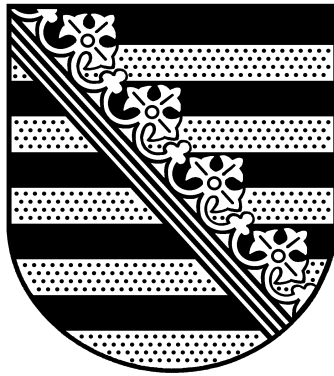

**Rechnungshof
des
Freistaates Sachsen**



Jahresbericht 2007

Vorwort

Im Jahre 2006 konnte die absolute Verschuldung zurückgeführt und gleichzeitig die Investitionsquote erhöht werden.

Der Sächsische Rechnungshof begrüßt den Verzicht auf die ursprünglich geplante Nettokreditaufnahme von 250 Mio. € und die Tilgung von 61,8 Mio. € Schulden. Dennoch gibt es keinen Anlass, in den notwendigen Konsolidierungsmaßnahmen nachzulassen. Eine nachhaltige Gesundung der Staatsfinanzen setzt strukturelle Anpassungen voraus. Wesentliche Faktoren sind die demografische Entwicklung und die geringer werdende Finanzausstattung im Zusammenhang mit dem Solidarpakt II.

Die beabsichtigte Funktional- und Kreisgebietsreform ist ein wichtiger Schritt in diese Richtung.

Sie wird naturgemäß erhebliche Auswirkungen auf Organisationsstrukturen und Personalausstattung haben und soll die Effizienz der Aufgabenerfüllung steigern. Der Rechnungshof kann sich erst nach Verabschiedung des Gesetzes im Rahmen seiner Kompetenz als unabhängige Prüfbehörde damit befassen.

Die geplante Einführung der kommunalen Doppik zum 01.01.2008 in Sachsen, die spätestens ab dem Haushaltsjahr 2013 für alle Kommunen verpflichtend sein soll, stellt für die sächsischen Städte, Gemeinden und Landkreise eine große Herausforderung dar. Auf der Grundlage einer Experimentierklausel hat das Sächsische Staatsministerium des Innern vier so genannten Frühstarterkommunen den Beginn der Umstellung bereits zum 01.01.2007 genehmigt. Der Sächsische Rechnungshof sieht eine notwendige Aufgabe darin, den Umstellungsprozess von der Kameralistik auf die kommunale Doppik mit seinen Möglichkeiten der überörtlichen Prüfung zu begleiten und aus den umfangreichen Prüfungserkenntnissen sowohl den Frühstartern Hinweise zur Erstellung der Eröffnungsbilanz und zum Projektvorgehen zu geben als auch Vorschläge zur Präzisierung von Regelungsentwürfen vorzulegen.

Über erste Ergebnisse der derzeit laufenden begleitenden Prüfung berichtet der Sächsische Rechnungshof in diesem Jahresbericht im Beitrag Nr. 39.

Mehrfach hat der Sächsische Rechnungshof über Schwächen und Mängel beim rechtsaufsichtlichen Handeln der Verwaltungen berichtet. Nicht zuletzt wegen der ggf. hohen Haftungsrisiken, die aus einer fehlerhaften oder unzureichenden Ausübung der Rechtsaufsicht für den Freistaat Sachsen entstehen können, setzt der Sächsische Rechnungshof in diesem Jahresbericht seine Berichterstattung hierzu fort.

Die Bedeutung der EG-Finanzkontrolle ist weiter gewachsen. Durch die Neugestaltung der Finanzkontrollsysteme sind die Mitgliedsstaaten bei der Bewilligung und Verwendung von EG-Mitteln künftig verpflichtet, mehr Eigenverantwortung für eine ordnungsgemäße und richtlinienkonforme Verwendung von EG-Mitteln zu übernehmen. Beitrag Nr. 9 stellt die aktuelle Entwicklung auf diesem Gebiet dar.

Leipzig, im September 2007
Der Präsident des Sächsischen Rechnungshofs

Franz Josef Heigl

INHALTSÜBERSICHT

	Nr.	Seite
Vorwort	-	3
Inhaltsübersicht	-	5
Kurzfassungen aller Beiträge	-	9
Abkürzungsverzeichnis	-	39
Einleitung	-	41
I. Haushaltsplan, Haushaltsvollzug und Haushaltsrechnung		
Haushaltsplan und Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 2005	1	43
Haushaltswirtschaft des Freistaates	2	66
Nebenhaushalte	3	101
Vermögensnachweis, Staatsschulden und Eventualverbindlichkeiten	4	106
Sondervermögen Grundstock	5	118
II. Allgemeines		
Neues Steuerungsmodell	6	133
IT-Sicherheit in der Landesverwaltung	7	143
Gewährung von Leistungsprämien und Leistungsstufen	8	149
Stand und Entwicklung der Kontrolle von Fördermitteln der Europäischen Gemeinschaft	9	155
III. Staatsverwaltung		
Einzelplan 03: Sächsisches Staatsministerium des Innern		
Feuerwehrwesen, Katastrophenschutz, Rettungsdienst	10	161
Organisation und Wirtschaftlichkeit des Beschaffungswesens der Polizei	11	169
Heilfürsorge für Polizeivollzugsbeamte	12	173

	Nr.	Seite
Einzelplan 04: Sächsisches Staatsministerium der Finanzen		
Personalaufwand des Staatsbetriebes Staatliche Schlösser, Burgen und Gärten Sachsen	13	179
Stellenplanung und -besetzung der Finanzämter	14	185
Bausachverständige der Finanzämter	15	189
Bearbeitungsverfahren der elektronischen Steuererklärung („ELSTER“)	16	193
 Einzelplan 05: Sächsisches Staatsministerium für Kultus		
Zuwendungen zum Bau des Dresdner Sportschulzentrums	17	197
Zuwendungen für den Bau der Dresdner Eissporthalle mit Ballspielhalle	18	204
Zuwendungen zum Bau von berufsbildenden Schulen	19	211
 Einzelplan 07: Sächsisches Staatsministerium für Wirtschaft und Arbeit		
Gemeinschaftsinitiative Interreg III A	20	219
Gemeinschaftsinitiative Interreg III A - Ausbau eines Vereins- und Begegnungszentrums für den Fremdenverkehr -	21	222
Wahrnehmung der Rechtsaufsicht	22	224
Förderung baulicher Investitionen für den Öffentlichen Personennahverkehr und den kommunalen Straßenbau	23	228
 Einzelplan 08: Sächsisches Staatsministerium für Soziales		
Sächsische Landestierärztekammer	24	239
Sondervermögen Ausgleichsabgabe nach Schwerbehindertenrecht	25	242
 Einzelplan 09: Sächsisches Staatsministerium für Umwelt und Landwirtschaft		
Ausgleich von Trockenschäden	26	247

	Nr.	Seite
Einzelplan 12: Sächsisches Staatsministerium für Wissenschaft und Kunst		
Sächsische Staatsoper Dresden	27	252
Kulturraum Elbtal	28	260
Kulturraum Oberlausitz-Niederschlesien - Gerhart-Hauptmann-Theater Zittau GmbH -	29	264
Studentenschaften der Universitäten	30	269
Erstausstattung der Sächsischen Landesbibliothek - Staats- und Universitätsbibliothek Dresden	31	274
Neubau Zentrum für Frauen- und Kindermedizin	32	279
Verwahrkonten der Fachhochschulen	33	286
Zuwendungen an das Institut für Interdisziplinäre Isotopenforschung e. V.	34	288
 Einzelplan 15: Allgemeine Finanzverwaltung		
Sächsische Aufbaubank - Förderbank -	35	293
 IV. Kommunen		
Finanzieller Handlungsspielraum der Kommunen	36	299
Kommunale Verschuldung	37	320
Personal in den Kommunen, kommunalen Einrichtungen, Zweckverbänden und wirtschaftlichen Unternehmen	38	333
Erste Erkenntnisse aus der begleitenden Prüfung zur Einführung der Doppik	39	346
Kommunale Unternehmen: Pflichten des Geschäftsführers und Kontrollrechte der Gesellschafter nach §§ 42 a, 46 GmbHG	40	353
Querschnittsprüfung Eigenbetriebe im Bereich der Wohnungswirtschaft	41	356
Organisation des Kassenwesens und Liquiditätsmanagement bei Zweckverbänden	42	372
Entwicklung der Kommunalprüfung und besondere Prüfungsergebnisse	43	387
Nebentätigkeiten kommunaler Wahlbeamter	44	398

	Nr.	Seite
Leistungen für Unterkunft und Heizung nach § 22 Abs. 1 SGB II	45	412
Kreiskrankenhaus Weißwasser gGmbH	46	422
V. Mitteldeutscher Rundfunk		
Wirtschaftsführung des Mitteldeutschen Rundfunks	47	427
VI. Frühere Jahresberichte: nachgefragt		
Arbeitsweise eines Finanzamtes in einem Einzelfall	48	429
Evangelische Hochschule für Soziale Arbeit	49	434

Kurzfassungen aller Beiträge

I. Haushaltsplan, Haushaltsvollzug und Haushaltsrechnung

- 1 Haushaltsplan und Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 2005**
- 2 Haushaltswirtschaft des Freistaates**
- 3 Nebenhaushalte**
- 4 Vermögensnachweis, Staatsschulden und Eventualverbindlichkeiten**
- 5 Sondervermögen Grundstock**

Im Hj. 2005 blieben die Steuern und steuerinduzierten Einnahmen um 197 Mio. € unter dem veranschlagten Soll. Für den Haushaltsausgleich war eine Nettokreditaufnahme von 353 Mio. € notwendig.

Weiterentwicklung der staatlichen Finanzwirtschaft

Seit 2006 hat sich nach den Jahren massiver Steuereinbrüche die Einnahmesituation für den Freistaat Sachsen erheblich verbessert. Durch die positive gesamtdeutsche Wirtschaftsentwicklung standen dem Freistaat 578 Mio. € Steuermehreinnahmen zur Verfügung. Damit konnte erstmalig auf eine Nettokreditaufnahme verzichtet werden. Die zusätzlichen Mittel wurden zur Vorsorge für zukünftige Zahlungsverpflichtungen in den Finanzierungsfonds für die Beamtenversorgung eingebracht sowie für die Übernahme von Verbindlichkeiten und zur Kapitalverstärkung der Beteiligungen des Freistaates und zur Gewährung von Gesellschafterdarlehen verwendet. Erstmals konnten sogar 61,8 Mio. € Schulden getilgt werden. Aufgrund der Steuerschätzungen vom Mai rechnet das SMF für 2007 mit Mehreinnahmen von 546 Mio. €.

Die positive Entwicklung darf jedoch nicht über die anstehenden Probleme aufgrund des Rückgangs der Solidarpaktmittel und der Bevölkerungszahlen hinweg täuschen. Für einen langfristig tragfähigen Haushalt muss der Freistaat seine Haushaltsstruktur der künftigen Einnahmesituation anpassen und freie Mittel für die Schuldentilgung und die Vorsorge für zukünftige Zahlungskosten verwenden.

Vergleichbarkeit der Haushaltsdaten mit anderen Bundesländern

Die Vergleichbarkeit von Daten der Länderhaushalte ist Voraussetzung für eine fundierte Haushaltsanalyse. Das kamerale Haushaltssystem liefert nur unzulängliche Informationen dafür. Ursachen sind u. a. die Zunahme der Bildung von Nebenhaushalten und Rücklagen, unterschiedliche Kommunalisierungsgrade durch Verwaltungsreformen sowie unterschiedliche Auslegungen des Funktionenplans. Auch wird die Kameralistik der Abbildung komplizierter Finanzierungsvorgänge wie z. B. Leasing, öffentlich-private Partnerschaften oder Pensionsfonds nicht gerecht. Aussagekräftige Ländervergleiche anhand von Haushaltskennzahlen sind somit nur noch mit aufwendigen Datenabfragen und Nebenrechnungen möglich.

Fortschrittsbericht „Aufbau Ost“

Dem Freistaat Sachsen einschließlich seiner Kommunen ist es das zweite Jahr in Folge nicht gelungen, alle Sonderbedarfs-BEZ dem Solidarpakt entsprechend zu verwenden. Auch wenn die Fehlverwendung von 4 % im Vergleich zu den anderen neuen Ländern gering erscheint, wurden im Hj. 2005 doch 104 Mio. € nicht aufbaugerecht verwendet.

Rechtsbindung der Haushaltsmittel

92,8 % der Ausgaben des Freistaates sind für die Erfüllung von Rechtsverpflichtungen und für mischfinanzierte Förderprogramme gebunden. Landtag und Staatsregierung konnten im Hj. 2005 lediglich über 7,2 % der Ausgaben für freiwillige Landesmittel verfügen. Davon wurden wiederum 2,5 % für die institutionelle Förderung und als Zuführungen an Staatsbetriebe benötigt. Letztlich verblieben im Hj. 2005 nur 4,7 % des gesamten Ausgabevolumens disponibel.

Eine besondere Belastung für die neuen Länder stellen die Zahlungsverpflichtungen für Versorgungsleistungen infolge der Überführung von Leistungen aus den Sonder- und Zusatzversorgungssystemen der DDR in die gesetzliche Rentenversicherung dar. Sie binden rd. 4,5 % der Ausgaben im Freistaat. Auch wenn der Bund ab 2008 seinen Anteil an der Finanzierung geringfügig erhöht, wird dies zu keiner spürbaren Entlastung im Haushalt des Freistaates führen.

Personalausgaben

Die Personalausgaben bilden mit 4,2 Mrd. € den zweitgrößten Ausgabenblock. Im Jahr 2005 betrug der Anteil der Personalausgaben an den bereinigten Ausgaben 27,3 %.

Trotz Abbau von 10.876 Stellen (10,2 %) im Personalsoll A und B in den Jahren 2000 bis 2005, konnte der Anstieg der Personalausgaben um 103,2 Mio. € (2,5 %) in diesem Zeitraum nicht verhindert werden.

Nebenhaushalte

Der Trend zur Ausgliederung von Aufgaben aus dem Kernhaushalt in Nebenhaushalte z. B. durch Staatsbetriebsgründungen hält ungebrochen an. Nebenhaushalte erscheinen im Staatshaushaltsplan und in der HR nur mit Zu- und Abführungen. Die zunehmende Ausgliederung von Staatsaufgaben erschwert die Transparenz und beinhaltet finanzielle Risiken für den Freistaat. So werden die Personalausgaben von Staatsbetrieben nicht mehr in der HGr. 4 abgebildet, sondern sind im Zuschuss in der HGr. 6 enthalten. Zudem besteht die Gefahr der verdeckten Verschuldung durch Kreditaufnahmen der Nebenhaushalte.

Staatsschulden

Im Hj. 2005 betrug die Nettoneuverschuldung 353,2 Mio. €. Sie lag damit 3,2 Mio. € über der geplanten Neuverschuldung, weil die Einnahmeausfälle nicht in voller Höhe durch Ausgabenreduzierungen ausgeglichen werden konnten.

Aufgrund der im Hj. 2006 wieder gestiegenen Steuereinnahmen gehört Sachsen zu den wenigen Bundesländern, die seit 2006 ohne Nettokreditaufnahme auskommen konnten. Damit hat der Freistaat Sachsen sein Ziel, einen ausgeglichenen Haushalt vorzulegen, ein Jahr früher als geplant erreicht und konnte sogar Schulden tilgen.

Um dauerhaft ohne Nettokreditaufnahme auszukommen, wird es unerlässlich sein, das Ausgabenniveau der Einnahmenseite anzupassen, durch vorausschauende Rücklagenpolitik den zu erwartenden Einnahmeschwankungen vorzubeugen und die Wirtschaftskraft des Landes nachhaltig zu stärken.

Vor dem Hintergrund eines Schuldenstandes von rd. 12 Mrd. € und jährlichen Zinsausgaben von derzeit fast 600 Mio. € können auch dem Risiko steigender Kapitalmarktzin-

sen nur Strategien für einen nachhaltigen Schuldenabbau einschließlich Vorsorgemaßnahmen für die verdeckte Verschuldung entgegengehalten werden. Anderenfalls führen steigende Zinsausgaben zur finanzpolitischen Handlungsunfähigkeit.

Sondervermögen Grundstock

Der Bestand des Sondervermögens Grundstock hat sich von rd. 258,9 Mio. € im Jahr 2004 zum Abschluss des Jahres 2005 auf rd. 90,6 Mio. € verringert. Die deutliche Reduzierung des Bestandes an Barmitteln um 168,3 Mio. € resultiert im Wesentlichen aus einer Kapitalerhöhung der Sachsen LB in Höhe von 300 Mio. €. Deren Finanzierung erfolgte in Höhe von 184,2 Mio. € aus dem Grundstock und in Höhe von 115,8 Mio. € aus dem Staatshaushalt.

Der SRH sieht in der Finanzierung von Ausgaben aus unterschiedlichen Finanzierungsquellen einen Verstoß gegen die Vorgaben der SäHO, nach der für denselben Zweck weder Ausgaben noch VE bei verschiedenen Titeln finanziert werden dürfen. Die Kapitalerhöhung an die Sachsen LB hätte in voller Höhe aus dem StHpl. finanziert werden sollen, da dieser eine entsprechende Zweckbestimmung (Kapitalerhöhungen für Unternehmen) enthält. Zudem würde eine Finanzierung von Beteiligungen ausschließlich über den Staatshaushalt dem Budgetrecht des Parlaments vollumfänglich Rechnung tragen.

Der StHpl. 2007/2008 ermächtigt das SMF über ausgebrachte Haushaltsvermerke, im Haushaltsvollzug weitreichende Änderungen in dem vom Parlament beschlossenen Haushaltsetat vorzunehmen. Dem Grundstock können über Deckungsfähigkeiten erhebliche Beträge zugeführt werden. Darüber hinaus können ab 2007 infolge einer erweiterten Zweckbestimmung eines Titels im StHpl. wertmäßig unbegrenzte Zuführungen an den Grundstock erfolgen.

Eine wertmäßig unbegrenzte Zuführungsmöglichkeit an den Grundstock widerspricht dem Grundsatz der Haushaltsklarheit und -wahrheit und tangiert insoweit das Budgetrecht des Parlaments. Der SRH rät dringend dazu, die im Haushaltsplan ausgebrachten Deckungsvermerke zu reduzieren und die wertmäßig unbegrenzte Zuführungsmöglichkeit nicht mehr vorzusehen.

II. Allgemeines

6 Neues Steuerungsmodell

Der SRH hat seine Berichterstattung zur Entwicklung des NSM im Freistaat, an der er von Anfang an begleitend mitgewirkt hat, fortgesetzt.

Die SK hat den SRH gebeten, den Bericht der mit der Evaluation beauftragten WIBERA Wirtschaftsberatung AG zur Qualitätssicherung in fachlicher Hinsicht zu bewerten sowie eine aktuelle Einschätzung zu Projektorganisation, -management und -kommunikation des NSM vorzunehmen. Der SRH hat zu beiden Themen Stellung genommen.

Evaluation

Die WIBERA hat eingeschätzt, dass die Istdaten in den Modellen grundsätzlich richtig und zeitnah erfasst werden und als Basis für die Umsetzung der Sollkonzepte geeignet sind. Die Controllingtabellen werden als taugliche Grundlage für den Haushaltspla-

nungsprozess betrachtet. Die grundsätzliche Stabilität der Istdaten wurde auch von den Modellen bestätigt. Der SRH kommt bezüglich der Datenstabilität zu keiner anderen Einschätzung.

Die Anregung der WIBERA, die NSM-Umsetzung von einer Einrichtung auf gleichartige Einrichtungen und auf die entsprechenden oberen/mittleren Landesbehörden bzw. die zuständige Fachabteilung im jeweiligen Ministerium zu multiplizieren, wird vom SRH unterstützt. Voraussetzung ist allerdings die Entscheidung für eine landesweite Software.

Der SRH drängt darauf, sämtliche nach Vergaberecht zu Gebote stehenden Möglichkeiten zu nutzen, um eine schnellstmögliche Vergabeentscheidung für die Software herbeiführen zu können. Dabei sollten auch die bisherigen Erfahrungen in den Modellen und Staatsbetrieben, der Dienstleistungsumfang der Anbieter und der Umfang der bereits im Freistaat eingesetzten Software Berücksichtigung finden. Die Zusammenarbeit mit den anderen Ländern ist zu intensivieren, deren Erfahrungen sind zu nutzen.

Das SMF hat dem zugestimmt, verweist aber darauf, dass auf jeden Fall zunächst eine konzeptionelle Grundlage sowie ein Anforderungskatalog benötigt werden.

Projektorganisation

Insgesamt ist festzustellen, dass sich die Projektumsetzung, insbesondere das Zusammenspiel der einzelnen Gremien, nicht als optimal erweist.

Der SRH hat u. a. die Straffung der Projektebenen und die Stärkung der Stellung der NSM-Beauftragten der Ressorts vorgeschlagen.

Das SMF hat sich grundsätzlich der Auffassung des SRH angeschlossen, dass die Projektorganisation neu auszurichten ist. Dazu haben bereits Abstimmungen stattgefunden.

7 IT-Sicherheit in der Landesverwaltung

Die Bedeutung der IT-Sicherheit wird unterschätzt. Es fehlen verbindliche Vorgaben, die ein einheitliches Handeln gewährleisten.

Für die Notfallvorsorge des Rechenzentrums der Steuerverwaltung ist nicht ausreichend Vorkehrung getroffen.

Für ein einheitliches Vorgehen bei der Einrichtung von IT-Sicherheitsprozessen in der Landesverwaltung fehlte eine allgemein als verbindlich anerkannte Grundlage.

Die Behördenleitungen haben sich der Aufgabe IT-Sicherheit nur unzureichend angenommen. So hat der SRH in keiner obersten Staatsbehörde z. B. eine IT-Sicherheitsleitlinie vorgefunden.

Die Einrichtung eines zentralen IT-Dienstleisters in der Landesverwaltung entlastet die Amtsleitungen nicht von ihrer Aufgabe, die Sicherheitsziele und die Strategie ihrer Umsetzung für ihren Geschäftsbereich mittels IT-Sicherheitsleitlinie festzulegen und durchzusetzen.

Lediglich 11 von 133 geprüfte Behörden hatten einen IT-Sicherheitsbeauftragten benannt. Der mitunter vorgetragene Einwand knapper personeller Ressourcen ist kein Argument dafür, die IT-Sicherheit und damit die Arbeitsfähigkeit der Behörden zu gefährden. Dies könnte teurer werden als die Vorsorgekosten.

In sechs der neun geprüften obersten Staatsbehörden und in 109 von 124 nachgeordneten Behörden und Einrichtungen war kein IT-Sicherheitskonzept nach dem Standard des Bundesamtes für Sicherheit in der Informationstechnik vorhanden. Im Statistischen Landesamt, zu dessen Kernkompetenz der professionelle Betrieb eines Rechenzentrums gehört, ist das Fehlen eines IT-Sicherheitskonzeptes nicht hinnehmbar.

Die Serverräume des LfF entsprechen nicht den Minimalanforderungen an Serverräume. Über den Servern verlaufen wasserführende Heizungsrohre. Im Schadensfall würde der Betrieb aller wichtigen IT-Verfahren des Landesamtes, wie das Kassenverfahren und das Bezügeverfahren, beeinträchtigt.

Die Datensicherung im Rechenzentrum der sächsischen Steuerverwaltung reicht nicht aus, um im Katastrophenfall, wie Brand, Stromausfall usw., eine Wiederaufnahme des Betriebes umgehend zu ermöglichen. Dies gefährdet nicht nur die Arbeitsfähigkeit der sächsischen Finanzverwaltung, sondern würde im Notfall, wegen der notwendigen Datenrekonstruktion, die zusätzliche Inanspruchnahme des Steuerbürgers bedingen.

8 Gewährung von Leistungsprämien und Leistungsstufen

Die Möglichkeiten, Leistungsprämien oder Leistungsstufen zu gewähren, wurden zu wenig genutzt.

Die Staatsregierung wird aufgefordert, sich der Durchsetzung der leistungsgerechten Bezahlung anzunehmen.

Leistungsprämien dürfen nicht zur Abgeltung von Urlaubsansprüchen missbraucht werden.

Für herausragende Leistungen können Bedienstete der Landesverwaltung Sondervergütungen in Form von Leistungsprämien oder Leistungsstufen erhalten.

Die Ressorts haben in den Jahren 2002 bis 2004 mit rd. 9,9 Mio. € nur 54 % der für die Leistungsbezahlung erwirtschafteten Mittel ausgegeben. In den Hj. 2005 und 2006 waren dies 18,0 Mio. €.

Obwohl genügend Haushaltsmittel zur Verfügung standen, haben einzelne Ressorts die vorhandenen Möglichkeiten nur unzureichend ausgenutzt, Leistungsanreize bei den Bediensteten zu setzen. Das SMI, das SMK und das SMJus haben zeitweise keine Leistungsprämien vergeben. Das SMWA und das SMWK blieben insgesamt erheblich unter ihren Möglichkeiten. Im Ressort des SMUL wurde im Zeitraum 2002 bis 2006 an keinen Bediensteten eine Leistungsprämie gezahlt.

Von der Möglichkeit, Leistung durch die Gewährung einer „Leistungsstufe“ anzuerkennen, machten die meisten Ressorts in der Vergangenheit keinen Gebrauch. So hat z. B. im Hj. 2005 nur das SMF und im Hj. 2006 neben dem SMF noch die SK und das SMI seinen Bediensteten Leistungsstufen gewährt. Es ist zu befürchten, dass der Vorstoß der Staatsregierung, mit Wirkung vom 01.01.2007 zur Fortentwicklung der Leistungsbe-

zahlung die mögliche Anzahl der Festsetzungen von 10 auf 15 % zu erhöhen, ins Leere läuft.

Andererseits sind Leistungsprämien teilweise grob rechtswidrig gewährt worden, so z. B. zur Abgeltung von Urlaubsansprüchen.

9 Stand und Entwicklung der Kontrolle von Fördermitteln der Europäischen Gemeinschaft

Der SRH hat die neue EG-Förderperiode 2007 bis 2013 zum Anlass genommen, über den aktuellen Stand und die Entwicklung der Kontrolle von Fördermitteln der EG zu informieren.

Hintergrund für die derzeitigen Entwicklungen sind die wiederholt vom Europäischen Rechnungshof (ERH) festgestellten Unzulänglichkeiten der Verwaltungs- und Kontrollsysteme der EG-Mittel. Das Europäische Parlament (EP) hat aus diesem Grund im Rahmen des Entlastungsverfahrens der Europäischen Kommission (KOM) für die Ausführung des Haushaltsplans mehrfach die KOM und die Mitgliedsstaaten aufgefordert, ihre Kontrollen der EG-Mittel zu verbessern.

Durch die Neugestaltung der Finanzkontrollsysteme und die Umsetzung von EG-Rechtsnormen sollen die Mitgliedsstaaten künftig verpflichtet werden, mehr Eigenverantwortung für die Zuverlässigkeitsgewähr einer ordnungsgemäßen und richtlinienkonformen Verausgabung von EG-Mitteln zu übernehmen.

III. Staatsverwaltung

10 Feuerwehrwesen, Katastrophenschutz und Rettungsdienst

Die Programmsteuerung durch das Ministerium ist in weiten Teilen unzureichend. Die RP förderten in den Jahren 2000 bis 2003 zweckwidrig Fahrzeuge und Stellflächen für den Katastrophenschutz im Umfang von rd. 1,1 Mio. €.

In acht Landkreisen entscheiden Mitarbeiter über Zuwendungen, die zugleich als ehrenamtliche Kreisbrandmeister Stellungnahmen für die Antragsbegründung erarbeiten.

Die demografische Entwicklung wird bislang zu wenig in Förderentscheidungen einbezogen. Das SMI sollte den Fördermitteleinsatz gezielter steuern und eine fortlaufende Evaluation von Mitteleinsatz und Wirkungen vornehmen, um ggf. gegensteuern zu können.

Zuwendungen wurden auch bewilligt, wenn entscheidungserhebliche Unterlagen wie gemeindewirtschaftliche Stellungnahmen der Kommunalaufsicht oder feuerwehrtechnische Stellungnahmen der Kreisbrandmeister fehlten.

Aus den Mitteln des Aufkommens der Feuerschutzsteuer förderten die RP mit Billigung durch das SMI für insgesamt rd. 1,1 Mio. € zweckwidrig Geräte und Fahrzeugstellflächen nebst Funktionsflächen für den Katastrophenschutz. Defizite in der Programmsteuerung schlagen unmittelbar auf die Ebene der Bewilligungsbehörden durch. Das

SMI hat auch nach Kommunalisierung des Verfahrens eine vollständige und qualitativ ausreichende Prüfung der Zuwendungsanträge durch die Bewilligungsbehörden sicherzustellen.

Mit Übertragung des Förderverfahrens von den RP auf die LRÄ stieg der Personalaufwand. Entsprechende Personaleinsparungen auf der Ebene der RP waren nicht festzustellen.

In 8 von 22 Landkreisen waren ehrenamtliche Kreisbrandmeister, die die im Förderverfahren notwendigen feuerwehrtechnischen Stellungnahmen erarbeiten, zugleich die Bearbeiter des Zuwendungsverfahrens. Sie lieferten damit selbst die Begründung für die Zuwendungsanträge, die sie abschließend bearbeiteten.

Die derzeitige Praxis bei der Vergabe der Brandschutzfördermittel muss für ein im Landesinteresse liegendes übergeordnetes Zusammenwirken geändert werden. Die Programmsteuerung des Ministeriums bedarf einer Neuausrichtung.

11 Organisation und Wirtschaftlichkeit des Beschaffungswesens der Polizei

Mit elektronischer Beschaffung sind Einsparungen möglich.

Die Arbeitsabläufe müssen effizienter organisiert werden.

Die dezentrale Beschaffungsorganisation bei der sächsischen Polizei verursacht vermeidbare Doppelarbeit. Synergieeffekte einer zentralen Beschaffungsstelle werden noch nicht genügend erschlossen.

Die Versorgung der Bediensteten mit Dienst- und Schutzkleidung ist über ein zweistufiges Lagersystem mit einem Gesamtlager und drei Bekleidungslieferstellen zu aufwendig organisiert. Der zu hohe Lagerbestand bindet unnötig Kapital.

Zwischen 50 und 70 % der Polizeibeamten holen die Dienstkleidung persönlich in der jeweiligen Bekleidungslieferstelle ab. Grundsätzlich sollte die Übergabe der bestellten Ware mit Paket erfolgen.

Die elektronische Beschaffung findet bei der Polizei nicht statt. Sie verspräche jedoch Einsparmöglichkeiten von 1,6 Mio. € durch effizientere Arbeitsabläufe und niedrigere Einkaufspreise.

Zentrale IT-gestützte Beschaffung mit elektronischem Logistikmanagement wird in anderen Ländern erfolgreich praktiziert. Auch länderübergreifende gemeinsame Beschaffung ist z. B. bei Bekleidung gängige Praxis. Es ist kaum vorstellbar, dass keine Übertragung auf Sachsen möglich sein sollte.

12 Heilfürsorge für Polizeivollzugsbeamte

Die Heilfürsorge für Polizeivollzugsbeamte ist nicht zeitgemäß organisiert.

Das System Heilfürsorge muss auf den Prüfstand.

Die Ausgaben für Heilfürsorgeleistungen sind von 13,56 Mio. € im Hj. 2001 auf 18,36 Mio. € im Hj. 2006 angewachsen. Dies entspricht einem Anstieg von 35 %.

Die sächsischen Polizeivollzugsbeamtinnen und -beamte (PVB) erhalten bei Krankheit und zur Gesundheitsvorsorge Heilfürsorgeleistungen. Die gewährten Leistungen gehen über den Leistungsstandard der gesetzlichen Krankenversicherung hinaus. Es werden z. B. für Arznei- und Heilmittel keine Zuzahlungen erhoben. Auch eine Praxisgebühr ist nicht vorgesehen.

Es fehlten notwendige Rechtsgrundlagen. Die Heilfürsorgebearbeitung erfolgte im Wesentlichen ohne IT-Unterstützung. Ohne qualitätssichernde Hilfsmittel ist ein einheitliches und wirtschaftliches Handeln in den Heilfürsorgestellen nicht gewährleistet.

Die Kassenärztliche Vereinigung Sachsen (KVS), die Kassenzahnärztliche Vereinigung Sachsen und die Abrechnungsstellen der Apotheken rechnen die Leistungen auf Drucklisten ab. Allein die Abrechnung der KVS umfasst pro Quartal etwa 16.000 Einzelabrechnungen, die der Apotheken rd. 16.500 Rezepte. Eine wirksame Kontrolle der Abrechnungen ist so unmöglich.

Andere Länder haben ihre PVB voll oder teilweise in das Beihilfesystem der übrigen Beamten und Richter überführt oder die PVB werden angemessen an den Ausgaben beteiligt. Nur Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen haben noch ein mit der sächsischen Heilfürsorge vergleichbares Versorgungssystem.

Der SRH hat dem SMI mehrere, in anderen Ländern bereits praktizierte Varianten mit deren Vor- und Nachteilen aufgezeigt. Sie versprechen eine wirksamere und wirtschaftlichere Leistungsversorgung. Eine Überforderung der PVB sollte ausgeschlossen werden.

13 Personalaufwand des Staatsbetriebes Staatliche Schlösser, Burgen und Gärten Sachsen

Im Barockschloss Rammenau sind Angestellte bis zu 17 Stunden täglich und 68 Stunden wöchentlich zum Dienst herangezogen worden.

Leitendes Personal hat sich die Bezahlung von Überstunden selbst angewiesen.

Die Personalwirtschaft des Staatsbetriebes SBG muss grundlegend verbessert werden.

Der Staatsbetrieb SBG kann eine Wirtschaftlichkeit im klassischen Sinne infolge der besonderen Rahmenbedingungen, wie die Erfüllung kultureller Aufgaben, nur bedingt erreichen.

Der Personalaufwand ist mit 9,3 Mio. € der größte Kostenblock. Für ein wirtschaftliches Handeln kommt deshalb der Personalwirtschaft eine Schlüsselfunktion zu.

Die Arbeitszeiten (bis zu 17 Stunden täglich und 68 Stunden wöchentlich) und der Umfang der angewiesenen Dienste (ununterbrochen bis zu 32 Tage) im Barockschloss Rammenau sind ein grober Verstoß gegen das Arbeitszeitgesetz. Sie gefährden die Gesundheit der Beschäftigten. Die Öffnungszeiten des Schlosses sind unter Einbeziehung der Nachfrage, des Aufwands sowie der Beachtung der Fürsorgepflicht des Arbeitgebers nach wirtschaftlichen Maßstäben festzulegen.

Im Zeitraum 2005/2006 sind einem Schlossleiter ohne Genehmigung 506 Überstunden mit 10,5 T€ vergütet worden. Die Anweisung zur Vergütung der Stunden war vom Schlossleiter selbst erfolgt.

Der Staatsbetrieb SGB hat mit 9,7 % der Beschäftigten Altersteilzeitverträge abgeschlossen. Sie belasten den Staatsbetrieb finanziell mindestens mit 480 T€.

14 Stellenplanung und -besetzung der Finanzämter

Infolge einer Stellenplanung weit über den Bedarf der FÄ hinaus hat sich das SMF dauerhaft eine Ausgabenreserve in Höhe von 30 Mio. € jährlich gesichert.

Das SMF verstieß damit gegen seine eigenen Verwaltungsvorschriften.

Entgegen seinen eigenen Vorgaben in der VwV zur SäHO veranschlagte das SMF, als zuständiges Ministerium, nicht benötigte Stellen der FÄ im Haushaltsplan. Dadurch konnte eine beachtliche Stellenreserve aufgebaut werden und das SMF konnte kontinuierlich Minderausgaben von rd. 30 Mio. € verbuchen.

Der Personalbedarf der FÄ entwickelte sich zwischen 2003 und 2005 stark rückläufig. Die OFD passte den Stellenplan nicht an. Im Hj. 2005 lag der Personalbedarf der FÄ 1.169 Stellen unter dem Stellenplan.

Von den ausgebrachten 6.959 Stellen im Stellenplan 2005 der FÄ waren 358 Stellen dauerhaft unbesetzt. Die dauerhaft freien Stellen sind nur teilweise für den Stellenabbau genutzt worden. Nach dem Haushaltsrecht ist jede freie und nicht benötigte Stelle sofort abzubauen.

Die vorgehaltenen Stellen hätten in den jeweiligen Haushaltsjahren wegen des fehlenden ausgebildeten Personals nicht besetzt werden können.

15 Bausachverständige der Finanzämter

Die zwölf Bausachverständigen wurden überwiegend nicht sachgerecht eingesetzt.

Mangelhafte Aufgabenerfüllung haben die Führungskräfte nicht abgestellt und sie kamen ihrer Fachaufsicht nur ungenügend nach.

Der Einsatz der Bausachverständigen war in den meisten Fällen nicht erforderlich, da für die Begutachtung kein baufachlicher Sachverstand nötig war. Die BSV dürfen nicht zur Wahrnehmung der Aufgaben der Bewertungs- oder der Veranlagungsstellen eingesetzt werden. So war beispielsweise die Betrauung der Bausachverständigen mit der Prüfung von Kaufpreisaufteilungen fast durchweg nicht gerechtfertigt.

Die Arbeitsweise von zwei der drei geprüften Bausachverständigen war nicht hinnehmbar. Einer von ihnen legte überhaupt keine Handakten an. Dadurch war nicht einmal die Aktenmäßigkeit der Verwaltung gewährleistet. Im Übrigen beschränkten sich beide häufig darauf, Minimalangaben zu machen. Beispielsweise führten sie aus, dass das Gebäude aus vier Vollgeschossen und einem Dachgeschoss bestehe und maximale Abschläge wegen Baumängeln zu gewähren seien.

Die Sachgebietsleiter erkannten die Mängel nicht, weil sie ihrer fachlichen und organisatorischen Leitungsverantwortung nicht gerecht wurden.

16 Bearbeitungsverfahren der elektronischen Steuererklärung („ELSTER“)

Das ELSTER-Verfahren ermöglicht dem Steuerbürger, seine Steuererklärung elektronisch abzugeben. Die Weiterverarbeitung der Daten erfordert zu viele personelle Eingriffe. Die angestrebte Entlastung der Bearbeiter ist nicht erreicht.

Das ELSTER-Verfahren ermöglicht zwar dem Steuerbürger seine Steuererklärung elektronisch abzugeben. Doch die Verwaltung verarbeitet die eingehenden Daten nicht in ausreichendem Maße maschinell. Zahlreiche Programmunzulänglichkeiten und Einschränkungen seitens der Verwaltung verhindern eine rein maschinelle Veranlagung der risikolosen Steuerfälle. Die angestrebte Entlastung der Bearbeiter ist infolgedessen bisher nicht erreicht.

17 Zuwendungen zum Bau des Dresdner Sportschulzentrums

Das Sportschulzentrum ist zu groß und zu teuer errichtet worden.

RP und RSA haben überhöhte Flächen für die Außenanlagen, das Schulgebäude, die Internatsgebäude und die Sporthalle genehmigt.

Baukosten in Höhe von 5.804 T€ hätten eingespart werden können.

Das RP Dresden hat die Baumaßnahme Sportschulzentrum mit rd. 20,2 Mio. € gefördert. Dies entspricht rd. 38 % der insgesamt im Regierungsbezirk Dresden im Jahr 2004 zur Verfügung stehenden Mittel. In der Folge mussten Anträge anderer Antragsteller mit Konzepten zur Ganztagesbetreuung abgelehnt werden.

Der Förderantrag der Landeshauptstadt Dresden basierte auf einer zu großzügig prognostizierten Schülerzahl. Daraufhin wurden mit öffentlichen Mitteln überflüssige Raumkapazitäten geschaffen und vorgehalten.

Die für Schulen geltenden Flächenrichtwerte wurden nicht eingehalten. So liegt beispielsweise das Schulgrundstück um 6.050 m² über der Regelgröße. Die Sportmittelschule wurde um 318 m² und das Sportgymnasium um 500 m² zu groß errichtet. Die geplante Pausenhalle ist um 580 m² zu groß bemessen. Das Regionalschulamts (RSA - seit 01.01.2007 Sächsische Bildungsagentur -) hat überhöhte Raumgrößen als zuwendungsfähig anerkannt. Das Gebot der Wirtschaftlichkeit wurde nicht beachtet.

Für die Speiseversorgung der Schüler wurden zwei Küchen errichtet. OFD und RSA haben es unterlassen, die Wirtschaftlichkeit zu überprüfen. Es wurde versäumt, für Schule und Internat eine gemeinsame Mensa zu konzipieren. Ein Einsparpotenzial von rd. 386 T€ wurde nicht genutzt.

Dem Förderantrag lag ein deutlich überhöhter baulicher Standard zugrunde. Der Zuwendungsempfänger hatte daraufhin durch die überhöhte Zuwendung einen finanziellen Spielraum. Zur Realisierung der anspruchsvollen architektonischen Lösung wurden z. B. für die aufwendige Gründung, für aufwendige Glasfassaden aus Sicherheitsglas an der Sporthalle, teure Verschattungselemente und feuerhemmende Verglasung im Innenbereich erhebliche Mehrkosten in Kauf genommen.

Bei der Planung der Sportmittelschule werden die nach Förderrichtlinie geltenden Kostenrichtwerte um 22 % und beim Sportgymnasium um 9 % überschritten.

Das Vergabeverfahren weist eine Vielzahl von Verstößen gegen die VOB/A auf.

18 Zuwendungen für den Bau der Dresdner Eissporthalle mit Ballspielhalle

Das Kosten- und Baumanagement der Landeshauptstadt war ungenügend. Die Kosten laufen aus dem Ruder.

Das RP hat ohne ausreichende Prüfung zu hohe Fördermittel bewilligt.

Die Baumaßnahme ist mit rd. 17,1 Mio. € gefördert worden. Gemäß des vorläufigen Verwendungsnachweises der Landeshauptstadt vom 03.07.2007 sind die Gesamtbaukosten um knapp 6 Mio. € auf rd. 29,6 Mio. € angestiegen.

Die Bewilligung der Anteilsfinanzierung erfolgte ohne Festlegung eines Höchstbetrages. Angesichts der anfallenden Mehrkosten sind finanzielle Nachteile für den Freistaat entstanden.

Die vom Hochwasser zerstörte Eissporthalle hatte eine Kapazität von 3.000 Zuschauerplätzen, der Neubau hat rd. 4.000. Die Mehrkosten für die Überkapazität an 1.000 Zuschauerplätzen sind nicht förderfähig.

Für die Trainingseishalle wurden weder Umkleieräume noch Flächen für WC/Dusche ausgewiesen. Diese Funktionsräume wurden kostenmäßig allein der 90 % geförderten Eissporthalle zugeordnet. Im Hinblick auf die unterschiedlichen Höhen der Fördersätze ergibt sich ein überhöhter Förderbetrag.

Zuschaueranlagen und Tribünen sind bei der Sportförderung nicht zuwendungsfähig. Die Mehrkosten für die Flächen der Zuschauerplätze wurden nicht abgezogen und 425.680 € Baukosten zu viel anerkannt.

Bei der Sportförderung dürfen Baunebenkosten nur bis zu einem Anteil von 15 % der zuwendungsfähigen Kosten gefördert werden. Das RP hat 103.293 € Fördermittel zu viel bewilligt.

Das RP hat bei der Bewilligung einen Modernisierungsanteil berücksichtigt. Für dessen Höhe ist der Standard maßgeblich, der gegenüber der alten Eishalle erhöht wurde und über den „Stand der Technik“ hinausgeht. Das RP hat mit 1 Mio. € einen zu geringen Modernisierungsanteil angesetzt.

Die Landeshauptstadt hat bei der Baumaßnahme z. T. die Vergabevorschriften nicht eingehalten.

Die Vergabe eines Haustechnikgewerkes war rechtswidrig. Das Angebot des Bezuschlagten hätte wegen fehlender Angaben ausgeschlossen werden müssen.

19 Zuwendungen zum Bau von berufsbildenden Schulen

Der Muldentalkreis und das RSA Leipzig missachteten den gesetzgeberischen Wunsch nach Barrierefreiheit beim BSZ Wurzen.

Die Bewilligungsbehörden haben in Wurzen eine unwirtschaftliche und nicht standortgesicherte Baumaßnahme gefördert.

Beim BSZ Rodewisch wurde gröblich gegen die Vergabebestimmungen verstoßen.

Die Bestätigung der Standortsicherheit des BSZ Wurzen ist anhand der sinkenden Schülerzahlen und der vorhandenen zwei BSZ im Landkreis nicht begründet.

Die hochwertige Ausstattung mit Eichenparkett, Dielung und Holztreppe verursacht hohe Bau- und Unterhaltskosten. Die Restaurierung der Farbgestaltung der Flure nach historischem Vorbild erfordert einen Aufwand, der für die Nutzung als BSZ nicht notwendig ist. Es wurde eine unwirtschaftliche und nicht standortgesicherte Maßnahme gefördert.

RSA - jetzt Sächsische Bildungsagentur - und Muldentalkreis haben es wissentlich unterlassen, die Anforderungen der SächsBO zur Barrierefreiheit umzusetzen.

Beim BSZ Rodewisch wurde für den Neubau des Hauptgebäudes ein unwirtschaftlicher Entwurf mit einem zu hohen Verkehrsflächenanteil realisiert. Zudem entstanden bei der Sanierung eines weiteren Gebäudes vermeidbare Baukosten in Höhe von 235 T€ für einen unnötigen Dachgeschossausbau.

Das RSA bestätigte überhöhte Programmflächen. Dadurch entstanden Mehrkosten von rd. 412 T€.

Nachdem die Baukosten aus dem Ruder gelaufen waren, konnte der Vogtlandkreis denwendungszweck nicht mehr vollständig realisieren.

Es wurde eine Vielzahl von Vergabeverstößen gegen die VOF und die VOB festgestellt.

20 Gemeinschaftsinitiative Interreg III A

Im Programm „Freistaat Sachsen - Tschechische Republik“ ist keine Schwerpunktsetzung erkennbar. Die Wirksamkeit ist nicht ausreichend feststellbar.

Eine Schwerpunktbildung im Rahmen der von der Europäischen Kommission angegebenen Aktionsfelder der Gemeinschaftsinitiative für den sächsisch-tschechischen Grenzraum erfolgte nicht.

Für die Umsetzung der Förderinhalte der Aktionsfelder standen über 50 sächsische Förderrichtlinien mit ca. 230 Fördergegenständen zur Verfügung. Mit dieser sehr breiten Spektrum verliert die Förderung an Zielgenauigkeit und Wirksamkeit („Gießkannenprinzip“).

Der SRH schlägt für das Nachfolgeprogramm „Europäische-territoriale Zusammenarbeit“ eine sachliche Schwerpunktbildung und eigene Förderrichtlinien vor.

21 Gemeinschaftsinitiative Interreg III A - Ausbau eines Vereins- und Begegnungszentrums für den Fremdenverkehr -

Die aufwendige Restaurierung eines Reisezugwagens ist aus diesem Programm nicht förderfähig.

Aus öffentlichen Mitteln in Höhe von mindestens 690 T€ haben das Amt für ländliche Neuordnung Kamenz und das RP Dresden die Restaurierung eines völlig defekten Reisezugwagens gefördert. Die Restaurierung erfolgte unter Auflagen der Denkmalschutzbehörde im Wesentlichen für Ausstellungszwecke.

Das Vorhaben soll dem Aufbau eines touristischen Zentrums und der Entwicklung der Tourismuswirtschaft der Regionen um Altenberg dienen und Signalwirkung für andere sächsische und böhmische Regionen haben.

Der SRH bezweifelt, dass mit dem Projekt positive Wirkungen auf die ökonomische Situation des Grenzraumes entfaltet werden können und eine spürbare Steigerung der touristischen Nachfrage für die Regionen folgen wird.

22 Wahrnehmung der Rechtsaufsicht

Das SMWA hat die Gesetzeslage missachtet.

Der SRH hat das rechtsaufsichtliche Handeln des SMWA im Zusammenhang mit der Umstellung des Rechnungswesens der sächsischen Industrie- und Handelskammern untersucht.

Der SRH stellt fest, dass das SMWA die geltende Rechtslage missachtet hat, die eine Umstellung des Rechnungswesens nicht zuließ.

23 Förderung baulicher Investitionen für den Öffentlichen Personennahverkehr und den kommunalen Straßenbau

Mängel im Zuwendungsverfahren führten zu zweckwidrigem und überhöhtem Einsatz von Fördermitteln. Eine wesentliche Verbesserung der Arbeitsweise der Bewilligungsbehörden gegenüber den Vorjahren ist nicht erreicht worden.

Der Bockauer Weg in Schwarzenberg wurde trotz eindeutiger Rechtslage zu Unrecht nach dem GVFG mit rd. 441 T€ gefördert.

Rückforderungsansprüche in Millionenhöhe sind zu prüfen.

- SPNV-Strecken Neustadt - Sebnitz und Sebnitz - Bad Schandau

Gemäß den Förderakten ist über den langfristigen Bestand der Strecke noch nicht entschieden.

Die Anzahl der Fahrgäste beträgt nicht einmal die Hälfte der Fahrgastzahlen, ab welcher von den Verkehrsverbänden überhaupt Leistungen bestellt werden.

Die Voraussetzungen für eine Förderung der Streckenabschnitte lagen und liegen nicht vor.

- Übergangsstelle Bus/Schienengebundener Personennahverkehr in Sebnitz

Es wurden vom RP zu Unrecht Fördermittel in Höhe von rd. 1.148 T€ ausgereicht.

Die erforderliche Bedarfsprüfung für die Übergangsstelle fand nicht statt.

Die Förderung umfasste auch die Errichtung von 60 P+R-Stellplätzen.

Wie unsere erneute Vor-Ort-Begehung im Juli 2007 zeigte, parkten auf der neuen, gebührenfreien Anlage weniger als fünf Autos. Die Anzahl der Stellplätze ist überhöht und verursachte vermeidbare Kosten.

- Waltherstraßenbrücke in Dresden

Das RP Dresden hatte im Ergebnis unserer Prüfung (s. Jahresbericht 2005 des SRH, Beitrag Nr. 41) die Förderung der nichthochwasserbedingten Baukosten auf das GVFG gestützt. Die höchstmögliche voraussichtliche Gesamtzuwendung wurde um rd. 1,480 Mio. € reduziert.

Die Förderung beinhaltet nach wie vor die Option Straßenbahn. Voraussetzung für die Förderung nach dem GVFG ist, dass das Vorhaben nach Art und Umfang zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse dringend erforderlich sein muss. Die Einrichtung einer Straßenbahnlinie über die Waltherstraßenbrücke ist von der Landeshauptstadt nicht beschlossen worden. In Abhängigkeit davon, ob eine Straßenbahnlinie in angemessener Zeit gebaut wird, hat das RP bei Wegfall oder unbestimmter Bauabsicht die Rückforderung der um rd. 4 Mio. € zu hohen förderfähigen Kosten einzuleiten.

- Bockauer Weg in Schwarzenberg

Die Förderung mit 440.975 € erfolgte zu Unrecht.

Der Bockauer Weg ist eine gemeindeeigene Straße am Ortsrand von Schwarzenberg. Die Stadt gab im Antrag an, dass es sich beim „Bockauer Weg“ um eine **verkehrswichtige Zubringerstraße** zum überörtlichen Verkehrsnetz und zugleich um eine überörtliche Verbindungsstraße zwischen der S 274 Schwarzenberg - Schneeberg und der B 283 Bockau - Aue handele.

Bei unseren Vor-Ort-Begehungen stellten wir fest, dass die Straße keine überörtliche Verbindungsfunktion aufweist. Sie führt vom Ortsrand zu vier oder fünf Einzelgehöften am Waldrand, genannt Hinterhenneberg. Hier geht die Straße in einen für den Durchgangsverkehr gesperrten Weg über.

Auf die bildlichen Darstellungen auf den Seiten 231/232 wird hingewiesen.

24 Sächsische Landestierärztekammer

Das Verhalten von SLTK und SMS stellt eine Missachtung des LT dar. Das SMS hat unverzüglich seine Rechtsaufsicht ordnungsgemäß wahrzunehmen.

Der SRH hat im Beitrag Nr. 21 des Jahresberichts 2005 die wesentlichen Ergebnisse der Prüfung der Sächsischen Landestierärztekammer (SLTK) mitgeteilt.

Der LT ist den Darlegungen des SRH am 20.07.2006 auf Empfehlung des Haushalts- und Finanzausschusses beigetreten.

Die Kammer hat bei der Mehrzahl der Beanstandungen nicht oder nur zögerlich für Abhilfe gesorgt. Sie übersandte dem SRH auch keine Stellungnahmen mehr zu den noch offenen Punkten aus der Prüfungsmitteilung vom März 2005.

Der SRH hat das SMS aufgefordert, von seinen Befugnissen als Rechtaufsichtsbehörde Gebrauch zu machen. Dieses schritt nicht ein.

25 Sondervermögen Ausgleichsabgabe nach Schwerbehindertenrecht

Die Förderung der Integrationsprojekte verfehlte ihr Ziel.

Bei den Fördersätzen für Zuschüsse zur Schaffung von Arbeitsplätzen waren zu große Unterschiede zu verzeichnen.

Das SMS hat dem Sondervermögen Mittel entzogen und zur Finanzierung eines seiner Zuwendungsprogramme verwendet.

Das Zuwendungsverfahren in den drei Zweigstellen des Integrationsamtes beim Landesamt für Familie und Soziales zur Förderung von Arbeitsplätzen für schwer behinderte Menschen war nicht ausreichend überwacht. Die durchschnittlichen Förderhöhen glichen sich nicht einmal näherungsweise. Die Streuungen um die Mittelwerte waren mit bis zu 17 % bei gleichartigen Fällen beträchtlich. Eine gleichmäßige Ausübung des Ermessens war nicht gewährleistet.

Die Bemühungen zum Aufbau von Integrationsprojekten im Freistaat verfehlten bislang weitgehend ihr Ziel: Bei der Förderung von Lohnkostenzuschüssen trafen Leistungen von Integrationsamt, Arbeitslosen- und Rentenversicherung zusammen. Es kam zu Zuschüssen von über 100 %.

Bei einer Förderung betrug die Summe aus bewilligtem Zuschuss und zinslosem Darlehen 129 % der zuwendungsfähigen Gesamtausgaben. Von 10 geförderten und ausgesetzten Arbeitsplätzen in einem Integrationsprojekt wurde lediglich einer besetzt. Einem Unternehmen wurde ein Darlehen in Höhe von 2,6 Mio. € zur Ausstattung von 37 Arbeitsplätzen gewährt, von denen lediglich 6 besetzt wurden. Die Rückforderung der Mittel wurde bis zur Eröffnung des Insolvenzverfahrens mehrfach rechtswidrig gestundet. Einem Antragsteller wurden für die Gründung eines landwirtschaftlichen Betriebes und zum Erwerb von Kaninchen, Geflügel, Ziegen und Schafen ein Zuschuss von 839,3 T€ gewährt. Tatsächlich schaffte er eine Herde Bisons, 22 Hirsche und 200 Ziegen an. Die eigenmächtig geänderte Betriebsweise brachte das Projekt mehrfach in Insolvenzgefahr. Von anfänglich 16 vorgesehenen entstanden lediglich 8 nicht ganzjährig besetzte Arbeitsplätze. Zur Beseitigung von Nässeschäden an einem Gebäude wurden 150.000 € aus Mitteln der Ausgleichsabgabe gewährt. Die Förderung stand in keinem Zusammenhang mit der Schaffung von Arbeitsplätzen für schwer behinderte Menschen. Ungeachtet einer Auflage im Bewilligungsbescheid wurden keine Sicherheiten für den Fall der Rückforderung einer Zuwendung und der Rückzahlung eines Darlehens in Höhe von rd. 150.000 € verlangt. Unmittelbar nach Auszahlung der Leistungen stellte das Unternehmen den Geschäftsbetrieb ein. Versuche, die Mittel zurückzufordern, blieben erfolglos.

Das SMS nutzte rd. 3,0 Mio. € des Sondervermögens als „Zwischenfinanzierung“ für eigene Projekte, da Haushaltsmittel aus seinem Einzeletat aufgebraucht waren.

26 Ausgleich von Trockenschäden

Die Förderung von rd. 450 landwirtschaftlichen Betrieben mit insgesamt gut 17 Mio. € war in vielen Fällen unberechtigt.

Das SMUL hat im Jahr 2003 im Rahmen einer Verwaltungsvereinbarung zwischen Bund und Ländern finanzielle Beihilfen von 17,43 Mio. € an 447 Dürre geschädigten landwirtschaftlichen Unternehmen ausgereicht.

Die Förderung erfolgte nicht immer sachgerecht. Teilweise wurden auch nicht Dürre bedingte Mehraufwendungen, die auf widrige Witterungsverhältnisse, z. B. Auswinterung, zurückzuführen waren, berücksichtigt. In mehreren Fällen blieben die beim Antragsteller für geplante Investitionen vorhandenen Eigenmittel bei der Bemessung der Höhe der Zuwendung unbeachtet.

Die Erbringung eines Liquiditätsplanes war nicht gefordert. Folglich konnte die Liquiditätslücke bei den Zuwendungsempfängern nicht geprüft und festgestellt werden. Entgegen der Verwaltungsvereinbarung wurde keine Liquiditätshilfe, sondern ein Schadensausgleich geleistet.

Entgegen der gesetzlichen Bestimmung mussten die Zuwendungsempfänger die Verwendung der Fördermittel nicht nachweisen. Demzufolge kann nicht geprüft werden, ob die Zuwendung zweckentsprechend verwendet wurde und der Höhe nach notwendig war, um den beabsichtigten Förderzweck zu erreichen.

27 Sächsische Staatsoper Dresden

Durch unrealistische Wirtschaftspläne wurde jahrelang der tatsächliche Finanzbedarf der Oper verschleiert. Bilanzielle Fehlbeträge von über 4 Mio. € müssen ausgeglichen werden.

Die Organisation der Oper ist zu optimieren. Auch bei den Personalausgaben besteht Einsparpotenzial.

Der Semper Opernball 2006 wurde mit mindestens 250 T€ aus öffentlichen Mitteln finanziert.

