einnahmen in HGr. 3 in den Hj. 2007 und 2008 resultiert aus der Überschneidung zweier Förderperioden der EU-Mittelzuweisungen.

## 4 Ausgabenstruktur

### Flutbereinigte Ausgabenstruktur



In den Hj. 2004 und 2005 können durch die unterschiedliche Betrachtungsweise der flutbedingten Ausgaben des SRH und des SMF geringfügige Unterschiede bei den flutbereinigten Ausgaben auftreten. Wir verweisen hierzu auf unsere Ausführungen in Beitrag Nr. 1, Pkt. 2.

#### 4.1 Staatshaushalt nach Rechtsbindungs- und Refinanzierungsstrukturen

Nach der Struktur des Staatshaushalts des Freistaates stehen rd. 38 % der Mittel für die Verwaltung zur Verfügung. Dabei handelt es sich insbesondere um Personalausgaben, sächliche Verwaltungsausgaben, Sachinvestitionen und Zinsen. Der überwiegende Teil des Staatshaushalts in Höhe von rd. 55 % ist durch bundes- und landesgesetzliche Rechtsverpflichtung oder EU- sowie Bund-Länder-Programme gebunden. Für den politischen Gestaltungsspielraum in Form von freien Landesmitteln verbleiben nur rd. 7 %. Und auch diese Mittel sind nicht in vollem Umfang frei verfügbar, da hier ein großer Teil für institutionelle Förderung und Staatsbetriebe gebunden ist.

Die nachfolgende Darstellung gliedert die Haushaltsmittel nach ihrer Rechtsbindungs- und Refinanzierungsstruktur für die Jahre 2004 und 2005:

<b>Flutbereinigte Ausgaben nach Rechtsbindungs- und Refinanzierungsstrukturen</b>	<b>Ist 2004 in T€</b>	<b>in %</b>	<b>Ist 2005 in T€</b>	<b>in %</b>
<b>Gesamtausgaben</b>	<b>14.818.013,7</b>	<b>100,0</b>	<b>15.230.140,9</b>	<b>100,0</b>
<b>1. Haushaltsposition/Maßnahmen/Programme</b>				
<b>davon:</b>				
Personalausgaben	4.188.664,4	28,3	4.163.524,2	27,3
Sächliche Verwaltungsausgaben	773.611,1	5,2	772.761,7	5,1
Zinsen	568.857,4	3,8	588.685,9	3,9
Sachinvestitionen	100.258,1	0,7	120.016,7	0,8
Besondere Finanzierungsausgaben	6.163,4	0,0	154.587,2	1,0
<b>Zwischensumme 1.</b>	<b>5.637.554,4</b>	<b>38,0</b>	<b>5.799.575,7</b>	<b>38,1</b>
<b>2. Bundesgesetzliche Rechtsverpflichtungen</b>				
<b>Summe</b>	<b>2.183.145,2</b>	<b>14,7</b>	<b>2.076.483,7</b>	<b>13,6</b>
<b>darunter:</b>				
GVFG - Kommunalen Straßenbau	81.731,5	0,6	51.268,1	0,3
GVFG - ÖPNV und Stadtbahnen	27.262,4	0,2	78.578,0	0,5
Wohngeldgesetz	334.709,0	2,3	114.932,3	0,8
Regionalisierungsgesetz (Bahnstrukturreform)	550.659,8	3,7	465.118,0	3,1
Gesetzliche Leistungen nach dem Pflegeversicherungsgesetz (Mitfinanzierung durch den Bund)	79.006,7	0,5	21.037,9	0,1
Ausgleich gemeinwirtschaftlicher Leistungen gem. § 45 a Personenbeförderungsgesetz	53.480,3	0,4	46.781,6	0,3
Leistungen nach dem Unterhaltsvorschussgesetz	14.493,0	0,1	15.315,0	0,1
Erstattung an die Verkehrsbetriebe für die unentgeltliche Beförderung Behinderter im Nahverkehr	16.789,2	0,1	21.131,0	0,1
Unterkunft und Heizung aus Mitteln des Bundes	0,0	0,0	244.309,7	1,6
Ausgaben für bedarfsorientierte Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung (GSiG)	13.497,0	0,1	13.497,0	0,1
BAföG	216.774,5	1,5	219.272,4	1,4
Durchführung gesetzliche Unfallversicherung	27.000,0	0,2	28.523,8	0,2
Versorgungsleistungen durch Überführung von Leistungen aus den Sonderversorgungssystemen in die gesetzliche Rentenversicherung	243.335,5	1,6	222.213,4	1,5
Versorgungsleistungen durch Überführung von Leistungen aus den Zusatzversorgungssystemen in die gesetzliche Rentenversicherung	449.896,3	3,0	451.716,6	3,0
<b>Zwischensumme 1. und 2.</b>	<b>7.820.699,6</b>	<b>52,8</b>	<b>7.876.059,4</b>	<b>51,7</b>
<b>3. Landesgesetzliche Rechtsverpflichtungen</b>				
<b>Summe</b>	<b>3.763.314,3</b>	<b>25,4</b>	<b>3.904.005,3</b>	<b>25,6</b>
<b>darunter:</b>				
Bundesvertriebenenförderungsgesetz/Aussiedlereingliederungsgesetz	12.023,0	0,1	9.778,5	0,1
Asylbewerber-Bürgerkriegsflüchtlinge (Asylbewerberleistungsgesetz)	56.935,7	0,4	47.159,3	0,3
Gesetz über Schulen in freier Trägerschaft	166.947,2	1,1	184.181,4	1,2
Landeserziehungsgeld	31.342,6	0,2	30.575,1	0,2
Gesetz über die Kindertageseinrichtungen (ohne Lernbehinderte)	246.723,4	1,7	278.237,7	1,8
Landesblindengesetz	30.690,4	0,2	30.226,4	0,2
Krankenhausförderung (Pauschalförderung nach SächsKHG)	35.924,6	0,2	41.226,3	0,3
Zuschüsse Forensische Psychiatrie in Landeskrankenhäusern	21.186,5	0,1	21.661,9	0,1
Leistungen an Kirchen und Religionsgemeinschaften	19.239,7	0,1	19.377,6	0,1
Kulturraumgesetz	46.278,2	0,3	56.022,5	0,4
Staatsbetrieb LTV, Hochwasserschutz, Brauchwasserreserve u. a.	49.533,9	0,3	65.105,2	0,4
Krankenhausförderung nach Art. 14 GSG einschließlich Landeskompentärmitteln	57.299,8	0,4	67.349,7	0,4



<b>Flutbereinigte Ausgaben nach Rechtsbindungs- und Refinanzierungsstrukturen</b>	<b>Ist 2004 in T€</b>	<b>in %</b>	<b>Ist 2005 in T€</b>	<b>in %</b>
Sonderlasten Hartz IV und Weitergabe von Wohngeld einsparungen durch Hartz IV	0,0	0,0	307.975,6	2,0
FAG (ohne HGr. 5)	2.954.075,0	19,9	2.628.372,9	17,3
<b>Zwischensumme 1. bis 3.</b>	<b>11.584.013,9</b>	<b>78,2</b>	<b>11.780.064,7</b>	<b>77,3</b>
<b>4. Sonstige Verpflichtungen</b>				
<b>Summe</b>	<b>95.022,8</b>	<b>0,6</b>	<b>112.774,0</b>	<b>0,7</b>
<b>darunter:</b>				
Kofinanzierung des Verwaltungsabkommens zur Braunkohlesanierung	34.778,1	0,2	32.520,7	0,2
Inanspruchnahme aus Gewährleistungen (Bürgschaften-Ausfallleistungen)	27.874,3	0,2	42.697,0	0,3
Maßnahmen der Wohnungsfürsorge für Bedienstete des Freistaates Sachsen	7.477,9	0,1	5.205,9	0,0
<b>Zwischensumme 1. bis 4.</b>	<b>11.679.036,7</b>	<b>78,8</b>	<b>11.892.838,7</b>	<b>78,1</b>
<b>5. EU-Programme</b>				
<b>Summe</b>	<b>881.029,5</b>	<b>5,9</b>	<b>896.693,0</b>	<b>5,9</b>
<b>darunter:</b>				
Entkoppelte EFRE-Mittel Berufsschulenbau	27.013,0	0,2	27.102,2	0,2
Zuschüsse aus dem Strukturfonds EFRE für Städtebau	19.434,1	0,1	25.299,0	0,2
Zuschüsse aus dem Strukturfonds EFRE für Brachflächenrevitalisierung	10.286,9	0,1	4.407,8	0,0
Sonstige Förderung aus EFRE-Mitteln (ohne Straßenbau)	152.588,4	1,0	154.722,3	1,0
EU-Gemeinschaftsinitiativen	21.390,7	0,1	43.382,2	0,3
Sonderprogramm Straßenbau aus EFRE-Mitteln	107.424,3	0,7	161.326,9	1,1
Förderung der beruflichen Bildung und Bekämpfung der Arbeitslosigkeit	133.053,5	0,9	132.346,5	0,9
EU-Programm „Umweltgerechte Landwirtschaft“	69.468,2	0,5	72.998,1	0,5
Gemeinschaftliches Förderkonzept „Ländlicher Raum“	121.703,1	0,8	103.201,9	0,7
Entkoppelte EFRE-Mittel Wasser/Abwasser	107.823,1	0,7	99.611,0	0,7
Entkoppelte EFRE-Mittel Forschung und Entwicklung (SMWK)	28.317,9	0,2	23.200,6	0,2
<b>Zwischensumme 1. bis 5.</b>	<b>12.560.066,2</b>	<b>84,8</b>	<b>12.789.531,7</b>	<b>84,0</b>
<b>6. Bund-Länder-Programme</b>				
<b>Summe</b>	<b>1.233.791,8</b>	<b>8,3</b>	<b>1.324.449,3</b>	<b>8,7</b>
<b>darunter:</b>				
Städtebau	191.659,7	1,3	186.306,5	1,2
Wohnungsbau	95.008,2	0,6	84.419,3	0,6
Gemeinschaftsaufgabe regionale Wirtschaftsstruktur	466.039,7	3,1	522.948,2	3,4
Kosten der Fachplanung, Entwurfsbearbeitung und Bauleitung für Bundesautobahnen und Bundesstraßen	35.912,1	0,2	36.474,7	0,2
GA Agrarstruktur	68.408,9	0,5	66.893,2	0,4
Rahmenvereinbarung Forschungsförderung	183.365,0	1,2	160.178,9	1,1
Ausgaben für Hochschulen und Hochschulkliniken im Rahmen des Hochschulbauförderungsgesetzes	10.046,4	0,1	13.627,8	0,1
Maßnahmen im Rahmen der Altlastenfreistellung	34.357,6	0,2	31.150,9	0,2
<b>Zwischensumme 1. bis 6.</b>	<b>13.793.858,0</b>	<b>93,1</b>	<b>14.113.981,0</b>	<b>92,7</b>
<b>7. Freiwillige Landesmittel disponibler Bereich (Landesmaßnahmen/Landesprogramme)</b>				
<b>Summe</b>	<b>633.125,1</b>	<b>4,3</b>	<b>735.716,1</b>	<b>4,8</b>
<b>darunter:</b>				
Städtebau	2.586,0	0,0	317,6	0,0
Wohnungsbau	103.457,8	0,7	75.562,9	0,5
Denkmalpflege	6.401,7	0,0	9.354,7	0,1
Schulhausbau (ohne FAG)	37.748,3	0,3	29.077,5	0,2
Sportförderung	33.550,8	0,2	28.908,2	0,2
Förderung der beruflichen Bildung und Bekämpfung der Arbeitslosigkeit	8.513,5	0,1	1.951,8	0,0
Staatsstraßenbau	26.659,9	0,2	18.159,1	0,1
Vergabe von Ingenieurleistungen für Staatsstraßenbau	8.973,9	0,1	7.497,5	0,0
Jugendhilfe	22.517,3	0,2	23.046,2	0,2
Förderung Familien einschließlich Landesstiftung	8.447,6	0,1	2.091,5	0,0

<b>Flutbereinigte Ausgaben nach Rechtsbindungs- und Refinanzierungsstrukturen</b>	<b>Ist 2004 in T€</b>	<b>in %</b>	<b>Ist 2005 in T€</b>	<b>in %</b>
Förderung des bürgerlichen Engagements	6.160,3	0,0	5.369,0	0,0
Maßnahmen für Behinderte	22.014,8	0,1	21.554,8	0,1
Gesundheitswesen	13.058,6	0,1	11.209,6	0,1
Landesprogramm Ländlicher Raum	4.389,4	0,0	2.657,1	0,0
Bergverwaltung	8.905,0	0,1	9.385,0	0,1
Naturschutz und Landschaftspflege	6.860,9	0,0	6.093,3	0,0
Musikschulförderung	5.100,5	0,0	4.999,8	0,0
Kernverfahrenstechnik und Analytik Rossendorf und Stilllegung Kerntechnik Rossendorf	6.540,0	0,0	4.554,7	0,0
Betriebe und Beteiligungen	24.653,8	0,2	201.433,1	1,3
Landesbau - Kap. 1401 bis 1420	201.598,0	1,4	186.343,3	1,2
<b>Zwischensumme 1. bis 7.</b>	<b>14.426.983,1</b>	<b>97,4</b>	<b>14.849.697,1</b>	<b>97,5</b>
<b>8. Freiwillige Landesmittel (institutionelle Förderung)</b>				
<b>Summe</b>	<b>391.030,5</b>	<b>2,6</b>	<b>380.443,9</b>	<b>2,5</b>
<b>darunter:</b>				
Staatsbetrieb Liegenschaftsverwaltung SIB	54.039,1	0,4	55.117,3	0,4
Staatlicher Schlossbetrieb	9.932,4	0,1	9.227,5	0,1
Gesundheitseinrichtungen in Landsträgerschaft	17.458,6	0,1	15.419,4	0,1
Umweltbetriebsgesellschaft - Staatsbetrieb	11.863,7	0,1	12.051,1	0,1
Außeruniversitäre und landesfinanzierte Forschungseinrichtungen	6.386,8	0,0	6.279,2	0,0
Kernverfahrenstechnik und Analytik Rossendorf und Stilllegung Kerntechnik Rossendorf	10.125,9	0,1	10.505,8	0,1
Zuschüsse an Unikliniken und Medizinische Fakultäten Dresden und Leipzig	145.875,3	1,0	143.943,4	0,9
Staatsoper und Staatsschauspiel, Förderung 26er Betriebe	61.812,8	0,4	64.595,9	0,4
Zuschuss an den Landestourismusverband Sachsen e. V.	6.257,9	0,0	1.824,5	0,0
Ausgaben für die Wirtschaftsförderung Sachsen GmbH	5.404,8	0,0	5.229,3	0,0
Zuschüsse an Studentenwerke (insbesondere Studentenheime) <sup>1</sup>	13.920,2	0,1	7.547,4	0,0
Berufsakademie Sachsen	14.640,3	0,1	16.733,2	0,1
<b>Summe 7. und 8.</b>	<b>1.024.155,6</b>	<b>6,9</b>	<b>1.116.160,0</b>	<b>7,3</b>
<b>Gesamtsumme 1. bis 8.</b>	<b>14.818.013,6</b>	<b>100,0</b>	<b>15.230.141,0</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. Wir verweisen auf Beitrag Nr. 1, Pkt. 2.

<sup>1</sup> Durch Verschiebungen in der Zuordnung der Rechtsbindung sind die Zahlen der Haushaltsjahre nicht vergleichbar.

**Im Hj. 2004 waren insgesamt 93,1 % des Haushalts durch Rechtsverpflichtungen gebunden oder wurden im Rahmen von mischfinanzierten Programmen eingesetzt.** Mit 92,7 % bleibt dieser Anteil im Hj. 2005 relativ konstant.

Nur 6,9 % der Gesamtausgaben im Hj. 2004 stehen für freiwillige Landesmaßnahmen einschließlich der institutionellen Bereiche und der Zuführungen an Staatsbetriebe zur Verfügung. Rechnet man diesen Bereich heraus, verblieben nur 4,3 %, die politischen Gestaltungsspielraum für die Staatsregierung eröffnen.

Die Kürzungen der Mittel für freiwillige Landesprogramme ziehen sich durch fast alle Bereiche. Die stärksten Einschnitte mussten der Landesbau, der Wohnungs-, Schulhaus- und Staatsstraßenbau sowie die Sportförderung hinnehmen. Mittelfristig geht das SMF von einem weiteren dramatischen Absinken auf 3,7 % aus.

Im Hj. 2005 erfahren die freiwilligen disponiblen Landesmittel eine leichte Steigerung auf 4,8 %. Das bedeutet jedoch nicht, dass sich der finanzielle Rahmen für die frei verfügbaren Landesmittel erweitert hat. Das Ansteigen steht vielmehr in Zusammenhang

mit erheblichen Mehrausgaben bei Betrieben und Beteiligungen (Kap. 1521: Kapitalerhöhung bei der Sachsen LB und Aufkäufe von Sparkassenanteilen). Für die Abdeckung von 300 Mio. € Kapitalerhöhung zur Ratingverbesserung der Landesbank hat das SMF 184 Mio. € aus dem Grundstock entnommen und 116 Mio. € aus dem laufenden Haushalt finanziert. Der SRH hat diese Mehrausgaben im Bereich Betriebe und Beteiligungen herausgerechnet und das durchschnittliche Ausgabenniveau der letzten Jahre zum Ansatz gebracht. Danach ergibt sich auch nur ein finanzieller Spielraum für freiwillige Landesprogramme von 3,7 %.

Mittelfristig wird keine Verbesserung der Situation erwartet. Einerseits reduzieren sich die Einnahmen durch Verringerung der EU-Fördermittel, sinkende Solidarpaktmittel und zurückgehende Zahlungen aus dem Länderfinanzausgleich wegen rapide abnehmender EW-Zahlen. Auf der anderen Seite steigen die Ausgaben für Schulen in freier Trägerschaft, für BAföG, für Kindertageseinrichtungen und Leistungen nach dem Wohngeldgesetz. Mit rd. 4,5 % der Gesamtausgaben binden die Versorgungsleistungen durch Überführung von Leistungen aus den Sonder- und Zusatzversorgungssystemen des Beitrittsgebietes in die gesetzliche Rentenversicherung auch erhebliche Mittel, die für landespolitische Finanzentscheidungen nicht zur Verfügung stehen.

Auch wenn die gesamtdeutschen Steuereinnahmen wieder steigen, so erreichen sie auf absehbare Zeit nicht ein Niveau, welches nachhaltige Einnahmenerhöhungen für das Land bedeutet. Da der Freistaat nur bedingt Einfluss auf die Einnahmeseite hat, müssen die Ausgaben den Einnahmen angepasst werden. Dazu gehören nicht nur gewaltige Einschnitte bei den größten Ausgabeposten wie den Personalausgaben. Nach Auffassung des SRH sollten auch gerade kleinere Ausgabepositionen wie die sächlichen Verwaltungsausgaben auf den Prüfstand. Es ist nicht nachzuvollziehen, weshalb bei sinkendem Personalbestand die Verwaltungsausgaben erheblich steigen.

Im Bereich der Zinsen wirkt sich die Zunahme der Nettokreditaufnahme der letzten Jahre erhöhend aus. Zudem steigen derzeit die Zinsen auf dem Kreditmarkt. In diesem Bereich kann das SMF mit dem gezielten Einsatz von Zinsderivaten steuernd wirken.

#### 4.2 Leistungen an den kommunalen Bereich

Neben den Leistungen aus dem FAG gehören auch Leistungen außerhalb des kommunalen Steuerverbundes, z. B. Kulturförderung, soziale Leistungen und Zuweisungen an Zweckverbände zu den Leistungen des Freistaates an die Gemeinden und Gemeindeverbände.

Flutbereinigte Zuweisungen an den kommunalen Bereich	2002 Ist	2003 Ist	2004 Ist	2005 Ist	in Mio. €				
					2006 StHpl.	2007 Entwurf	2008 StHpl.	2009 mittelfristige Finanzplanung	2010
Flutbereinigte laufende Zuweisungen	3.600,0	3.596,2	<b>3.526,8</b>	3.932,7	3.533,3	3.472,8	3.421,4	3.595,5	3.525,2
Flutbereinigte Investitionszuweisungen	1.517,1	1.192,8	<b>1.263,6</b>	978,6	1.152,8	1.375,1	1.336,7	1.422,7	1.271,7
Flutbereinigte Zuweisungen insgesamt <sup>1</sup>	5.117,1	4.789,1	<b>4.790,4</b>	4.911,2	4.686,1	4.848,0	4.758,1	5.018,2	4.796,9
darunter:									
Zuweisungen im Rahmen des FAG	3.278,5	3.156,6	<b>2.954,1</b>	2.628,4	2.513,0	2.368,6	2.411,2	2.642,0	2.568,3
<i>Anteil der flutbereinigten Zuweisungen insgesamt an den flutbereinigten Ausgaben in %</i>	33,4	31,6	<b>32,4</b>	32,6	30,2	30,3	31,0	33,3	31,7

<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.

Die flutbereinigten laufenden und investiven Zuweisungen des Freistaates Sachsen an die Kommunen blieben mit rd. 4,8 Mrd. € im Hj. 2004 auf dem Niveau des Vorjahres. Mit durchschnittlich rd. 32 % gibt der Freistaat ein Drittel seiner Ausgaben an die Kommunen zur Verstärkung der kommunalen Finanzkraft sowie zur Förderung laufender und investiver kommunaler Aufgaben weiter. Diese Größenordnung soll tendenziell beibehalten werden.

Ab dem Hj. 2005 werden die Zuweisungen im Rahmen des FAG abgesenkt. Das resultiert aus der wesentlich besseren Einnahmeentwicklung der Kommunen in den letzten Jahren. Dadurch sind erhebliche Abrechnungsbeträge in Höhe von rd. 755 Mio. € aus den Hj. 2002 bis 2004 zugunsten des Freistaates aufgelaufen. Damit diese Abrechnungsbeträge 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 wurden 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.

Die Kommunen erhielten neben den regulären laufenden und investiven Zuweisungen auch umfangreiche Zuweisungen zur Beseitigung der Hochwasserschäden.

Flutbedingte Zuweisungen an den kommunalen Bereich	2002	2003	in € 2004	2005	2006
	Ist	Ist	Ist	Ist	StHpl.
Flutbedingte laufende Zuweisungen	28.067.086,06	73.338.427,49	-5.234.769,41	940.614,49	0,00
Flutbedingte Investitionszuweisungen	180.149.663,78	380.605.517,85	516.114.503,70	234.363.459,38	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>235.304.073,87</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	49,9	48,4

Der durchschnittliche Anteil der Zuweisungen des Freistaates an die Kommunen zur Beseitigung der Hochwasserschäden beträgt rd. 42 % der gesamten flutbedingten Ausgaben.

### 4.3 Personalausgaben

Der Personalbestand, die Planstellen/Stellen und die Personalausgaben haben sich wie folgt entwickelt:

	Beschäftigte Freistaat insgesamt <sup>1</sup> in VK	Beschäftigte im Kernhaushalt <sup>1 2</sup> in VK	Personalsoll Anzahl der Stellen A + B	Personalausgaben Soll lt. Haushaltsplan in Mio. €	Ist lt. HR in Mio. €
1998	124.834	109.687	110.792	4.100,4	3.967,5
1999	122.329	107.885	108.502	4.191,0	4.024,6
2000	112.188	104.920	106.613	4.304,4	4.060,3
2001	108.880	101.777	105.414	4.289,3	4.136,2
2002	107.202	100.213	103.884	4.398,4	4.214,2
2003	105.434	96.966	101.518	4.285,0	4.273,0
<b>2004</b>	<b>103.565</b>	<b>94.769</b>	<b>97.978</b>	<b>4.409,1</b>	<b>4.188,7</b>
2005	101.101	92.296	95.737	4.294,7	4.163,5

<sup>1</sup> Quelle: Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen; ausgewiesen werden die Beschäftigten in VK am **30.06.** des jeweiligen Jahres.

<sup>2</sup> Im Kernhaushalt sind die Beschäftigten der Einrichtungen, Unternehmen und Krankenhäuser mit Sonderrechnung nicht erfasst.

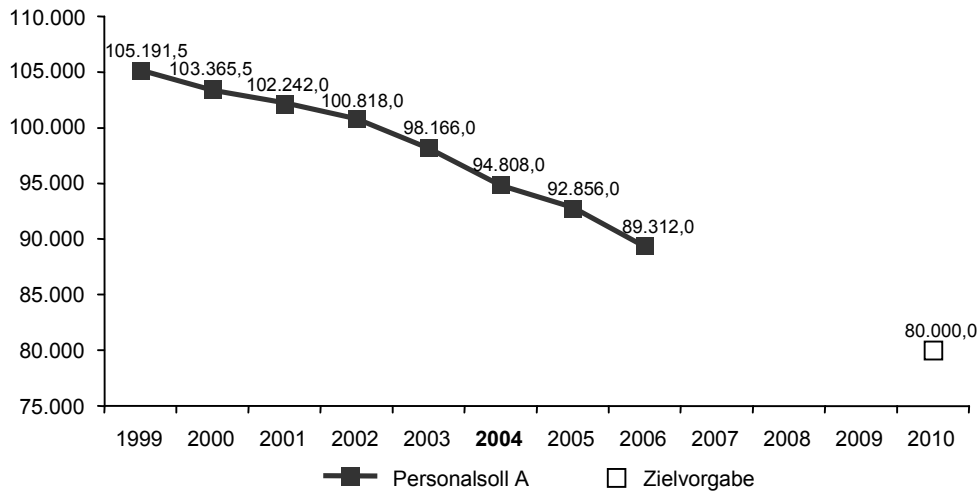
Die Anzahl der Beschäftigten des Freistaates Sachsen ist im Zeitraum von Juni 2003 bis Juni 2004 um 1.869 VK reduziert worden. In der Kernverwaltung verringerte sich das Beschäftigtenvolumen im Vergleichszeitraum um 2.197 VK. Dagegen wies im Jahr 2004 die Beschäftigtenanzahl in Einrichtungen, Unternehmen und Krankenhäusern des Freistaates mit Sonderrechnung mit 8.796 VK den höchsten Stand seit dem Jahr 2000 aus.

Im Stellenplan 2004 wurden im Vergleich zum Vorjahr 3.540 Stellen (Personalsoll A und B) weniger ausgebracht. Der Stellenabbau erfolgte auch in diesem Haushaltsjahr überwiegend (61 %) im Ressort des SMK und ist hauptsächlich durch Altersabgänge im Lehrerbereich und andere personalwirtschaftliche Maßnahmen im Rahmen des Schulkompromisses realisiert worden.

Der von der Landesregierung von 1999 bis 2004 durchgeführte Stellenabbau im Personalsoll A und B von 10.524 Stellen bzw. um 9,7 % - es fiel nahezu jede 10. Stelle weg - hat zu einem Rückgang des Beschäftigungsstandes geführt. Ein Anstieg der Personalausgaben im gleichen Zeitraum um 164,1 Mio. € bzw. 4,1 % konnte dadurch nicht verhindert werden.

Von 1999 bis 2005 sind im Bereich der Dauerstellen (Personalsoll A) 12.335,5 Planstellen/Stellen abgebaut worden. Im Jahr 2006 soll sich das Personalsoll A um weitere 3.544 Planstellen/Stellen verringern. Allerdings beinhaltet auch dieser Stellenabbau die Ausgliederung von Stellen in Staatsbetriebe. So trägt z. B. die Errichtung des Staatsbetriebes Sachsenforst und die damit verbundene Überführung mit 1.007 Stellen des Personalsoll A dazu bei. 676 Planstellen für Beamte verbleiben aus haushaltrechtlichen Gründen im Stellenplan des Epl. 09.

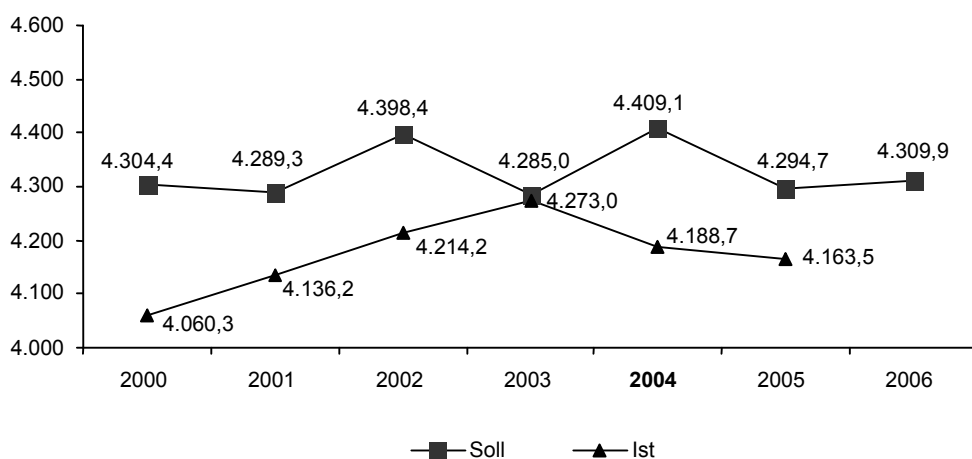
## Entwicklung des Personalsoll A im Zeitraum 1999 bis 2005:



Im Jahr 2000 hatte das Kabinett für das Personalsoll A eine Zielvorgabe von 88.500 Planstellen/Stellen für Ende 2008 beschlossen. Nach aktuellen Prognosen werden im Jahr 2020 gegenüber 1990 rd. ein Viertel weniger Menschen in Sachsen wohnen. Dies hat die Staatsregierung veranlasst, den Abbau von weiteren 6.441 Planstellen/Stellen bis zum Jahr 2010 zu beschließen. Die neue Zielvorgabe für 2010 sind nunmehr 80.000 Planstellen/Stellen. **Danach wird im Vergleich zu 2004 nahezu jede 6. Stelle wegfallen.**

Die Personalausgaben in Höhe von 4.188,7 Mio. € sind im Jahr 2004 erstmals seit 1991 gegenüber dem Vorjahr nicht mehr angestiegen und unterschritten sogar noch den Wert von 2002. Im Vergleich zu 2003 konnten 84,3 Mio. € (2,0 %) eingespart werden. Auch 2005 entwickelten sich die Personalausgaben gegenüber dem Vorjahr um 25,2 Mio. € (0,6 %) rückläufig.

## Personalausgaben in Mio. Euro



Die Personalausgaben sind mit 4,2 Mrd. € der zweitgrößte Ausgabenblock im Landeshaushalt. Der Anteil der Personalausgaben an den bereinigten Gesamtausgaben des Freistaates betrug im Jahr 2004 26,4 % gegenüber 25,6 % im Jahr 2003. Die Perso-

nalausgabenquote ist um 0,8 % gestiegen. Die Erhöhung ist darauf zurückzuführen, dass die Gesamtausgaben im Jahr 2004 (4,8 %) stärker als die Personalausgaben (1,7 %) gesunken sind.

Die Personalausgaben je EW - ohne Abgeordnetenbezüge und Ausgaben für ABM - lagen 2002 bei 963 €, 2003 bei 983 € und 2004 bei 970 € (EW am 31. Dezember, Quelle Statistisches Landesamt). Die Kennzahl ist für Ländervergleiche nur eingeschränkt tauglich. In den Personalausgaben (HGr. 4) sind die aus der Kernverwaltung ausgegliederten Bereiche und die Zahlungen für Zusatz- und Sonderversorgungssysteme nach dem AAÜG nicht enthalten.

Folgende Übersicht zeigt die Entwicklung der Personalausgaben im Jahresvergleich:

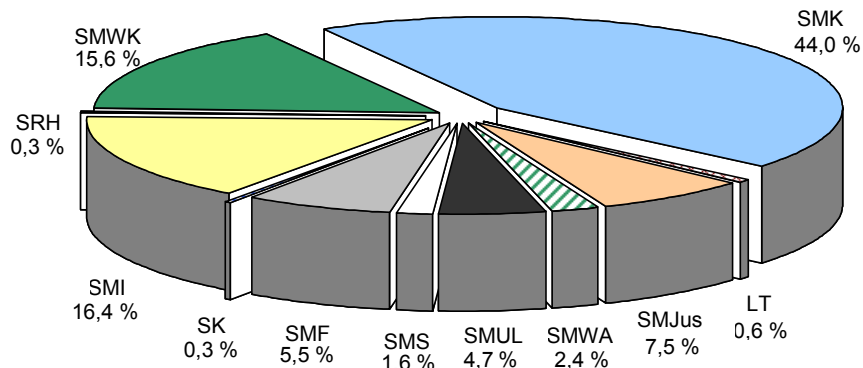
Personalausgaben 2003 bis 2005							
	2003 Ist	2004 Ist in Mio. €	2005 Ist	Veränderungen gegenüber Vorjahr			
				absolut in Mio. €		in %	
				2004	2005	2004	2005
Abgeordnete und ehrenamtlich Tätige	16,2	17,8	19,0	1,6	1,2	9,9	6,7
Beamte, Richter	1.091,1	1.100,2	1.117,7	9,1	17,5	0,8	1,6
Zuführung an Versorgungsrücklage	5,7	5,8	5,8	0,1	0	1,8	0
Angestellte	2.834,0	2.762,9	2.722,9	-71,1	-40,0	-2,5	-1,4
Arbeiter	97,5	90,8	91,4	-6,7	0,6	-6,9	0,7
Andere Bezüge	1,3	1,3	1,2	0	-0,1	0	-7,7
Beihilfen u. ä.	50,3	52,3	54,9	2,0	2,6	4,0	5,0
Versorgung	30,8	36,2	42,2	5,4	6,0	17,5	16,6
Beschäftigungsentgelte (Aufwendungen für nebenamtlich und nebenberuflich Tätige)	34,2	34,2	30,2	0	-4,0	0	-11,7
Nicht aufteilbare Personalausgaben (Tit. 428 bis 429)	45,6	40,5	38,5	-5,1	-2,0	-11,2	-4,9
Sonstige personalbezogene Ausgaben	66,3	46,7	39,7	-19,6	-7,0	-29,6	-15,0
darunter Trennungsgeld	3,4	3,2	2,8	-0,2	-0,4	-5,9	-12,5
<b>Insgesamt</b>	<b>4.273,0<sup>1</sup></b>	<b>4.188,7<sup>1</sup></b>	<b>4.163,5<sup>1</sup></b>	<b>-84,3</b>	<b>-25,2</b>	<b>-2,0</b>	<b>-0,6</b>

<sup>1</sup> Darunter Ausgaben für ABM: 2003: 8,1 Mio. €; 2004: 5,4 Mio. €; 2005: 3,7 Mio. €.

Insgesamt sind die Personalausgaben im Jahr 2004 um 2,0 % zurückgegangen. Die Reduzierung konnte insbesondere durch Stellenabbau und Streichung bzw. Kürzung des Urlaubs- und Weihnachtsgeldes bei Beamten sowie die einmalige Einsparung durch die Zahltagsverschiebung im Arbeitnehmerbereich erreicht werden.

Die Anzahl der Versorgungsempfänger stieg von 1.795 im Jahr 2003 auf 2.113 im Jahr 2004.

## Personalausgaben der Ressorts



In den Ressorts SMI, SMK und SMWK waren im Hj. 2004 mit 73.301 VK 72,6 % des Personals der Landesverwaltung konzentriert. Für diese Ressorts wurden 76,0 % der Personalausgaben aufgewendet.

Im Einzelnen verteilen sich die Personalausgaben wie folgt:

Ressort	Epl.	HR 2003 Ist in T€	HR 2004 Ist in T€	HR 2005 Ist in T€	Veränderung 2004 zu 2003	
					absolut in T€	in %
LT	01	22.033	23.543	24.642	1.510	6,9
SK	02	11.867	11.296	10.845	-571	-4,8
SMI	03	693.686	688.576	732.342	-5.110	-0,7
SMF	04	232.141	231.037	233.032	-1.104	-0,5
SMK	05	1.894.466	1.844.784	1.805.533	-49.682	-2,6
SMJus	06	316.268	314.203	319.931	-2.065	-0,7
SMWA	07	98.585	99.396	89.943	811	0,8
SMS	08	67.972	67.286	66.799	-686	-1,0
SMUL	09	200.775	195.838	161.737	-4.937	-2,5
SRH	11	10.788	10.837	10.953	49	0,5
SMWK	12	678.711	654.114	657.307	-24.597	-3,6
<b>Summe Ressorts</b>		<b>4.227.292</b>	<b>4.140.910</b>	<b>4.113.064</b>	<b>-86.382</b>	<b>-2,0</b>
	15	45.699	47.754	50.460	2.055	4,5
<b>Gesamtsumme Personalausgaben</b>		<b>4.272.991</b>	<b>4.188.664</b>	<b>4.163.524</b>	<b>-84.327</b>	<b>-2,0</b>

Die Personalausgabenreduzierung im Ressort des SMWK um 3,6 % resultiert u. a. aus der Überführung von 307 Stellen in den Staatsbetrieb Landesbühnen Sachsen zum 01.01.2004. Mit der Errichtung des Staatsbetriebes wird der Personalaufwand im Wirtschaftsplan ausgewiesen. Es erfolgt eine Verschiebung dieser Ausgaben von HGr. 4 nach HGr. 6, da Personalausgaben bei Staatsbetrieben über Zuschüsse finanziert werden. Dies ist bei der Bewertung der Personalausgabenentwicklung zu berücksichtigen.

Die Erhöhung der Personalausgaben im Jahr 2005 im Ressort des SMI ist auf die Umsetzung der Stellen der Staatlichen Umweltfachämter aus dem Einzelplan des SMUL und der Gewerbeaufsichtsämter aus dem Einzelplan des SMWA zurückzuführen.



Ein Vergleich der Personalausgaben (Haushaltsbetrag) zur Stellenentwicklung je Ressort der Jahre 2005 und 2006 stellt sich wie folgt dar:

Ressort	Epl.	Haushalts- betrag 2005  in T€	Haushalts- betrag 2006  in T€	Verände- rung gegenüber Vorjahr in T€	Stellensoll A + B 2005	Stellensoll A + B 2006	Verände- rung ge- genüber Vorjahr Stellen
LT	01	24.852	25.873	<b>1.021</b>	177	177	-
SK	02	11.963	11.894	<b>-69</b>	254	241	<b>-13</b>
SMI	03	765.074	784.107	<b>19.033</b>	21.146	20.801	<b>-345</b>
SMF	04	268.550	276.929	<b>8.379</b>	8.704	8.626	<b>-78</b>
SMK	05	1.864.218	1.833.849	<b>-30.369</b>	35.369	33.641	<b>-1.728</b>
SMJus	06	342.514	351.881	<b>9.367</b>	10.029	9.971	<b>-58</b>
SMWA	07	90.268	91.953	<b>1.685</b>	2.267	2.226	<b>-41</b>
SMS	08	72.395	72.248	<b>-147</b>	1.686	1.620	<b>-66</b>
SMUL	09	180.182	116.642	<b>-63.540</b>	4.469	3.163	<b>-1.306</b>
SRH	11	12.333	12.795	<b>462</b>	252	252	-
SMWK	12	668.372	683.743	<b>15.371</b>	11.384	11.264	<b>-120</b>
Zwischensumme		4.300.721	4.261.914	<b>-38.807</b>	95.737	91.982	<b>-3.755</b>
	15	-6.065	48.010	<b>54.075</b>	0	0	<b>0</b>
Gesamt		4.294.656	4.309.924	<b>15.268</b>	95.737	91.982	<b>-3.755</b>

Der Haushaltsansatz für die Personalausgaben ist 2006 gegenüber 2005 um 15.268 T€ höher. Dies resultiert insbesondere daraus, dass im Hj. 2005 im Epl. 15 eine globale Minderausgabe von 50.000 T€ veranschlagt wurde, die vorrangig aus Einsparungen bei den Personalausgaben zu erbringen war. Bei Nichtberücksichtigung dieser geplanten Verfügungsbeschränkung ist der Haushaltansatz im Jahr 2006 um 38.807 T€ niedriger als im Vorjahr. Die Erhöhung im Epl. 01 ist u. a. darauf zurückzuführen, dass zu bedienende Ansprüche von ehemaligen Mitgliedern des LT zunehmend zu erfüllen sind. Die Verringerung des Haushaltansatzes im SMUL um 35 % im Jahr 2006 ist im Wesentlichen auf die Errichtung des Staatsbetriebes Sachsenforst zurückzuführen.

#### 4.4 Sächliche Verwaltungsausgaben

Ausgaben für Geschäftsbedarf, Post- und Fernmeldegebühren, Fahrzeughaltung, Ausstattungsgegenstände, Sachverständigenkosten, Dienstreisen, Mieten und Pachten sowie Kosten der Bewirtschaftung und Unterhaltung von Grundstücken und Gebäuden sind Hauptbestandteil der sächlichen Verwaltungsausgaben.

Sächliche Verwaltungs- ausgaben	in Mio. €								
	2002 Ist	2003 Ist	2004 Ist	2005 Ist	2006 StHpl.	2007 Entwurf	2008 StHpl.	2009 mittelfristige Finanzplanung	2010
<b>Flutbereinigte Ausga- ben in OGr. 51 bis 54</b>	741,9	722,0	<b>773,5</b>	772,8	712,5	792,5	781,9	774,2	777,1
darunter:									
Gr. 532 bis 546 Soms- tiges	53,0	52,9	<b>63,9</b>	73,4	75,0	79,2	80,6		
Gr. 547 Vermischte Ausgaben	147,3	158,0	<b>162,5</b>	162,9	128,0	169,4	158,1		
Anteil der flutbereinigten sächlichen Verwaltungs- ausgaben an den flutbe- reinigten Ausgaben in %	4,8	4,8	<b>5,2</b>	5,1	4,6	5,0	5,1	5,1	5,1
Flutbereinigte sächliche Verwaltungsausgaben je EW Sachsens in € <sup>1</sup>	170,58	167,08	<b>180,05</b>	179,87	165,83	184,46	182,00	180,20	180,88
Flutbereinigte sächliche Verwaltungsausgaben je Beschäftigten im öffentli- chen Dienst im Freistaat Sachsen in € <sup>2</sup>	6.979,80	6.828,51	<b>7.476,46</b>	7.468,97	6.886,25	7.659,56	7.557,45	7.482,87	7.510,90

<sup>1</sup> Bei der Berechnung wurde für die Jahre 2005 bis 2010 der EW-Stand zum 31.12.2004 des Statistischen Jahrbuches Sachsen zugrunde gelegt.

<sup>2</sup> Für die Jahre 2005 bis 2010 wurden die Daten mit Stand 30.06.2004 des Statistischen Jahrbuches Sachsen zugrunde gelegt.

Den sonstigen Verwaltungsausgaben werden alle übrigen sächlichen Verwaltungsausgaben zugeordnet, die nicht eindeutig in die Gr. 511 bis 531 fallen. Darunter zählen z. B. Schadensersatzleistungen und Leistungen aufgrund von gerichtlichen Entscheidungen oder Prozessvergleichen. Auch Kosten für Umzüge und Verlegung von Dienststellen werden zu den sonstigen Verwaltungsausgaben gerechnet. Diese Ausgaben sind im Hj. 2004 um 11 Mio. € gegenüber dem Vorjahr gestiegen und steigen weiter, ohne dass Gründe für diesen Anstieg erkennbar sind.

Unter Gr. 547 „Nicht aufteilbare sächliche Verwaltungsausgaben“ werden sämtliche Ausgaben gebucht, die sich nicht den Gr. 511 bis 546 zuordnen lassen. Den jährlichen Anstieg dieser Ausgaben seit dem Hj. 2000 begründete das SMF mit Kosten der Abwicklung der EU-Strukturfondsprogramme (EFRE und ESF).

Seit dem Hj. 1999 werden die Sollansätze der sächlichen Verwaltungsausgaben überschritten. Im Hj. 2004 wurden 773,5 Mio. € für sächliche Verwaltungsausgaben ausgegeben. Dabei wurde der Haushaltsansatz um rd. 73 Mio. € überschritten. Dies entspricht rd. 10 % Mehrausgaben als geplant.

Im Vergleich zum Vorjahr stiegen die sächlichen Verwaltungsausgaben um rd. 51 Mio. €. Mit rd. 25 Mio. € entfällt dabei der größte Anteil auf Maßnahmen der Unterhaltung von Grundstücken und baulichen Anlagen im Epl. 14. Nach einer im Hj. 2004 überarbeiteten Aufstellung des Werterhaltungsbedarfs sind dringende Maßnahmen zur Erhaltung der Bausubstanz erforderlich, die den Mehrbedarf begründen.

**Im Hj. 2004 entfielen auf jeden EW Sachsens rd. 180 € sächliche Verwaltungsausgaben. Sachsen liegt mit 13 € über dem Durchschnitt der neuen Länder und mit 21 € über den durchschnittlichen Verwaltungsausgaben der alten Bundesländer. Im Vergleich der Verwaltungsausgaben pro Beschäftigten im öffentlichen Dienst der neuen Länder hat nur Mecklenburg-Vorpommern ein schlechteres Verhältnis als Sachsen.**

#### 4.5 Zinsausgaben an den Kreditmarkt

Durch die jährliche Nettokreditaufnahme ist der Schuldenberg des Freistaates bis zum Beginn des Jahres 2004 auf 11,5 Mrd. € gestiegen. Für diese Schulden und für Kassenkredite sind Zinsen zu entrichten, die mit rd. 569 Mio. € fast 4 % des Ausgabevolumens erreicht haben.

Zinsausgaben an den Kreditmarkt	in Mio. €								
	2002 Ist	2003 Ist	<b>2004 Ist</b>	2005 Ist	2006 StHpl.	2007 Entwurf	2008 StHpl.	2009 mittelfristige Finanzplanung	2010
<b>Ausgaben in OGr. 57</b>	588,2	593,5	<b>568,9</b>	588,7	642,1	628,2	629,3	632,1	636,6
Anteil an den flutbereinigten Ausgaben in % (Zinslastquote)	3,8	3,9	<b>3,8</b>	3,9	4,1	3,9	4,1	4,2	4,2
Zinsausgaben je EW Sachsens in € <sup>1</sup>	134,72	136,93	<b>132,09</b>	137,43	149,90	146,66	146,92	147,56	148,61

<sup>1</sup> Bei der Berechnung wurde für die Jahre 2006 bis 2010 der EW-Stand zum 30.06.2005 zugrunde gelegt.

Die Zinsausgaben an den Kreditmarkt sind im Hj. 2004 um 24,6 Mio. € gegenüber dem Vorjahr gesunken. Dies resultiert trotz gestiegener Nettokreditaufnahme aus den günstigen Refinanzierungskonditionen am Kapitalmarkt. Die mittelfristige Planung der Zinsen unterstellt fast gleichbleibende Zinsen. Unberücksichtigt bleiben dabei mögliche Spareffekte durch Zinsderivate.

**Die erhöhte Nettokreditaufnahme in den Jahren 2002 bis 2005 führte zu steigenden Zinsausgaben. Der Freistaat muss aufgrund sinkender Einnahmen seine Ausgaben der Einnahmesituation anpassen, wenn er das mittelfristige Ziel, ohne Nettokreditaufnahme auszukommen, erreichen will. Bei zusätzlich ansteigenden Zinsausgaben wird sich die Zinslastquote erhöhen. Diese gebundenen Mittel stehen dem Freistaat für andere wichtige Investitionsprojekte oder Landesprogramme nicht mehr zur Verfügung.**

Mit Zinsausgaben von 132,09 € pro EW bleibt der Freistaat im Durchschnitt der letzten Jahre. Im Bundesdurchschnitt der Flächenländer belaufen sich die Zinsausgaben im Hj. 2004 auf rd. 221 € je EW. Damit liegt der Freistaat Sachsen um 40,3 % unter dem Bundesdurchschnitt. Ebenso liegt die Zinslastquote mit 3,8 % weit unter dem Bundesdurchschnitt von rd. 7,4 %.

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

## 4.6 Laufende Zuweisungen und Zuschüsse

Der Anteil der HGr. 6 an den flutbereinigten Ausgaben im Jahr 2004 blieb mit rd. 40,9 % auf dem Vorjahresniveau.

Laufende Zuweisungen und Zuschüsse	in Mio. €								
	2002 Ist	2003 Ist	<b>2004</b> <b>Ist</b>	2005 Ist	2006 StHpl.	2007 Entwurf	2008 StHpl.	2009 mittelfristige Finanzplanung	2010
Flutbereinigte Ausgaben in HGr. 6	6.128,8	6.195,2	<b>6.047,7</b>	6.322,0	6.366,7	6.469,2	6.291,0	6.294,0	6.222,2
Anteil der flutbereinigten HGr. 6 an den flutbereinigten Ausgaben in %	40,0	40,9	<b>40,9</b>	41,9	41,0	40,5	41,0	41,7	41,2

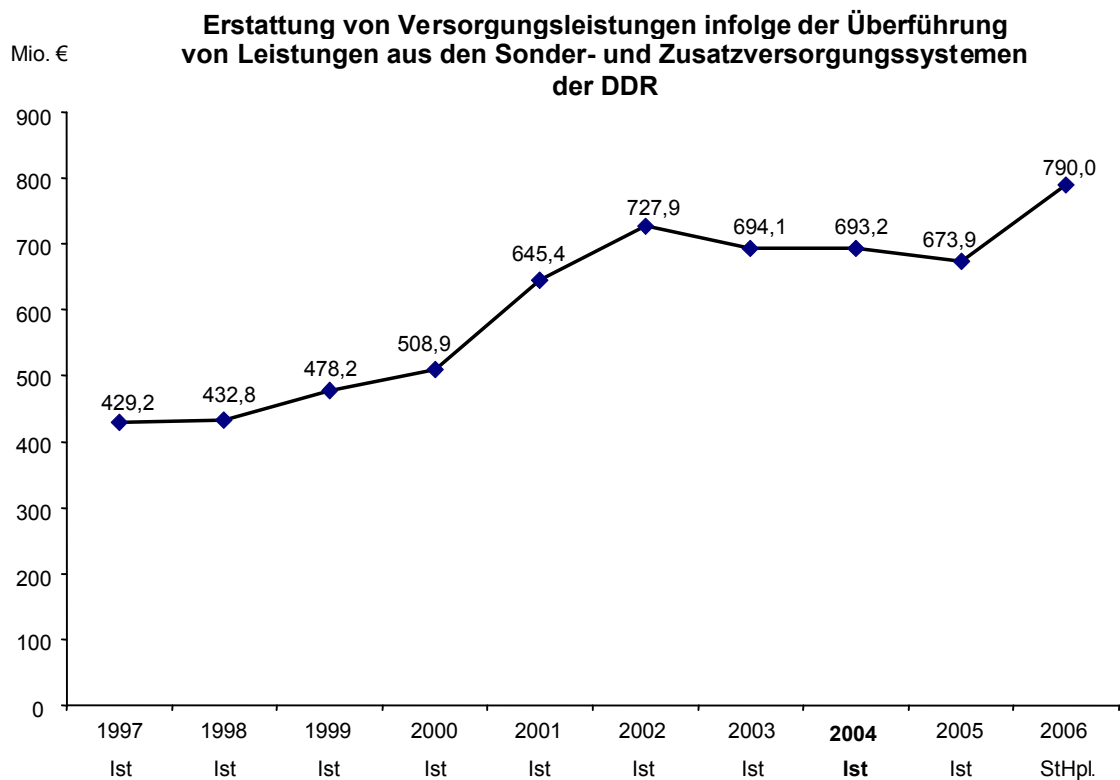
Bei den Zuweisungen und Zuschüssen mit Ausnahme für Investitionen handelt es sich zum großen Teil um die Leistungen im kommunalen Finanzausgleich (insbesondere Schlüsselzuweisungen) an die kreisangehörigen Gemeinden, Kreisfreien Städte und Landkreise. Zu diesen Finanzhilfen verweisen wir auf unsere Ausführungen in Pkt. 4.2.

Für den nachfolgend dargestellten Ländervergleich muss berücksichtigt werden, dass die statistische Erfassung der HG 6 ohne die OGr. 69 erfolgt und es sich nicht um flutbereinigte Daten handelt.

Haushaltsjahr 2004 Iststände	Laufende Zuweisungen und Zuschüsse <sup>1</sup>	Anteil an den bereinigten Ausgaben
	in Mio. €	in %
Baden-Württemberg	11.915,4	38,1
Bayern	12.716,4	37,1
Brandenburg	4.259,4	44,7
Hessen	7.149,3	39,9
Mecklenburg-Vorpommern	2.938,2	42,2
Niedersachsen	7.779,2	35,6
Nordrhein-Westfalen	15.788,4	32,8
Rheinland-Pfalz	3.774,5	32,4
Saarland	1.130,5	34,8
<b>Sachsen</b>	<b>6.043,6</b>	<b>38,0</b>
Sachsen-Anhalt	4.178,5	41,3
Schleswig-Holstein	2.614,4	33,0
Thüringen	3.863,6	41,7

<sup>1</sup> Daten aus ZDL-Statistik (ZDL = Zentrale Datenstelle der Landesfinanzminister) vom 16.03.2006. Abweichungen zu eigenen Berechnungen resultieren aus anderer Ermittlung der ZDL-Statistik (ohne OGr. 69).

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



**Die vom Freistaat Sachsen im Rahmen des AAÜG zu erbringenden Leistungen betragen im Hj. 2004 rd. 4,7 % der flutbereinigten Ausgaben (im Vorjahr rd. 4,6 %). Die Zahlungen nach AAÜG binden in erheblicher Höhe Mittel der Haushalte der neuen Länder, die somit nicht für den Aufbau Ost eingesetzt werden können und zukünftige Haushalte dauerhaft belasten.**

Die neuen Länder versuchen schon seit Jahren, den Bund an den Lasten zu beteiligen. Bis heute führten die Mitte 2004 begonnenen Verhandlungen der Länderarbeitsgruppe „AAÜG“ mit dem Bund zu keinem konkreten Ergebnis. Nach den Koalitionsverhandlungen im November 2005 wurde im Koalitionsvertrag vereinbart, dass die Bundesregierung Möglichkeiten suchen wird, die Belastungen der neuen Länder aus den Sonder- und Zusatzversorgungssystemen (AAÜG) zu begrenzen. Von Seiten des Bundes liegen den Ländern bisher noch keine Verhandlungsangebote vor.

Hinsichtlich der weiteren Entwicklung der Ausgaben nach AAÜG geht das SMF bei den Sonderversorgungssystemen von einer Stagnation der Ausgaben aus. Bei den Zusatzversorgungssystemen besteht aufgrund laufender Gerichtsverfahren eine hohe Planungsunsicherheit. Aufgrund des 1. Änderungsgesetzes AAÜG vom Juni 2005 wird im Jahr 2006 mit erheblichen finanziellen Auswirkungen für gestiegene monatliche Erstattungen und mögliche Einmalzahlungen gerechnet.

Das SMF sollte hierfür haushaltsseitig Vorsorge treffen.

Das SMF teilte mit, dass hinsichtlich der finanziellen Risiken, die sich aus Einmalnachzahlungen und steigenden monatlichen Erstattungsleistungen aufgrund der o. g. Gesetzesänderung ergeben können, haushaltsseitig durch Beantragung der Übertragung und Inanspruchnahme eines Ausgaberesstes bei Kap. 15 40 Tit. 631 42 „Erstattung von Versorgungsleistungen in Folge der Überführung von Zusatzversorgungssystemen in die gesetzliche Rentenversicherung (nur Epl. 15)“ Vorsorge getroffen wurde. Darüber

hinaus wurde der Anstieg der monatlichen Erstattungsleistungen bei der Planung des Doppelhaushaltes 2007/2008 berücksichtigt.

#### 4.7 Investitionsausgaben

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

**4.7.1** Die negative Entwicklung der Einnahmesituation führte bei den flutbereinigten Investitionsausgaben im Hj. 2004 zu einem weiteren Rückgang gegenüber dem Vorjahr um rd. 141,6 Mio. €. Das bedeutet 4,2 % weniger Investitionen als im Vorjahr.

Flutbereinigte Investitionsausgaben	in Mio. €									
	2002 Ist	2003 Ist	<b>2004 Ist</b>	2005 Ist	2006 StHpl.	2007 Entwurf	2008 StHpl.	2009 mittelfristige Finanzplanung	2010	
Flutbereinigte Ausgaben in HGr. 7 und 8	3.640,5	3.363,9	<b>3.222,3</b>	3.227,7	3.486,3	3.949,0	3.449,3	3.247,4	3.084,9	
Flutbereinigte Investitionsausgaben je EW in € <sup>1</sup>	833,76	776,11	<b>748,22</b>	753,51	813,89	921,90	805,25	758,10	720,17	

<sup>1</sup> Bei der Berechnung wurde für die Jahre 2006 bis 2010 der EW-Stand zum 30.06.2005 zugrunde gelegt.

Die flutbereinigten Investitionsausgaben blieben im Hj. 2004 mit 359,5 Mio. € hinter den im StHpl. veranschlagten Ausgabeansätzen zurück. Dies verdeutlicht, welchen Sparzwängen der Freistaat auch hinsichtlich der Investitionen unterliegt. Die steigenden Einnahmen in den Hj. 2007 und 2008 - durch die Erhöhung der Mehrwertsteuer und die Überschneidung von EU-Förderperioden - führen ausgabenseitig zu einem Anstieg der Investitionsausgaben. Mittelfristig passen sich die Investitionsausgaben den sinkenden Solidarpakteinnahmen wieder an. So soll die Investitionsquote von 24,7 % im Hj. 2007 auf 20,4 % im Hj. 2010 sinken.

**4.7.2** Die flutbereinigten Bauausgaben sind im Hj. 2004 wieder leicht angestiegen. Gegenüber dem Vorjahr erhöhte sich der Betrag um 31,5 Mio. €. Der weitere Anstieg der Bauausgaben im Hj. 2005 ist u. a. auf Investitionen im Hochwasserschutz zurückzuführen.

Bauausgaben des Freistaates	in Mio. €									
	2002 Ist	2003 Ist	<b>2004 Ist</b>	2005 Ist	2006 StHpl.	2007 Entwurf	2008 StHpl.	2009 mittelfristige Finanzplanung	2010	
<b>Flutbereinigte Ausgaben in HGr. 7</b>	436,8	432,9	<b>464,4</b>	545,5	596,6	743,0	691,1	620,6	607,2	
Flutbereinigte Veränderungen in % zum Vorjahr	-19,4	-0,9	<b>7,3</b>	17,5	9,4	24,5	-7,0	-10,2	-2,2	
- Hochbau <sup>1</sup>	276,5	267,5	<b>307,0</b>	309,4						
<i>darunter Landesbau</i>	135,9	144,2	<b>178,5</b>	170,0						
<i>darunter Hochschulbau</i>	140,6	123,3	<b>128,5</b>	139,4						
- Straßen- und Wegebau <sup>2</sup>	149,9	142,9	<b>142,5</b>	187,4						
- Sonstiges <sup>3</sup>	10,4	22,5	<b>14,9</b>	37,1						

<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 mit 82,5 % im Hj. 2004 den größten Anteil an den Investitionsausgaben ein. Sie dienen in erster Linie dem infrastrukturellen Aufbau und der Wirtschaftsförderung und fließen sowohl dem kommunalen als auch dem privaten Bereich zu.

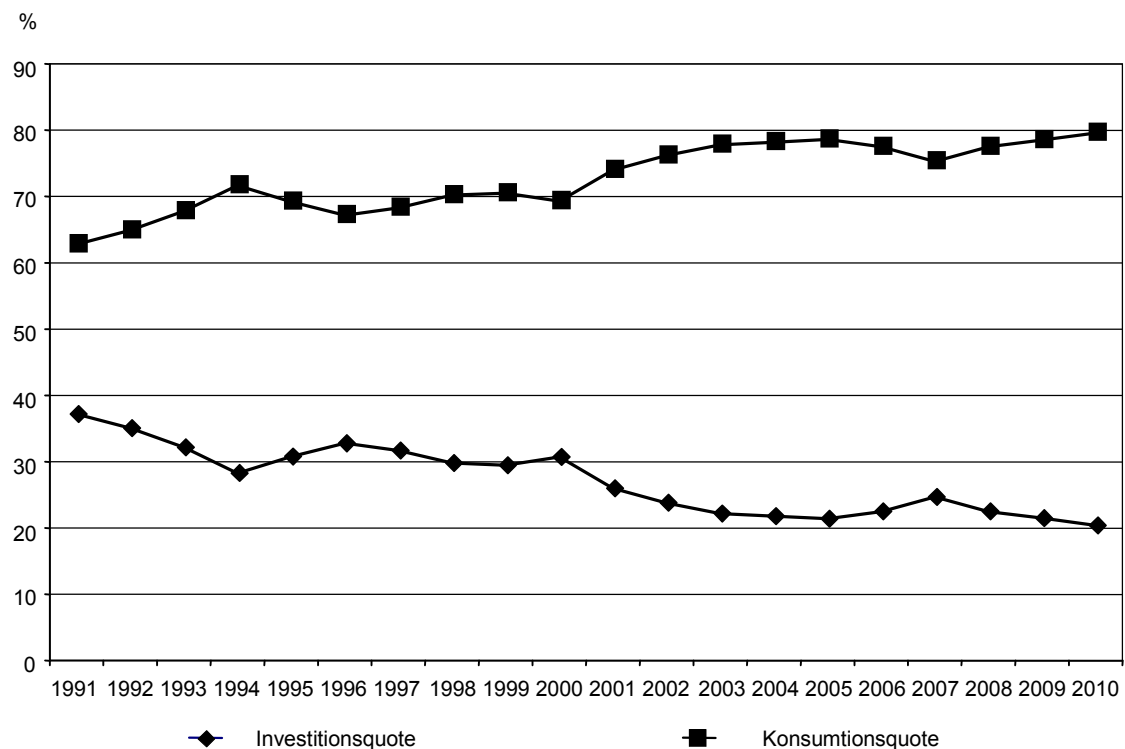
Investitionsfördermaßnahmen	in Mio. €									
	2002 Ist	2003 Ist	<b>2004</b> <b>Ist</b>	2005 Ist	2006 StHpl.	2007 Entwurf	2008 StHpl.	2009 mittelfristige Finanzplanung	2010	
<b>Flutbereinigte Ausgaben in den OGr. 83 bis 89</b>	3.088,0	2.828,3	<b>2.657,7</b>	2.562,2	2.739,5	3.049,6	2.592,0	2.450,0	2.301,7	
<i>Flutbereinigte Veränderungen in % zum Vorjahr</i>	-7,6	-8,4	<b>-6,0</b>	-3,6	6,9	11,3	-15,0	-5,5	-6,1	

Während die Ausgaben für Bau und sonstige Sachinvestitionen sich nur unwesentlich geändert haben, sind die Ausgaben für die Investitionsförderung in den letzten Jahren stetig gesunken. Gegenüber dem Vorjahr gingen die Investitionsfördermaßnahmen um 170,6 Mio. € zurück.

**4.7.4** Die HGr. 4, 5 und 6 beinhalten die sog. konsumtiven Staatsausgaben. Im Gegensatz zu den investiven Ausgaben wird mit ihnen kein Vermögenswert geschaffen. Ihr Anteil an den bereinigten Ausgaben drückt sich in der Konsumtionsquote aus, die nachfolgend der Investitionsquote gegenübergestellt wird.

Flutbereinigte Investitions- und Konsumtionsausgaben	in Mio. €									
	2002 Ist	2003 Ist	<b>2004</b> <b>Ist</b>	2005 Ist	2006 StHpl.	2007 Entwurf	2008 StHpl.	2009 mittelfristige Finanzplanung	2010	
Flutbereinigte Ausgaben	15.313,6	15.146,3	<b>14.798,5</b>	15.073,3	15.515,2	15.992,0	15.340,1	15.092,1	15.118,0	
<i>./. Flutbereinigte Ausgaben in HGr. 7 und 8</i>	3.640,5	3.363,9	<b>3.222,3</b>	3.227,7	3.486,3	3.949,0	3.449,3	3.247,4	3.084,9	
Saldo (konsumtive Ausgaben)	11.673,1	11.782,5	<b>11.576,1</b>	11.845,6	12.028,8	12.043,0	11.890,7	11.844,7	12.033,1	
<b>Flutbereinigte Konsumtionsquote in %</b>	76,2	77,8	<b>78,2</b>	78,6	77,5	75,3	77,5	78,5	79,6	
<b>Flutbereinigte Investitionsquote in %</b>	23,8	22,2	<b>21,8</b>	21,4	22,5	24,7	22,5	21,5	20,4	

Seit 2001 sinkt die Investitionsquote stetig, während die Konsumtionsquote steigt. Mit Ausnahme der Hj. 2007 und 2008 wird sich dieser Trend auch mittelfristig verstetigen. Im Hj. 2004 wurden nur noch 21,8 % der bereinigten Ausgaben des Freistaates für investive Zwecke ausgegeben. Dabei ist zu beachten, dass das kamerale System auch Ausgaben für Darlehen und die Inanspruchnahme aus Gewährleistungen zu den investiven Ausgaben zählt, obwohl diese Mittel auch für konsumtive Zwecke verwendet werden können und diesen möglicherweise kein Vermögenswert gegenübersteht.



Der Abstand zwischen investiven und konsumtiven Ausgaben wird ständig größer. Einerseits zwingen die sinkenden Einnahmen den Staat zu einer Reduzierung der Investitionsausgaben. Zum anderen sind in den konsumtiven Ausgaben viele Mittel durch Rechtsverpflichtungen wie FAG, AAÜG oder BAföG gebunden. In diesen Bereichen lassen sich kaum Einsparpotenziale finden. Mit rd. 36 % stellen die Personalausgaben bereits mehr als ein Drittel der konsumtiven Ausgaben. Diese Größenordnung verdeutlicht, wie wichtig es ist, den von der Staatsregierung beschlossenen Personalabbau fortzuführen. Der SRH empfiehlt, die durch einen Personalabbau erzielten Einspareffekte mit der notwendigen Aufgabenkritik - wie sie auch die Reformkommission öffentlicher Verwaltung fordert - zu verbinden. Dies könnte für den Freistaat einen Weg aus der strukturellen Haushaltskrise bedeuten.

Nähere Ausführungen zur Problematik des Investitionsbegriffs sowie zu Zinslasten und finanziellem Handlungsspielraum finden sich in Beitrag Nr. 3 unter Pkt. 2.2 bis 2.4.

## 5 Nebenhaushalte

### 5.1 Bestand

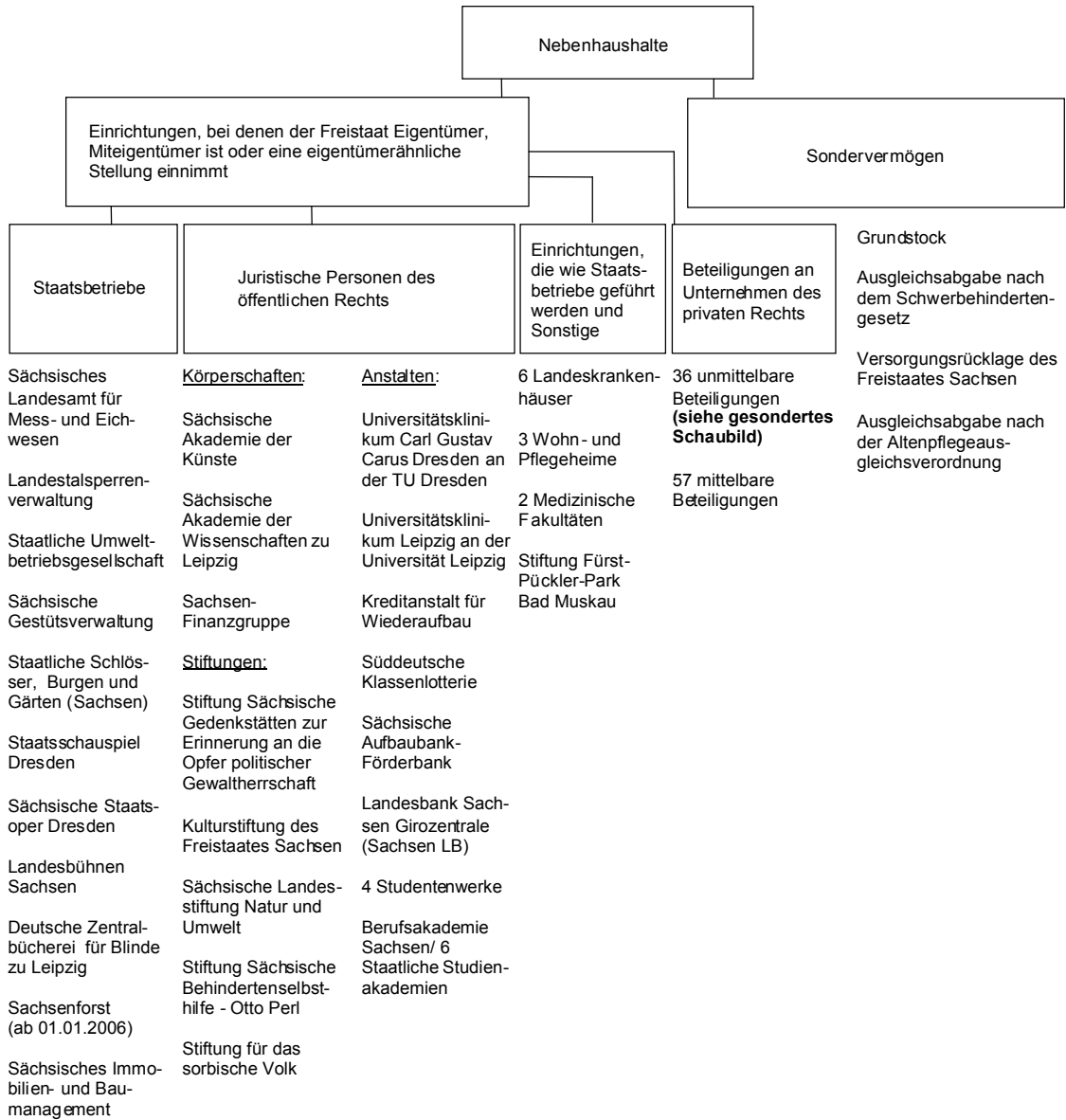
Sondervermögen, Staatsbetriebe, juristische Personen des öffentlichen Rechts und Unternehmen, an denen der Freistaat beteiligt ist, stellen Nebenhaushalte dar. Sie werden nicht im Zentralhaushalt geführt. Der Freistaat nimmt bei diesen Einrichtungen und Vermögen die Eigentümer- oder eine eigentümerähnliche Stellung ein.

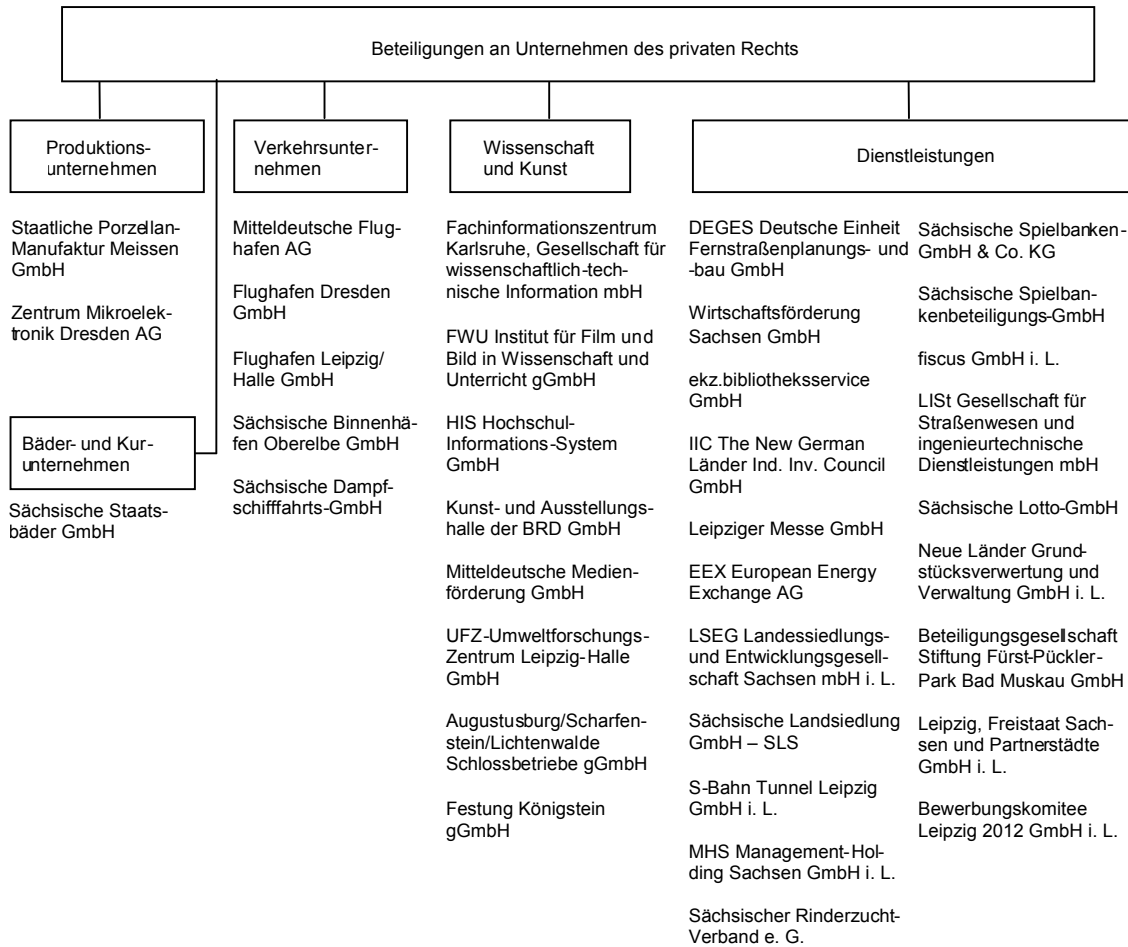
Da die Ausgliederungen von Staatsaufgaben aus dem Haushalt zunehmen, geraten Nebenhaushalte immer mehr in die Kritik. Sie gewähren einerseits größere Handlungs- und Gestaltungsmöglichkeiten, werden andererseits aber nicht mehr transparent im Haushaltsplan dargestellt, da sie nur mit Zu- und Abführungen dort eingestellt werden.



Ihr Personal erscheint nicht mehr in der HGr. 4 und verschleiert somit die tatsächlichen Personalausgaben des Freistaates. Zudem besteht die Gefahr der verdeckten Verschuldung durch Kreditaufnahme der Nebenhaushalte.

Der aktuelle Bestand an Nebenhaushalten zum Stand 31.12.2005 (Anlagen zum StHpl. 2005/2006, Angaben der Ressorts, Beteiligungsbericht 2004) ist nachfolgend dargestellt:





Der Bestand an unmittelbaren und mittelbaren Beteiligungen des Freistaates ist in den letzten Jahren ziemlich gleich geblieben.

Dagegen hat sich der Bestand an Staatsbetrieben seit dem 31.12.2002 (vgl. Jahresbericht 2004, Beitrag Nr. 2, S. 77 ff.) stark verändert. Von den ehemaligen Staatsbetrieben wurde die Materialprüfanstalt für Bauwesen verkauft. Zusätzlich wurden in der Zwischenzeit fünf weitere Staatsbetriebe gegründet, weitere sind in Planung. Die 15 Schlossbetriebe wurden zusammen mit der Abt. VI des LfF in einen Staatsbetrieb nach § 26 Abs. 1 SäHO überführt.

## 5.2 Entwicklung des Bestandes

Zum 01.01.2004 wurde die Materialprüfanstalt für Bauwesen privatisiert. Der Freistaat fungiert auch nicht als Gesellschafter, so dass man von einer echten Privatisierung sprechen kann. Für die Krankenhäuser Hubertusburg und Hochweitzschen war zum 01.07.2006 die Überführung in eine andere Trägerschaft vorgesehen. Das Forschungsinstitut für Balneologie und Kurortwissenschaften Bad Elster soll ab 01.01.2007 nicht mehr im Staatshaushalt geführt werden. Derzeit wird die Form der Ausgliederung noch geprüft. Weiterhin ist zum 01.01.2008 die Übernahme der Staatlichen Naturhistorischen Sammlungen Dresden und des Museums für Naturkunde Görlitz in die privatrechtlich organisierte Senckenbergische Naturforschende Gesellschaft vorgesehen.

Der Staatsbetrieb Sachsenforst wurde zum 01.01.2006 gegründet. Für das Landesamt für Archäologie mit Museum für Vorgeschichte ist die Überführung in einen Staatbetrieb geplant. Weitere Ausgliederungen in Form von Staatsbetrieben zum 01.01.2008 werden für die Staatlichen Kunstsammlungen Dresden und die Staatlichen Ethnographischen Sammlungen Sachsen geprüft.

Die starke Zunahme von Ausgliederungen aus dem Staatshaushalt und die Überlegungen zu weiteren Ausgliederungen sind einerseits Ausdruck der angespannten finanziellen Lage, andererseits aber auch Ergebnis kritischer Prüfungen der vom Freistaat wahrzunehmenden Aufgaben hinsichtlich ihres hochheitlichen Charakters.

Die Staatsbetriebe sind nach § 74 Abs. 1 SÄHO verpflichtet, kaufmännisch Buch zu führen. Aus diesem Grund mahnt der SRH wiederholt vor übereilten Ausgliederungen, insbesondere bei Staatsbetrieben, solange noch keine landeseinheitliche Software für die kaufmännische Buchführung feststeht. **Eine aktuelle Erfassung der im Freistaat von Staatsbetrieben und Piloten bisher verwendeten kaufmännischen Buchführungssoftware im Rahmen der NSM-Umsetzung hat gezeigt, dass fast jede Einrichtung eine andere Software verwendet.** Sollte die Entscheidung zu einer landeseinheitlichen Software wie vom SMF geplant dieses Jahr erfolgen, dann kommen auf den Freistaat schon jetzt erhebliche Kosten für die Umstellung zu. Insbesondere bei neu gegründeten Staatsbetrieben wird eine Umstellung auch auf Akzeptanzprobleme stoßen (vgl. Beitrag Nr. 5).

### 5.3 Staatsbetriebe und ähnliche Einrichtungen

Auf Anregung des SRH hat das SMF mit der Rechnungslegungsrichtlinie vom 16.07.2004 den Ausweis des Jahresabschlusses bei Staatsbetrieben in der HR festgelegt. Die Regelung gilt auch für Einrichtungen, die wie Staatsbetriebe geführt werden. Das SMF hat entgegen den Argumenten des SRH eine Ausnahme für den Bereich des SMS zugelassen (vgl. Jahresbericht 2005, Beitrag Nr. 2, Nr. 5). Das SMS sollte aber gewährleisten, dass dem SRH zeitgleich mit der HR die geprüften Jahresabschlüsse dieser Einrichtungen vorgelegt werden. **Während alle Staatsbetriebe in der HR 2004 einen geprüften Jahresabschluss ausweisen, liegen dem SRH bisher keine geprüften Jahresabschlüsse der sächsischen Krankenhäuser und Heime vor.**

Im Kabinettsbericht zur finanziellen Situation der Staatsbetriebe (Vorlage SMF vom 24.10.2005) wurde festgestellt, dass bei einer Vielzahl der Staatsbetriebe Aufsichtsorgane und betriebliche Steuerungsinstrumente nicht oder unzureichend eingerichtet waren.

Nach Angaben des SMF sollen die vom Kabinett festgestellten Mängel zwischenzeitlich meistens behoben sein. Die NSM-Anpassung dürfte somit problemlos vollzogen werden können.

Den Umfang der Staatsbetriebsgründungen und die damit verbundene Ausgliederung von Personal und die Höhe der gezahlten Zuschüsse zeigt nachstehende Übersicht auf. Die Anzahl der Mitarbeiter in VbE beruht auf Angaben der Ressorts.

Staatsbetriebe	Mitarbeiter in VbE		Zuschuss Ist in €	
	31.12.2004	31.12.2005	31.12.2004	31.12.2005
Sächsisches Immobilien und Baumanagement <sup>1</sup>	1.309,1	1.271,76	54.039.100,00	55.117.324,12
Staatliche Schlösser, Burgen und Gärten Sachsens <sup>4</sup>	208,79	210,65	9.932.382,78	7.843.679,10
Sächsisches Landesamt für Mess- und Eichwesen	91,7	90,6	1.010.500,00	892.000,00
Landestalsperrenverwaltung <sup>2 3</sup>	504	576	49.966.930,00	74.105.200,00
Staatliche Umweltbetriebsgesellschaft	170,08	171,15	11.863.700,00	12.051.100,00
Sächsische Gestütsverwaltung	104,75	103,75	2.791.051,88	2.757.048,12
Sächsische Staatsoper Dresden	810	813	34.996.669,00	38.695.900,00
Staatsschauspiel Dresden	299	278	14.316.100,00	13.800.000,00
Landesbühnen Sachsen	307	301	12.500.000,00	12.100.000,00
Deutsche Zentralbücherei für Blinde zu Leipzig	78,5	78,5	3.238.348,89	3.199.256,77
<b>Summe</b>	<b>3.674,13</b>	<b>3.683,76</b>	<b>194.654.782,55</b>	<b>221.945.289,63</b>

<sup>1</sup> Es handelt sich um die. hochwasserbereinigten Zuschüsse.

<sup>2</sup> 20 zusätzliche Stellen bis 2008 befristet für die Umsetzung und den Nachweis der Hochwassermittel und weitere 150 Stellen über den Stellenplan hinaus zur Umsetzung der Hochwassermaßnahmen

<sup>3</sup> Zusätzliche Ausgaben für den Hochwasserschutz und apl. Ausgaben für Investitionen im Staubereich.

<sup>4</sup> Zuschuss für 2005 ist um 831 T€ geringer wegen Verrechnung von Vorsteuer für Bauleistungen.

In den letzten vier Jahren hat sich durch weitere Staatsbetriebsgründungen die Anzahl des in Staatsbetriebe ausgegliederten Personals und der Umfang der Zuschusszahlungen nahezu verdoppelt. Während bei den meisten Staatsbetrieben die Zuschüsse relativ konstant blieben, stiegen sie beim SIB und der LTV kontinuierlich an.

Die VwV Sachsenforst vom 01.10.2005, die VwV UBG und die VwV LTV, beide vom 10.01.2006, ermächtigten die Staatsbetriebe, Liquiditätskredite aufzunehmen sowie Rücklagen zu bilden. In den VwV ist nicht geregelt, unter welchen Voraussetzungen und zu welchen Zwecken Rücklagen gebildet werden dürfen. Auch geht nicht daraus hervor, ob es sich um den kameralistischen Begriff der Rücklagen oder den kaufmännischen Begriff handelt. Die Aufnahme von Liquiditätskrediten wurde weder von besonderen Bedingungen abhängig gemacht, noch von der Höhe her begrenzt.

Da Staatsbetriebe unselbständige Bereiche des Freistaates sind, hält der SRH diese Ermächtigungen für bedenklich. **Die Aufnahme der Liquiditätskredite entzieht sich der parlamentarischen Kontrolle und erhöht ggf. die Staatsverschuldung auf indirekte Weise.** Der SRH sieht auch die Bildung von kaufmännischen Rücklagen kritisch, da die auf diese Weise zurückgelegten Beträge ggf. den Zuschussbedarf reduzieren sollten. Staatsbetriebe sind keine juristisch selbstständigen Unternehmen. Es sind Bereiche der Verwaltung, die lediglich kaufmännisch arbeiten. Sie besitzen auch kein eigenes Vermögen. **Die ausdrückliche Ermächtigung zur Kreditaufnahme und Rücklagenbildung ist für den SRH nicht nachvollziehbar, da mit Hilfe dieser Instrumente das parlamentarische Budgetrecht unterlaufen werden kann.**

Die Auffassung des Rechnungshofes, die Aufnahme von Liquiditätskrediten durch Staatsbetriebe nicht zuzulassen, wird durch das SMF geteilt. Aus rechtlicher Sicht sollten Staatsbetriebe als rechtlich unselbständige Teile der Staatsverwaltung kein eigenes Recht zur Aufnahme von Liquiditätskrediten haben. Aus wirtschaftlicher Sicht sollten eigenständige Kredite der Staatsbetriebe vermieden werden, da sie wahrscheinlich nur zu schlechteren Konditionen abgeschlossen werden können, als sie das SMF erhält. Das SMF teilte mit, dass nach Angaben des SMUL in 2005 bei der LTV ein Liquiditäts-

kredit in Höhe von ca. 200 T€ aufgenommen wurde. Das SMF wird das SMUL auffordern, die Verwaltungsvorschriften der Staatsbetriebe dahingehend zu überarbeiten, dass die Ermächtigungen zur Aufnahme von Liquiditätskrediten gestrichen werden.

Die Auffassung des SRH zur Rücklagenbildung wird vom SMF nicht geteilt. Im Einzelnen bemerkt das SMF dazu:

*a) Budgetausgleichsfonds - Rücklage des Staatsbetriebes Sachsenforst*

Gemäß Nr. 2.7 der Kassen- und Finanzordnung des Staatsbetriebes Sachsenforst können zur Sicherung des planmäßigen und außerplanmäßigen betrieblichen Leistungsumfanges des Staatsbetriebs bei Holzmarktdepressionen und der Risikovorsorge bei biotischen und abiotischen Katastrophen im Staatswald Rücklagen gebildet werden.

Der Stand des Budgetausgleichsfonds betrug zum 01.01.2006 16.732.140,40 T€. Die Rücklage wurde im Zusammenhang mit der Budgetierung im Jahr 2003, also vor Einrichtung des seit 01.01.2006 bestehenden Staatsbetriebes eingerichtet. Dem Budgetausgleichsfonds sollen die am Jahresende verbleibenden Mehrerlöse oder Kosteneinsparungen zu einem bestimmten Teil zugeführt werden. Die Mittel sollen in den Folgejahren zweckgebunden (Zweck s. o.) die Zuführungen an den Staatsbetrieb ergänzen. Dieses Verfahren entspricht dem bisherigen Budgetierungsmodell und soll bis zur Evaluierung 2008 beibehalten werden.

Da die Gelder in das zentrale Liquiditätsmanagement des SMF einfließen, hält das SMF die Rücklagenbildung für unbedenklich.

*b) Rücklagen der Landestalsperrenverwaltung*

Die im Wirtschaftsplan der LTV genannte Rücklage betreffe den Trinkwasserbereich. Dieser werde nicht aus Zuschüssen des Freistaates finanziert. Die Bedenken des SRH seien insoweit nicht gerechtfertigt. Das SMUL solle die Verwaltungsvorschriften hinsichtlich der Rücklagenbildung und -anlage konkretisieren.

*c) Rücklagenbildung in den übrigen Staatsbetrieben*

In den übrigen Staatsbetrieben des SMUL sei keine Rücklagenbildung vorgesehen.

Der SRH begrüßt die Bemühungen zur Konkretisierung der Verwaltungsvorschriften hinsichtlich der Rücklagenbildung und -anlage bei der Landestalsperrenverwaltung.

## 5.4 Erfolgskontrolle der Ressorts

Der SRH hat eine Umfrage zur Erfolgskontrolle bereits erfolgter Ausgliederungen in den Ressorts durchgeführt. Dabei war die Umfrage nicht auf Staatsbetriebe beschränkt.

Ressort	Antwort
SMUL	- lediglich Hinweis, dass die Ausgliederung einen Erfolg darstellt, ohne Angabe von Gründen
SMWA	- keine Angabe zur Erfolgskontrolle
SMS	- eine Bewertung von Ausgliederungen im Bereich der Krankenhäuser und Heime wurde bisher nicht vorgenommen
SMWK	- Ausgliederungen haben sich bewährt - Erfolgsmessung anhand von Kennzahlen - Effizienzprüfung anhand von vierteljährlichen und jährlichen Berichten - für die Deutsche Zentralbücherei für Blinde ist Erfolgskontrolle erst ab 2007/2008 möglich, da dann belastbare Zahlen vorliegen
SMF	- Staatsbetrieb SIB: Erfolg durch Personalabbau bei gleicher Qualität und Quantität der Leistungserbringung und Transparenz zu Immobilienkosten und den Kosten des Staatsbetriebs - Staatsbetrieb SBG: keine Angabe

Angaben zu einer Erfolgskontrolle bezüglich anderer Ausgliederungen wie Körperschaften, Anstalten und Stiftungen fehlten. Das SMF war sogar der Auffassung, nicht auswerten zu müssen, da in seinem Bereich keine Ausgliederungen im Hj. 2004 stattgefunden haben.

Für den SRH ergibt sich die Schlussfolgerung, dass nur im Bereich des SMWK und dort nur bei Staatsbetrieben eine ständige Erfolgskontrolle stattfindet. Alle anderen Ressorts mit Ausgliederungen vernachlässigen ihre Pflicht zu ständiger Erfolgskontrolle bei Ausgliederungen. Die Staatsregierung hat nach VwV Nr. 4 zu § 7 SäHO die Aufgabenerfüllung und Verwaltungsorganisation ständig zu überprüfen. Ein wesentliches Instrument hierfür bilden permanente Erfolgskontrollen (VwV Nr. 6 zu § 7 SäHO).

**Der SRH regt an, die Ausgliederungen regelmäßigen Erfolgskontrollen zu unterziehen und diese auch mit Zahlen und Fakten zu unterlegen. Nur auf diese Weise lässt sich feststellen, ob sich eine Ausgliederung bewährt hat oder ggf. andere Maßnahmen erforderlich sind.**

In der Stellungnahme zum Jahresbericht hat das SMF mitgeteilt, dass in seinem Ressort selbstverständlich regelmäßige Erfolgskontrollen zu den in den Vorjahren erfolgten Ausgliederungen stattfinden.

Seit Errichtung der Schlossbetriebe als Staatsbetriebe nach § 26 SäHO zu Beginn der 90er Jahre haben regelmäßig Erfolgskontrollen in den jeweiligen Strukturen stattgefunden. Erkenntnisse zu Defiziten in der jeweiligen Struktur führten letztlich zur Gründung des Staatsbetriebs „Staatliche Schlösser, Burgen und Gärten Sachsen“, in welchen die Schlossbetriebe sowie die ehemalige Sächsische Schlösserverwaltung im LfF integriert wurden.

Stellungnahmen aus anderen Ressorts zu diesem Thema hat das SMF dem SRH nicht übermittelt.

### 1 Vermögensnachweis

Nach Art. 99 der Verfassung des Freistaates Sachsen und § 73 SäHO i. V. m. § 86 SäHO ist jährlich über die Veränderung des Vermögens und der Schulden des Freistaates Rechnung zu legen. § 117 SäHO ermöglicht bis zum 31.12.2006 einen einfachen Vermögensnachweis.

Im Vorbericht zur HR des Hj. 2004 ist eine Vermögensübersicht enthalten. In dieser Übersicht weist das SMF folgende Vermögenswerte aus:

1. das Grundvermögen mit Angabe der Anzahl der Flurstücke und der Flächen in ha für die Grundstücke und der Anzahl der Erbbaurechtsverträge. 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 mit Angabe der Höhe der Forderung und des Zinssatzes.

Ergänzend stellt das SMF den Mittelabfluss für Betriebe und Beteiligungen sowie eine Übersicht über die Staatsbetriebe gem. § 26 Abs. 1 SäHO und Einrichtungen, die wie Staatsbetriebe behandelt werden, mit Angabe des jeweiligen Haushaltszuschusses dar.

Der Schuldenstand des Freistaates wird ebenfalls im Vorbericht zur HR, aber unabhängig von der Vermögensübersicht, nachgewiesen.

Vom SMF wird derzeit der Übergang von dem „einfachen“ Vermögensnachweis zu der ab dem Hj. 2007 geforderten Vermögensrechnung vorbereitet. Dazu war zunächst, wo bisher nicht vorhanden, die Erfassung und Bewertung der Vermögensgegenstände des Freistaates erforderlich. Für das Hj. 2007 ist nach Auskunft des SMF ein Nachweis der wesentlichen Vermögens- und Schuldenpositionen gewährleistet. Danach soll die Vermögensrechnung schrittweise ergänzt werden.

Zur Komplettierung des Vermögensnachweises hat das SMF Vorschläge von einer Projektgruppe erarbeiten lassen, die dem SRH vorgetragen wurden. Wir sehen in dem beschrittenen Weg einige viel versprechende Ansätze, die zu einer vollständigen Vermögensdarstellung führen. Dennoch konnte zu einigen Positionen des Projektgruppenvorschlags keine übereinstimmende Auffassung hergestellt werden. So hat beispielsweise das SMF im Vorfeld einige Vermögenspositionen als unwesentlich eingestuft, die nicht in die Vermögensrechnung einbezogen werden sollen. Dabei handelt es sich um immaterielle Vermögensgegenstände, bewegliches Sachvermögen und Vorräte. Das SMF hat u. a. den Aufwand für die Erfassung und Bewertung einzelner Vermögenspositionen als Kriterium für deren Wesentlichkeit bzw. Unwesentlichkeit festgelegt. Ein Aufwand, der mit der Erfassung und Bewertung verbunden ist, kann aus unserer Sicht keinen

Maßstab für die Einschätzung der Bedeutung einzelner Vermögenspositionen darstellen. Zwar steht außer Frage, dass der Wirtschaftlichkeitsgrundsatz auch bei der Erstellung der Vermögensrechnung zu beachten ist. Das darf aber nicht zur Folge haben, dass ganze Vermögensbestandteile - mit aus unserer Sicht nicht unwesentlichem Wertumfang - außen vor gelassen werden und damit der Grundsatz der Vollständigkeit vernachlässigt wird.

Das SMF erwartet bei der Vermögensposition „Bewegliches Sachvermögen“ einen „extremen“ Aufwand für Erfassung und Bewertung, da ein „beachtlicher Teil des beweglichen Sachvermögens - entgegen § 73 SäHO - noch nicht einmal in Bestandsverzeichnissen erfasst“ sei. Unsere Prüfungserfahrungen bestätigen dies nicht. Zwar gibt es Feststellungen, dass einzelne Gegenstände nicht in den Verzeichnissen enthalten sind. Für einen gesamtstaatlichen Überblick über das bewegliche Sachvermögen dürften die Bestandsverzeichnisse aber aussagefähig sein. Bei einer fehlenden Bewertung ließe sich zunächst z. B. mit einem Erinnerungsposten von 1 € arbeiten. Es sollten jedoch für alle staatlichen Einrichtungen Regelungen für eine vollständige Erfassung (mit Wertangaben) bei Neuanschaffungen getroffen werden.

Nach Auskunft des SMF sollen Staatsbetriebe nach § 26 Abs. 1 SäHO in der Vermögensrechnung wie rechtlich und wirtschaftlich eigenständige Betriebe behandelt werden und über ihr Eigenkapital in einer Vermögensrechnung repräsentiert sein. Staatsbetriebe sind Einrichtungen ohne eigene Rechtsfähigkeit.

Deshalb ist ihr Vermögen solches des Freistaates und muss folgerichtig ganz „normal“ in dessen Vermögensnachweis aufgenommen werden. Bei der vom SMF vorgeschlagenen Handhabung stellt sich außerdem die Frage, ob die geplante Darstellung ausreichend Transparenz bietet. Bei dem auf die Staatsbetriebe zugeordneten Vermögen kann es sich um erhebliche Größenordnungen handeln (SIB, Talsperren, Schlösser, Wald). Die Darstellung lediglich mit dem bilanzmäßig verbleibenden Eigenkapital in der Position Beteiligungen/Staatsbetriebe/Sondervermögen würde in der Vermögensrechnung des Freistaates eine Größenordnung einnehmen, die die tatsächlichen Verhältnisse verzerrt und die grundlegend betroffenen Vermögenspositionen, z. B. das Grundvermögen, zu gering ausweist. Mit der von den Staatsbetrieben anzuwendenden doppelten kaufmännischen Buchführung müsste die Übernahme der einzelnen Vermögens- und Schuldenpositionen aus den Bilanzen der Staatsbetriebe in die entsprechenden Posten der Vermögensrechnung des Freistaates auch unproblematisch sein, sodass nichts für die vom SMF vorgesehene Handhabung spricht.

Ausdrückliche Billigung des SRH findet die Absicht, Anstalten, Körperschaften und Stiftungen des öffentlichen Rechts in die Vermögensrechnung aufzunehmen. Große Vermögensteile z. B. bei den Universitäten werden aus dem Staatshaushalt finanziert. Der Freistaat nimmt dazu ggf. Schulden auf, die in seiner Vermögensrechnung auf der Passivseite erscheinen. Ein Verzicht auf die Aufnahme der Vermögensgegenstände würde die Aussagefähigkeit der Vermögensrechnung einschränken und die Vermögenssituation des Freistaates insgesamt verfälschen.

Solange die Vermögensrechnung Bestandteil eines kameralen Abschlusses ist, ergibt sich aus unserer Sicht hinsichtlich der Positionen „Rücklagen“ und „Rückstellungen“ im Vermögensnachweis besonderer Erläuterungsbedarf. Der Teil der haushaltsmäßigen Rücklagen, denen keine Deckungsmittel gegenüberstehen, stellt im kameralen Verständnis keinen Vermögenswert dar. Diese Rücklagen haben vielmehr die Funktion von Erinnerungsposten. Um die Wahrheit und Klarheit der kameralen Vermögensrechnung nicht zu beeinträchtigen, bedürfen diese Positionen einer Erläuterung, die darauf hinweist, dass keine Kapitaldeckung besteht. Falls es im Zuge einer flächendeckenden



Einführung des NSM zur Umstellung auf die kaufmännische Buchführung kommt, wären die jetzt als Rücklage bezeichneten Positionen entsprechend dem Handelsrecht neu zu ordnen und im Wesentlichen den Rückstellungen zuzuordnen.

Rückstellungen sind handelsrechtlich definierte Passivposten, mit denen Aufwand periodengerecht erfasst wird, der erst in späteren Jahren zu Ausgaben führt. Dem Haushaltsrecht ist der Begriff Rückstellung fremd. Sachverhalte wie beispielsweise die sich aufsummierenden Pensionslasten lassen sich kameral nicht befriedigend darstellen. Aufgrund der finanziellen Bedeutung der Pensionslasten sollte jedoch bereits die auf dem kameralen Rechnungswesen beruhende Vermögensrechnung Aussagen bzw. Erläuterungen zu den Pensionsverpflichtungen des Freistaates enthalten. Pensionsrückstellungen weisen die Versorgungsansprüche der Beamten aus, die bis zum Stichtag zwar entstanden sind, aber erst in künftigen Haushaltsjahren zur Auszahlung kommen. Mit ihnen wird eine periodengerechte Aufwandszuordnung im entsprechenden Haushaltsjahr gewährleistet.

Als kontrovers hat sich die Diskussion um die Bewertung der Kunstgegenstände erwiesen. Einvernehmen besteht zwischen SMF, SMWK und SRH darüber, dass zunächst eine komplette **Inventarisierung** der Sammlungsgegenstände und Fundstücke erfolgen muss.

Ein vom SMF und SMWK vorgeschlagenes vereinfachtes Bewertungsverfahren, wonach alle im Bestand befindlichen Objekte einzeln oder in Gruppen zusammengefasst mit einem Erinnerungswert von 1 € angesetzt werden sollen, findet dagegen nicht die Zustimmung des SRH. **Der SRH hält eine wertgerechte Bewertung der Kunst- und Sammlungsgegenstände für zwingend.** Der Bewertungsvorschlag SMF/SMWK würde zu einer unverhältnismäßigen Unterbewertung der vorhandenen Kunst- und Sammlungsgegenstände des Freistaates führen und ließe keine echten Erkenntnisse über die Werte der Kunst- und Sammlungsgegenstände gewinnen.

Es ist uns durchaus bewusst, dass eine Bewertung der Gegenstände mit großem Aufwand verbunden ist. Der SRH empfiehlt, wo vorhanden, auf Versicherungswerte zurückzugreifen und ansonsten Schätzungen durch eigene Mitarbeiter vornehmen zu lassen. Dabei geht es ausdrücklich nicht um exakte Werte, die über Expertisen zu ermitteln wären, sondern um vorsichtig geschätzte Größen. Dabei kann auch „paketweise“ geschätzt werden (Mappe mit ... Grafiken, Karton mit ... Fundstücken, Tafel mit Schmetterlingen usw.). Nach unseren Prüfungserfahrungen liegen solche Werte z. T. auch heute schon vor. Dabei kann in vielen Bereichen eine Einschätzung mit 1 € durchaus plausibel sein (lediglich ideeller, aber kein messbarer materieller Wert), aber eben keinesfalls durchgängig, schon gar nicht z. B. bei der Sammlung Alter Meister u. ä.

**Der SRH weist mit Nachdruck darauf hin, dass eine Vermögensrechnung nur dann einen Informationsgewinn bedeuten kann, wenn sämtliche Vermögenswerte vollständig und mit realistischen Werten erfasst werden. Ein Verzicht, insbesondere auf werthaltige Vermögensgegenstände, würde die Vermögensrechnung von vornherein zu einem sinnentleerten Instrument bestimmen.**

Das SMF teilt die Auffassung des SRH, dass in die Vermögensrechnung grundsätzlich alle Vermögenswerte mit ihren realistischen Werten aufzunehmen sind. Allerdings werde die Vermögensrechnung anfangs nicht alle Vermögenswerte des Freistaates enthalten. Die Aufnahme der einzelnen Positionen in die Vermögensrechnung erfolge gem. Art. 94 Abs. 2 SächsVerf unter Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten, d. h. unter Beachtung des Aufwandes und der Kosten für die Erfassung, Bewertung und Zusammenfassung sowie des gegenüberstehenden Nutzens.

So hat das SMF die Ermittlung des beweglichen Sachvermögens als unwesentliche Vermögensposition zunächst zurückgestellt, da derzeit keine geeignete Grundlage hierfür vorhanden und daher ein extrem hoher Verwaltungsaufwand für die Ersterfassung erforderlich sei. Zudem würde die Zusammenfassung und Zusammenführung des gesamten beweglichen Sachvermögens aller Einrichtungen des Freistaates in die Vermögensrechnung sowie dessen kontinuierliche Fortschreibung (vor allem durch Abschreibung) eine leistungsfähige landesweite EDV erfordern. Das bewegliche Vermögen sei bislang jedoch nicht in einem einheitlichen EDV-System erfasst, sodass allein die Erfassung nur mit einem nicht vertretbaren Aufwand zu bewerkstelligen sei. Daher könne an die Aufnahme in die Vermögensrechnung allenfalls erst dann gedacht werden, wenn ein konsistentes System vorhanden sei.

Überlegungen, für alle staatlichen Einrichtungen Regelungen für eine vollständige Erfassung und Bewertung der Neuanschaffungen zu treffen, hat das SMF bereits angestellt. Der diesbezügliche Vorschlag des SRH wird vom SMF begrüßt, wenngleich das EDV-Problem weiterhin bestehe.

Sämtliche Kunst- und Sammlungsgegenstände mit der ersten Vermögensrechnung darzustellen sei auch für die Projektgruppe wünschenswert. Es habe sich aber gezeigt, dass dies nur mit erheblichem Aufwand und Kosten möglich sei. Entsprechend habe sich diese Problematik auch bei den Staatlichen Ethnologischen Sammlungen und bei der beabsichtigten Errichtung eines Staatsbetriebes der Staatlichen Kunstsammlungen ergeben. Nach den geltenden Vorschriften für NSM und Staatsbetriebe müssten die Kunst- und Sammlungsgegenstände monetär bewertet werden. Aufgrund der damit zusammenhängenden Schwierigkeiten hat die Lenkungsgruppe NSM am 23.03.2006 einvernehmlich entschieden, bei diesen Einrichtungen eine Ausnahme zuzulassen. Nach Ansicht des SMF ist es nicht sinnvoll, bei der Vermögensrechnung von dieser einvernehmlichen Festlegung abzuweichen, zumal die Vermögensrechnung dem NSM-Verfahren nachgeschaltet ist. Daher sollen die Kunst- und Sammlungsgegenstände in die Vermögensrechnung wertmäßig erst dann aufgenommen werden, wenn die Bewertung im Rahmen der NSM-Umsetzung erfolgt ist. Auf diese Weise soll ein einheitliches und konsistentes Verfahren gewährleistet werden.

Die vom SRH vorgeschlagene Darstellung der Staatsbetriebe in der Vermögensrechnung ist nach Ansicht des SMF mit einem gewissen Mehraufwand verbunden, da die Bilanzen der Staatsbetriebe aufgeteilt und den jeweiligen Vermögensgegenständen zugeordnet werden müssten. Dem gegenüber sei der Ausweis des Eigenkapitals ein einfaches Verfahren, das sich grundsätzlich sofort aus einer Bilanz ermitteln lässt. Lediglich Doppelerfassungen, sofern Übertragungen von Staatsvermögen überhaupt erfolgt sind, müssten vermieden werden. Daher bevorzugt das SMF den bloßen Ausweis des Eigenkapitals. Diese Variante wird gegenüber der Darstellung nach Wirtschaftsgütern bevorzugt, zumal die Bilanzen der einzelnen Staatsbetriebe ebenfalls Bestandteil der Vermögensrechnung werden (Anlagen zur Vermögensrechnung).

Das SMF teilt die Auffassung des SRH, dass kamerale Rückstellungen und Rücklagen etwas anderes sind als im kaufmännischen Rechnungswesen. Daher sollen die gewünschten besonderen Erläuterungen im Rahmen der Vermögensrechnung aufgenommen werden.

Der SRH wird die Entwicklung der Vermögensrechnung weiter verfolgen.

## 2 Staatsschulden

Staatsschulden sind am Kreditmarkt aufgenommene Mittel, die zur Deckung von Ausgaben herangezogen werden. Für die Schuldenaufnahme legt Art. 95 der Verfassung des Freistaates Sachsen fest, dass diese nur bei Vorliegen einer gesetzlichen Ermächtigung erfolgen darf.

Die ausgewiesenen Staatsschulden umfassen z. B. nicht die Kreditaufnahmen der Nebenhaushalte oder die Pensionslasten für die Beamten. Diese sog. verdeckte Verschuldung oder Schattenverschuldung wird vom System der Kameralistik nicht erfasst. **Die weitere Umsetzung des NSM im Freistaat wird zu mehr Transparenz bei der Abbildung aller verschuldungsrelevanten Sachverhalte beitragen und ist deshalb mit Nachdruck zu verfolgen (s. auch Beitrag Nr. 5).**

Die Veranschlagung von Krediten erfolgt nach § 15 Abs. 1 Satz 2 SäHO im Haushaltsplan netto, d. h. die Tilgungsleistungen werden als Minusbetrag bei den Schuldenaufnahmen abgesetzt. Sie stellen somit eine Ausnahme vom allgemein gültigen Bruttoprinzip dar. Die Nettokreditaufnahme ergibt sich demnach aus dem Abzug der Tilgungsleistungen von der Schuldenaufnahme.

### 2.1 Kreditermächtigungen für das Haushaltsjahr 2004

Bei den im HG 2003/2004 festgeschriebenen Kreditermächtigungen handelt es sich in erster Linie um allgemeine Ermächtigungen zur Aufnahme von Krediten zur Deckung von Ausgaben. Das HG enthält weitere Sonderkreditermächtigungen, die der Geldaufnahme für einzeln festgelegte Zwecke dienen.

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

Das SMF ist durch § 2 Abs. 1 Nr. 2 HG 2003/2004 i. V. m. § 18 Abs. 3 SäHO zu einer Neuverschuldung in Höhe von

384.296.700,00 €

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

318.603.486,99 €

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

702.900.186,99 €.

Die Nettoneuverschuldung zur Finanzierung der Staatsausgaben betrug

393.351.250,17 €.

Gemäß HR wurden Einnahmereste aus der Kreditaufnahmebefugnis in Höhe von

308.277.773,28 €

übertragen. Die Kreditaufnahmebefugnis wurde somit nicht in voller Höhe ausgeschöpft.

**Das SMF hat wie in den Vorjahren auch im Hj. 2004 die Kreditermächtigung eingehalten.**

### 2.1.2 Weitere haushaltsgesetzliche Kreditermächtigungen

Neben der allgemeinen Kreditermächtigung aus § 2 Abs. 1 Nr. 2 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 Unternehmen (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. 2004 rd. 323,5 Mio. €) vorzunehmen;
- § 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. 2004 nicht in Anspruch genommen.

### 2.2 Kreditfinanzierungsgrenze

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

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

Einhaltung der Kreditobergrenze in €		<i>flutbereinigt</i>
Investitionsausgaben in HGr. 7 und 8 des StHpl. 2004	4.096.813.800	3.581.813.800
Einnahmen aus Zuweisungen und Zuschüssen für Investitionen (OGr. 33 und 34) StHpl. 2004	- 1.685.504.000	1.520.504.000
<b>Anrechenbare Investitionsausgaben (Kreditobergrenze gem. § 18 Abs. 1 SÄHO)</b>	<b>2.411.309.800</b>	<b>2.061.309.800</b>
Schuldenaufnahme am Kreditmarkt (Kap. 1510) StHpl. 2004		
- Bruttokreditaufnahme	1.670.496.700	1.670.496.700
- Tilgung für Darlehen	- 1.286.200.000	1.286.200.000
<b>Nettoneuverschuldung</b>	<b>384.296.700</b>	<b>384.296.700</b>

Die Kreditobergrenze lag im Hj. 2004 bei rd. 2 Mrd. € (flutbereinigt). Die Nettokreditaufnahme in Höhe von rd. 384 Mio. € lag - wie schon die Jahre zuvor - mit rd. 81 % deutlich darunter.

Das SMF hat in seiner Stellungnahme empfohlen, die Kreditobergrenze auf Basis der Istwerte des Hj. 2004 zu ermitteln. Der SRH verweist jedoch auf Art. 95 SächsVerf und bleibt bei seiner Darstellung.

Trotz regelmäßiger Einhaltung und Unterschreitung der Kreditobergrenze ist der Schuldenberg des Freistaates bis heute auf über 12 Mrd. € angewachsen. Dies unterstreicht, wie dringend die Forderung der Rechnungshöfe, den Investitionsbegriff und die Kreditobergrenze zu überdenken, umgesetzt werden muss. Die Kopplung der Kreditobergrenze an die Investitionen ermöglicht im kameralen System einen viel zu weiten Rahmen der Kreditaufnahme, der systematisch zu finanzpolitischer Handlungsunfähigkeit führt. Die Rechnungshöfe kritisieren den Investitionsbegriff als ungeeignet für eine wirkungsvolle Schuldenbegrenzung, da er u. a. den Erwerb von Unternehmensbeteiligungen, die Vergabe von Darlehen sowie die Inanspruchnahme von Gewährleistungen einbezieht. Zudem berücksichtigt er keine Vermögensverkäufe und keine zukünftigen Ausgabebelasten wie die Pensionsverpflichtungen. Die gleiche Problematik ergibt sich angesichts nicht berücksichtigter Abschreibungen. So wird sowohl eine Neuinvestition als auch deren Erneuerung als Investition veranschlagt. Das heißt, ein Gebäude, das nach einigen Jahrzehnten schon mehrfach neu gebaut oder grundlegend saniert wurde, kann bei der gegenwärtigen Lesart drei- bis viermal mit seinem vollen Wert in den Investitionen enthalten sein. Außerdem werden (mit Ausnahme der Regelung in der SÄHO für den Freistaat Sachsen) die investiven Mittel in jedem öffentlichen Haushalt als Investition gezählt; bei Bundesmitteln, die über den Landeshaushalt an eine Gemeinde als Zuschuss zu einer Investition fließen, wird derselbe Betrag also dreimal gezählt.

**Und die Verschuldungsobergrenze nach allen Verfassungen bemisst sich nach eben diesen sog. Investitionen. Im Klartext bedeutet dies, dass der nächsten Generation nicht etwa ein ausgeglichenes „Paket“ von Immobilienwerten und dazugehörigen Schulden hinterlassen wird, sondern bildlich gesprochen ein Gebäude (welches oftmals nicht einmal Erträge bringt), das zu Drei- oder gar Fünffachen seines Wertes „beliehen“ ist.**

### 2.3 Nettoneuverschuldung

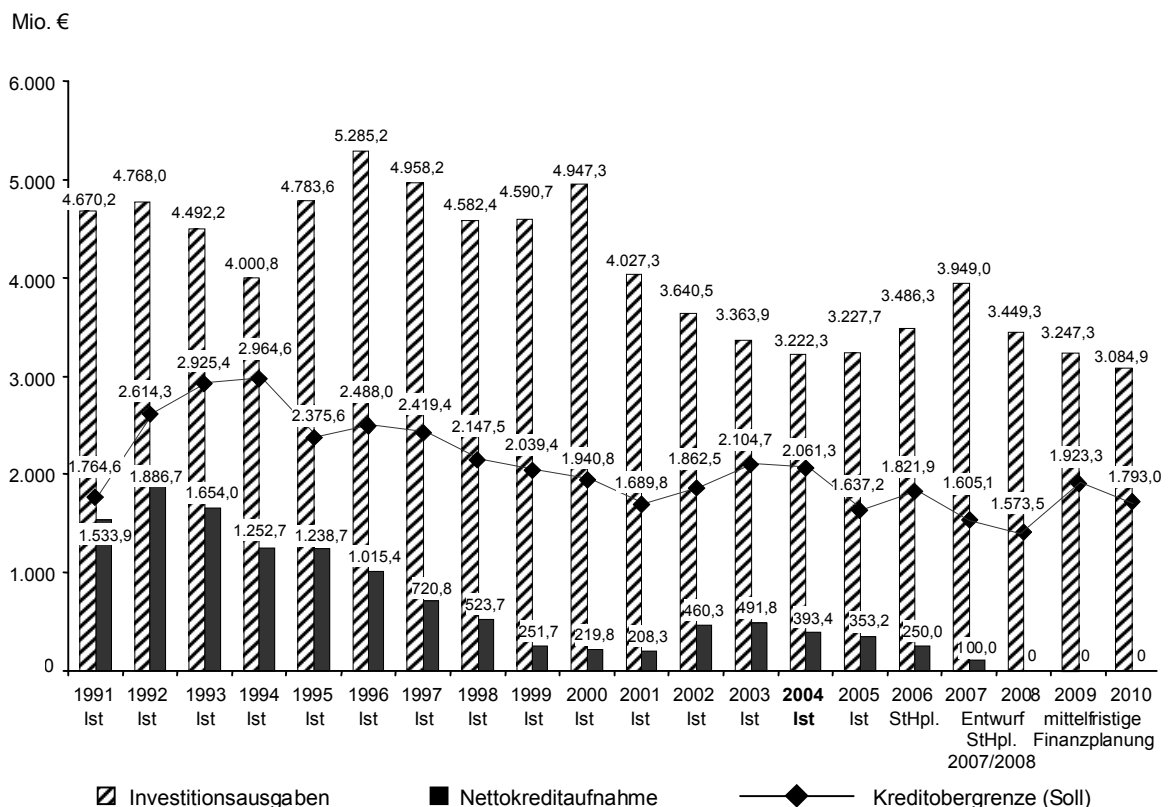
Im Hj. 2004 betrug die Nettoneuverschuldung 393.351.250,17 € und lag somit 9.054.550,17 € über der geplanten Nettokreditaufnahme. Da die Einnahmeausfälle nicht in voller Höhe durch Ausgabenreduzierung ausgeglichen werden konnten, war die

Erhöhung der Nettokreditaufnahme um 9 Mio. € erforderlich. Die Planzahlen wurden um 2,4 % überschritten. Im Vergleich zum Vorjahr fiel die Nettokreditaufnahme um fast 100 Mio. € geringer aus.

Das SMF spricht hinsichtlich der Überschreitung der Nettokreditaufnahme von „nur“ 9 Mio. € in der HR von einer „Punktlandung“. Das SMF hält diesen Begriff angesichts der geringen Abweichung vom geplanten Wert für passend. Angesichts der Tatsache, dass der Haushaltsausgleich des Freistaates nach wie vor kreditfinanziert ist und der Haushaltsansatz des Plans überschritten wurde, ist die Wortwahl unglücklich. 9 Mio. € Schuldaufnahme lassen den Schuldenberg und die Pro-Kopf-Verschuldung steigen und belasten künftige Haushalte mit Zins- und Tilgungszahlungen. **Erfreulich ist, dass die aktuelle Haushaltsplanung für die Jahre 2007/2008 von einem Haushalt ohne Nettoverschuldung ab 2008 ausgeht.**

Nachfolgendes Schaubild stellt die Investitionsausgaben der Nettokreditaufnahme und der sich aus der Veranschlagung im jeweiligen Haushaltsjahr ergebenden Kreditobergrenze (Soll) gegenüber.

**Entwicklung der Kreditobergrenze und der Nettokreditaufnahme (flutbereinigt)**



Betrachtet man den bis zum Ablauf des Hj. 2004 aufgelaufenen Schuldenbetrag in Höhe von 11,9 Mrd. €, liegt auf der Hand, dass selbst in Zeiten der Wirtschaftsflaute die Neuverschuldung deutlich unter den Investitionen liegen muss, dies gilt insbesondere in Bundesländern, die (aufbaubedingt) auf ein hohes Investitionsvolumen achten.

Die Entwicklung der Verschuldung darf dabei schon im Hinblick auf die Generationengerechtigkeit - nicht aus dem Blickfeld geraten. **Interessant ist in diesem Zusammenhang der Vorstoß des Freistaates, ein generelles Kreditfinanzierungsverbot mit**

**einem ggf. eng begrenzten Ausnahmekatalog in die Verfassung aufzunehmen.** Hiermit könnte dem großen Manko der fehlenden Sanktionsmöglichkeit bei - aufgrund unzulässiger Kreditfinanzierung - verfassungswidrigen Haushalten abgeholfen werden. Eine sanktionsfreie Verschuldungspolitik wird jegliche Sparbemühungen konterkarieren. Hier ist auch auf die Forderungen der Rechnungshöfe nach Haushalten ohne Nettokreditaufnahme und nach konsequentem Schuldenabbau zu verweisen.

## 2.4 Schuldenstand und Schuldendienst

Seit 1991 wurden im Freistaat Sachsen Schulden in Höhe von rd. 12 Mrd. € angesammelt. Entsprechend haben sich auch die Zinsausgaben entwickelt, wie nachstehende Übersicht zeigt.

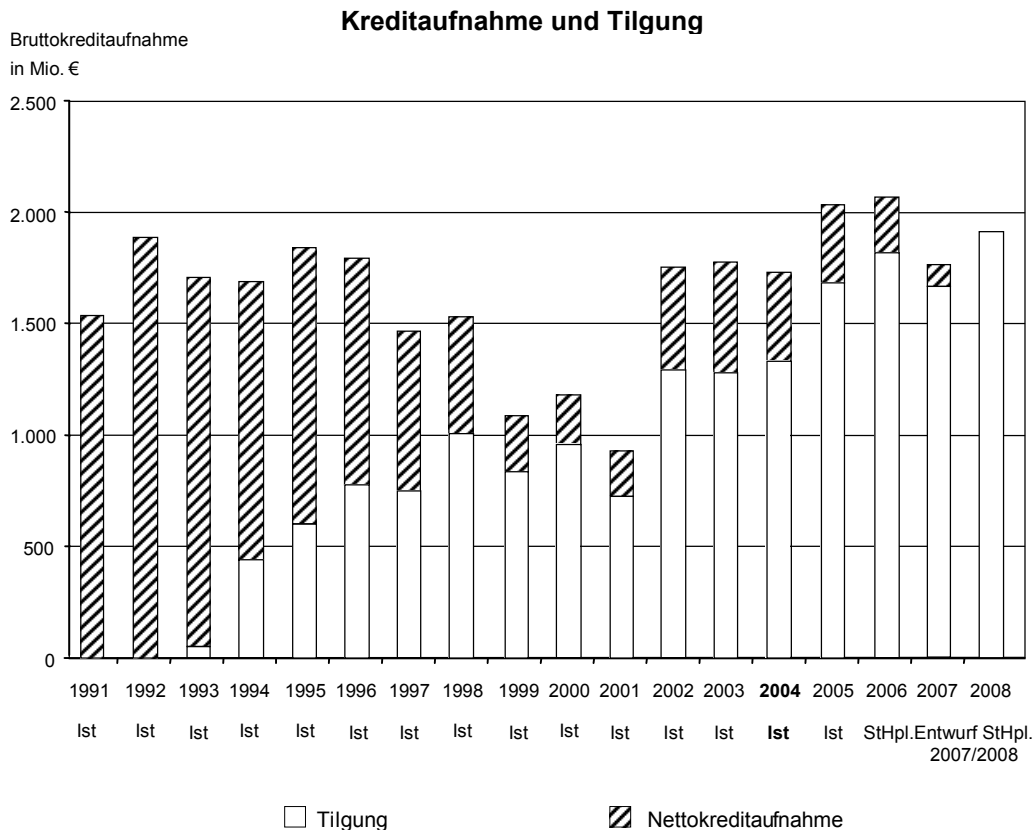
Haus- haltsjahr <sup>1)</sup>	Bruttokredit- aufnahme	Tilgung	in Mio. €		
			Nettokredit- aufnahme	Schuldenstand am Ende des Haushaltsjahres	Zinsausgaben
1991	1.533,9	-	1.533,9	1.533,9	9,9
1992	1.886,7	-	1.886,7	3.420,6	1,4
1993	1.705,2	51,1	1.654,0	5.074,6	190,6
1994	1.689,8	437,2	1.252,7	6.327,2	324,7
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
2003	1.772,9	1.281,1	491,8	11.457,8	593,5
<b>2004</b>	<b>1.726,3</b>	<b>1.332,9</b>	<b>393,4</b>	<b>11.851,2</b>	<b>568,9</b>
2005	2.032,6	1.679,4	353,2	12.204,4	588,7
2006	2.066,6	1.816,6	250,0	12.454,4	642,1
2007	1.736,8	1.636,8	100,0	12.554,4	628,2
2008	1.953,0	1.953,0	0,0	12.554,4	629,3

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

Der überwiegende Teil der heutigen Schulden stammt mit rd. 70 % aus den sechs Anfangsjahren. Insbesondere waren die Jahre bis zur Aufnahme der neuen Länder in den Länderfinanzausgleich von hoher Schuldenaufnahme geprägt. Die aufgelaufenen Schulden belasten den Haushalt derart, dass seit 1998 die Kreditaufnahme vollständig für Zins- und Tilgungsleistungen aufgezehrt wird.

Trotz der hohen Tilgungsleistungen der letzten Jahre und eines niedrigen Zinsniveaus führt die Nettokreditaufnahme zu stetig steigenden Zinsen. Mittelfristig wirkt sich insbesondere die in den letzten Jahren wieder gestiegene Nettokreditaufnahme und das seit diesem Jahr wieder steigende Zinsniveau negativ auf die Entwicklung der Zinsausgaben aus. Es bleibt abzuwarten, ob das SMF mit dem Einsatz von Zinsderivaten dieser Entwicklung entgegen steuern kann.

Nachfolgende Grafik stellt die Belastung des Haushalts durch die Kreditaufnahme und die damit verbundenen Tilgungsleistungen dar.

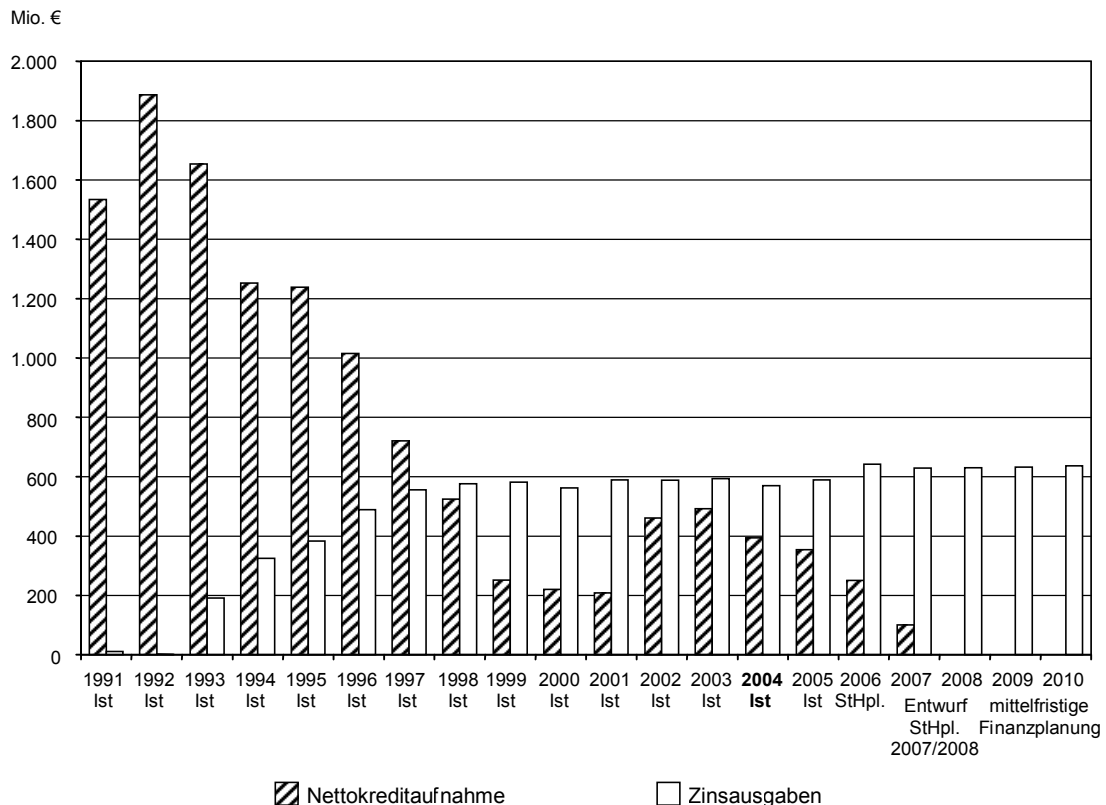


Waren es im Hj. 2003 noch 8,5 % der flutbereinigten Ausgaben, die zur Schuldentilgung eingesetzt wurden, sind es 2004 schon 9 %. Dieser Anteil wird in den nächsten Jahren bei einer gegen Null sinkenden Nettokreditaufnahme noch steigen. Kann der Freistaat an seinem Ziel, ab 2008 ohne Nettokreditaufnahme auszukommen, festhalten, ist erstmalig ab 2008 ein Schuldenabbau möglich. **Nur mit der konsequenten Rückführung der Nettokreditaufnahme lässt sich haushaltspolitische Handlungsfähigkeit für zukünftige Generationen gewährleisten.**

Zu den Schuldendiensten gehören neben den Tilgungsleistungen auch die Zinslasten. Ihr Anteil an den flutbereinigten Ausgaben lag im Hj. 2004 fast unverändert bei 3,8 %. Die folgende Grafik zeigt die Auswirkungen der Nettokreditaufnahme auf die Entwicklung der Zinslast.



## Entwicklung der Kreditfinanzierung und der Zinslast



**Die mit dem Schuldenstand wachsenden Zinslasten nehmen auch bei restriktiver Kreditaufnahmepolitik einen immer größeren Teil des Staatshaushaltes ein. Dabei wird der finanzpolitische Handlungsspielraum immer enger, im schlimmsten Fall geht der Ausgabenspielraum auf Null. Die notwendige Haushaltskonsolidierung kann nur durch eine dauerhafte Reduzierung der Ausgaben gelingen. Im Hj. 2004 waren fast 13 % der flutbereinigten Ausgaben für den Schuldendienst (Tilgungen und Zinsausgaben) gebunden. Der Freistaat tut gut daran, die Aufnahme von Nettokrediten zukünftig nur im Ausnahmefall zuzulassen. Strategien zum nachhaltigen Schuldenabbau müssen Hand in Hand gehen mit Reformen der Aufgaben- und Organisationsstrukturen, die nachhaltige Ausgabensenkungen bewirken.**

Bei Betrachtung der bisher angewachsenen Landesschulden zeigt sich die finanzielle Bürde für die kommenden Haushalte. Dabei ist zu berücksichtigen, dass sich diese Last auf immer weniger Schultern verteilt. Zusätzlich zu den bisher dargestellten echten Kreditschulden müssen auch die verdeckten, die „impliziten Schulden“, z. B. die zukünftigen Schulden der Nebenhaushalte oder Pensionsverpflichtungen hinzu gerechnet werden. Das Land Hessen hat bei der landesweiten NSM-Umsetzung die Vorreiterrolle in Sachen Pensionslasten übernommen. Durch die Umstellung der Kameralistik auf die kaufmännische doppelte Buchführung können zukünftige Pensionsverpflichtungen, Vermögen und Schulden des Gesamthaushaltes sowie aller Nebenhaushalte ermittelt werden. Der Freistaat Sachsen wird im Rahmen seiner NSM-Umsetzung damit beginnen.

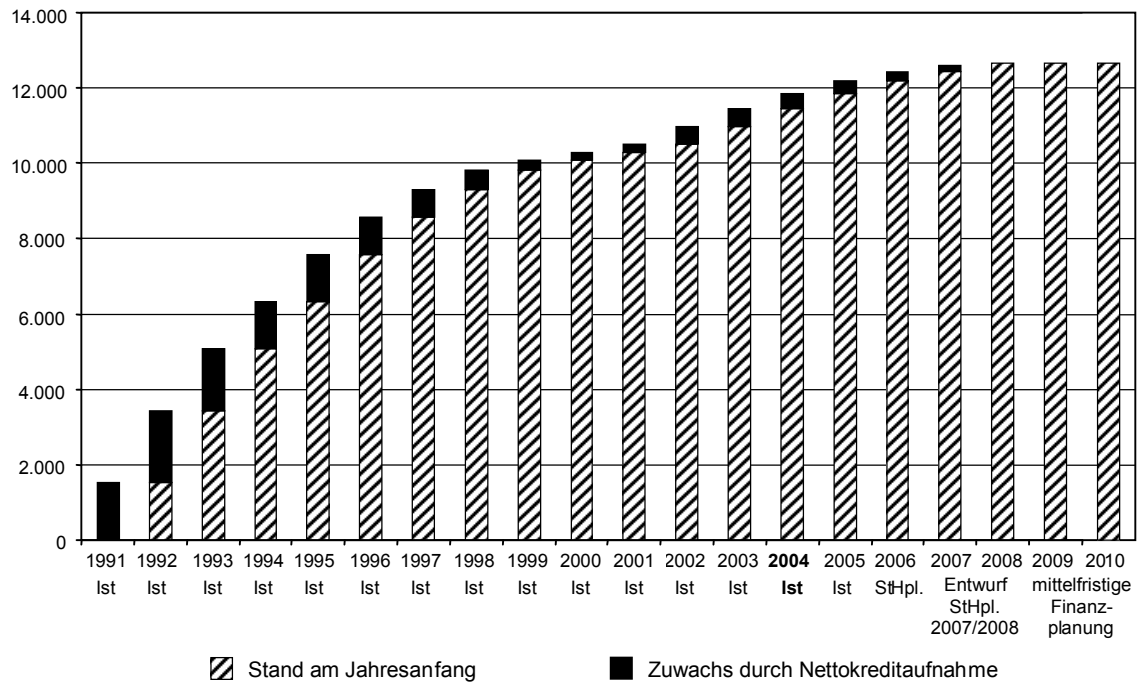
Der Auffassung des SRH wird seitens des SMF zugestimmt. NSM eröffne die Möglichkeit, die tatsächliche Verschuldung inkl. aller impliziten Schulden auszuweisen.

Darüber hinaus bemüht sich der Freistaat Sachsen seit längerem, Vorsorge für Pensionsverpflichtungen zu treffen. So werden gemäß Finanzierungsfondsgesetz für ab dem Jahr 2005 neu eingestellte Beamte Rücklagen im Wege eines kapitalgedeckten Fonds gebildet. Die Staatsregierung möchte dieses System ab 2007 auf Neu-Verbeamtungen seit dem 01.01.2000 erweitern.

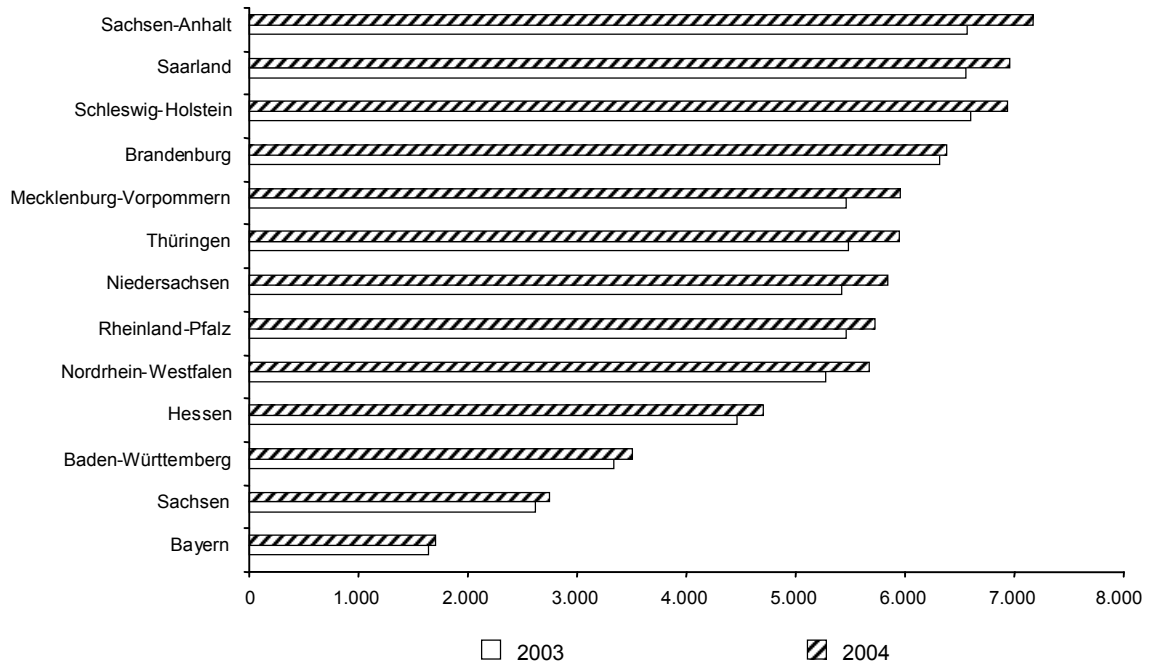
Schuldenstand am Jahresende

### Landesschulden

Mio. €



### Pro-Kopf-Verschuldung in €/EW



Quelle: BMF-Statistik „Entwicklung der Länderhaushalte“

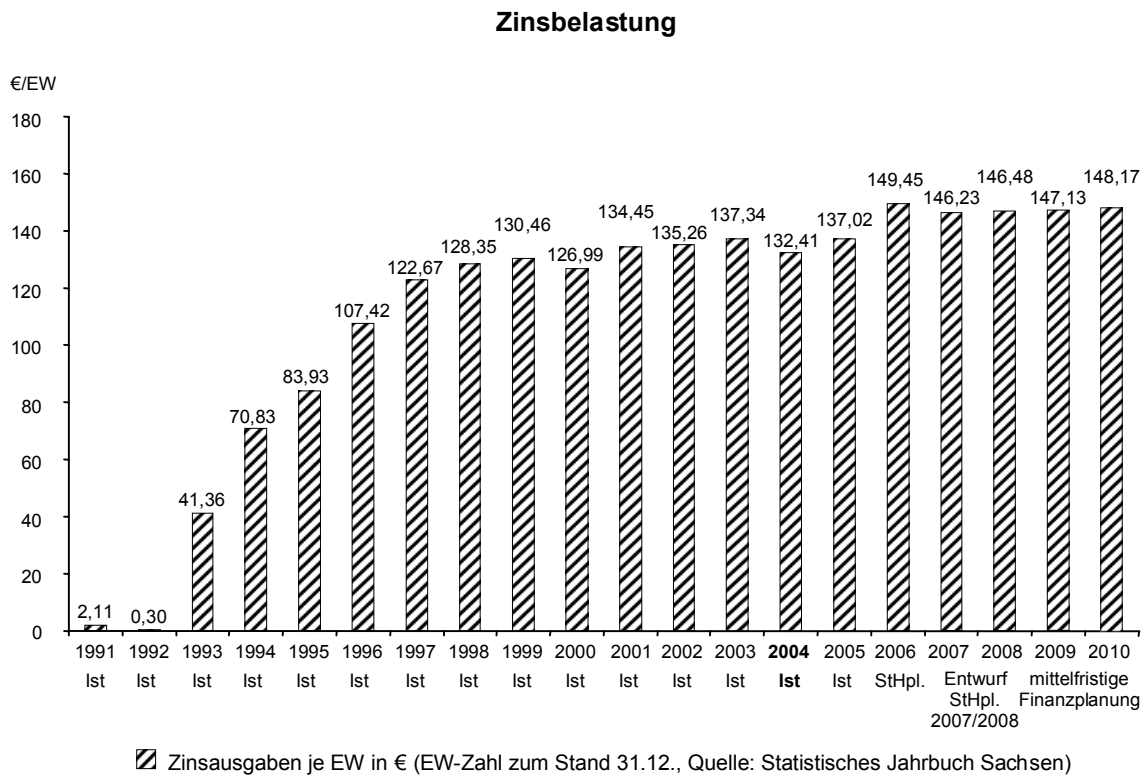
Der Freistaat Sachsen weist nach Bayern die geringste Pro-Kopf-Verschuldung aus. Allerdings wurden diese Schulden im Gegensatz zu den westlichen Ländern nur innerhalb des kurzen Zeitraums von 15 Jahren angesammelt, was wiederum unmittelbar mit dem infrastrukturellen Nachholbedarf korrespondiert.

Die Pro-Kopf-Verschuldung ist im Hj. 2004 im Vergleich zum Vorjahr um 128 € auf 2.745 €/EW gestiegen. Auch wenn die Staatsregierung mittelfristig keine Schuldenerhöhung plant, wird die sinkende Bevölkerungsanzahl die Pro-Kopf-Verschuldungsrate weiter in die Höhe treiben.

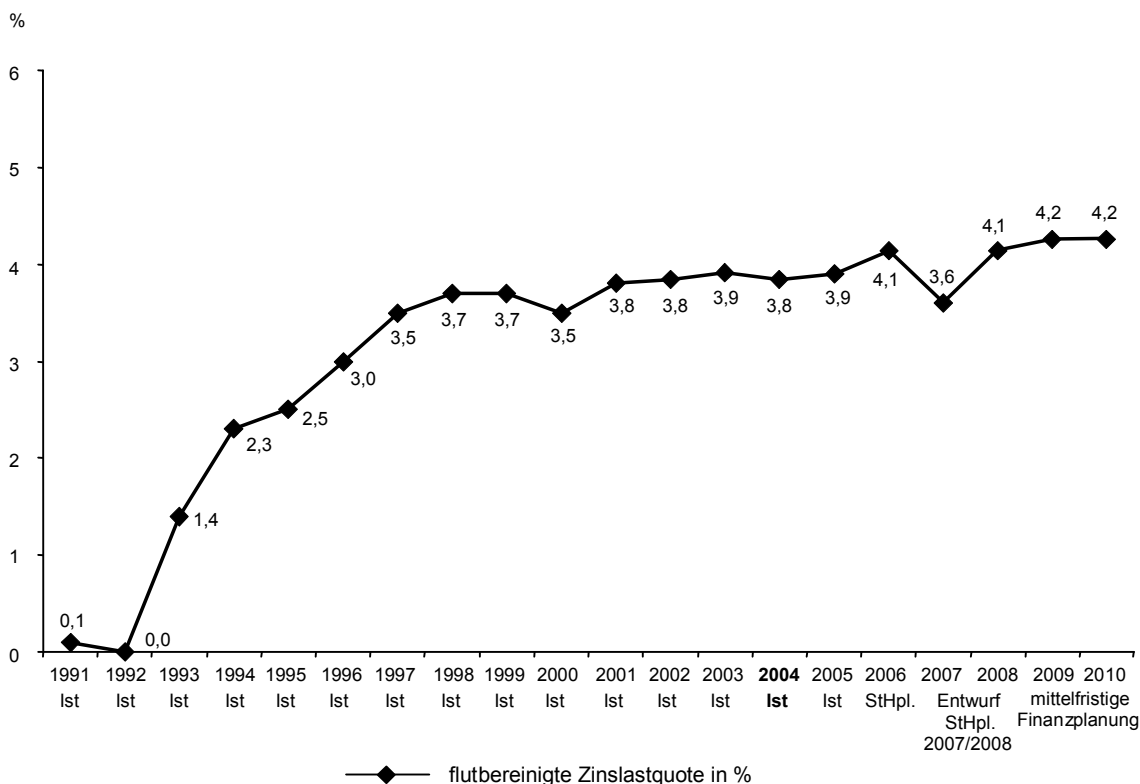
**Die dauerhafte und nachhaltige Handlungsfähigkeit der öffentlichen Haushalte kann langfristig nur durch den Verzicht auf einen kreditfinanzierten Haushaltsausgleich und durch nachhaltigen Schuldenabbau bei gleichzeitiger Aufgaben- und damit Ausgabenreduzierung gewährleistet werden.**

## 2.5 Zinsbelastung

Die sich aus Schuldenstand und Nettokreditaufnahme für den Freistaat ergebende Entwicklung der Zinsbelastung in € je EW ist nachfolgend dargestellt:



Durch umfangreiche Tilgungsleistungen und günstige Refinanzierungsmöglichkeiten am Kreditmarkt waren die Zinsausgaben im Hj. 2004 um 24,6 Mio. € niedriger als im Vorjahr. Damit lag auch die Zinsbelastung pro Kopf um rd. 5 € niedriger als 2003. Mittelfristig rechnet das SMF mit einer Verstetigung der Zinsbelastung, was sich auch in einer annähernd gleichbleibenden Zinslastquote widerspiegelt.



Da die Zinsen fast 4 % der flutbereinigten Ausgaben binden, hat das SMF im Februar 2005 mit dem Einsatz von Zinsderivaten begonnen. Damit verfolgt es das Ziel, die Zinsbelastung zu reduzieren und Zinsänderungsrisiken zu steuern. Zunächst war eine einjährige Probephase vorgesehen. Ende 2005 hat das SMF den SRH über den Abschluss einzelner Derivatgeschäfte informiert. Eine abschließende Bewertung der Probephase liegt noch nicht vor.

### 3 Nationaler Stabilitätspakt

Seit 2002 hat Deutschland die europäischen Stabilitätskriterien das vierte Mal in Folge überschritten. Nachdem das im Frühjahr 2003 eingeleitete Verfahren gegen Deutschland 2004 auf Eis gelegt wurde, hat Brüssel Anfang diesen Jahres das Sanktionsverfahren gegen Deutschland verschärft. Wenn Deutschland mit seinem öffentlichen Defizit unter der 3-%-Marke bleibt, sind Sanktionen vorläufig abgewendet; andernfalls werden Strafzahlungen in Höhe von 0,2 bis 0,5 des BIP verhängt. Damit würden im Ernstfall Strafzahlungen bis zu 10 Mrd. € fällig.

Die Beschlussempfehlungen des Finanzplanungsrates hinsichtlich der Kriterien eines nationalen Stabilitätspaktes blieben bisher ohne Wirkung. Während der Koalitionsverhandlungen nach der Bundestagswahl im November 2005 einigten sich die Parteien im Rahmen der Föderalismusreform auf einen neuen nationalen Stabilitätspakt. Die Gesetzentwürfe (Föderalismusreform-Begleitgesetz und Sanktionszahlungsaufteilungsgesetz) dazu sehen eine Verteilung bei fälligen Strafzahlungen in Höhe von 65 % auf den Bund und 35 % auf die Länder vor. Die Länder untereinander verteilen die Strafzahlungen zu 35 % nach EW-Zahl und 65 % nach dem Verursacherprinzip. Demnach werden neben einer solidarischen Komponente die Länder mit hohem Defizit stärker mit Strafzahlungen belastet als Länder mit geringer Verschuldung.

Die Mitverantwortung der Länder ergibt sich aus § 51 a HGrG. Mit Umsetzung der neuen Regelungen per Gesetz muss sich Sachsen im Fall, dass Deutschland nicht dauerhaft unter der 3%-Defizitquote bleibt, auf millionenschwere Sanktionszahlungen einstellen.

#### 4 Bürgschaften

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

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.

Aufgrund des Förderbankgesetzes wurden zugunsten der SAB keine Gewährleistungen mehr übernommen. Das in den vergangenen Jahren ausgereichte Volumen reduzierte sich durch Kredittilgung. Per 31.12.2004 betrug das valutierende Garantievolumen rd. 5,5 Mio. €.

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. 2004 hat der Freistaat Bürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungen in Höhe von rd. 130.262 T€ neu ausgereicht. Der Ermächtigungsrahmen gem. § 12 Abs. 4 HG 2003/2004 wurde eingehalten.

Weiterhin ermächtigte § 12 Abs. 7 HG 2003/2004 das SMF zugunsten von Landeseinrichtungen, Anstalten des öffentlichen Rechts und vom Freistaat institutionell geförderten Einrichtungen im Rahmen der von diesen zu erbringenden atomrechtlichen Deckungsvorsorge Freistellungen bis zur Höhe von 65 Mio. € jährlich neu zu übernehmen. Im Jahr 2004 wurden 13.450,0 T€ neu ausgereicht. Per 31.12.2004 betrug die Freistellung insgesamt 106.215,4 T€.

Für die Inanspruchnahme aus Gewährleistungen waren im Kap. 1510 Tit. 870 01 50.000 T€ veranschlagt. Ausgegeben wurden für ausgefallene Engagements rd. 27.874,3 T€. Die Ausgabe war haushaltsrechtlich gedeckt.

Im Hj. 2004 bildete das SMF den allgemeinen Grundstock in zwei Rechnungskreisen ab. Der **Rechnungskreis SIB** wird für den Staatsbetrieb „Sächsisches Immobilien- und Baumanagement“ ausgewiesen, um die Auswirkungen des Grundstücks- und Liegenschaftsverkehrs des Staatsbetriebes auf den Grundstock transparent darzustellen. Der **Rechnungskreis SMF** erfasst neben eigenen Grundstücksgeschäften Einnahmen und Ausgaben der Beteiligungsverwaltung und grundstockrelevante Aktivitäten des Staatsbetriebes Staatliche Schlösser, Burgen und Gärten Sachsen.

Für das Sondervermögen Grundstock wird folgende Geldrechnung ausgewiesen:

## 1 Einnahmen

Kapitel 8001	Buchungs- stelle	Soll 2004 in €	Isteinnahmen in €	Differenz in €
Verkauf von Grundstücken und grundstücksgleichen Rechten (einschließlich Erbbauzins) außer Staatswald	Tit. 131 01	20.000.000,00	18.937.864,70	-1.062.135,30
Verkauf von Staatswald	Tit. 131 02	300.000,00	1.052.784,30	752.784,30
Verkauf von Grundstücken vor Abschluss der Verfahren nach VZOG und VermG durch Dritte (Erlösauskehr)	Tit. 131 49	800.000,00	2.746.070,36	1.946.070,36
Erlöse aus Veräußerung ehemaliger WGT-Liegenschaften	Tit. 131 81	1.010.000,00	255.651,05	-754.348,95
Verkauf von Kapitalbeteiligungen	Tit. 133 01	0,00	25.564,59	25.564,59
Zinseinnahmen allgemeiner Grundstock	Tit. 154 01	10.837.500,00	5.743.385,59	-5.094.114,41
Zinseinnahmen anteilig Forst	Tit. 154 02	31.900,00	42.824,20	10.924,20
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
Zuführung an den Grundstock aus Kap. 1520 Tit. 916 03 zum Erwerb von Grundstücken für die Hochschulen	Tit. 356 03	3.600.000,00	3.464.796,39	-135.203,61
<b>Zwischensumme</b>		36.579.400,00	32.268.941,18	-4.310.458,82

Der Großteil der erzielten Einnahmen 2004 des Grundstocks resultiert aus der Veräußerung von Grundstücken (22,9 Mio. € = 71,3 %) und aus Zinseinnahmen (5,8 Mio. € = 17,9 %), welche dem Grundstock gutgeschrieben werden, da der positive Grundstockbestand dem Haushalt als Kassenmittelkredit zur Verfügung steht.

Das HG sieht seit 1997 eine Kreditermächtigung zugunsten des Grundstocks vor. Nach § 2 Abs. 6 HG 2003/2004 besteht die Möglichkeit zur Schuldenaufnahme bis zur Höhe von 75 Mio. € am Geldmarkt und bis zur Höhe von 100 Mio. € am Kapitalmarkt. Bisher wurde von der Kreditermächtigung kein Gebrauch gemacht.

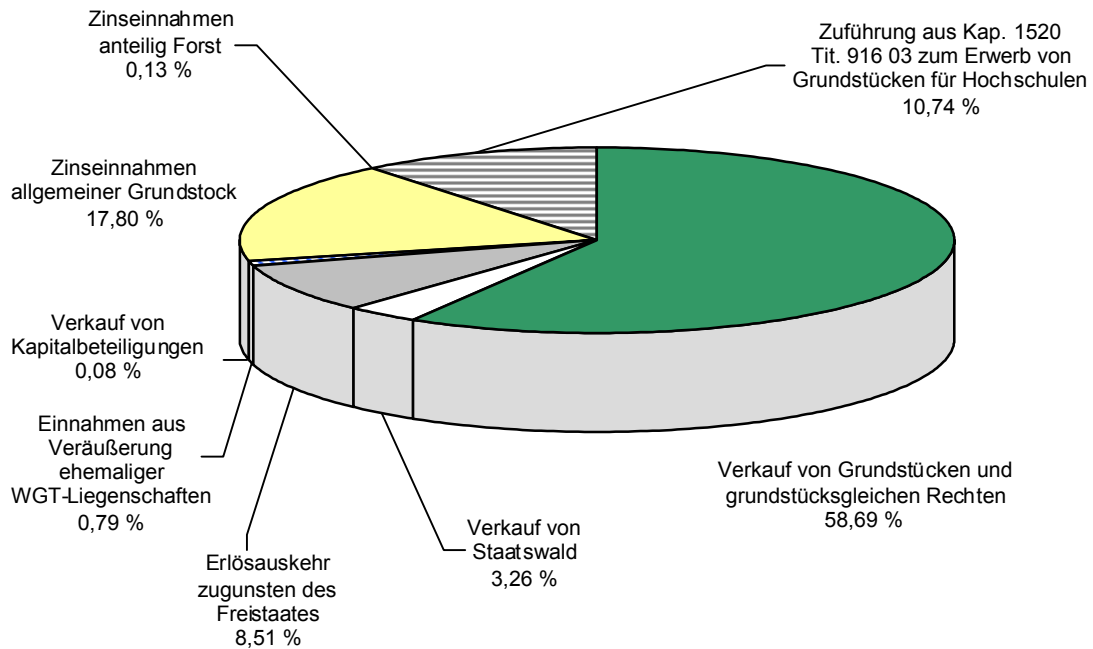
Aus Sicht des SMF sei die Ermächtigung im HG sinnvoll, um ein flexibles Handeln im Grundstock sicherzustellen.

Die Möglichkeit einer Kreditaufnahme durch den Grundstock lässt sich aber mit der Zielstellung der Staatsregierung, die Gesamtverschuldung des Staates zurückzuführen nicht vereinbaren. Der Grundstock sollte sich nach seinem Sinn und Zweck aus ihm zugeflossenen Erlösen finanzieren.

**Der SRH weist erneut auf seine Forderung hin, Kreditrahmen zugunsten des Grundstocks in künftigen Haushaltsjahren nicht mehr vorzusehen (s. Jahresbericht 2002 des SRH, Beitrag Nr. 4, Pkt. 5.3).**

Im Einzelnen stellt sich die Verteilung der Einnahmen im Hj. 2004 wie folgt dar:

**Einnahmen Sondervermögen Grundstock im Haushaltsjahr 2004**





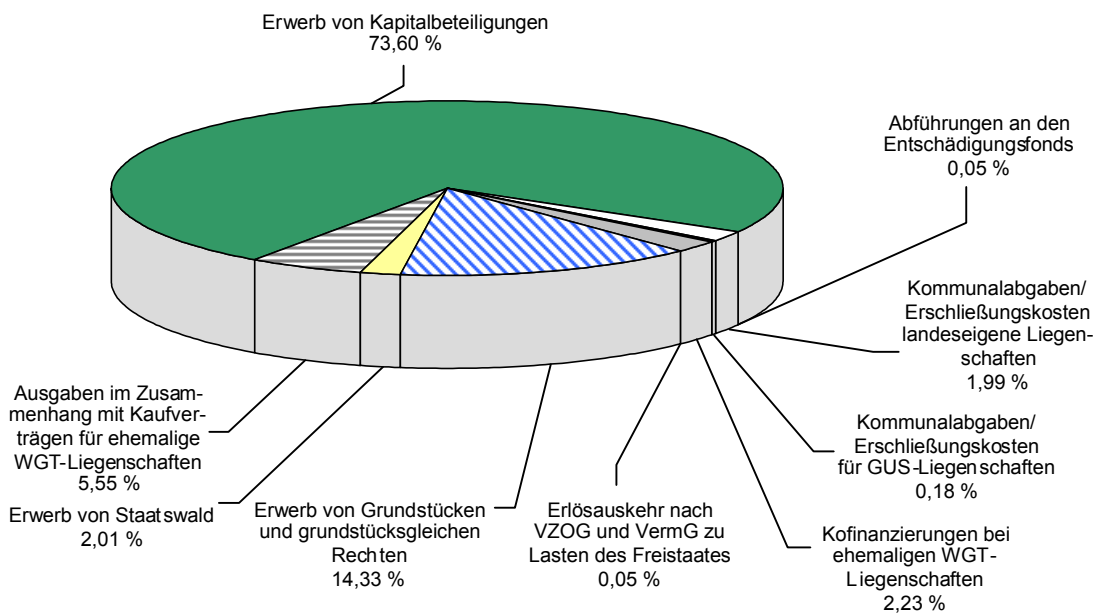
## 2 Ausgaben

Kapitel 8001	Buchungsstelle	Soll 2004 in €	Istausgaben in €	Differenz in €
Kommunalabgaben/Erschließungskosten für landeseigene Liegenschaften	Tit. 517 12	3.000.000,00	1.290.003,87	-1.709.996,13
Kommunalabgaben/Erschließungskosten für ehemalige WGT-Liegenschaften	Tit. 517 81	0,00	119.201,85	119.201,85
Kofinanzierung bei ehemalige WGT-Liegenschaften	Tit. 685 81	1.600.000,00	1.445.725,95	-154.274,05
Erlösauskehr nach VZOG und VermG zu Lasten des Freistaates	Tit. 698 01	3.000.000,00	32.069,07	-2.967.930,93
Erwerb von Grundstücken und grundstücksgleichen Rechten außer Staatswald	Tit. 821 01	35.000.000,00	9.277.519,87	-25.722.480,13
Erwerb von Staatswald	Tit. 821 02	200.000,00	1.302.665,33	1.102.665,33
Erwerb von Grundstücken für die Hochschulen	Tit. 821 03	3.600.000,00	0,00	-3.600.000,00
Ausgaben im Zusammenhang mit Kaufverträgen über ehemalige WGT-Liegenschaften	Tit. 821 81	0,00	3.590.814,79	3.590.814,79
Erwerb von Kapitalbeteiligungen	Tit. 831 01	10.000.000,00	47.635.893,40	37.635.893,40
Abführung an den Haushalt	Tit. 916 01	0,00	0,00	0,00
Abführung an den Entschädigungsfonds	Tit. 916 02	1.000.000,00	29.310,29	-970.689,71
<b>Zwischensumme</b>		<b>57.400.000,00</b>	<b>64.723.204,42</b>	<b>7.323.204,42</b>

Die Ausgaben des Sondervermögens Grundstock entfielen im Hj. 2004 überwiegend auf den Erwerb von Kapitalbeteiligungen (47,6 Mio. € = rd. 73,6 %) und Erwerb von Grundstücken und grundstücksgleichen Rechten (10,6 Mio. € = rd. 16,4 %).

Grafisch stellen sich die Ausgaben des Jahres 2004 wie folgt dar:

**Ausgaben Sondervermögen Grundstock im Hj. 2004**



### 3 Bestand an Grundstockmitteln

Der Bestand des Sondervermögens Grundstock hat sich vom Beginn des Hj. 2004 von 291,30 Mio. € zum Abschluss des Jahres 2004 auf 258,85 Mio. € verringert.

Im Hj. 2004 ergibt sich lt. Grundstockstatus des SMF (Stand 31.12.2004) folgendes Ergebnis für den Grundstock:

	Hj. 2004 in €	Hj. 2005 <sup>1</sup> in €
Übertrag aus dem Vorjahr	291.304.641,49	258.850.378,25
Einnahmen	32.268.941,18	36.367.023,94
Ausgaben	64.723.204,42	204.665.329,06
Saldo - Übertrag in das Hj.	<b>258.850.378,25<sup>2</sup></b>	90.552.073,13
darunter Rechnungskreis SMF	74.092.013,10	
darunter Rechnungskreis SIB	182.496.877,39	

<sup>1</sup> Angaben lt. SMF im Grundstockstatus (Stand 31.12.2005).

<sup>2</sup> Einschließlich Saldo Rechnungsabteilung Forst in Höhe von 2.261.487,76 €.

Zum Grundstockbestand gehört der Saldo aus Einnahmen und Ausgaben aus der Verwertung der einstigen WGT-Liegenschaften. Die Verwertungsergebnisse des ehemaligen „GUS-Sondervermögens Sachsen“ werden in einer gesonderten Titelgruppe des Grundstocks dargestellt (Tit.Gr. 81). Die Tit.Gr. 81 weist im Hj. 2004 erstmals einen Negativsaldo in Höhe von 1,8 Mio. € aus. Im Hj. 2005 verringerte sich der Negativsaldo der Titelgruppe auf rd. 1,0 Mio. €. Entgegen der ursprünglichen Prognose des SMF, nach der die für die Verwertung der ehemaligen WGT-Liegenschaften auch in Zukunft benötigten Ausgaben die zu erzielenden Verwertungserlöse übersteigen, wird in der aktuellen Schätzung ein positives Ergebnis erwartet.

Die Entwicklung des Grundstockbestandes in den kommenden Jahren soll sich nach Schätzungen des SMF wie folgt darstellen:



\* Die Angaben ab 2006 basieren auf der Grundstockplanung des SMF vom 31.12.2005.

Im Hj. 2004 ergab sich eine Reduzierung 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 die der Freistaat im Hj. 2004 rd. 47,6 Mio. € ausgegeben hat.

Im Jahr 2005 wurde der Grundstockbestand drastisch reduziert und betrug zum Ende des Jahres 2005 noch 90,6 Mio. €. Der Grundstockbestand wurde damit um zwei Drittel (-168,3 Mio. €) verringert. Die Reduzierung resultiert hier im Wesentlichen aus einer Kapitalerhöhung für die Sachsen LB, die aus Grundstockmitteln mitfinanziert wurde.

Der im Zeitraum ab 2009 vom SMF prognostizierte Minussaldo geht im Wesentlichen auf Ausgaben bei einer möglichen Wahrnehmung von Kaufoptionen für Investorenmodelle, für die insgesamt rd. 190 Mio. € vorsorglich in die Grundstockplanung eingestellt wurden (Vorsichtsprinzip), zurück. Ob es tatsächlich zur Ausübung von Kaufoptionen im Einzelfall kommen wird, kann erst im Ergebnis noch zu führender Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen entschieden werden. Die Planungsprognose des SMF (Minussaldo ab 2009) ist dadurch mit erheblichen Unsicherheiten behaftet. Bei der Nichtausübung sämtlicher bestehender Kaufoptionen für Investorenmodelle wäre der Grundstockbestand nach den bisherigen Planungen des SMF auch über das Jahr 2009 hinaus positiv.

Über Grundstockmittel kann nur verfügt werden, soweit solche Mittel tatsächlich vorhanden sind. **Das SMF hat rechtzeitig Vorsorge zu treffen, um einen Minussaldo des Grundstockbestandes zu verhindern.**

## 4 Management des Sondervermögens Grundstock

### 4.1 Grundstockplanung

#### 4.1.1 Grundstockerlass

Die Grundstockplanung ist eine eigenständige Finanzplanung, welche außerhalb der Haushaltsplanung erfolgt und weitgehend im SIB erstellt wird. Vorrangiges Ziel der Grundstockplanung soll die Liquiditätssicherung des Grundstocks auf der Grundlage gesicherter Prognosen zu möglichen Einnahmen und Ausgaben des Sondervermögens sein.

Die Erstellung der Grundstockplanung erfolgt seit der Gründung des SIB zum 01.01.2003 nach dem sog. Grundstockerlass in der Fassung vom 30.08.2002. Darin hat das SMF grundsätzliche Regelungen zu einer einheitlichen Planungssystematik dargestellt.

Im Herbst 2005 hat das SMF einen geänderten Grundstockerlass im Entwurf fertig gestellt. Dieser wird seit März 2006 durch den SIB angewandt. Entsprechende Schulungen zum neuen Entwurf werden ebenfalls seit dem Frühjahr 2006 im SIB durchgeführt.

Verwertbare praktische Erfahrungen in der Arbeit mit dem neuen Erlass lagen zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen im Mai 2006 nicht vor. Bereits zum jetzigen Zeitpunkt ist aber festzustellen, dass die neuen Regelungen in einzelnen Bereichen einen höheren Verwaltungsaufwand (beispielsweise durch die Erfassung von vier statt bisher zwei Planungsbereichen) verursachen werden.

Aus Sicht des SMF ergab sich ein erhöhter Verwaltungsaufwand nur in der Umstellungsphase, da entsprechende EDV-Anpassungen vorgenommen worden sind.

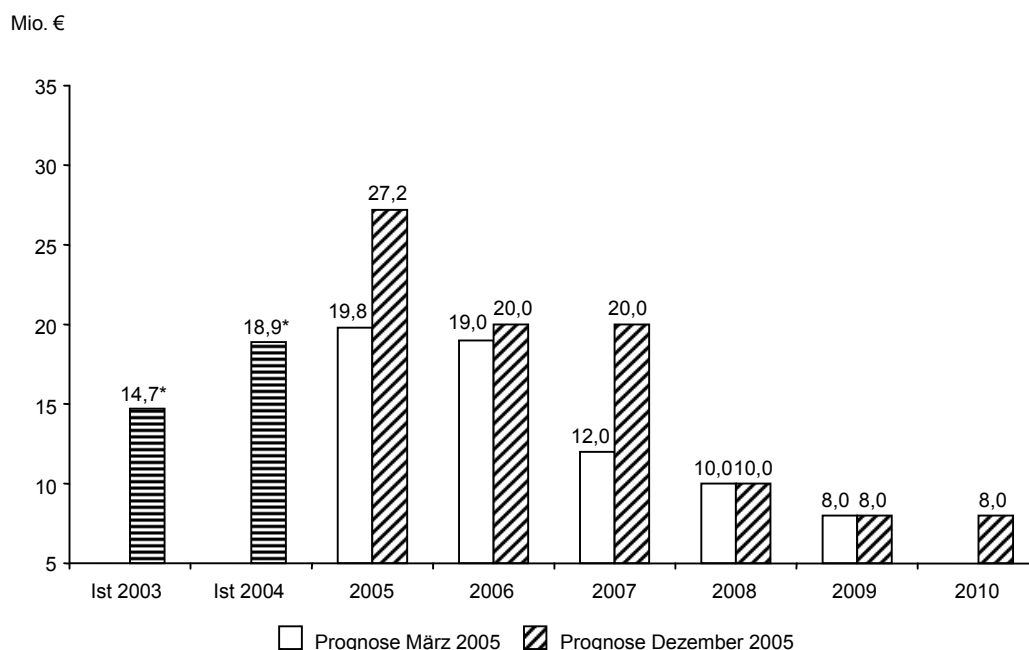
**Ob sich die vom SMF erwarteten positiven Effekte beispielsweise auf die Genauigkeit der Grundstockplanung einstellen, bleibt daher abzuwarten.**

#### 4.1.2 Einnahmen

##### *Einnahmen aus Liegenschaftsverkäufen*

Die Einnahmen des Grundstocks setzen sich im Wesentlichen aus den Einnahmen aus Liegenschaftsverkäufen sowie Zinseinnahmen zusammen. Dabei zeigt sich bei den Einnahmen aus Liegenschaftsverkäufen folgende Entwicklung:

## Einnahmen aus Liegenschaftsverkäufen



\* Quelle: Grundstockstatus des SMF.

Im März 2005 ging der SIB von einer konstanten Einnahmeentwicklung bei Grundstücksverkäufen in den Jahren 2004 bis 2006 aus. In der Folgezeit sollte ein Einnahmerückgang einsetzen. Tatsächlich sind nach Auskunft des SIB die Abweichungen in den Jahren 2005 bis 2007 zurückzuführen auf:

- die geplante Ansiedlung von Wirtschaftsunternehmen am Standort Leipzig,
- den Verkauf weiterer Liegenschaften im Bereich des Flughafens Leipzig.

Zudem konnten vor Abschaffung der Eigenheimzulage ab 2006<sup>1</sup> Einfamilienhäuser auch in weniger attraktiven Lagen veräußert werden. Neben diesen Einflüssen profitierte der SIB nach eigenen Angaben ebenso vom Wiederaufbau der Frauenkirche, der zu unerwarteten Grundstücksverkäufen in nahe gelegenen Bereichen führte.

**Ungeachtet der sich kurzfristig ergebenden Einnahmesteigerungen aus Grundstücksverkäufen bleibt die mittel- bis langfristige Tendenz der Einnahmen aus Liegenschaftsverkäufen rückläufig.**

### *Vermarktung von Liegenschaften*

Grund für die mittel- bis langfristig sinkenden Veräußerungserlöse aus dem Verkauf von Liegenschaften ist nach Aussage des SMF ein stetig abnehmender Bestand an „interessanten“ und verwertbaren landeseigenen Grundstücken. Der Verkauf von Grundstücken soll sich künftig **vorrangig** auf Objekte mit hohen Bewirtschaftungskosten konzentrieren.

Der SIB plant zur Erzielung höherer Grundstockeinnahmen kritisch zu prüfen, ob der vorhandene Bestand an Grundstücken im Einzelfall tatsächlich in absehbarer Zeit für Staatsbedarfe benötigt wird. Dies betrifft vor allem Liegenschaften, welche momentan

<sup>1</sup> Nach dem Gesetz zur Abschaffung der Eigenheimzulage vom 22. Dezember 2005.

vorgehalten, aber erst mittel- bis langfristig für Staatszwecke benötigt werden (Immobilienreserve). Diese Liegenschaften könnten nach Ansicht des SIB zunächst veräußert werden.

Vermögensgegenstände dürfen nur dann veräußert werden, wenn Staatsbedarf in absehbarer Zeit ausgeschlossen werden kann (§ 63 Abs. 2 SäHO). Der Begriff absehbare Zeit ist so zu verstehen, dass Gegenstände aus gegenwärtiger Sicht voraussichtlich dauernd entbehrlich sind.

Liegenschaften, die in absehbarer Zeit benötigt werden, auch wenn die Bedarfsprognose einen mittel- bis langfristigen Planungszeitraum erreicht, dürfen nach der Regelung des § 63 Abs. 2 SäHO nicht veräußert werden. In diesem Zusammenhang ist auch zu beachten, dass ein möglicher Rückerwerb oder der Erwerb eines Ersatzgrundstücks Mehrausgaben verursachen kann.

**Eine Veräußerung von Immobilien darf nur auf der Grundlage eines gesicherten Entbehrlichkeitsnachweises erfolgen.**

Nach Angaben des SIB verfügt dieser über einen nicht unerheblichen Bestand an „Reserveimmobilien“. Etwa ein Drittel der vorgehaltenen Immobilien sei vermutlich entbehrlich. Genaue Flächenangaben oder mögliche Einnahmen nennt der SIB nicht. Gerade unter den „Reserveimmobilien“ befinden sich nach Angaben des SIB auch werthaltige Liegenschaften. Es ist geplant, diesen Bereich auf ein unbedingt notwendiges Maß zu beschränken. Ein entsprechendes Konzept, das feststellt, welche Immobilien für eine Behördenunterbringung entbehrlich sind, wird erstellt und soll voraussichtlich im Herbst 2006 vorliegen.

Nach Aussage des SMF stehen momentan 43 Liegenschaften als sog. Verwaltungsreserve zur Verfügung. Diese Liegenschaften seien in die Überlegungen zur Behördenunterbringung - auch mittel- oder langfristig - eingebunden und nicht zur Verwertung freigegeben. Aufgabe des SIB sei es, die Verwaltungsreserve regelmäßig auf Entbehrlichkeit zu überprüfen und bei Bedarf dem Verwertungsportfolio zuzuordnen.

Um über einen möglichen Staatsbedarf an Grundstücken abschließend entscheiden zu können, sind Behördenunterbringungskonzeptionen unentbehrlich, die neben dem erforderlichen Flächenbedarf für die unterzubringenden Behörden auch die vorhandenen Flächenbestände an einem Standort angeben. Nur so können evtl. Flächenüberhänge sichtbar gemacht werden. In diese Konzeptionen sind der von der Staatsregierung beschlossene Stellenabbau und die Auswirkungen der anstehenden Verwaltungs- und Funktionalreform einzubeziehen.

**Der SRH erinnert an seine Forderung, Konzeptionen zur Behördenunterbringung zu aktualisieren (s. Jahresbericht 2005 des SRH, Beitrag Nr. 4, Pkt. 4.1.2).**

Um die Attraktivität eines Verkaufsobjektes zu fördern, bestehen Überlegungen, in Erweiterung der bisherigen Verwertungsstrategien, bereits dann eine Immobilie zum Verkauf anzubieten, wenn sie noch auf absehbare Zeit von rd. zwei bis drei Jahren durch den Freistaat genutzt werden muss. Der vom Freistaat nach dem Verkauf zu zahlende Mietzins soll dabei die Kaufentscheidung eines möglichen Investors positiv beeinflussen.

Zum Zeitpunkt der Veräußerung würde am betroffenen Vermögensgegenstand noch Staatsbedarf bestehen. Der Freistaat darf Vermögensgegenstände nur dann veräußern, wenn der Bedarf tatsächlich in absehbarer Zeit entfällt.

**Solche Geschäfte dürfen nur getätigt werden, wenn bei dem erforderlichen Wirtschaftlichkeitsvergleich ein Vorteil für den Freistaat ermittelt wird.**

Weiter plant der SIB, künftig Liegenschaften des Freistaates als sog. Paketverkäufe zu veräußern. Dabei soll der Verkauf attraktiver Grundstücke gekoppelt werden mit dem Verkauf eher unattraktiver Liegenschaften. Der SIB verspricht sich auch hiervon neben der Erzielung von Mehreinnahmen eine Reduzierung von Ausgaben, wenn es gelingt, sog. Kostenfresser in die „Pakete“ einzubringen.

**Auch für „Paketverkäufe“ gilt das Vollwertprinzip des § 63 Abs. 3 SÄHO uneingeschränkt.**

#### **4.1.3 Ausgaben**

##### *Kapitalbeteiligungen*

Der Freistaat hat im Hj. 2004 insgesamt 47,6 Mio. € für den Erwerb von Kapitalbeteiligungen aus dem Sondervermögen Grundstock finanziert. Der Betrag entfiel vollständig auf Anteilserwerbe an der Sachsen LB.

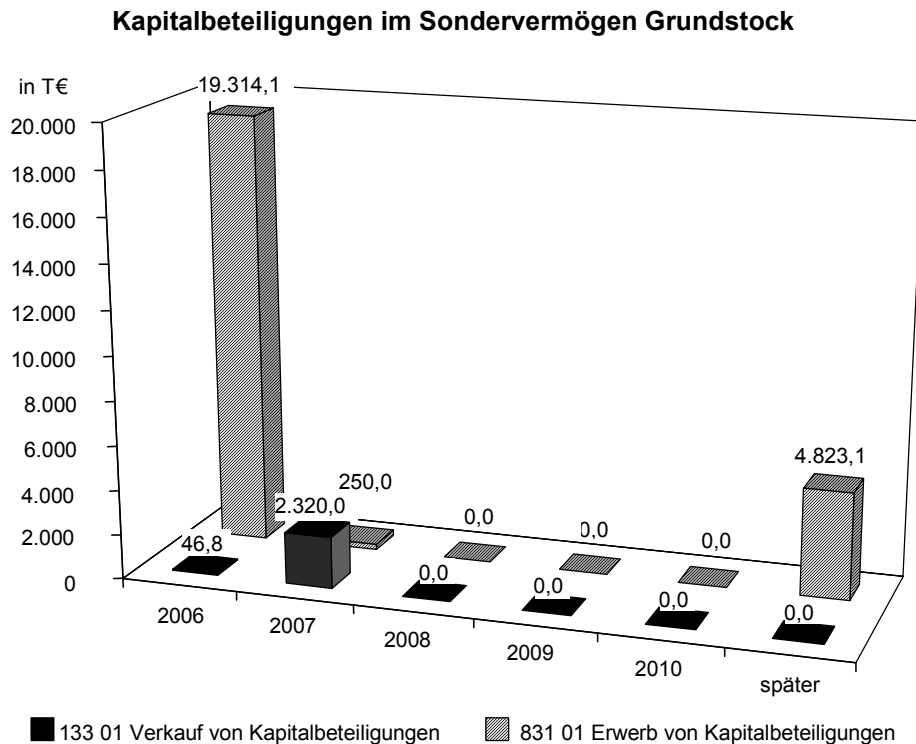
Der Freistaat hat sich zum Erwerb von Anteilen der Sparkassenträger an der Sachsen LB verpflichtet, die er in die sog. Sachsen-Finanzgruppe einbringt.<sup>2</sup> Im Hj. 2005 flossen für denselben Zweck weitere 6,9 Mio. € aus dem Sondervermögen Grundstock ab. Die Finanzierung von Anteilen an der Sachsen LB durch Beitritte von sächsischen Sparkassen in die Sachsen-Finanzgruppe hat beim Freistaat bis einschließlich 2005 zu Ausgaben von **rd. 183,9 Mio. €** geführt. Mehr als 60 % der benötigten Ausgaben wurden aus dem Staatshaushalt finanziert (111,6 Mio. €).

Nach Angabe des SMF sind für Beitritte von Sparkassen in die Sachsen-Finanzgruppe ab dem Jahr 2006 keine weiteren Mittel aus dem Sondervermögen Grundstock erforderlich, da die Sachsen-Finanzgruppe zum 01.01.2006 sämtliche Anteile des Beteiligungsverbandes sächsischer Sparkassen an der Sachsen LB aufgekauft hat.

---

<sup>2</sup> Gesetz über die öffentlich-rechtlichen Kreditinstitute im Freistaat Sachsen und die Sachsen-Finanzgruppe vom 13.12.2002, SächsGVBl. Nr. 14/02, S. 333.

Die Grundstockplanung vom Dezember 2005 prognostiziert folgende Einnahmen und Ausgaben im Bereich der Kapitalbeteiligungen:



Die durch den Verkauf von Kapitalbeteiligungen erzielten Einnahmen liegen unter den getätigten Ausgaben für Kapitalbeteiligungen. Allein in den Jahren 2000 bis 2005 übertrafen die Ausgaben die Einnahmen um rd. 264 Mio. €.

Auffallend ist, dass die Einnahmen und Ausgaben im Bereich der Kapitalbeteiligungen mittel- bis langfristig vom SMF als stark rückläufig eingeschätzt werden. Ab dem Jahr 2008 spielen sie in der Grundstockplanung nach der aktuellen Einschätzung des SMF nahezu keine Rolle mehr. Selbst der für den Zeitraum nach 2010 angezeigte Bedarf für den Erwerb von Kapitalbeteiligungen ist nach Aussage des SMF sehr vage und zeitlich nicht einzuordnen.

Neben dem Sondervermögen **Grundstock** finanziert der Freistaat Zuschüsse, Darlehen, Kapitalausstattungen und Kapitalerhöhungen für Unternehmen des privaten und des öffentlichen Rechts über den allgemeinen **Staatshaushalt** - Kap. 1521 Betriebe und Beteiligungen -.

Auch der Erwerb von Kapitalbeteiligungen über den Grundstock wurde in der jüngeren Vergangenheit zu einem nicht unerheblichen Teil durch zweckgebundene Zuführungen aus dem Staatshaushalt finanziert. Neben Zuführungen aus dem Haushalt finanzierte das SMF den Erwerb von Kapitalbeteiligungen insbesondere durch den Verkauf von Immobilien.

Aus Sicht des SRH sollte geprüft werden, ob die Zusammenführung von Kapitalbeteiligungen und Grundvermögen im Sondervermögen Grundstock beibehalten werden soll. Ein Vergleich mit anderen Bundesländern wie beispielsweise Hessen, Nordrhein-Westfalen, Sachsen-Anhalt, Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern zeigt, dass bei diesen Ländern der Kreislauf im Sondervermögen Grundstock (ggf. abweichende Be-



zeichnung) ausschließlich auf den Erwerb von Grundstücken und grundstücksgleichen Rechten beschränkt ist.

Die bisherige Praxis des SMF, Beteiligungen aus verschiedenen Quellen (Haushalt und Grundstock) zu finanzieren, erschwert die Transparenz der Ausgaben in diesem Bereich. Verkauf und Erwerb von Beteiligungen sollten ausschließlich über den Staatshaushalt erfolgen. Die Beteiligungen wären in diesem Falle vollumfänglich dem Budgetrecht des Parlaments unterstellt.

**Das Sondervermögen Grundstock sollte auf den Bereich Grundstücke und grundstücksgleiche Rechte beschränkt bleiben.**

#### *Hochschulgrunderwerb*

Über das Sondervermögen Grundstock werden auch Ausgaben für den Erwerb von Grundstücken für Hochschulen (einschließlich Hochschulkliniken) finanziert. Der Ausbau und Neubau von Hochschulen wird von Bund und Ländern als GA wahrgenommen und ist bislang im Hochschulbauförderungsgesetz (HBFG) geregelt. Nach den Regelungen des HBFG gehören zum Aus- und Neubau der Hochschulen im Sinne der GA auch die Erwerbskosten für die erforderlichen bebauten und unbebauten Grundstücke (§ 3 Abs. 1 Nr. 2 HBFG).

Die Finanzierung der betreffenden Hochschulgrunderwerbe erfolgt zwischen Bund und Land grundsätzlich hälftig (Art. 91a Abs. 4 GG i. V. m. § 12 Abs. 1 HBFG).

Der Bund soll entsprechend dem Stand der HBFG-Maßnahmen und den bereitgestellten Haushaltsmitteln Vorauszahlungen an das Land leisten (§ 12 Abs. 2 Satz 1 HBFG).

Die Zahlungen des Bundes werden durch Landesmittel aus dem StHpl. komplementär finanziert und dem Sondervermögen Grundstock zugeführt.

In den Jahren 2000 bis 2005 wurden gegenüber dem Bund acht Maßnahmen mit Erwerbskosten in Höhe von rd. 14,0 Mio. € abgerechnet, zu denen der Bund die hälftige Finanzierung beigesteuert hat.

Im Hj. 2004 wurden dem Grundstock über den Haushalt HBFG-Mittel in Höhe von rd. 3,5 Mio. € zugeführt. Es handelt sich dabei überwiegend um die Landeskomplementärmittel des Freistaates für den Erwerb eines Hochschulgrundstückes für die Fachhochschule Mittweida (3,4 Mio. €). Der Erwerb der Liegenschaft erfolgte im November 2002 und wurde aus dem Sondervermögen Grundstock vorfinanziert (Kap. 8001 Tit. 821 03 Erwerb von Grundstücken für Hochschulen). Ein pauschaler HBFG-Bundesanteil in Höhe von 3,4 Mio. € wurde dem Grundstock im Dezember 2002 zugeführt. Die Endabrechnung gegenüber dem Bund erfolgte im September 2003.

Die Landeskomplementärmittel für den Erwerb der Liegenschaft in Mittweida wurden dem Grundstock im März 2004 und damit rd. 1,5 Jahre nach dem Kauf zugeführt.

Auch beim Erwerb eines Grundstückes für die Hochschule für Musik und Theater Dresden aus dem Jahr 2004 (Januar) wurde der Landesanteil am Grunderwerb erst im August 2005 und damit rd. 19 Monate nach dem Erwerb dem Grundstock gutgeschrieben.

Aus Sicht des SRH sollte, dem Gedanken einer GA folgend, der Landesanteil zeitgleich mit den Bundesmitteln dem Grundstock zugeführt werden. Zu beachten ist in diesem

Zusammenhang, dass dem Grundstock für den Zeitraum der ausstehenden Landeskomplementärmittel Zinszahlungen verloren gehen.

**Der Landesanteil sollte künftig rechtzeitig, spätestens jedoch mit der Zuführung der Bundesmittel an den Grundstock erfolgen.**

## 4.2 Grundstockvollzug

### 4.2.1 Rechnungskreise

Nach Auskunft des SMF vom Mai 2006 wurde die Abbildung der im Hj. 2004 eingeführten Rechnungskreise SMF und SIB ab 2005 wieder verworfen. Dennoch führt der SIB seinen Rechnungskreis intern weiter. Der vom SIB seit März 2006 angewandte Grundstockerlass sieht weiterhin den gesonderten Ausweis des Rechnungskreises SIB vor. Der SIB begründet den gesonderten Ausweis des Rechnungskreises mit einer gewollten transparenten Darstellung des Verhältnisses zwischen Grundstücksverkehr und Grundstockentwicklung.

Um diesem Aspekt Rechnung zu tragen, ist die Beibehaltung des Rechnungskreises SIB notwendig, solange die Kapitalbeteiligungen über den Grundstock finanziert werden. Wenn das SMF die Entwicklungen im Grundstücksverkehr und die daraus resultierenden Einflüsse auf den Grundstock nicht kennt, kann es seiner Gesamtverantwortung als Grundstockverwalter nicht gerecht werden.

Bezogen auf den Grundstücksverkehr hebt das SMF im Grundstockerlass die Eigenverantwortlichkeit des SIB hervor. Auch unter diesem Gesichtspunkt ist die Bildung eines eigenen Rechnungskreises erforderlich. Dies verdeutlicht die Finanzverantwortung des SIB, die ihrerseits unter der Maßgabe Rechnungskreis = Budget die Planungssicherheit des SIB erhöhen kann. Der Wegfall des Rechnungskreises SIB stellt aus Sicht des SRH eine Reglementierung der Finanzverantwortung des SIB dar.

**Der SRH empfiehlt die Beibehaltung des Rechnungskreises SIB und wiederholt seine Empfehlung, neben der Fachverantwortung auch die Finanzverantwortung auf den SIB zu übertragen (s. Jahresbericht 2003 des SRH, Beitrag Nr. 4, Pkt. 3).**

### 4.2.2 Geschäftsberichte des Staatsbetriebes Sächsisches Immobilien- und Baumanagement

Im Betrachtungszeitraum 2004 bestanden Einnahmedifferenzen hinsichtlich der Verkaufserlöse zwischen dem Geschäftsbericht des SIB sowie den Einnahmen des Grundstockstatus des SMF. Hierbei weist der Grundstockstatus höhere Einnahmen als der Geschäftsbericht aus. Seitens des SIB wurde dies damit begründet, dass im Geschäftsbericht nur die im Geschäftsjahr abgeschlossenen und finanzwirksam gewordenen Vertragsabschlüsse dargestellt worden sind.

Der Geschäftsbericht muss die Unternehmensrealität transparent abbilden, sodass der Leser über die Aktivitäten des Unternehmens vollständig und zutreffend informiert wird. Deshalb ist eine Darstellung der Leistungen im Gesamten erforderlich.

Nur mittels einer Unterteilung in Einnahmen aus früheren Veräußerungsgeschäften und Einnahmen, die aus dem aktuellen Geschäftsjahr resultieren, ist die Transparenz hinsichtlich der Einnahmen aus Grundstücksverkäufen gewährleistet.

Der SIB plant nach eigener Aussage die Einnahmen des aktuellen Geschäftsjahres im Geschäftsbericht insgesamt darzustellen und getrennt nach den genannten Einnahmenarten aufzusplitten.

**Der SRH begrüßt die vom SIB angestrebte transparente Darstellung der Einnahmen in künftigen Geschäftsberichten.**

## 5 Beteiligung des Landtages

Grundstücke mit erheblichem Wert (Verkehrswert mehr als 2,5 Mio. €) dürfen gem. § 64 Abs. 2 SÄHO grundsätzlich nur mit Einwilligung des LT oder des vom LT hiermit beauftragten Ausschusses **veräußert** werden. Im Ländervergleich gilt in Sachsen hierfür zusammen mit Baden-Württemberg die höchste Wertgrenze.

Die Grundstockplanung des SIB bis 2010 sieht zur Unterbringung von Behörden und Einrichtungen des Freistaates Ausgaben für elf Einzelmaßnahmen (jeweils größer 1,0 Mio. €) in Höhe von rd. 222,0 Mio. € vor. Im Wesentlichen handelt es sich hierbei um die vorsorgliche Planung für evtl. Ankäufe bei sieben sog. Investorenmodellen mit einem Volumen von rd. 190,0 Mio. €.

Eine Beteiligung des LT bei **Ankäufen** sieht die SÄHO nicht vor. Dies ist inkonsequent.

Die Einbeziehung des LT bleibt bei Ankäufen dem Ermessen der Verwaltung überlassen. Das SMF erklärt, dass es den LT bei politisch bedeutsamen Fällen - wie beispielsweise der Ankaufsoption des Behördenzentrums Leipzig-Paunsdorf - beteiligt.

In den Ländern Mecklenburg-Vorpommern, Saarland und Schleswig-Holstein sieht die jeweilige Landeshaushaltsordnung für Ankäufe eine Beteiligung des LT vor.

Für An- und Verkäufe von Liegenschaften bestehen in einigen Bundesländern folgende Wertgrenzen: Thüringen 0,375 Mio. €, Hessen 0,5 Mio. €, Mecklenburg-Vorpommern 1,0 bis 1,5 Mio. €, Nordrhein-Westfalen 1,5 Mio. €, Bayern 2,0 Mio. €.

**Der SRH empfiehlt, die geltende Rechtslage zu überprüfen.**

## 6 Stellungnahme des Ministeriums

Nach geltender Rechtslage seien Einnahmen aus der Veräußerung von Grund- oder Kapitalvermögen einem Sondervermögen zuzuführen, da beides Vermögenswerte darstellen. Darüber hinaus sei durch den Hinweis im Haushalt über die Anlage E (Sondervermögen Grundstock) zum Epl. 15 dem Budgetrecht des Parlaments Rechnung getragen.

Der Rechnungskreis SIB werde im Grundstockstatus und in der HR separat ausgewiesen. Ein pauschales Budget für den SIB sei abzulehnen, da ansonsten eine Steuerung durch den Grundstockverwalter (SMF) nicht gewährleistet sei.

## 7 Schlussbemerkungen

Das Sondervermögen Grundstock ist ein Nebenhaushalt und wird nicht über den Zentralhaushalt geführt. Der Anlage E zum Epl. 15 kommt deshalb lediglich informatorische Bedeutung zu. Eine Finanzierung von Kapitalbeteiligungen aus dem StHpl. würde dem Budgetrecht des Parlaments vollumfänglich Rechnung tragen.

Der SRH sieht die Steuerungsmöglichkeiten des Grundstockverwalters bei einer Übertragung der Finanzverantwortung auf den SIB nicht eingeschränkt. Das SMF kann steuerrelevante Informationen beispielsweise über Berichtswesen und über Controlling erhalten.

## II. Allgemeines

### Neues Steuerungsmodell

5

#### 1 Umsetzung des Neuen Steuerungsmodells

Das Projekt „Umsetzung NSM“ bedeutet Neuland für alle Beteiligten. Daraus ergibt sich notwendigerweise immer wieder Überprüfungs- und Anpassungsbedarf der ursprünglichen Planungen und Vorhaben. Die mit dem bisherigen Umsetzungsprozess gesammelten Erfahrungen machten eine Überarbeitung des Landesumsetzungsplanes nötig. Dieser wurde seinerzeit im Zusammenhang mit dem NSM-Rahmenhandbuch erstellt und ist Bestandteil des Umsetzungskonzeptes. Er regelt den inhaltlichen und zeitlichen Ablauf der Umsetzung des NSM im Freistaat. Das SMF hat den Plan an die neuen Gegebenheiten angepasst. Nachdem die ausgewählten Modelle seit Beginn 2005 die Istkonzepte erproben, sind für den weiteren Verlauf folgende Meilensteine in der NSM-Umsetzung vorgesehen:

- 01.07.2006 Start der Umsetzung der Sollfachkonzepte,
- 01.01.2007 Produktivstart der Sollfachkonzepte,
- 30.09.2008 Entscheidung des Kabinetts über die landesweite Umsetzung.

In diesem Zeitraum sollen die Voraussetzungen für die weitere IT-Umsetzung geschaffen werden. Es sind punktuelle Pilotumsetzungen, Anpassungen bei Staatsbetrieben und Umsetzungen bei Mehrfachbehörden vorgesehen.

Das Kabinett soll nach der Evaluierung der Modelleinrichtungen über die weitere Umsetzung im Jahr 2008 entscheiden. Dazu hat der Lenkungsausschuss NSM am 05.12.2005 eine Konzeption zur prozessbegleitenden Evaluation der Umsetzung des NSM in vier Einrichtungen der Sächsischen Staatsverwaltung (NSM-Evaluationskonzept) beschlossen. Das Kabinett hat das Konzept am 14.02.2006 zur Kenntnis genommen.

Bei der weiteren Planung der Umsetzung des NSM sind besonders die möglichen Auswirkungen der Verwaltungsreform zu berücksichtigen. Die Expertenkommission geht grundsätzlich davon aus, dass die Umsetzung des NSM auch im Interesse der Verwaltungsreform liegt. Eine moderne Verwaltungsführung bediene sich des Einsatzes betriebswirtschaftlicher Instrumente, um die Effektivität der Führung zu verbessern. Die Umstellung auf Produkthaushalte werde das Haushaltswesen grundsätzlich modernisieren.

Durch die Einführung betriebswirtschaftlicher Methoden, insbesondere der doppelten Buchführung und der Kosten- und Leistungsrechnung, können Staatsbetriebsgründungen und Privatisierungsmaßnahmen unterstützt werden.

#### 2 Vorgehensweise

Die bisherigen Vorschläge der Expertenkommission tangieren die Tätigkeitsbereiche von drei der vier Modelleinrichtungen. Zudem sollen einige der als Piloten eingestuft

Einrichtungen ggf. privatisiert werden. Um unnötige Kosten zu vermeiden, musste das weitere Vorgehen einschließlich der Auswahl der anzupassenden Piloteneinrichtungen darauf abgestimmt werden. Das SMF hat die Piloteneinrichtungen dafür in Kategorien eingeteilt. Teilweise wurden als Piloten vorgesehene Einrichtungen zunächst von einer Anpassung zurückgestellt, wie z. B. das Statistische Landesamt wegen laufender Organisationsuntersuchungen. Laut SMF konzentriert sich die Pilotumsetzung nunmehr auf das RP Chemnitz, die FÄ und die TU Dresden.

Für das RP Chemnitz wurde in Abstimmung mit dem SRH beschlossen, die bisherigen Aktivitäten bezüglich der Anwendung betriebswirtschaftlicher Instrumente in einem Evaluationsbericht zu bewerten und das Ergebnis in die Auswertung der ersten Evaluationsstufe des NSM einfließen zu lassen. Von besonderem Interesse sind dabei die in Abweichung vom NSM-Rahmenhandbuch angewandten Methoden. **Aus Sicht des SRH sind die Erkenntnisse des RP Chemnitz für die Evaluierung sehr wertvoll hinsichtlich der Beurteilung des Modells. Die Erfahrungen aus der Erprobung des NSM im hoheitlichen Bereich des Freistaates sind für die Entscheidung zur Einführung von NSM grundlegend.**

Das SMF stimmt der Auffassung des SRH zu. Die Vorlage eines Berichtes des RP Chemnitz über die Erfahrung bei der Anwendung betriebswirtschaftlicher Elemente wurde auf der 37. Sitzung der Lenkungsgruppe NSM am 23.03.2006 beschlossen.

Das SMF sieht vor, bei den Piloten zunächst nur die Einführung eines sog. Basiscontrollings entsprechend NSM-Rahmenhandbuch Fachkonzept Controlling umzusetzen (vollständige Umsetzung der Fachkonzepte Produktbildung und Stundenrechnung, teilweise Umsetzung der Fachkonzepte Leistungsrechnung und Controlling). Da das Aufbaucontrolling (vollständige Umsetzung der Fachkonzepte Buchhaltung, Kostenrechnung und Controlling) das Vorhandensein einer kaufmännischen Software voraussetzt, soll für die Entscheidung dazu die Auswahl einer landesweiten NSM-Software abgewartet werden. **Der SRH begrüßt die Beschränkung auf das Basiscontrolling ausdrücklich.**

Auch bei jeder Neugründung eines Staatsbetriebes muss die Entscheidung für eine kaufmännische Software getroffen werden, da Staatsbetriebe nach § 74 SÄHO nach den Regeln der kaufmännischen doppelten Buchführung buchen. Bereits bestehende Staatsbetriebe sind im Sinne der Verwaltungsvorschrift zur koordinierten Einführung des NSM in der Sächsischen Staatsverwaltung vom 21.01.2004 (VwV-NSM) an die Vorschriften des NSM-Rahmenhandbuchs anzupassen bzw. ist bei Neugründung eine Umsetzungsvereinbarung nach Nr. 3.1 VwV-NSM abzuschließen. **Der SRH hat schon mehrfach darauf hingewiesen, dass die Entscheidung für eine landesweite Software dringend getroffen werden muss. Nur so können unkontrollierte Insellösungen in der Softwarelandschaft und damit unnötige Kosten vermieden werden.**

### 3 Kosten

Die Umsetzung des NSM im Freistaat ist ein fortlaufender Prozess, der alle Beteiligten noch längerfristig stark beanspruchen wird. Allein dafür ist mit sehr hohen Kosten zu rechnen. Das SMF hat zum Stand 31.12.2005 Gesamtkosten über alle Ressorts in Höhe von 11.623 T€ ermittelt. Diese Summe umfasst sowohl die fremden als auch die eigenen (Personal- und Sachaufwand-)Kosten. Die eigenen Kosten wurden auf der Grundlage der VwV Kostenfestlegung ermittelt und machen rd. 67 % der Gesamtkosten aus. In Höhe von 2.886 T€ sind die Kosten auf die Erstellung der NSM-Rahmenrichtlinie zurückzuführen. Davon entfallen rd. 48 % auf fremde Kosten (Beratungsleistungen).

Für die NSM-Umsetzung belaufen sich die Kosten bisher auf 8.737 T€. Zu rd. 71 % sind sie durch Personal- und Sachaufwand in den Ressorts verursacht. Bei den fremden Kosten fallen insbesondere die IT-Einrichtungs- und Konzeptionskosten ins Gewicht.

Das SMF plant für die Hj. 2007/2008 Mittel in Höhe von 5,45 Mio. €, insbesondere für die Konzeption und Umsetzung der Sollfachkonzepte und die Durchführung der Evaluierung. Mit der Fertigstellung aller Fachkonzepte und den Erfahrungen aus der Modellumsetzung ist zu erwarten, dass sich künftig die Kosten weiterer Umsetzungen eindämmen lassen.

#### 4 Modelle

Der SRH hat im letzten Jahresbericht ausführlich über den Stand der Umsetzung in den vier Modellen berichtet. Inzwischen ist der Umsetzungsprozess in den Einrichtungen kontinuierlich vorangeschritten. Die anfänglichen Schwierigkeiten bei der Integration der Software, insbesondere die Schnittstellenprobleme, sind nach Angaben der Modellressorts weitestgehend beseitigt. Als nächste wesentliche Aufgabe wird in den Modellen ein effektiver Controllingprozess einzurichten sein.

Die Umsetzung in den Modellen beschränkt sich bisher auf die Istfachkonzepte. Das NSM-Rahmenhandbuch sieht darüber hinaus Sollfachkonzepte vor, die nach erfolgreicher Evaluierung der Istkonzepte umzusetzen sind. Diese Sollkonzepte umfassen die Planung und Zielvereinbarung sowie die Budgetierung. In seiner Stellungnahme zum NSM-Rahmenhandbuch im Jahr 2003 hatte der SRH zum Fachkonzept Budgetierung erhebliche Bedenken geäußert und gemahnt, ein qualifiziertes Budgetierungskonzept zu erarbeiten. Das SMF sieht den Start der Erarbeitung und Implementierung spezifischer Sollkonzepte für das II. Quartal 2006 vor. **Der SRH betont nochmals, dass das Budgetierungskonzept in seiner bisherigen Form keine Basis für die weitere Umsetzung bietet. Die Erarbeitung einer fundierten Grundlage ist Voraussetzung für weitere Schritte in Richtung Budgetierung.**

Für die geplante Umsetzung der Sollfachkonzepte erarbeitet das SMF derzeit eine sog. Standard-Ressortvereinbarung. Diese Standard-Ressortvereinbarung soll die Implementierung der Sollfachkonzepte Planung, Zielvereinbarung und Budgetierung auf eine rechtliche Grundlage stellen. Die Voraussetzungen für die weiteren Schritte in Richtung Budgetierung sollen damit geschaffen werden.

#### 5 IT-Konzept

Zur Auswahl einer landeseinheitlichen Software plant das SMF unter Beteiligung der KoBIT und weiterer Ressorts die Bildung einer Projektgruppe. Diese soll zunächst die fachlichen, organisatorischen und technischen Anforderungen definieren sowie ein IT-Gesamtkonzept erarbeiten. Die Projektgruppe soll eine Kostenschätzung einschließlich Wirtschaftlichkeitsvergleich für alternative Umsetzungsszenarien aufstellen. Auf dieser Grundlage soll geprüft werden, ob durch die Ausschreibung eines Softwarerahmenvertrages ein landeseinheitlicher NSM-Softwarestandard festgelegt werden sollte, der bei weiteren NSM-Umsetzungen bindend wäre.

Der SRH war bisher davon ausgegangen, dass eine Ausschreibung kaufmännischer Softwaresysteme im Zuge der Modellumsetzungen stattgefunden hat und nunmehr in den Modellen die beiden infrage kommenden Systeme getestet werden. Dies setzte nach unserer Auffassung die Definition der Anforderungen voraus.

**Dass erst zum jetzigen Zeitpunkt des NSM-Projektes die fachlichen, organisatorischen und technischen Anforderungen definiert sowie ein IT-Gesamtkonzept erarbeitet werden soll, ist nicht nachvollziehbar. Nicht nur in Anbetracht der zahlreichen Staatsbetriebsgründungen sollten schnellstmöglich Standards bestimmt werden, um unnötige Kosten durch spätere Systemumstellungen zu vermeiden.**

Laut SMF war die Erprobung der NSM-Inhalte im Echtbetrieb der vier Modelle Gegenstand der bisherigen NSM-Umsetzungen. Entsprechend dem 12. Grundsatz des Fachkonzeptes „Umsetzung“ des Rahmenhandbuchs wurden bei den Modellen zwei Software-Programme (SAP, ProFiskal) implementiert. Diese Vorgehensweise soll gewährleisten, u. a. „bereits erste Erfahrungen für die landesweite Umsetzung zu sammeln“. Die dabei getroffene Softwareauswahl stellt jedoch keine Vorentscheidung für das Landesystem dar (14. Grundsatz des Konzeptes Umsetzung des Rahmenhandbuchs). Für die Vorbereitung einer standardisierten Umsetzung sieht das NSM-Rahmenhandbuch ein gesondertes Projekt vor. Im Ergebnis sei festzuhalten, dass im Rahmen der bisherigen Umsetzungen die fachlichen, organisatorischen und technischen Anforderungen der vier Modelleinrichtungen definiert wurden. Die organisatorischen und fachlichen Anforderungen an eine standardisierte NSM-Software sind entsprechend der zuvor genannten Grundsätze des Umsetzungskonzeptes durch die Projektgruppe zu erarbeiten. In die Entscheidungsfindung sollen insbesondere auch die Evaluationsergebnisse der vier Modelleinrichtungen eingehen.

Auch wenn mit den Softwareentscheidungen für die Modelle keine Vorentscheidungen für die landesweite Umsetzung getroffen werden sollten, ist eine modellhafte Erprobung ohne vorherige Definition der allgemeinen Anforderungen an das Projekt bedenklich. Eine Modellphase losgelöst vom IT-Gesamtkonzept kann nicht zu allgemeingültigen Erkenntnissen für das Gesamtprojekt führen und birgt die Gefahr von Fehlinvestitionen.

## 6 Training

Der Erfolg des NSM wird maßgeblich davon bestimmt, wie seine Ziele und Inhalte bei den davon betroffenen Bediensteten vermittelt werden können. Das NSM-Rahmenhandbuch enthält dazu ein Trainingskonzept. Auf diesem Trainingskonzept aufbauend wurde in einer Arbeitsgruppe, in der u. a. das RP Chemnitz und die Akademie der öffentlichen Verwaltung Sachsen Meißen vertreten waren, das sog. NSM-Curriculum erarbeitet. Das NSM-Curriculum konkretisiert die Inhalte des Trainingskonzeptes und bildet ein zielgruppenorientiertes Schulungsprogramm ab. Da sich die Anforderungen an die Bediensteten stark unterscheiden, wurden Zielgruppen definiert (z. B. Behördenleiter, Controller, Buchhalter, Personalrat), nach deren speziellen Bedürfnissen Themen vermittelt werden sollen. Das NSM-Curriculum ist modulweise aufgebaut. Schulungen werden einerseits zur Vermittlung der NSM-Grundlagen und der Konzepte des NSM-Rahmenhandbuchs, aber auch zur Projektstrategie oder Datenschutzfragen angeboten. Für Bedienstete in den Piloten werden gesonderte Trainingsmodule angeboten, da hier ein gewisser Erfahrungsschatz vorausgesetzt werden kann. Für die Umsetzung des Curriculum ist für 2007/2008 im Epl. 03 ein Betrag in Höhe von 150 bis 200 T€ vorgesehen.

Der SRH hält die zielgruppenorientierte Fortbildung der Bediensteten für den richtigen Ansatz zur Vermittlung der Inhalte des NSM. Die im Curriculum geschätzten Stunden nehmen für einzelne Zielgruppen einen erheblichen Zeitrahmen in Anspruch. So sind für Leiter von Behörden, Staatsbetrieben und sonstigen Einrichtungen insgesamt 57 Stunden vorgesehen. Für Leiter in Pilotbehörden sind es immerhin noch geschätzte 48 Stunden. Für Controller in Einrichtungen ohne NSM-Erfahrungen sind Schulungen



im Umfang von 142 Stunden geplant, in Pilotbehörden von 84 Stunden. Berücksichtigt werden muss noch, dass es bei Umsetzungen des NSM nochmals softwarespezifische Schulungen vor Ort geben muss.

**Um den Bediensteten neben ihrer regulären Tätigkeit die Möglichkeit einzuräumen, dieses umfangreiche Schulungsprogramm überhaupt absolvieren zu können, sollten zusätzlich zu den herkömmlichen Seminaren von der Arbeitsgruppe bereits in Erwägung gezogene Lernmethoden wie z. B. Selbstlernmaterialien und Mentoring einen gewichtigen Platz im Schulungsprogramm erhalten.**

## 7 Beauftragte für das Neue Steuerungsmodell

Seit Beginn des Projektes NSM im Freistaat bestand Einigkeit darüber, dass ein Projekterfolg nur im Zusammenwirken aller Ressorts zu erwarten ist. Die enge Einbeziehung der Ressorts wurde von Anfang an als unabdingbare Voraussetzung für eine weitgehende Akzeptanz angesehen. Bereits im Jahr 2000 hatte das SMF angeregt, Beauftragte für das NSM (sog. NSM-Beauftragte) zu benennen. Das SMF verband damit auch die Chance zur Bildung von Expertenwissen. Bereits zu Beginn der Tätigkeit der NSM-Beauftragten wurde in einem Schreiben des SMF an die Ressorts vom 19.02.2001 festgestellt, dass die Anforderungen an die Ansprechpartner der Ressorts über eine bloße Teilnahme an den geplanten Abstimmungssitzungen hinausgehen. In dem ersten Workshop der NSM-Beauftragten am 28.08.2000 wurden u. a. folgende Pflichten der Ressortbeauftragten festgelegt:

- Erkenntnisse der Modellprojekte einbringen,
- Richtlinienentwürfe begutachten,
- ressortspezifische Besonderheiten vertreten,
- Informationen bereitstellen.

Im weiteren Verlauf des Projektes wurde aus den Abstimmungssitzungen ein Ausschuss der Beauftragten der Ressorts für das NSM (NSM-Beauftragte) zur koordinierten Einführung des NSM (NSM-Ausschuss) etabliert. Der Ausschuss ist nach § 1 seiner Geschäftsordnung ein Arbeitsgremium, in dem gemeinsam mit dem SMF-Projektteam ressortübergreifende Entscheidungsvorlagen für die Lenkungsgruppe NSM erarbeitet werden. Die NSM-Beauftragten sind ständige Mitglieder des NSM-Ausschusses, der u. a. die Sicherstellung einer landesweit einheitlichen Umsetzung der Inhalte des NSM-Rahmenhandbuchs zu seinen Aufgaben zählt.

Konkrete Beschreibungen der Verantwortlichkeiten und Aufgaben der NSM-Beauftragten finden sich weder im NSM-Rahmenhandbuch noch in der Geschäftsordnung des NSM-Ausschusses. Im Umsetzungskonzept des NSM-Rahmenhandbuchs sind die NSM-Beauftragten als NSM-Experten aufgeführt, die für Workshops eingesetzt werden sollen, um Wissenstransfer durchzuführen und die Akzeptanz für das NSM sicherzustellen. Die vorgesehene Mitarbeit der NSM-Beauftragten in den Projektlenkungsgruppen vor Ort dient nach unserer Auffassung den gleichen Zwecken.

**Mit dem Fortschreiten des NSM-Projektes im Freistaat und damit verbundenen weiteren Umsetzungen und Anpassungen wird der Rolle der NSM-Beauftragten immer größere Bedeutung zukommen. An die Ausführungen im Rahmenhandbuch anknüpfend sollten Rolle und Aufgaben der NSM-Beauftragten ggf. als Ergänzung zur Geschäftsordnung des NSM-Ausschusses definiert werden. Besonders herausgearbeitet werden sollten dabei ihre Vermittlungsfunktion verbunden mit eigenen Aktivitäten in den Ressorts.**

Das SMF stimmt der Auffassung des SRH bedingt zu. § 1 der Geschäftsordnung des NSM-Ausschusses beinhaltet bereits eine Auflistung der wesentlichen Aufgaben der NSM-Beauftragten (z. B. Begleitung der Umsetzung des NSM, Erarbeitung von Vorlagen und Entscheidungsempfehlungen für die Lenkungsgruppe-NSM, Erarbeitung von Vorschlägen zur Änderung/Weiterentwicklung des Landes-NSM, Sicherstellung einer ressortübergreifenden, landesweit einheitlichen Umsetzung). Anlässlich der 10. Sitzung des NSM-Ausschusses am 13.06.2006 wurde der Punkt thematisiert. Im Ergebnis der Erörterung wurde beschlossen, die Geschäftsordnung hinsichtlich der Aufgaben der NSM-Beauftragten weiter zu ergänzen und dies in einer nächsten Sitzung erneut zu thematisieren. Die Zielsetzung des Vorsitzenden ist dabei, die NSM-Beauftragten stärker als bisher in die operativen Anforderungen der NSM-Umsetzung einzubinden (z. B. Übernahme von Berichtspflichten, aktive Betätigung in Arbeitsgruppen und ressortspezifischen Themen).

Der SRH bekräftigt die Notwendigkeit, bei der weiteren Umsetzung die NSM-Beauftragten insbesondere in die operativen Aufgaben wirksamer einzubeziehen.

## III. Staatsverwaltung

### Einzelplan 03: Sächsisches Staatsministerium des Innern

#### Organisation des sächsischen Vermessungswesens

6

**Die mit der Neuorganisation der Vermessungsverwaltung möglichen Einsparungen wurden nicht realisiert. Vielmehr mussten von 1997 bis 2005 rd. 34 Mio. € zusätzlich aufgewendet werden. Infolge der um durchschnittlich 28 % gestiegenen Gebührenbelastung bei Katastervermessungen rechnet das SMI für den Freistaat Sachsen mit Mehrbelastungen von rd. 2 Mio. € jährlich.**

**Allein der unzureichende Personalabbau, Fehler in der Stellenbewirtschaftung und die Zahlung übertariflicher Vergütungen verursachten Mehrkosten in Millionenhöhe.**

#### 1 Prüfungsgegenstand

Auf Basis des Kabinettsbeschlusses vom 15.07.1997 wurden das Landesvermessungsamt (LV) neu organisiert, die Außenstellen geschlossen, die Staatlichen Vermessungsämter auf zwölf Standorte reduziert, rund ein Drittel der Stellen (Personalsoll A) abgebaut und in eine neue Organisationsstruktur überführt, das Liegenschaftskataster teilweise bereits automatisiert (die Digitalisierung der Katasterakten begonnen), die Antragskatastervermessung auf die Öffentlich bestellten Vermessungsingenieure (ÖbV) übertragen. Die rechtlichen Grundlagen der Gebührenerhebung wurden mit Erlass der Sächsischen Vermessungskostenverordnung (SächsVermKVO) vom 01.09.2003 angepasst.

Der SRH hat die im Wesentlichen zwischen 1997 und 2002 durchgeführte Neuorganisation des sächsischen Vermessungswesens auf deren Wirtschaftlichkeit untersucht. Besonderes Augenmerk galt dabei den Personal- und Sachkosten sowie den neuen Gebührenregelungen.

Obwohl das Prüfungsverfahren noch nicht abgeschlossen ist, hält es der SRH im Hinblick auf die anstehende Funktionalreform für angezeigt, wichtige Lösungsvorschläge für die Organisation des sächsischen Vermessungswesens zu unterbreiten.

#### 2 Prüfungsergebnisse

**2.1** Der Kostendeckungsgrad des Vermessungswesens sank im Zeitraum 1996 bis 2005 von 42,1 auf 28,1 %. Der Zuschussbedarf stieg von rd. 28,9 Mio. € vor der Neuorganisation im Jahr 1996 auf rd. 39,4 Mio. € im Jahr 2001 und betrug 2005 rd. 29,1 Mio. €. Es mussten von 1997 bis 2005 insgesamt rd. 34,1 Mio. € zusätzlich aufgewendet werden.

Laut Haushaltsplanentwurf 2007/2008 soll der Zuschussbedarf sukzessive auf rd. 36 Mio. € im Jahr 2008 steigen.

**2.2** Eine Gebührenermittlung für Amtshandlungen im Drittinteresse glaubte das SMI wegen des Zeitaufwandes (rd. zwei Jahre) nicht leisten zu können. Stattdessen führte es 1999 eine Erhebung unter den ÖbV durch und verhandelte mehrere Jahre mit dem Bund der Öffentlich bestellten Vermessungsingenieure (BDVI), um schließlich auf Grundlage der von den ÖbV angegebenen Erlöse (ohne Mehrwertsteuer) aus Gebühren nach dem damaligen Kostenverzeichnis zzgl. frei verhandelter Mehrvergütungen und Kostenzuschläge für Steigerungen bei den Personal- und Sachkosten und von den ÖbV angegebenen Fallzahlen die Tarifstellen für das neue Kostenverzeichnis zu berechnen.

Dabei blieb unberücksichtigt, dass entsprechend der Ausfüllhinweise zu den Erhebungsbögen die Nettoerlöse vor Steuern (Einkommenssteuer) angegeben wurden. Die Angaben zu den Personal- und Sachkosten übernahm das SMI vom BdVI, um die Steigerungsraten zu berechnen.

Auch im Liegenschaftskatasterbereich, den weiterhin die Vermessungsämter betreuen, sind deutliche und nicht nachvollziehbare Gebührensteigerungen zu verzeichnen.

Die Vermessungsleistungen der staatlichen und städtischen Vermessungsämter und der ÖbV sind nach der SächsVermKVO zu vergüten, wobei die Gebühren für Katastervermessungen der Umsatzsteuer unterliegen.

**2.3** Bei insgesamt 484 Stellen (rd. ein Drittel) des Personalsolls A waren kw-Vermerke im Wesentlichen Ende 2002 zu vollziehen. Für 71 z. T. um bis zu sieben Jahre gestreckte kw-Stellen, und zwar 7 Arbeiterstellen und 64 Stellen für Altersteilzeitbeschäftigte des mittleren Dienstes, von denen noch 51 bis 2008/2009 abzubauen sind, hat das LV Haushaltsmittel von mehr als 12 Mio. € eingeplant.

Während zwischen 1999 und 2004 insgesamt 136 Arbeiterstellen mit betriebsbedingten Kündigungen und Sozialplanmaßnahmen abgebaut werden konnten, wobei die gezahlten Abfindungen sich auf durchschnittlich 16,7 T€ im Einzelfall beliefen, wurde der Personalüberhang im mittleren Dienst durch Vereinbarung einer besonderen regelmäßigen Arbeitszeit gemäß Bezirkstarifvertrag kompensiert (dazu nachfolgend Pkt. 2.6).

26 der Altersteilzeitbeschäftigten, die das LV Anfang 2003 auf gestreckten kw-Stellen führte, erfüllen die Voraussetzungen des Personal- und Stellenabbaus bis 2008/2009 nicht, da sie erst zwischen 2010 und 2012 in den Ruhestand treten. Für sie hätten 25,5 Stellen ohne kw-Vermerke zur Verfügung gestellt werden müssen, die stattdessen für ein höheres Beschäftigungsvolumen für die nach dem Bezirkstarifvertrag beschäftigten Mitarbeiter genutzt wurden. Zum 01.07.2005 wurden noch 3 dieser 26 Beschäftigten auf kw-Stellen geführt.

Das LV nutzte auch bei allen Stellen für den gehobenen und mittleren Dienst sowie Arbeiter die zur Wiederbesetzung gesperrten Stellenreste von Altersteilzeitbeschäftigten in der Arbeitsphase des Blockmodells und erhöhte dadurch das Beschäftigungsvolumen im Jahr 2003 um 5,75 Vollzeitäquivalente (VZÄ) und im Jahr 2005 um 12,82 VZÄ.

Obwohl das LV jedenfalls Ende 2004 selbst feststellte, dass eine Wiederbesetzung der freien Stellenanteile im Falle des Blockmodells nur während der Freiphase zulässig war, setzte es seine Praxis fort.

Bis April 2005 haben insgesamt 198 Beschäftigte des LV und der Vermessungsämter Altersteilzeitverhältnisse mit bis zu zehn Jahren Laufzeit abgeschlossen. Zum Stichtag 01.07.2005 waren bereits 51 Mitarbeiter im Ruhestand und somit 147 Mitarbeiter noch beschäftigt. Demnach vereinbarte jeder 7. Beschäftigte der Vermessungsverwaltung Altersteilzeit. Durch Eintritt in die Freistellungsphase oder Inanspruchnahme des Teilzeitmodells verringerte sich die Arbeitsleistung um rd. 26 VZÄ.

Nach eigenen Angaben nutzt das LV die Altersteilzeit zum sozialverträglichen Stellenabbau. Nachbesetzungen mit Hilfe von Förderungen durch die Bundesagentur für Arbeit würden nicht in Anspruch genommen.

**2.4** Das SMI erhöhte ohne die gem. § 40 Abs. 1 SÄHO erforderliche Zustimmung des SMF (das Ministerium wurde erst nachträglich beteiligt) auf der Basis der Bezirkstarifverträge vom 11.07.2001 und 23.08.2005 die besondere regelmäßige Arbeitszeit für die 257 Angestellten des mittleren Dienstes von 35  $\frac{1}{4}$  auf 35  $\frac{3}{4}$  Wochenstunden für den Zeitraum vom 01.10.2005 bis 31.03.2006, obwohl beide Tarifverträge eine Anpassung der Arbeitszeit in dieser Zeit nicht vorsahen. Die Regelung erstreckte sich auch auf 21 Arbeiter, die seit 01.01.2006 dem Geltungsbereich des Bezirkstarifvertrages unterliegen. Die Mehrkosten belaufen sich auf rd. 58 T€.

**2.5** Der Abbau des Personalüberhangs im mittleren Dienst von anfänglich 130 Mitarbeitern wird voraussichtlich bis 2013 dauern und erforderte bislang zusätzliche sächliche Verwaltungsausgaben in Höhe von rd. 1,8 Mio. €. Der SRH konnte nicht erkennen, dass diese Kosten bei Personalabbauentscheidungen berücksichtigt worden wären.

Da die Raumbedarfsplanung ursprünglich von einem vollständigen Personalabbau bis Ende 2002 ausging, mussten vorübergehend zusätzliche Flächen bereitgestellt werden, was zur Zersplitterung einzelner Vermessungsämter und Beeinträchtigung der Arbeitsabläufe führte.

Die Raumbedarfspläne sahen zwischen 10,4 und 13,7 m<sup>2</sup> Bürofläche pro Mitarbeiter vor. Gemäß den Raumbellegungsnachweisen vom Juni/Juli 2005 werden aber zwischen 13,6 und 20,1 m<sup>2</sup> genutzt, der Bedarf wird dadurch um 11 bis 86 % überschritten. Die Gesamtbürofläche überstieg den Bedarf um insgesamt 3.448 m<sup>2</sup>.

Die Gebäudenutzfläche nahm trotz weiteren Personalabbaus seit 2004 um 11 % zu.

**2.6** Die Vermessungsverwaltung unterhält 25 Pkw, 36 Messkraftwagen und 2 Sonderfahrzeuge. 20 % der Pkw und 89 % der Messkraftwagen und Sonderfahrzeuge sind älter als zehn Jahre. Im Jahr 2004 betrug die durchschnittliche Auslastung der Pkw nur 37 % und der Messkraftwagen 46 % der möglichen Einsatztage. Ein Pkw war sogar nur zu 5 % ausgelastet. 2 der geprüften Messkraftwagen wurden zu rund einem Drittel für Stadtfahrten genutzt. 3 Reservemesskraftwagen kamen im Jahr 2004 überhaupt nicht zum Einsatz. Die Pkw erreichten im Durchschnitt nur zu 60 % die vom SMF empfohlene Jahreslaufleistung von 20.000 km/Jahr. Bei den Messkraftwagen waren es im Durchschnitt 58 %.

**2.7** Die Katasteraufsicht ist eine Kernaufgabe des LV, beanspruchte aber nur 6 % der zur Aufgabenerfüllung verwendeten Arbeitszeit. Revisionsvermessungen führt das LV nur bei 0,3 % der jährlichen Katastervermessungen der ÖbV durch.

**2.8** Zwischen 25.06.1991 und 31.08.2003 errichtete oder in den Außenmaßen wesentlich geänderte Gebäude können auf Antrag noch bis Ende 2006 auf der Grundlage des Sächsischen Kostenverzeichnisses vom 14.02.1994 eingemessen und

in das Liegenschaftskataster übernommen werden, wodurch teilweise nur rd. 50 % der heutigen Gebühren zu bezahlen sind. Verstöße gegen die Verpflichtung nach § 7 Abs. 3 SächsVermG sind Ordnungswidrigkeiten nach § 26 SächsVermG. Überdies sind die Gebäude von Amts wegen einzumessen und dafür Gebühren in Höhe von 105 % des regulären Satzes zu erheben.

Rund 29.000 betroffene Gebäudeeigentümer schrieb die Vermessungsverwaltung daraufhin an und forderte sie unter Hinweis auf die möglichen „Rabatte“ auf, ihrer gesetzlichen Verpflichtung nachzukommen. Bei rd. 10.000 Eigentümern blieb auch dies wirkungslos; Weiteres veranlasste die Vermessungsverwaltung gleichwohl nicht.

**2.9** Entgegen der Zielstellung des Kabinettsbeschlusses nimmt das LV nach wie vor nicht hoheitliche Aufgaben wahr, z. B. Herstellung und Vertrieb von historischen Karten, des Atlas' zur Geschichte und Landeskunde von Sachsen und sog. Freizeitkarten, davon 42 verschiedene Wanderkarten. Die Auflagenhöhen sind gering, die Eigenerstellung ist im Vergleich zu den Produkten auf dem freien Markt nicht konkurrenzfähig.

Insbesondere analoge Kartenwerke veralten zusehends. Bei einer durchschnittlichen Lagerdauer - bezogen auf den Bestand zum Verkauf pro Jahr - von 27 Jahren (bei geologischen Karten von 156 Jahren) dürften die Lagerkosten den aus Veräußerung zu erzielenden Nutzen deutlich übersteigen.

**2.10** Im Vergleich der Jahre 2003 bis 2005 stieg der Arbeitsaufwand des LV für Organisation, Personal, Recht und Haushalt um 12 %, während er in den beiden Fachabteilungen um 3 bzw. 11 % zurückging. Eine vergleichbare Entwicklung ist in den Vermessungsämtern zu beobachten. Hier waren überdies lange Bearbeitungszeiten von beispielsweise 25 Tagen nur für die Vorbereitung einer Gebäudeeinmessung festzustellen. Hinzukommen weitere 34 Arbeitstage für die Übernahme der von den ÖbV gelieferten Messergebnisse in das Liegenschaftskataster. Darin enthaltene Liegezeiten waren nicht gesondert ausgewiesen. Mehrfachbefassungen bei einzelnen Routinetätigkeiten sind gang und gäbe. So sind im Regelfall fünf Mitarbeiter (Sachbearbeiter, Sachgebietsleiter, Referatsleiter, Haushaltsbeauftragter und Amtsleiter) an der Gebührenrechnung beteiligt. Bei der Fortführung des Liegenschaftskatasters wirkten sogar bis zu zehn Beschäftigte im Einzelfall mit.

**2.11** Geschätzte rd. 460.000 Gebäude aus der Zeit vor Juni 1991 muss der Freistaat Sachsen auf eigene Kosten einmessen lassen. Dafür wären lt. SMI rd. 23 Mio. € zu veranschlagen. Einmessungen auf Grundlage von Luftbildern kosten allenfalls die Hälfte dieser Summe. Die Messgenauigkeit genügt den Anforderungen des Liegenschaftskatasters.

**2.12** Das Controlling beschränkt sich auf die produktbezogene Arbeitszeiterfassung und die Übernahme der Fallzahlen aus dem Antragsprogramm. Eine Kosten- und Leistungsrechnung ist bisher nicht eingeführt worden.

### **3** Folgerungen

**3.1** Restrukturierungen und Privatisierungen staatlicher Leistungen sollen zu Kostenvorteilen für Staat und Bürger führen. Von daher muss das SMI die Ausgabenentwicklung zum Anlass nehmen, die Umsetzung der Reform nochmals ggf. unter Hinzuziehung externen Sachverständigen grundlegend zu prüfen und der jetzt sichtbaren Entwicklung nachhaltig entgegensteuern.

**3.2** Gebühren darf der steuerfinanzierte Staat allenfalls erheben, sofern er besondere Leistungen im Drittinteresse erbringt. Gebühren müssen dem besonderen Aufwand angemessen sein und es gilt das Kostendeckungsprinzip, d. h. Gewinne dürften bei Leistung durch Behörden nicht und bei Leistung durch Private nur in angemessenem Umfang erwirtschaftet werden. All dies hat das SMI nicht beachtet. Die Gebühren nach der neuen SächsVermKVO beruhen auf einer Rückrechnung der Erlöse, die privatwirtschaftende Ingenieure erzielt haben. Die darin enthaltenen Steuer- und Gewinnanteile dürfen staatliche und städtische Vermessungsämter als steuerfinanzierte Einrichtungen aber nicht berechnen.

Das SMI hat umgehend eine aufwandsbezogene Gebührenkalkulation vorzunehmen und die SächsVermKVO vom 01.09.2003 entsprechend anzupassen.

**3.3** Der im Zuge der Neustrukturierung beschlossene Stellenabbau führte zu einer Ungleichbehandlung zwischen Angestellten und Arbeitern. Während letztere betriebsbedingte Kündigungen hinnehmen mussten, profitierten Angestellte von großzügigen Weiterbeschäftigungsmöglichkeiten auf gestreckten kw-Stellen, was Mehrausgaben in Millionenhöhe verursachte.

Entgegen der Auffassung des LV war die Wiederbesetzung von Altersteilzeitstellen im Falle des Blockmodells nur während der Freiphase möglich. Dies ergibt sich aus dem Sinn und Zweck der Altersteilzeit, wonach den Beschäftigten einerseits ein gleitender Übergang in den Ruhestand und den Arbeitgebern bzw. Dienstherren andererseits die Möglichkeit zur kontinuierlichen Stellenbesetzung und Aufgabenwahrnehmung ermöglicht werden sollte.

Das LV setzte in Kenntnis des Verstoßes gegen geltendes Haushaltsrecht die rechtswidrige Stellenbesetzung fort. Das SMI hat den daraus entstandenen Schaden für den Freistaat Sachsen seit 2003 zu ermitteln und Regress zu prüfen.

Die massenhafte Genehmigung von Altersteilzeit, deren langen Laufzeiten und der Verzicht auf Nachbesetzungen lassen keine geordnete Personalentwicklung und Personalplanung erkennen.

Das SMI hat auf Grundlage einer fundierten Organisationsuntersuchung den Stellenbedarf der Vermessungsverwaltung zu prüfen und mittels kw-Vermerken diesen dem tatsächlichen Bedarf anzupassen. Erst danach stellt sich die Frage, ob und wie Altersteilzeitstellen im Rahmen einer kontinuierlichen bedarfsgerechten Personalplanung nachzubesetzen sind.

**3.4** Das SMI war nicht befugt, ohne vorherige Zustimmung des SMF die besondere regelmäßige Arbeitszeit für die unter den Bezirkstarifvertrag fallenden Angestellten und Arbeiter übertariflich festzusetzen. Es ist ein finanzieller Schaden entstanden. Gegen die Verantwortlichen ist Regress zu prüfen.

Die angestrebten vorzeitigen Abgänge von Beschäftigten in Altersteilzeit bringen keine Haushaltsentlastung, da deren Stellenkapazitäten durch Erhöhung der besonderen regelmäßigen Arbeitszeit von Beschäftigten nach dem Bezirkstarifvertrag wieder kompensiert werden. Aufgrund der prognostizierten Ausgleichsbeträge ist vielmehr mit einer deutlichen Ausgabensteigerung zu rechnen.

**3.5** Personalabbaumaßnahmen sind unter Einbeziehung aller Kosten auf ihre Wirtschaftlichkeit zu prüfen. Die Staatsregierung sollte künftig bei Strukturänderungen die Planungen zum Personal und dessen Unterbringung frühzeitig aufeinander abstimmen,

um Effizienzpotenziale der Umstrukturierung nicht durch Übergangslösungen zu schmälern.

Die genutzten Büroflächen überstiegen den Bedarf um 29 % bzw. um den durchschnittlichen Flächenbedarf von 269 Beschäftigten.

SMI und SIB sollten die Raumbelegung und den Flächenzuwachs seit 2004 prüfen.

**3.6** Der Fuhrpark ist nicht hinreichend ausgelastet. Messkraftwagen sind für vermessungstechnische Belange ausgerüstet und auch dafür einzusetzen. Das Fuhrparkmanagement ist deutlich zu verbessern, insbesondere sollte ihm eine Kosten-Nutzen-Analyse unter Einbeziehung kalkulatorischer Kosten zugrunde liegen.

Kaum genutzte Dienst-Kfz, vor allem Ersatz-Messkraftwagen, sind auszusondern oder zu veräußern.

**3.7** Die Katasteraufsicht muss entsprechend ihrer Bedeutung durchgeführt und deutlich intensiviert werden, um repräsentative Ergebnisse abbilden zu können. Die Ergebnisse der Revisionsvermessungen sind für eine zielgerichtete Konzeption und Steuerung von Maßnahmen zur Verminderung der Mängel und deren Ursachen nicht ausreichend. SMI und LV sollten prüfen, wie statistisch aussagefähige Daten erhoben werden können.

**3.8** Die Eigentümer der in den Jahren 1991 bis 2003 errichteten oder wesentlich geänderten Gebäude, die ihrer Einmessungspflicht bislang nicht nachkamen, erfuhren bei der Gebührenregelung eine Privilegierung. Kamen sie ihrer Pflicht sogar trotz schriftlicher Aufforderung nicht nach, verzichtete das LV auf die Verhängung eines Bußgeldes. Dem LV entgingen dadurch Einnahmen in Höhe von mindestens rd. 0,5 Mio. €.

Das LV hat in allen Fällen unverzüglich Ordnungswidrigkeitenverfahren einzuleiten.

**3.9** Erstellung und Vertrieb von Freizeitkarten sind umgehend einzustellen.

**3.10** Das SMI sollte die Ursachen des gestiegenen Personalaufwandes für Querschnittsaufgaben und Möglichkeiten der Effizienzsteigerung im Rahmen einer Organisationsuntersuchung ermitteln. Entsprechendes gilt für die Aufgabenerledigung der Vermessungsämter. Insbesondere sind die reinen Bearbeitungszeiten von den Liegezeiten zu unterscheiden, zu erfassen und sodann auszuwerten.

**3.11** Wenn Luftbilder eine Messgenauigkeit erreichen lassen, die für die Zwecke des Liegenschaftskatasters ausreichen, besteht kein Grund, diese deutlich kostengünstigere Methode nicht in allen Fällen anzuwenden. Die Einmessungspflicht nach § 7 Abs. 3 SächsVermG und die Kosten für die Beauftragung von ÖbV könnten so ganz entfallen. Luftbildaufnahmen nur für bestimmte Zwecke auszuwerten, führt zu einer unnötigen Kostenmehrbelastung. Denn zu den Kosten für Messungen durch ÖbV treten die Kosten der Luftbilderstellung.

**3.12** Wesentliche Ziele des Controllings wurden nicht erreicht, da es neben der Mengen- und Zeiterfassung keine Kosten- und Leistungsrechnung enthält. Wirtschaftlichkeits- und Schwachstellenanalysen unter Kostengesichtspunkten fehlen, sodass Möglichkeiten der Kostensteuerung nicht genutzt werden können. Das SMI sollte schnellstmöglich die Kosten- und Leistungsrechnung einführen, wodurch auch kostendeckende Gebühren ermittelt werden könnten.



#### 4 Stellungnahme des Ministeriums

Das Ministerium wies nochmals auf die außerordentlichen Anstrengungen hin, die mit der Durchführung der Reform der Vermessungsverwaltung als der größten und bedeutendsten Reform innerhalb der sächsischen Staatsverwaltung insbesondere im Hinblick auf den Personalabbau verbunden gewesen seien.

Es sei gelungen eine zukunftsorientierte, leistungsstarke und effiziente Verwaltung zu schaffen.

Die Organisationsstruktur werde in einem laufenden Prozess ständig optimiert. Auch im Jahr 2005 sei im Bereich der staatlichen Vermessungsämter die Anzahl der Referate von vier auf drei reduziert worden. Vor diesem Hintergrund bedürfe die Forderung einer neuerlichen eingehenden Organisationsuntersuchung, die der SRH erhebe, noch eingehender Erörterungen.

Die Haushaltsdaten vermittelten ohne weitere Kommentierung ein unvollständiges Bild. Die Umstellung auf das digitale Liegenschaftskataster sei kostenintensiv, die Übertragung der Katastervermessungen auf ÖbV habe zu Einnahmeausfällen geführt und Personalausgaben seien in den vergangenen Jahren gestiegen.

Das SMI werde untersuchen, ob und ggf. wie eine aufwandsbezogene Gebührenkalkulation vorgenommen werde und den SRH darüber unterrichten.

In Bezug auf die Bewirtschaftung der Stellen bei Altersteilzeit sei die Rechtslage zunächst nicht eindeutig gewesen. Es werde geprüft, wie den haushaltsrechtlichen Vorgaben künftig entsprochen werden könne. Betriebsbedingte Kündigungen im Bereich des mittleren Dienstes wären mit einem hohen Prozessrisiko verbunden gewesen in Anbetracht der zu treffenden Sozialauswahl.

Das SMI habe es versäumt, die Zustimmung des SMF zur übertariflichen Heraufsetzung der Arbeitszeit einzuholen, jedoch sei dem Freistaat dadurch kein finanzieller Schaden entstanden, wenn man davon ausgeht, dass die der Wertigkeit der Stellen entsprechenden Mittel vorhanden waren. Die Vermessungsverwaltung habe die Haushaltsansätze für Personalausgaben 2005 um insgesamt rd. 3,7 Mio. € unterschritten.

Im Rahmen der Verwaltungsreform stehe die Vermessungsverwaltung vor erheblicher Umorganisation. Anhand der Standort- und Stellenplanung würden Unterbringung und Flächenbedarf zusammen mit dem SIB geprüft und angepasst.

Das LV prüfe laufend, ob eine Verringerung des Fahrzeugbestandes erfolgen könne und werde dies im Hinblick auf die geforderte Kosten-Nutzen-Untersuchung noch eingehender tun. 2006 seien bereits Fahrzeuge ausgesondert worden.

Die Katasteraufsicht und Revisionsvermessungen seien hinreichend und führten zu repräsentativen Ergebnissen. Es seien die durchgreifende Amtsprüfung der Vermessungsämter eingeführt und die Aufsicht über die ÖbV intensiviert worden.

Die Gebührenermäßigung aufgrund der Regelung des § 29 Abs. 2 SächsVermG belaufe sich auf rd. 22 % bezogen auf die Gesamtkosten beim ÖbV und staatlichen Vermessungsamt. Die Forderung des SRH, Ordnungswidrigkeitenverfahren bei unterlassener Gebäudeeinemessung durchzuführen, sei praxisfern. Es entstehe zusätzlicher Verwaltungsaufwand und es sei zu erwarten, dass ein großer Teil der Gebäudeeigentümer

auch im Fall eines Ordnungswidrigkeitenverfahrens seinen Pflichten nicht nachkommen werde.

Herstellung und Vertrieb von Sonderkarten seien Teil der Daseinsvorsorge des Freistaates Sachsen gegenüber seinen Bürgern und Gästen und würden beibehalten.

Der Aufgabenzuwachs im Bereich der Querschnittsaufgaben sei teilweise auf die Arbeitsbelastung durch das NSM-Modellprojekt zurückzuführen, teilweise auf aufwändige Aufgaben bei der Aufsicht über die ÖbV. Aufgabenspezialisierung erfordere Mehrfachbefassungen.

Ebenso wie der SRH sei das Ministerium der Auffassung, dass die Aufnahme von Gebäuden in das Liegenschaftskataster aus wirtschaftlichen Gründen durch Erfassung der betreffenden Daten aus Luftbildern erfolgen solle. Allerdings habe sich dies im Gesetzgebungsverfahren nicht durchsetzen können. Aus fachlich-technischer Sicht sei aber eine entsprechende Änderung des § 7 Abs. 3 SächsVermG vertretbar, die Auswertung der Luftbilder wirtschaftlich günstiger und für den Gebäudeeigentümer weniger belastend.

Das Zurückstellen des Ausbaus der Controlling-Instrumente sei erforderlich gewesen, da personelle Kapazitäten durch das NSM-Modellprojekt Plauen gebunden seien. Den Ergebnissen des Modellprojektes habe die Vermessungsverwaltung nicht vorgreifen wollen.

## **5** Schlussbemerkung

Die Prüfung hat gezeigt, dass die sächsische Vermessungsverwaltung sobald wie möglich ein leistungsfähiges Controlling einführen sollte. Anstrengungen auf dem Weg zu Reformen anerkennt der SRH durchaus, bleibt aber bei seiner Auffassung, dass sich daraus im Kosten-/Nutzenvergleich ein Vorteil, wenigstens aber keine Verteuerung für den Bürger ergeben muss.

Ordnungswidrigkeiten sind zu verfolgen, wenn Anlass dazu besteht.

Sonderkarten, wie beispielsweise Wanderkarten, sind nicht Teil der Daseinsvorsorge, denn für sie gibt es ein breites Angebot am Markt.

In Anbetracht der erheblichen finanziellen Lasten, die der Staat aber auch seine Bürger zu tragen haben, sollte jede Möglichkeit ergriffen werden, die Kostenbelastung zu senken. Dem Bürger dürfen Kosten nur insoweit auferlegt werden, als dies die hoheitliche Aufgabe erfordert. Wenn Luftbilder für Zwecke des staatlichen Vermessungswesens ausreichen, besteht keine Veranlassung, eine andere teurere Messmethode vorzuschreiben. Das Sächsische Vermessungsgesetz sollte entsprechend geändert werden.

**Der Freistaat Sachsen hätte bei einer ordnungsgemäßen Berücksichtigung der Spendenmittel im Rahmen der Zuwendungsprogramme zur Wiederbewohnbarmachung und zur Behebung von Hochwasserschäden an Wohngebäuden mehr als 47 Mio. € zusätzlich zur Verfügung gehabt.**

**Die Weigerung von Gemeinden, ihre Spendendaten der SAB zur Verfügung zu stellen, darf das SMI nicht hinnehmen.**

## 1 Prüfungsgegenstand

Von den Gesamtschäden der Flutkatastrophe im August 2002 in Höhe von rd. 8,6 Mrd. € in Sachsen entfielen über ein Viertel auf Wohngebäude. Zur Hilfeleistung für die Beseitigung der Schäden veranschlagte der Freistaat im Doppelhaushalt 2003/2004 Einnahmen, im Wesentlichen aus dem Aufbauhilfefonds des Bundes, und Ausgaben von insgesamt je 2.545.600 T€ im Jahr 2003 und 636.400 T€ im Jahr 2004. Für Schäden an Wohngebäuden erließ das SMI die folgenden Regelungen:

- die Verwaltungsvorschrift zur Wiederbewohnbarmachung von Wohngebäuden (VwV-Wohngebäude) vom 27.08.2002, geändert mit Verwaltungsvorschrift vom 24.03.2003 für die Förderung von Maßnahmen zur Wiederherstellung der Bewohnbarkeit von Gebäuden, die ganz oder teilweise zu Wohnzwecken dienen, sowie
- die Verwaltungsvorschrift zur Behebung von Hochwasserschäden an Wohngebäuden (VwV-Aufbauhilfe - Wohngebäude 2002 - Zuschussprogramm) vom 26.09.2002, geändert mit Verwaltungsvorschrift vom 18.12.2002 für die Förderung von Baumaßnahmen zur Beseitigung von Hochwasserschäden an Wohngebäuden (Instandsetzung) und Wiederherstellung zugehöriger privater Erschließung sowie von Ersatzbauten.

Auf Grundlage der VwV-Wohngebäude bewilligte die SAB Eigentümern Zuwendungen in Form eines nicht rückzahlbaren Zuschusses von bis zu 5 T€. Modernisierungsmaßnahmen waren nicht förderfähig. Der hochwasserbedingte Schaden musste mehr als 10 T€ betragen.

Zuwendungen nach VwV-Aufbauhilfe - Wohngebäude 2002 - Zuschussprogramm bewilligte die SAB für die Kosten der Instandsetzung von Wohngebäuden, die Neuerrichtung von gleichwertigen Wohngebäuden an Stelle von durch Hochwasser zerstörten Wohngebäuden oder die Errichtung und der Erwerb von gleichartigen Gebäuden an anderer Stelle sowie Baumaßnahmen zur Wiederherstellung privater Erschließung. Nicht förderfähig waren zum Zeitpunkt der Hochwasserkatastrophe nicht bewohnte oder zum Rückbau vorgesehene Wohngebäude. Die Zuwendung war ab einem Mindestschaden von 5 T€ bis zur Höhe des pauschalierten Zeitwertes (80 % der förderfähigen Wiederherstellungskosten) in Form eines nicht rückzahlbaren Zuschusses an den Eigentümer des Gebäudes zu gewähren. Zuwendungen nach der VwV-Wohngebäude waren ggf. anzurechnen.

Beide Förderprogramme waren Gegenstand der Prüfung.

## **2 Prüfungsergebnisse**

**2.1** Bei der Förderung von Maßnahmen zur Behebung von Hochwasserschäden an Wohngebäuden rechnete die SAB erhaltene Spenden nur im Falle einer Überkompensation an. Insgesamt leiteten die Wohlfahrtsverbände und der Freistaat Spenden in Höhe von über 47 Mio. € für den Wiederaufbau von Wohngebäuden weiter.

Im Falle einer Überkompensation erhält der Geschädigte durch die Summe von staatlichen Fördermitteln und Spenden mehr Mittel, als für die Schadensregulierung erforderlich ist. Zur Vermeidung von Überkompensationen erhalten die Wohlfahrtsverbände vorrangig ihre Spenden zurück. Nur wenn sie auf eine Rückzahlung verzichten, kann die SAB Zuwendungen kürzen.

**2.2** Die SAB ist bei der Prüfung von Überkompensationen auf die Mitteilungen der Wohlfahrtsverbände und sonstigen Spendenempfänger angewiesen. Die Kommunen Wehlen und Weesenstein, die direkt Spenden erhielten und an ihre geschädigten Bewohner weiterleiteten, weigerten sich, Angaben über die von ihnen verwalteten Spenden zur Verfügung zu stellen.

### **2.3 Förderung der Begutachtung von Flutschäden in Grimma**

Die Stadt Grimma war nach der Flut an einer Begutachtung der geschädigten Gebäude interessiert und finanzierte 364 Hauseigentümern deren Kosten für Gutachten mit maximal 2.500 € aus Mitteln des Bund-Länder-Programms städtebaulicher Denkmalschutz (SDP). Anschließend beantragte Grimma eine Förderung aus dem Programm VwV-Aufbauhilfe - Wohngebäude 2002 - Zuschussprogramm und gab an, die Stadt habe die Gutachten in Auftrag gegeben, was aber nur bezüglich eines einzigen Gebäudes zutraf, das der Stadt selbst gehörte. Die SAB bewilligte antragsgemäß fast 600 T€, 80 % der Gutachterkosten von rd. 750 T€ aus Mitteln des Programms zur Förderung von Maßnahmen zur Behebung von Hochwasserschäden an Wohngebäuden. Bedingung war, dass die von Grimma geförderten Eigentümer ihrerseits eine Förderung bei der SAB beantragt und nicht bereits Zuwendungen für die Gutachtenkosten erhalten hatten.

### **2.4 Zuwendungsverfahren der Sächsischen Aufbaubank**

**2.4.1** Zu den förderfähigen Wiederherstellungskosten gehören die Kosten für das Gutachten, das die Schäden am Wohngebäude nachweist. Daneben sind Baunebenkosten in Höhe von 8 % der förderfähigen Wiederherstellungskosten zuwendungsfähig (vgl. Nr. VII Ziff. 2 Abs. 1 e) und f) VwV-Aufbauhilfe - Wohngebäude 2002 - Zuschussprogramm). Damit förderte die SAB 8 % der Gutachterkosten, die selbst Baunebenkosten sind, noch einmal. Der SRH hat im Rahmen seiner Prüfung vier Fälle aufgezeigt, bei denen die SAB Gutachterkosten in Höhe von insgesamt rd. 12 T€ und zusätzlich als Bestandteil der Baunebenkosten mit insgesamt rd. 1 T€ zusätzlich förderte.

**2.4.2** Die SAB förderte in Hainichen einen Ersatzneubau mit 156.364 €. In dem vom Hochwasser beschädigten Wohn- und Geschäftshaus nutzte der Eigentümer nur 41 % als Wohnfläche. Die übrige Fläche diente gewerblichen Zwecken.

**2.4.3** Mit 139.806 € förderte die SAB die Neuerrichtung eines Wohngebäudes mit drei Wohnungen und einer Gesamtwohnfläche von 160 m<sup>2</sup> in Rochlitz. Der Neubau sollte das bei der Flut beschädigte Gebäude des Eigentümers ersetzen, das seit 1990 nicht mehr bewohnt war. Im Zuwendungsverfahren gab der Eigentümer an, dass er Sanierungsarbeiten in dem unbewohnten Gebäude in einem Zeitraum von sechs Jahren

durchgeführt habe. Diese bezifferte ein Architekt mit rd. 23 T€. Das beschädigte Gebäude hatte nur eine Wohnfläche von 94 m<sup>2</sup>.

**2.4.4** In Frankenberg förderte die SAB Eigentümer, die auf zwei betroffenen Grundstücken Beschädigungen eines Einfamilienhauses sowie eines Wohn- und Geschäftsgebäudes geltend machten. Die Zuwendungen für das Einfamilienhaus beinhalten nicht förderfähige Kosten für die Neueinzäunung des Gebäudes in Höhe von 14.152 € und für die Grundstücksberäumung von Schlamm und Treibgut in Höhe von 5.220 €. Aus dem der SAB vorliegenden Gutachten des Architekten geht hervor, dass „das Grundstück durch die Bundeswehr sowie freiwillige Helfer sofort nach dem Hochwasser von Unrat und Schwemmgut beräumt wurde“.

Die Flut schädigte die Gewerberäume in dem Wohn- und Geschäftsgebäude, nicht aber die Wohnungen im Obergeschoss. Die SAB versäumte zu prüfen, ob die geltend gemachten Schäden durch das Hochwasser verursacht wurden oder auf den Verfall der Gebäudesubstanz zurückzuführen waren. Daneben legte die SAB bei ihrer Bewilligungsentscheidung eine falsche Wohngrundfläche zugrunde. Tatsächlich entfallen von der Gesamtfläche des Gebäudes nur 42 % auf Wohnungen.

**2.4.5** Zur Schadenfeststellung sind in einigen der geprüften Fälle mehrere Gutachter eingesetzt worden. Meist waren dies Architekten bzw. Architekt und Bauingenieur, wobei der Zweitgutachter jeweils ohne eigene Inaugenscheinnahme und eigene Feststellungen das Erstgutachten übernahm und auf dieser Grundlage die Wiederherstellungskosten berechnete.

Während der Eigentümer eines Gebäudes in Rochlitz neben einem Architekten zur Schadensaufnahme schließlich noch einen Statiker einsetzte, weil es um den Nachweis der Standsicherheit des Gebäudes ging, akzeptierte die SAB in anderen Fällen beispielsweise in Frankenberg auch Gutachten, in denen lediglich ein Architekt sich abschließend zu der seiner Auffassung nach nicht mehr gegebenen Standsicherheit der Gebäude äußerte.