Aufgrund unrealistischer Ansätze im Wirtschaftsplan war das Parlament nicht wirklichkeitsgetreu über die voraussichtlichen Erträge und Aufwendungen und den sich daraus ergebenden tatsächlichen Finanzbedarf der Staatsoper informiert.

Das SMWK hätte durch geeignete Maßnahmen der sich abzeichnenden negativen Entwicklung (Bilanzverluste ab dem Wirtschaftsjahr 2000) gegensteuern müssen. Mit einem kurzfristigen Ausgleich wäre vermieden worden, dass die Staatsoper die Verluste wie eine Bugwelle über Jahre vor sich her schob, bis diese im Jahresabschluss 2004 erstmals zu einem nicht durch Eigenkapital gedeckten Fehlbetrag führten.

Für die Organisation der Staatsoper besteht Optimierungsbedarf, wobei auch die nicht zum Kerngeschäft gehörenden Aufgaben wie Theaterwerkstätten und Besucherdienst einer Wirtschaftlichkeitsprüfung zu unterziehen sind.

Der Abschluss wirtschaftlich nachteiliger Verträge im Zusammenhang mit dem Wechsel der Intendanz und Verwaltungsdirektion führte zu einem finanziellen Nachteil für die Oper und damit für den Freistaat.

Die stichprobenweise Prüfung des SRH ergab, dass der Nachweis der tarifgerechten Bewertung der Tätigkeiten der Arbeiter und Angestellten anhand der vorgelegten Unterlagen überwiegend nicht erbracht ist. Allein bei tarifgerechter Eingruppierung der Angestellten könnte die Staatsoper jährlich 155 T€ einsparen.

Der Tarifvertrag für die Musiker der Sächsischen Staatskapelle Dresden führte im Vergleich zum Tarifvertrag für die Musiker in Kulturorchestern (TVK) zu einer erheblichen Mehrbelastung der Staatsoper durch Personalkosten. Ein Haustarifvertrag muss sowohl der musikalischen Bedeutung als auch der finanziellen Lage der Staatsoper gerecht werden und darüber hinaus Regelungen enthalten, die eine bessere Auslastung der Staatskapelle ermöglichen.

Der Semper Opernball 2006 wurde mit mindestens 250 T€ aus öffentlichen Mitteln finanziert. Künftig ist auf die Erstattung aller bei der Staatsoper hierfür anfallenden Kosten in voller Höhe zu achten.

Die vom SRH unterbreiteten Vorschläge sollen den im Jahr 2006 begonnenen, mit dem Beschluss der Staatsregierung vom 17.07.2007 fortgesetzten Konsolidierungsprozess der Staatsoper unterstützen.

28 Kulturraum Elbtal

Die quartalsweise und vorzeitige Auszahlung von Fördermitteln durch das SMWK führte beim Kulturraum zu ungerechtfertigten Geldanlagen.

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

Die Auszahlung der Fördermittel durch das SMWK erfolgte häufig zu zeitig. Der Kulturraum hat die zeitweilig nicht benötigten Fördermittel auf einem Tagesgeldkonto „geparkt“. Dies verschaffte ihm Zinserträge in Höhe von 20 T€.

Der Kulturraum förderte Einrichtungen und Projekte, an denen sich die Sitzgemeinde nicht oder nur mit einem geringeren als in der Förderrichtlinie festgelegten Anteil finanziell beteiligte.

Die Karl-May-Museum gGmbH wurde mit jährlich 200 T€ institutionell gefördert, ohne dass sich die Karl-May-Stiftung als Rechtsträger an der Finanzierung des Museums beteiligte. Trotzdem meldete der Kulturraum dem SMWK in seinem Verwendungsnachweis für das Hj. 2003 einen „Zuschuss Rechtsträger“ in Höhe von 189.976 €.

Der Kulturraum förderte Kulturhäuser u. ä. Einrichtungen im Wege der Festbetragsfinanzierung mit Pauschalbeträgen. Dabei waren Veranstaltungen, die kostendeckend durchgeführt wurden und sogar kommerzielle Veranstaltungen in einer Großraumver-

anstaltungshalle, wie Konzerte mit DJ Bobo, Howard Carpendale und den Kastelruther Spatzen.

29 Kulturraum Oberlausitz-Niederschlesien - Gerhart-Hauptmann-Theater Zittau GmbH -

Fördermittel wurden z. T. regelwidrig eingesetzt und nicht korrekt nachgewiesen. Die Gesellschaft zahlte den Sitzgemeindeanteil der Stadt Zittau in Höhe von 108,4 T€ an den Kulturraum ohne Rechtsgrund. Die Tätigkeitsdarstellungen und Eingruppierungen der Beschäftigten waren fehlerhaft.

Der Kulturraum förderte 2003 entgegen dem Beschluss des Kulturkonvents Werterhaltungsaufwand für das Theater, wodurch rd. 78,3 T€ zu viel Fördermittel ausgereicht wurden.

Nach dem Kulturraumgesetz ist die Förderung der betreffenden Einrichtung oder Maßnahme grundsätzlich von einer angemessenen finanziellen Beteiligung der Sitzgemeinde abhängig zu machen. 1999 zahlte die Theater GmbH eigenmächtig den Sitzgemeindeanteil der Stadt Zittau, die zu dieser Zeit nicht zahlungsfähig war. Damit wurde Gesellschaftsvermögen in Höhe von 108,4 T€, das nach Zuwendungsrecht als Eigenmittel einzusetzen war und den Zuwendungsbedarf gesenkt hätte, rechts- und zweckwidrig verwendet. Der zweifelsfreie Nachweis über die Verwendung dieser Mittel ist bislang noch nicht erbracht.

Wegen der mangel- und lückenhaften Personalakten war eine Überprüfung der tarifgerechten Eingruppierung der Beschäftigten des Theaters und damit der Einhaltung des Besserstellungsverbots nicht möglich. Der Intendant und der Verwaltungsdirektor erhielten jährlich Tantiemenzahlungen, ohne dass die vertraglich fixierten Erfüllungskriterien nachprüfbar waren. Zudem beachtete das Theater bei der Berechnung von Abfindungen die tarifrechtlichen Regelungen nicht, sodass es in zwei Fällen zu Überzahlungen von insgesamt rd. 25,4 T€ kam.

Die in den Jahren 2003 und 2004 arrangierten Bühnenbälle wurden jeweils in Höhe des Defizits von durchschnittlich 13 T€ zweckwidrig aus Zuwendungen finanziert. Trotz zusätzlicher Vermietung an die Mitarbeiter waren die sieben Dienstfahrzeuge zu gering ausgelastet. Die hierfür von den Beschäftigten zu zahlenden pauschalierten Entgelte waren außerdem keinesfalls kostendeckend.

30 Studentenschaften der Universitäten

Insbesondere an der Universität Leipzig gewähren sich einige Mitglieder der Studentenschaften unangemessene Aufwandsentschädigungen. Gelder von Fachschaften und Arbeitsgemeinschaften werden ungenügend kontrolliert. Buchungsunterlagen und Vermögensnachweise sind mangelhaft.

Zur Wahrnehmung ihrer hochschulpolitischen, sozialen und kulturellen Interessen entrichten die Studierenden Beiträge. Diese werden vom Studentenrat verwaltet. Insbesondere an der Universität Leipzig (hier sind es rd. 500 T€ pro Jahr), aber auch an der TU Bergakademie Freiberg wurden elementare Vorschriften des ordnungsgemäßen und sparsamen Umgangs mit den Geldern missachtet.

Der Studentenrat der Universität Leipzig konnte für zahlreiche Buchungen keine Zahlungsbelege nachweisen. Sprecher und Referenten sowie die fest angestellten Mitarbeiter wurden zu hoch vergütet. An Studenten ausgezahlte Darlehen sind nur zu einem Drittel termingemäß zurückgezahlt worden. Die Außenstände erreichten 10.000 €. Nichtrückzahlbare Zuschüsse an hilfsbedürftige Studenten mit Kind oder ausländische Studierende - insgesamt rd. 18.000 € - waren teilweise nicht gerechtfertigt oder basierten auf mangelhaften Unterlagen und falschen Berechnungen. Vorhandenes Sachvermögen konnte wegen fehlender Inventarlisten nicht nachgewiesen werden. Bei internen Veranstaltungen wurden mehr als 3.700 € für Speisen und Getränke ausgegeben.

An der Universität Leipzig und der TU Bergakademie Freiberg wurden an Fachschaften und Arbeitsgemeinschaften ausgezahlte Gelder zum großen Teil nicht oder ohne Zahlungsbelege abgerechnet. Trotzdem haben die Studentenräte für das folgende Semester neue Mittel überwiesen.

31 Erstaussstattung der Sächsischen Landesbibliothek - Staats- und Universitätsbibliothek Dresden

Der Kennwert für Ersteinrichtungskosten von Bibliotheken wurde beim Neubau der Sächsischen Landesbibliothek erheblich überschritten. Gründe waren unnötige Architektenleistungen und teure Ausstattung.

2002 erfolgte die Übergabe eines Neubaus an die Sächsische Landesbibliothek - Staats- und Universitätsbibliothek (SLUB). Für die Erstaussattung sind 10,7 Mio. € ausgegeben worden.

Der Rahmenplan für den Hochschulbau sieht für Ersteinrichtungskosten einen Kennwert vor. Dieser wurde um rd. 2 Mio. € überschritten. Gründe waren hochwertige, zum großen Teil sonderangefertigte Möbel, die erhebliche Überschreitung von Einrichtungswerten für Büroräume sowie unnötige Planungsleistungen mit teilweise überhöhten Honoraren.

Alle neueingerichteten Büros kosteten mehr als die Richtlinien vorsehen. So hat der ehemalige Generaldirektor sein Büro um 16.600 € teurer ausstatten lassen. Der Konferenzraum kostete mit 38.500 € doppelt so viel wie geplant. Im Treppenaufgang der Verwaltung hängen sieben Bilder mit jeweils 360 € teuren Rahmen. In der Bibliothek stehen Abfalleimer zu Stückpreisen von 225 und 254 €. Umplanungen nach erfolgter Ausschreibung des Mobiliars führten zu Mehrausgaben von 19.000 €. Die Vergabe aller Einzelgeräte und Ausstattungsgegenstände zu Preisen bis zu 80.000 € erfolgte freihändig. Die 2001 bis 2003 erworbene Einrichtung wurde erst 2004 vollständig inventarisiert. Dies verursachte Mehrkosten von 10.000 €.

32 Neubau Zentrum für Frauen- und Kindermedizin

Das Universitätsklinikum Leipzig hat Optimierungs- und Einsparmöglichkeiten genutzt und wirtschaftlich gebaut.

Der SRH hat baubegleitend die Große Baumaßnahme Neubau Zentrum für Frauen- und Kindermedizin des Universitätsklinikums Leipzig (AöR) - UKL - stichprobenartig geprüft. Er wollte untersuchen, wie sich das Verfahren - Nutzer baut selbst - gegenüber dem RLbau-Regelverfahren bewährt hat.

Das UKL übt die Bauherrenfunktion aus und ist sowohl für Planung und Bau als auch für den späteren wirtschaftlichen Betrieb der Gebäude und Anlagen verantwortlich. Einsparungen aus Baumaßnahmen verbleiben beim Klinikum. Dadurch wird ein Anreiz zum sparsamen Mitteleinsatz gegeben.

Dem UKL ist es gelungen, durch striktes Kostenmanagement und Standardisierungen in der Planung und Ausführung wirtschaftlich zu bauen. Die Kosten pro m²/Nutzfläche liegen um rd. 1.388 € oder 26 % unter den Richtwerten des HBFG.

Dazu beigetragen haben insbesondere, dass

- im Planungsstadium das UKL die im Krankenhausbau üblichen Standards kritisch auf Notwendigkeit, Zweckmäßigkeit und Einsparpotenzial hin untersucht hat,
- der Wettbewerbsentwurf in der Ausführungsphase nochmals hinsichtlich der Wirtschaftlichkeit überprüft worden ist,
- die Vorgabe einer Kostenobergrenze als „Soll-Eigenschaft“ in den HOAI-Verträgen zur Einhaltung der Kostensicherheit beiträgt und
- mit der separaten VOL-Vergabe bestimmter Lieferleistungen erhebliche Kosteneinsparungen erreicht wurden.

33 Verwahrkonten der Fachhochschulen

Semesterbeiträge sind zeitnah den Empfängern zuzuleiten. Bislang entstanden erhebliche Zinsverluste.

Die Semesterbeiträge der Studenten zur Erfüllung der Aufgaben von Studentenrat, Studentenwerk und zur Finanzierung von Semestertickets werden zunächst auf staatliche Verwahrkonten eingezahlt. Die Hochschule für Technik, Wirtschaft und Kultur Leipzig (HTWK) richtete zu diesem Zweck vorschriftswidrig ein Konto bei einer Privatbank ein.

Das Haushaltsrecht fordert eine zeitnahe Weiterleitung der Gelder an die Empfänger. Im Widerspruch dazu haben die HTWK, die Hochschule Mittweida und die Westsächsische Hochschule Zwickau auf ihren Konten zeitweise mehrere hunderttausend Euro angesammelt. Studentenräte, Studentenwerke und Verkehrsbetriebe hätten die Gelder in diesen Zeiträumen gewinnbringend anlegen können. Der SRH ermittelte für 2004/2005 mögliche Zinsverluste von fast 30.000 €.

Wäre das Konto der HTWK Leipzig vorschriftsmäßig bei der Staatskasse geführt worden, hätte zumindest der Freistaat Sachsen über die Geldbestände verfügen können, um die Kreditaufnahme zu mindern oder das Geld anzulegen.

34 Zuwendungen an das Institut für Interdisziplinäre Isotopenforschung e. V.

Das SMWK gewährte eine Zuwendung in Höhe von fast 1 Mio. €, ohne die Notwendigkeit zu prüfen.

Die dauerhafte Finanzierung von Bund und Land ist nicht gesichert.

Das Budget des Instituts für Interdisziplinäre Isotopenforschung e. V. (IIF) in Höhe von jährlich rd. 2 Mio. € soll auf Basis einer gemeinsamen Erklärung vom Oktober 1998

jeweils zur Hälfte von Bund und Land gedeckt werden. Während der Freistaat seinen Verpflichtungen im Rahmen der institutionellen Förderung regelmäßig nachkam, erreichte die Fördersumme des Bundes in keinem Jahr die zugesagte Höhe. Rechtsansprüche des Instituts gegenüber dem Bund werden durch die gemeinsame Erklärung nicht begründet. Darum ist bislang keine auf Dauer tragfähige Finanzierung des Instituts absehbar.

Seit Oktober 2005 führt der Institutsdirektor das IIF in Nebentätigkeit, nachdem er es zuvor vollzeitlich im Hauptamt geleitet hat. Nach einer Vereinbarung zwischen ihm und dem Institut soll er nun seine satzungsgemäßen Aufgaben uneingeschränkt in acht Stunden je Woche erledigen. Unklar ist dabei, wie auf dieser Basis eine ordnungsgemäße Leitung des Instituts sichergestellt werden soll.

Das IIF und das Umweltforschungszentrum Leipzig-Halle (UFZ) nutzen gemeinsam eine Klima- und Lüftungsanlage, deren Rekonstruktion 2002 anstand. Die Kosten (lt. Voranschlag rd. 900 T€) übernahm das UFZ. Im Juni 2003 schlossen die Partner einen Nutzungsvertrag inkl. Kaufoption für das IIF.

Mit rd. 1.134,3 T€ lagen die Ausgaben der Rekonstruktion um etwa 235 T€ über der veranschlagten Summe. Trotzdem wurde der Vertrag nicht modifiziert. Stattdessen beantragte das IIF beim SMWK zwecks Ausübung der Kaufoption 973 T€ zusätzliche Fördermittel. Das SMWK gewährte die Zuwendung, ohne die Voraussetzungen zu prüfen.

Im Oktober 2006 hat das UFZ dem IIF einen Betrag in Höhe von rd. 897 T€ in Rechnung gestellt, ohne diesen zu belegen. Das IIF wies die Rechnung unverzüglich zur Zahlung an, obwohl es zu keiner Zeit Einsicht in die Rechnungsunterlagen des UFZ genommen hatte. Zweifel an der ordnungsmäßigen Geschäftsführung des IIF sind daher angebracht.

35 Sächsische Aufbaubank - Förderbank -

Der Freistaat hat sich mit der SAB für ein Förderinstitut in Form einer Bank entschieden. Folgerichtig wäre eine häufigere Förderung über Darlehensprogramme.

Die SAB braucht dringend ein umfassendes Personalbemessungskonzept, um die Effizienz ihres hohen Personaleinsatzes sicherstellen zu können.

Die SAB hat als zentrales Förderinstitut, das alle Bankfunktionen wahrnehmen kann und vorhält, die unvermeidbaren, zusätzlichen Kosten eines Finanzinstituts. Diese kann die SAB nur erwirtschaften, wenn der Freistaat Sachsen seine staatlichen Fördermaßnahmen so gestaltet, dass diese Kosten durch Bankgeschäfte (Darlehensgeschäft) verdient werden können. Die SAB hat jedoch keine unmittelbaren Einwirkungsmöglichkeiten auf die Gestaltung der Förderprogramme und kann nur dafür werben, ihre Möglichkeiten durch neue Darlehensprogramme besser zu nutzen.

Die Kostenseite hat in erster Linie die SAB zu verantworten. Hier hat die SAB bisher ein umfassendes Personalbemessungskonzept noch nicht umgesetzt. Bei dem erheblichen Personaleinsatz der SAB ist dies jedoch unverzichtbar. Auch im Übrigen können Personalmanagement und -verwaltung verbessert werden.

IV. Kommunen

36 Finanzieller Handlungsspielraum der Kommunen

Trotz grundsätzlich verbesserter Haushaltslage dürfen die Kommunen in ihren Bemühungen um die Konsolidierung ihrer Haushalte nicht nachlassen.

Die Ausgaben für soziale Leistungen sind weiterhin deutlich gestiegen.

Die sächsischen Kommunen insgesamt wiesen im Jahr 2006 erneut einen positiven Finanzierungssaldo aus. Er fiel durch den Verkauf der WOBA Dresden GmbH mehrfach höher aus als in den beiden Vorjahren. Gestiegene Steuereinnahmen, vor allem bei der Gewerbesteuer und dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer, trugen ebenfalls zu diesem Ergebnis bei. Die Gewerbesteuer stellt mit fast 50 % der Steuereinnahmen weiterhin die mit Abstand ertragreichste Steuer der sächsischen Kommunen dar.

Das erhöhte Steueraufkommen konnte den Rückgang bei den allgemeinen Schlüsselzuweisungen nicht vollständig kompensieren. Die Landkreise, die an den Steuermehereinnahmen nicht direkt partizipieren, verzeichneten ebenso wie der Kommunale Sozialverband Sachsen einen negativen Finanzierungssaldo.

Die Ausgaben der Kapitalrechnung, maßgeblich bestimmt von den Ausgaben für Sachinvestitionen, verringerten sich leicht. Der seit vielen Jahren andauernde und nur durch die Maßnahmen zur Flutbeseitigung unterbrochene Rückgang dieser Investitionen wurde weitestgehend gestoppt. Flutbereinigt stiegen die Ausgaben für Investitionen erstmals wieder.

Besonderere Bedeutung kommt nach wie vor dem Aufbau der notwendigen infrastrukturellen Grundversorgung unter weiterer Begrenzung der Verschuldung zu, um finanziellen Risiken durch die demografische Entwicklung und das Abschmelzen der Solidarpaktmittel entgegenwirken zu können.

37 Kommunale Verschuldung

Die kommunale Verschuldung ist rückläufig. Aufgrund des Verkaufs ihrer kommunalen Wohnungsgesellschaft (WOBA Dresden GmbH) konnte die Stadt Dresden ihre kameralen Schulden fast vollständig tilgen.

Mit ihrer Veräußerung gehörte die Gesellschaft dem Berichtskreis zur Statistik des Schuldenstandes der öffentlichen Haushalte nicht mehr an, was sich nachhaltig reduzierend auf die Verschuldung der kommunalen Beteiligungsgesellschaften und in geringerem Umfang auf die Verschuldung der kommunalen Eigengesellschaften auswirkte.

Auch die Eigenbetriebe und die Zweckverbände bauten Schulden ab.

Der Schuldenstand der sächsischen Kommunen ist seit dem Jahr 2001 kontinuierlich gesunken. Einwohnerbezogen lag er trotz rückläufiger demografischer Entwicklung nach einer Rekord-Nettoentschuldung in Höhe von rd. 874 Mio. € im Jahr 2006 erstmals wieder unter 1.000 €.

Die gegenwärtigen hohen Einnahmezuwächse versetzen die sächsischen Kommunen neben weiteren Investitionen in die Infrastruktur in die Lage, durch Abbau ihrer Verschuldung und Verstärkung der Rücklagen finanzielle Vorsorge zu treffen.

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

Die Kommunen bauten in ihren Kernhaushalten weiter Personal ab. Entsprechende Ergebnisse sind bei den kommunalen Unternehmen in privater Rechtsform noch nicht sichtbar.

Im Jahr 2006 reduzierten sich die in den Kernhaushalten der Gemeinden und Gemeindeverbände ausgewiesenen Stellen erneut. Der Rückgang war vor allem auf eine stark gesunkene Zahl von ABM-Beschäftigten zurückzuführen. Die Stellenzahl in der Kernverwaltung, dem originären Verwaltungsbereich, blieb annähernd konstant.

Der Mitarbeiterückgang bei den rechtlich unselbstständigen Krankenhäusern korrespondierte mit einer Erhöhung bei den Krankenhäusern in privater Rechtsform.

Die sächsischen Kommunen wiesen im Kernhaushalt die geringste Stellenzahl aller neuen Bundesländer aus und näherten sich den Werten der alten Bundesländer weiter an. Im Jahr 2005 überschritt die Zahl der besetzten Stellen je 1.000 EW die des Durchschnitts der alten Länder um weniger als 5 %.

Die Unternehmen in privater Rechtsform verzeichneten immer noch einen mehr als doppelt so hohen Personalbestand wie die der alten Bundesländer. Damit konnten die sächsischen Kommunen ihre Konsolidierungserfolge bei den Unternehmen in privater Rechtsform nicht fortsetzen.

39 Erste Erkenntnisse aus der begleitenden Prüfung zur Einführung der Doppik

Durch die begleitende Prüfung war es möglich, die Gesetz- und Verordnungsentwürfe auf ihre praktische Anwendbarkeit hin zu überprüfen und Anpassungen vorzunehmen.

Die Konkretisierung von Umfang und Inhalten der örtlichen Prüfung der Eröffnungsbilanz sowie späterer Jahresabschlüsse ist notwendig. Einheitliche Standards zum Prüfungsvorgehen sind zu erarbeiten.

Der SRH wird neben der örtlichen Rechnungsprüfung für die Prüfung der Eröffnungsbilanzen und der ersten beiden doppelischen Jahresabschlüsse zuständig sein. Bereits im IV. Quartal 2006 führte er eine begleitende Prüfung bei den vier Kommunen - sog. Frühstarter-Kommunen - durch, die schon in 2007 auf das neue kommunale Haushalts- und Rechnungswesen (NKR) umstellten.

Aus der begleitenden Prüfung lässt sich ableiten, dass für die Umstellung auf die Doppik eine gründliche Vorbereitung unabdingbar ist. Es hat sich gezeigt, dass es ein für alle Kommunen gültiges Projektmanagement nicht gibt. Wichtig ist in jedem Fall die Gewährleistung eines strukturierten Vorgehens in allen Phasen des Projektes. Des Weiteren ist die Information und Transparenz gegenüber der Politik und allen Verwaltungsmitarbeitern notwendig.

Im Rahmen der Eröffnungsbilanzerstellung wichen die Kommunen von den vorgegebenen Spannbreiten zu Nutzungsdauern von Vermögensgegenständen ab. Bei der Bewertung von Grund und Boden sowie bei Gebäuden wurde z. T. auf veraltete Grundlagen zurückgegriffen. Beim Ansatz von Infrastrukturvermögen zu Ersatzwerten bestanden verschiedene Unsicherheiten zur Auslegung der doppelten Regelungen. Finanzanlagevermögen wurde in den Kommunen nicht vollständig oder mit falschen Werten angesetzt. Probleme bei Sonderposten ergaben sich hinsichtlich der Zuordnung zu Vermögensgegenständen sowie bei der Auflösung. Die Berechnung von Pensionsrückstellungen wies noch Mängel auf.

Insgesamt war eine systematische Vorgehensweise zur Einführung des NKR festzustellen.

Es hat sich gezeigt, dass Regelungen zu einigen Sachverhalten noch einer Konkretisierung bedürfen. Dies betrifft u. a. die inhaltlichen Anforderungen zur örtlichen Prüfung der Eröffnungsbilanz und der künftigen Jahresabschlüsse. Es ist deshalb notwendig, einheitliche Standards zum Prüfungsvorgehen der örtlichen Rechnungsprüfung zu erarbeiten.

40 Kommunale Unternehmen: Pflichten des Geschäftsführers und Kontrollrechte der Gesellschafter nach §§ 42 a, 46 GmbHG

Mangelhafte Wahrnehmung der Kontrollpflichten von Gesellschaftsorganen können zu Schadenersatz und strafrechtlichen Konsequenzen führen.

Im Rahmen der überörtlichen Prüfung der Stadt A wurden die Beteiligungsverwaltung und das Beteiligungsmanagement untersucht. Dabei wurde festgestellt, dass der Geschäftsführer der Gesellschaft B, der auch gleichzeitig Vertreter einer der Gesellschafter in der Gesellschafterversammlung war und die übrigen Gesellschafter ihren gesetzlichen Pflichten und Kontrollrechten nicht nachgekommen sind.

Bei der Gesellschaft B handelt es sich um eine kleine Kapitalgesellschaft, für die nach dem Gesellschaftsvertrag die Pflicht bestand, in entsprechender Anwendung der Vorschriften für große Kapitalgesellschaften einen Jahresabschluss und einen Lagebericht aufzustellen.

Die Aufstellung der Jahresabschlüsse und Lageberichte erfolgte z. T. mit erheblicher Verspätung, des Weiteren wurden die Jahresabschlüsse durch die Gesellschafterversammlung erst mit bis zu 16-monatiger Verspätung festgestellt.

Der Wirtschaftsprüfer führte in seinen Prüfberichten zum Jahresabschluss seit dem Jahr 2000 aus, dass eine Insolvenzgefahr besteht. In seinem Prüfbericht zum Bilanzstichtag 31.12.2003 lag nach seiner Ansicht eine Überschuldung i. S. d. § 19 Insolvenzordnung (InsO) vor. Der Geschäftsführer der Gesellschaft hatte keinen Antrag auf Eröffnung des Insolvenzverfahrens gestellt.

Im Falle einer Überschuldung nach § 19 InsO hat der Geschäftsführer die Pflicht, ohne schuldhaftes Zögern die Eröffnung des Insolvenzverfahrens zu beantragen. Das Unterlassen der Beantragung des Insolvenzverfahrens erfüllt den Tatbestand der Insolvenzverschleppung.

Der SRH weist dringend darauf hin, die gesetzlichen Pflichten der betreffenden Gesellschaftsorgane ernst zu nehmen, um einerseits zivilrechtliche Schadenersatzansprüche zu vermeiden und andererseits strafrechtlichem Verhalten vorzubeugen.

41 Querschnittsprüfung Eigenbetriebe im Bereich der Wohnungswirtschaft

Die Eigenbetriebe der Wohnungswirtschaft arbeiteten teilweise unwirtschaftlich.

Nur durch die Nutzung aller Einsparpotenziale und die Erhebung kostendeckender Entgelte für die Fremdverwaltung kann künftig der weitere Substanzverzehr des Gemeindevermögens verhindert werden.

In der Querschnittsprüfung wurden bei 18 Eigenbetrieben der Wohnungswirtschaft die Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben und die wirtschaftliche Situation in den Wirtschaftsjahren 2002 bis 2005 untersucht. Im Ergebnis erfolgte eine Gesamtbewertung anhand von Kennzahlen mit einem Ranking.

Der SRH hält die Organisationsform eines Eigenbetriebes für unwirtschaftlich, wenn die Aufgabenerfüllung durch den Eigenbetrieb vollständig auf Dritte ausgelagert wird.

Die Eigenbetriebe konnten als wirtschaftliche Unternehmen keinen angemessenen Ertrag für den Haushalt der Gemeinde abwerfen. In zwölf Eigenbetrieben war die Erhaltung des Sondervermögens nicht gewährleistet.

Die gegenüber Dritten berechneten Entgelte für die Verwaltung des Wohnungsbestands waren nicht kostendeckend.

Die wirtschaftliche Lage einiger Eigenbetriebe zeigte nach der Untersuchung mittels betriebswirtschaftlicher Kennzahlen Entwicklungsbeeinträchtigungen auf. Zwei Eigenbetriebe waren in ihrem wirtschaftlichen Bestand gefährdet. Die Gemeinden müssen notwendige Gegensteuerungsmaßnahmen frühzeitig einleiten und erforderliche Zuwendungen an die Eigenbetriebe rechtzeitig in der Haushaltsplanung berücksichtigen.

Die Bürgermeister konnten nicht in jedem Fall sicherstellen, dass die örtliche Prüfung der Eigenbetriebe vorgenommen wurde und rechtzeitig erfolgte. Nicht alle Eigenbetriebe hatten das gesetzlich vorgeschriebene Risikofrüherkennungssystem eingerichtet und ausreichend dokumentiert.

Trotz der umfangreichen Hinweise des SRH in seiner Beratenden Äußerung „Kommunale Eigenbetriebe“ und durch die Abschlussprüfer in den Berichten zu den überörtlichen Prüfungen wurde noch immer gegen gesetzliche Vorschriften verstoßen.

42 Organisation des Kassenwesens und Liquiditätsmanagement bei Zweckverbänden

Die Organisation des Kassenwesens entsprach oft nicht den gesetzlichen Vorgaben.

Die Liquiditätssteuerung war ungenügend. Überschüssige Kassenmittel wurden nicht Ertrag bringend angelegt.

Der SRH hat im Rahmen einer Querschnittsprüfung das Kassenwesen und Liquiditätsmanagement bei 70 Zweckverbänden verschiedener Branchen geprüft.

Die Organisation der Zuständigkeiten im Kassenwesen entsprach oft nicht den gesetzlichen Vorgaben. In vielen Zweckverbänden waren unzulässigerweise der Verbandsvorsitzende oder Personen, die nicht zum Kassenpersonal gehörten, über die Konten im

Zahlungsverkehr verfügbungsberechtigt. In erheblichem Umfang wurde gegen die Vorschriften über die Trennung von Anordnung und Vollzug der Kassengeschäfte verstoßen.

Kassenprüfungen wurden oft gar nicht oder vom dafür nicht zuständigen Personal vorgenommen.

Das Liquiditätsmanagement war teilweise ineffektiv, weil die entsprechende IT-Ausstattung oder qualifiziertes Personal fehlte. Mitunter überschauten die Zweckverbände wegen der Vielzahl von eingerichteten Girokonten ihre tatsächliche Liquidität nicht. Die Konten wiesen in vielen Fällen gar keine bzw. eine zu niedrige Guthabenverzinsung aus.

Die exponierte Stellung und Bonität der kommunalen Körperschaften wurde unzureichend bei Verhandlungen über Kondition der Girokonten und Geldanlagen mit den Kreditinstituten genutzt.

Insbesondere Zweckverbände, die schuldenfrei und finanziell gut ausgestattet waren, vernachlässigten das Liquiditätsmanagement.

43 Entwicklung der Kommunalprüfung und besondere Prüfungsergebnisse

Im Hinblick auf die Einführung der Doppik sind die Kommunen gefordert, die örtliche Rechnungsprüfung auf betriebswirtschaftliche Inhalte auszurichten und personell zu stärken.

Die kommunale Haushaltsführung weist z. T. erhebliche Mängel auf, insbesondere bei den Bauausgaben. Das Bewusstsein für sparsames und wirtschaftliches Handeln ist nicht in allen kommunalen Körperschaften ausreichend vorhanden.

Die Landkreise und Gemeinden über 20.000 EW haben die Möglichkeit, freie Prüfungskapazitäten kleineren Gemeinden im Rahmen von öffentlich-rechtlichen Vereinbarungen anzubieten, zu wenig genutzt. Stattdessen haben sie in den letzten Jahren kontinuierlich ihr Personal für die Rechnungsprüfung reduziert. Im Hinblick auf die Einführung der kommunalen Doppik steht die örtliche Rechnungsprüfung vor einem deutlichen Anforderungswandel. Für die Funktion des Abschlussprüfers erscheint sie prädestiniert. Die Kommunen sollten deshalb das vorhandene, erfahrene Fachpersonal für die Rechnungsprüfung mit entsprechenden betriebswirtschaftlichen Fortbildungsmaßnahmen auf die neuen Anforderungen ausrichten und ggf. die örtliche Rechnungsprüfung personell stärken.

Auch bei der überörtlichen Prüfung im Jahr 2006 stellte der SRH Verstöße gegen kommunales Haushaltsrecht und die Grundsätze der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit fest.

So erwarb eine Stadt Fondsanteile im Wert von 50 Mio. € als langfristige Geldanlage. Die Ausgaben verbuchte sie unzulässig zulasten des Vermögenshaushaltes. Als Folge wiesen die Jahresrechnungen ab 2002 erhebliche Fehlbeträge aus. Im Jahr 2003 wurde der Stadt eine Bedarfzuweisung zur Förderung eines Gutachtens zur Haushaltskonsolidierung in Höhe von 90 T€ gewährt. Tatsächlich verfügte die Stadt jedoch über eigene - wenn auch nicht ausgewiesene - finanzielle Mittel in Höhe von 50 Mio. €.

Eine Gemeinde übernahm zugunsten eines Vereins den Schuldendienst für Bankdarlehen in Höhe von insgesamt rd. 444,8 T€. Ein Vertrag mit dem Verein konnte nicht vorgelegt werden, die schriftliche Verpflichtung gegenüber der Bank war mangels rechtsaufsichtlicher Genehmigung unwirksam. Bis zum Jahr 2004 wurde die Gemeinde in Höhe von insgesamt rd. 231,3 T€ in Anspruch genommen.

Eine Stadt ließ beim Neubau eines Altenpflegeheimes bereits errichtete Kellerräume mit Erde zuschütten, um die Gesamtgrundfläche zu verringern. Die Kosten hierfür wären bei bedarfsgerechter Planung ebenso wenig erforderlich gewesen, wie die Kosten für die mit öffentlichen Geldern geförderte Erstellung der Räume.

Insgesamt führten unsachgerechte Bedarfsplanungen, gezielte Umgehungen des Vergaberechts, unzureichende Kontrollen der teilweise übersetzten oder aus anderen Gründen fehlerhaften Abrechnungen sowie der nicht genehmigte Verkauf von Gemeindegut unter Marktwert zu einem unwirtschaftlichen Verbrauch öffentlicher Mittel.

44 Nebentätigkeiten kommunaler Wahlbeamter

Zahlreiche kommunale Wahlbeamte verstoßen massiv gegen das Nebentätigkeitsrecht. Das SMI muss die Regelungen und Hinweise präzisieren.

Mitunter ist die Abgrenzung schwierig, wann eine Tätigkeit als Vertreter der Kommune in Unternehmen in einer Rechtsform des privaten Rechts dem Hauptamt zuzuordnen oder als Nebentätigkeit einzustufen ist. Von dieser Frage hängt jedoch die Verfahrensweise hinsichtlich der erhaltenen Vergütungen und etwaiger Anzeige- und Genehmigungspflichten maßgebend ab.

Der SRH hat im Rahmen einer Querschnittsprüfung untersucht, wie die kommunalen Körperschaften diese Tätigkeiten bislang zugeordnet haben und ob im Falle der Einordnung als Nebentätigkeit die Vorschriften der SächsNTVO eingehalten werden.

Die den Kommunen übermittelten Erhebungsbögen wurden in den meisten Fällen fehlerhaft bzw. lückenhaft, teilweise auch erheblich verspätet ausgefüllt. So blieben Fragen, insbesondere hinsichtlich der erhaltenen Vergütungen, vielfach unbeantwortet.

Von insgesamt 142 in die Prüfung einbezogenen kommunalen Wahlbeamten übten im Prüfungszeitraum 126 eine Tätigkeit in einem bzw. überwiegend in mehreren kommunalen Unternehmen aus. Nur etwa die Hälfte der geprüften Körperschaften hatte interne Regelungen zu Nebentätigkeiten erlassen.

Beim Umgang mit Nebentätigkeiten und hinsichtlich der Ablieferung von Vergütungen aus den Tätigkeiten in kommunalen Unternehmen verfahren die kommunalen Körperschaften sehr uneinheitlich. Die größten Schwierigkeiten bestanden bei der Abgrenzung von Hauptamt, Nebentätigkeit und ehrenamtlicher Tätigkeit sowie der Auslegung der SächsNTVO.

In einigen der stichprobenartig geprüften Fälle wurden gravierende Verstöße gegen die in der SächsNTVO geregelten Abführungspflichten festgestellt. So erzielten z. B. einzelne kommunale Wahlbeamte jährliche Einkünfte von bis zu rd. 11,8 T€, ohne dass eine Abführung an den Dienstherrn erfolgte.

Andererseits wurden in Einzelfällen auch nicht abführungspflichtige Gelder an die Dienstherrn abgeführt. Oftmals fehlten jedoch die Angaben zu erhaltenen Vergütungen vollständig, sodass eine Prüfung nicht möglich war.

Die Ursachen für die vorgefundenen Mängel sind auch in den komplizierten Regelungen des Nebentätigkeitsrechts zu suchen, das vielfach nicht auf kommunale Wahlbeamte zugeschnitten ist.

Der SRH regt an, dass durch den Gesetzgeber die bestehenden Unklarheiten bezüglich der allgemeinen Grundlagen des Nebentätigkeitsrechtes kommunaler Wahlbeamter beseitigt werden. Zur Zuordnung der Tätigkeiten zu den Bereichen Hauptamt, Nebentätigkeit und öffentliches Ehrenamt empfiehlt der SRH die Erstellung einer tabellarischen „Zuordnungsübersicht“ anhand von exemplarischen Tätigkeiten.

45 Leistungen für Unterkunft und Heizung nach § 22 Abs. 1 SGB II

Bei der Umsetzung der gesetzlichen Regelungen über Leistungen für Unterkunft und Heizung herrscht keine Einheitlichkeit.

Die Leistungsgewährung war teilweise mangelhaft.

Die StRPrÄ prüften bei zwei zugelassenen kommunalen Trägern sowie bei zwei Landkreisen und zwei kreisfreien Städten, die mit der jeweils zuständigen Agentur für Arbeit Arbeitsgemeinschaften gebildet haben, die Ausgaben für Unterkunft und Heizung nach § 22 Abs. 1 SGB II.

Die Ausgaben in diesem Bereich stiegen in den geprüften Körperschaften 2006 gegenüber 2005 um durchschnittlich 10 %, während die Zahl der Leistungsempfänger in etwa konstant blieb.

Die Regelungen der geprüften Körperschaften zur Umsetzung des § 22 Abs. 1 SGB II unterschieden sich teilweise. Ein Teil der Grundsicherungsträger legte Obergrenzen für die Warmmiete fest, andere sahen eine Obergrenze für die Bruttokaltmiete und eine gesonderte Obergrenze für die Heizkosten vor. Bezüglich der Angemessenheit der Kosten der Unterkunft orientierte sich die Mehrzahl der geprüften Körperschaften an der Tabelle zu § 8 WoGG. Die unterschiedlichen Höchstbeträge für Kosten der Unterkunft führen bei einer fiktiven Vergleichsberechnung bezogen auf die Gesamtzahl aller Bedarfsgemeinschaften im Freistaat Sachsen für das Jahr 2006 zu einer Differenz von rd. 170 Mio. €.

Die Bestimmung der angemessenen Kosten der Unterkunft für Bedarfsgemeinschaften in Wohn- und Haushaltsgemeinschaften wurde unterschiedlich gehandhabt.

Die Leistungsakten enthielten vielfach nicht alle für die Entscheidung über die Leistungsgewährung erforderlichen Angaben und Unterlagen. Sachverhalte wurden teilweise nicht ausreichend aufgeklärt. Die Leistungsberechnungen bzw. die Höhe der gewährten Leistungen konnten nicht in jedem Fall anhand der vorliegenden Unterlagen nachvollzogen werden. Leistungen wurden nicht immer fehlerfrei ermittelt.

Aufforderungen zur Senkung unangemessener Kosten der Unterkunft erfolgten teilweise verspätet. In diesem Zusammenhang erforderliche Einzelfallentscheidungen waren nicht immer dokumentiert.

Die Staatsregierung sollte auf Bundesebene auf den Erlass einer Verordnung nach § 27 SGB II mit Mindeststandards für die Bestimmung der Angemessenheit von Kosten der Unterkunft und Heizung hinwirken.

46 Kreiskrankenhaus Weißwasser gGmbH

Vertragsmanagement und Vertragscontrolling sind effizienter zu gestalten.

Dienstverträge sind aus Gründen der Rechtssicherheit zeitnah und schriftlich abzuschließen.

Der SRH prüfte Vorbereitung und Vollzug der Rechtsformänderung sowie auf Grundlage der Jahresabschlüsse 2003 bis 2005 Vertragsgestaltung und -management ausgewählter Bereiche, darunter Abschluss, Abwicklung und Überwachung von Liefer- und Leistungsverträgen einschließlich Personalmanagement.

Festzustellen war u. a., dass der Landkreis mit Beschluss des Kreistages vom Juli 2005 die Umwandlung des Eigenbetriebes in eine gGmbH im Wege der Ausgliederung rückwirkend zum 01.01.2005 vollzogen hatte. Die Ausgliederung wird aber nach den Regelungen des Umwandlungsgesetzes erst mit Eintragung im Handelsregister wirksam, diese war erst Ende August 2005 erfolgt.

Mängel gab es beim Vertragsmanagement und -controlling. So entsprachen die schriftlichen Verträge nicht immer den tatsächlichen Lieferungen und Leistungen. Vertragliche Regelungen bei der Abrechnung fremder Leistungen wurden nicht eingehalten und unzureichend überwacht. Für Mietgeräte im Laborbereich lagen nicht immer schriftliche Verträge vor.

Für die seit 2005 neu besetzten Chefarztposten sowie für die Geschäftsführung gab es keine schriftlichen Dienstverträge und damit keine verbindlich und nachweislich fixierten Leistungs- und Gegenleistungspflichten.

VI. Frühere Jahresberichte: nachgefragt

Dieser Beitrag enthält Ergebnisse zu folgenden Themen:

- Arbeitsweise eines Finanzamtes in einem Einzelfall (Jahresbericht 2002 - Beitrag Nr. 13)
- Evangelische Hochschule für Soziale Arbeit (Jahresbericht 2002 - Beitrag Nr. 37)

Abkürzungen

AAÜG	Gesetz zur Überführung der Ansprüche und Anwartschaften aus Zusatz- und Sonderversorgungssystemen des Beitrittsgebietes	HGB	Handelsgesetzbuch
ABM	Arbeitsbeschaffungsmaßnahme	HGr.	Hauptgruppe
AG	Aktiengesellschaft	HGrG	Gesetz über die Grundsätze des Haushaltsrechts des Bundes und der Länder (Haushaltsgrundsätzegesetz)
AktG	Aktiengesetz	Hj.	Haushaltsjahr
AO	Abgabenordnung	HOAI	Honorarordnung für Architekten und Ingenieure
apl.	außerplanmäßig	HR	Haushaltsrechnung
BAföG	Bundesausbildungsförderungsgesetz	IfG	Investitionsfördergesetz
BAT	Bundes-Angestelltentarifvertrag (Bund, Länder, Gemeinden)	IT	Informationstechnik
BAT-O	Arbeits- und Tarifrecht der Angestellten in den neuen Bundesländern	Kap.	Kapitel
BauGB	Baugesetzbuch	KGSt	Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement
BEZ	Bundesergänzungszuweisungen	KomHVO	Verordnung des SMI über die kommunale Haushaltswirtschaft (Kommunalhaushaltsverordnung)
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch	KomKVO	Verordnung des SMI über die kommunale Kassenführung
BGBI.	Bundesgesetzblatt	KomPrüfVO	Verordnung des SMI über das kommunale Prüfungswesen (Kommunalprüfungsverordnung)
BMF	Bundesministerium der Finanzen	LfF	Landesamt für Finanzen
BVerfG	Bundesverfassungsgericht	LRA/LRÄ	Landratsamt/-ämter
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht	LT	Sächsischer Landtag
e. G.	eingetragene Genossenschaft	LT-DS	Landtagsdrucksache
EFRE	Europäischer Fonds für regionale Entwicklung	LTV	Landestalsperrenverwaltung
EG	Europäische Gemeinschaft	MDR	Mitteldeutscher Rundfunk
Epl.	Einzelplan	NSM	Neues Steuerungsmodell
ESF	Europäischer Sozialfonds	OFD	Oberfinanzdirektion
EU	Europäische Union	OGr.	Obergruppe
EW	Einwohner	ÖPNV	Öffentlicher Personennahverkehr
FA/FA	Finanzamt/-ämter	OVG	Oberverwaltungsgericht
FAG	Gesetz über den Finanzausgleich mit den Gemeinden und Landkreisen im Freistaat Sachsen (Finanzausgleichsgesetz) [bis 1999 jährlich]	Pkw	Personenkraftwagen
Fg.	Fallgruppe	PLAKODA	Planungs- und Kostendatenbank
FKPG	Gesetz zur Umsetzung des Föderalen Konsolidierungsprogramms	RLBau	Richtlinien für die Durchführung von Bauaufgaben und Bedarfsdeckungsmaßnahmen des Freistaates Sachsen im Zuständigkeitsbereich der staatlichen Vermögens- und Hochbauverwaltung
GA	Gemeinschaftsaufgabe	RP	Regierungspräsidium
GbR	Gesellschaft bürgerlichen Rechts	RPA/RPÄ	Rechnungsprüfungsamt/-ämter
GG	Grundgesetz	SAB	Sächsische Aufbaubank
gGmbH	Gemeinnützige Gesellschaft mit beschränkter Haftung	SächsABI.	Sächsisches Amtsblatt
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung	SächsBG	Beamtengesetz für den Freistaat Sachsen (Sächsisches Beamten-gesetz)
GmbHG	Gesetz betreffend die Gesellschaften mit beschränkter Haftung		
Gr.	Gruppe		
GSG	Gesundheitsstrukturgesetz		
GVFG	Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz		
HG	Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplanes des Freistaates		

SächsBO	Sächsische Bauordnung	Tit.	Titel
SächsEigBVO	Verordnung des SMI über die Wirtschaftsführung und das Rechnungswesen der kommunalen Eigenbetriebe (Sächsische Eigenbetriebsverordnung)	Tit.Gr.	Titelgruppe
SächsGemO	Gemeindeordnung für den Freistaat Sachsen	TU	Technische Universität
SächsHG	Gesetz über die Hochschulen im Freistaat Sachsen (Sächsisches Hochschulgesetz) vom 11. Juni 1999	üpl.	überplanmäßig
SächsKHG	Gesetz zur Neuordnung des Krankenhauswesens (Sächsisches Krankenhausgesetz)	VE	Verpflichtungsermächtigung
SächsKomZG	Sächsisches Gesetz über kommunale Zusammenarbeit	VermG	Gesetz zur Regelung offener Vermögensfragen (Vermögensgesetz)
SächsLKrO	Landkreisordnung für den Freistaat Sachsen	Verg.Gr.	Vergütungsgruppe
SächsNTVO	Verordnung der Sächsischen Staatsregierung über die Nebentätigkeit der Beamten und Richter im Freistaat Sachsen	VO	Verordnung
SächsRKG	Sächsisches Gesetz über die Reisekostenvergütung der Beamten und Richter (Sächsisches Reisekostengesetz)	VK	Vollzeitkraft ist eine Rechengröße, bei der Vollzeit- und Teilzeitbeschäftigte auf Vollzeitbeschäftigte hochgerechnet werden.
SächsWG	Sächsisches Wassergesetz	VOB	Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen (ehemals Verdingungsordnung für Bauleistungen)
SäHO	Sächsische Haushaltsordnung	VOB/A	Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen Teil A (ehemals Verdingungsordnung für Bauleistungen Teil A)
SGB	Sozialgesetzbuch	VOF	Verdingungsordnung für freiberufliche Leistungen
SIB	Staatsbetrieb Sächsisches Immobilien- und Baumanagement	VOL	Verdingungsordnung für Leistungen
SK	Sächsische Staatskanzlei	VOL/A	Verdingungsordnung für Leistungen Teil A
SMF	Sächsisches Staatsministerium der Finanzen	Vorl. VV-SäHO	Vorläufige Verwaltungsvorschriften des SMF zur Vorläufigen Sächsischen Haushaltsordnung vom 13. Mai 1992
SMI	Sächsisches Staatsministerium des Innern	Vorl. VwV-SäHO	Vorläufige Verwaltungsvorschriften des SMF zur Vorläufigen Sächsischen Haushaltsordnung vom 20. Oktober 1997
SMJus	Sächsisches Staatsministerium der Justiz	VV/VwV	Verwaltungsvorschrift
SMK	Sächsisches Staatsministerium für Kultus	VwV-DKfz	Verwaltungsvorschrift des SMF über die Benutzung von Dienstkraftfahrzeugen in der Sächsischen Landesverwaltung
SML	Sächsisches Staatsministerium für Landwirtschaft, Ernährung und Forsten (bis 10.11.1998)	VwV-HWIF	VwV des SMF zur Haushalts- und Wirtschaftsführung
SMS	Sächsisches Staatsministerium für Soziales	VwV-NSM	Verwaltungsvorschrift der Sächsischen Staatsregierung zur koordinierten Einführung des neuen Steuerungsmodells in der Sächsischen Staatsverwaltung
SMU	Sächsisches Staatsministerium für Umwelt und Landesentwicklung (bis 10.11.1998)	VwV-SäHO	Verwaltungsvorschriften des SMF zur SäHO vom 27. Juni 2005
SMUL	Sächsisches Staatsministerium für Umwelt und Landwirtschaft	VwV-StBauE	Verwaltungsvorschrift des SMI über die Vorbereitung, Durchführung und Förderung von Maßnahmen der städtebaulichen Erneuerung im Freistaat Sachsen
SMWA	Sächsisches Staatsministerium für Wirtschaft und Arbeit	VZOG	Gesetz über die Feststellung der Zuordnung von ehemals volkseigenem Vermögen (Vermögenszuordnungsgesetz)
SMWK	Sächsisches Staatsministerium für Wissenschaft und Kunst	WGT	Westgruppe der Truppen
SRH	Sächsischer Rechnungshof		
SSG	Sächsischer Städte- und Gemeindetag		
StHpl.	Staatshaushaltsplan		
StRPrA/StRPrÄ	Staatliches Rechnungsprüfungsamt/-ämter		

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 Sächsische Rechnungshof prüft auch die Recht- und Ordnungsmäßigkeit der Bewilligung und Verwendung von EG-Mitteln, die über den sächsischen Landeshaushalt gewährt werden.

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 2006, teilweise auch aus früheren Jahren oder aus dem Jahr 2007 zugrunde (§ 97 Abs. 3 SäHO). Der Abschnitt zur Haushaltsrechnung (§ 97 Abs. 2 Nr. 1 SäHO) bezieht sich auf das Jahr 2005. 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.

Den zuständigen Ministerien und betroffenen Stellen wurde im kontradiktorischen Verfahren Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben. Die Stellungnahmen sind in den Beiträgen berücksichtigt bzw. auszugsweise wiedergegeben.

Der Haushalts- und Finanzausschuss des Sächsischen Landtags hat den Jahresbericht 2006 beraten und dem Landtag Beschlussempfehlungen unterbreitet (vgl. LT-DS 4/9246, 4/9248). Die Beschlussfassung durch das Plenum stand zum Redaktionsschluss noch aus, ebenso wie der Entlastungsbeschluss des Landtags hinsichtlich der Jahresrechnung 2005 des Sächsischen Rechnungshofs.

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

I. Haushaltsplan, Haushaltsvollzug und Haushaltsrechnung

Haushaltsplan und Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 2005

1

1 Vorbemerkungen

Das Hj. 2005 brachte für den Freistaat wiederum Mindereinnahmen bei Steuern und steuerinduzierten Einnahmen mit sich. Die Einnahmen blieben um 197 Mio. € unter dem veranschlagten Soll. Dem Ausgleich diene zunächst eine haushaltswirtschaftliche Sperre von 120 Mio. € für die Fachministerien. Im Oktober konnte das SMF die im Juni verhängte Sperre auf 60 Mio. € reduzieren.

Der Finanzierungssaldo des Haushaltsjahres hat sich - trotz Mindereinnahmen - gegenüber dem Vorjahr um 188 Mio. € verringert und betrug 201 Mio. €. Auch im Hj. 2005 war eine Nettokreditaufnahme in Höhe von 353 Mio. € notwendig. Sie blieb allerdings um 40 Mio. € unter dem Vorjahreswert.

Als Besonderheit des Haushaltsvollzugs 2005 sind zwei apl. Rücklagen erwähnenswert. Das Gesetz zur Änderung des Vierten und Sechsten Buches des SGB verlegte den Fälligkeitszeitpunkt für Sozialversicherungsbeiträge einen Monat vor, was bedeutete, dass für das Hj. 2006 13 Monatsraten fällig werden. Das SMF hat hierfür eine Rücklage in Höhe von 78 Mio. € gebildet, die bereits im Januar 2006 ihrer Zweckentsprechung gemäß wieder aufgelöst wurde. Zudem ist der Freistaat verpflichtet, die nach dem Sächsischen Gesetz zur Ausführung des SGB durch das vierte Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt („Hartz IV“) entstehende Wohngeldentlastung an die Landkreise und Kreisfreien Städte weiterzugeben. Die Einsparungen des Hj. 2005 müssen spätestens bis zum 31.12.2007 weitergereicht sein. Das SMF hat der Zahlungsverpflichtung mit einer Rücklage in Höhe von 47 Mio. € vorgesorgt.

2 Auswirkungen der Hochwasserkatastrophe auf die Haushaltswirtschaft des Freistaates Sachsen

Die Flutkatastrophe von 2002 zeigte auch im Jahr 2005 noch Auswirkungen auf den Staatshaushalt. In Relation zum Haushaltsvolumen sind die flutbedingten Zahlungen allerdings rückläufig. Nach der aktuellen mittelfristigen Finanzplanung sind für die Jahre 2009 und 2010 keine Einnahmen und Ausgaben im Zusammenhang mit dem Hochwasser 2002 mehr vorgesehen.

Der als Sondervermögen des Bundes eingerichtete Solidaritätsfonds „Aufbauhilfe“ erhielt aus Zuführungen des Bundes, der Länder und des EU-Solidaritätsfonds insgesamt 6,466 Mrd. €. Aus dem Fonds erhält der Freistaat Sachsen rd. dreiviertel der Mittel.

Neben den Mitteln des Aufbauhilfefonds und eines eigens für die flutbetroffenen Länder eingerichteten EU-Fonds flossen dem Freistaat weitere Einnahmen, z. B. in Form von Spenden, an die Ressorts zu.

Ab dem Hj. 2005 werden die Einnahmen und Ausgaben im Zusammenhang mit dem Aufbauhilfefonds im Wesentlichen in den jeweiligen Einzelplänen veranschlagt und abgerechnet.

Des Weiteren sind im Freistaat im Zusammenhang mit der Flut Personalkosten entstanden, die nicht vom Aufbauhilfefonds gedeckt wurden.

Um alle im Zusammenhang mit der Flut stehenden Einnahmen und Ausgaben im Haushalt transparent darzustellen, sollten sie mit der Funktionskennziffer 961 gekennzeichnet werden. Die folgende Übersicht enthält alle durch die Flut verursachten Einnahmen und Ausgaben, die mit der Funktionskennziffer 961 gekennzeichnet sind. Für die Hj. 2003 und 2004 sind zusätzlich zwei flutbedingte Ausgabebetitel enthalten, die nicht mit der Funktionskennziffer 961 versehen waren.

Die in die Tabelle eingetragenen Zahlen sind Grundlage für die Flutbereinigungen in den Beiträgen dieses Jahresberichts. Der SRH hat die beschriebene Darstellung gewählt, um einen möglichst umfassenden Überblick über die Auswirkungen der Flut auf den sächsischen Haushalt geben zu können. Das SMF ermittelt die Flutbereinigung in der Regel ausschließlich mit den Mitteln des Aufbauhilfefonds. Die Zahlenangaben des SRH können daher von denen des SMF abweichen.

Hochwasserbedingte Einnahmen und Ausgaben in €							
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
	Ist	Ist	Ist	Ist	Ist	StHpl.	StHpl.
Summe Einnahmen	609.932.050,09	1.543.668.911,30	1.073.075.846,63	470.438.810,94	292.255.931,08	301.846.600,00	242.616.300,00
davon							
<i>HGr. 1</i>	0,00	12.166.015,36	1.980.425,65	1.052.475,40	1.230.863,38	0,00	0,00
<i>HGr. 2</i>	71.746.081,63	456.552.627,81	51.418.155,12	15.250.031,10	4.986.689,31	740.000,00	515.000,00
<i>HGr. 3</i>	538.185.968,46	1.074.950.268,13	1.019.677.265,86	454.136.304,44	286.038.378,39	301.106.600,00	242.101.300,00
Summe Ausgaben	609.642.312,88	1.545.173.613,99	1.086.133.125,82	471.866.100,21	294.066.561,90	303.322.700,00	244.060.200,00
davon							
<i>HGr. 4</i>	0,00	1.249.782,89	2.601.468,88	1.427.289,27	1.476.027,93	1.476.100,00	1.443.900,00
<i>HGr. 5¹</i>	1.078.779,56	20.905.617,19	8.199.192,76	3.086.353,23	9.448.137,60	940.000,00	690.000,00
<i>HGr. 6</i>	55.669.950,75	220.832.717,88	56.129.746,72	3.607.640,99	-1.455.939,36	0,00	0,00
<i>HGr. 7</i>	67.611.499,46	291.269.729,62	217.824.981,89	105.383.576,64	89.093.267,32	73.906.100,00	229.002.300,00
<i>HGr. 8²</i>	485.282.083,11	1.010.915.766,41	801.377.735,57	358.361.240,08	195.505.068,41	227.000.500,00	12.924.000,00

¹ 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.