Die Inhalte der Schadensgutachten prüfte die SAB nicht auf deren Plausibilität. Eigene Bausachverständige setzte sie nur sporadisch ein, nach welchen Kriterien ließ sich anhand der Prüfungsergebnisse nicht nachvollziehen. Prüfungsergebnisse ihrer Bausachverständigen berücksichtigte die SAB dabei nicht in dem gebotenen Umfang. So ging sie nicht auf deren Hinweis ein, wonach beim Gebäude in Rochlitz statt einer Fläche von ehemals 94 m<sup>2</sup> nunmehr 160 m<sup>2</sup> errichtet werden sollten und förderte die volle hierfür veranschlagte Summe. Andererseits schloss sich die SAB bei einem Gebäude in Aue ihrem Bausachverständigen an, der eine Kostenschätzung der bauausführenden Firma akzeptierte, die höher ausfiel als das vorliegende Schadensgutachten. Sie ignorierte dabei, dass nach der Förderrichtlinie nur auf Basis von Schadensgutachten unabhängiger Ingenieure oder Architekten, nicht aber auf Grundlage der Kostenschätzungen interessierter Firmen gefördert werden darf.

### 3 Folgerungen

**3.1** Nach Nr. VII. Ziff. 3 Abs. 1 VwV-Aufbauhilfe - Wohngebäude 2002 - Zuschussprogramm vom 26.09.2002 galten nur „einzelzweckfreie“ Spenden als Eigenanteil des Zuwendungsempfängers, während zweckgebundene Spenden auf die Förderung anzurechnen waren. Tatsächlich fehlt es an dieser Voraussetzung, weil Spenden infolge der Flut sämtlich mit der Zweckbestimmung „Beseitigung von Flutschäden“ geleistet sein dürften, es sich also gerade nicht um zweckfreie Spenden handelte, mit denen die Spendenempfänger ganz nach Belieben verfahren durften, was sich bei dem Einsatz von Spendengeldern für den Wiederaufbau deutlich zeigt. Mit der Änderung der Förderrichtlinie vom 18.12.2002 ist der Zusatz „einzelzweckfrei“ entfallen.

Die Spenden der Wohlfahrtsorganisationen und des Freistaates hätten als Finanzierungsbeiträge Dritter den Zuwendungsbedarf mindern müssen (vgl. Vorl. VwV Nr. 2.4 zu § 44 SÄHO). Ihre Behandlung als Eigenmittel widerspricht dem Zuwendungsrecht, das bei Finanzierungsbeiträgen Dritter eine entsprechende Kürzung staatlicher Zuwendungen fordert. Bei der gebotenen Anrechnung der Spenden auf den Zuwendungsbedarf hätte der Freistaat die aus Steuern finanzierten Zuwendungen um den Gesamtbetrag der Spenden in Höhe von über 47 Mio. € zusätzlich zur Verfügung gehabt. Ohne die gebotene Anrechnung ist es bei den betroffenen Eigentümern zu einer Schadensüberkompensation gekommen.

**3.2** Die Weigerung einzelner Kommunen, über die von ihnen weitergeleiteten Spenden zu informieren, provoziert Fälle von Überkompensationen. Bewohner dieser Gemeinden sind bessergestellt als Geschädigte in anderen Kommunen, die über Spenden berichteten. Bedarfsgerechte Kürzungen der staatlichen Förderbeträge sind nicht möglich.

Das SMI muss dem entgegensteuern und ggf. eine schriftliche Erklärung der betroffenen Gemeinden in jedem Einzelfall dazu fordern, ob Spenden ausgereicht worden sind.

**3.3** Die Verwendung der Städtebaumittel war rechtswidrig. Die Gutachten dienen keiner förderfähigen Maßnahme, für die nach den Programmen der Städtebauförderung Zuwendungen vorgesehen sind. Die anschließende Förderung der Stadt mit Mitteln aus dem Programm zur Förderung von Maßnahmen zur Behebung von Hochwasserschäden an Wohngebäuden war ebenfalls rechtswidrig. Die Stadt war nicht geschädigte Eigentümerin und somit nicht berechtigt, Zuwendungen zu erhalten. Sie hat zudem über subventionserhebliche Tatsachen gegenüber der SAB falsche Angaben gemacht, was ggf. strafbar sein kann. In beiden Fällen sind die Mittel von der Stadt zurückzufordern, ggf. ist Regress gegen die Verantwortlichen zu prüfen.

Im Wege der Rechtsaufsicht hat das SMI für einen rechtskonformen Einsatz von Fördermitteln durch Grimma zu sorgen. Bis dahin dürfen der Stadt keine weiteren Mittel ausgereicht werden.

#### **3.4** Zuwendungsverfahren der Sächsischen Aufbaubank

**3.4.1** Die Berücksichtigung von Gutachterkosten als isolierte Förderposten und als Bestandteil der Baunebenkosten führt zu Doppelförderungen und damit zu überhöhten Zuwendungsbeträgen. Der SRH hat in Fällen der Doppelförderung die Rückforderung von Zuwendungsbeträgen gefordert.

**3.4.2** Die SAB förderte den Ersatzneubau zu Unrecht. Förderfähig sind gemischt genutzte Gebäude dann, wenn das Gebäude überwiegend Wohnzwecken dient (vgl.

Nr. II. Abs. 3 VwV-Aufbauhilfe - Wohngebäude 2002 - Zuschussprogramm). Im vorliegenden Fall überwog hingegen die gewerbliche Nutzung, was eine Förderung ausschließt.

**3.4.3** Eine Zuwendung ist für leer stehende Gebäude nur zulässig, wenn sie aus dem Grund einer Rekonstruktion (Instandsetzung, Modernisierung) nicht bewohnt waren (vgl. Nr. II. Abs. 2 Ziff. 1 VwV-Aufbauhilfe - Wohngebäude 2002 - Zuschussprogramm). Das beschädigte Gebäude stand aber nicht wegen Rekonstruktionsarbeiten leer. Die Sanierungsaktivitäten des Eigentümers hatten sich auf einen so langen Zeitraum verteilt und waren von so geringem Umfang, dass von ernsthaften Maßnahmen, die in absehbarer Zeit zu einer Bewohnbarkeit führen sollten, nicht die Rede sein konnte.

Auch die fast doppelt so große Wohnfläche für den Ersatzneubau führte zur Schadensüberkompensation. Der SRH hat die SAB aufgefordert, den Fall grundlegend zu prüfen und Überzahlungen zurückzufordern.

**3.4.4** Die Kosten für die Neueinzäunung und die Grundstücksberäumung waren nicht förderfähig. Die Voraussetzungen einer Förderung der Baumaßnahmen an dem Wohn- und Geschäftsgebäude lagen nicht vor. Es handelte sich hierbei nicht um ein Gebäude, das überwiegend Wohnzwecken diene. Der SRH hat eine Rückforderung der Überzahlung gefordert.

**3.4.5** Die Prüfung der Schadensgutachten ist unzureichend und muss grundlegend verbessert werden. Bei großen Schadensvolumina sollte eine begleitende Bauprüfung vorgesehen sein. Auch deren Ergebnisse dürfen nicht unkritisch übernommen werden. Die förderrechtliche korrekte Abwicklung obliegt den damit von der Bewilligungsstelle beauftragten Mitarbeitern.

Schadensbegutachtungen von mehreren Gutachtern können notwendig sein, wenn es dafür sachliche Gründe gibt, wie bei den statischen Standsicherheitsnachweisen. Ansonsten ist eine Notwendigkeit nicht zu erkennen. Baunebenkosten können zwar nach der VwV-Aufbauhilfe - Wohngebäude 2002 - nur bis zu 8 % der förderfähigen Wiederherstellungskosten anerkannt werden. Davon abgesehen gilt aber im Zuwendungsrecht das Notwendigkeitsprinzip. Folglich kommt nur die Bezuschussung notwendiger Kosten in Betracht.

## **4**      Stellungnahmen

### **4.1**     Sächsisches Staatsministerium des Innern

Das SMI ist der Auffassung, dass Spenden der Wohlfahrtsorganisationen und des Freistaates die Zuwendungsbeträge nicht mindern müssten. Die Folgerung des SRH verkenne den unterschiedlichen Rechtscharakter von staatlicher Zuwendung und Spende. Anders als bei Spenden stünde dem Betroffenen ein Rechtsanspruch auf Gewährung der staatlichen Zuwendung zu, sofern die Zuwendungsvoraussetzungen vorlägen. Die Anrechnung einer Spende bei der staatlichen Unterstützung nehme ihr den Charakter der Mildtätigkeit.

Spenden seien nicht als Finanzierungsbeiträge Dritter zu werten und nicht Versicherungsleistungen gleichzusetzen, da der Versicherungsnehmer einen Anspruch auf Zahlung der Versicherungsleistung habe. Da Spenden nicht als Finanzierungsbeiträge Dritter gelten könnten, seien sie bei Überkompensationen vorrangig an die Wohlfahrtsver-

bände zurückzuzahlen. Eine Anrechnung und Minderung der staatlichen Zuwendung mit Hilfe der Spenden seien unzulässig.

#### **4.2 Sächsische Aufbaubank**

Die SAB weist auf das bisher unbekanntes Ausmaß der Flutkatastrophe und die fehlende Erfahrung für die Unterstützung der Betroffenen mit öffentlichen Geldern und Spenden hin. Aufgrund des enormen Handlungsdrucks sei der SAB wenig Zeit für die Klärung zahlreicher Zweifelsfragen bei der Anwendung der Förderrichtlinie geblieben.

Zur Behandlung der Spenden führt die SAB aus, dass der Freistaat eine vollständige Schadenskompensation durch eine Kombination staatlicher Fördermittel mit Spenden beabsichtigt habe. Bei der Prüfung von Überkompensationen habe die SAB diese Vorgaben des Richtliniengebers beachtet.

Bei der Förderung der Begutachtung von Flutschäden in Grimma habe die SAB eine Maßgabe des SMI für den Einzelfall umgesetzt. Die SAB kündigte an, zur Klärung des Sachverhalts und Abstimmung der weiteren Vorgehensweise an das SMI heranzutreten.

Im Zuwendungsverfahren seien Gutachterkosten nicht doppelt gefördert worden. Die Gesamtfläche des Gebäudes sei der gewerblich genutzten Fläche gegenüberzustellen. Für den beanstandeten Ersatzbau in Hainichen sei nach Berechnungen der SAB danach eine Wohnfläche von 57 % der Gesamtfläche anzusetzen. Bei der Neuerrichtung eines Wohngebäudes in Rochlitz sei eine Überkompensation auszuschließen. Die SAB werde hierzu eine Prüfung durch Bausachverständige veranlassen. Bei den zwei Gebäuden in Frankenberg werde eine Rückforderung hinsichtlich der Kosten für die Grundstücksberäumung geprüft. Wegen der hohen Anzahl geschädigter Gebäude sei es nicht möglich gewesen, jedes Objekt vor der Bewilligung zu besichtigen. Die Gutachten unabhängiger Bauingenieure und Architekten hätten dazu gedient, die fachliche Richtigkeit der Förderanträge zu gewährleisten. Die SAB habe die Schadensgutachten im Zuwendungsverfahren auf Plausibilität geprüft.

### **5 Schlussbemerkungen**

Unbestritten stellte die Flutkatastrophe auch mit Blick auf das Zuwendungsverfahren außerordentliche Anforderungen an alle Beteiligten.

Gleichwohl dürfen auch infolge so einer Katastrophe staatliche Mittel nicht über Gebühr in Anspruch genommen werden. Der Vergleich zwischen Zuwendungen und Spenden in der Stellungnahme des SMI überzeugt nicht. Ebenso wie für Spenden besteht kein Rechtsanspruch.

Als Finanzierungsbeiträge Dritter mindern Spenden nach Auffassung des SRH unmittelbar den Bedarf für staatliche Zuwendungen. Dadurch ist der Charakter der Mildtätigkeit der Spende nicht infrage gestellt. Die Geschädigten haben volle Kompensation für den erlittenen Schaden erhalten. Unterbleibt die vom SRH beanstandete Anrechnung von Spenden als Finanzierungsbeiträge Dritter, erhalten die Geschädigten mehr als sie vorher hatten. In dieser Überkompensation läge auch eine Ungleichbehandlung im Vergleich zu denjenigen, die keine Spenden erhalten haben.



**Einzelplan 04:  
Sächsisches Staatsministerium der Finanzen**

**Rechtsbehelfsstellen der Finanzämter**

**8**

**Die Arbeitsweise der Rechtsbehelfsstellen muss verbessert werden.**

**Die Steuerverwaltung setzte häufig hohe Steuerbeträge zu Unrecht und ohne Begründung von der Vollziehung aus und entschied über die Einsprüche nicht schnell genug.**

**Diese Verfahrensweise verursachte erhebliche Steuerausfälle.**

**1** Prüfungsgegenstand

**1.1** Die Bearbeitung der Einsprüche erfolgt in den FÄ in einem ersten Bearbeitungsgang durch die Sachbearbeiter der Veranlagungsstellen. Können diese den Einsprüchen nicht stattgeben, werden die Einsprüche von den Rechtsbehelfsstellen nochmals geprüft und - soweit sie zurückzuweisen sind - die Einspruchsentscheidungen gefertigt. Entsprechend erfolgt auch die Bearbeitung der Anträge auf Aussetzung der Vollziehung (AdV) in beiden Bearbeitungsebenen.

**1.2** Der SRH hat die Arbeitsweise der Rechtsbehelfsstellen bei drei FÄ untersucht. Die Erhebungen erstreckten sich stichprobenweise auf eine Durchsicht der Steuerakten der Einspruchsfälle und die Auswertung der Rechtsbehelfslisten sowie der Arbeitsstatistiken.

**2** Prüfungsergebnisse

**2.1** Zur Überwachung der zu bearbeitenden Einsprüche tragen die Sachbearbeiter den Namen und die Steuernummer des Einspruchsführers, das Datum des Eingangs in der Rechtsbehelfsstelle sowie das Datum und die Art der Einspruchserledigung handschriftlich in Listenvordrucke ein. Wird AdV gewährt, werden noch das Datum und der Betrag festgehalten.

Die Listen müssen die Sachbearbeiter vierteljährlich auszählen und so für die Arbeitsstatistik die Zahl der erledigten bzw. unerledigten Fälle ermitteln. Die Tabellenprogramme der in den Ämtern zur Verfügung stehenden PCs werden dafür nicht genutzt.

Die handschriftliche Führung und personelle Auswertung der Listen führten zu fehlerhaften Ergebnissen und sind mit einem hohen Kostenaufwand verbunden.

Das SMF verwies auf eine bereits seit mindestens fünf Jahren im Programmierverbund der Länder in Entwicklung befindliche Datenbank, deren Einsatz sich immer wieder verzögert habe. Der landesweite Einsatz soll nun zum Jahresbeginn 2007 erfolgen.

SMF und OFD dürfen nicht jahrelang auf eine unverbindlich angekündigte Lösung des Programmierverbundes warten. Eine Umstellung auf eine Listenführung beispielsweise mit einfachen Exceltabellen hätte erhebliche Verbesserungen ermöglicht.

**2.2** Der Bestand an unerledigten Einsprüchen hat sich im OFD-Bezirk in den Jahren 2002 bis 2005 mit 83.816 fast verdoppelt. Allerdings sind davon rd. 55 % (46.766) sog. ruhende Verfahren.

Für diese Verfahren wurde 1996 bundeseinheitlich ein Bearbeitungsaufwand von knapp 18 Minuten pro Fall ermittelt. Die Berechnung des Personalbedarfs weist diesen Zeitan-satz für die ruhenden Verfahren nicht aus. In der Personalbedarfsberechnung wird für alle Verfahren ein einheitlicher Zeitan-satz verwendet. Der Personalbedarf für die ruhenden Verfahren ist dadurch der Personalbedarfsberechnung nicht zu entnehmen.

**Der Personalbedarf für die ruhenden Verfahren muss für einen gezielten Perso-naleinsatz aus der Personalbedarfsberechnung erkennbar sein.**

**2.3** Die Einspruchsbearbeitung dauerte erheblich länger, wenn die strittige Steuer hoch war. Während von den Verfahren mit einem Streitwert bis 1 T€ nur 15 % über ein Jahr dauerten, waren es bei den Fällen bis 25 T€ bereits 64 %. Teilweise zogen sich die Verfahren über mehrere Jahre hin. In sieben geprüften Fällen führten Bearbeitungs-pausen dazu, dass die Erledigung durchschnittlich erst nach 14 Monaten, in je einem Fall erst nach rd. zwei bzw. drei Jahren erfolgte.

Es waren Steuerforderungen - insgesamt rd. 2,3 Mio. € - nicht mehr realisierbar, da die Steuerpflichtigen zum Zeitpunkt der Entscheidung insolvent oder mit unbekanntem Auf-enthaltort verzogen waren. Die Sachgebietsleiter hatten nicht für die rechtzeitige Bear-beitung der Fälle Sorge getragen.

Die Rechtsbehelfslisten weisen den strittigen Steuerbetrag nicht aus. Die steuerlich ge-wichtigen Fälle können deswegen nicht anhand der Liste ermittelt werden. Die Rechts-behelfslisten taugen nicht zur Sicherstellung einer rechtzeitigen Bearbeitung gewichti-ger Steuerfälle.

**Zur Vermeidung von Steuerausfällen muss die zügige Erledigung gewichtiger Steuerfälle sichergestellt sein.**

**2.4** In den Fällen mit hohen Beträgen war häufig die AdV gewährt worden und da-durch die Zahlungsverpflichtung für die Steuerpflichtigen aufgeschoben. In der Mehr-zahl der geprüften Fälle waren die Gründe für die Aussetzung nicht in den Akten ver-merkt.

**Diesen nicht begründeten Verzicht auf die sofortige Realisierung von Steueran-sprüchen dürfen die vorgesetzten Dienststellen nicht weiter hinnehmen.**

In den wenigen Fällen, die eine Begründung in den Akten enthielten, war diese nicht geeignet, die Entscheidung zu tragen. So setzte die Veranlagungsstelle 1,9 Mio. € von der Vollziehung aus, weil sie die Bearbeitung des Vorjahreseinspruches durch die Rechtsbehelfsstelle als unnötig verzögert ansah. Aber auch die Rechtsbehelfsstelle ließ die AdV nach der Übernahme des Falles bestehen, auch dann noch, als der Steuer-pflichtige mit unbekanntem Aufenthaltsort verzogen war.

Die zuständigen Sachgebietsleiter haben dies nicht verhindert. Das Zeichnungsrecht erforderte selbst bei 1,9 Mio. € keine Vorlage an den Vorsteher und die OFD. Dies steht

in krassem Widerspruch zur faktischen Bedeutung der AdV und zu den Regelungen bei Stundungsfällen.

### **Die Zeichnungsrechtsregelungen zur AdV sind zu überdenken.**

Im Übrigen war in den geprüften Fällen keine rechtssystematisch korrekte Prüfung des Tatbestandes des § 361 Abs. 2 AO feststellbar. Zu oft war nicht erkennbar, unter welches Tatbestandsmerkmal die Sachbearbeiter das Vorbringen der Steuerpflichtigen subsumierten.

Es war nicht zu erkennen, ob die Sachbearbeiter von ernstlichen Zweifeln an der Rechtmäßigkeit der angefochtenen Steuerbescheide ausgegangen waren. Die Beachtung der hierfür vorhandenen Dienstanweisungen des Anwendungserlasses durch die Sachbearbeiter der Veranlagungs- und der Rechtsbehelfsstellen war in den Akten nicht dokumentiert.

In der Folge gewährten sie die AdV vielfach aufgrund eines nicht glaubhaft gemachten Vorbringens der Steuerpflichtigen oder ließen die AdV zu Unrecht bestehen. Beispielsweise gewährte das FA in einem Fall eine AdV, weil der Steuerpflichtige die Einbeziehung einer am 10.01. erhaltenen Betriebseinnahme in die Einkommensbesteuerung des Vorjahres durch die Betriebsprüfung für falsch hielt. Dies obwohl die Sachbehandlung durch die Betriebsprüfung der Verwaltungsanweisung entsprach und unzweifelhaft im Einklang mit der Rechtsprechung stand.

Zum Teil verwarfen die Sachbearbeiter bei ihrer Entscheidung über den Antrag auf AdV trotz widersprüchlicher und wenig glaubhafter Einwände der Steuerpflichtigen bzw. deren Berater die Prüfungsfeststellungen der Außendienste. Auch war nicht immer sichergestellt, dass der Außenprüfer vor der abweichenden Entscheidung hinreichend Gelegenheit zur Stellungnahme hatte.

Die Betriebsprüfung hatte beispielsweise eine bare Provisionszahlung von rd. 30 T€ nicht als Betriebsausgabe anerkannt, weil der Steuerpflichtige keinen Nachweis für den Zahlungsabfluss vorgelegt hatte. Seinem Einspruch und dem Antrag auf AdV hatte der Makler einen Rechnungsbeleg, eine Quittung über den Erhalt des Betrages sowie ein gesondertes handschriftliches Bestätigungsschreiben des Provisionsempfängers beigelegt. Die von der Veranlagung gewährte AdV ließ die Rechtsbehelfsstelle bestehen, obwohl die vorgelegten Unterlagen widersprüchlich waren. Die Stellungnahme der Betriebsprüfung hatte das FA bei der AdV-Entscheidung gar nicht erst abgewartet.

### **Die Bearbeitung der AdV war zu oft unzureichend.**

In keinem der Stichprobenfälle hatte das FA aber die Aussetzung befristet und nur in wenigen Fällen eine Sicherheitsleistung gefordert.

Die Sachbearbeiter hatten die Entscheidung über die Anträge auf AdV meist ohne eine in den Akten nachvollziehbare Prüfung des Sicherungsbedürfnisses des Steuergläubigers getroffen. Die Sachgebietsleiter beanstandeten dies nicht.

### **Eine AdV sollte insbesondere bei höheren Beträgen ohne Sicherheitsleistung nur befristet gewährt werden, um regelmäßig eine Überprüfung des Sicherungsbedürfnisses zu veranlassen.**

**2.5** Die bereits bei den Verfahren über die AdV festgestellten Bearbeitungsmängel traten auch bei der Hauptsachbearbeitung auf. In einem Fall hielt z. B. die Veranla-

gungs- und die Rechtsbehelfsstelle die im Jahre 2003 vom steuerlichen Berater einer Steuerpflichtigen aufgestellte Behauptung für glaubhaft, ein Wirtschaftsgut befände sich noch immer im Lager. Dies obwohl die vormalige Geschäftsführung, der Wirtschaftsprüfer und der vom FA beauftragte Betriebsprüfer festgestellt hatten, dass das Wirtschaftsgut im Jahre 1998 veräußert worden war. Zudem war das Wirtschaftsgut nicht in den Inventurlisten aufgeführt. Der Betriebsprüfer hatte deswegen die Versteuerung in Höhe von 80 T€ nachgeholt.

**Das FA darf sich nicht mit einem ungeprüften Sachvortrag begnügen, auch wenn der Steuerpflichtige steuerlich beraten wird.**

Die Rechtsbehelfsstellen griffen Fehler, die zugunsten des Steuerpflichtigen im Steuerbescheid enthalten waren, im Einspruchsverfahren nicht auf. Sie setzten sich meist nur mit den vom Steuerpflichtigen vorgetragenen Einspruchseinwendungen auseinander.

Beispielsweise hatte die Betriebsprüfung einem Gastwirt Mängel in der Kassenführung und un versteuerte Einnahmen nachgewiesen. In der Schlussbesprechung stimmte die Betriebsprüfung zu, zugunsten des Steuerpflichtigen statt der in Höhe von rd. 300 % errechneten Fehlbeträge nur 200 % hinzuzuschätzen. Dies focht der Gastwirt mit Einsprüchen an. In den Einspruchsentscheidungen wies die Rechtsbehelfsstelle den Einspruch lediglich zurück. Die nach der Abgabenordnung nötige Konsequenz, die Steuer auf das ursprünglich von der Betriebsprüfung festgestellte Maß hinaufzusetzen, mit der Folge einer Steuererhöhung von rd. 10 T€, wurde nicht gezogen.

Soweit im Veranlagungsverfahren die Verwaltung ihre Ermittlungen entsprechend ihrem Ermessen nach § 88 Abs. 2 AO der Bedeutung des Falles angepasst hat, kann es nicht zugelassen werden, dass nach der Art des „Rosinenpickens“ Einwendungen gegen einzelne Sachbehandlungen ohne Prüfung des Gesamtfalles zugelassen werden.

**Eine nur überschlägige Prüfung darf im Einspruchsverfahren nicht erfolgen.**

### 3 Folgerungen

**3.1** Die Verwaltung nutzt keine modernen Hilfsmittel zur Steuerung der Bearbeitung in den Rechtsbehelfsstellen. Eine einfache elektronische Listenführung hätte Kosten senken und den Führungskräften Managementinformationen für eine verbesserte Steuerung der Bearbeitung geben können.

**3.2** Die OFD muss die Bearbeitung der Fälle mit hohen Steuerbeträgen beschleunigen. Es dürfen nicht nur Arbeitnehmerfälle zügig abgearbeitet werden.

Die gründliche und korrekte Bearbeitung der Rechtsbehelfe hängt vom Wissen und Einsatz der Sachgebietsleiter ab. Deren Engagement müssen SMF und OFD stärker einfordern und sie auf ihre Verantwortung hinsichtlich der Entscheidungen hinweisen.

**3.3** Die AdV darf künftig nicht so großzügig und häufig ohne erkennbaren Grund gewährt werden. Ein Abweichen von den vor Ort getroffenen Sachverhaltsfeststellungen der Außendienstler erfordert in jedem Falle eine sorgfältige Prüfung, die in den Akten nachvollziehbar dokumentiert werden muss.

## **4** Stellungnahme des Ministeriums

**4.1** Das SMF führt aus, dass der flächendeckende Einsatz der EOSS-Datenbankanwendung „Rechtsbehelfsverfahren“ in Sachsen im Kalenderjahr 2007 erfolge. Aufgrund der gemeinsamen und arbeitsteiligen Entwicklung von Produkten im EOSS-Verbund sei eine Entwicklung von „Automationszwischenlösungen“ einzelner Länder unwirtschaftlich und daher zu vermeiden.

**4.2** Die Feststellungen des SRH würden die allgemeinen Aussagen zu einer übermäßig langen Bearbeitungszeit von gewichtigen Einspruchsverfahren nicht bestätigen. Aktuelle Erhebungen der OFD Chemnitz würden eine gleichmäßige Bearbeitung durch die FÄ zeigen. Der ermittelte Steuerausfall durch eine lange Bearbeitungszeit der geprüften Einspruchsverfahren in Höhe von rd. 2,3 Mio. € belaufe sich auf höchstens 184.185 €.

**4.3** Durch die Einführung von zusätzlichen Listen (Einsprüche mit Streitwerten > 50.000 € und AdV > 10.000 €) werde die zeitnahe Bearbeitung von gewichtigen Einspruchsverfahren und Verfahren mit hohen ausgesetzten Beträgen unterstützt. Das Engagement der Sachgebietsleiter sei eingefordert worden.

**4.4** Die OFD Chemnitz werde eine zusammenfassende Verfügung zu den Voraussetzungen der Gewährung der AdV sowie verbundener möglicher Sicherheitsleistungen erstellen. Eine Änderung des Zeichnungsrechts sei vorerst nicht vorgesehen.

## **5** Schlussbemerkung

**5.1** Den alsbaldigen Einsatz der EOSS-Datenbankanwendung „Rechtsbehelfsverfahren“ in Sachsen hatte das SMF bereits im Jahre 2004 angekündigt. Der SRH hat auch bei IT-Lösungen für andere Aufgabenbereiche der FÄ die Erfahrung gemacht, dass sich die Einführung einer angekündigten Software verzögert und das SMF auf das Erfordernis einer Zwischenlösung hingewiesen. Eine wirtschaftliche Zwischenlösung wäre möglich gewesen.

**5.2** Die Ausführungen des SMF zu einer gleichmäßigen Bearbeitung lassen nicht erkennen, ob die OFD Chemnitz die ruhenden Verfahren unberücksichtigt gelassen hat. Die Untersuchungen betreffen zudem andere Zeiträume. Der SRH hält den Vorwurf aufrecht, dass durch mangelhafte Bearbeitung Steuerausfälle von rd. 2,3 Mio. € entstanden sind.

**Die Steuerverwaltung nutzte ihre Möglichkeiten, notwendige Informationen für die Besteuerung zu erlangen, nur unzureichend. Nach wie vor lassen diese Mängel erhebliche Steuerausfälle befürchten.**

**Die Führungskräfte setzten die Dienstanweisungen des SMF häufig nicht durch. Sogar mit IT-Unterstützung bereitgestellte Prüfhinweise wurden nicht beachtet.**

## 1 Prüfungsgegenstand

Der SRH hat 2004 eine Wiederholungsprüfung zur Informationsgewinnung durch Kontrollmitteilungen bei den Veranlagungsstellen für Körperschaften durchgeführt. Dabei sollte festgestellt werden, inwieweit seine Beanstandungen in den Jahren 1996/1997 hinsichtlich der Arbeitsweise der Veranlagungsstellen für Körperschaften beherzigt wurden.<sup>1</sup> Er hatte damals auf erhebliche Mängel bei der Bearbeitung aufmerksam gemacht, in deren Folge die OFD u. a. verstärkt auf eine Prüfung der Vertragsgestaltungen zwischen Gesellschaft und Gesellschaftern achten und die Veranlagungsstellen auf die Bedeutung vollständig ausgefüllter Anlagen WA hierfür hinweisen sollte. Weiter bat der SRH, die Zusammenarbeit der Veranlagungsstellen für die Körperschaften mit den Veranlagungsstellen für deren Gesellschafter zur Vermeidung von Steuerausfällen zu verbessern.

Die steuerliche Bedeutung von Informationsdefiziten kann beispielhaft anhand der Aufsichtsratsvergütungen gezeigt werden. So waren für die Veranlagungszeiträume 2001 und 2002 rd. 6,6 bzw. 6,3 Mio. € an Aufsichtsratsvergütungen gezahlt worden. Erklären die Zahlungsempfänger diese Einnahmen nicht, unterbleibt ohne Kontrollmitteilung meist die Versteuerung. Bei einem durchschnittlichen Einkommensteuersatz von nur 30 % stellt dies ein jährliches Steuerpotenzial von rd. 2 Mio. € dar. Auch der Bundesrechnungshof hat im Jahr 2000 nochmals auf Probleme in diesem Bereich hingewiesen.

Die Prüfung sollte zeigen, ob eine sorgfältigere Arbeitsweise festzustellen war.

## 2 Prüfungsergebnisse

Von den vom SRH eingesehenen 90 Nachschaufällen wiesen 36 Fälle Bearbeitungsdefizite auf, die zu nicht unerheblichen Steuerausfällen führen können und z. T. bereits geführt haben. Das heißt in rd. 40 % der Fälle war die Arbeitsweise nach wie vor zu beanstanden.

Bei den beinahe vollständig geprüften (42 von 51 erfassten) AG lag die Quote mit 21 Beanstandungen bei 50 %.

Bei den GmbHs waren Gesellschaften ausgewählt worden, bei denen mit Aufsichtsräten zu rechnen war. Bei der Durchsicht der Steuerakten von 48 GmbHs waren in

---

<sup>1</sup> Jahrsbericht 1998, Beitrag Nr. 12.

15 Fällen Bearbeitungsmängel festzustellen. Damit waren rd. 31 % der Fälle zu beanstanden.

Zwischen den einzelnen Ämtern waren deutliche Unterschiede feststellbar.

**Die Nachschau im Veranlagungsbereich für Körperschaften zeigte insgesamt keine zufriedenstellende Verbesserung der Arbeitsweise gegenüber der früheren Prüfung.**

Es fanden sich immer noch Fälle, bei denen die Bearbeiter der Körperschaftsteuerstellen es versäumten, mit dem Vordruck (KSt 100) Änderungen in den Beteiligungsverhältnissen oder bestehende Verträge zwischen der Gesellschaft und ihren Anteilseignern den Wohnsitz-FÄ mitzuteilen.

Beispielsweise unterblieb die Meldung hinsichtlich der Übertragung weiterer Anteile auf einen bereits beteiligten Aktionär, der hierdurch zum beherrschenden Gesellschafter der AG geworden war.

In einem Fall veräußerten die Altgesellschafter bei der Umstrukturierung der Gesellschaft ihre Anteile mit hohem Gewinn an den neuen beherrschenden Gesellschafter. Der Sachbearbeiter hatte entgegen der Weisungslage keine Mitteilung auf Vordruck KSt GU 4 gefertigt. Erst auf die Mitteilung des SRH konnten für den Verkäufer der Anteile mehrere Monate verspätet die Vorauszahlungen angepasst werden.

**SMF und OFD müssen die Ämter wirksam anhalten, bei Anteilsübertragungen entsprechend den bestehenden Dienstanweisungen den Vorgang zeitnah zu prüfen und Kontrollmaterial zu fertigen. Sie dürfen es nicht dulden, dass Ihre Weisungen in dem vorgefundenen Umfang missachtet werden.**

**Die OFD muss die Sachgebietsleiter so in die Pflicht nehmen, dass die Dienstanweisungen eingehalten werden und eine lückenlose und zeitnahe Fertigung der Mitteilungen erfolgt.**

Die im o. g. Fall geschlossenen Verträge des Aktionärs mit der AG wurden weder hinsichtlich der Angemessenheit noch auf deren tatsächlichen Durchführung untersucht. So konnte auch nicht geprüft werden, ob sich der Zukauf auf die Anschaffungskosten der Beteiligung und damit auf die Besteuerung des Aktionärs auswirkte.

Mängel zeigten sich auch, wenn Kapitalerhöhungen nicht paritätisch erfolgten. So führte eine GmbH eine Kapitalerhöhung um rd. 130 T€ durch, wobei die bisher zu je 50 % beteiligten Ehegatten die Erhöhung nicht zu gleichen Teilen trugen. Durch die ungleiche Erhöhung der Anteile erlangte die Ehefrau eine beherrschende Gesellschafterstellung. Ob die Ehefrau dem Ehemann ein Aufgeld zahlte, hatte das FA bisher nicht überprüft. Ein möglicherweise schenkungsteuerpflichtiger Rechtsverzicht des Ehemanns war nicht untersucht worden.

**Die OFD muss sicherstellen, dass die Beteiligungsverhältnisse sowie deren Veränderungen zeitnah und sorgfältig aufgeklärt werden.**

Die FÄ beanstandeten mehrfach nicht, dass bei Verträgen zwischen Anteilseignern, Vorstands- bzw. Aufsichtsratsmitgliedern und den Gesellschaften die tatsächliche Durchführung vom vertraglich Vereinbarten abwich.

Weiter prüften sie die zivilrechtliche Wirksamkeit bestehender Verträge nicht ausreichend. Sie schenken bei der steuerlichen Würdigung von Verträgen beherrschender Gesellschafter dem Rückwirkungsverbot und auch dem notwendigen Fremdvergleich nicht die notwendige besondere Beachtung.

Der SRH fand bei seinen örtlichen Erhebungen auch Fälle, bei denen der Steuerakte Veröffentlichungen des Handelsregisters zu entnehmen waren, die vom bisherigen Aktieninhalt abwichen. Eine Bearbeitung durch den Sachbearbeiter löste dies jedoch nicht aus.

In einem Fall erfuhr die Finanzverwaltung im Februar 2001 durch eine anonyme Anzeige, dass Mitglieder des Vorstands, des Aufsichtsrats und der Geschäftsleitung aus ihrem Rechtsverhältnis zur AG Nebeneinkünfte bzw. Spesenersatz bezogen, bislang aber nicht versteuert haben sollten. Erst jetzt findet eine Betriebsprüfung statt. Fünf Jahre nach Eingang der anonymen Anzeige liegt kein Ergebnis vor, doch zeichnet sich ab, dass Steuerbeträge nachgefordert werden müssen. Die Finanzverwaltung hätte dies frühzeitig durch eine zügige Ermittlung beispielsweise durch eine Lohnsteueraußenprüfung oder eine Umsatzsteuersonderprüfung sicherstellen müssen.

**Die Sachbearbeiter müssen zur Verfügung stehende Angaben und Unterlagen umfänglich in die Bearbeitung einbeziehen. Wenn ein vom Handelsregistereintrag abweichender Aktieninhalt vorliegt, ist dieser zu klären.**

**Das SMF sollte die erforderlichen Vorbereitungen für eine schnelle Informationsgewinnung nach Einführung des elektronischen Handelsregisters treffen.**

**Die derzeitige Bearbeitungsweise lässt erhebliche Steuerausfälle befürchten.**

SMF und OFD haben noch immer keine maschinelle Unterstützung für eine zuverlässigere Kontrolle der Beteiligungsverhältnisse geschaffen. SMF und OFD wiesen zwar darauf hin, dass man eine entsprechende Aufgabenanmeldung an den EOSS Verbund im Jahr 2003 gerichtet und die Stabsstelle EOSS die Umsetzung grundsätzlich mitgeteilt habe. Ein Termin für die Umsetzung liegt nicht vor. Eigene Anstrengungen, um mittels der in den Ämtern vorhandenen PCs Zwischenlösungen zur Verfügung zu stellen, wurden nicht unternommen.

**Die Überwachung der Beteiligungen an Kapitalgesellschaften könnte durch eine EDV-Lösung erheblich verbessert werden. SMF und OFD müssen weiterhin die schnelle Umsetzung der Programmierung der elektronischen DTB-Registerkarte<sup>2</sup> durch den EOSS Verbund einfordern; dies sollte jedoch nicht zum Stillstand eigener Bemühungen führen.**

Die Anlage WA war von den Steuerpflichtigen häufig nicht oder unvollständig ausgefüllt worden. So unterblieben beispielsweise für Gesellschafter der Hinweis auf die Vermietungsgeschäfte zwischen Gesellschaft und Gesellschaftern, aber auch weiterer Rechtsgeschäfte in der Anlage WA. Trotz entsprechender Indizien in den Steuerakten forderten die Bearbeiter bisher die unterlassenen Angaben nicht an.

**Die Bearbeiter müssen die Angaben in der Anlage WA einfordern, wenn sich aus den Unterlagen entsprechende Hinweise ergeben. Eine nachlässige Handhabung der Informationsbeschaffung lässt Steuerausfälle befürchten.**

---

<sup>2</sup> Registerkarte für Dauertatbestände.



In vielen Fällen hatten die Bearbeiter in den zurückliegenden Veranlagungszeiträumen die Anfertigung von Kontrollmaterial zur Zahlung von Aufsichtsratsvergütungen pflichtwidrig unterlassen. Zur Unterstützung der Bearbeiter wurde deswegen seit Oktober 2004 nach Eingabe der Steuererklärung der Prüfhinweis KZ 5892 ausgegeben, wenn bei der Kennziffer der anteiligen nicht abziehbaren Aufsichtsratsvergütungen ein Wert eingegeben worden war. Der Prüfhinweis forderte den Bearbeiter zum Anfertigen einer Kontrollmitteilung auf.

In einem Fall hatte ein Unternehmen in den Jahren 1999 bis 2003 Aufsichtsratsvergütungen gezahlt. Ermittlungshandlungen zur Benennung der Empfänger konnten wir in den Unterlagen des FA und in der Folge die Erstellung von Kontrollmaterial nicht feststellen. Wobei für den Veranlagungszeitraum 2002 der Prüfhinweis (K2-5892) in der Akte nicht ausgewertet und kein Kontrollmaterial erstellt worden war. Dies war auch noch in einem weiteren Fall gegeben.

**Maschinelle Prüfhinweise sind stets auszuwerten. Die optimistische Einschätzung des SMF und der OFD hinsichtlich der Erfolge der maschinellen Unterstützung z. B. durch Prüfhinweise vermag der SRH aufgrund seiner Prüfungserfahrung nicht zu teilen. Zum einen wird ein Prüfhinweis nur ausgegeben, wenn die Steuererklärung eine korrekt ausgefüllte Anlage A beinhaltet und zum anderen war selbst bei vorliegendem Prüfhinweis die Erstellung von Kontrollmaterial unterlassen worden.**

**Die Führungskräfte müssen eine sorgfältigere Arbeitsweise unter Ausschöpfung der Möglichkeiten einer maschinellen Unterstützung bei einem Teil der Bearbeiter durchsetzen.**

Die Dienstanweisung zur Besteuerung von Aufsichtsratsvergütungen führt zunächst aus, dass grundsätzlich Kontrollmitteilungen zu fertigen sind, sofern das Aufsichtsratsmitglied unbeschränkt steuerpflichtig ist. Weiter unten folgt dann eine Einschränkung. Danach sind Kontrollmitteilungen für die Wohnsitz-FÄ zu fertigen, wenn

- dies für das Aufsichtsratsmitglied bislang noch nie erfolgte,
- für das Aufsichtsratsmitglied erstmalig Aufsichtsratsvergütungen gezahlt worden waren,
- sich bei dem Aufsichtsratsmitglied die Höhe der Vergütung erheblich geändert hatte.

In allen anderen Fällen waren Kontrollmitteilungen zu fertigen, wenn es die Arbeitslage zuließ.

**Die Dienstanweisung schafft nach Auffassung des SRH weder Klarheit noch erscheint der Aufwand der dabei vorzunehmenden Prüfung geringer als der, stets Kontrollmaterial zu fertigen und dadurch die Gleichmäßigkeit der Besteuerung sicherzustellen.**

Die Angaben in der Anlage A waren ebenfalls nicht in allen Fällen vollständig. Beispielsweise zahlte ein Unternehmen in den Jahren 1999 bis 2002 eine Aufsichtsratsvergütung von jeweils 5.360 €. Allerdings unterließ es der Steuerberater, diese Vergütungen in der Anlage A zu verzeichnen. In Folge dessen unterblieb die Hinzurechnung der bisher als Aufwand erfassten Vergütungen zum Bilanzgewinn.<sup>3</sup> Es kam zu einer unzutreffenden Besteuerung der Gesellschaft und Steuerausfällen.

---

<sup>3</sup> Vgl. § 10 Abs. 1 Nr. 4 KStG.

**Die Vollständigkeit und Richtigkeit der Angaben in der Anlage A wird nach wie vor nicht ernst genug genommen.**

Die Anlagen WA und A zur Körperschaftsteuererklärung sollen einen schnellen Überblick über die bei der Veranlagung zu beachtenden Sachverhalte und auf bestehende Zusammenhänge geben. Dieser Rückschluss ist jedoch erschwert, da die Anlagen A und WA den Steuerpflichtigen nicht verpflichten, beispielsweise das Bestehen von Geschäfts- und Vertragsbeziehungen zwischen der Gesellschaft und einzelnen oder mehreren Gesellschaftern eindeutig mit „Ja“ oder „Nein“ zu beantworten. Er ist bisher verpflichtet, den Vertrag zu benennen. Insoweit der Steuerpflichtige hierzu keine eindeutige Aussage zu treffen hatte, blieb die Beurteilung der Frage, ob die Anlage vollständig ausgefüllt worden war, schwierig und erschwerte unnötig die Bearbeitung. Der Steuerpflichtige sollte nach Auffassung des SRH immer positiv erklären müssen, dass keiner der abgefragten Tatbestände vorlag.

**Die Vordrucksgestaltung der Anlagen A und WA sollte überdacht werden. Das SMF sollte auf Bundesebene mit Nachdruck auf eine Verbesserung, insbesondere der Anlage WA hinwirken.**

**SMF und OFD müssen die erneuten zahlreichen Beanstandungen der Arbeitsweise zum Anlass nehmen, nicht nur die Weisungslage für die Beschäftigten zu verbessern, sondern auch die konkrete Umsetzung der bestehenden Dienstweisungen durch die Führungskräfte der FÄ durchsetzen.**

### **3 Stellungnahme des Ministeriums**

**3.1** Die Steuerverwaltung unternehme erhebliche Anstrengungen, um die Arbeitsweise der KSt-Teilbezirke sowie das Führungsverhalten der Sachgebietsleiter weiter zu verbessern.

**3.2** Für die KSt-Sachgebietsleiter seien Regionaltreffen eingeführt worden. Schwerpunkt dieser Maßnahmen werde die nachhaltige Qualitätsverbesserung zu den wiederkehrenden Prüfungsfeststellungen der Vergangenheit sein.

**3.3** Eine maschinelle Unterstützung für Veräußerungsfälle sei in Vorbereitung und besitze hohe Priorität.

**3.4** Die Auswertung der Verträge zwischen Gesellschaft und Gesellschafter müsse verbessert werden. Eine Änderung der Anlage WA sei angeregt worden.

**3.5** Der elektronische Zugriff auf die Eintragungen des Handelsregisters werde zurzeit vorbereitet. Die FÄ würden eine Arbeitsanleitung zur Nutzung des elektronischen Handelsregisters erhalten.

**3.6** Der maschinelle Prüfhinweis zu den Aufsichtsratsvergütungen trage dem Steuerausfallrisiko Rechnung.

**Der Freistaat kann infolge unzureichenden Meldeverhaltens der Dienststellen zustehende Regressansprüche nicht geltend machen. Jährliche Einnahmeverluste in Höhe von rd. 700 T€ sind zu befürchten.**

**Bei Regressforderungen mit Kleinbeträgen stehen Verwaltungskosten und Einnahmen in keinem wirtschaftlichen Verhältnis.**

### 1 Prüfungsgegenstand

Infolge fremdverschuldeter Unfälle, bei denen Bedienstete der Landesverwaltung verletzt werden, fallen für den Freistaat jährlich Ausgaben in Millionenhöhe an, u. a. für gezahlte Bezüge für unfallbedingte Ausfalltage. Diese Leistungen kann der Freistaat von den Unfallverursachern zurückfordern, weil die Schadensersatzansprüche der Bediensteten nach § 111 SächsBG, § 38 BAT-O bzw. § 43 MTArb-O auf den Freistaat übergehen. Für die Geltendmachung der Regressansprüche ist die Rechtsabteilung im Landesamt für Finanzen (LfF) zuständig.

Der SRH hat das Meldeverhalten der Dienststellen und die Bearbeitung von Regressvorgängen im LfF im Zeitraum 2000 bis 2005 geprüft. Hierzu sind 188 Vorgänge unter inhaltlichen und formalen sowie 1.252 Vorgänge unter organisatorischen Gesichtspunkten ausgewertet worden.

### 2 Prüfungsergebnisse

Im Hj. 2005 sind im LfF 1.140 Unfallvorgänge von Beamten, Richtern, Arbeitern und Angestellten bearbeitet worden. Dabei konnten Einnahmen in Höhe von rd. 1,5 Mio. € erzielt werden. Regress wegen Personenschäden wird im LfF mit einem Personalaufwand von 4,8 VK wahrgenommen.

#### 2.1 Meldeverhalten

Bei fremdverschuldeten Unfällen - auch außerdienstlichen Unfällen - haben die Bediensteten unverzüglich die Personalabteilung der Beschäftigungsdienststelle zu informieren. Diese muss die Unfallmeldung an die Rechtsabteilung des LfF weiterleiten. Zusätzlich muss bei Unfällen von Beamten und Richtern während des Dienstes eine Meldung an das LfF, Referat Dienstunfall erfolgen. Unfälle von Arbeitern und Angestellten während der Arbeit müssen zudem der Unfallkasse Sachsen gemeldet werden.

Bei Beamten und Richtern - Beamtenbereich - sind im Zeitraum 2000 bis 2004 rd. 27 % und im Jahr 2005 rd. 42 % der geprüften Vorgänge durch die Dienststellen direkt der Rechtsabteilung des LfF mitgeteilt worden.

Von der Mehrzahl der Vorgänge hat die Rechtsabteilung durch andere Stellen, insbesondere durch das Referat Dienstunfall des LfF, bei Verkehrsunfällen teilweise durch die Polizei oder auch beteiligte Rechtsanwälte Kenntnis erhalten.

Einzelne Vorgänge geben jedoch zu der Befürchtung Anlass, dass potenzielle Regressfälle überhaupt nicht gemeldet werden. Bei einer Internetrecherche nach Unfällen mit Drittverschulden hat die Rechtsabteilung festgestellt, dass z. B. zu drei Unfällen im Zuständigkeitsbereich einer Polizeidirektion, die auf der Internetseite [www.polizei.sachsen.de](http://www.polizei.sachsen.de) 2005 veröffentlicht waren, keine Unfallmeldungen vorlagen. Auf Nachfrage hatte die Polizeidirektion mitgeteilt, dass zwei Unfälle nicht zugeordnet werden könnten, zum dritten Unfall antwortete sie überhaupt nicht.

Bei den Arbeitern und Angestellten besteht zwischen dem in der Rechtsabteilung bekannten Anteil bei den Regressvorgängen (58 %) und dem Anteil bei den Bediensteten in der Landesverwaltung (72,5 %) ein erheblicher Unterschied.

Für den Bereich der Arbeiter und Angestellten existiert kein vergleichbares „Meldenetz“ wie im Beamtenbereich über andere Stellen der Landesverwaltung (z. B. Referat Dienstunfall des LfF). Nach § 193 Abs. 1 SGB VII haben die Dienststellen Unfälle von Versicherten dem Unfallträger - hier Unfallkasse Sachsen - anzuzeigen. Zu Unfällen von Arbeitern und Angestellten werden zwischen dem LfF und der Unfallkasse Sachsen keine Informationen ausgetauscht.

**Es ist zu befürchten, dass dem Freistaat durch Nichtmeldung von fremdverschuldeten Unfällen erhebliche Einnahmen durch nicht realisierte Erstattungen entgehen. Nach einer überschlägigen Berechnung des SRH haben die Einnahmeverluste rd. 700 T€ im Hj. 2005 betragen.**

## 2.2 Verzögerte Meldungen

Der SRH hat anhand einer Stichprobe von 419 Vorgängen aus dem Beamtenbereich der Jahre 2005 und 2006 die Anzahl der Tage erhoben, die zwischen Unfalldatum und der Sachbearbeitung in der Rechtsabteilung vergangen waren.

Zwischen Unfall und dem Beginn der Sachbearbeitung in der Rechtsabteilung sind im Durchschnitt 220 Tage vergangen. Das Minimum der Zeitspanne lag bei 14 Tagen und das Maximum bei drei Jahren und neun Monaten.

**Die verzögerte Meldung des Unfallgeschehens führt zumindest zu Zinsverlusten.**

## 2.3 Doppelarbeit

Bei Beamten und Richtern erteilt das für die Bearbeitung von Dienstunfällen zuständige Referat im LfF nach Prüfung einen Bescheid über den Dienstunfall. Bei Hinweisen auf ein Drittverschulden wird der Vorgang an die Rechtsabteilung des LfF weitergereicht und dort bearbeitet. Auf diese Weise muss derselbe Fall von zwei Bearbeitern erfasst und unter verschiedenen rechtlichen Aspekten gewürdigt werden.

Durch die Bearbeitung der Aufgaben Dienstunfälle bei Beamten und Richtern und Regress wegen Personenschäden in unterschiedlichen Stellen im LfF entsteht teilweise vermeidbare Doppelarbeit.

**Die Bearbeitung beider Aufgaben sollte in einer Stelle zusammengeführt werden.**

## 2.4 Unwirtschaftliche Fallbearbeitung

### *Regressforderungen*

Bei einer Stichprobe von 162 Vorgängen aus dem Beamtenbereich mit realisierten Forderungen ergab sich, dass bei 30 Vorgängen (18 %) die Einnahmen unter 100 € lagen. Die kleinste Forderung der Stichprobe betrug 14,99 €.

Bei Zugrundelegung der *VwV Kostenfestlegung 2005* des SMF und des durchschnittlichen Bearbeitungsaufwandes für Regressfälle ist von Personal- und Sachkosten in Höhe von 278 € je Vorgang auszugehen.

**Das LfF sollte daher ermächtigt werden, im Einzelfall von der Ermittlung und Festsetzung von Regressansprüchen von bis zu 100 € abzusehen, wenn deren Verfolgung unwirtschaftlich erscheint.**

### *Sachschadensersatz*

Bedienstete des Freistaates Sachsen können Sachschadensersatz erhalten, wenn ihnen in Ausübung oder infolge des Dienstes Kleidungsstücke oder sonstige Gegenstände beschädigt oder zerstört werden oder abhanden gekommen sind, soweit keine Ersatzansprüche gegenüber Dritten bestehen oder nicht verwirklicht werden können (vgl. u. a. § 103 SächsBG).

Es handelt sich um eine freiwillige Fürsorgeleistung.

Bei der Prüfung im Referat Dienstunfall des LfF war festzustellen, dass im Hj. 2005 bei 97 von insgesamt 640 Vorgängen - d. h. bei jedem sechsten Fall - weniger als 50 € Sachschadensersatz zu leisten war.

Bei der Mehrzahl dieser Fälle wurde im LfF ein erheblicher Bearbeitungsaufwand verursacht, z. B. für die Ermittlung des Zeitwertes einer zerrissenen Hose oder für Schriftverkehr mit dem Antragsteller und dem Dienstvorgesetzten. In Einzelfällen schlossen sich aufwändige Widerspruchsverfahren an.

Pro Fall Sachschadensersatz sind Verwaltungskosten in Höhe von durchschnittlich 136 € im Jahr 2005 angefallen.

Für 50 € Sachschadensersatz muss der Freistaat einen Verwaltungsaufwand von durchschnittlich 136 € erbringen. Bearbeitungskosten und festgesetzter Betrag stehen in keinem wirtschaftlichen Verhältnis.

**Die Regelungen für Sachschadensersatz unter 50 € sollten überprüft werden.**

## 2.5 Weiterverrechnung von Verwaltungskosten

Die Verwaltungskosten bei der Bearbeitung von Regressfällen betragen rd. 40 €/Arbeitsstunde. Der Freistaat Sachsen hat grundsätzlich keine rechtliche Möglichkeit, seine Verwaltungskosten für die Arbeiten im Zusammenhang mit der Geltendmachung von Regressforderungen beim Schädiger zurückzufordern.

Überträgt das LfF die Fallbearbeitung an einen Rechtsanwalt, können die dafür anfallenden Kosten im Falle des Obsiegens vom Schädiger zurückgefordert werden.

**Aussichtsreiche Regressforderungen sollten an Rechtsanwälte zur Bearbeitung übertragen werden. Dies senkt den eigenen nicht verrechenbaren Bearbeitungsaufwand.**

## 2.6 Vollstreckung

Regressvorgänge mit geringen Beträgen, z. B. 34 € oder 146 €, waren teilweise seit mehreren Jahren in Vollstreckung. Diese geringen Ansprüche konnten wegen der wirtschaftlichen Verhältnisse des Schuldners trotzdem nicht immer durchgesetzt werden.

Wenn absehbar ist, dass die Ansprüche wegen der wirtschaftlichen Verhältnisse des Schuldners, z. B. wiederholt erfolglose Vollstreckungen oder aus vergleichbaren Gründen, wie Tod des Schuldners, dauernd ohne Erfolg bleiben, sollte von einer weiteren Verfolgung des Anspruchs abgesehen werden.

**Unwirtschaftliche Vollstreckungen können durch Niederschlagung vermieden werden.**

## 3 Folgerungen

Ansprüche des Freistaates können infolge unterbliebener Meldungen der Dienststellen nicht geprüft und ggf. durchgesetzt werden.

Das SMF und das LfF müssen wirksame Maßnahmen ergreifen, um das unzureichende Meldeverhalten der Dienststellen bei Unfällen mit Drittverschulden zu verbessern. Die bestehenden Lücken im Meldesystem sind zu schließen.

Bei der Sachbearbeitung ist unwirtschaftliches Handeln abzustellen. Dadurch können die Bearbeitungszeiten und der fallbezogene Personaleinsatz reduziert werden.

## 4 Stellungnahme des Ministeriums

Die Wahrnehmung der Aufgaben Dienstunfälle bei Beamten und Richtern und Regress wegen Personenschäden verlange ein hohes Maß an Spezialisierung. Mit der Spezialisierung werde eine hohe Effektivität erreicht. Bei einer Zusammenlegung beider Bereiche ginge diese verloren, ohne dass dem nennenswerte Einsparpotenziale gegenüberstünden.

Zum Vorschlag des SRH, das LfF zu ermächtigen, im Einzelfall unter Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten von der Ermittlung und Festsetzung von Regressansprüchen von bis zu 100 € abzusehen, habe das SMF Bedenken. Für eine belastbare Entscheidung im Sinne der Empfehlung des SRH sei zumindest eine sachgerechte Prognose der Anspruchshöhe und der Wirtschaftlichkeit der Anspruchsverfolgung notwendig, die ohne Ermittlungsaufwand nicht möglich sei. Anknüpfungspunkt für mehr Wirtschaftlichkeit in diesem Verfahren sollte daher eher der Weg einer Verfahrensvereinfachung bzw. -effektivierung sein. Das SMF verwies auch darauf, dass eine Nichtverfolgung von Regressansprüchen auch schon jetzt und unabhängig von Betragsgrenzen nach pflichtgemäßem Ermessen möglich sei, indem eine befristete oder ggf. unbefristete Niederschlagung geprüft werde und ggf. erfolge.

Der Ausschluss von Sachschadensersatz für Beträge von weniger als 50 € werde vom SMF geprüft.

Der eigene nicht verrechenbare Bearbeitungsaufwand könne nicht gesenkt werden, indem Regressforderungen an Rechtsanwälte zur Bearbeitung übertragen werden.

Künftig werde darauf geachtet, im Rahmen der haushaltsrechtlichen Möglichkeiten unwirtschaftliche Vollsteckungen zu vermeiden.

## **5** Schlussbemerkungen

Die Wahrnehmung der Aufgaben Dienstunfälle bei Beamten und Richtern und Regress wegen Personenschäden in unterschiedlichen Stellen mit einer notwendigen Spezialisierung zu begründen, überzeugt nicht.

Warum das SMF die einzelfallbezogene Verzichtsmöglichkeit nicht zulassen will, wenn die Durchsetzung des Anspruchs teurer als der erzielbare Erfolg ist, bleibt unverständlich.

Bei der Argumentation des SMF zur Weiterverrechnung von Verwaltungskosten bleibt unbeachtet, dass das Berühren eines Anspruchs nicht den gleichen Aufwand erfordert wie dessen vollumfängliche Bearbeitung.

**Abordnung von Lehrern**

**412 Lehrer standen wegen Abordnungen ganz oder teilweise nicht für den Schulunterricht zur Verfügung.**

**1 Prüfungsgegenstand**

Lehrer können zur Erfüllung von Aufgaben an Einrichtungen des außerschulischen Bereiches abgeordnet werden. Geprüft wurden Abordnungen innerhalb des Verwaltungsbereiches, wie z. B. SMK oder Regionalschulamt (RSA), sowie Abordnungen an Stellen außerhalb der Landesverwaltung, beispielsweise an gemeinnützige Vereine.

Schwerpunkte der Prüfung waren Umfang und Dauer der Abordnungen sowie das Verfahren und die Zulässigkeit von Abordnungen im Schuljahr 2003/2004 zum Stichtag 01.09.2003.

**2 Prüfungsergebnisse und Folgerungen**

**2.1** Insgesamt waren 412 Lehrer an Einrichtungen des außerschulischen Bereiches abgeordnet. Dies entsprach 224,6 Lehrervollzeitkräften, die nicht mehr für die Erteilung von Unterricht zur Verfügung standen. Bezogen auf das gesamte Schuljahr 2003/2004 entsprachen diese Abordnungen, unter Zugrundelegung eines Durchschnittswertes<sup>1</sup>, Personalkosten von 11,1 Mio. €.

**2.2** Das SMK hatte keinen ausreichenden Überblick über alle Abordnungen. Insbesondere konnte das SMK keine Aussagen zur Anzahl der Abordnungen an Stellen außerhalb seines Geschäftsbereiches treffen.

Das SMK ist oberste Schulaufsichtsbehörde, dem die Fachaufsicht über die Aufgabenerfüllung durch die RSÄ obliegt. Dazu gehört auch, dass es über alle durch die RSÄ vollzogenen Personalmaßnahmen informiert sein muss. Dies ist darüber hinaus auch für das Haushaltsaufstellungsverfahren von großer Bedeutung. Ohne eine Übersicht über die Zahl und den Umfang der Abordnungen können die Stellenpläne nicht sorgfältig erstellt werden. So sind Stellen für Lehrer, die statt zu unterrichten längerfristig im SMK arbeiten, dem Stellenplan des Ministeriums zuzuordnen.

**Die Personalausgaben für diese Mitarbeiter sind beim SMK zu veranschlagen.**

**2.3** Lehrkräfte sind teilweise seit mehreren Schuljahren ohne Unterbrechung abgeordnet. So sind z. B. von 20 der zum Stichtag 01.09.2003 an das SMK abgeordneten Lehrkräften 12 schon länger als ein Schuljahr mit Daueraufgaben im SMK beschäftigt. Die Vorgehensweise des SMK entspricht nicht dem Sinn einer Abordnung, die dem Ziel dient, vorübergehenden Personalbedarf fachlich abzudecken. Sollen an der aufneh-

---

<sup>1</sup> Personalkostenpauschätze 2003; Verg.Gr. III nach BAT-O: 49,455 €. Die angegebenen Personalkosten berücksichtigen eine Abordnung vom 01.08.2003 bis 31.07.2004.



menden Dienststelle Daueraufgaben wahrgenommen werden, dann sind die Lehrkräfte grundsätzlich an die neue Dienststelle zu versetzen.

**Das SMK hat dafür Sorge zu tragen, dass Abordnungen von Lehrkräften nicht dauerhaft verfügt werden.**

**2.4** Der Umfang der Abordnungen, insbesondere der Teilabordnungen, erfolgte, ohne dass der Zeitbedarf für die erfüllende Aufgabe im Einzelnen festgestellt und dokumentiert wurde. Abordnungen setzen ein dienstliches Bedürfnis voraus. Um diesem gerecht werden zu können, ist es erforderlich, den Zeitbedarf zu ermitteln, der für die Erfüllung der Aufgaben benötigt wird.

**Der SRH empfiehlt, den Zeitbedarf durch (Arbeitsplatz-)Untersuchungen zu ermitteln und zu dokumentieren und das Abordnungskontingent nach deren Ergebnis festzusetzen.**

**2.5** Abordnungen erfolgten im Schuljahr 2003/2004 auch an Stellen außerhalb der Staatsverwaltung (z. B. Vereine, gGmbH), obwohl dies nur im Rahmen von Zuweisungen möglich ist. Die Personalkosten der an Einrichtungen außerhalb der Staatsverwaltung abgeordneten Lehrkräfte (rd. 500 T€) wurden weiterhin aus den Schulkapiteln gezahlt, obgleich die Lehrkräfte z. T. dauerhaft nicht mehr für Unterrichtszwecke zur Verfügung standen. Die Zuweisung setzt u. a. ein dienstliches/betriebliches oder öffentliches Interesse voraus, bei der der andere Dienstherr/Arbeitgeber die Bezüge zu erstatten hat.

**Das SMK hat zu prüfen, ob die Zuweisungen im dienstlichen/betrieblichen oder öffentlichen Interesse liegen und ggf. die Erstattung der Bezüge zu verlangen.**

### **3** Stellungnahme des Ministeriums

Für ein erfolgreiches Funktionieren des Bildungssystems sei eine enge Verzahnung von Schul- und Verwaltungsbereich notwendig. Bei der Abordnung von Lehrkräften in die Kultusverwaltung handelte es sich um eine Maßnahme der Personalentwicklung, die sich sowohl auf den Schulbereich als auch auf die Verwaltung positiv auswirke.

Eine Notwendigkeit, über jegliche durch die RSÄ vollzogene personalrechtliche Maßnahme zwecks Kontrolle informiert zu sein, widerspräche den Grundsätzen einer selbständigen Bewirtschaftung durch die personalverwaltenden Dienststellen.

Das SMK ist der Auffassung, dass es sich bei Abordnungen von mehr als einem Jahr nicht um einen dauerhaften Einsatz handelt.

Im Einzelfall nähmen Lehrkräfte teilweise Daueraufgaben im Verwaltungsbereich wahr. Das SMK sei bestrebt, in diesen Fällen Versetzungen zu veranlassen bzw. Stammpersonal mit diesen Aufgaben zu betrauen.

**Das SMK muss wirksame Maßnahmen ergreifen, um unnötigen Unterrichtsausfall zu vermeiden.****1** Prüfungsgegenstand

Lehrer sind so einzusetzen, dass möglichst wenig des vorgesehenen Unterrichts ausfällt. Der SRH hat mit Hilfe einer eigenen Erhebung den Umfang des Unterrichtsausfalls und dessen Gründe an 154 Gymnasien in öffentlicher Trägerschaft im Schuljahr 2003/2004 geprüft. Wir verweisen in diesem Zusammenhang auf den Jahresbericht 2004 des SRH, Beitrag Nr. 18.

**2** Prüfungsergebnisse**2.1** Ausfall insgesamt

Die Gymnasien meldeten dem SRH für das gesamte Schuljahr Unterrichtsausfall im Umfang von fast 390.000 Stunden. Der Ausfall betrug damit 6,6 % des Gesamtstundensolls.

Darüber hinaus gaben die Gymnasien an, dass fast 45.500 Stunden in Form von fachgerechter Stillbeschäftigung (eine Klasse/Kurs erhält ohne Betreuung durch einen Lehrer in einer Unterrichtsstunde Aufgaben des jeweiligen Faches) durchgeführt wurden. Das entsprach rd. 0,9 % des Gesamtstundensolls der Schulen. Diese Stunden wurden **nicht** in der Ausfallstatistik des SMK berücksichtigt.

Der Ausfall betrug damit im Schuljahr 7,5 % und absolut über 435.000 Stunden. Das entsprach einem Ausfall von durchschnittlich 80 Stunden je Woche und Schule.

Das SMK hatte dem LT nur 3,3 % Ausfall berichtet. Zu diesem Unterrichtsausfall kam das Ministerium aufgrund

- einer nur dreiwöchigen Erhebung des Unterrichtsausfalls im September 2003,
- der Wertung von fachfremd vertretenen Stunden als Unterricht und
- der Wertung von fachfremder Stillbeschäftigung (Klasse/Kurs erhält ohne Betreuung durch einen Lehrer in einer Unterrichtsstunde Aufgaben eines anderen Faches) als Unterricht.

Nach der Methodik des SMK hätte der Ausfall für das gesamte Schuljahr bei Berücksichtigung der fachfremden Vertretungsstunden einschließlich Stillbeschäftigung 4,2 % betragen.

## 2.2 Ursachen für den gemeldeten Unterrichtsausfall

Über 40 % des Unterrichtsausfalls (rd. 158.000 Stunden) entstanden u. a. durch Klassenfahrten, Exkursionen, Abiturprüfungen und Klausuren, Sportfeste und Havarien. Zu Unterrichtsausfall kam es auch wegen Projektwochen, Schulolympiaden, Skilager, Lehramtsprüfung und Stundentafelkürzungen wegen fehlender Lehrkräfte.

Über 13 % der Ausfallstunden entstanden aufgrund von Lehrerfortbildung in der Unterrichtszeit. Der übrige Ausfall war durch Krankheit bedingt.

## 2.3 Gemeldeter Unterrichtsausfall nach Amtsbereichen

Ein Drittel aller ausgefallenen Stunden entfiel auf Gymnasien im Bereich des Regional-schulamtes (RSA) Leipzig (bei 27 % der Schüler). An Gymnasien in den RSA-Bereichen Leipzig und Dresden war der Unterrichtsausfall mit 4,6 und 4,4 % annähernd doppelt so hoch wie in den Bereichen der RSÄ Zwickau (2,1 %) und Chemnitz (2,6 %).

Der Unterrichtsausfall durch Krankheit im RSA Leipzig lag durchschnittlich 50 % über dem Ausfall in den Bereichen der RSÄ Zwickau und Chemnitz.

Durch Abschlussprüfungen fiel an Gymnasien der RSÄ Dresden und Leipzig fast dreimal so viel Unterricht je Schule aus wie an Gymnasien des RSA Zwickau.

## 2.4 Gemeldeter Unterrichtsausfall nach Fächern

In den Fächern Sport, Englisch, Deutsch, Französisch und Biologie fielen die meisten Stunden aus. Jede achte Ausfallstunde betraf den Sportunterricht. In Ethik, Religion und Förderunterricht war 6 bis 7 % Unterrichtsausfall festzustellen.

## 2.5 „Hitzefrei“

Durch „Hitzefrei“ ausgefallene Stunden werden für die Schüler als Ausfall gezählt. An über der Hälfte der Gymnasien wurden diese Stunden von den Lehrkräften nicht nachgearbeitet.

## 2.6 Ergänzungsbereich

Die RSÄ weisen den Gymnasien das notwendige Lehrpersonal zu. Darüber hinaus standen Lehrerwochenstunden außerhalb des Pflichtbereiches und der Profile zur Verfügung. Diese Stunden zählen zum sog. Ergänzungsbereich und werden bei drohendem Unterrichtsausfall zur Unterrichtsvertretung eingesetzt. Dafür standen den Gymnasien rd. 17.000 Wochenstunden und damit 83 % mehr als gemäß Organisationserlass geregelt zur Verfügung. Somit waren personelle Kapazitäten für Unterrichtsvertretung und damit zur Minderung des Unterrichtsausfalles vorhanden.

**Das SMK konnte nicht erklären, weshalb der Ausfall nicht wesentlich verringert werden konnte.**

### 3 Folgerungen

Die gemeldeten Ausfallquoten insbesondere im Bereich des RSA Zwickau, aber auch die im Bereich des RSA Chemnitz zeigen, dass es bei verbesserter Organisation des Lehrereinsatzes möglich ist, auch ohne zusätzliche Lehrer den Unterrichtsausfall erheblich zu reduzieren und seinen Ursachen entgegenzuwirken.

So darf z. B. Fortbildung nur ausnahmsweise in der Unterrichtszeit erfolgen, Veranstaltungen müssen möglichst auf einen Tag konzentriert durchgeführt werden. Unterrichtsausfall durch Krankheit kann begrenzt werden durch Nutzung des Ergänzungsbereiches zur Absicherung des Grundbereiches sowie u. a. durch Information der zuständigen Schulaufsichtsbehörde über aufgetretene oder absehbare Schwierigkeiten, schulorganisatorische Maßnahmen, wie Zusammenlegung von Klassen, Aufhebung von Klassenteilungen oder Mehrarbeitsstunden.

Das SMK hat es bislang versäumt, die Gründe für die regionalen Unterschiede im festgestellten Unterrichtsausfall ausreichend zu untersuchen und insbesondere dort, wo ein hoher Unterrichtsausfall festzustellen ist, wirksame Gegenmaßnahmen zu treffen.

**Das SMK muss unverzüglich Maßnahmen ergreifen, um unnötigen Unterrichtsausfall deutlich zu senken.**

### 4 Stellungnahme des Ministeriums

**4.1** Nach Ansicht des SMK stellt die Stillbeschäftigung keinen Unterrichtsausfall dar. Diese Wiederholungs-, Übungs- und Festigungsphasen könnten als Bestandteil des Lernprozesses mit einem Mindestmaß an Begleitung in gewissem Umfang auch selbstständig von den Schülern erfüllt werden.

**4.2** Das SMK habe die RSÄ angewiesen, auf die Verringerung des Unterrichtsausfalls im Rahmen ihrer Aufsichtspflicht über die Gestaltung der unterrichtlichen und außerunterrichtlichen Veranstaltungen hinzuwirken. Das Ministerium sei gleichfalls bemüht, Fortbildungsveranstaltungen zunehmend in die unterrichtsfreie Zeit zu verlagern.

**4.3** Das SMK prüfe derzeit in Zusammenarbeit mit den RSÄ die vom SRH festgestellten regionalen Unterschiede hinsichtlich des Ausfallniveaus und der Ausfallgründe.

**4.4** Der unterschiedlich hohe Unterrichtsausfall in den Fächern sei vornehmlich dadurch bedingt, dass die Personalausstattung der Schulen bzw. RSÄ in den einzelnen Fächern unterschiedlich sei und entsprechend ausgebildete Fachkräfte in diesen Fächern nicht in ausreichendem Maße vorhanden oder nur geringe personelle Reserven verfügbar seien. Im Bedarfsfall werde zunächst im Fach Sport gekürzt, um den Unterricht in den sog. Kernfächern abzusichern.

**4.5** Das Ministerium weist darauf hin, dass die Nacharbeit der durch Hitzefrei nicht erteilten Unterrichtsstunden durch Lehrer über die RSÄ angeregt wurde und in Verantwortung der Schulen realisiert werden müsse.

**4.6** Aus dem Ergänzungsbereich sei ein erheblicher Anteil für Vertretungsstunden genutzt worden, eine vollständige Kompensation des Unterrichtsausfalls durch die Nutzung des Ergänzungsbereiches sei jedoch nicht möglich. Der Ergänzungsbereich enthalte keine Reserven im Bereich der sog. Mangelfächer. Seine Nutzung zu fachgerechter Vertretung sei hier nicht gegeben.

**4.7** Die vom SRH aufgeführten Maßnahmen zur Reduzierung des Unterrichtsausfalls seien bereits genutzt worden. Die RSÄ seien beauftragt worden, bis Ende des Schuljahres 2005/2006 Konzepte zur Optimierung der Schulorganisation zu erstellen. Eine Senkung des Unterrichtsausfalls könne nur mittelfristig durch abgestimmte Maßnahmen des SMK mit den RSÄ erfolgen.

## Förderung der Errichtung und Erweiterung des Ausbildungszentrums des Sächsischen Tennis Verbandes e. V.

**Die Auslastung des ohne Bedarfsanalyse mit 1,2 Mio. € geförderten Ausbildungszentrums ist völlig unzureichend.**

### 1 Prüfungsgegenstand

Das SMK förderte den Aufbau des Ausbildungszentrums des Sächsischen Tennis Verbandes e. V. (STV) am Standort Leipzig in zwei Bauabschnitten mit insgesamt 1,2 Mio. € als Projektförderung.

Das Ausbildungszentrum des STV sollte als Landesleistungszentrum des Verbandes, als Lehrgangszentrum für Leistungs-, Nachwuchs- und Breitensport, zur Durchführung von Hallenmeisterschaften und Turnieren, insbesondere auch Turnieren des Breitensports und zum Aufbau des Schultennis mit umliegenden Bildungseinrichtungen dienen. Die Zweckbindungsfrist ist auf 25 Jahre festgelegt.

### 2 Prüfungsergebnisse und Folgerungen

**2.1** Das SMK hat vor der Bewilligung den Bedarf für ein Ausbildungszentrum nicht ermittelt. Es meint, dies sei nicht notwendig gewesen, da das Landesleistungszentrum bereits seit Anfang der neunziger Jahre in Leipzig bestanden habe.

Das Bestehen einer Einrichtung vor Beginn einer Förderung rechtfertigt nicht, auf eine Bedarfsanalyse zu verzichten. Eine Bedarfsanalyse war schon allein deshalb notwendig, weil insgesamt Fördermittel in Höhe von 1,2 Mio. € in den Standort Leipzig investiert werden sollten. Ihr hätten die Istzahlen der durchgeführten überregionalen Lehrgänge, Hallenmeisterschaften und Turniere sowie Istzahlen zur Durchführung von Schultennis und eine Prognose zu deren künftigen Entwicklung zugrunde gelegt werden müssen.

**2.2** Der STV hat mit dem Antrag auf Bewilligung kein Konzept dazu vorgelegt, wie der laufende Betrieb und die Unterhaltung des Ausbildungszentrums für den Zeitraum von 25 Jahren sichergestellt werden kann. Das SMK hat ein solches Konzept auch nicht gefordert.

**2.3** STV und SMK haben nicht analysiert, wie sich die Auslastung des Ausbildungszentrums entwickelt hat.

Nach den Auslastungsübersichten des STV lag die durchschnittliche tägliche Auslastung pro Jahr der Tennishalle in den Jahren 2001 bis 2004 zwischen 34 und 38 % mit sinkender Tendenz. Die durchschnittliche tägliche Auslastung pro Jahr der Tennisfreiplätze betrug zwischen 2001 und 2004 zwischen 3 und 11 %. Selbst bei Berücksichtigung der saisonal bedingten Nutzbarkeit von Tennishalle und Tennisfreiplätzen ergibt sich für die Tennishalle eine jahresdurchschnittliche Auslastung von rd. 55 % und für die Tennisfreiplätze zwischen 7 und 36 %. Der Anteil der schulischen Nutzung des Ausbildungszentrums durch Bildungseinrichtungen beträgt weniger als 1 % an der Gesamtkapazität und der tatsächlichen Nutzung des Ausbildungszentrums.

**Das SMK muss Maßnahmen prüfen, um die Auslastung des Ausbildungszentrums zu erhöhen.**

**2.4** Der Landessportbund Sachsen e. V. (LSBS) hat im Einvernehmen mit dem SMK 2005 beschlossen, Leipzig nicht mehr als Standort für die C-Sportart zu kategorisieren, d. h. ein Landesleistungszentrum wird in Leipzig nicht mehr benötigt. Damit wird ein Ziel der Förderung nicht mehr erreicht. Der STV hat vor dieser Entscheidung versäumt, ein Nachnutzungskonzept zu erarbeiten, in dem aufgezeigt wird, wie er die Auslastung und Unterhaltung der geförderten Einrichtung künftig sicherstellen will. Das SMK hat ein solches Konzept auch nicht gefordert, obwohl es an dem Beschluss des LSBS mitgewirkt hat.

**2.5** Für die Erweiterung des Ausbildungszentrums um zwei Tennisfreiplätze in einem zweiten Bauabschnitt wurden bei der Bewilligung der Zuwendung haushaltsrechtliche und zuwendungsrechtliche Vorschriften grob verletzt:

- Das SMK bewilligte die Zuwendung entgegen der Sportförderrichtlinie als Vollfinanzierung. Zulässig war ein Fördersatz von bis zu 80 %.
- Der Zuwendungsbescheid wurde erlassen, obwohl der Beauftragte für den Haushalt des SMK erhebliche rechtliche Bedenken hatte und daher den Entwurf des Bescheides nicht mitzeichnete.
- Die Zuwendung für die Erweiterung des Ausbildungszentrums um zwei Tennisfreiplätze wurde unzulässigerweise aus dem Titel für die Förderung der Sport- und Sportleiterschulen ausgezahlt; das SMK hatte das Ausbildungszentrum des STV nicht als Sport- und Sportleiterschule eingestuft. Zudem wurde damit gegen § 35 SÄHO verstoßen, weil das Vorhaben aus zwei verschiedenen Titeln mitfinanziert wurde.

Der zuständige Bedienstete des SMK hat seine Dienstpflichten verletzt, weil er die zuwendungsrechtlichen und haushaltsrechtlichen Vorschriften bei der Bewilligung und Auszahlung der Zuwendung in grobem Maße nicht beachtet hat. Das SMK hat disziplinarrechtliche Maßnahmen und haftungsrechtliche Ansprüche des Freistaates Sachsen gegenüber dem betroffenen Bediensteten zu prüfen.

**2.6** Der Bedienstete, der den Bescheid über die Nachbewilligung zum ersten Bauabschnitt unterzeichnet hat, hatte zuvor als Vertreter der Dachorganisation des Zuwendungsempfängers die Bedeutung des Bauvorhabens dargestellt, im zuständigen Gremium des Zuwendungsempfängers den Bau des Ausbildungszentrums beschlossen und den Antrag auf Zuwendung an das SMK weitergeleitet. Sein Vorgesetzter, der über die genannten außerdienstlichen Funktionen informiert war, hat es unterlassen, diesen von einer Mitwirkung am Zuwendungsverfahren auszuschließen.

**Das SMK hat zu prüfen, ob und wie sich die Wahrnehmung der unterschiedlichen Funktionen des Bediensteten im SMK und beim Zuwendungsempfänger auf das Zuwendungsverfahren ausgewirkt haben.**

### 3 Stellungnahme des Ministeriums

Das SMK nehme die Anregung des SRH auf, künftig zusätzlich Istzahlen und Prognosen einer Bedarfsanalyse zugrunde zu legen.

Es räumte ein, dass aus heutiger Sicht die Anforderung eines Folgekostenkonzeptes erforderlich gewesen sei.

Die saisonale Auslastung sei akzeptabel, auch wenn Spielräume für weitere Verbesserungen zu verzeichnen seien.

Die staatliche Förderung sei von Anfang an auf die Breitensportliche Ausrichtung des Ausbildungszentrums gerichtet gewesen. Die Nutzung für Trainingslager, Aus- und Fortbildung von Übungsleitern, für welche das Ausbildungszentrum geschaffen wurde, seien nicht an den Status „Landesleistungszentrum“ gebunden. Da der Wegfall des Status „Landesleistungszentrum“ daher keine Auswirkungen auf die Zielstellung der Förderung habe, sei auch kein geändertes Konzept aufgrund der Statusänderung zu fordern gewesen.

Das SMK habe die disziplinarrechtlichen Ansprüche, haftungsrechtliche Maßnahmen und strafrechtliche Gesichtspunkte geprüft. Wegen Verjährung sehe es von weiteren Schritten ab.

Die Möglichkeit der Befangenheit sei vom SMK nicht in Betracht gezogen worden, weil der Bedienstete nicht in die Entscheidungsvorbereitung einbezogen war, die der Unterzeichnung des Zuwendungsbescheides vorausging. Die Unterrichtungspflicht werde künftig beachtet.

### 4 Schlussbemerkung

Der Wegfall des Status „Landesleistungszentrum“ hat sehr wohl einen Einfluss auf die Zielstellung der Förderung. Ein Ziel der Förderung gemäß Zuwendungsbescheid war die Errichtung eines Ausbildungszentrums als Landesleistungszentrum des Verbandes.

Der vom SMK festgestellten Verjährung geht der SRH weiter nach.



**Einzelplan 06:  
Sächsisches Staatsministerium der Justiz**

**Personalausgaben im Justizvollzugskrankenhaus Leipzig**

**14**

**Die Organisation des Dienstbetriebs verursachte unnötige Personalausgaben.**

**Einnahmen sind unvollständig und nicht rechtzeitig erhoben worden.**

**Die Kostensätze für die Berechnung von Pflegeleistungen waren nicht kostendeckend.**

**1 Prüfungsgegenstand**

Im Freistaat Sachsen erfolgt die medizinische Versorgung von erkrankten Strafgefangenen vorrangig im Haftkrankenhaus (HKH) der Justizvollzugsanstalt (JVA) Leipzig. Das HKH ist mit 70 Betten ausgestattet, davon 30 Betten für Patienten mit somatischen Erkrankungen und 40 Betten für Patienten der Psychiatrie und Neurologie.

Der Freistaat Sachsen beabsichtigt, bis Mitte 2009 auf dem Gelände der JVA Leipzig ein neues HKH mit 80 Betten zu errichten.

Im Mittelpunkt der Prüfung standen die Personalausgaben für die Betreuung der Strafgefangenen im HKH und in der JVA Leipzig. Von besonderem Interesse waren Stellenbewirtschaftung und -verwaltung, Eingruppierung sowie die Personalausgaben für Bereitschaftsdienst, Mehrarbeit und Überstunden der Bediensteten.

Das Krankenhaus erbringt umfangreiche Leistungen für Strafgefangene anderer Länder. Diese Leistungen sind personalintensiv. Deshalb sind diese Leistungen ebenfalls in die Prüfung einbezogen worden.

**2 Prüfungsergebnisse**

**2.1 Pflegesätze**

Im Hj. 2005 war das HKH zu 17 % mit Strafgefangenen anderer Länder belegt. Die hierfür erbrachten Leistungen werden den Ländern auf der Basis von Pflegesätzen in Rechnung gestellt. Der Pflegesatz pro Tag errechnet sich aus einem Basispflegesatz (zurzeit 83,68 €) und einem speziellen Abteilungspflegesatz (Chirurgie - 132,28 €, Innere - 113,22 €, Psychiatrie - 131,42 €). Die Pflegesätze bestehen zu 80 % aus Personalkosten.

Das HKH verausgabte für das ärztliche Personal im Hj. 2005 für Mehrarbeit 22 T€ und für Überstunden 45 T€. Diese Ausgaben sind bei der Kalkulation der Pflegekostensätze nicht berücksichtigt worden. Ebenso fehlten die Ausgaben für externe Vertragsärzte (rd. 132 T€). Die Kosten für Verbrauchsmittel und Kleingeräte sind unvollständig in die aktuelle Kalkulation der Pflegesätze eingegangen.

Die Pflegesätze basierten teilweise auf Ausgaben des Vorjahres. Eine Anpassung an steigende Kosten, wie z. B. an höhere Kosten in Verbindung mit dem am 01.04.2006 in Kraft getretenen Arzneimittel-Wirtschaftlichkeitsgesetz, war nicht vorgesehen.

**Die Kalkulation der Pflegekostensätze ist unvollständig. Die aktuellen Pflegekostensätze sind nicht kostendeckend.**

## 2.2 Leistungskennzahlen

Für das HKH lagen keine Leistungskennzahlen - analog anderer Krankenhäuser - vor. Für die Bewertung der Leistungen des HKH ist deshalb auf Zahlenmaterial des Krankenhausinformationssystems *KIS* zurückgegriffen worden. Diese Übersicht wird vierteljährlich erstellt, getrennt nach Leistungen für sächsische und für nichtsächsische Anstalten. Das SMJus verwendet diese Daten u. a. zur Information der sächsischen JVA über angefallene Kosten durch Inanspruchnahme des HKH.

Nach den KIS-Übersichten hat das HKH im Hj. 2005 Leistungen in Höhe von 2.668 T€ erbracht, davon 2.185 T€ für sächsische und 482 T€ für nichtsächsische Anstalten.

Bei Gegenüberstellung der Leistungen der KIS-Übersicht mit den Gesamtkosten auf Basis der Pflegesätze ergibt sich eine Kostendifferenz in Höhe von 2.440 T€. Das heißt, die Leistungen des Krankenhauses lt. KIS-Übersicht decken die Gesamtkosten gemäß den aktuellen Pflegesätzen nur zu 52 %.

**Dem SMJus, dem diese Daten vierteljährlich zur Verfügung gestellt werden, war die bestehende Differenz in Höhe von 2,4 Mio. € bisher nicht aufgefallen.**

Die JVA Leipzig erklärte zwischenzeitlich, die Ursache für die Differenz liege bei den im KIS-Programm hinterlegten Kostensätzen. Es sei bisher versäumt worden, neben den Abteilungspflegesätzen auch den Basispflegesatz in Höhe von 83,68 € pro Tag einzupflegen.

Nach einer überschlägigen Berechnung des SRH besteht zwischen beiden Bewertungsmethoden, trotz der Berücksichtigung des Basispflegesatzes im KIS-Programm, weiterhin eine Kostendifferenz in Höhe von rd. 500 T€.

## 2.3 Abrechnung von Aufnahme- und Entlassungstagen

Das SMJus hatte festgelegt, Aufnahme- und Entlassungstag sind als je ein Tag in Rechnung zu stellen. Sofern die Verweildauer an diesen Tagen weniger als 24 Stunden beträgt, ist nur ein Tag zu berechnen.

Eine Prüfung der Rechnungen ergab, dass die JVA Leipzig Aufnahme- und Entlassungstag regelmäßig als nur einen Tag in Rechnung gestellt hat. Auf Nachfrage hat sie bestätigt, dass dies auch so im KIS-Programm hinterlegt sei.

Selbst bei einer Verweildauer von unter 24 Stunden ist eine Doppelbelegung eines Bettes nur im Ausnahmefall möglich. In HKH anderer Länder werden deshalb bei mehrtägigen Aufenthalten Aufnahme- und Entlassungstag gesondert berechnet.

**Die JVA Leipzig hat die Pflegekosten für nichtsächsische Strafgefangene nicht nach der Vorgabe des SMJus berechnet. Mindereinnahmen für den Freistaat in Höhe von rd. 27 T€ waren die Folge.**

## 2.4 Rechnungslegung

Leistungen, die das Krankenhaus für Gefangene anderer Länder erbringt, werden von der JVA Leipzig auf Basis der aktuellen Pflegesätze in Rechnung gestellt. Diese Einnahmen betragen 693 T€ im Hj. 2004 und 664 T€ im Hj. 2005.

Die Rechnungslegung erfolgt auf der Grundlage von Ausdrucken aus dem sog. *Abrechnungsmanagement* des KIS-Programms.

Der Ausdruck der Daten erfolgte nicht regelmäßig, in Einzelfällen erfolgte dies bis zu zwei Monate nach Entlassung des Patienten. Eine Prüfung der Rechnungen zeigte, dass auch diese nicht zeitnah nach Vorliegen der Abrechnungsausdrucke erstellt worden sind. So ist z. B. eine Rechnung an die JVA Halberstadt über 11.180,75 € am 28.12.2004 (Ausdruck vom 13.10.2004) für die Behandlung eines Patienten vom 06.08. bis 04.10.2004 gelegt worden. Der Betrag ging am 21.01.2005 - rd. dreieinhalb Monate nach Leistungserbringung - ein.

Bei mehrmonatigem Aufenthalt wurden keine Zwischenabrechnungen gelegt.

**Die verspätete Rechnungslegung hat zur Folge, dass dem Freistaat entstandene Kosten für die Behandlung von nicht sächsischen Gefangenen nicht zeitnah erstattet werden. Es entstanden Zinsverluste in Höhe von rd. 10 T€.**

## 2.5 Ärztlicher Dienst

Mit der Neufassung des Arbeitszeitgesetzes (ArbZG) zum 01.01.2004 wurde im ärztlichen Bereich der Bereitschaftsdienst durch einen Schichtdienst abgelöst. Die Ärzte im HKH leisten seitdem einen Drei-Schicht-Dienst von 8 - 12 - 12 Stunden. Die langen Dienstzeiten im Spät- und Nachtdienst haben zur Folge, dass bereits bei der Dienstplanung über die regelmäßige Arbeitszeit hinausgehende Arbeitsstunden geplant werden müssen.

Den Ärzten wurde am Monatsende nahezu jede erfasste Mehrstunde bezahlt, unabhängig davon, ob diese tatsächlich als Überstunde bzw. Mehrarbeitsstunde im rechtlichen Sinn bewertet werden kann. Im Hj. 2005 waren dafür 67 T€ aufzuwenden.

Darüber hinaus begründen sich aus dem Schichtdienst Ansprüche auf Wechselschicht- bzw. Schichtzulagen und Zeitzuschläge bzw. Zulagen für Dienst zu ungünstigen Zeiten.

Mit dem gewählten Schichtdienstmodell konnte die Patientenversorgung mit eigenem ärztlichem Personal nicht sichergestellt werden. Deshalb wurden zunehmend externe Vertragsärzte in den Schichtdienst eingebunden. Dafür musste die JVA Leipzig rd. 50 T€ im Hj. 2005 aufwenden.

Das Schichtmodell kostete damit rd. 117 T€. Die Sicherstellung der medizinischen Versorgung über den Bereitschaftsdienst wäre rd. 50 T€ günstiger gewesen.

Zur ordnungsgemäßen Gestaltung der Dienstzeiten war die Abschaffung des Bereitschaftsdienstes nicht erforderlich.

**Bei gleicher qualitativ guter Versorgung der Patienten hätte die Einrichtung eines Bereitschaftsdienstes weniger Personalausgaben verursacht.**

## 2.6 Pflegedienst

Die medizinische Versorgung der Gefangenen, die nicht stationär behandelt werden müssen, erfolgt in der Ambulanz der JVA. Diese Aufgabe wird von fünf Beamten der Laufbahngruppe mittlerer Dienst wahrgenommen.

In der Ambulanz wird täglich im Zweischichtsystem, von 05:45 bis 13:00 Uhr und 12:45 bis 20:00 Uhr, gearbeitet. An den Wochenenden findet keine Sprechstunde statt.

Die Anzahl der Patienten in den Ambulanzsprechstunde, der Zeitaufwand für die Untersuchung von Neuzugängen und die geringe Inanspruchnahme an Wochenenden und Feiertagen rechtfertigen nicht ein durchgängiges Zweischichtsystems. Zugänge, die keiner Arztvorstellung bedürfen, können auch am Folgetag untersucht werden. In Notfällen können die Dienste des Krankenhauses genutzt werden. Der Dienstbeginn der Frühschicht um 05:45 Uhr erfordert die Zahlung von Nachtschichtzuschlägen.

**Das derzeitige Arbeitszeitmodell in der Ambulanz der JVA Leipzig ist unwirtschaftlich.**

## 2.7 Pausenregelung

Für das Krankenpflegepersonal wurde vereinbart, dass die Früh-, Spät- und Nachtschicht jeweils eine 15-minütige Pause beinhalten. Alle anderen Dienstzeiten enthalten 30 Minuten Pause.

Nach § 4 ArbZG bzw. § 4 SächsAZVO ist nach einer Arbeitsleistung von sechs Stunden zwingend eine Pause von 30 Minuten einzubringen. Beträgt die Arbeitsleistung mehr als neun Stunden ist die Arbeit insgesamt um 45 Minuten zu unterbrechen. Die Ruhepause kann zwar in angemessenen Kurzpausen (§ 7 Abs. 2 ArbZG) gewährt werden, darf jedoch den Mindestumfang von 30 bzw. 45 Minuten nicht unterschreiten.

Die Schichtzeiten von jeweils sieben Stunden im Früh- und Spätdienst und zehn Stunden im Nachtdienst erfordern eine 30- bzw. 45-minütige Pause. Die Gewährung einer Ruhepause im Umfang von 15 Minuten pro Schicht entspricht nicht dem geltenden Recht.

**Die Schichtzeiten sind so festzulegen, dass die Mindestruhezeiten eingebracht werden können. Die arbeitschutzrechtlichen Bestimmungen sind einzuhalten.**

## 2.8 Schichtzulage/Wechselschichtzulage

Die Schicht- oder Wechselschichtzulage wird monatlich mittels IT-Verfahren anhand der Arbeitszeitrachweise automatisch festgestellt.

Für die Gewährung von Schicht- oder Wechselschichtzulage ist Voraussetzung, dass der Beschäftigte nach einem Dienstplan, der Beginn und Ende der Dienste festlegt, zu allen Schichten tatsächlich herangezogen wird. Dies muss ständig, d. h. nicht nur gelegentlich z. B. für Urlaubs- oder Krankenvertretung, der Fall sein (§ 15 BAT-O/ § 20 Abs. 1 EZuIV).

Im HKH werden an die Beschäftigten in Abhängigkeit von den geleisteten Nachtdienststunden Schicht- bzw. Wechselschichtzulagen gezahlt. Eine Prüfung, ob die Bediensteten regelmäßig in den Schicht- bzw. Wechselschichtdienst eingebunden sind, erfolgte nicht. So wurden auch dem Pflegepersonal und dem ärztlichen Personal, das regelmä-

ßig im Tagdienst beschäftigt und nur im Vertretungsfall zum Nachtdienst herangezogen wird, diese Zulagen gezahlt.

**Die Gewährung von Schicht- und Wechselschichtzulagen war für diese Bediensteten nicht rechtmäßig.**

### 3 Folgerungen

Es müssen kostendeckende Pflegesätze ermittelt und in Rechnung gestellt werden.

Die vorhandenen Möglichkeiten, die das Krankenhausinformationssystem KIS bietet, sind für ein Controlling des HKH zu nutzen. Das SMJus sollte die Leistungsübersichten nicht nur zur Kenntnis nehmen, sondern regelmäßig auswerten.

Die Organisation des ärztlichen Dienstes muss wirtschaftlicher gestaltet werden.

### 4 Stellungnahme des Ministeriums

Das SMJus erklärte, es werde die Pflegesätze unter Berücksichtigung der Hinweise des SRH neu berechnen und das Krankenhausinformationssystem KIS zukünftig für Controllingzwecke einsetzen. Die Abrechnung von Aufnahme- und Entlassungstagen erfolge zukünftig gemäß den Vorgaben des SMJus. Die Rechnungslegung werde künftig zeitnah erfolgen und bei längeren Aufenthalten sollen Zwischenabrechnungen erhoben werden. Verstöße gegen arbeitsschutzrechtliche Bestimmungen bei der Pausenregelung würden umgehend abgestellt.

Die Einrichtung eines Bereitschaftsdienstes beim ärztlichen Dienst, das Zweischichtsystem beim Pflegedienst der Ambulanz sowie die Gewährung von Schicht- und Wechselschichtzulagen würden einer Prüfung unterzogen.

**Einzelplan 07:  
Sächsisches Staatsministerium für Wirtschaft und Arbeit**

**15**

**Förderung des Deutschen Handwerksinstitutes e. V.**

**Das Förderverfahren ist fehlerhaft und verwaltungsaufwändig. Eine Erfolgskontrolle durch das SMWA fand in der Vergangenheit nicht statt.**

**Die Mitwirkung des SMWA in Gremien des DHI sollte wegen möglicher Interessenkollisionen aufgegeben werden.**

Der Bund und die Länder fördern seit Jahren das Deutsche Handwerksinstitut e. V. (DHI) und die ihm angeschlossenen Forschungsinstitute und -abteilungen des Handwerks institutionell. Das SMWA ist seit dem Jahre 1992 an der Förderung beteiligt. Das DHI hat seinen Sitz in Berlin, die Forschungsinstitute und -abteilungen haben ihren Sitz in verschiedenen alten Bundesländern.

**1 Bewilligungsverfahren**

Bund und Länder bewilligen ihre Finanzierungsanteile jeweils gesondert durch eigenen Bescheid. Die Aufteilung auf die Länder erfolgt nach der Anzahl der vorhandenen Handwerksbetriebe. Der Verwendungsnachweis wird gegenüber dem Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (BAFA) erbracht, welches auch den Finanzierungsanteil des Bundes bewilligt.

Das SMWA beruft sich bezüglich dieses Verfahrens auf eine Vereinbarung zwischen dem Bund und mehreren Ländern aus den sechziger Jahren. Das SMWA konnte weder diese Vereinbarung vorlegen noch belegen, dass und wann der Freistaat Sachsen der Vereinbarung beigetreten ist.

Das SMWA bewilligte den Förderanteil Sachsens nach sächsischem Landesrecht und erklärte die ANBest-I des Freistaates Sachsen zum Bestandteil des Bescheides. Danach waren z. B. die Personalausgaben des DHI wegen des Besserstellungsverbot nur entsprechend BAT-O förderfähig. Ebenso hätte das Sächsische Reisekostenrecht Anwendung finden müssen. Tatsächlich wurden die Mitarbeiter des DHI jedoch aus Fördermitteln nach „Westtarif“ bezahlt und das Reisekostenrecht der jeweiligen Sitzländer der Institute angewendet. Das BAFA hat dies im Rahmen der Verwendungsnachweisprüfung nicht beanstandet.

Auch andere Bundesländer bewilligten nach den Verwaltungsvorschriften ihrer Landeshaushaltsordnungen. Einige erklärten die Nebenbestimmungen des Bundes zum Bestandteil des Bescheides, andere verwiesen teilweise auf die Bestimmungen des Bescheides des BAFA, sodass dem Zuwendungsempfänger z. T. voneinander abweichende Zuwendungsbestimmungen auferlegt wurden. Dies führte zwangsläufig dazu, dass der Zuwendungsempfänger gegen einige der Bescheidbestimmungen verstieß. Das Bewilligungsverfahren ist bei 17 Zuwendungsgebern zudem unnötig verwaltungsaufwändig.

Nach VwV Nr. 1.4 zu § 44 SÄHO soll bei mehreren Zuwendungsgebern die Bewilligung deshalb nur durch eine Behörde erfolgen. Der Bund und die übrigen Länder haben vergleichbare Bestimmungen. Dies schafft nicht nur die nötige Klarheit und Rechtssicherheit über die vom Zuwendungsempfänger zu beachtenden Vorschriften, sondern vermeidet auch unnötigen Verwaltungsaufwand.

## **2** Erfolgskontrolle

Die fachliche Bewertung und Evaluation des Programms wird vom Bewertungsgremium, einem internen DHI-Organ, welchem neben zwei Vertretern des Handwerks auch zwei Vertreter des Bundes und zwei der Länder angehören, vorgenommen.

Eine Erfolgskontrolle der Förderung durch das SMWA selbst erfolgte nicht. Das SMWA hat bislang nicht einmal Inhalt und Umfang der fachlichen Prüfung sowie die entsprechenden Prüfvermerke vom Bewertungsgremium angefordert, geprüft und ausgewertet.

Die Bewertung durch ein Gremium des Zuwendungsempfängers ersetzt eine wirksame Erfolgskontrolle durch das SMWA als Zuwendungsgeber nicht. Nur der Zuwendungsgeber selbst kann feststellen, ob ein erhebliches Staatsinteresse des Freistaates Sachsen an einer weiteren Förderung besteht. Die fachliche Bewertung und Evaluation durch das Bewertungsgremium kann hierfür zwar hilfreich sein, ist allein aber nicht ausreichend.

## **3** Tätigkeit des Zuwendungsgebers in Gremien des Zuwendungsempfängers

Das SMWA gehört - wie auch alle übrigen Wirtschaftsministerien - nach der Satzung des DHI dessen Kuratorium an, obwohl es selbst kein Vereinsmitglied ist. Obwohl nicht verpflichtet, nimmt das SMWA den Sitz wahr. Dieses Vereinsorgan beschließt u. a. den Haushaltsplan, nimmt die Jahresrechnung ab, wählt den Rechnungsprüfungsausschuss, entlastet den Vorstand und legt gewerbefördernde Maßnahmen fest. Das SMWA ist hier als Mitglied des Kuratoriums den Interessen des DHI verpflichtet.

## **4** Folgerungen

**4.1** Das SMWA sollte die Bewilligung auf den Bund (das BAFA nimmt bereits die Verwendungsnachweisprüfung vor) oder auf das Land Berlin (Sitz der Geschäftsstelle des DHI) übertragen. Das SMWA sollte weiterhin initiieren, dass die anderen Zuwendungsgeber dem folgen. Eine entsprechende Bund-Länder-Vereinbarung sollte ange-regt werden.

**4.2** Das SMWA hat eine Erfolgskontrolle durchzuführen. Hierzu sind u. a. die Berichte des Bewertungsgremiums anzufordern, auszuwerten und die nötigen Schlüsse für eine weitere Förderung des Freistaates zu ziehen.

**4.3** Der SRH hat bereits früher darauf hingewiesen, dass der Zuwendungsgeber wegen möglicher Interessenskollisionen und Befangenheit (§ 20 VwVfG) nicht in Gremien des Zuwendungsempfängers mitwirken sollte. Das SMWA sollte sich deshalb aus dem Kuratorium des DHI zurückziehen und anregen, dass der Bund und die übrigen Länder ebenso verfahren. Wie auch sonst bei Zuwendungen üblich, kann das SMWA das DHI fördern, ohne Mitglied in dessen Gremien zu sei.

## **5**      Stellungnahme des Ministeriums

Das SMWA werde im Bund-Länder-Ausschuss die Zusammenfassung des Zuwendungsverfahrens beim Bund anregen.

Es sei bisher der Auffassung gewesen, dass die Evaluation und fachliche Bewertung durch das Bewertungsgremium sowie die anschließende Befassung im Bund-Länder-Ausschuss für eine Erfolgskontrolle ausreichend seien.



**Das SMWA hat unverzüglich die Zustimmung der Europäischen Kommission einzuholen, um Rückzahlungen und ggf. Zinszahlungen in Millionenhöhe zu vermeiden.**

**1 Vorbemerkungen**

Der Freistaat hat im Dezember 2005 unter Verwendung von 18,75 Mio. € ESF- und 6,25 Mio. € Landesmitteln einen sog. Kreditfonds „ESF-Mikrodarlehen“ (im Weiteren: Fonds) in Höhe von 25 Mio. € eingerichtet. Hieraus sollen nach der Richtlinie des SMWA vom 14.12.2005 zur Förderung von Existenzgründungen durch Gewährung von Mikrodarlehen (Richtlinie ESF-Mikrodarlehen) kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) bei der Gründung, in der Frühphase sowie bei der Erweiterung und nur in Geschäftstätigkeiten, die als potenziell rentabel gewertet werden, zu günstigen Bedingungen und ohne Sicherheitenstellung Darlehen bis zu 20.000 € gewährt werden.

Mit der Verwaltung des Fonds und der Durchführung der Förderung hat das SMWA die SAB beauftragt.

Der SRH hat schwerpunktmäßig die Vereinbarkeit der Fondsbestimmungen sowie der in diesem Zusammenhang geschlossenen Sondervereinbarung zwischen dem SMWA und der SAB mit den einschlägigen EG-Strukturfondsverordnungen geprüft.

**2 Wesentliche Fondsbestimmungen und SAB-Vergütung**

Es handelt sich um einen vom Freistaat bei der SAB eingerichteten Fonds. Diese führt den Fonds treuhänderisch als Nebenrechnung.

Darlehen können zunächst nur bis 2008 ausgereicht werden.

Die SAB ist verpflichtet, zum 31.12.2008 (geplantes Ende der Darlehensauszahlungen) eine Schlussabrechnung und zum 31.12.2013 eine Endabrechnung des Fonds vorzunehmen.

Wesentliche Zielgrößen des Fonds sind:

Erwartete Anträge p. a.				1.300
	2006	2007	2008	Summe
Bewilligte Darlehensanträge (Anzahl)	800	762	762	2.324
Durchschnittliche Darlehenshöhe				10 T€
Darlehenslaufzeit				bis 5 Jahre
Summe der Darlehensauszahlung 2006 bis 2008				23.245 T€
Summe der Darlehensrückflüsse 2006 bis 2012				13.947 T€
Ablehnungsquote				bis 40 %
Ausfallquote				bis 40 %

Abwicklungsstand zum 30.06. und 31.07.2006:

	30.06.2006		31.07.2006	
	Stück	in T€	Stück	in T€
Beantragte Darlehen	262	4.253	318	4.942
Bewilligte Darlehen	109	1.630	125	1.888
Ausgezahlte Darlehen	79	1.117	108	1.539
Zinseinnahmen aus Geldanlage*		359		359
Zins- und Tilgungseinnahmen aus Darlehen		11		19
Vergütungsanspruch der SAB zum 30.06.2006*		1.074		

\* Verzinsung und SAB-Vergütung erfolgen ¼-jährlich.

Dies entspricht einer durchschnittlichen Darlehenshöhe von rd. 15 T€. Damit sind im 1. Halbjahr 2006 rd. 14 % des für dieses Jahr geplanten Darlehensvolumens ausgezahlt worden. Zum Stand 31.07.2006 waren rd. 19 % des geplanten Jahresvolumens ausgezahlt.

Obwohl der Fonds grundsätzlich als revolving angelegt ist, sehen die geplanten Zahlungsströme/die finanzielle Vorausschau der Entwicklung des Fonds keine Darlehensgewährungen aus Darlehensrückflüssen und Zinszahlungen vor.

Widersprüchlich ist deshalb, dass der Unternehmensplan zwar von einem „revolvierenden Fonds“ spricht, eine Fondsabrechnung aber schon zum 31.12.2008 bzw. zum 31.12.2013 erfolgen muss und eine Neuvergabe von Darlehen aus Rückflüssen (= Merkmal eines revolving Fonds) nicht geplant ist.

Eine überschlägige Rechnung zeigt zudem, dass die eingestellten Fondsmittel auch keinen längerfristigen „revolvierenden Fonds“ ermöglichen.

Von den Darlehensrückflüssen von rd. 14 Mio. € stehen nach Abzug der von der SAB noch zu entnehmenden Vergütung und zzgl. der vom SMWA erwarteten Zinseinnahmen von rd. 3,2 Mio. € für eine Neuvergabe von Darlehen nur noch rd. 5 Mio. € zur Verfügung. Bei einer Ausfallquote von 40 % und einem SAB-Vergütungsanteil von 60 % wäre der Fonds nach der „zweiten Runde“ ohne nennenswerte Mittel. Der „revolvierende“ Charakter des Fonds beschränkt sich daher auf die Möglichkeit einer zweiten Mittelvergabe in deutlich geringerer Größenordnung.

Die SAB erhält für 2006 bis 2013 eine Vergütung von insgesamt 13.938 T€, davon 7.860 T€ für 2006 bis 2008. Dies entspricht rd. 56 bzw. rd. 31 % des Fondsvolumens (25 Mio. €) und rd. 60 bzw. 34 % der geplanten Darlehensauszahlungen. Die in den einzelnen Jahren zu zahlenden Beträge sind vereinbart. Die Vergütung ist aus den Fondsmitteln zu entnehmen.

Die Vergütungsregelung trennt nicht zwischen Fondsverwaltung und Förderverfahren. Sie ist sowohl hinsichtlich des Gesamtbetrages als auch der Jahresscheiben unabhängig von der Anzahl und Höhe der beantragten und vergebenen Darlehen. Nach Angabe des SMWA hat die SAB eine leistungsbezogene Vergütung abgelehnt. Verändert sich der Arbeitsaufwand der SAB oder entsteht Mehraufwand, der nicht durch Fondsmittel gedeckt werden kann, ist die SAB zur Bearbeitung neuer Darlehensanträge nicht verpflichtet, falls mit dem SMWA kein Einvernehmen über die weitere Verfahrensweise

hergestellt wird. Dies ist wohl so zu verstehen, dass die SAB nur bei einer Erhöhung ihrer Vergütung neue Darlehensanträge bearbeiten wird.

### **Diese Vergütungsregelung hält der SRH für nicht vertretbar.**

#### **3 Haushaltrechtliche Bewertung**

Die SAB wird im Auftrag des Freistaates tätig. Bei ihrer Vergütung handelt es sich um Verwaltungsausgaben, die gemäß Gruppierungsplan aus HGr. 5 zu finanzieren sind. Der SRH hat hierauf bereits in seinem Jahresbericht 1999, Beiträge Nr. 21 und 22, hingewiesen. Das SMWA hat diese Auffassung grundsätzlich geteilt. Die SAB-Vergütung für die Abwicklung von ESF-Programmen ist in Tit. 0707/547 03 veranschlagt.

Die Finanzierung der SAB-Vergütung aus Fondsmitteln - sei es aus der Zuführung, den Zinseinnahmen oder den Darlehensrückzahlungen - ist wegen fehlender gesetzlicher Grundlage rechtswidrig. Bei den ESF-Mikrodarlehen handelt es sich gemäß Richtlinie um verzinsliche und rückzahlbare Zuwendungen gem. §§ 23, 44 SäHO. Mangels anderer gesetzlicher Regelungen dürfen die Fondsmittel deshalb nur für die Vergabe von Mikrodarlehen verwendet werden. Einnahmen aus Darlehensrückzahlungen, Verzinsung der Darlehen und der Geldanlage sind in voller Höhe und im Jahr der Rück-/Zinszahlung an den Staatshaushalt abzuführen.

#### **4 Vereinbarkeit mit EG-Strukturfondsvorschriften**

Der SRH bezweifelt, dass Fondskonstruktion und -bestimmungen mit den EG-Strukturfondsvorschriften vereinbar sind.

Nach den Durchführungsbestimmungen der Kommission [VO (EG) Nr. 448/2004] zur Zuschussfähigkeit der Ausgaben für von den Strukturfonds kofinanzierte Operationen [VO (EG) Nr. 1260/1999] können Einzahlungen aus ESF-Mitteln in einen Kreditfonds tatsächlich getätigte und damit abrechenbare Ausgaben darstellen. Erforderlich ist allerdings, dass der Kreditfonds die in Regel 8 der VO (EG) Nr. 448/2004 vorgeschriebenen Bedingungen erfüllt. Hierzu gehören u. a.:

- Der Kreditfonds muss als eigenständige juristische Person oder als „gesonderter Finanzierungsblock innerhalb einer bestehenden Finanzinstitution errichtet werden“. Der Fonds ist weder eine eigenständige juristische Person noch innerhalb der SAB errichtet; er ist bei der SAB errichtet.
- Der private Sektor soll einen erheblichen finanziellen Beitrag leisten, der über 30 % betragen soll. Alle Fondsteilnehmer müssen ihren Beitrag bar in den Fonds einzahlen.

Eine Beteiligung Privater am Fonds und Bareinzahlungen durch diese sind nicht vorgesehen.

Das SMWA betrachtete diese Bestimmung durch den Eigenanteil der Darlehensnehmer an den geförderten Maßnahmen als erfüllt, obwohl sich die Darlehensnehmer damit weder am Fonds beteiligen (keine Anteilseigner) noch Bareinzahlungen leisten.

Die Europäische Kommission hat mit Schreiben vom 14.06.2006 klargestellt, dass sich diese Regel nicht auf private Eigenbeiträge zu einzelnen Darlehen bezieht. Die Regel empfehle einen Beitrag des privaten Sektors von mindestens 30 % zur Finanzierung des Kreditfonds. Obwohl dies nicht erzwungen werden soll, weist die Kommission aber deutlich darauf hin, dass das Instrument der Beteiligung der Strukturfonds an Kreditfonds eingeführt wurde, um die Beteiligung Privater an der Vergabe von Krediten zu erleichtern. Nur mit Hilfe des privaten Kapitals könne die Finanzierungslücke für KMU dauerhaft und marktkonform geschlossen werden. Die Kommission fordert den Freistaat auf, auf eine derartige Beteiligung Privater hinzuwirken.

- Die Verwaltungskosten dürfen während der Dauer der Intervention jahresdurchschnittlich 5 % des für Darlehenszwecke ausgezahlten Kapitals nicht übersteigen, es sei denn, nach einer Ausschreibung erweist sich ein höherer Prozentsatz als notwendig.

Darlehensauszahlungen [= Intervention im Sinne der VO (EG) Nr. 448/2004] sind für den Zeitraum 2006 bis 2008, also drei Jahre, vorgesehen. Da eine Ausschreibung nicht erfolgte, dürfen die Verwaltungskosten insgesamt höchstens 1.162 T€ (5 % von 23.245 T€) betragen, um noch EG-konform zu sein. Das mit der SAB für diesen Zeitraum vereinbarte Entgelt (7.860 T€) liegt knapp siebenmal so hoch.

Die Kommission hatte mitgeteilt, dass in vielen Fällen ein Verwaltungskostenanteil von 2 bis 3 % der ausgereichten Mittel angemessen sei; die von der zuständigen Generaldirektion zugesagte Flexibilität für zeitweise höhere Verwaltungskosten erlaube keine systematische Überschreitung der 5%-Grenze. Höhere Verwaltungskosten sind nach Kommissionsangaben vom Dezember 2004 „zusätzlich zu dem eingezahlten Fondsvermögen (EU und nationale Kofinanzierungsmittel) aufzubringen“.

- Mit Schreiben vom 05.05.2006 hat die Kommission auch bestätigt, dass die Darlehensrückzahlungen und die Erträge aus ESF-Mitteln wieder derselben Zweckbestimmung, also der Förderung von KMU, zugeführt werden müssen und Kosten, die im Zusammenhang mit der Verwaltung des Fonds entstehen, hieraus nicht gedeckt werden dürfen.

Die Fondsbestimmungen/Sondervereinbarung mit der SAB sehen etwas anderes vor.

Die erwarteten Zinseinnahmen aus Landesmitteln und 5 % der geplanten Darlehensauszahlungen reichen nicht aus, die mit der SAB vereinbarte Vergütung zu decken. Fraglich ist, wie der Differenzbetrag gedeckt werden soll.

Nach der VO (EG) 438/2001 sind der Kommission Angaben über die Organisation der Verwaltungsbehörde, der Zahlstelle sowie der zwischengeschalteten Stellen, über die in den betreffenden Behörden und Einrichtungen bestehenden Verwaltungs- und Kontrollsysteme sowie „über etwaige Verbesserungen, die ... geplant sind“, zu übermitteln. In einem jährlichen Durchführungsbericht sollen der Kommission darüber hinaus alle erforderlichen Ergänzungen oder Aktualisierungen der Beschreibung des Verwaltungs- und Kontrollsystems mitgeteilt werden.

In seinem Bericht für 2005 vom 01.06.2006 macht das SMWA weder Angaben zur Höhe der SAB-Vergütung noch zur fehlenden Beteiligung Privater am Fonds.

Die Meldung des SMWA zum Fonds an die Kommission ermöglicht es dieser nicht, die Übereinstimmung mit den Strukturfondsverordnungen zu prüfen. Sollte die Kommission deshalb dem Fonds mangels detaillierter Informationen gegenwärtig nicht widersprechen, so ist damit in keiner Weise gewährleistet, dass sie den Fonds im Rahmen späterer, detaillierter Prüfungen nicht beanstanden und die eingezahlten Mittel zzgl. Zinsen nicht zurückfordern könnte.

## 5 Folgerungen

Der SRH hält es für notwendig, dass das SMWA unverzüglich die angesprochenen Fragen mit der Europäischen Kommission klärt und sich die EG-Konformität des Fonds bestätigen lässt, um spätere Rück- und Zinszahlungen in Millionenhöhe zu vermeiden.

Sollten die Zielgrößen des Fonds deutlich unterschritten werden - worauf die bisherige Entwicklung hindeutet - so muss das SMWA unverzüglich mit der SAB eine neue Vergütungsregelung mit entsprechend geringerer Vergütung nachverhandeln.

## 6 Stellungnahme des Ministeriums

Das SMWA teile die Bedenken des SRH nicht.

Bereits im September 2005 habe das SMWA am Rande einer Konferenz mit einem Kommissionsbediensteten intensive Gespräche zum ESF-Mikrodarlehensfonds geführt. Im Februar 2006 und im April 2006 habe das SMWA Anfragen an die Kommission zur Erstattung von Verwaltungskosten und zur Anerkennung unbarer Leistungen als Eigenmittel des Darlehensnehmers gestellt.

Hinsichtlich der Frage der Beteiligung Privater auf Fondsebene fänden erste Sondierungsgespräche statt.

## 7 Schlussbemerkung

Die Stellungnahme des SMWA bestätigt, dass das SMWA es versäumt hat, mit der Kommission alle notwendigen Fragen zur Konformität des Fonds mit den EG-Strukturfondsvorschriften vor Einrichtung des Fonds zu klären. Das SMWA hat damit eine evtl. Unvereinbarkeit mit EG-Strukturfondsvorschriften billigend in Kauf genommen. Umso dringlicher ist es, nun die noch bestehenden Zweifelsfragen unverzüglich mit der Kommission abschließend zu klären, um Rückzahlungen zu vermeiden, mindestens aber zu begrenzen.

In Anbetracht der Höhe der Verwaltungskosten des Fonds, des hohen Ausfallrisikos sowie nicht vorgesehener Gewinnchancen hält der SRH eine Beteiligung Privater am Fonds für äußerst unwahrscheinlich.

Soweit der Haushaltsgesetzgeber beabsichtigen sollte, die erforderliche gesetzliche Grundlage zu schaffen, damit Darlehensrückflüsse und Zinseinnahmen nicht jährlich dem Staatshaushalt zufließen müssen, sondern zunächst beim Fonds verbleiben können, sollte er auch regeln, wie die Kosten für die Verwaltung des Fonds finanziert werden sollen (aus dem Staatshaushalt, aus Fondsmitteln u. a.). Der Haushaltsgesetzgeber könnte in diesem Zusammenhang auch darüber entscheiden, ob er für die Höhe der Verwaltungskosten eine Obergrenze vorgeben will. Aus Sicht des SRH macht es keinen

Sinn, Fonds als Sondervermögen des Staates zu errichten, wenn deren Eigenmittel schon nach kurzer Zeit durch hohe Verwaltungskosten bzw. -ausgaben „aufgefressen“ werden, sodass für den eigentlichen Fondszweck keine oder keine ausreichenden/nennenswerten Mittel mehr zur Verfügung stehen.

**Die Vergabeverfahren waren nicht immer ergebnisoffen.**

**Das SMWA hat gegen das Gebot der Chancengleichheit bei der Vergabe öffentlicher Aufträge verstoßen.**

## 1 Prüfungsgegenstand

Der SRH hatte bereits in seinem Jahresbericht 2004, Beitrag Nr. 20, die Gutachtenvergabe durch das SMWA beanstandet.

Der SRH hat nun die Vergabe von Beratungsleistungen zur Biotechnologie-Offensive Sachsen im Zeitraum 1999 bis 2003 und der Sächsischen Koordinierungsstelle für Biotechnologie (SKB) von 2001 bis 2004 geprüft und auch hierbei erhebliche Mängel festgestellt.

Zur Vorbereitung und Umsetzung der Biotechnologie-Offensive Sachsen bediente sich das SMWA mehrerer Technologieberater. Der Berater A war u. a. mit dem Vergabeverfahren für die SKB für die Jahre 2001 und 2002 betraut. A hat sich bis zum 30.09.2002 im Rahmen der Vertragserfüllung im SMWA aufgehalten.

## 2 Prüfungsergebnisse

### 2.1 Vergabe der Sächsischen Koordinierungsstelle für Biotechnologie

Der Folgeauftrag für die SKB für den Ausführungszeitraum 2003 und 2004 wurde am 28.09.2002 europaweit ausgeschrieben. Die Haushaltsansätze waren von 230,1 T€ auf 1.000,0 T€ jährlich erhöht worden.

Um den Auftrag bewarb sich auch das Unternehmen B, welches A im Jahre 2001 mitgegründet hatte.

Trotz Einwendungen eines Bieters schloss das SMWA das Unternehmen B nicht von der Vergabe aus, sondern erteilte diesem den Zuschlag.

A hatte bereits bei der Entwicklung der Kabinettsvorlage zum Ausbau der Bio- und Gentechnologie im Freistaat Sachsen, wonach eine Koordinierungsstelle für Biotechnologie gegründet werden sollte, mitgewirkt. Er war auch an der Entscheidung, die SKB nicht an eine bereits bestehende Einrichtung anzugliedern, sondern diese öffentlich auszuschreiben, beteiligt. Im Anschluss war er mit dem Ausschreibungsverfahren und nach Vertragsschluss mit der Kontrolle der Vertragsausführung betraut.

Die Leistungsbeschreibung für den Zeitraum 2003/2004 wurde gegenüber dem Ausführungszeitraum 2001/2002 nur unwesentlich verändert. Neben internationalen Aspekten wurde u. a. aufgenommen, dass die SKB vom SMWA unmittelbar in strategische und operative Fragestellungen einbezogen werde. Dies setze eine umfassende Vertrautheit mit inner- und interministeriellen Verwaltungsabläufen voraus. Auch die kurze Wer-

tungsphase der sehr umfangreichen Angebote von lediglich zwei Tagen zeigt, dass die Ausschreibung nicht ergebnisoffen durchgeführt wurde.

B wäre nach § 97 Abs. 2 Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen wegen Verstoßes gegen das Gleichbehandlungsgebot zwingend auszuschließen gewesen.

## 2.2 Freihändige Vergabe nach Beschränkter Ausschreibung

Auch den Auftrag für „Dienstleistungen zur Herstellung international wettbewerbsfähiger Rahmenbedingungen im Bereich Biotechnologie“ erteilte das SMWA dem Unternehmen B.