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

Rund 50 % der Ausgaben für hochwasserbedingte Investitionen sind im Hj. 2005 den Kommunen und kommunalen Zweckverbänden zugeflossen.

Der Solidaritätsfonds „Aufbauhilfe“ wurde gem. § 8 Abs. 1 Satz 1 Gesetz zur Errichtung eines Fonds „Aufbauhilfe“ (Aufbauhilfefondsgesetz - AufhFG) mit Ablauf des Jahres 2006 aufgelöst. Das Vermögen des Fonds ging unter Beibehaltung der bisherigen Zweckbindung unverzüglich zu Beginn des Jahres 2007 auf Bund und Länder als Teilgläubiger über (§ 8 Abs. 1 Satz 2 AufhFG). Soweit die Mittel nicht spätestens bis zum Ende des Jahres 2013 verbraucht werden können, müssen diese entsprechend den Anteilen an den Einzahlungen in den Fonds nach § 4 AufhFG zum Ablauf des Jahres 2014 an den Bund und die Länder erstattet werden (§ 8 Abs. 6 AufhFG).

Der Freistaat Sachsen hat für die ihm übertragenen Restmittel aus dem Fonds „Aufbauhilfe“ zu Beginn des Jahres 2007 das Sondervermögen „Aufbauhilfefonds Sachsen 2002“ errichtet (Gesetz über die Errichtung eines Sondervermögens „Aufbauhilfefonds Sachsen 2002“ zur Beseitigung der vom Augusthochwasser 2002 verursachten Schäden [AufhFG Sachsen]).

3 Staatshaushaltsplan 2005/2006

Der Landtag hat den StHpl. 2005/2006 in Einnahmen und Ausgaben für das Hj. 2005 auf 16.608.476.500 € festgestellt. Flutbereinigt ergeben sich 15.421.748.700 € Einnahmen und 15.419.398.400 € Ausgaben. Im Hj. 2004 waren Gesamteinnahmen und -ausgaben von je 16.175.708.300 € (flutbereinigt 15.539.308.300 €) geplant. Insgesamt ist das Haushaltsvolumen 2005 gegenüber dem Vorjahr somit um 2,7 % gestiegen. Flutbereinigt reduziert sich das Haushaltsvolumen gegenüber 2004 um 0,8 %.

Der StHpl. enthält für das Hj. 2005 Verpflichtungsermächtigungen (VE) in Höhe von 2.469.057,7 T€. Das bedeutet eine Erhöhung gegenüber dem Vorjahr (2.354.558,6 T€) um 4,9 %.

4 Haushaltsrechnung

4.1 Gesamtrechnung

Das SMF hat die HR für das Jahr 2005 dem Landtag und dem SRH am 08.12.2006 übersandt.

Die Gesamtrechnung ergibt zusammengefasst folgendes Bild:

Zusammengefasste Gesamtrechnung Hj. 2005	Einnahmen in €	Ausgaben in €
Haushaltsbeträge (StHpl.)	16.608.476.500,00	16.608.476.500,00
<i>Haushaltsbeträge (StHpl.) flutbereinigt</i>	<i>15.421.748.700,00</i>	<i>15.419.348.700,00</i>
Vorjahresreste	308.277.773,28	308.277.773,28
<i>Vorjahresreste flutbereinigt</i>	<i>308.277.773,28</i>	<i>308.277.773,28</i>
Gesamt-Soll	16.916.754.273,28	16.916.754.273,28
<i>Gesamt-Soll flutbereinigt</i>	<i>15.730.026.473,28</i>	<i>15.727.626.473,28</i>
Istergebnisse (HR)	15.699.729.041,74	15.699.729.041,74
<i>Istergebnisse flutbereinigt</i>	<i>15.229.290.230,80</i>	<i>15.227.862.941,53</i>
Verbliebene Reste	304.737.698,52	304.737.698,52
<i>Verbliebene Reste flutbereinigt</i>	<i>304.737.698,52</i>	<i>304.737.698,52</i>
Gesamt-Ist	16.004.466.740,26	16.004.466.740,26
<i>Gesamt-Ist flutbereinigt</i>	<i>15.534.027.929,32</i>	<i>15.532.600.640,05</i>

Die Gesamt-Isteinnahmen und -ausgaben des Hj. 2005 sind jeweils um 912.287.533,02 € hinter den im StHpl. veranschlagten Einnahmen und Ausgaben zurückgeblieben. Bereinigt um die flutbedingten Einnahmen und Ausgaben haben sich im Haushaltsvollzug in Höhe von 195.998.543,96 € geringere Einnahmen und in Höhe von 195.025.833,23 € geringere Ausgaben ergeben, als im StHpl. veranschlagt waren.

4.2 Haushaltsabschluss

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

4.2.1 Kassenmäßiger Abschluss

Der kassenmäßige Haushaltsabschluss des Hj. 2005 ist ausgeglichen. Den Isteinnahmen von 15.699.729.041,74 € stehen Istaussgaben in gleicher Höhe gegenüber.

4.2.2 Haushaltsmäßiger Abschluss

Beim haushaltsmäßigen Abschluss werden zu den Istergebnissen die Haushaltsreste erfasst. Im Hj. 2005 ist der Haushaltsabschluss mit Gesamteinnahmen und -ausgaben jeweils in Höhe von 16.004.466.740,26 € ausgeglichen. Für den Haushaltsausgleich war eine Kreditaufnahme erforderlich, da auch im Hj. 2005 die Ausgaben die Einnahmen überstiegen.

Mit der Nettokreditaufnahme in Höhe von 353 Mio. € wurde zum einen der sog. Finanzierungssaldo gedeckt. Dieser ergibt sich aus dem Unterschiedsbetrag zwischen den bereinigten Einnahmen und Ausgaben. Für die Bereinigung werden die Einnahmen und Ausgaben um sämtliche besondere Finanzierungsvorgänge bereinigt. Dazu gehören Einnahmen aus der Schuldaufnahme auf dem Kreditmarkt, Entnahmen aus Rücklagen, Einnahmen aus Überschüssen, Ausgaben zur Schuldentilgung, Zuführungen zu Rücklagen, Ausgaben zur Deckung von Fehlbeträgen, haushaltstechnische Verrechnungen sowie Einnahme- und Ausgabereste. Für das Hj. 2005 ergibt sich folgender Finanzierungssaldo:

Einnahmen	Gesamt-Ist	16.004.466.740,26 €
	Einnahmereste	304.737.698,52 €
	Nettokreditaufnahme	353.235.512,01 €
	Entnahme aus Rücklagen, Fonds und Stöcken	0,00 €
	Haushaltstechnische Verrechnungen	2.655.506,02 €
	Bereinigte Einnahmen	15.343.838.023,71 €
	<hr/>	
Ausgaben	Gesamt-Ist	16.004.466.740,26 €
	Ausgabereste	304.737.698,52 €
	Zuführung zu Rücklagen, Fonds und Stöcke	152.055.238,72 €
	Haushaltstechnische Verrechnungen	2.532.007,85 €
	Bereinigte Ausgaben	15.545.141.795,17 €
<hr/>		
Finanzierungssaldo		-201.303.771,46 €

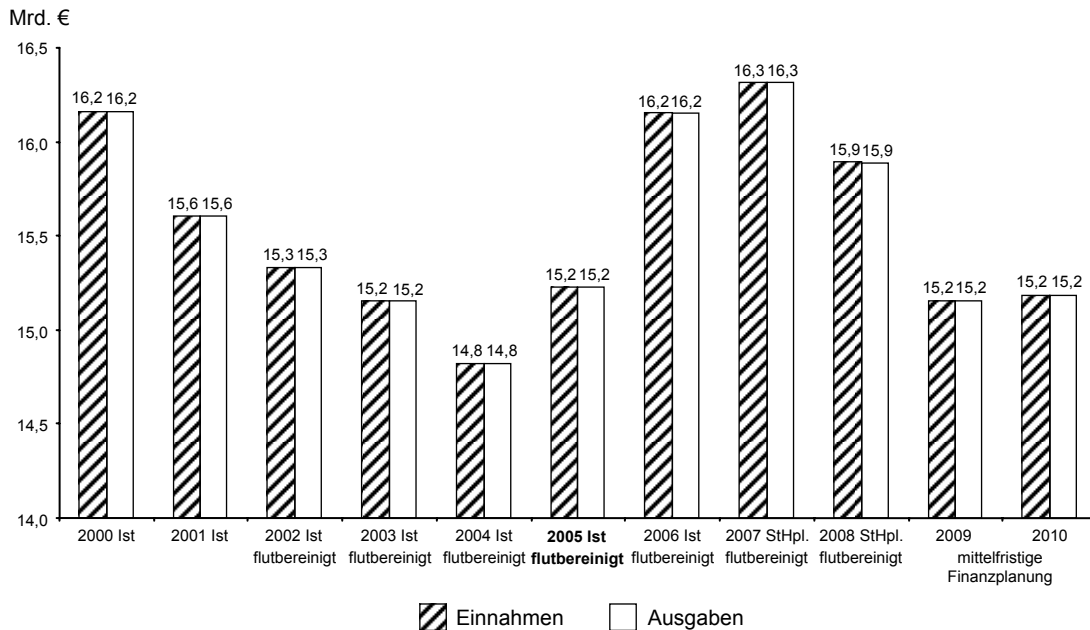
Gegenüber dem Vorjahr hat sich der Finanzierungssaldo um rd. 188 Mio. € verringert.

Die verbleibende Summe der Nettokreditaufnahme in Höhe von 152 Mio. € wurde für die Zuführung zu den eingangs erwähnten Rücklagen genutzt.

5 Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben

Die folgende Grafik stellt die Entwicklung der Haushaltsvolumina von 2000 bis 2010 dar. Für die Jahre 2000 bis 2006 wurden die Istergebnisse, für 2007 und 2008 die Gesamtausgaben und -einnahmen des StHpl. sowie für 2009 und 2010 die der mittelfristi-

gen Finanzplanung zugrunde gelegt. Die Einnahmen und Ausgaben ab dem Hj. 2002 werden flutbereinigt dargestellt.



Das Haushaltsvolumen des Jahres 2005 weist eine leichte Erhöhung gegenüber 2004 aus. Das SMF führt dies auf die Umsetzung der Hartz-IV-Reformen zurück. So werden die Sonderbedarfs-BEZ und vom Bund erstattete Unterkunftskosten für erwerbsfähige Hilfsbedürftige über den Landshaushalt an die Kommunen weitergereicht.

Im Jahr 2006 steigen die Steuereinnahmen gegenüber dem Vorjahr um 13 %. In 2007 wird mit einer weiteren Steigerung der Einnahmen durch die Überschneidung von zwei EU-Strukturfondsperioden und die Umsatzsteuererhöhung gerechnet.

6 Zusammensetzung des Staatshaushaltes

Die folgende Übersicht stellt die Einnahmen und Ausgaben des sächsischen Haushalts nach Haupt- und wichtigen Obergruppen zusammen. Weitergehende Erläuterungen zu den einzelnen Positionen gibt Beitrag Nr. 2 dieses Berichtes.

HGr./ OGr.	Einnahmen	HR 2003	HR 2004	HR 2005	Ist 2006	StHpl. 2007	StHpl. 2008
in Mio. €							
0	Steuern und steuerähnliche Abgaben	7.422,2	7.385,4	7.160,2	8.096,2	8.227,2	8.343,5
	Veränderung in % zum Vorjahr	2,3	-0,5	-3,0	13,1	1,6	1,4
	- darunter Steuern	7.413,1	7.357,8	7.143,0	8.065,6	8.199,3	8.313,3
	Veränderung in % zum Vorjahr	2,5	-0,7	-2,9	12,9	1,7	1,4
1	Verwaltungseinnahmen	538,3	514,1	618,8	660,2	433,4	438,4
	Veränderung in % zum Vorjahr	1,7	-4,5	20,4	6,7	-34,4	1,2
	- flutbereinigt	526,1	512,1	617,7	659,0	433,4	438,4
	Veränderung in % zum Vorjahr	-0,6	-2,7	20,6	6,7	-34,2	1,2

HGr./ OGr.	Einnahmen	HR 2003	HR 2004	HR 2005	Ist 2006	StHpl. 2007	StHpl. 2008
				in Mio. €			
2	Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen	5.681,5	5.282,8	5.710,5	5.974,5	5.598,2	5.473,0
	Veränderung in % zum Vorjahr	4,8	-7,0	8,1	4,6	-6,3	-2,2
	- flutbereinigt	5.224,9	5.231,4	5.695,2	5.969,6	5.597,5	5.472,5
	Veränderung in % zum Vorjahr	-2,4	0,1	8,9	4,8	-6,2	-2,2
	- darunter						
	Bund-/Länderfinanzausgleich	878,8	954,6	954,6	1.076,5	1.013,0	1.018,0
	Fehlbetrags-BEZ	416,9	433,2	384,0	411,9	393,0	400,0
	Sonderbedarfs-BEZ	2.752,3	2.752,3	2.746,4	2.733,1	2.706,4	2.666,4
	Sonderbedarfs-BEZ zum Ausgleich der Sonderlasten Hartz IV	0,0	0,0	319,0	319,0	319,0	319,0
	Sonderbedarfs-BEZ wegen überdurchschnittlich hoher Kosten politischer Führung	0,0	0,0	25,6	25,6	25,6	25,6
3	Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen, besondere Finanzierungseinnahmen	2.562,0	2.315,1	1.857,0	1.775,5	2.358,3	1.878,9
32	Veränderung in % zum Vorjahr	12,7	-9,6	-19,8	-4,4	32,8	-20,3
	- flutbereinigt	1.487,0	1.295,4	1.402,9	1.489,5	2.057,2	1.636,8
	Veränderung in % zum Vorjahr	-14,3	-12,9	8,3	6,2	38,1	-20,4
	„Ordentliche“ Einnahmen	16.204,0	15.497,4	15.346,5	16.506,4	16.617,1	16.133,8
	- flutbereinigt	14.660,3	14.424,3	14.876,1	16.214,2	16.315,2	15.891,2
32	Nettokreditaufnahme	491,8	393,4	353,2	-61,8	0,0	0,0
	Veränderung in % zum Vorjahr	6,8	-20,0	-10,2	-117,5	-100,0	0,0
	Istergebnis/Gesamteinnahmen	16.695,8	15.890,8	15.699,7	16.444,6	16.617,1	16.133,8
	Veränderung in % zum Vorjahr	4,7	-4,8	-1,2	4,7	1,0	-2,9
	- flutbereinigt	15.152,1	14.817,7	15.229,3	16.152,4	16.315,2	15.891,2
	Veränderung in % zum Vorjahr	-1,2	-2,2	2,8	6,1	1,0	-2,6
	Übertragene Einnahmereste	318,6	308,3	304,7			
	Gesamt-Ist	17.014,4	16.199,0	16.004,5	16.444,6	16.617,1	16.133,8
	Veränderung in % zum Vorjahr	3,6	-4,8	-1,2	2,8	1,0	-2,9
	- flutbereinigt	15.470,7	15.126,0	15.534,0	16.152,4	16.315,2	15.891,2
	Veränderung in % zum Vorjahr	-2,1	-2,2	2,7	4,0	1,0	-2,6
	Bereinigte Einnahmen¹	16.142,4	15.494,9	15.343,8	16.425,4	16.568,6	16.131,5
	- flutbereinigt	14.598,7	14.421,8	14.873,4	16.133,1	16.266,7	15.888,9

¹ 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. Wir verweisen hierzu auf die Ausführungen im Beitrag Nr. 2, Pkt. 3.2.

HGr./ OGr.	Ausgaben	HR 2003	HR 2004	HR 2005	Ist 2006	StHpl. 2007	StHpl. 2008
				in Mio. €			
4	Personalausgaben	4.273,0	4.188,7	4.163,5	4.104,5	4.158,4	4.208,3
	Veränderung in % zum Vorjahr	1,4	-2,0	-0,6	-1,4	1,3	1,2
	- flutbereinigt	4.271,7	4.186,1	4.162,1	4.103,0	4.157,0	4.206,9
	Veränderung in % zum Vorjahr	1,4	-2,0	-0,6	-1,4	1,3	1,2
51 bis	Sächliche Verwaltungsausgaben	742,9	781,7	775,8	828,5	794,0	783,8
54	Veränderung in % zum Vorjahr	0,0	5,2	-0,8	6,8	-4,2	-1,3
	- flutbereinigt	722,0	773,5	772,8	819,0	793,1	783,1
	Veränderung in % zum Vorjahr	-2,7	7,1	-0,1	6,0	-3,2	-1,3
57	Zinsausgaben am Kreditmarkt	593,5	568,9	588,7	550,7	618,2	615,3
	Veränderung in % zum Vorjahr	0,9	-4,2	3,5	-6,5	12,3	-0,5
6	Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen	6.416,1	6.103,8	6.325,6	6.303,8	6.529,1	6.566,8
	Veränderung in % zum Vorjahr	3,7	-4,9	3,6	-0,3	3,6	0,6
	- flutbereinigt	6.195,2	6.047,7	6.322,0	6.305,2	6.529,1	6.566,8
	Veränderung in % zum Vorjahr	1,1	-2,4	4,5	-0,3	3,6	0,6
7, 8	Investitionsausgaben	4.666,0	4.241,5	3.691,5	4.039,3	4.283,4	3.743,3
	Veränderung in % zum Vorjahr	11,3	-9,1	-13,0	9,4	6,0	-12,6
	- flutbereinigt	3.363,9	3.222,3	3.227,7	3.754,7	3.982,5	3.501,4
	Veränderung in % zum Vorjahr	-7,6	-4,2	0,2	16,3	6,1	-12,1
	- darunter						
	Baumaßnahmen	724,1	682,2	650,9	699,8	842,1	945,5
	- flutbereinigt	432,9	464,4	545,5	610,7	768,2	716,5
	Sonstige Sachinvestitionen	108,6	102,9	121,6	174,3	157,8	167,9
	- flutbereinigt	102,7	100,3	120,0	173,6	157,8	167,9
	Investitionsförderung	3.833,3	3.456,4	2.919,0	3.165,2	3.283,5	2.629,9
	- flutbereinigt	2.828,3	2.657,7	2.562,2	2.970,4	3.056,5	2.617,0
9	Besondere Finanzierungsausgaben	4,3	6,2	154,6	618,0	233,9	216,2
	Veränderung in % zum Vorjahr	-75,0	44,1	2.408,1	299,8	-62,1	-7,6
Istergebnis/Gesamtausgaben		16.695,8	15.890,8	15.699,7	16.444,6	16.617,1	16.133,8
	Veränderung in % zum Vorjahr	4,7	-4,8	-1,2	4,7	1,0	-2,9
	- flutbereinigt	15.150,6	14.804,6	15.227,9	16.150,6	16.313,8	15.889,7
	Veränderung in % zum Vorjahr	-1,2	-2,3	2,9	6,1	1,0	-2,6
Übertragene Ausgaberrreste		318,6	308,3	304,7			
Gesamt-Ist		17.014,4	16.199,0	16.004,5	16.444,6	16.617,1	16.133,8
	Veränderung in % zum Vorjahr	3,6	-4,8	-1,2	2,8	1,0	-2,9
	- flutbereinigt	15.469,2	15.112,9	15.532,6	16.150,6	16.313,8	15.889,7
	Veränderung in % zum Vorjahr	-2,1	-2,3	2,8	4,0	1,0	-2,6
Bereinigte Ausgaben¹		16.691,5	15.884,6	15.545,1	15.826,7	16.383,2	15.917,6
	- flutbereinigt	15.146,3	14.798,5	15.073,3	15.532,6	16.079,8	15.673,4

¹ Vgl. Erläuterungen unter Pkt. 4.2.2.

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

Die Einstellung von Rücklagen im Hj. 2005 hat eine Erhöhung der besonderen Finanzierungsausgaben gegenüber dem Vorjahr verursacht.

Durch das Gesetz zur Änderung des Vierten und Sechsten Buches des SGB 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 Zahlung in 2006 im Hj. 2005 Vorsorge in Form einer Zuführung an die „Personalkostenrücklage“ getroffen.

Nach § 18 Abs. 2 des Sächsischen Gesetzes zur Ausführung des SGB 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“ in Höhe von 47 Mio. € Mittel zugeführt.

Des Weiteren enthält die HGr. 9 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

7.1 Einnahmereste

Einnahmereste können in der Regel gebildet werden, wenn die Kreditermächtigung im Haushaltsjahr nicht ausgeschöpft wurde. Sie können bis zur Höhe der zu übertragenden Ausgabereste in das neue Haushaltsjahr übertragen werden. Aus dem Hj. 2005 wurden in das Hj. 2006 Einnahmereste in Höhe von 304.737.698,52 € (Vorjahr 308,3 Mio. €) übertragen.

7.2 Ausgabereste und Vorgriffe

Die Summe der Ausgabereste (Bruttoausgabereste) wird um die Mehrausgaben bei übertragbaren Ausgaben (Vorgriffe) gekürzt und ergibt so den im Haushaltsabschluss dargestellten Betrag der Nettoausgabereste.

7.2.1 Ermittlung der Bruttoausgabereste

Die HR 2005 weist Nettoausgabereste in Höhe von 304.737.698,52 € und Vorgriffe in Höhe von 207.997.254,35 € aus. Die Bruttoausgabereste betragen somit 512.734.952,87 €.

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

Epl.	Bruttoausgabereste	Vorgriffe in T€	Nettoausgabereste
01	414,2	0,0	414,2
02	934,4	0,0	934,4
03	47.713,0	8.183,2	39.529,8
04	3.726,2	0,0	3.726,2
05	30.795,5	8.856,8	21.938,7
06	3.534,8	0,0	3.534,8
07	89.793,2	136.139,4	-46.346,2
08	7.921,8	98,4	7.823,4
09	88.116,6	52.876,6	35.240,0
11	98,5	0,0	98,5
12	67.333,8	1.842,9	65.490,9
14	613,6	0,0	613,6
15	171.739,3	0,0	171.739,3
	512.735,0	207.997,3	304.737,7

Die Bruttoausgabereste in den Epl. 15, 07, 09 und 12 machen rd. 81 % der im Hj. 2005 gebildeten Ausgabereste aus. Der Hauptanteil der Bruttoausgabereste liegt mit 33,5 % wie im Vorjahr im Epl. 15. Davon betreffen 81 Mio. € das Kap. 1530 (Kommunaler Finanzausgleich). In Höhe von 65 Mio. € wurden Ausgabereste im Kap. 1540 (Versorgung) für Nachzahlungen nach dem AAÜG gebildet.

Auf den Epl. 07 entfallen 17,5 % der Bruttoausgabereste. Von den Ausgaberesten des Epl. 07 ergeben sich 55 % (49 Mio. €) für Maßnahmen im Rahmen des Regionalisierungsgesetzes (Kap. 0704 Verkehr). Im Kap. 0703 (Allgemeine Wirtschaftsförderung) liegt ein Schwerpunkt der Ausgabereste bei den Abführungen von Rückerstattungen von Zuschüssen aus Mitteln des EU-Regionalfonds an die EU (12 Mio. €).

Im Epl. 09 wurden 17,2 % der gesamten Bruttoausgabereste gebildet. Besonders sind die Tit.Gr. 96 Maßnahmen zur Erhaltung und Verbesserung der Gewässergüte (gem. § 13 Abs. 1 Abwasserabgabengesetz), die Tit.Gr. 97 Maßnahmen gem. § 23 Abs. 2 SächsWG, insbesondere zur Erhaltung und Verbesserung der Gewässergüte und des gewässerökologischen Zustandes, die Tit.Gr. 64 Maßnahmen zur Umsetzung des gemeinschaftlichen Förderkonzeptes der EU 2000 bis 2006 zur Entwicklung des ländlichen Raumes sowie die Tit.Gr. 89 Maßnahmen im Rahmen der Altlastenfreistellung des Kap. 0903 (Allgemeine Bewilligungen) betroffen. Für die budgetierten Forstämter wurde ein Ausgaberest von 7,6 Mio. € übertragen (Kap. 0961 Tit. 547 60).

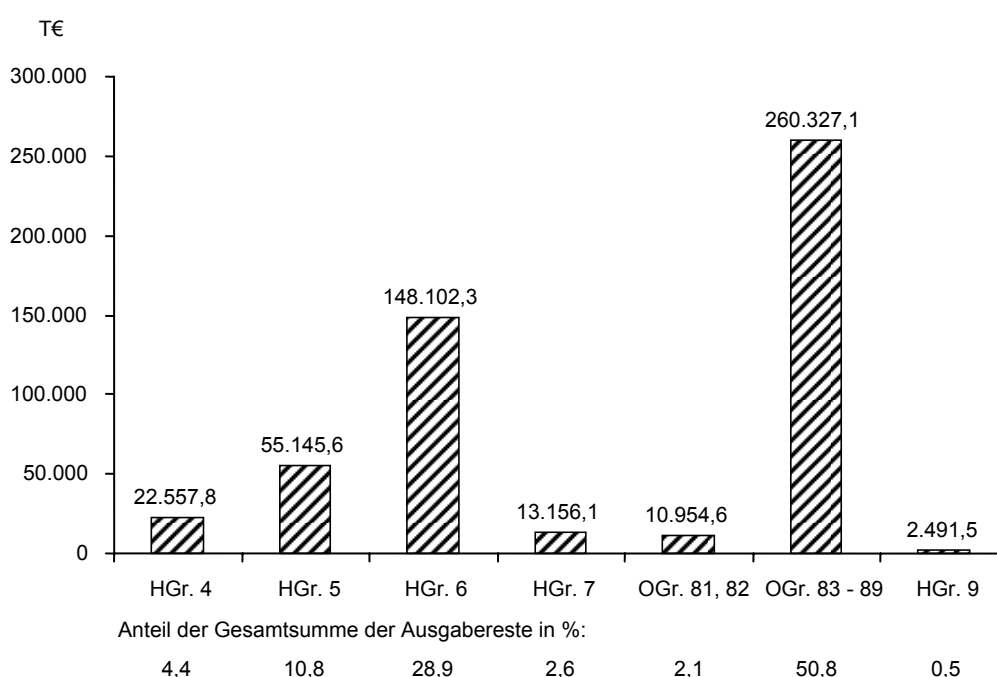
Der Anteil der Ausgabereste des Epl. 12 an den gesamten Bruttoausgaberesten beträgt 13,1 %. Dabei nehmen die Ausgabereste der Hochschulen und anderer Einrichtungen in der Tit.Gr. 53 (Zuschüsse von Sonstigen) rd. 63 % der Ausgabereste des Einzelplanes ein.

Die Vorgriffe sind zu 91 % den Epl. 07 und 09 zuzuordnen. Im Epl. 07 wurden die Vorgriffe beispielsweise im Kap. 0707 Tit. 686 04 für Zuschüsse aus Mitteln des ESF - Förderzeitraum 2000 bis 2006 (25 Mio. €), im Kap. 0703 Tit. 892 10 für Zuschüsse an private Unternehmen aus Mitteln des EU-Regionalfonds - Förderzeitraum 2000 bis 2006

(22 Mio. €) und im Kap. 0706 Tit. 883 07 für die Förderung des kommunalen Straßen- und Brückenbaus aus Mitteln des EU-Regionalfonds - Förderzeitraum 2000 bis 2006 (22 Mio. €), im Kap. 0707 Tit. 683 01 für Zuschüsse für berufliche Bildung (20 Mio. €), im Kap. 0706 Tit. 780 02 für den Bau von Straßen einschließlich Ingenieurleistungen aus Mittel des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) - Förderzeitraum 2000 bis 2006 (16 Mio. €) genehmigt.

Im Epl. 09 wurden Vorgriffe insbesondere für Förderung von Maßnahmen im Rahmen des operationellen Programms 2000 bis 2006 aus dem EFRE in Höhe von 24 Mio. € in Kap. 0903 Tit. 887 94 und in Höhe von 22 Mio. € für Maßnahmen zur Umsetzung des gemeinschaftlichen Förderkonzeptes der EU 2000 bis 2006 zur Entwicklung des ländlichen Raumes im Kap. 0903 Tit. 883 64 erforderlich.

7.2.2 Aufgliederung der Ausgabereste nach der Haushaltssystematik



Im Hj. 2005 entfallen **56 %** der Haushaltsreste auf **investive Ausgaben** (HGr. 7 und 8). Hauptsächlich waren sie bei den Investitionsfördermaßnahmen (OGr. 83 bis 89) erforderlich (51 %).

Für **konsumtive Ausgaben** wurden **rd. 44 %** der Ausgabereste gebildet. Der Schwerpunkt liegt mit rd. 29 % bei den laufenden Zuweisungen und Zuschüssen (HGr. 6). 65 Mio. € (44 %) der Ausgabereste in der HGr. 6 entfallen auf Nachzahlungen nach dem AAÜG (Kap. 1540 Versorgung). In Höhe von rd. 37 Mio. € wurde ein Ausgabereist im Kap. 1530 Kommunalen Finanzausgleich für Zuweisungen zum Ausgleich des besonderen Bedarfs (§ 22 FAG) gedeckt.

Bei den Personalausgaben (HGr. 4) lag der Schwerpunkt der Ausgabereiste (84 %) wie im Vorjahr im Geschäftsbereich des SMWK bei den Haushaltsansätzen für die Vergütung der Zeit- und Aushilfsbeschäftigten von Hochschulen und weiterer Einrichtungen.

Von den sächlichen Verwaltungsausgaben (HGr. 5) entfallen rd. 36 Mio. € (65 %) auf den Epl. 12. Die Ausgaben wurden dort hauptsächlich in sonderfinanzierten Bereichen, z. B. bei den Hochschulen und Universitäten, übertragen. 14 % (8 Mio. €) betreffen den Sachaufwand in den budgetierten Forstämtern (Kap. 0961 Tit. 547 60).

In der HGr. 9 wurde in Höhe von rd. 2,5 Mio. € ein Ausgabereist im Kap. 1510 (Kapital und Schulden) für Auszahlungen von zweckgebundenen Einnahmen für den Bund aus der Inanspruchnahme von Gewährleistungen übertragen.

7.2.3 Ausgabereiste aus Fördermitteln

Die im Hj. 2005 gebildeten Ausgabereiste lassen sich wie folgt den 15 ressortübergreifenden Förderbereichen des sächsischen Förderprofils zuordnen:

Ausgabereiste 2005 aus Fördermitteln	Personalausgaben		Sächliche Verwaltungsausgaben		Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen		Baumaßnahmen		Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen		
	(HGr. 4)		(HGr. 5)		(HGr. 6)		(HGr. 7)		(OGr. 83 bis 89)		
	T€	%	T€	%	T€	%	T€	%	T€	%	
	22.557,8	100,0	55.145,6	100,0	148.102,3	100,0	13.156,1	100,0	260.327,1	100,0	
darunter Zuwendungen entsprechend sächsisches Förderprofil	330,7	1,5	1.687,6	3,1	45.731,0	30,9	1.290,0	9,8	206.471,4	79,3	
Aufteilung auf die Förderbereiche:											
1	Wohnungsbau	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	16.478,9	6,3
2	Verkehr (ÖPNV und Straßenbau)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	44.190,0	17,0
3	Schulen und Sport	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	29.440,2	11,3
4	Immissionsschutz und erneuerbare Energien	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	609,2	0,2
5	Tourismus	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	**	
6	Landwirtschaft	0,0	0,0	0,0	0,0	1.500,3	1,0	0,0	0,0	2.850,0	1,1
7	Stadterneuerung und Denkmalschutz	0,0	0,0	576,6	1,0	167,7	0,1	0,0	0,0	20.491,2	7,9
8	Gesundheitswesen	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	2.503,6	1,0
9	Soziale Infrastruktur	0,0	0,0	0,0	0,0	0,2	0,0	0,0	0,0	2.987,8	1,1
10	Wirtschaftsförderung	0,0	0,0	1.111,1	2,0	2.515,2	1,7	0,0	0,0	1.726,0	0,7
11	Wasserwirtschaft	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1.290,0	9,8	32.320,1	12,4
12	Abfall/Altlasten	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1.435,3	0,6
13	Forschungs- und Technologieförderung	0,0	0,0	0,0	0,0	3.179,2	2,1	0,0	0,0	8.468,7	3,3
14	Arbeitsmarktpolitische Förderung	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	5,4	0,0
15	Sonstiges	330,7	1,5	0,0	0,0	38.291,2	25,9	0,0	0,0	32.190,7	12,4
	Nicht aufteilbar *	0,0	0,0	0,0	0,0	77,2	0,1	0,0	0,0	10.774,3	4,1

* Die Position „Nicht aufteilbar“ enthält Ausgabereiste, die entsprechend dem sächsischen Förderprofil mehreren Förderbereichen zugeordnet werden. Im Hj. 2005 sind drei Ausgabereiste aus dem Kap. 0903 in den Förderbereichen 5, 6 und 15 betroffen.

** Zu diesem Förderbereich sind Ausgabereiste ausschließlich in der Position „Nicht aufteilbar“ enthalten.

79,3 % der Ausgabereiste der OGr. 83 bis 89 entfallen auf den förderprogrammgebundenen Zuwendungsbereich. Schwerpunkt sind die Förderbereiche Verkehr und Wasserwirtschaft.

Im Förderbereich 15 „Sonstiges“ sind rd. 65 Mio. € Ausgabereste für den kommunalen Finanzausgleich (HGr. 6 und 8) enthalten. Der Ausgabereist in der HGr. 4 betrifft 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).

8 Globale Minderausgabe

Für das Hj. 2005 wurde in Kap. 1503 Tit. 462 03 eine globale Minderausgabe in Höhe von 50 Mio. € veranschlagt. Gemäß Haushaltsvermerk sollte die globale Minderausgabe vorrangig aus den Einsparungen bei Personalausgaben, die sich aufgrund unbesetzter bzw. unterwertig besetzter Stellen ergeben, erwirtschaftet werden. Die globale Minderausgabe wurde mit der VwV-HWiF 2005 auf die Einzelpläne aufgeteilt. Der Nachweis der Einsparungen erfolgt als Anlage in der HR.

Epl.	VwV-HWiF 2005	Erbringung lt. HR Anlage VIII in T€
02	301,3	301,3
03	17.682,6	17.682,6
04	10.420,6	10.420,6
05	2.012,8	2.012,8
06	9.001,1	9.001,1
07	1.353,7	835,5
08	1.981,9	1.981,9
09	4.797,8	4.797,8
11	467,0	467,0
12	1.981,2	1.981,2
15	0,0	518,2
	50.000,0	50.000,0

Die Erwirtschaftung der globalen Minderausgaben erfolgte in allen Einzelplänen in voller Höhe aus den Personalausgaben. Im Epl. 07 wurden in Höhe von 518,2 T€ die Einsparungen nicht nachgewiesen. Der Nachweis erfolgte im Epl. 15.

9 Verpflichtungsermächtigungen

9.1 Entwicklung der veranschlagten Verpflichtungsermächtigungen

Im StHpl. 2005/2006 waren für das Hj. 2005 VE in Höhe von 2.469.057,7 T€ veranschlagt. Zusätzlich hat das SMF in üpl. VE in Höhe von 203.946,4 T€ und apl. VE in Höhe von 35.630,5 T€ (flutbereinigt 27.050,5 T€) eingewilligt.

Insgesamt entspricht die Höhe der im Hj. 2005 bewilligten VE annähernd der Vorjahressumme. Seit dem Hj. 2000 haben sich die 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
2005 flutbereinigt	2.469,1	203,9	27,1	2.700,1

Für das Hj. 2005 lag der Schwerpunkt für die Bewilligung der VE mit rd. 40 % im Epl. 07. Rund 22 % betreffen den Epl. 09 und 15 % den Epl. 03. In den üpl. VE ist eine VE im Kap. 0903 Tit. 887 94 (Förderung von Maßnahmen im Rahmen des Operationellen Programms 2000 bis 2006 aus dem EFRE) in Höhe von 102,6 Mio. € enthalten, die rd. 50 % der gesamten üpl. VE ausmacht.

Das SMF hat für das Hj. 2005 nach § 12 Abs. 1 HG 2005/2006 zusätzliche VE in Höhe von 33.556,6 T€ bewilligt. In Höhe von 9 Mio. € betreffen die zusätzlichen VE Zuweisungen im Rahmen des Förderkonzeptes des EU-Regionalfonds - Förderzeitraum 2000 bis 2006 - zur städtebaulichen Entwicklung mit besonders hohem regionalwirtschaftlichen Effekten aus dem Kap. 0323 Bau-, Wohnungs- und Siedlungswesen. Für den Epl. 07 wurden zwei zusätzliche VE bewilligt, in Höhe von 11 Mio. € zur Förderung von Beteiligungskapital aus Mitteln des EU-Regionalfonds und in Höhe von 13 Mio. € für Zuschüsse für berufliche Bildung.

9.2 Zusammensetzung der Verpflichtungsermächtigungen

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

	StHpl.	üpl.	apl.	zusätzliche VE gem. § 12 Abs. 1 HG 2005/2006	Gesamtsumme
	in T€				
HGr. 4	2.849,0	0,0	31,7	0,0	2.880,7
<i>flutbereinigt</i>	2.849,0	0,0	31,7	0,0	2.880,7
HGr. 5	91.282,4	185,1	12.166,8	0,0	103.634,3
<i>flutbereinigt</i>	91.282,4	185,1	12.166,8	0,0	103.634,3
HGr. 6	308.074,2	13.847,0	11.525,0	12.808,5	346.254,7
<i>flutbereinigt</i>	308.074,2	13.847,0	11.525,0	12.808,5	346.254,7
HGr. 7	389.740,0	54.260,0	7.080,0	0,0	451.080,0
<i>flutbereinigt</i>	389.740,0	54.260,0	0,0	0,0	444.000,0
OGr. 81, 82	182.642,2	352,0	150,0	0,0	183.144,2
<i>flutbereinigt</i>	182.642,2	352,0	150,0	0,0	183.144,2
OGr. 83 - 89	1.494.469,9	135.302,3	4.677,0	20.748,1	1.655.197,3
<i>flutbereinigt</i>	1.494.469,9	135.302,3	3.177,0	20.748,1	1.653.697,3
gesamt	2.469.057,7	203.946,4	35.630,5	33.556,6	2.742.191,2
<i>flutbereinigt</i>	2.469.057,7	203.946,4	27.050,5	33.556,6	2.733.611,2

Die bewilligten VE entfallen zu rd. 83 % auf den investiven Bereich. Flutbedingt wurden insgesamt apl. VE in Höhe von 8,6 Mio. € bewilligt. Schwerpunkt für die Bewilligungen lag im Kap. 0712 Wiederaufbauhilfe Hochwasser 2002 für den Geschäftsbereich des SMWA mit 8,3 Mio. €.

9.3 Inanspruchnahme der Verpflichtungsermächtigungen

In der folgenden Übersicht hat der SRH die Meldungen der Ressorts zusammengefasst.

Inanspruchnahme der Verpflichtungsermächtigungen 2005				
Epl.	VE gesamt (Soll) ¹	Inanspruchnahme (Ist)	mehr/weniger	
	in T€	in T€	in %	in T€
01	149,2	142,7	-4,4	-6,5
02	660,0	130,0	-80,3	-530,0
03	402.105,0	239.027,6	-40,6	-163.077,4
04	6.948,0	3.656,0	-47,4	-3.292,0
05	77.001,8	60.912,8	-20,9	-16.089,0
06	3.404,6	1.563,4	-54,1	-1.841,2
07	1.109.484,1	858.962,4	-22,6	-250.521,7
08	192.442,0	131.685,6	-31,6	-60.756,4
09	595.198,1	372.861,6	-37,4	-222.336,5
11	0,0	0,0	0,0	0,0
12	91.567,1	40.373,3	-55,9	-51.193,8
14	214.000,0	149.543,7	-30,1	-64.456,3
15	4.971,3	2.836,5	-42,9	-2.134,8
	2.697.931,2	1.861.695,6	-31,0	-836.235,6

¹ Einschließlich üpl. und apl. VE und gem. §12 HG zusätzlich genehmigter VE.

Die Befugnisse, den Freistaat in kommenden Haushaltsjahren mit Ausgaben zu belasten, sind durchschnittlich zu 31 % nicht benötigt worden. Der SRH hat bereits mehrfach eine bedarfsgerechte Veranschlagung von VE angemahnt, damit die Bindung der Haushaltsmittel in künftigen Jahren so transparent wie möglich dargestellt wird.

Das SMF hatte zugesagt, dass die Kritik des SRH bei der Aufstellung des StHpl. 2005/2006 berücksichtigt würde. Die vorangestellte Tabelle zeigt immer noch eine deutliche Tendenz zur Überveranschlagung der VE. Angesichts der zunehmenden Mittelbindungen im Staatshaushalt sollte bei der Veranschlagung der VE größte Sorgfalt angelegt werden.

10 Haushaltsvollzug

10.1 Bewilligte über- und außerplanmäßige Ausgaben nach § 37 SäHO und bewilligte zusätzliche Ausgaben nach § 12 Abs. 1 Satz 1 HG 2005/2006

Über das sog. Notbewilligungsrecht nach § 37 Abs. 1 SäHO hat das SMF im Hj. 2005 in üpl. Ausgaben in Höhe von 304.335 T€ und in Höhe von 169.370 T€ in apl. Ausgaben eingewilligt. Zusätzlich war das SMF nach § 12 Abs. 1 Satz 1 HG 2005/2006 ermächtigt, Mehrausgaben zuzustimmen, wenn hierfür nicht veranschlagte Mittel zweckgebunden von anderer Seite gezahlt oder rechtsverbindlich zugesagt wurden. Das SMF hat

im Hj. 2005 zusätzliche Ausgaben in Höhe von 6.523 T€ bewilligt. In den üpl. und apl. sowie den zusätzlichen Ausgaben des Hj. 2005 sind keine flutbedingten Ausgaben enthalten.

Die nachfolgende Tabelle gibt die Aufteilung der o. g. Ausgaben auf die Einzelpläne wieder:

Epl.	bewilligte üpl. Ausgaben	bewilligte apl. Ausgaben in €	zusätzliche Ausgaben gem. § 12 HG
01	100.000,00	0,00	0,00
02	50.000,00	0,00	0,00
03	2.766.495,46	8.010.873,01	0,00
04	218.695,77	230.000,00	0,00
05	6.881.458,21	0,00	0,00
06	18.917.632,84	6.897,74	7.000,00
07	161.514.036,56	25.006.526,73	0,00
08	11.925.527,16	2.750,00	0,00
09	89.814.120,11	9.000.000,00	0,00
11	100.000,00	0,00	0,00
12	12.046.575,03	0,00	6.516.345,42
14	0,00	2.113.000,00	0,00
15	0,00	125.000.000,00	0,00
Gesamt	304.334.541,14	169.370.047,48	6.523.345,42

Bei den Bewilligungen der üpl. Ausgaben entfallen 34 % auf das Kap. 0707 zur Förderung der beruflichen Bildung und Bekämpfung der Arbeitslosigkeit. 15 % der bewilligten üpl. Ausgaben betreffen die Förderung von Maßnahmen im Rahmen des Operationellen Programms 2000 bis 2006 aus dem EFRE (Kap. 0903 Tit.Gr. 94) für investive Zuschüsse im Rahmen des EFRE für Abwasser, Wasser und Abfall. Ebenfalls im Kap. 0903 in der Tit.Gr. 64 wurden für Maßnahmen zur Umsetzung des gemeinschaftlichen Förderkonzeptes der EU 2000 bis 2006 zur Entwicklung des ländlichen Raumes und hier für Zuschüsse für Investitionen an Kommunen 10 % der gesamten üpl. Ausgaben bewilligt.

Die apl. Ausgaben wurden zu 89 % für Rücklagenbildungen in den Epl. 07 und 15 genehmigt (vgl. hierzu Pkt. 6).

Die nach § 12 Abs. 1 HG 2005/2006 genehmigten zusätzlichen Ausgaben betreffen in Höhe von 3.918 T€ (60 %) die Ausbildungsförderung nach dem BAföG. 2.598 T€ (39,8 %) wurden für die Naturhistorischen Museen (Kap. 1284) bewilligt.

Ungenehmigte Mehrausgaben

Die HR des Epl. 03 für das Hj. 2005 enthält ausweislich der Anlage I/1 (Begründung und Erläuterung der Mehrausgaben) ungenehmigte Mehrausgaben in Höhe von insgesamt 94.719,69 €. Davon entfallen 43.114,43 € auf das Kap. 0304 (RP Chemnitz) Tit.Gr. 99 sowie 36.650,77 € auf das Kap. 0314 (Landeskriminalamt). Im Kap. 0319 (Feuerweherschule, Brandschutz) werden 9.520,62 € ungenehmigte Mehrausgaben ausgewiesen, 3.583,69 € im Kap. 0315 (Fachhochschule für Polizei) und 1.850,18 € im Kap. 0320 (Landespolizeidirektion Zentrale Dienste).

Im Kap. 0316 (Bereitschaftspolizei) werden im Tit. 514 01 (Haltung für Dienstfahrzeuge) Mehrausgaben von 230.768,72 € ausgewiesen. Die Zulässigkeit der Mehrausgabe wird mit üpl. Ausgaben gem. § 37 SÄHO begründet. Das in der Anlage I/1 zur Begründung angeführte Schreiben des SMF vom 21.10.2005 genehmigt allerdings nur 208.600 € üpl. Ausgaben. Somit waren auch an dieser Haushaltsstelle Mehrausgaben in Höhe von 22.168,72 € nicht genehmigt.

Beim Epl. 12 weist die HR bei Kap. 1207 Tit. 681 21 Mehrausgaben in Höhe von 47.578,94 € aus. Begründet werden sie mit einer „ungenehmigten Haushaltsüberschreitung aufgrund einer Fehlbuchung durch Titelverwechslung“. Die Deckung der Mehrausgaben erfolgte aus Tit. 681 04. Ein Deckungsvermerk ist nicht ausgebracht.

Mit der Inanspruchnahme des Tit. 681 04 wurden die gemäß „Förderrichtlinie des SMWK für die Gewährung von Stipendien für Ausländer ...“ veranschlagten Mittel sachfremd für Landesstipendien nach dem SächsHG verausgabt. Die Bewirtschaftungsbefugnis wurde ohne haushaltsrechtliche Ermächtigung überschritten. Es ist auch nicht erkennbar, dass ein verwaltungsmäßiger oder sachlicher Zusammenhang zwischen den Titeln besteht oder die wirtschaftliche und sparsame Verwendung gefördert wurde.

Das SMF hat nach Rücksprache mit dem SMWK dazu Folgendes mitgeteilt:

Sowohl die Graduiertenförderung als auch die Stipendien werden durch die Studentenwerke verwaltet, die dafür auch die Bewirtschaftungsbefugnis für die Titel erhalten haben. Versehentlich wurden Ausgaben für Stipendien für ausländische Studenten statt zutreffend auf Tit. 1207/681 04 auf dem falschen Tit. 1207/681 21 gebucht. Diesen Fehler hat das SMWK erst nach Abschluss der Bücher bemerkt, sodass es für eine Korrekturbuchung zu spät war.

Bewilligung üpl. Ausgaben im Epl. 12

Mit Schreiben an das SMF vom 09.12.2005, Az.: 3-0430.51-05, beantragte das SMWK üpl. Ausgaben in Höhe von 3.324 T€ bei Kap. 1207 Tit. 891 72 für die Erfüllung von Rechtsverpflichtungen des Universitätsklinikums Carl Gustav Carus Dresden. Begründet wurde das unvorhergesehene Bedürfnis mit der Abkehr von der bisher beabsichtigten vollständigen privaten Finanzierung eines Gebäudeteils. Diese hätte sich nicht als zielführend erwiesen und wäre nur mit erheblichen Nachteilen umzusetzen gewesen. Die Freigabe der staatlichen Baumaßnahme „Diagnostisch-Internistisch-Neurologisches Zentrum (DINZ)“ könne erst mit Sicherstellung der Finanzierung des betreffenden Gebäudeteils erfolgen. Aus Nachteilsgründen für Forschung, Lehre und Krankenversorgung am Universitätsklinikum Carl Gustav Carus Dresden solle mit der Baumaßnahme noch in 2005 begonnen werden.

Das SMWK hat mit Schreiben vom 19.03.2007 die vom SRH angeforderten Unterlagen nur unvollständig zur Verfügung gestellt. Es wurde weder der Wechsel des Investors erläutert noch begründende Unterlagen wie Finanzierungskonzept, Ausschreibungen nach VOL/VOB usw. beigebracht. Lediglich die HÜL-Liste dokumentiert die Mittelinanspruchnahme am 16.12.2005.

Das SMWK hat dem SRH mit Schreiben vom 04.04.2007 die Übernahme der Baukosten durch den Freistaat wie folgt begründet: Für die als HBFÜG-Baumaßnahme eingeordnete Errichtung des DINZ war der Anteil des Dialysezentrums (e. V.) nach HBFÜG in Höhe von 3.324 T€ nicht förderfähig. Die ehemals vom Vorstand des Klinikums beabsichtigte Kreditfinanzierung für diesen Gebäudeteil sollte durch Mieteinnahmen refinanziert werden. In der Aufsichtsratssitzung des Universitätsklinikums am 05.12.2005 stell-

te der Finanzminister die Übernahme der Zwischenfinanzierung für die Baumaßnahme in Aussicht. Mit der Vereinbarung zwischen dem Freistaat Sachsen - vertreten durch das SMWK - und dem Universitätsklinikum vom 09.12.2005 wurde dem Klinikum die Zuweisung des noch offenen Betrages zugesagt. Dieses hatte den Betrag von 3.324 T€ an den SIB ohne Abzug und ohne Nachweis des Bedarfs weiterzuleiten. Gleichzeitig wurde das Universitätsklinikum verpflichtet, diesen Betrag in gleichen Jahresraten zum 30.11.2008 und 30.11.2009 (mit Option auf Verlängerung bei Bauverzug) an den Freistaat zurückzuzahlen.

Das SMWK hat die „erheblichen Nachteile“ einer privaten Finanzierung nicht dargelegt. Die Angaben enthalten keine Hinweise, wie sich die vertraglichen Verhältnisse nach Wechsel des Investors gestalten und inwieweit Haftungsansprüche des Freistaates gegenüber dem ursprünglichen Privatinvestor (auch aus Zinsverlusten) bestehen. Entsprechend der Vereinbarung zur zinslosen Kreditvergabe hätte das Universitätsklinikum die Rückzahlungsverpflichtung der üpl. Haushaltsmittel als Verbindlichkeiten gegenüber dem Staatshaushalt in der Bilanz zum 31.12.2005 ausweisen müssen. Dies wurde bisher nicht nachgewiesen.

Das SMF hat im Rahmen des Stellungnahmeverfahrens den Sachverhalt ausführlich dargelegt. Der Ausweis der Verbindlichkeiten wurde erstmals in der Bilanz zum 31.12.2006 vorgenommen.

Das SMF hat bei Kap. 1280 Tit. 682 01 (Staatsoper Dresden, Zuschuss zum laufenden Betrieb) üpl. Ausgaben in Höhe von 3.110.000 € bewilligt. Die Mehrausgaben wurden lt. Antrag bei Kap. 1203 Tit. 685 55 (Allgemeine Bewilligungen, Zuwendungen aufgrund der Rahmenvereinbarung Forschungsförderung) eingespart. Den Voraussetzungen des § 37 SÄHO und der VwV dazu, wonach üpl. Ausgaben im gleichen Einzelplan und bei gleichartigen Ausgaben - möglichst bei einem Titel derselben Hauptgruppe - einzusparen sind, wurde formell genüge getan. Materiell-rechtlich hätte jedoch eine andere Bewertung erfolgen müssen. Der Wesenszweck erfordert eine Einsparung bei vergleichbaren Ausgaben. Denn bezüglich der Gleichartigkeit der Ausgaben bestehen aus unserer Sicht Zweifel. Eine teilweise Finanzierung des laufenden Zuschusses für die Semperoper lässt sich mit der Rahmenvereinbarung Forschungsförderung nicht in Einklang bringen. Im Interesse der Budgethoheit des Parlaments ist gerade bei Inanspruchnahme des Notbewilligungsrechts des SMF größtmögliche Sorgfalt auch hinsichtlich der Auswahl der Einsparstellen erforderlich.

Laut SMF konnte eine nähere Zuordnung der Deckung der üpl. Mehrausgabe als in derselben OGr. 68 - Sonstige Zuschüsse für laufende Zwecke an sonstige Bereiche - im Epl. 12 nicht gefunden werden, da die Staatsbetriebe keinen 100 % adäquaten Einspartitel aufweisen können (z. B. Sachzusammenhang in Titelgruppen). Das SMF sieht damit die Anforderung des § 37 Abs. 3 SÄHO nach einer Einsparung bei **möglichst** gleichartigen Ausgaben erbracht. Ihm erscheint die Forderung des SRH nach dem Wesenszweck von gleichartigen Ausgaben überzogen, da die Einsparung im Sachzusammenhang „Zuschüsse für lfd. Zwecke an sonstige Bereiche“ erfolgte. Würde der Wesenszweck in seiner gänzlichen Strenge angewandt werden, würden lt. SMF Deckungen von üpl./apl. Ausgaben selbst in derselben Hauptgruppe (wie in VwV-SÄHO gefordert) nicht mehr vollumfänglich möglich sein.

Der SRH hat die formale Einhaltung der VwV-SÄHO nicht angezweifelt. Er bleibt aber bei seiner Auffassung, dass der laufende Zuschuss für die Semperoper und Mittel für die Rahmenvereinbarung Forschungsförderung keine gleichartigen Ausgaben darstellen, auch wenn sie einer Obergruppe zuzuordnen sind.

Deckung von üpl. und apl. Ausgaben aus dem Gesamthaushalt

Im Kap. 1503 Tit. 919 02 (Zuführung an die Personalkostenrücklage) wurden apl. Ausgaben in Höhe von 78 Mio. € zur Rücklagenbildung durch Einsparungen aus dem Gesamthaushalt gedeckt. Mit der Rücklage wurde Vorsorge für die Änderung des Fälligkeitszeitpunktes für die Sozialbeiträge in 2006 getroffen.

Auch in anderen Einzelplänen wurden üpl. und apl. Ausgaben über Einsparungen im Gesamthaushalt abgedeckt. Für den Epl. 08 wurde z. B. bei nachfolgend aufgeführten üpl. und apl. Ausgaben jeweils die Einsparung im Gesamthaushalt beantragt und bewilligt. Die Gesamtsumme beträgt 7.185.609,37 €.

Kap.	Tit.	apl./üpl.	in Höhe von	genehmigt mit
0802	531 03	apl.	2.158,94 €	Schreiben des SMF vom 19.12.2005 (28-H1200/0802-1/23-65124)
0803	682 53	üpl.	257.601,66 €	Schreiben des SMF vom 02.12.2005 (28-H1200/0803-1/100-61836)
0803	863 53	üpl.	37.889,52 €	Schreiben des SMF vom 02.12.2005 (28-H1200/0803-1/99-61376)
0803	671 53	üpl.	10.664,82 €	Schreiben des SMF vom 02.12.2005 (28-H1200/0803-1/96-61366)
0803	683 53	üpl.	624,30 €	Schreiben des SMF vom 02.12.2005 (28-H1200/0803-1/98-61374)
0803	636 02	üpl.	215.000,00 €	Schreiben des SMF vom 18.11.2005 (28-H1200/0803-1/94-57741)
0803	636 53	üpl.	240.884,32 €	Schreiben des SMF vom 01.12.2005 (28-H1200/0803-1/95-61364)
0803	681 53	üpl.	247.876,11 €	Schreiben des SMF vom 17.11.2005 (28-H1200/0803-1/93-57302)
0804	633 83	üpl.	581.938,44 €	Schreiben des SMF vom 25.11.2005 (28-H1200/0804-10/74-57740)
0805	682 06	üpl.	5.590.971,26 €	Schreiben des SMF vom 05.12.2005 (28-H1200/0805-2/68-61079)
Summe			7.185.609,37 €	

Im Epl. 07 hat das SMF bei Tit. 0703/547 02 mit Schreiben vom 27.12.2005 zwei Anträge des SMWA auf üpl. Ausgaben in Höhe von 2.097.302,40 € bewilligt und einer 50 %igen Deckung aus dem Gesamthaushalt zugestimmt.

§ 37 Abs. 3 SäHO schreibt vor, dass üpl. und apl. Ausgaben innerhalb desselben Einzelplans, möglichst durch Einsparung bei anderen gleichartigen Ausgaben, ausgeglichen werden sollen. Nach VwV Nr. 2.4.1 zu § 37 SäHO ist die genaue Einsparstelle - möglichst bei einem Titel derselben Hauptgruppe - im Antrag auf üpl. und apl. Ausgaben anzugeben. Nr. 5.2 VwV-HWiF 2005 führte hierzu aus, dass Einsparungen im Gesamthaushalt grundsätzlich nicht möglich seien und sich demnach auf Ausnahmefälle beschränken sollen. Die Vorschriften des § 37 SäHO sollen den Haushaltsausgleich gewährleisten. Zusagen zur Deckung aus dem Gesamthaushalt bergen ein Risiko für Fehlbeträge.

Nach Angaben des SMF wird die Einhaltung der Einsparungen aus dem Gesamthaushalt durch ein ganzjähriges Haushaltscontrolling auf Basis von Istzahlen und Prognosen geprüft. Aufgrund der Intensivierung des Haushaltscontrollings ab Jahresmitte können lt. SMF erste grobe Einschätzungen der Haushaltsslage einschließlich relevanter Entlastungen und Belastungen zugunsten des Gesamthaushalts erfolgen. Diese sich abzeichnenden Entlastungen und Belastungen werden bis zum Jahresende analysiert und verstärkt beobachtet. Nach unserer Auffassung ist ein sicheres Haushaltscontrolling nur durch konkrete Benennungen der Einsparstellen möglich.

Das SMF hält die konkrete Benennung bzw. Aufteilung der Belastungen auf einzelne Titel nicht für notwendig. Dies führe zu einem unvermeidbaren übermäßigen Zeitaufwand, insbesondere wenn zugunsten der Flexibilität des Haushaltsvollzugs zugelassen ist, dass die vorgesehenen Einsparstellen während des Haushaltsjahres geändert werden können.