Das SMWA schrieb den Auftrag zunächst beschränkt aus. Nach Angebotsprüfung kam neben dem Unternehmen B auch das Unternehmen C in die engere Wahl. Nach den vom SMWA zugrunde gelegten Bewertungskriterien hätte das Unternehmen C als Erstplatzierter den Zuschlag erhalten müssen. Stattdessen hob das SMWA die Beschränkte Ausschreibung mit der Begründung auf, dass diese kein wirtschaftliches Ergebnis erbracht habe.

Ohne den Preis-/Leistungssieger der Beschränkten Ausschreibung einzubeziehen, erfolgte im Rahmen der anschließenden Freihändigen Vergabe die Zuschlagserteilung an das Unternehmen B. Der daraufhin geschlossene Vertrag war nachteilig für den Freistaat Sachsen, da der Personaleinsatz im Vergleich zum Angebot zur Beschränkten Ausschreibung von 1,5 auf 1,0 Mannjahre abgesenkt und darüber hinaus der Leistungsumfang reduziert wurde. Die Vergütung hierfür wurde jedoch nicht adäquat herabgesetzt.

Es ist davon auszugehen, dass die frühere Tätigkeit des A als Biotechnologieberater des SMWA ausschlaggebend für die Zuschlagserteilung war.

## 3 Folgerungen

Um Wettbewerbsverzerrungen zu vermeiden, hat das SMWA ehemalige Berater, die durch ihre Tätigkeit im SMWA und hier insbesondere durch die Vergabe im Fachressort, weitreichende Informationsvorteile für spätere Vergabeverfahren erlangen konnten, von einer späteren Vergabe auszuschließen.

Für die Vergabe von Aufträgen bestehen verschiedene Möglichkeiten. Neben der Öffentlichen Ausschreibung ist es unter bestimmten Voraussetzungen auch möglich, beschränkt auszuschreiben oder Aufträge freihändig zu vergeben. Die geeignete Vergabeart ist stets vor Einleitung eines Vergabeverfahrens zu prüfen. Entscheidet sich das SMWA für eine Öffentliche Ausschreibung und lässt den uneingeschränkten Wettbewerb zu, ist dieser auch ergebnisoffen durchzuführen und sind die Anforderungen des Vergaberechts einzuhalten. Auch bei Freihändigen Vergaben sind Markterkundungen vorzunehmen und/oder Vergleichsangebote einzuholen, um eine Vergabe im Wettbewerb zu gewährleisten.

Um eine ordnungsgemäße Vergabe zu gewährleisten, das Vergabeverhalten transparent zu gestalten und Korruptionsmöglichkeiten sowie der Verletzung von Geheimhaltungs- und Sorgfaltspflichten vorzubeugen, sollten Vergabeverfahren künftig in einer Organisationseinheit des SMWA zentralisiert werden.



#### 4 Stellungnahme des Ministeriums

Das SMWA weist die Auffassung des SRH zurück.

Die Bieter seien im Rahmen des Vergabeverfahrens für die SKB gleich behandelt worden. Bezüglich der Ausschreibungsinhalte habe B keinen Informationsvorteil gegenüber anderen Bietern gehabt. Da A weder unmittelbar noch mittelbar am Ausschreibungsverfahren für den Betrieb der SKB in den Jahren 2003/2004 beteiligt war, hätten keine Ausschlussgründe für den Bieter B vorgelegen.

Bereits bei einer erheblichen Überarbeitung des Ausschreibungstextes durch die Vergabestelle könne der ursprünglich mit der Ausschreibung Befasste sein Angebot abgeben. Dies gelte vor allem, wenn zwischen der Vortätigkeit und der aktuellen Ausschreibung eine längere Zeit liege. Eine Frist von zwei Arbeitstagen sei für die ordentliche und sachgerechte Wertung ausreichend.

Die Bewertung des SRH, wonach die frühere Tätigkeit des A ausschlaggebend für die Freihändige Vergabe an B gewesen sei, werde zurückgewiesen.

Der Vertrag sei bei gleich bleibendem Leistungsumfang nicht nachteilig für den Freistaat gewesen, sondern wirtschaftlich günstiger als das ursprüngliche Angebot.

Berater, die einmal im SMWA beschäftigt waren und daher für die konkrete Vergabeentscheidung Informationsvorteile besäßen, seien von der Vergabe auszuschließen, es sei denn, die Ausschreibung unterscheide sich wesentlich von der Ausschreibung, an der der Berater mitgewirkt habe.

Ausschreibungsverfahren würden immer ergebnisoffen durchgeführt und das Rechtsreferat zur Erreichung einer größtmöglichen Neutralität in das Vergabeverfahren eingebunden.

Die Einrichtung einer zentralen Vergabestelle werde als nicht erforderlich angesehen, da das Fachreferat nunmehr den Vergabevermerk und die beabsichtigte Zuschlagsentscheidung dem Rechtsreferat vorlege, wodurch eine gewisse Zentralisierung erreicht werde.

#### 5 Schlussbemerkung

A hat sich bis zum 30.09.2002, und damit während der Vorbereitung der Ausschreibung der SKB für die Jahre 2003/2004, und noch zum Zeitpunkt der Veröffentlichung dieser Ausschreibung im SMWA als Biotechnologieberater aufgehalten.

Das SMWA hat nicht begründet, warum die Beschränkte Ausschreibung kein wirtschaftliches Ergebnis erbracht hat. Es hat auch keine Stellung genommen, warum C als Preis-/Leistungssieger der Beschränkten Ausschreibung nicht in die Freihändige Vergabe einbezogen wurde.

Der Auffassung des SMWA, es sei ein wirtschaftlicher Vertrag geschlossen worden, kann nicht gefolgt werden. Das Angebot von B zur Freihändigen Vergabe sah nur noch den Einsatz des A mit 1,0 Mannjahren für den Zeitraum eines Jahres vor. Die Mitarbeit des zweiten Beraters, wie im Erstangebot, war hierin nicht mehr vorgesehen. Die ver-

tragliche Festlegung einer Obergrenze des Personaleinsatzes war für das SMWA rechtlich wertlos und schützt lediglich B. Das Unternehmen B wurde vertraglich letzten Endes nur zum Einsatz eines Mitarbeiters „an drei bis vier Arbeitstagen pro Woche“ verpflichtet.

**Einzelplan 08:  
Sächsisches Staatsministerium für Soziales**

**Gutachtenvergabe durch das  
Sächsische Staatsministerium für Soziales**

18

**Bei einem Großteil der Aufträge wurde nicht ordnungsgemäß vergeben.**

Die öffentliche Verwaltung nimmt zur Erfüllung ihrer Aufgaben externen Sachverstand in Form von gutachterlichen Stellungnahmen, Beratungen, Studien, Untersuchungen, Forschungsvorhaben und Modellprojekten (im Folgenden Gutachten genannt) in Anspruch. Beim SMS summierten sich in den Jahren 2000 bis 2003 die Ausgaben für 86 Aufträge auf rd. 3,0 Mio. €. Die Auftragsvergabe oblag dem für das Fachgebiet zuständigen Referat innerhalb der jeweiligen Abteilung.

Der SRH hat davon 18 Aufträge mit einem Ausgabevolumen von rd. 1,3 Mio. € näher untersucht.

Der SRH hatte in seinem Jahresbericht 2004, Beitrag Nr. 20, über erhebliche Mängel bei der Vergabe von Gutachten durch das SMWA berichtet.

#### **1 Fehlender Überblick**

Das SMS hat dem SRH auf Anfrage hin zunächst nur 35 Aufträge mit einem Ausgaberahmen von 1,2 Mio. € gemeldet. Nach mehreren Nachreichungen lagen dem SRH letztlich insgesamt 86 gemeldete Aufträge vor. Von zwei weiteren Gutachten hat der SRH erst im Rahmen einer anderen Prüfung Kenntnis erlangt.

In den Jahren 2000 bis 2003 hatten sich Landtagsabgeordnete in Kleinen Anfragen mehrmals nach Gutachten und Beraterleistungen erkundigt. Ein Abgleich der Angaben in den Antworten des SMS mit den Fragebögen ergab keine Übereinstimmung.

**Nur 7 der 86 dem SRH gemeldeten Aufträge finden sich namentlich in den Berichten an den LT.**

Nach Auffassung des SMS resultierten die unterschiedlichen Angaben bei der Beantwortung hinsichtlich vergebener Gutachten gegenüber dem SRH und dem Landtag im Wesentlichen aus unterschiedlichen Definitionen des Gutachtenbegriffs sowie Abgrenzungsschwierigkeiten.

**Das SMS hatte im geprüften Zeitraum keinen ausreichenden Gesamtüberblick über die von ihm vergebenen Gutachten. Es besteht die Gefahr der Erteilung mehrerer unnötiger Aufträge zu gleichen oder ähnlichen Gegenständen. Der SRH empfiehlt, eine Datenbank mit Angaben zu allen Beratungsleistungen einzurichten.**

## 2 Notwendigkeit

Für fünf der geprüften Aufträge hat das SMS das besondere staatliche Interesse an der Inanspruchnahme der Fremdleistung in den Akten nicht dargelegt. In mindestens acht Fällen war nicht untersucht worden, ob die Erkenntnisse bereits erarbeitet oder solche aufgrund erteilter Aufträge zu erwarten waren. Wenigstens vier Beratungsleistungen gab das SMS ohne Prüfung, ob es die Aufgaben mit eigenem Personal hätte durchführen können, in Auftrag.

**Vor der Vergabe von Gutachten hat das SMS stets deren Notwendigkeit nachzuweisen. Vorrangig muss es eigenes fachkundiges Personal einsetzen.**

Das SMS macht geltend, dass mit der derzeitigen Personalausstattung Gutachten kaum selbst erstellt werden könnten. Bei künftigen Auftragsvergaben werde das SMS den Einsatz eigenen Personals verstärkt prüfen und aktenkundig machen.

## 3 Ausschreibung

Bei 70 der 86 Aufträge fand eine Freihändige Vergabe statt. Für keine der geprüften freihändig vergebenen Beratungsleistungen (13 von 18) waren Vergleichsangebote eingeholt worden; Gründe hierfür waren nicht angegeben.

**Gutachtaufträge sind grundsätzlich öffentlich auszuschreiben. Soweit im Einzelfall eine Vergabe ohne förmliche Ausschreibung in Betracht kommen sollte, hat das SMS sich vorher Marktübersicht zu verschaffen oder Vergleichsangebote einzuholen. Der Wettbewerb muss gewährleistet bleiben.**

## 4 Verträge

Das SMS hat für 9 der 86 Beratungsleistungen keine schriftlichen Verträge geschlossen.

Mindestens sechs Aufträgen lagen keine ausführlichen Leistungsbeschreibungen zugrunde. Nicht in alle Verträge hat das SMS Termine oder Ausführungsfristen aufgenommen. Überwiegend enthielten die Vereinbarungen keine Vertragsstrafen.

In wenigstens acht Fällen waren unmittelbar nach Vertragsabschluss fällige Abschlagszahlungen vereinbart. Sieben Auftragnehmer konnten Schlussraten ohne vorherige Abnahmen fordern. Gründe für diese Zahlungsvereinbarungen hat das SMS nicht benannt.

Zahlungen leistete das Ministerium teilweise vor Empfang einer Beratungsleistung. Zu mindestens sechs Aufträgen gab es keine Aufzeichnungen über die Abnahme der Leistung.

**Auftragserteilung und Vertragsgestaltung entsprachen vielfach nicht den Anforderungen des Vergabe- und Haushaltsrechts.**

Das SMS will künftig Termine und Ausführungsfristen regeln und deren Einhaltung konsequent überwachen. Regelungen zu Leistungsstörungen sollen in alle Verträge aufgenommen werden. Abschlagszahlungen/Vorleistungen sollen in Zukunft nicht mehr getätigt werden bzw. nur noch vereinbart, aktenkundig festgehalten und geleistet werden,

wenn dies allgemein üblich oder durch besondere Umstände gerechtfertigt ist. Zur Abnahme von Teil- und Gesamtleistungen werden künftig schriftliche Abnahmevermerke erstellt und aktenkundig dokumentiert.

Im Hinblick auf die Vergabe ohne schriftliche Verträge teilt das SMS mit, dass in einem Fall nicht mehr nachvollziehbar sei, ob ein schriftlicher Vertrag geschlossen wurde, in zwei Fällen es sich um Forschungs- und Studienaufträge handele, bei denen ein separater Vertragsabschluss entbehrlich sei und in einem Fall der Auftragnehmer schriftlich gebeten worden sei, das Gutachten zu erstellen. Bei den restlichen handele es sich um Bundesmodellprojekte, von denen bei drei Aufträgen das zuständige Bundesministerium mit den Projektträgern Verträge geschlossen habe und Sachsen als am Projekt beteiligtes Bundesland lediglich Zuwendungsbescheide an die Projektnehmer erteilt habe. Bei zwei Maßnahmen sei eine einfache Rechnungslegung festgelegt gewesen.

## **5** Einrichtung einer Vergabestelle, Checkliste

Ein erheblicher Teil der Beanstandungen erklärt sich mit der Aufgabenverteilung in diesem Ministerium. Das Vergabewesen erfordert besondere Kenntnisse und Erfahrungen in der Anwendung.

**Der SRH schlägt vor, die Erteilung von Aufträgen für Gutachten im SMS zu zentralisieren.**

**Für Vorbereitung, Vergabe und Vertragscontrolling sollte das SMS eine Checkliste erarbeiten, um dauerhaft die Einhaltung der Vergabe- und Haushaltsvorschriften zu gewährleisten.**

Eine Beschaffungsstelle hat das SMS bereits eingerichtet. Sie sei für die Durchführung von Vergaben zentral zuständig. Der Vertragsabschluss solle weiterhin dem Rechtsreferat obliegen. Die Einrichtung von Checklisten erachte das SMS als sinnvoll, sie befindet sich in der Erarbeitung.

**Einzelplan 09:  
Sächsisches Staatsministerium für Umwelt und Landwirtschaft**

**19**

**Förderung der Industrieabfall-Koordinierung**

**Zuwendungen von rd. 2,3 Mio. € wurden zehn Jahre lang als Anschubfinanzierung gewährt, ohne den Erfolg des Projektes ausreichend zu kontrollieren.**

**1** Prüfungsgegenstand

Das SMU/SMUL und später das RP Dresden bewilligten aufgrund der Richtlinie des SMU/SMUL zur Förderung von Maßnahmen der Abfallwirtschaft Zuwendungen für das Projekt „Industrieabfall-Koordinierung in Sachsen (IKS)“. Insgesamt hat der Freistaat Sachsen über einen Zeitraum von mehr als zehn Jahren (Ende 1995 bis 2005) Zuwendungen in Höhe von rd. 2,34 Mio. € für das Projekt ausgereicht.

Der SRH hat das Förderverfahren bei den Bewilligungsbehörden geprüft.

**2** Prüfungsergebnisse

**2.1** Fördergegenstand

Die IKS sollte als Kommunikationsorgan zwischen Wirtschaft, Forschung und Behörden fungieren und wesentliche Abfallvermeidungs- und verwertungspotenziale in der gewerblichen Wirtschaft erschließen. Schwerpunkt der Tätigkeit sollte dabei nicht die direkte Beratung von Unternehmen sein, sondern die Erarbeitung abfallwirtschaftlicher Branchenkonzepte, der Abschluss von Branchenvereinbarungen sowie deren Umsetzung in gewerblichen Unternehmen.

Für die Durchführung des Projektes sollte ein ausgewählter Projektträger eine Anschubfinanzierung erhalten. Mittelfristig wurde eine marktwirtschaftliche Ausrichtung des Projektes angestrebt, d. h., nach einer geförderten Anlaufphase sollte sich das Projekt durch eigene Einnahmen finanzieren.

**2.2** Förderdauer

Im Zeitraum von November 1995 bis November 2000 gewährte das SMU/SMUL dem Projektträger Zuwendungen als Anschubfinanzierung in Höhe von insgesamt rd. 1,4 Mio. €. Im Anschluss daran entschied das SMUL, die Förderung des Projektes fortzusetzen und übertrug dem RP Dresden den Fördervollzug. Das RP Dresden bewilligte für weitere fünf Jahre Fördermittel in Höhe von insgesamt rd. 1 Mio. €.

Ein zehnjähriger Förderzeitraum ist für eine als Anschubfinanzierung vorgesehene Förderung nicht hinnehmbar. Mit Anschubfinanzierungen werden Vorhaben in der Anlaufphase gefördert, wobei eine Förderdauer von drei bis höchstens fünf Jahren in Betracht kommt. Spätestens im Jahr 2000 hätte das SMUL die Zielerreichung prüfen müssen. Es hätte sich dann gezeigt, dass die angestrebte Finanzierung der Leistungen des Projektträgers durch eigene Einnahmen in keiner Weise gegeben war. Die als Anschubfinan-

zierung geplante Förderung hat ihren Zweck verfehlt. Die Förderung hätte nach Ablauf der ersten Förderperiode eingestellt werden müssen.

### **2.3 Förderhöhe**

Das SMU/SMUL und später das RP Dresden gewährten den Projektträgern über den gesamten Förderzeitraum von über zehn Jahren Zuwendungen in Höhe von 90 % der zuwendungsfähigen Ausgaben.

Träger des Projektes waren private Unternehmen der gewerblichen Wirtschaft, deren Tätigkeit auf Gewinnerzielung ausgerichtet ist. Auch die Leistungen des Projektes IKS sollten unter marktwirtschaftlichen Bedingungen erbracht und eigenwirtschaftlich am Markt angeboten werden.

Nach der geltenden Förderrichtlinie hätten höchstens 50 % der zuwendungsfähigen Ausgaben gefördert werden dürfen. Ein Fördersatz bis zu 90 % war nur für Körperschaften des öffentlichen Rechts und für sonstige geeignete, nicht gewinnorientiert tätige, private Träger vorgesehen. Nach Aktenlage gab es keine förderrechtliche Begründung für diesen von der Förderrichtlinie abweichenden hohen Fördersatz. Hierzu wäre im Übrigen das Einvernehmen mit dem SMF herzustellen gewesen, was unterblieb. Dem Freistaat Sachsen ist ein finanzieller Schaden von rd. 1 Mio. € entstanden.

### **2.4 Förderverfahren**

Das SMU entschied, die Zuwendungen ab März 1997 auf Basis einer pauschalisierten Abrechnung in Anlehnung an die Allgemeinen Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung auf Kostenbasis (ANBest-P-Kosten) der Bundeshaushaltsordnung zu gewähren. Danach wurden die Gemeinkosten des Projektträgers in Höhe von 120 % der Personalkosten pauschal gefördert.

Bis Dezember 1999 war im Freistaat Sachsen allein eine Förderung auf Ausgabenbasis möglich. Für eine Förderung auf Kostenbasis gab es zu diesem Zeitpunkt keine rechtliche Grundlage. Erst mit In-Kraft-Treten der Vorl. VwV-SäHO ab 04.12.1999 war in Sachsen eine Projektförderung auf Kostenbasis möglich. Allerdings wurden den Zuwendungsbescheiden die Allgemeinen Nebenbestimmungen für Projektförderung (ANBest-P) beigelegt. Danach waren alle mit dem Projekt zusammenhängenden Ausgaben nachzuweisen.

Ungeachtet dessen hat das SMU/SMUL sowohl auf den Nachweis von Personal- und Gemeinkosten als auch auf den Nachweis der Verwendung der Gesamtausgaben entsprechend den ANBest-P verzichtet. Infolgedessen war die Verwendung von rd. 911 T€ der bis November 2000 abgerechneten Ausgaben nicht nachgewiesen.

### **2.5 Erfolgskontrolle**

Eine Verwendungsnachweisprüfung schließt auch eine begleitende und abschließende Erfolgskontrolle ein. Dies setzt eine programmspezifische Förderkonzeption mit messbaren Zielgrößen voraus. Eine solche Förderkonzeption mit Zielvorgaben legte das SMUL erstmals ab 2002 vor. Nach eigener Einschätzung waren die in der Konzeption definierten Zielgrößen wegen des unkonkreten Tätigkeitsprofils des Projektträgers jedoch nur eingeschränkt als Erfolgsmaßstab heranziehbar. Eine zielorientierte Erfolgskontrolle war somit nicht möglich.

Dies bestätigte das RP Dresden nach Beendigung der Förderung gegenüber dem SRH im Schreiben vom 22.02.2006. So wurden zwar Branchenkonzepte erstellt und Vereinbarungen mit den Branchenverbänden abgeschlossen. Deren Umsetzung in den Betrieben sei allerdings fraglich, da diese auf freiwilliger Basis erfolge. Formal habe der Projektträger die geplanten Arbeitspakete abgearbeitet, eine Detailprüfung lasse jedoch erkennen, dass diese nur wissenschaftliche Literaturlauswertungen darstellten. Ebenso negativ sei die Internetpräsentation der IKS einzuschätzen.

Das RP Dresden erwartet, dass sich nach Auslaufen der Förderung 2005 die Aktivitäten auf dem Gebiet der Abfallkoordinierung drastisch verringern werden, da die Fachberatung nicht mehr kostenlos sein wird. Das Förderziel, die Leistungen der IKS marktwirtschaftlich zu etablieren, sei folglich nicht erreicht worden.

Es ist nicht nachvollziehbar, warum das RP Dresden seine Bedenken nicht gegenüber dem SMUL geäußert hat und stattdessen die Projektförderung weitere fünf Jahre uneingeschränkt fortführte.

### **3** Folgerung

Durch die vom SMUL an den Tag gelegte Förderpraxis ist dem Freistaat Sachsen ein hoher finanzieller Nachteil, einerseits durch die Dauer und andererseits durch die Höhe der Förderung, entstanden. Darüber hinaus widerspricht es jeglicher ordnungsgemäßen Sachbearbeitung, für einen Teil der Ausgaben auf den Nachweis der Verwendung zu verzichten.

### **4** Stellungnahmen

Das SMUL und das RP Dresden berufen sich auf entsprechende Landtagsinitiativen 1993 zur Gründung einer Sächsischen Sonderabfallberatungsagentur. Im Übrigen haben sie wie folgt Stellung genommen.

#### **4.1** Sächsisches Staatsministerium für Umwelt und Landwirtschaft

Die Förderung des Projektes IKS habe ihren Zweck erreicht. Dem Freistaat Sachsen seien keine Nachteile, sondern vielmehr erhebliche Vorteile in finanzieller und abfallpolitischer Sicht entstanden, z. B. weil keine Investitionen für Sonderabfallbehandlungsanlagen notwendig gewesen seien.

Es träfe nicht zu, dass für die Durchführung des Projektes ein ausgewählter Projektträger eine Anschubfinanzierung erhalten sollte, um später Einnahmen zu erzielen.

Die erstmalige Förderung der IKS 1995 sei auf der Grundlage einer politischen Einzelfallentscheidung erfolgt, wobei man eine Förderhöhe von 90 % als gerechtfertigt ansah. Richtig sei, dass eine Förderquote von 90 % durch die ab 1997 geltende Förderrichtlinie formal nicht gedeckt war.

Die pauschale Förderung der Gemeinkosten sei in analoger Anwendung der ANBest-P-Kosten der BHO erfolgt. Das Vorgehen sei im Vorgriff auf ein Instrument, welches 1997 noch nicht zum Förderinstrumentarium im Freistaat gehörte, erfolgt. Die Ausgaben seien unter Anerkennung der pauschalierten Gemeinkosten ordnungsgemäß nachgewiesen worden.



Eine Erfolgskontrolle des Projektes sei über die Kontrolle der definierten Aufgaben und einen regelmäßig tagenden Fachbeirat erfolgt.

Das SMUL werde jedoch die Bemerkungen des SRH zum Anlass nehmen, die Förderpraxis kritisch zu überprüfen und auf Möglichkeiten zur Verbesserung hin zu untersuchen.

#### **4.2** Regierungspräsidium Dresden

Der Gestaltungsspielraum des RP sei nach Übertragung des Fördervollzugs vom SMUL in erster Linie auf die nach Auswahl des Projektträgers ergangenen Aufstockungs- bzw. Änderungsbescheide beschränkt gewesen.

Eine Förderhöhe von 90 % sei zwar formal nicht gedeckt gewesen, das RP ging jedoch aufgrund der bisherigen Förderung weiterhin von der Möglichkeit einer Einzelförderung aus.

Das RP betrachte das Projekt aus heutiger Sicht als erfolgreich. Allerdings sei der Erfolg an sog. Erfolgsindikatoren schwer festzumachen.

### **5** Schlussbemerkung

Der Förderzweck wurde nicht erreicht. In seiner Projektbeschreibung hat das damalige SMU 1995 gefordert, dass nach einer Anschubfinanzierung mittelfristig, „d. h. im Falle der Fortführung des Vorhabens, ... eine Mitfinanzierung Dritter eingeworben werden“ sollte. Der Projektträger hat in seinem Antrag als ein Hauptziel genannt: „Nach Ablauf des Förderprojekts als Anschubphase muß die Koordinations- und Beratungsstelle ihre Leistungen den o. g. Zielgruppen eigenwirtschaftlich am Markt anbieten.“

Der Freistaat Sachsen ist im Bereich der Sonderabfälle nur für Kontroll- und Überwachungsaufgaben zuständig.

**Das SMUL hat einer Gemeinde unzulässig eine Doppelförderung gewährt.****1 Prüfungsgegenstand**

Nach der Richtlinie des SMUL zur „Förderung der Entwicklung des ländlichen Raumes und der Dörfer“ (RL-Nr. 53/2000) kann der Erwerb von bebauten Grundstücken durch Gemeinden gefördert werden. Die Zuwendungen werden aus dem Strukturfonds EAGFL-A und Landesmitteln finanziert.

Das SMUL hat einer Gemeinde für den Ankauf einer Immobilie 1,37 Mio. € und zusätzlich 355 T€ für die Fertigstellung des Gebäudes zur Verfügung gestellt. Der SRH hat das Förderverfahren geprüft.

**2 Prüfungsergebnisse**

**2.1** Ein Sozialverband hat 1997 eine in der Gemeinde gelegene Industriebrache für rd. 25 T€ mit der erklärten Absicht gekauft, diese unter Einsatz erheblicher öffentlicher Mittel zum „Haus der Erwerbs- und Bürgerarbeit“ (Bürgerhaus) auszubauen und satzungsgemäß zu nutzen. Zur Fertigstellung des Objektes beantragte der Sozialverband eine zusätzliche Förderung nach der RL-Nr. 53/2000. Das Scheitern des Betreiberkonzeptes und die 2002 schwierige finanzielle Situation des Trägers ließen nach Einschätzung des SMUL diese Förderung des Sozialverbandes nicht zu. Das führte Ende 2002 zum Verkauf der zu rd. 85 % sanierten Immobilie an die Gemeinde zum Verkehrswert von 1,8 Mio. €.

Die Gemeinde hat mehrere Förderanträge zum Erwerb und zur Fertigstellung der Immobilie gestellt. Das ALE Oberlungwitz hat die Gemeinde auf Weisung des Staatsministers des SMUL gefördert.

Durch die Entscheidung des SMUL, nicht mehr den Sozialverband, sondern die Gemeinde zu fördern, ergab sich eine Mehrbelastung des Staatshaushalts von mehr als 900 T€. Während der Sozialverband für die Fertigstellung des Objektes nur eine Zuwendung von bis zu 800 T€ beantragt hatte, erhielt die Gemeinde neben der bereits erwähnten Zuwendung von 1,37 Mio. € für den Erwerb eine weitere Zuwendung von 355 T€ für die Fertigstellung des Gebäudes, insgesamt also 1,725 Mio. €. Die Entscheidung des SMUL ist umso bemerkenswerter, weil dem SMUL bekannt war, dass die Gemeinde beabsichtigte, das gesamte Objekt nach seiner baulichen Fertigstellung sehr langfristig an den Verkäufer der Immobilie, den Sozialverband, zu vermieten. Zudem lag zum Zeitpunkt der Bewilligung kein förderfähiges Nutzungs- und Betreiberkonzept vor.

**2.2** Der Sozialverband hatte für den Umbau der Industriebrache zum „Haus der Erwerbs- und Bürgerarbeit“ von 2000 bis 2002 umfangreiche Zuschüsse aus Kommunal-, Landes-, Bundes- und EG-Mitteln erhalten. Die Höhe der ausgezahlten Fördermittel, die nicht Prüfungsgegenstand waren, belief sich auf rd. 1,3 Mio. €. Beispielsweise wurden aus dem Strukturfonds ESF für die Beschäftigung von insgesamt 48 Arbeitskräften

rd. 434 T€ ausgezahlt. Bis zu 80 % der vom Sozialverband zu diesen Arbeitskräften abgerechneten Arbeitsleistungen dienten unmittelbar der Instandsetzung des Gebäudes und der Außenanlagen.

Die Gewährung von Zuwendungen an die Gemeinde aus Mitteln des EAGFL-A verstieß gegen das Förderverbot nach Art. 38 der VO (EG) Nr. 1257/1999 des Rates. Danach können Zahlungen für ein und dieselbe Maßnahme, also für das Bürgerhaus, nicht sowohl aus Mitteln des EAGFL-A als auch im Rahmen einer anderen gemeinschaftlichen Beihilferegelung (hier Förderung des Sozialverbandes aus Mitteln des ESF) geleistet werden.

**2.3** Die dem Sozialverband in den Jahren 2000 bis 2002 erteilten Förderbescheide enthalten darüber hinaus Bindungsfristen von zehn Jahren zur Nutzung der Immobilie als „Haus der Erwerbs- und Bürgerarbeit“ durch den Sozialverband.

Nach der RL-Nr. 53/2000 des SMUL war für die bereits geförderte Maßnahme die Gewährung von Zuwendungen innerhalb bereits bestehender Zweckbindungsfristen unzulässig.

**2.4** Die gewährte Zuwendung von 1,37 Mio. € überschreitet den lt. RL-Nr. 53/2000 möglichen Höchstförderbetrag von 80 T€ um das Siebzehnfache. Der Höchstförderbetrag kann nur mit Zustimmung des SMUL „in besonders begründeten Einzelfällen“ überschritten werden.

Das erhebliche öffentliche Interesse an einer Förderung in dieser Höhe ist detailliert aktenkundig zu machen. Nach Aktenlage ist dieser zwingend erforderliche Nachweis zu keiner Zeit erbracht worden. Die lapidare Feststellung eines öffentlichen Interesses an dem Vorhaben in einem Schreiben des SMUL vom Dezember 2002 an den Zuwendungsempfänger genügt diesen Anforderungen ebenso wenig wie der Erlass des SMUL vom 13.01.2003, mit dem das ALE Oberlungwitz ohne weitere Erläuterung über die Zuwendungsfähigkeit des Vorhabens unterrichtet und zur Bewilligung weit über dem Höchstförderbetrag angewiesen wurde.

Es ist weder ein besonderer Einzelfall noch ein erhebliches öffentliches Interesse an der Förderung zu erkennen. Vielmehr lag eine unzulässige Doppelförderung vor. Gegen die Förderung in dieser Höhe sprach auch, dass der Förderentscheidung ein Verkehrswert von 1,8 Mio. € zugrunde lag, der erst nach einer Wertsteigerung unter Einsatz erheblicher öffentlicher Mittel zustande gekommen war. Eine Förderung in dieser Höhe war weder begründet noch zulässig.

**2.5** Unter Hinweis auf die kritische Finanzlage der Gemeinde hatte die zuständige Rechtsaufsichtsbehörde bereits im Oktober 2002 die Zustimmung zur Finanzierung des Erwerbs der Immobilie davon abhängig gemacht, dass die für eine Förderung erforderlichen Eigenmittel durch Dritte aufgebracht werden. Die Gemeinde hat deshalb im November 2002 mit dem Sozialverband, dem Verkäufer der Immobilie, vereinbart, dass dieser im Hinblick auf einen dann Ende Dezember 2002 abgeschlossenen Mietvertrag zur alleinigen Nutzung des Bürgerhauses eine Mietvorauszahlung von 675 T€ leistete. Dieser Betrag ist im November 2002 bei der Gemeinde eingegangen, die daraus den Eigenanteil für den Erwerb der Immobilie von 456 T€ finanzierte.

Die Gemeinde verfügte damit zum Zeitpunkt der Bewilligung der Zuwendung über wesentlich höhere zweckgebundene Eigenmittel als von ihr angegeben wurden. Auch unter Berücksichtigung weiterer Förderungen zur Fertigstellung des Bürgerhauses, in die die Gemeinde weitere Eigenanteile von 119 T€ aus der genannten Vorauszahlung ein-

brachte, verblieb aus der Mietvorauszahlung ein Betrag von 100 T€, den die Gemeinde der Bewilligungsstelle nicht als Eigenanteil angegeben hat und der zu einer Minderung der Förderhöhe hätte führen müssen.

### **3**      Folgerungen

Die Förderung der Gemeinde bei Erwerb und Sanierung des Objektes verstieß in großem Maße gegen Fördervorschriften der EG und des Freistaates Sachsen. Die Dokumentierung der getroffenen Entscheidungen ist mangelhaft oder fehlt ganz. Für den SRH ist weder das erhebliche Landesinteresse begründet noch die Förderentscheidung nachvollziehbar. Die Gemeinde hat darüber hinaus die ihr für das Bürgerhaus zur Verfügung stehenden Eigenmittel nicht in voller Höhe angegeben. Die Bewilligung der Fördergelder erfolgte zudem ohne das erforderliche Nutzungs- und Betreiberkonzept der Gemeinde.

Die Rückforderung der Zuwendung oder von Zuwendungsteilen ist zu prüfen.

### **4**      Stellungnahme des Ministeriums

Aufgrund der Komplexität des Vorhabens sei es dem SMUL zeitlich nicht möglich gewesen, bis zum Redaktionsschluss eine qualifizierte Stellungnahme in der Sache abzugeben.

**Im Rahmen der Gemeinschaftsinitiative LEADER+ wurden Machbarkeitsstudien gefördert, denen der Pilotcharakter fehlte und die nicht notwendig waren.**

## 1 Prüfungsgegenstand

Der SRH prüft Zuwendungen im Bereich der Gemeinschaftsinitiative LEADER+. Nach der Förderrichtlinie Nr. 58 des SMUL können u. a. „Entwicklungsstrategien mit Pilotcharakter zur Erschließung des endogenen Potenzials ländlicher Gebiete“ gefördert werden. Bewilligungsbehörden sind die Staatlichen Ämter für Ländliche Entwicklung (ALE) Kamenz, Oberlungwitz und Wurzen.

Die Prüfung des SRH konzentrierte sich in einem ersten Abschnitt auf Zuwendungen für Machbarkeitsstudien. Der SRH hinterfragte deren Pilotcharakter sowie die Notwendigkeit der Förderung dieser Studien.

## 2 Prüfungsergebnis

**2.1** Zum Thema Direktvermarktung regionaler Produkte wurden die Erstellung eines „Konzeptes für einen Bauernmarkt“ mit 3.035 € (ALE Wurzen) und eine „Machbarkeitsstudie zur Herstellung und Direktvermarktung von Fleisch- und Wurstspezialitäten von Schwein und Rind“ mit 20.125 € (ALE Kamenz) bezuschusst.

Nach einer Pressemitteilung des SMUL vom April 2006 vermarkten derzeit etwa 500 Landwirte ihre Produkte im hofeigenen Laden oder auf Märkten. 210 von ihnen sind im Sächsischen Verein der Direktvermarkter organisiert. Bei dieser Sachlage bedarf es keiner weiteren Erläuterungen zum fehlenden Pilotcharakter und zur fehlenden Notwendigkeit der geförderten Projekte.

**2.2** Für eine „Machbarkeitsstudie zum Potential der Entwicklung nachhaltiger Wirtschaftskreisläufe“ wurde ein Zuschuss von 25.612 € gezahlt (ALE Kamenz). Das ALE Oberlungwitz förderte eine „Machbarkeitsstudie zur Verwertung nachwachsender Rohstoffe im Prozess einer umwelt- und qualitätsgerechten Herstellung ökologischer Brennstoffe“ mit 39.580 € und eine „Studie zum Biogaseinsatz“ mit 21.253 €.

Die genannten Studien befassen sich mit alternativen Energiequellen. Angesichts zahlloser bereits existierender ähnlicher Studien sind Pilotcharakter und Notwendigkeit dieser Projekte nicht zu erkennen.

**2.3** Das ALE Kamenz gewährte einen Zuschuss von 37.676 € für eine „Machbarkeitsstudie zum Anbau nachwachsender Rohstoffe als eine Alternative zur bisherigen landwirtschaftlichen Produktion“. Das ALE Oberlungwitz bewilligte einen Zuschuss von 31.792 € (bisher 18.742 € ausgezahlt) für die Maßnahme „Studie und regionaler Anbauversuch zur Großen Brennnessel“.

Pilotcharakter und Notwendigkeit derartiger Projekte sind aufgrund ähnlicher zahlreich vorhandener Studien im Bereich Pflanzenanbau nicht gegeben. Der SRH verweist hier beispielhaft auf die „Anbauempfehlungen zur Fasernessel“ der Sächsischen Landesanstalt für Landwirtschaft.

### **3** Folgerungen

**3.1** Nach dem von der EU genehmigten Operationellen Programm zur Umsetzung der Gemeinschaftsinitiative LEADER+ reicht zwar als Fördervoraussetzung der innovative Charakter innerhalb einer der sechs LEADER+-Regionen aus. Dies entbindet die Bewilligungsbehörden jedoch nicht von ihrer Pflicht, eine beantragte Fördermaßnahme auf ihre Notwendigkeit (§ 6 SäHO) zu prüfen. Es war nicht gerechtfertigt, Machbarkeitsstudien zu fördern, zu deren Themen auf bereits vorhandene Untersuchungen und Erkenntnisse zurückgegriffen werden konnte. Die Zuwendungen sind zu Unrecht gewährt worden.

**3.2** Der SRH kritisiert erneut - wie bereits im Jahresbericht 2004 (Beitrag Nr. 25, Förderung der Frauen im ländlichen Raum) und im Jahresbericht 2005 (Beitrag Nr. 26, Förderung des Landtourismus) - die fehlerhafte Sachbehandlung und großzügige Förderpraxis der unter der Fachaufsicht des SMUL stehenden ALE.

Zum Beitrag Nr. 26 des Jahresberichtes 2005 hatte das SMUL mitgeteilt, dass es die grundlegende Auffassung des SRH, die Notwendigkeit von Bewilligungen verstärkt zu prüfen, vollinhaltlich teile. Insoweit besteht also Übereinstimmung zwischen dem SRH und dem SMUL. Der SRH hält es für dringend erforderlich, dass das SMUL nunmehr wirksame aufsichtliche Maßnahmen ergreift, um eine den zuwendungsrechtlichen Erfordernissen entsprechende Förderpraxis bei den ihm nachgeordneten ALE sicherzustellen.

### **4** Stellungnahme des Ministeriums

Bereits vorliegende allgemeine Untersuchungen zu einem bestimmten Thema würden nicht zwangsläufig ausreichende Informationen für die speziellen lokalen wirtschaftlichen, ökonomischen und ökologischen Gegebenheiten bieten. Im Einzelfall könnten durchaus neue oder spezielle Fragestellungen auftreten, die eine neue darauf abzielende Untersuchung erfordern. Eine pauschale Ablehnung weiterer Machbarkeitsstudien und Untersuchungen sei hinsichtlich der Intentionen der Gemeinschaftsinitiative LEADER+ nicht zielführend.

Die Entscheidung über die Förderung und deren Notwendigkeit werde jeweils in Abstimmung mit dem zuständigen Koordinierungskreis getroffen. Auch die Fachabteilungen der LfL würden einbezogen. So sei die Prüfung der Förderwürdigkeit und Notwendigkeit sichergestellt.

Das SMUL habe nach den entsprechenden Jahresberichtsbeiträgen 2004 und 2005 Maßnahmen für eine noch wirksamere Fachaufsicht getroffen. Für eine künftig detailliertere Fachaufsicht seien neue Festlegungen getroffen und die ALE entsprechend angewiesen worden. Eigene Prüfungen der Fachaufsicht seien intensiviert worden.

## **5** Schlussbemerkung

Der SRH erkennt die Bemühungen des SMUL an, im Wege der Fachaufsicht die Qualität der Förderentscheidungen zu verbessern.

**Einzelplan 12:  
Sächsisches Staatsministerium für Wissenschaft und Kunst**

**22**

**Zuwendungen an Forschungs- und Transferzentren**

**Es fehlen messbare Ziele, die Verwendung der Zuwendungen wird nicht ausreichend überwacht.**

**Bei einem Forschungszentrum sind erhebliche Fehlentwicklungen zu verzeichnen.**

**1 Prüfungsgegenstand**

Zur Wahrnehmung von Aufgaben in den angewandten Wissenschaften sowie im Wissens- und Technologietransfer errichten Fachhochschulen Forschungszentren als rechtlich selbstständige Einrichtungen (§ 104 Abs. 1 Satz 1 SächsHG).

Der SRH hat im Jahresbericht 2005 (Beitrag Nr. 31) über eine Prüfung beim Forschungs- und Transferzentrum Dresden berichtet. Inzwischen fanden auch Erhebungen bei den Forschungszentren (FZ) Leipzig, Zittau und Zwickau statt. Das FZ Mittweida wurde nicht untersucht, da es zu Prüfungsbeginn bereits aufgelöst war.

**2 Prüfungsergebnisse**

**2.1 Konzeptionen/Zielvereinbarungen**

Der seit 1994 laufenden Förderung der hochschulnahen Forschungsvereine lag keine Konzeption des SMWK mit nachprüfbar Zielstellungen zugrunde. Das Ministerium schloss auch keine Zielvereinbarungen ab. Allenfalls die Zuwendungsbescheide ließen erkennen, dass die FZ mit den Fördermitteln in die Lage versetzt werden sollten, nach einer (zeitlich nicht konkretisierten) Anlaufphase finanziell unabhängig von staatlichen Geldern wirtschaften zu können.

Nachdem das Ministerium bereits seit 1999 ohne nennenswerte Erfolge Konzepte zur Umsetzung der o. g. allgemeinen Ziele von den Vereinen forderte, machte es 2005 nach Aufforderung durch den SRH die Auszahlung von Zuwendungen erstmalig von der Vorlage jeweils mit der Hochschule abgestimmter Profilierungskonzeptionen abhängig. Diese sollten darstellen, wie die FZ ihren Geschäftsbetrieb ab 2007 ohne weitere Fördermittel sichern werden.

**2.2 Zuwendungen**

Die Forschungsvereine benötigen regelmäßig Fördermittel für Personal- und Sachausgaben einer Geschäftsstelle, die sich - wegen deren Zweckbindung - nicht aus Projektmitteln finanzieren lassen. Diese institutionellen Zuwendungen des SMWK wurden 1994 bis 1998 ausdrücklich als Anschubfinanzierung und zur Sicherung des Grundbedarfs ausgewiesen. Ohne dass sich der Zweck änderte, bewilligte das Ministerium 1999 und 2000 Zuwendungen für die Umsetzung von Konzeptionen zur Profilierung der Einrichtungen. 2001 bis 2004 erfolgten Projektförderungen aus Mitteln des



Hochschul- und Wissenschaftsprogramms, die zur Aufrechterhaltung der Geschäftsstellen verwendet wurden. Seit 2005 dient die Förderung der Anbahnung von Projekten. Auch diese Mittel wurden für die Finanzierung von Mitarbeitern und anteiligen Sachausgaben der Geschäftsstellen eingesetzt. Zwar führte das SMWK 2005 in seiner Stellungnahme zum Jahresbericht aus, eine institutionelle Förderung der Geschäftsstelle eines FZ sei nicht vorgesehen. Tatsächlich haben die Vereine die Fördermittel (wie auch in den Vorjahren) überwiegend für die Vergütung von Geschäftsführern/Projektkoordinatoren bzw. anderen Mitarbeitern der Geschäftsstellen und zur teilweisen Deckung von deren Sachausgaben genutzt. Gegenüber dem SRH erklärten die Vereine, wegen der Zweckbindung der eingeworbenen Forschungsmittel für die durchzuführenden Projekte sei auch künftig eine Finanzierung der Geschäftsstellen aus Zuwendungen notwendig. Erträge aus dem gewerblichen Bereich und/oder Spenden würden hierfür regelmäßig nicht ausreichen. Unabhängig von der Höhe der Umsätze seien alle FZ auch künftig auf eine ausreichende Grundfinanzierung durch den Freistaat Sachsen angewiesen.

Alle Zentren erhielten vergleichbare Grundförderungen zwischen 50 und 100 T€ im Wege der Vollfinanzierung. Eine erfolgsorientierte bzw. leistungsbezogene Mittelvergabe erfolgte nicht.

Von 2001 bis 2004 bewilligte das SMWK die Zuwendungen nicht selbst, sondern beauftragte damit die jeweiligen Hochschulen. Diese waren mit der Vergabe von Fördermitteln nicht vertraut und zogen zudem als Kooperationspartner der Forschungsvereine selbst Vorteile aus der Förderung. Verstöße gegen zuwendungsrechtliche Vorgaben waren die Folge. Der Hinweis des SRH auf die Befangenheit der Hochschulen und die hohen Fehlerquoten bei der Verwendungsnachweisprüfung führte 2005 zu einer Umstellung der Bewilligungspraxis. Obwohl das Ministerium die Zuwendungen wieder selbst ausreichte, verbesserte sich die insgesamt unzureichende Kontrolle der zweckentsprechenden Verwendung nicht.

Die Planungen des SMWK sehen ab 2007 eine Grundfinanzierung der FZ aus Drittmitteln der Hochschulen vor.

### **2.3 Erfolgskontrolle**

Das SMWK hat mangels eigener Vorgaben bisher keine Evaluierung der FZ vorgenommen. Eine Einschätzung, ob die mit der Förderung beabsichtigten Zielstellungen allgemein oder bezogen auf einzelne Einrichtungen erreicht wurden, fehlt.

Die Vereine haben sich sehr unterschiedlich entwickelt. Die Westsächsische Hochschule Zwickau profitiert von den in Zusammenarbeit mit namhaften Unternehmen der Automobilbranche erbrachten Leistungen des wissenschaftlich und wirtschaftlich erfolgreichen FZ. Zahlreiche Publikationen und durch Patente geschützte Forschungsergebnisse belegen dies.

Im Gegensatz dazu konnte sich das FZ Mittweida nicht etablieren und stellte den Geschäftsbetrieb bereits nach kurzer Zeit wieder ein. Auf gute fachliche Ergebnisse können die FZ Dresden und Leipzig verweisen. Beide Einrichtungen unterscheiden sich jedoch bei den erreichten Umsätzen. Einnahmen und Ausgaben des FZ Dresden waren in den letzten Jahren mit rd. 1 Mio. € p. a. doppelt so hoch wie beim FZ Leipzig, welches zudem einen großen Teil seiner Umsätze durch Geschäftsbeziehungen mit anderen hochschulnahen Einrichtungen erwirtschaftete.

Das FZ der Hochschule Zittau/Görlitz nimmt eine Sonderstellung ein. Es beschäftigt weder wissenschaftliches Personal noch erbringt es selbst Forschungsleistungen. Der Schwerpunkt der Tätigkeit liegt vielmehr in der Anbahnung und Koordination von Projekten in Zusammenarbeit mit anderen hochschulnahen Einrichtungen und der Hochschule Zittau/Görlitz. Die Forschungskompetenzen der Hochschule sind auf zahlreiche gemeinnützige Vereine oder hochschulnahe Gesellschaften mit beschränkter Haftung verteilt.

## **2.4 Gemeinnützigkeit**

Forschungszentren an Fachhochschulen übernehmen Forschungs- und Entwicklungsaufgaben für die Industrie im Rahmen von Auftragsforschung. Die in der Abgabenordnung enthaltene Zweckbetriebsdefinition zur Anerkennung der Gemeinnützigkeit der Vereine wird nur erfüllt, wenn deren wissenschaftliche Ergebnisse der Allgemeinheit zugänglich gemacht werden. Um finanzielle Unabhängigkeit zu erreichen, übernehmen die FZ zunehmend auch wirtschaftliche Tätigkeiten ohne Forschungsbezug.

Lediglich das FZ Zwickau hat mit der Finanzverwaltung Fragen zum Nachweis der Gemeinnützigkeit geklärt. In Dresden führten Prüfungen des Finanzamtes zum Verlust der Gemeinnützigkeit in den Jahren 2001/2002. Der Forschungsverein in Dresden hat eine gutachterliche Stellungnahme zur Ausgliederung des wirtschaftlichen Geschäftsbetriebes eingeholt. Das FZ Zittau bezog sich in einer Studie auf Kernaussagen dieses Gutachtens. Beide FZ haben die Vorschläge bisher nicht umgesetzt, da die wirtschaftliche Betätigung noch von untergeordneter Bedeutung war.

## **2.5 Ausgewählte Einzelfeststellungen**

### **2.5.1 Forschungs- und Transferzentrum an der Hochschule für Technik, Wirtschaft und Kultur Leipzig**

Die aus Forschungstätigkeit erwirtschafteten Umsätze des FZ waren nur halb so hoch wie die aus Dienstleistungen für Dritte. Letztere erbrachte das FZ nicht einmal selbst, sondern überwiegend Mitarbeiter zweier Hochschulinstitute der Hochschule für Technik, Wirtschaft und Kultur Leipzig mit ihren privaten Ingenieurbüros. Die Leiter der jeweiligen Institute waren gleichzeitig als Projektleiter beim FZ für die Anbahnung der Aufträge zuständig. Die Tätigkeitsberichte und Jahresabschlüsse wiesen diese Dienstleistungen unrichtig als Drittmittelprojekte im Forschungsbereich aus.

Viele Projekte hatten nur einen geringen finanziellen Umfang und keine wirtschaftliche Bedeutung für die Gesamttätigkeit des FZ. Überwiegend handelte es sich nicht einmal um Tätigkeiten mit Forschungsbezug.

### **2.5.2 Zentrum für angewandte Forschung an der Hochschule Zittau-Görlitz**

Die Satzung des Vereins war bis zur Prüfung des SRH mangels Genehmigung des SMWK schwebend unwirksam. Sie wurde nur unzureichend umgesetzt. Eine Geschäftsordnung hielt der Verein für entbehrlich.

Sitzungen des aus dem Prorektor Forschung der Hochschule und dem Geschäftsführer bestehenden Vereinsvorstandes wurden nicht protokolliert. Trotz entsprechender Satzungsregelungen sind weder die Bestellung eines Kuratoriums noch von diesem durchgeführte Sitzungen nachgewiesen. Die nach der Satzung vorgesehene Kontrolle der Vorstandstätigkeit durch das Kuratorium war damit nicht gegeben.

Obwohl der Geschäftsführer gleichzeitig einen anderen hochschulnahen Verein führte und (bis zu deren Auflösung) auch Geschäftsführer einer hochschulnahen Gesellschaft mit beschränkter Haftung war, schloss der Verein mit ihm keinen schriftlichen Arbeitsvertrag ab. Arbeitsaufgaben, Arbeitszeit und Gehalt waren nur mündlich vereinbart. Nachweise über die geleistete Arbeitszeit je Einrichtung fehlten.

Die Personalunterlagen des Vereins enthalten weder Angaben zur fachlichen Qualifikation der Mitarbeiter noch Tätigkeitsbeschreibungen. Eingruppierungsfeststellungen in Anlehnung an den BAT wurden nicht erstellt. Nachweise, die u. a. die einem wissenschaftlichen Mitarbeiter in Verg.Gr. II a BAT-O entsprechende Vergütung des Geschäftsführers begründen, fehlen.

Der Verein bietet selbst keine Forschungsleistungen an. Er kann dies schon mangels wissenschaftlichen Personals nicht. Der Verein betreibt stattdessen den Aufbau von Netzwerken und übt eine Koordinierungs- und Lenkungsfunktion an der Fachhochschule aus. Er ist damit überwiegend als Vermittler von Leistungen tätig. In geringem Umfang werden Dienstleistungen für hochschulnahe Dritte realisiert. Dabei tritt der Verein wahlweise als Anbieter oder Auftragnehmer auf. Im Falle der Übernahme von Projekten werden die (oftmals aus Zuwendungen finanzierten) Leistungen überwiegend an fachlich geeignete Dritte vergeben.

Die wirtschaftlichen Beziehungen zwischen dem FZ und zahlreichen hochschulnahen Einrichtungen (überwiegend Mitglieder im FZ) sowie zur Hochschule sind wenig transparent und dienen vorrangig der Generierung von Umsätzen bei allen Beteiligten. Die Auftragsvergabe bei Projekten entsprach nicht den Vorschriften, war unzureichend dokumentiert und begünstigte unzulässig eigenwirtschaftliche Interessen des Geschäftsführers. Er beteiligte sich beispielsweise als Bieter und erteilte Aufträge an eine von ihm selbst betriebene Firma, wenn diese andere Mitbewerber im Rahmen einer freihändigen Vergabe unterbot. Bei den „anderen Bewerbern“ handelte es sich oftmals um die hochschulnahen Einrichtungen, mit denen das FZ auch sonst zusammenarbeitete. Hochschulfremde private Dritte hatten nur geringen Zugang zu Projekten des FZ oder anderer hochschulnaher Vereine, da die beschränkten Ausschreibungen mit Teilnehmerwettbewerb sich vornehmlich an hochschulnahe Einrichtungen richteten.

Darüber hinaus übernimmt das FZ gegen Entgelt auch Dienstaufgaben des Prorektors für Forschung. Die Hochschule zahlt dafür nach einem Dienstleistungsvertrag mit dem Verein Vergütungen nach festen Stundensätzen. Der Geschäftsführer des FZ erbrachte diese Leistungen auch dann selbst, wenn er zeitlich bereits für andere Projekte gebunden war. Arbeitszeitnachweise, anhand derer eine Abgrenzung der Tätigkeiten möglich gewesen wäre, wurden nicht geführt. Doppelabrechnungen und Überfinanzierungen waren die Folge. In einem Fall rechnete der Verein Arbeitszeiten des Geschäftsführers für ein aus Zuwendungen des SMWK finanziertes Projekt ab, obwohl er gleichzeitig eine vom Verein bezahlte Bildungsreise nach Malta durchführte. Warum er die dort erworbenen Sprachkenntnisse für seine Geschäftsführertätigkeit benötigte, wurde nicht begründet. Eine Anordnung oder Genehmigung der Reise fehlte ebenso.

Der Verein hat sein Vermögen bisher nicht vollständig nachgewiesen. Geldanlagen, die zeitweise höher als die beim SMWK beantragten Zuwendungen waren, wurden in den Jahresabschlüssen nicht dargestellt. Mit überschüssigen Geldern erwarb der Verein Aktien einer Aktiengesellschaft, die ein anderer hochschulnaher Verein gegründet hatte. Beim späteren Verkauf der Aktien erreichte er nur noch ein Fünftel des von ihm selbst gezahlten Kaufpreises. Der Verein selbst räumte ein, bei seinem Engagement als Aktionär sei ein Verlust entstanden. In einem anderen Fall erwarb er aus Insolvenzmasse Büroausstattung für mehr als 7,5 T€ und stellte diese einem anderen hoch-

schulnahen Verein zunächst unentgeltlich zur Verfügung. Der Begünstigte zahlte die Überlassung als Darlehen in geringen monatlichen Raten zurück. Der Vertrag sah Rückzahlungen nur vor, soweit entsprechende Mittel vorhanden waren.

### **2.5.3** Forschungs- und Transferzentrum an der Hochschule Zwickau

Nach einer Ordnung des FZ zum Personalwesen soll die Gehaltseingruppierung in Anlehnung an den BAT-O erfolgen. Die Personalakten der Projektmitarbeiter enthalten lediglich handschriftliche Vorschläge der Projektleiter zu Vergütungsgruppen. Diese hat der Vorstand des FZ zur Eingruppierungsgrundlage gemacht. Weitere begründende Unterlagen fehlen. Für zwei Verwaltungsmitarbeiterinnen der Geschäftsstelle wurden 2005 Tätigkeitsbeschreibungen erstellt. Wer diese angefertigt hat, ist nicht erkennbar, Genehmigungsvermerke des Vorstandes fehlen.

Professoren und andere wissenschaftliche Mitarbeiter der Hochschule üben regelmäßig Nebentätigkeiten auch beim FZ aus. Der SRH hat bereits in seinem Jahresbericht 2003 (Beitrag Nr. 36) über eine Prüfung von Nebentätigkeiten an der Westsächsischen Hochschule Zwickau berichtet. Eine Nachschau bei der Hochschule ergab, dass 2004 nur für 20 von 34 Nebentätigkeiten (davon 10 von 16 Professoren) eine Genehmigung erteilt war bzw. eine Anzeige bei der Hochschule vorlag.

Das Eigenkapital des Vereins stieg von 1.385 T€ (2002) auf 1.544 T€ (2004). Davon waren 956 T€ im Jahr 2004 als Guthaben bei Kreditinstituten verfügbar. Das FZ teilte mit, ein hoher Anteil dieses Barvermögens sei durch mehrjährige Forschungsprojekte gebunden, bei denen Zahlungen erst in künftigen Zeiträumen anfallen. Eine konkrete Zuordnung zu den Projekten war nicht möglich, weil das FZ hierzu keine Aufzeichnungen führt.

## **3** Folgerungen

### **3.1** Konzeptionen/Zielvereinbarungen

Die FZ an Fachhochschulen sind dem Grunde nach nicht infrage zu stellen. Allerdings zeigt das Beispiel der Hochschule Mittweida, dass Fachhochschulen nicht zwingend über FZ verfügen müssen. Die Zielstellung des SMWK, wirtschaftlich eigenständig agierende Forschungsvereine zu etablieren, ist in Anbetracht des jährlichen Fehlbedarfs von 50 bis 100 T€ je Einrichtung gescheitert. Kein FZ konnte bisher entsprechende Finanzierungsnachweise erbringen. Die vorgelegten Unterlagen waren wenig aussagefähig und beschrieben allenfalls den jeweiligen Istzustand. Der Wegfall der Förderung der FZ ab 2007 geht einher mit einer anhaltenden Unklarheit über deren weitere Grundfinanzierung.

Zwischen Hochschulen und Vereinen sollten kurzfristig belastbare Zielvereinbarungen abgeschlossen werden.

### **3.2** Zuwendungen

SMWK und Hochschulen haben als Zuwendungsgeber wesentliche zuwendungsrechtliche Bestimmungen nicht beachtet und die Verwendung der Mittel nur unzureichend geprüft. Als Projektmittel deklarierte Gelder aus dem Hochschul- und Wissenschaftsprogramm wurden tatsächlich wie institutionelle Zuwendungen eingesetzt.

Die Hochschulen sollten ihre künftigen Zahlungen an die Forschungszentren von der Erfüllung fachlicher Anforderungen abhängig machen. Die Nachweisführung über die Verwendung der Mittel ist deutlich zu verbessern.

### **3.3 Erfolgskontrolle**

Das SMWK hat die Zuwendungen nach dem Gießkannenprinzip verteilt. Die unterschiedliche wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der FZ wurde nicht berücksichtigt. Gleiches gilt für die Bewertung der Forschung.

Die Ergebnisse des FZ Zwickau belegen, dass eine nachhaltige Vereinstätigkeit maßgeblich von der Auswahl der Forschungsfelder bestimmt wird. Eine Konzentration auf Kernkompetenzen ist Voraussetzung für langfristige und ertragreiche Kooperationsbeziehungen mit externen Partnern.

Gegenbeispiel ist das mangelnde Profil des FZ Zittau. Die erreichten Ergebnisse stehen in keinem angemessenen Verhältnis zum bisherigen Mitteleinsatz des Freistaates Sachsen in den vergangenen zehn Jahren. Neben dem FZ haben sich in dem ohnehin schwachen wirtschaftlichen Umfeld zahlreiche andere hochschulnahe Forschungseinrichtungen etabliert. Zum Teil sind diese Konkurrenten bei der Einwerbung von Aufträgen. Statt eines Zentrums, in dem die wesentlichen Forschungsaktivitäten der Hochschule zusammengefasst sind, hat sich ein undurchsichtiges Netzwerk gegenseitiger Abhängigkeiten gebildet. Verwertbare Forschungsergebnisse werden nicht vom FZ, sondern überwiegend von anderen (teilweise hochschulinternen) Einrichtungen erbracht. Das FZ ist dabei allenfalls als Koordinator eingebunden. Dies ist nicht die Zielstellung des Gesetzgebers. Die Qualität der Forschung an einer Fachhochschule lässt sich jedenfalls nicht an der Anzahl der hochschulnahen Forschungseinrichtungen messen.

Indikatoren für erfolgreiche Forschungstätigkeit sind z. B. die Anzahl der Patente, die wissenschaftlichen Publikationen, die Zahl akquirierter nationaler und internationaler Projektförderungen je Mitarbeiter usw. Das SMWK und die Fachhochschulen sollten die FZ künftig nach diesen Kriterien bewerten.

### **3.4 Gemeinnützigkeit**

Auftragsforschungen für die Industrie, bei denen die Ergebnisse ausschließlich von den Auftraggebern verwertet werden dürfen und wirtschaftliche Betätigungen ohne Forschungsbezug gefährden die Gemeinnützigkeit von FZ und damit deren Steuerbegünstigungen, sofern sie nicht von untergeordneter Bedeutung sind. Die FZ sollten deshalb in Abstimmung mit den Hochschulen auch Ausgründungen von wirtschaftlichen Geschäftsbetrieben ins Auge fassen.

Analog dem FZ Zwickau empfiehlt der SRH den FZ, den Nachweis der Gemeinnützigkeit mit den zuständigen Finanzverwaltungen rechtzeitig abschließend zu klären. In unserem Beitrag „Frühere Jahresberichte: nachgefragt“ berichten wir über ein An-Institut, welches auf eine vom SRH angeregte Klärung festgestellter steuerrechtlicher Probleme verzichtet und damit den späteren Verlust der Gemeinnützigkeit selbst verschuldet hat.

### **3.5** Ausgewählte Einzelfeststellungen

Die weitere Förderung sollte von folgenden Voraussetzungen abhängig gemacht werden:

#### **3.5.1** Forschungs- und Transferzentrum an der Hochschule für Technik, Wirtschaft und Kultur Leipzig

Das Forschungs- und Transferzentrum Leipzig muss seinen Anteil an Auftragsforschung in den nächsten Jahren nachhaltig erhöhen. Eine diesbezügliche Evaluierung sollte ab 2010 erfolgen.

Die Aussagefähigkeit der Tätigkeitsberichte und Jahresabschlüsse ist zu verbessern. Dienstleistungen ohne Forschungsbezug sind gegenüber Forschungsprojekten klarer abzugrenzen.

#### **3.5.2** Zentrum für angewandte Forschung an der Hochschule Zittau/Görlitz

Die Genehmigung der Satzung ist umgehend nachzuholen. Der Verein hat sich eine Geschäftsordnung zu geben. Die Sitzungen des Vorstandes, insbesondere dessen Beschlüsse, sind zu protokollieren. Das Kuratorium hat seine satzungsmäßigen Aufgaben wahrzunehmen.

Der Verein hat künftig mit dem Geschäftsführer einen schriftlichen Arbeitsvertrag abzuschließen. Tätigkeiten für andere hochschulnahe Einrichtungen und Nebentätigkeiten sind, soweit zugelassen, durch entsprechende Arbeitszeitznachweise zu dokumentieren. Andernfalls sind sie zu untersagen.

Die Personalaktenführung muss deutlich verbessert werden. Die fehlenden Eingruppierungsfeststellungen sind auf der Grundlage von aktuellen Tätigkeitsbeschreibungen nachzuholen.

Der SRH hält eine grundsätzliche Neuausrichtung des FZ für erforderlich. Ziel sollte sein, selbst anwendungsnahe Forschung zu betreiben. Dies setzt zunächst die Beschäftigung wissenschaftlichen Personals voraus. Andernfalls ist das FZ insgesamt infrage zu stellen.

Die organisatorischen Veränderungen sollten mit einer deutlichen Straffung der externen Strukturen an der Fachhochschule verknüpft werden. Die derzeitigen Kooperationsbeziehungen der Hochschule mit hochschulnahen Forschungseinrichtungen, nicht nur dem FZ, sollten dem Grunde nach überprüft werden. Gegebenenfalls sind die Vereinbarungen zu überarbeiten.

Bei der Vergabe von Aufträgen sind die einschlägigen Vorschriften zu beachten. Die Beauftragten sind ggf. zu schulen. Wettbewerbsverzerrende Verhaltensweisen wie die festgestellte Begünstigung des Geschäftsführers sind auszuschließen.

Die fehlenden Nachweise zum Vereinsvermögen begünstigten Verstöße gegen das Zuwendungsrecht und ließen eine unzulässige Vermögensmehrung zu. Mit den angesammelten Geldern, die als Eigenmittel bei Projekten hätten eingesetzt werden müssen, wurden risikoreiche Aktiengeschäfte zu Lasten des Vereins getätigt. Die faktisch auf Freiwilligkeit beruhenden Rückzahlungsverpflichtungen des Darlehensnehmers und möglicherweise daraus resultierende Einnahmeausfälle beim FZ wurden zugunsten eines hochschulnahen Dritten billigend in Kauf genommen.

Wegen der insgesamt ungenügenden Geschäftsführung sind personelle Konsequenzen notwendig.

### **3.5.3** Forschungs- und Transferzentrum an der Hochschule Zwickau

Die Beschäftigten des FZ dürfen nach den Nebenbestimmungen zu den Zuwendungsbescheiden nicht höher vergütet werden als vergleichbare Bedienstete des Freistaates Sachsen (Besserstellungsverbot). Das FZ hat auf der Grundlage von Tätigkeitsbeschreibungen Eingruppierungsfeststellungen entsprechend den Tätigkeitsmerkmalen der Vergütungsordnung zum BAT-O für alle Mitarbeiter anzufertigen. Die sich daraus ergebenden Vergütungen nach dem BAT-O stellen Höchstbeträge dar, die nicht überschritten werden dürfen.

Der hohe Anteil fehlender Nebentätigkeitsgenehmigungen bzw. -anzeigen zeigt, dass die 2003 von der Hochschule zugesagten Maßnahmen zur lückenlosen Nachweisführung von Nebentätigkeiten bisher nicht umgesetzt wurden. Die Hochschule sollte schnellstens ein zweckmäßiges Verfahren zur Kontrolle von Nebentätigkeiten einführen.

Bei der Bemessung von Zuwendungen sind die Leistungskraft des Zuwendungsempfängers und mögliche Finanzierungsbeiträge Dritter zu berücksichtigen. Die Jahresabschlüsse des FZ müssen Aussagen enthalten, in welcher Höhe Eigenanteile vorhanden und welche Mittel bereits für Projekte gebunden sind.

## **4** Stellungnahme des Sächsischen Staatsministeriums für Wissenschaft und Kunst

**4.1** Nach § 104 Abs. 1 Satz 1 SächsHG sei es Aufgabe der Fachhochschulen, FZ als rechtlich selbständige Einrichtungen zu errichten. Aus dieser Aufgabe folge auch die Pflicht der Hochschulen, im Rahmen ihrer Möglichkeiten darauf hinzuwirken, dass der vom Gesetzgeber verfolgte Zweck erfüllt werde. Das Ministerium habe deshalb in den ersten Jahren davon abgesehen, zusätzlich Zielvorgaben zu machen.

Im Rahmen der Novellierung des SächsHG solle nach den Vorstellungen des SMWK künftig die Errichtung von FZ in das Ermessen der Hochschulen gestellt werden. Ohne eine ergänzende Förderung werde es auf Dauer voraussichtlich nicht möglich sein, nach dem bisherigen Modell FZ an Fachhochschulen zu betreiben. Die Hochschulen und FZ seien darüber informiert, dass ab 2007 eine finanzielle Unterstützung durch das SMWK nicht mehr vorgesehen sei. Die Hochschulen sollen jedoch die Möglichkeit erhalten, die Einrichtungen mit ihren Haushaltsmitteln zu unterstützen. Das SMWK unterstütze die Empfehlung des SRH, belastbare Zielvereinbarungen abzuschließen.

**4.2** Das SMWK werde die Empfehlung des SRH, künftige Zahlungen an die FZ von der Erfüllung fachlicher Anforderungen abhängig zu machen, an die Fachhochschulen weiterleiten und sie auffordern, korrekte und aussagefähige Verwendungsnachweise zu verlangen.

Aus Sicht des SMWK würden seit 2005 die zuwendungsrechtlichen Bestimmungen ausreichend beachtet, die Vorgaben aus dem Hochschul- und Wissenschaftsprogramm eingehalten. Die Forschungszentren würden nunmehr eindeutige und vollständige Verwendungsnachweise vorlegen, die das SMWK prüfe. Neben den Originalbelegen enthielten diese auch aussagefähige Sachberichte.

**4.3** Die Notwendigkeit zur ergänzenden Förderung habe zu Zuwendungen in einer Höhe geführt, die weitgehend unabhängig von Standort und Entwicklung der Forschungszentren gewährt worden seien.

Das SMWK werde mit allen FZ, insbesondere mit dem ZAF e. V. an der Hochschule Zittau/Görlitz, die weiteren Schritte zur Stabilisierung und erfolgreichen Fortsetzung der Entwicklung beraten. Ein wesentliches Mittel zum Erfolg werde der Erfahrungsaustausch („best practice“) untereinander sein.

Das SMWK greife die Empfehlung des SRH auf und werde die Hochschulen verbindlich auffordern, die FZ nach den vom SRH benannten Kriterien zu bewerten.

**4.4** Das Ministerium werde den Hochschulen empfehlen, den Nachweis der Gemeinnützigkeit rechtzeitig zu klären. Zur Verbesserung der steuerlichen Kenntnisse habe bereits eine vom SMF organisierte ganztägige Veranstaltung zum Thema „Steuerliche Fragen der Hochschulen und An-Institute“, an der auch Vertreter der FZ teilgenommen hätten, beigetragen.

**4.5** Das FZ an der HTWK Leipzig wolle seine Bemühungen zur Einwerbung von Auftragsforschung verstärken und die Aussagefähigkeit der Tätigkeitsberichte verbessern.

Die Satzung des ZAF e. V. Zittau werde überarbeitet und dem SMWK zur Genehmigung vorgelegt. Das FZ an der Hochschule Zittau /Görlitz erarbeite eine Geschäftsordnung, Tätigkeitsbeschreibungen und Eingruppierungsfeststellungen und werde schriftliche Arbeitsverträge mit dem Geschäftsführer und Mitarbeitern abschließen. Arbeitszeitnachweise würden eingeführt und Beschlüsse des Vorstandes protokolliert. Bei der Auftragsvergabe würden künftig die einschlägigen Vorschriften korrekt eingehalten.

Das Ministerium habe mit dem Vorsitzenden des Kuratoriums Maßnahmen vereinbart, die auf eine stärkere Kontrolle des Vereins hinwirken sollen. In diesem Zusammenhang werde das Kuratorium gemeinsam mit dem Vorstand auch über die Empfehlung des SRH beraten, eine grundsätzliche Neuausrichtung des FZ vorzunehmen und stärker anwendungsnahe Forschung zu betreiben.

Das FZ Zwickau habe das Besserstellungsverbot ausnahmslos eingehalten. In einigen Fällen seien sogar geringere Vergütungen als nach BAT-O gezahlt worden. Es werde zeitnah für alle Mitarbeiter Tätigkeitsbeschreibungen und Eingruppierungsfeststellungen anfertigen.

Eine Finanzübersicht, aus der Eigenanteile und Mittelbindungen für Projekte hervorgehen, werde schon seit Beginn der Tätigkeit des FZ geführt. Künftig werde das FZ diese Angaben auch im Jahresabschluss gesondert darstellen.

Das SMWK werde die Westsächsische Hochschule Zwickau auffordern, umgehend ein zweckmäßiges Verfahren zur Kontrolle von Nebentätigkeiten seiner Mitarbeiter einzuführen.

## **5** Schlussbemerkung

Der SRH sieht sich in seiner Ansicht bestätigt, dass die Zielstellung des SMWK, von staatlicher Finanzierung unabhängige Forschungszentren an Fachhochschulen etablieren zu können, nicht erreichbar ist. Die bisher überwiegend auf diesen monetären As-



pekt reduzierte Förderpolitik ist als fehlgeschlagen einzuschätzen. Eine leistungsorientierte, auf fachliche Ergebnisse ausgerichtete Finanzierung aus Zuwendungen fehlte bisher.

Die Argumentation des SMWK, es habe wegen der bereits durch die Fachhochschulen zu leistenden umfangreichen Kontrollfunktionen nicht noch zusätzlich auf die FZ einwirken wollen, ist im Hinblick auf die bestehenden zuwendungsrechtlichen Verpflichtungen als Zuwendungsgeber nicht nachvollziehbar. Insbesondere die Fehlentwicklungen an der Fachhochschule Zittau/Görlitz belegen eine zumindest punktuell unzureichende Kontrolle der Verwendung der ausgereichten Zuwendungen.

Es bleibt abzuwarten, ob die Hochschulen wegen der nunmehr bestehenden eigenen Finanzierungsverantwortung in stärkerem Maße auf eine ordnungsgemäße und wirtschaftliche Geschäftsführung ihrer bisher aus dem HWP bezuschussten Forschungszentren einwirken werden, als es das Ministerium in der Vergangenheit getan hat.

**Die MPG hat zum Ende der Laufzeit eines Mietvertrages 2002 auf Neuverhandlungen trotz der allgemein gesunkenen Mietzinsen verzichtet. Sie hat damit Mehrausgaben von fast 1 Mio. € hingenommen.**

## 1 Prüfungsgegenstand

Der SRH hat Zuwendungen an die Max-Planck-Gesellschaft zur Förderung der Wissenschaften e. V. (MPG) geprüft und dazu örtliche Erhebungen bei einem Max-Planck-Institut (MPI) durchgeführt. Prüfungsgegenstand war dessen Haushalts- und Wirtschaftsführung in den Jahren 2003 und 2004. Die Zuwendungen werden im Wege der institutionellen Förderung gewährt. Der Anteil von Bund und Ländern beträgt jeweils 50 %.

## 2 Prüfungsergebnisse

### 2.1 Personal

Die Bewirtschaftungsgrundsätze der MPG erlauben den Instituten Abweichungen von den Stellenplänen.

Im Dezember 1998 hat die MPG dem MPI vier Stellenanhebungen genehmigt. Seit 1999 werden zwei Mitarbeiter im EDV-Bereich und eine Personalsachbearbeiterin entsprechend vergütet. Die Finanzierung erfolgt aus einer nicht besetzten Stelle.

Antragsgemäß sollte die Stelle des Bibliotheksleiters von Verg.Gr. VI b auf IV b gehoben werden. Stattdessen ist dieser seit 01.07.2001 in Verg.Gr. II a eingruppiert. Laut Tätigkeitsbeschreibung übt er vorwiegend folgende Arbeiten aus: „Betrieb und Administration der Institutsbibliothek“ (40 %), „Planung und Konzeption des weiteren Aufbaus der Institutsbibliothek/Informationsmanagement“ (25 %), Forschungstätigkeiten (30 %). Aufgrund der außerordentlichen thematischen Breite der Institutsbibliothek und der daraus resultierenden außergewöhnlichen Anforderungen an die Qualifikation und das wissenschaftliche Profil hat das MPI alle Tätigkeiten des Bibliothekars mit Verg.Gr. II a bewertet. Dieser verfügt über ein Universitätsdiplom im Fach Physik und ist Diplombibliothekar für den gehobenen Bibliotheksdienst an wissenschaftlichen Bibliotheken.

Die vier Mitarbeiter im EDV-Bereich werden ausnahmslos auf Wissenschaftlerstellen (mindestens Verg.Gr. II a) - davon eine auf fünf Jahre befristet - geführt. Begründet wird dies damit, dass alle über einen wissenschaftlichen Hochschulabschluss (teilweise Promotion) verfügen und überwiegend wissenschaftliche Dienstleistungen erbringen. Ihre Tätigkeitsbeschreibungen weisen insgesamt für die Administration Zeitanteile von etwa 1 VK aus.

## 2.2 Mietvertrag

Zum 31.12.2004 nutzte das MPI eine Fläche von insgesamt 3.859 m<sup>2</sup>. Die Anmietung der Räume erfolgte schrittweise ab 01.03.1996 mittels zweier parallel laufender Mietverträge. Mit Vertrag vom 04.12.1995/26.02.1996 (Vertrag 1) hat die MPG 2.079 m<sup>2</sup> angemietet. Als Mietzins wurde, beginnend mit 12,78 € je m<sup>2</sup>, eine Staffelmiete vereinbart. Der Vertrag lief bis zum 31.12.2002. Zu diesem Zeitpunkt betrug die Nettokaltmiete 13,97 € je m<sup>2</sup>. Die MPG hat ihn am 10.01.2003 um weitere sechs Jahre (bis 31.12.2008) zu unveränderten Konditionen verlängert.

Ein weiterer Mietvertrag (Vertrag 2) vom Januar 2003 umfasst eine Fläche von 1.780 m<sup>2</sup>. Der Mietzins je m<sup>2</sup> beträgt 7,67 und 7,93 €. Vertragsende ist ebenfalls der 31.12.2008.

## 2.3 Institutskasse

Für Barzahlungs- und Scheckverkehr hat das MPI eine Zahlstelle (Institutskasse) eingerichtet. Nach der Kassenordnung des MPI darf der Bargeldbestand 5.000 € nicht überschreiten. In der Praxis lag er häufig darüber. Der SRH hat an 38 Tagen Überschreitungen um bis zu 3.000 € festgestellt.

Das Auffüllen der Institutskasse erfolgt mittels Scheckeinreichung bei der Bank. Die Zeitspanne zwischen Bankabhebung (5.000 oder 6.000 €) und Übernahme in den Bargeldbestand betrug in fünf Fällen ein bis vier Tage. Seitens der Verwaltung wurde dies mit Zeitmangel der Kassenleiterin begründet. Der Verwaltungsleiter hat die Mitarbeiterin über die ordnungsgemäße Kassenführung belehrt. Disziplinarische Maßnahmen erfolgten nicht.

Von 2002 bis 2005 hat der Verwaltungsleiter jährlich eine Kassenprüfung durchgeführt.

## 2.4 Ausstattung von Diensträumen

Der SRH hat die Ausstattung von Diensträumen anhand der Richtsätze des Bundes gemäß Nebenbestimmungen zum Zuwendungsbescheid geprüft. Für die Leitung des MPI ergibt sich (Werte in €):

Stelleninhaber	Anschaffungswert		Richtwert (Bund)	Mehrausgaben
	netto	brutto	brutto	
Direktor 1	11.147	12.931	6.136	6.795
Direktor 2	6.980	8.097	6.136	1.961
Direktor 3	7.088	8.222	6.136	2.086
Direktor 4	8.126	9.426	6.136	3.290
Verwaltungsleiter	5.363	6.222	3.579	2.643
<b>Gesamt</b>	<b>38.704</b>	<b>44.898</b>	<b>28.123</b>	<b>16.775</b>

Bezogen auf die fünf Diensträume liegen die Ausgaben insgesamt um rd. 60 % über den zulässigen Richtwerten.

### **3 Folgerungen**

#### **3.1 Personal**

Die Leitung der Institutsbibliothek ist unter Berücksichtigung von Bibliotheksgröße, Leitungsspanne und Schwierigkeit des Fachgebietes höchstens nach Verg.Gr. IV b BAT-O zu bewerten. Allein die Forschungstätigkeit erfüllt die Anforderungen der Verg.Gr. II a. Tarifrrechtlich müssen mindestens 50 % der Arbeitsvorgänge der Vergütungsgruppe entsprechen. Das ist nicht der Fall. Zudem handelt es sich bei der Forschungsaufgabe um ein zeitlich begrenztes institutsinternes Projekt. Insofern ist die dauerhafte Eingruppierung in Verg.Gr. II a ohnehin nicht gerechtfertigt.

Durch Konzentration der administrativen Aufgaben im EDV-Bereich auf eine Stelle in Verg.Gr. IV a könnten die Personalausgaben jährlich um rd. 8.150 € vermindert werden. Daher hat der SRH vorgeschlagen, die befristete Stelle spätestens bei Wiederbesetzung ausschließlich für Aufgaben der Administration zu nutzen. Davon unabhängig sind die Tätigkeitsbewertungen zu prüfen, um ggf. überhöhte tarifliche Eingruppierungen zu korrigieren.

#### **3.2 Mietvertrag**

Bei Angleichung der Konditionen des Vertrages 1 an die des Vertrages 2 hätte die MPG vom 01.01.2003 bis 31.12.2004 Einsparungen in Höhe von 320.083 € erzielen können. Rechnet man den aktuellen Mietzins bis zum Vertragsende fort, ergeben sich vom 01.01.2005 bis 31.12.2008 Mehrausgaben von 670.602 €. Über den Gesamtzeitraum von 2003 bis 2008 sind dies 990.685 €.

Die MPG hat zum Mietvertrag unverzüglich Nachverhandlungen mit dem Vermieter mit der Zielstellung aufzunehmen, einen marktüblichen Mietzins analog Vertrag 2 zu vereinbaren. In diesem Zusammenhang sind die mittel- und langfristigen Vorstellungen zur Unterbringung des MPI von Interesse. Sofern die MPG nicht den Erwerb einer Immobilie, sondern die Weiterführung der Mietverträge über 2008 hinaus anstrebt, könnte ein entsprechend längerfristiges Angebot an den Vermieter Grundlage für ab 2006 geltende angepasste Mietkonditionen bieten.

#### **3.3 Institutskasse**

Zahlstellen sind wegen des Umgangs mit Bargeld Bereiche mit besonderen Anforderungen. Die festgestellten Mängel beeinträchtigen die Sicherheit der Zahlstelle. Finanzielle Nachteile durch fehlerhaftes Verhalten oder durch Unregelmäßigkeiten, Möglichkeiten des unberechtigten Zugriffs auf die Geldbestände sind nicht auszuschließen.

Die Geschäftsaufsicht über die Zahlstelle obliegt nach den Zahlstellenbestimmungen für die Bundesverwaltung dem Leiter der Dienststelle. Dieser kann die Zahlstellenaufsicht auf andere Bedienstete übertragen. Dem Beauftragten für den Haushalt oder anderen Anordnungsbefugten dürfen Aufsichtsfunktionen nicht übertragen werden. Ob im MPI der Verwaltungsleiter als Beauftragter für den Haushalt fungiert, ist aus den internen Regelungen nicht erkennbar. Gleichwohl ist er gemäß Regelung der Zeichnungsvollmachten anordnungsbefugt.

Die MPG hat für eine vollständige Beseitigung der festgestellten Sicherheitsmängel und konsequente Beachtung der rechtlichen Vorgaben Sorge zu tragen. Die Aufsicht über die Zahlstelle ist neu zu regeln. Nach den Zahlstellenbestimmungen sind Zahlstellen

mindestens viermal jährlich unvermutet zu prüfen. Das MPI hat dies in seine Kassenordnung zu übernehmen.

### 3.4 Ausstattung von Diensträumen

Die MPG hat künftig die haushaltsrechtlichen Vorschriften entsprechend den Nebenbestimmungen zum Zuwendungsbescheid einzuhalten.

## 4 Stellungnahme der Max-Planck-Gesellschaft zur Förderung der Wissenschaften e. V.

### 4.1 Personal

Die MPG habe die Stellenbewertung des Bibliothekleiters überprüft. Aufgrund ihrer zentralen Stellung entspreche die MPI-Bibliothek im Anspruch an ihre Leitung einer großen universitären Fachbereichsbibliothek.

Da der BAT-O für Bibliothekare keine Eingruppierung oberhalb Verg.Gr. IV b zulasse, sei unter Verweis auf einschlägige Literatur<sup>1</sup> zwar zu bejahen, dass Bestandsgrößen, Stellenzahl, Zugang und Ausleihen zur Bewertung der Anforderungen an die Bibliotheksleitung herangezogen werden können. Damit würden jedoch nicht alle bewertungsrelevanten Faktoren erfasst. Insbesondere sei davon auszugehen, dass jede wissenschaftliche Bibliothek über mindestens eine wissenschaftlich qualifizierte Kraft verfügen und von einer solchen geleitet werden müsse. Daher sei die Tätigkeit des Bibliothekleiters zunächst hinsichtlich der allgemeinen Anforderungen an dem Profil eines Arbeitsplatzes mit akademischem Zuschnitt zu messen.

Nach Auffassung der MPG könne die Tätigkeit der Bibliotheksleitung einer Spezialbibliothek im Bereich der Grundlagenforschung mit weltweit einzigartigem Sammlungs- und Erwerbungsprofil ohne abgeschlossenes mathematisches bzw. naturwissenschaftliches Hochschulstudium nicht fachgerecht ausgeübt werden. Auch obliege dem Stelleninhaber die Literatursauswahl, die bis 2001 von der Institutsleitung selbst vorgenommen und dann - auch wegen der wissenschaftlichen Ausbildung des Bibliothekleiters - auf diesen übertragen worden sei. Bei der Tätigkeit handele es sich um klassische Fachreferententätigkeit, die mit Verg.Gr. II a BAT-O zu bewerten sei.

Im EDV-Bereich würden die partiell anfallenden administrativen Tätigkeiten aufgrund der institutsspezifischen komplexen EDV-Struktur ein sehr breites Aufgabengebiet abdecken. Dieses verlange ein breites Spektrum an speziellen Kenntnissen und lasse sich nicht abgrenzen und in nur einer Stelle zusammenfassen. Weiterhin seien die administrativen Tätigkeiten, deren Herauslösung vom SRH empfohlen wird, meist in komplexe wissenschaftliche Fragestellungen eingebettet. Eine Weitergabe an eine dritte Person würde hier erfahrungsgemäß einen erheblichen Abstimmungsaufwand mit sich bringen. Insgesamt sei die im Institut vorhandene Konstellation erforderlich, um einen effizienten Dialog zwischen Wissenschaft und Fragestellungen aus der EDV zu ermöglichen.

Nach Prüfung der Tätigkeitsbewertungen der vier Stellen im EDV-Bereich sei keine überhöhte tarifliche Eingruppierung festgestellt worden.

---

<sup>1</sup> Vollers/Saupe „Arbeitsplatzbewertung für den wissenschaftlichen Bibliotheksdienst (AWDB)“.

## **4.2 Mietvertrag**

Die vereinbarte Staffelmiete habe sich bei retrospektiver Betrachtung erst aufgrund einer nicht vorhersehbaren Preisentwicklung auf dem Immobilienmarkt als ungünstig erwiesen. Eine preiswertere Miete sei zum damaligen Zeitpunkt nicht verhandelbar gewesen.

Mitte des Jahres 1998 habe sich für das MPI weiterer Raumbedarf ergeben. Aufgrund der bereits bestehenden örtlichen Bindung und der getätigten baulichen und technischen Anpassungen sei der Verhandlungsspielraum der MPG faktisch sehr eingeschränkt gewesen. Außerdem wäre ein Umzug des MPI in der damaligen Situation unwirtschaftlich gewesen und hätte zudem den weiteren Aufbau des Instituts verzögert. Damit habe der Vermieter die stärkere Verhandlungsposition gehabt. Im Laufe des Jahres 1999 sei schließlich zwischen MPG und Vermieter ein Kompromiss erreicht worden. Die MPG habe einer Verlängerung der Laufzeit bis 2008 zugestimmt und der Vermieter auf eine Staffelmiete für die neuen Flächen verzichtet.

Die MPG werde entsprechend der Forderung des SRH zum Vertrag 1 Nachverhandlungen mit dem Vermieter aufnehmen.

## **4.3 Institutskasse**

Die im Bereich des Barzahlungsverkehrs festgestellten Mängel seien institutsintern ausgewertet, entsprechende schriftliche Anweisungen seien erlassen worden. Das MPI habe die Kassenordnung überarbeitet und entsprechend präzisiert.

## **4.4 Ausstattung von Diensträumen**

Die MPG werde die Mehrausgaben von 16.800 € als nicht übertragbare Reste an die Zuwendungsgeber Bund und Freistaat Sachsen zurückzahlen. Künftig würden die zuwendungsrechtlichen Auflagen eingehalten werden.

**Die Hochschule hat einem Hersteller von Konzertflügeln,  
der zuvor eine Spende in Aussicht gestellt hatte, den Auf-  
trag erteilt.**

## **1** Prüfungsgegenstand

Der SRH hat die erstmalige Einrichtung von Neu-, Um- und Erweiterungsbauten an Hochschulen im Rahmen des Hochschulbauförderungsgesetzes (HBFVG) geprüft. Dies betraf u. a. Ausstattungen an der Hochschule für Musik und Theater Leipzig (HMT).

## **2** Prüfungsergebnisse

Die HMT hat den von 1998 bis 2001 neu gebauten Konzertsaal mit einer Orgel für rd. 939 T€ ausgestattet. Hierzu war eine aus sechs Personen bestehende Orgelkommission gebildet worden. Diese hat neun europäische Orgelbaufirmen angeschrieben. Gemäß Mitteilungen der Hochschule an den SRH vom 01.12.2005 und 10.01.2006 „haben nur vier Firmen ein Angebot abgegeben“. Demgegenüber heißt es in einem lt. Schreiben vom 10.01.2006 „... inzwischen aufgefundenen Vermerk des Vorsitzenden der Orgelkommission“ vom September 1999: „Die eingegangenen neun Angebote wurden zunächst allgemein bewertet ...“. Fünf Angebote schieden lt. Vermerk aus stilistischen, konzeptionell-technischen und preislichen Gründen aus. Der SRH hatte mit Schreiben vom 18.10.2005 um Vorlage aller Angebote gebeten. Daraufhin wurden am 10.01.2006 vier übergeben.

Nach Inaugenscheinnahme von Referenzobjekten der vier verbliebenen Orgelbaufirmen hat die HMT lt. o. g. Vermerk einen Vertrag mit einer deutschen Firma geschlossen. Das Angebot (943 T€) lag um rd. 43 T€ über dem günstigsten. Ein Vergabevermerk wurde nicht angefertigt.

Die HMT hat einen Flügel ohne Öffentliche Ausschreibung angeschafft. Von Anfang an kam nur ein bestimmtes Modell eines Herstellers infrage. Nur diesen hat die Hochschule zur Angebotsabgabe aufgefordert. In dessen Antwortschreiben heißt es u. a.: „... bei Auftragserteilung Spende f. Konzertsaalneubau von 2.000,-- DM zusätzlich.“ Die HMT hat diesen Hersteller mit der Lieferung des Instruments für 30.678 € beauftragt.

## **3** Folgerungen

Gemäß § 55 Abs. 1 SäHO sind Lieferungen und Leistungen grundsätzlich öffentlich auszuschreiben, soweit nicht die Natur des Geschäfts oder besondere Umstände eine Ausnahme rechtfertigen. Über die Vergabe der Leistung ist ein Vermerk zu fertigen, der die Stufen des Verfahrens, die Maßnahmen und die Begründung der Entscheidung dokumentiert.

Im Falle der Orgel hat die HMT eine Ausschreibung durchgeführt. Die Angaben der Hochschule zur Anzahl der eingegangenen Angebote sind widersprüchlich. Der die Vergabe erläuternde Vermerk wurde erst ein Jahr nach Vertragsabschluss erstellt.

Mit der Beschaffung des Flügels ohne Ausschreibung hat die Hochschule die SäHO und das Vergaberecht verletzt. Auch hier fehlt ein Vergabevermerk. Die Hochschule hatte zunächst argumentiert, dass der Flügel nicht über ein Händlernetz vertrieben wurde und demzufolge nur direkt vom Hersteller bezogen werden konnte. Der SRH ermittelte im Ergebnis eigener Recherchen, dass dies nicht zutrifft. Somit hätte auch hier eine Ausschreibung erfolgen müssen.

Der spätere Auftragnehmer hat sich durch Verknüpfung seines Angebots mit einer Spende zumindest einen Wettbewerbsvorteil verschafft. Zudem ist davon auszugehen, dass die Spende in das Angebot „eingepreist“ war. Insofern wurde die Schenkung letztlich von der öffentlichen Hand finanziert.

Nach der heute geltenden Fassung des § 331 StGB würde ein solcher Sachverhalt den Anfangsverdacht der Vorteilsnahme erfüllen.

#### **4** Stellungnahme des Ministeriums

Das SMWK habe die begangenen Unregelmäßigkeiten und Verstöße gegen das Vergaberecht mit dem jetzigen Kanzler ausgewertet. Die damals verantwortlich Handelnden sind nicht mehr an der Hochschule tätig, weshalb eine weitere Aufklärung unmöglich sei. Zukünftig könne derartiges Fehlverhalten ausgeschlossen werden und würden die Vergabevorschriften ordnungsgemäß gehandhabt werden.



**Der zum Sommersemester 2002 gemeinsam mit einem privaten Betreiber errichtete Studiengang hatte 17 Absolventen. Er läuft 2006 aus und hat den Steuerzahler mehr als 500.000 € gekostet.**

## 1 Prüfungsgegenstand

Die Stadt Lichtenstein, der Landkreis Chemnitzer Land und eine private Stiftung sind Gesellschafter einer GmbH.

Die GmbH und die Westsächsische Hochschule Zwickau (WHZ) vereinbarten, im Schlosspalais Lichtenstein (Eigentum der Stadt Lichtenstein und Sitz der GmbH) einen internationalen Bachelorstudiengang (Bachelor of Arts) für Holzbildhauerkunst zu errichten. Der hierzu am 06.12.2001 geschlossene Kooperationsvertrag wurde am gleichen Tag vom SMWK genehmigt. Der Senat und das Kuratorium der WHZ stimmten dem Kooperationsvertrag unter der Bedingung zu, dass der Hochschule dadurch keine zusätzlichen Ausgaben entstehen.

Mit Fördermitteln des Freistaates Sachsen hatte die Stadt Lichtenstein das „Internationale Holzbildhauerzentrum“ errichtet. Der Umbau des Schlosspalais, ein Neubau und die Beschaffung notwendiger Einrichtungen für Lehrzwecke waren nicht Gegenstand der Prüfung.

Die GmbH betreibt im Schlosspalais ein internationales Kompetenzzentrum für Holzbildhauerkunst. Grundlage bildet eine Sammlung von über 650 Kunstwerken aus allen Kontinenten, die in die Stiftung eingebracht wurde.

## 2 Prüfungsergebnisse

### 2.1 Kooperationsvertrag

Der sechssemestrige internationale Studiengang wird im Fachbereich Angewandte Kunst Schneeberg der WHZ geführt. Nach dem Kooperationsvertrag ist ausschließlich die Hochschule für Lehrinhalte, akademische Weiterbildung und Forschung verantwortlich.

Zur Realisierung des Studienganges sollte der Fachbereich einen Professor mit 0,5 Vollzeitäquivalenten gegen Entgelt zur Verfügung stellen. Dies ist nicht erfolgt. Stattdessen hat die WHZ für die künstlerische und organisatorische Leitung ein Auswahlverfahren in Anlehnung an die Berufung eines Professors durchgeführt und einen Studiengangleiter eingesetzt. Zusätzlich hat die GmbH bis zu zwei weitere Lehrkräfte eingestellt und regelmäßig Honorarkräfte beschäftigt.

Der Fachbereich Angewandte Kunst wurde 2003 vom Wissenschaftsrat evaluiert. Die Bewertungen bezogen sich auch auf den Studiengang Internationale Holzbildhauerkunst. Der Wissenschaftsrat hatte hierzu in seinem Gutachten bemerkt, es dränge sich der Eindruck auf, dass der Studiengang Bildhauerkunst nicht auf einer konzeptionell

begründeten Entscheidung beruhe. Unklar bleibe, ob die Finanzierung nach dem Auslaufen der HWP-Mittel (HWP = Hochschul- und Wissenschaftsprogramm) gesichert sei. Der Wissenschaftsrat folgerte, dass die Fortsetzung des Studienangebotes mit nur einem künstlerischen Leiter und einer leitenden Lehrkraft nicht vertretbar sei. Mit seinem rein künstlerischen Anspruch passe der Studiengang zudem nicht in das Profil des durch angewandte Kunst charakterisierten Fachbereiches. Allerdings solle ein geordneter Abschluss für alle immatrikulierten Studierenden sichergestellt werden.

## **2.2** Immatrikulationen

Der Kooperationsvertrag sah in den ersten drei Jahren eine Begrenzung auf 15 Studienanfänger pro Studienjahr und Immatrikulation im Sommersemester vor. Von 63 Interessenten meldeten sich 2002 15 für das Studium an. Immatrikuliert wurden sechs Studierende, von denen 2005 lediglich drei das Studium beendeten. Aufgrund der Empfehlung des Wissenschaftsrates wurden ab 2004 keine Studenten mehr immatrikuliert. Zum Zeitpunkt der Prüfung des SRH waren 14 Studierende eingeschrieben (Matrikel 02/Sommersemester 2003), die ihr Studium im August 2006 beenden sollten.

## **2.3** Finanzierung

Nach dem Kooperationsvertrag setzen sich die Mittel des privaten Trägers aus den Beiträgen nationaler und internationaler Partner sowie befristet aus Komplementärmitteln des SMWK zusammen. Ferner zählen (im Falle der Zuweisung) Mittel aus EU-Förderprogrammen, Spenden, unbare Leistungen sowie Erträge dazu. Die GmbH soll jährlich einen nach Einnahmen und Ausgaben ausgeglichenen Wirtschaftsplan aufstellen.

Für 2005 sah der Wirtschaftsplan Gesamtausgaben in Höhe von rd. 188 T€ für den Studiengang vor. Davon entfielen 115,7 T€ auf das Personal. Sachausgaben in Höhe von rd. 72 T€ enthielten eine an die Stadt Lichtenstein zu zahlende Kaltmiete für das Objekt in Höhe von rd. 28 T€. 2005 zahlte die Stadt Lichtenstein der Gesellschaft zur Unterstützung aller ihrer Aktivitäten einen Zuschuss von 68 T€. Darin waren 28 T€ für die o. g. Miete enthalten.

Einnahmen nationaler Partner und Spenden waren im Wirtschaftsplan nicht veranschlagt. Die Region Bozen beteiligte sich als internationaler Partner mit rd. 25 T€. Der Fehlbetrag wurde durch eine Zuwendung des SMWK in Höhe von 135 T€ aus dem HWP, Förderschwerpunkt „Maßnahmen zur Entwicklung von zukunftsorientierten Studiengängen“, ausgeglichen. Das SMWK reichte von 2002 bis 2005 rd. 530 T€ aus dem HWP aus.

## **3** Folgerungen

Die Ausgaben von mehr als 500 T€ zeitigten keine angemessenen Ergebnisse. Dem auf Initiative der Stiftung eingerichteten Studiengang lag keine belastbare Konzeption zugrunde. Er ergänzte auch nicht das Profil der WHZ.

Eine angemessene und dauerhafte finanzielle Beteiligung der Stiftung war nicht gegeben. Mit den fehlenden eigenen Einnahmen und Spenden wurden wesentliche Inhalte des Kooperationsvertrages von der GmbH nicht erfüllt. Auch die WHZ hatte die Übernahme zusätzlicher Ausgaben von Anfang an ausgeschlossen. Aufgrund dessen hätte das SMWK dem Kooperationsvertrag nicht zustimmen dürfen.

Stattdessen übernahm das Ministerium die Förderung aus HWP-Mitteln. Entgegen der Zielstellung des HWP wurden die Zuwendungen nicht zur Entwicklung eines zukunftsorientierten, sondern für den geordneten Abschluss des bereits 2003 gescheiterten Studienganges verwendet.

Mit Ausnahme des Zuschusses der Region Bozen wurde der an sich privatisierte Studiengang vollständig von der öffentlichen Hand (SMWK und Stadt Lichtenstein) finanziert.

## **4      Stellungnahmen**

### **4.1     Stellungnahme des Sächsischen Staatsministeriums für Wissenschaft und Kunst**

Bei der Einrichtung des Studienganges seien die Parteien wie auch das SMWK davon ausgegangen, dass dieser Studiengang das Lehrspektrum der WHZ in sinnvoller Weise ergänze. Sie seien außerdem davon überzeugt gewesen, das Angebot des Studienganges und die dort erzielten Abschlüsse würden die Entwicklung der Region Lichtenstein positiv beeinflussen und neben der Region Bozen könnten weitere internationale Partner zur Finanzierung des Vorhabens gewonnen werden. Auch ein Antrag bei der EU sei allseits als Erfolg versprechend eingestuft worden. Man sei deshalb davon ausgegangen, dass nach Auslaufen der Anschubfinanzierung aus dem HWP eine Finanzierung aus öffentlichen Mitteln des Freistaates Sachsen nach 2006 nicht mehr erforderlich sei. Das SMWK habe den Studiengang auch deshalb als zukunftssträftig eingestuft, weil er den Studierenden eine ihrem Abschluss entsprechende auskömmliche berufliche Tätigkeit ermögliche.

Die dem Kooperationsvertrag als Geschäftsgrundlage immanente Prämisse weiterer finanzieller Beiträge nationaler und internationaler Partner, die zu einer Entlastung der öffentlichen Hand führen sollte, sei mit Ausbleiben dieser Mittel entfallen. Das SMWK habe deshalb nach Abschluss des Wintersemesters 2003/2004 die Immatrikulation weiterer Studenten untersagt. Trotzdem habe es nach den Programmrichtlinien von Art. 2 HWP die benötigten Mittel bis zum Abschluss der bereits immatrikulierten Studiengänge, d. h. bis Ende des Sommersemesters 2006, bereitstellen dürfen. Die Nachhaltigkeit der Förderung sei gegeben, da die Hochschule beabsichtige, Teile des internationalen Studienganges Holzbildhauerkunst in andere Studiengänge zu integrieren und hierfür die angeschafften Materialien und Investitionsgüter weiter verwenden werde.

### **4.2     Stellungnahmen der GmbH und der Stadt Lichtenstein**

Neben den Flächen für die Dauerausstellung „Internationale Holzbildhauerkunst“ seien sowohl die Voraussetzungen für Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen künstlerischer und volkskünstlerischer Art als auch für den Studiengang geschaffen worden. Er sei damit integrierter konzeptioneller Bestandteil verschiedener Bildungsoptionen. Die Ergebnisse des Studienganges seien in der Öffentlichkeit stets positiv bewertet worden. Allen Beteiligten sei von Anfang an bekannt gewesen, dass es sich bei dem Studiengang eher um bildende als um angewandte Kunst handelt.

Die vom SRH getroffene Beurteilung der Kosten-Nutzen-Relation erscheine nicht gerechtfertigt. Aus Sicht der Betreibergesellschaft sei der Studiengang weder inhaltlich noch organisatorisch gescheitert. Allein die Empfehlungen des Wissenschaftsrates und die daraus folgende Einstellung der Kofinanzierung des SMWK hätten zum Auslaufen des Studienganges geführt. Ausgebliebene Spenden und Zuschüsse hätten eine ä-

ßerst sparsame Wirtschaftsführung der GmbH bewirkt und seien daher eher positiv zu bewerten.

Wegen des stets gewährten fachlichen, personellen und budgetorientierten Einflusses der WHZ könne der Studiengang nicht als privatisiert angesehen werden.

## **5** Schlussbemerkung

Der Studiengang ergänzte weder das Profil des Fachbereiches Angewandte Kunst der Fachhochschule, noch erbrachte die GmbH die von ihr erwarteten Finanzierungsbeiträge nach dem Kooperationsvertrag. Dass sie wegen dieser Vertragsverletzung noch sparsamer wirtschaften musste, kann ihr nicht als Erfolg angerechnet werden.

Die fachliche Unterstützung der GmbH durch die Hochschule war notwendig, sie änderte nichts an der privaten Trägerschaft für den Studiengang.

Im Ergebnis der fachlichen Bewertung durch den Wissenschaftsrat und der unausgewogenen Finanzierung gab es keine Alternative zur Beendigung des Studienganges.

**Personal ist teilweise zu hoch eingruppiert.**

**Die Bemessung der Zuwendungen an Studentenwerke ist nicht ausreichend begründet.**

**Der Zuschussbedarf je Student ist im Studentenwerk Freiberg fast doppelt so hoch wie im Durchschnitt der übrigen Studentenwerke.**

## 1 Prüfungsgegenstand

Die Studentenwerke (SW) erbringen für die Studenten der ihnen zugeordneten Hochschulen Leistungen auf wirtschaftlichem, sozialem, gesundheitlichem und kulturellem Gebiet. Hauptaufgaben sind der Betrieb von Mensen und Cafeterien, die Bereitstellung von Wohnheimen sowie die Ausführung der staatlichen Ausbildungsförderung. Als Anstalten öffentlichen Rechts unterstehen die vier sächsischen SW (Chemnitz-Zwickau, Dresden, Freiberg, Leipzig) der Aufsicht des SMWK.

Der SRH hat die Zuschüsse zum laufenden Betrieb der Verpflegungsbetriebe im Hj. 2003 geprüft. Sie beliefen sich auf fast 10 Mio. € und dienten der Verbilligung von rd. 4,6 Mio. Essen.

## 2 Prüfungsergebnisse

### 2.1 Liegenschaften

Die SW stellen in 33 Mensen warme Mittagsmahlzeiten bereit. Diesen sind z. T. Cafeterien angeschlossen, die in erweiterten Öffnungszeiten eine zusätzliche Imbissversorgung anbieten. Weitere 11 Cafeterien sind eigenständige Einrichtungen. Die Räumlichkeiten befinden sich überwiegend im Eigentum des Freistaates Sachsen. Sie werden durch den SIB oder Hochschulen bewirtschaftet. Die meisten Verpflegungseinrichtungen können die SW mietzinsfrei nutzen. Zuständigkeiten und Verfahrensweisen für Bauunterhalt und Bewirtschaftung sind unterschiedlich festgelegt. In einigen Fällen fehlten vertragliche Vereinbarungen mit dem SIB.

Soweit zulässig und zweckmäßig, soll ein Erbbaurecht bestellt werden. Dies ist bisher bei drei der sieben in Frage kommenden Objekte geschehen. In diesen Fällen sind die SW für den Bauunterhalt der Gebäude zuständig. Regelungen zu dessen Finanzierung bestehen nicht.

### 2.2 Finanzierung

Die SW finanzieren sich überwiegend aus Semesterbeiträgen der Studierenden und selbst erwirtschafteten Erträgen. Dazu gehören Einnahmen aus dem Betrieb der Verpflegungseinrichtungen, der Wohnheime und sonstigen Dienstleistungen. Daneben gewährt ihnen der Freistaat Sachsen staatliche Zuwendungen zu laufenden Aufwendungen im Wege der Projektförderung.

Die Zuwendungen werden als Festbetragsfinanzierung vergeben. Voraussetzung für die Bewilligung ist ein genehmigter Wirtschaftsplan. Objektiv begründete Kriterien als Bemessungsgrundlage für die Förderung sind nicht gegeben.

### 2.3 Vermögens- und Finanzlage

Die mit Zustimmung des SMF erlassene Richtlinie des SMWK für die Wirtschaftsführung der Studentenwerke erlaubt die Bildung einer Rücklage für die Wiederbeschaffung von Anlagegütern. Sie soll aus Überschüssen aus den Semesterbeiträgen und Entgelten im Wohnheim- und Mensenbereich gebildet werden.

Die Wiederbeschaffungsrücklage betrug zum 31.12.2003 (Werte in €):

	SW Chemnitz-Zwickau	SW Dresden	SW Freiberg	SW Leipzig
Gesamt	15.742.302,71	24.241.022,45	6.204.276,80	17.855.847,48
davon im Anlage- und Umlaufvermögen gebunden	18.672.139,77	45.120.495,45	10.881.838,65	26.750.842,59
verbleibende Rücklage	-2.929.837,06	-20.879.473,00	-4.677.561,85	-8.894.995,11

### 2.4 Cafeterien

Gemäß Haushaltsplan und Zuwendungsbescheiden dient die Förderung der Verbilligung von Essen in den Mensen. Cafeterien sind kostendeckend zu bewirtschaften. Inwieweit dieser Forderung Rechnung getragen wird, ist nicht feststellbar. Die Cafeterien sind meist Mensen angeschlossen. Eine buchhalterische Kostentrennung erfolgt nur bei Personalaufwand und Wareneinsatz. Begründet wird dies mit unangemessen hohem Aufwand, insbesondere durch den Betrieb zusätzlicher Messeinrichtungen der Medienversorgung.

### 2.5 Kantinenfunktion

Die Mensen werden auch von Landesbediensteten in Anspruch genommen. Diese erhalten wie andere Bedienstete sächsischer Behörden verbilligte Speisen und Getränke auf der Grundlage der Sächsischen Kantinenverwaltungsvorschrift (SäKVwV). Danach übernimmt der Freistaat Sachsen in der Regel die Kosten der Raumnutzung und Medienversorgung. Die Höhe der Aufwendungen zur Realisierung der Kantinenfunktion geht aus den Zuwendungsbescheiden und den Wirtschaftsplänen nicht hervor.

Die Semesterbeiträge der Studierenden liegen zwischen 37 und 53 €. Davon entfallen rd. 80 % auf die Verpflegungsbetriebe. Das sind rd. 5 Mio. € oder 1,32 € je (an Studenten) ausgegebenes Essen. Rechnet man dies dem Durchschnittspreis studentischer Essen von 1,73 € hinzu, so zahlt ein Student je Essen 3,05 €. Demgegenüber beträgt der Durchschnittspreis für Bedienstete 2,74 € und entspricht damit etwa dem Preisniveau von Behördenkantinen.

### 2.6 Essenportionen

Die Anzahl der ausgegebenen Essenportionen ist eine wesentliche Leistungsgröße im Verpflegungsbereich. Sie ist Grundlage für Wirtschaftlichkeitsvergleiche und für die Eingruppierung leitender Küchenkräfte. Definition und Zählweise der Essenportionen weichen in den einzelnen SW voneinander ab. Zum Teil enthalten sie Leistungen der

Cafeterien. Essenkomponenten, Salate und Nachspeisen werden unterschiedlich berücksichtigt.

## 2.7 Tätigkeitsbewertung

Ein großer Teil der Tätigkeitsbeschreibungen weist Mängel auf. Arbeitsvorgänge sind nur unzureichend dargestellt und oft nicht im Einzelnen bewertet. Die zu beherrschenden Kenntnisse wurden nicht ausreichend beschrieben. Die Eingruppierung erfolgte häufig pauschaliert. Mehrfach wurden die Tätigkeitsdarstellungen bei Neubesetzung der Stelle nicht aktualisiert.

Nicht alle SW erachten die Richtlinien und Empfehlungen der Tarifgemeinschaft deutscher Länder (TdL) über die Eingruppierung der Mensa-, Küchen- und Cafeterienleiter für verbindlich. Vielfach sehen sie Spielraum bei deren Anwendung.

Einige SW haben die betreffenden Mitarbeiter nach den allgemeinen Tätigkeitsmerkmalen des BAT-O eingruppiert. Bei Zugrundelegung der TdL-Richtlinien bestehen Unklarheiten hinsichtlich der anzuwendenden Stellenbezeichnung und Aufgaben. Basis der Bewertung ist die Anzahl der während der Vorlesungszeit im Tagesdurchschnitt hergestellten und ausgegebenen Essen. Ein SW hat die Anzahl der Portionen anhand des umsatzstärksten Monats ermittelt und Leistungen der Cafeterien einbezogen.

Küchenhilfen werden nach MTArb-O entlohnt. Die Bandbreite umfasst die Lohngruppen (Lg.) 1/1a bis 2/2a/3. Ein SW hat die Küchenhilfen generell in Lg. 2 eingereiht. Dies ist nach Auffassung des SW gerechtfertigt, weil allein so ein flexibler Einsatz der Mitarbeiter an Maschinen und Kassen ermöglicht wird. In den übrigen SW sind nur rd. ein Drittel der Küchenhilfen in Lg. 2/2a/3 eingereiht.

## 2.8 GmbH beim Studentenwerk Dresden

Das SW Dresden hat als Alleingesellschafter 2003 die „Studentenhilfe 1919“ GmbH gegründet. Deren Zweck ist die Erbringung von Dienstleistungen für das SW. Der Geschäftsführer des SW Dresden übt diese Funktion auch in der GmbH aus.

Derzeit sind 52 Mitarbeiter, davon 45 als Küchenhilfen in Mensen und Cafeterien beschäftigt. Die Entlohnung erfolgt nach einem hauseigenen Tarif. Dieser liegt etwa 20 % unter dem des öffentlichen Dienstes. Daraus resultieren jährliche Personalkosteneinsparungen von rd. 65.400 €.

Das SW Dresden ist aus Kostengründen dazu übergegangen, frei werdende Stellen wenn möglich in die GmbH zu überführen. Dies schließt auch den Bereich der Ausbildungsförderung ein. Darüber hinaus ist beabsichtigt, künftig zunehmend Leistungen für Dritte zu erbringen.

Eine funktionale Trennung zwischen SW Dresden und GmbH ist nicht gegeben. Die Tochtergesellschaft verfügt weder über eigene Räume noch Betriebsmittel. SW und GmbH haben einen Dienstleistungsvertrag geschlossen. Danach stellt das SW Dresden der Gesellschaft Räume, Mobiliar und Ausstattung zur Verfügung. Ferner übernimmt es die Buchführung, Abwicklung des Zahlungsverkehrs, Personalverwaltung und - soweit externe Beratung nicht erforderlich ist - die Rechts- und Steuerberatung. Hierfür erhält das SW 1.200 € als monatliche Pauschalvergütung. Im Gegenzug stellt die GmbH den Istaufwand für Lohn- und Lohnnebenkosten für überlassene Arbeitnehmer zzgl. 4 % Kosten- und Gewinnaufschlag in Rechnung (ab 2005 auf 8 % erhöht). Wie sich diese

Beträge begründen, ist nicht belegt. Auch der Aufwand des SW Dresden für die Führung der GmbH ist nicht bekannt.

Steuerung und Kontrolle der GmbH obliegen allein dem SW. Haftungsrisiken im Falle einer Insolvenz der Gesellschaft bestehen nach Auffassung des SW Dresden nicht.

## **2.9 Organisation**

Das SW Freiberg betreute im Wintersemester 2003/2004 8.803 Studenten und nimmt damit unter den 61 deutschen SW den drittletzten Platz ein. Der Zuschussbedarf je Student betrug 2003 rd. 186 € und war damit fast doppelt so hoch wie im Durchschnitt der übrigen SW (102 €).

In etwa 40 km Entfernung vom SW Freiberg arbeitet das SW Chemnitz-Zwickau. Hier werden 14.478 und damit ebenfalls vergleichsweise wenige Studenten betreut.

## **3 Folgerungen**

### **3.1 Liegenschaften**

Bei Überlassung von Gebäuden für Verpflegungseinrichtungen ist die Beteiligung der Studentenwerke an den Kosten einheitlich zu regeln. Noch ausstehende Verträge mit dem SIB sind alsbald zu schließen. Für Mensen in Erbpacht sind Festlegungen zur Finanzierung des Bauunterhalts zu treffen.

### **3.2 Finanzierung**

Projektförderung ist auf die Deckung von Ausgaben für einzelne abgegrenzte Vorhaben gerichtet. Demgegenüber entspricht die Förderpraxis des SMWK mit der Bewilligung von Zuwendungen zur Deckung eines Teils der Ausgaben der Verpflegungsbetriebe und der Vorlage eines Haushalts- oder Wirtschaftsplanes durch den Zuwendungsempfänger der institutionellen Förderung. Darüber hinaus werden in der Richtlinie für die Wirtschaftsführung der SW Regelungen der Projektförderung wie das Verbot der Rücklagenbildung oder der Ausschluss der Bewilligung von Zuwendungen nach Vorhabenbeginn aufgehoben.

Bei Festbetragsfinanzierung beteiligt sich der Zuwendungsgeber mit einem festen Betrag an den Ausgaben. Damit soll Verwaltungsvereinfachung erreicht und der Zuwendungsempfänger zu sparsamer und wirtschaftlicher Verwendung der Mittel motiviert werden. Dies ist bei der derzeitigen Förderpraxis nicht der Fall. Bisher gleichen die Zuwendungen die Differenz zwischen Aufwendungen und Erträgen aus. Dies entspricht praktisch einer Fehlbedarfsfinanzierung.

Festbetragsfinanzierung erfordert, dass der Zuwendungsbetrag anhand verlässlicher Kriterien bemessen wird. Denkbar sind die Anzahl der beitragspflichtigen Studenten und als leistungsabhängige Kennziffer die Zahl der ausgegebenen Essen auf der Grundlage einer einheitlichen Bemessung von Portionen. Noch vorhandene Niveauunterschiede können durch angemessene Sockelbeträge ausgeglichen werden.



### **3.3 Vermögens- und Finanzlage**

Die Bildung von Rücklagen ist zuwendungsrechtlich problematisch. Sie ist hier jedoch hinnehmbar, weil sie der zweckgebundenen Wiederbeschaffung von Anlagegütern dient. Die angesparten Mittel sind vorhabenbezogen zu verwenden.

Unabhängig davon haben die SW bisher nicht nachgewiesen, dass die Wiederbeschaffungsrücklage nur aus überschüssigen studentischen Beiträgen und nicht auch aus Zuwendungsresten finanziert wurde.

Das negative Barvermögen an Rücklagen offenbart, dass diese Gelder im Anlage- und Umlaufmittelbereich verwendet wurden. Es zeigt eine Unterfinanzierung, die auch anhand der fehlenden Stichtagsliquidität aller vier SW deutlich wird. Die Rücklagenbildung hat somit die finanzielle Eigenständigkeit der SW nicht nachhaltig verbessert. Aufgrund der sich verringernden Zuschüsse des Freistaates Sachsen für die Wohnheimsanierung waren die SW gezwungen, ihre Eigenbeteiligung an diesen Investitionen zu erhöhen. Die mangelnde Liquidität der SW erhöht das für Anstalten des öffentlichen Rechts gegebene Haftungsrisiko des Freistaates Sachsen.

### **3.4 Cafeterien**

Sofern der soziale Auftrag der SW im Verpflegungsbereich sich auch künftig auf die Mensen beschränken soll, sind durch eine geeignete Kostenrechnung die Voraussetzungen für eine bestimmungsgemäße Verwendung der Zuwendungen zu schaffen. Andernfalls kann auf der Grundlage parametergesteuerter Finanzierung den SW überlassen bleiben, die Mittel nach eigener Maßgabe einzusetzen.

Dies entbindet die Anstalten nicht davon, regelmäßig die Wirtschaftlichkeit der Cafeterien gegenüber dem Zuwendungsgeber nachzuweisen und Einrichtungen mit erheblicher Unterdeckung zu schließen.

### **3.5 Kantinenfunktion**

Die SW haben die Erfüllung der Kantinenfunktion im Wirtschaftsplan von der studentischen Essenversorgung abzugrenzen.

Die im Vergleich zu Landesbediensteten höhere Belastung der Studenten bei der Inanspruchnahme von Verpflegungsleistungen sollte Anlass sein, die Förderpraxis des Freistaates in diesem Bereich insgesamt zu prüfen.

### **3.6 Essenportionen**

Die unterschiedliche Ermittlung der Zahl von Essenportionen ermöglicht keinen aussagefähigen Leistungsvergleich der SW und führt zu fehlerhafter Eingruppierung leitender Kräfte in Mensen und Cafeterien.

### **3.7 Tätigkeitsbewertung**

Anhand der unzulänglichen Tätigkeitsdarstellungen ist die Beschreibung der Anforderungen an den Stelleninhaber nicht oder nur eingeschränkt möglich. Die SW haben mit der Überarbeitung der Tätigkeitsbeschreibungen begonnen. Diese ist zügig fortzuführen.

Das leitende Küchenpersonal ist teilweise zu hoch eingruppiert. Gemäß § 120 Abs. 3 SächsHG gelten für die Bediensteten der SW die jeweiligen Bestimmungen für Arbeitnehmer des Freistaates entsprechend. Danach sind die Vorschriften des BAT-O und des MTArb-O sowie diese ergänzende oder ändernde Tarifverträge anzuwenden. Für die Eingruppierung von Küchenleitern sowie ihren Vertretern in Mensen gelten die Richtlinien der TdL. Diese haben bindenden Charakter und sind - sofern keine anderen Hochschulgesetzlichen oder Ausnahmeregelungen getroffen werden - anzuwenden.

Die Grundentlohnung der Küchenhilfen in den SW Chemnitz-Zwickau und Leipzig ist zu hoch. Deren Tätigkeit ist in allen Mensen und Cafeterien der SW gleichartig. Unterschiede in der Entlohnung sind deshalb nicht nachzuvollziehen. Der SRH hat empfohlen, die Arbeitsaufgaben in den genannten SW so zu verteilen, dass ebenfalls eine überwiegende Einreihung in Lg. 1/1a/2 möglich wird.

### **3.8 GmbH beim Studentenwerk Dresden**

Vorhaben mit erheblicher finanzieller Bedeutung sind regelmäßig Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen voranzustellen. Im vorliegenden Fall hätte es neben der Prüfung möglicher Alternativen zur Gründung einer GmbH einer umfassenden Kostenbetrachtung unter Einbeziehung steuerlicher Aspekte und Haftungsfragen bedurft. Führen Zahlungsschwierigkeiten des Unternehmens zu einer Überschuldung des SW Dresden, hat letztlich der Staat als sein Gewährträger einzustehen.

Die Ausweitung des Geschäftsfeldes der GmbH auf den Bereich Ausbildungsförderung ist problematisch. Für die Finanzierung der Aufgaben der staatlichen Studienfinanzierung leistet der Bund zu 65 % Kostenersatz. Dessen Bemessung erfordert Transparenz bei der Vergütung des eingesetzten Personals. Diese ist bei Ausgliederung einzelner Stellen nicht gegeben. Zudem bedarf es eindeutiger Regelungen bezüglich der Dienst- und Fachaufsicht für Mitarbeiter der GmbH.

Das SW Dresden sollte, aufbauend auf der im Gesellschaftervertrag vorgesehenen fünfjährigen Finanzplanung, eine Entwicklungskonzeption für die GmbH erarbeiten. Darin sind die Geschäftsfelder, die Führungs- und Organisationsstrukturen und die vorgesehene Personalentwicklung/-vergütung aufzuzeigen.

Das SMWK kann mit Zustimmung des SMF die Tarifbindung an den öffentlichen Dienst für die SW im Einzelfall aufheben. Damit könnten Personalausgaben ohne zusätzlichen Verwaltungsaufwand reduziert und daraus resultierende wirtschaftliche Risiken vermieden werden.

Vor dem Hintergrund der genannten Haftungsrisiken, den Bestrebungen zur Ausweitung der Geschäftsfelder und der Organisationsprobleme sollte das SMWK die weitere Privatisierungsentwicklung kritisch begleiten. Vorzugsweise sind Personalkosteneinsparungen innerhalb der bisherigen Organisation anzustreben.

### **3.9 Organisation**

Der SRH empfiehlt, eine Zusammenlegung der SW Chemnitz-Zwickau und Freiberg zu prüfen. Neben Personaleinsparungen auf Leitungsebene sind durch Aufgabenkonzentration in Bereichen wie DV-Administration, Innenrevision und Justizariat Synergieeffekte zu erwarten. Die Nachfragekraft als Einkäufer könnte gestärkt werden.