10.2 Weitere Feststellungen zur Haushaltsrechnung

Buchungen an unrichtiger Stelle

Im Tit. 0805/893 59 wurden Beträge insgesamt in Höhe von 4.109.191,75 € gebucht, die Einrichtungen in öffentlicher Trägerschaft (Gemeinden) betreffen und daher in Tit. 0805/883 59 zu buchen waren. Nach dem Gruppierungsplan sind in der OGr. 89 Zuschüsse für Investitionen an sonstige Bereiche zu buchen. Zuweisungen für Investitionen an den öffentlichen Bereich sind der OGr. 88 zugeordnet, bei Gemeinden der Gr. 883. Bei vorgesehenen Zahlungen an Gemeinden hätte ein Tit. 883 59 eingerichtet werden müssen.

Außerdem wurden Ausgaben in Höhe von insgesamt 200.855 € falsch gebucht. Diese beiden Buchungen gehen an Krankenhäuser in Landsträgerschaft und hätten im Kap. 0806 gebucht werden müssen. Krankenhäuser in Landsträgerschaft sind Stellen innerhalb der Staatsverwaltung und entsprechen dem Wortlaut nach nicht der Gr. 893 (Sonstige im Inland).

Im Epl. 03 wurden vier Buchungen an unrichtiger Stelle in Höhe von insgesamt 74.249,99 € festgestellt. Im Einzelnen handelt es sich dabei um folgende Haushaltsstellen:

Ifd. Nr.	Betrag €	gebucht			
		bei Kap.	Tit.	statt bei Kap.	Tit.
1	5.299,70	0312	453 01	0314	453 01
2	38.287,41	0320	511 01	0314	511 01
3	20.732,62	0320	812 01	0312	812 01
4	9.930,26	0320	453 01	0312	453 01

Begründet hat das SMI die Buchungen wie folgt:

Für die Ifd. Nrn. 1 und 4 waren in der betreffenden Haushaltsstelle keine Haushaltsmittel mehr vorhanden, deshalb wurden die Ausgaben aus anderen Kapiteln bedient. Bei der Nr. 2 handelt es sich um einen Vertrag, der bei der Umsetzung von Haushaltsmitteln nicht berücksichtigt worden war. Die Nr. 3 betrifft die Anschaffung von Möbeln, die im Kap. 0312 für das Hj. 2006 vorgesehen war, aber in das Hj. 2005 vorgezogen wurde, da bei der genannten Haushaltsstelle im Kap. 0320 „Geld übrig war“.

Nach § 35 Abs. 1 SäHO sind Ausgaben bei dem hierfür vorgesehenen Titel zu buchen. Durch die Buchungen an falscher Stelle im Haushaltsvollzug wird die vom Parlament im Haushaltsplan verankerte Zweckbindung der Haushaltsmittel umgangen. Soweit keine Deckungsmöglichkeiten aus anderen Haushaltsstellen vorgesehen sind, besteht allenfalls bei unvorhergesehenen und unabweisbaren Ausgabenbedürfnissen die Möglichkeit, über das Notbewilligungsrecht des SMF üpl. bzw. apl. Ausgaben zu tätigen.

Einsparungen nach § 41 SäHO im Epl. 12

Das Parlament gibt mit dem Haushaltsplan die Ausgabebefugnisse für die staatlichen Stellen vor. Im Haushaltsvollzug kann zur Gewährung des Haushaltsausgleichs z. B. bei Ausfällen von Steuereinnahmen das Eingreifen des SMF erforderlich werden. Nach § 41 SäHO ist das SMF ermächtigt, das Eingehen von Verpflichtungen oder das Leisten

von Ausgaben von seiner Einwilligung abhängig zu machen, wenn die Entwicklung der Einnahmen oder Ausgaben es erfordert. Für das Hj. 2005 hatte das SMF zunächst im Juni eine Ausgabensperre für die Ressorts in Höhe von insgesamt 120 Mio. € erlassen. Im Oktober wurde die Sperre auf 60 Mio. € reduziert. Die VwV-HWiF 2005 sieht in Nr. 3.1 vor, dass die Einsparbeträge bei den HGr. 5 und 6 zu erbringen sind. Das SMF kann Ausnahmen zulassen.

In der Anlage I/2 (Inanspruchnahme der Minderausgaben) zur HR weisen die Ressorts die zur Sperre erbrachten Haushaltsmittel nach. Insgesamt wurde die Summe von 60 Mio. € für das Hj. 2005 erwirtschaftet.

Ein für die Sperre vorgesehener Betrag von 1.276.045,40 € ist im Epl. 12 in der Anlage I/3 zur HR 2005 ausgewiesen, in der die Ressorts die Inanspruchnahme von Mehreinnahmen auflisten. Für die betreffenden Einnahmen bestanden Kopplungsvermerke zu Ausgaben des jeweiligen Kapitels. In der Anlage zur HR wird ein Bezug zu den verstärkbaren Ausgabebetiteln (die ausschließlich der HGr. 5 zugehören) hergestellt. Die Erwirtschaftung der Sperre in Höhe von 1,2 Mio. € erfolgte durch Verzicht auf Ausgaben, die mittels Kopplungsvermerk durch Mehreinnahmen verstärkt werden konnten. Eine Einsparung bei den Haushaltsansätzen in der HGr. 5 ist durch dieses Vorgehen nicht eingetreten. Es wurde lediglich auf zusätzliche Ausgaben, die durch Kopplungsvermerke möglich gewesen wären, verzichtet.

Eine Haushaltssperre dient der Sicherung des Haushaltsausgleichs. Ausgehend von den Planzahlen soll im Haushaltsvollzug auf veränderte hauswirtschaftliche Bedingungen (z. B. den Ausfall von Steuereinnahmen) reagiert werden. Die o. g. Ausgabensperre wurde angeordnet, um eine aufgrund der eingetretenen Entwicklung notwendige Beschränkung aller Beteiligten beim Vollzug des Haushaltsplanes zu erreichen. Das Zurückgreifen auf ggf. anfallende Mehreinnahmen birgt dabei ein Risiko für den Haushaltsausgleich. Beispielsweise wurden bei dem Einnahmetitel 1285/111 01 (Staatliche Kunstsammlung Dresden, Gebühren und tarifliche Entgelte) Mehreinnahmen in Höhe von 721 T€ zur Erwirtschaftung der Sperre genutzt. Auf diesem Titel gingen erst in den Monaten November und Dezember Einnahmen in Höhe von 937 T€ ein.

Zudem beeinträchtigt das oben beschriebene Vorgehen die Übersichtlichkeit der HR und ihrer Anlagen. So wird z. B. dem Tit. 1285/547 51, der mit 264.800 € im Haushaltsplan für das Jahr 2005 veranschlagt war, eine Sperre von 720.684,06 € zugewiesen.

Das SMWK erklärte, dass in den meisten Fällen nicht Mehreinnahmen zur Erbringung der Sperre eingesetzt wurden, sondern sich diese Schlussfolgerung nur aufgrund der Darstellung in der HR ergibt. Das SMWK wies die Erbringung der Sperre teilweise in Anlage I/3 - Inanspruchnahme der Mehreinnahmen - nach, was den Anschein erweckt, dass das SMWK die Sperre aus den Mehreinnahmen erbracht hat.

Aufhebung von Haushaltssperren im Epl. 12

In der HR 2005 wurden bei Kap. 1208 Tit.Gr. 71 Minderausgaben in Höhe von 607.400 € und bei Kap. 1209 Tit.Gr. 71 in Höhe von 543.050 € ausgewiesen. Die Minderausgaben wurden nach Anlage I/2 zur HR für die Sperre nach § 41 SÄHO herangezogen.

Nach dem StHpl. 2005/2006 sind bei Kap. 1208 Tit.Gr. 71 Mittel in Höhe von 1.789.500 € und bei Kap. 1209 Tit.Gr. 71 in Höhe von 1.085.000 € gesperrt. Gemäß der Vermerke bei Kap. 1208 und 1209 Tit. 682 71 im Haushaltsplan und der Zentralrechnung 2005 ist Bedingung für die Entsperrung die „Vorlage eines vom SMWK geprüften

und genehmigten Konzeptes zur Umsetzung von Kooperationsmaßnahmen mit der Medizinischen Fakultät Carl Gustav Carus Dresden und dem Universitätsklinikum an der TU Dresden - bzw. der Medizinischen Fakultät und dem Universitätsklinikum an der Universität Leipzig - mit dem Ziel, Synergien zu heben.“

Nach Mitteilung des SMWK vom 19.03.2007 hat das SMF am 19.08.2005 der Entsperrung der Ansätze für beide Fakultäten in voller Höhe zugestimmt. Nach der Begründung des SMF „waren die Einrichtungen nur unter finanziellem Druck bereit, ein gemeinsames Konzept zur weiteren Struktur und Entwicklungsplanung vorzulegen“. Das vorgelegte Konzept sei „... im Wesentlichen als Ist-Analyse ...“ zu bewerten. „Konkrete Maßnahmen, die innerhalb eines bestimmten Zeitkorridors umgesetzt werden sollen, sind jedoch nicht erkennbar. Es geht aus der Aufstellung nicht hervor, wie in Zukunft durch verbesserte Zusammenarbeit zwischen den Einrichtungen die zur Verfügung stehenden Mittel effektiver eingesetzt werden können.“ Erst im Oktober 2006 legten die Medizinischen Fakultäten und Universitätskliniken des Freistaates Sachsen ein Konzept vor, welches annähernd den Forderungen entspricht.

Trotz offensichtlicher „Negativbewertung“ der Konzepte hat das SMF die Mittel freigegeben. Die Grenze, die nach dem Haushaltsplan für eine Zuweisung der Haushaltsmittel maßgebend war, wurde vom SMF selbst unterschritten. Damit hat das SMF die zum Zwecke einer wirtschaftlicheren Entwicklung verfügbaren Ausgabebeschränkungen ohne ausreichende Begründung aufgehoben. Der SRH ist der Auffassung, dass die Grundlagen für die Entsperrung der Mittel für das Hj. 2005 nicht erfüllt waren.

Nach Ansicht des SMF waren die Voraussetzungen für eine Entsperrung der Mittel gegeben. Die Bedingung, ein vom SMWK geprüftes und genehmigtes Konzept vorzulegen, war mit Übersendung des Konzepts mit Schreiben vom 25.05.2007 und einer Erklärung des SMWK erfüllt. Die Entsperrung von einer positiven Bewertung des Konzepts abhängig zu machen, sei nie beabsichtigt gewesen, zumal vorrangig das Fachressort zu beurteilen hat, inwieweit das Konzept aus hochschulmedizinischer und hochschulpolitischer Sicht sinnvoll ist. Das SMWK hatte im Antrag auf Entsperrung der Mittel mitgeteilt, dass es das vorgelegte Konzept geprüft und als in die richtige Richtungweisend genehmigt habe. Zwar könne das durch die Einrichtungen im Jahr 2005 vorgelegte Konzept lediglich als Anfang zur Umsetzung von Kooperationsmaßnahmen betrachtet werden, es seien jedoch erste Ansätze erkennbar, die künftig die Möglichkeit eröffnen, Synergien zu heben. Konkrete Maßnahmen, die innerhalb eines bestimmten Zeitkorridors umgesetzt werden sollen, seien jedoch nicht erkennbar. Vielmehr sei das Konzept als Istanalyse zu verstehen, was Ausgangspunkt für konkrete Maßnahmen in der Zukunft sein könne.

Wird die Freigabe von Haushaltsmitteln an Bedingungen geknüpft, sollte die Erfüllung dieser nicht nur formal, sondern auch nach Sinn und Zweck konsequent verlangt werden. Ansonsten droht das Instrument der Mittelsperre ins Leere zu laufen.

In den Erläuterungen zum Haushaltsplan 2005/2006 sind bei Kap. 1207 Tit. 682 71 jährlich zweckgebundene Mittel für Maßnahmen zur nachhaltigen Verbesserung der wirtschaftlichen Situation der Medizinischen Fakultät der Universität Leipzig in Höhe von 5 Mio. € veranschlagt. Auch diese Mittel sind zunächst gesperrt. Die Freigabe ist an den Abschluss einer Zielvereinbarung zwischen der Universität Leipzig und dem Freistaat Sachsen gebunden.

Die Zielvereinbarung datiert vom 16.12.2005 und ist rückwirkend zum 01.01.2005 geschlossen. Danach sind die der Medizinischen Fakultät jährlich aus Kap. 1207 Tit. 682 71 zufließenden 5 Mio. € zuerst einzusetzen, um die aus den Jahren 1999 bis

2004 resultierenden Schulden in Höhe von 4,8 Mio. € auszugleichen. Mit Schreiben vom 16.12.2005 hat der Staatsminister für Finanzen die Mittel für 2005 entsperrt. Das SMWK hat mit Schreiben vom 29.12.2005 an die Universität die Mittel freigegeben. Zu diesem Zeitpunkt dürfte die wirtschaftliche Verwendung der Mittel schwierig gewesen sein.

Für die Entsperrung der Mittel für 2006 verlangte das SMF bis zum 31.01.2006 einen Nachweis, wie die in der Anlage zur Zielvereinbarung skizzierten Maßnahmen zu einem ausgeglichenen Ergebnis führen sollen. Dieser Nachweis wurde inzwischen vorgelegt.

Darstellung zur Deckung von Mehrausgaben des Epl. 07 (Anlage I/1 zur HR)

Die HR 2005 weist im Kap. 0704 Tit. 891 02 (Förderung des öffentlichen Personalverkehrs) Mehrausgaben in Höhe von 34.415.548,41 € aus. Nach den Angaben in der Anlage I/1 wurden die Mehrausgaben durch Mehreinnahmen bei Kap. 0704 Tit. 331 01 in Höhe von 32.574.000 € und Isteinnahmen bei Kap. 0704 Tit. 119 02 in Höhe von 1.841.548,41 € gedeckt.

Die HR weist bei Kap. 0704 Tit. 331 01 Mindereinnahmen in Höhe von 25.000 € aus. Die Mehrausgaben bei Kap. 0704 Tit. 891 02 wurden entsprechend einem Deckungsvermerk in Höhe von 21.768.247,11 € aus Minderausgaben bei Kap. 0706 Tit. 883 43 gedeckt. Für die Differenz in Höhe von 10.805.752,89 € wurde ausweislich der Angaben in den weiteren Anlagen zur HR zunächst aus dem Tit. 0706/119 02 Mehreinnahmen zur Verstärkung des Ausgabebetitels 0706/883 43 genutzt und von dort ebenfalls nach dem Deckungsvermerk für die Mehrausgaben bei Tit. 0704/891 02 verwendet. Die Angaben in den Anlagen zu diesen Titeln sind nur schwer nachvollziehbar. Sie dienen der Erläuterung zur HR und sollten entsprechend eindeutig formuliert sein.

Das SMWA hat in der Stellungnahme mitgeteilt, dass richtigerweise in der Anlage I/1 bei Tit. 0704/891 02 als Erläuterung zu formulieren gewesen wäre: „anteilige Mehreinnahmen bei Tit. 0704/331 01 in Höhe von 32.574.000 € und in der Anlage I/2 bei Tit. 0706/884 43: anteilige Mindereinnahmen bei 0704/331 01 in Höhe von 32.599.000 €“. In Summe der anteiligen Mehr- und Mindereinnahmen hätten sich Mindereinnahmen in Höhe von -25.000 € ergeben, die in der Zentralrechnung 2005 bei Tit. 0704/331 01 ausgewiesen sind.

Eine Ermittlung der Angaben in der Zentralrechnung über Differenzbildung dient nicht der Transparenz der Anlagen zur HR. Vielmehr hätte bei Tit. 0704/891 02 als Erläuterung zur Deckung der Mehrausgaben der Tit. 0706/883 43 angegeben werden müssen.

Veranschlagung im StHpl. im Epl. 12

Bei Kap. 1203 Tit.Gr. 70 (Forschungsförderung) wurden im StHpl. für das Hj. 2005 Mittel für Personalausgaben (Tit. 429 70) in Höhe von 2,5 Mio. € veranschlagt. Dies entspricht 67,6 % des Gesamtansatzes der Titelgruppe. Der Tit. 429 70 weist lt. HR Ausgaben von 820.112,57 € aus. Dies entspricht 32,8 % des Haushaltsansatzes. Die Minderausgaben des Titels wurden in Höhe von 453.264,04 € gesperrt und in Höhe von 1.226.623,39 € zur Deckung von Mehrausgaben der Sach- und Investitionskosten der Titelgruppe herangezogen. Alle Titel der Titelgruppe sind gegenseitig deckungsfähig und übertragbar.

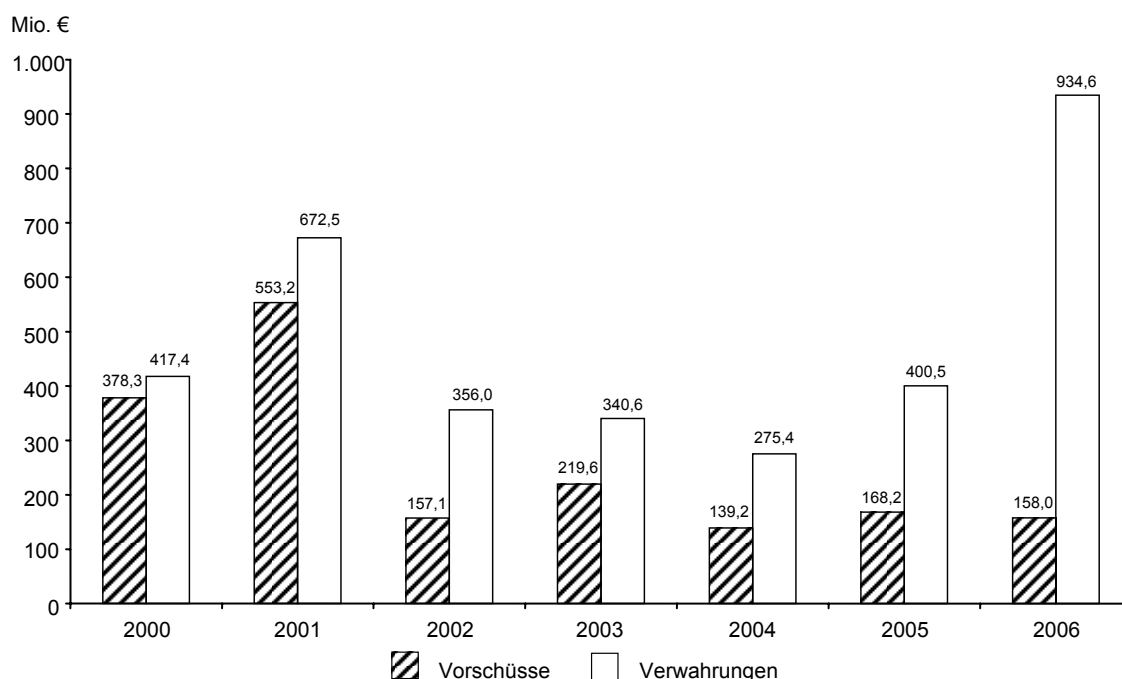
Die Veranschlagung und die jeweilige Inanspruchnahme der Mittel entsprachen dem Vorjahr. Auch im Hj. 2003 wurden die Ansätze des Titels nur in Höhe von 54,2 % für Personalausgaben verwendet.

Der Haushaltsansatz des Kap. 1203 Tit.Gr. 70 sollte im Hinblick auf den tatsächlichen Finanzbedarf einer kritischen Überprüfung unterzogen werden. Sofern für Forschungszwecke das investive Ausstattungsvolumen erhöht und wissenschaftliches Personal im Gegenzug reduziert werden soll, müsste dieses Ziel auch im Haushaltsplan sichtbar werden.

Das SMF und das SMWK werden die Hinweise bei der Aufstellung des Doppelhaushaltes 2009/2010 beachten.

11 Vorschüsse und Verwahrungen

Die Bestände an Vorschüssen und Verwahrungen im Freistaat Sachsen haben sich ab dem Hj. 2000 wie folgt entwickelt:



Der starke Anstieg der Verwahrungen um 534,1 Mio. € und damit mehr als das Doppelte im Hj. 2006 ergibt sich aus der Aufstockung des Pensionsfonds für Beamte um 314 Mio. € und der Bildung von Rücklagen für Wohngeldeinsparungen und FAG (Abrechnung über insgesamt 153 Mio. €).

Der SRH hatte wiederholt gefordert, allgemeine Regelungen zum Umgang mit Vorschüssen und Verwahrungen zu erarbeiten. Mit Schreiben vom 07.09.2006 hat das SMF an die Beauftragte für den Haushalt der Ressorts Hinweise zur Behandlung von Vorschüssen und Verwahrungen versandt. Der SRH war im Wege des Stimmverfahrens einbezogen.

12 Bestätigung ordnungsgemäßer Haushaltsführung

Unbeschadet der vorstehenden Darlegungen und der sich in einzelnen Prüfbermerkungen widerspiegelnden Bedenken ist für das Hj. 2005 eine insgesamt ordnungsgemäße Haushalts- und Wirtschaftsführung festzustellen.

1 Weiterentwicklung der staatlichen Finanzwirtschaft

Noch im Hj. 2005 musste sich der Freistaat Sachsen für den Haushaltsausgleich in Höhe von 353 Mio. € neu verschulden. Für das Jahr 2006 war dies erstmals nicht mehr nötig.

Diese erfreuliche Entwicklung ist auf die Verbesserung der gesamtdeutschen Wirtschaftsentwicklung zurückzuführen, die Mehreinnahmen in Höhe von 669 Mio. € in die Staatskasse brachte. Davon entfielen allein 578 Mio. € auf Steuernehmeinnahmen. Die zusätzlichen Mittel wurden zur Vorsorge für zukünftige Zahlungsverpflichtungen in den Finanzierungsfonds für die Beamtenversorgung eingebracht sowie für die Übernahme von Verbindlichkeiten und zur Kapitalverstärkung bei Beteiligungen des Freistaates und die Gewährung von Gesellschafterdarlehen verwendet. 61,8 Mio. € setzte das SMF für die Tilgung von Schulden ein. Gemäß SMF ist im Ergebnis der Steuerschätzung vom Mai 2007 für das Jahr 2007 mit Mehreinnahmen gegenüber dem Haushaltssoll in Höhe von 546 Mio. € zu rechnen.

Die positive Entwicklung auf der Einnahmenseite des Staatshaushalts darf jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass sie sich letztlich nach Jahren massiver Steuereinbrüche auf dem Niveau des Hj. 2001 befindet.

Nach wie vor steht die Staatsregierung vor der Herausforderung, den Haushalt angesichts des Rückgangs der Solidarpaktmittel und der demografischen Entwicklung strukturell zu stabilisieren. Nach Berechnungen des SMF bedeutet jeder wegfallende Einwohner einen Einnahmeverlust von 2.350 €. Auch sind die finanziellen Auswirkungen der Föderalismusreform Teil II zur Neuregelung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen noch nicht abschätzbar.

Die bestehenden konjunkturellen Effekte sollten genutzt werden, um eine langfristig nachhaltige Haushaltsentlastung zu etablieren. Sämtliche freien Mittel und Mehreinnahmen müssen prioritär für die Schuldentilgung sowie den Abbau zukünftiger Belastungen eingesetzt werden.

Es bleibt nicht mehr viel Zeit, die gegenwärtige Ausgabenstruktur an die mittelfristig sich ändernde Einnahmesituation anzupassen. Dem konsequenten Personalabbau ist weiterhin höchste Priorität einzuräumen. Auch sind die Bemühungen um Bürokratieabbau, Aufgabenkritik und Rückführung der staatlichen Betätigung auf Kernaufgaben noch nicht so weit gediehen, dass ein sorgenfreier Blick in die Zukunft möglich wäre.

Die entsprechenden Weichen für eine konsolidierende Finanzpolitik wurden von politischer Seite gestellt: Verwaltungsreform, der Finanzierungsfonds für die Beamtenversorgung, die Erprobung von Neuen Steuerungsinstrumenten und ein deutliches Bekenntnis zu einem Verzicht auf Neuverschuldung.

2 Haushaltswirtschaftliche Daten

2.1 Haushaltswirtschaftliche Quoten im Ländervergleich

Strukturelle Probleme eines Staatshaushalts lassen sich über die Entwicklung finanzwirtschaftlicher Kennzahlen erkennen. Für das Hj. 2005 hat der SRH folgende haushaltswirtschaftliche Quoten für den Freistaat Sachsen errechnet. In der Tabelle werden diesen die entsprechenden Quoten der neuen Länder wie auch der alten Flächenländer (jeweils im Durchschnitt) gegenübergestellt.

Haushaltswirtschaftliche Quoten 2005 in %	Sachsen ¹	östliche Länder ² (Durchschnitt)	westliche Länder ³ (Durchschnitt)
Steuerdeckungsquote	46,0	44,0	69,3
<i>flutbereinigte Steuerdeckungsquote</i>	<i>47,4</i>		
<i>Anteil der durch Steuern gedeckten bereinigten Ausgaben</i>			
Kreditfinanzierungsquote	2,3	6,3	9,2
<i>flutbereinigte Kreditfinanzierungsquote</i>	<i>2,3</i>		
<i>Anteil der durch Nettokreditaufnahme finanzierten bereinigten Ausgaben</i>			
Zinssteuerquote	8,2	15,0	10,9
<i>Anteil der auf die Deckung der Zinsausgaben für Kreditmarktmittel entfallenden Steuereinnahmen</i>			
Personalausgabenquote	26,8	24,9	40,3
<i>flutbereinigte Personalausgabenquote</i>	<i>27,6</i>		
<i>Anteil der Personalausgaben an den bereinigten Ausgaben</i>			
Investitionsquote	23,7	20,2	10,6
<i>flutbereinigte Investitionsquote</i>	<i>21,4</i>		
<i>Anteil der investiven Ausgaben (eigene Investitionen des Staates und Investitionsförderung) an den bereinigten Ausgaben</i>			
Investitionsausgaben pro EW in €/EW	862	774	301
<i>flutbereinigte Investitionsausgaben pro EW in €/EW</i>	<i>754</i>		
Personalausgaben pro EW in €/EW	972	956	1.142
Nettokreditaufnahme pro EW in €/EW	82	241	260

¹ Daten aus der HR 2005.

² Neue Bundesländer ohne Flutbereinigung aufgrund fehlender Flutdaten; Quelle: ZDL-Statistik vom 28.03.2007, Vierteljahresbericht des Statistischen Bundesamtes.

³ Nur Flächenländer, ohne Stadtstaaten; Quelle: ZDL-Statistik vom 28.03.2007, Vierteljahresbericht des Statistischen Bundesamtes vom Dezember 2006.

Ganz deutlich zeigt die vorstehende Übersicht den seit Jahren unverändert bestehenden gravierenden Unterschied in der Haushaltsstruktur der alten und neuen Bundesländer. Es weichen nur die Quoten des Freistaates erheblich vom Durchschnitt der neuen Länder ab, die in Abhängigkeit zur Kreditaufnahme berechnet wurden. Ansonsten liegt Sachsen etwas über dem „Ost-Durchschnitt“.

Anhand der Steuerdeckungsquote wird erkennbar, in welchem Verhältnis eigene Mittel zur Finanzausstattung des Landes beitragen. Sie ist die wesentliche Kennziffer für die Wirtschaftskraft eines Landes. Die neuen Länder wiesen von Beginn an eine wesentlich geringere Steuerdeckungsquote als die alten Länder auf (durchschnittlich rd. 24 % geringer). Im Hj. 2005 betrug der Unterschied 25,3 %. Die Zahlen belegen, dass der wirt-

schaftliche Aufholprozess der neuen Bundesländer einschließlich Sachsens in den letzten Jahren ins Stocken geraten ist. Mit der seit 2006 verbesserten Situation kann gerade das Niveau des Jahres 2001, vor dem gesamtwirtschaftlichen Einbruch, erreicht werden.

Ein Vergleich der um 15,4 % differierenden Personalausgabenquoten zwischen Ost- und Westländern ist nicht möglich. Der niedrige Wert der neuen Länder ist wendebedingten Spezifika zuzurechnen. Einerseits wirken sich die noch geringeren Versorgungslasten für die Beamten und ein niedrigeres Lohn- und Gehaltsniveau in den neuen Ländern quotenmindernd aus. Andererseits erhöhen die Sonderbedarfs-BEZ für den „Aufbau-Ost“ und EU-Fördermittel die Vergleichsbasis in den neuen Bundesländern. Ein weiteres Problem bei der Vergleichbarkeit der Personalausgabenquote der Länder stellt die stetig zunehmende Ausgliederung von Aufgaben aus dem Staatshaushalt dar. Insbesondere bei der Gründung von Staatsbetrieben werden die Personalausgaben nicht mehr in der HGr. 4 ausgewiesen, sondern sind in den Zuführungen in der HGr. 6 enthalten.

Während im Hj. 2004 die Personalausgaben je EW noch unter dem Ost-Durchschnitt lagen, lagen sie 2005 um 23 €/EW über dem Durchschnitt der anderen neuen Bundesländer. Tarif- und besoldungsrechtliche Einschnitte führten u. a. im Hj. 2004 erstmalig zu einem leichten Absinken der Personalausgaben pro EW. Trotz Personalabbaus und umfangreichen Staatsbetriebsgründungen wurden die Pro-Kopf-Personalausgaben nicht wesentlich gesenkt. Mit 972 €/EW blieben die Personalausgaben pro EW im Hj. 2005 nahezu unverändert gegenüber dem Vorjahr (973 €/EW).

Die gesamtdeutsche Investitionsquote blieb mit 12,8 % fast auf dem Stand des Vorjahres. Während sich die Investitionsquote der westlichen Länder im Vergleich zum Vorjahr um 1,1 % verbesserte, sank sie bei den östlichen Ländern um 1,4 %. Mit einer (flutbereinigten) Investitionsquote von 21,4 % hält Sachsen im Ländervergleich unverändert den Spitzenplatz. Trotzdem konnte die aufbaugerechte Verwendung der Solidarpaktmittel das zweite Jahr in Folge nicht zu 100 % nachgewiesen werden. Angesichts der sinkenden Solidarpaktmittel wird sich die gegenwärtig fast doppelt so hohe Investitionsquote der neuen Länder zukünftig zwangsläufig verringern.

Sachsens besonnene Finanzpolitik findet besonders in einer niedrigen Kreditfinanzierungsquote ihren Niederschlag. Mit 2,3 % hielt Sachsen diese Quote auf dem niedrigsten Stand aller Bundesländer. Es war geplant, die Quote ab dem Hj. 2007 auf Null zu reduzieren. Nunmehr konnte dieses Ziel bereits im Jahr 2006 erreicht werden. Damit gehört Sachsen zu den ersten Bundesländern, die ohne Nettokreditaufnahme auskommen.

Aufgrund der restriktiven Nettokreditaufnahmepolitik liegt auch der Anteil der Zinsausgaben an den Steuereinnahmen unter dem Durchschnitt der neuen Länder. Mit einer Zinssteuerquote von 8,2 % ist der Haushalt des Freistaates Sachsen erheblich geringer mit Kreditkosten belastet als die Haushalte der anderen Länder im Beitrittsgebiet (Durchschnitt 18,2 %).

Vergleichbarkeit der Daten

Die Vergleichbarkeit von Daten der Länderhaushalte ist Grundvoraussetzung für eine fundierte Haushaltsanalyse. Das kamerale Haushaltssystem liefert nur unzulängliche Informationen für Kennzahlen, die ein Benchmark ermöglichen würden.

Die Problematik war im November 2006 Thema der Finanzministerkonferenz. Auch der Bund/Länder-Arbeitsausschuss „Haushaltsrecht und Haushaltssystematik“ hat sich zwischenzeitlich mit der Konfiguration einheitlicher Haushaltsdaten befasst.

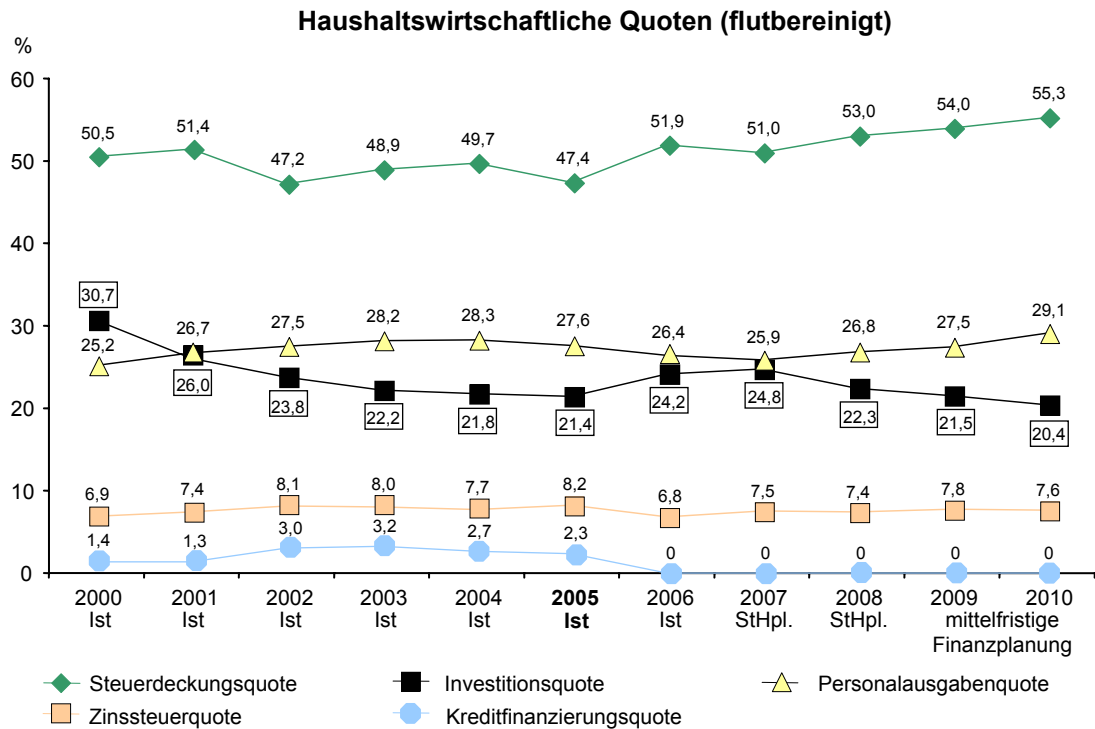
Dazu wurde eine Umfrage bei Bund und Ländern zu auftretenden Problemen durchgeführt. Das Ergebnis zeigt, dass das kamerale System den hohen Anforderungen zur Abbildung komplizierter Finanzierungsvorgänge (z. B. Leasing, öffentlich-private Partnerschaften, Pensionsfonds) nicht mehr gerecht werden kann, wie folgende Beispiele zeigen:

- Zunahme von Rücklagenbildung und Bildung von Nebenhaushalten in unterschiedlicher Ausprägung z. B. durch Gründung von Staatsbetrieben (Verschiebungen bei Personalausgabenquote, Verschuldung nicht mehr erfasst), durch Fondsgründungen und Grundstock, dadurch Auslagerung von erheblichen Teilen des Gesamthaushalts;
- unterschiedliche Kommunalisierungsgrade durch Verwaltungsreformen erschweren Vergleichbarkeit durch Aufgabenübertragungen und verschiedene Haushaltssysteme;
- fiktive Mieten beim Vermieter-Mieter-Modell;
- Abbildung von Globalhaushalten im StHpl.;
- unterschiedliche Veranschlagungen der Zuführungen an die Pensionsfonds für die Beamtenversorgung (in einigen Ländern unter HGr. 9 und in anderen als Darlehen an öffentliche Unternehmen und Einrichtungen in HGr. 8);
- im Hochschulbereich und bei Unikliniken werden Drittmittel z. T. nicht mehr im Haushalt veranschlagt;
- Leistungen nach dem AAÜG in den neuen Ländern verzerren die Haushaltsstruktur ebenso wie Einmaleffekte z. B. durch große Käufe oder Verkäufe;
- unterschiedliche Auslegungen bei der Anwendung des Funktionenplans (z. B. bei zentraler oder dezentraler Veranschlagung von Bauunterhalt oder IT-Ausgaben).

Aussagekräftige Ländervergleiche anhand von Haushaltskennzahlen sind somit nur noch mit aufwendigen Datenabfragen und Nebenrechnungen möglich. Die Vielfalt der Probleme zeigt auch, dass es immer schwieriger werden wird, eine einheitliche Datenbasis zu finden.

2.2 Entwicklung der haushaltswirtschaftlichen Quoten

Betrachtet man die haushaltswirtschaftlichen Quoten über einen längeren Zeitraum hinweg, lassen sich deutliche Tendenzen der Haushaltsentwicklung erkennen. Nachstehendes Schaubild zeigt die Entwicklung der Quoten seit 2000:



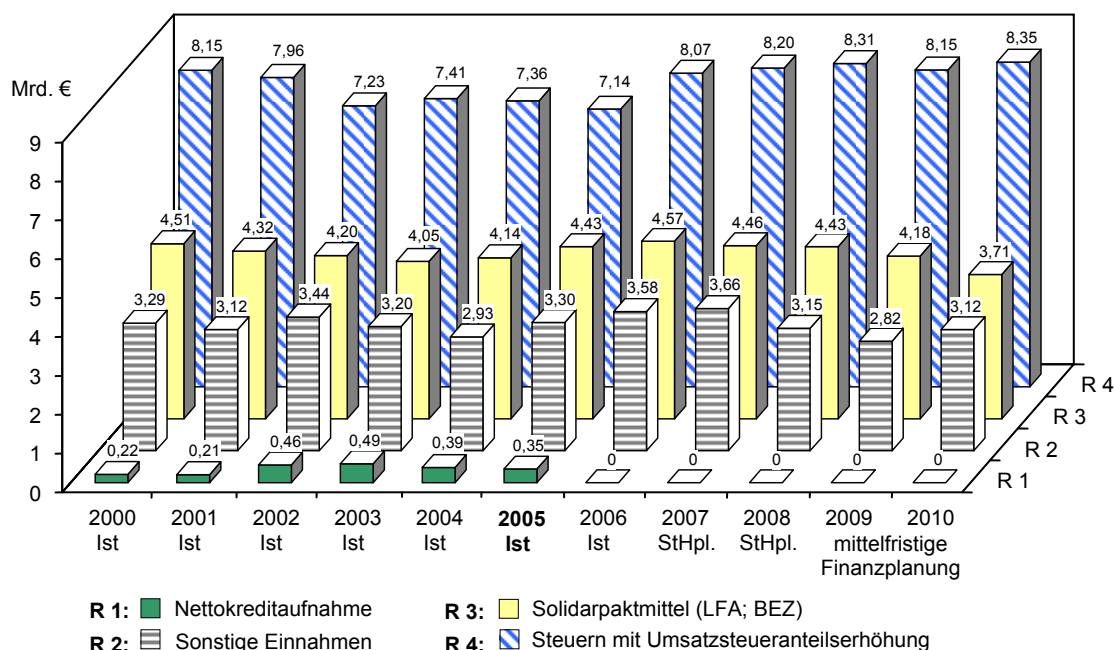
Das SMF rechnet mit einem moderaten Anstieg der Steuerdeckungsquote.

Auch die Entwicklung der Personalausgaben bietet ein ähnliches Bild. Die Quote wird trotz des beabsichtigten Personalabbaus und weiterhin stattfindender Staatsbetriebsgründungen auf 29,1 % im Hj. 2010 steigen. Steigende Versorgungslasten und Ost-West-Tarifangleichungen können über die Einsparungen durch Stellenabbau allein nicht aufgefangen werden.

Im Hj. 2005 ist die Investitionsquote das fünfte Jahr in Folge gesunken und erreichte damit ihren Tiefststand. Sie wird nach zwischenzeitlicher Erholung tendenziell aufgrund der systematischen Reduzierung der Solidarpaktmittel in den Bereich von 20 % absinken.

Mittelfristig rechnet das SMF mit einer relativ gleichbleibenden Zinssteuerquote und mit stabilen Kreditmarktzinsen. Der weiterhin geplante Verzicht auf eine Nettokreditaufnahme wirkt einem Anstieg der Zinssteuerquote zudem entgegen.

3 Einnahmenstruktur



Abweichend vom Bruttoprinzip des § 15 SÄHO werden bei Krediten die Tilgungsleistungen von der Bruttokreditaufnahme als „negative Einnahme“ abgezogen und so die Nettokreditaufnahme errechnet. In den Jahren bis 2005 überstiegen die Kreditaufnahmen regelmäßig die Tilgungsleistungen für Kredite, sodass sich im Saldo Einnahmen aus Krediten ergaben und als solche ausgewiesen wurden.

Aufgrund der Mehreinnahmen im Hj. 2006 wurden im Freistaat Sachsen erstmalig Schulden in Höhe von 61,8 Mio. € getilgt. Dadurch ergibt sich rechnerisch ein negativer Wert bei der Nettokreditaufnahme in Höhe der die Kreditaufnahme übersteigenden Tilgung.

Diese „negative Nettokreditaufnahme“ bedeutet keine Einnahme für den Freistaat, vielmehr wurden in Höhe des Saldos Ausgaben zur Schuldentilgung geleistet. Der SRH hat sich deshalb gegen die Darstellung negativer Einnahmen entschieden und die Nettokreditaufnahme mit „Null“ angegeben.

3.1 Entwicklung der Steuereinnahmen

Die Daten der HR differenzieren zwischen dem Steueraufkommen und den Steuereinnahmen. Das Steueraufkommen bezeichnet die im Freistaat Sachsen vereinnahmten Steuern und Abgaben vor Zerlegung und dem Länderfinanzausgleich. Zu den Steuereinnahmen des Landes zählen neben den Landessteuern auch die nach dem Länderfinanzausgleich dem Landeshaushalt zufließenden Einnahmen aus den Gemeinschaftsteuern. Die Steuereinnahmen im Jahr 2005 und die Veränderungen gegenüber den Vorjahren stellen sich im Einzelnen wie folgt dar:

Steuerarten	2000	2001	2002	2003	2004	2005	Veränderungen 2004/2005
in Mio. €							
I. Gemeinschaftsteuern							
Lohnsteuer	3.939,76	3.748,38	3.731,38	3.790,11	3.594,49	3.455,50	-138,99
Veranlagte Einkommensteuer	-830,64	-966,90	-946,18	-896,54	-771,33	-616,02	155,31
Nicht veranlagte Steuern vom Ertrag	88,61	146,43	133,23	141,36	152,60	172,40	19,80
Zinsabschlagsteuer	31,80	52,15	50,08	41,47	37,00	39,67	2,67
Körperschaftsteuer	10,58	-138,05	-192,11	27,73	117,04	115,66	-1,38
Umsatzsteuer	2.635,45	2.417,08	2.583,24	2.886,55	2.722,76	2.583,09	-139,67
Gewerbsteuerumlage	67,39	76,03	94,64	126,09	88,46	102,42	13,96
Steuern nach DDR-Recht	36,40	31,04	-0,34	-8,57	0,09	0,36	0,27
Summe I.	5.979,35	5.366,16	5.453,94	6.108,20	5.941,11	5.853,09	-88,02

Abweichungen sind rundungsbedingt.

Der bereits in 2004 deutlich sichtbare Rückgang des Aufkommens der dem Finanzverbund von Bund und Ländern zufließenden Gemeinschaftsteuern setzte sich im Jahr 2005 fort. Insgesamt blieben die Einnahmen im Freistaat Sachsen aus gemeinschaftlichen Steuern im Jahr 2005 um rd. 88 Mio. € (1,5 %) unter dem vergleichbaren Vorjahreswert.

Die Einnahmerückgänge betrafen insbesondere die Lohnsteuer mit rd. 139 Mio. € und die Umsatzsteuer mit rd. 140 Mio. €. Ursache dafür war in erster Linie die anhaltend rückläufige Entwicklung der Beschäftigung und der Lohnhöhe sowie der Rückgang der Binnennachfrage infolge gesunkener Kaufkraft.

Mehreinnahmen von rd. 155 Mio. € ergaben sich bei der veranlagten Einkommensteuer, bei der Gewerbesteuerumlage von rd. 14 Mio. € und bei den nicht veranlagten Steuern vom Ertrag von rd. 20 Mio. €. Der Aufkommensanstieg der veranlagten Einkommensteuer beruht im Wesentlichen auf den Einkommenssteigerungen in einigen gewerblichen Branchen und bei zahlreichen Freiberuflern. Zudem hat das Auslaufen bestimmter Steuervergünstigungen zu einer Verminderung steuerlicher Gestaltungsspielräume und somit zu einer Normalisierung der Aufkommensentwicklung entsprechend der Einkommensentwicklung geführt. Der deutliche Anstieg des Aufkommens aus der Gewerbesteuerumlage ist eine weitere Folge der tendenziell gestiegenen Gewinne gewerblicher Unternehmungen. Des Weiteren kam die verbesserte Gewinnentwicklung gewerblicher Unternehmungen, soweit sie als Kapitalgesellschaft betrieben werden, in höheren Gewinnausschüttungen und demzufolge der Aufkommenssteigerung der Kapitalertragsteuer zum Ausdruck, die in dem Mehrbetrag von rd. 20 Mio. € bei den nicht veranlagten Steuern vom Ertrag enthalten ist.

Steuerarten	2000	2001	2002	2003	2004	2005	Veränderungen 2004/2005
	in Mio. €						
II. Landessteuern							
Erbschaftsteuer	14,73	14,98	13,48	17,46	19,83	19,43	-0,40
Grunderwerbsteuer	181,05	136,21	127,95	115,70	121,67	137,59	15,92
Kraftfahrzeugsteuer	317,72	375,65	330,36	328,57	349,03	392,82	43,79
Rennwett- und Lotteriesteuer gesamt	61,97	66,98	63,60	62,40	64,11	66,25	2,14
Feuerschutzsteuer	10,74	10,58	12,80	12,41	15,00	15,59	0,59
Biersteuer	77,46	72,19	72,64	72,34	73,67	73,39	-0,28
Summe II.	663,67	676,59	620,83	608,88	643,31	705,07	61,76

Abweichungen sind rundungsbedingt.

Bei der Entwicklung der Einnahmen aus den Steuern, die ausschließlich dem Landeshaushalt verbleiben (Landessteuern), setzte sich die in 2004 begonnene positive Entwicklung fort. Der Anstieg bei der Grunderwerbsteuer von rd. 16 Mio. € beruhte zu einem erheblichen Teil auf der gestiegenen Nachfrage nach privaten Baugrundstücken, um dem Käufer noch die Eigenheimzulage vor deren Auslaufen zum 31.12.2005 zu sichern. Das Plus bei der Kraftfahrzeugsteuer von rd. 44 Mio. € lag einerseits an der steigenden Zahl zugelassener Diesel-Pkw, die einer höheren Steuer als Benzin betriebene Pkw unterliegen. Andererseits deutet es darauf hin, dass die Halter der in Sachsen zugelassenen Pkw tendenziell den Anstieg der Steuersätze aufgrund der Einführung der Euro-4-Schadstoffnorm in Kauf nahmen, weil sie ihre Fahrzeuge nicht auf schadstoffärmere und damit steuergünstigere Neufahrzeuge umstellten. Bei den übrigen Landessteuern stagnierte die Entwicklung.

Steuerarten	2000	2001	2002	2003	2004	2005	Veränderungen 2004/2005
	in Mio. €						
III. Entwicklung des Aufkommens aus der Spielbankabgabe							
Spielbankabgabe	4,74	7,74	9,31	5,07	7,86	8,34	0,48
Summe III.	4,74	7,74	9,31	5,07	7,86	8,34	0,48

Abweichungen sind rundungsbedingt.

Das Aufkommen aus der Spielbankabgabe 2005 ist um die den Standortgemeinden zugewiesenen Anteile gekürzt ausgewiesen. Die Erholung des Steueraufkommens setzte sich hierbei fort und erreichte angesichts der vor Jahren erfolgten Umstellung auf ausschließlich das sog. kleine Spiel den neuen Spitzenwert von rd. 8,3 Mio. €.

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	Veränderungen 2004/2005
	in Mio. €						
IV. Entwicklung des Gesamtaufkommens							
Gesamtaufkommen (Summe I., II. und III.)	6.647,78	6.050,54	6.084,07	6.722,15	6.592,29	6.566,49	-25,80

Abweichungen sind rundungsbedingt.

Das Gesamtaufkommen im Freistaat Sachsen verringerte sich 2005 gegenüber dem Vorjahr um rd. 25 Mio. €. Hauptursache war der oben beschriebene Rückgang des Aufkommens der Lohn- und der Umsatzsteuer.

Die höheren Einnahmen des Landes Sachsen bei den Landessteuern und der Spielbankabgabe von zusammen rd. 63 Mio. € vermochten - wie schon im Vorjahr - die Mindereinnahmen bei den Gemeinschaftsteuern von rd. 88 Mio. € nicht auszugleichen.

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	
V. Entwicklung der dem Haushalt des Freistaates Sachsen zufließenden Steuereinnahmen							
Soll lt. Haushaltsplan in Mio. €	8.070,7	7.937,8	8.191,4	7.671,0	7.842,6	7.356,0	
Isteinnahmen in Mio. €	8.145,6	7.958,6	7.229,9	7.413,1	7.357,8	7.143,0	
Veränderung der Isteinnahmen	Haushaltsplan in %	0,9	0,3	-11,7	-3,4	-6,2	-2,9
	Vorjahr in %	1,5	-2,3	-9,2	2,5	-0,7	-2,9
Steuerdeckungsquote in %	50,5	51,4	47,2	48,9	49,7	47,4	

Abweichungen sind rundungsbedingt.

Die Steuereinnahmen sanken im Vergleich zum Vorjahr um 2,9 % und unterschritten den Sollansatz im Haushaltsplan um ebenfalls 2,9 %. Die Übereinstimmung dieser beiden Prozentsätze ist zufällig. Sie beruht darauf, dass die Isteinnahmen 2005 in fast gleicher Höhe ausgefallen waren, wie der Planansatz für 2005. Die Steuerdeckungsquote sank um 2,3 %-Punkte auf 47,4 %.

Diese Entwicklung spiegelt die im Jahr 2005 im Bundesdurchschnitt noch tendenziell von nur geringem Wachstum geprägte Wirtschaftslage wider.

	HR 2004 Ist	HR 2005 Ist	Veränderung gegenüber 2004	
	in Mio. €		in Mio. €	%
VI. Mehr- und Mindereinnahmen des Freistaates Sachsen 2005 gegenüber 2004				
Landesanteile an den Gemeinschaftsteuern				
Lohnsteuer	1.279,09	1.227,20	-51,88	-4,06
Veranlagte Einkommensteuer	-327,81	-261,81	66,01	-20,14
Nicht veranlagte Steuern vom Ertrag	64,18	72,57	8,39	13,07
Zinsabschlag	39,72	36,40	-3,32	-8,36
Körperschaftsteuer	75,49	81,05	5,57	7,38
Umsatzsteuer	5.533,88	5.224,16	-309,71	-5,60
Gewerbesteuerumlage	49,91	58,19	8,28	16,60
Steuern nach DDR-Recht	0,05	0,18	0,14	299,23
Zusammen	6.714,49	6.437,95	-276,54	-4,12
Landessteuern				
Vermögensteuer				
Erbschaftsteuer	19,83	19,43	-0,40	-2,04
Grunderwerbsteuer	121,67	137,59	15,92	13,08
Kraftfahrzeugsteuer	349,03	392,82	43,79	12,55
Rennwett- und Lotteriesteuer gesamt	64,11	66,25	2,14	3,34
Feuerschutzsteuer	15,00	15,59	0,59	3,94
Biersteuer	73,67	73,39	-0,28	-0,39
Zusammen	643,31	705,07	61,76	9,60
Steuerähnliche Abgaben				
Spielbankabgabe	7,86	8,34	0,48	6,11
Zusammen	7,86	8,34	0,48	6,11
Insgesamt	7.365,66	7.151,36	-214,30	-2,91

Abweichungen sind rundungsbedingt.

Im Vergleich zur negativen Entwicklung des Gesamtaufkommens der Steuern und steuerähnlichen Abgaben in Sachsen von -25,8 Mio. € in 2005 gegenüber 2004 musste der Haushalt des Freistaates Sachsen Mindereinnahmen von sogar 276,54 Mio. € aus den Landesanteilen an den Gemeinschaftsteuern hinnehmen. Hier schlug deren im Bundesdurchschnitt noch ungünstigere Entwicklung auf den sächsischen Staatshaushalt durch. Die Verteilungsregelungen des Länderfinanzausgleichs führten dazu, dass sich die Haushaltseinnahmen des Freistaates um insgesamt 214,3 Mio. € (2,91 %) gegenüber 2004 verminderten.

3.2 Bund-Länder-Finanzbeziehungen

3.2.1 Bund-Länder-Finanzausgleichssystem

Seit dem Jahr 2005 gilt ein neues Verteilungssystem beim gesamtdeutschen Finanzausgleich. Die Fehlbetrags-BEZ gleichen den Finanzkraftunterschied der finanzschwachen Länder zur durchschnittlichen Finanzkraft der Länder nur noch anteilig aus. 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.

Weitere Änderungen können sich aus den in diesem Jahr beginnenden Verhandlungen zur Föderalismusreform II ergeben. Dabei sollen insbesondere die Bund-Länder-Finanzbeziehungen neu geregelt werden. Die bis zum Jahr 2019 geltenden Vereinbarungen zum Länderfinanzausgleich und zum Solidarpakt II sollen davon unberührt bleiben.

3.2.2 Sonderbedarfsbundesergänzungszuweisungen

Das FKPG von 1993 legte mit dem Solidarpakt I den finanziellen Rahmen des Aufbaubedarfs in den neuen Ländern für die Jahre 1995 bis 2004 fest. Der Solidarpakt I war bis 31.12.2004 befristet.

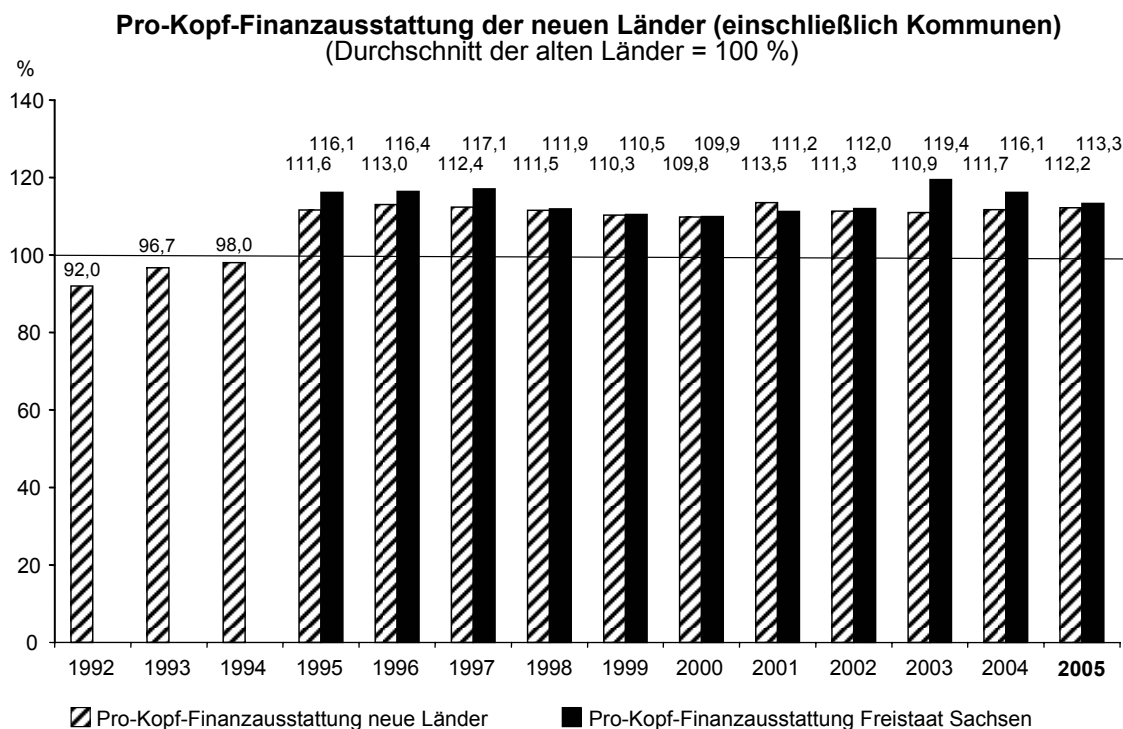
Seit 01.01.2005 gilt der im Rahmen der Neuordnung des Finanzausgleichs beschlossene Solidarpakt II (Solidarpaktfortführungsgesetz - SFG). Bis zum Auslaufen des Solidarpakts II am 31.12.2019 erhalten die neuen Länder Sonderbedarfs-BEZ für teilungsbedingte Sonderlasten, die sich aus dem bestehenden infrastrukturellen Nachholbedarf ergeben, und zum Ausgleich unterproportionaler kommunaler Finanzkraft (§ 11 Abs. 3 FAG). Die Neufassung des FAG beschränkt somit die Verwendung der Mittel auf teilungsbedingte Sonderlasten und den Finanzkraftausgleich. Die Sonderbedarfs-BEZ stellen im Rahmen des Solidarpakts II den Korb I dar. Insgesamt enthält Korb I im Zeitraum 2005 bis 2019 zu verteilende Mittel für die neuen Länder einschließlich Berlin in Höhe von 105.326 Mio. €. Die Festlegung der Sonderbedarfs-BEZ in § 11 Abs. 3 FAG bedeutet für die neuen Länder Planungssicherheit über den gesamten Zeitraum.

Eine weitere Solidarpaktkomponente bildet der Korb II mit einem Gesamtvolumen von 51 Mrd. €. In den Verhandlungen zwischen dem Bund und den neuen Ländern zum Korb II im November 2006 wurde die jährliche Aufteilung der Mittel vereinbart. Demnach sind die Zahlungen des Bundes entsprechend dem Korb I bis zum Jahr 2019 degressiv gestaltet. Die Verteilung zwischen den Ländern bleibt weiterhin ungeregelt, da die Mittelvergabe in Abhängigkeit von der Aufstellung des Bundeshaushalts erfolgt.

Neben den Mitteln aus dem Solidarpakt 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. Diese Mittel sollen einen Ausgleich dafür schaffen, dass der Freistaat eine mit den bevölkerungsreicheren Ländern vergleichbare Verwaltungsstruktur unterhält.

Zum Ausgleich von Sonderlasten aufgrund struktureller Arbeitslosigkeit sowie daraus entstehender überproportionaler Lasten bei der Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe erhält der Freistaat Sachsen ebenfalls ab 2005 jährlich Zahlungen in Höhe von 319 Mio. € (§11 Abs. 3a FAG). Diese werden im Jahr 2010 anhand der tatsächlich eingetretenen Entwicklung überprüft und ggf. ab 2011 neu festgesetzt.

Auch nach der Neuregelung des Länderfinanzausgleichs und der zusätzlichen Gewährung der Sonderbedarfs-BEZ sowie der übrigen Solidarpaktmittel im Korb II sind die neuen Länder finanziell immer noch besser ausgestattet als die alten Länder. Das folgende Schaubild zeigt diese überdurchschnittliche Finanzausstattung der neuen Länder je EW (einschließlich Gemeinden) gegenüber den alten Ländern und im Vergleich dazu die Finanzausstattung Sachsens:

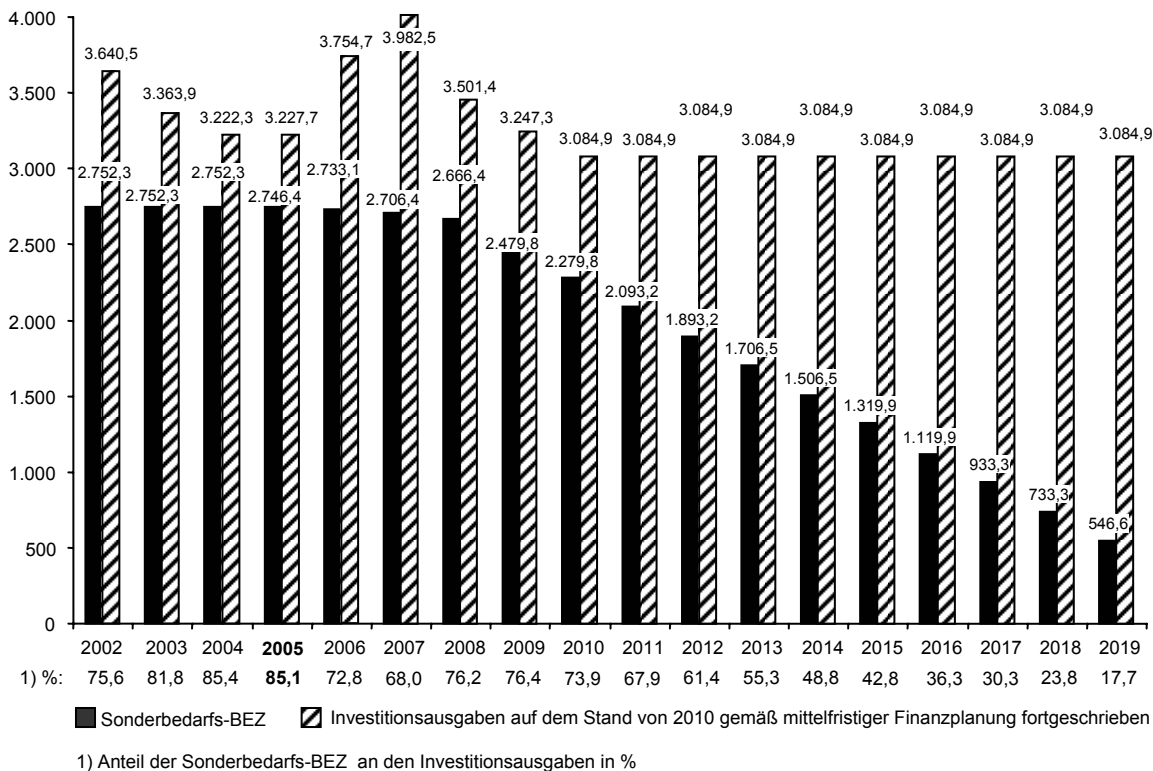


Mit der jährlichen Reduzierung der Sonderbedarfs-BEZ ab 2005 wird die überdurchschnittlich hohe Finanzausstattung der neuen Länder tendenziell unter die Vergleichsmarke der alten Länder fallen. Ohne eine nachhaltige Stärkung der Wirtschaftskraft wird sich die Finanzausstattung der neuen Länder spätestens mit Auslaufen des Solidarpakts bestenfalls auf dem Niveau der finanzschwachen alten Länder befinden.

Die von 2002 bis 2019 auf den Freistaat entfallenden Beträge der Sonderbedarfs-BEZ sind nachfolgend dargestellt. Sie wurden den flutbereinigten Investitionsausgaben, die auf dem Niveau des Jahres 2010 der mittelfristigen Finanzplanung fortgeschrieben wurden, gegenübergestellt.

Sonderbedarfs-BEZ zum Ausgleich teilungsbedingter Sonderlasten und zum Ausgleich der unterproportionalen kommunalen Finanzkraft im Verhältnis zu den flutbereinigten Investitionsausgaben

Mio. €



Das systematische Abschmelzen der Sonderbedarfs-BEZ auf Null bis zum Jahr 2020 wird nachhaltige Auswirkungen auf den Haushalt, insbesondere die Investitionen, haben. Wie die Grafik zeigt, wird in den nächsten Jahren die Lücke zwischen dem derzeitigen hohen Investitionsniveau und den Sonderbedarfs-BEZ immer größer. Bis 2008 sind die Reduzierungen der Sonderbedarfs-BEZ kaum spürbar für den Haushalt. Ab 2009 werden die Minderungen aber größer und es muss von Einsparungen beim Investitionsvolumen ausgegangen werden.

Das SMF geht dagegen von Einsparungen im Gesamthaushalt aus. Wir halten das für schwierig in Anbetracht der Rechtsbindungsstruktur im Freistaat (vgl. Pkt. 4.1).

Das SMF will konsequent die noch zur Verfügung stehenden Solidarpaktmittel für eine nachhaltige wirtschaftliche Entwicklung des Freistaates investieren. Dass dies von Jahr zu Jahr schwieriger wird, zeigt auch der aktuelle Fortschrittsbericht.

3.2.3 Fortschrittsbericht „Aufbau Ost“

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

Der Verwendungsnachweis der Sonderbedarfs-BEZ erfolgt nach folgendem Berechnungsschema:

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

Die Schuldendiensthilfen (OGr. 66) wurden für das Jahr 2005 auf Wunsch der Länder erstmalig in den Verwendungsnachweis aufgenommen, da diese der Finanzierung von Infrastrukturmaßnahmen dienen. Der Freistaat Sachsen hat die Schuldendiensthilfen allerdings nicht in die Nachweisführung einbezogen, da es sich seiner Ansicht nach grundsätzlich um laufende Ausgaben handelt.

Den Ausgleich der unterproportionalen kommunalen Finanzkraft berücksichtigt das SMF bis zum Jahr 2004 konstant in Höhe von 493 Mio. €. Für das Jahr 2005 wurde ein Betrag von 412 Mio. € berücksichtigt. Die Verringerung des Betrags ist Folge der Reform des Länderfinanzausgleichs.

Anhand der folgenden Tabelle kann die Verwendung der Sonderbedarfs-BEZ in den Jahren 1995 bis 2005 nachvollzogen werden. Die Zahlen beziehen sich auf die Landes- und Kommunalebene.

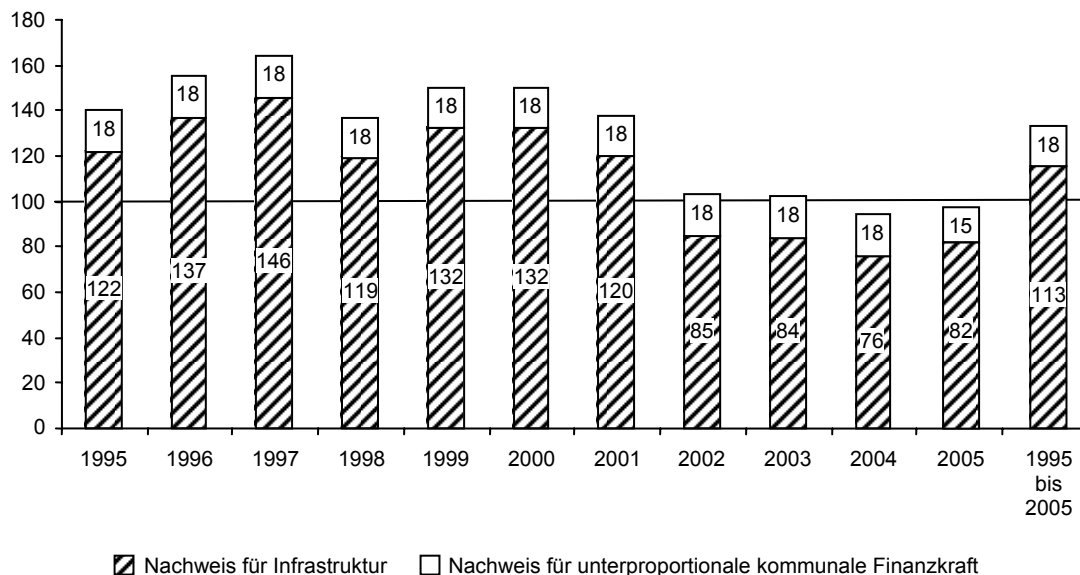
Verwendungsnachweisrechnung aus Sonderbedarfs-BEZ finanzierbaren Infrastrukturinvestitionen und Ausgleich der unterproportionalen kommunalen Finanzkraft (Land und Kommune):

in Mio. €	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	1995 bis 2005
Investitionsausgaben für Infrastruktur	7.598	7.556	6.766	5.885	5.568	5.605	4.688	4.162	4.092	3.869	3.591	5.398
./. 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	1.511	1.950
= Eigenfinanzierte Investitionen für Infrastruktur	5.138	4.722	4.505	3.705	3.637	3.626	3.296	2.452	2.457	2.316	2.080	3.448
./. Anteilige Nettokreditaufnahme	1.772	942	478	442	0	0	0	121	154	208	-150	361
= Mit Sonderbedarfs-BEZ finanzierte Infrastrukturinvestitionen	3.366	3.781	4.027	3.263	3.637	3.626	3.296	2.331	2.303	2.107	2.230	3.088
./. Ausgleich der unterproportionalen kommunalen Finanzkraft	493	493	493	493	493	493	493	493	493	493	412	486
= Aus Sonderbedarfs-BEZ finanzierbare Infrastrukturinvestitionen und Ausgleich der unterproportionalen kommunalen Finanzkraft	3.859	4.274	4.520	3.756	4.130	4.119	3.789	2.824	2.796	2.600	2.642	3.574
Empfangene Sonderbedarfs-BEZ	2.752	2.752	2.752	2.752	2.752	2.752	2.752	2.752	2.752	2.752	2.746	2.752
Verwendungsanteil in %	140	155	164	136	150	150	138	103	102	94	96	130

Quelle: Fortschrittsbericht „Aufbau Ost“ des Freistaates Sachsen für das Jahr 2005, S. 40 und 42.

Die Entwicklung der Verwendungsanteile der Sonderbedarfs-BEZ seit 1995 lässt sich an nachstehender Grafik verfolgen:

in % der erhaltenen
Sonderbedarfs-BEZ



Quelle: Fortschrittsbericht „Aufbau Ost“ des Freistaates Sachsen für das Jahr 2005, S. 42.

Wie bereits erstmalig im Vorjahr ist es auch im Jahr 2005 dem Freistaat Sachsen und den sächsischen Kommunen nicht gelungen, alle Sonderbedarfs-BEZ dem Solidarpakt entsprechend zu verwenden. Der fehlverwendete Betrag betrifft rd. 4 % der erhaltenen Sonderbedarfs-BEZ in Höhe von rd. 104 Mio. €. Begründet wird die Fehlverwendung erneut mit einer Verschlechterung objektiver Rahmenbedingungen sowie Problemen in der Haushaltsstruktur, wie hohen Bindungsgraden im laufenden Bereich und einem zu hohen konsumtiven Ausgabenniveau.

Der SRH unterstützt die Maßnahmen, die das SMF für die kommenden Haushaltsjahre vorsieht, um zukünftig wieder einen vollständigen maßgabengerechten Nachweis der Solidarpaktmittel zu ermöglichen. Dazu gehört der Verzicht auf eine Nettokreditaufnahme unter Beibehaltung einer hohen Investitionsquote, um die infrastrukturellen Rahmenbedingungen weiter zu verbessern.

3.2.4 Finanzausstattung des Freistaates

Mit der folgenden Tabelle wird die Entwicklung der Finanzausstattung des Freistaates dargestellt:

	2003 Ist	2004 Ist	2005 Ist	in Mio. €		2008 StHpl.	2009 mittelfristige Finanzplanung	2010
				2006 Ist	2007 StHpl.			
1. Steuern ohne OGr. 09	7.413,1	7.357,8	7.143,0	8.065,6	8.199,3	8.313,3	8.151,3	8.353,3
2. Finanzausgleich unter den Ländern	878,8	954,6	954,6	1.076,5	1.013,0	1.018,0	972,0	1.005,0
3. Fehlbetrags-BEZ	416,9	433,2	384,0	411,9	393,0	400,0	387,0	400,0
Steuern und steuerinduzierte Einnahmen	8.708,9	8.745,5	8.481,7	9.554,0	9.605,3	9.731,3	9.510,3	9.758,3
<i>Anteil an den flutbereinigten Einnahmen in %</i>	59,7	60,6	57,0	59,2	59,0	61,2	62,8	64,3
4. Sonderbedarfs-BEZ	2.752,3	2.752,3	2.746,4	2.733,1	2.706,4	2.666,4	2.479,8	2.279,8
5. BEZ-politische Führung			25,6	25,6	25,6	25,6	25,6	25,6
6. Hartz-IV-Sonderbedarfs-BEZ			319,0	319,0	319,0	319,0	319,0	0,0
Gesamt	11.461,2	11.497,8	11.572,7	12.631,7	12.656,3	12.742,3	12.334,7	12.063,7
<i>Veränderungen zum Vorjahr in %</i>	0,3	0,3	0,7	9,2	0,2	0,7	-3,2	-2,2

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

Für die Steuern und steuerinduzierten Einnahmen ergibt sich ab 2006 im Vergleich zu den Vorjahren ein kräftiges Plus. Dennoch werden die Einnahmen bis 2010 entsprechend der mittelfristigen Finanzplanung nur an das Niveau des Hj. 2000 heranreichen. Bedenklich stimmt, dass im Hj. 2005 die Steuereinnahmen der neuen Länder zurückgingen, während die alten Bundesländer durchgängig einen leichten Anstieg verzeichneten. Die Entwicklung macht deutlich, dass eine signifikante Steigerung der Wirtschaftskraft mittelfristig nicht prognostiziert werden kann.

Ab dem Hj. 2005 leistet der Bund erstmalig an den Freistaat Sachsen Sonderbedarfs-BEZ wegen überdurchschnittlich hoher Kosten der politischen Führung nach § 11 Abs. 4 FAG und 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 (§ 11 Abs. 3a FAG).

Das gesamtstaatliche Steueraufkommen und die Höhe der Solidarpaktmittel stecken den Rahmen ab, in dem sich die sächsische Finanzpolitik bewegen kann. Nur rd. 60 % des sächsischen Staatshaushalts können über Steuern und sog. steuerinduzierte Einnahmen abgedeckt werden. Durch Solidarpaktmittel werden weitere rd. 17 % gedeckt. Der restliche Teil der Einnahmen des Freistaates besteht aus Verwaltungseinnahmen, Zuweisungen und Zuschüssen für laufende und investive Zwecke vom Bund und der EU. Erstmals in 2006 wurden keine Einnahmen durch Nettokreditaufnahme gebucht.

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

in Mio. €	2002	2003	2004	2005	2006
<i>Soll gemäß StHpl.</i>	9.872,0	9.099,0	9.362,6	8.679,0	8.976,0
<i>Ist gemäß HR und Kassen-Ist</i>	8.608,5	8.708,9	8.745,5	8.481,7	9.554,0
Differenz	1.263,5	390,1	617,1	197,3	-578,0

In den Jahren 2002 bis 2004 blieben der Finanzausgleich unter den Ländern und die in Kap. 1501 veranschlagten Steuereinnahmen hinter den Erwartungen zurück.

Zum Ausgleich der ausbleibenden Einnahmen hat das SMF neben den genannten Bewirtschaftungsmaßnahmen auch mit einer erhöhten Nettokreditaufnahme in den Jahren 2004 (9,1 Mio. €) und 2005 (3,2 Mio. €) reagiert.

Erst im Hj. 2006 veränderte sich die Situation, und die Einnahmen aus Steuern und die steuerinduzierten Einnahmen lagen mit 578 Mio. € weit über den Erwartungen des Freistaates.

3.3 Verwaltungseinnahmen

Die Verwaltungseinnahmen sind im StHpl. regelmäßig unterveranschlagt. Nur im Hj. 2002 war die Soll-Ist-Abweichung aufgrund flutbedingter Einnahmeausfälle gering. Mit 36,7 % war die Unterveranschlagung im Hj. 2005 besonders groß. Im betrachteten Zeitraum ergibt sich durch die starken Soll-Ist-Abweichungen in den Jahren 2005 und 2006 eine durchschnittliche Unterveranschlagung der Verwaltungseinnahmen von rd. 25,3 %.

Verwaltungseinnahmen in Mio. €										
	2002		2003		2004		2005		2006	
	StHpl.	Ist	StHpl.	Ist	StHpl.	Ist	StHpl.	Ist	StHpl.	Ist
Flutbereinigte Einnahmen HGr. 1	503,9	529,1	447,8	526,1	445,5	512,1	452,0	617,7	433,0	659,0
Mehr im Ist gegenüber Soll in %		5,0		17,5		15,0		36,7		52,2

3.4 Laufende Zuweisungen und Zuschüsse

Die laufenden Zuweisungen und Zuschüsse ergeben sich aus den allgemeinen Zuweisungen des Länderfinanzausgleichs, den BEZ und den aufgabenbezogenen Zuweisungen im Wege einer Mitfinanzierung des Bundes für bestimmte Aufgabenbereiche.

Seit dem Hj. 2005 erhält der Freistaat nach § 11 Abs. 4 FAG Sonderbedarfs-BEZ wegen überdurchschnittlich hoher Kosten der politischen Führung und nach § 11 Abs. 3a FAG Hartz-IV-Sonderbedarfs-BEZ zum Ausgleich der überproportionalen Sonderlasten, die bei der Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe durch die strukturelle Arbeitslosigkeit entstehen.

Rechnerisch ergeben sich die aufgabenbezogenen laufenden Transferzahlungen durch Verminderung aller Einnahmen der HGr. 2 um die Einnahmen aus dem Länderfinanzausgleich und den BEZ. Zu diesen Transferzahlungen gehören u. a. Zuweisungen der EU und Zahlungen des Bundes, z. B. für Wohngeld.

Aufgabenbezogene laufende Zuweisungen und Zuschüsse in Mio. €									
		2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
		Ist	Ist	Ist	Ist	StHpl.	StHpl.	mittelfristige Finanzplanung	
1. Flutbereinigte Einnahmen in HGr. 2		5.224,9	5.231,4	5.695,2	5.969,6	5.597,5	5.472,5	5.200,2	5.044,2
2. Länderfinanzausgleich	./.	878,8	954,6	954,6	1.076,5	1.013,0	1.018,0	972,0	1.005,0
3. Fehlbetrags-BEZ	./.	416,9	433,2	384,0	411,9	393,0	400,0	387,0	400,0
4. Sonderbedarfs-BEZ	./.	2.752,3	2.752,3	2.746,4	2.733,1	2.706,4	2.666,4	2.479,8	2.279,8
5. BEZ-politische Führung¹	./.			25,6	25,6	25,6	25,6	25,6	25,6
6. Hartz-IV-Sonderbedarfs-BEZ²	./.			319,0	319,0	319,0	319,0	319,0	0,0
Saldo = flutbereinigte aufgabenbezogene laufende Zuweisungen und Zuschüsse		1.176,9	1.091,4	1.265,5	1.403,5	1.140,5	1.043,5	1.016,8	1.333,8
Anteil an den flutbereinigten Einnahmen in %		8,1	7,6	8,5	8,7	7,0	6,6	6,7	8,8

¹ Entsprechend dem Solidarpakt II wird die BEZ-politische Führung erstmals 2005 zugewiesen.

² Hartz-IV-Sonderbedarfs-BEZ werden ab 2005 zum Ausgleich der Sonderlasten durch Hartz IV zugewiesen. Über eine Neuberechnung ab 2010 wird erst 2008 entschieden.

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

Die aufgabenbezogenen laufenden Finanzhilfen nahmen im Hj. 2005 einen Anteil von 8,5 % an den flutbereinigten Einnahmen ein. Das SMF rechnet mittelfristig nicht mit Veränderungen dieses Anteils.

3.5 Investitionszuweisungen und -zuschüsse

Zu den Investitionszuweisungen und -zuschüssen zählen neben Mitteln der EU verschiedener Förderprogramme wie INTERREG auch Zuschüsse des Bundes z. B. für den Städteumbau.

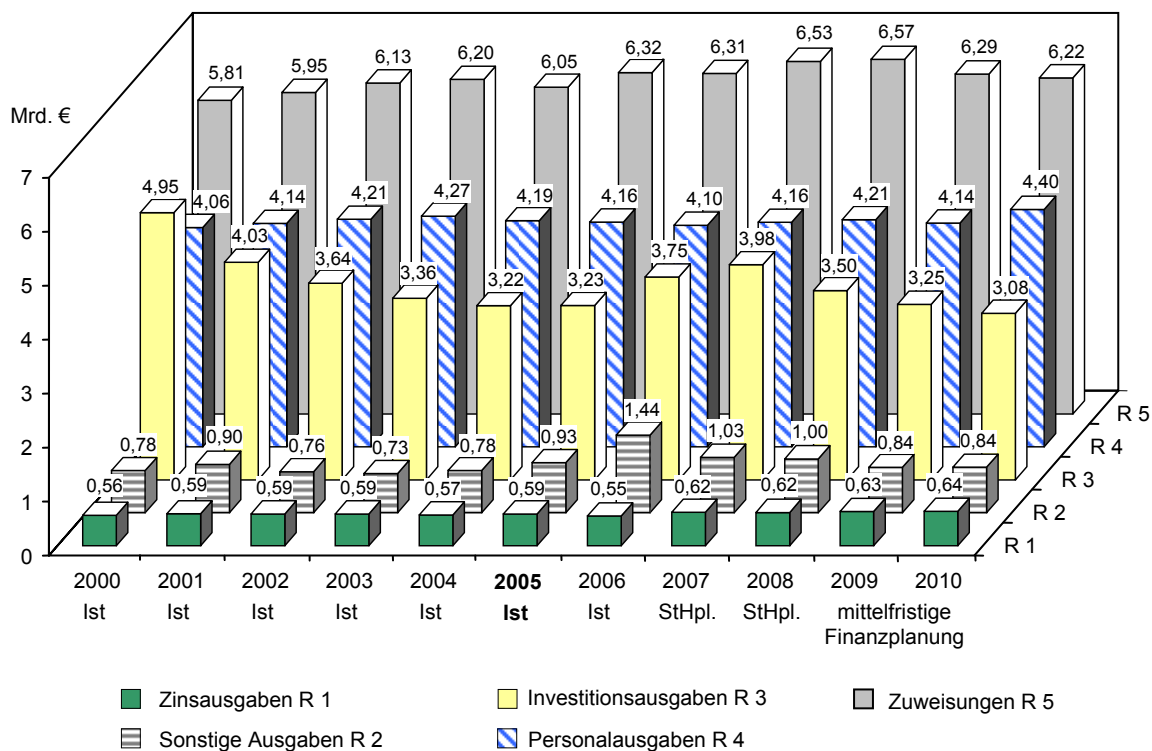
Aufgabenbezogene Investitionszuweisungen in Mio. €									
		2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
		Ist	Ist	Ist	Ist	StHpl.	StHpl.	mittelfristige Finanzplanung	
Flutbereinigte Einnahmen in HGr. 3 ohne Nettokreditaufnahme		1.487,0	1.295,4	1.402,9	1.489,5	2.057,2	1.636,8	1.326,7	1.295,2
Anteil an den flutbereinigten Einnahmen in %		10,2	9,0	9,4	9,2	12,6	10,3	8,8	8,5

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

Im betrachteten Zeitraum bleibt der Anteil der aufgabenbezogenen Investitionszuweisungen an den flutbereinigten Gesamteinnahmen mit durchschnittlich rd. 10 % relativ konstant. Durch Überschneidungen zweier Förderperioden bei den EU-Mittelzuweisungen fallen die Einnahmen der HGr. 3 in den Hj. 2007 und 2008 etwas höher aus.

4 Ausgabenstruktur

Flutbereinigte Ausgabenstruktur



Ab dem Hj. 2004 bis 2008 können durch die unterschiedliche Vorgehensweise der Flutbereinigung der Ausgaben durch den SRH und das 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

Rund 38 % der Mittel des Freistaates wurden im Hj. 2005 für die Verwaltung verwendet. Dazu zählen z. B. Personalausgaben, sächliche Verwaltungsausgaben, Sachinvestitionen und Zinsen. Durch bundes- und landesgesetzliche Rechtsverpflichtung oder EU-sowie Bund-Länder-Programme ist der überwiegende Teil des Staatshaushalts in Höhe von rd. 55 % gebunden. Für freiwillige Landesmittel verbleiben nur rd. 7 % als politischer Gestaltungsspielraum. Allerdings wird ein großer Teil dieser Mittel für die institutionelle Förderung und für Zahlungen an Staatsbetriebe benötigt und ist damit auch nicht in vollem Umfang frei verfügbar.

Die nachfolgende Darstellung gliedert die Haushaltsmittel nach ihrer Rechtsbindungs- und Refinanzierungsstruktur für die Jahre 2005 und 2006.

Flutbereinigte Ausgaben nach Rechtsbindungs- und Refinanzierungsstrukturen	Ist 2005 in T€	in %	Ist 2006 in T€	in %
Gesamtausgabenrahmen	15.230.140,9	100,0	16.153.605,0	100,0
1. Haushaltsposition/Maßnahmen/Programme				
davon:				
Personalausgaben	4.163.524,2	27,3	4.104.470,5	25,4
Sächliche Verwaltungsausgaben	772.761,7	5,1	819.040,1	5,1
Zinsen	588.685,9	3,9	550.659,7	3,4
Sachinvestitionen	120.016,7	0,8	173.618,6	1,1
Besondere Finanzierungsausgaben	154.587,2	1,0	617.964,2	3,8
Zwischensumme 1.	5.799.575,7	38,1	6.265.753,1	38,8
2. Bundesgesetzliche Rechtsverpflichtungen				
Summe Bundesgesetze	2.076.526,3	13,6	2.111.439,2	13,1
darunter:				
GVFG - Kommunalen Straßenbau	51.268,1	0,3	54.231,0	0,3
GVFG - ÖPNV und Stadtbahnen	78.578,0	0,5	50.765,0	0,3
Wohngeldgesetz	114.932,3	0,8	93.077,0	0,6
Regionalisierungsgesetz (Bahnstrukturreform)	465.118,0	3,1	471.445,4	2,9
Gesetzliche Leistungen nach dem Pflegeversicherungsgesetz (Mitfinanzierung durch den Bund)	21.037,9	0,1	2.367,7	0,0
Ausgleich gemeinwirtschaftlicher Leistungen gem. § 45 a Personenbeförderungsgesetz	46.781,6	0,3	47.575,8	0,3
Leistungen nach dem Unterhaltsvorschussgesetz	15.315,0	0,1	16.449,1	0,1
Erstattung an die Verkehrsbetriebe für die unentgeltliche Beförderung Behinderter im Nahverkehr	21.131,0	0,1	13.071,4	0,1
Unterkunft und Heizung aus Mitteln des Bundes	244.309,7	1,6	276.759,9	1,7
Ausgaben für bedarfsorientierte Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung (GSiG)	13.497,0	0,1	13.497,0	0,1
BAföG	219.272,4	1,4	215.795,7	1,3
Durchführung gesetzliche Unfallversicherung	28.523,8	0,2	28.200,0	0,2
Versorgungsleistungen durch Überführung von Leistungen aus den Sonderversorgungssystemen in die gesetzliche Rentenversicherung	222.213,4	1,5	238.510,2	1,5
Versorgungsleistungen durch Überführung von Leistungen aus den Zusatzversorgungssystemen in die gesetzliche Rentenversicherung	451.716,6	3,0	508.698,7	3,1
Zwischensumme 1. und 2.	7.876.102,0	51,7	8.377.192,3	51,9
3. Landesgesetzliche Rechtsverpflichtungen				
Summe Landesgesetze	3.923.176,3	25,8	3.864.713,6	23,9
darunter:				
Bundesvertriebenenförderungsgesetz/Aussiedlereingliederungsgesetz	9.778,5	0,1	4.867,5	0,0
Asylbewerber-Bürgerkriegsflüchtlinge (Asylbewerberleistungsgesetz)	47.159,3	0,3	39.552,6	0,2
Gesetz über Schulen in freier Trägerschaft	184.181,4	1,2	205.510,9	1,3
Landeserziehungsgeld	30.575,1	0,2	30.862,3	0,2
Gesetz über die Kindertageseinrichtungen (ohne Lernbehinderte)	278.237,7	1,8	288.446,8	1,8
Landesblindengesetz	30.226,4	0,2	28.689,8	0,2
Maßnahmen für Behinderte	19.171,1	0,1	26.658,8	0,2
Krankenhausförderung (Pauschalförderung nach SächsKHG)	41.226,3	0,3	38.969,0	0,2
Zuschüsse Forensische Psychiatrie in Landeskrankenhäusern	21.661,9	0,1	22.585,3	0,1
Leistungen an Kirchen und Religionsgemeinschaften	19.377,6	0,1	19.743,7	0,1
Kulturraumgesetz	56.022,5	0,4	56.022,5	0,3
Staatsbetrieb LTV, Hochwasserschutz, Brauchwasserreserve u. a.	65.105,2	0,4	50.050,7	0,3
Krankenhausförderung nach § 10 SächsKHG und Art. 14 GSG einschließlich Landeskomplementärmitteln	67.349,7	0,4	140.669,7	0,9

Flutbereinigte Ausgaben nach Rechtsbindungs- und Refinanzierungsstrukturen	Ist 2005 in T€	in %	Ist 2006 in T€	in %
Sonderlasten Hartz IV und Weitergabe von Wohngeld einsparungen durch Hartz IV	307.975,6	2,0	328.002,1	2,0
FAG (ohne HGr. 5)	2.628.372,9	17,3	2.496.698,6	15,5
Zwischensumme 1. bis 3.	11.799.278,3	77,5	12.241.905,9	75,8
4. Sonstige Verpflichtungen				
Summe Sonstige Verpflichtungen	112.274,0	0,7	132.159,0	0,8
darunter:				
Kofinanzierung des Verwaltungsabkommens zur Braunkohlesanierung	32.520,7	0,2	31.513,0	0,2
Inanspruchnahme aus Gewährleistungen (Bürgschaften-Ausfallleistungen)	42.697,0	0,3	68.886,0	0,4
Maßnahmen der Wohnungsfürsorge für Bedienstete des Freistaates Sachsen	5.205,9	0,0	731,1	0,0
Zwischensumme 1. bis 4.	11.911.552,3	78,2	12.374.064,9	76,6
5. EU-Programme				
Summe EU-Programme	898.249,8	5,9	1.043.314,3	6,5
darunter:				
Entkoppelte EFRE-Mittel Berufsschulenbau	27.102,2	0,2	30.458,9	0,2
Zuschüsse aus dem Strukturfonds EFRE für Städtebau	25.299,0	0,2	33.252,6	0,2
Zuschüsse aus dem Strukturfonds EFRE für Brachflächenrevitalisierung	4.407,8	0,0	5.910,9	0,0
Sonstige Förderung aus EFRE-Mitteln (ohne Straßenbau)	147.168,3	1,0	219.687,0	1,4
EU-Gemeinschaftsinitiativen	43.382,2	0,3	77.040,0	0,5
Sonderprogramm Straßenbau aus EFRE-Mitteln	169.482,2	1,1	175.587,6	1,1
Förderung der beruflichen Bildung und Bekämpfung der Arbeitslosigkeit	132.346,5	0,9	119.610,2	0,7
EU-Programm „Umweltgerechte Landwirtschaft“	72.998,1	0,5	59.149,8	0,4
Gemeinschaftliches Förderkonzept „Ländlicher Raum“	103.201,9	0,7	59.108,3	0,4
Entkoppelte EFRE-Mittel Wasser/Abwasser	99.611,0	0,7	94.981,0	0,6
Entkoppelte EFRE-Mittel „Infrastruktur im Bereich Wissenschaft, Forschung und Technologie“	23.200,6	0,2	49.252,5	0,2
Zwischensumme 1. bis 5.	12.809.802,1	84,1	13.417.379,2	83,1
6. Bund-Länder-Programme				
Summe Bund-Länder-Programme	1.326.000,4	8,7	1.133.489,7	7,0
darunter:				
Städtebau	186.306,5	1,2	170.084,5	1,1
Wohnungsbau	84.419,3	0,6	54.606,2	0,3
GA regionale Wirtschaftsstruktur	544.917,2	3,6	404.923,8	2,5
Kosten der Fachplanung, Entwurfsbearbeitung und Bauleitung für Bundesautobahnen und Bundesstraßen	36.474,7	0,2	33.380,9	0,2
GA Agrarstruktur	66.893,2	0,4	58.570,6	0,4
Rahmenvereinbarung Forschungsförderung	160.178,9	1,1	188.728,4	1,2
Ausgaben für Hochschulen und Hochschulkliniken im Rahmen des Hochschulbauförderungsgesetzes	13.627,8	0,1	10.576,2	0,1
Maßnahmen im Rahmen der Altlastenfreistellung	31.150,9	0,2	29.444,7	0,2
Zwischensumme 1. bis 6.	14.135.802,5	92,8	14.550.868,9	90,1
7. Freiwillige Landesmittel disponibler Bereich (Landesmaßnahmen/Landesprogramme)				
Summe Landesprogramme, Landesbaumaßnahmen	714.885,8	4,7	1.147.769,9	7,1
darunter:				
Städtebau	317,6	0,0	0,0	0,0
Wohnungsbau	75.562,9	0,5	58.613,7	0,4
Denkmalpflege	9.359,9	0,1	11.610,5	0,1
Schulhausbau (ohne FAG)	29.077,5	0,2	35.311,5	0,2
Sportförderung	28.908,2	0,2	34.723,0	0,2
Förderung der beruflichen Bildung und Bekämpfung der Arbeitslosigkeit	1.951,8	0,0	0,0	0,0
Staatsstraßenbau	18.159,1	0,1	58.703,8	0,4
Vergabe von Ingenieurleistungen für Staatsstraßenbau	7.497,5	0,0	11.517,3	0,1
Jugendhilfe	23.046,2	0,2	23.902,1	0,1

Flutbereinigte Ausgaben nach Rechtsbindungs- und Refinanzierungsstrukturen	Ist 2005 in T€	in %	Ist 2006 in T€	in %
Förderung Familien einschließlich Landesstiftung	2.091,5	0,0	2.454,5	0,0
Förderung des bürgerlichen Engagements	5.369,0	0,0	7.011,2	0,0
Maßnahmen für Behinderte	2.383,8	0,0	2.223,4	0,0
Gesundheitswesen	11.209,6	0,1	11.372,9	0,1
Landesprogramm Ländlicher Raum	2.657,1	0,0	3.885,8	0,0
Bergverwaltung	9.385,0	0,1	13.142,0	0,1
Naturschutz und Landschaftspflege	6.093,3	0,0	6.602,1	0,0
Musikschulförderung	4.999,8	0,0	4.993,8	0,0
Stilllegung Kerntechnik Rossendorf einschließlich Altlastensanierung	4.554,7	0,0	5.454,9	0,0
Betriebe und Beteiligungen	201.433,1	1,3	492.306,6	3,0
Landesbau - Kap. 1401 bis 1420	186.343,3	1,2	204.416,0	1,3
Zwischensumme 1. bis 7.	14.850.688,3	97,5	15.698.638,8	97,2
8. Freiwillige Landesmittel (institutionelle Förderung)				
Summe Freiwillige Landesmittel (institutionelle Förderung)	379.452,5	2,5	454.966,2	2,8
darunter:				
Staatsbetrieb Liegenschaftsverwaltung SIB	55.117,3	0,4	53.557,5	0,3
Staatlicher Schlossbetrieb	9.227,5	0,1	12.346,2	0,1
Gesundheitseinrichtungen in Landsträgerschaft	15.419,4	0,1	18.899,1	0,1
Umweltbetriebsgesellschaft - Staatsbetrieb	12.051,1	0,1	12.733,4	0,1
Außeruniversitäre und landesfinanzierte Forschungseinrichtungen	6.279,2	0,0	6.596,1	0,0
Kernverfahrenstechnik und Analytik Rossendorf	10.505,8	0,1	9.900,7	0,0
Zuschüsse an Unikliniken Dresden und Leipzig	143.943,4	0,9	153.514,8	1,0
Staatsoper, Staatsschauspiel und Landes Bühnen, Förderung 26er Betriebe	64.595,9	0,4	70.632,7	0,4
Zuschuss an den Landestourismusverband Sachsen e. V.	1.824,5	0,0	2.134,5	0,0
Ausgaben für die Wirtschaftsförderung Sachsen GmbH	5.229,3	0,0	5.378,5	0,0
Zuschüsse an Studentenwerke (insbesondere Studentenheime)	7.504,8	0,0	7.042,2	0,0
Berufsakademie Sachsen	16.733,2	0,1	16.881,1	0,1
Summe 7. und 8.	1.094.338,3	7,2	1.602.736,1	9,9
Gesamtsumme 1. bis 8.	15.230.140,8	100,0	16.153.605,0	100,0

Quelle: Angaben des SMF

92,8 % der Ausgaben des Staatshaushalts 2005 sind für die Erfüllung von Rechtsverpflichtungen und für mischfinanzierte Programme festgelegt. Frei verfügen kann die Staatsregierung lediglich über 7,2 % der Ausgabenseite für freiwillige Landesmaßnahmen einschließlich der institutionellen Bereiche und der Zuführungen an Staatsbetriebe. Der institutionelle Bereich und Staatsbetriebe erfüllen Landesaufgaben und zählen somit nicht zum disponiblen Bereich. Letztlich verblieb im Hj. 2005 nur 4,7 % des gesamten Ausgabevolumens disponibel.

Eine besondere Belastung für die neuen Bundesländer sind die Zahlungsverpflichtungen für die Versorgungsleistungen durch Überführung von Leistungen aus den Sonder- und Zusatzversorgungssystemen des Beitrittsgebietes in die gesetzliche Rentenversicherung. Sie binden rd. 4,5 % der Gesamtausgaben im Freistaat.

Die unerwarteten Steuerzuwächse des Jahres 2006 haben den frei verfügbaren Anteil an Landesmitteln auf 7,1 % steigen lassen. Die Steuermehreinnahmen wurden u. a. für Betriebe und Beteiligungen verwendet. So wurde der Mitteldeutschen Flughafen AG ein Darlehen über 100 Mio. € und der Leipziger Messe über 12 Mio. € gewährt. Beim Staatsweingut Wackerbarth wurden Verbindlichkeiten in Höhe von 23 Mio. € abgelöst und die SAB erhielt eine Kapitalzuführung über 60 Mio. €. Da die Betriebe und Beteiligungen dem disponiblen Bereich zugeordnet sind, stieg somit der Anteil der freiwilligen Landesmittel. Auch wenn die Einnahmesituation des Freistaates derzeit wieder an den

Stand von 2001 anknüpft, gibt es mittelfristig keine Entwarnung für den Bereich der freien disponiblen Landesmittel. Zum einen sinken die Solidarpaktmittel und die EU-Fördermittel, zum anderen führt die sinkende EW-Zahl Sachsens auch zu geringeren Zahlungen aus dem Länderfinanzausgleich. So geht das SMF von 2.350 € weniger Einnahmen pro EW für den Freistaat aus. Das SMF rechnet im Hj. 2010 nur mit 3,7 % der Ausgaben für Landesprogramme.

Die Steigerung im Verwaltungsbereich im Hj. 2006 auf 38,8 % beruht im Wesentlichen auf der Zuführung von 314 Mio. € an den Finanzierungsfonds für die zukünftige Beamtenversorgung.

Da insbesondere der investive Bereich des Staatshaushalts auf möglichst hohem Niveau gehalten werden muss, sieht der SRH echte Einsparmöglichkeiten nur im Bereich von Personal- und Zinsausgaben sowie der sächlichen Verwaltungsausgaben. Da mit einer nachhaltigen Einnahmeerhöhung nicht zu rechnen ist und Effekte aus der konjunkturellen Entwicklung eher nicht prognostizierbar sind, kann politischer Gestaltungsrahmen nur über die strikte Begrenzung der Ausgaben erhalten bleiben. Zu konkreten Einsparmöglichkeiten im Verwaltungsbereich verweist der SRH auf seine in den vergangenen Jahresberichten gemachten Äußerungen. Deshalb ist auch ein Fortschritt des NSM-Projektes von großer Bedeutung. Mit dessen Hilfe werden sich Einspar- und Effizienzpotenziale identifizieren lassen (vgl. Beitrag Nr. 5).

4.2 Leistungen an den kommunalen Bereich

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

Flutbereinigte Zuweisungen an den kommunalen Bereich in Mio. €								
	2003 Ist	2004 Ist	2005 Ist	2006 Ist	2007 StHpl.	2008 StHpl.	2009 mittelfristige Finanzplanung	2010
Flutbereinigte laufende Zuweisungen	3.596,2	3.526,8	3.932,7	3.745,3	3.534,3	3.497,1	3.595,5	3.525,2
Flutbereinigte Investitionszuweisungen	1.192,8	1.263,6	978,6	1.116,2	1.415,0	1.368,3	1.422,7	1.271,7
Flutbereinigte Zuweisungen insgesamt ¹	4.789,1	4.790,4	4.911,2	4.861,5	4.949,3	4.865,4	5.018,2	4.796,9
darunter:								
Zuweisungen im Rahmen des FAG	3.156,6	2.954,1	2.628,4	2.496,7	2.455,1	2.482,1	2.642,0	2.568,3
<i>Anteil der flutbereinigten Zuweisungen insgesamt an den flutbereinigten Ausgaben in %</i>	31,6	32,4	32,6	31,3	30,8	31,0	33,3	31,7

¹ Gesamtsummen ohne HGr. 5 und HGr. 9 sowie ohne Schuldendiensthilfe an den Bund.

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

Auch im Hj. 2005 leitete der Freistaat rd. 4,9 Mrd. € flutbereinigte laufende und investive Zuweisungen an die Kommunen weiter. Damit konnte das Niveau der Vorjahre beibehalten werden. Ein Drittel (durchschnittlich 32 %) der Ausgaben des Freistaates sind Zahlungen im Rahmen des Steuerverbundes an die Kommunen zur Verstärkung der kommunalen Finanzkraft sowie zur Förderung laufender und investiver kommunaler Aufgaben. Nach der mittelfristigen Finanzplanung soll diese Größenordnung beibehalten werden. Allerdings beinhaltet die Prognose mögliche Auswirkungen aus den Aufgabenübertragungen im Rahmen der Verwaltungsreform noch nicht. Der Gesetzentwurf zur Neuordnung der sächsischen Verwaltung sieht demgegenüber pauschale Zuwei-

sungen zum Ausgleich für übertragene Ausgaben in Höhe von 100,5 Mio. € für das 2. Halbjahr 2008 und jeweils 201 Mio. € für die Hj. 2009 und 2010 vor.

In den letzten Jahren hat sich die Einnahmeentwicklung der Kommunen gegenüber den vorangegangenen Schätzergebnissen und hinsichtlich der Entwicklung beim Freistaat kontinuierlich verbessert. Dadurch sind seit 2002 erhebliche Abrechnungsbeträge zugunsten des Freistaates aufgelaufen. Ab dem Hj. 2005 erfolgt dementsprechend eine Absenkung der Zuweisungen im Rahmen des FAG. 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 soll in den Hj. 2007 und 2008 erfolgen. Die Aufstockungsbeträge sollen ab 2007 abfinanziert werden.

Obwohl auch die Kommunen ein kräftiges Steuerplus verbuchen können, sind sie aufgrund ihrer allgemeinen Finanzschwäche auf die Zuweisungen des Freistaates weiterhin angewiesen.

Mit durchschnittlich rd. 40 % erhalten die Kommunen einen erheblichen Anteil der flutbedingten Zuweisungen des Freistaates zur Beseitigung der Hochwasserschäden.

Flutbedingte Zuweisungen an den kommunalen Bereich in T€							
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
	Ist	Ist	Ist	Ist	Ist	StHpl.	StHpl.
Flutbedingte laufende Zuweisungen	28.067,1	73.338,4	-5.234,8	940,6	-39,4	0,0	0,0
Flutbedingte Investitionszuweisungen	180.149,7	380.605,5	516.114,5	234.363,5	158.673,1	163.380,0	12.924,0
Flutbedingte Zuweisungen insgesamt	208.216,7	453.943,9	510.879,7	235.304,1	158.633,7	163.380,0	12.924,0
<i>Anteil der flutbedingten Zuweisungen an den kommunalen Bereich an den gesamten flutbedingten Ausgaben in %</i>	34,2	29,4	47,0	49,9	53,9	53,9	5,3

4.3 Personalausgaben

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

	Beschäftigte Freistaat insgesamt ¹ in VK	Beschäftigte im Kernhaushalt ^{1,2} in VK	Personalsoll Anzahl der Stellen A + B ³	Istbesetzung zum Stand 01.10. ⁴	Personalausgaben Soll lt. Haushaltsplan in Mio. €	Ist lt. HR in Mio. €
1999	122.329	107.885	108.502	103.307	4.191,0	4.024,6
2000	112.188	104.920	106.613	101.849	4.304,4	4.060,3
2001	108.880	101.777	105.414	100.747	4.289,3	4.136,2
2002	107.202	100.213	103.884	99.119	4.398,4	4.214,2
2003	105.434	96.966	101.518	95.754	4.285,0	4.273,0
2004	103.565	94.769	97.978	93.738	4.409,1	4.188,7
2005	101.101	92.296	95.737	90.364	4.294,7	4.163,5
2006	98.600	88.049	91.971	86.701	4.309,9	4.104,5

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

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

³ Stellen lt. Haushaltsplan.

⁴ Quelle: Erhebung des SMF zu den Stichtagen 01.01., 01.04., 01.07. und 01.10.; im Gegensatz zum Sollstellenplan ist die Istbesetzung nur eine stichtagsbezogene Betrachtung.

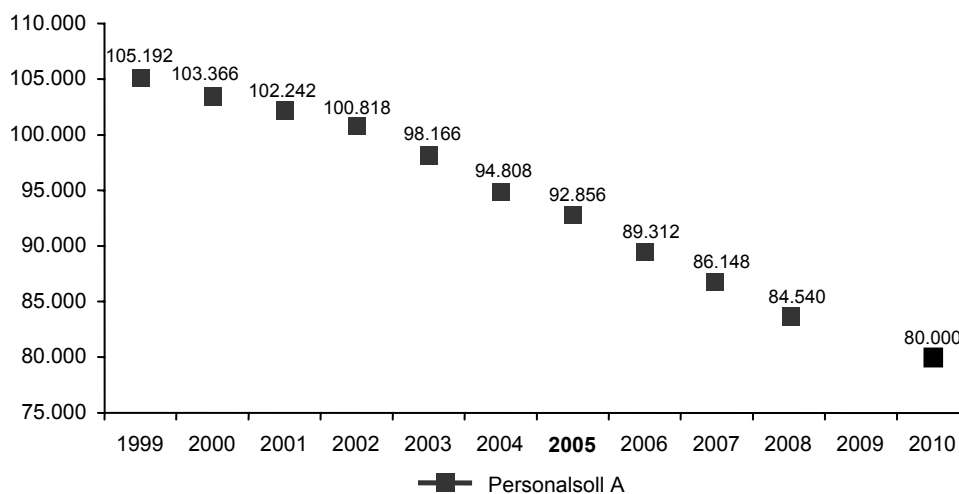
Die Anzahl der Beschäftigten im Freistaat Sachsen ist im Zeitraum von Juni 2004 bis Juni 2005 um 2.464 VK verringert worden. Dabei sank das Beschäftigungsvolumen in der Kernverwaltung um 2.473 VK. In Einrichtungen, Unternehmen und Krankenhäusern des Freistaates mit Sonderrechnung erhöhte sich die Anzahl der Beschäftigten nur unwesentlich um 9 VK auf 8.805 VK.

Im Stellenplan 2005 wurden im Vergleich zum Vorjahr 2.241 Stellen (Personalsoll A und B) weniger ausgebracht. Der Stellenabbau erfolgte wie bereits im Hj. 2004 überwiegend im Ressort des SMK durch Altersabgänge im Lehrerbereich und andere personalwirtschaftliche Maßnahmen im Rahmen des Schulkompromisses. Zum Stichtag 01.10.2005 waren nach der Erhebung des SMF 5.373 (5,6 %) der Stellen des Personalsolls A und B unbesetzt. **Von 1999 bis 2005 ist im Durchschnitt nahezu jede 20. Stelle (4.967 Stellen) nicht besetzt gewesen.**

Zwar verringerte sich durch den Abbau von 10.876 Stellen (10,2 %) im Personalsoll A und B in den Jahren 2000 bis 2005 der Beschäftigungsstand. Der Anstieg der Personalausgaben um 103,2 Mio. € (2,5 %) in diesem Zeitraum konnte dadurch nicht verhindert werden.

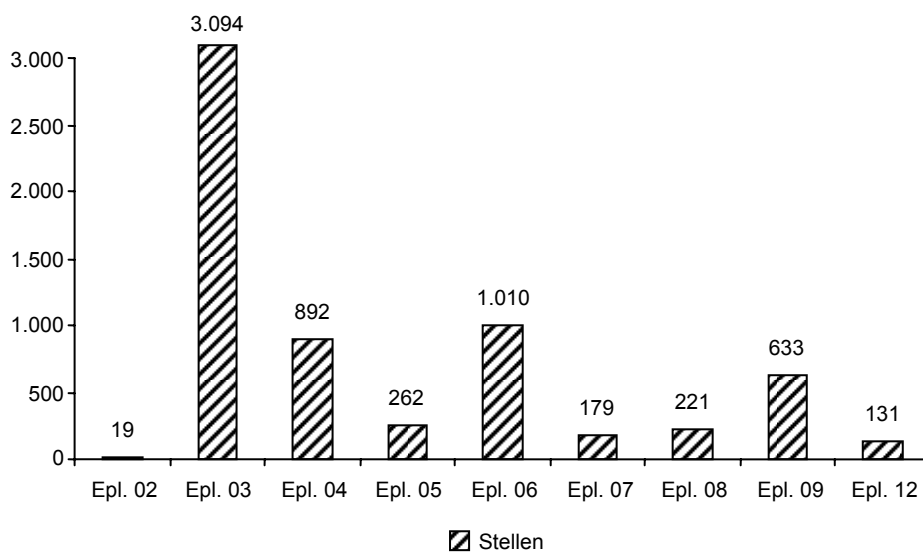
Dabei waren die Personalausgaben im Hj. 2003 auf dem bisher höchsten Niveau. Seit dem Hj. 2004 sind sie rückläufig. Im Bereich der Dauerstellen (Personalsoll A) sind im selben Zeitraum 10.510 Planstellen/Stellen abgebaut worden. Im Hj. 2006 soll sich das Personalsoll A um 3.544 und lt. Haushaltsplan in den Jahren 2007 und 2008 um weitere 4.772 auf dann 84.540 Planstellen/Stellen verringern. **Allerdings beinhaltet dieser Stellenabbau die Ausgliederung von Stellen in Staatsbetriebe.** So trägt z. B. die Bildung des Staatsbetriebes Sachsenforst zum 01.01.2006 und die damit verbundene Überführung von 1.007 Stellen aus dem Personalsoll A dazu bei. Mit der Errichtung eines 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.**

Entwicklung des Personalsolls A im Zeitraum 1999 bis 2008:



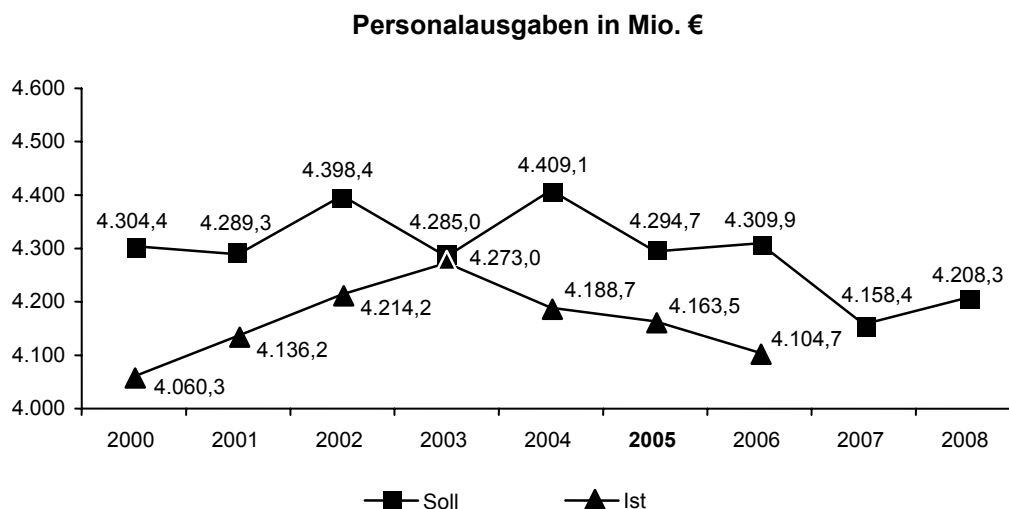
Nach demografischen Prognosen wird die Zahl der EW im Freistaat Sachsen bis zum Jahr 2020 von derzeit 4,3 Mio. EW auf 3,9 Mio. zurückgehen. Um mittelfristig eine den Flächenländern West vergleichbare Stellenausstattung zu erreichen, wurde mit Beschluss zum Regierungsentwurf 2005/2006 für 2010 ein Ziel von 80.000 Stellen im Personalsoll A vorgegeben. Das Kabinett hat deshalb am 17./18.03.2006 zu den bestehenden Abbauverpflichtungen das Erfordernis von weiteren 6.441 Planstellen/Stellen bis 2010 in den Stellenplanbereichen außerhalb des Bildungsbereiches (Schulen und Hochschulen) beschlossen. Im Haushaltsplan 2007/2008 wurden diese für die Einzelpläne als kw-Vermerke konkretisiert und ausgebracht. Für die Schulkapitel ist die Abbauverpflichtung auf Basis der Schüler-Lehrer-Relation festgelegt und für die Hochschulen gilt die Hochschulvereinbarung vom 10.07.2003.

Nachfolgende Übersicht zeigt den vorgesehenen weiteren Abbau der 6.441 Stellen je Ressort bis 2010:



Um den Stellenabbauprozess zu begleiten, verlängerte das Kabinett mit Beschluss vom 11.07.2006 den Einstellungsstopp bis 2010.

Die Istpersonalausgaben sind im Hj. 2005 gegenüber dem Vorjahr nicht angestiegen und liegen mit 4.163,5 Mio. € unter dem Niveau von 2002. Im Vergleich zum Hj. 2004 konnten 25,2 Mio. € (0,6 %) eingespart werden. Im Jahr 2006 entwickelten sich die Personalausgaben weiter rückläufig.



Die Reduzierung auf 80.000 Dauerstellen bis 2010 wird sich dämpfend auf die Entwicklung der Personalausgaben auswirken. Aufgrund der Strukturverbesserung werden sich die Ausgaben pro Stelle weiter erhöhen. Deshalb darf ein Stellenabbau nicht mit einer direkten Ausgabenreduzierung gleichgesetzt werden.

Neben den Zuweisungen und Zuschüssen sind die Personalausgaben mit rd. 4,2 Mrd. € weiterhin der zweitgrößte Ausgabenblock im Landeshaushalt. Der Anteil der Personalausgaben an den flutbereinigten Gesamtausgaben des Freistaates im Hj. 2005 betrug 27,6 % gegenüber 28,3 % im Hj. 2004. Die Verringerung ist darauf zurückzuführen, dass die flutbereinigten Ausgaben im Jahr 2005 wieder gestiegen sind bei nahezu gleichbleibenden Personalausgaben.

Die Personalausgaben je EW - ohne Abgeordnetenbezüge und Ausgaben für ABM - lagen 2003 bei 983 €, 2004 bei 970 € und 2005 bei 969 € (EW am 31. Dezember, Quelle Statistisches Landesamt). Die Kennzahl ist für Ländervergleiche nur eingeschränkt tauglich (vgl. Pkt. 2.1). In den Personalausgaben (HGr. 4) fehlen die aus der Kernverwaltung ausgegliederten Bereiche und die Zahlungen für Zusatz- und Sonderversorgungssysteme.

Personalausgaben 2004 bis 2006							
	2004 Ist	2005 Ist in Mio. €	2006 Ist	Veränderungen gegenüber Vorjahr			
				absolut in Mio. €		in %	
				2005	2006	2005	2006
Abgeordnete und ehrenamtlich Tätige	17,8	19,0	18,6	1,2	-0,4	6,7	-2,1
Beamte, Richter	1.100,2	1.117,7	1.111,7	17,5	-6,0	1,6	-0,5
Zuführung an Versorgungsrücklage	5,8	5,8	5,8	0	0	0	0
Angestellte	2.762,9	2.722,9	2.685,6	-40,0	-37,3	-1,4	-1,4
Arbeiter	90,8	91,4	92,5	0,6	1,1	0,7	1,2
Andere Bezüge	1,3	1,2	1,2	-0,1	0	-7,7	0
Beihilfen u. ä.	52,3	54,9	56,7	2,6	1,8	5,0	3,3
Versorgung	36,2	42,2	47,6	6,0	5,4	16,6	12,8
Beschäftigungsentgelte (Aufwendungen für nebenamtlich und nebenberuflich Tätige)	34,2	30,2	31,6	-4,0	1,4	-11,7	4,6
Nicht aufteilbare Personalausgaben (Tit. 428 bis 429)	40,5	38,5	15,9	-2,0	-22,6	-4,9	-58,7
Sonstige personalbezogene Ausgaben	46,7	39,7	37,3	-7,0	-2,4	-15,0	-6,0
darunter Trennungsgeld	3,2	2,8	2,7	-0,4	-0,1	-12,5	-3,6
Insgesamt	4.188,7¹	4.163,5¹	4.104,5¹	-25,2	-59,0	-0,6	-1,4

¹ Darunter Ausgaben für ABM: 2004: 5,4 Mio. €; 2005: 3,7 Mio. €; 2006: 1,9 Mio. €.