#### 4 Stellungnahme des Ministeriums

Bei der Darstellung der Vermögens- und Finanzlage bliebe unberücksichtigt, dass die Wiederbeschaffungsrücklage nicht aus Semesterbeiträgen und Entgelten im Mensenbereich, sondern nur aus Entgelten im Wohnheimbereich gebildet werde. Nur dort seien Erträge des Anlagekapitals im Sinne der Richtlinien des SMWK für die Wirtschaftsführung der Studentenwerke möglich.

Die Auffassung des SRH, dass bisher die Zuwendungen die Differenz zwischen Aufwendungen und Erträgen ausgleichen, hinterlasse den Eindruck, deren Bewilligung erfolge im Rahmen einer Fehlbedarfsfinanzierung. Tatsächlich werde der Gesamtbetrag der Zuwendungen an die Studentenwerke für den laufenden Betrieb durch den Landeshaushalt festgelegt und im Wege der Projektförderung als Festbetragsfinanzierung für Verpflegungsbetriebe und nicht sanierte Wohnheime vergeben. Da der Gesamtbetrag der Zuwendungen in den vergangenen Jahren bei steigenden Studentenzahlen und trotz eines strukturellen Preisanstieges kontinuierlich verringert worden sei, sei die Förderung auch funktional keine Fehlbedarfsfinanzierung.

Das Studentenwerk Dresden habe dem SMWK eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung über die Einrichtung der GmbH vorgelegt.

#### 5 Schlussbemerkungen

Die Richtlinie für die Wirtschaftsführung der Studentenwerke erlaubt zusätzlich die Bildung von Wiederbeschaffungsrücklagen aus Überschüssen anderer Kostenstellen, soweit eine Erhöhung der jeweiligen Wiederbeschaffungsrücklage wirtschaftlich erforderlich ist. Insofern können hierfür auch Semesterbeiträge und Entgelte aus dem Mensenbereich, nicht aber Zuwendungsreste verwendet werden. Ein Nachweis wurde nicht geführt.

Auch eine verbesserte Wirtschaftlichkeit der Studentenwerke infolge sinkender Zuschüsse ändert nichts an der Tatsache, dass der Zuwendungsgeber letztlich die Differenz zwischen Aufwendungen und Erträgen ausgleicht. Der SRH bleibt bei seiner Auffassung, dass dies praktisch einer Fehlbedarfsfinanzierung entspricht.

Die vorgelegte Wirtschaftlichkeitsuntersuchung erfüllt nicht ansatzweise die Anforderungen der SäHO.

**Das Museum leistete Zahlungen ohne Rechnung in Höhe von rd. 80 T€.**

**Spenden in Höhe von rd. 129 T€ wurden dem Zuwendungsgeber verschwiegen.**

## 1 Prüfungsgegenstand

Der SRH hat im Rahmen seiner Prüfung des Kulturraums 08, Oberlausitz-Niederschlesien, die Zuwendungen an die Städtischen Museen Zittau (im folgenden Museum genannt) und die Verwendung der Mittel insbesondere in den Hj. 2002 und 2003 untersucht. Der Kulturraum förderte das Museum institutionell mit jährlich etwa 240 T€, das sind rd. 50 % des zuwendungsfähigen Defizits. Der reguläre Museumsbetrieb war von November 2001 bis März 2003 wegen der Ausstellung „Welt-Macht-Geist. Das Haus Habsburg und die Oberlausitz 1526 - 1635“ eingestellt.

## 2 Prüfungsergebnisse

### 2.1 Besucherzahlen und -struktur

Der Anstieg der Besucherzahlen geht mit einer negativen Entwicklung des Anteils der teilweise und nicht zahlenden Besucher einher. In den Hj. 2003 und 2004 stieg die Zahl der Besucher mit freiem Eintritt von 3,1 auf 9,4 %. Gleichzeitig sank die Zahl der Vollzahler.

### 2.2 Haushaltsrechnung

Der Verwendungsnachweis des Museums, das Prüfungsergebnis des Kulturraums zum Verwendungsnachweis und die Jahresrechnung der Großen Kreisstadt Zittau weichen voneinander ab. Im Haushaltsplan ging die Stadt von anderen Ansätzen als in der Antragstellung gegenüber dem Kulturraum aus.

Beispiel 2002: Anteil des Rechtsträgers nach den Unterlagen

- lt. Verwendungsnachweis des Museums	221.039 €,
- lt. Prüfungsergebnis des Kulturraums	234.689 €,
- lt. Jahresrechnung der Stadt Zittau (ohne Zuwendung)	254.293 €.

Die Jahresrechnung der Stadt wies einen städtischen Finanzierungsanteil in Höhe von 259.218 € aus.

Spenden wurden den eigenen Einnahmen zugerechnet, Einnahmen und Ausgaben im Zusammenhang mit ABM blieben gänzlich unberücksichtigt.

Die umfangreichen Ausgabenkürzungen aufgrund des Nachtragshaushaltes der Stadt Zittau führten nicht zu einer anteiligen Ermäßigung der Zuwendung des Kulturraumes.

## **2.3** Vorschusszahlungen

Das Museum leistete 2003 und 2004 für „Kassengeschäfte und Reinigungsleistungen“ an die Technologie-Zentrum Zittau GmbH Zahlungen ohne Rechnung in Höhe von 25,0 bzw. 55,5 T€.

Im Dezember 2002 wurden im Voraus für das Jahr 2003 alle Leasingraten in Höhe von 2.767 € für einen Dienst-Pkw überwiesen.

## **2.4** Spenden

Die Spendeneinnahmen des Museums betragen 2003 rd. 129.000 €. Im Verwendungsnachweis an den Kulturraum waren aber nur 1.430 € ausgewiesen.

Der Verwendungsnachweis zur Ausstellung „Habsburg“ weist Drittmittel/Spenden in Höhe von 199.644 € (einschließlich Finanzierungsbeitrag der Ostdeutschen Sparkassenstiftung) aus. Die Sachbücher der Stadtverwaltung Zittau weisen für 2001 bis 2003 jedoch zweckgebundene Spenden in Höhe von insgesamt 334.473 € aus.

Nicht verbrauchte Spendenmittel der Ausstellung „Habsburg“ in Höhe von 54.969 € wurden im November 2003 auf das Museum umgebucht.

Der SRH informierte das RP Dresden als Zuwendungsgeber der Ausstellung „Habsburg“ über die tatsächlichen Spendeneinnahmen der Stadt Zittau für die Ausstellung und bat um Mitteilung zum Ergebnis der Verwendungsnachweisprüfung.

## **2.5** Personal

2003 wurden im Museum insgesamt 3.856 Stunden für Reinigungsleistungen aufgewendet. Das entspricht einer Reinigungsleistung von 88 m<sup>2</sup> pro Arbeitsstunde.

Ein Organigramm des Museums lag nicht vor. Als Grundlage für die konkrete Aufgabenzuweisung der Beschäftigten dienten Stellenbeschreibungen aus den Jahren 1991 bzw. 1992, die teilweise von den Beschäftigten selbst handschriftlich angefertigt wurden.

Die Prüfung der Eingruppierung der Mitarbeiter war nicht möglich, weil

- die Stellenbeschreibungen teilweise unvollständig waren,
- teilweise keine Tätigkeitsbeschreibungen als Eingruppierungsgrundlage vorlagen,
- keine Tätigkeitsbewertungen und Subsumtionen zur Begründung der Tarifgruppe vorlagen.

Auch die dem SRH nachgereichten neuen „Stellenplatzbeschreibungen“ wiesen zahlreiche Mängel auf.

## **3** Folgerungen

### **3.1** Besucherzahlen und -struktur

Die Entwicklung des Anteils der teilweise und nicht zahlenden Besucher ist in Anbetracht der wirtschaftlichen Lage des Museums nicht akzeptabel. Auch der erhebliche Zuschussbedarf an Kulturraummitteln muss Anlass zur Verbesserung der wirtschaftli-

chen Situation und damit auch der Erhöhung der Einnahmen und Erschließung neuer Einnahmequellen geben. Die Eintrittspreise und ihre Struktur müssen überprüft werden, um die Eigenfinanzierung zu erhöhen und die Ertragssituation insgesamt zu verbessern.

### **3.2 Haushaltsrechnung**

Aufgrund der stark differierenden Jahresabschlusspositionen war ein Abgleich der vorliegenden Jahresabschlüsse und Abrechnungen nicht möglich.

Das Museum wurde aufgefordert, die Verwendungsnachweise unter Berücksichtigung der Bestimmungen und Auflagen der Zuwendungsbescheide und der ANBest-I zu überarbeiten. Der Kulturraum hat diese zu prüfen und im Ergebnis die Zuwendung ggf. neu zu berechnen.

### **3.3 Vorschusszahlungen**

Die Zahlungen ohne Rechnung an die Technologie-Zentrum Zittau GmbH entbehren jeglicher Rechtsgrundlage. Der Kulturraum hat die nicht zuwendungsfähigen Beträge anteilig zurückzufordern.

Nach § 26 Abs. 1 KomHVO dürfen Ausgaben erst dann geleistet werden, wenn es die Erfüllung der Aufgaben erfordert. Der Kulturraum hat die unzulässig verbrauchten Zuwendungen einschließlich Zinsen zurückzufordern.

### **3.4 Spenden**

Das Museum hatte höhere Spenden als geplant. Der zuwendungsfähige Fehlbedarf hatte sich damit entsprechend vermindert. Da die Fördermittel im Wege der Anteilfinanzierung bewilligt worden waren, hatte sich auch der Zuwendungsbetrag anteilig ermäßigt. Der Zuwendungsempfänger hat dem Kulturraum unverzüglich die bislang nicht genannten Spendenmittel anzuzeigen.

Der Kulturraum hat zu prüfen, ob der Zuwendungsbescheid nach § 48 VwVfG mit Wirkung für die Vergangenheit teilweise zurückzunehmen und ggf. die Zuwendung zurückzufordern ist.

Die Spenden für die Ausstellung „Habsburg“ in Höhe von 134.829 € waren allen Zuwendungsgebern anzuzeigen.

### **3.5 Personal**

Die Reinigungsleistungen entsprachen 44 % des Richtwertes, der in der Regel für die Reinigung von Ausstellungen und Museen veranschlagt wird.

Das Museum sollte den Einsatz der Reinigungskräfte rationeller planen und organisieren, um so die Effektivität zu erhöhen. Ansonsten darf der erhöhte Aufwand nicht als zuwendungsfähig anerkannt werden.

Nach Vorl. VwV Nr. 3.4 zu § 23 SäHO ist vor Veranschlagung von Zuwendungen zur institutionellen Förderung durch den Zuwendungsempfänger u. a. ein Organisationsplan vorzulegen. Das Museum wurde aufgefordert, einen Organisationsplan zu erstellen. Die Tätigkeitsdarstellungen sind zu überprüfen und die Tätigkeitsbewertungen vorzuneh-

men. Danach ist die tatsächliche Eingruppierung der Mitarbeiter aktenkundig festzustellen.

#### **4**      Stellungnahmen

**4.1**      Die Große Kreisstadt Zittau widerspricht den Feststellungen und den vom SRH gezogenen Folgerungen und betrachtet diese als erledigt.

**4.2**      Der Kulturraum 08 als Zuwendungsgeber teilte mit, dass die von der Stadt Zittau neu erstellten Verwendungsnachweise und die Beanstandungen des SRH geprüft und der SRH von dem Prüfungsergebnis informiert würden.

**4.3**      Das RP Dresden als Zuwendungsgeber für die Ausstellung „Habsburg“ teilte mit, dass der Vorgang im Dezember 2004 an die SAB übergeben worden sei. Wegen dieser absehbaren Verlagerung sei der Verwendungsnachweis der Stadt Zittau, der Ende 2003 beim RP Dresden vorgelegt worden sei, nicht mehr geprüft worden.

#### **5**      Schlussbemerkungen

Der SRH hält seine Feststellungen und Folgerungen aufrecht. Der Kulturraum hat die sich aus der Überprüfung ergebenden zuwendungsrechtlichen Konsequenzen zu ziehen.

Die Angabe des RP Dresden ist falsch. Der Verwendungsnachweis der Stadt Zittau ging bereits am 17.06.2003 ein. Das RP ist seiner Verpflichtung zur zeitnahen Prüfung des Verwendungsnachweises nicht nachgekommen. Ein „Verwaltungsstillstand“ von 1 1/2 Jahren wegen „vorhersehbaren“ Zuständigkeitswechsel ist absolut nicht akzeptabel.

Dem Freistaat Sachsen ist ein Schaden von nahezu 100 T€ entstanden.

**Der Kulturraum förderte mehrere Einrichtungen und Maßnahmen, obwohl sich der Träger der Einrichtung oder die Sitzgemeinde nicht angemessen an der Finanzierung beteiligte.**

**Das Verfahren der Ausreichung und Abrechnung der Zuwendungen an den Kulturraum durch das SMWK entsprach nicht den gesetzlichen Regelungen.**

## 1 Prüfungsgegenstand

Der SRH hat das Verfahren der Gewährung von Zuwendungen des Freistaates Sachsen aus Kulturraummitteln nach dem Sächsischen Kulturraumgesetz (SächsKRG) und der „Verwaltungsvorschrift des SMWK über das Antrags- und Bewilligungsverfahren sowie die Verteilung und Verwendung der Zuwendungen nach § 6 SächsKRG“ (VV-Kulturräume-1998) an den Kulturraum Oberlausitz-Niederschlesien geprüft.

Der ländliche Kulturraum Oberlausitz-Niederschlesien wurde nach § 1 Abs. 1 SächsKRG als Zweckverband - mit den Landkreisen Bautzen, Niederschlesischer Oberlausitzkreis, Löbau-Zittau, Kamenz und den Kreisfreien Städten Görlitz und Hoyerswerda als Mitgliedern - im Jahr 1994 gegründet.

## 2 Prüfungsergebnisse

### 2.1 Zuwendungen des Sächsischen Staatsministeriums für Wissenschaft und Kunst an den Kulturraum

Das SMWK bewilligte für die Hj. 2001 bis 2003 Kulturraummittel auf der Grundlage unvollständiger und unschlüssiger Antragsunterlagen. Wiederholt wurden nach Ablauf der Antragsfrist eingereichte bzw. geänderte Förderanträge des Kulturraums ohne Begründung akzeptiert. In mehreren Bewilligungsbescheiden des SMWK wurden der Zweck der Zuwendungsart nicht eindeutig benannt und die zuwendungsfähigen Ausgaben nicht abgegrenzt. In allen Bescheiden fehlte die Auflage zur Beachtung des Sächsischen Reisekostengesetzes (SächsRKG). Bei Mehrfachförderungen wurden Mittel bewilligt, ohne dass vorher das Einvernehmen zwischen den Zuwendungsgebern hinsichtlich der Finanzierungsart und der Nebenbestimmungen zum Zuwendungsbescheid herbeigeführt wurde.

Das SMWK zahlte die Zuwendungen auf der Basis unvollständiger Auszahlungsanträge aus, anhand derer der aktuelle Mittelbedarf nicht beurteilt werden konnte.

In der VV-Kulturräume-1998 war die Auszahlung der Zuwendungen - im Widerspruch zu den Auszahlungsbedingungen nach VwV Nr. 7.1 zu § 44 SÄHO - quartalsweise festgelegt. Das führte dazu, dass die Kulturraummittel nicht für sofort fällige Zahlungen im Rahmen des Zweckes ausgegeben, sondern zunächst für kurzfristige Geldanlagen verwendet wurden. Dem Kulturraum verschaffte dies von 2001 bis 2003 zu-



sätzliche Einnahmen aus Kapitalvermögen in Höhe von insgesamt 60,7 T€, dem Freistaat entstand ein erheblicher Zinsverlust.

Das SMWK erklärte die Allgemeinen Nebenbestimmungen für Zuwendungen an kommunale Körperschaften (ANBest-K) zum Bestandteil der Zuwendungsbescheide. Das entsprach zwar den Festlegungen der Ziff. I, Nr. 1 VV-Kulturräume-1998, diese ist aber seit dem 01.01.2004 nicht mehr gültig.

Die zuwendungsrechtlichen Vorgaben für die Prüfung der Verwendungsnachweise wurden vom Ministerium nicht beachtet, sodass die Erfolgskontrolle für die Jahre 2001 bis 2003 bislang unterblieb.

## **2.2 Haushalt des Kulturraums**

Ein Vorschuss der ehemaligen Kulturkasse in Höhe von rd. 36,0 TDM (18,4 T€) wurde vom Kulturraum unzutreffend als Ausgabe gebucht. Dadurch waren der Kassenbestand und die allgemeine Rücklage per 31.12.2001 um diesen Betrag zu niedrig ausgewiesen.

Der Kulturraum gab häufig Haushaltsmittel für Blumen, Speisen und Getränke ohne Begründung aus. Bei der Gewährung von Wegstreckenentschädigungen und bei der Berechnung von Tagegeld wendete er die Vorschriften des SächsRKG nicht korrekt an.

## **2.3 Zuwendungsverfahren des Kulturraums**

Für die Bewilligung der Zuwendungen innerhalb des Kulturraums hat der Kulturkonvent zwei eigene Förderrichtlinien aufgestellt. Darin werden mehrfach Textpassagen aus dem SächsKRG wiedergegeben. Die Begriffe „Kosten“ und „Ausgaben“ werden gleichbedeutend verwendet. Die eigens vom Kulturraum erlassenen „Allgemeinen Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Förderung kultureller Einrichtungen/Projekte des Kulturraums Oberlausitz-Niederschlesien“ entsprechen nicht der Systematik des Zuwendungsrechts, nach der für institutionelle Förderungen und Projektförderungen ein differenzierter Regelungsbedarf besteht.

Die vom Kulturraum vorgegebenen Antragsunterlagen genügten den Anforderungen an eine sachgerechte Antragsprüfung nicht. Aufgrund unvollständiger und unschlüssiger Förderanträge konnten die Sicherung der Gesamtfinanzierung sowie die Notwendigkeit und Angemessenheit der Förderung nicht umfassend beurteilt werden. Die Gründe für die Förderung wurden in den Antragsprüfvermerken nicht nachvollziehbar dargelegt.

Entgegen den Bestimmungen des SächsKRG, wonach die Förderung in den Kulturräumen grundsätzlich von einer angemessenen Beteiligung der Sitzgemeinde am Zuschussbedarf abhängig zu machen ist, förderte der Kulturraum mehrere Einrichtungen und Maßnahmen, an denen sich die Sitzgemeinde gar nicht oder mit einem Anteil von weniger als 3 % finanziell beteiligte.

Der Kulturraum hat auch versäumt, das Einvernehmen der verschiedenen öffentlichen Zuwendungsgeber vor der Bewilligung seiner Fördermittel herzustellen. Die vom Kulturraum erlassenen Bewilligungsbescheide entsprachen weder den zuwendungsrechtlichen Bestimmungen der SÄHO noch den Vorgaben der Zuwendungsbescheide des SMWK. Zuwendungsbeträge wurden ausgezahlt, auch wenn die Beurteilung des Mittelbedarfs wegen unvollständiger Auszahlungsanträge nicht möglich war.

Kritiklos nahm der Kulturraum unvollständige und fehlerhafte Verwendungsnachweise entgegen, ausstehende Verwendungsnachweise wurden nicht immer angemahnt. Der überwiegende Teil der Vermerke zur Verwendungsnachweisprüfung war fehlerhaft, unvollständig und aus unterschiedlichen Gründen teilweise nicht nachvollziehbar. Die Vielzahl der mit dem Verwendungsnachweis vorgelegten Sachberichte der Zuwendungsempfänger enthielten weder Angaben über das erzielte fachliche Ergebnis noch Erläuterungen über Notwendigkeit und Angemessenheit der geleisteten Ausgaben.

Eine Erfolgskontrolle der im Einzelnen geprüften Fördermaßnahmen war nahezu ausgeschlossen, weil im Vorfeld der Förderung keine konkreten Ziele und Inhalte definiert und im Bewilligungsbescheid der Verwendungszweck nicht beschrieben worden waren.

### **3 Folgerungen**

#### **3.1 Zuwendungen des Sächsischen Staatsministeriums für Wissenschaft und Kunst**

Das Ministerium hat künftig auf termingerechte und vollständige Antragstellung durch den Kulturraum zu achten. Nachträglich gestellte Anträge dürfen nur in begründeten Ausnahmefällen berücksichtigt werden. Die Bewilligungsbescheide müssen die in den VwV zu § 44 SäHO geforderten Mindestangaben enthalten.

Auszahlungen dürfen erst nach Feststellen des tatsächlichen Mittelbedarfs vorgenommen werden.

Der SRH hat bereits im Rahmen früherer Kulturraumprüfungen zum Ausdruck gebracht, dass die VV-Kulturräume und die ANBest-K für Förderungen nach dem Kulturraumgesetz ungeeignet sind. Die Ziff. I. Nr. 1 und IV. Nr. 1. VV-Kulturräume-1998 stehen im Widerspruch zur Systematik der zuwendungsrechtlichen Vorschriften.

Das SMWK wurde aufgefordert, die anteiligen Rückforderungen in Höhe der Zinsen aus Festgeldanlagen zu prüfen und die Prüfung der Verwendungsnachweise ab 2001 umgehend nachzuholen.

Die zurzeit fehlende Verwaltungsvorschrift zum SächsKRG ist umgehend zu erlassen und bekannt zu machen.

#### **3.2 Haushalt des Kulturraums**

Das SMWK soll die unrechtmäßig abgerechneten Kassenbeträge bei der Prüfung des Verwendungsnachweises berücksichtigen und die Zuwendungen anteilig zurückfordern.

Der Kulturraum muss Ausgaben für Bewirtungen unterlassen und die Anwendung des SächsRKG sicherstellen.

#### **3.3 Zuwendungsverfahren des Kulturraums**

Der Kulturraum wurde aufgefordert, die Regelungen seiner Förderrichtlinien und Allgemeinen Nebenbestimmungen zu überprüfen und den gesetzlichen Vorgaben anzupassen.

Die Antragsformulare des Kulturraums bedürfen dringend einer Überarbeitung. Die beabsichtigte Gesamtfinanzierung der Einrichtung oder des Projektes ist bereits bei Antragstellung eindeutig darzulegen.

Mit der Förderung von Einrichtungen und Maßnahmen, an denen sich die Sitzgemeinde gar nicht oder mit weniger als 3 % beteiligte, missachtete der Kulturraum die gesetzlichen Bestimmungen für die Fördervoraussetzungen nach dem SächsKRG. Eine derart niedrige Beteiligung der Sitzgemeinden bzw. Rechtsträger am Zuschussbedarf ist nicht angemessen. Die Förderung von Einrichtungen oder Projekten des Kulturraums ohne angemessene Beteiligung der Sitzgemeinde ist unzulässig.

Die Bewilligungsbescheide sind entsprechend den zuwendungsrechtlichen Bestimmungen der SäHO zu erlassen und die Auszahlungsvoraussetzungen entsprechend den Vorgaben der Allgemeinen Nebenbestimmungen zu § 44 SäHO einzuhalten. Ausstehende Verwendungsnachweise sind unverzüglich anzumahnen, ggf. ist von Sanktionsmöglichkeiten Gebrauch zu machen.

Mit dem Ziel einer effektiven Erfolgskontrolle ist unter der Voraussetzung eines sachgemäß durchgeführten Antrags- und Bewilligungsverfahrens künftig die Prüfung der Verwendungsnachweise nach den Vorl. VwV zu § 44 SäHO durchzuführen.

Der Kulturraum wurde aufgefordert, die Verwendungsnachweise der im Prüfbericht im Einzelnen aufgeführten und beanstandeten Fördermaßnahmen erneut - auch hinsichtlich der Rückforderung - zu prüfen.

#### **4      Stellungnahmen**

**4.1**     Das SMWK erklärte, dass bereits gegenwärtig auf das termingerechte und vollständige Einreichen der Antragsunterlagen geachtet und künftig in den Zuwendungsbescheiden auf die Beachtung des SächsRKG hingewiesen werde.

Eine genaue Angabe des Mittelbedarfs des Kulturraums sei nicht erforderlich, weil nach dem SächsKRG ohnehin die Raten vierteljährlich ausbezahlt seien und der Gesamtbedarf bereits in der Kosten- und Finanzierungsübersicht angezeigt werde. Außerdem könnten die Kulturräume - als kommunale Zweckverbände - ausschließlich im Rahmen der Projektförderung nach ANBest-K unterstützt werden. Die Zinsen aus Festgeldanlagen würden nicht eingefordert, da es sich um eine Festbetragsfinanzierung gehandelt habe.

Die Prüfung der Verwendungsnachweise für die Hj. 2001 und 2002 sei noch nicht abgeschlossen. Das SMWK habe vom Kulturraum eine Berichtigung der Jahresrechnung und des Verwendungsnachweises gefordert. An der Novellierung der VV-Kulturräume werde gearbeitet.

**4.2**     Der Kulturraum teilte mit, er habe die Ausgaben für Bewirtungen abgestellt und wende jetzt das SächsRKG konsequent an.

Die Regelungen in seinen Förderrichtlinien seien den gesetzlichen Vorgaben angepasst worden. Die Antragsprüfvermerke sollen künftig ausführlicher und nachvollziehbar sein. Eine Ausnahmeregelung zur finanziellen Beteiligung der Sitzgemeinde habe der Konvent für die Förderung der sorbischen Einrichtungen getroffen. Über die Definition zur Mindestbeteiligung der Sitzgemeinde werde aber noch diskutiert.

Mit der Prüfung der beanstandeten Fördermaßnahmen sei begonnen worden. Ansonsten würden die Hinweise des SRH künftig beachtet.

## 5 Schlussbemerkung

Ausnahmen vom Grundsatz der angemessenen Beteiligung der Sitzgemeinde sind nur in engen Grenzen zulässig, da bereits § 3 Abs. 1 SächsKRG für jede Förderung eine regionale Bedeutung verlangt.

Hinsichtlich des Auszahlungsverfahrens hat der SRH angeregt, im Zuge der Novellierung der VV-Kulturräume eine Lösung zu schaffen, die den Bestimmungen des Zuwendungsrechts nicht entgegensteht und durch die, trotz Festbetragsfinanzierung, zusätzliche Zinseinnahmen für den Zuwendungsempfänger vermieden werden.

Der SRH bleibt bei seiner Auffassung, dass für die Förderung der Kulturräume die VV-Kulturräume sowie die ANBest-K nicht geeignet sind, vielmehr handelt es sich um eine institutionelle Förderung. Die Regelungen sollten dementsprechend geändert werden.

**Einzelplan 14:  
Staatliche Hochbau- und Liegenschaftsverwaltung**

**Erfolgskontrolle bei Großen Baumaßnahmen**

**29**

**Aussagen zu Kosten von Baumaßnahmen waren bisher nicht hinreichend belastbar.**

**Kostensicherheit und Transparenz verlangen ein verbessertes Verfahren.**

**1** Prüfungsgegenstand

Der SRH hatte im Jahresbericht 2002 (Beitrag Nr. 44) über die Ergebnisse der Erfolgskontrolle zum Prüf- und Genehmigungsverfahren für die HU-Bau durch die Sächsische Vermögens- und Hochbauverwaltung berichtet.

Durch das sog. Budgetrecht bestimmt das Parlament den finanziellen Handlungsrahmen der Regierung. Dies geschieht dadurch, dass die geplanten Ausgaben der Länder durch das HG mit dem Haushaltsplan festgesetzt werden.<sup>1</sup> Die Höhe der tatsächlich erforderlichen Ausgaben nach Abschluss einer Großen Baumaßnahme belegt die Genauigkeit der der Beschlussfassung des Parlaments zugrunde gelegten Haushaltsunterlage.

In die Erhebungen sind, in Fortführung der Prüfung aus 2001, 65 Maßnahmen, davon 37 im Landesbau und 28 im Hochschulbau einbezogen worden. Der weitere Verlauf der Prüfung machte aus Gründen der Vergleichbarkeit die Unterteilung der Baumaßnahmen in Neubau und Umbau/Sanierung erforderlich.

Der SRH wollte feststellen, inwieweit es bei der Vorbereitung und Durchführung der Baumaßnahmen zu Veränderungen der Gesamtbaukosten, im Verhältnis abgerechneter Kosten zu im Haushalt veranschlagten Kosten, gekommen ist. Es sollte ermittelt werden, welche Gründe dafür vorliegen und ob sich bestimmte Muster der Veränderung erkennen lassen. Es sollte auch geprüft werden, ob dies durch ein rechtzeitiges Gegensteuern des SIB zumindest z. T. vermeidbar gewesen wäre.

**2** Prüfungsergebnisse

Durch das Verfahren kann zwischen Haushaltsaufstellung und -beschluss und tatsächlichem Baubeginn eine lange Zeitspanne liegen. So erfolgte z. B. für eine Baumaßnahme, die erst Ende 2006 beginnen soll, die Kostenfestsetzung bereits mit der Haushaltsveranschlagung Anfang 2004. In dieser Zeit können erhebliche technische Änderungen/Neuerungen eintreten oder die Baupreise sich infolge Baukonjunktur ändern.

**2.1** Die Kostenentwicklung von der genehmigten HU-Bau bis zur Kostenfeststellung ist die wichtigste Messlatte für die Güte und Genauigkeit der Planung und somit Ausdruck für Kostensicherheit und Transparenz. Gemäß RLBau (2003), Abschnitt E

---

<sup>1</sup> Grußwort des Landtagspräsidenten zur 4. Legislaturperiode (auszugsweise zitiert).

Nr. 4.7, können Mehrkosten bis 10 %, jedoch höchstens 2 Mio. €, innerhalb des Epl. 14 kompensiert werden. Bei darüber hinausgehenden Mehrkosten ist das Verfahren zur haushaltmäßigen Anerkennung nach § 24 SäHO wieder aufzunehmen. Der Einhaltung der genehmigten Kostenobergrenze galt deshalb besonderes Augenmerk bei der Prüfung.

Die genehmigten HU-Bau-Kosten sind bei 15 von 65 der Maßnahmen (23,1 %) mit der Kostenfeststellung eingehalten worden oder änderten sich nur geringfügig.

Kostenüber- bzw. Kostenunterschreitungen traten in fast gleicher Anzahl auf. Bei 14 von 65, d. h. jeder fünften Großen Baumaßnahme, wurde die Kostenobergrenze um mehr als 10 % überschritten. Es betraf zwei Neubau- bzw. zwölf Umbau- und Sanierungsmaßnahmen. Dies stellte auch nach der damals geltenden Fassung (1997) der RL Bau eine erhebliche Abweichung dar. Die Genehmigung von Nachträgen zu den HUBauen durch das SMF war erforderlich.

Bei mehr als der Hälfte der Baumaßnahmen lagen die festgestellten Kosten sogar noch unter denen des genehmigten Bauantrages. Bei rd. 45 % der Neubaumaßnahmen lag die Kostenfeststellung mehr als 10 % unter der genehmigten Bauantragssumme. Die Kostensicherheit bei Neubaumaßnahmen gegenüber Umbau- und Sanierungsmaßnahmen war nicht wesentlich höher.

**Dieses Ergebnis ist angesichts der im Planungsstadium zur Verfügung stehenden Kostenermittlungsinstrumente (z. B. RBK, PLAKODA, Richtwerte Hochschulrahmenplan) unverständlich, wenn Datenpflege und die Berücksichtigung aktueller Preisentwicklungen wie erforderlich durchgeführt worden sind.**

**2.2** Bei den derzeit geltenden Rahmenbedingungen sind Nachträge infolge der einleitend aufgeführten Gründe unvermeidbar und sinnvoll, um auf Änderungen des Baupreisindex zu reagieren und um die Baumaßnahme nach den allgemein anerkannten Regeln der Technik zu einem wirtschaftlichen Ergebnis zu führen.

Bei 28 von 65 Maßnahmen (43,1 %) sind z. T. mehrere Nachträge zur HUBau vorgelegt worden. Davon entfielen 10 auf Neubaumaßnahmen und 18 auf Umbau- und Sanierungsmaßnahmen. Ursachen waren u. a. nachträgliche Nutzerforderungen, unvollständige Bestandsaufnahmen, schlechte Planung sowie die mangelhafte Ausübung der Kontroll- und Steuerungsfunktion durch den SIB. Dies betraf z. B. in extremer Weise den Umbau und die Modernisierung der Mensa/Bibliothek der Hochschule für Technik, Wirtschaft und Soziales (FH) Zittau/Görlitz mit vier Nachträgen und Mehrkosten von rd. 1,3 Mio. € (16,4 %) oder die Sanierung des Zentralen Verwaltungsgebäudes der TU Bergakademie Freiberg mit drei Nachträgen und rd. 4,5 Mio. € (91,7 %) Mehrkosten.

**Die Anzahl der Nachträge, besonders bei Umbau- und Sanierungsmaßnahmen, ist zu hoch. Die Bestandserhebungen bei Umbau- und Sanierungsmaßnahmen erfolgten häufig nicht umfassend genug.**

**2.3** Die Auswertung der Entwicklung der Baukosten in den Kostengruppen (KG) nach DIN 276 zeigt, dass besonders in den KG 200 Herrichten und Erschließen und KG 500 Außenanlagen große Schwankungen auftraten. Bei der Sanierung des Amtsgerichtes Dippoldiswalde verringerten sich z. B. die Kosten der KG 200 von 18.279 € auf 204 €, die der KG 500 stiegen von 613.550 auf 991.646 €. Beim Ausbau von Haus 1 der 2. Bereitschaftspolizeiabteilung und Polizeirevier Leipzig-Nord wurden wesentliche

Leistungspositionen nicht erfasst. Die Gründe hierfür lagen in der Unsicherheit des SIB bei der Zuordnung der Kosten sowie in einer ungenügenden Planung.

Die Kosten der KG 300 Bauwerk - Baukonstruktionen gingen im Normalfall, wenn keine zusätzlichen Forderungen auftraten, konjunkturbedingt im Prüfungszeitraum nach unten. Hingegen traten in der KG 400 Bauwerk - Technische Anlagen häufig Kostensteigerungen auf bzw. waren die Kostenunterschreitungen nur minimal.

Bei den untersuchten Vorhaben kam es in der Mehrzahl auch zu gravierenden Kostenunterschreitungen in der KG 600 Ausstattung und Kunstwerke. Je nach Kostenstand der Gesamtmaßnahme wurden durch den SIB die in der KG 600 vorgesehenen Maßnahmen (Beschilderung, Kunst am Bau) durchgeführt oder fielen aus Kostengründen weg.

In der KG 700 Baunebenkosten kam es hingegen kaum zu Kostenunterschreitungen. Honorarsteigerungen waren nur z. T. den gestiegenen Baukosten, die als anrechenbare Kosten die Grundlage des Honorars bilden, geschuldet. Besonders bei Umbau- und Sanierungsmaßnahmen wurden Kosten für zusätzliche Untersuchungen und Gutachten erforderlich.

**Die Gründe für Kostenüberschreitungen und Kostenunterschreitungen waren vielfältig und ließen sich nicht pauschal bewerten. Selbst wenn eine Baumaßnahme innerhalb des HU-Bau-Kostenrahmens abgerechnet wurde oder sogar günstiger war, gab es in einzelnen Kostengruppen auffällige Verschiebungen. Eine Kostensicherheit war so nicht gegeben.**

**In der KG 600 veranschlagte Kosten dürfen nicht als Ausgleich oder für die Reduzierung der Mehrkosten der Großen Baumaßnahme verwendet werden, wie z. B. beim Neubau des zentralen Forschungsgebäudes Max Bürger der Universität Leipzig geschehen.**

**2.4** Das Parlament hat einen Anspruch darauf, zur Wahrnehmung seines Budgetrechts die bestmögliche Ermittlung der Gesamtbaukosten vorliegen zu haben. Nach den Ergebnissen der Prüfung sind der Nutzer, der Planer, der SIB sowie die konjunkturelle Entwicklung als Einflussgrößen auf die Baukosten aufzuzeigen. Im Einzelnen kam es zu den nachfolgenden Feststellungen:

a) Bei Umbau- und Sanierungsmaßnahmen traten Kostenüberschreitungen auf, weil Bestands- und Aufmaßunterlagen fehlten; Bauteile, obwohl sie für Untersuchungen frei zugänglich waren, mussten nachträglich ausgetauscht oder repariert werden. Es erfolgten häufig keine umfassenden Bestandsaufnahmen durch den SIB, was später zu Mehrkosten führte. Auch für erkennbar erforderliche Gutachten wurden oftmals keine Kosten veranschlagt, z. B. bei der Sanierung des Schlosses Dippoldiswalde für das Amtsgericht.

Die in der Prüfungsmittteilung aufgeführten Beispiele wie z. B. der Umbau und die Sanierung des Hauses 1 beim Polizeirevier/Polizeidirektion Chemnitz zeigen, dass in vielen Fällen nachträgliche Kostensteigerungen vermeidbar gewesen wären, wenn Planer und SIB eine gründlichere Bestandsaufnahme durchgeführt hätten.

**Die nur in geringem Umfang vorgenommenen Bestandsuntersuchungen erwiesen sich als nicht ausreichend und führten in der Folge zu vermeidbaren Mehrkosten.**

b) Mehrkosten infolge nachträglicher Nutzerforderungen traten häufig auf, weil dem späteren Nutzer des Gebäudes erst während der Bauphase klar wurde, was er eigentlich will. Raumbelegungen wurden geändert oder zusätzliche Nutzungen von Gebäudeteilen verlangt.

Die Maßnahme zur Sanierung des Zentralen Verwaltungsgebäudes der Bergakademie Freiberg ist dafür ein extremes Beispiel. Ehemalige Pferdeställe, für die ursprünglich keine Nutzung vorgesehen war, wurden u. a. nachträglich saniert und umgebaut.

**Die daraus resultierenden Mehrkosten wurden entgegen dem Verursacherprinzip aus dem Bauhaushalt finanziert, was das Kostenbewusstsein der Nutzer nicht fördert.**

c) Nach Nr. 1.3 Abschnitt E, RLBau (09/97) waren die öffentlich-rechtlichen Anforderungen rechtzeitig zu klären und die notwendigen Verfahren frühzeitig einzuleiten, damit Planungsänderungen vermieden werden. Darunter zählen u. a. auch Anforderungen an den Brandschutz oder Denkmalschutz. Sie können wie z. B. beim Umbau und der Sanierung des Gebäudes Johannisallee 21/23 der Universität Leipzig kostenrelevant (1. Nachtrag mit rd. 142 T€) sein und müssen berücksichtigt werden.

**In mehreren der geprüften Fälle hatte der SIB entsprechende Forderungen nicht bis zur Genehmigung der HU-Bau geklärt. Dies erfolgte erst im Rahmen der Ausführung und führte zu erheblichen Mehrkosten. Das Parlament wurde so vermeidbar über die wahren Kosten im Unklaren gelassen.**

In der jetzt gültigen RLBau (Ausgabe 2003) wird nach Nr. 3 Abschnitt F der Nachweis der öffentlich-rechtlichen Zulässigkeit erst mit der Entwurfsunterlage-Bau gefordert. Die haushaltmäßige Anerkennung und Festlegung der Kostenobergrenze erfolgt aber bereits mit Genehmigung der Entscheidungsunterlage.

**Eine Regelung, die ausschließt, dass ggf. in der Entscheidungsunterlage zu geringe Kostenansätze z. B. beim Brandschutz veranschlagt werden, fehlt bisher.**

d) Mehrkosten entstanden häufig auch durch unzureichende Planung und fehlerhafte Massenermittlung. Geltende Vorschriften sowie DIN-Normen wurden schon bei der Planung nicht beachtet, Bauleistungen z. T. schlichtweg vergessen, wie z. B. beim Neubau der Operativen Kliniken der Universität Leipzig.

**Der SIB ist seiner Kontrollfunktion nicht nachgekommen.**

e) Zu lange Planungs- und Bauzeiten haben zu Mehrkosten geführt. So ist z. B. die Sanierung des Zentralen Verwaltungsgebäudes der TU Bergakademie Freiberg, genehmigter Bauantrag von 1995, noch immer nicht abgeschlossen. Die Gesamtbaukosten sind von genehmigten rd. 4,9 Mio. € auf zwischenzeitlich rd. 9,4 Mio. € gestiegen.

**Die Realisierung von Baumaßnahmen ist zügig durchzuführen. Lange Bauzeiten kosten unnötig Geld, Haushaltsmittel werden über Gebühr gebunden.**

**2.5** Die häufigste Ursache für Kostenüberschreitungen bei Baumaßnahmen im Freistaat Sachsen war der Preisverfall infolge der schwachen Baukonjunktur.

Bis auf die Stahlbau- und die Metallbauarbeiten (gestiegene Stahlpreise) sanken bei Gewerken aus der KG 300 Baukonstruktionen die aktuellen Preise um 10 %, hingegen



waren um 10 % höhere Preise ausschließlich bei der KG 400 Technische Anlagen feststellbar.

**Baupreisschwankungen wurden vom SIB in den Kostenermittlungen zu wenig berücksichtigt.**

**2.6** Aufgabe der HU-Bau-Prüfung soll es u. a. sein, Standards und Flächenansätze hinsichtlich ihrer Notwendigkeit zu überprüfen, um Kosteneinsparungen zu erzielen. So wurde z. B. beim Automatenlabor der Universität Leipzig die gedämmte hinterlüftete Metallaußenfassade nicht genehmigt und die Kosten dadurch um rd. 101 T€ reduziert.

**Flächen- und Standardreduzierungen sowie Entwurfsänderungen, die zu Kosteneinsparungen führten, waren bei den geprüften Objekten nur in Einzelfällen dokumentiert.**

**2.8** Einige der geprüften Maßnahmen wurden in Sonderverfahren realisiert. Das führte nicht immer zu Kosteneinsparungen, z. B. beim Neubau der Operativen Kliniken der Universität Leipzig.

**Der Vorteil einer „GU-Vergabe“ (u. a. Kostensicherheit und kürzere Realisierungszeit) wurde nur z. T. erreicht. Durch zusätzliche Nutzerforderungen waren auch hier Nachträge erforderlich, die zu Mehrkosten führten.**

### **3** Folgerungen

**3.1** Ein häufiger Grund für gestiegene Baukosten sind nachträgliche Anforderungen der Nutzer. Der SIB muss diese bei der Bedarfsanmeldung umfassend beraten. Im Weiteren sollte das SMF ggf. mit Unterstützung des Parlaments einen Weg finden, die Nutzer an ihren nachträglichen Forderungen finanziell zu beteiligen. Dafür käme in Betracht, die Mehrkosten aus dem Gesamtbudget des zuständigen Ressorts decken zu lassen.

**3.2** Um Kostensicherheit zu erhalten, ist ausgehend von der örtlichen Gebäudesituation, eine genaue und umfassende Zustandsermittlung der Bauobjekte einschließlich der Kontrolle der Planungsunterlagen auf Vollständigkeit und Maßhaltigkeit durchzuführen und zu dokumentieren.

**3.3** Bei einer Entscheidungsunterlage (früher HU-Bau), die z. B. drei Jahre „gelegen“ hat, sollte vor Ausführungsbeginn der festgesetzte Kostenrahmen überprüft und ggf. angepasst werden. Dafür sind unter Umständen Verfahrensänderungen bei der haushaltstechnischen Genehmigung der Kostenobergrenze erforderlich.

**3.4** Die Überwachung der Kostenentwicklung von der ersten Kostenschätzung bis zur Kostenfeststellung ist für den SIB eine wichtige Stellschraube für wirtschaftliches Bauen. Dafür ist der Baupreisindex auszuweisen und die Bauunterlage Indexänderungen anzupassen. Bereits bei der Erstellung der Entscheidungsunterlage muss der SIB die Grundlage schaffen, auf Preisveränderungen infolge Baukonjunktur reagieren zu können. Einen Weg dazu sehen wir in der differenzierten Berücksichtigung der Preisindize der Gewerke und Kostengruppen.

**3.5** Der Freiberuflich Tätige sollte vertraglich verpflichtet werden, die festgesetzte Kostenobergrenze einzuhalten. Durch den Freiberuflich Tätigen vermeidbare Kostener-

höhungen hätten demzufolge keinen Einfluss auf die anrechenbaren Kosten und auf die Honorarhöhe.

**3.6** Nutzer und SIB müssen sich bewusst sein, dass die mit der Entscheidungsunterlage genehmigte Bausumme gemäß RL Bau, Abschnitt E, die Kostenobergrenze ist, zu deren Einhaltung geeignete Kostenkontroll- und Steuerungsinstrumente (Controlling) einzusetzen sind. Damit werden sie ihrer Verantwortung hinsichtlich kostenbewussten Bauens besser gerecht. Nur so ist zudem das Budgetrecht im Rahmen des Möglichen respektiert.

#### **4** Stellungnahme des Ministeriums

Das SMF folgt der Auffassung des Rechnungshofs, dass die Veranschlagung der Gesamtbaukosten korrekt erfolgen müsse. Es habe dazu verschiedene weitere Regelungen getroffen:

- Im Jahr 2004 sei die novellierte RL Bau eingeführt worden. Die Position Gesamtbaukosten werde mit einer geänderten Planungsstufensystematik - Bedarfsanmeldung, Entscheidungsunterlage-Bau mit Wirtschaftlichkeitsuntersuchung und Entwurfsunterlage - ermittelt.
- Zur Spezifizierung der mit den bundesweit angewandten Kostenermittlungsinstrumenten (PLAKODA, RBK, Richtwerte Hochschulrahmenplan) ermittelten Baukosten werde für Sachsen seit 2006 zusätzlich die „Sächsische Baukostendatenbank“ eingesetzt.
- Seit 2005 werde für Große Baumaßnahmen das DV-Programm Projektinformationssystem IS-Projekt eingesetzt, mit dem die Entwicklung der Projektsummen überwacht und gesteuert werden.
- Im Zuge des Aufbaus vom SIB seien verschiedene weitere Controllinginstrumente eingeführt worden.

Durch diese Neuregelungen würden die Möglichkeiten des SIB gestärkt, Kostenermittlungen durchzuführen und Kostenkontrollaufgaben wahrzunehmen.

**Die Gesamtbaukosten der Maßnahme in Mittweida erhöhten sich um 1,87 Mio. €.**

**Mängel im Vergabeverfahren sowie bei der Angebotsprüfung führten in der Folge zu Schäden in Höhe von 219 T€.**

**Kostenplanung und Bedarfsprüfung genügten keineswegs den Anforderungen an ein wirtschaftliches und sparsames Bauen.**

**Durch die Beauftragung des Zweitbieters bei der Maßnahme in Tharandt entstand ein finanzieller Nachteil in Höhe von rd. 79,2 T€ für den Freistaat.**

## **1** Prüfungsgegenstand

Der SRH hat

- den Umbau eines Wohnheimes zum Institutsgebäude der Hochschule (FH) Mittweida und
- den Neubau - Laborgebäude (Judeich-Bau) der Technischen Universität Dresden, Fakultät Forstwissenschaft Tharandt

geprüft.

Die Baumaßnahmen hat der Staatsbetrieb Sächsisches Immobilien- und Baumanagement (SIB) mit seinen Niederlassungen Chemnitz und Dresden II (bis 31.12.2002 VHBA Chemnitz und SHBA Dresden) betreut.

Geprüft wurden insbesondere

- die Bedarfsprüfung durch den SIB,
- die Kostenentwicklung vom genehmigten Bauantrag bis zur Abrechnung,
- die bautechnischen Lösungen,
- die Vergabe und die Abrechnung.

Die Maßnahmen sind fertig gestellt, an die Nutzer übergeben und schlussgerechnet worden.

## 2 Prüfungsergebnisse

### 2.1 Institutsgebäude der Hochschule (FH) Mittweida

#### 2.1.1 Kostensteigerung

Die Gesamtbaukosten des Institutsgebäudes der FH Mittweida erhöhten sich von 7.773 auf 9.646 T€. Ursache dafür waren vor allem ungenaue und mit der Gebäudesituation nicht übereinstimmende Bestandsunterlagen, zusätzliche Nutzerforderungen, Planungsmängel sowie die überaus lange Planungs- und Bauzeit von sechs Jahren.

Andere Unterbringungsvarianten wie z. B. der Abbruch des Wohnheimgebäudes und Neubau wurden nicht ausreichend untersucht.

**Ein wirtschaftliches Bauen hätte ein besseres Baumanagement erfordert.**

#### 2.1.2 Angebotsprüfung und -wertung

Bei mehreren Angebotspositionen des Mindestbieters für die Rohbauleistungen und Gerüstbauarbeiten konnte die Kalkulationsgrundlage nicht nachvollzogen werden. So war z. B. die kalkulierte Gesamtstundenzahl deutlich zu niedrig, der angesetzte Stundenlohn aber überhöht angesetzt. Kalkulationsfehler wurden auch in anderen Positionen festgestellt. So lag beispielsweise der Einheitspreis für die Position Erdaushub in Handarbeit; inkl. Abtransport des Aushubmaterials mehr als 30 % unter dem Angebot des Zweitbieters. Die Vergabe an den Mindestbieter basierte auf einer unzureichenden Prüfung und Wertung seines Angebotes.

Die Leistungen von einigen Eventualpositionen waren, z. B. mit 54,84 €/m<sup>2</sup> für die Eventualposition Umbau und Umsetzen des Gerüsts, deutlich teurer als bei anderen Bietern angeboten worden. Die Bieter auf Rang zwei bis sechs hatten für diese Position einen Einheitspreis zwischen 2,15 und 4,83 €/m<sup>2</sup> veranschlagt. Die Niederlassung Chemnitz unterließ unverständlicher Weise eine Aufklärung gem. § 24 VOB/A. Der SRH hatte deshalb in der Prüfungsmitteilung angeregt, einem Manipulationsverdacht nachzugehen.

**Das Angebot hätte aufgrund der Kalkulationsfehler, unangemessen niedriger Einheitspreise für Hauptpositionen und überhöhter Preise für Eventualpositionen als Spekulationsangebot erkannt und ausgeschlossen werden müssen.**

#### 2.1.3 Schaden durch Vertragsgestaltung

Fachkunde, Leistungsfähigkeit und Zuverlässigkeit des Mindestbieters für die Rohbauarbeiten waren im Rahmen der Wertung durch die SIB, Niederlassung Chemnitz nicht ausreichend geprüft worden. Es stellte sich heraus, dass der Auftragnehmer nicht in der Lage war, die Leistung vertragsgemäß auszuführen.

Gemäß § 8 Nr. 3 VOB/B kündigte die SIB, Niederlassung Chemnitz das Auftragsverhältnis.

Die Kündigung ist mit dem Verzug einer Vielzahl von Teilleistungsterminen, z. B. dem Fertigstellungstermin des Treppenhauses 1 bis zum 1. Obergeschoss, aufgrund eines unzureichenden Personaleinsatzes begründet worden.

Die Niederlassung hatte befürchtet, das Vorhaben nicht termingerecht erstellt zu bekommen. Durch zwischenzeitliche Mahnungen mit Fristsetzung versuchte sie gegenzusteuern. Die Mängel aus dem Vergabeverfahren führten zu einem inkompetenten Auftragnehmer, der trotz aller Unterstützung durch die Niederlassung nicht in der Lage war, das Vorhaben auftragsgemäß abzuwickeln.

Der zu geringe Personaleinsatz wurde jedoch nicht durch konkrete Angaben zu den jeweils notwendigen Arbeitskräften belegt. Eine Vertragsverletzung hinsichtlich des Fertigstellungstermins, die die fristlose Kündigung aufgrund des zu geringen Personaleinsatzes gerechtfertigt hätte, konnte dem Auftragnehmer nicht rechtswirksam vorgeworfen werden. Das SMF musste am Ende einen Vergleich mit dem Auftragnehmer schließen und die Restleistungen neu beauftragen.

**Da die Mehrkosten in Höhe von rd. 151,5 T€ nicht als Schadenersatz durchgesetzt werden konnten, entstand dem Freistaat ein Schaden in dieser Höhe.**

#### 2.1.4 Gerüstbauarbeiten

Nach Kündigung des Auftragnehmers für die Rohbauarbeiten führte der Nachauftragnehmer des Rohbauers auf Basis des ursprünglichen Leistungsverzeichnisses einzelne Gerüstbauarbeiten aus.

Bei der ursprünglichen Beauftragung versäumte die Niederlassung Chemnitz die preisgünstigere Auftragserteilung (Auf- und Abbau Gerüst) zu wählen. Der Auftragnehmer nutzte dies, um den Auftrag zu den übersteuerten Einheitspreisen der Eventualposition zu realisieren. Der Versuch der Niederlassung, zu günstigeren Preisen der Hauptposition zu kommen, misslang.

**Ein Vergleich schmälerte den Schaden, jedoch sind vermeidbare Mehrkosten von rd. 67,5 T€ zu beklagen.**

#### 2.1.5 Mängel bei der Rechnungsprüfung

Zum Zeitpunkt der Rechnungsbegleichung durch den SIB fehlten bei sechs stichprobenartig ermittelten Rechnungen geprüfte Aufmaßunterlagen. In drei weiteren Fällen blieben die vom Auftragnehmer eingeräumten Skonti in Höhe von insgesamt rd. 2,3 T€ aufgrund zeitlicher Verzögerungen ungenutzt.

### 2.2 Neubau - Laborgebäude (Judeich-Bau) der Technischen Universität Dresden

#### 2.2.1 Bedarfsprüfung und Kostenplanung

Die vom SMF mit dem Bauantrag genehmigten Gesamtbaukosten für den Neubau des Laborgebäudes der Technischen Universität Dresden enthielten geschätzte Kosten für Phytokammern (Einrichtung zur Simulation von Umwelteinflüssen) nach den Richtlinien für die Baukostenplanung (RBK) in Höhe von rd. 423,1 T€.

Nachdem sich im Zuge der Vorentwurfsplanung herausgestellt hatte, dass die Kosten im Bauantrag nicht auskömmlich sein würden, hat der Nutzer die Anzahl der Phytokammern von sechs auf vier reduziert. Entsprechend der Preisangebote der Hersteller ergaben sich Kosten für vier Kammern in Höhe von rd. 1.325 T€. Dies stellte gegenüber der Schätzung für die ursprünglich geplanten sechs Phytokammern eine Kostenerhöhung auf rd. 470 % dar. Die Kostenschätzung entbehrte jeglicher Belastbarkeit.

**Es ist unverständlich, wie eine derartig unzureichende Preisvorstellung Eingang in die Planungsunterlagen finden konnte.**

Um die Kosten zu reduzieren, wurden durch den Nutzer und das SMWK bis heute nur zwei Phytokammern beschafft. Sie sind seit der Inbetriebnahme noch nie ausgelastet worden.

### **2.2.2 Vergabeverfahren**

Durch zu lange Bearbeitungszeiten der Freiberuflich Tätigen, beim SIB/Niederlassung Dresden II und bei der OFD, musste die Zuschlagsfrist im Gewerk Fenster- und Fassadenarbeiten zweimal verlängert werden. Der Mindestbieter stimmte der zweiten Zuschlagsfristverlängerung nicht zu und nutzte die Möglichkeit, von seinem Angebot zurückzutreten.

**Durch die Beauftragung des Zweitbieters entstand ein finanzieller Nachteil für den Freistaat in Höhe von rd. 79,2 T€.**

## **3 Folgerungen**

**3.1** Im Rahmen von Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen als Basis der Unterbringungsentscheidung sind Variantenuntersuchungen z. B. zwischen Abriss und Neubau oder Sanierung durchzuführen. Grundlage dafür sind belastbare Bestandsunterlagen der vorhandenen Altbausubstanz. Nachträgliche Nutzerforderungen sind durch frühzeitige Einbindung und intensive Beratung des Nutzers zu vermeiden.

**3.2** Erhebliche Mehrkosten entstanden durch Mängel im Vergabeverfahren. Sie offenbarten eine nicht hinnehmbare Unkenntnis der VOB und des Vergabehandbuchs. Personalmaßnahmen wie Schulung und Rotation sind dringend geboten.

**3.3** Künftig sind bei spezifischen Ausrüstungen, wie z. B. Phytokammern, bereits in der Phase der Entwurfsplanung Kostangebote von den Herstellern einzuholen, um einen belastbaren Kostenansatz zu ermöglichen. Die Bedarfsprüfung auf der Grundlage der Nutzerforderung hat kritisch zu erfolgen.

**3.4** Die Geschäftsprozesse im SIB sind so einzurichten, dass eingeräumte Skonti genutzt werden können.

## **4 Stellungnahmen der Ministerien**

### **4.1 Sächsisches Staatsministerium der Finanzen**

Auf eine gesondert zu vergütende Bestandsaufnahme sei aus Gründen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit verzichtet worden. Das SMF räumte ein, dass die im Vorfeld durchgeführten Untersuchungen an den Geschosdecken nicht ausreichend waren.

Der Ausschluss des Mindestbieters für Rohbauleistungen und Gerüstbauarbeiten sei aus vergaberechtlichen Gründen nicht vertretbar gewesen. Das Angebot sei im Ergebnis der Wertung als wirtschaftlichstes Angebot beauftragt worden.

Das SMF vertritt die Ansicht, dass es durch die Kündigung und den daraus resultierenden Vergleich nicht zu dem vom SRH festgestellten Schaden gekommen sei, da der

Vergleich lediglich die trotz Kündigung berechtigten Vergütungsansprüche enthalte und es ohne Kündigung zu weiteren Verzögerungen gekommen wäre.

Die Feststellung des SRH sei zum Anlass genommen worden, die mit der Rechnungsprüfung beauftragten Freiberuflich Tätigen ausdrücklich auf die Einhaltung der Zahlungsfristen für die Inanspruchnahme von Skonti hinzuweisen.

Die unzureichende Kostenermittlung für die Phytokammern resultiere aus erst im Rahmen der Entwurfs- und Ausführungsplanung spezifizierten Nutzerforderungen. Der SIB sei angehalten worden, Nutzerforderungen frühzeitig zu ermitteln und zusätzliche Nutzerforderungen auf das Erforderliche zu prüfen.

#### **4.2** Sächsisches Staatsministerium für Wissenschaft und Kunst

Die unzureichende Auslastung der Phytokammern sei durch technische Defekte verursacht worden. Die Phytokammern könnten aufgrund unzureichender Funktionalität nicht vollständig ausgelastet werden.

### **5** Schlussbemerkung

Die Argumentation des SMF, dass durch den Vergleich kein Schaden für den Freistaat Sachsen entstanden sei, entkräftet den Vorwurf der Mehrkosten nicht.

**Es wurde zu teuer gebaut.**

**Der SIB ist realisierbaren Vorschlägen zur Kostenreduzierung nicht gefolgt.**

**Teilweise wurde zudem ohne Genehmigung gebaut.**

## 1 Prüfungsgegenstand

Der SRH hat die Baumaßnahme Lehr- und Laborgebäude der Hochschule Zittau/Görlitz am Standort Zittau auf dem ehemaligen „Könitzer Gelände“ geprüft. Das Bauvorhaben wurde mit Bundesmitteln für den Hochschulbau gefördert.

Mit dem 1. Nachtrag zur HU-Bau wurden Gesamtbaukosten in Höhe von 10.887 T€ genehmigt. Baubeginn war am 07.06.2004. Die Übergabe an den Nutzer erfolgte am 02.03.2006. Zu Beginn der Prüfung, Anfang des Jahres 2005, waren die Infrastrukturmaßnahmen und ein Großteil der Rohbauarbeiten abgeschlossen. Die Baumaßnahme wurde durch die Niederlassung Bautzen des SIB realisiert.

Die Prüfung erfolgte baubegleitend.

## 2 Prüfungsergebnisse

### 2.1 Planung

Die anfangs von der Hochschule angestrebten Studentenzahlen waren zu hoch und mussten mehrfach korrigiert werden. In der Nutzerforderung der Hochschule vom August 1997 wurde von 4.500 Studierenden im Jahr 2005 ausgegangen, woraus sich ein Flächenfehlbedarf von 4.450 m<sup>2</sup> Hauptnutzfläche (HNF) ergab. Die überarbeitete und genehmigte Nutzerforderung vom November 1999 geht von 2.600 flächenbezogenen Studienplätzen und einem Flächendefizit von 3.650 m<sup>2</sup> HNF aus.

**Aufgrund der weiter sinkenden Studentenzahlen im Bauingenieurwesen wurden nur 2.383 m<sup>2</sup> HNF neu gebaut und an die Hochschule übergeben.**

Die Annahmen zum notwendigen Umfang der Baumaßnahme waren nicht belastbar. Dies führte zu mehrfachen Planungsänderungen und einer Planungsdauer von mehr als sieben Jahren. Spätere Anforderungen des Nutzers haben den Ausstattungsstandard erhöht. Insbesondere traf dies für die Ausrüstung der Labore zu. Für die erhöhte Ausstattung lag beim SMF/SIB keine genehmigte Nutzerforderung vor.

**Die Niederlassung hat teilweise ohne Genehmigung gebaut.**

Der Siegerentwurf des Architektenwettbewerbes war Grundlage der genehmigten HU-Bau. Er sah ein Gebäudeensemble vor, welches aus einem Lehrgebäude mit Hörsälen und Seminarräumen sowie drei Laborgebäuden bestehen sollte. Der Entwurf des Gebäudekomplexes umfasste 3.010 m<sup>2</sup> HNF. Begründet wurde die Auswahl des



Preisträgers im Protokoll der 2. Preisgerichtssitzung vom 13./14.12.2001 u. a. damit, dass es sich um ein repräsentatives Hörsaalgebäude handle und der Neubau eine harmonische Einheit mit der vorhandenen Bebauung ergebe.

### **Aussagen zur Wirtschaftlichkeit fehlten in der Wettbewerbsdokumentation.**

Die Verwaltung hat den Bauantrag nicht wie in der RLBau vorgeschrieben selbst erstellt. Es wurde ein Freiberuflich Tätiger eingeschaltet. Dessen beauftragte Leistungen, kompletter Vorentwurf, gingen erheblich über die Anforderungen für einen Bauantrag hinaus.

### **Damit sind vermeidbare Honorarkosten entstanden.**

#### **2.2 Rückstellung der Laborhalle**

Kurz vor Baubeginn wurde entschieden, die Laborhalle nicht zu bauen. Danach wären gewisse Erschließungsleistungen (z. B. die Straße mit Wendehammer für Schwerlasttransporter) nicht mehr erforderlich gewesen. Der SRH fand bei der Niederlassung Bautzen keine Unterlagen vor, die die Konsequenz aus der Rückstellung der Laborhalle dokumentiert hätten, insbesondere ob die Halle oder ein anderes Gebäude später noch gebaut werden sollte. Trotzdem wurde die Infrastruktur gebaut, als ob keine Reduktion und Änderung der Gesamtplanung erfolgt wäre.

### **Bauentscheidungen mit großer Tragweite durch SMWK/SMF waren nicht nachvollziehbar für die bauausführende Niederlassung des SIB dokumentiert. Die Niederlassung hat „auf Zuruf“ einen teuren Ausbau durchgeführt.**

Die genehmigten Gesamtbaukosten und die sich daraus ergebenden 3.617 €/m<sup>2</sup> HNF lagen zunächst im üblichen Kostenrahmen. Mit Rückstellung der Laborhalle hätten die Gesamtbaukosten um rd. 2,2 Mio. € gekürzt werden müssen. Der SIB reduzierte nur um rd. 1,38 Mio. €, weil keine belastbare Kostenzusammenstellung (nach Kostengruppen - KG) vorlag, die die Höhe der Einsparung nachvollziehbar belegte. Im Ergebnis erhöhten sich dadurch die Gesamtbaukosten/m<sup>2</sup> HNF um 10 %.

Das SMF bestätigte, dass aus Zeitgründen zunächst die Ermittlung der anteiligen Kosten der Laborhalle nicht KG-genau erfolgt sei. In Form einer Kostenschätzung wären die Minderkosten eingeschätzt worden. Bei der Baudurchführung hätte der SIB die Kostenzuordnung geprüft und teilweise korrigiert.

### **Die Kostenreduzierung aufgrund der Rückstellung war zu gering. Eine überschlägige Kostenermittlung mit Zeitnot zu begründen, ist angesichts des langen Planungszeitraumes nicht nachvollziehbar. Die Wirtschaftlichkeit der Maßnahme hat sich verschlechtert.**

#### **2.3 Standards**

Die Einrichtungs- und Ausstattungsgegenstände sind z. T. durch den für Hochschulen unnötigen Einsatz von Produkten in vandalensicherer Ausführung teuer und hätten durch kostengünstigere Hersteller ersetzt werden können, ohne dass sich die Gebrauchseigenschaften unzumutbar verschlechtert hätten. Selbst der architektonische Anspruch an das Bauwerk rechtfertigt die erhebliche Kostensteigerung von 22,6 % bei dem Gewerk Sanitär nicht.

Alle Seminarräume des Lehrgebäudes sind mit Be- und Entlüftungsanlagen mit Teilklimatisierung ausgestattet. Dass in diesen Räumen Verdunklungseinrichtungen vorhanden sind und deren bloße Möglichkeit der Benutzung keine Fensterlüftung gestatten würde, begründet die Notwendigkeit des Einsatzes einer mechanischen Lüftungsanlage nicht überzeugend.

Bei der Auslegung der Wärmeversorgungsanlage wurden zu hohe Temperaturen für die Flure angesetzt sowie nahezu in allen Räumen teure Planheizkörper vorgesehen. Anhand der vorgelegten Prüfungsunterlagen ist nicht zu erkennen, wieso z. B. Laborräume einen besonderen architektonischen Anspruch aufweisen, der die Mehrausgaben rechtfertigt.

Der SRH hat schon während der Prüfung auf den hohen Ausstattungsstandard des Lehr- und Laborgebäudes in Zittau, insbesondere im Vergleich mit anderen gebauten Objekten, verwiesen. Die Niederlassung ist den noch realisierbaren Vorschlägen zur Reduzierung der Kosten mit dem pauschalen Hinweis auf den Stand der Ausschreibungen nicht gefolgt.

Der Hinweis vermag nicht zu rechtfertigen, dass keine Änderungen vorgenommen wurden. In Anbetracht der Tatsache, dass die Kosten über dem Durchschnitt im Vergleich z. B. mit den Kosten des Laborgebäudes der Hochschule für Technik, Wirtschaft und Kunst Leipzig und den Kostenrichtwerten nach Hochschulbaufördergesetz liegen, hätte für den SIB Anlass bestanden, jegliche Einsparmöglichkeit zu nutzen.

**Die Niederlassung hat zu teuer gebaut und damit gegen den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit verstoßen.**

## 2.4 HU-Bau-Prüfung

Die HU-Bau-Prüfung durch die Niederlassung war fachtechnisch unzureichend. Durch die Zentrale (zeitweise SMF) musste eine weitere Prüfung durchgeführt werden. Der SIB räumte ein, dass eine nochmalige Prüfung grundsätzlich nicht erfolgen darf.

## 2.5 Ausschreibungsunterlagen

Unzureichende Leistungsbeschreibungen, insbesondere waren nicht alle technischen Spezifikationen festgelegt, verhinderte bei Vorgabe von Leitfabrikaten in der Ausschreibung, dass preisgünstigere Alternativprodukte vergaberechtlich zum Einsatz kommen konnten.

## 3 Folgerung

**3.1** Sparsames Bauen entscheidet sich in der Planungsphase. Es werden bei der Planung Festlegungen getroffen, die die Baukosten und später die Betriebskosten entscheidend beeinflussen. Künftig ist in diesem Stadium stärker auf wirtschaftliche Lösungen zu achten. Mit der Prüfung der Entwurfsunterlage-Bau (EW-Bau) werden die Ausstattungsstandards und Kostenrichtwerte festgelegt, die weiterführend einzuhalten sind. Die Planungen müssen sorgfältig auf Einsparmöglichkeiten geprüft werden.

**3.2** Bei Architektenwettbewerben sollten auch Prüfergebnisse hinsichtlich der Wirtschaftlichkeit explizit angesprochen, dokumentiert und ein „Kostendeckel“ vorgegeben werden.

Das Ergebnis beim Architektenwettbewerb „Sächsisches Staatsarchiv, Direktion und Hauptstaatsarchiv“ berechtigt zu der Hoffnung, die Baukosten dadurch begrenzen zu können.

**3.3** Die Ankündigung des SIB aufgrund der Prüfungsfeststellungen, der Verbesserung der Qualität der „EW-Bauprüfung“ in den Niederlassungen durch gezielte Fortbildung und regelmäßigen Erfahrungsaustausch der Prüfbeauftragten noch mehr Aufmerksamkeit zu widmen, wird begrüßt.

**3.4** Der SIB hat für Kostentransparenz zu sorgen und Mehrausgaben, die KG-gerecht ermittelt werden, im Hinblick auf ihre Unvermeidbarkeit nachvollziehbar zu dokumentieren. Der Hinweis, die genehmigten Kosten eingehalten zu haben, ist kein ausreichender Beleg für wirtschaftliches Bauen.

#### **4** Stellungnahme des Ministeriums

Das SMF bleibt bei seiner Auffassung, dass sich zu allen aufgeführten Kritikpunkten gegenüber den Darlegungen in seiner Stellungnahme vom 03.02.2006 keine neuen Sachverhalte ergäben. Diese Stellungnahme bezog sich auf eine Gesprächsunterlage, die Grundlage des Abschlussgespräches zur Prüfung am 15.11.2005 war.

Auf die Feststellung, dass die Niederlassung teilweise ohne Genehmigung gebaut habe, teilte das SMF mit, dass die Laboreinrichtungen - außer den Medienversorgungsleitungen - nicht zum Planungsumfang des SIB gehörten und somit nicht durch das SMF bzw. SIB genehmigungspflichtig seien.

#### **5** Schlussbemerkungen

Die Darstellung des SMF, dass die Laboreinrichtungsgegenstände nicht zum Planungsumfang des SIB gehörten, wurde nicht bestritten. Die Beanstandung, dass teilweise ohne Genehmigung gebaut wurde, bezieht sich auf die infolge der erhöhten Ausstattung notwendigen Bauleistungen, für die keine genehmigte Nutzerforderung vorliegt. Allein der zusätzliche Bedarf z. B. für Reinstgase für die Labore verursachte nicht genehmigte Mehrkosten in Höhe von 22 T€.

## Ausbau der Staatlichen Studienakademie Breitenbrunn

**Zu großzügiges Bauen verursachte Mehrkosten von 2,2 Mio. €.**

**51 Stellplätze wurden auch unnötig gebaut.**

**Nachträgliche Nutzerwünsche dürfen nicht aus dem Bautitel bezahlt werden.**

### 1 Prüfungsgegenstand

Die Staatlichen Studienakademien sind Einrichtungen des tertiären Bildungsbereiches. Sie bereiten Studenten in einem dreijährigen praxisintegrierenden Studium auf eine berufliche Tätigkeit vor.

Der SRH hat die Baumaßnahme Staatliche Studienakademie Breitenbrunn geprüft. Dazu gehören das Hauptgebäude, das Internat, das Mehrzweckgebäude, die Mensa und die Außenanlagen.

Die Baumaßnahme wurde durch den SIB mit seiner Niederlassung Zwickau betreut.

Seit 1997 ist die Niederlassung Zwickau an der Studienakademie Breitenbrunn durchgängig vor Ort präsent. Teile der zur Baumaßnahme gehörenden Gebäude wurden bereits in vorangegangenen Jahren im Rahmen Bauunterhalt und Kleiner Baumaßnahmen umgebaut und saniert. Da noch die Entscheidung zu einer Sanierung von zwei weiteren Gebäuden aussteht, ist der Zeitpunkt einer endgültigen Übergabe an den Nutzer noch nicht absehbar.

Der SRH hat insbesondere die Bedarfsprüfung durch den Staatsbetrieb SIB, die Kostenentwicklung und die bautechnische Lösung geprüft.

### 2 Prüfungsergebnisse

#### 2.1 Aufwendungen für Ausbaukonzeption

Zum Aufbau der Berufsakademie Sachsen fehlten Vergleichswerte hinsichtlich Bedarfszahlen, Standards, Flächen- und Kostenobergrenzen. Das SMWK beauftragte 1995, auf Veranlassung des SMF, eine Planungsgesellschaft mit der Erarbeitung eines Gutachtens zum Ausbau der Staatlichen Studienakademien der Berufsakademie Sachsen. Inhalt des Gutachtens waren die Bestandsaufnahme der Istsituation, Überprüfung der vom Land vorgelegten Konzeption und Empfehlungen für weitere Baumaßnahmen sowie eine Grobkostenschätzung.

Mit dem Gutachten sollten Entscheidungen zum Haushalt und zur mittelfristigen Finanzplanung vorbereitet und das weitere Vorgehen zur Planung festgelegt werden.

**Aus Sicht des SRH war es richtig, für belastbare Planungsdaten ein Gutachten erarbeiten zu lassen.**

Der Gutachter sah für den überwiegenden Teil der Bausubstanz der Studienakademie Breitenbrunn Instandsetzungsmaßnahmen wie z. B. partielle Erneuerungen als ausreichend an.

Das SMF und der SIB vertraten die Ansicht, dass die Aussagen des Gutachtens zu den Gesamtkosten nicht verwendbar und hinsichtlich der Flächenansätze nur bedingt brauchbar seien. Dem widerspricht, dass die Kernaussagen des Gutachtens zu den Studienplätzen, zum Flächenbedarf und zu den Grobkosten durch die tatsächliche Entwicklung bestätigt worden sind.

Die Niederlassung Zwickau erstellte stattdessen im Jahr 1999 eine Machbarkeitsstudie mit Variantenuntersuchungen zur Unterbringung des Wohn-, Lehr- und Verwaltungsbereiches der Studienakademie Breitenbrunn in Abhängigkeit des vorhandenen Gebäudebestandes. Eine Kostenermittlung und der Nachweis von wirtschaftlichen Flächen- und Raumkenngrößen wie NF/BGF, HNF/BGF oder BRI/BGF wurden aber nicht durchgeführt.<sup>1</sup>

Es ist nicht nachvollziehbar, warum das SMF bei der Durchführung der Baumaßnahme wesentliche Empfehlungen und Erkenntnisse des Gutachtens nicht beachtet hat. Dies wäre eine unverzichtbare Voraussetzung für ein wirtschaftliches Bauen gewesen.

**Die Studie der Niederlassung Zwickau war entbehrlich. Es wurden Haushaltsmittel für ein Gutachten investiert, ohne den entsprechenden Nutzen daraus zu ziehen.**

## 2.2 Flächenermittlung

Entsprechend dem vom SMWK festgelegten Flächenrichtwert von 4,4 m<sup>2</sup> HNF/Studienplatz ergab sich für die 480 Studienplätze ein Flächenbedarf von 2.112 m<sup>2</sup> HNF.

Realisiert wurden vom SIB 3.273 m<sup>2</sup> HNF. Das entspricht 6,82 m<sup>2</sup> HNF/Studienplatz. Die HNF der noch unsanierten für die Studienakademie vorgehaltenen Gebäude von insgesamt 786 m<sup>2</sup> ist in dieser Flächenbilanz noch nicht berücksichtigt.

Mit Schreiben vom 12.03.2001 informierte das SMWK das SMF über die Neuaufteilung der Studienplätze. Danach waren der Studienakademie Breitenbrunn 560 Studienplätze zuerkannt worden. Bei Zugrundelegen der 560 Studienplätze ergibt sich ein Flächenbedarf von 2.464 m<sup>2</sup>, was 5,84m<sup>2</sup> HNF/Studienplatz entspricht.<sup>2</sup>

**Es wurden allein für Lehre und Verwaltung 1.161 m<sup>2</sup> HNF über dem Bedarf geschaffen. Dies entspricht Mehrkosten in Höhe von rd. 2.262 T€. Selbst mit der nachträglich erhöhten Studienplatzzahl überschreitet die gebaute HNF die vom SMWK festgelegte Fläche um 352 m<sup>2</sup>, was Mehrkosten von rd. 686 T€ entspricht.**

---

<sup>1</sup> NF = Nutzfläche  
HNF = Hauptnutzfläche  
BRI = Bruttorauminhalt  
BGF = Bruttogrundfläche

<sup>2</sup> Ermittlung: 3.273 m<sup>2</sup> HNF/560 Studienplätze

## 2.3 Baumanagement

### 2.3.1 Kostensteigerung während der Planung

Am 31.07.2000 wurde der Bauantrag für die Baumaßnahme mit der verbindlichen Kostenobergrenze von 6.800.182 € genehmigt. Die genehmigte HU-Bau wies bereits eine Erhöhung um 471.000 € aus. Diese Mehrkosten sind dem Mehrzweckgebäude und den Außenanlagen zuzuordnen. Zu den gegenüber dem Bauantrag wesentlich erhöhten Kosten teilte das SMF mit, dass diese hauptsächlich aus der Rücknahme seiner pauschalen Kürzung der Baukosten für die Außenanlagen resultiere. Eine Unterfinanzierung aus dem Bauantrag wäre mit der Genehmigung der Teil-HU-Bau korrigiert worden.

**Die pauschale Kürzung der Gesamtbaukosten im Bauantragsverfahren durch das SMF war kontraproduktiv. Die Gesamtbaukosten mussten mit der genehmigten HU-Bau erhöht werden.**

### 2.3.2 Nachträge

Die durch die Kostenerhöhungen und umfangreichen Planungsänderungen während der Bauausführung notwendig gewordenen Nachträge wurden teilweise erst über ein Jahr nach Fertigstellung der Baumaßnahme erstellt.

**Nach Abschnitt E RLBau sind Nachträge unverzüglich vorzulegen.**

### 2.3.3 Kostensteigerung während der Bauausführung

- Nachträgliche Nutzerforderungen, wie z. B. der Einbau einer Lüftungsanlage im Wirtschaftskabinett und die Neuausstattung mit Bühnentechnik, verursachten Mehrkosten.
- Mehrausgaben entstanden zudem durch in der Planungsphase nicht veranschlagte Leistungen, wie z. B. die Erneuerung der Heizungsanlage im Mehrzweckgebäude und die bauliche Umsetzung des Brandschutzkonzeptes.
- Nachträgliche gestalterische Anforderungen hatten weitere Mehrkosten zur Folge. Dies betraf z. B. die Umplanung des Eingangsbereiches des Hauptgebäudes zwei Jahre nach Genehmigung der HU-Bau. Mit deren Genehmigung waren Gestaltung und Funktionalität des gesamten Gebäudes bestätigt worden. Eine stichhaltige Begründung für die Umplanung, die Mehrkosten in Höhe von 300.000 € verursachte, fehlt. Der Versuch des SMF, die Erforderlichkeit der Mehrausgaben damit zu begründen, dass die vorherige Planung gestalterisch und funktional keine befriedigende Lösung darstellte, wirft die Frage auf, inwieweit das SMF dem Landtag unter Kostengesichtspunkten belastbare Unterlagen vorgelegt hatte.
- Für die Außenanlagen des Campusgeländes erfolgte durch den SIB erst zwei Jahre nach Genehmigung der HU-Bau eine Variantenuntersuchung. Die getroffene Entscheidung ist bereits nach kurzer Zeit wieder infrage gestellt worden. So änderten sich z. B. Weg- und Straßenbreiten sowie Fahrbahnbeläge. Hinzu kamen die Terrassierung des Geländes als Sitzmöglichkeit und die fußläufige Anbindung der Mensa über eine durch Podeste gegliederte Treppe. Die mehrfache Überarbeitung der Außenanlagen war mit einer erheblichen Kostensteigerung von rd. 1.200.000 € gegenüber dem genehmigten Bauantrag verbunden.

- Es wurden durch den SIB auf Forderung des Nutzers 138 Stellplätze errichtet. Nach VwV zu § 49 SächsBO<sup>3</sup> waren für die ständig anwesenden Personen 87 Stellplätze erforderlich. Für den Mehrbedarf lag nach der Aktenlage keine Genehmigung vor. Ausgaben für nicht genehmigte Stellplätze durften dem Nutzer nach derzeitig geltenden Vorschriften nicht in Rechnung gestellt werden.

Zusammenfassend ist festzustellen, dass die Gesamtbaukosten nunmehr 9.328.000 € betragen. Die verbindliche Kostenobergrenze wird vorerst um 2.528.000 € überschritten.

**Eine kritische Auseinandersetzung mit den nachträglichen Nutzerwünschen und den damit verbundenen Mehrausgaben ist nach Aktenlage nicht erfolgt. Es wurde gegen die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit (§ 7 SÄHO) verstoßen.**

### 3 Folgerungen

**3.1** Es wurden Haushaltsmittel für Planungsüberlegungen durch Dritte aufgewendet, deren Ergebnisse später unverständlicherweise nicht genutzt wurden. Stattdessen ist Aufwand für eine eigene Machbarkeitsstudie verursacht worden.

**3.2** Der Ablauf der Baumaßnahme zeigt die Notwendigkeit, vor Baubeginn gemeinsam mit dem Nutzer eine Zielkonzeption zu erarbeiten.

**3.3** Nachträgliche Nutzerforderungen sind durch frühzeitige Einbindung und intensive Beratung des Nutzers zu vermeiden. Es darf nicht dazu kommen, dass durch den Nutzer nachträglich ungenehmigte Ausgaben zu Lasten des Bautitels durchgesetzt werden können. Empfehlenswert wäre eine entsprechende Kostenpflichtigkeit des Nutzers zu Lasten seiner eigenen Ressortmittel, um Kostenklarheit zu schaffen.

### 4 Stellungnahme des Ministeriums

Das SMF bleibt bei der Auffassung dass, das Gutachten seinerzeit als Gesprächsgrundlage für die zwischen den Ressorts zu verhandelnden Bemessungsgrößen (Studentenzahl und Flächenbedarf) diene und die grundlegenden Orientierungswerte für den Bedarf der Studienakademien lieferte. Bezüglich der Einschätzung des Sanierungsaufwandes für einzelne Gebäude und der daraus abgeleiteten Kostenermittlungen sei das Gutachten nicht zutreffend gewesen.

Das VHBA Zwickau habe die Machbarkeitsstudie nach der Genehmigung der Nutzerforderung im Rahmen der Aufstellung des Bauantrages im Jahr 1999 erstellt, um die wirtschaftlichste Lösung für die bedarfsgerechte Unterbringung des Raumbedarfs der Studienakademie zu finden. Im Ergebnis dieser Untersuchung sei auf ein weiteres Gebäude verzichtet worden.

Nach Auffassung des SMF lagen dem Gutachten und der Machbarkeitsstudie des VHBA unterschiedliche Zielstellungen zugrunde.

In der vom SRH ermittelten sanierten Istfläche von 3.273 m<sup>2</sup> HNF seien auch die Flächen der an das Erzgebirgskollegs vermieteten Räume enthalten. Bei der aktuellen

---

<sup>3</sup> Sächsische Bauordnung.

Studienplatzzahl für 560 Studenten würde die Mehrfläche nur 290 m<sup>2</sup> betragen. Diese Mehrfläche resultiere aus den im Gebäudebestand vorhandenen Gegebenheiten und liege für das Bauen im Bestand im üblichen Rahmen. Der zur Vermeidung dieser Mehrfläche notwendige Eingriff in die vorhandene Bausubstanz wäre deutlich teurer gewesen.

## 5 Schlussbemerkungen

Angesichts der Tatsache, dass durch die spätere Entwicklung wesentliche Aussagen des Gutachtens bestätigt wurden, ist das Beharren des SMF auf der Ablehnung des Gutachtens unverständlich. Die Studie der Niederlassung Zwickau, ohne den Nachweis von wirtschaftlichen Flächen- und Raumkenngrößen, war zudem nicht geeignet, eine wirtschaftliche Unterbringungslösung nachzuweisen, und somit entbehrlich.

Die Darstellung des SMF, dass die tatsächliche Mehrfläche nur 290 m<sup>2</sup> beträgt, ist nicht zutreffend. Bei der Ermittlung der Sollfläche von 2.112 m<sup>2</sup> wurden die Studenten des Erzgebirgskollegs bereits berücksichtigt. Der Flächenüberhang liegt 1.161 m<sup>2</sup> HNF über dem Bedarf. Bei Berücksichtigung der nachträglich erhöhten Studienplatzzahl beträgt der Flächenüberhang noch 352 m<sup>2</sup>. Untersuchungen des VHBA Zwickau zur Reduzierung der Mehrfläche liegen nicht vor. Insoweit ist der Einwand des SMF, dass ein zur Vermeidung dieser erheblichen Mehrfläche notwendiger Eingriff teurer gewesen wäre, nicht belegt.



**Die Datenerhebung für das Raum- und Gebäudebuch wird zu teuer und dauert zu lang. Der SRH schätzt bei der ursprünglich geplanten Vorgehensweise dafür 24 Mio. € Aufwand und 44 Jahre notwendige Erhebungszeit.**

**Unnötige große Datenbestände ohne erkennbaren Nutzen sollen für das Bewirtschaftungsprogramm aufgebaut werden.**

**Das IT-Management ist nicht effektiv organisiert.**

## **1 Prüfungsgegenstand**

Das SMF hat dem Staatsbetrieb Sächsisches Immobilien- und Baumanagement (SIB) 2003 die Verwaltung, Bewirtschaftung, Bebauung, Unterhaltung und Sanierung der landeseigenen Liegenschaften, mit Ausnahme des Waldes und der Straßen, übertragen. Der SIB ist in eine Zentrale und acht Niederlassungen gegliedert.

Gegenstand der Prüfung war der IT-Einsatz des SIB. Mit der Prüfung wurde das Ziel verfolgt, Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit der IT im SIB zu bewerten. Von besonderem Interesse waren dabei die IT-Gesamtplanung, die Organisation und der Personaleinsatz in der IT sowie die Planung, Entwicklung, Einführung und der Betrieb von IT-Verfahren.

Für IT hat der SIB 2005 rd. 2,5 Mio. € ausgegeben. Der SIB betreibt 80 IT-Verfahren auf etwa 1.400 IT-gestützten Arbeitsplätzen.

## **2 Prüfungsergebnisse**

Investitionen in IT sind nur zu rechtfertigen, wenn durch eine Wirtschaftlichkeitsprüfung ein entsprechender Nutzen zuvor belegt worden ist (§ 7 Abs. 2 SäHO). Dies ermöglicht auch eine Erfolgskontrolle.

### **2.1 Haushaltsvollzug-Bau**

Das IT-Verfahren Haushaltsvollzug-Bau (HHV-Bau) ist eine dezentrale Datenbankanwendung für die Abläufe einer Baumaßnahme von der Planung bis zur Rechnungslegung. Für die Weiterentwicklung des Verfahrens sind im Zeitraum 2002 bis 2005 rd. 210 T€ ausgegeben worden.

Der SIB hat für den Nutzen des Verfahrens keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung gem. § 7 SäHO durchgeführt. Die eigenen Kosten für Personal- und Sachaufwand sind ihm nicht bekannt.

In den Niederlassungen werden Informationen mit zusätzlichem Aufwand manuell verwaltet, obwohl diese elektronisch im HHV-Bau verfügbar wären.

Für das Verfahren werden in der Zentrale und in jeder Niederlassung getrennte Datenbanken betrieben. Dies hat zur Folge, dass z. B. beim Wechsel von Verantwortlichkeiten für Baumaßnahmen zwischen den Niederlassungen die Daten neu eingelesen werden müssen. Programmänderungen sind für jede Datenbank getrennt durchzuführen. Firmen- und Objektdaten werden mehrfach erfasst und gepflegt. Ein landesweiter Datenabgleich wird, z. B. durch abweichende Schreibweise, erschwert.

Im Hj. 2004 hatte der Freistaat Sachsen für Baumaßnahmen und Bauunterhalt Mittel in Höhe von 533,9 Mio. € - einschließlich Bundesbau - bereitgestellt. Über den Einsatz dieser Mittel erstellen die Niederlassungen monatlich Listen mit einem Tabellenkalkulationsprogramm (Baumittelsteuerung) und übergeben diese der SIB-Zentrale. Dort werden die Einzelmeldungen manuell zu einem Bericht an das SMF zusammengefasst. Diese Form der Berichterstattung erfordert in der Zentrale und den Niederlassungen einen Personaleinsatz von mehr als 2 VK.

Der Aufwand wird betrieben, obwohl seit Mitte 2004 für HHV-Bau ein Modul existiert, das die Erstellung der Meldung „Baumittelsteuerung“ direkt aus HHV-Bau ermöglicht. Der SIB hat Inhalt und Form der Berichterstattung nicht rechtzeitig festgelegt. Deshalb musste die Einführung und verbindliche Nutzung unverständlicherweise immer wieder verschoben werden.

**Das Potenzial des IT-Verfahrens HHV-Bau wird ungenügend ausgeschöpft. Personalsparende Rationalisierungsmöglichkeiten werden nicht genutzt.**

## 2.2 Haushaltsvollzug-Bewirtschaftung

Das IT-Verfahren Haushaltsvollzug-Bewirtschaftung (HHV-BeWi) konnte 16 Monate nach der Programmierung noch nicht eingesetzt werden. Wesentliche Programmteile waren nicht funktionsfähig.

Mit HHV-BeWi sollten Verträge und Rechnungen zu Zahlungsvorgängen des SIB erfasst werden.

Der SIB hat einen Kostenartenplan entwickelt, der alle mit der Bewirtschaftung von Objekten und Liegenschaften anfallenden Kosten abbilden soll. Der Kostenartenplan des SIB untergliedert den Teil „Bewirtschaftung“ in mehr als 60 Kostenarten. In der Betriebskostenverordnung des Bundes, die bundesweit als Abrechnungsgrundlage für die Vermietung von Wohnraum dient, sind nur 16 Kostenarten enthalten. Der vom SIB erarbeitete Kostenartenplan geht weit über den des Bundes hinaus. Der SIB begründete sein Vorgehen mit der Notwendigkeit, ggf. Landtagsanfragen personalsparend beantworten zu können. Aus der Sicht des SRH ist der hohe Aufwand nicht zu rechtfertigen, da der Landtag sicherlich bei dem Hinweis auf die entstehenden Kosten eine weniger detaillierte Beantwortung in Betracht ziehen würde.

**Im SIB sollen Datenbestände aufgebaut und gepflegt werden, deren Nutzen fraglich ist.**

## 2.3 Raum- und Gebäudebuch

Das IT-Verfahren Raum- und Gebäudebuch (RGB) wird durch Fremdfirmen entwickelt. Nach mehr als drei Jahren Entwicklungszeit wurde das RGB im Dezember 2004 zur Nutzung freigegeben. Das Verfahren, zu dem mehrere Datenbanken gehören, dient

der Verwaltung von Grunddaten zu Gebäuden bis auf Raumebene, z. B. Flächendaten, Anzahl der Fenster, Innenwandoberfläche oder Bodenbeläge.

Der SIB plant, die Daten von rd. 4.000 Gebäuden zu erheben und permanent im RGB zu pflegen. Nach der Hochrechnung des SRH würde die digitale Bestandserfassung der 4.000 Gebäude in der geplanten Vorgehensweise 44 Jahre dauern und allein die Vermessungsleistung 24 Mio. € kosten. Dazu kommen eigene Personal- und Sachausgaben. Den Nutzen, der diesen Aufwand rechtfertigen könnte, hat der SIB nicht ermittelt.

Der SIB hat nunmehr vorgesehen, die RGB-Datenbank sowohl mit elektronisch vorliegenden Daten aus laufenden Bauleistungen als auch per Hand mit teilweise nicht gepflegten Altdaten zu füllen. Der Datenbestand ist dann als nicht ausreichend belastbar einzustufen. Damit wird der gesamte Nutzen des RGB fraglich.

Das RGB und ein weiteres IT-Verfahren des SIB - die Gebäude- und Objektdatenbank - sind zeitgleich seit März 2004 in unterschiedlichen, nicht passfähigen Technologien entwickelt worden. Damit wurde das notwendige Zusammenwirken beider Verfahren wesentlich erschwert. Drei Monate nach der Freigabe des RGB beschloss der SIB deshalb die Neuprogrammierung des Verfahrens nunmehr in sog. Web-Technologie. Die Neuprogrammierung und die Kopplung des RGB mit der Gebäude- und Objektdatenbank kostete über 84 T€. Der notwendige Technologiewechsel für das RGB hätte wesentlich früher erkannt werden müssen. Der SRH sieht hierin Fehler im IT-Management.

Der SIB hat während der gesamten Projektentwicklung weder Kosten- noch Zeitpläne für das RGB erarbeitet. Eine Wirtschaftlichkeitsberechnung fehlt. Notwendige Projektunterlagen sind nicht erarbeitet worden.

**Die Entwicklungszeit für das Verfahren war zu lang. Es fehlte ein ausreichendes Projektcontrolling. Der wirtschaftliche Einsatz des Verfahrens war nicht genügend geklärt. Das RGB sollte auch im Hinblick auf seine Funktionstauglichkeit auf den Prüfstand gestellt werden.**

#### **2.4 Anwendbarkeit der Verdingungsordnung für freiberufliche Leistungen bei Entwicklungsleistungen**

Der SIB hat Entwicklungsleistungen für das IT-Verfahren HHV-BeWi mit einem geschätzten Auftragswert von 90 T€ freihändig nach VOF vergeben. Dies wurde damit begründet, dass es sich bei der Softwareentwicklung um eine freiberufliche Tätigkeit handele. Dem folgt der SRH nicht.

Software-Entwicklungsleistungen sind regelmäßig eindeutig und erschöpfend beschreibbar und damit grundsätzlich im Wettbewerb nach VOL/A zu vergeben.

Der SRH lässt dahingestellt, ob im Einzelfall schon aus rechtlichen Gründen die VOL/A anzuwenden gewesen wäre. Er empfiehlt, aus Wirtschaftlichkeitsgründen die Kraft des Marktes für günstige Gestehungskosten zu nutzen, zumal damit auch der Zwang zur gründlichen Vorbereitung verbunden ist.

## 2.5 IT-Management

Der SIB hat sein IT-Management mehreren Stellen in unterschiedlichen Unternehmensbereichen zugewiesen. Die fachlich-inhaltliche Seite wird vom Unternehmensbereichsleiter Finanzvermögen und Portfoliosteuerung - zeitanteilig - und der IT-Betrieb wird vom Fachbereichsleiter Informationstechnik im Unternehmensbereich Zentrale Verwaltung wahrgenommen. Die organisatorische Trennung führt zu unnötigen Schnittstellen mit entsprechendem Abstimmungsaufwand.

Die Wirtschaftlichkeit, Wirksamkeit und Qualität der Systemadministration und Endnutzerbetreuung lässt sich im SIB durch Standardisierung und Homogenisierung sowie den Einsatz zentraler IT-Management-Werkzeuge, z. B. für Softwareverteilung oder zur Fehlerdiagnose, noch erheblich steigern. Im Vergleich zu anderen Stellen der Landesverwaltung sieht der SRH ein Einsparpotenzial von jährlich rd. 255 T€.

Der SIB hat zwischen 2002 und 2005 Aufträge für die Entwicklung von IT-Verfahren für mindestens 941 T€ an Fremdfirmen vergeben. Der Einsatz von vorhandenem IT-Personal für die IT-Verfahrensentwicklung und -pflege hierfür wäre um bis zu 50 % kostengünstiger gewesen. Das im SIB vorhandene IT-Potenzial ist nicht ausgeschöpft worden.

**Die Verteilung des IT-Managements auf mehrere Stellen in unterschiedlichen Hierarchieebenen hat die IT-Entwicklung im SIB behindert. Mängel bei der Verfahrensentwicklung und beim IT-Betrieb wurden nicht oder zu spät erkannt.**

## 3 Folgerungen

Die Zuständigkeit für den Gesamtprozess der IT sollte im SIB von einer Stelle mit entsprechender Fachkompetenz wahrgenommen werden. Das vorhandene IT-Potenzial kann so besser ausgeschöpft werden.

Der SIB sollte bis Ende 2006 ein wirksames und systematisches IT-Controlling einführen und darüber berichten. Die Mittelfreigabe für künftige IT-Vorhaben sollte davon abhängig gemacht werden.

Ein Unternehmen muss in erster Linie Klarheit über Ziel und Erfolg der eingesetzten Mittel haben. Der SIB ist aufgefordert, die nach § 7 SäHO vorgeschriebenen angemessenen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen.

Der angestrebte Nutzen ist vom SIB konkret zu beschreiben. Die Realisierung hat sich dann an den vertretbaren Kosten und dem Zeitaufwand zu orientieren.

## 4 Stellungnahme des Ministeriums

Die Auffassung des SRH zur verstärkten Erschließung von Standardisierungs- und Kostensenkungspotenzialen durch den Einsatz von IT-Lösungen werde vom SMF geteilt. Die Anregungen würden geprüft, aufgegriffen und in die Vorgaben des SMF eingearbeitet, damit der SIB diese operativ umsetzen könne.

Die Zusammenführung der Datenbanken für HHV-Bau solle 2007 abgeschlossen werden. Ziel sei auch, ab 2007 die automatisierte Erstellung des Berichtes Baumittelsteuerung als Controllinginstrument einzuführen.

Das IT-Verfahren HHV-Bewi sei auf Grundlage der erarbeiteten Fachkonzepte in Auftrag gegeben worden. Erst im weiteren Projektverlauf seien notwendige Anpassungen erfolgt, die auch den geringen Erfahrungen in diesem Bereich geschuldet und vor Beginn des Vergabeverfahrens so nicht absehbar gewesen wären.

Der vom SIB erarbeitete Kostenartenplan gehe über die Betriebskostenverordnung des Bundes hinaus, um Kostentransparenz für den Nutzer und Steuerungsmöglichkeiten für die Bewirtschafter im SIB zu schaffen. Der SIB verwalte neben Wohnraum eine Vielzahl weiterer Immobilienarten.

Der Hochrechnung des SRH zur Datenerhebung und -pflege im RGB könne das SMF nicht folgen. Eine proportionale Hochrechnung erscheine nicht nach der Anzahl der Gebäude, sondern nur nach m<sup>2</sup>-Bruttogrundfläche sachgerecht. Zu berücksichtigen sei, dass der SIB Prioritäten für die digitale Bestandsdatenerfassung habe. Es würden diejenigen Bauwerke digital erfasst, für die keine (digitalen) Bestandsdaten vorhanden seien und die eine hohe Bedeutung für die Bewirtschaftung durch den SIB hätten. Die Nacherfassung dieser Bauwerke werde in den nächsten drei bis fünf Jahren abgeschlossen sein.

Die Hinweise des SRH zur IT-Organisation im SIB würden für eine mittelfristige Umsetzung geprüft. Standardisierung und Homogenisierung sowie der effiziente und wirksame Einsatz von IT-Management-Werkzeugen seien ebenso Anliegen des SIB und des SMF. Die vom SRH ermittelten Einsparpotenziale könnten jedoch in dieser Form nicht nachvollzogen werden. Programmierleistungen für IT-Verfahren gehörten nicht zum Kerngeschäft des SIB.

## Einzelplan 15: Allgemeine Finanzverwaltung

34

### Betätigung des Freistaates Sachsen bei der Sächsische Binnenhäfen Oberelbe GmbH

**Der Freistaat muss mehr Vertrauen in die verlässliche Nutzbarkeit des Schifffahrtsweges schaffen. Nur dann können weitere Unternehmensansiedlungen in den Häfen erwartet werden, die die hohen Investitionen in die SBO rechtfertigen.**

**Die Gesellschaft muss ihre Vertriebsaktivitäten steigern.**

#### 1 Prüfungsgegenstand

Der SRH prüfte die Betätigung des Freistaates Sachsen bei der Sächsische Binnenhäfen Oberelbe GmbH (SBO). Der Unternehmensgegenstand der Gesellschaft umfasst den Umschlag, die Lagerung und den Transport von Gütern auf Anschlussbahnen und öffentlichen Straßen (Speditionsleistungen) einschließlich des Betriebes von Hafen- und Bahnanlagen, Verwaltung von Grundstücken und Gebäuden sowie Erfüllung aller damit zusammenhängenden Aufgaben.

Insbesondere wurden die Einhaltung der haushaltsrechtlichen Vorschriften und die Wahrnehmung der Interessen des Landes durch die Beteiligungsverwaltung untersucht.

#### 2 Prüfungsergebnisse

**2.1** Zum 01.07.1990 war der VEB Binnenhäfen Oberelbe in die Sächsische Binnenhäfen Oberelbe GmbH i. A. umgewandelt worden; mit dem Anteilsübertragungsvertrag vom 30.10.1991 übernahm der Freistaat unentgeltlich sämtliche Geschäftsanteile der Gesellschaft von der Treuhandanstalt. Die Beteiligungsverwaltung begründete das wichtige Interesse des Freistaates Sachsen an der Beteiligung mit der verkehrspolitischen und wirtschaftlichen Wichtigkeit der sächsischen Häfen und den auf die Gesellschaft übertragenen Funktionen der Landeshafenbehörde. Durch das Angebot der sächsischen Elbhäfen werde der Wirtschaft der kostengünstige und - im Vergleich zu anderen Verkehrsträgern - ökologisch vorteilhafte Verkehrsweg Elbe erschlossen. Darüber hinaus würden mit der einhergehenden Ansiedlung hafenauffiner Firmen im Umfeld Arbeitsplätze gebunden.

**An einer intakten Hafeninfrastruktur und den damit verbundenen Zielen besteht ein wichtiges Interesse des Freistaates.**

In der Folge wurden bis Ende 2004 rd. 68 Mio. € investiert, um die Potenziale der Binnenschifffahrt und der Binnenhäfen in verstärktem Maße in das Verkehrssystem einzubinden. Bis zum Jahr 2000 sollte dadurch der jährliche Binnenschiffsumschlag auf 950 kt<sup>1</sup> gesteigert und die Zahl der in den Häfen gebundenen Arbeitsplätze auf 720 erhöht werden. Tatsächlich stieg die Zahl der Arbeitsplätze gegenüber 1995 nur um 100

---

<sup>1</sup> kt: Kilotonne.

auf 575 und das Frachtaufkommen der Binnenschifffahrt sank im gleichen Betrachtungszeitraum und erreichte lediglich 27 % des Planvolumens.

Die Beteiligungsverwaltung des Freistaates Sachsen hat bisher im Wesentlichen den Fortschritt der Investitionen und die Verwendung der Finanzmittel kontrolliert. Nach den eingesehenen Unterlagen der Beteiligungsverwaltung wurden die Ursachen für das Verfehlen der Ziele nicht geprüft. Es wurden auch keine Maßnahmen zur Verbesserung erörtert, auch eine Anpassung der gesetzten Ziele erfolgte nicht. Dies ist jedoch notwendig, um dauerhaft die wirtschaftliche Existenz der Gesellschaft und die angestrebte Nutzung der geschaffenen Infrastruktur sicherzustellen.

**Die Beteiligungsverwaltung muss stärker auf die Einhaltung der mit dem wichtigen staatlichen Interesse verbundenen Ziele achten. Nur das Erreichen dieser Ziele rechtfertigt die Investitionen in die Infrastruktur und sichert die wirtschaftliche Existenz des Unternehmens.**

Öffentliche Diskussionen über die Elbe als Schifffahrtsstraße lassen die Nutzung der Elbe als zuverlässigen Transportweg der Binnenschifffahrt für potenzielle Ansiedler in den Häfen nicht ausreichend gesichert erscheinen. Nachteilig wirkten sich nach Angaben der Gesellschaft auch Beeinträchtigungen durch die nur schleppende Beseitigung der Hochwasserschäden im Rahmen des Unterhalts des Wasserwegs aus.

**Der Freistaat Sachsen muss öffentlich klare und eindeutige Aussagen zur gesicherten Form der Binnenschifffahrt auf der Elbe treffen und die zügige Durchführung von Unterhaltsmaßnahmen von den zuständigen Bundesstellen einfordern.**

**2.2** Das sächsische Kabinett hatte im Jahr 1995 die Sanierung der sächsischen Häfen mit 66,5 Mio. € beschlossen. In den Folgejahren ergaben sich bei der Umsetzung der nach der Kabinettsvorlage geplanten Maßnahmen erhebliche Änderungen. Eine Prüfung und Darlegung der Auswirkungen auf die Finanzplanung konnte nicht festgestellt werden. Es blieb unklar, ob bestimmte im Kabinettsbeschluss noch vorgesehene Maßnahmen dauerhaft entfallen sollten und die Mittel eingespart werden oder ob mit einer Nachfinanzierung zu einem späteren Zeitpunkt zu rechnen war.

**Die Beteiligungsverwaltung muss darauf achten, dass bei der Änderung abgestimmter Investitionen die Auswirkungen auf die Finanzplanung deutlich gemacht werden.**

Die Finanzierung sah den Einsatz von Fördermitteln der EU in Höhe von 10,2 Mio. € vor. Tatsächlich flossen lediglich 1,9 Mio. € EU-Fördermittel an die Gesellschaft, infolgedessen der Landeshaushalt mit 8,3 Mio. € zusätzlich belastet wurde.

Die EU-Mittel waren im Rahmen der Kabinettsvorlage ohne eine sorgfältige Prüfung zur Existenz entsprechender Förderprogramme in die Finanzplanung aufgenommen worden.

Das Finanzierungskonzept hielt auch beim Eigenanteil der SBO nicht den Erwartungen stand. Der geplante Verkauf eines Grundstücks konnte bisher nicht realisiert werden. Dadurch wurde der Landeshaushalt mit weiteren 1,8 Mio. € belastet.

**Beabsichtigte Verkaufserlöse dürfen nur in dem Umfang in Finanzplanungen einbezogen werden, der mit Sicherheit zu realisieren ist. Es kann nicht hingenommen werden, dass der Haushalt aufgrund von Mängeln in der Finanzplanung ge-**

**zwungen wird, zur Vermeidung von finanziellen Schäden weitere Mittel bereit zu stellen.**

Die geplanten Ausgaben wurden bisher um 1,3 Mio. € überschritten und unter Berücksichtigung eines weiteren Zuschusses aus Mitteln des SMWA in Höhe von 320 T€ wurde der Landeshaushalt mit inzwischen rd. 54,8 Mio. € anstelle der geplanten 43,4 Mio. € belastet. Das sind mit 11,4 Mio. € um 26 % höhere Ausgaben.

Eine Überschreitung der eingeplanten Haushaltsmittel um 26 % zeugt von erheblichen Defiziten bei der notwendigen Sorgfalt für eine tragfähige Finanzplanung.

Die der Gesellschaft zugesagten Haushaltsmittel wurden in den Haushaltsplänen überwiegend im Kap. 1521 unter dem Tit. 831 01 Kapitalzuführungen an Unternehmen des privaten Rechts ausgewiesen. In den Jahresabschlüssen wurde ein Großteil der Mittel als Zuwendungen behandelt. Nach den vorgelegten Unterlagen wurden keine Zuwendungsbescheide erlassen und auch im Übrigen wurde das Zuwendungsrecht nicht angewendet.

**Die Beteiligungsverwaltung muss im Interesse der Haushaltswahrheit auf eine saubere Trennung von Kapitalzuführungen und Zuwendungen achten. Für Zuwendungen sind die entsprechenden Vorschriften der SäHO zu beachten.**

Die Finanzmittel wurden teils vorzeitig zur Verfügung gestellt und führten so bei der Gesellschaft zu Liquiditätsüberschüssen von bis zu 8,3 Mio. €. Die vorzeitige Auszahlung der Finanzhilfen führte beim Freistaat Sachsen zu Zinsverlusten.

**Zahlungen des Freistaates als Kapitalzuführung wie auch als Zuwendung dürfen erst im Zeitpunkt des konkreten Bedarfs erfolgen.**

Die Finanzplanung wies auch Eigenmittel der Gesellschaft für die Investitionen aus. Dabei war nicht zu erkennen, dass diese zum großen Teil durch drei Darlehen des Freistaates aufgebracht wurden. Neben den Zuwendungen oder der Kapitalzuführung hat die Gesellschaft daher weitere Haushaltsmittel beansprucht. Dies sollte der Finanzplan erkennen lassen.

**Die Beteiligungsverwaltung muss künftig stärker auf eine zuverlässige und transparente Finanzplanung achten.**

Die SBO hat durch eine tschechische Tochtergesellschaft die tschechischen Häfen von Děčín und Lovosice aus der Konkursmasse der tschechischen Staatsreederei ČSPL a. s. erworben. Mit dem Kauf des Hafens von Lovosice erwarb diese nur die Kaianlage mit einer Fläche von 2,5 ha. Die für den wirtschaftlichen Betrieb weiter erforderliche Fläche von 12 ha konnte für 167 T€ nachträglich erworben werden. Die Notwendigkeit und Möglichkeiten des Erwerbs weiterer Flächen für die Entwicklung des Hafens war beim Ankauf nicht dargelegt worden.

Da die tschechische Tochtergesellschaft über kein Eigenkapital verfügte, musste ein Teil der von der SBO als Gesellschafterdarlehen (925 T€) zur Verfügung gestellten Finanzmittel in Eigenkapital der Tochtergesellschaft umgewandelt werden. Die geplanten Zins- und Tilgungsleistungen entfielen und entsprechende Ausschüttungen erfolgten nicht. Dies führte bei der SBO zu einem entsprechend höheren Finanzbedarf.

Im Jahr 2004 erwarb die SBO die Beteiligung an einem weiteren Industriehafen. Unmittelbar nach dem Kauf der Beteiligung wurde für den Container- und Schwergutum-



schlag ein weiterer Kran beschafft, der rd. 400 T€ kostete. Der für den Erwerb der Beteiligung erstellte Businessplan wies diese Kosten nicht aus.

**Die SBO muss den notwendigen Finanzbedarf für künftige Investitionen umfassend ermitteln und darstellen.**

**2.3** Nur für etwa die Hälfte der Erlöse ist erkennbar, dass sie direkt an die Nutzung der geschaffenen Infrastruktur gebunden sind. Für die Logistikleistungen besteht keine Aufschlüsselung der Erlöse hinsichtlich der vermittelten Transportwege.

**Der SRH hält eine an dem wichtigen staatlichen Interesse orientierte Kontrolle und Steuerung der logistischen Leistungen für dringend geboten.**

**2.4** Die Gesellschaft bedient sich für die Durchführung der Speditionsleistungen der am Markt vorhandenen Speditionsunternehmen, um nicht als staatlicher Konkurrent aufzutreten. Die Untersuchung der erzielten Umsatzerlöse ergab, dass nur geringe Aufschläge gegenüber den unmittelbar zuzuordnenden Aufwendungen erfolgten. Die bestehenden Risiken waren nach den vorgelegten Unterlagen nicht vollständig in der Auftragskalkulation enthalten und eine alle Kosten erfassende Ermittlung eines Deckungsbeitrages nicht gegeben.

Die Gesellschaft verwaltet ihre Liegenschaften bisher ohne ausreichende EDV-Unterstützung. Es existierte lediglich eine Exceltabelle mit unvollständigen Objektdaten und keinerlei Auswertungsmöglichkeit. Informationen über vertragsrelevante Maßnahmen (Daten zu Objekteinheiten, Mieter, Mieteinnahme [Soll - Ist], Umschlaggarantien, Terminen für Verlängerungs- und Anpassungsoptionen etc.) konnten nur durch die jährliche Einzeldurchsicht der Mietverträge gewonnen werden.

Auch für die übrigen Bereiche liegt keine vollständige Kosten- und Leistungsrechnung vor. Der Aufsichtsrat hat zwar die Einführung einer Spartenrechnung gefordert, eine umfassende Kosten- und Leistungsrechnung wird damit nicht gegeben sein.

**Eine Spartenrechnung ist erforderlich.**

**2.5** Bei der Kennzahl Umsatz je Mitarbeiter konnte im Fünf-Jahres-Vergleich eine Verdoppelung erreicht werden. Dennoch ist die Kennzahl Umsatz-Mitarbeiter-Verhältnis bei der Ertragslage der SBO zu verbessern.

**2.6** Die Bemessung der leistungsabhängigen Vergütung der zwölf außertariflichen Angestellten (von 83 Mitarbeitern) erfolgt auf Grundlage einer sog. persönlichen Kennziffer. Die Kennziffer legt der Geschäftsführer nach Rücksprache mit dem Wirtschaftsprüfer für jeden Angestellten individuell fest. Eine nachvollziehbare Dokumentation dieser Leistungseinschätzungen fehlte.

**2.7** Die Verschuldung wurde trotz wiederholter, ausdrücklicher Warnungen der Wirtschaftsprüfer, die auf absehbare finanzielle Schwierigkeiten seit 2002 hinwiesen, fortwährend erhöht. So wurde die Finanzkraft der Tochterunternehmen zu Lasten der SBO mit erheblichen Finanzmitteln verstärkt. In der Folge wäre die Gesellschaft ohne zusätzliche Finanzmittel des Freistaates nicht mehr in der Lage gewesen, den dafür erforderlichen Kapitaldienst vollständig aus eigenen erwirtschafteten Mitteln aufzubringen.

**Aufsichtsrat und Beteiligungsverwaltung hätten den Kreditaufnahmen nicht ohne schlüssige Finanzkonzepte zustimmen dürfen.**

**2.8** Nach Auskunft der Geschäftsführung werde die aktuelle Marktlage, insbesondere in Bezug auf Auftragseingänge und Preisentwicklung, und deren Auswirkung auf den Erlösplan in wöchentlichen Besprechungen mit den Führungskräften analysiert. Eine Dokumentation der Besprechungen erfolgt nicht. Die Einrichtung eines darüber hinausgehenden Risikofrüherkennungssystems wird seitens der Geschäftsführung nicht für notwendig erachtet.

**Die Gesellschaft muss ein Risikomanagement entsprechend den gesetzlichen Anforderungen nach dem Gesetz zur Kontrolle und Transparenz im Unternehmensbereich und HGrG einrichten und die Entwicklung und Kontrolle dokumentieren.**

Nach den Ausführungen der Prüfungsberichte nach § 53 HGrG wird seitens der Geschäftsführung der SBO eine Interne Revision angesichts der Geschäftsgröße nicht für erforderlich gehalten. Ersatzweise würden Kassenkontrollen und Kontrollen des Bestellwesens vorgenommen.

**Die Gesellschaft muss die Tätigkeit der Innenrevision auf das Gesamtunternehmen ausweiten und deren Prüfkaktivitäten dokumentieren.**

**2.9** Die Funktionsbereiche Marketing und Vertrieb sind in der Gesellschaft räumlich und organisatorisch getrennt, und es wurden zwei Leiterstellen besetzt.

Die Leiterin Marketing ist für die Organisation von Veranstaltungen (z. B. Hafenfeste), die Veröffentlichung von Pressemitteilungen (Projektbezogene Zusammenarbeit mit Vertrieb), die Organisation der Firmenpräsenz auf und Teilnahme an Messeveranstaltungen sowie die Zusammenarbeit mit der Stabsstelle „Forschung und Entwicklung“ zuständig. Darüber hinaus fungiert sie als Leiterin der Hafenbehörde.

Der Bereich Vertrieb und Spedition ist für die aktive Kundenakquisition und -betreuung verantwortlich. Er fungiert zudem als Ansprechpartner für die Kunden, erstellt Auftragskalkulationen, Auftragsdispositionen und die sich anschließenden Abrechnungsvorbereitungen. Eine Zusammenarbeit der Leiter Marketing und Leiter Vertrieb erfolgt nach deren Ausführungen nur temporär und projektbezogen.

**Die Notwendigkeit und die Zweckmäßigkeit dieser Organisationsform waren nicht nachvollziehbar. Die Effizienz dieser Trennung sollte bei der Größe der Gesellschaft überprüft werden.**

Bisher fanden die Vertriebsaktivitäten im Wesentlichen nicht im Außendienst statt. Der Vertrieb wird derzeit mit vier Mitarbeitern neu organisiert. Eine Betreuung der Kunden war bislang nicht sichergestellt. Eine EDV-Unterstützung hierfür fehlte. Eine gezielte Auswertung zum Erfolg von Marketingmaßnahmen wird nicht vorgenommen.

**Die Gesellschaft muss ihre Vertriebsaktivitäten verstärken. Die Tätigkeit und die Ergebnisse der Vertriebsmitarbeiter müssen gezielt ausgewertet werden. Hierfür ist eine EDV-Unterstützung zu schaffen, die ein System der gezielten Erfolgsmessung gewährleistet. Marketingmaßnahmen sollten hinsichtlich ihres Erfolgs ausgewertet werden.**

### **3** Folgerungen

**3.1** Der Freistaat Sachsen hat mit hohem Aufwand die Infrastruktur zur Nutzung des Transportweges Elbe geschaffen. Zur Sicherung der Nutzbarkeit des Transportweges wurde die Betätigung gemeinsam mit der Geschäftsführung sogar über die Grenzen Sachsens hinaus ausgedehnt.

Er muss sich nunmehr auch konsequent dafür einsetzen, dass die Voraussetzungen für die Nutzung des Transportweges Elbe insbesondere durch eine ordnungsgemäße Unterhaltung des Wasserweges geschaffen werden.

**3.2** Die Geschäftsführung muss zukünftig vorrangig die Nutzung der Infrastruktur steigern, bevor sie weitere potenzielle Nutzungsmöglichkeiten erwägt. Hierzu müssen die Vertriebsaktivitäten verstärkt und durch ein angemessenes Controlling überwacht werden.

**3.3** Die Gesellschaft besitzt insgesamt kein angemessenes Managementinformationssystem. Die vom Aufsichtsrat geforderte Spartenrechnung ist ein erster Schritt. Die Zuverlässigkeit der Auswertungen muss dabei sichergestellt sein. Eine umfassende Kosten- und Leistungsrechnung ist für das Unternehmen unverzichtbar.

### **4** Stellungnahme des Ministeriums

**4.1** Der Freistaat strebe eine positivere Entwicklung an, könne jedoch weder die Verlagerung des Transports auf den Wasserweg noch die Schaffung von Arbeitsplätzen erzwingen. Der Aufsichtsrat habe ein Strategiepapier für eine bessere Positionierung der SBO am Markt erbeten. Dadurch sollen die Schaffung von Arbeitsplätzen und das Frachtaufkommen der Binnenschifffahrt erhöht werden.

Der Koalitionsvertrag habe zwar einen weiteren Elbausbau abgelehnt. Doch sei auch die Durchführung der notwendigen Reparatur- und Unterhaltungsmaßnahmen für die Schiffbarkeit der Elbe festgelegt. Das SMWA arbeite auch nachdrücklich an der Einforderung der Elbunterhaltung, wobei die Handlungsmöglichkeiten gegenüber der Bundesverwaltung stark eingeschränkt seien.

**4.2** Künftige Finanzplanungen würden stärker überprüft. Die aktuelle Finanzplanung bis 2015 sei zusätzlich durch einen Wirtschaftsprüfer geprüft und bestätigt worden.

**4.3** Im Hinblick auf die rückläufige Zahl an Güterbahnhöfen seien die Häfen als Umschlagplatz erforderlich. Die Häfen böten optimale Bedingungen für die Kombination zwischen den Verkehrszweigen für die einzelnen Transport- und Umschlagsaufgaben.

**4.4** Die Beteiligungsverwaltung teilt mit, dass für die Liegenschaftsverwaltung eine Datenbank erstellt werde. Eine umfassende Kosten- und Leistungsrechnung werde ein Diskussionspunkt mit der Geschäftsführung.

**4.5** Das SMF ist zwar der Auffassung, dass die Häfen wegen der unterschiedlichen Sparten und Aufgaben nicht vergleichbar seien. Doch im Übrigen werde der Aussage des SRH gefolgt.

**4.6** Die Nachvollziehbarkeit der Leistungseinschätzung der Mitarbeiter werde eingefordert.

**4.7** Eines der Tochterunternehmen habe bis 2004 über kein Eigenkapital verfügt und hätte sich somit keine Finanzmittel beschaffen können. Dem zweiten Tochterunternehmen sei ein Darlehen als „Starthilfe“ eingeräumt worden.

**4.8** Die Form des Risikomanagementsystems sei im Aufsichtsrat diskutiert worden und der Wirtschaftsprüfer habe das bisherige System der Unternehmensgröße angemessen sowie der Rechtslage entsprechend angesehen. In der Folge sei bei der Geschäftsführung eine bessere Dokumentation des Risikomanagementsystems angemahnt worden.

**4.9** Die Aussagen des SRH bezüglich der Trennung der Funktionsbereiche Marketing und Vertrieb werden zum Anlass genommen, dies mit der Geschäftsführung zu überprüfen.

## **5** Stellungnahme der Gesellschaft

Die Gesellschaft bestätigte im Wesentlichen die vom SRH getroffenen Feststellungen. Zum Teil seien die Folgerungen bereits umgesetzt. So seien die angekündigte Spartenrechnung zum 01.01.2006 eingeführt und die Kostenstellen- und Leistungsrechnung weiterentwickelt worden.

Zum Erwerb einer Beteiligung an einem weiteren Industriehafen teilte die Gesellschaft mit, die Geschäftsleitung habe in den Informationen an den Aufsichtsrat deutlich gemacht, dass aus Sicht der SBO GmbH zur Erreichung der Ziele der Beteiligung weitere Investitionen notwendig würden. Diese seien auf 700 T€ veranschlagt worden.

**Alle kommunalen Gebietskörperschaften erreichten 2005 einen positiven Finanzierungssaldo. Dieses Ergebnis bewirkten vor allem hohe Gewerbesteuereinnahmen. Die Investitionen waren stark rückläufig.**

**Die Umsetzung des Vierten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (Hartz IV) beeinflusste die kommunalen Finanzen wesentlich.**

#### 1 Vorbemerkungen

Die Angaben zur Situation der Kommunalhaushalte<sup>1</sup> im Jahr 2005 basieren, soweit nicht anders vermerkt, auf der vierteljährlichen Kassenstatistik der Gemeinden und Gemeindeverbände<sup>2</sup>. Die angegebenen Veränderungsrate zum Vorjahr beziehen sich entsprechend auf die Vergleichswerte der Kassenstatistik 2004. Andere Angaben, insbesondere in den Zeitreihen, basieren auf der Jahresrechnungsstatistik der Gemeinden und Gemeindeverbände.

Allen Werten liegen der Gebietsstand vom 01.01.2005 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, Kommunaler Sozialverband Sachsen (KSV) (ehemals Landeswohlfahrtsverband) und Verwaltungsverbände.

<sup>2</sup> Zu den Gemeindeverbänden zählen die Landkreise, der KSV 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 Auguthochwassers 2002

Die Maßnahmen zum Wiederaufbau der Infrastruktur nach dem Hochwasser vom August 2002 beeinflussten im Jahr 2005 die Einnahmen- und Ausgabenentwicklung der sächsischen Kommunen erneut. Jedoch war davon fast ausschließlich die Kapitalrechnung betroffen. Die Auswirkungen auf die laufende Rechnung können im Wesentlichen vernachlässigt werden.

#### Übersicht 1: Einnahmen und Ausgaben der „Kosten des Auguthochwassers 2002 und Abwicklung der Folgen (einschließlich Wiederaufbau)“ (Gliederung 17)

	2004		Gesamt	2005		Gesamt
	Verwaltungs- haushalt	Vermögens- haushalt		Verwaltungs- haushalt	Vermögens- haushalt	
	Mio. €					
Einnahmen	13,4	378,4	391,8	2,7	230,9	233,6
Ausgaben	14,3	394,3	408,6	3,5	230,4	234,0
Saldo	-0,9	-16,0	-16,9	-0,8	0,5	-0,4

Grundsätzlich werden die Zahlen in diesem Bericht nicht um die Hochwassereffekte bereinigt. Jedoch erfolgt für vom Hochwasser besonders beeinflusste Einnahme- und Ausgabepositionen oder Quoten zusätzlich eine Angabe der flutbereinigten Zahl (vgl. Pkt. 2.2, 2.3, 3.5) oder des der Gliederung 17 entnommenen Wertes (vgl. Übersicht 2).