Der Rückgang der Personalausgaben im Hj. 2005 gegenüber dem Vorjahr ist im Wesentlichen auf den Stellenabbau zurückzuführen. Der Anstieg der Ausgaben für Beihilfen u. ä. im Hj. 2006 gegenüber 2005 um 1,8 Mio. € wurde maßgeblich durch die um 1,5 Mio. € (9 %) gestiegenen Ausgaben für Heilfürsorge beeinflusst. Die wachsende Anzahl von Versorgungsempfängern (2.113 im Jahr 2004, 2.418 im Jahr 2005 und 2.807 im Jahr 2006) führte zu Steigerungen in dieser Ausgabenposition. Dies wird sich in den Folgejahren weiter fortsetzen. Der Rückgang bei den nicht aufteilbaren Personalausgaben von 22,6 Mio. € im Hj. 2006 resultierte hauptsächlich aus der Überführung der Forstämter in den Staatsbetrieb Sachsenforst.

Im Hj. 2006 wurden die Personalausgaben des Vorjahres um 59 Mio. € unterschritten, trotz der Einmalzahlungen an Angestellte aufgrund des Tarifvertrages Einmalzahlung vom 08.06.2006 im Juli 2006 und der vom Januar 2007 auf Dezember 2006 vorgezogenen Zahlung. Als Ursache hierfür sind u. a. der weitere Stellenabbau, der Bezirkstarifvertrag zur Regelung von besonderen regelmäßigen Arbeitszeiten für angestellte Lehrkräfte an Gymnasien und Mittelschulen vom 21.06.2005 und die Gründung des Staatsbetriebes Sachsenforst zu nennen.

Die Personalausgaben im Ist nach Einzelplänen:

Ressort	Epl.	HR 2004 Ist in T€	HR 2005 Ist in T€	2006 Ist in T€	Veränderung 2005 zu 2004	
					absolut in T€	in %
LT	01	23.543	24.642	24.676	1.099	4,7
SK	02	11.296	10.845	10.804	-451	-4,0
SMI	03	688.576	732.342	740.835	43.766	6,4
SMF	04	231.037	233.032	237.500	1.995	0,9
SMK	05	1.844.784	1.805.533	1.770.898	-39.251	-2,1
SMJus	06	314.203	319.931	322.315	5.728	1,8
SMWA	07	99.396	89.943	91.795	-9.453	-9,5
SMS	08	67.286	66.799	67.083	-487	-0,7
SMUL	09	195.838	161.737	105.087	-34.101	-17,4
SRH	11	10.837	10.953	11.065	116	1,1
SMWK	12	654.114	657.307	671.533	3.193	0,5
Summe Ressorts		4.140.910	4.113.064	4.053.591	-27.846	-0,7
	15	47.754	50.460	50.879	2.706	5,7
Gesamtsumme Personal- ausgaben		4.188.664	4.163.524	4.104.470	-25.140	-0,6

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

Die Erhöhung der Personalausgaben im Ressort des SMI im Hj. 2005 wurde durch die Umsetzung der Stellen der Staatlichen Umweltfachämter aus dem Einzelplan des SMUL und der Gewerbeaufsichtsämter aus dem Einzelplan des SMWA verursacht. Der Rückgang der Personalausgaben im Ressort des SMUL im Hj. 2006 gegenüber dem Vorjahr ist überwiegend auf die Gründung des Staatbetriebes Sachsenforst zurückzuführen.

Vergleich der Personalausgaben (Haushaltsbetrag) zur Stellenentwicklung je Ressort der Jahre 2006 und 2007:

Ressort	Epl.	Haushalts- betrag 2006	Haushalts- betrag 2007	Verände- rung gegenüber Vorjahr in T€	Stellensoll A + B 2006	Stellensoll A + B 2007	Veränderung gegenüber Vorjahr Stellen
		in T€	in T€				
LT	01	25.873	26.004	131	177	179	2
SK	02	11.894	11.181	-713	241	216	-25
SMI	03	784.107	763.006	-21.101	20.801	20.443	-358
SMF	04	276.929	265.180	-11.749	8.626	8.414	-212
SMK	05	1.833.849	1.660.498	-173.351	33.641	31.809	-1.832
SMJus	06	351.881	342.354	-9.527	9.971	9.592	-379
SMWA	07	91.953	94.217	2.264	2.226	2.272	46
SMS	08	72.248	67.073	-5.175	1.620	1.551	-69
SMUL	09	116.642	111.644	-4.998	3.163	3.015	-148
SRH	11	12.795	12.393	-402	252	248	-4
SMWK	12	683.743	668.333	-15.410	11.264	11.083	-181
Zwischensumme		4.261.914	4.021.883	-240.031	91.982	88.822	-3.160
	15	48.010	136.550	88.540	0	0	0
Gesamt		4.309.924	4.158.433	-151.491	91.982	88.822	-3.160

Im Hj. 2007 sind für Personalausgaben 151,5 Mio. € (3,5 %) weniger als im Hj. 2006 veranschlagt worden. Der Haushaltsansatz liegt mit 1,3 % über den Istausgaben des Vorjahres. In den Jahren 1999 bis 2006 lagen die Haushaltsansätze durchschnittlich mit 4,3 % darüber.

Die Erhöhung des Haushaltsbetrages im Epl. 15 beruht im Wesentlichen auf der Ausbringung von 87.245,6 T€ im Tit. 461 02 zur Verstärkung der Personalausgaben in allen Einzelplänen im Hj. 2007 gegenüber 3.750 T€ im Hj. 2006. Die Stellenmehrung im Ressort des SMWA erfolgte ausschließlich im Personalsoll B, d. h. nicht bei den Dauerstellen (Personalsoll A). So wurden sechs Stellen befristet bis 2008 für die weitere Abwicklung des Wiederaufbaus nach dem Augusthochwasser 2002 in den Kap. 0701 und 0706 und 90 Stellen im Kap. 0706 im Landesanteil der Unterhaltung und Instandsetzung der Staatsstraßen sowie der Bundes- und Kreisstraßen im Gemeinschaftsaufwand ausgebracht. In den Hj. 2008 und 2009 sollen diese Stellen mit je 45 Stellen/ Haushaltsjahr wieder entfallen.

4.4 Sächliche Verwaltungsausgaben

Sächliche Verwaltungsausgaben werden den OGr. 51 bis 54 zugeordnet. Hauptsächlich zählen dazu die Ausgaben für Geschäftsbedarf, Post- und Fernmeldegebühren, Fahrzeughaltung, Ausstattungsgegenstände, Sachverständigenkosten, Dienstreisen, Mieten und Pachten sowie Kosten der Bewirtschaftung und Unterhaltung von Grundstücken und Gebäuden.

Nicht eindeutig zurechenbare sächliche Verwaltungsausgaben werden den Gr. 532 bis 546 (sonstige Verwaltungsausgaben) zugerechnet. Sie weisen seit drei Jahren eine Steigerungsrate aus. In 2005 betrug der Steigerungsanteil sogar 15 %, ohne dass hierfür erklärbare Gründe vorliegen.

Sächliche Verwaltungsausgaben in Mio. €								
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
	Ist	Ist	Ist	Ist	StHpl.	StHpl.	mittelfristige Finanzplanung	
Flutbereinigte Ausgaben in OGr. 51 bis 54	722,00	773,50	772,80	819,00	793,10	783,10	774,20	777,10
darunter:								
Gr. 532 bis 546 Sonstiges	52,90	63,90	73,40	69,50	79,70	81,00		
Gr. 547 Vermischte Ausgaben	158,00	162,50	162,90	172,20	169,30	158,60		
Anteil der flutbereinigten sächlichen Verwaltungsausgaben an den flutbereinigten Ausgaben in %	4,80	5,20	5,10	5,30	4,90	5,00	5,10	5,10
Flutbereinigte sächliche Verwaltungsausgaben je EW Sachsens in € ¹	167,08	180,05	180,82	191,64	185,57	183,24	181,15	181,83
Flutbereinigte sächliche Verwaltungsausgaben je Beschäftigten im öffentlichen Dienst im Freistaat Sachsen in € ²	6.238,93	6.775,43	6.892,77	7.305,55	7.073,82	6.985,26	6.905,59	6.931,46

¹ Bei der Berechnung wurde für die Jahre 2006 bis 2010 der EW-Stand zum 31.12.2005 des Statistischen Jahrbuches Sachsen zugrunde gelegt.

² Für die Jahre 2006 bis 2010 wurden die Daten mit Stand 30.06.2005 des Statistischen Jahrbuches Sachsen zugrunde gelegt.

Den jährlichen Anstieg der Gr. 547 „Nicht aufteilbare sächliche Verwaltungsausgaben“ seit dem Hj. 2000 begründet das SMF mit Kosten der Abwicklung der EU-Struktur-fondsprogramme (EFRE und ESF).

Im Vergleich zum Vorjahr blieben die sächlichen Verwaltungsausgaben im Hj. 2005 konstant. Die Sollansätze wurden aber mit 16,1 Mio. € überschritten.

Mit rd. 181 € sächliche Verwaltungsausgaben pro EW liegt Sachsen nur knapp über dem Durchschnitt der neuen Länder (172 €/EW). In den alten Bundesländern fallen nur 161 € Verwaltungsausgaben/EW an. Im Vergleich der Verwaltungsausgaben pro Beschäftigten im öffentlichen Dienst der neuen Länder liegt Sachsen flutbereinigt mit 648 € pro Beschäftigten über dem Durchschnitt der neuen Länder.

4.5 Zinsausgaben an den Kreditmarkt

Die Schulden des Freistaates stiegen bis Ende des Jahres 2005 auf 12,2 Mrd. €. Dies führte, inkl. der Verzinsung für Kassenkredite, zu einer Zinsbelastung in Höhe von 588,7 Mio. €. Damit sind knapp 4 % des Ausgabevolumens für Zinszahlungen gebunden.

Zinsausgaben an den Kreditmarkt in Mio. €								
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
	Ist	Ist	Ist	Ist	StHpl.	StHpl.	mittelfristige Finanzplanung	
Ausgaben in OGr. 57	593,50	568,90	588,70	550,70	618,20	615,30	632,10	636,60
Anteil an den flutberei- nigten Ausgaben in % (Zinslastquote)	3,90	3,80	3,90	3,50	3,80	3,90	4,20	4,20
Zinsausgaben je EW Sachsens in € ¹	136,93	132,09	137,43	129,21	145,06	144,38	148,31	149,37

¹ Bei der Berechnung wurde für die Jahre 2007 bis 2010 der EW-Stand zum 30.06.2006 zugrunde gelegt.

Die Zinsausgaben des Hj. 2005 stiegen im Vergleich zum Vorjahr um 19,8 Mio. €. Es ist damit die letzten Jahre - auch aufgrund niedriger Refinanzierungskosten - gelungen, die Belastung des Staatshaushalts auf relativ gleichem Niveau zu halten. Nach Aussage des SMF hat auch die Reduzierung der Kassenkredite zu diesem Ergebnis beigetragen. Aus mittelfristiger Perspektive betrachtet rechnet das SMF nur mit einem moderaten Anstieg der Zinsausgaben. Jedoch sind die Planzahlen des SMF im StHpl. regelmäßig überveranschlagt.

Der vorzeitige Verzicht auf die Nettokreditaufnahme in 2006 und die Tilgung von Schulden in Höhe von 61,8 Mio. € wirken sich positiv auf die Zinsbelastung aus. Der SRH appelliert an die Staatsregierung, die Zinslastquote zu verringern und hierfür Mehreinnahmen des Staatshaushalts einzusetzen.

Der Freistaat weist im Ländervergleich nach Bayern die niedrigsten Zinsausgaben je EW aus. Sie lagen 2005 mit 137 €/EW weit unter dem Bundesdurchschnitt von 220 €/EW. Bei sinkenden EW-Zahlen im Freistaat wird es allerdings immer schwieriger werden, die geringen Pro-Kopf-Ausgaben zu halten. Auch wird sich die Zinslastquote (Anteil der Zinsausgaben an den bereinigten Ausgaben) erhöhen, wenn der Freistaat seine Ausgaben an die zukünftig sinkenden Einnahmen aus Solidarpaktmitteln anpassen will.

Mit der Zulassung von Derivatgeschäften hat sich für das SMF die Möglichkeit erweitert, die Zinsrisiken besser zu beherrschen. Auch der Einsatz von Floatern hat sich nach Auskunft des SMF positiv auf die Zinsausgaben ausgewirkt.

Weitere Ausführungen zum Thema befinden sich in Beitrag Nr. 4.

4.6 Laufende Zuweisungen und Zuschüsse

Die laufenden Zuweisungen und Zuschüsse entfallen zum großen Teil auf die Leistungen an den kommunalen Bereich. Im Hj. 2005 wurden 3,9 Mrd. € einschließlich der Zuweisungen im Rahmen des FAG in Höhe von 2,6 Mrd. € gezahlt. Zu diesen Finanzhilfen verweisen wir auf unsere Ausführungen in Pkt. 4.2.

Die verbleibenden nicht kommunalen Zuweisungen und Zuschüsse werden für nicht investive Förderprogramme oder rechtliche Verpflichtungen verwendet (Leistungen nach BAföG, Landeserziehungsgeld oder Förderung von Schulen in freier Trägerschaft).

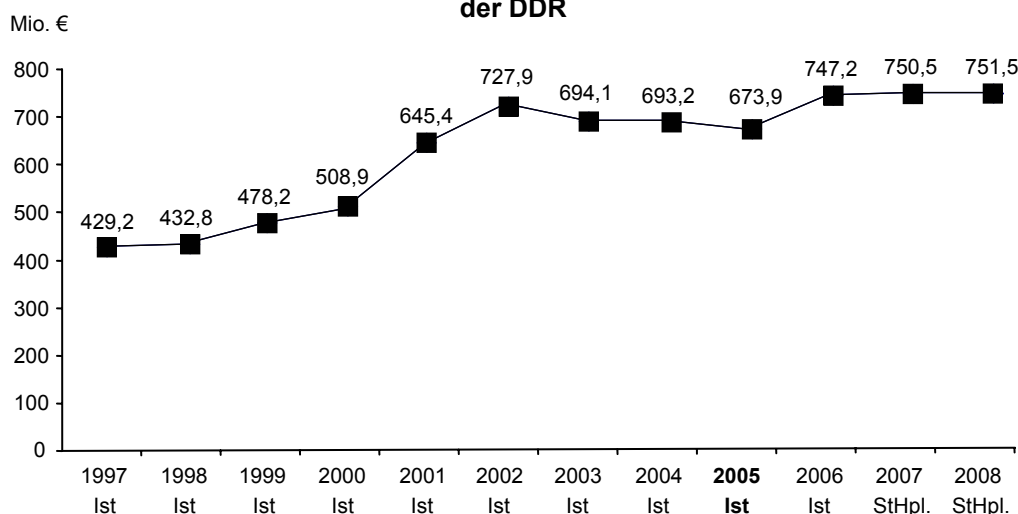
Laufende Zuweisungen und Zuschüsse in Mio. €								
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
	Ist	Ist	Ist	Ist	StHpl.	StHpl.	mittelfristige Finanzplanung	
Flutbereinigte Ausgaben in HGr. 6	6.195,2	6.047,7	6.322,0	6.305,2	6.529,1	6.566,8	6.294,0	6.222,2
Anteil der flutbereinigten HGr. 6 an den flutberei- nigten Ausgaben in %	40,9	40,9	41,9	40,6	40,6	41,9	41,7	41,2

Der Anteil der HGr. 6 an den flutbereinigten Ausgaben hat sich auch im Hj. 2005 mit rd. 41,9 % kaum verändert. Auch mittelfristig verbleiben die laufenden Zuweisungen und Zuschüsse auf dem gleichen Niveau.

Da es sich hauptsächlich um Ausgaben aufgrund von Rechtsverpflichtungen handelt, wird die HGr. 6 auch weiterhin einen wesentlichen Anteil am Ausgabevolumen ausmachen.

Bestandteil der HGr. 6 sind auch die Erstattungszahlungen von Versorgungsleistungen an den Bund nach AAÜG. Diese Leistungen haben sich für den Freistaat in den letzten Jahren fast verdoppelt, wie nachstehendes Schaubild zeigt.

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



Im Hj. 2005 betrug der Anteil der vom Freistaat Sachsen im Rahmen des AAÜG zu erbringenden Leistungen 4,5 % der (flutbereinigten) Ausgaben.

Mittlerweile ist der Bund bereit, einen größeren Anteil als bisher an der Finanzierungslast zu übernehmen. Der Finanzierungsanteil soll im Hj. 2008 von derzeit 33,3 auf 36 %, im Hj. 2009 auf 38 % und ab 2010 auf 40 % angehoben werden. Aufgrund der geringen Zugeständnisse des Bundes ist aber nicht mit einer spürbaren Entlastung der neuen Länder zu rechnen. Da nicht einmal der endgültige Kreis der Empfänger der Versorgungsleistungen feststeht - es sind noch Gerichtsverfahren rechtshängig - können zusätzliche Mehrkosten weder exakt geplant noch vorhergesehen werden. Der Freistaat hat dieses in der Haushaltsplanung 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).

	Flutbereinigte Investitionsausgaben in Mio. €							
	2003 Ist	2004 Ist	2005 Ist	2006 Ist	2007 StHpl.	2008 StHpl.	2009 mittelfristige Finanzplanung	2010 mittelfristige Finanzplanung
Flutbereinigte Ausgaben in HGr. 7 und 8	3.363,9	3.222,3	3.227,7	3.754,7	3.982,5	3.501,4	3.247,3	3.084,9
Flutbereinigte Investitionsausgaben je EW in € ¹	776,11	748,22	753,51	880,99	934,44	821,55	761,94	723,83

¹ Bei der Berechnung wurde für die Jahre 2007 bis 2010 der EW-Stand zum 30.06.2006 zugrunde gelegt.

4.7.1 Die flutbereinigten Investitionsausgaben blieben im Hj. 2005 nahezu auf dem gleichen Niveau des Vorjahres. Aufgrund der Verschlechterung der Einnahmenseite des Staatshaushalts musste der Freistaat auch seine Investitionen auf einem Tiefstand belassen. Die Belebung der gesamtdeutschen Wirtschaft und in deren Folge das An-

steigen der Steuereinnahmen ermöglichten im Hj. 2006 eine Erhöhung der Investitionsausgaben.

Die konjunkturellen Effekte werden sich jedoch nur vorübergehend auf die Investitionsausgaben auswirken. Die Investitionsquote wird sich wegen der Absenkung der Solidarpaktmittel zwangsläufig nach unten bewegen. Das SMF rechnet für das Jahr 2010 mit einer Investitionsquote von 20,4 %.

4.7.2 Die flutbereinigten Bauausgaben sind im Hj. 2005 um 81,1 Mio. € gegenüber dem Vorjahr angestiegen und knüpfen damit an das Niveau von 2001 an. Die Steigerungen ergeben sich insbesondere aus dem Hochschulbau und Investitionen im Hochwasserschutz.

Bauausgaben des Freistaates in Mio. €								
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
	Ist	Ist	Ist	Ist	StHpl.	StHpl.	mittelfristige Finanzplanung	
Flutbereinigte Ausgaben in HGr. 7	432,9	464,4	545,5	610,7	768,2	716,5	620,6	607,2
Flutbereinigte Veränderungen in % zum Vorjahr	-0,9	7,3	17,5	11,9	25,8	-6,7	-13,4	-2,2
- Hochbau ¹	267,5	307,0	321,8	308,5				
<i>darunter Landesbau</i>	144,2	178,5	170,0	176,1				
<i>darunter Hochschulbau</i>	123,3	128,5	151,8	132,4				
- Straßen- und Wegebau ²	142,9	142,5	187,4	240,0				
- Sonstiges ³	22,5	14,9	36,4	62,1				

¹ Einschließlich kleiner Baumaßnahmen.

² Einschließlich landwirtschaftlicher Wegebau und Forstwegebau.

³ Ausgaben für Großschutzgebiete und Bau überbetrieblicher Ausbildungsstätten.

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

4.7.3 79,4 % des Investitionsvolumens des Staatshaushalts entfallen auf Investitionsfördermaßnahmen. Sie dienen in großen Teilen dem Aufbau Ost und werden u. a. aus Solidarpaktmitteln finanziert.

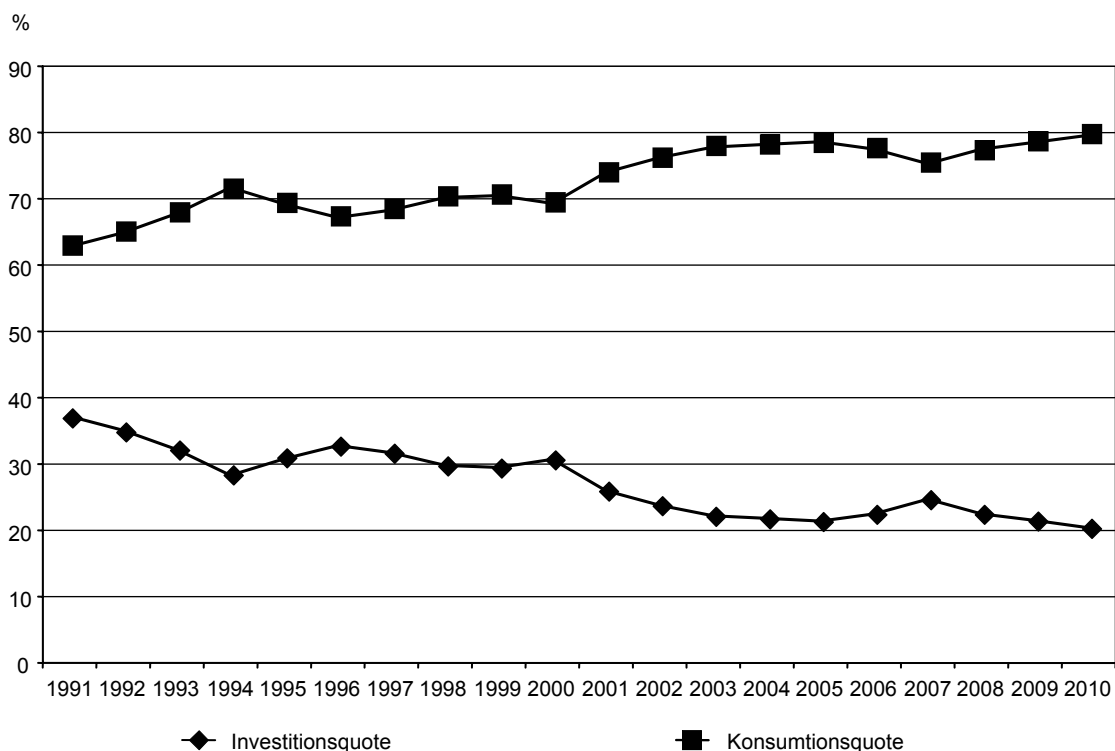
Investitionsfördermaßnahmen in Mio. €								
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
	Ist	Ist	Ist	Ist	StHpl.	StHpl.	mittelfristige Finanzplanung	
Flutbereinigte Ausgaben in den OGr. 83 bis 89	2.828,3	2.657,7	2.562,2	2.970,4	3.056,5	2.617,0	2.450,0	2.301,7
Flutbereinigte Veränderungen in % zum Vorjahr	-8,4	-6,0	-3,6	15,9	2,9	-14,4	-6,4	-6,1

Durch die verbesserte Einnahmensituation und Überschneidung von EU-Förderperioden zwischen 2006 und 2008 sind die Ausgaben für Investitionsfördermaßnahmen auf ein „Zwischenhoch“ gestiegen. Dadurch kommt der Freistaat in das „Dilemma“, wegen des immer noch investiven Nachholbedarfs viel zu investieren und andererseits den Schuldenabbau vorantreiben zu müssen. Dies wird nur durch eiserne Spardisziplin in anderen Ausgabebereichen möglich sein.

4.7.4 Investitionsausgaben und konsumtive Ausgaben (HGr. 4, 5 und 6) müssen in einem ausgewogenen Verhältnis zueinanderstehen, anderenfalls bestehen strukturelle Defizite im Ausgabenbereich des Haushalts.

Flutbereinigte Investitions- und Konsumtionsausgaben in Mio. €								
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
	Ist	Ist	Ist	Ist	StHpl.	StHpl.	mittelfristige Finanzplanung	
Flutbereinigte Ausgaben	15.146,3	14.798,5	15.073,3	15.532,6	16.079,8	15.673,4	15.092,1	15.118,0
Flutbereinigte Ausgaben in HGr. 7 und 8	3.363,9	3.222,3	3.227,7	3.754,7	3.982,5	3.501,4	3.247,3	3.084,9
Saldo (konsumtive Ausgaben)	11.782,5	11.576,1	11.845,6	11.777,9	12.097,3	12.172,1	11.844,8	12.033,1
Flutbereinigte Konsumtionsquote in %	77,8	78,2	78,6	75,8	75,2	77,7	78,5	79,6
Flutbereinigte Investitionsquote in %	22,2	21,8	21,4	24,2	24,8	22,3	21,5	20,4

Seit 2001 stieg die Konsumtionsquote zulasten der Investitionsquote. Diese Tendenz wird sich mit Ausnahme der Hj. 2006 bis 2008 auch mittelfristig noch festigen. Im Hj. 2005 konnte der Staat nur 21,4 % der bereinigten Ausgaben für investive Zwecke einsetzen.



Eine Trendumkehr bei der Entwicklung von investiven und konsumtiven Ausgaben ist weder mittel- noch langfristig in Sicht. Die Haushalte werden in den folgenden Jahren maßgeblich von sinkenden Solidarpaktmitteln beeinflusst, welche sicherlich nicht vollständig kompensiert werden können.

1 Bestand

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

Das SMF hat im Hj. 2006 einen erheblichen Teil der Mehreinnahmen (195 Mio. €) für die Reduzierung der Verschuldung und Entlastung von Nebenhaushalten verwendet (Ablösung von Fremdkapital bei der Mitteldeutschen Flughafen AG, Ablösung von Verbindlichkeiten beim Staatsweingut Wackerbarth, Verstärkung Eigenkapital der SAB und Gesellschafterdarlehen an die Leipziger Messgesellschaft).

Gegenüber dem Vorjahresbestand gibt es Ende 2006 nur geringfügige Änderungen. Zum 01.01.2006 wurde der Staatsbetrieb Sachsenforst gegründet. Die Anzahl der Landeskrankenhäuser hat sich von sechs auf vier reduziert, da die Krankenhäuser Hochweitzschen und Hubertusburg privatisiert wurden. Von den vier wie Staatsbetriebe geführten sächsischen Krankenhäusern (SKH) haben zwei in den Jahren 2005 und 2006 insgesamt drei Medizinische Versorgungszentren als nachgeordnete Einrichtungen gegründet. Bei den Sondervermögen wurden der Mikrodarlehensfonds und der Finanzierungsfonds neu gegründet.

2 Weitere Entwicklung des Bestandes

Mit Beschluss des Lenkungsausschusses Verwaltungsreform vom 07.11.2006 soll vorbehaltlich der Zustimmung des Kabinetts, der Staatsbetrieb „Staatliche Schlösser, Burgen und Gärten Sachsen“ mit Wirkung zum 01.01.2008 in eine GmbH umgewandelt werden.

Das SMS beabsichtigt, die Staatskrankenhäuser Altscherbitz, Arnsdorf, Großschweidnitz und Rodewisch in rechtsfähige Anstalten des öffentlichen Rechts umzuwandeln. Bis zu diesem Zeitpunkt sollen die Heime Großschweidnitz und Rodewisch auf einen anderen Träger übergehen.

Das Kabinett hat in seiner Sitzung am 12.06.2007 beschlossen, zum 01.01.2008 einen Staatsbetrieb „Sächsische Informatik Dienste (SID)“ als zentralen IT-Dienstleister der Staatsverwaltung zu gründen.

Im Juli 2006 hat das Kabinett die Gründung eines Staatsbetriebes „Straßenbauverwaltung“ zum 01.07.2008 beschlossen. Weitere Ausgliederungen sind im Bereich des SMWA durch die Verwaltungs- und Funktionalreform denkbar.

Die Staatliche Umweltbetriebsgesellschaft soll um den Teil Labore der Landesanstalt für Landwirtschaft erweitert werden und ab dem 01.07.2008 in den Staatsbetrieb mit neuem Namen „Betriebsgesellschaft für Umwelt und Landwirtschaft (BfUL)“ umgewandelt werden.

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. Das Landesamt für Archäologie mit Landesmuseum für Vorgeschichte und die Staatlichen Kunstsammlungen Dresden sollen zum 01.01.2008 in einen Staatsbetrieb überführt werden. Eine weitere Ausgliederung in Form eines Staatsbetriebes ist ohne Termin für die Staatlichen Ethnographischen Sammlungen Sachsen geplant.

Die Ministerien beabsichtigen weiterhin umfangreiche Ausgliederungen aus dem Staatshaushalt. Insbesondere bei Staatsbetriebsgründungen hat der SRH erhebliche Bedenken im Zusammenhang mit der NSM-Umsetzung. Staatsbetriebe sind gem. Nr. 3.3 VwV-NSM im Wege einer Anpassungsvereinbarung an die Vorgaben des NSM-Rahmenhandbuchs anzupassen. Hierzu fehlen aber immer noch landeseinheitliche Softwarevorgaben. Zudem ist das SMF derzeit personell nicht in der Lage, diese Anpassungen im erforderlichen Umfang zu begleiten. Auf den Beitrag Nr. 6 sei an dieser Stelle verwiesen.

3 Zuschüsse an Staatsbetriebe

Nebenhaushalte erscheinen im StHpl. und in der HR nur mit Zu- und Abführungen in einer Summe. Die zunehmende Ausgliederung von Staatsaufgaben erschwert die Transparenz und beinhaltet finanzielle Risiken für den Freistaat. So wird das Personal von Staatsbetrieben nicht mehr in der HGr. 4 abgebildet, sondern ist im Zuschuss in der HGr. 6 enthalten. Zudem besteht die Gefahr der verdeckten Verschuldung durch Kreditaufnahme der Nebenhaushalte.

Die in folgender Tabelle genannte Anzahl der Mitarbeiter in Vollzeitäquivalente (VZÄ) beruht auf Angaben der Ressorts.

Staatsbetriebe	Mitarbeiter in VZÄ			Zuschuss Ist in €		
	31.12.2004	31.12.2005	31.12.2006	31.12.2004	31.12.2005	31.12.2006
Sächsisches Immobilien und Baumanagement ¹	1.309,1	1.271,8	1.217,8	54.039.100	55.117.324	53.557.515
Staatliche Schlösser, Burgen und Gärten Sachsen ²	208,8	210,7	232,0	9.932.383	7.843.679	10.807.944
Sächsisches Landesamt für Mess- und Eichwesen	91,7	90,6	90,4	1.010.500	892.000	947.000
Staatsbetrieb Sachsenforst		1.751,5	1.746,3			67.659.679
Landestalsperrenverwaltung ^{3,4}	504,0	576,0	730,8	49.966.930	74.105.200	50.050.700
Staatliche Umweltbetriebsgesellschaft	170,1	171,2	170,9	11.863.700	12.051.100	12.733.400
Sächsische Gestütsverwaltung	104,8	103,8	103,8	2.791.052	2.757.048	3.304.857
Sächsische Staatsoper Dresden	810,0	813,0	802,0	34.996.669	38.695.900	43.128.431
Staatsschauspiel Dresden	299,0	278,0	274,0	14.316.100	13.800.000	15.004.900
Landesbühnen Sachsen	307,0	301,0	287,5	12.500.000	12.100.000	12.499.400
Deutsche Zentralbücherei für Blinde zu Leipzig	78,5	78,5	77,0	3.238.349	3.199.257	3.429.425
Summe	3.882,9	5.645,9	5.732,3	194.654.783	221.945.290	273.123.251

¹ Es handelt sich um die hochwasserbereinigten Zuschüsse.

² Zuschuss für 2005 ist um 735 T€ geringer wegen Verrechnung von Vorsteuer für Bauleistungen.

³ 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.

⁴ Zusätzliche Ausgaben für den Hochwasserschutz und apl. Ausgaben für Investitionen im Staubereich.

Waren im Hj. 2002 nur rd. 2.000 VZÄ in sieben Staatsbetrieben erfasst, sind es Ende 2006 bereits über 5.700 in elf Staatsbetrieben. Auch die Zuschüsse aus dem Staatshaushalt haben sich in diesem Zeitraum fast verdreifacht.

Bereits im Jahresbericht 2006 hat der SRH moniert, dass die VwV zu den Staatsbetrieben im Bereich des SMUL die Aufnahme von Liquiditätskrediten zulassen. Daraufhin sagte das SMF zu, das SMUL zur Überarbeitung der VwV aufzufordern und die Ermächtigung zur Kreditaufnahme für Staatsbetriebe zu streichen. Dies ist bisher nicht erfolgt. Die LTV hat nach dem Abschlussbericht des Wirtschaftsprüfers zum 31.12.2005 die Ermächtigung auch im Jahr 2005 in Anspruch genommen.

Zu den Folgen der Kreditaufnahme bei Staatsbetrieben, insbesondere hinsichtlich des parlamentarischen Budgetrechts, verweisen wir auf unsere Ausführungen zum Jahresbericht 2006 in Beitrag Nr. 2, Pkt. 5.3.

Das SMF teilte mit, dass im Rahmen der Haushaltsaufstellung 2007/2008 einvernehmlich mit dem SMUL festgelegt wurde, dass keine Kreditermächtigung mehr zugelassen wird. Deshalb wurde dieser Vermerk grundsätzlich aus den Wirtschaftsplänen der Staatsbetriebe entfernt. Das SMF habe das SMUL zusätzlich am 18.07.2006 schriftlich aufgefordert, die VwV dementsprechend zu ändern. Die VwV befänden sich derzeit noch in der Überarbeitung.

Die Ermächtigung zur Aufnahme von Liquiditätskrediten wurde von der LTV lediglich im Jahr 2005 in Höhe von 219 T€ für **einen** Tag in Anspruch genommen.

Die Aufnahme von Liquiditätskrediten wurde seitens des SRH im Jahresbericht 2006 (Prüfung des Hj. 2004) moniert, sodass die Umsetzung dieser Auffassung erst für die Zukunft erfolgen konnte. Die Staatsbetriebe haben lt. Aussage des SMUL im Jahre 2006 die Kreditermächtigung nicht in Anspruch genommen.

4 Jahresabschlüsse der sächsischen Krankenhäuser

Der forensische Bereich der SKH wird durch Haushaltsmittel finanziert, die im StHpl. in Kap. 0840 Tit. 671 01 veranschlagt werden.

Der geprüfte Jahresabschluss des **SKH Altscherbitz** weist in der Spartenrechnung für den forensischen Bereich zum 31.12.2005 eine Verbindlichkeit gegenüber dem Träger in Höhe von 2.356.686,02 € aus.

Die Verbindlichkeit entwickelte sich in den Jahren 2003 bis 2005 wie folgt:

Überschuss 2003	589.707,38 €
Überschuss 2004	799.202,05 €
Überschuss 2005	967.776,59 €
Stand am 31.12.2005	2.356.686,02 €

Der SRH hat in seinen Bemerkungen zur Prüfung der HR 2004 gefordert, Rückforderungen von Überschüssen zeitnah vorzunehmen bzw. diese mit Zahlungen der Folgejahre zu verrechnen. In seiner Stellungnahme verwies das SMS im März 2006 auf steigende Unterbringungszahlen sowie Inbetriebnahme neuer Kapazitäten, wodurch zusätzliches Personal für das SKH Altscherbitz notwendig sei. Daher sei absehbar, dass zur Finanzierung der 2006 aufzustockenden Stellenpläne die Haushaltsansätze bei Kap. 0840 Tit. 632 01 und 671 01 nicht ausreichen und ggf. im Hj. 2006 ein Fehlbetrag entstehen werde. Deshalb habe sich das Ministerium entschlossen, den Überschuss 2005 erst 2006 zu verrechnen.

Die Eröffnung des Neubaus des Maßregelvollzugs war erst für April 2007, ggf. mit einer Kapazitätserweiterung, geplant. Das SMS hat das SKH aufgefordert, insgesamt 600.020 € der Verbindlichkeiten aus den Jahren 2003 und 2004 ertragswirksam im Jahr 2006 aufzulösen. Es verbleiben damit offene Verbindlichkeiten in Höhe von 1.756.665,99 €. Im April 2006 reduzierte das SMS in Anbetracht der erzielten Überschüsse aus Vorjahren seine monatlichen Vorauszahlungen für das Jahr 2006 auf 397.990 € monatlich bzw. 4.775.880 € im Jahr.

Durch die verzögerte Rückzahlung zuviel geleisteter Kostenerstattungen stehen die im SKH „geparkten“ Mittel dem Freistaat für andere Zwecke nicht zur Verfügung. Die Reduzierung der laufenden Vorauszahlungen ist ein richtiger Schritt. Darüber hinaus müssen kurzfristig die Überzahlungen vom SKH zurückgefordert werden.

Das SMS führt als Grund für die verzögerten Rückforderungen an, dass durch späte Vorlage der Jahresabschlüsse (11.01.2007) die Überschüsse bei den Rückzahlungen noch nicht berücksichtigt werden konnten. Es obliegt dem SMS, im Wege der Aufsicht gegenüber dem SKH durchzusetzen, dass der testierte Jahresabschluss dem Ministerium unverzüglich übersandt wird, um Überschüsse aus dem Vorjahr zeitnah im laufenden Haushaltsjahr ertragswirksam aufzulösen. Die Krankenhausbuchführungsverordnung ist gem. § 1 für alle Krankenhäuser verbindlich. Gemäß § 4 Abs. 2 Krankenhausbuchführungsverordnung soll innerhalb von vier Monaten nach Ablauf des Geschäfts-

jahres der Jahresabschluss aufgestellt werden. Den Jahresabschluss des SKH Altscherbitz zum 31.12.2005 testierte der Wirtschaftsprüfer am 31.07.2006.

Im Wirtschafts- und Stellenplan zum Haushaltsplan 2005 waren für die Durchführung des Maßregelvollzugs im **SKH Rodewisch** 5.969.000 € veranschlagt. Abweichend davon plante das SMS gemäß Schreiben vom 06.09.2005 eine Kostenerstattung für das Jahr 2005 in Höhe von 6.329.100 €. Erläuterungen für die Abweichung zwischen dem Wirtschafts- und Stellenplan und den Planzahlen des SMS wurden darin nicht benannt. Es erfolgte eine Nachzahlung des SMS an das Krankenhaus im September 2005 in Höhe von 717.228 € und eine Änderung der monatlichen Abschlagszahlung auf 447.733 €.

Die Spartenrechnung für den forensischen Bereich des SKH Rodewisch weist zum 31.12.2005 eine Verbindlichkeit gegenüber dem Träger in Höhe von 631.920,34 € aus. In seiner Stellungnahme führt das SMS aus, dass der mit Bestätigungsvermerk versehene Jahresabschluss 2005 dem SMS erst am 22.02.2007 vorgelegen habe. Wie bereits bei den Bemerkungen des SRH zum SKH Altscherbitz, testierte der Wirtschaftsprüfer auch diesen Abschluss am 31.07.2006. Zu den Verbindlichkeiten verweisen wir auf unsere Bemerkungen zum SKH Altscherbitz.

Vermögensnachweis, Staatsschulden und Eventualverbindlichkeiten

1 Vermögensnachweis

Artikel 99 Verfassung des Freistaates Sachsen und § 73 SäHO i. V. m. § 86 SäHO fordern eine jährliche Rechnungslegung über die Veränderung des Vermögens und der Schulden des Freistaates. Nach § 117 SäHO kann bis zum 31.12.2006 ein einfacher Vermögensnachweis erbracht werden.

Der Vorbericht zur HR des Hj. 2005 enthält eine Vermögensübersicht, die folgende Vermögensbestandteile auflistet:

1. das Grundvermögen mit Angabe der Anzahl der Flurstücke und der Flächen in ha für die Grundstücke und der Anzahl der Erbbaurechtsverträge,
2. das Eigenkapital und die Höhe des Anteils des Freistaates für die unmittelbaren und mittelbaren Beteiligungen an Unternehmen des öffentlichen und des privaten Rechts,
3. die Darlehensforderungen.

Mit Vorlage der HR 2005 wird erstmals der Schuldenstand des Freistaates auch im Rahmen der Vermögensübersicht abgebildet.

Darüber hinaus wird mit dem Vermögensnachweis über den Mittelabfluss für Betriebe und Beteiligungen sowie über die Haushaltszuschüsse und das Eigenkapital der Staatsbetriebe gem. § 26 Abs. 1 SäHO informiert.

Mit dem 31.12.2006 endete die Übergangsregelung, die einen einfachen Vermögensnachweis zulässt. Das SMF hat den Ausführungen des SRH aus den Vorjahren zugestimmt, dass in die Vermögensrechnung ab 2007 grundsätzlich alle Vermögenswerte mit ihrem realistischen Wert aufzunehmen sind. Nach Auskunft des SMF ist zunächst der Nachweis der wesentlichen Vermögens- und Schuldenpositionen gewährleistet. Die Vermögensrechnung soll schrittweise ergänzt werden.

So hat das SMF beispielsweise für die Kunst- und Sammlungsgegenstände entschieden, diese erst dann wertmäßig in die Vermögensrechnung aufzunehmen, wenn eine Bewertung im Rahmen der NSM-Umsetzung erfolgt ist. Dadurch soll ein einheitliches und konsistentes Verfahren gewährleistet werden.

Die Aufnahme des beweglichen Sachvermögens in die Vermögensrechnung wurde zurückgestellt, bis eine leistungsfähige landesweite EDV vorhanden ist.

Der SRH begrüßt die Bemühungen des SMF, eine möglichst vollständige Vermögensrechnung abzubilden und fordert eine zügige Erfassung und Bewertung der noch fehlenden Vermögensgegenstände.

2 Staatsschulden

Staatsschulden sind am Kreditmarkt aufgenommene Mittel, die zur Deckung von Ausgaben dienen. Für die Schuldenaufnahme besteht nach Art. 95 der Verfassung des Freistaates Sachsen ein Gesetzesvorbehalt. Eine implizite Verschuldung, wie z. B. die Pensionslasten, wird in dem kameralistischen Haushaltssystem nicht erfasst und dargestellt. Um alle verschuldungsrelevanten Sachverhalte darzustellen und somit mehr Transparenz zu schaffen, bedarf es der vollständigen Umsetzung eines Ressourcenverbrauchskonzeptes im Freistaat Sachsen (dazu verweisen wir auf Beitrag Nr. 6 des Jahresberichtes).

Nach § 15 Abs. 1 Satz 2 SäHO werden Kredite im Haushaltsplan netto veranschlagt. Die Tilgungsleistungen werden als Ausnahme vom allgemein gültigen Bruttoprinzip als Minusbetrag bei den Schuldenaufnahmen abgesetzt. Die Nettokreditaufnahme ergibt sich aus dem Abzug der Tilgungsleistungen von der Schuldenaufnahme.

2.1 Kreditermächtigungen für das Haushaltsjahr 2005

Bei den im HG 2005/2006 festgeschriebenen Kreditermächtigungen handelt es sich in erster Linie um allgemeine Ermächtigungen zur Aufnahme von Krediten zur Deckung von Ausgaben. Des Weiteren bestimmt das HG Sonderkreditermächtigungen, die in der Regel der Geldbeschaffung für bestimmte einzelne Zwecke dienen.

2.1.1 Höchstgrenze für die allgemeine Kreditaufnahme (Neuverschuldung)

Das SMF wurde durch § 2 Abs. 1 Nr. 1 HG 2005/2006 i. V. m. § 18 Abs. 3 SäHO zu einer Neuverschuldung bis zur Höhe von

350.000.000,00 €

ermächtigt sowie gem. § 2 Abs. 1 Nr. 3 HG 2005/2006 zur Inanspruchnahme der aus dem Hj. 2004 weiter geltenden Kreditermächtigung in Höhe von

308.277.773,28 €

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

658.277.773,28 €.

Kreditmarktdarlehen zur Finanzierung der Staatsausgaben hat das SMF in Höhe von

353.235.512,01 €

aufgenommen.

Die HR weist einen Einnahmerest aus der Kreditaufnahmebefugnis in Höhe von

304.737.698,52 €

aus. Die Kreditaufnahmebefugnis wurde somit nicht in voller Höhe ausgeschöpft.

Das SMF hat wie in den Jahren zuvor auch im Hj. 2005 die Kreditermächtigung eingehalten.

2.1.2 Weitere haushaltsgesetzliche Kreditermächtigungen

Neben der allgemeinen Kreditermächtigung aus § 2 Abs. 1 Nr. 1 und 3 HG 2005/2006 standen dem SMF noch weitere besondere Kreditermächtigungen zur Verfügung:

- § 2 Abs. 2 HG 2005/2006 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 2005/2006 im Vorgriff auf die Kreditermächtigung des nächsten Haushaltsjahres Kredite in Höhe von 2 % des Haushaltsvolumens des laufenden Haushaltsjahres (2 % entsprachen im Hj. 2005 rd. 332,2 Mio. €) vorzunehmen;
- § 2 Abs. 6 HG 2005/2006 zur Kreditaufnahme in Höhe von insgesamt 175 Mio. € zum Ankauf von Grundstücken zugunsten des Grundstocks;
- § 2 Abs. 7 HG 2005/2006 zur Kreditaufnahme in Höhe der bei Programmen der EU erforderlichen Vorfinanzierung aus Landesmitteln und der erforderlichen nicht veranschlagten Komplementärfinanzierungsmitteln;
- § 3 Abs. 2 HG 2005/2006 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 2005/2006 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. 2005 nicht in Anspruch genommen.

2.2 Kreditfinanzierungsgrenze

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

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. 2005	4.539.596.500	3.375.441.800
Einnahmen aus Zuweisungen und Zuschüssen für Investitionen (OGr. 33 und 34) StHpl. 2005	- 2.904.089.400	1.738.194.700
Anrechenbare Investitionsausgaben (Kreditobergrenze gem. § 18 Abs. 1 SÄHO)	1.635.507.100	1.637.247.100
Schuldenaufnahme am Kreditmarkt (Kap. 1510) StHpl. 2005		
- Bruttokreditaufnahme	2.229.390.500	2.229.390.500
- Tilgung für Darlehen	- 1.879.390.500	1.879.390.500
Nettoneuverschuldung	350.000.000	350.000.000

Im Hj. 2005 lag die verfassungsgemäße Kreditobergrenze bei rd. 1,6 Mrd. € (flutbereinigt). Mit einer Nettokreditaufnahme in Höhe von rd. 353 Mio. € wurde die Kreditobergrenze - wie schon seit Jahren - weit unterschritten.

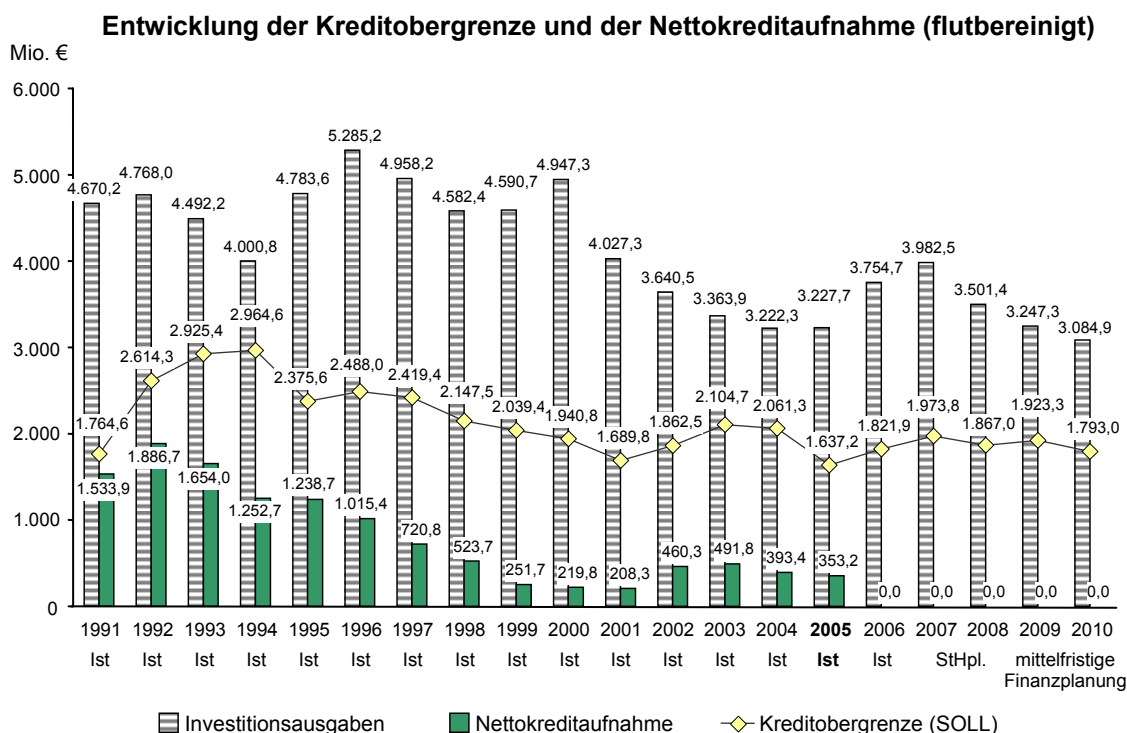
Bereits 2004 haben die Rechnungshöfe aufgrund der bundesweit ausufernden Staatsverschuldung und einer steigenden Anzahl nicht mehr verfassungskonformer Haushalte ein Umdenken hinsichtlich der Kopplung der Kreditobergrenze an die kamerale Investition gefordert. Zudem müssen auch die deutschen Verschuldungsgrenzen an die europäischen Konvergenzkriterien angepasst werden.

Im Rahmen der diesjährigen Verhandlungen zur Föderalismusreform II wird die Definition der Kreditobergrenze mit auf der Tagesordnung stehen. Auch hat der Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen am 15.12.2006 beschlossen, eine gemeinsame Kommission unter Beteiligung des Bundestages einzusetzen. Zu deren Themen gehören u. a. die Etablierung eines Frühwarnsystems zur Erkennung und Bekämpfung von Haushaltskrisen sowie die Entwicklung materieller Kriterien zulässiger Verschuldung und die Änderung von Art. 115 GG und Art. 109 GG zur Vermeidung von Haushaltsnotlagen. Die Rechnungshöfe sind in die Beratungen eingebunden.

2.3 Nettoneuverschuldung

Wie bereits im Jahr zuvor, fiel die Nettokreditaufnahme leicht höher als geplant aus. Sie betrug im Hj. 2005 353.235.512,01 € und lag somit 3.235.512,01 € über der geplanten Nettoneuverschuldung. Demzufolge war eine Erhöhung der Nettokreditaufnahme um 3,2 Mio. € erforderlich. Die Einnahmehausfälle konnten nicht in voller Höhe durch Ausgabenreduzierung ausgeglichen werden.

Nachfolgendes Schaubild veranschaulicht die Entwicklung von Investitionsausgaben, Nettokreditaufnahme und Kreditobergrenze seit 1991 und setzt sie zueinander ins Verhältnis:



Aufgrund der im Hj. 2006 wieder gestiegenen Steuereinnahmen gehört Sachsen zu den wenigen Bundesländern, die 2006 ohne Nettokreditaufnahme einen ausgeglichenen Haushalt vorlegen konnten. Damit hat der Freistaat sein Ziel, die Nettokreditaufnahme auf null zu fahren, bereits ein Jahr früher als geplant erreicht. Diese Entwicklung ist besonders vor dem Hintergrund der in den letzten Jahren wieder gestiegenen Nettokreditaufnahme erfreulich.

Der SRH begrüßt die Absicht der Staatsregierung, auch künftig die Notwendigkeit einer Nettoneuverschuldung zu vermeiden.

Die demografische Entwicklung und das Abschmelzen der Solidarpaktmittel werden sich weiterhin auf der Einnahmenseite niederschlagen.

Es wird unerlässlich sein, das Ausgabenniveau entsprechend zu senken, durch vorausschauende Rücklagenpolitik den zu erwartenden Einnahmenschwankungen vorzubeugen und die Wirtschaftskraft des Landes nachhaltig zu stärken.

2.4 Schuldenstand und Schuldendienst

Seit 1991 haben sich die Schulden des Freistaates bis zum Ablauf des Hj. 2005 auf rd. 12,2 Mrd. € summiert. Gleichlaufend mit dem Ansteigen der Schulden sind auch die Zinsausgaben bis auf 588,7 Mio. € im Hj. 2005 gestiegen, wie nachstehende Übersicht zeigt.

Haushaltsjahr ¹	Bruttokreditaufnahme	Tilgung	in Mio. €		
			Nettokreditaufnahme	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
2004	1.726,3	1.332,9	393,4	11.851,2	568,9
2005	2.032,6	1.679,4	353,2	12.204,4	588,7
2006	1.654,8	1.716,6	0,0	12.142,6	550,7
2007	1.636,8	1.636,8	0,0	12.142,6	618,2
2008	1.953,0	1.953,0	0,0	12.142,6	615,3
2009			0,0	12.142,6	632,1
2010			0,0	12.142,6	636,6

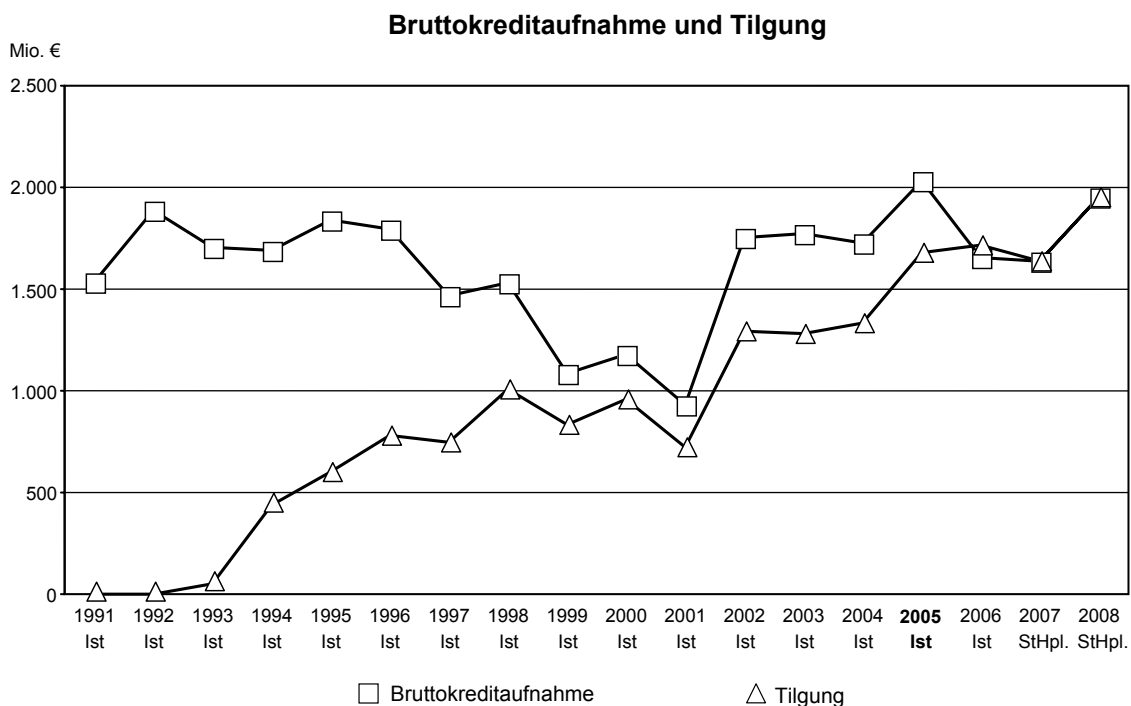
¹ 1991 bis 2005 HR, 2006 Istergebnis, 2007 und 2008 StHpl., 2009 und 2010 mittelfristige Finanzplanung.

Der überwiegende Teil der heutigen Schulden stammt mit rd. 70 % aus den sechs Jahren nach der Wende. Die aufgelaufenen Schulden belasten den Haushalt derart, dass seit 1998 die Kreditaufnahme vollständig von Zins- und Tilgungsleistungen aufgezehrt wird.

Es ist zu hoffen, dass mit dem Verzicht auf eine Neuverschuldung und der Tilgung von 61,8 Mio. € Schulden im Hj. 2006 eine Trendwende eingeleitet wurde. Ein dauerhafter Verzicht auf Nettokreditaufnahme lässt die Chancen für kontinuierlichen Schuldenabbau und Reduzierung der Zinszahlungen steigen. Dies würde sich auch positiv auf die Refinanzierungskosten des Freistaates auswirken, denn die verbliebenen Schulden müssen bis zur vollen Tilgung fortwährend refinanziert werden.

Würde der Freistaat weiterhin jährlich 61 Mio. € für die Schuldentilgung aufbringen, hätten sich die Schulden in 17 Jahren um 1 Mrd. €, also nur um ein Zwölftel, reduziert. Dies macht deutlich, wie schwierig sich der Schuldenabbau gestalten wird und welche Bedeutung er für die zukünftige Finanzentwicklung hat. Dabei ist das langfristige Zinsänderungsrisiko rechnerisch noch nicht berücksichtigt.

Nachfolgende Grafik stellt die Bruttokreditaufnahme den Tilgungsleistungen gegenüber.

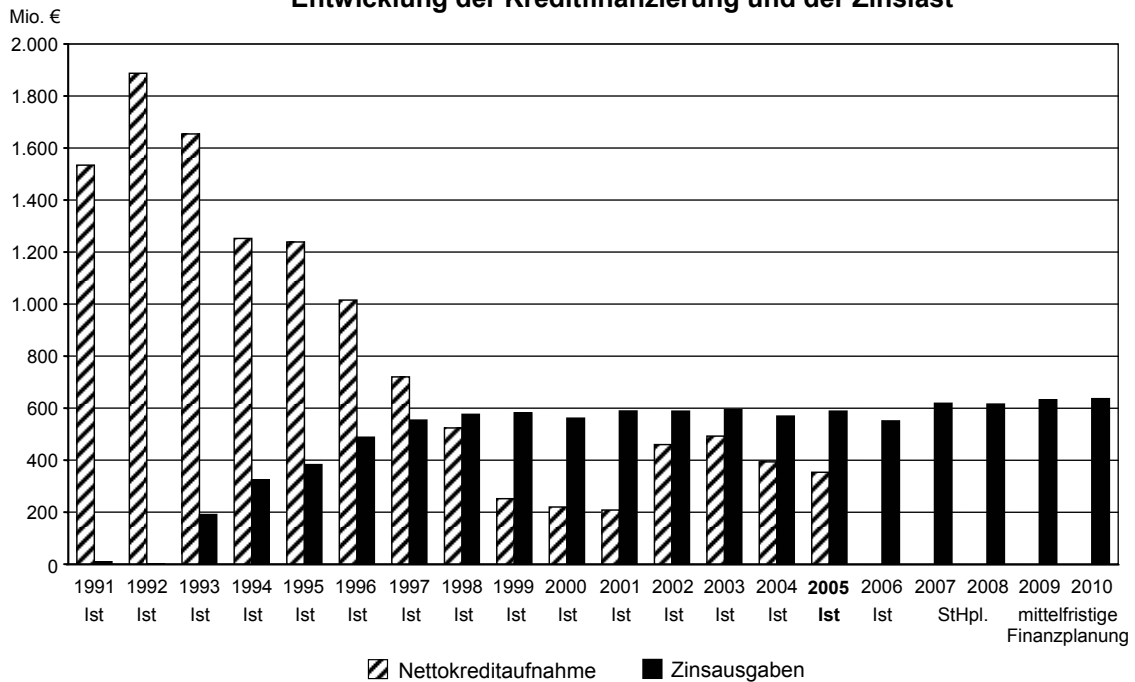


In den letzten Jahren ist der Anteil von Tilgungen an den (flutbereinigten) Ausgaben stetig gestiegen. Waren es im Hj. 2000 noch 5,9 %, sind es 2005 und 2006 schon 11,1 %. Bisher wurden die Tilgungsbeträge immer über die Aufnahme neuer Kredite finanziert. Im Hj. 2006 hat der Freistaat erstmals aus „echten“ Einnahmen eine „echte“ Schuldentilgung vorgenommen.

Da in den nächsten Jahren viele Kredite bedient werden müssen, werden sich beide Kurven auf diesem hohen Niveau halten. Ein spürbarer Schuldenabbau ergibt sich erst dann, wenn die Tilgungskurve dauerhaft über der Bruttokreditaufnahmekurve liegt. Das wird nur dann erreicht werden können, wenn die Ausgaben dauerhaft an das Einnahmenniveau angepasst sind. Tilgungsleistungen und Entwicklung des Schuldenstandes hängen auch stark von der Fälligkeitsstruktur des Kreditportfolios ab.

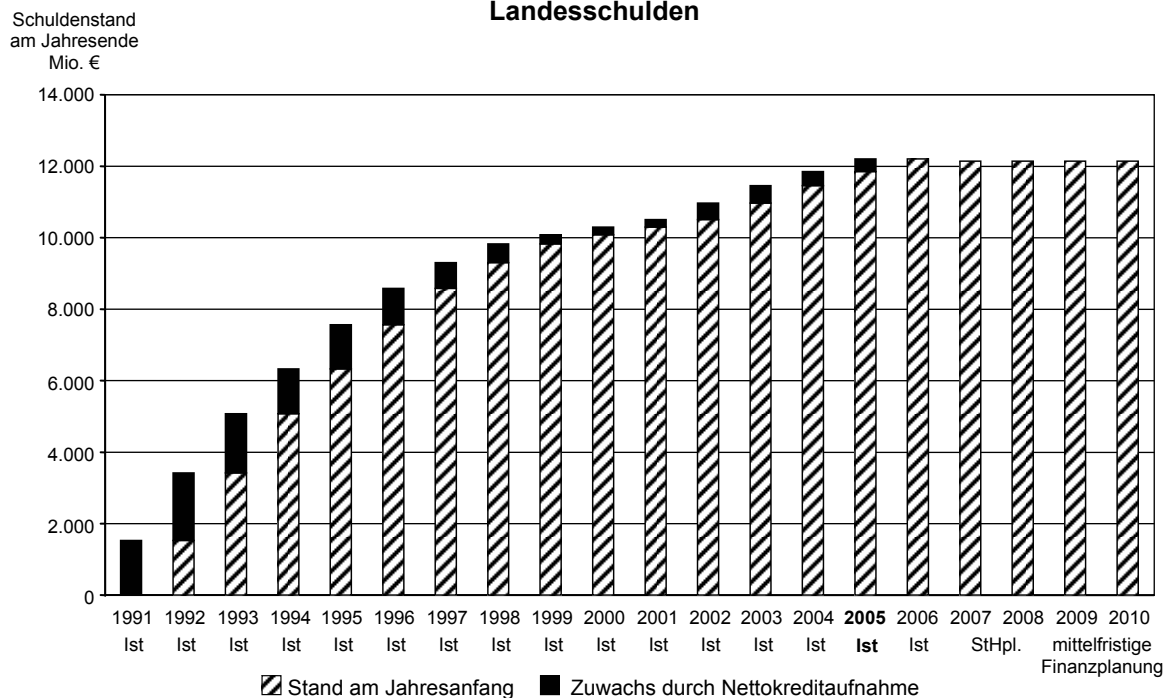
Neben den Tilgungsleistungen gehören auch die Zinslasten zu den Schuldendiensten. Ihr Anteil an den (flutbereinigten) Ausgaben lag im Hj. 2005 fast unverändert bei 3,9 %. Die folgende Grafik zeigt die Auswirkungen der Nettokreditaufnahme auf die Entwicklung der Zinsausgaben.

Entwicklung der Kreditfinanzierung und der Zinslast



Die Grafik veranschaulicht, dass die Zinsausgaben für die verbleibenden Schulden nahezu unverändert bestehen bleiben, auch wenn der Freistaat ab 2006 keine weitere Nettokreditaufnahme vorsieht. Um ein Ansteigen der Schulden zu verhindern, muss in Zukunft die Aufnahme von Krediten auf Ausnahmefälle beschränkt werden, zumal sich langfristig gesehen die Einnahmen des Freistaates reduzieren. **Dem Risiko steigender Kapitalmarktzinsen müssen Strategien für einen nachhaltigen Schuldenabbau einschließlich Vorsorgemaßnahmen für die verdeckte Verschuldung entgegengehalten werden. Anderenfalls droht auf längere Sicht die finanzpolitische Handlungsunfähigkeit.**

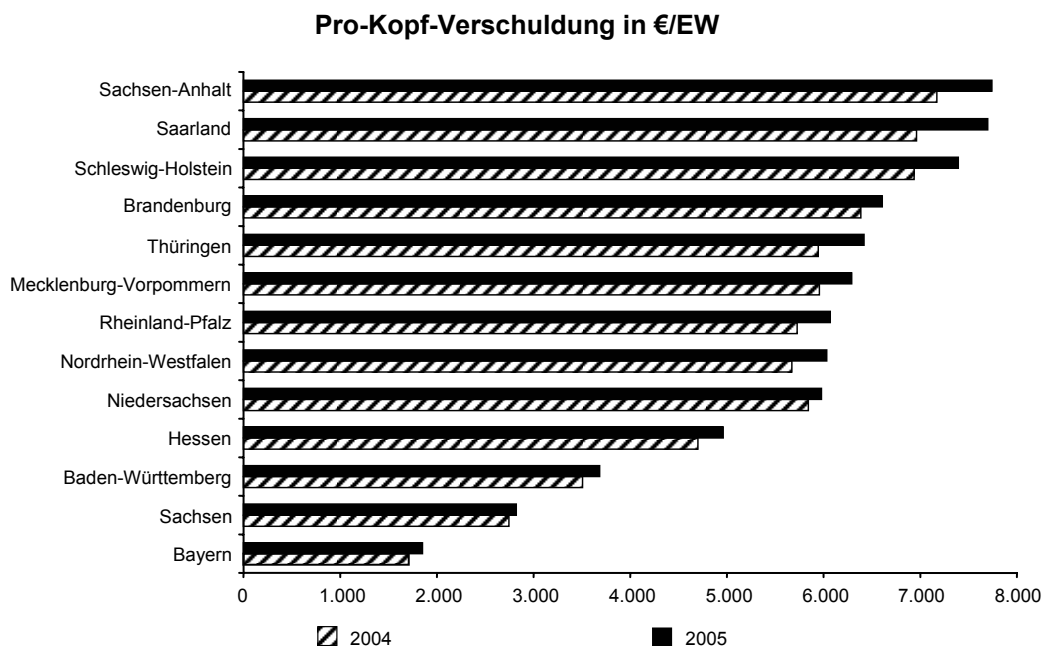
Landesschulden



Die Grafik zeigt ein Abbild der reinen Kreditmarktschulden des Freistaates. Nicht darin enthalten sind die sog. impliziten Schulden. Hierunter zählen u. a. die Pensionsverpflichtungen und die Schulden von Nebenhaushalten. Rechnet man die verdeckten Schulden den Kreditmarktschulden hinzu, wird die finanzielle Last für die kommenden Generationen deutlich. Dabei ist zu bedenken, dass sich diese Last auf immer weniger Schultern verteilen wird.

Der Umfang der verdeckten Verschuldung ist aus dem Haushaltsplan nicht ersichtlich. Mithilfe der Vermögensrechnung werden finanzielle Belastungen wie beispielsweise die Pensionsverpflichtungen aufgezeigt. Eine vollständige und automatische Erfassung aller finanziellen Belastungen und damit ein transparenter Ausweis des Vermögens und der Schulden des Gesamthaushaltes, wird erst mit der Umstellung auf die kaufmännische doppelte Buchführung möglich. Die Entscheidung zu einer landesweiten NSM-Umsetzung im Freistaat wird voraussichtlich nicht vor Ende 2008 fallen.

Welche Bedeutung eine Offenlegung von „verdeckten Schulden“ für die Entwicklung der Staatsverschuldung hat, wird anhand der Verwendung der Mehreinnahmen im Hj. 2006 deutlich. Die Steuermehreinnahmen im Hj. 2006 wurden neben einer echten Schuldentilgung zur Aufstockung des Pensionsfonds und zur Begleichung von Verbindlichkeiten bei Unternehmen des Freistaates verwendet. So wurden zur Abfinanzierung bestehender Pensionsverpflichtungen 314 Mio. € dem Pensionsfonds zugeführt. Zur Begleichung von Verbindlichkeiten staatlicher Unternehmen wurden 123 Mio. € ausgegeben. Weitere 60 Mio. € wurden zur Eigenkapitalverstärkung herangezogen und ein Gesellschafterdarlehen in Höhe von 12 Mio. € an Beteiligungsunternehmen des Freistaates gewährt.



Quelle: BMF-Statistik „Entwicklung der Länderhaushalte“ und eigene Berechnungen nach Daten des Statistischen Bundesamtes.

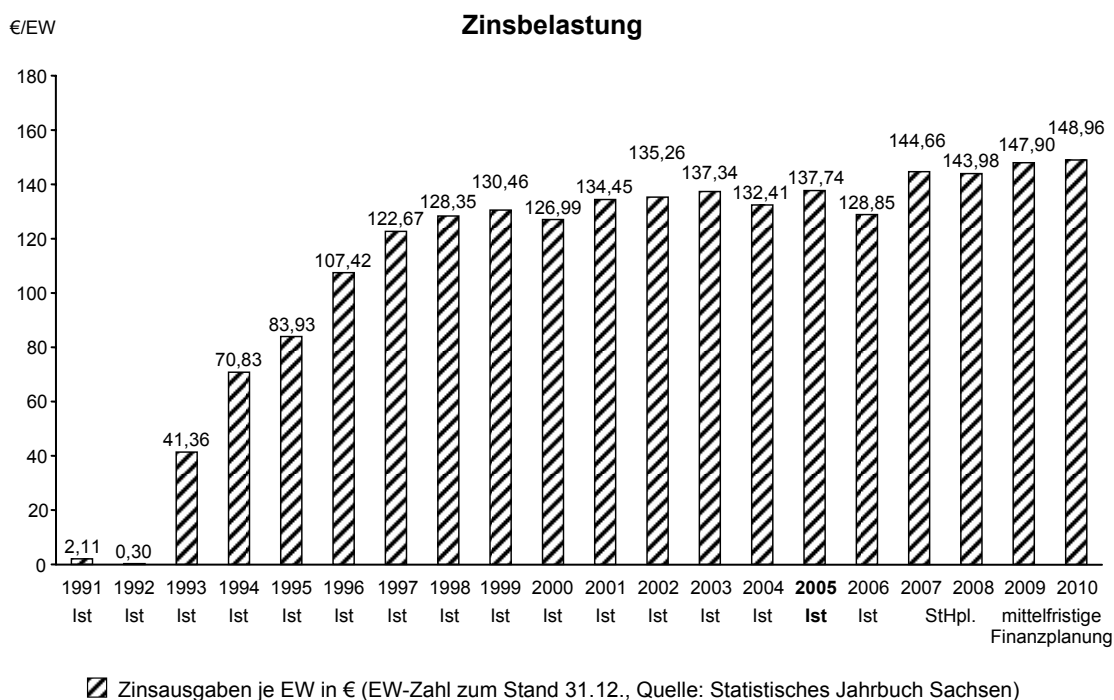
Der Freistaat weist die zweitniedrigste Pro-Kopf-Verschuldungsquote der Bundesländer aus.

Die Pro-Kopf-Verschuldung ist im Hj. 2005 im Vergleich zum Vorjahr um 76 € auf 2.821 €/EW gestiegen. Das bedeutet gleichzeitig eine höhere finanzielle Belastung künftiger Generationen. **Auch wenn die Staatsregierung ab 2006 keine Nettokredit-**

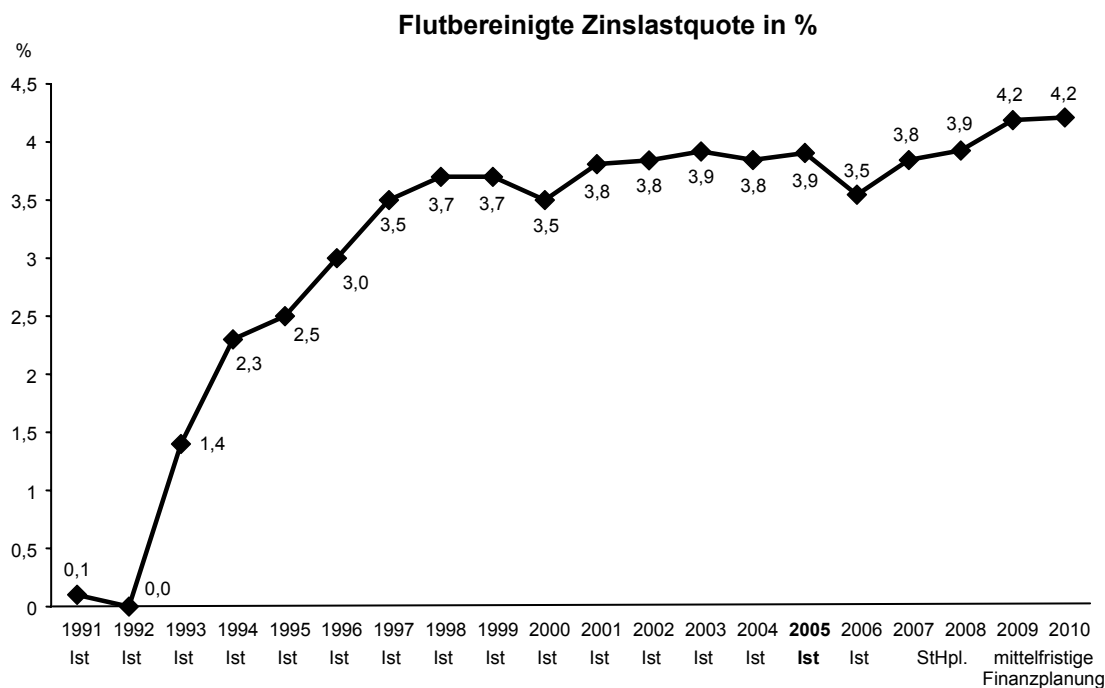
aufnahme mehr vorsieht, bewirkt der Rückgang der Bevölkerungsanzahl den weiteren Anstieg der Pro-Kopf-Verschuldung. Dieser Tendenz kann nur eine konsequente Schuldentilgung entgegenwirken.

2.5 Zinsbelastung

Die sich aus Schuldenstand und Nettokreditaufnahme für den Freistaat ergebende Entwicklung der Zinsbelastung in € je EW ist nachfolgend dargestellt:



Im Hj. 2005 waren die Ausgaben für Zinsen um 19,8 Mio. € höher als im Hj. 2004. Damit stieg die Zinsbelastung pro EW um rd. 5 € und erreichte wieder das Niveau von 2003. Im Hj. 2006 sind zwar die Pro-Kopf-Zinsausgaben durch anhaltend niedrige Zinssätze am Kapitalmarkt und Schuldentilgung wieder gesunken. Das SMF rechnet jedoch mittelfristig mit einem Einpegeln der Zinsausgaben je EW bei knapp unter 150 €/EW. Bei einer weiterhin sinkenden EW-Zahl im Freistaat können die Zinsausgaben pro EW - anhaltend niedrige Zinssätze vorausgesetzt - nur bei einer konsequenten Schuldentilgung gehalten werden.



Dass das SMF mittelfristig nicht mit einem Anstieg der Zinsen rechnet, zeigt sich auch an der relativ gleichbleibenden Zinslastquote. Zur Reduzierung der Zinslast hat das SMF im Februar 2005 eine Dienstanweisung zum Einsatz von Zinsderivaten unterzeichnet. Im Hj. 2005 hat das SMF fünf einzelne Derivatgeschäfte abgeschlossen. Eine abschließende Bewertung der bisherigen Probephase erfolgte bisher nicht.

3 Bürgschaften

Das HG 2005/2006 ermächtigte das SMF, Bürgschaften, Garantien oder sonstige Gewährleistungen zu übernehmen (§ 12 HG).

Nach § 12 Abs. 2 HG 2005/2006 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 1.050 Mio. € jährlich übernehmen. Der Ermächtigungsrahmen wurde eingehalten.

Ferner gestattete § 12 Abs. 3 HG 2005/2006 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 Mio. € jährlich zu übernehmen. Neu ausgereicht hat der Freistaat im Hj. 2005 in diesem Zusammenhang rd. 88.849 T€. Der Ermächtigungsrahmen gem. § 12 Abs. 3 HG 2005/2006 wurde eingehalten.

Weiterhin ermächtigte § 12 Abs. 6 HG 2005/2006 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 2005 wurden 15.550 T€ neu ausgereicht. Per 31.12.2005 betrug die Freistellung insgesamt 107.233 T€.

Seit Inkrafttreten des FöfdbankG wurden zugunsten der SAB keine Gewährleistungen mehr übernommen. Das in den vergangenen Jahren ausgereichte Volumen reduzierte sich durch Kredittilgung. Per 31.12.2005 betrug das valutierende Garantievolumen rd. 4 Mrd. €.

Für die Inanspruchnahme aus Gewährleistungen waren im Kap. 1510 Tit. 870 01 45.000 T€ veranschlagt. Ausgegeben wurden für ausgefallene Engagements rd. 42.697 T€. Die Ausgabe war haushaltsrechtlich gedeckt.

Dem Sondervermögen fließen Einnahmen aus dem Verkauf von Grundstücken, grundstücksgleichen Rechten und von Anteilen an Unternehmen zu. Ausgaben dürfen grundsätzlich nur für die genannten Zwecke getätigt werden. Durch die Zweckbindung der im Sondervermögen vorhandenen Gelder soll der Erhalt der Vermögenssubstanz des Freistaates erreicht werden.

Im Haushaltsplan werden lediglich Zuführungen an den Grundstock bzw. seine Ablieferungen an den Haushalt gebucht (§ 26 Abs. 3 Satz 1 SäHO).

Für das Sondervermögen Grundstock wird in der Anlage II/1 zur HR 2005 folgende Geldrechnung nachrichtlich ausgewiesen (§ 85 Abs. 1 Nr. 2 SäHO):

1 Einnahmen

Kapitel 8001	Buchungs- stelle	Soll 2005 in €	Isteinnahmen in €	Differenz in €
Verkauf von Grundstücken und grundstücksgleichen Rechten (einschließlich Erbbauzins) außer Staatswald	Tit. 131 01	12.000.000,00	27.231.096,38	15.231.096,38
Verkauf von Staatswald	Tit. 131 02	400.000,00	632.787,20	232.787,20
Verkauf von Grundstücken vor Abschluss der Verfahren nach VZOG und VermG durch Dritte (Erlösauskehr)	Tit. 131 49	200.000,00	1.221.945,62	1.021.945,62
Erlöse aus Veräußerung ehemaliger WGT-Liegenschaften	Tit. 131 81	248.500,00	1.119.614,04	871.114,04
Verkauf von Kapitalbeteiligungen	Tit. 133 01	46.800,00	184.243,00	137.443,00
Zinseinnahmen allgemeiner Grundstock	Tit. 154 01	4.558.800,00	5.510.642,54	951.842,54
Zinseinnahmen anteilig Forst	Tit. 154 02	70.000,00	49.261,16	-20.738,84
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	363.200,00	363.200,00
Zuführung an den Grundstock aus Kap. 1520 Tit. 916 03 zum Erwerb von Grundstücken für die Hochschulen	Tit. 356 03	0,00	54.234,00	54.234,00
Zwischensumme		17.524.100,00	36.367.023,94	18.842.923,94

Der Großteil der erzielten Einnahmen 2005 des Grundstocks resultiert wie in den vergangenen Jahren aus der Veräußerung von Grundstücken (30,2 Mio. € = 83,1 %¹). Zu nennen sind in diesem Zusammenhang insbesondere Verkäufe im Bereich des Flughafens Leipzig/Halle, welche dem Grundstock im Jahr 2005 Einnahmen von über 12 Mio. € brachten.

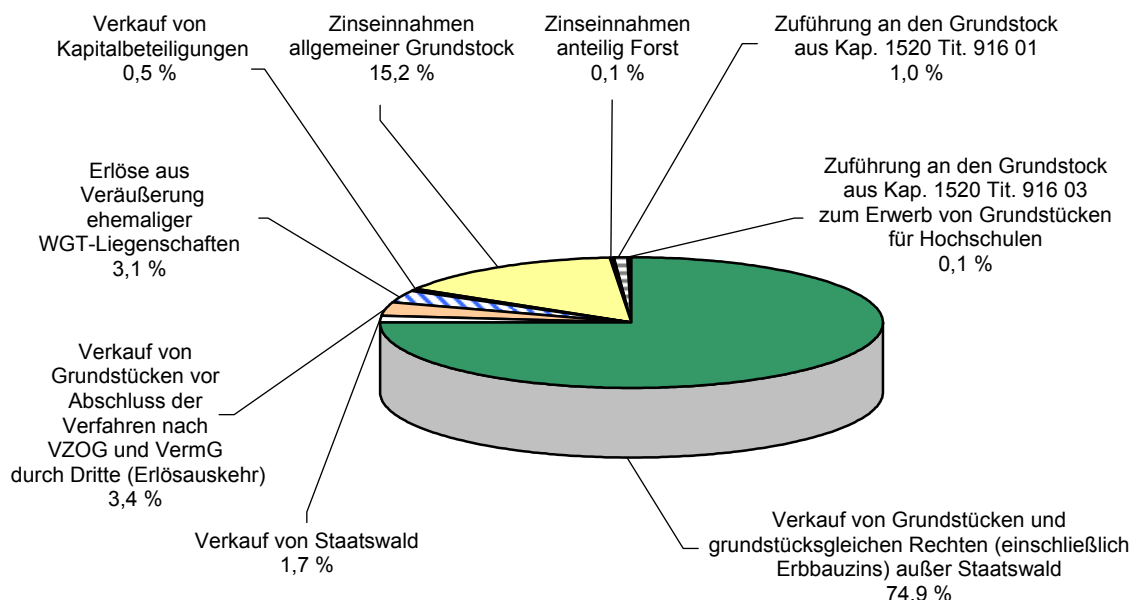
Neben Erlösen aus Grundstücksverkäufen erzielte der Grundstock einen beträchtlichen Anteil seiner Einnahmen aus Zinszahlungen (5,6 Mio. € = 15,3 %), die er dafür erhält,

¹ Die Zahlenangabe enthält Einnahmen der Tit. 131 01, 131 02, 131 49, 131 81.

dass er seinen positiven Grundstockbestand dem Haushalt als Kassenmittelkredit zur Verfügung stellt.

Im Einzelnen stellt sich die Verteilung der Einnahmen im Hj. 2005 wie folgt dar:

Einnahmen Sondervermögen Grundstock im Haushaltsjahr 2005

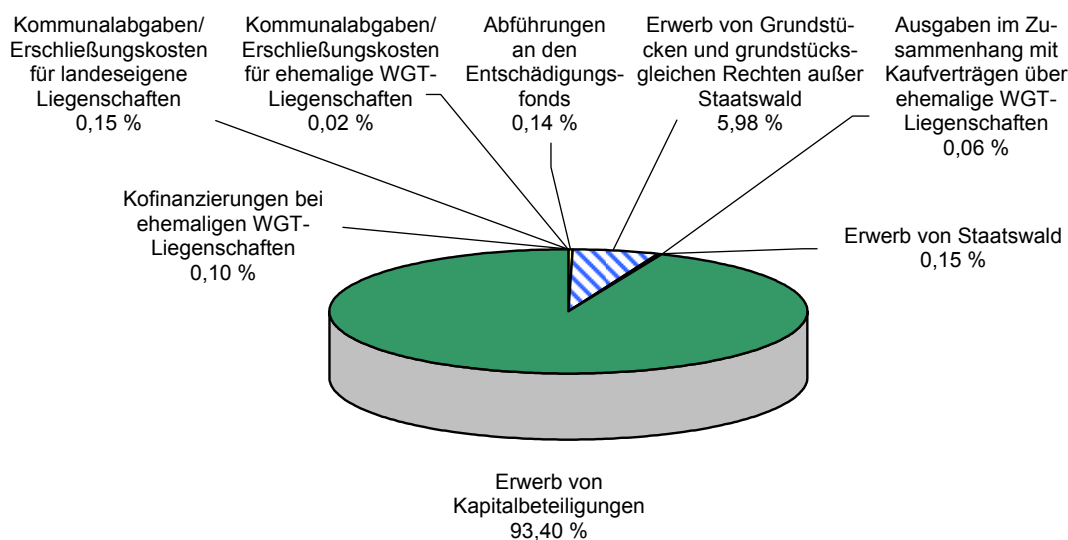


2 Ausgaben

Kapitel 8001	Buchungsstelle	Soll 2005 in €	Istausgaben in €	Differenz in €
Kommunalabgaben/Erschließungskosten für landeseigene Liegenschaften	Tit. 517 12	1.703.400,00	308.291,54	-1.395.108,46
Kommunalabgaben/Erschließungskosten für ehemalige WGT-Liegenschaften	Tit. 517 81	15.000,00	34.542,22	19.542,22
Kofinanzierung bei ehemaligen WGT-Liegenschaften	Tit. 685 81	20.000,00	195.820,19	175.820,19
Erlösauskehr nach VZOG und VermG zu Lasten des Freistaates	Tit. 698 01	2.710.000,00	0,00	-2.710.000,00
Erwerb von Grundstücken und grundstücksgleichen Rechten außer Staatswald	Tit. 821 01	22.681.300,00	12.245.885,72	-10.435.414,28
Erwerb von Staatswald	Tit. 821 02	450.000,00	307.176,51	-142.823,49
Erwerb von Grundstücken für die Hochschulen	Tit. 821 03	0,00	0,00	0,00
Ausgaben im Zusammenhang mit Kaufverträgen über ehemalige WGT-Liegenschaften	Tit. 821 81	15.000,00	130.419,75	115.419,75
Erwerb von Kapitalbeteiligungen	Tit. 831 01	47.758.600,00	191.163.474,38	143.404.874,38
Abführung an den Haushalt	Tit. 916 01	0,00	0,00	0,00
Abführung an den Entschädigungsfonds	Tit. 916 02	310.000,00	279.718,75	-30.281,25
Zwischensumme		75.663.300,00	204.665.329,06	129.002.029,06

Die Ausgaben des Sondervermögens Grundstock entfielen im Hj. 2005 zu 93,4 % auf den Erwerb von Kapitalbeteiligungen (191,2 Mio. €). Weitere 6,1 % der Ausgaben wurden für den Erwerb von Grundstücken und grundstücksgleichen Rechten eingesetzt (12,6 Mio. €²):

Ausgaben Sondervermögen Grundstock im Haushaltsjahr 2005



3 Bestand an Grundstockmitteln

3.1 Grundstockbestand 2005

Der Bestand des Sondervermögens Grundstock hat sich vom Beginn des Hj. 2005 von rd. 258,9 Mio. € zum Abschluss des Jahres 2005 auf rd. 90,6 Mio. € verringert. Die deutliche Reduzierung des Bestandes an Barmitteln um 168,3 Mio. € resultiert im Wesentlichen aus einer Kapitalerhöhung für die Sachsen LB, die teilweise aus Grundstockmitteln finanziert wurde.

Im Hj. 2005 ergibt sich lt. Grundstockstatus des SMF (Stand 31.12.2005) folgendes Ergebnis für den Grundstock:

	Hj. 2005 in €	Hj. 2006* in €
Übertrag aus dem Vorjahr	258.850.378,25	90.552.073,13
Einnahmen	36.367.023,94	40.198.297,09
Ausgaben	204.665.329,06	3.041.736,15
Saldo - Übertrag in das Haushaltsjahr	90.552.073,13**	127.708.634,07
darunter Rechnungskreis SMF	-115.033.783,93	
darunter Rechnungskreis SIB	202.949.497,46	

* Angaben 2006 lt. SMF im Grundstockstatus (Stand 31.12.2006).

** Einschließlich Saldo Rechnungsabteilung Forst in Höhe von 2.636.359,60 €.

² Die Zahlenangabe enthält Ausgaben der Tit. 821 01, 821 02.

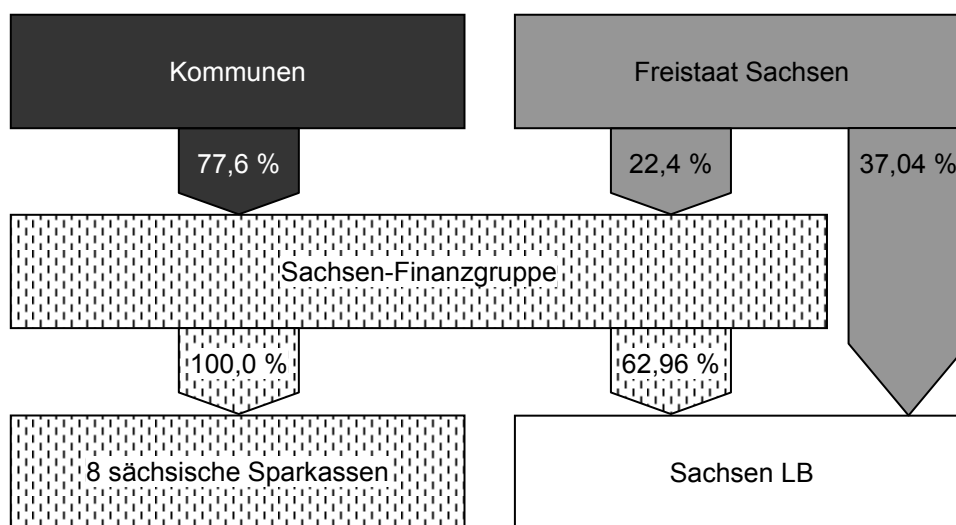
3.2 Kapitalerhöhung für die Sachsen LB

Der Freistaat hat im Jahr 2005 eine Kapitalerhöhung in Höhe von 300 Mio. € zugunsten der Sachsen LB vorgenommen. Ziel der Kapitalerhöhung sollte es nach Aussage der Staatsregierung sein, das Rating³ der Sachsen LB zu verbessern.

Im Dezember 2005 stimmten die Anteilseigner der Kapitalerhöhung durch den Freistaat zu. Die Kapitalerhöhung wurde in voller Höhe vom Freistaat getragen. Die Eigentümerstruktur der Sachsen LB stellt sich im Jahr 2006 nunmehr wie folgt dar:

Sachsen-Finanzgruppe	rd. 62,96 %
Freistaat Sachsen	rd. 37,04 %

Eigentümerstruktur



Quelle: <http://www.sachsenlb.de/DE/SachsenLB/Eigentuerer/index.html>.

In der Kapitalflussrechnung der Sachsen LB für das Jahr 2005 wird die Kapitalerhöhung entsprechend dargestellt. Die Finanzierung der Kapitalerhöhung der Sachsen LB erfolgte aus unterschiedlichen Finanzierungsquellen (Haushalt und Grundstock). Aus Kap. 1521 Tit. 831 02 „Kapitalzuführungen an Unternehmen des öffentlichen Rechts“ des Staatshaushalts wurden 115,8 Mio. € gezahlt. Über das Sondervermögen Grundstock (Kap. 8001 Tit. 831 01 „Erwerb von Kapitalbeteiligungen“) hat das SMF Zahlungen in Höhe von 184,2 Mio. € geleistet.

³ Im Bankwesen versteht man unter Rating die Einschätzung der Zahlungsfähigkeit eines Schuldners. Dabei werden Ratingcodes verwendet. Mittels mathematisch statistischer Verfahren werden Ausfallwahrscheinlichkeiten anhand von Ausfallmerkmalen errechnet und z. B. mit AAA (sprich: *triple a*) bewertet. Dieser Ratingcode steht für höchste Bonität, C oder gar D dagegen für eine sehr schlechte. In der Regel gilt, dass ein Schuldner mit besserem Rating sich zu besseren Konditionen (niedrigeren Zinsen) Kapital verschaffen kann. Dagegen gilt, dass Schuldner mit einem schlechten Rating aufgrund der dadurch zum Ausdruck kommenden höheren Ausfallwahrscheinlichkeit (Bonitätsrisiko) einen höheren Zinssatz zahlen müssen.

Das SMF teilte hierzu mit, dass es keine trennscharfen Abgrenzungskriterien gebe, in welchem Fall Kapitalbeteiligungen oder auch Kapitalerhöhungen aus dem Staatshaushalt bzw. dem Sondervermögen Grundstock finanziert werden sollen. Die Finanzierung erforderlicher Ausgaben im genannten Bereich erfolge nach Liquiditätsgesichtspunkten. Soweit entsprechende Haushaltsmittel im Staatshaushalt zur Verfügung gestellt werden können, werden die Ausgaben vorrangig aus dieser Quelle finanziert. Eine Inanspruchnahme des Sondervermögens Grundstock zur Finanzierung von Kapitalbeteiligungen bzw. Kapitalerhöhungen erfolge lediglich nachrangig.

Ausgaben sind nach Zwecken getrennt einzeln zu veranschlagen (§ 17 Abs. 1 SäHO). Bei der Abgrenzung der Zwecke für Ausgaben ist von der Gruppierung des Gruppierungsplanes auszugehen (VV Nr. 1.2 zu § 17 SäHO). Nach dem Sächsischen Gruppierungsplan vom 18.02.2005 sollen Ausgaben zur Heraufsetzung des Kapitals von Unternehmen in der OGr. 83 des StHpl. veranschlagt werden.

Nach den Vorbemerkungen zu Kap. 1521 „Betriebe und Beteiligungen“ des Staatshaushalts umfassen die Ausgaben des Kapitels die erforderlichen Zuschüsse, Darlehen, Kapitalausstattungen und Kapitalerhöhungen für Unternehmen des privaten und des öffentlichen Rechts, an denen der Freistaat unmittelbar beteiligt ist. Für Kapitalzuführungen an Unternehmen des öffentlichen Rechts hat das SMF im StHpl. bei Kap. 1521 den Tit. 831 02 ausgebracht.

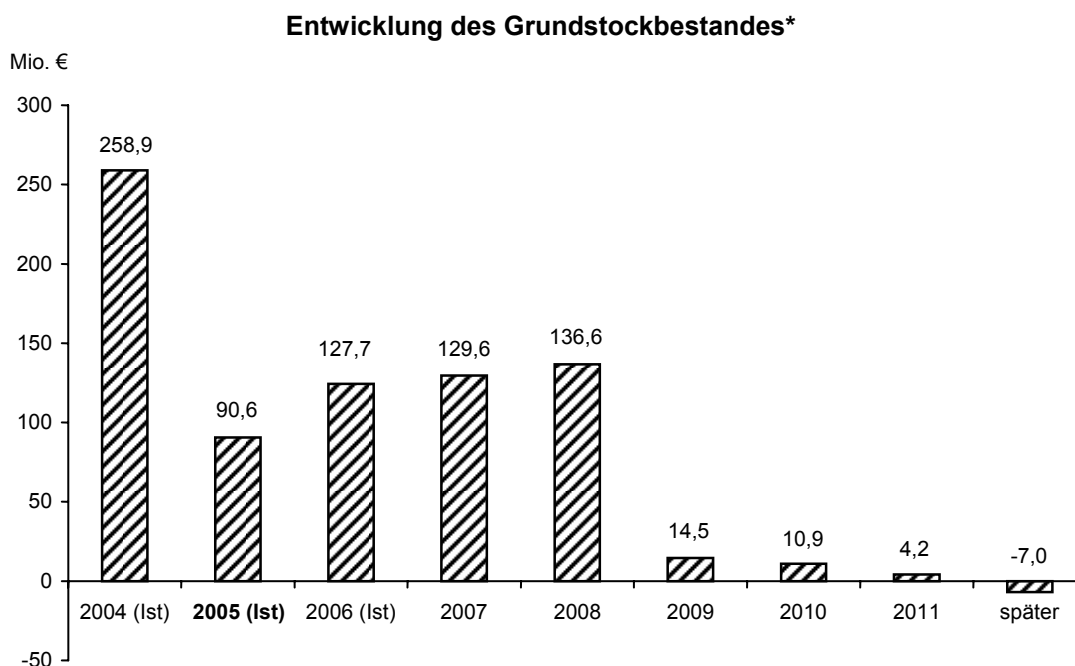
Danach sind Kapitalerhöhungen an Unternehmen des privaten und öffentlichen Rechts aus dem Staatshaushalt zu finanzieren.

Die Kapitalerhöhung an die Sachsen LB hätte in voller Höhe aus dem Staatshaushalt (Kap. 1521 Tit. 831 02) finanziert werden müssen. Der aus dem Grundstock finanzierte Teilbetrag zur Kapitalerhöhung in Höhe von 184,2 Mio. € sollte dem Sondervermögen aus dem Haushalt zugeführt werden.

Der SRH verweist zudem auf seine Bemerkungen im Jahresbericht 2006, nach der eine Finanzierung von Beteiligungen aus unterschiedlichen Finanzierungsquellen die Transparenz der Ausgaben erschwert. **Verkauf und Erwerb von Beteiligungen ausschließlich über den Staatshaushalt würden dem Budgetrecht des Parlaments vollumfänglich Rechnung tragen (s. Jahresbericht 2006 des SRH, Beitrag Nr. 4, Pkt. 4.1.3).**

3.3 Prognose zum Grundstockbestand

Der Grundstockbestand soll sich in den kommenden Jahren nach Schätzungen des SMF wie folgt entwickeln:



* Die Angaben ab 2007 basieren auf der Grundstockplanung des SMF vom 31.12.2006 (ohne Forstgrundstock).

Der Grundstock wird sich zumindest mittelfristig aus sich selbst heraus finanzieren können. Lediglich in einem vom SMF als „später“ bezeichneten Zeitraum nach 2011 sei ein Minussaldo von 7 Mio. € zu erwarten. Das bedeutet gegenüber der Prognose des SMF vom 31.12.2005 eine deutlich positivere Grundstockbilanz.⁴

Ausschlaggebend für die Abweichung in den Prognosen ist das Jahr 2006, in dem höhere Einnahmen (+11,3 Mio. €) und geringere Ausgaben (-46,3 Mio. €) anfielen als ursprünglich geplant. Die deutlich geringeren Ausgaben im Jahr 2006 resultieren nach Aussage des SIB u. a. aus einem Rechtsstreit des Freistaates mit der Bundesversicherungsanstalt (BVA). Die BVA hatte im anhängigen Verfahren Ansprüche auf Erlösauskehr für zwei Grundstücke in Bad Elster und Zwickau in Höhe von über 10 Mio. € geltend gemacht. Der Rechtsstreit wurde im Dezember 2006 zugunsten des Freistaates entschieden.

Ein im Jahr 2006 geplanter Erwerb von Kapitalbeteiligungen an einer Aktiengesellschaft in Höhe von rd. 19 Mio. € wurde nicht realisiert und mit deutlich reduzierter Höhe in das Folgejahr verschoben. Zudem hat der SIB für den Erwerb von Grundstücken und grundstücksgleichen Rechten rd. 12 Mio. € weniger ausgegeben als geplant. Ankäufe wurden in spätere Jahre verschoben oder sollen nicht mehr realisiert werden. In einem Fall konnte anstatt einer prognostizierten Vergleichszahlung in Höhe von 1,4 Mio. € eine Vergleichssumme von 32 T€ erreicht werden.

⁴ Zahlen lt. Grundstockplanung vom 31.12.2005: 2006: 67,6 Mio. €; 2007: 82,0 Mio. €; 2008: 82,3 Mio. €; 2009: -45,4 Mio. €, 2010: -64,3 Mio. € (s. Jahresbericht 2006 des SRH; Beitrag Nr. 4, Pkt. 3).

4 Management des Sondervermögens Grundstock

4.1 Zuständigkeiten

Das SMF und die ihm nachgeordneten Behörden der Landesvermögensverwaltung sind zentral zuständig für den gesamten Grundstücksverkehr, die Grundstücksbewirtschaftung und die Wahrnehmung sämtlicher Eigentümerbefugnisse des Freistaates. Dazu gehört auch die Verwaltung von staatlichen Grundstücken und grundstücksgleichen Rechten sowie sonstiger Verfügungen darüber (§ 64 Abs. 1 und Abs. 4 i. V. m. VwV Nr. 1.1 zu § 64 SÄHO). Die Eigentümerbefugnisse für die landeseigenen Grundstücke mit Ausnahme der Waldgrundstücke und der Staatsstraßen nimmt der SIB wahr.⁵

Für den Bereich der Schlösser, Burgen und Gärten wurden o. g. Aufgaben dem Staatsbetrieb Staatliche Schlösser, Burgen und Gärten Sachsen (SBG) übertragen. Durch Überlassungsvereinbarung zwischen dem SIB und dem SBG vom Juni 2005 wurden dem SBG rückwirkend zum 01.01.2003 (Gründungszeitpunkt des SBG) sämtliche betriebsnotwendigen Grundstücke überlassen und gleichzeitig der Grundstücksverkehr und die Grundstücksverwaltung für die Staatlichen Schlossbetriebe übertragen.

Zur Ausübung der Eigentümerbefugnisse hat das SMF dem Direktor des SBG im Juni 2006 Vollmacht erteilt. Die Vollmacht ist als eine durch 13 Einzelpunkte konkretisierte Generalklausel ausgestaltet und enthält umfassende Befugnisse. Sie gestattet dem SBG, den Freistaat bei Erwerb und Veräußerung von Grundstücken und grundstücksgleichen Rechten sowie der Bestellung von Erbbaurechten in jeder Richtung zu vertreten.

Der Text der Vollmacht enthält keinerlei Beschränkung auf die Betriebsnotwendigkeit für den SBG. Danach wäre es rechtlich möglich, auch Liegenschaften zu veräußern bzw. zu belasten, die nicht in den Bereich der Schlösser, Burgen und Gärten fallen. Zwischen der Überlassungsvereinbarung und der Vollmacht bestehen demzufolge Divergenzen.

Die dem Direktor des SBG ausgestellte Vollmacht muss im Innenverhältnis eine Beschränkung auf die Betriebsnotwendigkeit für den SBG enthalten.

Das SMF plant aufgrund der Feststellung des SRH, eine entsprechende Beschränkung der Vollmacht des SBG vorzunehmen.

In Nr. 12 der Vollmacht wird der Bevollmächtigte von den Beschränkungen des § 181 BGB befreit. Danach ist es ihm gestattet, im eigenen Namen oder als Vertreter eines Dritten wirksame Rechtsgeschäfte zwischen seiner Person und dem Freistaat bzw. dem Dritten und dem Freistaat vorzunehmen.

Verträge kommen allein durch eine Entscheidung des Bevollmächtigten und ggf. eine notarielle Beurkundung seiner Erklärungen zustande, ohne dass weitere Personen in das Rechtsgeschäft einbezogen werden müssten. Die Befreiung vom Verbot des In-Sich-Geschäfts ist gefahrträchtig, weil die Vollmacht - wie oben dargelegt - keinerlei Beschränkungen auf die Betriebsnotwendigkeit des SBG enthält. Zudem kann der

⁵ Im Bereich von Waldgrundstücken und Grundstücken für Staatsstraßen üben die Staatsforstverwaltung bzw. die Straßenbauverwaltung des Freistaates die Eigentümerbefugnisse aus (VwV Nr. 1.2 zu § 64 SÄHO).

Bevollmächtigte erforderliche Untervollmachten erteilen, in denen er die Befreiung von § 181 BGB weitergeben könnte. Das bestehende Risikopotenzial wird dadurch weiter erhöht.

Der SRH vermag die Notwendigkeit, Bevollmächtigte des Freistaates bei der Ausführung von Grundstücksgeschäften von den sog. In-Sich-Geschäften zu befreien, nicht zu erkennen. Vollmachten des Freistaates zur Ausübung von Grundstücksgeschäften sollten grundsätzlich keine Befreiung von § 181 BGB enthalten.

Das SMF hat auf Nachfrage des SRH zu Nr. 12 der Vollmacht erklärt, dass die Regelung keine Auswirkung auf die Wahrnehmung von Rechtsgeschäften im Grundstücksverkehr des SBG entfaltet und entbehrlich sei. Eine Überarbeitung der Vollmacht ist vorgesehen.

Die Übertragung des Grundstücksverkehrs auf den SBG ermöglicht grundsätzlich auch den Verkauf von Grundstücken. Nach § 5 der Überlassungsvereinbarung sind überlassene Grundstücke, die nicht mehr für den Betrieb des SBG benötigt werden, unverzüglich an den SIB zurückzugeben.

Bei Grundstücksverkehrsgeschäften i. S. d. Überlassungsvereinbarung hat der SBG rechtzeitig vorher eine Abstimmung mit dem SIB durchzuführen. Regelungen für den Fall, dass zwischen SBG und SIB Differenzen zum Grundstücksverkehr bestehen, sind nicht getroffen.

Grundstücke dürfen nur veräußert werden, wenn sie zur Erfüllung von Staatsaufgaben in absehbarer Zeit nicht benötigt werden (§ 63 Abs. 2 SäHO). Der SBG dürfte deshalb im Rahmen des übertragenen Grundstücksverkehrs nur Liegenschaften veräußern, die er für seinen Betrieb nicht mehr benötigt. Gerade diese Grundstücke sind nach § 5 der Überlassungsvereinbarung aber unverzüglich an den SIB zurückzugeben.

Die Regelung des § 5 der Überlassungsvereinbarung konterkariert die in § 3 getroffene Übertragung des Grundstücksverkehrs auf den SBG, da für einen Verkauf von Grundstücken kein Raum mehr bleibt. Sie steht insoweit auch im Widerspruch zu der vom SMF erteilten Vollmacht, die dem Direktor des SBG die Veräußerung von Grundstücken erlaubt.

Die getroffenen Regelungen sind inkonsequent und führen aus Sicht des SRH zu einem erhöhten Verwaltungsaufwand. Darüber hinaus sind Interessen- und Kompetenzkonflikte zwischen SIB und SBG nicht auszuschließen.

Der SRH vermag die Notwendigkeit einer Übertragung des Grundstücksverkehrs auf den SBG nicht zu erkennen. Die Ausübung von Grundstücksverkehr setzt liegenschaftliches Know-how beispielsweise bei der Ausgestaltung von Verträgen, der Auswahl der Vertragspartner, der Erstellung von Wertermittlungen, der Ergreifung geeigneter Vermarktungsaktivitäten etc. voraus. Diesem Aspekt versucht der SIB durch die vorgeschriebenen Abstimmungen zwischen SIB und SBG Rechnung zu tragen.

Der SRH empfiehlt, die Übertragung des Grundstücksverkehrs auf den SBG aufzuheben und wieder in die ausschließliche Zuständigkeit des SIB einzugliedern. Dies führt zu effizienteren Arbeitsabläufen.

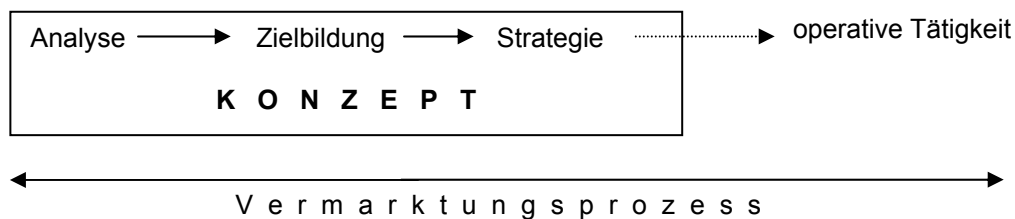
Das SMF stimmt dem Vorschlag des SRH zu, durch Änderung der Vollmacht dem SBG die Möglichkeit zur Veräußerung von Flurstücken zu entziehen. Dennoch sollen Zuständigkeiten im Grundstücksverkehr beim SBG verbleiben, da sie als Teil der Bewirtschaftung in die Kernkompetenz des SBG fallen.

4.2 Grundstockplanung

Der SIB hat für entbehrliche Liegenschaften in seinem Geschäftsbericht 2003 die Vorlage eines Verwertungskonzeptes für das Jahr 2004 angekündigt. Dieses befindet sich zum jetzigen Zeitpunkt weiterhin in der Erstellungsphase.

Dem SRH liegt das Konzept als Entwurfsfassung (Stand: Dezember 2006) vor. Es enthält Aussagen zum Verwertungsportfolio des Freistaates, eine Analyse des Immobilienmarktes und benennt in einer beigefügten Anlage die Vermarktungsinstrumente des SIB in Kurzform. Grundsätze und Rahmenvorgaben wurden durch das SMF benannt und vom SIB teilweise in das Konzept eingebunden. Wesentliche Vorgaben des SMF zur Strategie der Verwertung als auch die Definition einzelner Verwertungssegmente fanden keinen Eingang in das Konzept.

Der SIB tritt bei Veräußerung landeseigener Liegenschaften als Marktteilnehmer auf und muss zu diesem Zweck auf ein schlüssiges Verwertungskonzept zugreifen können. Nach Meinung des SRH hält der vorgelegte Konzeptentwurf den Anforderungen an ein Verwertungskonzept nicht stand, da er die wesentlichen Kerninhalte eines Vermarktungs-/Veräußerungsprozesses außer Acht lässt:



Der SIB bezieht sich in seinem vorgelegten Konzeptentwurf lediglich auf die Analyse des Istzustandes, stellt aber keinen direkten Bezug zwischen den gesammelten Fakten und dem Veräußerungsvorgang dar. Er bleibt in seiner Analyse lediglich auf die Sammlung von Fakten beschränkt und hat dabei Daten zusammengetragen, die für ein Verwertungskonzept nicht aussagefähig sind. So weist der SIB beispielsweise die Bevölkerungspyramide aus und macht Angaben darüber, wie viele Grundstücke dem Freistaat in der Vergangenheit aus Fiskalerbschaften zugefallen sind. Diese Daten sind nur marginal geeignet, künftige Verwertungsstrategien zu entwickeln. Wichtige Eckwerte, wie beispielsweise die Analyse von Kundengruppen, fehlen. Ebenso geht aus der Analyse nicht hervor, welche Erfolgsquote die benannten Vermarktungsinstrumente des SIB (Beispiel: Immobilienanzeigen, Bannerwerbung, Internetpräsentationen) bei der Kundengewinnung erzielten.

Da der SIB bei Veräußerung entbehrlicher Landesliegenschaften am Marktgeschehen teilnimmt, muss er sich hierfür erfolgreich am Markt positionieren und seine zukünftigen Chancen einschätzen können. Er muss, ausgerichtet an aussagefähigen Analysedaten, verschiedene Handlungsmuster entwickeln, die er bei Bedarf anwenden kann. Grundvoraussetzung hierfür ist ein schlüssiges Verwertungskonzept.

Der SRH hält die zeitnahe Fertigstellung eines Verwertungskonzeptes für unabdingbar, da es eine wesentliche Grundlage für die operative Tätigkeit des SIB darstellt.

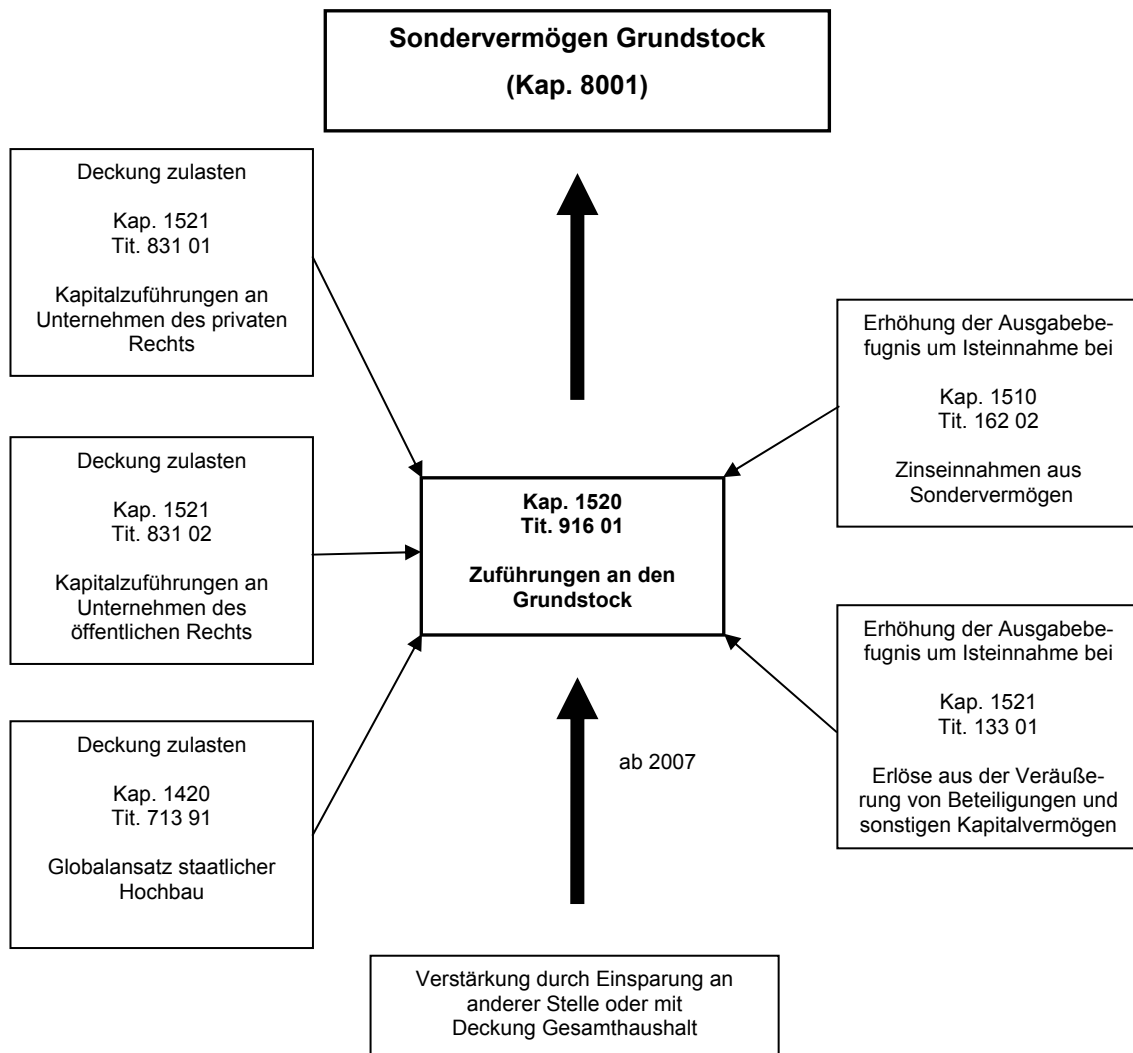
4.3 Grundstockvollzug

4.3.1 Zuführung an den Grundstock

Im Jahr 2005 wurden dem Grundstock Haushaltsmittel über den Weg von Deckungsfähigkeiten in Höhe 363,2 T€ zugeführt. Die Zuführung erfolgte über Kap. 1520 Tit. 916 01 (Zuführungen an den Grundstock), der im Haushaltsplan 2005 als Leertitel ausgebracht war. Deckung erfuhr der Leertitel aus Kap. 1521 Tit. 831 01 (Kapitalzuführungen an Unternehmen des privaten Rechts). Der StHpl. 2005/2006 weist den Tit. 831 01 als einseitig deckungsfähig zugunsten Kap. 1520 Tit. 916 01 aus. Darüber hinaus bestehen im Haushaltsplan 2005/2006 weitere Deckungskreise zugunsten des Kap. 1520 Tit. 916 01.

Im Haushaltplan 2007/2008 wurde die Zweckbestimmung des Kap. 1520 Tit. 916 01 nochmals erweitert. Ab diesem Zeitpunkt ist „eine Verstärkung durch Einsparung an anderer Stelle oder mit Deckung Gesamthaushalt möglich“.

Zur Verdeutlichung der Deckungskreise dient folgendes Schema:



Die Haushaltsansätze der deckungspflichtigen Titel des Jahres 2005 betragen insgesamt über 133 Mio. € (2006: 316,7 Mio. €; 2007: 99,0 Mio. €; 2008: 96,1 Mio. €).