### 2.2 Gesamtbeurteilung

Wie bereits im Vorjahr erwirtschafteten die sächsischen Kommunen auch 2005 einen positiven Finanzierungssaldo. Neben den Städten und Gemeinden konnten diesmal auch die Landkreise zu diesem Ergebnis beitragen. Die bereinigten Gesamteinnahmen (Einnahmen der laufenden Rechnung und der Kapitalrechnung) stiegen ebenso wie die Gesamtausgaben deutlich an, was in beiden Fällen zu einem großen Teil auf die Umsetzung des Vierten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (Hartz IV) zurückzuführen ist.

So erhöhten sich die **Einnahmen der laufenden Rechnung** um rd. 15 % durch teilweise extrem hohe Zunahmen bei den Bedarfs- und sonstigen allgemeinen Zuweisungen vom Land sowie den Erstattungen und laufenden Zuweisungen von Land und Bund. Über diesen Hartz-IV-Sondereffekt hinaus konnten die sächsischen Kommunen ihre Einnahmen zusätzlich durch ein stark gestiegenes Steueraufkommen verbessern. Vor allem die Gewerbesteuer trug mit einer Nettoerhöhung von rd. 166 Mio. € zu diesem Ergebnis bei. Die mit den Steuereinnahmen korrespondierenden Schlüsselzuweisungen vom Land verringerten sich um rd. 157 Mio. €.

Wegen hoher Mehrausgaben bei den sozialen Leistungen aufgrund der Umstellung des Systems der sozialen Sicherung wuchsen die **Ausgaben der laufenden Rechnung** um rd. 13,3 %. Ohne diesen Sondereffekt wäre ein Rückgang eingetreten. Die Personalausgaben erreichten einen neuen Tiefstand.

Die **Einnahmen und Ausgaben der Kapitalrechnung** sanken im Gegensatz dazu drastisch um rd. 25,9 bzw. rd. 15,1 %. Die Zuweisungen für Investitionen vom Land

gingen um fast 23 %<sup>5</sup> zurück. Obwohl weiterhin Maßnahmen zur Beseitigung der Hochwasserschäden von 2002 stattfanden (vgl. Pkt. 2.1), verringerten sich die Sachinvestitionen um rd. 17 %<sup>6</sup>.

Das Hj. 2005 als das erste Jahr nach der Systemumstellung bei den Sozialleistungen war besonders im Bereich der Zuweisungen und Erstattungen von großen statistischen Unsicherheiten geprägt.

## Übersicht 2: Bereinigte Gesamteinnahmen und -ausgaben im Vergleich zum Vorjahr

	2004	2005		Veränderung gegenüber dem Vorjahr %
	Mio. €	Mio. €	€ / EW	
<b>Bereinigte Gesamteinnahmen</b>	<b>7.942</b>	<b>8.475</b>	<b>1.978,4</b>	<b>6,7</b>
<u>Einnahmen der laufenden Rechnung</u>	<u>6.327</u>	<u>7.278</u>	<u>1.699,1</u>	<u>15,0</u>
davon:				
Steuern (netto)	1.613	1.814	423,4	12,5
darunter:				
Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	352	370	86,4	5,1
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	142	144	33,7	1,4
Gewerbesteuer (netto)	692	857	200,2	24,0
Grundsteuer A und B	409	425	99,3	4,0
Schlüsselzuweisungen vom Land	2.510	2.353	549,3	-6,3
Bedarfs- und sonstige allgemeine Zuweisungen vom Land	171	476	111,1	179,0
Erstattungen und laufende Zuweisungen vom Land	478	734	171,3	53,4
Erstattungen und laufende Zuweisungen vom Bund	21	453	105,8	2.085,3
Gebühren, zweckgebundene Abgaben	544	525	122,6	-3,5
<u>Einnahmen der Kapitalrechnung</u>	<u>1.615</u>	<u>1.197</u>	<u>279,4</u>	<u>-25,9</u>
davon:				
Zuweisungen für Investitionen vom Land	1.140	882	220	205,8
Veräußerung von Grundstücken	115	109	25,4	-5,9
Veräußerung von Beteiligungen und Rückflüsse von Kapitaleinlagen	193	50	11,6	-74,3
Beiträge und ähnliche Entgelte	36	41	9,7	14,4
<b>Bereinigte Gesamtausgaben</b>	<b>7.617</b>	<b>8.118</b>	<b>1.895,2</b>	<b>6,6</b>
<u>Ausgaben der laufenden Rechnung</u>	<u>5.811</u>	<u>6.585</u>	<u>1.537,3</u>	<u>13,3</u>
davon:				
Personalausgaben	2.065	1.989	464,4	-3,7
laufender Sachaufwand	1.283	1.295	302,3	1,0
soziale Leistungen	1.297	2.158	503,7	66,3
<u>Ausgaben der Kapitalrechnung</u>	<u>1.806</u>	<u>1.533</u>	<u>357,9</u>	<u>-15,1</u>
davon:				
Sachinvestitionen	1.625	1.349	224	315,0
darunter: Baumaßnahmen	1.450	1.191	278,0	-17,9
Finanzierungssaldo	325	357	83,3	

Neben den sächsischen Kommunen (83 €/EW) wiesen Brandenburg und Thüringen einen Finanzierungsüberschuss aus. Im Durchschnitt aller neuen Bundesländer betrug er 45 €/EW. Demgegenüber verzeichneten die alten Bundesländer insgesamt ein Fi-

<sup>5</sup> Flutbereinigt rd. 16 %.

<sup>6</sup> Flutbereinigt rd. 9 %.

finanzierungsdefizit von 43 €/EW, die finanzschwachen alten Bundesländer<sup>7</sup> sogar von 66 €/EW.

### **2.3** Entwicklungen bei den einzelnen Gebietskörperschaften

#### *Umstellung des Systems der sozialen Sicherung*

Als örtliche Träger der Grundsicherung für Arbeitssuchende erhielten die Kreisfreien Städte und die Landkreise stark erhöhte Bedarfs- und sonstige allgemeine Zuweisungen vom Land sowie deutlich gestiegene Erstattungen und laufende Zuweisungen von Bund und Land. Die Ausgaben für soziale Leistungen wuchsen bei den Landkreisen aufgrund dieser Umstellung um rd. 163 %, bei den Kreisfreien Städten um rd. 44 %. Die kreisangehörigen Gemeinden und der KSV waren von den gesetzlichen Veränderungen mit ihren deutlichen Auswirkungen auf die Einnahmen und Ausgaben nicht direkt betroffen.

#### *Steuereinnahmen*

Vor allem die Kreisfreien Städte erzielten im Jahr 2005 hohe Steuerzuwächse. Da die Steuermehreinnahmen des Vorjahres stärker von den kreisangehörigen Gemeinden getragen waren, erhöhte sich das Steueraufkommen im Zweijahresvergleich bei beiden Körperschaftsgruppen annähernd gleich um mehr als 25 %.

#### *Personalausgaben*

Die Personalausgaben der Kreisfreien Städte und kreisangehörigen Gemeinden sanken um rd. 4,6 bzw. rd. 5,9 %. Bei den Landkreisen stiegen die Ausgaben aufgrund von Personalzuwachs<sup>8</sup>, vor allem im Bereich der Grundsicherung für Arbeitsuchende, um rd. 3,4 %.

#### *Sachinvestitionen*

Die Sachinvestitionen waren bei allen Gebietskörperschaften mit Ausnahme des KSV rückläufig. Bei den Kreisfreien Städten (rd. 9 %) zeigte sich der Rückgang jedoch weniger deutlich als im kreisangehörigen Raum (rd. 20 %).<sup>9</sup>

#### *Finanzierungssaldo*

Erstmals erreichten alle ausgewiesenen Gebietskörperschaftsgruppen einen positiven Finanzierungssaldo.

---

<sup>7</sup> Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Schleswig-Holstein.

<sup>8</sup> Vgl. Jahresbericht 2006 des SRH, Beitrag Nr. 37.

<sup>9</sup> Flutbereinigt rd. 7 % (Kreisfreie Städte) bzw. rd. 8 % (Kreisangehöriger Raum).



### Übersicht 3: Einnahmen, Ausgaben und Finanzierungssalden nach Gebietskörperschaften

	Einnahmen		Ausgaben		Finanzierungssaldo	
	2004	2005	2004	2005	2004	2005
	Mio. €					
<u>Laufende Rechnung</u>						
Kreisfreie Städte	2.571	2.803	2.481	2.622	90	180
kreisangehörige Gemeinden	2.559	2.582	2.184	2.169	376	413
Landkreise	1.572	2.314	1.536	2.239	36	75
Kommunaler Sozialverband	508	499	493	475	14	24
Verwaltungsverbände	8	8	8	8	0	0
<u>Kapitalrechnung</u>						
Kreisfreie Städte	598	378	529	489	69	-112
kreisangehörige Gemeinden	841	656	1.046	848	-206	-192
Landkreise	198	177	253	209	-54	-32
Kommunaler Sozialverband	0	0	0	0	0	0
Verwaltungsverbände	0	0	0	0	0	0
<u>Gesamt</u>						
Kreisfreie Städte	3.168	3.180	3.009	3.112	159	68
kreisangehörige Gemeinden	3.400	3.238	3.230	3.017	170	221
Landkreise	1.770	2.491	1.788	2.448	-18	43
Kommunaler Sozialverband	508	499	493	475	14	24
Verwaltungsverbände	8	8	8	8	0	0

## 2.4 Quoten und Ländervergleich im Überblick

### Übersicht 4: Entwicklung ausgewählter Quoten<sup>10</sup> der sächsischen Kommunen

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Quote der	%									
Steuerdeckung	11,8	13,3	16,6	18,7	18,4	18,4	17,3	18,3	21,0	22,3
Schlüsselzuweisungen	39,9	40,3	40,5	40,7	42,4	43,7	42,0	40,4	39,7	32,3
Personalausgaben	40,4	41,5	40,5	39,9	39,1	36,9	35,0	35,9	35,5	30,2
Sozialleistungen	20,6	16,3	15,2	15,7	17,0	18,5	18,3	20,2	21,7	32,8
Investitionszuweisungen	57,1	47,1	50,9	58,0	61,5	66,8	74,8	71,1	66,9	73,7
Investitionen	26,3	24,2	24,0	22,6	21,8	20,4	19,0	21,1	21,4	16,6

<sup>10</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.

Die Ausgaben der sächsischen Kommunen sind zu einem immer größeren Anteil durch Steuereinnahmen gedeckt, die Steuerdeckungsquote erreichte ihren bislang höchsten Wert. Die Sozialleistungsquote stieg als Auswirkung der Arbeitsmarktreformen um mehr als die Hälfte.

Schlüsselzuweisungs-, Personalausgaben- und Investitionsquote sanken deutlich. Die rückläufigen Einnahmen der Kapitalrechnung führen rechnerisch zu einer Erhöhung der Investitionszuweisungsquote.

**Übersicht 5: Vergleich von Einnahmen, Ausgaben und Quoten ausgewählter Bundesländer<sup>11</sup> für 2005**

	Einnahmen aus			Ausgaben für			Quote der		
	Steuern (netto)	Zuweisungen und Erstattungen vom Land	davon allgemeine Schlüsselzuweisungen	Personal	soziale Leistungen	Sachinvestitionen	Steuerdeckung	Investitionen	sozialen Leistungen
	€/EW						%		
Sachsen	423	909	549	464	504	315	22,3	16,6	32,8
Brandenburg	389	1.050	430	576	628	310	17,8	14,2	34,5
Mecklenburg-Vorpommern	332	1.056	371	502	608	251	15,7	11,8	34,0
Sachsen-Anhalt	391	910	495	598	428	282	19,6	14,1	26,1
Thüringen	351	976	455	475	409	260	20,1	14,9	28,3
<b>Neue Länder</b>	<b>386</b>	<b>967</b>	<b>477</b>	<b>517</b>	<b>510</b>	<b>290</b>	<b>19,6</b>	<b>14,7</b>	<b>31,4</b>
Niedersachsen	633	575	208	483	591	187	33,4	9,9	35,4
Rheinland-Pfalz	616	564	198	500	408	235	35,2	13,4	27,5
Saarland	619	451	281	492	362	152	39,2	9,6	25,6
Schleswig-Holstein	632	557	271	497	456	244	32,8	12,7	28,7
<b>finanzschwache alte Länder</b>	<b>628</b>	<b>561</b>	<b>221</b>	<b>491</b>	<b>505</b>	<b>207</b>	<b>34,0</b>	<b>11,2</b>	<b>31,8</b>
<b>Alte Länder</b>	<b>777</b>	<b>531</b>	<b>232</b>	<b>537</b>	<b>506</b>	<b>233</b>	<b>37,7</b>	<b>11,3</b>	<b>28,7</b>

Anmerkung: Zuweisungen und Erstattungen vom Land als Summe der Gruppierungsnummern 041, 051, 061, 091, 161, 171, 361, ohne Leistungsbeteiligungen.

Auf die Werte der anderen Bundesländer wird bei den entsprechenden Einzelbetrachtungen eingegangen. Der unterschiedliche Kommunalisierungsgrad in den einzelnen Bundesländern lässt jedoch keine absolute Vergleichbarkeit zu.

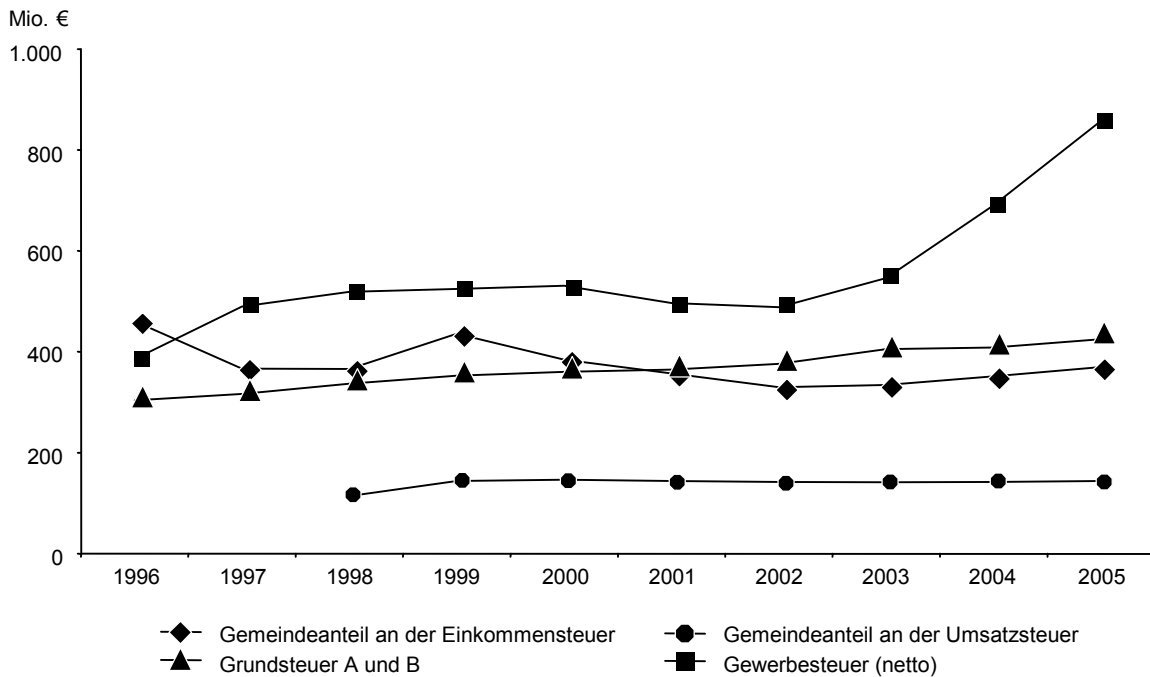
Beim Durchschnitt der alten Bundesländer muss ab dem Jahr 2005 ein Sondereffekt durch das Verwaltungsstruktur-Reformgesetz in Baden-Württemberg mit der Kommunalisierung bisheriger Landesaufgaben unter Auflösung von Sonderbehörden und der Landeswohlfahrtsverbände beachtet werden. Betroffen sind vor allem die Zahlungen von Bund und Land sowie die Ausgaben für Personal und soziale Leistungen. In Sachsen-Anhalt traten Veränderungen bei der Buchungspraxis für die überörtliche Sozialhilfe auf.

<sup>11</sup> Nur Flächenländer.

### 3 Einzelbetrachtung wesentlicher Einnahmen und Ausgaben

#### 3.1 Steuereinnahmen

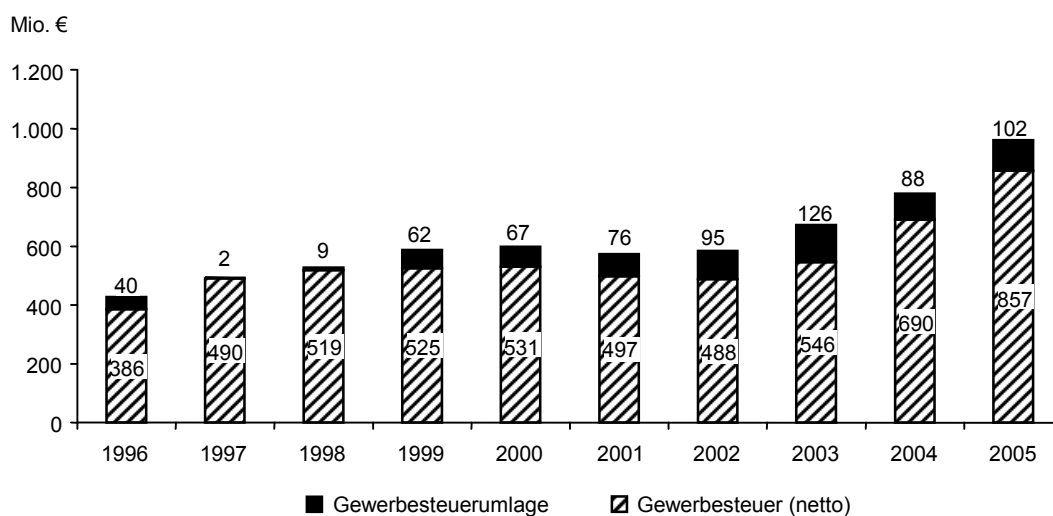
Übersicht 6: Entwicklung einzelner Steuerarten der sächsischen Kommunen



Die Gewerbesteuereinnahmen (netto) der sächsischen Kommunen stiegen ähnlich wie im Vorjahr deutlich an und erreichten einen neuen Höchstwert. Das Gewerbesteueraufkommen wuchs vor allem durch eine positive Entwicklung der Unternehmensgewinne und weiter begrenzte Möglichkeiten des Verlustvortrages.

Auch die Einnahmen aus den anderen o. a. kommunalen Steuerarten erhöhten sich, betragen zusammen aber nur wenig mehr als die Gewerbesteuereinnahmen. Damit entwickelte sich die Gewerbesteuer zu der mit Abstand ertragreichsten Steuerquelle der sächsischen Kommunen.

## Übersicht 7: Entwicklung der Gewerbesteuer (brutto)



Die Gesamtsteuereinnahmen (netto) je EW erhöhten sich 2005 gegenüber dem Vorjahr deutlich von rd. 374 auf rd. 423 €. Die Kreisfreien Städte verbuchten einen Steuerzuwachs von 16 % auf rd. 577 €/EW, die kreisangehörigen Gemeinden von 10 % auf rd. 340 €/EW. Jedoch verlief diese Entwicklung in den einzelnen sächsischen Regionen sehr unterschiedlich. Während die Einnahmen in Dresden, Hoyerswerda und im Kreisgebiet Riesa-Großenhain um rd. 20 % und mehr stiegen, sanken sie bei den Kommunen des Landkreises Torgau-Oschatz insgesamt um 1 %.

Die Pro-Kopf-Steuereinnahmen der sächsischen Kommunen lagen im Jahr 2005 fast 10 % über dem Durchschnitt der neuen Bundesländer. Damit gelang den sächsischen Kommunen eine Festigung ihrer Spitzenposition im Beitrittsgebiet. Obwohl sich der Abstand zu den finanzschwachen alten Bundesländern weiter verringerte, entfielen in diesen Bundesländern auf jeden Bürger immer noch durchschnittlich rd. 50 % mehr Steuereinnahmen als in Sachsen.

### 3.2 Einnahmen aus Zuweisungen und Erstattungen

#### *Finanzausgleichsmasse*

Im Jahr 2005 standen den sächsischen Kommunen rd. 2,63 Mrd. € an Finanzausgleichsmasse zur Verfügung. Der deutliche Rückgang um 345,1 Mio. € (rd. 11,6 %) gegenüber dem Vorjahr ist u. a. Ergebnis hoher Abrechnungsbeträge zugunsten des Freistaates aus den Jahren 2002 bis 2004. Ein noch stärkerer Rückgang wurde durch ein Darlehen vom Land in Höhe von 135 Mio. € und einen Erhöhungsbetrag nach der November-Steuerschätzung 2004 in Höhe von 88,5 Mio. € verhindert.<sup>12</sup>

#### *Allgemeine Schlüsselzuweisungen*

Den größten Teil der Finanzausgleichsmasse stellen im System des kommunalen Finanzausgleiches die allgemeinen Schlüsselzuweisungen dar. Sie sanken um rd. 156,9 Mio. € (rd. 6,3 %) auf 2,353 Mrd. € und damit unterproportional zur Finanzausgleichsmasse. Dies wurde durch die Absenkung des Anteils der investiven Schlüs-

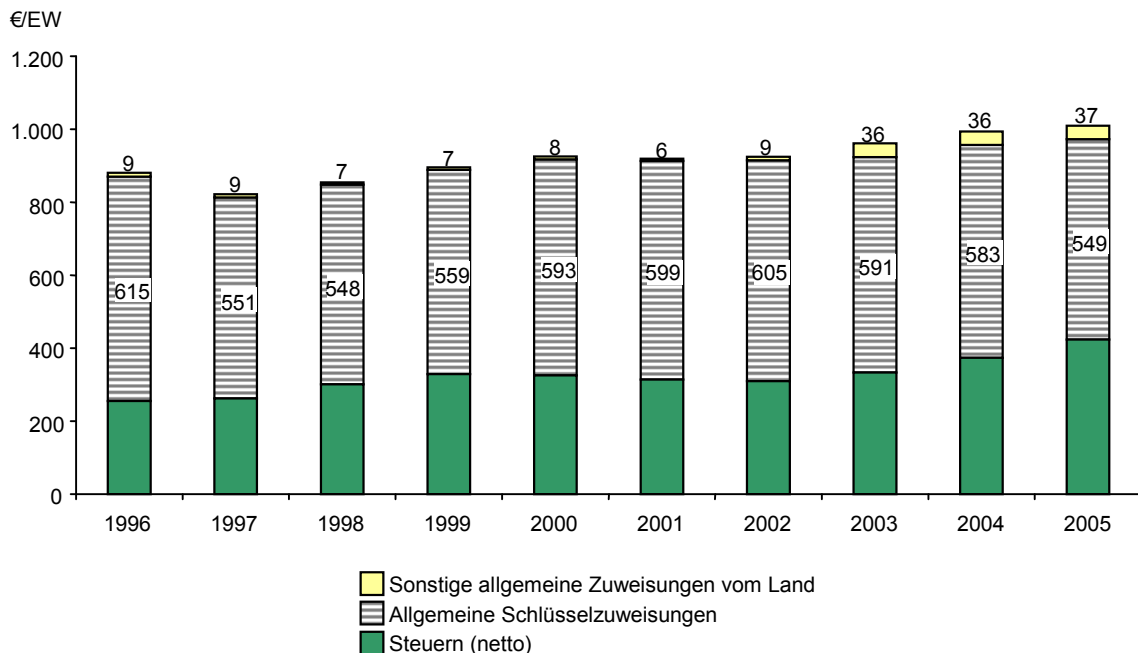
<sup>12</sup> Vgl. Jahresbericht 2005 des SRH, S. 324 f.

selbsteinzahlungen an der Gesamtschlüsselmasse um fast 100 Mio. € und verringerte Vorwegentnahmen aus der Finanzausgleichsmasse möglich. Zusätzlich erhöhen sich die allgemeinen Schlüsselzuweisungen der Kreisfreien Städte und Landkreise als Träger der überörtlichen Sozialhilfe in den Jahren 2005 bis 2008 zu Lasten der investiven Zweckzuweisungen um jährlich je 27,6 Mio. €.

### Allgemeine Deckungsmittel

Die kräftig gestiegenen Steuereinnahmen (vgl. Pkt. 3.1) konnten den Rückgang der allgemeinen Schlüsselzuweisungen überkompensieren. Für die sächsischen Kommunen standen im Jahr 2005 einschließlich der sonstigen allgemeinen Zuweisungen vom Land<sup>13</sup> mit rd. 4.326 Mio. € rd. 1,1 % mehr allgemeine Deckungsmittel zur Verfügung als im Vorjahr. Auf jeden Bürger entfielen 1.010 € an allgemeinen Deckungsmitteln, rd. 1,6 % mehr als 2004.

### Übersicht 8: Entwicklung der allgemeinen Deckungsmittel



Seit 2003 ist die Höhe der allgemeinen Schlüsselzuweisungen wieder rückläufig. Mit 54 % stellen sie aber noch immer den größten Anteil an den allgemeinen Deckungsmitteln.

### Leistungsbeteiligungen - Hartz IV

Die neue Haushaltsgruppierung Leistungsbeteiligungen wurde zur besseren Darstellung in der Eckwertetabelle der Kassenstatistik den Bedarfs- und sonstigen allgemeinen Zuweisungen vom Land zugerechnet. Dies führte zu einer wesentlichen Erhöhung dieser Einnahmeposition gegenüber dem Vorjahr (vgl. Übersicht 2).

<sup>13</sup> Sie betragen im Jahr 2005 insgesamt rd. 159 Mio. €. Den überwiegenden Teil stellten mit rd. 125 Mio. € die steuerkraftunabhängigen allgemeinen Zuweisungen als vollständiger und finanzkraftunabhängiger Mehrbelastungsausgleich für übertragene Aufgaben.

Die Leistungsbeteiligungen setzen sich zusammen aus

1. an die Kommunen weitergegebene Entlastungen des Landes beim Wohngeld durch das Hartz-IV-Gesetz (50 Mio. €) und
2. Hartz-IV-Sonderbedarfs-BEZ zum Ausgleich von Sonderlasten durch die strukturelle Arbeitslosigkeit und der daraus entstehenden überproportionalen Lasten bei der Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe für Erwerbsfähige nach § 11 Abs. 3a des Gesetzes über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern (rd. 258 Mio. €<sup>14</sup>).

Die Zahlungen erfolgten nur an die Kreisfreien Städte und die Landkreise als Träger der kommunalen Grundsicherung für Arbeitsuchende und entsprechend ihrer Belastung aus dem Gesetzesvollzug.

Das Verfahren zur Ermittlung der Nettobelastung ist durch Rechtsverordnung geregelt.<sup>15</sup> Dabei stellte der Freistaat im Jahr 2005, entgegen der Verrechnungsmethode mit dem Bund, nicht auf die tatsächlichen, sondern auf die durchschnittsbezogenen Unterkunftskosten ab. Diese Berechnungsweise soll dazu dienen, die Kommunen zu einer sparsamen Ausgabenpolitik anzuhalten. Regionale Unterschiede in den Mietkosten fanden über den gebildeten Härtefallfonds zu etwa einem Drittel Berücksichtigung. Für die Jahre ab 2006 vereinbarten das SMF und die kommunalen Spitzenverbände einen hälftigen Mischindikator aus tatsächlichen und durchschnittsbezogenen Unterkunftskosten je Bedarfsgemeinschaft.<sup>16</sup>

#### *Aufgabenbezogene Leistungsbeteiligungen - Hartz IV*

Weitere zusätzliche Finanzverflechtungen zwischen Bund/Land und Kommunen entstanden durch die *aufgabenbezogenen* Leistungsbeteiligungen. Sie beinhalten

1. die Erstattung von gegenwärtig 29,1 % der Leistungen für Unterkunft und Heizung für die Träger der Grundsicherung für Arbeitsuchende (rd. 241 Mio. €) nach § 6 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 SGB II (kommunale Träger),
2. Leistungsbeteiligung beim Arbeitslosengeld II einschließlich Sozialgeld bei Kommunen, die anstelle der Agenturen für Arbeit als Träger der Leistung (rd. 313 Mio. €) nach § 6 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 SGB II zugelassen sind (optierende Kommunen) und
3. Leistungsbeteiligung bei der Eingliederung von Arbeitsuchenden bei Kommunen, die anstelle der Agenturen für Arbeit als Träger der Leistung (rd. 92 Mio. €) nach § 6 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 SGB II zugelassen sind (optierende Kommunen).

In den statistischen Veröffentlichungen werden die aufgabenbezogenen Leistungsbeteiligungen den Erstattungen und laufenden Zuweisungen vom Land bzw. Bund zugerechnet und führten ebenso wie die Bedarfs- und sonstigen allgemeinen Zuweisungen

---

<sup>14</sup> Hier weicht die Kassenstatistik in der Untergruppe 093 von dem vorgesehenen Wert (268 Mio. €) ab. Die verbliebenen rd. 10 Mio. € aus dem Ausgleichsjahr 2005 stehen nach § 18 Abs. 1 Satz 2 ff. SächsAGSGB im Rahmen des Härtefallausgleichs zur Verfügung und werden 2006 ausgereicht.

<sup>15</sup> Verordnung des SMF zur Ermittlung der Nettobelastung der kommunalen Träger der Grundsicherung für Arbeitsuchende vom 10. August 2005.

<sup>16</sup> Verordnung des SMF zur Änderung der Verordnung zur Ermittlung der Nettobelastung der kommunalen Träger der Grundsicherung für Arbeitsuchende vom 21. Juni 2006.

vom Land zu einer erheblichen Einnahmensteigerung bei entsprechender Ausgabensteigerung (vgl. Übersicht 2).

### Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen

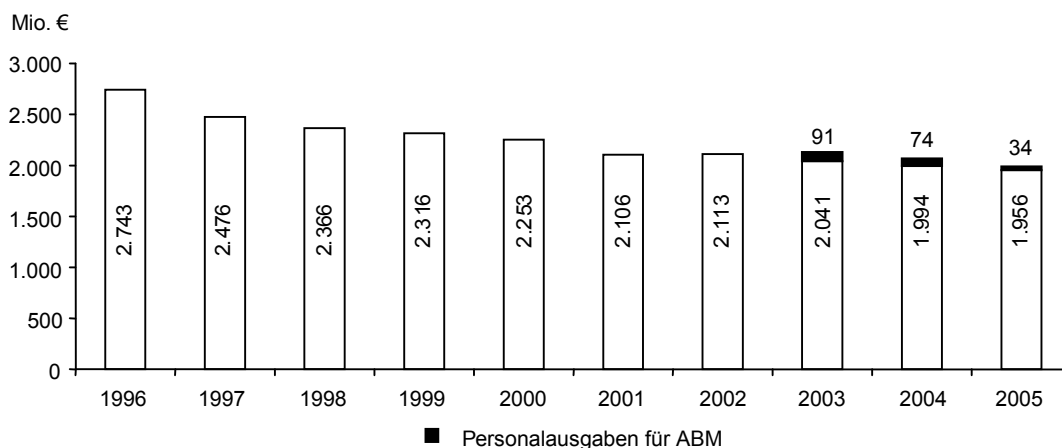
Die Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen vom Land sanken 2005 im Vergleich zum Vorjahr insgesamt um rd. 258 Mio. €. Dazu trugen neben geringeren Zuweisungen für die Flutschadensbeseitigung vor allem die weiter rückläufigen investiven Schlüsselzuweisungen und die in dieser Form nicht mehr zur Verfügung stehenden investiven Zweckzuweisungen im Rahmen des FAG bei. Der Anteil der investiven Schlüsselzuweisungen an der Gesamtschlüsselmasse betrug im Jahr 2005 für die Städte und Gemeinden weniger als 1 %, die Landkreise erhielten keine investiven Schlüsselzuweisungen. Jedoch wurde außerhalb des kommunalen Finanzausgleiches eine Investitionspauschale in Höhe von 50 Mio. € ausgereicht.

### 3.3 Personalausgaben

Am 01.10.2005 trat der TVöD in Kraft. Die Überleitung in das neue Tarifrecht mit weitgehender dynamischer Besitzstandswahrung für alle am 30.09.2005 Beschäftigten erfolgte grundsätzlich kostenneutral. Neben dem Umbau des Lohn- und Vergütungssystems sah der Tarifvertrag ab Juli 2005 im Bereich der Vereinigung der kommunalen Arbeitgeberverbände eine Erhöhung des Tabellenentgelts und der sonstigen Entgeltbestände von 92,5 % auf 94 % der im Tarifgebiet West geltenden Beträge vor.

Die Tarifierhöhung führte insgesamt nicht zu gestiegenen Personalausgaben. Die originären Bezüge, Gehälter und Löhne<sup>17</sup> (ohne ABM-Beschäftigte) sanken leicht. Daneben zeigte sich ein deutlicher Rückgang bei den Ausgaben für ABM um mehr als die Hälfte. Mit einem Anteil von 1,7 % an den Gesamtpersonalausgaben sind sie in der Ausgabenpolitik der Kommunen gegenwärtig eine insgesamt vernachlässigbare Größe.

**Übersicht 9: Entwicklung der Personalausgaben (gesamt); ab 2003 werden die Personalausgaben für ABM gesondert ausgewiesen**



<sup>17</sup> Mit Entgelten für Altersteilzeitbeschäftigte.

Innerhalb eines Jahres verringerten sich die Ausgaben je EW von rd. 479 auf rd. 464 €. Die sächsischen Kommunen hatten 2005 etwa 95 % der Personalausgaben der finanzschwachen alten Bundesländer (vgl. auch Übersicht 5), was in etwa dem derzeitigen Tarifniveau von 94 % entspricht.

Die Kassenstatistik erfasst nur die Personalausgaben im Kernhaushalt (Beschäftigungsbereich 21). Personalkosten für Mitarbeiter in Eigenbetrieben und kommunalen Gesellschaften werden gesondert ausgewiesen und fließen in die Auswertung nicht ein. Deshalb ist eine umfassende Aussage über den Personalaufwand der Kommunen nicht möglich.

### 3.4 Ausgaben für soziale Leistungen

Am 01.01.2005 trat im Rahmen der Umsetzung des Hartz-IV-Gesetzes das neue SGB II in Kraft. Es entlastet die Kommunen vor allem von den Zahlungen an erwerbsfähige bisherige Sozialhilfeempfänger.

Im Gegenzug verpflichtet es die Kreisfreien Städte und Landkreise nach § 6 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 SGB II, folgende Kosten im neuen System der Grundsicherung für Arbeitsuchende zu tragen:

1. Betreuungen und Beratungen nach § 16 Abs. 2 Satz 2 Nr. 1 bis 4 SGB II,<sup>18</sup>
2. Leistungen für Unterkunft und Heizung nach § 22 SGB II,
3. Erstausstattungen für Wohnung und Bekleidung, Klassenfahrten nach § 23 Abs. 3 SGB II<sup>18</sup>.

Wegen des beschriebenen Umbaus der Sozialsysteme sind die Ausgaben für soziale Leistungen in Niveau und Struktur stark verändert und nur noch teilweise mit denen des Vorjahres vergleichbar.<sup>19</sup> Während die Leistungen der Sozialhilfe in Einrichtungen sowie der Jugendhilfe nur geringfügig zurückgingen, sanken die Leistungen der Sozialhilfe außerhalb von Einrichtungen auf rd. ein Siebtel des Vorjahreswertes. Kreisfreie Städte zahlten 2005 nur noch rd. 36 Mio. € und die Landkreise rd. 27 Mio. € für diese Zwecke. Im Vorjahr beliefen sich die Summen auf rd. 236 bzw. rd. 197 Mio. €.

Demgegenüber trugen die Kommunen hohe Ausgaben vor allem für die Kosten für Unterkunft und Heizung. Bei den sechs optierenden Landkreisen<sup>20</sup>, die anstelle der Agenturen für Arbeit als Träger der Leistung nach § 6 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 SGB II zugelassen sind, entstanden zusätzlich erhebliche Ausgaben für die Zahlung des Arbeitslosengeldes II. Wie unter Pkt. 3.2 ausgeführt, werden diese Ausgaben ganz oder teilweise ersetzt.

---

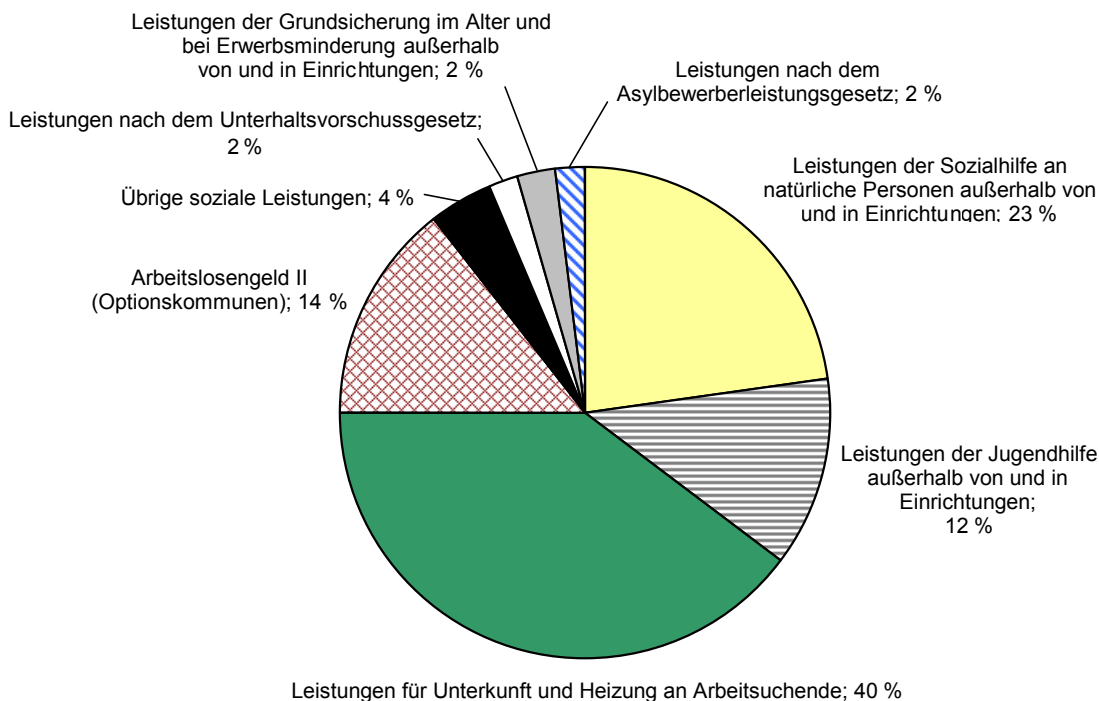
<sup>18</sup> In Übersicht 10 unter übrige soziale Leistungen.

<sup>19</sup> Seit dem Jahr 2005 ist die Gruppe 69, aufgabenbezogene Leistungsbeteiligung, den sozialen Leistungen zugeordnet.

<sup>20</sup> Dies sind die Landkreise Löbau-Zittau, Bautzen, Meißen, Kamenz, Döbeln und der Muldentalkreis.



## Übersicht 10: Struktur der sozialen Leistungen 2005



Die übrigen sozialen Leistungen beinhalten die Gruppierungsnummern 692, 693, 694, 695, 75, 784, 785, 787 und 788.

Die größte Ausgabeposition stellte mit rd. 40 % die Leistungen für Unterkunft und Heizung an Arbeitsuchende dar. Die originären Sozialhilfeleistungen betragen nur rd. 23 % und die Leistungen der Jugendhilfe nur rd. 12 % der stark gestiegenen Gesamtausgaben.

Bis zum Jahr 2004 lagen die Sozialausgaben der sächsischen Kommunen weit unter denen der alten Bundesländer. Durch den Übergang überproportional vieler Arbeitslosenhilfeempfänger zum Arbeitslosengeld II und der damit verbundenen Übernahme der Unterkunftskosten näherten sie sich fast vollständig dem Niveau der alten Bundesländer an (vgl. Übersicht 5).

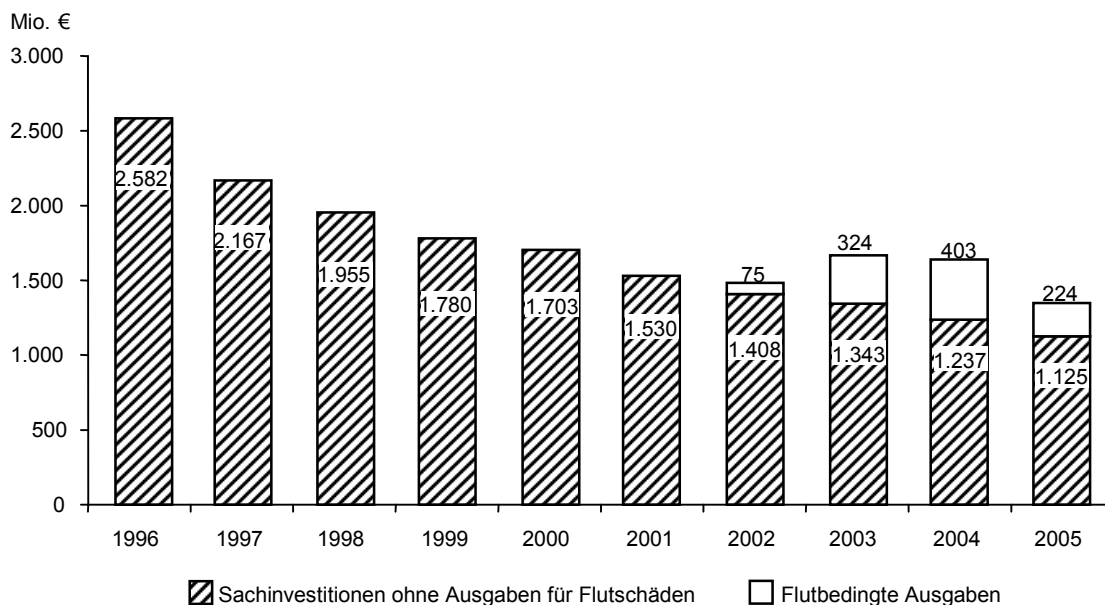
Die Vergleichbarkeit der Sozialhilfeausgaben zwischen einzelnen Bundesländern ist u. a. durch die unterschiedliche Anzahl optierender Kommunen stark erschwert.

### 3.5 Kommunale Investitionen

Der Rückgang der investiven Schlüsselzuweisungen auf nur noch 10 Mio. €, der temporäre Wegfall der investiven Zweckzuweisungen in Höhe von rd. 50 Mio. € und ebenfalls rückläufige Zuweisungen zur Flutschadensbeseitigung stellten die sächsischen Kommunen vor große Schwierigkeiten bei der Aufrechterhaltung einer hohen Investitionstätigkeit. Jedoch konnten die ausgewiesenen hohen Überschüsse der laufenden Rechnung (vgl. Pkt. 2.3) in Höhe von fast 700 Mio. € neben der Kredittilgung und Rücklagenbildung auch für Investitionen genutzt werden.

Im Jahr 2005 investierten die Kommunen rd. 275 Mio. € bzw. rd. 17 % weniger als im Vorjahr. Gegenüber 2001, dem letzten Jahr ohne Flutsondereffekte, waren die Ausgaben für Sachinvestitionen<sup>21</sup> um rd. 11 % rückläufig.

#### Übersicht 11: Entwicklung der Ausgaben für Sachinvestitionen



Der Anteil der Sachinvestitionen an den bereinigten Ausgaben ging seit 1996 kontinuierlich zurück (vgl. Übersicht 4). Nur in den Jahren 2003 und 2004 kam es unter dem Einfluss des Sondereffekts Flutschadensbeseitigung zu einer temporären Erhöhung der Quote. Im Jahr 2005 sank die Investitionsquote um fast 5 Prozentpunkte auf 16,6 % und erreichte damit ihren niedrigsten Stand. Neben den rückläufigen Sachinvestitionen selbst trugen die deutlich gestiegenen bereinigten Gesamtausgaben zum starken Rückgang bei. Bei den Landkreisen halbierte sich die Investitionsquote nahezu.

#### Übersicht 12: Entwicklung der Investitionsquoten bei den einzelnen Körperschaften<sup>22</sup>

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
	%									
Kreisfreie Städte	19,0	16,7	19,3	17,6	18,1	18,7	16,5	16,3	14,7	13,0
Kreisangehörige Gemeinden	35,7	32,4	30,4	29,6	27,6	25,4	24,5	28,4	30,1	25,7
Landkreise	26,3	26,7	22,6	20,4	17,8	14,0	13,8	16,6	17,1	9,2

Trotz des Rückgangs leisteten die sächsischen Kommunen mit rd. 315 €/EW die höchsten Sachinvestitionen aller neuen Bundesländer (290 €/EW). Sie liegen weit über dem Durchschnitt der alten Bundesländer (233 €/EW) [vgl. Übersicht 5].

<sup>21</sup> Sachinvestitionen: Erwerb von Grundstücken und beweglichen Sachen des Anlagevermögens (einschließlich Leasingzahlungen) sowie Baumaßnahmen.

<sup>22</sup> Die Berechnung erfolgte ohne Berücksichtigung der Zahlungen gleicher Ebene.

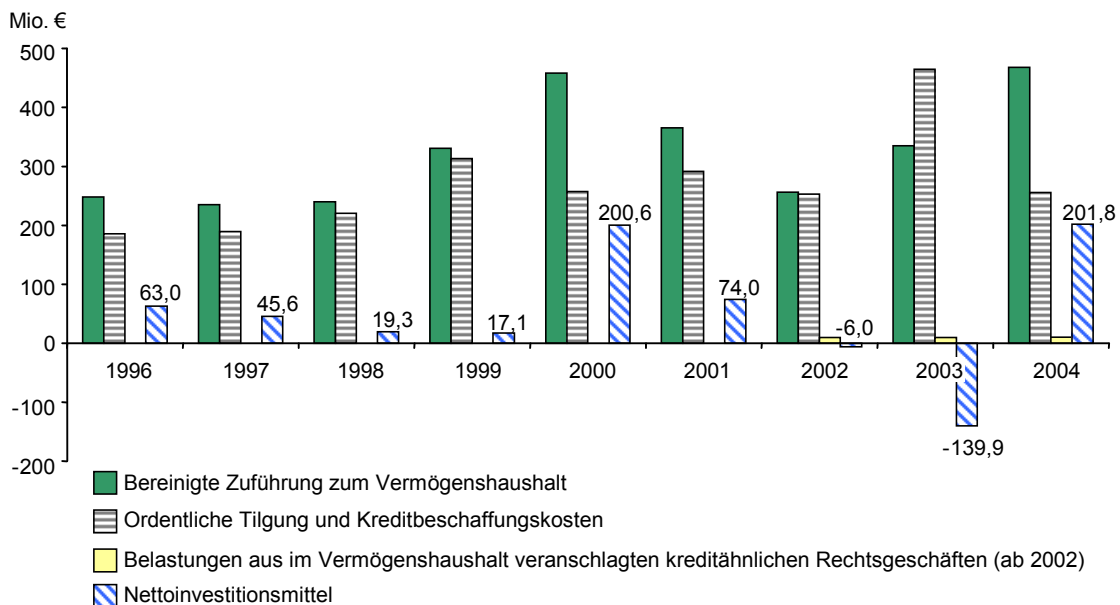
## 4 Finanzielle Leistungsfähigkeit

### 4.1 Nettoinvestitionsmittel

Bei der Betrachtung der Nettoinvestitionsmittel<sup>23</sup> und der Rücklagenbewegungen werden ausschließlich die Daten der Jahresrechnungsstatistik zugrunde gelegt. Dieser fehlt zwar die unmittelbare Aktualität der Kassenstatistik, jedoch erfasst nur sie die für die nachfolgenden Betrachtungen relevanten Abschlussbuchungen sachgerecht.

Im Jahr 2004 sanken die bereinigten Einnahmen der laufenden Rechnung lt. Jahresrechnungsstatistik gegenüber dem Vorjahr geringfügig um rd. 0,3 % (rd. 18 Mio. €) und die Ausgaben deutlicher um rd. 2,1 % (rd. 126 Mio. €). Vor allem diese ersparte Differenz von rd. 108 Mio. € ermöglichte den Kommunen Zuführungen zum Vermögenshaushalt, die insgesamt rd. 40 % über dem Wert des Vorjahres lagen. Zusätzlich halbierte sich die Höhe der ordentlichen Tilgung annähernd. Beide Faktoren trugen dazu bei, dass die sächsischen Kommunen die seit langem höchsten Nettoinvestitionsmittel verbuchen konnten.

Übersicht 13: Entwicklung der Nettoinvestitionsmittel



Die stark gestiegenen Nettoinvestitionsmittel korrespondieren mit den zu Lasten der investiven Zuweisungen aufgestockten allgemeinen Schlüsselzuweisungen<sup>24</sup> und den gestiegenen Steuereinnahmen. Es wird deutlich, dass die Kommunen in ihrer Gesamtheit grundsätzlich zum verantwortungsvollen Umgang mit den allgemeinen Deckungsmitteln fähig sowie in der Lage sind, aus dem laufenden Haushalt heraus Gelder in angemessenem Umfang für Investitionen bereitzustellen. Innerhalb der einzelnen Körperschaftsgruppen offenbaren sich jedoch wesentliche Unterschiede bei der Erwirt-

<sup>23</sup> Die dem Vermögenshaushalt zugeführten und für Investitionen zur Verfügung stehenden Beträge nach Abzug der allgemeinen Zuführung zum Verwaltungshaushalt, der ordentlichen Tilgungsleistungen, der Kreditbeschaffungskosten und der Belastungen aus im Vermögenshaushalt zu veranschlagenden kreditähnlichen Rechtsgeschäften.

<sup>24</sup> Siehe Jahresbericht 2005 des SRH, S. 316.

schaftung von Nettoinvestitionsmitteln. So zeigt Übersicht 14, dass die insgesamt betrachteten hohen Nettoinvestitionsmittel im Wesentlichen von den kreisangehörigen Kommunen erwirtschaftet wurden.

**Übersicht 14: Entwicklung der Nettoinvestitionsmittel bei ausgewählten Gebietskörperschaften<sup>25</sup>**

	Kreisfreie Städte	kreisangehörige Gemeinden	Landkreise	Kommunaler Sozialverband (Landeswohlfahrtsverband)
	Mio. €			
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
2004	-44	232	-12	26

Die Kreisfreien Städte und die Landkreise konnten dem Vermögenshaushalt aus dem Verwaltungshaushalt heraus zwar Mittel zuführen. Da ihre ordentlichen Tilgungen diese Beträge jedoch überschritten, war die Erwirtschaftung eigener Investitionsmittel insgesamt nicht möglich. Nach Pkt. I. 3, Buchstabe a VwV Kommunale Haushaltswirtschaft muss damit von einer stark eingeschränkten Leistungsfähigkeit dieser Gebietskörperschaften für das Jahr 2004 ausgegangen werden.

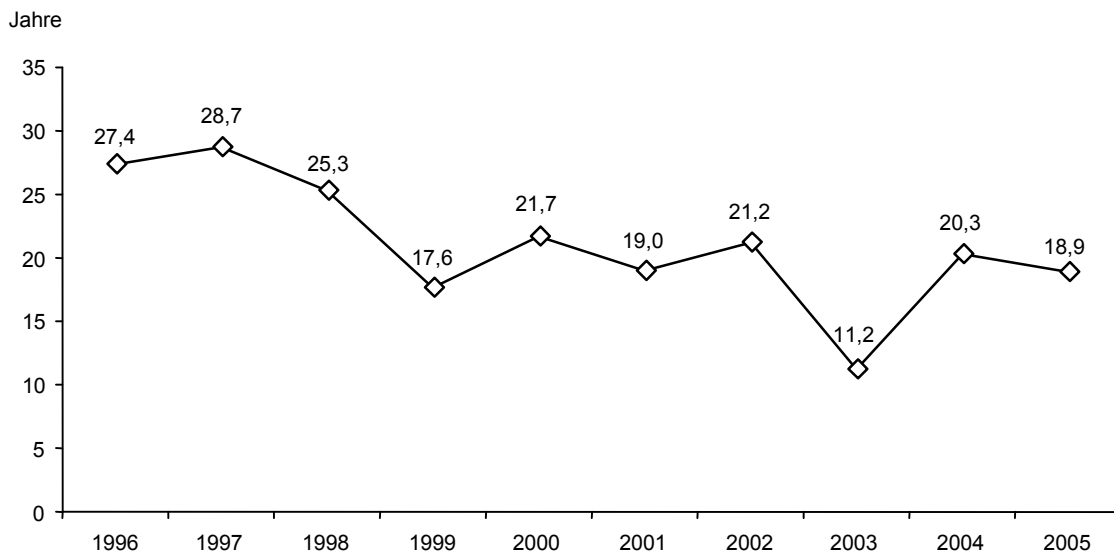
#### 4.2 Durchschnittliche rechnerische Tilgungszeit

Die durchschnittliche rechnerische Tilgungszeit zeigt den Gesamtbetrag der Schulden in Relation zur ordentlichen Tilgung eines jeden Jahres. So ergibt sich die Zahl der Jahre, die durch die gegenwärtige Tilgung rechnerisch zum vollständigen Abbau der Schulden benötigt würde. Nettoinvestitionsmittel und durchschnittliche rechnerische Tilgungszeit korrespondieren miteinander: Geringere Tilgungsleistungen erhöhen die Nettoinvestitionsmittel und verbessern kurzfristig die Möglichkeit zur Finanzierung von Investitionen. Gleichzeitig verlängern sie jedoch die durchschnittliche rechnerische Tilgungszeit und verstärken damit die Gefahr einer mangelnden Kreditkongruenz<sup>26</sup>.

<sup>25</sup> Die Verwaltungsverbände wurden wegen Geringfügigkeit vernachlässigt.

<sup>26</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. Als Warngrenze für mangelnde Kreditkongruenz wird eine rechnerische Tilgungszeit von 20 Jahren angesehen.

### Übersicht 15: Durchschnittliche rechnerische Tilgungszeit<sup>27</sup> der sächsischen Kommunen



Da die ordentliche Tilgung aufgrund einmaliger Effekte starken Schwankungen unterliegen kann, sollte die Kennzahl innerhalb eines Zeitraumes von mindestens fünf Jahren betrachtet werden. Der Einfluss von z. B. endfälligen Krediten auf die ordentliche Tilgung und die Wirkung von Sondertilgungen auf den Schuldenstand lassen sich so nivellieren. In Sachsen weisen alle betroffenen Gebietskörperschaften, auch über einen Fünfjahreszeitraum gesehen, im Durchschnitt eine rechnerische Tilgungszeit von weniger als 20 Jahren aus.

#### 4.3 Rücklagen

In den letzten Jahren wurden den Rücklagen<sup>28</sup> grundsätzlich mehr Mittel entnommen als zugeführt.<sup>29</sup> Erstmals im Jahr 2004 war die Mittelzuführung an die Rücklagen höher als die Rücklagenentnahme. Ihr Bestand stieg dadurch um rd. 6,6 Mio. €.

<sup>27</sup> Zur Berechnung wurden die Schuldenstände aus der Schuldenstatistik der Gemeinden und Gemeindeverbände verwendet.

<sup>28</sup> Allgemeine Rücklage und Sonderrücklagen.

<sup>29</sup> Lediglich im Jahr 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.

## 5 Weitere Entwicklung

### 5.1 Umsetzung der Arbeitsmarktreformen

Für die Kommunen ergibt sich aus der Umsetzung der Arbeitsmarktreformen weiterhin eine Reihe von finanziellen Unwägbarkeiten:

Erst im Dezember 2005 beschloss die Bundesregierung, die Beteiligungsquote des Bundes an den Kosten der Unterkunft bei 29,1 % für die Jahre 2005 und 2006 festzuschreiben. Ab 2007 ist eine gesetzliche Neuregelung vorgesehen.

Im Jahr 2006 ist durch die Ausweitung der Anzahl der Bedarfsgemeinschaften<sup>30</sup> eine weitere Steigerung der Ausgaben bei den Unterkunftskosten zu erwarten.

Zum Ausgleich von Sonderlasten durch die strukturelle Arbeitslosigkeit und der daraus entstehenden überproportionalen Lasten bei der Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe für Erwerbsfähige erhalten die neuen Bundesländer Sonderbedarfs-BEZ (vgl. Pkt. 3.2). Die Beträge stehen nur für die Jahre 2005 bis 2009 gesichert zur Verfügung. In 2008 wird überprüft, ob und in welcher Höhe die Sonderlasten ab dem Jahr 2010 auszugleichen sind.

### 5.2 Reform der Unternehmensbesteuerung

Seit 2004 arbeitet die Kommission „Steuergesetzbuch“ unter dem Dach der Stiftung Marktwirtschaft an einer umfassenden Reform der Einkommen- und Unternehmenssteuer einschließlich der Neuordnung des Systems der kommunalen Einnahmen.

Im Januar 2006 legte sie ein steuerpolitisches Programm u. a. zur Neuordnung der Kommunalfinzen vor, das auf den vier Säulen Grundsteuer, Bürgersteuer, kommunale Unternehmensteuer und Beteiligung am Lohnsteueraufkommen beruht. So sollen nach den Vorstellungen der Kommission u. a. die Gewerbesteuer in ihrer jetzigen Form abgeschafft und der Gemeindeanteil an der Einkommensteuer durch eine Bürgersteuer mit kommunalem Hebesatzrecht ersetzt werden. Besonders die Abschaffung der Gewerbesteuer würde die finanzielle Basis der sächsischen Kommunen deutlich schwächen (vgl. Pkt. 3.1).

Die Vorschläge der Kommission berühren fast 80 % des gemeindlichen Steueraufkommens und besitzen damit eine große kommunalpolitische Bedeutung. Änderungen im System der gemeindlichen Steuern stehen auch die kommunalen Spitzenverbände grundsätzlich positiv gegenüber. Um die kommunale Leistungsfähigkeit sicherzustellen fordern sie jedoch, dass eine wirtschaftskraftbezogene, mit Hebesatzrecht ausgestattete kommunale Steuer mit einem entsprechend dem Äquivalenzprinzip angemessenen Beitrag zur gemeindlichen Steuerbasis erhalten bleibt.<sup>31</sup>

---

<sup>30</sup> So stieg allein bei der Stadt Leipzig die Zahl der Bedarfsgemeinschaften innerhalb eines Jahres um fast 25 % (Sachsenlandkurier 5/06, S. 245, vorläufige Zahlen).

<sup>31</sup> Vgl. Presseerklärung des Deutschen Städtetages vom 3. April 2006, Erklärung der deutschen Städte und Gemeinden zur geplanten Reform der Unternehmensbesteuerung.

### 5.3 Kommunalen Finanzausgleich in Sachsen

Im Ergebnis der Mai-Steuerschätzung 2005 mussten die Einnahmeerwartungen des Landes zum wiederholten Male nach unten korrigiert werden, während die Prognosen für den kommunalen Bereich wiederum leicht steigende Tendenzen aufwiesen.<sup>32</sup> Daraus ergeben sich vorläufige Abrechnungsbeträge von rd. 80 Mio. € (2005) und rd. 150 Mio. € (2006), die die ohnehin mit rd. 350 Mio. € belasteten kommunalen Finanzausgleichsmassen für 2007 und 2008 zusätzlich schmälern.

Für das Jahr 2006 werden Abrechnungsbeträge in Höhe von 415,6 Mio. €, abgemildert durch ein Darlehen und einen Erhöhungsbetrag von insgesamt 123,7 Mio. €, fällig. Die Finanzausgleichsmasse (netto) sinkt gegenüber dem Vorjahr um mehr als 4 % auf rd. 2.513 Mio. €. Ihren Tiefpunkt erreicht sie voraussichtlich im Jahr 2007 mit rd. 2.330 Mio. €.<sup>33</sup>

Wegen der degressiven Ausgestaltung des Solidarpakts II und um weiterhin eine aufbaugerechte Verwendung der damit zur Verfügung stehenden Mittel zu gewährleisten, erhöht sich nach dem FAG<sup>34</sup> der Anteil der investiven Schlüsselzuweisungen an der Gesamtschlüsselmasse bis zum Jahr 2008 wieder schrittweise. Zusätzlich hat die Sächsische Staatsregierung aufgrund der über den Erwartungen liegenden Steuereinnahmen der sächsischen Kommunen im Jahr 2005 und weiterhin günstiger Einnahmeprognosen die Umsetzung der sog. Switch-Klausel<sup>35</sup> im § 4 Abs. 4 FAG für das Jahr 2006 in Höhe von insgesamt rd. 46 Mio. € beschlossen. Von der Regelung ausgenommen sind Gemeinden mit besonders hohen Steuerausfällen (vgl. Pkt. 3.1) und Gemeinden, die sich nach dem Frühwarnsystem des SMI in einer schwierigen Haushaltslage befinden und weitere Bedingungen erfüllen. Fast 60 Kommunen sind im Jahr 2006 von der Switch-Klausel ausgenommen.

### 5.4 Kommunalen Sozialverband, Aufgabenübertragung an die Landkreise

Der KSV ist überörtlicher Träger der Sozialhilfe im Freistaat Sachsen. Seit dem Jahr 1997 refinanziert er sein Finanzdefizit grundsätzlich vollständig über Umlageleistungen seiner Mitglieder, der Kreisfreien Städte und Landkreise. Die Einnahmen aus der Sozialumlage betragen mehr als 80 % der Einnahmen der laufenden Rechnung des KSV.

Aufgrund hoher Steigerungsraten, vor allem im Bereich der Eingliederungshilfe, wuchsen die Ausgaben des Verbandes und damit die Umlagen stetig. In Sachsen stiegen die Fallzahlen in eigener Bearbeitungszuständigkeit des KSV von 14.833 im Jahr 1993 auf 27.412 im Jahr 2005 und damit auf fast das Doppelte.<sup>36</sup> Entsprechend erhöhten sich Ausgaben für soziale Leistungen sowie die Personal- und Sachausgaben. Gestiegene Einzelfallkosten vergrößerten das Finanzierungsproblem zusätzlich.

---

<sup>32</sup> Vgl. Mittelfristige Finanzplanung des Freistaates Sachsen 2005 bis 2009, Pkt. 6.

<sup>33</sup> Nach der mittelfristigen Finanzplanung des Freistaates Sachsen 2005 bis 2009. Aufgrund gesteigerter Steuereinnahmen wird die Finanzausgleichsmasse im Jahr 2007 voraussichtlich 2.370 Mio. € betragen.

<sup>34</sup> SächsGVBl. Nr. 5 vom 10. Juni 2005, S. 146 ff.

<sup>35</sup> Darin wird das SMF ermächtigt, für den Fall, dass sich die kommunalen Steuern günstiger entwickeln als bei der Ermittlung der Finanzausgleichsmassen nach § 2 Abs. 1 FAG erwartet, die Anteile der investiven Schlüsselzuweisungen an der Gesamtschlüsselmasse durch Rechtsverordnung bei den kreisangehörigen Gemeinden um bis zu 45 Mio. € und bei den Kreisfreien Städten um bis zu 55 Mio. € erhöhen.

<sup>36</sup> Sachsenlandkurier 11/03, S. 543 sowie nach Angaben des KSV.

Ein Gutachten zur Lösung der gravierenden Schwierigkeiten<sup>37</sup> bewertet u. a. die Trennung der Zuständigkeit innerhalb der Hilfen in besonderen Lebenslagen zwischen dem örtlichen und dem überörtlichen Träger der Sozialhilfe kritisch. Es favorisiert eine Zusammenführung der Durchführungs- und Finanzierungskompetenz auf der Ebene der Landkreise und Kreisfreien Städte bei gleichzeitiger Beibehaltung zentraler planerischer und koordinierender Aufgaben beim KSV. Ab dem Jahr 2006 werden nunmehr in einer ersten Phase (Stufe 1 und 2) die teilstationäre und die stationäre Einzelfallhilfe für Personen bis zum 18. Lebensjahr und ab dem 65. Lebensjahr auf die Landkreise und Kreisfreien Städte übertragen.

Die Finanzierung des KSV erfolgte bisher solidarisch, die Landkreise und Kreisfreien Städte beteiligten sich gemäß ihrer Finanzkraft<sup>38</sup> an den Gesamtausgaben und nicht aufgrund der Fallzahlen nach dem gewöhnlichen Aufenthalt des Leistungsempfängers. Ab dem Jahr 2006 erfolgt eine schrittweise Entsolidarisierung des Finanzierungssystems, bei der jeder Landkreis und jede Kreisfreie Stadt für die in ihrem Verwaltungsgebiet entstandenen Belastungen selbst aufkommen muss.<sup>39</sup> Dabei sind finanzielle Verwerfungen nicht ausgeschlossen, werden jedoch durch einen innerhalb des KSV stattfindenden teilweisen Ausgleich für eine Übergangszeit von vier Jahren gedämpft.

## 5.5 Herausforderungen der demographischen Entwicklung

Der sich abzeichnende tief greifende demographische Wandel zeigt sich in einem spürbaren Rückgang der Bevölkerung bei gleichzeitiger Verschiebung der Altersstruktur. Die Auswirkungen auf Wirtschaft, Politik, Gesellschaft und Infrastruktur werden im Freistaat Sachsen in wenigen Jahren massiv und nachhaltig zu spüren sein. Modellrechnungen gehen davon aus, dass dem Land bis zum Jahr 2020 ein bevölkerungsbedingter Gesamteinnahmeverlust in Höhe von 1,8 Mrd. € entsteht.<sup>40</sup>

Besondere Probleme schafft die regional sehr unterschiedliche Dynamik der Entwicklung. Während die Wachstumskerne um die Großstädte durch Zuzug aktuell wenig oder nicht betroffen sind, erfährt besonders der ländliche Raum einen dramatischen Verlust vor allem an jungen und gut ausgebildeten EW. Die verstärkte Binnenwanderung in die Oberzentren<sup>41</sup> hält erst seit wenigen Jahren an und wird voraussichtlich weiter zunehmen.

Das Problem des demographischen Wandels ist auch auf der kommunalen Ebene erkannt.<sup>42</sup> Bürger, aber auch Entscheidungsträger vor Ort sind jedoch oftmals noch nicht oder nicht in ausreichendem Umfang in der Lage und bereit, die konkrete Dimension der Veränderung abzuschätzen, persönlich anzunehmen und in das politische Handeln einzubeziehen. Durch Informationsdefizite und lokale Egoismen können kostspielige

<sup>37</sup> Vgl. Jahresbericht 2004 des SRH, S. 283.

<sup>38</sup> Kreisfreie Städte: Steuerkraftmesszahlen und Schlüsselzuweisungen, Landkreise: Umlagegrundlagen (Steuerkraftmesszahlen und Schlüsselzuweisungen der jeweiligen kreisangehörigen Gemeinden) und Schlüsselzuweisungen.

<sup>39</sup> Vgl. § 28 FAG.

<sup>40</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.

<sup>41</sup> Ein Oberzentrum bezeichnet in der Raumordnung und in der Wirtschaftsgeografie einen zentralen Ort der höchsten Stufe nach dem System der Zentralen Orte. Sächsische Oberzentren sind die Städte Dresden, Leipzig, Chemnitz, Zwickau und Plauen sowie der Oberzentrale Städteverbund Bautzen-Görlitz-Hoyerswerda.

<sup>42</sup> Vgl. Lenk, T., Gemeindefinanzbericht Sachsen 2004/2005, Sachsenlandkurier 9/2005.



Konkurrenzsituationen zwischen einzelnen Kommunen oder Gebieten entstehen, Projekte ohne nachhaltige Nutzung realisiert und notwendige Rückbaumaßnahmen mit der Folge von Kostenremanenzen verzögert werden. Nicht der demographische Wandel, sondern die „demographische Ignoranz“<sup>43</sup> mit nicht auf die zunehmende Entsiedelung abgestellten Strukturen in den betroffenen Regionen stellt die eigentliche Gefahr dar. Der Schrumpfungsprozess kostet umso mehr Geld, je weniger energisch die Anpassungsschritte ausfallen.

## 6 Folgerungen

**6.1** Die sächsischen Städte und Kommunen müssen ihre Bemühungen zur weiteren Konsolidierung ihrer Haushalte trotz sichtbar gewordener Erfolge fortsetzen. Gestreckte Abrechnungsbeträge und gewährte Darlehen im Rahmen des FAG, rückläufige Einnahmen durch die Bevölkerungsentwicklung, das degressive Auslaufen der Solidarpaktmittel und der mögliche Wegfall der Sonderbedarfs-BEZ für die Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe erlauben keine Alternative. Dazu gehören die Erwirtschaftung angemessener Nettoinvestitionsmittel durch Optimierung der Einnahmebeschaffung und Begrenzung der Ausgaben ebenso wie eine verantwortungsbewusste Planung von Investitionen. Besondere Anstrengungen sind in den Kreisfreien Städten notwendig.

Bisher konnten die sächsischen Kommunen ihre Personalausgaben trotz Tarifsteigerungen und -anpassungen an das Tarifgebiet West mit Ausnahme von 2003 senken. Weitere Anstrengungen sind wegen der Tarifanpassungen zum 01.07.2006 (95,5 %) und zum 01.07.2007 (97 %) notwendig.

Positiv zu bemerken bleibt, dass mit dem zwischen der Staatsregierung und den kommunalen Spitzenverbänden für die Jahre 2007 und 2008 abgeschlossenen FAG-Kompromiss die Abrechnungsbeträge vollständig zurückgeführt werden und damit im Gegensatz zu den Vorjahren derzeit keine Vorbelastung für die Jahre 2009 und 2010 besteht.

**6.2** Der SRH begrüßt die Intention von SMF und SMI, Maßnahmen zur Erhöhung der kommunalen Investitionstätigkeit zu ergreifen. Die variable Handhabung der sog. Switch-Klausel bei in besondere Finanznöte geratenen Kommunen vermindert jedoch den Druck auf diese Kommunen zur Beseitigung von strukturellen Haushaltsdefiziten und begünstigt damit ein weiteres Auseinanderdriften von finanzstarken und -schwächeren Kommunen (vgl. Pkt. 5.3). Das SMF geht allerdings davon aus, dass wegen der schwierigen Finanzlage dieser Kommunen der Druck zur Haushaltskonsolidierung auch ohne Anwendung der Switch-Klausel fortbestand.

**6.3** Die Auswirkungen des demographischen Wandels mit seinen Schwierigkeiten, Gefahren und Möglichkeiten müssen noch stärker und breiter kommuniziert und bei allen kommunalen Entscheidungen berücksichtigt werden (vgl. Pkt. 5.5). Die Folgen der Entwicklung auf die Einnahmen und Ausgaben der Kommunen, ihren Personalbestand, die infrastrukturelle Nachfrage und den kommunalen Aufgabenumfang werden vom SRH seit 2003 in seinen Jahresberichten thematisiert.<sup>44</sup>

---

<sup>43</sup> Nach Vaupel, Prof. Dr. James, Direktor des Max-Planck-Instituts für demographische Forschung in Rostock.

<sup>44</sup> Vgl. insbesondere Jahresbericht 2003 des SRH, S. 317; Jahresbericht 2005, S. 325 f und S. 337 f.

**Die Verschuldung der Kernhaushalte, der Eigenbetriebe und der Zweckverbände war weiter rückläufig.**

**Die kommunalen Gesellschaften erhöhten insgesamt ihre Schulden.**

**Für die Kommunen bestehen hohe Risiken aus Bürgschaften, Garantien und sonstigen Gewährleistungen.**

## 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.

Seit dem Jahr 2005 werden die Krankenhäuser nicht mehr separat, sondern nach der Rechtsform im jeweiligen Bereich ausgewiesen. Die Werte für die Eigenbetriebe<sup>3</sup> und Eigengesellschaften<sup>4</sup> weichen in den Jahren bis 2004 folgerichtig von den in Vorjahresberichten genannten Zahlen um den Anteil der Krankenhäuser ab.

---

<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 und Beteiligungsgesellschaften.

<sup>2</sup> Bei einem Teil der Übersichten entstehen durch Rundungen Differenzen in den Salden.

<sup>3</sup> Eigenbetriebe einschließlich des sonstigen Sondervermögens mit Sonderrechnung in rechtlich unselbstständiger Form.

<sup>4</sup> Wirtschaftliche Unternehmen in rechtlich selbstständiger Form, deren Nennkapital oder Stimmrecht vollständig einer Gemeinde oder einem Gemeindeverband gehört; mittelbar und unmittelbar.

## 2 Gesamtbetrachtung

### Übersicht 1: Schulden der Kommunen<sup>5</sup>, der Zweckverbände mit kameralistischem Rechnungswesen sowie der öffentlich bestimmten Fonds, Einrichtungen, Betriebe und Unternehmen<sup>6</sup> 2006 und im Vergleich zum Vorjahr

	2004	2005	Veränderung gegen- über dem Vorjahr		2004	2005
	Mio. €	Mio. €	Mio. €	%	€/EW	€/EW
<b>Öffentliche Haushalte</b>						
- Kommunen	5.194	5.030	-164	-3,2	1.206	1.174
- Zweckverbände mit kameralistischem Rechnungswesen	409	374	-35	-8,5	95	87
<b>Öffentlich bestimmte Fonds, Einrichtungen, Betriebe und Unternehmen der Kommunen</b>						
- Zweckverbände mit kaufmännischem Rechnungswesen	1.238	1.240	2	0,2	287	289
- Eigenbetriebe	558	546	-11	-2,1	130	128
- Eigengesellschaften	7.205	6.190	-1.015	-14,1	1.673	1.445
- Beteiligungsgesellschaften	2.064	3.135	1.071	51,9	479	732

Die Schuldenstände der Kommunen sind gegenüber dem Jahr 2004 weiter gesunken. Einen Schuldenrückgang verzeichneten auch die Eigenbetriebe. Die Zweckverbände mit kameralistischem Rechnungswesen verringerten ihre Verschuldung um 8,5 %. Der Rückgang ist jedoch nur teilweise auf eine Nettoentschuldung, sondern ebenso auf einen statistischen Effekt durch Wechsel zur doppischen Buchführung zurückzuführen (vgl. Pkt. 4.1).

Dem Abbau der Verschuldung bei den Eigengesellschaften um 14,1 % stand ein weitgehend statistisch bedingter Anstieg bei den Beteiligungsgesellschaften<sup>7</sup> um mehr als 50 % gegenüber (vgl. auch Pkt. 4.1), sodass die Verschuldung der Gesellschaften insgesamt anstieg.

Die Kommunen haften in der Regel nicht für Verbindlichkeiten ihrer Gesellschaften. Ein Haftungseintritt ist jedoch unter bestimmten Bedingungen möglich oder erforderlich. Die Verschuldung dieser ausgelagerten Bereiche und deren finanzwirtschaftliche Auswirkungen auf die kommunale Haushaltswirtschaft müssen deshalb immer in Abhängigkeit von der Haftung der Kommunen und der kommunalen Aufgabenerfüllung differenziert bewertet werden.<sup>8</sup>

<sup>5</sup> Kreditmarktschulden im engeren Sinne und Schulden bei öffentlichen Haushalten.

<sup>6</sup> Einschließlich Schulden beim eigenen Träger/Gesellschafter.

<sup>7</sup> Mehr als ein Gesellschafter/Träger, mehr als 50 % kommunale Beteiligung.

<sup>8</sup> Vgl. VwV Kommunale Haushaltswirtschaft vom 07.10.2005, Nr. I. 6b.

**Übersicht 2: Weitere Belastungen der kommunalen Haushalte 2005 und im Vergleich zum Vorjahr<sup>9</sup>**

	2004	2005	Veränderung gegenüber dem Vorjahr		2004	2005
	Mio. €	Mio. €	Mio. €	%	€/EW	€/EW
Kreditähnliche Rechtsgeschäfte	140	123	-17	-12,1	32,6	28,8
Innere Darlehen	121	89	-32	-26,4	28,0	20,8
Kassenverstärkungskredite	107	115	8	7,2	24,8	26,7
Bürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungen (Haftungssumme)	1.109	1.221	112	10,1	257,6	285,0
Zinsen	254	240	-15	-5,7	59,1	56,0

Die Belastungen der Kommunen aus kreditähnlichen Rechtsgeschäften (vgl. Pkt. 3.3), inneren Darlehen und Zinszahlungen reduzierten sich im Jahr 2005 weiter. Demgegenüber stiegen die Höhe der Kassenverstärkungskredite (vgl. Pkt. 3.4) und die Haftungssumme für Bürgschaften, Garantien und sonstigen Gewährleistungen (vgl. Pkt. 5).

**3 Schulden der kommunalen Haushalte**

**3.1 Entwicklung**

**Übersicht 3: Entwicklung der Schulden und der Schuldendienstbelastungsquote<sup>10</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	6,5
2005	5.030	-3,2	1.174	-2,6	6,4

<sup>9</sup> Zinsausgaben nach Angaben der Kassenstatistik der Gemeinden und Gemeindeverbände; ohne Zinsen für innere Darlehen.

<sup>10</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 2004, Kassenstatistik der Gemeinden und Gemeindeverbände 2005.

Seit 2001 sind die absolute Schuldenhöhe und die einwohnerbezogene Verschuldung der kommunalen Haushalte, mit einer Unterbrechung im Jahr 2004, rückläufig. Dabei ist jedoch zu beobachten, dass sich die Pro-Kopf-Verschuldung nicht im gleichen Umfang wie der absolute Schuldenstand vermindert. Dieser Trend ist eine Folge des Bevölkerungsrückgangs und wird sich mit der absehbaren demographischen Entwicklung weiter verstärken.

Die niedrigen Schuldendienstbelastungsquoten zu Beginn der Neunzigerjahre resultierten maßgeblich aus dem Abschluss von Kreditverträgen mit anfänglich tilgungsfreien Zeiten. Später erhöhte sich die Belastung deutlich. Weiterhin geringe Zinszahlungen sowie gestiegene Gesamteinnahmen bewirkten auch im Jahr 2005 eine relativ niedrige Quote.

#### Übersicht 4: Entwicklung der Bruttokreditaufnahme



Im Jahr 2005 lagen die Tilgungsleistungen<sup>11</sup> der sächsischen Kommunen das fünfte Mal in Folge höher als die Bruttokreditaufnahme. Damit verzeichneten die sächsischen Kommunen insgesamt erneut keine Nettokreditaufnahme, sondern eine Nettoentschuldung in Höhe von 171 Mio. €.

<sup>11</sup> Ordentliche und außerordentliche Tilgung sowie Umschuldung.

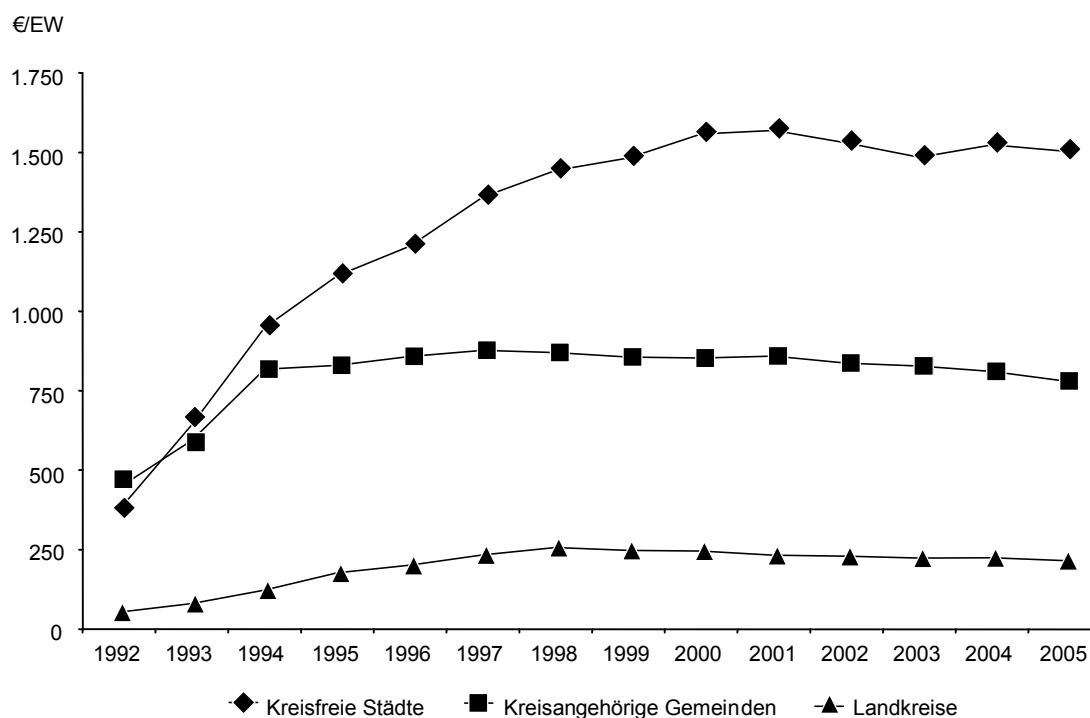
### 3.2 Verschuldung der Gebietskörperschaften und einzelner Kommunen

**Übersicht 5: Schulden nach Gebietskörperschaften**

	2004	2005	Veränderung gegenüber dem Vorjahr		2004	2005
	Mio. €	Mio. €	Mio. €	%	€/EW	€/EW
Kreisfreie Städte	2.289	2.262	-27	-1,2	1.524	1.503
Kreisangehörige Gemeinden	2.275	2.170	-105	-4,6	811	781
Landkreise	629	597	-32	-5,1	224	215
Verwaltungsverbände	0	0	0	-7,1	4	4
<b>Gesamt</b>	<b>5.194</b>	<b>5.030</b>	<b>-164</b>	<b>-3,2</b>	<b>1.206</b>	<b>1.174</b>

Alle betrachteten Gebietskörperschaften nahmen in geringerem Umfang neue Schulden auf als sie an Tilgung leisteten. Der Schuldenstand verringerte sich vor allem bei den kreisangehörigen Gemeinden und den Landkreisen deutlich.

**Übersicht 6: Entwicklung der Pro-Kopf-Verschuldung nach Gebietskörperschaften<sup>12</sup>**



Die Verschuldung der kreisangehörigen Gemeinden und der Landkreise war seit Ende der Neunzigerjahre grundsätzlich rückläufig, während eindeutige Tendenzen zur Schuldenverringering bei den Kreisfreien Städten noch nicht erkennbar sind.

<sup>12</sup> Die Schulden der Verwaltungsverbände wurden wegen Geringfügigkeit vernachlässigt.

Eine besondere Prüfung der finanziellen Leistungsfähigkeit im Rahmen der Genehmigung von Kreditaufnahmen ist geboten, wenn der in der VwV Kommunale Haushaltswirtschaft vorgegebene Richtwert für die Verschuldung der Kernhaushalte erreicht oder überschritten ist.<sup>13</sup>

#### Übersicht 7: Einhaltung der Verschuldungsgrenzen der Kernhaushalte 2005<sup>14</sup>

	Verschuldungs- grenze €/EW	Anzahl der Körperschaften, die diese Grenze überschritten	
		absolut	%
Kreisfreie Städte über 300.000 EW	1.400	2	100,0
Kreisfreie Städte von über 100.000 bis 300.000 EW	1.300	1	100,0
Kreisfreie Städte bis 100.000 EW	1.000	3	75,0
Kreisangehörige Gemeinden über 5.000 EW	850	69	43,9
Kreisangehörige Gemeinden bis 5.000 EW	700	128	36,9
Landkreise	250	5	22,7

Eine Reihe von Kommunen überschritt die seit Dezember 2005 gültige Verschuldungsgrenze. Mit zunehmender Gemeindegröße stieg der Anteil der betroffenen Kommunen. Die Gründe für eine hohe Verschuldung sind vielfältig und müssen, im Hinblick auf eine mögliche Rentierlichkeit der Schulden, auch im Kernhaushalt differenziert betrachtet werden. So führen einige Kommunen ihren Wohnungsbestand (mit Altschulden) oder die Abwasserentsorgung im Haushalt. Eine erhebliche Verschuldung kann auch durch die Erschließung von Gewerbegebieten entstehen, die den Kommunen im Gegenzug nach Verkauf hohe Steuereinnahmen ermöglichen.

Besonders hohe Kreditbelastungen wiesen mit jeweils über 3.000 €/EW die Gemeinden Rackwitz (5.490 EW), Zwochau (1.134 EW) und Wiedemar (2.267 EW) aus. Alle drei Kommunen gehören zum Landkreis Delitzsch.

Vier der fünf Landkreise mit der höchsten Verschuldung befanden sich im Regierungsbezirk Leipzig.

### 3.3 Kreditähnliche Rechtsgeschäfte

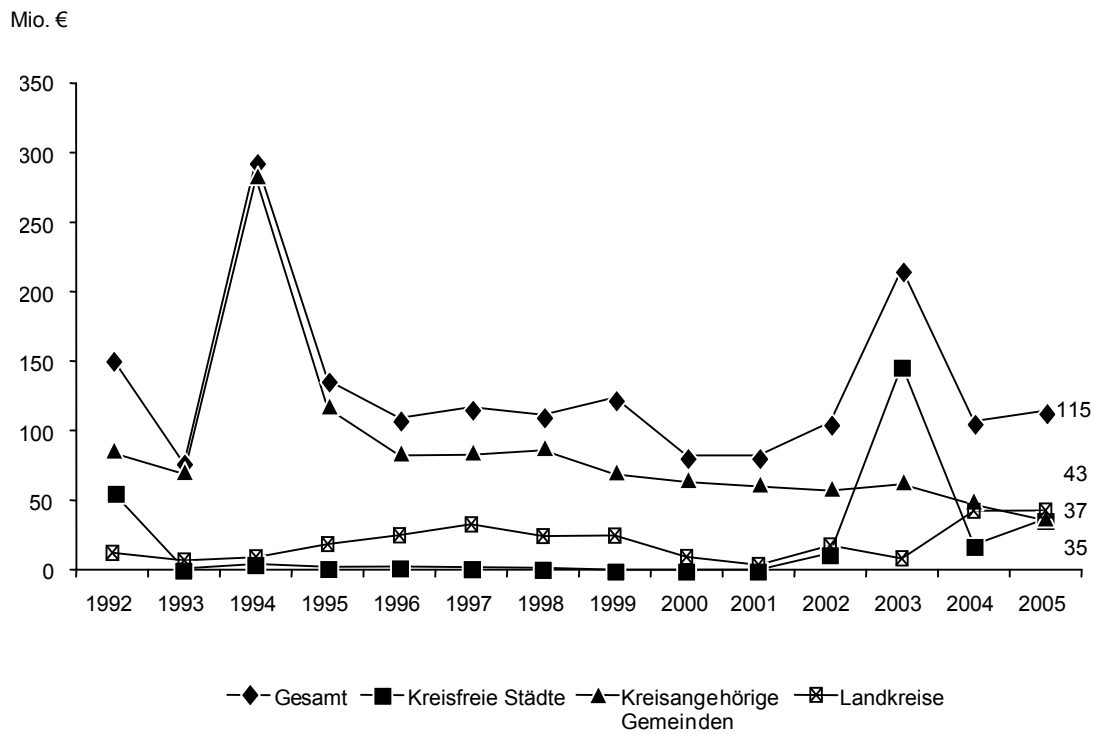
Der Einfluss der kreditähnlichen Rechtsgeschäfte auf die Verschuldung der Kernhaushalte nahm insgesamt weiter ab. Jedoch trugen sie bei einzelnen Kommunen zu einer signifikanten Erhöhung der Verschuldung bei. Sieben Gemeinden hatten einen Bestand an kreditähnlichen Rechtsgeschäften von mehr als 100 €/EW, die Gemeinde Oderwitz und die Stadt Taucha sogar von mehr als 700 €/EW. Beide Kommunen überschritten bei Einbeziehung der kreditähnlichen Rechtsgeschäfte in die Schuldenbetrachtung die unter Pkt. 3.2 genannte Wertgrenze.

<sup>13</sup> Vgl. VwV Kommunale Haushaltswirtschaft vom 07.10.2005, Nr. II. 5a.

<sup>14</sup> Ohne die Verpflichtungen aus kreditähnlichen Rechtsgeschäften.

### 3.4 Kassenverstärkungskredite

Übersicht 8: Entwicklung der Kassenkredite



Während 2005 bei den kreisangehörigen Gemeinden und den Landkreisen die Höhe der Kassenkredite gegenüber dem Vorjahr sank bzw. stagnierte, verdoppelte sie sich bei den Kreisfreien Städten. Die Höhe der aufgenommenen Kassenkredite widerspiegelt die Kassensituation der Kommunen. Hohe Kassenkredite deuten auf eine angespannte Kassenlage hin. In diesem Zusammenhang wird auf den Beitrag Nr. 46 des Jahresberichts 1999 hingewiesen.



### 3.5 Vergleich mit anderen Bundesländern

#### Übersicht 9: Schulden im Vergleich mit anderen Bundesländern nach Gebietskörperschaften 2005<sup>15</sup>

	Gemeinden/Ge- meindeverbände	Kreisfreie Städte	Kreisangehörige Gemeinden	Landkreise
	€/EW			
Sachsen	1.174	1.503	781	215
Brandenburg	663	408	601	108
Mecklenburg-Vorpommern	1.363	1.265	953	452
Sachsen-Anhalt	1.334	1.233	913	449
Thüringen	1.204	1.046	901	353
Neue Länder	1.135	1.232	810	291
Niedersachsen	997	811	678	346
Rheinland-Pfalz	1.170	1.508	735	322
Schleswig-Holstein	995	1.870	554	201
Saarland	856	-	703	154
Finanzschwache alte Länder	1.031	1.324	672	301
Alte Länder (Gesamt)	1.137	1.557	724	260

Die Kommunen in den neuen Bundesländern reduzierten ihre Schulden im Kernhaushalt. Nach wie vor wiesen die sächsischen Kommunen nach Brandenburg den geringsten Schuldenstand der neuen Bundesländer, aber einen höheren als der Durchschnitt der alten Länder auf.

Der Kassenkreditbestand war bei den sächsischen Kommunen im Jahr 2005 mit 27 €/EW im Vergleich mit den anderen Bundesländern niedrig. Er lag im Durchschnitt der neuen Bundesländer bei 139 €/EW und für die alten Bundesländer bei 348 €/EW.

#### 4 Schuldenstand der öffentlich bestimmten Fonds, Einrichtungen, Betriebe und Unternehmen sowie der Zweckverbände mit kameralistischem Rechnungswesen

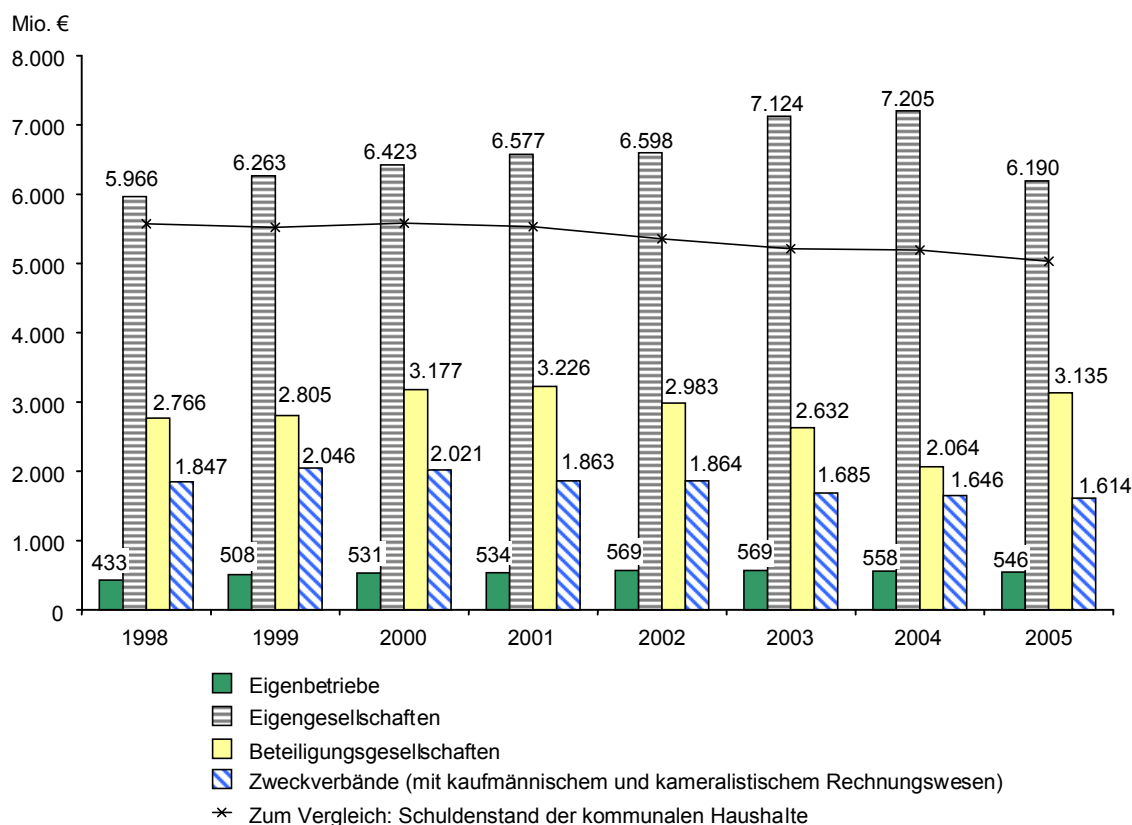
##### 4.1 Entwicklung

Während die Verschuldung der kommunalen Kernhaushalte im Jahr 2005 um 164 Mio. € sank, war bei den Schulden der öffentlich bestimmten Fonds, Einrichtungen, Betriebe und Unternehmen insgesamt eine Erhöhung gegenüber dem Vorjahr um rd. 46 Mio. € auf 11,111 Mrd. € zu verzeichnen (vgl. Übersicht 1).

Die Zweckverbände mit kameralistischem Rechnungswesen zählen nicht zu den öffentlich bestimmten Fonds, Einrichtungen, Betrieben und Unternehmen. Da die Kommunen in der Wahl der Buchführung ihrer Zweckverbände frei sind, ist eine zusammengefasste Betrachtung von kameralistisch und doppisch buchenden Zweckverbänden in nachfolgender Übersicht sinnvoll.

<sup>15</sup> Zur Vergleichbarkeit mit den anderen Bundesländern beinhalten die kreisangehörigen Gemeinden die Verwaltungsverbände.

## Übersicht 10: Schuldenentwicklung der Eigenbetriebe, Eigen- und Beteiligungsgesellschaften<sup>16</sup> sowie der Zweckverbände



Die Schulden der Zweckverbände insgesamt sanken in den letzten Jahren. Innerhalb der Verbände ist eine Tendenz zum Übergang von der kameralistischen zur kaufmännischen Buchführung zu beobachten, was zu einer Verringerung der Schulden bei den kameralistisch buchenden Zweckverbänden und einem Schuldenzugang bei den Zweckverbänden mit kaufmännischem Rechnungswesen und damit bei den öffentlich bestimmten Fonds, Einrichtungen, Betrieben und Unternehmen führte. Im Jahr 2005 wechselten drei Zweckverbände mit einer Verschuldung von rd. 15 Mio. € ihre Buchführung in der beschriebenen Weise, wodurch sich die Schulden der Zweckverbände mit kaufmännischer Buchführung aber insgesamt nur um 2 Mio. € erhöhten (Übersicht 1).

Die Verschuldung der Eigengesellschaften sank im Jahr 2005 um rd. 1.015 Mio. €, weil Schulden in Höhe von 1.046 Mio. € größtenteils statistisch bedingt<sup>17</sup> von dort auf die Beteiligungsgesellschaften übergingen.<sup>18</sup> Unter Berücksichtigung dieses Sondereffekts trat bei den Eigengesellschaften keine Schuldenreduzierung ein.

Die Höhe des Schuldenzugangs bei den Beteiligungsgesellschaften (1.071 Mio. €) lag über der Summe, die durch den o. g. statistischen Effekt bedingt war.

<sup>16</sup> Die Beteiligungsgesellschaften bis 2002 einschließlich staatlicher Beteiligung.

<sup>17</sup> Bei der Systemumstellung der Schuldenstatistik auf das Berichtskreismanagement wurden zahlreiche mittelbare Gesellschaften nicht mehr den Eigen-, sondern den Beteiligungsgesellschaften zugeordnet.

<sup>18</sup> Der Übergang von Schulden von den Beteiligungs- zu den Eigengesellschaften erfolgte nur in geringem Umfang und ist zu vernachlässigen.

Der Schuldenstand der Eigengesellschaften von Zweckverbänden, die systemkonform weder bei den Zweckverbänden noch bei den kommunalen Gesellschaften erfasst wird, erhöhte sich von rd. 311 Mio. € im Vorjahr auf rd. 378 Mio. € im Jahr 2005. Er entspricht fast einem Viertel der Schulden der Zweckverbände selbst.

#### 4.2 Verschuldung der Gebietskörperschaften und einzelner Kommunen

Alle drei ausgewiesenen Körperschaftsgruppen konnten im Jahr 2005 die Verschuldung ihrer Eigenbetriebe verringern.

Die Schulden der Eigengesellschaften reduzierten sich bei den Kreisfreien Städten um 17,4 % und bei den kreisangehörigen Gemeinden um 10,2 %.

Für die Zweckverbände und die Beteiligungsgesellschaften ist keine differenzierte Betrachtung nach Gebietskörperschaften möglich.

#### Übersicht 11: Schuldenstand nach Gebietskörperschaften<sup>19</sup>

	Eigenbetriebe					Eigengesellschaften				
	2004	2005	Veränderung gegenüber dem Vorjahr		2005	2004	2005	Veränderung gegenüber dem Vorjahr		2005
	Mio. €	Mio. €	Mio. €	%	€/EW	Mio. €	Mio. €	Mio. €	%	€/EW
Kreisfreie Städte	291	286	-5	-1,6	190	4.056	3.349	-707	-17,4	2.225
Kreisangehörige Gemeinden	246	245	-1	-0,6	88	3.087	2.771	-316	-10,2	997
Landkreise	21	16	-5	-25,5	6	63	70	8	12,8	25
Gesamt	558	546	-11	-2,1	128	7.205	6.190	-1.015	-14,1	1.445

Kredite, die eine Kommune ihrem Eigenbetrieb gewährt, begründen im Außenverhältnis keine Ansprüche. Ähnlich verhält es sich bei solchen an kommunale Eigengesellschaften. Bei Insolvenz eines solchen Unternehmens wäre die Kommune monetär jedoch direkt betroffen. Der Anteil dieser „internen“ Schulden an den Gesamtschulden betrug im Jahr 2005 für die Eigenbetriebe 3,2 % und für die Eigengesellschaften 12,3 %.

Ebenso wie für die Verschuldung der Kernhaushalte (vgl. Pkt. 3.2) sieht das SMI auch für die Gesamtverschuldung bei Überschreitung einer nach Größenklassen gestaffelten Verschuldungsgrenze die Erhaltung finanzieller Entscheidungsspielräume gefährdet. In diese Gesamtverschuldung sind die Schulden des Kernhaushaltes der Gemeinden und die Schulden der rechtlich unselbstständigen Einrichtungen und Unternehmen einschließlich aller Verbindlichkeiten aus kreditähnlichen Rechtsgeschäften eingerechnet. Verbindlichkeiten der rechtlich selbstständigen kommunalen Unternehmen, unmittelbarer und mittelbarer Unternehmensbeteiligungen sowie der Verwaltungs- und Zweckverbände werden anteilig nach der Höhe der möglichen Ansprüche gegen die Gemeinde berücksichtigt.<sup>20</sup>

Die Schuldenstatistik weist Verbindlichkeiten aus kreditähnlichen Rechtsgeschäften nur für den Kernhaushalt und die Zweckverbände mit kameralistischem Rechnungswesen aus und erfasst die öffentlich bestimmten Fonds, Einrichtungen, Betriebe und Unter-

<sup>19</sup> Einschließlich Schulden beim Träger/Gesellschafter.

<sup>20</sup> VwV Kommunale Haushaltswirtschaft vom 07.10.2005, Nr. II. 5a und Anlage 11 KomHVO.

nehmen insoweit nicht. Damit ist bei den Eigenbetrieben ein Vergleich einschließlich der kreditähnlichen Rechtsgeschäfte nicht möglich.

Allein für die Schulden der Kernhaushalte zusammen mit den Eigenbetrieben (ohne kreditähnliche Rechtsgeschäfte) überschritten eine Reihe von Kommunen die für sie relevanten Verschuldungsgrenzen:

**Übersicht 12: Einhaltung der Gesamtverschuldungsgrenzen begrenzt auf die kommunalen Kernhaushalte zusammen mit den Eigenbetrieben der Kommunen<sup>21</sup>**

	Verschuldungsgrenze	Anzahl der Körperschaften, die diese Grenze überschritten	
	€/EW	absolut	%
Kreisfreie Städte und kreisangehörige Gemeinden über 20.000 EW	2.000	2	7,1
Kreisangehörige Gemeinden von 5.000 bis 20.000 EW	1.650	11	8,1
Kreisangehörige Gemeinden von 3.000 bis unter 5.000 EW	1.350	16	12,0
Kreisangehörige Gemeinden von 1.000 bis unter 3.000 EW	1.300	20	9,8
Landkreise	260	5	22,7

Besonders hohe Schulden im Bereich Eigenbetriebe wies die Gemeinde Breitenbrunn/Erzgebirge (4.651 EW) mit mehr als 2.000 €/EW aus. Insgesamt lag die Verschuldung der Eigenbetriebe bei 13 Kommunen höher als 1.000 €/EW. Die Landkreise hatten in diesem Bereich eine sehr geringe Verschuldung.

#### 4.3 Schulden in ausgewählten Aufgabenbereichen

Im Gegensatz zu den Schulden im kameralem Bereich ist bei den öffentlich bestimmten Fonds, Einrichtungen, Betrieben und Unternehmen eine Unterscheidung nach einzelnen Aufgabenbereichen möglich. Die nachfolgend dargestellten Bereiche sind besonders mit Schulden belastet:

**Übersicht 13: Entwicklung der Schulden in ausgewählten Aufgabenbereichen**

Aufgabenbereich	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
	Mio. €									
Wohnungsbauförderung und Wohnungsfürsorge	4.499	5.047	5.562	5.810	5.970	6.023	6.045	6.404	6.064	5.873
Abwasserbeseitigung	516	639	775	746	775	792	791	760	742	739
Wasserversorgung	1.075	1.163	1.178	1.497	1.499	1.386	1.425	1.331	1.265	1.244
Kombinierte Versorgungsunternehmen	527	947	1.115	1.010	1.042	1.144	817	771	956	818

Besonders bei den kombinierten Versorgungsunternehmen reduzierte sich der Schuldenstand deutlich (rd. 14 %).

<sup>21</sup> Ohne Schulden beim Träger, ohne Verpflichtungen aus kreditähnlichen Rechtsgeschäften.

Nach Jahren steigender Schulden im Aufgabenbereich Wohnungsbauförderung und Wohnungsfürsorge zeichnet sich seit dem Vorjahr auch hier eine Tendenz zur Schuldensenkung ab. Der Rückgang um rd. 191 Mio. € war vor allem durch eine Nettoentschuldung verursacht. Schuldenabgänge in geringerem Umfang entstanden durch Wegfall der Berichtspflicht<sup>22</sup>. Jedoch sind die Eigen- und Beteiligungsgesellschaften in diesem Bereich nach wie vor am höchsten mit Schulden belastet und können wegen der schwierigen Situation am Immobilienmarkt oftmals keine Rendite erwirtschaften.

Einen deutlichen Schuldenzuwachs gegenüber dem Vorjahr um rd. 279 Mio. € verzeichneten die nicht in Übersicht 13 aufgeführten kombinierten Versorgungs- und Verkehrsunternehmen.<sup>23</sup>

#### 4.4 Vergleich mit anderen Bundesländern

Die Verschuldung der Zweckverbände<sup>24</sup> der sächsischen Kommunen lag im Jahr 2004 unter dem Durchschnitt der neuen Bundesländer. Die Eigenbetriebe wiesen ähnliche und die Eigengesellschaften höhere Kreditbelastungen als die der anderen neuen Bundesländer aus.

Die finanzschwachen alten Bundesländer zeigten eine gegenüber den neuen Bundesländern veränderte Schuldenstruktur in den betrachteten Bereichen. Hier waren die Zweckverbände und die Eigengesellschaften deutlich geringer verschuldet, während bei den Eigenbetrieben das drei- bis vierfache an Krediten vorhanden war.

#### Übersicht 14: Verschuldung der Zweckverbände, Eigenbetriebe, Eigengesellschaften und Krankenhäuser in ausgewählten Bundesländern 2004<sup>25</sup>

	Zweckverbände	Eigenbetriebe	Eigengesellschaften	Krankenhäuser
	€/EW			
Sachsen	382	124	1.668	11
Brandenburg	537	76	1.636	6
Mecklenburg-Vorpommern	391	185	1.859	14
Sachsen-Anhalt	606	122	1.337	7
Thüringen	493	133	1.109	10
Neue Länder	474	123	1.484	9
Niedersachsen	157	170	191	20
Rheinland-Pfalz	117	986	k. A.	32
Schleswig-Holstein	123	180	173	11
Saarland	896	655	217	8
Finanzschwache alte Länder	190	412	k. A.	21

<sup>22</sup> Verkauf an private Dritte oder Verschmelzung auf Unternehmen in Thüringen.

<sup>23</sup> Ursache ist eine Schuldenerhöhung bei der LVV Leipziger Versorgungs- und Verkehrsgesellschaft mbH.

<sup>24</sup> Kaufmännisch und kameralistisch buchende Zweckverbände.

<sup>25</sup> Niedersachsen ohne mittelbare Eigengesellschaften.

## 5 Bürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungen

Schulden kommunaler Gesellschaften sind oftmals durch Bürgschaften der Kommune gesichert. Es wird davon ausgegangen, dass das Risiko der Inanspruchnahme für Bürgschaften, Garantien und sonstigen Gewährleistungen für Dritte bei durchschnittlich weniger als 1 % der Bürgschaftssumme liegt.<sup>26</sup>

Verbindlichkeiten daraus sowie gesellschaftsvertraglich begründete Nachschusspflichten sind dann bei der Gesamtverschuldung zu berücksichtigen, sobald und soweit Anhaltspunkte für eine bevorstehende Inanspruchnahme gegeben sind.<sup>27</sup> Gleichzeitig ist eine rechtzeitige und angemessene Risikovorsorge durch Bildung von Rücklagen erforderlich.<sup>28</sup>

Die Bürgschaftssumme stieg zum 31.12.2005 um rd. 112 Mio. € (rd. 10 %).

Von allen sächsischen Kommunen waren die Gemeinden Thermalbad Wiesenbad und Laußig mit den höchsten Bürgschaftssummen (rd. 5.200 bzw. rd. 4.650 €/EW) belastet. Insgesamt wurde bei acht Kommunen ein Wert von 1.000 €/EW überschritten. Kritisch sind hohe Bürgschaftssummen immer dann zu sehen, wenn gleichzeitig die Verschuldung des Kernhaushaltes zusammen mit den Eigenbetrieben die unter Pkt. 4.2 genannten Grenzen tangiert oder überschreitet. Dies betraf vor allem die Gemeinde Machern (6.784 EW) mit einer Verschuldung des Kernhaushaltes von 2.863 €/EW und Bürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungen in Höhe von rd. 2.500 €/EW.<sup>29</sup>

## 6 Folgerungen

**6.1** Die relative Belastung zukünftiger Haushalte mit Zins- und Tilgungszahlungen wird durch die demographische Entwicklung verschärft. Zur Erhaltung und Erweiterung der dauernden Leistungsfähigkeit der Kommunen muss die Verschuldung in den Kernhaushalten und Eigenbetrieben einschließlich der kreditähnlichen Rechtsgeschäfte weiter zurückgeführt werden. Lediglich für Investitionen in Maßnahmen, die zur Erfüllung der kommunalen Aufgaben unerlässlich sind oder der infrastrukturellen Grundversorgung dienen, kann weiterhin die Möglichkeit der Kreditaufnahme erwogen werden.

**6.2** Der deutliche Anstieg der Bürgschaftssummen im Jahr 2005 kann, vor allem wegen einer kritischen Haushaltslage bei über 50 % der Unternehmen im Bereich Wohnungsbauförderung und Wohnungsvorsorge,<sup>30</sup> zu einer zusätzlichen Belastung der kommunalen Haushalte führen und relativiert den erfolgreichen Abbau von Schulden in den kamerale Haushalten und Eigenbetrieben. Bei der Ausreichung von Bürgschaften muss unter Anlegung eines engen Maßstabs geprüft werden, ob und in welchem Umfang die kommunale Leistungsfähigkeit durch Inanspruchnahme gefährdet sein kann.

**6.3** Bei hoch verschuldeten Gesellschaften, die nicht unmittelbar der kommunalen Aufgabenerfüllung dienen, über einen längeren Zeitraum Verluste ausweisen und deren Gewinnerzielung auch in Zukunft nicht gewährleistet ist, sollte ein Verkauf erwogen

---

<sup>26</sup> Vgl. Jahresbericht der SRH 2002, S. 402.

<sup>27</sup> Vgl. VwV Kommunale Haushaltswirtschaft vom 07.10.2005, Nr. II. 5a.

<sup>28</sup> Ebenda, Nr. II. 6.

<sup>29</sup> Die Gemeinde Machern hatte keinen Eigenbetrieb.

<sup>30</sup> Vgl. Jahresbericht 2005 des SRH, S. 350.

werden. Schützenswerte kommunale Interessen müssen dabei Berücksichtigung finden.

Neue Schulden sind, vor allem im Bereich der Wohnungsbauförderung und Wohnungsvorsorge nur vertretbar, wenn sie mittelfristig das Betriebsergebnis nachhaltig verbessern.

**6.4** Die gewählten kommunalen Gremien müssen über die Lage ihrer Unternehmen jederzeit informiert sein. Dazu sind mit der Änderung der Vorschriften zum kommunalen Wirtschaftsrecht<sup>31</sup> die rechtlichen Grundlagen geschaffen worden.

---

<sup>31</sup> Artikel 1 des Gesetzes zur Änderung des kommunalen Wirtschaftsrechts und des Sächsischen Wassergesetzes vom 04.03.2003.

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

**Die Kommunen konnten 2005 in allen Bereichen mit Ausnahme der Krankenhäuser in privater Rechtsform weiter Personal abbauen.**

**Im Vergleich zu den alten Bundesländern wiesen die Unternehmen in privater Rechtsform einen stark erhöhten Personalbestand aus.**

### 1 Vorbemerkungen

Die Angaben in diesem Bericht basieren auf den Werten der Personalstandstatistik des Freistaates Sachsen zum 30.06. des jeweiligen Jahres.<sup>1, 2</sup> Bei Vergleichen mit den Durchschnittswerten anderer Bundesländer<sup>3</sup> wurde als Basis das Hj. 2004 gewählt.

Wegen ihrer erstmaligen Erfassung für das Erhebungsjahr 2005 sind bei den Daten im Bereich der Grundsicherung für Arbeitsuchende (Hartz IV) Verschlüsselungsfehler nicht ausgeschlossen. Das Zahlenmaterial ist deshalb statistisch nicht voll belastbar.

### 2 Gesamtbetrachtung

#### 2.1 Entwicklung der Personalbestände im Überblick

Die nachfolgende Tabelle gibt einen Überblick über die Entwicklung der Beschäftigtenzahlen in den Kernhaushalten<sup>4</sup> der Gemeinden und Gemeindeverbände<sup>5</sup>, deren rechtlich unselbstständigen Einrichtungen und Unternehmen<sup>6</sup>, Krankenhäuser<sup>7</sup>, Unterneh-

<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 kommunalen Kassenstatistik - bei der Bestimmung der Personaldaten vergangener Jahre keine Berücksichtigung.

<sup>3</sup> Nur Flächenländer.

<sup>4</sup> Im Haushaltsplan brutto geführte Ämter und Einrichtungen der Einzelpläne bzw. der kommunalen Aufgabenbereiche 0 bis 8, für die Einnahmen und Ausgaben veranschlagt werden (Beschäftigungsbereich 21).

<sup>5</sup> Zu den Gemeindeverbänden zählen in Sachsen die Landkreise (LRÄ), der Kommunale Sozialverband Sachsen und die Verwaltungsverbände.

<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).



men in privater Rechtsform<sup>8</sup> und Zweckverbänden.<sup>9</sup> Da in den vergangenen Jahren viele Krankenhäuser in eine Rechtsform des privaten Rechts wechselten, werden diese erstmals ausgewiesen.

### Übersicht 1: Entwicklung des Personalbestandes in den einzelnen kommunalen Bereichen

	1997	2003	2004	2005	Veränderung 2005/1997		Veränderung 2005/2004		
					VK	%	VK	%	
		VK			VK je 1.000 EW				
Kernhaushalte	84.803	56.041	53.456	49.525	11,6	-35.279	-41,6	-3.931	-7,4
davon:									
Kernverwaltung	35.595	29.588	27.996	27.682	6,5	-7.914	-22,2	-314	-1,1
Beschäftigte in ABM	9.764	5.099	4.754	2.134	0,5	-7.630	-78,1	-2.621	-55,1
Beschäftigte in Kindertageseinrichtungen	12.166	6.622	6.743	6.827	1,6	-5.340	-43,9	84	1,2
Einrichtungen und Unternehmen (rechtlich unselbstständig)	10.664	9.057	7.723	6.759	1,6	-3.905	-36,6	-964	-12,5
Krankenhäuser (rechtlich unselbstständig)	19.877	11.832	9.100	7.750	1,8	-12.127	-61,0	-1.350	-14,8
Zweckverbände	3.582	2.493	2.337	2.313	0,5	-1.269	-35,4	-24	-1,0
		Beschäftigte			Beschäftigte je 1.000 EW	Be-schäftigte	%	Be-schäftigte	%
Unternehmen in privater Rechtsform (ohne Krankenhäuser)	43.163	39.502	37.415	36.264	8,5	-6.899	-16,0	-1.151	-3,1
Krankenhäuser in privater Rechtsform	8.381	10.674	12.613	13.889	3,2	5.508	65,7	1.276	10,1

Vor allem im Kernhaushalt der Kommunen und bei den rechtlich unselbstständigen Einrichtungen und Unternehmen einschließlich der Krankenhäuser erfolgte im Jahr 2005 ein weiterer deutlicher Stellenabbau, der jedoch differenziert bewertet werden muss. Die Reduzierung im Kernhaushalt um 3.931 VK stützte sich weitestgehend auf einen starken Abbau der Beschäftigung in ABM<sup>10</sup>. Ohne Einbeziehung dieser zeitlich befristeten Arbeitsverhältnisse in die Gesamtbetrachtung betrug der Rückgang 1.310 VK.

Das Personal in der Kernverwaltung<sup>11</sup>, dem grundlegenden Teil des Kernhaushaltes, verringerte sich im Gegensatz dazu nur geringfügig. Der Anteil des Personals der Kernverwaltung am Kernhaushalt stieg von rd. 42 % im Jahr 1997 auf rd. 56 % im Jahr 2005. Damit ist ein immer größerer Teil des Personals in der originären Verwaltung eingesetzt, die meisten Stellenreduzierungen fanden außerhalb der Kernverwaltung statt.

<sup>8</sup> Unternehmen in privater Rechtsform, die rechtlich selbstständig betrieben werden und an denen die Gemeinden und Gemeindeverbände sowie Zweckverbände unmittelbar oder mittelbar mit mehr als 50 % des Nennkapitals oder des Stimmrechts beteiligt sind; im Gegensatz zur Darstellung in Pkt. 2.2, Fußnote 12 und Pkt. 4, Fußnote 21; (ohne Krankenhäuser in privater Rechtsform).

<sup>9</sup> Der Ausweis erfolgt für die letzten drei Jahre sowie für das Jahr 1997, in dem erstmals VK erfasst wurden.

<sup>10</sup> Angestellte und Arbeiter in einem zeitlich befristeten Arbeitsvertrag im Rahmen von ABM gem. §§ 260 ff. SGB III - Arbeitsförderung.

<sup>11</sup> Die Kernverwaltung wird in Nr. 22 der Anlage zur Kommunalhaushaltsverordnung abschließend definiert. Die Mitarbeiter arbeiten in der originären Verwaltung der Kommune und nicht z. B. im Kindergarten oder im Bauhof.

Vom Abbau in den Kernhaushalten nicht betroffen sind seit geraumer Zeit Mitarbeiter in Kindertageseinrichtungen. Hier führte die gestiegene Nachfrage aufgrund erhöhter Geburtenzahlen zu einer Aufstockung des nach dem Sächsischen Gesetz zur Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen für die Betreuung der Kinder vorzuhaltenden Personals.

Der Mitarbeiterrückgang bei den rechtlich unselbstständigen Krankenhäusern korrespondiert mit einer Erhöhung bei den Krankenhäusern in privater Rechtsform. Insgesamt änderte sich die Höhe der in Krankenhäusern ausgewiesenen Stellen kaum.

## **2.2 Vergleich mit anderen Bundesländern im Überblick**

Auch die Kommunen der anderen Bundesländer unternahmen im Jahr 2004 große Anstrengungen zur Personalreduzierung. Die sächsischen Kommunen verringerten dabei ihren Personalbestand in den Kernhaushalten, den rechtlich unselbstständigen Einrichtungen und Unternehmen sowie den Unternehmen in privater Rechtsform stärker als die alten Bundesländer. Bei den Zweckverbänden lag der Personalbestand sogar unter den Durchschnittswerten der alten Länder.

Im Vergleich mit den anderen neuen Bundesländern wiesen die sächsischen Kommunen im Kernhaushalt die niedrigste Stellenzahl aus.

Bei den rechtlich unselbstständigen Einrichtungen und Unternehmen hielten die Kommunen in Sachsen weiterhin den größten Personalbestand aller betrachteten Flächenländer vor. Ihre Unternehmen in privater Rechtsform verzeichneten einen mehr als doppelt so hohen Personalbestand wie die der alten Bundesländer.

**Übersicht 2: Personalbestand einzelner Bundesländer in den verschiedenen kommunalen Bereichen 2004<sup>12, 13</sup>**

	Kernhaus- halte	Rechtlich un- selbstständige Einrichtungen und Unternehmen VK je 1.000 EW	Zweckverbände	Unternehmen in pri- vater Rechtsform Beschäftigte je 1.000 EW
<b>Sachsen</b>	12,41	1,79	0,54	3,21
Thüringen	12,52	0,97	0,86	3,13
Sachsen-Anhalt	14,77	1,47	0,59	4,92
Brandenburg	14,09	0,70	0,65	3,03
Mecklenburg-Vorpommern	12,78	0,82	0,61	5,07
<b>Neue Länder</b>	<b>13,24</b>	<b>1,26</b>	<b>0,64</b>	<b>3,72</b>
Niedersachsen	10,58	1,10	0,68	1,37
Rheinland-Pfalz	10,58	1,53	0,40	1,40
Schleswig-Holstein	10,39	1,43	0,87	1,60
Saarland	10,13	1,51	0,57	0,93
<b>Finanzschwache alte Länder</b>	<b>10,51</b>	<b>1,29</b>	<b>0,64</b>	<b>1,39</b>
<b>Alte Länder (Gesamt)</b>	<b>11,11</b>	<b>1,30</b>	<b>0,75</b>	<b>1,56</b>

Vergleiche mit anderen Bundesländern sollten immer unter dem Aspekt möglicher Unterschiede u. a. bei der Rechtsform und Aufgabenzuordnung und -wahrnehmung betrachtet werden. So variiert z. B. der Stellenbedarf in den Tageseinrichtungen für Kinder zwischen den einzelnen Bundesländern erheblich. Auch die Zahl der Beschäftigten in ABM<sup>14</sup> hatte im Jahr 2004 immer noch einen deutlichen Einfluss auf den Personalbestand. Deshalb nahm der SRH für die davon vor allem betroffenen Bereiche, Kernhaushalte sowie rechtlich unselbstständige Einrichtungen und Unternehmen, eine differenzierte Betrachtung unter Ausgrenzung der genannten Beschäftigungsgruppen vor.

<sup>12</sup> Unternehmen in privater Rechtsform mit überwiegend unmittelbarer kommunaler Beteiligung; ohne gemischte Beteiligung von Gemeinden und Gemeindeverbänden und ohne Krankenhäuser in privater Rechtsform.

<sup>13</sup> Krankenhäuser werden aufgrund der Unterschiede in Rechtsform und Kommunalisierungsgrad nicht in die Betrachtung einbezogen.

<sup>14</sup> ABM nach § 260 ff. SGB III gelten grundsätzlich nur dann als förderungsfähig, wenn die in ihnen verrichteten Arbeiten zusätzlich sind und im öffentlichen Interesse liegen. Die Personalkosten dieser Mitarbeiter werden überwiegend von den Bundesagenturen für Arbeit getragen. Ein Personalabbau wäre nur mit sehr geringen Einsparungen verbunden.

**Übersicht 3: Personalbestand einzelner Bundesländer ohne Beschäftigte in ABM und in Kindertageeinrichtungen 2004, Sachsen 2005 zum Vergleich**

	Kernhaushalte			Rechtlich unselbstständige Einrichtungen und Unternehmen		
	Beschäftigte in ABM	Beschäftigte in Kindertageeinrichtungen	Summe ohne Beschäftigte in ABM und in Kindertageeinrichtungen	Beschäftigte in ABM	Beschäftigte in Kindertageeinrichtungen	Summe ohne Beschäftigte in ABM und in Kindertageeinrichtungen
	VK je 1.000 EW					
Sachsen	1,10	1,57	9,74	0,06	0,29	1,44
Thüringen	0,63	1,27	10,63	0,00	-	0,97
Sachsen-Anhalt	0,20	2,50	12,07	0,01	0,03	1,43
Brandenburg	0,20	2,47	11,42	0,00	0,12	0,58
Mecklenburg-Vorpommern	0,20	1,02	11,56	0,01	-	0,81
<b>Neue Länder</b>	<b>0,56</b>	<b>1,79</b>	<b>10,88</b>	<b>0,02</b>	<b>0,12</b>	<b>1,11</b>
Niedersachsen	0,15	0,96	9,47	0,01	0,00	1,08
Rheinland-Pfalz	0,06	1,49	9,03	0,00	-	1,53
Schleswig-Holstein	0,02	0,75	9,61	-	-	1,43
Saarland	0,07	0,62	9,44	0,00	-	1,51
<b>Finanzschwache alte Länder</b>	<b>0,10</b>	<b>1,03</b>	<b>9,38</b>	<b>0,01</b>	<b>0,00</b>	<b>1,29</b>
<b>Alte Länder (Gesamt)</b>	<b>0,07</b>	<b>1,20</b>	<b>9,83</b>	<b>0,00</b>	<b>0,01</b>	<b>1,29</b>
zum Vergleich:						
Sachsen 2005	0,50	1,59	9,47	0,06	0,29	1,23

Die sächsischen Kommunen haben im Jahr 2004 bei dieser Betrachtungsweise den Personalbestand ihrer Kernhaushalte dem der finanzschwachen alten Bundesländer weiter angeglichen. Die anderen neuen Bundesländer und der Durchschnitt der alten Bundesländer (gesamt) lagen teilweise deutlich über dem sächsischen Wert.

Der anerkennungswerte Erfolg der sächsischen Kommunen beim Abbau von Personal in den Kernhaushalten und rechtlich unselbstständigen Einrichtungen und Unternehmen wird durch den hohen Bestand bei den Unternehmen in privater Rechtsform (vgl. Übersicht 2) relativiert.

### 3 Kernhaushalt - Beschäftigungsbereich 21

#### 3.1 Beschäftigtenzahl und Personalausgaben im Kernhaushalt

##### Übersicht 4: Beschäftigten- und Personalausgabenentwicklung<sup>15</sup> seit 1994

Jahr	Anzahl der Beschäftigten			Personalausgaben			Einwohnerzahl am 30.06.
	absolut	Veränderung gegenüber dem Vorjahr %	je 1.000 EW	absolut Mio. €	je EW €	je Beschäf- tigten	
1994	123.672		26,9	2.715	590,8	21.955	4.595.988
1995	114.173	-7,7	25,0	2.948	644,3	25.818	4.575.345
1996	106.816	-6,4	23,4	2.743	601,8	25.676	4.557.210
1997	92.151	-13,7	20,3	2.476	545,6	26.867	4.537.644
1998	86.289	-6,4	19,1	2.366	524,9	27.419	4.507.272
1999	81.996	-5,0	18,3	2.316	517,4	28.248	4.476.341
2000	79.363	-3,2	17,9	2.253	506,9	28.384	4.443.927
2001	72.113	-9,1	16,4	2.106	478,0	29.202	4.405.933
2002	67.975	-5,7	15,6	2.113	483,9	31.085	4.366.362
2003	64.868	-4,6	15,0	2.132	492,0	32.871	4.334.239
2004	62.717	-3,3	14,6	2.068	480,1	32.966	4.306.679
2005	58.322	-7,0	13,6	1.989	464,4	34.107	4.283.578

In den vergangenen Jahren realisierten die Kommunen einen erheblichen Teil ihres Stellenabbaus durch Verringerung der Wochenarbeitszeit ihrer Mitarbeiter. Im Jahr 2005 sank die Anzahl der Beschäftigten (rd. 7,0 %) fast ebenso deutlich wie die der ausgewiesenen VK (rd. 7,4 %, vgl. Pkt. 2.1).

Trotz Anpassung auf 94 % der im Tarifgebiet West geltenden Beträge zum 01.07.2005 waren die absoluten Personalausgaben rückläufig. Die auf jeden EW entfallenden Personalausgaben sanken ebenfalls, auch bei weiter rückläufiger Bevölkerungszahl und der Gefahr von auftretenden Remanenzen. Jedoch erhöhten sich aufgrund der Tarifanpassung und des systemimmanenten weiteren Aufrückens in den Altersstufen<sup>16</sup> die Personalausgaben je Beschäftigten.

#### 3.2 Grundsicherung für Arbeitsuchende

Seit dem 01.01.2005 sind die Kreisfreien Städte und die Landkreise zusammen mit den Agenturen für Arbeit Träger der Grundsicherung für Arbeitsuchende (§ 6 Abs. 1 Satz 1 SGB II). Davon abweichend erfüllen sechs sächsische Landkreise die Aufgabe alleinzuständig (optierende Kommunen nach § 6a SGB II).<sup>17</sup> Der Aufgabenmehrung begegneten die Kommunen durch Umsetzung von Mitarbeitern aus anderen Aufgabebereichen und, insbesondere bei den optierenden Landkreisen, etlichen Neueinstellungen<sup>18</sup>. Personalausgaben für von den Agenturen für Arbeit übernommene Aufgaben

<sup>15</sup> Personalausgaben bis 2004 lt. Jahresrechnungsstatistik, 2005 Kassenstatistik der Gemeinden und Gemeindeverbände.

<sup>16</sup> Seit der Einführung des TVöD, Grund- und Entwicklungsstufen.

<sup>17</sup> Dies sind die Landkreise Löbau-Zittau, Bautzen, Meißen, Kamenz, Döbeln und der Muldentalkreis.

<sup>18</sup> Insbesondere auch von Absolventen der Fachhochschule der Sächsischen Verwaltung Meißen.

erstattet der Bund den optierenden Landkreisen, sodass deren Haushalt insofern nicht belastet wird.

Zum 30.06.2005 wies die Statistik im Bereich der Grundsicherung für Arbeitsuchende bei den sächsischen Kommunen rd. 1.800 VK aus. Wegen ihres breiteren Aufgabenspektrums beschäftigten die optierenden Landkreise grundsätzlich die meisten Mitarbeiter je 1.000 EW in diesem Aufgabenbereich.

### 3.3 Entwicklung bei den Gebietskörperschaften

Die Stellenentwicklung bei den einzelnen Gebietskörperschaften verlief unterschiedlich. Während die Kreisfreien Städte und vor allem die kreisangehörigen Gemeinden ihr Personal weiter reduzieren konnten, wuchs der Bestand bei den Landkreisen um rd. 1 %. Diese untypische Erhöhung ist auch Folge der unter Pkt. 3.2 dargelegten umfangreichen Aufgabemehrung.

#### Übersicht 5: Beschäftigungsentwicklung bei den einzelnen Gebietskörperschaften<sup>19</sup>

	1997	2003	2004	2005	Veränderung 2005/1997		Veränderung 2005/2004	
					VK	%	VK	%
Kreisfreie Städte	33.229	20.689	19.718	18.546	-14.683	-44,2	-1.172	-5,9
Kreisangehörige Gemeinden	37.883	25.331	24.390	21.540	-16.343	-43,1	-2.850	-11,7
Landkreise	13.506	9.665	8.980	9.083	-4.423	-32,7	103	1,1
Verwaltungsverbände	0	164	176	160	160	-	-16	-9,2
Kommunaler Sozialverband Sachsen	185	192	192	195	10	5,6	3	1,8
Gesamt	84.803	56.041	53.456	49.525	-35.279	-41,6	-3.931	-7,4

Kreisangehörige Gemeinden können als erfüllende Gemeinde einer Verwaltungsgemeinschaft auftreten. In diesem Fall ist nach § 8 Abs. 3 SächsKomZG das Personal der Mitgliedsgemeinde(n) auf die erfüllende Gemeinde zu übertragen. In den statistischen Veröffentlichungen führt dies folgerichtig zu einer Erhöhung des Personalbestandes der erfüllenden Gemeinden. Die Stellenzahl bei der Mitgliedsgemeinde reduziert sich entsprechend.<sup>20</sup> So wiesen kreisangehörige Gemeinden mit weniger als 1.000 EW z. B. in der Kernverwaltung nur einen Personalbestand von 0,35 VK/1.000 EW aus. Ein Vergleich der Gebietskörperschaften und nach einwohnerbezogenen Größenklassen ist dadurch erschwert und wird vom SRH in dieser Form deshalb nicht praktiziert.

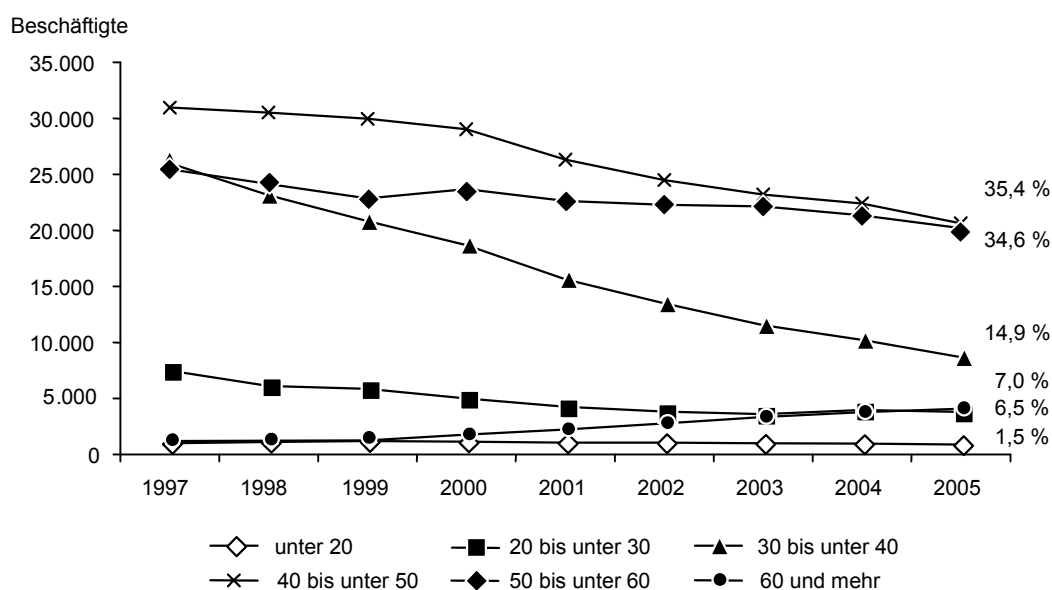
### 3.4 Auswirkungen des Alterungsprozesses auf den Personalbestand der Kommunen

Wegen massiver Stellenstreichungen werden junge und gut qualifizierte Mitarbeiter nur noch in sehr begrenztem Umfang eingestellt. Der die gesamte Gesellschaft erfassende Alterungsprozess zeigt sich in den Kommunalverwaltungen dadurch in besonderem Maße. Bereits jetzt ist ein deutlicher Rückgang an jüngeren Beschäftigten, hauptsächlich im Alter von 30 bis unter 40 Jahren, erkennbar. Im Jahr 1997 stellte diese Altersgruppe noch rd. 28 % aller Beschäftigten, acht Jahre später waren es dagegen nur rd. 14,9 %. Immer mehr Personen sind mindestens 60 Jahre alt, gegenwärtig rd. 7 %.

<sup>19</sup> Bis einschließlich 1997 wurden die Verwaltungsverbände statistisch bei den Zweckverbänden und damit nicht im Beschäftigungsbereich 21 erfasst.

<sup>20</sup> Vgl. Jahresbericht 2006 des SRH, Beitrag Nr. 39.

## Übersicht 6: Entwicklung der Altersstruktur bei den sächsischen Kommunen



### 3.5 Vergleich mit anderen Bundesländern

#### 3.5.1 Nach Gebietskörperschaften

## Übersicht 7: Personalbestand der Kernhaushalte nach Gebietskörperschaften 2004

	Gesamt			Ohne Beschäftigte in ABM und in Kindertageseinrichtungen		
	Kreisfreie Städte	Kreisangehörige Gemeinden	Landkreise	Kreisfreie Städte	Kreisangehörige Gemeinden	Landkreise
	VK je 1.000 EW					
<b>Sachsen</b>	13,13	8,70	3,20	11,54	5,50	3,16
Thüringen	12,65	6,83	4,69	11,74	4,80	4,61
Sachsen-Anhalt	15,54	7,85	4,97	13,14	5,26	4,96
Brandenburg	14,41	8,26	4,78	13,74	5,42	4,77
Mecklenburg-Vorpommern	14,69	5,58	4,58	14,07	4,16	4,58
<b>Neue Länder</b>	<b>13,80</b>	<b>7,72</b>	<b>4,33</b>	<b>12,44</b>	<b>5,15</b>	<b>4,30</b>
Niedersachsen	12,08	6,50	2,80	11,32	5,50	2,78
Rheinland-Pfalz	13,76	3,91	2,16	12,56	2,49	2,15
Schleswig-Holstein	15,37	5,44	2,50	14,02	4,85	2,50
Saarland	-	8,07	2,06	-	7,38	2,06
<b>Finanzschwache alte Länder</b>	<b>13,49</b>	<b>5,86</b>	<b>2,55</b>	<b>12,42</b>	<b>4,85</b>	<b>2,53</b>
davon Sachsen im Vergleich	97,3 %	148,5 %	125,8 %	92,9 %	113,2 %	124,8 %
<b>Alte Länder (Gesamt)</b>	<b>13,69</b>	<b>7,17</b>	<b>2,32</b>	<b>12,15</b>	<b>6,04</b>	<b>2,31</b>
davon Sachsen im Vergleich	95,9 %	121,3 %	138,0 %	95,0 %	91,0 %	136,9 %

Die Abgrenzung der Mitarbeiter in ABM und in Kindertageseinrichtungen wirkte sich signifikant auf die Personalbestände der Kreisfreien Städte und der kreisangehörigen Gemeinden aus. Bei dieser Betrachtung verfügten beide im Jahr 2004 über geringere Personalbestände als der Durchschnitt der alten Bundesländer. Die sächsischen Landkreise beschäftigten im Jahr 2004 rund ein Drittel mehr Personal als die Landkreise in den alten Bundesländern, jedoch gelten die unter Pkt. 2.2 vorgenommenen Einschränkungen in der Vergleichbarkeit auch hier.

### 3.5.2 Nach Aufgabenbereichen

**Übersicht 8: Personalbestand nach Aufgabenbereichen 2004**

Aufgabenbereich	0	1	2	3	4	5	6	7	8
	VK je 1.000 EW								
Sachsen	2,98	1,62	0,85	0,77	2,74	0,96	1,25	1,18	0,05
Sachsen ohne ABM	2,90	1,59	0,81	0,59	2,67	0,68	1,15	0,90	0,03
Thüringen	3,17	1,52	1,11	0,79	2,44	0,80	1,24	1,38	0,06
Sachsen-Anhalt	3,60	1,94	0,97	1,09	3,88	0,76	1,43	1,04	0,06
Brandenburg	3,35	1,69	1,08	0,69	3,82	0,71	1,79	0,89	0,06
Mecklenburg-Vorpommern	3,43	1,91	1,01	0,90	2,25	0,72	1,63	0,83	0,09
<b>Neue Länder</b>	<b>3,26</b>	<b>1,71</b>	<b>0,98</b>	<b>0,83</b>	<b>3,04</b>	<b>0,82</b>	<b>1,43</b>	<b>1,09</b>	<b>0,06</b>
<b>Finanzschwache alte Länder</b>	<b>2,46</b>	<b>1,23</b>	<b>0,95</b>	<b>0,46</b>	<b>2,50</b>	<b>0,67</b>	<b>1,24</b>	<b>0,92</b>	<b>0,10</b>
<b>Alte Länder (Gesamt)</b>	<b>2,47</b>	<b>1,25</b>	<b>1,00</b>	<b>0,58</b>	<b>2,60</b>	<b>0,67</b>	<b>1,30</b>	<b>1,08</b>	<b>0,16</b>
davon Sachsen im Vergleich	121,0 %	129,3 %	85,3 %	131,5 %	105,4 %	143,7 %	96,3 %	110,0 %	33,3 %
<b>Alte Länder ohne ABM</b>	<b>2,46</b>	<b>1,25</b>	<b>1,00</b>	<b>0,57</b>	<b>2,58</b>	<b>0,66</b>	<b>1,29</b>	<b>1,06</b>	<b>0,16</b>
davon Sachsen ohne ABM im Vergleich	117,9 %	126,5 %	80,7 %	102,1 %	103,6 %	103,0 %	89,4 %	84,1 %	21,3 %

Der Personalbestand in den Bereichen 0 (Allgemeine Verwaltung), 1 (Öffentliche Sicherheit und Ordnung), 3 (Wissenschaft, Forschung, Kulturpflege) und 5 (Gesundheit, Sport, Erholung) war im Jahr 2004 um mehr als 20 % gegenüber den alten Bundesländern erhöht. Bei Abgrenzung der ABM-Beschäftigten wiesen nur noch die Aufgabenbereiche Allgemeine Verwaltung sowie Öffentliche Sicherheit und Ordnung deutlich höhere Werte auf und lassen mögliche Einsparpotenziale erkennen.

Trotz steigender Mitarbeiterzahlen in den Kindertageseinrichtungen (vgl. Pkt. 2.1) verzeichnete der Aufgabenbereich 4 (Soziale Sicherung) im Vergleich mit den anderen Bundesländern sowohl bei Betrachtung mit als auch ohne ABM nur einen leicht erhöhten Personalbestand. Die Aufgabenbereiche 3 und 5 hatten bei Abgrenzung der ABM-Beschäftigten ebenfalls nur einen leicht höheren Personalbestand, alle übrigen Bereiche lagen darunter.



**4** Rechtlich unselbstständige Einrichtungen und Unternehmen (Beschäftigungsbereich 22) sowie Unternehmen in privater Rechtsform (Beschäftigungsbereich 60)

Im Jahr 2004 wiesen die sächsischen Landkreise und die Kreisfreien Städte im Beschäftigungsbereich 22 deutlich mehr Personal aus als die meisten anderen neuen und der Durchschnitt der alten Bundesländer. Der Personalbestand der kreisangehörigen Gemeinden lag im Durchschnitt der neuen Bundesländer und nur etwa halb so hoch wie der Durchschnitt der alten Länder.

**Übersicht 9: Personalbestand der rechtlich unselbstständigen Einrichtungen und Unternehmen nach Gebietskörperschaften 2004**

	Gesamt			Ohne Beschäftigte in ABM und in Kindertageseinrichtungen		
	Kreisfreie Städte	Kreisangehörige Gemeinden	Landkreise	Kreisfreie Städte	Kreisangehörige Gemeinden	Landkreise
	VK je 1.000 EW					
<b>Sachsen</b>	<b>3,59</b>	<b>0,38</b>	<b>0,45</b>	<b>2,68</b>	<b>0,35</b>	<b>0,43</b>
Thüringen	2,79	0,19	0,21	2,79	0,19	0,21
Sachsen-Anhalt	4,13	0,50	0,23	4,12	0,46	0,22
Brandenburg	1,32	0,38	0,21	1,32	0,23	0,21
Mecklenburg-Vorpommern	1,05	0,44	0,29	1,03	0,44	0,28
<b>Neue Länder</b>	<b>2,92</b>	<b>0,38</b>	<b>0,29</b>	<b>2,52</b>	<b>0,33</b>	<b>0,28</b>
Niedersachsen	1,49	0,53	0,48	1,48	0,52	0,48
Rheinland-Pfalz	2,61	0,28	0,20	2,61	0,28	0,20
Schleswig-Holstein	2,44	1,02	0,14	2,44	1,02	0,14
Saarland	-	1,28	0,23	-	1,27	0,23
<b>Finanzschwache alte Länder</b>	<b>2,14</b>	<b>0,61</b>	<b>0,34</b>	<b>2,14</b>	<b>0,61</b>	<b>0,34</b>
davon Sachsen im Vergleich	167,7 %	61,4 %	133,1 %	125,3 %	57,8 %	126,9 %
<b>Alte Länder (Gesamt)</b>	<b>2,25</b>	<b>0,65</b>	<b>0,19</b>	<b>2,23</b>	<b>0,64</b>	<b>0,19</b>
davon Sachsen im Vergleich	159,5 %	58,0 %	239,5 %	120,1 %	54,7 %	227,5 %

Die meisten Bundesländer besaßen 2004 im Beschäftigungsbereich 22 nur sehr wenig oder kein Personal in ABM und in Kindertageseinrichtungen. Bei den sächsischen Kommunen beeinflusste die Auslagerung der Kindertageseinrichtungen einer Kreisfreien Stadt in einen Eigenbetrieb den Vergleich mit den anderen Bundesländern wesentlich.

**Übersicht 10: Personalbestand der Unternehmen in privater Rechtsform<sup>21</sup> der Kreisfreien Städte und der Kreisangehörigen Gemeinden 2004**

	Kreisfreie Städte	Kreisangehörige Gemeinden
	Beschäftigte je 1.000 EW	
Sachsen	3,37	1,54
Thüringen	4,45	1,51
Sachsen-Anhalt	11,07	0,77
Brandenburg	3,95	1,59
Mecklenburg-Vorpommern	8,62	1,47
<b>Neue Länder</b>	<b>5,58</b>	<b>1,39</b>
Niedersachsen	3,47	0,73
Rheinland-Pfalz	4,39	0,28
Schleswig-Holstein	4,23	0,73
Saarland	-	0,93
<b>Finanzschwache alte Länder</b>	<b>4,00</b>	<b>0,64</b>
davon Sachsen im Vergleich	84,3 %	239,9 %
<b>Alte Länder (Gesamt)</b>	<b>3,28</b>	<b>0,70</b>
davon Sachsen im Vergleich	102,8 %	220,0 %

## 5 Folgerungen

**5.1** Eine weitere Personalreduzierung ist wegen der geringen finanziellen Spielräume<sup>22</sup>, einem gegenüber den alten Bundesländern immer noch erhöhten Personalbestand und rückläufiger demographischer Entwicklung unabdingbar. Die Möglichkeiten der Kommunen, Stellen durch Auslagerungen, Altersabgänge und großflächige Reduzierung der wöchentlichen Arbeitszeit abzubauen, sind vor allem im Kernhaushalt immer stärker begrenzt.

Einsparungen sind dann weiterhin möglich, wenn Aufgabenkritik zu einer Verringerung des Arbeitsumfangs führt, gezielt organisatorische Defizite behoben und vor allem die Möglichkeiten der Informationstechnik von jedem Mitarbeiter ausreichend genutzt werden. Gerade hier wurde durch die Prüfungen des SRH Optimierungspotenzial sichtbar<sup>23</sup>, das nur mit einer weiteren Qualifizierung des vorhandenen Personals ausgeschöpft werden kann. Auch lebensältere Mitarbeiter müssen dauerhaft befähigt werden, sicher mit modernen Informationstechniken umzugehen sowie darüber hinaus neuen fachlichen Anforderungen zu genügen und auf Veränderungen flexibel zu reagieren.

Bei der kommunalen Personalplanung sollte die sich wandelnde Altersstruktur Berücksichtigung finden.

**5.2** Der SRH wird die Kommunen auch künftig bei der Optimierung ihres Personalbestandes beraten. Gegenwärtig bereitet er eine Beratende Äußerung „Organisationsmodell für Kommunen mit 10.000 bis unter 20.000 Einwohnern“ mit Hinweisen und

<sup>21</sup> Beschäftigte in Unternehmen in privater Rechtsform mit überwiegend öffentlicher Beteiligung (mehr als 50 % ausschließlich unmittelbare kommunale Beteiligung); ohne gemischte Beteiligung von Gemeinden und Gemeindeverbänden, ohne Krankenhäuser in privater Rechtsform.

<sup>22</sup> Vgl. Jahresbericht 2006 des SRH, Beitrag Nr. 35.

<sup>23</sup> Vgl. Jahresbericht des SRH 2005, Beitrag Nr. 42.

Empfehlungen zur Organisation und zum Personalbestand der Kernverwaltung dieser Kommunen vor.

**5.3** Handlungsbedarf besteht vor allem in den Aufgabenbereichen Null „Allgemeine Verwaltung“ und 1 „Öffentliche Sicherheit und Ordnung“ (vgl. Pkt. 3.5.2). Eine politisch gewollte und demographisch begrüßenswerte Prioritätensetzung für Personal in Kindertageseinrichtungen (Aufgabenbereich 4 „Soziale Sicherheit“), das ebenso dem Grundsatz der effektiven Aufgabenerledigung unterworfen ist, muss mit Einsparungen bei anderen Aufgabengebieten einhergehen. Stellenreduzierungen dürfen nicht lediglich durch Ausgliederung des Personals aus dem Kernhaushalt in andere Beschäftigungsbereiche oder eine Privatisierung der Aufgabe bei gleichzeitiger Zuschusspflicht durch die Kommune erfolgen, wenn die Aufgabe danach nicht wirtschaftlicher erledigt werden kann.

**5.4** Die sehr große Anzahl von Personal in kommunalen Unternehmen in privater Rechtsform im Vergleich mit den alten Bundesländern zeigt nicht nur die Dringlichkeit von Stellenreduzierungen auf, sondern gleichzeitig die Notwendigkeit, Bestand und Größe der Unternehmen für die kommunale Aufgabenerfüllung stärker kritisch zu überprüfen.

**5.5** Die sächsischen Kommunen stehen in absehbarer Zeit vor dem Wechsel von der Kameralistik auf die kommunale Doppik. Diese Reform wird nachhaltigen Einfluss auf das Personal nehmen. Der SRH hält eine frühzeitige Befassung mit dem neuen Kommunalen Haushalts- und Rechnungswesen für sinnvoll, auch wenn die Umstellung erst im Zeitraum von 2008 bis 2013 abgeschlossen sein soll. In Teilbereichen sollten beispielsweise erforderliche Voraussetzungen durch Erfassung aller Vermögensgegenstände und Erfassung und Bewertung aller Schuldenpositionen geschaffen werden. Dazu sollte das vorhandene Personal rechtzeitig geschult werden. Personalneueinstellungen sowie den Einsatz externen Sachverständigen zur Vorbereitung und Umsetzung der Reform hält der SRH zum jetzigen Zeitpunkt für nicht erforderlich. Dem Personalmanagement kommt in dem Reformvorhaben eine besondere Bedeutung zu. Voraussetzung für die Umstellung auf das neue Haushalts- und Rechnungswesen ist in jedem Fall eine gründliche Projektplanung auf der Grundlage der vom SMI vorgelegten Arbeitspapiere. Im Übrigen bleiben die gesetzlichen Regelungen zur Einführung der Doppik abzuwarten.

## Organisationsstrukturen in Kommunen mit 10.000 bis 20.000 Einwohnern

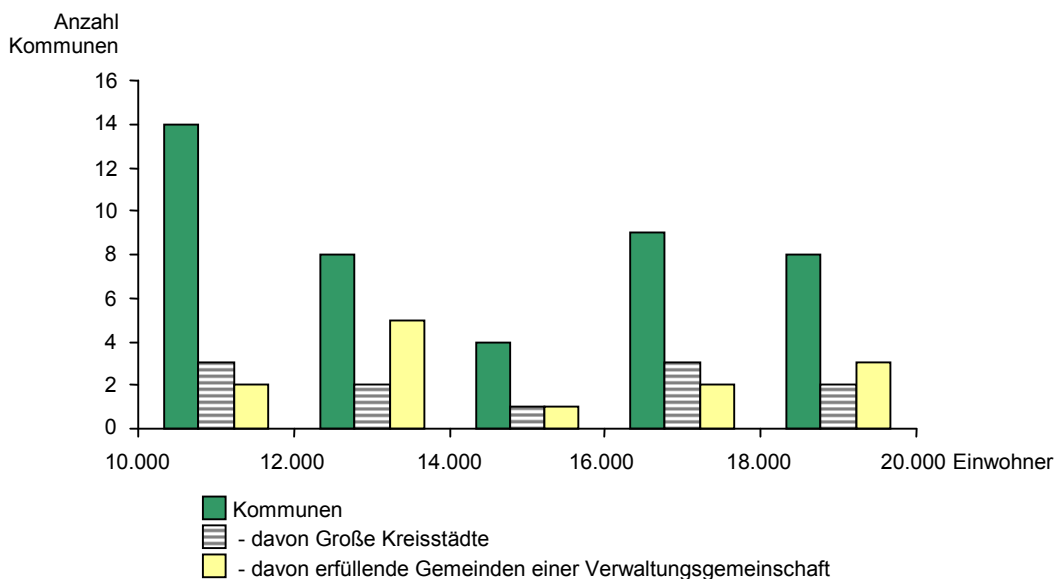
**Die Mehrzahl der Kommunen hatte bis zu vier Ämter eingerichtet. Der durchschnittliche Personalbestand betrug rd. 2,87 VK je 1.000 EW.**

**Bei einem erheblichen Teil der Kommunen besteht Handlungsbedarf.**

### 1 Prüfungsgegenstand

Nach einer Reihe von durchgeführten Organisationsprüfungen und erarbeiteten Organisationsmodellen führt der SRH seine Prüfungs- und Beratungstätigkeit auf diesem Gebiet für Kommunen mit 10.000 bis unter 20.000 EW fort. In allen 43 Kommunen dieser Größenklasse wurden Ende 2005 wesentliche Istdaten zur Verwaltungsorganisation erhoben.

Entsprechend der EW-Zahl sind die 43 Kommunen mit ihren Großen Kreisstädten und erfüllenden Gemeinden einer Verwaltungsgemeinschaft<sup>1</sup> wie folgt verteilt:



### 2 Istsituation

#### 2.1 Organisationsaufbau

Die Organisationsstrukturen in dieser Größenklasse waren sehr unterschiedlich. Von den 43 Kommunen hatten fünf Kommunen zwei oder drei Dezernate eingerichtet, wobei ein Dezernat stets vom (Ober-)Bürgermeister geleitet wurde. Den Dezernaten wa-

<sup>1</sup> Zum EW-Stand 30.06.2005 und Gebietsstand 01.01.2006.

ren fünf bis sieben Ämter nachgeordnet<sup>2</sup>. Kommunen mit Dezernatsstrukturen hatten eine EW-Zahl über 16.000 EW.

Die Anzahl der Ämter in den Kommunen der betrachteten Größenklasse lag zwischen drei und sieben. Die Mehrzahl der Kommunen hatte maximal vier Ämter. Die Ämteranzahl war nicht maßgeblich von der EW-Zahl bestimmt.

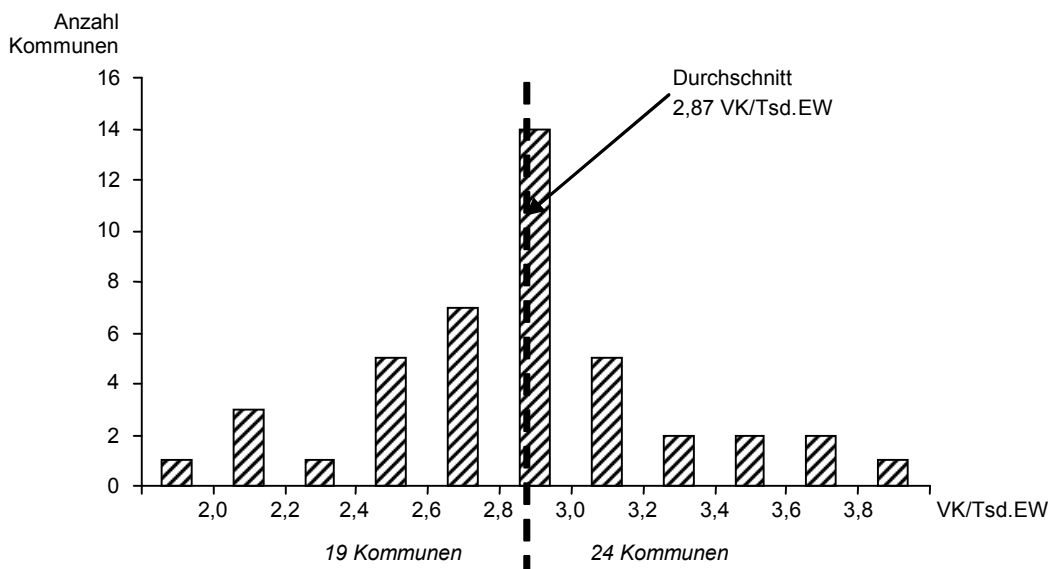
Die Kommunen hatten vor allem die Ämter: Finanzverwaltung (98 %), Hauptamt (91 %), Bau(ordnungs)amt (88 %) und Ordnungs(Sozial)amt (77 %) eingerichtet. Daneben waren Schul(Sport)ämter (28 %) und vereinzelt u. a. Hoch- und Tiefbauämter vorhanden.

Bei der separaten Betrachtung der Organisationsstrukturen in den elf Großen Kreisstädten zeigten sich keine Besonderheiten im Vergleich zu den anderen Kommunen. Zwei Große Kreisstädte hatten Dezernate eingerichtet. Die Ämteranzahl lag wie in der gesamten Größenklasse zwischen drei und sieben.

In allen 43 Kommunen waren mit einer Ausnahme dem (Ober-)Bürgermeister Stellen oder Bereiche zugeordnet. Diese betrafen die Aufgabenbereiche: Sekretariat (98 %), Rechnungsprüfung (53 %), Presse- und Öffentlichkeitsarbeit (21 %), Recht (12 %), Wirtschaftsförderung, Personalwesen, IT und Stadtratsangelegenheiten (jeweils 7 %) sowie vereinzelt u. a. den Umwelt- und Liegenschaftsbereich.

## 2.2 Personalbestand

Der durchschnittliche Personalbestand in der Kernverwaltung der Kommunen betrug zum 30.06.2005 rd. 44,6 VK, dies entspricht rd. 2,87 VK je 1.000 EW<sup>3</sup>.



Von den 19 Kommunen mit einem Personalbestand unter dem Durchschnittswert von 2,87 VK je 1.000 EW hatten neun unter 12.000 und fünf über 16.000 EW. Von den zehn Kommunen mit einem Personalbestand unter 2,6 VK je 1.000 EW hatten vier unter 12.000 und drei über 16.000 EW.

<sup>2</sup> In einer Kommune war der Dezernent gleichzeitig Leiter eines Amtes.

<sup>3</sup> Zum EW-Stand 30.06.2005 und Gebietsstand 01.01.2006. Bei Verwaltungsgemeinschaften inkl. der EW-Zahlen der Mitgliedsgemeinde(n).

Von den 24 Kommunen mit einem Personalbestand über dem Durchschnittswert von 2,87 VK je 1.000 EW hatten drei unter 12.000 und 16 über 16.000 EW.

Vom durchschnittlichen Personalbestand in den 43 Kommunen entfielen rd. 95 % auf Angestellte, rd. 4 % auf Beamte und rd. 1 % auf Arbeiter.

### 2.3 Fachliche Anforderungen nach der Gemeindeordnung für den Freistaat Sachsen

40 Kommunen hatten 1 bis 18 Bedienstete mit der Befähigung für den gehobenen allgemeinen Verwaltungsdienst. Im Durchschnitt waren es 4,2 Bedienstete je Kommune.

Drei Kommunen beschäftigten entgegen § 61 Abs. 2 SächsGemO keinen Bediensteten mit der vorgeschriebenen Befähigung.

38 Kommunen gaben an, dass der Fachbedienstete für das Finanzwesen über

- eine abgeschlossene wirtschafts- oder finanzwissenschaftliche Ausbildung oder die Laufbahnbefähigung für den gehobenen oder höheren allgemeinen Verwaltungsdienst und
- eine mindestens dreijährige Berufserfahrung im öffentlichen Rechnungs- und Haushaltswesen oder in entsprechenden Funktionen eines Unternehmens in einer Rechtsform des privaten Rechts

verfügt (§ 62 Abs. 2 Nr. 1 und 2 SächsGemO). Vier Fachbedienstete für das Finanzwesen besaßen nicht die geforderte Ausbildung oder die Laufbahnbefähigung (§ 62 Abs. 2 Nr. 1 SächsGemO), einem fehlte die notwendige Berufserfahrung (§ 62 Abs. 2 Nr. 2 SächsGemO).

### 2.4 Beteiligungsverwaltung

Eine Beteiligungsverwaltung hatten 20 Kommunen eingerichtet. Diese war grundsätzlich der Kämmerei/Finanzverwaltung zugeordnet. Ausnahme bildete die Zuordnung zum (Ober-)Bürgermeister. Der Istpersonalbestand der Beteiligungsverwaltung lag von 0,1 bis 1,0 VK. Im Durchschnitt betrug er 0,31 VK.

Zwischen den Kommunen mit und ohne Beteiligungsverwaltung gab es bezüglich der durchschnittlichen Anzahl an Eigenbetrieben, unmittelbaren und mittelbaren Unternehmen sowie Zweckverbänden keine gravierenden Unterschiede.

	Durchschnittliche Anzahl je Kommune	
	Kommunen mit Beteiligungsverwaltung	Kommunen ohne Beteiligungsverwaltung
Eigenbetriebe	1,0	1,4
Unmittelbare Unternehmen	3,5	2,9
Mittelbare Unternehmen	5,1	4,1
Zweckverbände	3,6	3,3
Summe	13,2	11,7

## 2.5 Aufgabenumfang

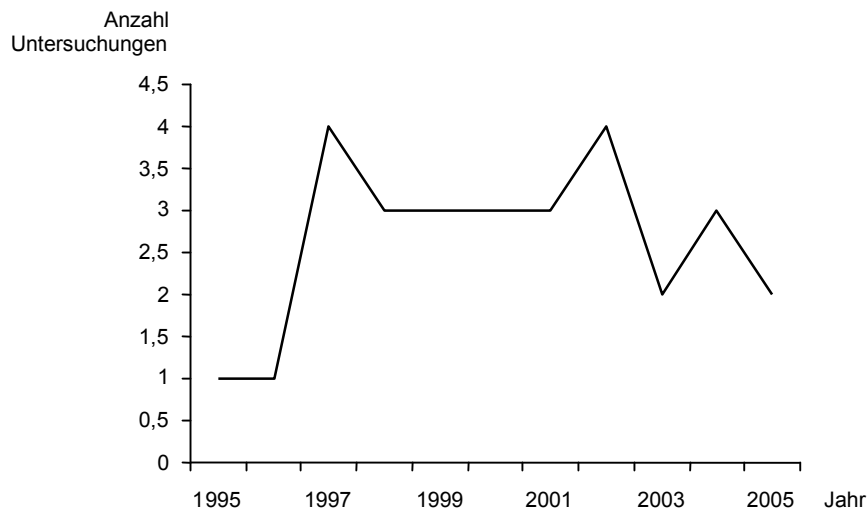
Sechs Kommunen der betrachteten Größenklasse nahmen die Aufgaben der unteren Bauaufsichtsbehörde wahr. Davon waren vier Kommunen Große Kreisstädte. Der Istpersonalbestand für die untere Bauaufsichtsbehörde lag zwischen 2,75 und 4,25 VK. Der durchschnittliche Personalbestand betrug 3,4 VK.

34 Kommunen erledigten Aufgaben der Kernverwaltung für Dritte<sup>4</sup>. In den einzelnen Kommunen differierte die Anzahl dieser Aufgaben von 1 bis 23. Dabei erledigte fast die Hälfte der Kommunen ein bis zwei Aufgaben für Dritte.

Am häufigsten wurden die Aufgaben: Rechnungsprüfung (50 %), Standesamt (47 %) und Lohnrechnung sowie Meldewesen (jeweils 21 %) genannt.

## 2.6 Organisationsuntersuchungen durch Dritte

Bei rd. 67 % der Kommunen fanden Untersuchungen zur Organisation/Personal ggf. auch im Rahmen der Haushaltskonsolidierung durch Dritte statt. Der Zeitpunkt der letzten Untersuchungen lag zwischen 1995 bis 2005:

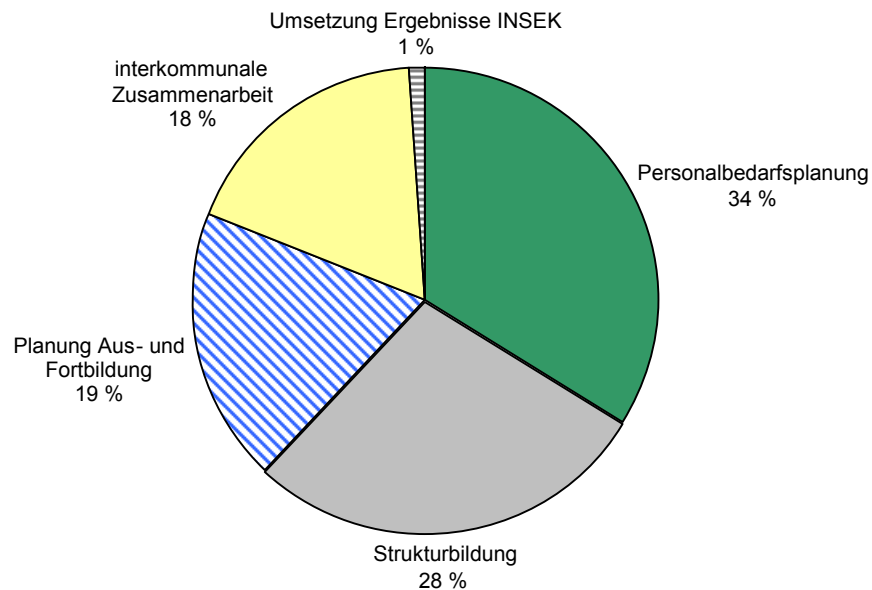


## 2.7 Demographische Entwicklung

Die derzeitige Bevölkerungsprognose für den Freistaat Sachsen wurde von 81 % der Kommunen bei organisatorischen Veränderungen hinsichtlich der Strukturen und des Personalbestandes berücksichtigt. Das betrifft vor allem die Personalbedarfsplanung, Strukturbildung, Planung der Aus- und Fortbildung sowie interkommunale Zusammenarbeit. Die Aktivitäten differierten in den einzelnen Kommunen von ein bis vier Maßnahmen. Der Durchschnittswert je Kommune lag bei rd. 2,7 Maßnahmen.

<sup>4</sup> Ohne die Aufgaben als erfüllende Gemeinde im Rahmen der Verwaltungsgemeinschaft, da diese bei der Betrachtung der Kernverwaltung (VK/Tsd.EW) über die EW-Zahlen der Mitgliedsgemeinde(n) berücksichtigt werden.

Die prozentuale Zusammensetzung der genannten Maßnahmen ist wie folgt:



### 3 Folgerungen

Ohne effiziente Verwaltungsstrukturen mit flexibel einsetzbaren Bediensteten werden die Kommunen den künftigen Anforderungen insbesondere im Hinblick auf die demographische Entwicklung nicht gerecht. Innovative Lösungen bei Personaleinsatz sowie Aufgabenerledigung sind erforderlich. Dabei muss das gesamte Verwaltungshandeln auf den Prüfstand.

In der hier betrachteten Größenklasse haben Kommunen mit mehr als fünf Ämtern die Notwendigkeit der Ämteranzahl kritisch zu analysieren und ggf. entsprechende Änderungen vorzunehmen. Die Kommunen mit einem über dem Durchschnitt liegenden Personalbestand sollten diesen - unabhängig von den Ergebnissen des Organisationsmodells - einer kritischen Prüfung unterziehen.

Der SRH wird in der nunmehr für diese Größenklasse vorzulegenden Beratenden Äußerung detaillierte Hinweise zu effizienten Strukturen und zum angemessenen Personalbestand geben.

Die wenigen Kommunen, die die gesetzlichen Regelungen in Bezug auf die fachlichen Anforderungen von Bediensteten immer noch nicht umgesetzt haben, haben dies bei der Personalplanung, -einstellung und -entwicklung sicherzustellen.

Die Empfehlungen des SRH im Rahmen der bereits erarbeiteten Organisationsmodelle können mit Einschränkungen auch für die hier betrachtete Größenklasse hilfreich sein. Beispielsweise kann das Organisationsmodell für Gemeinden mit 5.000 bis 10.000 EW aus dem Jahr 2005 für Kommunen mit weniger als 12.000 EW als Orientierung dienen. Gleiches gilt für Kommunen mit weniger als 5.000 EW, die bei entsprechendem Vergleich der Annahmen der Modellgemeinde mit ihrer eigenen Gemeinde die Hinweise zur Organisationsstruktur und zum Personalbestand nutzen sollten.



**Viele Mitgliedsgemeinden beschäftigen unzulässiger Weise immer noch eigenes Personal in der Kernverwaltung.**

**Die vom Gesetzgeber beabsichtigte finanzielle Entlastung durch Synergieeffekte bei Verwaltungsgemeinschaften ist insoweit nicht eingetreten.**

**Das SMI muss für den Gesetzesvollzug sorgen.**

## 1 Prüfungsgegenstand

### 1.1 Einführung

In den letzten Jahren wurde die Abnahme der Bevölkerungszahl im Freistaat Sachsen bereits deutlich spürbar, bis zum Jahr 2020 hat das Statistische Landesamt einen weiter anhaltenden Rückgang prognostiziert.<sup>1</sup> Danach ist für das Jahr 2020 eine EW-Zahl von 3,79 Mio. nach Variante 1 zu erwarten<sup>2</sup>, das bedeutet einen Rückgang von 13,7 % gegenüber 2001 und fast einem Viertel gegenüber 1990.

Der Gesetzgeber hat nicht zuletzt mit Blick auf die demographische Entwicklung Grundlagen zur kommunalen Zusammenarbeit geschaffen, damit Infrastruktur wirtschaftlich genutzt und effiziente Verwaltungsstrukturen entstehen können. Die Verwaltungsgemeinschaft stellt eine Möglichkeit für eine effiziente Organisationsstruktur dar. Die Bildung einer Einheitsgemeinde mit mindestens 5.000 EW hält der SRH jedoch für die effektivste Form.

Mit der Neuregelung durch das Kommunalrechtsänderungsgesetz (KomRÄndG) gilt für Verwaltungsgemeinschaften die Maßgabe, dass alle Aufgaben des Bereiches der Kernverwaltung von den Mitgliedsgemeinden auf die erfüllende Gemeinde übergehen sollen und das Personal entsprechend zu übertragen ist, sodass die Mitgliedsgemeinden nahezu kein eigenes Personal mehr in der Kernverwaltung beschäftigen. Der Gesetzgeber hat die Frist für Verwaltungsgemeinschaften, ihre Rechtsverhältnisse den Maßgaben des KomRÄndG anzupassen, vom 31.12.1998 auf den 31.12.2001 verlängert.

Der SRH hat im Rahmen einer Querschnittsprüfung untersucht, wie Gemeinden, die einer Verwaltungsgemeinschaft angehören, ihre Verwaltungsstrukturen gemäß der seit 01.01.2002 geltenden Rechtslage umgestaltet haben.

---

<sup>1</sup> Vgl. Regionalisierte Bevölkerungsprognose für den Freistaat Sachsen bis 2020, Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen, Sonderheft Nr. 1/2003.

<sup>2</sup> Die vorliegende Prognose wurde in zwei Varianten gerechnet, die sich in den Annahmen zur Lebenserwartung und dem Wanderungsaustausch mit dem Bundesgebiet und dem Ausland unterscheiden. Variante 1 prognostizierte eine höhere EW-Zahl als Variante 2, nach derzeitiger Entwicklung ist Variante 1 zutreffender.

## 1.2 Rechtliche Grundlagen

Gemäß § 36 Abs. 1 SächsKomZG können benachbarte Gemeinden desselben Landkreises vereinbaren, dass eine Gemeinde als erfüllende Gemeinde für die anderen beteiligten Gemeinden als Mitgliedsgemeinden die Aufgaben eines Verwaltungsverbandes in Form einer Verwaltungsgemeinschaft wahrnimmt. Die erfüllende Gemeinde ist regelmäßig die größte dieser Verwaltungsgemeinschaft mit zentral-örtlicher Funktion.

Mit der Neuregelung durch das KomRÄndG gilt ab dem 01.01.2002 gem. §§ 8 i. V. m. 36 Abs. 3 SächsKomZG die Maßgabe, dass damit der gesamte Aufgabenbereich der Kernverwaltung auf die erfüllende Gemeinde übertragen werden muss.

Dies betrifft:

- nach § 7 Abs. 1 Nr. 1 SächsKomZG die Weisungsaufgaben einschließlich des Erlasses von dazu erforderlichen Satzungen und Rechtsverordnungen;
- nach § 7 Abs. 1 Nr. 2 SächsKomZG die Aufgaben der vorbereitenden Bauleitplanung;
- nach § 8 Abs. 1 Nr. 1 SächsKomZG die Vorbereitung und den Vollzug der Beschlüsse der Mitgliedsgemeinden;
- nach § 8 Abs. 1 Nr. 2 SächsKomZG die Besorgung der Geschäfte, die für die Mitgliedsgemeinden keine grundsätzliche Bedeutung haben und keine erheblichen Verpflichtungen erwarten lassen (Geschäfte der laufenden Verwaltung);
- nach § 8 Abs. 1 Nr. 3 SächsKomZG die Vertretung der Mitgliedsgemeinden in gerichtlichen Verfahren und förmlichen Verwaltungsverfahren, soweit der Verwaltungsverband (erfüllende Gemeinde) nicht selbst Beteiligter ist.

Darüber hinaus besteht die Möglichkeit, weitere Fachaufgaben nach §§ 7 Abs. 2 und 8 Abs. 2 SächsKomZG auf die erfüllende Gemeinde zu übertragen.

Soweit die Aufgaben nach §§ 7 Abs. 1 und 8 Abs. 1 SächsKomZG auf die erfüllende Gemeinde übergehen bzw. von ihr erledigt werden oder nach §§ 7 Abs. 2 bzw. 8 Abs. 2 SächsKomZG auf die erfüllende Gemeinde übertragen wurden, beschäftigen die Mitgliedsgemeinden nach § 8 Abs. 3 SächsKomZG kein eigenes Personal mehr. Die erfüllende Gemeinde hat das Personal, das mit den Aufgaben befasst war, zu übernehmen. Nach § 78 b SächsKomZG wird das Arbeitsverhältnis mit der erfüllenden Gemeinde fortgesetzt. Zur Erledigung bestimmter verbliebener Verwaltungsaufgaben, z. B. Schreiben an die erfüllende Gemeinde, Niederschriften von Besprechungen u. ä., kann Personal in der Mitgliedsgemeinde beschäftigt werden.<sup>3</sup>

Gemäß § 78 a SächsKomZG hatten bestehende Verwaltungsgemeinschaften ihre Rechtsverhältnisse nach den Maßgaben, die sich aus den Änderungen des KomRÄndG ergeben, spätestens bis zum 31.12.2001 anzupassen.

Gemäß Art. 2 KomRÄndG in der Fassung vom 04.10.1996 ist nunmehr der Bürgermeister in Gemeinden mit bis zu 5.000 EW als Mitgliedsgemeinde in einem Verwaltungsverband oder in einer Verwaltungsgemeinschaft grundsätzlich Ehrenbeamter auf Zeit. Bei Vorliegen einer besonderen Aufgabenstruktur kann die Hauptsatzung mit Genehmigung

---

<sup>3</sup> Der SRH vertritt dabei grundsätzlich die gleiche Rechtsauffassung wie sie in dem Mitgliederrundschreiben des SSG Nr. 361/02 vom 10.04.2002, Az.: 030.010, veröffentlicht wurde.

der Rechtsaufsichtsbehörde im Ausnahmefall bestimmen, dass der Bürgermeister hauptamtlich tätig ist.

Nach §§ 42 i. V. m. 25 SächsKomZG kann die erfüllende Gemeinde von den Mitgliedsgemeinden zur Deckung des Finanzbedarfs, soweit sonstige Einnahmen nicht ausreichen, eine Umlage nach Maßgabe der Gemeinschaftsvereinbarung erheben. Die Gemeinschaftsvereinbarung soll die Grundsätze zur Umlagefestsetzung enthalten (§§ 37 Satz 1 i. V. m. 11 Abs. 2 Nr. 5 SächsKomZG). Die Höhe der Umlage ist in der Haushaltssatzung für jedes Haushaltsjahr festzusetzen; sie soll getrennt für den Verwaltungshaushalt und den Vermögenshaushalt festgesetzt werden. Die Umlage ist in der Haushaltssatzung der erfüllenden Gemeinde als Einnahme sowie in den Haushaltssatzungen der übrigen Mitgliedsgemeinden als Ausgabe darzustellen.<sup>4</sup>

Zur Festsetzung der Höhe der Umlage ist ein Beschluss des Gemeinschaftsausschusses erforderlich. Diese Aufgabe kann nicht auf den Bürgermeister übertragen werden (vgl. § 41 Abs. 1 Satz 3 SächsKomZG i. V. m. den §§ 53 Abs. 2 Satz 3 und 41 Abs. 2 Nr. 15 SächsGemO).

Die Umlage zur Deckung des Finanzbedarfs der erfüllenden Gemeinde ist eine öffentliche Abgabe.<sup>5</sup> Öffentliche Abgaben sind gem. §§ 3 Abs. 1 Nr. 4 Buchstabe C und 36 SächsKAG i. V. m. § 155 Abs. 1 AO durch Abgabenbescheid festzusetzen. Die Erhebung der Umlage von der Mitgliedsgemeinde erfolgt demnach durch Umlagebescheid der erfüllenden Gemeinde.

### 1.3 Strukturmerkmale

#### *Eigenständigkeit der Mitgliedsgemeinden*

Im Gegensatz zur Bildung einer Einheitsgemeinde bestehen die Mitgliedsgemeinden einer Verwaltungsgemeinschaft rechtlich und politisch eigenständig fort, d. h. Gemein-denamen, Gebiet, Ortsrecht und Gemeindeorgane bleiben erhalten. Während in einer Gemeinde mit voller Verwaltungskompetenz lediglich der Bürgermeister und der Gemeinderat agieren, sind im Rahmen der Verwaltungsgemeinschaft zusätzlich der Gemeinschaftsausschuss sowie Bürgermeister und Gemeinderäte der Mitgliedsgemeinden tätig, um ihre Mitwirkungsrechte zu gewährleisten.

#### *Bündelung der Verwaltung*

Im Rahmen der Verwaltungsgemeinschaft werden die einzelnen Verwaltungen der Gemeinden aufgrund des Überganges des Verwaltungspersonals zusammengeführt. Durch die Bündelung der Verwaltung ist zu erwarten, dass im Wege der Spezialisierung sich die Fachkompetenz des Personals erhöht und damit die Qualität der Verwaltungsleistung verbessert wird. Mittelfristig ist bei der Bearbeitung von Vorgängen ein verringerter Zeit- und Kostenaufwand erreichbar.

#### *Keine neue Verwaltungsebene*

Mit der Verwaltungsgemeinschaft wird keine neue Verwaltungsebene geschaffen. Die erfüllende Gemeinde und die Mitgliedsgemeinden stehen gleichberechtigt auf der gemeindlichen Ebene nebeneinander.

---

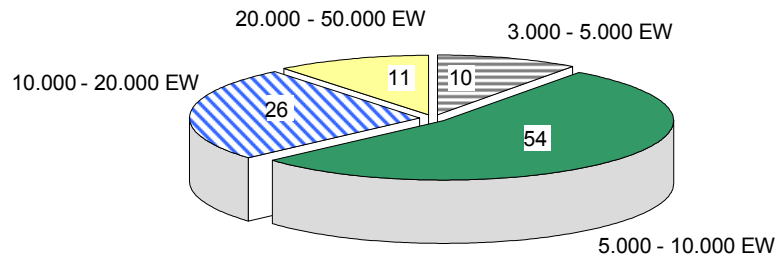
<sup>4</sup> Ebenda, S. 6.

<sup>5</sup> Vgl. auch Stimpfl/Weisenberger, SächsKomZG - Kommentar, § 25 Nr. 2.1.

## 1.4 Querschnittsprüfung

Die Prüfung erstreckte sich auf alle 101 Verwaltungsgemeinschaften (Gebietsstand 01.03.2005) im Freistaat Sachsen mit folgender Bevölkerungsstruktur:

### 101 Verwaltungsgemeinschaften aufgeteilt nach Größenklassen



Es wurden die Verwaltungsverhältnisse bei 101 erfüllenden Gemeinden und 150 Mitgliedsgemeinden mittels elektronischem Fragebogen erhoben. Im Anschluss daran erfolgten bei 7 Gemeinden örtliche Erhebungen.

Daneben sind Prüfungsergebnisse aus zeitnahen überörtlichen Prüfungen der StRPrÄ von 13 Gemeinden, die einer Verwaltungsgemeinschaft angehören, eingeflossen.

Schwerpunkte der Prüfung waren:

- Aufgabenübertragung,
- Übertragung von Verwaltungspersonal,
- Anpassung der Gemeinschaftsvereinbarung,
- Rechtsstellung der Bürgermeister von Mitgliedsgemeinden,
- Finanzbedarf,
- Verwaltungsaußenstellen in den Mitgliedsgemeinden und Organisationsablauf innerhalb der Verwaltungsgemeinschaft.

Die Mitwirkung der geprüften Gemeinden war teilweise ungenügend. Der Prüfungsablauf verzögerte sich, weil 26 % der Geprüften die Unterlagen nicht termingerecht vorlegten. Darüber hinaus wurden die Fragebögen vielfach falsch und teilweise unvollständig ausgefüllt, sodass nur durch arbeitsaufwändiges Nacherheben die Plausibilität der Prüfungsergebnisse hergestellt werden konnte.

## 2 Prüfungsergebnisse

### 2.1 Aufgabenübertragung

Acht der 150 Mitgliedsgemeinden (rd. 5 %) gaben an, dass die Weisungsaufgaben einschließlich des Erlasses von dazu erforderlichen Satzungen und Rechtsverordnungen nach § 7 Abs. 1 Nr. 1 SächsKomZG nicht vollständig auf die erfüllenden Gemeinden übertragen wurden. Die Mitgliedsgemeinden erledigten teilweise noch Aufgaben der Ortspolizeibehörde oder des Pass- und Meldewesens selbstständig.

Zum Zeitpunkt der Erhebungen hatten 2 % der Mitgliedsgemeinden entsprechend § 7 Abs. 1 Nr. 2 SächsKomZG die Aufgaben der vorbereitenden Bauleitplanung nicht übertragen.

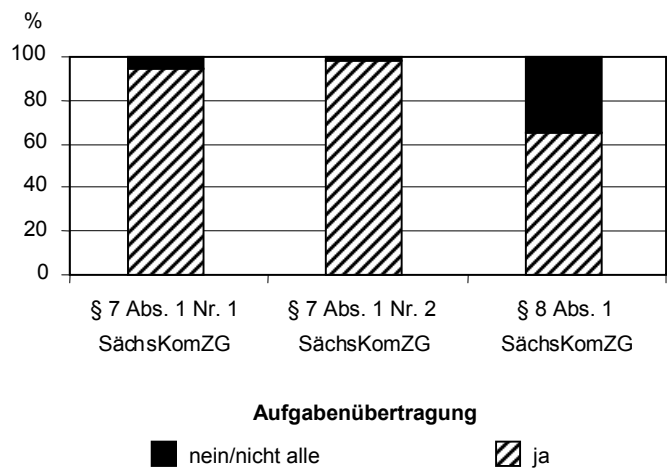
Ihre Erledigung von Aufgaben nach Weisung entsprechend § 8 Abs. 1 SächsKomZG hatten 52 (35 %) der 150 Mitgliedsgemeinden nicht oder nur teilweise auf die erfüllende Gemeinde übertragen. Vor allem die Vorbereitung und der Vollzug der Gemeinderatsbeschlüsse und Geschäfte der laufenden Verwaltung wurden z. T. von den Mitgliedsgemeinden selbst erledigt.

Im Rahmen der örtlichen Erhebungen wurde festgestellt, dass die Aufgaben lt. Gemeinschaftsvereinbarung zwar übergegangen waren, die Mitgliedsgemeinden aber neben Sekretariatsaufgaben insbesondere Geschäfte der laufenden Verwaltung, wie z. B. Kassengeschäfte, mit eigenem Verwaltungspersonal besorgten. Begründungen dafür wurden u. a. angegeben:

- die Bankgeschäfte seien unkomplizierter abzuwickeln, weil das Kreditinstitut im Rathaus der Mitgliedsgemeinde untergebracht ist,
- mit dem Betreiben einer Zahlstelle bleibe die Gemeinde bürgernah.

Weiterhin wurden Aufgaben in den Bereichen Bauverwaltung und Liegenschaften von den Mitgliedsgemeinden erfüllt. Die Bauverwaltung in Bezug auf Betreuung und Überwachung der Baumaßnahmen erledigte mitunter der Bürgermeister der Mitgliedsgemeinde selbst. Den erfüllenden Gemeinden fehlen nach Angaben der Mitgliedsgemeinden die Zeit für ihre Belange. Die Aufgaben würden nicht mit der nötigen Sorgfalt erfüllt.

**Stand der Aufgabenübertragung**

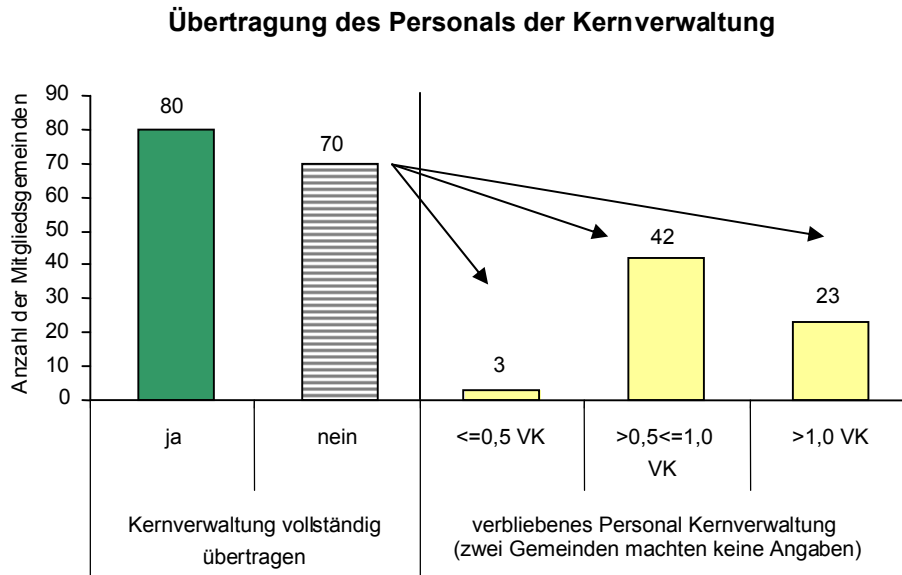


Von der Möglichkeit, weitere Fachaufgaben nach §§ 7 Abs. 2 bzw. 8 Abs. 2 SächsKomZG auf die erfüllende Gemeinde zu übertragen, machten nur 65 Gemeinden (43 %) Gebrauch. Dies betraf vor allem die Aufgabenbereiche Schiedsstelle und Schulträger.

## 2.2 Übertragung von Verwaltungspersonal

Von den 150 Mitgliedsgemeinden hatten zum Zeitpunkt der Erhebungen 80 Gemeinden (53 %) die Beschäftigten der Kernverwaltung vollständig auf die erfüllende Gemeinde

übertragen. Von den Gemeinden mit eigenem Verwaltungspersonal hatten 65 Gemeinden (43 % aller Mitgliedsgemeinden) mehr als 0,5 VK, darunter 23 Gemeinden (15 % der Mitgliedsgemeinden) sogar mehr als 1,0 VK Beschäftigte in der Kernverwaltung behalten.



Bei den örtlichen Erhebungen wurde festgestellt, dass die erfüllenden Gemeinden das Verwaltungspersonal der Mitgliedsgemeinden größtenteils erst im Jahr 2005 in ihren Stellenplan eingestellt hatten. Daneben hatten die Mitgliedsgemeinden jeweils Verwaltungspersonal zwischen 0,5 und 2,0 VK beschäftigt. Das Aufgabenspektrum für das auf die erfüllende Gemeinde übergegangene Verwaltungspersonal hatte sich größtenteils nicht geändert. Die Angestellten erfüllten überwiegend wie bisher die Aufgaben der Mitgliedsgemeinde. Dienort blieb mitunter die Mitgliedsgemeinde. Vereinzelt war festzustellen, dass nach Bildung der Verwaltungsgemeinschaft später eine teilweise Rückübertragung der Aufgaben erfolgte und das noch in der Mitgliedsgemeinde verbliebene Verwaltungspersonal die auf die erfüllende Gemeinde übertragenen Aufgaben wieder selbst erledigte.

Eine Mitgliedsgemeinde hielt die Übertragung des Verwaltungspersonals auf die erfüllende Gemeinde wegen unterschiedlicher Tarifverträge für nachteilig. Die Mitgliedsgemeinde, die im Kommunalen Arbeitgeberverband und in der Zusatzversorgungskasse Mitglied war, hatte Vereinbarungen zur Arbeitszeitreduzierung abgeschlossen. Die erfüllende Gemeinde war hingegen nicht Mitglied im Kommunalen Arbeitgeberverband und auch nicht Mitglied in der Zusatzversorgungskasse. So wurde das übertragene Verwaltungspersonal zwar im Stellenplan der erfüllenden Gemeinde geführt, die Gehaltszahlung erfolgte jedoch weiter durch die Mitgliedsgemeinde.

### 2.3 Anpassung der Gemeinschaftsvereinbarung

Eine Anpassung der Gemeinschaftsvereinbarung aufgrund der Änderung des SächsKomZG durch Art. 3 des KomRÄndG war bei 86 (57 %) der 150 Mitgliedsgemeinden erfolgt, bei 45 Gemeinden erst nach dem 01.01.2002. Teilweise waren nach Aussagen der Gemeinden Anpassungen nicht notwendig, da zum 01.01.2002 bereits die Aufgaben und das entsprechende Personal komplett auf die erfüllende Gemeinde

übertragen wurden. Einige Gemeinden traten erst nach dem 01.01.2002 einer Verwaltungsgemeinschaft bei, somit war die Anpassung entbehrlich.

Die örtlichen Erhebungen und die überörtlichen Prüfungen bei Gemeinden, die Verwaltungsgemeinschaften angehörten, bestätigten die Ergebnisse aus den Erhebungsbögen. Entgegen der vorgeschriebenen Regelung, bis zum 31.12.2001 die Gemeinschaftsvereinbarungen notwendigerweise anzupassen, vollzogen dies einige Verwaltungsgemeinschaften erst in den Jahren 2002 bis 2005.

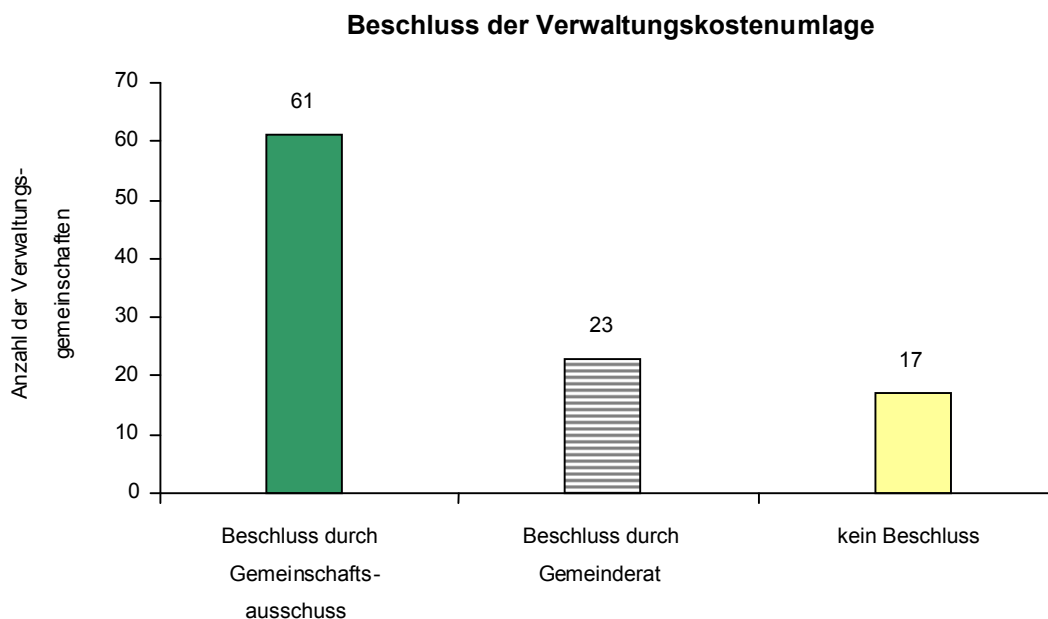
## 2.4 Rechtsstellung der Bürgermeister von Mitgliedsgemeinden

Von den 150 Bürgermeistern der Mitgliedsgemeinden waren zum Prüfungszeitpunkt noch 48 hauptamtlich tätig. Die EW-Zahlen der Mitgliedsgemeinden mit hauptamtlichen Bürgermeistern lagen zwischen 1.848 und 4.110 EW (Stand 30.06.2004). Bei den meisten der hauptamtlichen Bürgermeister läuft die Amtszeit bis zum Jahr 2008. Damit ist kurzfristig zu erwarten, dass unter den nunmehr seit 01.01.2002 geltenden Voraussetzungen die Zahl der hauptamtlich tätigen Bürgermeister in den Mitgliedsgemeinden deutlich abnehmen wird.

## 2.5 Finanzbedarf

99 von 101 der erfüllenden Gemeinden von Verwaltungsgemeinschaften gaben an, dass die Umlage zur Deckung des Finanzbedarfes der Verwaltungsgemeinschaft in der Haushaltssatzung eingestellt sei. Während der örtlichen Erhebungen wurde jedoch wiederholt festgestellt, dass die Umlage zwar im Haushaltsplan, nicht jedoch wie zuvor angegeben in der Haushaltssatzung enthalten war.

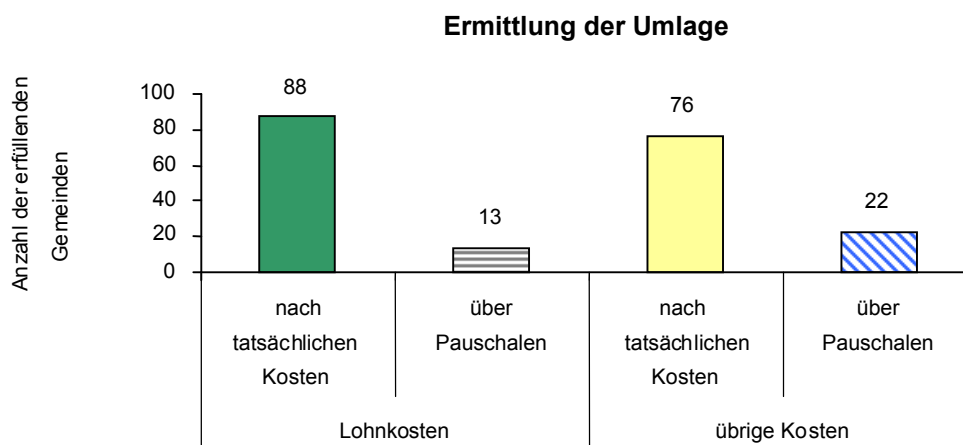
Nach Angaben der Mitgliedsgemeinden hatte der Gemeinschaftsausschuss in 61 Verwaltungsgemeinschaften entsprechend § 41 Abs. 1 SächsKomZG ordnungsgemäß über die Höhe der Umlage beschlossen. In 23 Verwaltungsgemeinschaften fasste lediglich der Gemeinderat der Mitgliedsgemeinden einen entsprechenden Beschluss, in 17 Verwaltungsgemeinschaften wurde überhaupt kein Beschluss gefasst.



68 Gemeinden (67 %) haben die Umlage ordnungsgemäß durch Abgabebescheid festgesetzt. In 31 Gemeinden (31 %) wurde für die Umlage lediglich eine Rechnung gestellt. In zwei Gemeinden wurde die Umlage weder durch Bescheid festgesetzt noch in Rechnung gestellt.

Die Umlagen wurden überwiegend auf Basis tatsächlicher Kosten ermittelt. Bei den Lohnkosten hatten 88 erfüllende Gemeinden (87 %) angegeben, die tatsächlichen Kosten in die Umlage einzubeziehen.

Die übrigen Kosten wurden von 76 erfüllenden Gemeinden (75 %) ebenfalls in tatsächlicher Höhe angesetzt, 22 rechneten über Pauschalen ab, eine Gemeinde bezog die übrigen Kosten nicht in die Umlage ein und zwei Gemeinden machten keine Angaben.



Aus den überörtlichen Prüfungen der Gemeinden und aus den Rückfragen zur Plausibilität der Erhebungsbögen wurde ersichtlich, dass die Ermittlung der Höhe der Umlage zwischen den beteiligten Gemeinden einer Verwaltungsgemeinschaft oftmals streitig war. Mitunter wurde von den Mitgliedsgemeinden die Angemessenheit der erhobenen Umlagebeträge angezweifelt. In einer erfüllenden Gemeinde waren offene Forderungen für die Hj. 2002 bis 2004 in Höhe von insgesamt rd. 560.510 € die Folge.

Zumeist waren diese Differenzen darauf zurückzuführen, dass die Gemeinschaftsvereinbarung hinsichtlich der Deckung des Finanzbedarfes unzureichend ausgestaltet wurde. Die Regelungen gem. § 25 SächsKomZG wurden meistens wortgleich übernommen. Konkrete Zahlungsziele wurden häufig nicht festgelegt.

In einem Fall wurde nur für bestimmte übertragene Aufgaben eine Umlage und ohne festgelegte Zahlungsziele erhoben. Daneben wurden weitere Kosten direkt von der Mitgliedsgemeinde getragen, so z. B. die Sachkosten und die Erstattung der Lohnkosten für übertragenes, aber noch in der Mitgliedsgemeinde tätiges Personal.

Teilweise wurde auch festgestellt, dass von den getroffenen Regelungen in der Gemeinschaftsvereinbarung abgewichen wurde. Beispielsweise hatte eine erfüllende Gemeinde die Umlage für den Finanzbedarf auf der Grundlage von Pauschalen erhoben, statt wie festgelegt, nach tatsächlich anfallenden Kosten. Eine andere Gemeinde hatte entgegen den festgelegten Zahlungszielen der Gemeinschaftsvereinbarung andere Zahlungsziele im Umlagebescheid erlassen.



Eine Mitgliedsgemeinde hatte nach § 19 Abs. 3 Satz 2 SächsKomZG gegen den Beschluss des Gemeinschaftsausschusses Einspruch eingelegt. Die aufschiebende Wirkung des Einspruches hemmte den Vollzug des Umlagebeschlusses. In der Folgesitzung kam aufgrund der Mehrheitsverhältnisse (erfüllende Gemeinde sechs Stimmen, Mitgliedsgemeinde vier Stimmen) die Zweidrittelmehrheit, die nötig gewesen wäre, um den Einspruch zurückzuweisen, nicht zustande. Die Folge war, dass der Umlagebeschluss aufgehoben werden musste und eine Einigung nicht erfolgte.

## **2.6** Verwaltungsaußenstellen in den Mitgliedsgemeinden und Organisationsablauf innerhalb der Verwaltungsgemeinschaft

In 122 der 150 Mitgliedsgemeinden (81 %) gab es weiterhin eine Verwaltungsaußenstelle. In 86 Mitgliedsgemeinden wurde diese Außenstelle durch Bedienstete der erfüllenden Gemeinde abgesichert. In weiteren 36 Gemeinden war die Verwaltungsaußenstelle zumindest zeitweilig durch Bedienstete der Mitgliedsgemeinde oder durch den Bürgermeister besetzt.

Die örtlichen Erhebungen haben bestätigt, dass das Betreiben von Verwaltungsaußenstellen in den Mitgliedsgemeinden üblich ist. Die Bürgermeister der Mitgliedsgemeinden hielten die Außenstellen wegen der Bürgernähe, der territorialen Zergliederung des Gemeindegebietes oder der beträchtlichen Entfernung zur erfüllenden Gemeinde für unverzichtbar. Die erfüllenden Gemeinden teilten die Auffassung zur Notwendigkeit der Außenstellen nicht immer.

Eine Personal- und Aufgabenbündelung konnte nur in Ansätzen erkannt werden. Die organisatorische Eingliederung des übertragenen Verwaltungspersonals in der erfüllenden Gemeinde war mitunter unzureichend. So waren in einer erfüllenden Gemeinde zwei Kämmerinnen tätig, wobei eine für die erfüllende Gemeinde, die andere für die Mitgliedsgemeinde zuständig war. Teilweise war das übertragene Verwaltungspersonal noch in der Mitgliedsgemeinde ansässig und erledigte wie bisher die Aufgaben. Synergieeffekte konnten demzufolge kaum erzielt werden. Dazu kam, dass organisatorische Regelungen nicht angepasst wurden, da

- Mitgliedsgemeinden noch eigene Dienstanweisungen für die Kasse hatten;
- Geschäftsordnungen/Dienstordnungen noch nicht harmonisiert wurden, sodass beispielsweise Dienstreisen, Urlaub usw. für das übertragene Verwaltungspersonal der Bürgermeister der Mitgliedsgemeinde genehmigte;
- unterschiedliche Arbeitszeitmodelle in den Gemeinden angewandt wurden, sodass übertragenes Verwaltungspersonal mit Dienort in der Mitgliedsgemeinde nicht das für sie gültige Arbeitszeitmodell anwandte.

## **3** Folgerungen

### **3.1** Aufgabenübertragung

Die Aufgaben nach §§ 7 Abs. 1 und 8 Abs. 1 SächsKomZG sind zwingend auf die erfüllende Gemeinde zu übertragen. Die Rechtsaufsichtsbehörden haben diesbezüglich auf die gesetzeskonforme Ausgestaltung der Gemeinschaftsvereinbarung und deren konkrete Umsetzung hinzuwirken.

In Anbetracht der demographischen Entwicklung ist es geboten, weitere Fachaufgaben nach §§ 7 Abs. 2 und 8 Abs. 2 SächsKomZG auf die erfüllenden Gemeinden zu übertragen.

### **3.2 Übertragung von Verwaltungspersonal**

Mit der Aufgabenübertragung muss die entsprechende Personalübertragung auf die erfüllenden Gemeinden konsequent umgesetzt werden. Einzelprobleme (z. B. Tarife/Arbeitszeit) sind in der Gemeinschaftsvereinbarung zu regeln.

Das in den Mitgliedsgemeinden verbliebene Verwaltungspersonal für Tätigkeiten, für die die Gemeinden noch zuständig sind, sollte kritisch hinterfragt werden. Die politischen Gremien der Mitgliedsgemeinden sind angehalten, verantwortungsvoll unter dem Gebot der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit über den Personaleinsatz zu entscheiden.

### **3.3 Anpassung der Gemeinschaftsvereinbarung**

Die Rechtsaufsichtsbehörden haben, soweit dies noch nicht erledigt ist, konsequent darauf hinzuwirken, dass die Gemeinschaftsvereinbarungen aufgrund der Änderung des SächsKomZG durch Art. 3 des KomRÄndG unverzüglich angepasst und umgesetzt werden.

Die Gemeinschaftsvereinbarungen sind zukunftsorientiert auszugestalten, indem verstärkt auch Fachaufgaben den erfüllenden Gemeinden übertragen werden.

Grundsätze zur Ermittlung des Finanzbedarfes sind in die Gemeinschaftsvereinbarung aufzunehmen.

### **3.4 Rechtsstellung der Bürgermeister von Mitgliedsgemeinden**

Sofern die Hauptsatzung der Mitgliedsgemeinden die Hauptamtlichkeit des Bürgermeisters vorsieht, haben die Rechtsaufsichtsbehörden zu prüfen, unter welchen sachlichen Voraussetzungen eine solche Bestimmung überhaupt ausnahmsweise noch zulässig ist.

Der SRH sieht grundsätzlich keine Notwendigkeit zur Beibehaltung des Ausnahmetatbestandes für die Hauptamtlichkeit des Bürgermeisters nach § 51 Abs. 2 Satz 3 SächsGemO in Gemeinden unter 5.000 EW, sofern diese Mitgliedsgemeinden von Verwaltungsgemeinschaften sind. Der Gesetzgeber sollte den Ausnahmetatbestand abschaffen.

### **3.5 Finanzbedarf**

Das SächsKomZG enthält keine Vorgaben, wie der Finanzbedarf der erfüllenden Gemeinde ermittelt werden soll. Die beteiligten Gemeinden sind deshalb gehalten, entsprechende Regelungen zu treffen. Eine der nachfolgend genannten Möglichkeiten<sup>6</sup> sollte zur Ermittlung des Finanzbedarfs genutzt und in der Gemeinschaftsvereinbarung festgeschrieben werden:

- nach tatsächlichen Kosten (z. B. mittels Kosten- und Leistungsrechnung oder nach Haushaltsstellen im Haushaltsplan und in der Jahresrechnung),

---

<sup>6</sup> Vgl. auch SRH, Beratende Äußerung „Organisationsmodell für Gemeinden mit 5.000 bis 10.000 Einwohnern“, [www.rechnungshof.sachsen.de](http://www.rechnungshof.sachsen.de), LT-DS 4/3346 vom 09.11.2005.

- über Pauschalen (z. B. entsprechend KGSt-Bericht 4/2004 Kosten eines Arbeitsplatzes oder analog VwV Kostenfestlegung 2005).<sup>7</sup>

Mit dem Finanzbedarf sollten die Zahlungsmodalitäten vereinbart werden. Sie sind insbesondere deswegen von Bedeutung, da bei Zahlungsverzug Verzugszinsen für rückständige Beträge zu fordern sind.

Das SMI sollte den Gemeinden Empfehlungen zur Ermittlung des Finanzbedarfs geben, um diesbezüglichen Streit innerhalb der Verwaltungsgemeinschaft zu verhindern.

Die Rechtsaufsichtsbehörden haben darauf zu achten, dass die Umlagen in den Haushaltssatzungen der erfüllenden Gemeinden als Einnahme sowie in den Haushaltssatzungen der Mitgliedsgemeinden als Ausgabe dargestellt sind und diese miteinander im Einklang stehen.

Die kommunale Zusammenarbeit zwischen den beteiligten Gemeinden der Verwaltungsgemeinschaften ist zu verbessern. Der Gemeinschaftsausschuss muss für die Belange der Verwaltungsgemeinschaft, insbesondere bei der Festsetzung des Finanzbedarfes, umfassend und nachvollziehbar einbezogen werden.

### **3.6 Verwaltungsaußenstellen in den Mitgliedsgemeinden und Organisationsablauf innerhalb der Verwaltungsgemeinschaft**

Die Verwaltungsaußenstellen in den Mitgliedsgemeinden sind hinsichtlich ihrer Notwendigkeit zu überprüfen. Die beteiligten Gemeinden müssen gemeinsam prüfen, inwieweit ggf. eine zeitweise Besetzung erforderlich ist.

Das an die erfüllende Gemeinde übertragene Verwaltungspersonal ist räumlich und organisatorisch in die bestehende Verwaltungsstruktur zu integrieren. Aufgaben sind dabei zu bündeln. Nur dadurch können Synergieeffekte entstehen. Auf die Organisationsempfehlungen des SRH wird verwiesen.<sup>8</sup>

Der Organisationsablauf innerhalb der Verwaltungsgemeinschaft ist zu optimieren. Die dafür notwendigen Anweisungen und Verordnungen sind unverzüglich zu schaffen.

---

<sup>7</sup> Hinweise dazu enthalten die Mitgliederrundschreiben des SSG Nr. 361/02 vom 10.04.2002 und Nr. 538/04 vom 16.08.2004.

<sup>8</sup> Vgl. auch SRH, Beratende Äußerung (Fn. 6) S. 89 bis 91.

**Verfüungsmittel wurden nicht immer zweckentsprechend verwendet. Wegen lückenhafter Belegführung war teilweise eine Prüfung der zweckentsprechenden Verwendung nicht möglich.**

Die überörtliche Kommunalprüfung hat im Bereich der Verwendung von Verfügungsmitteln gravierende Mängel festgestellt. Die Prüfungsergebnisse werden wie folgt zusammengefasst dargestellt:

- In vielen Kommunen wurden in den vergangenen Jahren die Ansätze für Verfügungsmittel überschritten.
- Einige Kommunen bildeten auf den Haushaltsstellen für Verfügungsmittel Kassenausgabereise.
- Teilweise wurden trotz kritischer Haushaltssituation Verfügungsmittel in beträchtlicher Höhe ausgegeben.
- Die Verwendung der Verfügungsmittel erfolgte in vielen Fällen nicht zweckentsprechend. So wurden Verfügungsmittel z. B. für Weihnachtsfeiern und sonstige Feiern der Gemeinderäte, Betriebsausflüge, Blumen und Präsente anlässlich von Geburtstagen der Mitarbeiter oder Spenden an gemeinnützige Organisationen eingesetzt.
- Vielfach waren die Belege über die Verwendung der Verfügungsmittel nicht aussagekräftig. So wurde z. B. auf einer Rechnung über Bewirtungskosten bzw. der zugehörigen Auszahlungsanordnung als Grund „Essen mit Gästen Bürgermeister“ vermerkt.

Nach § 11 Satz 1 Nr. 1 KomHVO können im Verwaltungshaushalt in angemessener Höhe Verfügungsmittel des Bürgermeisters veranschlagt werden. Die Ansätze dürfen nicht überschritten werden; die Mittel sind nicht übertragbar (§ 11 Satz 2 KomHVO).

Verfügungsmittel sind Beträge, die dem Bürgermeister für dienstliche Zwecke, für die keine Ausgaben veranschlagt sind, zur Verfügung stehen (Nr. 33 der Anlage zur KomHVO). Sie sind in Untergruppe 660 der VwV Gliederung und Gruppierung zu veranschlagen und zu buchen.

Aus Sicht des SRH sind regelmäßig Verfügungsmittel in Höhe von 0,30 bis 0,60 € je EW angemessen. Bei Gemeinden bis 3.000 EW könnte der Wert darüber liegen, bei Gemeinden mit mehr als 20.000 EW sollte der Wert darunter liegen. Einen Richtwert für Verfügungsmittel, der sich an der Höhe der Gesamtausgaben des Verwaltungshaushaltes orientiert, hält der SRH nicht mehr für sachgerecht, da die Höhe der Gesamtausgaben des Verwaltungshaushaltes kein ausreichendes Kriterium für die Finanzkraft der Gemeinde darstellt. Ein solcher Richtwert könnte z. B. dazu führen, dass Kommunen, die aufgrund unwirtschaftlichen Verwaltungshandelns hohe Ausgaben im Verwaltungshaushalt aufweisen, begünstigt werden.

Um die Angemessenheit der veranschlagten Verfügungsmittel der Kommunen nach vergleichbaren Kriterien zu prüfen, sind wegen der unterschiedlichen Verfahrensweise stets auch die Ansätze bei anderen Haushaltsstellen, z. B. für Ehrungen, Jubiläen und

Repräsentationen, in die Betrachtung mit einzubeziehen. Diese Ausgaben sind in kleineren Städten häufig marginal, nicht vorhersehbar und damit auch nicht planbar. In kleineren Städten werden diese Ausgaben deshalb oftmals aus Verfügungsmitteln bestritten. In größeren Städten dagegen, in denen derartige Ausgaben in gewisser Regelmäßigkeit in einer bestimmten Höhe anfallen, werden sie vielfach gesondert veranschlagt und damit nicht aus Verfügungsmitteln geleistet.

Eine Überprüfung der Verfügungsmittel auf ihre Angemessenheit ist in jedem konkreten Einzelfall vorzunehmen. Dabei ist insbesondere zu berücksichtigen, dass in Zeiten der Haushaltskonsolidierung geringere Werte als angemessen gelten können. In diesem Zusammenhang ist auf Nr. III 5 a) oo) der VwV Kommunale Haushaltswirtschaft vom 7. Oktober 2005 (SächsABl. vom 1. Dezember 2005, S. 1146) hinzuweisen. Danach sind im Rahmen der Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzeptes auch die Kosten für Gemeindeorgane, zu denen u. a. Verfügungsmittel und Mittel für Repräsentationen zählen, zu überprüfen und ggf. zu verringern. Im Übrigen gilt auch im Rahmen der Veranschlagung und Bewirtschaftung der Verfügungsmittel der sich aus § 72 Abs. 2 SächsGemO ergebende allgemeine Grundsatz der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit.

Die Verfügungsmittel sind stets zweckentsprechend zu verwenden. Wie sich bereits aus dem Wortlaut des Gesetzes ergibt, dürfen Verfügungsmittel nur für dienstliche Zwecke des Bürgermeisters, für die keine Ausgaben veranschlagt sind, verausgabt werden. Daraus folgt, dass z. B. Geschenke an Bedienstete der Verwaltung oder Gemeinderäte aus üblichem Anlass (z. B. Geburtstag) unzulässig sind. Ebenso dienen Betriebsausflüge oder interne Feiern der Gemeindeverwaltung oder Gemeinderäte nicht dienstlichen Zwecken im Sinne der Nr. 33 der Anlage zur KomHVO und dürfen somit nicht aus Verfügungsmitteln bezahlt bzw. bezuschusst werden. Denn mit dienstlichen Zwecken sind solche Zwecke gemeint, die im Zusammenhang mit der Aufgabenerfüllung der Gemeinde stehen. Die Gemeinden erfüllen nach § 2 Abs. 1 SächsGemO in ihrem Gebiet im Rahmen ihrer Leistungsfähigkeit alle öffentlichen Aufgaben. Zu diesen öffentlichen Aufgaben gehören keinesfalls interne Feiern der Gemeindeverwaltung oder der Gemeinderäte. Auch die Bewirtung von Bediensteten der Gemeinde oder Gemeinderäten aus Verfügungsmitteln ist somit generell unzulässig. Ausgaben für die Bewirtung von Gästen aus Verfügungsmitteln sind ausnahmsweise dann zulässig, wenn der Anlass der Bewirtung nachweisbar in dienstlichen Angelegenheiten begründet ist und sich die Ausgaben in vertretbarer Höhe halten.<sup>1</sup>

Zum Nachweis der zweckentsprechenden Verwendung der Verfügungsmittel müssen die Ausgaben, die aus Verfügungsmitteln bestritten werden, durch begründende Unterlagen, d. h. Unterlagen, aus denen sich der Zahlungsgrund ergibt (vgl. § 34 Abs. 1 Satz 1 KomKVO), hinreichend belegt sein. Bei Bewirtungskosten zählen zu den erforderlichen Angaben nicht nur der Anlass der Bewirtung, sondern auch Angaben über den konkreten Teilnehmerkreis. Bei Ausgaben z. B. für Jubiläen, Ehrungen oder Repräsentationen sind Angaben zu dem konkreten Anlass erforderlich. Nur durch diese Angaben ist nachweisbar, dass die Ausgaben auch wirklich dienstlich veranlasst waren.

---

<sup>1</sup> Vgl. Kommunale Fraktionsfinanzierung, Jahresbericht 2005 des SRH, S. 380, Pkt. 4.6.

## **Eigenbetriebe und Zweckverbände mit kaufmännischer Buchführung in der Branche Abwasser**

**Bei der Abwasserentsorgung gibt es unterschiedliche Gebühren- und Beitragsstrukturen. Die jährliche Belastung der Bürger differiert um bis zu 509 €.**

**Die Möglichkeiten zur Kostendämpfung sollten genutzt werden.**

### **1 Einleitung**

Der SRH ist gem. § 110 SächsGemO für die Erteilung der abschließenden Vermerke zu den Jahresabschlüssen der Eigenbetriebe und Zweckverbände, die nach Eigenbetriebsrecht wirtschaften, zuständig. Für den Abwasserbereich wurde eine Querschnitterhebung bei den vom § 110 SächsGemO erfassten Eigenbetrieben und Zweckverbänden durchgeführt.

Das Prüfungsrecht des SRH ergibt sich aus den §§ 108, 109 SächsGemO i. V. m. § 3 SächsEigBG und § 59 Abs. 3 SächsKomZG.

### **2 Prüfungsgegenstand**

#### **2.1 Ziel der Prüfung**

Ziel der Querschnittsprüfung war aufgrund der Gebietsmonopolsituation der Abwasserentsorgung eine vergleichende Untersuchung der Gebühren und Beiträge, um das Breitenpektrum der von den Bürgern zu tragenden Abgabenbelastung zu ermitteln. Im Rahmen der gegebenen Möglichkeiten wurde die Beitrags- und Gebührenbemessung analysiert.

Um eine Vergleichbarkeit der von den untersuchten Betrieben erhobenen Gebühren und Beiträge herzustellen, erfolgten alle Vergleichsberechnungen für eine Musterfamilie. Die Musterfamilie besteht aus vier Personen, hat einen jährlichen Wasserverbrauch von 160 m<sup>3</sup> und bewohnt ein Einfamilienhaus mit 500 m<sup>2</sup> Grundstücksfläche, davon 150 m<sup>2</sup> versiegelte Fläche, zwei Vollgeschossen, einer Wohnfläche von 140 m<sup>2</sup> und ist an die zentrale Entsorgung angeschlossen.

#### **2.2 Prüfungsumfang**

In die Auswertung flossen die Daten von 21 Eigenbetrieben und 31 Zweckverbänden, die nach den Vorschriften des Eigenbetriebsrechts arbeiten, ein.

Zum 31.12.2004 bestanden in Sachsen 23 Eigenbetriebe und 90 Zweckverbände, denen die Aufgaben der Abwasserentsorgung übertragen wurden. Von den 90 Zweckverbänden wirtschafteten 38 (42 %) nach den Vorschriften des Eigenbetriebsrechts und 52 nach dem kommunalen Haushaltsrecht. Um eine Vergleichbarkeit der Betriebe zu gewährleisten, wurden 2 Eigenbetriebe und 3 Zweckverbände, die nicht im gesamten Erhebungszeitraum 2001 bis 2004 die Aufgabe der Abwasserentsorgung wahrnahmen, nicht in der Erhebung berücksichtigt. 4 weitere Zweckverbände wurden nicht in die Prü-

fung einbezogen, da es sich bei ihnen um Teilzweckverbände handelt und die Beitrags- und Gebührenhoheit bei den Mitgliedsgemeinden verblieben ist.

Die in die Erhebung einbezogenen Betriebe erfüllen die Abwasserbeseitigungspflicht für eine Entsorgungsfläche von 11.981 km<sup>2</sup>, bezogen auf den Zeitraum 2001 bis 2004 sind dies 1.814.124 EW. Damit oblag den untersuchten Betrieben die Abwasserbeseitigungspflicht für rd. 42 % der EW des Freistaates. Die Kreisfreien Städte Leipzig und Chemnitz sowie weitere Kommunen bedienen sich zur Aufgabenerfüllung der Abwasserbeseitigung anderer Rechtsformen und sind wegen der Beschränkung der Erhebung auf Eigenbetriebe und Zweckverbände mit kaufmännischer Buchführung in den folgenden Auswertungen nicht enthalten. Die Untersuchung kann daher keinen vollständigen Überblick über die gesamte Branche der Abwasserentsorgung geben.

Die durchschnittlich entsorgten Mengen je EW lagen bei den untersuchten Betrieben im Jahr 2001 bei 27,5 m<sup>3</sup>, im Jahr 2004 bei 33,4 m<sup>3</sup> und somit im sächsischen Durchschnitt von 32,7 m<sup>3</sup>.

### **2.3 Erhebungsmethoden**

Die Erhebung der für die Auswertung notwendigen Daten erfolgte über einen Fragebogen, in dem die Entsorger Angaben zu Ihrem Entsorgungsgebiet, den vorhandenen Anlagen, den Gebühren und Beiträgen sowie Investitionskosten übermittelten. Daneben wurden die Bilanzdaten aus den Berichten über die Jahresabschlussprüfung einbezogen.

Die zurückgesandten Fragebögen der untersuchten Betriebe wiesen ein unterschiedliches Qualitätsniveau auf. Eine Vielzahl der Eigenbetriebe und Zweckverbände konnte keine Angaben zur Höhe der bestehenden Ratenzahlungs- oder Stundungsvereinbarungen oder zur Höhe der vereinnahmten Stundungszinsen machen. Ursächlich hierfür waren u. a. der Zusammenschluss von Zweckverbänden oder der nachträgliche Beitritt von Gemeinden in Zweckverbände, aber auch in vielen Fällen, dass hierfür keine Aufzeichnungen geführt wurden.

## **3 Organisation der Abwasserentsorgung**

### **3.1 Organisationsformen**

Die Kommunen können die hoheitliche Aufgabenerfüllung der Abwasserbeseitigung gem. § 63 Abs. 2 SächsWG selbst übernehmen oder sich nach § 63 Abs. 3 SächsWG eines Dritten bedienen. Zur eigenen Aufgabenerfüllung stehen den Kommunen als Organisationsform der Regiebetrieb, der Eigenbetrieb oder die Mitgliedschaft in einem Zweckverband zur Verfügung. Darüber hinaus können sich die Kommunen bei der Aufgabenerfüllung einer Eigengesellschaft, einer Beteiligungsgesellschaft oder privaten Unternehmen bedienen. Daneben sind auch andere Gestaltungen im Rahmen von Private-Public-Partnership-Modellen denkbar.

Die vorliegende Erhebung beschränkte sich auf die rechtlich unselbstständigen Eigenbetriebe und die Zweckverbände, die nach dem Eigenbetriebsrecht wirtschaften.

Die Entscheidung für die Ausgliederung der Aufgabenerfüllung aus dem Haushalt in das Sondervermögen Eigenbetrieb oder in die Mitgliedschaft in einem Zweckverband trafen die Gemeinden angabegemäß überwiegend aus Gründen der Kostentransparenz.

### 3.2 Aufgaben und Aufgabenerfüllung

Die Eigenbetriebe und Zweckverbände können sich nach § 63 Abs. 3 SächsWG zur Erfüllung ihrer Pflicht Dritter bedienen. Dies geschieht durch die Beauftragung von Geschäftsbesorgern. Die Geschäftsbesorger bieten ihre Dienste sowohl in der technischen als auch in der kaufmännischen Betriebsführung an. Die technische Betriebsführung umfasst die Bereiche der Überwachung und Kontrolle der Anlagen, die Gewährleistung der Betriebsfähigkeit der Anlagen, die Instandhaltung, den Havariedienst, die Stellung des Gewässerschutzbeauftragten gem. § 56 SächsWG, die Sicherstellung der ordnungsgemäßen Klärschlamm Entsorgung und die Indirekteinleiterüberwachung. Die kaufmännische Betriebsführung umfasst die Finanzbuchhaltung, die Kostenrechnung, die Personalabrechnung, die Gebühren- und Beitragsabrechnung, die Wirtschaftsplanung und auch die Mitwirkung bei der Erstellung von Satzungen und Kalkulationen. In welchem Umfang die Betriebsführung in Anspruch genommen wird, ist individuell regelbar.

Im Jahr 2001 beauftragten 33 (63 %) und im Jahr 2004 35 (67 %) der geprüften Betriebe Geschäftsbesorger. Dabei übertrug der überwiegende Teil der Entsorger (im Jahr 2001: 25, im Jahr 2004: 27) sowohl die technische als auch die kaufmännische Betriebsführung.

Die Wahl der Berechnungsgrundlage der Geschäftsbesorgervergütung liegt im Ermessen des Entsorgers. Die Vergütung bei den untersuchten Betrieben erfolgte in der überwiegenden Zahl (60 %) nach Kostenersatz. Die übrigen Entsorger vergüteten die Betriebsführer nach einem vereinbarten Festpreis (20 %), auf der Grundlage der entsorgten Menge (14 %) oder durch eine Vergütung aus mehreren Bestandteilen (6 %).

## 4 Finanzierung der Abwasserentsorgung

### 4.1 Erhebung von Gebühren und Beiträgen

Die für die Abwasserentsorgung anfallenden Kosten bestehen zum einen aus Investitionskosten für die Abwassersammlungs- und -reinigungsanlagen und zum anderen aus laufenden Kosten. Die Kosten werden gem. § 9 Abs. 1 SächsKAG durch die Erhebung von Benutzungsgebühren von den Bürgern erhoben.<sup>1</sup> Welche Kosten in welchem Umfang der Gebührenkalkulation zugrunde gelegt werden können, ergibt sich aus §§ 11 bis 13 SächsKAG. Die Benutzungsgebühren dürfen höchstens so kalkuliert werden, dass die gebührenrelevanten Kosten gedeckt werden (§ 10 Abs. 1 SächsKAG). Gewinn darf weder kalkuliert noch erwirtschaftet werden, da die Abwasserbeseitigung eine hoheitliche Aufgabe darstellt und demzufolge nicht zu den wirtschaftlichen Unternehmen gehört, die darüber hinaus einen angemessenen Gewinn erwirtschaften dürfen (§ 10 Abs. 1 S. 2 SächsKAG i. V. m. § 97 Abs. 2 SächsGemO).

Neben den Gebühren können die Kommunen für die Verschaffung der Anschlussmöglichkeit an die zentrale Entsorgung von den Anschlussnehmern für die getätigten Investitionen Beiträge gem. § 17 SächsKAG erheben. Beiträge dienen der Finanzierung der Investitionsaufwendungen zur Herstellung bzw. Anschaffung, aber auch zur Erneuerung und Erweiterung von Abwasserentsorgungsanlagen.

---

<sup>1</sup> Bei privatrechtlicher Gestaltung der Abwasserentsorgung werden privatrechtliche Entgelte erhoben.



## 4.2 Abwassergebühren

Gebühren im Abwasserbereich können bei leitungsgebundener Entsorgung nach dem Frischwassermaßstab oder dem gesplitteten Maßstab erhoben werden. Beim Frischwassermaßstab bildet die Menge des verbrauchten Frischwassers die Bemessungsgrundlage. Der Aufwand für die Entsorgung des Niederschlagswassers ist in der Gebühr enthalten und wird nicht gesondert berechnet. Beim gesplitteten Maßstab werden separate Gebühren für das Schmutz- und Niederschlagswasser erhoben, wobei die Schmutzwassergebühr auf Basis der Frischwassermenge und die Niederschlagswassergebühr auf Basis der entwässerten Grundstücksfläche berechnet werden.

Von den untersuchten Betrieben verwendeten im Jahr 2004 sieben Entsorger den gesplitteten Maßstab, die übrigen rechneten Schmutzwasser und Niederschlagswasser bzw. nur Schmutzwasser nach dem Frischwassermaßstab ab.

Unstrittig ist, dass die Gebührenberechnung anhand des gesplitteten Maßstabs zu einer größeren Gebührengerechtigkeit beiträgt. In Anwendung des Äquivalenzprinzips entstehen Gebührenbelastungen nur in dem Umfang, in dem eine entsprechende Leistung in Anspruch genommen wird. Als Argumente gegen den gesplitteten Gebührenmaßstab werden im Allgemeinen der hohe Verwaltungsaufwand bei einer Umstellung, z. B. durch die notwendige Erfassung der versiegelten Flächen, und ein Anstieg der Gebühren angeführt. In der Literatur finden sich Untersuchungen, die dies nicht bestätigen.<sup>2</sup> Die Umstellungskosten halten sich zum großen Teil in einem vertretbaren Rahmen. Gebührenanstiege treten überwiegend bei Verbrauchern mit großen versiegelten Flächen (z. B. Großmärkte) auf. Private Haushalte hingegen können eher mit einer Gebührentlastung rechnen.

Als weiteres Argument gegen den gesplitteten Maßstab wird oft vorgebracht, dass die Kosten der Regenwasserentsorgung gering ausfallen und deshalb eine gesonderte Berechnung nicht erforderlich ist. Einige der hier untersuchten Entsorger gaben an, lediglich eine Schmutzwassergebühr anhand des Frischwassermaßstabs zu erheben. Von einer anteiligen Einrechnung des Niederschlagswassers wurde ganz abgesehen, Gründe wurden jedoch nicht genannt.

Es ist anzumerken, dass eine einheitliche Gebühr nach dem Frischwassermaßstab u. a. nur zulässig ist, wenn der Anteil der Kosten der Niederschlagswasserbeseitigung an den Gesamtkosten der Abwasserbeseitigung gering, d. h. nicht höher als 12 % ist.<sup>3</sup> Das Statistische Bundesamt ermittelte für Deutschland einen durchschnittlichen Niederschlagswasseranteil von 29 %, womit im Allgemeinen entsprechende Kosten verbunden sind.<sup>4</sup>

Neben der Mengengebühr kann auch eine Grundgebühr vorgesehen sein (§ 14 Abs. 1 SächsKAG). Die Grundgebühr wird genutzt, um die fixen Kosten gleichmäßig auf die angeschlossenen Haushalte zu verteilen. Die im Rahmen dieser Prüfung

---

<sup>2</sup> Vgl. Untersuchungsergebnisse des Umweltverbandes BUND und des Bundes der Steuerzahler Nordrhein-Westfalen in: Kommunale Steuerzeitschrift, 52. Jahrgang, Heft 1, Januar 2003: Ist die gesplittete Abwassergebühr notwendig?

<sup>3</sup> Siehe Begründung zu Art. 39 (Änderung des SächsKAG) Nr. 9 b (§ 9 Abs. 3) des Gesetzentwurfs der Staatsregierung zum Gesetz zur Modernisierung der Sächsischen Verwaltung und zur Vereinfachung von Verwaltungsgesetzen (SächsVwModG), Drucksache 3/9110. Zu weiteren Voraussetzungen siehe Nr. 9.3.2 AnwHinwSächsKAG sowie Erlass des SMI vom 28.10.2005.

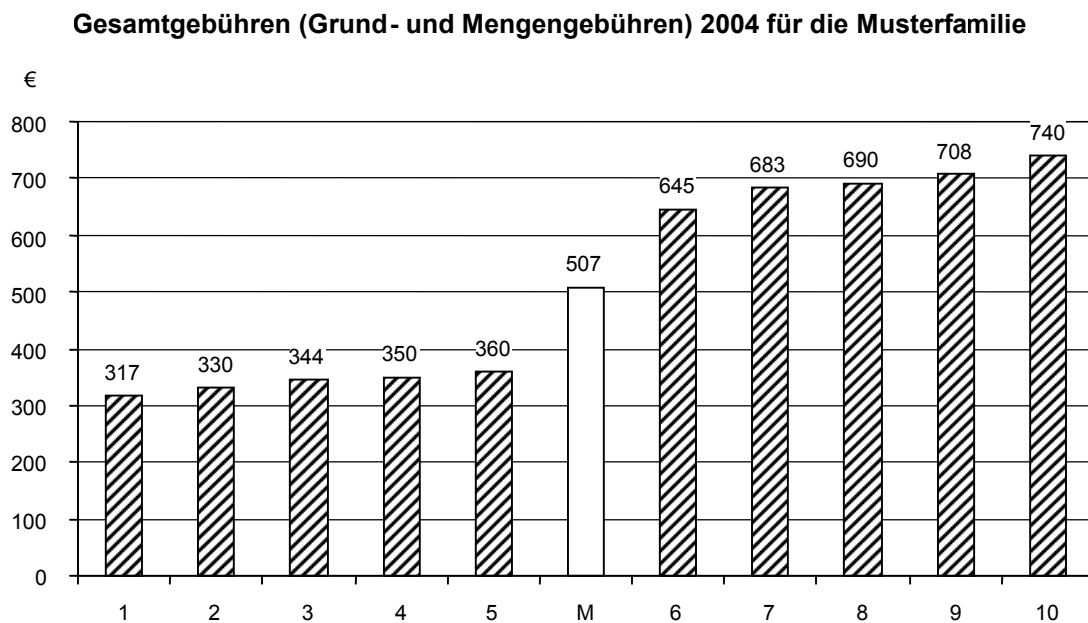
<sup>4</sup> Wert für 1998, Vgl. Kommunale Steuerzeitschrift, 52. Jahrgang, Heft 1, Januar 2003: Ist die gesplittete Abwassergebühr notwendig?

untersuchten Entsorger erhoben ihre Grundgebühren nach unterschiedlichen Maßstäben. Es kamen Zählergröße, Wohneinheit, EW-Gleichwert und Zimmeranzahl als Grundlage der Grundgebühr zur Anwendung.

Von der Möglichkeit der Erhebung von Grundgebühren machten 27 Entsorger (52 %) Gebrauch, davon 21 Zweckverbände und 6 Eigenbetriebe.

Bei einem Vergleich der Gebühren unter Berücksichtigung der Grundgebühren im Jahr 2004 ergibt sich für die Musterfamilie eine Spannweite der jährlichen Belastung von 317 bis 740 €. Im Durchschnitt fallen jährliche Gebühren von 507 € an.

In der folgenden Grafik wurden aus Gründen der Übersichtlichkeit jeweils die fünf niedrigsten und fünf höchsten Jahresgebühren im Vergleich zum Mittelwert ausgewiesen.



**Abbildung 1:** Darstellung der fünf niedrigsten und fünf höchsten Jahresgebühren für die Musterfamilie im Jahr 2004 gegenüber dem Mittelwert (M) aller Entsorger.

Die Untersuchungen des SRH ergaben, dass Entsorger mit Grundgebühr nicht zwangsläufig geringere Mengengebühren aufwiesen. Im Jahr 2004 lagen die jährlichen verbrauchsabhängigen Gebühren der Musterfamilie bei der Erhebung einer Grundgebühr zwischen 288 und 616 €, ohne Erhebung einer Grundgebühr zwischen 317 und 740 €.

### 4.3 Anschlussbeiträge

Von den 52 in die Erhebung einbezogenen Betrieben nahmen 40 (77 %) die Möglichkeit der Erhebung von Anschlussbeiträgen (bzw. Baukostenzuschüssen) wahr. Lediglich 12 (23 %), davon 5 Eigenbetriebe und 7 Zweckverbände, erhoben keine Beiträge und finanzierten sich ausschließlich über Gebühren. Bei den 12 Entsorgern, die keine Beiträge erhoben, sahen nur 2 aufgrund rechtlicher Unsicherheiten von der Erhebung von Anschlussbeiträgen ab, in den anderen Fällen war eine Erhebung von Anschlussbeiträgen grundsätzlich nicht vorgesehen.

Gemäß § 73 Abs. 2 SächsGemO i. V. m. § 17 ff. SächsKAG liegt es im Ermessen der Gemeinden, ob neben der Erhebung von Gebühren Beiträge zur Finanzierung der Abwasseranlagen erhoben werden.<sup>5</sup> Oft wird von einer Beitragserhebung mit der Begründung abgesehen, die Belastung des Bürgers möglichst gering zu halten. Die Nichterhebung von Beiträgen stellt jedoch lediglich eine Verlagerung der Belastung dar und muss durch höhere Gebühren aufgefangen werden. Zudem wird für den Entsorger eine Zwischenfinanzierung notwendig, die im Falle einer Kreditfinanzierung zu zusätzlichen Belastungen u. a. durch Zinszahlungen führt.

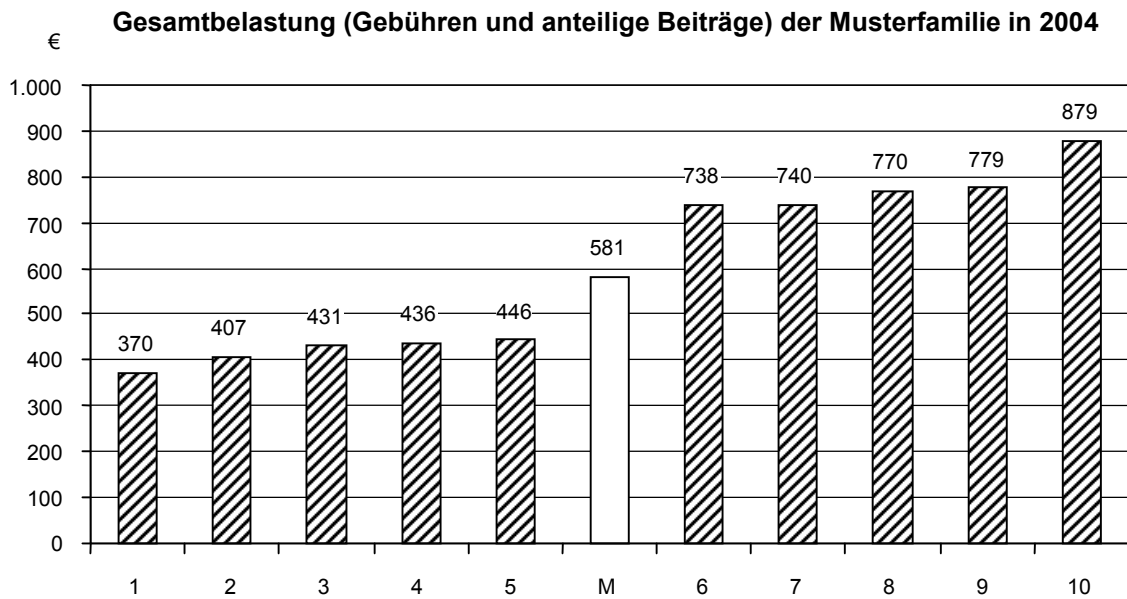
Die Grundlagen der Beitragserhebung finden sich in § 17 ff. SächsKAG. Der Beitrag ergibt sich aus der Multiplikation von Beitragssatz, Nutzungsfaktor und Grundstücksfläche. Die Beitragssätze der untersuchten Betriebe bewegten sich im Jahr 2004 zwischen 1,02 und 5,21 € pro m<sup>2</sup>. Der Nutzungsfaktor ist von der zulässigen Bebaubarkeit des Grundstücks abhängig, für das Mustergrundstück lag er zwischen 0,8 und 1,5. Für die Musterfamilie ergab sich bei den Anschlussbeiträgen eine einmalige Belastung in Höhe von 765 bis 3.907,50 €. Diese enorme Bandbreite wird maßgeblich durch die Beitragssätze beeinflusst. Der Beitragssatz wird anhand der Globalberechnung u. a. auf der Grundlage des Betriebskapitals ermittelt (§ 18 Abs. 2 SächsKAG). Das Betriebskapital soll dabei die vorhandenen und künftigen Investitionen abzüglich Zuweisungen/Zuschüssen und Straßenentwässerungskostenanteil abbilden (§ 17 Abs. 3 SächsKAG). Der Investitionsbedarf ist von örtlichen und technischen Einflüssen abhängig. Die Höhe der Beitragssätze lässt somit keinen pauschalen Rückschluss auf möglicherweise unwirtschaftliches Handeln zu.

#### 4.4 Jährliche Kostenbelastung

Um eine annähernde Vergleichbarkeit der Entsorger herzustellen, wurden neben den Gebühren auch die Beiträge in die Vergleichsbetrachtung einbezogen. Hierbei wurden die erhobenen Beiträge im Hinblick auf eine ggf. notwendige Fremdfinanzierung durch den Bürger mit einer jährlichen Tilgung von 1 % und einem Zinssatz von 4 % berücksichtigt, sodass die Musterfamilie jährlich 5 % des gezahlten Beitrages aufwenden muss.

---

<sup>5</sup> Vgl. Quecke/Schmid: Kommentierung Gemeindeordnung für den Freistaat Sachsen, § 73 SächsGemO, Rdnr. 29.



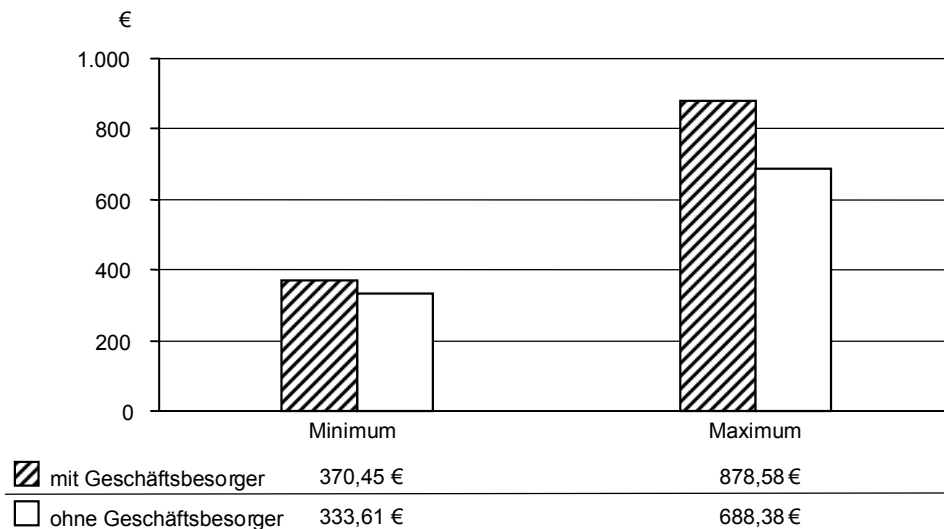
**Abbildung 2:** Darstellung der fünf niedrigsten und fünf höchsten Jahresgesamtbelastungen für die Musterfamilie in 2004 gegenüber dem Mittelwert (M) aller Entsorger.

Die Abbildung zeigt im Jahr 2004 eine jährliche Gesamtbelastung der Bürger aus Gebühren und Beiträgen von 370 bis 879 €, wobei sich eine mittlere Belastung von 581 € ergab.

Unter den 10 Betrieben mit der höchsten jährlichen Gesamtbelastung waren vorwiegend Zweckverbände. Bei den 10 Betrieben mit der niedrigsten jährlichen Gesamtbelastung war keine der beiden untersuchten Organisationsformen führend. Aufgrund der höheren Anzahl der in die Untersuchung einbezogenen Zweckverbände und der insgesamt ausgewogenen Verteilung lässt sich keine Aussage zur Abhängigkeit der Gebühren- und Beitragshöhe von der gewählten Organisationsform treffen.

Dennoch zeigen Analysen des SRH, dass die jährliche Gesamtkostenbelastung in den untersuchten Betrieben bei der Beauftragung von Geschäftsbesorgern regelmäßig höher ausfiel. Während in Betrieben ohne Geschäftsbesorger höchstens eine jährliche Kostenbelastung von 688 € entstand, mussten bei Betrieben mit Geschäftsbesorgern bis zu 879 € aufgewendet werden.

### Vergleich der durchschnittlichen jährlichen Gesamtbelastung 2001 bis 2004



**Abbildung 3:** Darstellung der jeweils niedrigsten und höchsten durchschnittlichen Gesamtbelastung (Gebühren und anteilige Beiträge) 2001 bis 2004 bei Abwasserbetrieben mit und ohne Geschäftsbesorger.

Anhaltspunkte, dass hierfür die Einschaltung von Geschäftsbesorgern ursächlich war, konnte der SRH aufgrund des eingeschränkten Umfangs der Erhebungen nicht abschließend beurteilen. Es kann nicht ausgeschlossen werden, dass bei der Betriebsführung durch Dritte eine bessere Kostenabgrenzung erfolgt und dadurch die entstandenen Kosten vollständig der Gebührenkalkulation zugrunde gelegt werden, während insbesondere bei kleineren Eigenbetrieben die Gefahr besteht, dass nicht alle entstehenden Kosten durch Leistungsverrechnungen erfasst werden und daher nicht in die Gebührenkalkulation eingehen, sondern aus dem Gemeindehaushalt finanziert werden.

#### 4.5 Hintergründe der Gebühren- und Beitragshöhe

Ein Vergleich der Beitrags- und Gebührenhöhe sollte nicht losgelöst von den dahinter stehenden Gründen erfolgen. Die Höhe der Entgelte wird beeinflusst durch unterschiedliche Strukturen, Rahmenbedingungen, Ausbaugrad der Anlagen, Investitionen und deren Finanzierung. Diese finden ihren Niederschlag in den Bestandteilen der Kalkulation, die in Pkt. 4.6 näher betrachtet werden.

Die Kostenstruktur der Abwasserentsorgung wurde im Jahr 2003 vom Bundesverband der deutschen Gas- und Wasserwirtschaft untersucht.<sup>6</sup> Im Ergebnis wurde festgestellt, dass der Anteil der fixen Kosten bei etwa 75 bis 85 % lag. Unter den fixen Kosten wurden die Abschreibungen, die kalkulatorischen Zinsen sowie die Personal- und Unterhaltskosten erfasst, da diese unabhängig vom Grad der tatsächlichen Inanspruchnahme anfallen. Der Anteil der Abschreibung und Zinsen lag bei etwa 46 % der Gesamtkosten.

<sup>6</sup> Marktdaten Abwasser 2003 - Ergebnisse der gemeinsamen Umfrage zur Abwasserentsorgung der Deutschen Vereinigung für Wasserwirtschaft, Abwasser und Abfall und dem Bundesverband der deutschen Gas- und Wasserwirtschaft, [www.bgw.de/de/abwasser/abwassergebuehren](http://www.bgw.de/de/abwasser/abwassergebuehren).

In den vier näher vom SRH untersuchten Entsorgungsgebieten (vgl. Pkt. 4.6) lag der Anteil der Abschreibungen und Zinsen im Durchschnitt mit rd. 50 % noch leicht darüber.

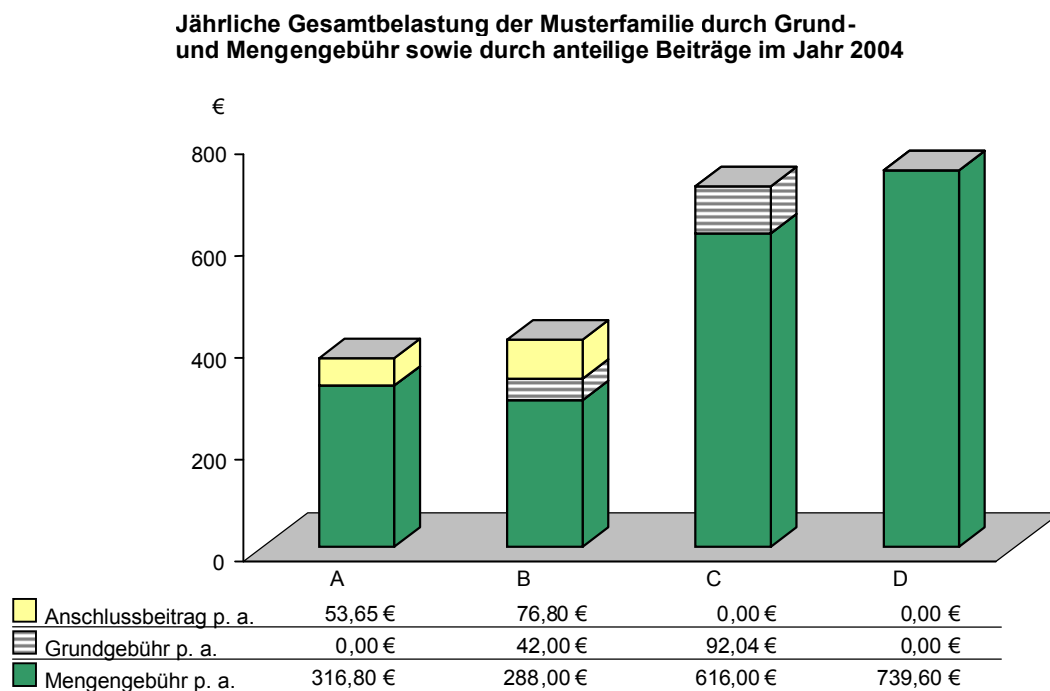
Durch den hohen Anteil fixer Kosten können die Abwasserentsorger nach Abschluss der Investitionen durch wirtschaftliches Handeln lediglich 15 bis 25 % der Kosten steuern und somit die Gebührenhöhe beeinflussen.

#### 4.6 Vergleich von vier Entsorgungsgebieten

Um einen differenzierteren Vergleich der gebührenrelevanten Kosten herzustellen, wurden die Gebührenkalkulationen für das Jahr 2004 von den zwei Entsorgern mit den niedrigsten und den zwei Entsorgern mit den höchsten Grund- und Mengengebühren untersucht.

#### 4.6 Vergleich der Gesamtbelastung

Der SRH hat die jährliche Belastung der Musterfamilie durch Grund- und Mengengebühren sowie durch Beiträge im Jahr 2004 in den vier untersuchten Erhebungsgebieten gegenübergestellt.



**Abbildung 4:** Vergleich der jährlichen Gesamtbelastung der Musterfamilie im Jahr 2004 durch Grund- und Mengengebühr sowie anteilige Beiträge (beim Entsorger D wurde die Niederschlagswassergebühr in die Mengengebühr eingerechnet).

Die Grund- und Mengengebühr in den Entsorgungsgebieten A und B lag deutlich unter denen in den Entsorgungsgebieten C und D. Die Gesamtbelastung der Musterfamilie erhöhte sich in den Entsorgungsgebieten A und B unter Berücksichtigung der Anschlussbeiträge zwar ein Stück, blieb aber immer noch erheblich unterhalb der Gesamtbelastung in den Erhebungsgebieten C und D.

Die zugrunde liegenden Faktoren sollen im Folgenden näher beleuchtet werden.

#### 4.6.2 Grundlagen der Gebührenkalkulation

Die Grundlagen der Gebührenkalkulation der Erhebungsgebiete A, B, C und D wurden durch den SRH verglichen. In den Erhebungsgebieten B, C und D wurden die Gebühren kostendeckend kalkuliert und ohne Abschläge in die Gebührensatzungen übernommen. Im Erhebungsgebiet A wurde die Mengengebühr um 0,09 € nur geringfügig unterhalb der kostendeckenden Gebühr festgesetzt. Dennoch entsteht hierdurch eine aus dem Gemeindehaushalt zu finanzierende Kostenunterdeckung von 163 T€. In § 10 Abs. 1 SächsKAG ist lediglich ein Kostenüberschreitungsverbot verankert, der Umfang der Kostendeckung liegt gem. § 73 Abs. 2 SächsGemO in der Entscheidung der Gemeinde.

Der SRH hat als Vergleichsgrundlage auf der Basis der Daten der Gebührenkalkulationen die gesamten gebührenfähigen Kosten auf die zu entsorgenden Mengen umgelegt.<sup>7</sup> Daraus ergibt sich folgende Tabelle.

<b>Aufschlüsselung der gebührenfähigen Kosten der vier Entsorger je m<sup>3</sup></b>				
Angaben je m <sup>3</sup>	<b>A</b>	<b>B</b>	<b>C</b>	<b>D</b>
Betriebskosten	1,27 €	2,23 €	2,02 €	1,84 €
Abschreibung	0,36 €	0,95 €	1,17 €	0,31 €
Zinsen	0,56 €	0,38 €	2,00 €	1,22 €
Fehlbetrag aus Vorjahren	0,01 €	0,74 €	0,56 €	0,25 €

**Tabelle 1:** Aufteilung der gebührenfähigen Kosten lt. Gebührenkalkulation bezogen auf die entsorgte Menge

Die Gesamtkosten in den vier Erhebungsgebieten setzen sich unterschiedlich zusammen. Während die Betriebskosten in den Erhebungsgebieten eine geringere prozentuale Spannweite aufweisen, schwanken die Anteile der kalkulatorischen Kosten an den Gesamtkosten stärker. Zusätzlich kommt als Kostenfaktor der Ausgleich für Fehlbeträge aus Vorjahren hinzu.

##### 4.6.2.1 Kalkulatorische Abschreibungen

Die kalkulatorischen Abschreibungen werden durch die Höhe der gebührenfähigen Investitionskosten und die Nutzungsdauer der finanzierten Anlagen beeinflusst.

Die Höhe der Investitionskosten ist erheblich von der geographischen Lage abhängig. Daneben beeinflussen auch die Faktoren Bevölkerungsdichte, Anzahl der notwendigen Kläranlagen und Pumpstationen sowie die Art des Leitungssystems den Umfang der notwendigen Investitionen. Die Auslastung der vorhandenen Kläranlagen lag im Jahr 2004 bei durchschnittlich 86,5 %. Der Anschlussgrad an die öffentliche Kanalisation lag in Sachsen im Jahr 2001 bei 85,4 %. Er hat sich seit dem Jahr 1998 um 2,9 % erhöht.<sup>8</sup> Der Anschlussgrad der vier untersuchten Betriebe lag zum 31.12.2004 zwischen 43 und 97 %, im Durchschnitt bei 87 % und damit leicht über dem Durchschnitt des gesamten Freistaates.

<sup>7</sup> Durch die vom SRH vorgenommene Verteilung ergeben sich bei B und C Abweichungen gegenüber den in der Kalkulation enthaltenen Gebühren, da dort eine Kostenverteilung auf Grund- und Mengengebühr erfolgte, der SRH jedoch aus Gründen der Vergleichbarkeit sämtliche Kosten auf die entsorgte Menge umgelegt hat.

<sup>8</sup> Quelle: Statistisches Jahrbuch Sachsen 2005, Kapitel 10, Tafel 17.

Die Ermittlung der kalkulatorischen Abschreibungen erfolgte in allen vier Entsorgungsgebieten nach § 13 SächsKAG auf der Grundlage der historischen Anschaffungs- und Herstellungskosten. Die Investitionskosten je angeschlossenem EW lagen im Betrachtungszeitraum zwischen 1.385 und 4.073 €. Für die Berechnung der Gebührenkalkulation waren die Investitionskosten um erhaltene Zuschüsse sowie den Straßentwässerungskostenanteil zu kürzen. Nach dieser Kürzung reduzierten sich die berücksichtigungsfähigen Investitionskosten je angeschlossenem EW auf 1.035 bis 1.838 €.

Die Nutzungsdauer der Anlagen ist von den verwendeten Materialien und der Bauweise abhängig. Beispielsweise liegen die Nutzungsdauern bei den mechanischen Kläranlagen zwischen 20 und 30 Jahren, während bei einer biologischen Kläranlage von einer Nutzungsdauer von 70 Jahren und mehr ausgegangen wird. Daneben bestehen erhebliche Bewertungsspielräume.

Die kalkulatorische Abschreibung ist von der Höhe der notwendigen Investitionskosten abhängig. Diese sind von den Entsorgern nicht beeinflussbar, sofern sie durch die örtlichen Gegebenheiten bedingt sind. Einflussmöglichkeiten bestehen, wenn z. B. durch den Einsatz langlebiger Materialien eine höhere Nutzungsdauer erreicht wird. Soweit die Investitionskosten nicht in gleichem Maße ansteigen, entsteht hierdurch eine geringere Abschreibung, die zu geringeren Gebühren führt.

#### **4.6.2.2 Kalkulatorische Zinsen**

In den Erhebungsgebieten A, B und C wurden die Zinsen gem. § 12 Abs. 1 SächsKAG als kalkulatorische Zinsen nach der Restwertmethode und im Entsorgungsgebiet D nach § 12 Abs. 4 SächsKAG in tatsächlicher Höhe angesetzt.

Nach der Restwertmethode werden die kalkulatorischen Zinsen auf der Basis des betriebsnotwendigen Kapitals abzüglich gewährter Zuschüsse, erhobener Anschlussbeiträge und der bereits vorgenommenen Abschreibung ermittelt.

Das betriebsnotwendige Anlagevermögen betrug in den Entsorgungsgebieten zwischen 6,37 und 8,23 € je m<sup>3</sup> entsorgter Menge.

Im Entsorgungsgebiet B wurden 6 %, im Entsorgungsgebiet A 5 % und im Entsorgungsgebiet C 4,5 % als kalkulatorischer Zinssatz zugrunde gelegt. Im Erhebungsgebiet D wurden die tatsächlich angefallenen Zinsen angesetzt. Die Ansätze in allen vier Entsorgungsgebieten liegen innerhalb des gesetzlich zugelassenen Ermessensspielraumes, beeinflussen jedoch durch ihre Höhe die endgültige Kostenbelastung der Bürger.

Im Entsorgungsgebiet D enthielten die Zinsen auch Finanzierungskosten des betriebsnotwendigen Anlagevermögens der Mitgliedschaft in einem Zweckverband. Dadurch verschob sich das Verhältnis zwischen der kalkulatorischen Abschreibung und dem Zinsaufwand.

Durch die Erhebung von Anschlussbeiträgen in den Erhebungsgebieten A und B mindert sich die Bemessungsgrundlage der kalkulatorischen Verzinsung, wodurch diese niedriger fällt. Daneben werden die kalkulatorischen Zinsen von der Höhe des zugrunde gelegten Zinssatzes und der Höhe der bereits vorgenommenen Abschreibungen beeinflusst. Bei Ansatz der tatsächlichen Zinsen im Entsorgungsgebiet D wird die Zinsbelastung durch die geleisteten Tilgungen und damit vom effektiven Zinsmanagement des Entsorgers beeinflusst.



Die kalkulatorischen Zinsen stehen grundsätzlich in Abhängigkeit von den notwendigen Investitionskosten (vgl. Pkt. 4.6.2.1). Da die Investitionen in den sächsischen Entsorgungsgebieten in den letzten 10 bis 15 Jahren durchgeführt wurden, bestehen noch hohe Verbindlichkeiten gegenüber den finanzierenden Kreditinstituten sowie hohe Restwerte des Anlagevermögens.

#### 4.6.2.3 Betriebskosten

Die Betriebskosten beinhalten alle laufenden Kosten. Hierunter fallen u. a. Kosten für Material, Energie, Personalaufwendungen und die Abwasserabgabe. Der prozentuale Anteil der Betriebskosten an den Gesamtkosten ist in den vier untersuchten Erhebungsgebieten annähernd gleich. Eine direkte Vergleichbarkeit der Betriebskosten ist nicht möglich, da beispielsweise im Entsorgungsgebiet D die Kläranlage eines anderen Zweckverbandes in Anspruch genommen wird. Dadurch entstehen höhere Betriebskosten, die bei einer Eigeninvestition in die kalkulatorische Abschreibung eingeflossen wären.

In den Entsorgungsgebieten B und C entstehen durch die ländliche Struktur des Entsorgungsgebietes und durch einen hohen Anteil dezentraler Entsorgung höhere Betriebskosten. Im Entsorgungsgebiet A sind die Betriebskosten durch einen hohen Anteil zentraler Entsorgung erheblich niedriger. Diese Einflussfaktoren können durch wirtschaftliches Handeln nur eingeschränkt beeinflusst werden. Ein hoher Anteil an Betriebskosten kann daher nicht pauschal auf unwirtschaftliches Handeln zurückgeführt werden.

## 5 Folgerungen

Der vorgenommene Vergleich der Abwassergebühren- und -beiträge gibt den Stand des Jahres 2004 wieder. Auf der Grundlage der durch die Fragebögen erhobenen Daten sind nur grundsätzliche Aussagen möglich.

Wie der Vergleich des SRH zeigt, findet sich in Sachsen eine unterschiedliche Gebühren- und Beitragsstruktur. Des Weiteren differiert die Belastung der Bürger im Abwasserbereich stark. Unterschiede von bis zu 509 €<sup>9</sup> jährlich wurden festgestellt. Von der unterschiedlichen Höhe der Gebühren und Beiträge kann jedoch nicht unbedingt auf die Wirtschaftlichkeit des Handelns des jeweiligen Entsorgers geschlossen werden, da örtliche, technische sowie weitere Faktoren maßgeblich die Höhe der Abgaben beeinflussen. Ein Großteil der Kosten wird dem Entsorger vorgegeben und ist von ihm kaum beeinflussbar. Dennoch muss es Ziel des Entsorgers sein, die von ihm steuerbaren Faktoren und Kosten und die damit verbundenen Gebühren positiv zu beeinflussen, um die Belastung der Bürger durch die Abwasserentsorgung möglichst gering zu halten.

Bei der Aufgabenerfüllung ist zu untersuchen, ob diese selbst oder durch einen Geschäftsbesorger wahrgenommen wird. Im Falle einer Beauftragung ist die Grundlage der Vergütung genau abzuwägen. Insbesondere die Vergütung auf Basis des Kostenersatzes ist aufgrund der fehlenden Anreizbildung für wirtschaftliches Handeln bzw. die Identifizierung von Einsparpotenzialen kritisch zu prüfen.

---

<sup>9</sup> Differenz der niedrigsten und höchsten Gesamtbelastung (Gebühren und anteilige Beiträge) für das Jahr 2004, vgl. auch Abbildung 2.

Bei der Erhebung von Benutzungsgebühren ist auf die Gewährleistung einer Kostendeckung zu achten, da hierdurch eine sachgerechte Verteilung der Kosten erfolgt und ein Beitrag zur Gesamtkostentransparenz im Gemeindehaushalt geleistet wird.

Die Erhebung von Benutzungsgebühren für die leitungsgebundene Entsorgung auf Grundlage des gesplitteten Maßstabs trägt zu einer verursachungsgerechteren Umlage der Kosten bei.

Die zusätzliche Erhebung von Beiträgen führt zur Reduzierung der Bemessungsgrundlage von Gebühren. Zudem hilft sie, die bei einer reinen Gebührenfinanzierung häufig notwendig werdende Zwischenfinanzierung und die damit verbundenen finanziellen Belastungen für die Entsorger zu vermeiden.

Des Weiteren wird es als sinnvoll erachtet, als Basis eines funktionierenden Forderungsmanagements Aufzeichnungen zu bestehenden Ratenzahlungs- oder Stundungsvereinbarungen zu führen.

Einflussmöglichkeiten bestehen in einem effektiven Zinsmanagement. Durch die günstigen Zinskonditionen in den letzten Jahren waren z. T. auch nach Umschuldungen Effizienzgewinne zu erreichen.

Weitere Einflussmöglichkeiten bestehen im Rahmen der Bewertungsspielräume für die Nutzungsdauer. Werden niedrige Gebühren durch Berücksichtigung einer zu hohen Nutzungsdauer erreicht, birgt dies die Gefahr, dass für notwendige Folgeinvestitionen nicht rechtzeitig ausreichende finanzielle Mittel vorhanden sind. Die Bewertungsspielräume sollten daher nur in einem wirtschaftlich vertretbaren Rahmen genutzt werden.

**Die Sächsische Anstalt für kommunale Datenverarbeitung (SAKD) erwirtschaftet deutlich weniger als 10 % der Einnahmen selbst.**

**Die gesetzlichen Vorgaben zum Anstaltszweck werden bislang nicht erfüllt.**

**Zur weiteren Entwicklung der SAKD sind unter Berücksichtigung der durch die zunehmende Bedeutung des E-Government und der auch insoweit notwendigen IT-Reorganisation im Landes- und Kommunalbereich grundsätzliche Entscheidungen zu treffen.**

## **1** Prüfungsgegenstand

Der SAKD obliegt nach § 4 Abs. 1 Satz 1 Gesetz über die Errichtung der Sächsischen Anstalt für kommunale Datenverarbeitung (SAKDG), auf dem Gebiet der IT als gemeinsame Beratungs- und Koordinierungsstelle für die Kommunen zu wirken. Sie ist seit Mitte 1996 einsatzfähig.<sup>1</sup>

## **2** Prüfungsergebnisse

### **2.1** Dezentrale Aufgabenverteilung auf dem Gebiet der kommunalen Informationstechnik in Sachsen

In Sachsen werden wesentliche kommunale IT-Dienstleistungen dezentral erledigt. Neben der SAKD, die auf dem Gebiet der IT beratend tätig wird, obliegt einer GmbH der Betrieb des kommunalen Datennetzes, vgl. Pkt. 2.2.6. Der „produktive“ Teil der IT, die Datenverarbeitung, wird regelmäßig von den Kommunen selbst durchgeführt, wobei eine Vielzahl von ihnen in diesem Bereich mit dem Zweckverband Kommunale Informationsverarbeitung Sachsen (KISA), eine im Januar 2004 erfolgte Vereinigung aus den bis dahin bestehenden Zweckverbänden Datenverarbeitung in Südsachsen, Kommunale Datenverarbeitung Ostsachsen und Kommunale Datenverarbeitung Westsachsen, zusammenarbeitet.

Der Zusammenschluss der drei vorbezeichneten Zweckverbände wurde im Wesentlichen mit der zunehmenden Bedeutung des E-Government begründet, weil nur durch Zentralisierung und Standardisierung die zukünftigen Aufgaben zu bewältigen seien.<sup>2</sup>

Die Expertenkommission Verwaltungsreform hat in ihrem Bericht vom 18.10.2005 über die Vorschläge zur Neuordnung der Verwaltung im Freistaat Sachsen empfohlen, dass die Zusammenarbeit im IT-Bereich der staatlichen Verwaltung verstärkt werden sollte. Bei den strategischen IT-Einrichtungen der kommunalen und staatlichen Ebene (SAKD

<sup>1</sup> So auch Mayer: Die Rolle der SAKD im Prozess der kommunalen Verwaltungsmodernisierung; Sachsenlandkurier 2/97, S. 52.

<sup>2</sup> Steinbach, KISA-Info 1/05, Vorwort.

und KoBIT) sei eine bessere Koordination und Kooperation bis hin zu einer gemeinsamen strategischen Organisation geboten.<sup>3</sup>

Für den Bereich der Landesverwaltung werden bereits erhebliche Strukturveränderungen geplant. Das Kabinett hat Entscheidungsvorschläge zur Optimierung der IT-Organisation der sächsischen Landesverwaltung angefordert und eine Projektgruppe verschiedene Eckpunkte vorgeschlagen. Hierzu zählt insbesondere auch die Gründung eines zentralen IT-Dienstleisters, um die auf Landesebene vorhandene zersplitterte IT-Struktur zu überwinden.<sup>4</sup>

Die Optimierung der IT-Organisation sollte nach Auffassung des SRH auch im kommunalen Bereich nicht auf einzelne IT-Aufgaben wie die kommunale Datenverarbeitung beschränkt bleiben. Um größtmögliche Synergieeffekte zu erzielen, ist, wie auch die Beispiele anderer Länder belegen, ein ganzheitlicher Ansatz unabdingbar. Dazu gehört, nicht nur die IT-Aufgaben für den Bereich der Landesverwaltung, sondern unter Beachtung der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie auch die Zuständigkeit für den kommunalen Bereich einem gemeinsamen zentralen IT-Dienstleister zu übertragen. Denn mögliche Synergieeffekte werden nur dann optimal genutzt, wenn IT-Beratung, IT-Koordination und die Datenverarbeitung zentralisiert erledigt werden. Von einem solchen notwendigen Veränderungsprozess kann die SAKD nicht unberührt bleiben.

## **2.2 Erledigung der gesetzlichen Aufgaben nach dem Gesetz über die Errichtung der Sächsischen Anstalt für kommunale Datenverarbeitung**

### **2.2.1 Beratung von kommunalen Spitzenverbänden und Kommunen außerhalb Sachsens**

Eine der Hauptaufgaben der SAKD ist nach § 4 Abs. 1 SAKDG die Beratung von Kommunen auf dem Gebiet der Informationstechnologie. Der gesetzliche Beratungsauftrag betrifft jedoch nur sächsische Kommunen, nicht aber solche und deren Spitzenverbände in einem anderen Bundesland.

Entgegen den gesetzlichen Vorgaben im SAKDG schloss die SAKD mit den kommunalen Spitzenverbänden eines anderen Bundeslandes am 23.07.1999/10.08.1999 einen Vertrag über die Zusammenarbeit bei der Zertifizierung von Software für den Einsatz in Kommunen mit dem Ziel, eine Qualitätsnorm für kommunale Software in diesem anderen Bundesland zu schaffen.

Im Rahmen der örtlichen Erhebungen stellte der SRH zudem fest, dass der SAKD aus diesem Vertrag noch ein Zahlungsanspruch für das Jahr 2000 über 15.338 € (30.000 DM) zustand. Nachdem die SAKD hierauf hingewiesen wurde, machte sie diesen Anspruch noch geltend und erhielt diesen Betrag.

Vom im SAKDG vorgesehenen Anstaltszweck nicht gedeckt ist auch der am 26.05.2004/01.06.2004 geschlossene Vertrag mit einem in einem anderen Bundesland gelegenen Kreis, in dem sich die SAKD verpflichtete, bei der Prüfung und Erarbeitung von Vorschlägen zu differenzierten Ergänzungen des Pflichtenheftes für die Einführung eines geografischen Informationssystems zu beraten.

---

<sup>3</sup> Vgl. Kleine, Giesen, Riotte, Sponer, Expertenkommission Verwaltungsreform, Vorschläge zur Neuordnung der Verwaltung im Freistaat Sachsen vom 18.10.2005, Dresden, S. 11 und 167.

<sup>4</sup> Vgl. Jahresbericht 2005 des SRH, S. 153 f.

### **2.2.2** Koordinierung nach § 4 Abs. 1 und 2 SAKDG

Nach § 4 Abs. 1 SAKDG hat die SAKD die weitere Aufgabe, auf dem Gebiet der IT für die Kommunen als Koordinierungsstelle zu wirken. Nach § 12 Abs. 1 SAKDG soll zur Koordinierung der Arbeit der kommunalen Verwaltungen und der Verwaltung des Freistaates Sachsen auf dem Gebiet der IT ein Koordinierungsausschuss gebildet werden. Die SAKD ist nach § 4 Abs. 2 SAKDG berufen, die Kommunen in diesem Ausschuss zu vertreten. § 12 Abs. 3 SAKDG bestimmt, dass der Koordinierungsausschuss in regelmäßigen Abständen, mindestens aber zweimal jährlich zusammentritt.

Die letzte Sitzung des Koordinierungsausschusses fand am 22.07.1999 statt.

### **2.2.3** Erarbeitung von Standards und Empfehlungen nach § 4 Abs. 3 SAKDG

In § 4 Abs. 3 SAKDG ist als weitere Hauptaufgabe bestimmt, dass die SAKD für den kommunalen Bereich Standards und Empfehlungen zu erarbeiten hat und diese, nachdem sie vom nach § 9 SAKDG zuständigen Fachausschuss beschlossen wurden, im SächsABl. zu veröffentlichen hat.

Die SAKD hat bislang Standards und Empfehlungen im Sinne von § 4 Abs. 3 SAKDG nicht erarbeitet. Noch nie wurde die hierzu notwendige Beschlussfassung des Fachausschusses als dem hierfür zuständigen Organ der SAKD herbeigeführt.

### **2.2.4** Zertifizierung von Produkten und Verfahren nach § 4 Abs. 4 SAKDG

In § 4 Abs. 4 SAKDG ist als weitere Aufgabe der SAKD bestimmt, dass diese für Produkte und Verfahren der IT Zertifikate vergeben kann. Nach Sinn und Zweck der gesetzlichen Vorschrift soll die SAKD Hardware und Software auf ihre Eignung für den kommunalen Bereich prüfen und im positiven Falle diese Eignung mit einem Zertifikat feststellen. Damit soll den Kommunen im Rahmen einer beabsichtigten Beschaffung die Produkt- bzw. Verfahrensauswahl erleichtert werden.

Die SAKD hat bislang weder für Produkte noch für Verfahren eine Zertifizierung nach § 4 Abs. 4 SAKDG durchgeführt. Sie hat nur aufgrund ihrer besonderen gesetzlichen Verpflichtung nach § 87 Abs. 2 SächsGemO Programme für den Bereich des Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen geprüft und bei positivem Ergebnis „zugelassen“. Dies stellt jedoch keine Zertifizierung im Sinne von § 4 Abs. 4 SAKDG dar.

### **2.2.5** Beachtung von § 9 SAKDG

Nach § 9 Abs. 1 SAKDG hat der Fachausschuss als Organ der SAKD nach § 5, 3. Spiegelstrich SAKDG die Aufgabe, die Zusammenarbeit der Kommunalverwaltungen auf dem Gebiet der IT zu fördern und die Entwicklung der IT im kommunalen Bereich aufeinander abzustimmen. Er beschließt insbesondere über das Jahresarbeitsprogramm der SAKD und die Verabschiedung von Standards und Empfehlungen. Zuständig für die Einberufung ist der Direktor, § 9 Abs. 4 SAKDG.

Die letzte Sitzung des Fachausschusses fand am 11.09.2002 statt. Über ein Jahresarbeitsprogramm, hier das Programm für 2002, wurde zuletzt in der Sitzung am 18.12.2001 ein Beschluss herbeigeführt.

Wie bereits unter Pkt. 2.2.3 dargestellt wurde, hat der Fachausschuss mangels entsprechender Vorlage der SAKD noch nie über einen erarbeiteten IT-Standard oder aber eine IT-Empfehlung einen Beschluss herbeigeführt. Insoweit wurde dem Fachauss-

schuss bislang, also seit rd. zehn Jahren, keine Gelegenheit gegeben, seiner im SAKDG festgelegten Zuständigkeit nachzukommen. Auch arbeitet die SAKD seit über drei Jahren, ohne dass das dafür zuständige Organ ihr Jahresarbeitsprogramm zuvor festgelegt hat. Damit entzieht sie sich auch der gesetzlich vorgesehenen Kontrolle ihrer Arbeit durch den Fachausschuss.

### 2.2.6 Beteiligung an einer GmbH

Mit notariellem Vertrag vom 13.06.2001 errichtete die SAKD mit den beiden kommunalen Spitzenverbänden und den drei Zweckverbänden Datenverarbeitung in Südsachsen, Kommunale Datenverarbeitung Ostsachsen und Kommunale Datenverarbeitung Westsachsen, eine GmbH. Gegenstand der Gesellschaft ist die entgeltliche Bereitstellung und der Betrieb eines Datennetzes für den kommunalen Bedarf sowie die Entwicklung, die Bereitstellung und der Vertrieb von über dieses Datennetz abzurufenden Netzdiensten und der Betrieb der diesen Zwecken dienenden Anlagen, § 2 des Vertrages. Neben kostenpflichtigen Internetzugängen, für die regelmäßig auch spezielle Gerätetechnik bereitgestellt werden muss, bietet die GmbH im kommunalen Bereich auch Dienstleistungen an, die typischerweise von sog. Internet Service Providern erbracht werden.

Auf die Wirtschaftsführung der SAKD finden nach § 10 Abs. 3 SAKDG a. F./§ 10 Abs. 4 SAKDG n. F. die Vorschriften des Gemeindefinanzrechts entsprechende Anwendung. Danach ist zwar nach § 96 Abs. 1 SächsGemO eine Beteiligung an einem Unternehmen des Privatrechts grundsätzlich nicht ausgeschlossen, jedoch darf eine solche nur zur Erfüllung ihrer Aufgaben erfolgen. Nach § 4 Abs. 1 SAKDG ist es Aufgabe der SAKD, auf dem Gebiet der IT als gemeinsamen Beratungs- und Koordinierungsstelle der Kommunen zu wirken. § 4 Abs. 5 SAKDG ergänzt, dass die SAKD selbst nicht als Anbieter von Hardware, Software und Organisationslösungen auftreten und keine Datenverarbeitungsleistungen erbringen darf. Demnach gehört es gerade nicht zu den gesetzlichen Aufgaben der SAKD, ein Datennetz zu betreiben und damit verbundene IT-Dienstleistungen, so auch solche von Internet Service Providern, anzubieten.

Für den Erwerb einer Beteiligung an einer insofern ausgerichteten Gesellschaft des Privatrechts liegen mithin die Voraussetzungen des § 96 Abs. 1 SächsGemO nicht vor.

### 2.3 Wirtschaftliche und finanzielle Verhältnisse

Die wirtschaftlichen und finanziellen Verhältnisse der SAKD zeigten sich geordnet. Die Fehlbedarfsfinanzierung der Anstalt nach § 10 Abs. 2 SAKDG a. F./§ 10 Abs. 3 SAKDG n. F. bis zu einem Betrag von rd. 1.534 T€ aus Mitteln des kommunalen Finanzausgleichs sicherte eine stabile Einnahmesituation. In keinem der geprüften Haushaltsjahre beanspruchte die SAKD den gesetzlich festgelegten Höchstbetrag.

Die Einnahmen des Verwaltungshaushalts setzten sich im Wesentlichen aus den Bedarfszuweisungen nach § 10 Abs. 2 SAKDG a. F./§ 10 Abs. 3 SAKDG n. F., Gebühreneinnahmen für die Beratung und Programmprüfung sowie ab 2001 zusätzlich aus den Zuweisungen für weitere übernommene Aufgaben<sup>5</sup> zusammen.

---

<sup>5</sup> Projekt Medios, vgl. Nr. 7.1.2 Förderrichtlinie des SMK zur Förderung des Einsatzes der Informations- und Kommunikationstechnologien an Schulen und Medienstellen im Freistaat Sachsen vom 06.12.2000, SächsABl. 2001, S. 179, in der Fassung der Bekanntmachung vom 12.01.2004, SächsABl. S. 152, sowie Funktion der Bewilligungsstelle für die den Aufbau des kommunalen Datennetzes betreibende GmbH benötigten Fördermittel.

Während die Bedarfszuweisungen von 1999 bis 2004 um insgesamt rd. 50 % stiegen, verzeichneten die Einnahmen aus Beratungs- und Prüfungsleistungen sowie dem Verkauf des Softwarekatalogs (Benutzungsgebühren und ähnliche Entgelte) im Jahr 1999 mit rd. 264 T€ ihren Höchstwert und lagen seit dem deutlich niedriger. Ursache waren die stark gesunkenen Einnahmen aus Beratungsleistungen, die seit 2002 nur einem Umfang von weniger als 5 % der Einnahmen aus der Prüfungstätigkeit erreichten.

Der Vorgabe des § 10 Abs. 1 Satz 1 SAKDG, ihre Kosten zunächst aus Entgelten zu decken, konnte die SAKD nicht entsprechen. Deutlich weniger als 10 % der Einnahmen<sup>6</sup> des Hj. 2004 erwirtschaftete sie selbst.

## **2.4 Personalaktenführung**

Die Personalakten der Beamten der SAKD sowie ihres Direktors führte die Stadtverwaltung Leipzig, die Akten der Angestellten die SAKD selbst. Die Personalakten führende Stelle bei der Stadt Leipzig war zu wesentlichen, den Inhalt der Personalakten betreffenden Fragen nicht auskunftsfähig. Der für die ordnungsgemäße Verwaltung der Personalakten notwendige Informationsfluss mit der SAKD war nach Information der SAKD oftmals nicht gewährleistet.

Die Personalakten waren nicht immer vollständig.

## **2.5 Innerdienstliche Organisation**

### **2.5.1 Geschäftsverteilungsplan**

Im Bericht zur überörtlichen Prüfung der SAKD vom Januar 2000 wurde das Fehlen eines Geschäftsverteilungsplanes kritisiert. In ihrer Stellungnahme vom 18.05.2000 sagte die SAKD zu, ihre „Geschäftsabläufe in einem Geschäftsablaufplan zu regeln“. Einen Geschäftsverteilungsplan konnte die SAKD bei den örtlichen Erhebungen im Jahr 2006 nicht vorlegen.

### **2.5.2 Aktenführung**

Neben den z. T. unvollständigen Personalakten, vgl. Pkt. 2.4, waren auch bei der Sachaktenführung Mängel erkennbar. So fehlten in verschiedenen Zuwendungsvorgängen regelmäßig die Unterlagen über das vorgeschriebene Prüfungsverfahren. Teilweise waren Sachakten bzw. Sachaktenbestandteile an verschiedenen Stellen abgelegt. So konnten einige abgeschlossene Verträge erst nach längerem Suchen beigebracht werden.

### **2.5.3 Intranet**

Für die hausinterne Information der Bediensteten ist im Netzwerk der SAKD ein Intranet eingerichtet. Die dort den Mitarbeitern zur Verfügung gestellten Informationen sind im Wesentlichen seit 2003 nicht aktualisiert worden. Damit stellt das Intranet nur sehr eingeschränkt eine geeignete Informations- und Arbeitsgrundlage für die Mitarbeiter der SAKD dar.

---

<sup>6</sup> Ohne Zuweisungen für die in Fußnote 5 beschriebenen Aufgaben.

## **2.6 Weitere Verwaltungsbereiche**

### **2.6.1 Vergabe von Aufträgen an Sachverständige**

Für Sachverständigenkosten entstanden in den Hj. 1999 bis 2004 Ausgaben über 300 T€.

Die SAKD vergab alle Aufträge freihändig und ohne Einholung von Angeboten. Die Notwendigkeit einer Vergabe der Leistungen nach VOL wurde nicht geprüft und die Vergabeentscheidung nicht dokumentiert. Die Auftragsvergabe war nicht zentral verwaltet.

Die SAKD nutzte die Vorteile, die - unabhängig von der Notwendigkeit der Anwendung der VOL - durch die Einholung von Angeboten im Wettbewerb entstehen können, nicht. Durch fehlende Dokumentation waren die Vergabeentscheidungen nicht nachprüfbar.

### **2.6.2 Beratungsvertrag zur Anbindung des kommunalen Datennetzes an den Info-Highway**

Die SAKD schloss am 20.07./25.07.2001 mit einer Firma einen Vertrag zur „Beratung der Sächsischen Anstalt für Kommunale Datenverarbeitung bei der Realisierung der Anbindung des kommunalen Bereiches an den InfoHighway Landesverwaltung Sachsen“ mit einer „voraussichtlichen Preisobergrenze“ von 232.000 DM (rd. 118.620 €). Durch die bis Ende 2002 in Rechnung gestellten Leistungen wurde der ursprünglich vereinbarte Auftragswert von rd. 118.620 € um mindestens 50 T€ überschritten. Am 24./28.01.2003 schlossen, rückwirkend zum 16.12.2002, die bezeichnete Firma, die SAKD und die GmbH, die das kommunale Datennetz betreibt, einen Änderungs- und Ergänzungsvertrag. Er bestimmte anstelle der SAKD diese GmbH zum Auftraggeber, die in alle Rechte und Pflichten des bisherigen Auftraggebers innerhalb des bestehenden Vertrages eintrat. Gleichzeitig wurden die Preisobergrenze um weitere 145 T€ erhöht und eine Vertragslaufzeit bis zum 31.12.2003 bestimmt. Mit einem weiteren Änderungs-/Ergänzungsvertrag vom 26.02.2003 vereinbarten die ursprünglichen Vertragspartner ohne Einbeziehung der GmbH eine nachträgliche Erhöhung des anfänglichen Auftragswertes um 58 TDM (rd. 29.655 €) auf 290 TDM (rd. 148.275 €) und als Termin seines In-Kraft-Tretens rückwirkend den 01.12.2002. Ein Beschluss des Verwaltungsrates lag nicht vor.

Die rückwirkende Anhebung der Preisobergrenzen durch Parteien, von denen eine zwischenzeitlich aus dem Vertragsverhältnis ausgeschieden ist und deren Rechte und Pflichten von einer anderen übernommen wurden, ist rechtlich unzulässig und daher unwirksam. Ab 28.01.2003 war nur noch die GmbH berechtigt, den Vertrag vom 25.07.2001 zu ändern, nicht aber die seitdem aus dem Vertragsverhältnis ausgeschiedene SAKD. Aus dem zwischen der Firma und der SAKD am 26.02.2003 abgeschlossenen Vertrag konnte die GmbH mithin nicht wirksam verpflichtet werden.

Über den Abschluss von Verträgen, bei denen einmalig der Betrag von 250 TDM (rd. 127.878 €) überschritten wird, hat nach § 7 Abs. 1 Nr. 7 SAKDG i. V. m. § 5 Abs. 1 Nr. 13 Buchstabe e der Hauptsatzung der SAKD der Verwaltungsrat zu beschließen.

Im Übrigen sind die mehrfach erfolgten Zahlungen über den aktuell vereinbarten Finanzrahmen hinaus und die Vereinbarungen über die Rückwirkung von Verträgen zu rügen. Sie offenbaren Mängel bei der Überwachung der Auszahlungen und der Koordination und Steuerung des Projektes insgesamt. Eine klare Abgrenzung zwischen den Leistungen der SAKD und der GmbH war nicht gegeben.



### 2.6.3 IT-Personalkonzept

Die SAKD beauftragte in zwei Verträgen vom November 2001 eine Firma mit der „Erhebung zum IT-Personalbestand in den kommunalen Einrichtungen des Freistaates Sachsens“ und „Gutachterlichen Empfehlungen zum Standard-IT-Personalbedarf in den kommunalen Einrichtungen in Sachsen“. Aufbauend auf dem Ergebnis der Studie beauftragte die SAKD im September 2003 die gleiche Firma mit der Entwicklung einer Web-Applikation zur Erhebung und Abschätzung des IT-Personalbedarfs. Neben dem Personalaufwand bei der SAKD entstanden durch die Beratungsleistungen Ausgaben in Höhe von rd. 44 T€.

Trotz nicht unerheblicher Öffentlichkeitsarbeit beantragten seitdem nur 21 der 537<sup>7</sup> sächsischen Gemeinden und Landkreise (weniger als 4 %) einen Zugang zur Web-Applikation, die vorerst letzte Kommune am 04.01.2005. Das Ziel, durch Beteiligung möglichst vieler Kommunen an der Web-Applikation Daten über deren Personalbestand sammeln und damit die Studie evaluieren zu können, wurde nicht erreicht.

Die Studie baut auf der Anzahl der vorhandenen PC-Arbeitsplätze in den Kategorien bis 100, 100 bis 400, 400 bis 1.000 und über 1.000 auf. Nur rd. 10 % der sächsischen Kommunen besitzen mehr als 50 Arbeitsplätze in der Kernverwaltung, sechs Kommunen und vier Landkreise mehr als 100 Arbeitsplätze. Insoweit geht die Studie der SAKD offensichtlich am Bedarf eines großen Teils der Kommunen vorbei.

### 2.7 Landeszuweisungen

Die SAKD erhält jährlich aus Mitteln des kommunalen Finanzausgleichs nach § 22 Abs. 1 FAG i. V. m. § 10 Abs. 2 SAKDG a. F./§ 10 Abs. 3 SAKDG n. F. Zuweisungen in Form einer Fehlbedarfsfinanzierung, deren Höhe 1.533.876 € nicht überschreiten darf. Die zuständige Bewilligungsbehörde hat im Jahr 2003 die Verwendung der Mittel für die Jahre 1996 bis 2001 geprüft und eine Rückforderung in Höhe von 140.161 € geltend gemacht. Sie begründete dies mit einer zweckwidrigen Verwendung der Bedarfszuweisungen insoweit, als dass diese nicht sämtlich zur Finanzierung der Ausgaben benötigt und einer Rücklage, die den gesetzlich vorgeschriebenen Mindestbestand überschritt, zugeführt wurden.

Durch die fortwährende Fehlbedarfsfinanzierung nach ANBest-K können Rückzahlungsforderungen der Bewilligungsbehörde ebenso wie Anstrengungen der SAKD zur Erhöhung ihrer Einnahmen und Verringerung der Ausgaben insoweit ins Leere laufen, als die Höchstgrenze nach § 10 Abs. 2 SAKDG a. F./§ 10 Abs. 3 SAKDG n. F. für die Deckung des insgesamt entstehenden Fehlbedarfs nicht überschritten wird. Gleichzeitig steht die fehlende Möglichkeit, Rücklagen über die Mindestrücklage hinaus anzusammeln und Gelder bis Jahresende verbrauchen zu müssen, einer sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung entgegen.

## 3 Folgerungen und Handlungsempfehlungen

Bei den aktuellen Planungen zur IT-Reorganisation der Landesverwaltung darf aufgrund der zunehmenden Bedeutung des E-Government der kommunale Bereich nicht unberücksichtigt bleiben. Dazu sind grundsätzliche Entscheidungen in Bezug auf die weitere Entwicklung der SAKD zu treffen.

---

<sup>7</sup> Stand 01.03.2005.

Die SAKD hat das SAKDG einzuhalten, vgl. Pkt. 2.2. Insbesondere sind das SAKD-Organ Fachausschuss und der Koordinierungsausschuss wiederzubeleben, damit diese die ihnen nach dem SAKDG zugewiesenen Aufgaben wahrnehmen können, vgl. Pkt. 2.2.2, 2.2.3 und 2.2.5.

Die gesetzliche Vorgabe des § 10 Abs. 1 Satz 1 SAKDG erscheint unrealistisch, vgl. Pkt. 2.3.

Die Personalaktenführung ist zu verbessern, vgl. Pkt. 2.4.

Die sonstigen innerorganisatorischen Defizite sind zu beseitigen, vgl. Pkt. 2.5.

Die SAKD hat das Vergaberecht zu beachten und den Prozess der Vergabe von Leistungen besser zu organisieren und zu koordinieren, vgl. Pkt. 2.6.1 und 2.6.2.

Fehlplanungen sind durch vorherige sorgfältige Ermittlung des Beratungsbedarfes zu vermeiden, vgl. Pkt. 2.6.3.

Nach Auffassung des SRH erscheint die gesetzlich vorgesehene Fehlbedarfsfinanzierung nicht sinnvoll und sollte durch eine Festbetragsfinanzierung ersetzt werden, vgl. Pkt. 2.7.

## **4      Stellungnahmen**

### **4.1    Sächsisches Staatsministerium des Innern**

Das SMI hat keine grundsätzlichen Bedenken gegen die getroffenen Feststellungen und Folgerungen.

### **4.2    Sächsische Anstalt für kommunale Datenverarbeitung**

Die SAKD teilt die Feststellungen und Folgerungen des SRH im Wesentlichen nicht.

Insbesondere ist sie der Auffassung, dass es zu ihren gesetzlichen Aufgaben gehöre, Kommunen in anderen Bundesländern zu beraten, vgl. Pkt. 2.2.1.

Auch habe sie nicht zu vertreten, dass der Koordinierungsausschuss seit 1999 nicht zusammengetreten sei, vgl. Pkt. 2.2.2. Denn dies sei Aufgabe der für die Einberufung nach der Geschäftsordnung zuständigen Mitglieder, dem seit 1999 ausgeschiedenen Direktor der SAKD als Vorsitzenden bzw. des zwischenzeitlich in Ruhestand befindlichen ehemaligen Leiters der KoBIT als stellvertretenden Vorsitzenden.

Die Beteiligung an einer ein Datennetz betreibenden GmbH widerspreche nicht § 4 Abs. 5 SAKD, vgl. Pkt. 2.2.6.

Bei der Vergabe von Aufträgen an Sachverständige habe die SAKD lediglich den ihr durch den Gesetzgeber zugebilligten Handlungsspielraum genutzt, vgl. Pkt. 2.6.1.

Der Vertrag vom 26.02.2003 sei kein unzulässiger Vertrag zu Lasten Dritter, da dieser Vertrag bereits am 06.12.2002 telefonisch geschlossen worden sei, nur die schriftliche Fixierung sei am 26.02.2003 erfolgt, vgl. Pkt. 2.6.2.

## 5 Schlussbemerkung

Die von der SAKD geäußerte Rechtsauffassung zur Auslegung des SAKDG findet im Gesetz keine Stütze, vgl. Pkt. 2.2.1 und 2.2.6.

Geschäftsordnungen haben als untergesetzliche interne Regelungen nicht Gesetzesrang und können eine Außerachtlassung des im SAKDG manifestierten Willens des Gesetzgebers durch die SAKD nicht rechtfertigen, vgl. Pkt. 2.2.2.

Die Auffassung der SAKD zur fehlenden Notwendigkeit von Angebotseinholungen lässt ein mangelndes Kostenbewusstsein erkennen, vgl. Pkt. 2.6.1.

Bezüglich des Vertrages vom 26.02.2003 wurde der mündliche Vertragsschluss weder im Vorgang vermerkt noch im Rahmen der örtlichen Erhebungen von der SAKD erwähnt. Auch aus dem Text des Vertrages vom 26.02.2003 ist nicht erkennbar, dass eine schriftliche Fixierung eines früher mündlich geschlossenen Vertrages erfolgen sollte, vgl. Pkt. 2.6.2.

**Die seit 2003 obligatorische örtliche Rechnungsprüfung für alle Gemeinden wird von vielen kleineren Gemeinden nur ungenügend erledigt.**

**Mitunter werden nicht einmal die vorgeschriebenen Mindestaufgaben der örtlichen Rechnungsprüfung erfüllt.**

**Das dafür eingesetzte Personal verfügt nicht immer über die erforderlichen fachlichen Voraussetzungen.**

## 1 Örtliche Rechnungsprüfung

Nachdem der Sächsische Verfassungsgerichtshof in seinem Urteil vom 20.05.2005 die Änderung des § 103 Abs. 1 SächsGemO für verfassungskonform erklärt hat, ist die örtliche Rechnungsprüfung seit dem 01.04.2003 für alle Gemeinden im Freistaat Sachsen obligatorisch. Nach § 103 Abs. 1 SächsGemO haben 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.

Die Vorschriften für das Prüfungswesen der SächsGemO gelten für Landkreise entsprechend. Für Landkreise ist nach § 64 S. 1 SächsLKrO die Einrichtung eines RPA zwingend erforderlich.

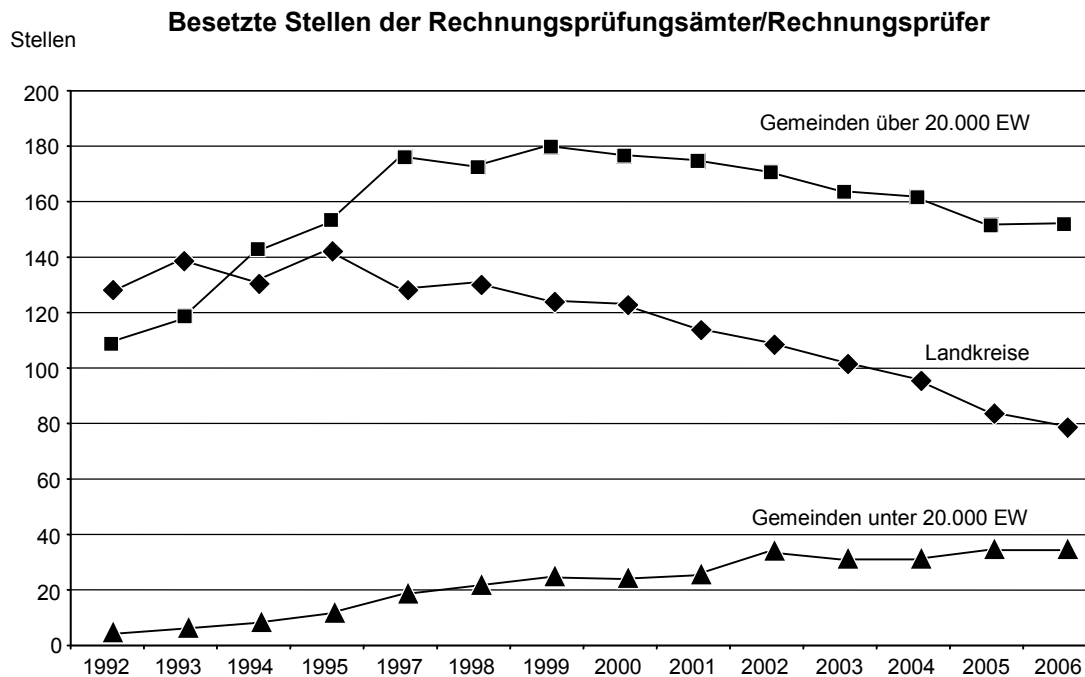
### 1.1 Personalbestand für die Rechnungsprüfung in den Kommunen

Im Freistaat Sachsen waren zum 01.01.2006 in jedem der 22 Landkreise und in 27 von 28 Städten über 20.000 EW RPÄ eingerichtet. Eine Stadt hat im Zuge der Haushaltskonsolidierung ihr RPA im Jahr 2005 aufgelöst und bedient sich nunmehr eines anderen kommunalen RPA. 44 Gemeinden mit weniger als 20.000 EW hatten eigene Rechnungsprüfer bestellt oder eigene RPÄ eingerichtet.

Zum 01.01.2006 waren die Stellen der RPÄ bzw. Rechnungsprüfer in den Kommunen wie folgt besetzt:

	Stellenbesetzung
Landkreise	79,46
Gemeinden über 20.000 EW	152,25
Gemeinden mit weniger als 20.000 EW	34,31
<b>Gesamt</b>	<b>266,02</b>

Die Personalausstattung für die Rechnungsprüfung hat sich seit 1992 wie folgt entwickelt:<sup>1</sup>



Der Personalabbau hat sich bei den Gemeinden über 20.000 EW nicht in dem Maße der Vorjahre fortgesetzt. Sie haben im Laufe des vorigen Jahres die Personalausstattung ihrer RPÄ sogar geringfügig um insgesamt 0,49 Stellen aufgestockt. Bei den Landkreisen ist im Vergleich zum Vorjahr ein weiterer Rückgang von rd. 5 Stellen zu verzeichnen. Bei Gemeinden mit weniger als 20.000 EW hat sich die Personalausstattung für die Rechnungsprüfung seit dem Jahr 2003 um insgesamt 3,37 Stellen erhöht. Für Sie gilt als Empfehlung zur Personalausstattung eine Stellenbesetzung von 0,3 bis 0,5 VK/10.000 EW.<sup>2</sup>

Der SRH hält es für dringend notwendig, dem Personalabbau bei größeren Gemeinden und Landkreisen entgegenzuwirken. Entsprechend unseren überörtlichen Prüfungen kann der SRH die langjährig erworbene Fachkompetenz der örtlichen Prüfung bestätigen.

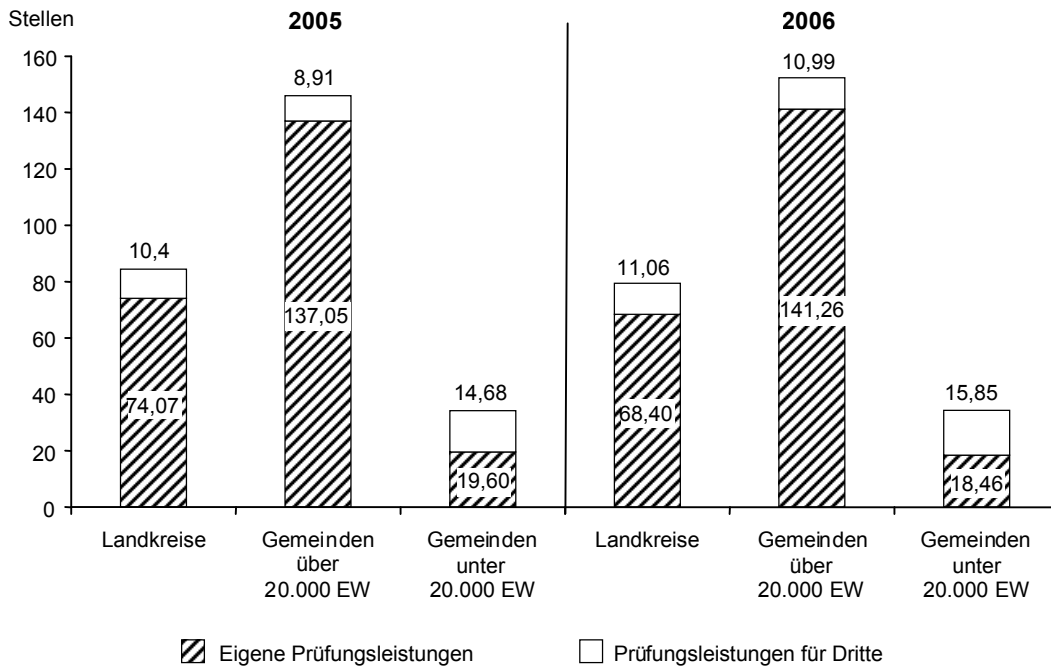
Ein großer Teil der kommunalen RPÄ/Rechnungsprüfer übernahm die örtliche Rechnungsprüfung für andere kommunale Körperschaften.

Gemessen am Stellenanteil erledigten Landkreise und Gemeinden über 20.000 EW Prüfungsaufgaben für Dritte allerdings nur im geringen Umfang und nicht ausschließlich für kleinere Gemeinden. Oft bestanden Vereinbarungen zur örtlichen Rechnungsprüfung mit Zweckverbänden, denen sie angehörten.

<sup>1</sup> In den Jahren 1996 wurden bei allen Kommunen und 2004 bei Gemeinden unter 20.000 EW keine Daten erhoben. Bei Gemeinden über 20.000 EW wurden die Daten aus dem Jahr 2005 bereinigt.

<sup>2</sup> Vgl. Erlass des SMI vom 10.10.2005, Az.: 23b-2200.19/32.

### Besetzte Stellen der Rechnungsprüfungsämter/Rechnungsprüfer aufgeteilt nach Art der Prüfungsleistungen



#### 1.2 Die örtliche Rechnungsprüfung in Gemeinden mit weniger als 20.000 Einwohnern

Durch die örtliche Rechnungsprüfung werden Fehler in der Haushalts- und Wirtschaftsführung erkannt und können damit zeitnah abgestellt werden. Die örtliche Rechnungsprüfung übernimmt eine wichtige Informationsfunktion für Bürger, Gemeinderat und Verwaltungsführung. Sie stärkt damit die Eigenverantwortung der Gemeinden und wirkt zugleich unterstützend bei der überörtlichen Prüfung. Nicht zuletzt deshalb konnte mit der Einführung der obligatorischen örtlichen Rechnungsprüfung der Prüfungsturnus für die überörtliche Prüfung von vier auf fünf Jahre verlängert werden.

Der SRH hat im Rahmen einer Querschnittsprüfung geprüft,

- ob die Gemeinden die örtliche Rechnungsprüfung im Jahr 2005 durchführten,
- welche der Alternativen zur Durchführung der örtlichen Rechnungsprüfung genutzt wurden,
- welche Prüfungsaufgaben erfüllt wurden und
- mit welchen Ausgaben die örtliche Rechnungsprüfung erledigt wurde.

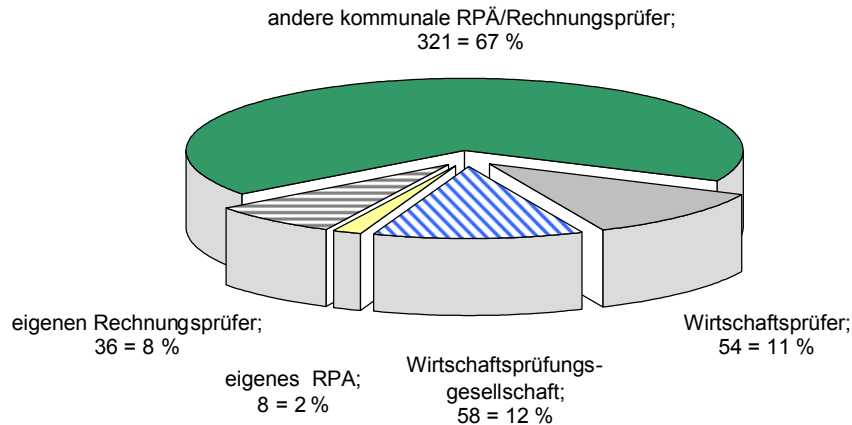
##### 1.2.1 Örtlichen Rechnungsprüfung im Jahr 2005

Von den 483<sup>3</sup> Gemeinden mit weniger als 20.000 EW hatten sechs die örtliche Rechnungsprüfung im Jahr 2005 noch nicht sichergestellt.

<sup>3</sup> Laut Angaben des Statistischen Landesamtes, Gebietsstand 01.01.2006.

477 Gemeinden gaben an, dass sie die vom Gesetzgeber eingeräumten Alternativen zur Erledigung der örtlichen Rechnungsprüfung wie folgt nutzen:

### 477 Gemeinden - Nutzung der vorgeschriebenen Varianten



In einigen Fällen hatten Gemeinden Bedienstete anderer Gemeinden wie z. B. Kämmerer, Kämmereibedienstete, Bauamtsleiter oder Hauptamtsleiter für ihre örtliche Rechnungsprüfung herangezogen.

Solche Bedienstete erfüllen mitunter nicht die fachlichen Voraussetzungen die für Rechnungsprüfer nach § 1 Abs. 1 KomPrüfVO gelten. Auf die Hinweise des SMI zur Bestellung des Kämmerers einer anderen Gemeinde zum Rechnungsprüfer wird verwiesen.<sup>4</sup>

Vereinzelt beauftragten Gemeinden eine Unternehmensberatungsgesellschaft zur Erledigung der örtlichen Rechnungsprüfung.

Entsprechend § 103 Abs. 1 SächsGemO dürfen nur Rechnungsprüfer oder aber Wirtschaftsprüfer sowie Wirtschaftsprüfungsgesellschaften die örtliche Rechnungsprüfung durchführen. Unternehmensberater oder Unternehmensberatungsgesellschaften erlaubt die SächsGemO nicht.

#### 1.2.2 Prüfungsaufgaben

Neben der örtlichen Prüfung der Jahresrechnung nach § 104 SächsGemO und der Jahresabschlüsse der Eigenbetriebe nach § 105 SächsGemO zählen die Aufgaben nach § 106 Abs. 1 SächsGemO,

- laufende Prüfung der Kassenvorgänge bei der Gemeinde zur Vorbereitung der Prüfung der Jahresrechnung,
- die Kassenüberwachung, insbesondere die Vornahme der Kassenprüfungen bei der Gemeindekasse und den Sonderkassen,
- die Prüfung des Nachweises der Vorräte und Vermögensbestände der Gemeinde und ihrer Sondervermögen,

<sup>4</sup> Vgl. Erlass des SMI vom 08.01.2004, veröffentlicht im Mitgliederrundschreiben des SSG Nr. 119/04 vom 23.01.2004, Az.: 095.01.

- die Mitwirkung bei der Prüfung der Programme für die Automation im Finanzwesen nach § 87 Abs. 2 SächsGemO,

ebenfalls zu den Pflichtaufgaben der örtlichen Rechnungsprüfung.

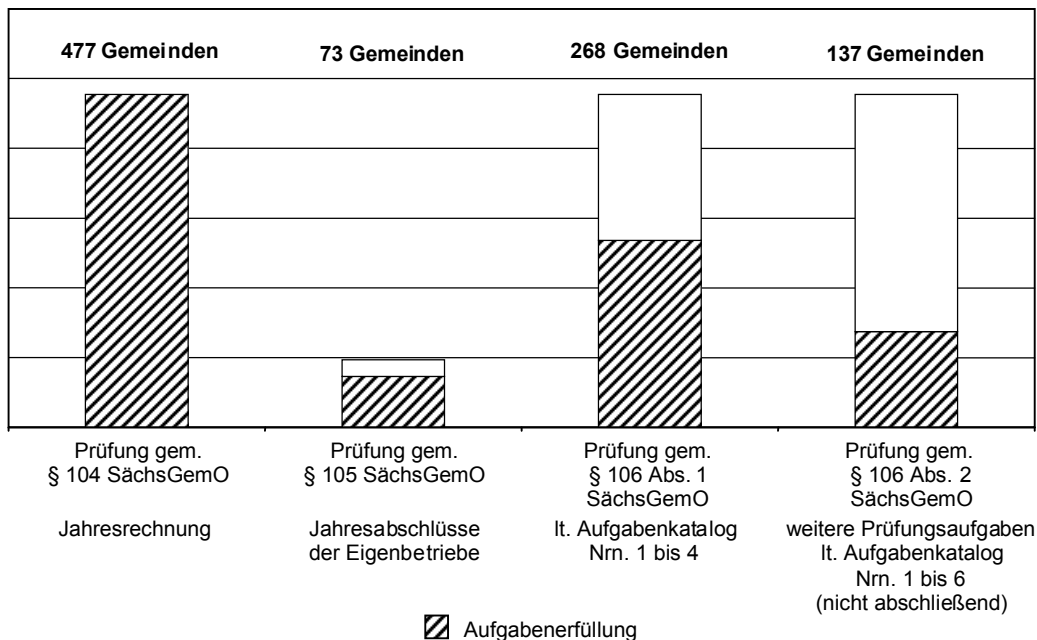
Darüber hinaus können im Rahmen der örtlichen Rechnungsprüfung weitere Aufgaben nach § 106 Abs. 2 SächsGemO wahrgenommen werden, wie

- die Prüfung der Organisation und Wirtschaftlichkeit der Verwaltung,
- die Prüfung der Vergaben,
- die Prüfung der Wirtschaftsführung der Eigenbetriebe und anderer Einrichtungen der Gemeinde,
- die laufende Prüfung der Kassenvorgänge bei den Sonderkassen,
- die Prüfung der Betätigung der Gemeinde in Unternehmen, an denen die Gemeinde beteiligt ist, und
- die Buch-, Betriebs- und Kassenprüfungen, die sich die Gemeinde bei einer Beteiligung, bei der Hergabe eines Darlehens oder sonst vorbehalten hat.

Es handelt sich hier um einen beispielhaften Aufgabenkatalog, der nicht abschließend ist.

Nach Angaben der 477 Gemeinden werden die folgenden Aufgaben im Rahmen der örtlichen Rechnungsprüfung erledigt:

### Aufgaben der örtlichen Rechnungsprüfung



Viele Gemeinden erledigten mit der örtlichen Rechnungsprüfung nicht den gesetzlich vorgeschriebenen Mindestumfang. Während die örtliche Prüfung der Jahresrechnung von allen Gemeinden erledigt wurde, blieben die Jahresabschlüsse von Eigenbetrieben bei einigen Gemeinden ungeprüft. Prüfungsaufgaben nach § 106 Abs. 1 SächsGemO



hatten 209 Gemeinden nicht erfüllt. Nur 137 Gemeinden erledigten angabegemäß weitere Prüfungsaufgaben.

Die örtliche Rechnungsprüfung muss den gesetzlich vorgeschriebenen Mindestumfang abdecken. Der SRH hält jedoch auch die Erledigung von weiteren Prüfungsaufgaben wie z. B. die Prüfung der Organisation und Wirtschaftlichkeit der Verwaltung oder die Prüfung der Wirtschaftsführung der Eigenbetriebe für erforderlich. Solche Erkenntnisse können erheblich dazu beitragen, die bevorstehenden Veränderungsprozesse innerhalb der Gemeinde zu befördern und mittel- und langfristige Einsparpotenziale aufzuzeigen.

Die Rechtsaufsichtsbehörden sind angehalten, den Vollzug die örtliche Rechnungsprüfung nach § 103 Abs. 1 SächsGemO mit geeigneten Maßnahmen durchzusetzen und zu überwachen.

### **1.2.3 Ausgaben für die örtliche Rechnungsprüfung**

Bei einigen Gemeinden, die einer Verwaltungsgemeinschaft angehörten, fehlten plausible Angaben zu den Ausgaben für die örtliche Rechnungsprüfung, weil sie im Finanzbedarf für die Verwaltungsgemeinschaft nicht explizit dargestellt waren.

Bei einigen Gemeinden waren auffallende Abweichungen zu den Durchschnittsausgaben von 2.845 € vorhanden. Es kam damit zu einer enormen Bandbreite der Ausgaben für die örtliche Rechnungsprüfung, die zwischen 160 und 16.798 € lagen. Die Qualität der örtlichen Rechnungsprüfung wird bei künftigen überörtlichen Prüfungen zu bewerten sein.

Die Ausgaben für Wirtschaftsprüfer, die mit der örtlichen Prüfung beauftragt wurden, lagen mit durchschnittlich 2.872 € 37 € über den Durchschnittsausgaben der kommunalen Rechnungsprüfungsämter.

## 2 Überörtliche Kommunalprüfung

Neben Organisationsuntersuchungen und Querschnittsprüfungen wurden in den Jahren 2004 und 2005 vom SRH und seinen StRPrÄ folgende Einrichtungen überörtlich geprüft:

	Anzahl der zu Prüfenden <sup>5</sup> (Stand 01.01.2006)	Prüfungen in den Jahren	
		2004	2005
Landkreise	22	14	19
Kreisfreie Städte	7	4	3
Gemeinden	504	187	176
aufgelöste Gemeinden bis zu 2.000 EW (mit ungeprüften Jahres- rechnungen)	9	159	113
Verwaltungsverbände	10	13 <sup>6</sup>	12 <sup>6</sup>
kommunale Stiftungen	45	-	-
Eigenbetriebe	146	6	5
Zweckverbände	208	20	43
regionale Planungsverbände	5	-	-
Anstalten öffentlichen Rechts und Staatsbetriebe	8 <sup>7</sup>	-	-
sonstige Verwaltungen	3	-	2
kommunale Unternehmen	510 <sup>8</sup>	-	3
Summe	1.477	403	376

Mit dem am 01.04.2003 in Kraft getretenen Gesetz zur Änderung des kommunalen Wirtschaftsrechts und des Sächsischen Wassergesetzes vom 04.03.2003 wurden die Kommunen zur Aufnahme von Prüfungsrechten für die örtlichen und überörtlichen Prüfungseinrichtungen in die Gesellschaftsverträge bzw. Satzungen von Unternehmen des privaten Rechts mit mehrheitlicher kommunaler Beteiligung verpflichtet. Im Jahr 2005 hat der SRH erstmals von einer gesellschaftsvertraglich eingeräumten Prüfungsbefugnis Gebrauch gemacht und drei Unternehmen, an denen ein Landkreis unmittelbar bzw. mittelbar beteiligt ist, überörtlich geprüft.

§ 111 Abs. 1 i. V. m. § 97 SäHO ermächtigt den SRH lediglich zur Mitteilung von Prüfungsergebnissen aus der überörtlichen Prüfung von Kommunen, nicht hingegen aus der von Unternehmen mit kommunaler Beteiligung. Die SächsGemO und die SächsLKrO enthalten keine Regelungen zur Veröffentlichung von Prüfungsergebnissen im Jahresbericht des SRH.

<sup>5</sup> Laut Angaben des Statistischen Landesamtes, sofern diese fehlten, hat der SRH die Angaben aus unterschiedlichen Quellen ermittelt.

<sup>6</sup> Es handelt sich dabei um Prüfungen bei bestehenden und jetzt bereits aufgelösten Verwaltungsverbänden.

<sup>7</sup> Es handelt sich hier um Krankenhäuser.

<sup>8</sup> Es handelt sich hier um Unternehmen des privaten Rechts mit unmittelbarer oder mittelbarer kommunaler Beteiligung von mindestens 75 %, nach letztem bekannt gemachten Stand vom 31.12.2005.

Der SRH hält eine Regelung für sinnvoll, die es ermöglicht, Landtag und Staatsregierung über wesentliche Ergebnisse aus der Prüfung von Unternehmen des privaten Rechts mit mehrheitlicher kommunaler Beteiligung zu informieren.

**1** Der Bürgermeister der ehemaligen Gemeinde Diesbar-Seußlitz sicherte mit Schreiben vom 30.07.2001 einer bereits gekündigten Mitarbeiterin eine Abfindung in Höhe von „einem Viertel des letzten Bruttomonatsgehaltes mal 31 Arbeitsjahre“ - rd. 20,4 T€ - zu. Ein Gemeinderatsbeschluss konnte nicht nachgewiesen werden. Die Gemeinde Nünchritz als Rechtsnachfolgerin teilte dazu mit, dass die Mittel für die über tarifliche Abfindung im Haushaltsplanentwurf 2002, über den ein Beschluss des Gemeinderates am 10.12.2001 gefasst wurde, eingestellt waren.

Gemäß § 4 Abs. 2 Satz 1 des Tarifvertrages zur sozialen Absicherung wäre eine Abfindungssumme von maximal rd. 12,9 T€ bei Kündigung möglich gewesen. Außerdem war der Bürgermeister für die Gewährung der übertariflichen Abfindung unzuständig. Denn nach § 28 Abs. 3 Satz 1 SächsGemO entscheidet der Gemeinderat im Einvernehmen mit dem Bürgermeister u. a. über die Festsetzung von Vergütungen, auf die kein Anspruch aufgrund eines Tarifvertrages besteht. Da es sich bei der gekündigten Mitarbeiterin um eine leitende Bedienstete handelte, war die Entscheidung über die übertarifliche Abfindung auch nicht auf den Bürgermeister übertragbar (vgl. § 53 Abs. 2 Satz 3 i. V. m. § 41 Abs. 2 Nr. 1 SächsGemO).

**2** Die Stadt Gröditz richtete in den Hj. 1998 bis 2003 bei einem Kreditinstitut insgesamt 18 Geschäftsgirokonten („Objektkonten“) zur Bewirtschaftung der für verschiedene Baumaßnahmen ausgereichten Fördermittel, jeweils auf den Namen der mit den Bauleistungen beauftragten Unternehmen, ein. Die betreffenden Unternehmen fertigten z. T. bereits vor Erbringung der Leistung Rechnungen aus, woraufhin die Stadt bzw. der Sanierungsträger die „fälligen“ Beträge auf die „Objektkonten“ einzahlte und je nach Baufortschritt an die Unternehmen frei gab. Im Verwendungsnachweis gab die Stadt jeweils an, die Fördermittel innerhalb der „Zweimonatsfrist“ verwendet zu haben. Tatsächlich wurden auf 16 in die Prüfung einbezogenen „Objektkonten“ mindestens rd. 0,95 Mio. € unter Überschreitung der vorgegebenen Verwendungszeiträume so lange „geparkt“, bis die jeweiligen Bauleistungen erbracht waren.

Darüber hinaus waren die auf den „Objektkonten“ befindlichen Gelder weder gegen den Zugriff Dritter noch eine einseitige Inanspruchnahme der Vertragspartner gesichert. So konnte beispielsweise ein Unternehmen trotz Bestehens einer ausschließlich gemeinschaftlichen Verfügungsbefugnis einen Betrag in Höhe von rd. 21,3 T€ vom „Objektkonto“ auf das firmeneigene Konto überweisen sowie das Finanzamt bzw. eine Krankenkasse ausstehende Forderungen in Höhe von insgesamt rd. 23,6 T€ von einem „Objektkonto“ pfänden, jeweils ohne Kenntnis der Stadt Gröditz.

In ihrer Stellungnahme versicherte die Stadt die Auflösung der „Objektkonten“ sowie eine künftig fördermittelkonforme Verfahrensweise.

**3** Die Gemeinde Elsterheide brachte bei der Schlusszahlung im Zusammenhang mit einer Straßenbaumaßnahme einen Preisnachlass von 12 % der Angebotssumme in Höhe von 142 T€ nicht in Abzug. Der durch die Überzahlung der vereinbarten Vergütung entstandene Schaden betrug 17 T€. Als ein Ergebnis der überörtlichen Prüfung machte die Gemeinde einen Rückforderungs- und Zinsanspruch geltend.

**4** Die Stadt Reichenbach/O. L. und ein Kreditinstitut schlossen im April 1994 zum Zwecke der Errichtung eines Wohngebietes einen Erschließungs- und einen Bauleistungsvertrag, jeweils inkl. eines Finanzierungsvertrages. Da sich die Stadt bislang nicht in der Lage sah, diese kreditähnlichen Rechtsgeschäfte abzulösen, verlängerte sie die bestehenden Verträge mehrfach.

Obwohl die Stadt auch das Recht hatte, die aus der Finanzierung vierteljährlich anfallenden Zinsen an das Kreditinstitut zu entrichten, ließ sie diese auf den Ausgabenkonten kontokorrentmäßig fortschreiben. Ihre Kapitalisierung erhöhte wegen des Zinseszinses die Belastung der Stadt erheblich. Allein auf den Zeitraum nach der Fertigstellung der Investition im Hj. 1998 bis zum Hj. 2004 entfielen Darlehens- und Zinseszinsen in Höhe von 2,9 Mio. €. Da von der Stadt mit der Abrechnung der Maßnahme auch ein einmaliger Verwaltungskostenbeitrag auf die von dem Kreditinstitut verauslagten Beträge einschließlich der Zinsen zu entrichten sein wird, erhöht die Kapitalisierung der Zinsen den Verwaltungskostenaufwand zudem um mehr als 11 T€.

**5** Die Gemeinde Burkau, deren dauernde Leistungsfähigkeit bereits gefährdet war, nahm in den Hj. 2000 und 2001 jeweils ohne Kreditermächtigung Darlehen in Höhe von 9 und 195 T€ auf und finanzierte damit die Beschaffung eines Kleinbusses sowie eines Universalfahrzeuges mit Anbaugeräten. Entsprechende Vergleichsangebote anderer Banken konnte die Gemeinde nicht nachweisen. Während sie den Schuldendienst des im Hj. 2000 aufgenommenen Kredites, dessen effektiver Jahreszins von 12,9 % weit über den üblichen Zinssätzen für Kommunalkredite lag, aus den Haushaltsansätzen des sächlichen Verwaltungs- und Betriebsaufwandes aufbrachte, deklarierte die Gemeinde sowohl die Zins- als auch die Tilgungsleistungen im Zusammenhang mit der Beschaffung des Universalfahrzeuges als Leasingraten. In beiden Fällen übertrug die Gemeinde ihr Eigentum bzw. ihr Recht auf Verschaffung des Eigentums aus dem Kaufvertrag zum Zwecke der Kreditsicherung auf die Darlehensgeberin. Die Gemeinde verstieß insofern auch gegen das grundsätzliche Verbot der Sicherheitenbestellung.

**6** Der Landkreis Leipziger Land sanierte seit dem Jahr 2001 die denkmalgeschützten Gebäude der ehemaligen Kaserne Stauffenbergstraße in Borna. Er beauftragte ein Ingenieurbüro mit einer Machbarkeitsstudie zur Nutzung dieser Gebäude als Sitz des LRA mit einem Auftragswert von rd. 98,5 T€ ohne Umsatzsteuer. Die zu erbringenden Leistungen entsprachen der Grundlagen- und der Entwurfsplanung für Gebäude und Technische Ausrüstung. Eine Vergabe dieser Leistungen nach VOF erfolgte trotz Überschreitens des Schwellenwertes für die Vergabe von Losen von Dienstleistungsaufträgen (80 T€) nicht. Nach Fertigstellung der Machbarkeitsstudie schrieb der Landkreis die verbleibenden Ingenieurleistungen nach VOF öffentlich aus.

**7** Die Stadt Hartha baute in den Jahren 2001 bis 2003 eine Anbindungsstraße zum Gewerbegebiet neu. Sie beauftragte ein Ingenieurbüro mit den Planungsleistungen für den Bebauungsplan, den Landschaftspflegerischen Begleitplan, die Verkehrsanlagen und die örtliche Bauüberwachung mit einem Wertumfang von 300 T€ netto. Ein entsprechendes Vergabeverfahren nach VOF führte sie nicht durch, obwohl der Schwellenwert von 200 T€ überschritten war.

**8** Im Rahmen der überörtlichen Prüfung der Stadt Hartha wurden bei der Abrechnung von Bauleistungen Überzahlungen aufgrund fehlerhafter Mengenermittlungen in Höhe von 67 T€ festgestellt. Bei der Abrechnung von Projektsteuerleistungen traten

wegen falsch ermittelter anrechenbarer Kosten Abrechnungsfehler in Höhe von 12 T€ auf. Die Stadt forderte die festgestellten Überzahlungen erfolgreich zurück.

**9** Die Große Kreisstadt Freiberg errichtete in den Jahren 2000 bis 2002 ein kombiniertes Hallen- und Freibad. Die Unterlagen zur Schlussrechnungsprüfung des Architekturbüros zum Los 4 „Rohbauarbeiten“ wiesen unter Berücksichtigung in Ansatz gebrachter Mängelbeseitigungskosten sowie einer Vertragsstrafe eine Überzahlung der bauausführenden Gesellschaft in Höhe von rd. 334.470 € aus. Die entsprechende Rückforderung konnte wegen Insolvenz des Bauunternehmens nicht realisiert werden.

Das Architekturbüro empfahl der Stadt bis einschließlich der 10. Abschlagsrechnung vom Juli 2001 die geforderten Zahlungen (z. T. gekürzt) zu leisten. Bereits bei der Prüfung der 8. Abschlagsrechnung vom April 2001 hatte das Architekturbüro Unstimmigkeiten zwischen den Aufmaßunterlagen und den tatsächlich eingebauten Mengen bei preisintensiven Positionen festgestellt. Eine adäquate Kürzung dieser bzw. der folgenden Abschlagsrechnungen nahm es jedoch nicht vor. Es wurde festgestellt, dass spätestens bei der 10. Abschlagsrechnung kein Zahlungsgrund vorlag. Nach den Ermittlungen ergibt sich (ohne Berücksichtigung von Mängelbeseitigungskosten und Vertragsstrafe) eine Schadenshöhe von mindestens rd. 80.491 €. Aufgrund der Prüfungsfeststellungen wurde das Architekturbüro für den Schaden haftbar gemacht.

**10** Der Landkreis Chemnitzer Land führte in den Jahren 2003 und 2004 Sanierungs-, Erweiterungs- und Umbauarbeiten an der Diesterwegschule in Lichtenstein zur Umnutzung zum Beruflichen Schulzentrum durch. Er vergab im Juni 2000 die Leistungen bis zur Entwurfsplanung der Gebäude- und Freianlagenplanung, der Tragwerksplanung sowie der Planung der technischen Ausrüstung komplett an eine Arbeitsgemeinschaft. Die VOF wandte der Landkreis nicht an, da die erwarteten Kosten dieser Planungsleistungen unterhalb des Schwellenwertes (200 T€) veranschlagt wurden. Die vorgelegte Ermittlung des Auftragswertes entsprach allerdings nicht den Vorschriften der HOAI. Im Juni 2001 rechnete die Arbeitsgemeinschaft für die erbrachten Leistungen ein Nettohonorar in Höhe von rd. 257 T€ ab.

**11** Die Gemeinde Rackwitz erschloss bzw. erschließt in den Jahren 2004 bis 2006 den Industrialstandort Leichtmetallwerk. Beim Los „Abbruch und Baufeldfreimachung“ kam es durch erhebliche Mehrmengen zu einer Bauzeitverlängerung, die sich auch auf andere Baulose ausgewirkt hat.

Die Gemeinde vereinbarte in Anpassungen zu mehreren Ingenieurverträgen Honorare für die gesamte Bauzeitverlängerung für die Leistungsphase „Bauoberleitung“ und für die „Örtliche Bauüberwachung“. Die in den Vertragsmustern der RBBau enthaltene Regelung, wonach eine Überschreitung bis zu 20 % der festgelegten Ausführungszeit durch das ursprünglich vereinbarte Honorar abgegolten ist, kam nicht zur Anwendung. Außerdem wurde teilweise für die Leistungsphase „Objektbetreuung und Dokumentation“ ein Honorar für die Bauzeitverlängerung vereinbart. Der Gemeinde entstehen aufgrund der Vereinbarungen vermeidbare Mehrausgaben in Höhe von mindestens rd. 71.440 €.

**12** Die Gemeinde Gornsdorf vergab mehrfach Bauleistungen an ortsansässige Bieter, obwohl deren Angebote nicht die günstigsten waren. So lagen der Gemeinde z. B. 1998 für den Einbau einer Solaranlage im Naturbad vier Angebote vor, darunter das

eines ortsansässigen Bieters in Höhe von 16.928,94 € netto ohne Montage sowie das eines anderen Bieters in Höhe von 17.486,12 € netto einschließlich Montage. Der beauftragte ortsansässige Bieter rechnete nach Fertigstellung neben der Lieferung der Anlage zusätzlich noch Montagekosten in Höhe von 4.978,30 € netto ab.

**13** In den Hj. 1999 und 2000 ließ die Gemeinde Bösenbrunn an einem ehemaligen Rittergut Sanierungsarbeiten durchführen, um das Gebäude für öffentliche Zwecke nutzen zu können. Für die gesamten Baumaßnahmen, die ausschließlich substanz- und objekterhaltenden Charakter hatten und sich im Wesentlichen auf das Erdgeschoss und eine Notsicherung am Giebel des Gebäudes beschränkten, fielen Ausgaben in Höhe von rd. 227 T€ an. Hierfür erhielt die Gemeinde Zuwendungen nach der Richtlinie des SML/SMUL zur Förderung der Dorfentwicklung und Strukturverbesserung im ländlichen Raum in Höhe von 149.814 € als Anteilsfinanzierung. Die Bewilligung erfolgte u. a. unter dem Vorbehalt des Widerrufs für den Fall, dass der geförderte Gegenstand innerhalb eines Zeitraumes von zwölf Jahren ab Fertigstellung nicht dem Verwendungszweck entsprechend genutzt wird.

Ein tragfähiges Nutzungskonzept wurde bislang nicht entwickelt. Während einer Ortsbesichtigung im Rahmen der überörtlichen Prüfung im August 2005 war außerdem festzustellen, dass das Gebäude wegen Einsturzgefahr durch erhebliche Schäden in der Dach- und Deckenkonstruktion nicht genutzt werden konnte und deshalb eine Abspernung erfolgte. Damit drohen der Widerruf des Zuwendungsbescheides und eine Rückforderung der Fördermittel.

## Haushalts- und Wirtschaftsführung im Klinikum Riesa-Großenhain

**Auch nach der Privatisierung sind noch erhebliche Wirtschaftlichkeitsreserven vorhanden.**

**Auf der Grundlage eines Entwicklungskonzeptes sollten die Einsparpotenziale umgehend realisiert werden.**

### 1 Prüfungsgegenstand

Das Klinikum Riesa-Großenhain, Eigenbetrieb des Landkreises Riesa-Großenhain, wurde zum 01.01.1996 durch Zusammenschluss der Krankenhäuser Riesa und Großenhain unter Beibehaltung beider Betriebsstandorte gegründet. Ziel dieser Maßnahmen war es, eine wirtschaftliche Wahrnehmung der Daseinsvorsorge auf dem Gebiet der stationären und ambulanten Krankenversorgung im Landkreis zu erreichen. Seit dem 01.01.2005 wird das Klinikum in der Rechtsform einer gemeinnützigen GmbH (gGmbH) mit 100 % Beteiligung des Landkreises geführt.

Die Krankenhäuser erzielten im Zeitraum 2002 bis 2004 folgende Jahresergebnisse:

Angaben in €	2002		2003		2004	
	Riesa	Großenhain	Riesa	Großenhain	Riesa	Großenhain
Jahresüberschuss	539,07		128.207,56	19.980,21	356.547,85	151.912,06
Jahresfehlbetrag		118.175,91				

Der SRH untersuchte die Entwicklung und Organisation des Eigenbetriebes, die Vorbereitung, den Vollzug sowie die Recht- und Gesetzmäßigkeit der Gründung einer gGmbH. Außerdem prüfte der SRH auf der Grundlage der Jahresabschlüsse 2002 und 2003 die Abwicklung und Überwachung von Liefer- und Leistungsverträgen.

Aufgrund der Bedeutung der Personalaufwendungen, rd. 73 % der betrieblichen Aufwendungen, erstreckte sich die Prüfung des Weiteren auf das Personalmanagement einschließlich der tarifgerechten Vergütung/Entlohnung der Mitarbeiter des Klinikums.

### 2 Prüfungsergebnisse

**2.1** Seit Gründung des Eigenbetriebes bis zum Beginn der örtlichen Erhebungen im Juni 2004 wirtschafteten die Krankenhäuser des Eigenbetriebes selbstständig und unabhängig voneinander. Die Struktur des Eigenbetriebes war durch das Nebeneinander z. T. gleicher medizinischer Fachbereiche, zweier Pflegedienstbereiche und weitgehend eigenständig agierender Verwaltungsbereiche, jeweils untergliedert in Abteilungen, gekennzeichnet.

Um effektive medizinische Strukturen schaffen zu können und um eine wirtschaftliche Betriebsführung zu ermöglichen, legte Ende 1999 die Betriebsleiterin des Eigenbetriebes dem Landkreis Riesa-Großenhain einen Katalog von Maßnahmen zur grundsätzli-



chen Strukturänderung und in der Folgezeit eine Schwachstellenanalyse für das Klinikum vor. Die vorgeschlagenen Maßnahmen zielten insbesondere auf die Abschaffung der Parallelstrukturen in allen Berufsgruppen, d. h. in der Verwaltung, in der Pflege und im ärztlichen Dienst ab. Die Umsetzung dieser Strukturänderungen hätte gem. § 6 Abs. 2 Buchstabe b der Betriebssatzung einer Änderung durch den Kreistag bedurft. Die Auseinandersetzung mit den vorliegenden Unterlagen im Betriebsausschuss führte dazu, dass bis August 2001 die erforderlichen Änderungen ausgesetzt wurden. Ein kurzfristiger Handlungsbedarf wurde nicht gesehen.

Auf Antrag einer Kreistagsfraktion beschloss der Betriebsausschuss im April 2003 ein Gutachten in Auftrag zu geben. Die Kosten beliefen sich auf rd. 84,6 T€.

Wesentliche Aussagen des Gutachtens deckten sich im Ergebnis mit den Inhalten der fünf Jahre zuvor geführten Diskussion zwischen dem Träger und der Betriebsleitung. Der Gutachter schätzte das Einsparpotenzial infolge einer innerbetrieblichen Fusion auf rd. 2,5 bis 4,7 Mio. € ein, was zu einer Verbesserung der Jahresergebnisse geführt und die Bildung von höheren Rücklagen ermöglicht hätte.

Erst auf Empfehlung des Gutachters wurden ab Juli 2004 Maßnahmen zur innerbetrieblichen Fusion der Betriebsstätten in allen Bereichen eingeleitet. Im Ergebnis dessen stellte der SRH im Januar 2005 fest, dass die durchgeführten Umstrukturierungen die Wirtschaftlichkeit bisher nicht ausreichend verbessert hat.

**2.2** Für die Gestellung von Dialysemaschinen, die Beschaffung eines Upgrades für das CT-Gerät und mit dem Mietverhältnis einer radiologischen Praxis schloss die Verwaltung kreditähnliche Rechtsgeschäfte ab, ohne dass deren Wirtschaftlichkeit gegenüber anderen Finanzierungsalternativen geprüft bzw. nachgewiesen wurde.

**2.3** Das Klinikum schloss zur Erbringung medizinischer Leistungen durch Dritte, z. B. MRT-Leistungen einer radiologischen Praxis, Entgeltvereinbarungen ab. Eine fundierte Bedarfsermittlung zur Leistungsmenge erfolgte nicht. In der Folge konnten Kostensenkungen nicht realisiert werden.

**2.4** Aufgrund eines Kooperationsvertrages für Laborleistungen zwischen der Klinik und einer Laborgemeinschaft von niedergelassenen Ärzten entstand der Klinik im Jahr 2003 ein Defizit in der Höhe nicht gedeckter Personalkosten von mindestens 22,6 T€.

**2.5** Zur Erbringung von Serviceleistungen schlossen die Krankenhäuser in der Regel getrennt Verträge mit Dienstleistungsunternehmen ab. Obwohl sich der Dienstleistungsumfang erheblich geändert hatte, liefen die Verträge zum Zeitpunkt der Prüfung bereits länger als zehn Jahre. Einsparpotenziale durch erneute Ausschreibung nutzte das Klinikum nicht.

**2.6** Der Landrat schloss mit der Betriebsleiterin und den Chefärzten der Kliniken Dienstverträge ab, nach denen diesem Personenkreis außertarifliche Vergütungen gewährt wurden. Infolge des fehlerhaften Vollzugs der dienstvertraglichen Regelungen stellte der SRH in drei Fällen Überzahlungen fest. Nur in einem Fall forderte das Klinikum rd. 3,3 T€ zurück.

**2.7** Schwerwiegende Mängel stellte der SRH durch das Fehlen aussagefähiger Tätigkeitsdarstellungen und -bewertungen in der überwiegenden Anzahl der geprüften Personalfälle fest. So entbehrten u. a. Höhergruppierungen der Abteilungsleiter in der Verwaltung zum 01.01.2005, die zu Mehrkosten in Höhe von rd. 30 T€ im Jahr 2005 führten, jeder tariflichen Grundlage. Wie in zahlreichen anderen Fällen lagen der Be-

wertung dieser Stellen keine den Anforderungen des § 22 BAT-O/§ 2 Abs. 3 TV Lohngruppenverzeichnis entsprechende Tätigkeitsdarstellungen und -bewertungen zugrunde.

Die Umsetzung der Ansprüche der Beschäftigten erfolgte in vielen Fällen nicht tarifgerecht, u. a. wurden Aufstiege vollzogen und Zulagen gewährt, ohne dass die Voraussetzungen hierfür erfüllt waren. In sieben Fällen wurden Überzahlungen (Stand 31.12.2004) in Höhe von insgesamt rd. 21 T€ festgestellt. Das Klinikum überwachte die tariflichen Ansprüche noch weitestgehend manuell, obwohl seit dem Jahr 2001 im Krankenhaus Riesa ein elektronisches Stellenbewirtschaftungssystem zur Verfügung stand. Erst mit der Einführung einer gemeinsamen Lohn- und Gehaltsrechnung zum 01.01.2005 wurde die Nutzung des Programms für beide Betriebsstätten umgesetzt.

### **3 Folgerungen**

**3.1** Das Klinikum Riesa-Großenhain gGmbH sollte den Personalbedarf der einzelnen Organisationseinheiten kritisch prüfen und ein Entwicklungskonzept erarbeiten und umsetzen. Die wirtschaftlichen Ziele sind dazu klar zu definieren. Ein entsprechender Maßnahmenplan sollte erarbeitet und umgesetzt werden, um Einsparpotenziale zu realisieren.

**3.2** Das Klinikum wird aufgefordert, vor Abschluss von Verträgen die Wirtschaftlichkeit nachzuweisen.

**3.3** Künftig hat das Klinikum dafür Sorge zu tragen, dass vertragliche Regelungen zur Vergütung von Leistungen auf einer verlässlichen Datenbasis beruhen. Dabei ist zu prüfen, ob die Erbringung der Leistungen in Eigenregie nicht wirtschaftlicher ist.

**3.4** Es sollten Maßnahmen eingeleitet werden, die zur Senkung der Laborkosten beitragen, um damit das Defizit aus der Leistungsgestellung an niedergelassene Ärzte zu vermindern.

**3.5** Die Serviceleistungen sollten für das gesamte Klinikum kurzfristig neu ausgeschrieben und die Vorteile des Wettbewerbes konsequent ausgenutzt werden.

**3.6** Das Klinikum hat die fehlerhaften Zahlungen umgehend zu prüfen und Korrekturen zu veranlassen. Überzahlte Beträge sind unter Berücksichtigung gem. § 70 BAT-O zurückzufordern.

**3.7** Das Klinikum hat die Beanstandungen zu prüfen und fehlerhafte Eingruppierungen zu korrigieren.

Die Einführung des Stellenbewirtschaftungssystems ist unverzüglich zu vollziehen.

### **4 Stellungnahmen**

**4.1** Der Träger erläuterte, dass aufgrund der Umstellung der Abrechnungssysteme auf Diagnosis Related Groups gegenwärtig aktuelle Personalbedarfsermittlungen für die Krankenhäuser erarbeitet würden. Nach Vorlage der Personalbedarfsanalyse soll eine Personalentwicklungskonzeption erarbeitet und umgesetzt werden.

**4.2** Der Landkreis sicherte zu, dass künftig die gesetzlichen Anforderungen beim Abschluss kreditähnlicher Rechtsgeschäfte eingehalten würden.

**4.3** Der Träger erläuterte, dass aufgrund des Einsatzes von Updates der eingesetzten Software eine verlässliche Datenbasis für die Vergütung von Leistungen vorläge. Außerdem habe die Prüfung des Trägers ergeben, dass bei den zu erwartenden Untersuchungszahlen und dem damit verbundenen hohen finanziellen Aufwand eine Leistungserbringung in Eigenregie unwirtschaftlich sei.

**4.4** Der Landkreis sicherte zu, dass die Kosten der Laborgemeinschaft als Grundlage der einzuleitenden Maßnahmen ermittelt würden. Darauf aufbauend erfolgte eine Entscheidung der Geschäftsleitung.

**4.5** Gemäß der Stellungnahme sollen die Serviceleistungen für das gesamte Klinikum zum frühestmöglichen Termin ausgeschrieben werden.

**4.6** Das Klinikum hat die fehlerhaften Zahlungen überprüft und in einem Fall unter Berücksichtigung des § 70 BAT-O den überzahlten Betrag zurückgefordert.

**4.7** Das Klinikum hat zugesichert, dass die Hinweise des SRH zur Personalbewirtschaftung bereits umgesetzt seien bzw. sich in der Phase der Umsetzung befänden.

**Das vorhandene Synergiepotenzial ist bisher nicht ausgeschöpft worden.**

**Das vorliegende Strategiekonzept ist umzusetzen. Ausschreibung und Vergabe von Leistungen sollten aus Wirtschaftlichkeitsgründen zentral erfolgen.**

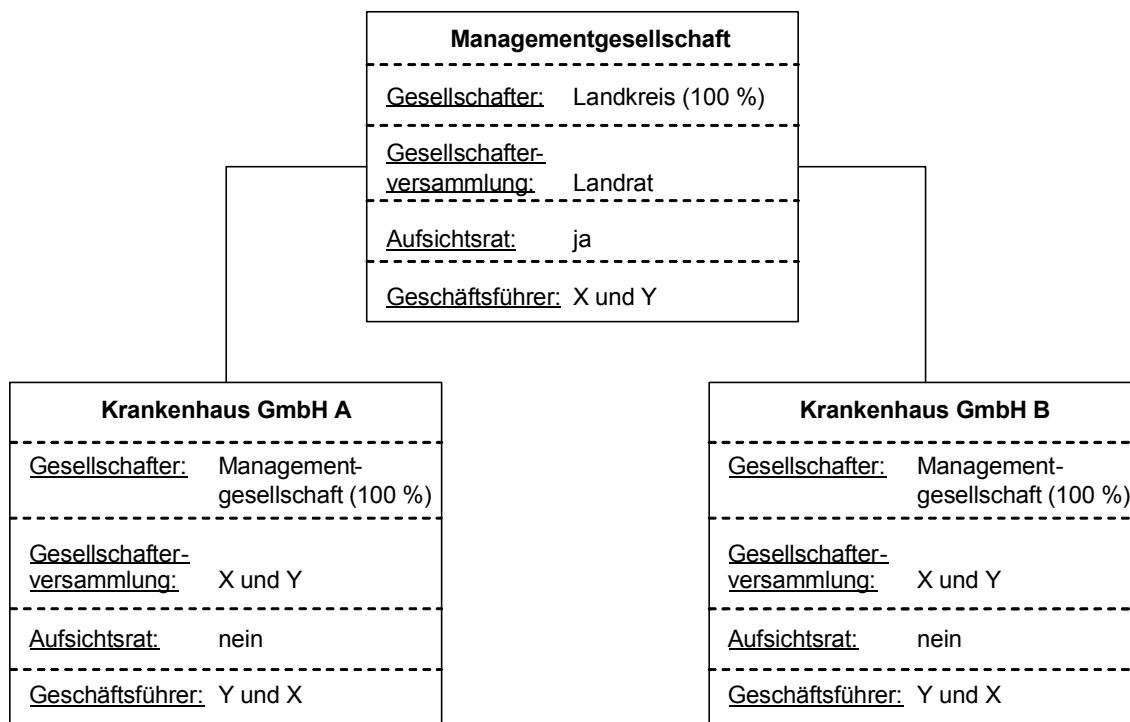
## 1 Einleitung

Dem SRH obliegt mit der Neufassung der SächsGemO vom 04.03.2003, bestätigt durch das Urteil des Sächsischen Verfassungsgerichtshofs vom 20.05.2005, die überörtliche Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung kommunaler Unternehmen in der Form des Privatrechts. Hierdurch wird gewährleistet, dass trotz zunehmender Auslagerung öffentlicher Aufgaben auf Unternehmen in Privatrechtsform eine umfassende Kontrolle des kommunalen Handelns durch die überörtliche Prüfung erfolgt.

Aus rechtlichen Gründen ist dem SRH die Möglichkeit der Veröffentlichung von Prüfungsergebnissen unter namentlicher Nennung des geprüften Unternehmens verwehrt. An dieser Stelle können die Ergebnisse der erfolgten Unternehmensprüfung im Krankenhausbereich deshalb nur in anonymisierter Form dargestellt werden. Der SRH hält eine Regelung für sinnvoll, die es ermöglicht, Landtag und Staatsregierung umfassend über wesentliche Prüfungsergebnisse aus der Prüfung kommunaler Unternehmen des Privatrechts zu informieren.

## 2 Prüfungsgegenstand

Im Jahr 2004 bewertete der Landkreis die Rechtsform des Eigenbetriebes für seine beiden Krankenhäuser vor dem Hintergrund der sich rasch ändernden Rahmenbedingungen im Gesundheitswesen und des sich verstärkenden Kostendruckes auf die Krankenhäuser als nicht zukunftsfähig. Nach Beschlussfassung durch den Kreistag wurde folgende Unternehmensstruktur geschaffen:



Der SRH prüfte die Vorbereitung und den Vollzug der Rechtsformänderung der beiden Krankenhäuser vom Eigenbetrieb zur GmbH einschließlich der Gründung der übergeordneten Managementgesellschaft sowie die Sicherung und Wahrnehmung eines angemessenen Einflusses des Landkreises auf die Gesellschaften und die Kontrolle der Gesellschaften im Rahmen des Beteiligungsmanagements. Außerdem wurde die Wirtschaftsführung der drei Gesellschaften von deren Gründung (Februar 2004) bis zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen (September 2005) geprüft.

Die wirtschaftliche Entwicklung der Krankenhäuser stellte sich im Zeitraum 2001 bis 2004 wie folgt dar:

Jahresergebnisse in €	Jahresabschluss 2001	Jahresabschluss 2002	Wirtschaftsplan 2003	Jahresabschluss 2003	Wirtschaftsplan 2004*)	Jahresabschluss 2004
Krankenhaus A	309.982	-53.207	-1.047.250	-17.986	-530.550	9.156
Krankenhaus B	168.720	115.160	-529.000	-208.789	-464.308	128.482

\*) Rumpfgeschäftsjahr der beiden GmbH April bis Dezember 2004.

### 3 Prüfungsergebnisse

**3.1** Der Landkreis hat sich gem. § 63 SächsLKrO i. V. m. § 96 Abs. 1 Nr. 2 SächsGemO durch die Besetzung des Aufsichtsrates einen angemessenen Einfluss auf die Managementgesellschaft gesichert. Der Aufsichtsrat setzt sich lt. Gesellschaftsvertrag aus dem Landrat als Vorsitzenden, dem ersten Beigeordneten, dem Leiter des Bereiches Steuerung und Finanzen des LRA sowie sechs weiteren, vom Kreistag zu bestimmenden Kreistagsmitgliedern zusammen. Die Festschreibung eines Aufsichtsrats-

sitzes im Gesellschaftsvertrag kraft Amtes ist jedoch unzulässig, da Aufsichtsratsmitglieder gem. § 98 Abs. 2 SächsGemO durch den Gemeinderat widerruflich zu bestellen sind.

**3.2** Laut Gesellschaftsvertrag der Managementgesellschaft hat der Aufsichtsrat der Gesellschafterversammlung über seine Tätigkeit entsprechend § 171 AktG zu berichten. Zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen lagen noch keine derartigen Berichte vor. Wegen der Doppelfunktion des Landrates als Vorsitzender des Aufsichtsrates und einziger Vertreter des Landkreises in der Gesellschafterversammlung sei dies nach Auffassung des Landkreises weitgehend entbehrlich, da der die Gesellschafterversammlung konstituierende Landrat durch seinen Aufsichtsratsvorsitz ohnehin stets vollumfänglich über die gesamte Aufsichtsratsstätigkeit informiert sei.

**3.3** Für die beiden Krankenhausgesellschaften wurde kein Aufsichtsrat gebildet. Nach dem Gesellschaftsvertrag der Managementgesellschaft soll deren Aufsichtsrat mit unmittelbarer Wirkung auch für die beiden Krankenhausgesellschaften entscheiden, dies betrifft u. a. die Feststellung der Geschäftspläne und Jahresabschlüsse sowie die Entlastung der Geschäftsführung. Dies ist unzulässig, da diese organschaftlichen Befugnisse nur einem Organ der betreffenden Gesellschaft übertragen werden können. Die entsprechenden Zuständigkeiten und Zustimmungserfordernisse fallen somit in den Zuständigkeitsbereich der Gesellschafterversammlung des jeweiligen Krankenhauses.

**3.4** Eine Dienstanweisung zur Regelung der Organisation und Durchführung des Beteiligungsmanagements im Landkreis für die mit der Durchführung von Beteiligungsaufgaben betrauten Bediensteten lag nur im Entwurf vor. Der Aufgabenkatalog umfasst nicht explizit die Mandatsträgerbetreuung, deren Hauptaufgabe es ist, den kommunalen Mandatsträgern vor deren Sitzungen eine Stellungnahme der Verwaltung zu den einzelnen Tagesordnungspunkten, unterlegt mit gründlichen Informationen und Beratungsvorschlägen, vorzulegen. Im Aufgabenkatalog weitgehend unberücksichtigt blieb zudem das Berichtswesen. Bis auf den Beteiligungsbericht gem. § 99 SächsGemO wurde nicht bestimmt, zu welchen Anlässen und Zeitpunkten Berichte zu erstellen und wer die Berichtsadressaten sind.

**3.5** Mit Aufstellung der Wirtschaftspläne 2003 zeichnete sich für die Eigenbetriebe, welche bisher selbstständig und unabhängig voneinander wirtschafteten, eine deutliche Verschlechterung der Jahresergebnisse ab. Die Wirtschaftspläne 2004 wurden unter der Voraussetzung erstellt, dass die Krankenhäuser weiterhin als Eigenbetriebe geführt werden. Nach der Rechtsformänderung wurde auf der Grundlage der Wirtschaftspläne der Eigenbetriebe die Geschäftsplanung lediglich zeitanteilig angepasst. Aktuelle Entwicklungen und Gesichtspunkte, die sich aus der Rechtsformänderung ergaben, z. B. allgemeine Tarifierpassungen, Aussetzen tariflicher Aufstiege, Reduzierung der Beitrags- und Umlagezahlungen an die Zusatzversorgungskasse in der Krankenhaus GmbH B sowie Personalreduzierungen einschließlich der Überführung von Verwaltungspersonal in die Managementgesellschaft, blieben unberücksichtigt. Die Wirtschaftsplanung ist u. a. Grundlage für die Tantiemengewährung der Geschäftsführung.

**3.6** Mit Managementvertrag vom 26.04.2004 übertrugen die von der Krankenhaus GmbH A und der Krankenhaus GmbH B betriebenen Krankenhäuser die gemeinsame wirtschaftliche Betriebsführung auf die Managementgesellschaft. Zur künftigen Ausrichtung der Gesellschaften stimmte der Aufsichtsrat den Vorschlägen der Geschäftsführer zur Erarbeitung eines Strategiepapiers zu. Die Prüfung ergab, dass im Personalbereich eine zentralisierte Aufgabenwahrnehmung der Managementgesellschaft für beide Krankenhausgesellschaften bisher nicht im Ansatz erkennbar ist. Syn-

ergien aus einer gemeinsamen Betriebsführung der Krankenhäuser konnten bisher nicht erschlossen werden.

**3.7** Die Managementgesellschaft schrieb Gebäude- und Glasreinigungsleistungen für beide Standorte einschließlich der Übernahme des klinischen Hausdienstes nach § 1a Nr. 1 Abs. 1 i. V. m. § 3a Nr. 1 Abs. 1 VOL/A europaweit aus. Die Leistungen wurden in Lose sowie zusätzlich nach Objekten getrennt. Die Entscheidung zur Vergabe der Leistungen trafen die Einrichtungen getrennt. Die Krankenhaus GmbH A hob teilweise die Ausschreibung auf. Die Gründe sind nach Prüfung des SRH nicht einschlägig.

**3.8** Für Laborleistungen nahmen beide Krankenhauslabore für gleiche Leistungen unterschiedliche Anbieter in Anspruch. Die Leistungsbeziehungen waren nicht in jedem Fall schriftlich fixiert. Bei den vorliegenden Verträgen war festzustellen, dass die Fremdlabore bei gleichen Leistungen zu unterschiedlichen Tarifen abrechneten. Sie gewährten z. T. bei häufig angeforderten Untersuchungen erhebliche Rabatte. Daraus resultierten unterschiedliche Preise für die gleiche Leistung. Ein vergleichbarer Sachverhalt konnte bei der Arzneimittelversorgung festgestellt werden.

## **4** Folgerungen

**4.1** Jedes Aufsichtsratsmitglied ist künftig durch den Kreistag widerruflich zu bestellen. Der Gesellschaftsvertrag der Managementgesellschaft sollte diesbezüglich geändert werden. Die Entsendung des Landrats, des ersten Beigeordneten und der Leiterin des Bereiches Steuerung und Finanzen in den Aufsichtsrat der Managementgesellschaft wird grundsätzlich als zweckmäßig und vorteilhaft bewertet.

**4.2** Es sollten Regelungen zu Art und Umfang sowie zur Dokumentation der Berichterstattung des Aufsichtsrates an die Gesellschafterversammlung entsprechend § 171 AktG getroffen werden. Ein Verzicht auf die Berichterstattungspflichten ist auch dann nicht möglich, wenn der die Gesellschafterversammlung bildende Landrat gleichzeitig Aufsichtsratsvorsitzender ist.

**4.3** Solange für die Krankenhausgesellschaften keine Aufsichtsräte gebildet wurden, obliegen die Aufgaben des Gesellschafters allein der Gesellschafterversammlung der jeweiligen Krankenhausgesellschaft. Die entsprechenden Regelungen im Gesellschaftsvertrag der Managementgesellschaft, wonach deren Aufsichtsrat auch für Angelegenheiten der Krankenhausgesellschaften zuständig ist, sind unzulässig und sollten gestrichen werden.

**4.4** Zur Regelung der Organisation und Durchführung des Beteiligungsmanagements im Landkreis sollte eine Dienstanweisung in Kraft gesetzt werden. Darin sollten auch Regelungen zur Mandatsträgerbetreuung aufgenommen werden. Des Weiteren sollte bestimmt werden, welche Berichte in welchem Turnus zu erstellen und wem diese zur Verfügung zu stellen sind.

**4.5** In der Geschäftsplanung der Krankenhausgesellschaften sind künftig alle zum Zeitpunkt der Planung bekannten Sachverhalte in Bezug auf die voraussichtliche Entwicklung der Aufwendungen und Erträge zu berücksichtigen.

**4.6** Zur Erzielung nachhaltiger Synergieeffekte empfiehlt der SRH, kurzfristig ein Konzept zur Angleichung und Zentralisierung der Aufgaben in der Managementgesellschaft zu entwickeln und zügig umzusetzen.

**4.7** Der Managementgesellschaft wird empfohlen, bei gemeinsamen Ausschreibungen die Zweckmäßigkeit der losweisen Vergabe getrennt nach Objekten zu prüfen. Künftig ist auf die Einhaltung der Vorschriften der VOL/A zu achten.

**4.8** Medizinische Leistungen beider Krankenhäuser, welche durch Dritte erbracht werden, sind in Bezug auf die Leistungsanzahl gegenüberzustellen. Anhand dieser Analyse sollten alle Möglichkeiten einer Kostenoptimierung ausgeschöpft werden. Größere Preisvorteile können im Ergebnis einer gemeinsamen Vergabe der Fremdleistungen, unter Einhaltung der Vorschriften nach VOL/A, erzielt werden.

## **5** Stellungnahmen

Der Landkreis legte dar, dass eine Überarbeitung des Gesellschaftsvertrages im Zusammenhang mit anstehenden politischen Entscheidungen zur weiteren Entwicklung der Gesellschaften vorgesehen sei, ohne dass eine konkrete Terminstellung genannt werden könne.

Die bisherigen Regelungen zu Art und Umfang sowie zur Dokumentation der Berichterstattung des Aufsichtsrates an die Gesellschafterversammlung nach § 18 Abs. 8 des Gesellschaftsvertrages werden als ausreichend erachtet. Änderungen im Gesellschaftsvertrag seien nicht vorgesehen.

Die Geschäftsführung sicherte zu, dass künftig alle zum Zeitpunkt der Planung bekannten relevanten Sachverhalte berücksichtigt würden.

Die Geschäftsführung legte dar, dass eine mit dem Aufsichtsrat abgestimmte Strategie zur Angleichung und Zentralisierung der Aufgaben in der Managementgesellschaft vorliege. Die Empfehlungen des SRH zur zügigen Umsetzung der Zentralisierung von Aufgaben seien zur Kenntnis genommen worden und würden künftig beachtet werden.

Die Managementgesellschaft sicherte zu, dass künftig Ausschreibung und Vergabe von Leistungen an Dritte gemeinsam unter Berücksichtigung von § 5 VOL/A vorgenommen würden.

## **6** Schlussbemerkung

Die bisher aus Sicht der Geschäftsführung vorliegenden Synergien, wie z. B. gemeinsame Bezügeabrechnung, Ausschreibungen, Know-how beim Austausch auf Führungs- und Abteilungsleiterenebene sowie Fortbildungsveranstaltungen, reichen nicht aus. Die Ziele der Rechtsformänderung werden damit infrage gestellt. Eine zentralisierte Aufgabenwahrnehmung durch die Managementgesellschaft für beide Krankenhäuser war bisher kaum erkennbar.

Die Empfehlungen des SRH, das vorhandene Synergiepotential effizient einzusetzen, ist auf der Grundlage des vorliegenden Strategiepapiers zügig und mit aller Konsequenz umzusetzen.



### 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.

### 2 Stand der Prüfungsverfahren

**2.1** Die gemeinsame Prüfung der Rechnungshöfe im Beteiligungsbereich des MDR unter der Federführung des SRH ist abgeschlossen. Schwerpunkt war die Haushalts- und Wirtschaftsführung sowie die wirtschaftliche Entwicklung einzelner ausgewählter Gesellschaften.

**2.2** Eine weitere gemeinsame Prüfung der Rechnungshöfe im Beteiligungsbereich des MDR unter der Federführung des Thüringer Rechnungshofs dauert noch an. Die Rechnungshöfe prüfen die Haushalts- und Wirtschaftsführung sowie die wirtschaftliche Entwicklung ausgewählter Dienstleistungsgesellschaften.

**2.3** Nach Abschluss des Prüfungsverfahrens werden die Ergebnisse dem Ministerpräsidenten mitgeteilt, der den LT hierüber unterrichtet.

**2.4** Zwischenzeitlich wurde eine vergleichende Prüfung der Landesfunkhäuser eröffnet, die unter der Federführung des Landesrechnungshofes Sachsen-Anhalt von den drei Rechnungshöfen gemeinsam durchgeführt wird.

Darüber hinaus prüft der SRH die operativen Geldgeschäfte des MDR, der Thüringer Rechnungshof untersucht die Online-Aktivitäten des MDR.

### **Zuwendungen an ein An-Institut**

**(Jahresbericht 2002 - Beitrag Nr. 36 und Jahresbericht 2003 - Beitrag Nr. 37)**

2002 und 2003 hat der SRH über die Probleme bei dem An-Institut für Prozesstechnik, Prozessautomatisierung und Messtechnik e. V. an der Hochschule Zittau/Görlitz berichtet.

Wegen der Vielzahl juristisch selbstständiger hochschulnaher Forschungseinrichtungen ist die gesetzeskonforme Besteuerung von Umsätzen aus Forschungsleistungen kein Einzelproblem. Die Anmerkungen des SRH waren deshalb von grundsätzlicher Bedeutung. Weil das Ministerium eine Benachrichtigung des zuständigen FA abgelehnt hatte, informierte der SRH im Dezember 2002 pflichtgemäß die Finanzverwaltung über seine Prüfungsergebnisse. Auch dies nahm das SMWK nicht zum Anlass, eigene Aktivitäten zu ergreifen. Stattdessen verzichtete es auf weitere Erörterungen mit dem SRH, um zunächst die Ergebnisse der steuerlichen Überprüfung abzuwarten. Diese liefen bereits erkennbar auf eine Auflösung des Vereins hinaus.

Zwischenzeitlich hat die Finanzverwaltung die Rechtsauffassung des SRH in vollem Umfang bestätigt. Das zuständige FA erkannte die Gemeinnützigkeit des Vereins rückwirkend ab und setzte eine Umsatzsteuernachzahlung in Höhe von rd. 510.000 € zzgl. Zinsen fest. Hiergegen reichte der Verein Klage beim Sächsischen Finanzgericht ein. Gegen die Verantwortlichen ist ein Steuerstrafverfahren wegen des Verdachts der Steuershinterziehung eingeleitet worden.

Der Verein hat inzwischen seinen Geschäftsbetrieb eingestellt. Dies wäre bei rechtzeitiger Klärung der Probleme nicht notwendig gewesen und war vom SRH auch nicht gefordert worden. Das SMWK hat mit seinem unkooperativen Verhalten maßgeblich dazu beigetragen, dass ein fachlich erfolgreiches und in der Region gut vernetztes An-Institut seine Arbeit einstellen musste. Die vom SRH aufgezeigten steuerrechtlichen Fragen wären lösbar gewesen.

Mehrfache Hinweise des SRH auf einen drohenden Verlust der Gemeinnützigkeit des Instituts und eine nicht ordnungsgemäße Geschäftsführung des Vereins griff das Ministerium nicht auf. Zu wesentlichen Prüfungsergebnissen nahm es selbst nicht Stellung, sondern gab lediglich die Rechtsauffassungen der Hochschule und des Instituts wieder. Das SMWK lehnte auch eine vom Rechnungshof angeregte Klärung mit den zuständigen Finanzbehörden ab. Ohne dies zu begründen führte es an, es sehe weder die Gemeinnützigkeit gefährdet, noch fehle es seiner Ansicht nach an einer ordnungsgemäßen Geschäftsführung.

Stellungnahme des Sächsischen Staatsministeriums für Wissenschaft und Kunst

Nach Auffassung des SMWK habe es seinerzeit keine Anhaltspunkte dafür gehabt, eine steuerrechtliche Überprüfung des An-Instituts für Prozesstechnik, Prozessautomatisierung und Messtechnik e. V. zu veranlassen, da zum Jahresende 2002 der Ausgang des steuerrechtlichen Verwaltungsverfahrens noch offen gewesen sei. Es weist ferner daraufhin, dass weder das Klageverfahren des Vereins gegen den Bescheid über die Aberkennung der Gemeinnützigkeit vor dem Sächsischen Finanzgericht noch das Steuerstrafverfahren gegen Verantwortliche des Vereins abgeschlossen seien. Der Freistaat Sachsen sei im Übrigen weder Mitglied des Vereins noch in seinen Organen vertreten gewesen.

**Haushalts- und Wirtschaftsführung in den Einrichtungen für Forensische Psychiatrie (Maßregelvollzug)**  
**(Jahresbericht 2005 - Beitrag Nr. 22)**

Der SRH hatte gefordert, dass die Gewährung von Geld- und Sachleistungen an Patienten in den Einrichtungen des Maßregelvollzuges im Freistaat Sachsen einheitlich zu regeln ist.

Das SMS führte in seiner Stellungnahme vom 22.09.2005 dazu aus, dass eine Reihe einheitlicher Regelungen bzw. Richtlinien unter Berücksichtigung von Einzelfällen zu schaffen seien. Genaue Informationen wurden für Ende 2005 zugesagt. Nach erneuter Fristverlängerung zur Abgabe seiner Stellungnahme erklärte das SMS mit Schreiben vom 31.03.2006, dass die Umsetzung der Folgerung sich in einem frühen Stadium befinde und aufgrund anderer paralleler aktueller Tagesaufgaben nach derzeitigem Sachstand die Regelungen etwa Mitte 2007 vorliegen würden.

Die erneute Verschiebung ist unakzeptabel, insbesondere auch deshalb, weil das Parlament sich im Rahmen der letztjährigen Jahresberichtserstattung des SRH mit dieser Problematik intensiv befasst hat und Einigkeit über die Folgerungen bestand. Bereits das laufende Prüfungsverfahren des SRH war durch ständig in Anspruch genommene Terminverlängerungen zur Vorlage von Stellungnahmen geprägt.

Das SMS teilte in seiner Stellungnahme mit, dass ein erster Entwurf einer Verordnung zur einheitlichen Anwendung der Geld- und Sachleistungen vorliegt, jedoch mit einer endgültigen Regelung erst voraussichtlich Mitte 2007 zu rechnen sei.

Der SRH wird die Angelegenheit im Rahmen des Prüfungsverfahrens weiter verfolgen.

***Eingruppierung des Personals der Stiftung für das sorbische Volk, des Domowina - Bund Lausitzer Sorben e. V. (einschließlich WITAJ-Sprachzentrum) und des Vereins Sorbisches Institut e. V.  
(Jahresbericht 2001 - Beitrag Nr. 32, Jahresbericht 2004 - Beitrag Nr. 31 und Jahresbericht 2003 - Beitrag Nr. 31)***

Der SRH rügte in vorangegangenen Jahresberichten die Eingruppierungen des Personals in der Stiftung für das sorbische Volk (2001), dem Domowina - Bund Lausitzer Sorben e. V. (2005) und dem Verein Sorbisches Institut e. V. (2003). Die Stiftung nahm die Kritik des SRH zum Anlass, die entsprechenden Eingruppierungen von einer externen Firma überprüfen zu lassen. Als Ergebnis wurden umfangreiche Rückgruppierungen vorgenommen, die zu einer jährlichen Einsparung von etwa 52,5 T€ führen werden.

### **Reisekostenabrechnung (Jahresbericht 2004 - Beitrag Nr. 6)**

Im Hj. 2003 waren im Landesdurchschnitt für 100 € Reisekosten Bearbeitungskosten in Höhe von 31 € entstanden. Ursache dafür waren ein bürokratisches Reisekostenrecht, dezentralisierte Bearbeitung und eine mangelnde IT-Unterstützung. Der zu hohe Bearbeitungsaufwand zeigte die Notwendigkeit, in der Landesverwaltung die Reisekosten automatisiert und zentralisiert zu bearbeiten. Der SRH hatte das SMF aufgefordert, Reisekostenrecht und die Abläufe bei der Reisekostenabrechnung wesentlich zu vereinfachen.

Eine Kontrollprüfung im Jahr 2006 hat ergeben, dass die Hinweise des SRH bisher nicht umgesetzt worden sind. Im Hj. 2005 fielen für Reisekosten in Höhe von rd. 27 Mio. € rd. 7,6 Mio. € Personal- und Sachkosten an. Bei Verwendung der Kostensätze des Jahresberichtes 2004 hat sich das unwirtschaftliche Verhältnis von Reise- und Bearbeitungskosten nicht verbessert. Danach entstanden auch im Hj. 2005 im Landesdurchschnitt für 100 € Reisekosten 31 € Bearbeitungskosten.

Hj.	Personaleinsatz in VK	Anzahl Zahlungs- anordnungen	Abrechnungs- stellen	Abrechnungs- stellen <500 Zahlungsanord- nungen	Abrechnungs- stellen mit IT-Verfahren
2003	131,2	215.611	345	262	95
2005	136,6	219.519	367	268	109

In den Ressorts sind die Rahmenbedingungen für eine wirtschaftliche Abrechnung der Reisekosten unverändert ungünstig: 73 % der Abrechnungsstellen bearbeiten weniger als 500 Zahlungsanordnungen pro Jahr, nur 30 % der Abrechnungsstellen setzen IT-Verfahren ein. Die Leistung bei der Reisekostenabrechnung ist im Landesdurchschnitt von 1.644 Zahlungsanordnungen/VK im Hj. 2003 auf 1.607 Zahlungsanordnungen/VK im Hj. 2005 gesunken.

Bei der Einführung eines landeseinheitlichen IT-Verfahrens konnte der SRH ebenfalls keine Fortschritte gegenüber 2003 feststellen.

Das SMF hat einen Gesetzentwurf zur Reform des sächsischen Reisekostenrechts erarbeitet, der in der 49. Kalenderwoche 2006 in den Landtag eingebracht werden soll. Es konnte jedoch den SRH nicht davon überzeugen, dass mit dem vorliegenden Gesetzentwurf das notwendige und mögliche Maß an Verwaltungsvereinfachung erreicht worden ist. Zum Beispiel folgende bürokratische Regelungen erschweren eine einfache automatisierte Arbeitserledigung durch ein IT-Verfahren: Vorabgenehmigungsverfahren für Übernachtungskosten (§ 7 Abs. 1) oder für das Vorliegen eines überwiegend dienstlichen Interesses an der Benutzung eines privaten Kraftfahrzeuges (§ 5 Abs. 2) sowie die Regelung zur Abgeltung der besonderen Inanspruchnahme des privaten Kraftfahrzeuges für Fahrten überwiegend auf Wald- und Feldwegen (§ 5 Abs. 4). Diese sehr kostenintensiven Einzelprüfungen wären bei einem einheitlichen und angemessenen Fahrkostenerstattungssatz für die Benutzung von privaten Kraftfahrzeugen entbehrlich. Unterm Strich bedeute dies eine wesentliche Einsparung. Andere Länder, u. a. große Flächenländer, sind da schon weiter. Sie vermögen das Reisekostenmanagement weitgehend zentralisiert und IT-gestützt wahrzunehmen.

**Das SMF verzichtet nach wie vor auf ein Einsparungspotenzial in Millionenhöhe.**

### **Stand der Verwendungsnachweisprüfung in ausgewählten Förderbereichen (Jahresbericht 1998 - Beitrag Nr. 6)**

Der SRH hatte 1998 den Stand der Verwendungsnachweisprüfung in ausgewählten Förderbereichen des SMWA und des damaligen SMU für die Jahre 1993 bis 1996 untersucht und dabei außerordentlich hohe Rückstände festgestellt.

Zum Stichtag 31.12.2005 hat der SRH eine Nachkontrolle bei den gleichen Kapiteln/Titeln des SMWA durchgeführt. Einbezogen wurden die in den Jahren 1997 bis 2001 zur Vorlage fälligen Verwendungsnachweise.

Den Bewilligungsstellen ist es nur in einigen Förderbereichen gelungen, die Bearbeitungsrückstände vollständig abzubauen. Zum Stichtag 31.12.2005 waren noch immer insgesamt 67 Förderfälle mit einem Fördervolumen von 199,63 Mio. € ungeprüft, obwohl deren Verwendungsnachweise spätestens seit 31.12.2001 vorliegen mussten.

Die größten Prüfungsrückstände sind im Bereich der „Zuschüsse für Investitionen an Gemeinden aus Mitteln des EU-Regionalfonds“ sowie der GA „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (Kap. 0703 Tit. 883 71) festgestellt worden.

Das RP Chemnitz hatte von den insgesamt 380 im Zeitraum 1997 bis 2001 zu prüfenden Verwendungsnachweisen zum Stand 31.12.2005 insgesamt 27 mit einem Fördervolumen von 141,21 Mio. €, dies entspricht 25,8 % des Gesamtvolumens, noch immer nicht geprüft. In acht Fällen mit einem Fördervolumen von 31,09 Mio. € lagen noch nicht einmal die Verwendungsnachweise vor.

Auch im RP Dresden waren 14 Verwendungsnachweise mit bewilligten Zuwendungen in Höhe von 42,36 Mio. € (6,8 %) noch nicht mit einem Prüfvermerk abgeschlossen.

Die festgestellten Rückstände bei der Verwendungsnachweisprüfung in den RP sind immer noch zu hoch. Insbesondere die vom SRH bei seinen örtlichen Erhebungen im RP Chemnitz festgestellte z. T. mehrjährige Untätigkeit widerspricht den gesetzmäßigen Anforderungen einer zeitgerechten Prüfung. Hierdurch könnten bestehende Rückforderungsansprüche verwirkt worden sein.

Der SRH hat das SMWA erneut aufgefordert, in Abstimmung mit dem SMI für den Abbau der großen Rückstände längst fälliger und noch immer nicht geprüfter Verwendungsnachweise zu sorgen.

Das SMWA hat zugesagt, in Abstimmung mit dem SMI erneut auf die RP einzuwirken, um der Verwendungsnachweisprüfung einen noch höheren Stellenwert bei der Aufgabenerledigung beizumessen und durch entsprechende Schwerpunktbildung die notwendigen Kapazitäten dafür kontinuierlich bereitzustellen.

Leipzig, den 12. September 2006

**Rechnungshof des Freistaates Sachsen**

Heigl  
Präsident

Theobald  
Vizepräsident

Dr. Augstein  
Rechnungshofdirektor

Dr. Binus  
Rechnungshofdirektor

Dr. Krebs  
Rechnungshofdirektor