Dem Grundstock können über Deckungsfähigkeiten im Haushaltsvollzug erhebliche Beträge zugeführt werden. Eine wertmäßig nicht begrenzte Zuführungsmöglichkeit an den Grundstock besteht ab dem Jahr 2007 darüber hinaus infolge der erweiterten Zweckbestimmung bei Kap. 1520 Tit. 916 01. Diese ermöglicht neben Zuführungen aus sich ergebenden Einsparungen im Haushalt auch Zuführungen an den Grundstock, für die im Haushalt entsprechende Einsparungen vorzunehmen sind.

Nach Aussage des SMF sollen Deckungskreis und weite Zweckbestimmung die haushaltstechnische Grundlage einer flexiblen Vorsorgepolitik schaffen.

Haushaltsmittel dürfen grundsätzlich nur bis zum Ende des Haushaltsjahres geleistet oder in Anspruch genommen werden. Bei einer Zuführung von Haushaltsmitteln an den Grundstock können diese, da der Grundstock nicht dem Jährlichkeitsgrundsatz unterliegt, auch überjährig verfügbar gehalten werden.

Die in Kap. 1520 Tit. 916 01 ausgebrachten Haushaltsvermerke ermächtigen das SMF, im Haushaltsvollzug weitreichende Änderungen in dem vom Parlament beschlossenen Haushaltsetat vorzunehmen und tangieren insoweit das Budgetrecht des Parlaments. Zudem widerspricht eine wertmäßig unbegrenzte Zuführungsmöglichkeit an den Grundstock dem Grundsatz der Haushaltsklarheit und -wahrheit.

Das Sondervermögen Grundstock soll sich vorrangig aus sich selbst heraus finanzieren. Zuführungen aus dem Haushalt sollen grundsätzlich nur dann erfolgen, wenn dem Grundstock eine finanzielle Notlage droht.

Der SRH rät dringend dazu, die im Haushaltsplan ausgebrachten Deckungsvermerke im Kap. 1520 Tit. 916 01 zu reduzieren. Zudem sollte die im Haushaltsplan 2007/2008 ausgebrachte Erweiterung der Zweckbestimmung des Titels in künftigen Haushaltsplänen nicht mehr erfolgen.

4.3.2 HÜL-Buchungen

Die Buchung einmaliger Zahlungsvorgänge erfolgt über das rechnergestützte Mittelbewirtschaftungssystem SaxMBS.

In der HÜL zu Kap. 8001 Tit. 356 01 „Zuführungen aus Kapitel 1520, Titel 916 01 an den Grundstock“, hat das SMF mit Buchungsdatum 21.12.2005 eine zugunsten des Grundstocks erwartete Einnahme in Höhe von 27.791.300 € zum Soll gestellt. Mit der Sollstellung wird ein Personenkonto erstellt, auf welches die spätere Istzahlung erfolgen soll. Aufgrund der Sollstellung wird zudem der Zahlungseingang maschinell überwacht. Ein entsprechender Geldeingang (Istzahlung) zur gebuchten Sollstellung ist in der HÜL 2005 nicht verzeichnet. Die HÜL enthält vielmehr einen handschriftlichen Vermerk „wurde nicht ausgeführt“. Die Stornierung der Sollstellung in der EDV-Buchungssatzliste SaxMBS erfolgte rund ein Jahr nach dem handschriftlichen Eintrag mit Buchungsdatum 11.12.2006.

Die Stornierung der ausgebrachten Sollstellung hätte nach dem Grundsatz der Haushaltsklarheit im Jahr 2005 in der Buchungssatzliste der HÜL (SaxMBS) erfolgen müssen.

Wiederkehrende Einnahmen ergeben sich für den Grundstock beispielsweise aus Erbbaurechtsverträgen oder aus in Raten gezahlten Kaufpreisen. Die wiederkehrenden Zahlungen werden in handschriftlich geführte Haushaltsüberwachungslisten (HÜL-E/ HÜL-A) nach den Mustern des § 34 SäHO eingetragen. Eine Buchung über SaxMBS ist nach Auskunft der Zentrale des SIB kassenseitig derzeit nicht möglich, wird aber von der zuständigen Leitstelle MBS des LfF für die Zukunft angestrebt. Einen konkreten Zeitpunkt konnte das LfF nicht benennen.

Der SRH hat festgestellt, dass die Listen nicht einheitlich geführt werden. Unterschiede ergeben sich beispielsweise bei den Überträgen aus dem Vorjahr und dem Listenabschluss. Die Listen weisen inhaltlich unterschiedliche Aussagekraft auf. Aufgrund der handschriftlich vorgenommenen Eintragungen, vorgenommenener Streichungen und aus Platzgründen sind die Zahlungsvorgänge teilweise sehr unübersichtlich und schlecht lesbar.

In zwei SIB-Niederlassungen werden neben den handschriftlich geführten HÜL zusätzliche EDV-Übersichten zu den wiederkehrenden Zahlungen erstellt. Die Niederlassung Zwickau fertigt in Ergänzung zur HÜL Kap. 8001 Tit. 131 01-01 eine Übersicht über alle Daueranordnungen des Haushaltsjahres an. Sie enthält zu jedem Vorgang die kassentechnischen und wesentlichen vertraglichen Angaben (z. B. Laufzeiten, Fälligkeiten, Einzahler etc.) einschließlich der Höhe der jährlichen Einnahmen. Die Niederlassung Leipzig II weist in der EDV-Übersicht zusätzlich eine Überwachung der Zahlungseingänge in Form eines Soll-Ist-Vergleichs aus.

Nach § 34 SÄHO ist grundsätzlich für Einnahmen die HÜL-E und für Ausgaben die HÜL-A zu führen. Die in den HÜL erforderlichen Mindestangaben sind in den Mustern 1 und 2a zu § 34 SÄHO vorgegeben.

Die in ihrer gegenwärtigen Form vorliegenden und unterschiedlich geführten HÜL „wiederkehrende Zahlungen“ erfüllen nicht die Funktion einer Überwachungsliste. Gerade Grundstockvorgänge bedürfen einer sorgfältigen Dokumentation, um den Nachweis von Zahlungen transparent zu gestalten. Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund, dass der Grundstock ein Nebenhaushalt außerhalb des Staatshaushaltes ist. Haushaltsüberwachungslisten für wiederkehrende Zahlungen im Grundstock sollten neben den Mindestanforderungen des § 34 SÄHO einen möglichst umfassenden Überblick sowohl über den Zeitraum der Zahlungen als auch einen Soll-Ist-Vergleich der geleisteten Beträge ermöglichen.

Der SRH empfiehlt zur ausreichenden Dokumentation und Kontrolle, wiederkehrende Zahlungen im Grundstock für alle SIB-Niederlassungen einheitlich in Form einer Excel-Tabelle zu führen. Diese muss den Mindestanforderungen des § 34 SÄHO entsprechen und sollte darüber hinaus weitere grundstockrelevante Daten erfassen, die insbesondere eine Überwachung der Zahlungen ermöglichen.

5 Beispiel für ein Grundstücksgeschäft

Verkauf eines ehemaligen Ferienheims im Osterzgebirge

Der Freistaat Sachsen wurde durch Vermögenszuordnung 2002 Eigentümer eines Grundstücks mit aufstehenden Gebäuden (Hauptgebäude mit Anbau sowie weiteren baulichen Anlagen). Am 25.05.2005 hat der Freistaat das ehemalige Ferienobjekt im Osterzgebirge (Flurstücksgröße 8.771 m²) zu dem vom Käufer (GbR) gebotenen Kaufpreis von 4 T€ verkauft. Der Käufer plant Errichtung und Betrieb eines Hotels.

Die vom SIB erstellte Wertermittlung weist einen Bodenwert in Höhe von 52,4 T€ aus, berücksichtigt jedoch nicht die vorhandenen Gebäude. Sie wurden mit Ausnahme des Hauptgebäudes vom SIB (Niederlassung Radeberg) als nicht erhaltenswürdig eingestuft. Nach Abzug der Abrisskosten (ca. 45 bis 55 T€) vom ermittelten Bodenwert kam die Niederlassung Radeberg zu dem Ergebnis, das Objekt zum gebotenen Kaufpreis zu veräußern. Das als erhaltenswürdig eingeschätzte Hauptgebäude wurde in die Wertermittlung nicht einbezogen.

Grundstücke mit aufstehenden Gebäuden dürfen nur nach einer Wertermittlung abgegeben werden. Recherchen des SRH zufolge war zum Verkaufszeitpunkt 2005 ein Restgebäudewert vorhanden, der in die Wertermittlung hätte einfließen müssen. Die Tatsache, dass der Investor das als erhaltenswürdig eingeschätzte Hauptgebäude in seine Planungen bzw. die Bauausführung einbezogen hat, stützt diese Annahme.

Das SMF geht davon aus, dass mangels weiterer Interessenten kein höherer als der von der GbR gebotene Preis zu erzielen war.

Es ist nicht nachvollziehbar, weshalb das Hauptgebäude nicht Bestandteil der Wertermittlung war. Ein Vermögensschaden für den Freistaat ist nicht auszuschließen.

Das ehemalige Ferienobjekt wurde im Ausschreibungstext der jeweiligen Immobilienkataloge 2003 bis 2005 als erschlossenes Grundstück angeboten. Zur Ausschreibung wurde ein bereits vor dem Augusthochwasser 2002 erstelltes Exposé verwendet. Das Hochwasser hat die medienseitige Erschließung des Grundstücks weitgehend zerstört. In einer Verkehrssicherheitsbegehung der Niederlassung Radeberg am 25.02.2003 wurden oberflächlich erkennbare Schäden am Grundstück festgestellt, jedoch nicht überprüft, ob die im Ausschreibungstext angegebene Erschließung noch vorhanden ist. Der Erschließungszustand einer Liegenschaft stellt einen Wert beeinflussenden Faktor und damit letztlich ein wichtiges Entscheidungskriterium für einen potenziellen Käufer dar. Wenn der tatsächliche Zustand des Kaufgegenstandes (unerschlossen) von der Sollbeschaffenheit (erschlossen) abweicht, liegt ein Sachmangel vor. Dieser kann Rechtsfolgen nach sich ziehen, die beim Freistaat Ausgaben verursachen.

Um mögliche finanzielle Risiken für den Freistaat zu vermeiden, hätte der SIB in der Vorortbegehung das Vorhandensein der Wert beeinflussenden Faktoren eruiert und den Ausschreibungstext entsprechend anpassen müssen.

Im September 2005 zeigte der Käufer dem SIB gegenüber die festgestellten Mängel (fehlende Elektrizitäts- und Wasserversorgung) an und ging davon aus, dass der Freistaat die Wiederherstellung übernimmt. Der hierfür erforderliche Investitionsbetrag hätte Kostenschätzungen zufolge mindestens 50 T€ betragen.

Nach der im März 2006 stattgefundenen Besichtigung durch SIB und Käufer einigten sich die Vertragsparteien auf den Abschluss einer sog. Abgeltungsvereinbarung, wonach der Freistaat den erhaltenen Kaufpreis in vollem Umfang an den Käufer zurückzahlt. Mit Annahme des Betrages sollten alle Ansprüche des Käufers gegen den Freistaat aus dem Grundstückskaufvertrag vom Mai 2005 abgegolten sein.

Nach Meinung des SRH war eine Vereinbarung zur Abgeltung der aufgetretenen Sachmängel nicht notwendig. Wie bei Grundstücksverkäufen üblich, war die Haftung des Verkäufers wegen Sachmängeln ab Übergabe des Grundstücks ausgeschlossen. Da Schäden am unterirdischen Leitungsnetz nicht ohne Weiteres erkennbar waren, und ein Hochwasser nicht zwangsläufig zu einer Zerstörung unterirdisch verlegter Medienleitungen führen muss, kann die Fehlerhaftigkeit des Grundstücks dem SIB nicht zugerechnet werden. Der SIB hätte sich gegenüber dem Käufer auf den im Kaufvertrag vereinbarten Sachmängelausschluss berufen müssen.

Die im März 2006 geschlossene Abgeltungsvereinbarung hätte der SIB nicht abschließen dürfen.

6 Stellungnahme des Ministeriums

Vermögensgegenstände i. S. d. § 113 Abs. 2 Satz 1 SäHO könnten statt aus Grundstockmitteln auch aus allgemeinen Haushaltsmitteln erworben werden (VwV Nr. 2.3 zu § 113 SäHO). Die Finanzierung der Kapitalerhöhung an die Sachsen LB aus Grundstockmitteln und aus Mitteln des Staatshaushaltes entspräche den haushaltrechtlichen Regelungen. Bei der Finanzierung der Kapitalerhöhung an die Sachsen LB aus lediglich zwei Haushaltsstellen sei Transparenz, u. a. durch Vorlage an den Haushalts- und Finanzausschuss, geschaffen. Darüber hinaus sei durch den Hinweis im Haushalt über die Anlage E (Sondervermögen Grundstock) zum Epl. 15 dem Budgetrecht des Parlaments Rechnung getragen.

Langwierige Finanzierungsverfahren über den Haushalt könnten bei Beteiligungsgeschäften zu Zeitverlusten und Wettbewerbsnachteilen führen, die wiederum aufgrund der hohen Preissensibilität zu finanziellen Verlusten für den Freistaat führen könnten (Mehrbelastung des Haushalts, Scheitern von Erwerbsvorgängen).

7 Schlussbemerkungen

Für denselben Zweck sollen weder Ausgaben noch VE bei verschiedenen Titeln veranschlagt werden (§ 17 Abs. 4 SäHO). Die Finanzierung der Kapitalerhöhung an die Sachsen LB aus zwei Finanzierungsquellen verstößt demnach gegen die Vorgaben der SäHO. Das Sondervermögen Grundstock ist ein Nebenhaushalt und wird nicht über den Zentralhaushalt geführt. Der Anlage E kommt deshalb lediglich informatorische Bedeutung zu. Der SRH bleibt bei seiner Auffassung, dass nur eine Finanzierung von Kapitalbeteiligungen aus dem StHpl. dem Budgetrecht des Parlaments vollumfänglich Rechnung trägt.

Auch bei Finanzierung aus dem Haushalt ist ausreichende Flexibilität gegeben mit den Instrumenten Vorgriff, Ausgaberes, üpl. und apl. Mitteln.

II. Allgemeines

Neues Steuerungsmodell

6

Mit dem folgenden Beitrag setzt der SRH seine Berichterstattung zur Entwicklung des NSM im Freistaat, an der er von Anfang an begleitend mitgewirkt hat, fort.

Die Ergebnisse der Prüfung des Rechnungshofs Baden-Württemberg zeigen deutlich, dass die Entscheidung des Freistaates bei der Umsetzung schrittweise vorzugehen richtig war. Die modellhafte Erprobung und die Zwischenevaluationen haben sich aus unserer Sicht positiv auf das Projekt ausgewirkt.

Die Entwicklung des NSM baut auf den Fachkonzepten des Rahmenhandbuchs auf, die schrittweise umgesetzt werden (generelles Fachkonzept, Ist-Fachkonzepte und Soll-Fachkonzepte).

In den vier Modelleinrichtungen des Freistaates Sachsen ist nunmehr die Umsetzung der NSM-Ist-Konzepte abgeschlossen. Die Einführung der Soll-Konzepte (Planung/Zielvereinbarung und Budgetierung) kann nur nach positiver Evaluation der Ist-Konzepte erfolgen. Dafür war eine Prüfung der Stabilität der Istdaten erforderlich.

Das SMF hat mit Vertrag vom 02.05.2006 die WIBERA Wirtschaftsberatung AG mit der Evaluation zur Umsetzung des Rahmenhandbuchs in den Modelleinrichtungen beauftragt. Gegenstand des Auftrags war die Evaluation Stufe I, Kategorie Qualitätssicherung und Teile der Evaluationsstufe II, Planungsprozess und -tabellen.

Die SK hat den SRH mit Schreiben vom 31.03.2006 gebeten, den Bericht der WIBERA zur Qualitätssicherung in fachlicher Hinsicht zu bewerten. Zugleich bat die SK den SRH um eine aktuelle Einschätzung zu Projektorganisation, -management und -kommunikation des NSM. Der SRH hat zu beiden Themen Stellung genommen.

1 Evaluationsbericht

1.1 Grundsätzliche Bemerkungen

Nach Einschätzung der WIBERA werden die Istdaten in den Modellen grundsätzlich richtig und zeitnah erfasst und sind als Basis für die Umsetzung der Soll-Konzepte geeignet. Die Controllingtabellen werden als taugliche Grundlage für den Haushaltsplanungsprozess bestätigt. Die grundsätzliche Stabilität der Istdaten wurde auch von den Modellen bestätigt.

Der SRH kommt bezüglich der Datenstabilität zu keiner anderen Einschätzung.

Zur Vorbereitung der Stellungnahme wurden seitens des SRH Gespräche mit den Modellen geführt. Das von der WIBERA in ihrem Bericht hervorgehobene Engagement der Modelle kann bestätigt werden. Sie wollen auch - trotz aller Probleme - das NSM fortführen.

Für die folgenden Umsetzungsschritte ist es notwendig, in allen Ressorts ausreichend personelle und finanzielle Kapazitäten bereitzustellen. Dabei ist nicht nur die technische Ausstattung, sondern insbesondere auch der Betreuungs- und Schulungsaufwand zu berücksichtigen. Von Vorteil wäre, den erprobenden Einrichtungen ein Budget für diese Zwecke zur Verfügung zu stellen. Das SMF hat diesen Vorschlag bereits aufgegriffen.

Die Anregung der WIBERA, die NSM-Umsetzung von einer Einrichtung auf gleichartige Einrichtungen und auf die entsprechenden oberen/mittleren Landesbehörden bzw. die zuständige Fachabteilung im jeweiligen Ministerium zu multiplizieren, wird vom SRH unterstützt. Auch aus Sicht der Modelle wäre eine Umsetzung in den übergeordneten Fachebenen von Vorteil. Voraussetzung hierfür ist allerdings, um Fehlinvestitionen zu vermeiden, die Entscheidung für eine landesweite Software.

1.2 Softwareentscheidung

Das Kabinett hat am 12.09.2006 den Beschluss gefasst, eine Projektgruppe einzurichten, die im Rahmen des Projektes „Voraussetzungen für die weitere IT-Umsetzung“ folgende Aufgaben wahrnehmen soll:

- Erarbeiten der fachlichen Anforderungskriterien für eine ggf. auszuschreibende NSM-Standardsoftware auf Basis des NSM-Rahmenhandbuchs und der Erfahrungen der Modelle unter Berücksichtigung der Evaluationsergebnisse der Stufe I, Kategorie Qualitätssicherung;
- Erarbeiten der IT-technischen Anforderungskriterien für eine ggf. auszuschreibende NSM-Standardsoftware und den Betrieb der Software auf Basis bestehender IT-Standards;
- Definition der organisatorischen Anforderungen für die Absicherung des Betriebes der NSM-Standardsoftware;
- Erstellen einer Kostenschätzung (Wirtschaftlichkeitsvergleich) für alternative Umsetzungsszenarien; bei Aufstellung und Bewertung der Umsetzungsszenarien sind die Ergebnisse aus der NSM-Modellumsetzung zu berücksichtigen sowie die HKR-Verfahren unter dem Gesichtspunkt NFS (Neue Finanzsysteme) mit zu betrachten.

Die Leistungsbeschreibung für die Vergabe von Beratungsleistungen zur Unterstützung bei der Ausschreibung der landesweiten Software hat das Ziel, „innerhalb eines halben Jahres ab Aufnahme der Tätigkeit der Projektgruppe eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zur Frage der Einführung einer NSM-Standardsoftware sowie eine Anforderungsanalyse mit Stufenplanung für die Einführung einer NSM-Standardsoftware und Sicherstellung des Betriebes zu erarbeiten, mit den NSM-Gremien abzustimmen und dem Kabinett vorzulegen“.

Ebenfalls soll geprüft werden, ob „bereits vor der Entscheidung zur ggf. landesweiten Umsetzung des NSM (**nicht vor dem 30.09.2008**) durch Ausschreibung eines Softwarerahmenvertrages (nur Lizenzen) ein landeseinheitlicher NSM-Softwarestandard festgelegt werden sollte, an den weitere punktuelle Pilotanpassungen und Staatsbetriebsumsetzungen gebunden wären, um damit einer weiteren Heterogenisierung der Softwarelandschaft ... entgegenzuwirken“.

Bei dieser Zeitplanung werden nach wie vor für weiterhin stattfindende Staatsbetriebsgründungen unterschiedliche kaufmännische Softwarelösungen beschafft, die nach der Entscheidung für eine landesweite Software angepasst werden müssen. Bei einer erneuten Umstellung der Systeme lassen sich Akzeptanzprobleme bei den betroffenen

Mitarbeitern kaum vermeiden. Außerdem erweist sich die fehlende Softwareentscheidung möglicherweise auch bei der von der WIBERA und vom SRH empfohlenen Erprobung des NSM in der Ressortlinie und mit der Umsetzung im Fachbereich als wirtschaftliches Hemmnis.

Eine „neue“ Software müsste ggf. wieder in Modellen erprobt und wiederholt Schnittstellenprobleme langwierig gelöst werden. Die Erfahrungen der Modelle wären hinfällig. Insbesondere mit den Staatsbetriebsgründungen in großen Wirtschaftsbereichen wie dem SIB und dem Sachsenforst werden durch die Auswahl der dort anzuwendenden Software Vorentscheidungen getroffen, deren spätere Umstellung aus Kostengründen infrage zu stellen ist.

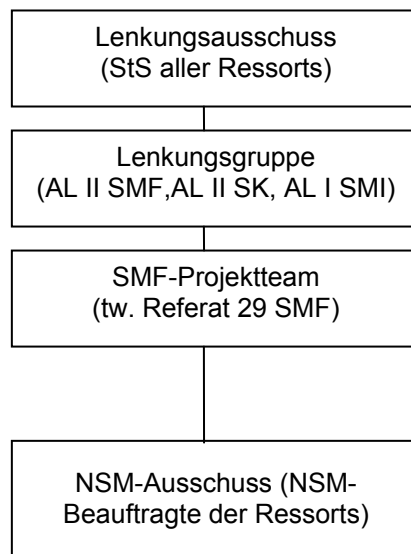
Der SRH drängte darauf, sämtliche nach Vergaberecht zu Gebote stehenden Möglichkeiten zu nutzen, um eine schnellstmögliche Vergabeentscheidung herbeiführen zu können. Dabei sollten die bisherigen Erfahrungen in den Modellen und Staatsbetrieben, der Dienstleistungsumfang der Anbieter und der Umfang der bereits im Freistaat eingesetzten Software Berücksichtigung finden. Die Zusammenarbeit mit den anderen Ländern ist zu intensivieren und deren Erfahrungen sind zu nutzen.

Das SMF sagte zu, die Möglichkeiten des Vergaberechts auszuschöpfen, um eine schnellstmögliche Vergabeentscheidung herbeizuführen. Unabhängig vom konkreten Vergabeverfahren werde jedoch auf jeden Fall eine konzeptionelle Grundlage sowie ein Anforderungskatalog benötigt. Bei deren Erarbeitung werden auch die Erfahrungen der Modelle sowie anderer Bundesländer einfließen. Das SMF werde ferner auf der Grundlage des IT-Grobkonzeptes und der definierten Anforderungen im Rahmen der vergaberechtlichen Möglichkeiten prüfen, ob Vorentscheidungen zur Software möglich sind.

2 Projektorganisation

2.1 Aufbau Projektorganisation

Die derzeitige Projektorganisation zeigt folgenden Aufbau:



Lenkungsausschuss (NSM-LA)

Er trifft die strategischen Entscheidungen. Er muss sein Einvernehmen bei Umsetzungsvereinbarungen erteilen, Ressortvereinbarungen billigen und beteiligt werden, wenn zwischen SMF und Lenkungsgruppe NSM kein Einvernehmen erzielbar ist.

Lenkungsgruppe (NSM-LG)

Sie soll die operativen Entscheidungen treffen. Ihre Aufgaben sind teilweise in der VwV-NSM beschrieben. Neben der Einwilligung zu Regelabweichungen zum Rahmenhandbuch zählen das Erteilen des Benehmens bei Anpassungsvereinbarungen und des Einvernehmens bei Änderungen des NSM-Rahmenhandbuchs und der VwV-NSM dazu.

SMF-Projektteam (SMF-PT)

Das SMF-PT vollzieht die operativen Entscheidungen der NSM-LG und koordiniert die Projektarbeit, es betreut insbesondere die Modelle und führt die Sitzungen des NSM-Ausschusses durch.

NSM-Ausschuss

Er ist nach § 1 seiner Geschäftsordnung ein Arbeitsgremium, in dem gemeinsam mit dem SMF-PT ressortübergreifende Entscheidungsvorlagen für die NSM-LG erarbeitet werden. Zu seinen Aufgaben gehört insbesondere die Sicherstellung einer landesweit einheitlichen Umsetzung der Inhalte des NSM-Rahmenhandbuchs.

Neben den zentralen Projektgremien wurden für die Modelle und anzupassenden Piloten Projektleitungsgruppen gebildet, die für die Umsetzung vor Ort verantwortlich sind.

2.2 Schwachstellen in der Projektorganisation

Der SRH konnte im Rahmen der Begleitung des NSM-Projektes einen umfassenden Überblick über die Abläufe und die Struktur der Gremienarbeit gewinnen. Insgesamt ist festzustellen, dass sich die Projektumsetzung, insbesondere das Zusammenspiel der einzelnen Gremien, nicht als optimal erweist.

Hierarchie

Das NSM-Projekt ist in den normalen Behördenaufbau integriert und muss dessen Weisungs- und Ablaufstruktur berücksichtigen. Das SMF-PT kann beispielsweise trotz abgestimmter Ressortmeinungen im NSM-Ausschuss von der Hausspitze im SMF „überstimmt“ werden, weil es weisungsgebunden ist. Bereits die Einhaltung des Dienstweges bedingt langwierige Abstimmungen. Die Arbeit in den Gremien wird dadurch schwerfällig und streitbefangen, z. B. wurden für die Diskussionen zur Vergabe der Evaluation neun Monate benötigt. Hinzu kommt, dass die Ressorthoheit die Richtlinienkompetenz des SMF-PT bricht und Vorgaben des SMF-PT z. B. bei den Modellen durchaus unberücksichtigt bleiben können.

Der NSM-Ausschuss soll neben dem Lenkungsausschuss das Projektgremium zur Einbindung der Ressorts sein. Die in ihm vertretenen NSM-Beauftragten können wegen der Behördenhierarchie nicht als Vertreter der Ressorts auftreten. Das bedeutet, dass die Ausschussarbeit häufig in einer Kenntnisnahme ohne Beschlussfassung bzw. eine Beschlussfassung des Ausschusses ohne Auswirkung auf den Umsetzungsprozess

NSM oder die anderen Gremien mündet. Eine Ressortbeteiligung ist bei Bedarf auf dem normalen Dienstweg gesondert notwendig. Dabei besteht die Gefahr, dass Entscheidungen der NSM-LG und des NSM-LA losgelöst von der Basis des NSM-Ausschusses getroffen werden.

Insgesamt wird aus unserer Sicht die Bedeutung der Modelleinrichtungen unterschätzt. Dies ist teilweise auch in der Hierarchiestruktur des Verwaltungsapparates begründet. Die Modelle erscheinen in der Projektorganisation nicht als gleichberechtigte Partner, obwohl in den Einrichtungen die wichtigsten Erfahrungen für den Prozess NSM entstehen.

Kommunikation

Ein Projekt mit weitreichenden Auswirkungen auf den gesamten Verwaltungsapparat, wie die Einführung des NSM, verlangt eine kontinuierliche behördenübergreifende Kommunikation. Diese bietet die Gewähr für eine einheitliche Umsetzung im Freistaat. Die bisher eher unzureichende Kommunikation zwischen allen Beteiligten schafft eine Atmosphäre von Misstrauen. Sie ist insbesondere im Verhältnis der Ressorts gegenüber dem SMF-PT spürbar. Allerdings nutzen die Ressorts die Federführung des SMF auch gern, um sich aus der Verantwortung zu ziehen. Dass es an der nötigen Kommunikation im NSM-Prozess mangelt, zeigt sich auch darin, dass es bisher keinen regelmäßigen Erfahrungsaustausch zwischen den Modellen gab, obwohl die Modelle dies als positiv einschätzen würden.

Das SMF-PT leitet häufig sehr kleinteilige Informationen an andere Beteiligte weiter. Es ist so stark in das Tagesgeschäft z. B. in Gremienarbeit und Berichtspflichten eingebunden, dass die Notwendigkeit, immer wieder das grundsätzliche Ziel von NSM zu kommunizieren, aus dem Blickfeld gerät. Damit fehlt „Überzeugungsarbeit“ für das NSM an sich.

Hinzu kommt, dass das SMF-PT bisher versäumt hat, seinerseits nicht zu lösende Probleme in die nächst höheren Gremien zu tragen und dort Lösungen herbeizuführen. Das NSM im Freistaat benötigt für den Erfolg die Unterstützung aller Beteiligten. Die Befassung mit grundlegenden Angelegenheiten bei der Umsetzung des NSM darf nicht auf der Arbeitsebene verbleiben. **Nach unserer Auffassung ist die Bedeutung des NSM-Umsetzungsprozesses durch intensive Einbeziehung der Entscheidungsträger zu stärken. Das setzt allerdings deren umfassende Information und Motivation auf dem „NSM-Gebiet“ voraus.**

Gremienarbeit

Im NSM-LA und in der NSM-LG sind teilweise keine Beschlussfassungen möglich, weil sich die Mitglieder des NSM-LA und der NSM-LG in den Sitzungen häufig vertreten lassen. Auch unter Berücksichtigung der vielfältigen Verpflichtungen der Mitglieder dieser Gremien wäre gerade für das Thema NSM ein Bekenntnis und offenkundiges hohes Interesse aller Ebenen förderlich.

Für die Projektumsetzung ist es wenig hilfreich, dass die NSM-Gremien ein Eigenleben führen. Die Termin- und Themenfestlegung für den NSM-LA und die NSM-LG wird nicht regelmäßig mit denen des NSM-Ausschusses abgestimmt. Dabei sollten die Entscheidungen in den übergeordneten Gremien vom NSM-Ausschuss vorbereitet werden. Eine Abstimmung der Sitzungstermine der einzelnen Gremien aufeinander ist unbedingt zu beachten.

Nach den Sitzungsprotokollen des NSM-LA und der NSM-LG sind Beschlussfassungen in den Sitzungen ab 2003 selten. Sie dienen zunehmend der Diskussion von Einzelfragen wie z. B. Ausschreibungsformalien zur Evaluation. Die Auseinandersetzung mit strategischen Themen kommt dadurch zu kurz. Häufig wird Missverständnissen zwischen den Ressorts enorme Bedeutung beigemessen und sie werden zu „hausgemachten“ Problemen.

Das aufgrund der gegenwärtigen Projektstruktur nötige Zusammenspiel von SMF und SK erweist sich ebenfalls als problematisch. Das SMF-PT bereitet als Geschäftsstelle für den NSM-LA die Sitzungen vor. Da die SK den Vorsitz innehat, erfolgen die Einladungen und die Sitzungen aber in Verantwortung der SK. Das Zusammenwirken von SMF-PT und der Staatssekretärin der SK als Vorsitzende des NSM-LA gestaltet sich schwierig, da sich das SMF-PT dabei „zwischen den Stühlen“ befindet. Einerseits muss das SMF-PT der SK für den NSM-LA fachlich zuarbeiten. Andererseits bleibt die dienstrechtliche Einbindung beim SMF. Dadurch ist eine vollständige Information für die SK nicht oder nur sehr aufwendig zu gewährleisten, was dazu führen kann, dass der Staatssekretär des SMF teilweise besser informiert ist als die NSM-LA-Vorsitzende.

Für die Gremienarbeit und z. B. die Kabinettsberichte wird ein erheblicher Teil der Kapazitäten des SMF-PT verwendet. Diese gehen dem eigentlichen Projekt verloren.

Mittlerweile sind die regelmäßig stattfindenden Zusammenkünfte zu reinen Informationsveranstaltungen ohne Entscheidungskompetenz geworden.

Die SK hat das SMF mit Schreiben vom 11.02.2005 darauf hingewiesen, dass der NSM-Ausschuss wieder stärker beteiligt werden sollte und Beschlüsse der NSM-LG nur noch auf Basis von Stellungnahmen oder Voten der NSM-Beauftragten erfolgen sollten. Dieser Gedanke sollte aufgegriffen werden.

NSM-Beauftragte

Der Ausschuss der NSM-Beauftragten ist nach § 1 seiner Geschäftsordnung ein Arbeitsgremium, in dem gemeinsam mit dem SMF-Projektteam ressortübergreifende Entscheidungsvorlagen für die Lenkungsgruppe NSM erarbeitet werden.

Die Einbindung der NSM-Beauftragten in die Behördenstruktur und damit in die bekannten Hierarchiestufen erschwert die „besondere“ Tätigkeit dieser Personen. Besonders schwierig wird es, wenn die NSM-Arbeit mit den „Hauptaufgaben“ des jeweiligen Mitarbeiters kollidiert. Beispielsweise ist ein NSM-Beauftragter auch gleichzeitig Beauftragter für den Haushalt. Terminüberschneidungen und Prioritätensetzung zum Nachteil des NSM sind vorprogrammiert. Es besteht die Gefahr, dass zu wenig Zeit für die NSM-Arbeit zur Verfügung steht. Dies ist umso bedenklicher, da neben der NSM-Ausschussarbeit auch die NSM-Philosophie innerhalb der Ressorts kommuniziert werden soll und weitere Umsetzungen zu begleiten sind (z. B. Anpassung der Staatsbetriebe an das NSM).

Bereits im Jahr 2001 war im Rahmen der NSM-LG angeregt worden, den NSM-Beauftragten „Prokura“ zu erteilen. Dies setzt allerdings die Herauslösung aus dem gängigen Behördenaufbau und die Stärkung der Stellung der NSM-Beauftragten - wie vom Kabinett gefordert - voraus.

Sonstige Feststellungen

Da die Zeitpläne des Landesumsetzungsplanes für eine geordnete Einführung des NSM im Freistaat nicht einzuhalten waren, bestimmen nun die aktuellen Ereignisse wie die zahlreichen Entscheidungen zu Staatsbetriebsgründungen, Wegfall von Modellen wegen der Verwaltungsreform und Rechtsformänderungen den Fortgang der Umsetzung. Das führt dazu, dass die koordinierte Umsetzung erheblich beeinträchtigt wird und z. B. eine Betreuung der Piloten durch das SMF-PT kaum noch möglich ist.

Da kein zusätzliches Personal für die NSM-Umsetzung eingestellt werden darf, müssen die Mitarbeiter in den Modellen NSM neben ihren bisherigen Aufgaben schultern. Es wurde unterschätzt, dass in den Behörden und neu gegründeten Staatsbetrieben für gewöhnlich kein oder wenig Personal mit betriebswirtschaftlicher Ausrichtung beschäftigt ist. Zudem reicht die gegenwärtige personelle Ausstattung nicht aus, um Personalausfälle zu kompensieren oder z. B. bei Ausscheiden durch Altersteilzeit oder Pensionierung rechtzeitig neue Mitarbeiter anzulernen.

2.3 Vorschläge

1. Um die insgesamt noch ausgesprochen unbefriedigende Akzeptanz für das Projekt zu erhöhen, muss der Nutzen von NSM sowohl den obersten Entscheidungsträgern als auch den Mitarbeitern bewusst sein. **Die strategische Ausrichtung muss deutlich formuliert und kommuniziert werden. Theoretische, abstrahierte Zielvorstellungen nützen hierbei wenig, es bedarf vielmehr der Formulierung konkreter Nutzungsmöglichkeiten.** Dabei sollten nicht allein die fiskalischen Zielsetzungen im Vordergrund stehen. Die Beteiligten sollten vielmehr mithilfe des NSM auch die nicht fiskalischen Optimierungsmöglichkeiten erkennen und diese Erkenntnisse nutzen.
2. Die Einbeziehung aller Ressorts in den Entwicklungsprozess ist für den Erfolg von entscheidender Bedeutung. Dabei darf jedoch der Abstimmungs- und Informationsaufwand nicht so umfänglich werden, dass die eigentliche Umsetzung zu kurz kommt. Dieser Zustand ist nach unserer Auffassung gegenwärtig erreicht. **Im Interesse einer zielführenden Weiterentwicklung des NSM-Projektes ist es notwendig geworden, die Kräfte aller Beteiligten wieder auf die wesentlichen Umsetzungsschritte zu konzentrieren.** Die gegenüber dem Projektbeginn veränderte Situation ist hierbei zu berücksichtigen.
3. Da bisher eine Vielzahl grundsätzlicher Entscheidungen zu treffen war (Rahmenhandbuch und VwV-NSM), hatten die eingerichteten Gremien und Berichterstattungsverfahren zu Beginn der Einführung des NSM ihre Berechtigung. Auch die Entscheidung, in der Modellphase die Zustimmung zu Regelabweichungen auf die NSM-LG zu übertragen, war aus unserer Sicht wichtig.

Es ist jedoch mittlerweile, auch für die Effizienz der Verfahrensabläufe, angezeigt, die Projektorganisation weitgehend zu vereinfachen. Der SRH schlägt hierzu eine Straffung der Projektebenen vor.

Entscheidungen von strategischer Bedeutung müssen nach wie vor im NSM-LA angesiedelt sein, soweit die Entscheidungen nicht dem Kabinett vorbehalten sind. Die Beschlüsse könnten durch Vorschläge des NSM-Ausschusses vorbereitet werden. **Da im operativen Bereich die meisten richtungsweisenden Themen entschieden sind, ist ein weiteres Entscheidungsgremium wie die NSM-Lenkungsgruppe entbehrlich.** Die Funktion eines Mittlers zwischen dem NSM-LA und dem

NSM-Ausschuss (nach dem Protokoll der NSM-LG-Sitzung vom 26.02.2004) kann die Existenz einer zusätzlichen Projektebene nicht rechtfertigen. Vielmehr sollte über eine straffere und eindeutige Projektarbeit die Notwendigkeit einer Vermittlung zwischen den Gremien ausgeschlossen werden können.

Die Beschlüsse des NSM-LA sollten nur auf der Grundlage einer Entscheidungsvorlage des NSM-Ausschusses ergehen. So könnte auch der bisher z. T. erhebliche Abstimmungsaufwand im NSM-LA verringert werden, indem konkrete Beschlussvorschläge durch den NSM-Ausschuss vorgelegt werden.

4. **Um die notwendige, intensive Einbeziehung aller Ressorts weiter zu festigen, schlagen wir eine Stärkung der Stellung der NSM-Beauftragten vor.** Bei Abstimmungsbedarf in den Ressorts sollte der NSM-Beauftragte Ansprechpartner auch für die Staatssekretäre sein. Dies würde die Rolle der Beauftragten als Vermittler stärken und sie gleichzeitig mehr in die Verantwortung nehmen. **In den einzelnen Ressorts sollte für den NSM-Beauftragten eine Stabsstelle eingerichtet werden.** Den NSM-Beauftragten sollten zudem einheitlich definierte Handlungsvollmachten erteilt werden. Damit Entscheidungen hinsichtlich NSM bereits auf Ebene des NSM-Ausschusses getroffen werden können, benötigen die NSM-Beauftragten Fachkompetenz und Entscheidungsbefugnis. Erforderlichenfalls muss in den Ressorts die Neubestellung eines NSM-Beauftragten erfolgen.
5. Mit der vorgeschlagenen Umstrukturierung der Projektorganisation ist eine erhebliche Reduzierung der Gremienarbeit im SMF-PT zu erwarten, da sich die Abstimmungswege verkürzen. **Nach Meinung des SRH sollte die Veränderung der Projektebenen mit einer Umstrukturierung im SMF verbunden werden. Auch hier ist es - wie bei den NSM-Beauftragten - zu empfehlen, eine Stabsstelle außerhalb der Abteilungen in Zuständigkeit des Staatssekretärs einzurichten.** Jedenfalls muss bei diesem ressortübergreifenden Projekt eine Einbindung in die normale Hierarchiestruktur vermieden werden. Auch sollte organisatorisch sichergestellt werden, dass eine Leitungsebene die Entscheidungen ressortübergreifender Gremien nicht aufheben kann.
6. **Für die landesweite Umsetzung des NSM wird eine Erweiterung des jetzigen Projektteams unabdingbar.** Für die zeitlich begrenzte Aufgabe ist an eine Verstärkung des Projektteams mit Vertretern aus anderen Ressorts über Abordnungen zu denken. Dabei sollten NSM-geschulte Mitarbeiter mit entsprechender betriebswirtschaftlicher Qualifikation ausgewählt werden, die die Qualität der NSM-Umsetzung garantieren. Nach landesweiter Umsetzung kann das Team wieder auf einen Kern reduziert werden. Bei der Teamverstärkung sollte allerdings nicht auf die NSM-Beauftragten zurückgegriffen werden, um das operative NSM-Geschäft in den Ressorts nicht zu gefährden.

Das SMF schließt sich der Auffassung des SRH grundsätzlich an, dass die NSM-Projektorganisation für die derzeitige Umsetzungsphase neu auszurichten ist. Die Ansatzpunkte für die Neuorganisation seien dabei insbesondere die Intensivierung der Arbeit im NSM-LA sowie die Verschlinkung der Organisationsstruktur durch Auflösung der NSM-LG.

3 Abschlussbericht zur Evaluation des Testbetriebs Neues Steuerungsmodell in den Regierungspräsidien im Rahmen der koordinierten Einführung des Neuen Steuerungsmodells in den Einrichtungen des Freistaates Sachsen vom 26.09.2006

Der SRH hat sich im Rahmen der Begleitung des NSM-Prozesses im vergangenen Jahr über die Einschätzungen zur Evaluation und zur Prozessorganisation auch mit der Entwicklung in den RP beschäftigt.

Der Testbetrieb hat in ausgewählten Referaten aller drei RP stattgefunden. Es sollte die Produktbildung sowie die Stunden- und Geschäftsanfallrechnung erprobt werden. Grundlage war ein von den RP gemeinsam erstellter Leistungskatalog. Die Testphase lief vom 01.11.2005 bis zum 30.04.2006. Die Selbstevaluation beruht auf Befragungen der betroffenen Mitarbeiter.

Eine Einschätzung der Steuerungsrelevanz der gebildeten Produkte war allein anhand des Berichtes und der kurzen Testphase von einem halben Jahr nicht möglich. Die detaillierte Produktgliederung sollte für den Innensteuerungsbereich beibehalten werden, zumal eine Aggregation der Informationen jederzeit möglich ist. Aus unserer Sicht handelt es sich bei der Produktbildung um einen laufenden Prozess, der ständiger Anpassung an die Erfordernisse bedarf.

Zum RP Chemnitz empfehlen wir, den angesammelten Erfahrungsschatz für die Umsetzung des NSM im Freistaat zu nutzen. Mit der Aufnahme des RP Chemnitz als Modell wäre eine Erprobung des NSM im hoheitlichen Bereich möglich. Dieser Vorteil rechtfertigt auch einen ggf. höheren Aufwand für die nachträgliche Anpassung des RP Chemnitz auf den Stand der übrigen Modelle.

Die NSM-LG hat beschlossen, dass das SMF einen „Externen“ mit der Evaluation des NSM bzw. des Controllings in den RP beauftragt. Gegenstand der Evaluation soll die Bewertung der Erfahrungen und der erzielten Wirkung durch den Einsatz von betriebswirtschaftlichen Elementen im RP Chemnitz sein (Aufbau eines empfängerorientierten Berichtswesens, Einsatz von Kennzahlen für Steuerung bzw. Benchmarking, Umsetzung des Controllingregelkreises, Beurteilung der Erkenntnisse und Prüfung der Übertragbarkeit der Ergebnisse aus dem Testbetrieb zur Stunden- und Geschäftsanfallrechnung mit proweb.sax in den RP, Beurteilung der Regelungen des spezifischen NSM-Handbuchs der RP).

Da neben dem Vermessungsamt Plauen aufgrund einer Rechtsformänderung auch das Modell Schlossbetrieb Moritzburg wegzufallen droht, bleibt der SRH bei seiner Empfehlung, das RP Chemnitz als vollwertiges Modell in die NSM-Umsetzung aufzunehmen.

Das SMF hat zugesagt, die Erfahrungen aus dem Einsatz betriebswirtschaftlicher Elemente und deren Wirkungen im RP Chemnitz in die Gesamtevaluation und damit in die Entscheidungsgrundlage für die weitere flächendeckende Umsetzung einzubeziehen. Eine Übernahme als „vollwertiges Modell“ sei aus Sicht des SMF aufgrund der unterschiedlichen Verfahrensstände in den Modellen und dem RP Chemnitz jedoch nicht möglich.

4 Koordinierte Einführung des Neuen Steuerungsmodells in der sächsischen Staatsverwaltung - Umsetzung der Soll-Fachkonzepte - Standard-Ressortvereinbarung

Nach Nr. 3.2 VwV-NSM ist für die Erprobung der Soll-Konzepte der Abschluss einer Ressortvereinbarung notwendig. Das SMF hat den Entwurf einer Standard-Ressortvereinbarung erarbeitet und beabsichtigt, auf eine Überarbeitung des im Jahr 2003 vom SRH abgelehnten Budgetierungskonzeptes (Bestandteil Rahmenhandbuch) zu verzichten. Stattdessen sollen grundsätzliche Regelungen zur Budgetierung in der Standard-Ressortvereinbarung getroffen werden.

Der SRH hält die Erarbeitung einer Standard-Ressortvereinbarung zur Klärung von Detailregelungen für die Umsetzung der Soll-Konzepte für eine probate Lösung, zeitnah die Soll-Konzepte zu erproben. Dennoch sollte das Budgetierungskonzept des Rahmenhandbuchs wegen seiner z. T. haushaltsrechtlich bedenklichen Passagen unbedingt überarbeitet werden, zumal der Entwurf der Ressortvereinbarung mehrfach auf das im Rahmenhandbuch befindliche Budgetierungskonzept verweist. Aus unserer Sicht könnte sich ein überarbeitetes Budgetierungskonzept im Rahmenhandbuch auf wenige grundsätzliche Fragen beschränken.

Der SRH warnt davor, auf der Basis des nicht überarbeiteten Budgetierungskonzeptes Entscheidungen, die das parlamentarische Budgetrecht einschränken könnten, einzuleiten. Dem Landtag würden bei Umsetzung des vorliegenden Konzeptes bisherige Informationsquellen zur parlamentarischen Entscheidungsfindung entzogen. Ein vollwertiger Ersatz dafür kann auf Grundlage des bisherigen Budgetierungskonzeptes noch nicht geliefert werden.

Das SMF hat in seiner Stellungnahme klargestellt, dass es nicht beabsichtigt, auf eine Überarbeitung des Fachkonzeptes Budgetierung im NSM-Rahmenhandbuch zu verzichten. Vielmehr soll eine Anpassung an das in der Standard-Ressortvereinbarung niedergelegte Konzept im Zuge der Überarbeitung des NSM-Rahmenhandbuches erfolgen.

Der SRH begrüßt dieses Vorgehen und verweist zu seinen Bedenken auf die Stellungnahme zum Budgetierungskonzept aus dem Jahr 2003 und die zwischenzeitlich zahlreich dazu geführten Gespräche.

Die Bedeutung der IT-Sicherheit wird unterschätzt. Es fehlen verbindliche Vorgaben, die ein einheitliches Handeln gewährleisten.

Für die Notfallvorsorge des Rechenzentrums der Steuerverwaltung ist nicht ausreichend Vorkehrung getroffen.

1 Prüfungsgegenstand

IT-Sicherheit ist der Schutz elektronisch gespeicherter Informationen. Sie sollen vor unberechtigter Kenntnisnahme (Verlust der Vertraulichkeit), vor unberechtigter Veränderung (Verlust der Integrität) sowie vor Verlust oder Beeinträchtigung der Verfügbarkeit, z. B. infolge von Feuer oder Wasser geschützt werden.

Mit der Prüfung sollten u. a. Erkenntnisse darüber gewonnen werden, wie sich die Behördenleitungen dem Thema IT-Sicherheit stellen. Es wurden deshalb insbesondere der Status und die Organisation der IT-Sicherheit in den Ministerien und den Behörden der nachgeordneten Bereiche untersucht. In die Prüfung sind 9 oberste Staatsbehörden sowie 124 nachgeordnete Behörden einbezogen worden.

Bei seiner Bewertung hat sich der SRH an den Standards und Empfehlungen des Bundesamtes für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI) orientiert.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Ausgangslage

Der Arbeitskreis IT (AK-IT) hatte 1997 einstimmig beschlossen, für die Erstellung von Sicherheitskonzepten bei IT-Anwendungen bis zu einem mittleren Schutzbedarf in den Behörden der Landesverwaltung das IT-Grundschutzhandbuch des BSI anzuwenden.

Mehrere Ressorts, u. a. das SMJus und das SMUL, haben dem AK-IT-Beschluss nur einen empfehlenden und keinen verbindlichen Charakter beigemessen. Sie fühlten sich nicht dadurch an die BSI-Standards und -Empfehlungen zu IT-Sicherheit gebunden. Andere Ressorts, wie das SMF, SMK oder das SMWK, orientierten sich bei der Einrichtung von IT-Sicherheitsprozessen in ihren Geschäftsbereichen, zumindest teilweise, an den BSI-Empfehlungen.

Für ein einheitliches Vorgehen bei der Einrichtung von Sicherheitsprozessen in der Landesverwaltung ist eine allgemein als verbindlich anerkannte Grundlage zu schaffen.

2.2 Einrichtung von IT-Sicherheitsprozessen

Die Behördenleitung ist verantwortlich für das zielgerichtete und ordnungsgemäße Funktionieren ihrer Behörde. Ohne eine funktionierende IT ist die Arbeitsfähigkeit der meisten Behörden gefährdet. Es ist deshalb Aufgabe jeder Behördenleitung, einen

angemessenen IT-Sicherheitsprozess einzuleiten, zu steuern und zu kontrollieren. IT-Sicherheit sollte Chefsache sein.

IT-Sicherheit ist nicht automatisch mit aufwendigen Investitionen verbunden. Die Aufwendungen dafür erbringen keinen sofort erkennbaren Nutzen und werden deshalb zugunsten anderer partikularer IT-Projekte häufig aufgeschoben. Die Behördenleitung, als die für die Gesamtstrategie verantwortliche Instanz, muss die IT-Sicherheit als strategisches Ziel vorgeben.

Nur wenn die Behördenleitung sich der Aufgabe IT-Sicherheit annimmt, kann eine angemessene IT-Sicherheit erreicht werden.

Ein wichtiges Hilfsmittel hierfür ist eine IT-Sicherheitsleitlinie. Sie ist das zentrale Strategiepapier der Amtsleitung für die IT-Sicherheit. In ihr werden die Sicherheitsziele und die Strategie für deren Umsetzung dokumentiert.

Bei seiner Prüfung hat der SRH in keiner obersten Staatsbehörde eine IT-Sicherheitsleitlinie vorgefunden. Im SMUL lag nur ein Entwurf vor, der zwischenzeitlich in Kraft gesetzt wurde.

Dass eine IT-Sicherheitsleitlinie erforderlich ist, haben die meisten Ressorts erst im Zuge der Prüfung anerkannt. Nur das SMWK sieht derzeit keinen Bedarf dafür. Das SMS wollte die künftige Entwicklung abwarten.

Einige Ressorts, wie das SMI oder das SMJus, wiesen darauf hin, dass sich die IT-Strukturen des Freistaates Sachsen im Umbruch befänden. Mit der Einrichtung des zentralen IT-Dienstleisters würden sich Zuständigkeiten für die IT-Sicherheit verändern.

Dies ist ein Trugschluss. Auch nach der Einrichtung eines zentralen IT-Dienstleisters verbleibt die Verantwortung für die IT-Sicherheit grundsätzlich im jeweiligen Ressort. Die Fachbereiche sind weiterhin verantwortlich für den Schutz ihrer Daten. Nur die Verantwortung für den Betrieb der Verfahren geht auf den zentralen Dienstleister über.

Die beabsichtigte Einrichtung eines zentralen IT-Dienstleisters in der Landesverwaltung entlastet die Amtsleitungen nicht von ihrer Zuständigkeit, die Sicherheitsziele und die Strategie ihrer Umsetzung für ihren Geschäftsbereich mittels IT-Sicherheitsleitlinie durchzusetzen.

2.3 Organisation der IT-Sicherheit

Zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen hatten 11 der 133 geprüften Behörden einen IT-Sicherheitsbeauftragten benannt. Größtenteils sind die Aufgaben Steuerung und Koordination der IT-Sicherheit von den IT-Referaten mit wahrgenommen worden. Nur teilweise erklärten sich die Behördenleiter für diese Aufgaben zuständig. Das SMS gab an, dass alle Mitarbeiter, die IT-Aufgaben bearbeiten, dafür zuständig seien.

Von den obersten Staatsbehörden hatte das SMF eine Stelle für den IT-Sicherheitsbeauftragten im Geschäftsverteilungsplan vorgesehen. Sie war aber zum Zeitpunkt der Prüfung nicht besetzt. Das SMJus benannte zum 01.02.2007 einen IT-Sicherheitsbeauftragten. Auch im Polizeibereich sind zwischenzeitlich IT-Sicherheitsbeauftragte benannt worden.

Mitunter beklagten Behörden, u. a. das SMWA, dass die personelle Situation keine weitere Aufgabenaufstockung zulasse und verwiesen dabei auf die Forderung der Staatsregierung zum nachhaltigen Stellenabbau.

Die konkrete Aufbauorganisation für das Management der IT-Sicherheit einer Behörde und der dazu erforderliche Ressourceneinsatz sind in Abhängigkeit von Behördengröße und deren Besonderheiten festzulegen. Es empfiehlt sich unabhängig davon, in jeder Behörde einen IT-Sicherheitsbeauftragten zu benennen. Um seiner besonderen Rolle in der Behörde gerecht zu werden, ist dem IT-Sicherheitsbeauftragten das unmittelbare Vortragsrecht bei der Amtsleitung einzuräumen.

Die Behörden können von dieser Aufgabe nicht entlastet werden. Durch die Aufgabenbündelung auf eine Person muss mit der Berufung eines IT-Sicherheitsbeauftragten nicht zwangsläufig ein Mehraufwand verbunden sein. Im BSI-Standard 100-2 wird z. B. nicht ausgeschlossen, dass die Aufgaben des IT-Sicherheitsbeauftragten in Personalunion mit anderen Aufgaben wahrgenommen werden können. Der SRH geht nicht davon aus, dass dafür eine ganze Planstelle/Stelle notwendig ist.

Der Stellenabbau ist kein Argument dafür, die IT-Sicherheit zu vernachlässigen.

2.4 IT-Sicherheitskonzepte

Nach BSI-Standard 100-2 besteht ein IT-Sicherheitskonzept aus den dokumentierten Phasen Strukturanalyse (Erfassung der IT-Systeme und der Anwendungen), Schutzbedarfsfeststellung, IT-Grundschutzanalyse, Realisierungsplanung und bei hohem und sehr hohem Schutzbedarf aus einer ergänzenden Sicherheitsanalyse.

Inhalt und Aktualität

In sechs der neun geprüften obersten Staatsbehörden (außer SMF, SMK, SMWK) war zum Zeitpunkt der Prüfung kein IT-Sicherheitskonzept nach BSI-Standard vorhanden. Alle vorgelegten Konzepte waren unvollständig oder veraltet. So war z. B. das Konzept des SMF seit dem Jahr 2000 und das des SMWA seit 2002 nicht fortgeschrieben worden.

Lückenhafte oder veraltete Konzepte bieten keine Sicherheit.

109 von 124 Behörden und Einrichtungen des nachgeordneten Bereiches hatten kein IT-Sicherheitskonzept. Es gab nur Einzeldokumente bzw. -regelungen zur IT-Sicherheit. Von nur 15 Behörden konnte zumindest formal ein IT-Sicherheitskonzept vorgelegt werden. Diese entsprachen aber nicht den Anforderungen des BSI.

So startete z. B. im Statistischen Landesamt im März 2004 ein Pilotprojekt zur Evaluation des IT-Grundschutzes nach BSI. Im Februar 2007 - und damit rd. drei Jahre später - war ein IT-Sicherheitskonzept erst in Teilen fertig gestellt.

Im Statistischen Landesamt werden u. a. für die Landesverwaltung und für das SMI-Ressorts wichtige IT-Verfahren, wie die Fördermitteldatenbank betrieben.

Im Rechenzentrum des Statistischen Landesamtes ist das Fehlen des IT-Sicherheitskonzeptes nicht hinnehmbar.

Schutzbedarf

Mit der Feststellung des Schutzbedarfs wird ermittelt, welcher Schutz für Informationen und die eingesetzte IT ausreichend und angemessen ist. Nach BSI-Klassifikation kann der Schutzbedarf in die Kategorien „normal“, „hoch“ oder „sehr hoch“ eingeteilt werden.

Der SRH hat in den Ressorts widersprüchliche Feststellungen des Schutzbedarfs für vergleichbare IT-Anwendungen vorgefunden.

Dazu einige Beispiele: Die Polizei hat ihre IT-Verfahren, die auch personenbezogene Daten u. a. zu Ordnungswidrigkeiten oder Straftaten beinhalten, mit einem „normalen“ Schutzbedarf eingestuft. Alle Staatsanwaltschaften haben den Schutzbedarf ihrer IT-Verfahren mit „hoch“ bewertet. Die unterschiedliche Einstufung überrascht, da Daten zu Beschuldigten auch elektronisch von der Polizei an die Staatsanwaltschaften weitergegeben werden. Im Rechenzentrum des FA Dresden I wird ein gleichgerichtetes IT-Verfahren betrieben, in dem ebenfalls Daten zu Beschuldigten - aus anhängigen Ermittlungs- und Steuerstrafverfahren - gespeichert werden. Für dieses IT-Verfahren ist der Schutzbedarf „sehr hoch“ festgelegt worden.

Für vergleichbare personenbezogene Daten sollten die Behörden den gleichen Schutzbedarf erkennen und festlegen.

Die Feststellung des Schutzbedarfs ist überwiegend von den IT-Referaten ohne Beteiligung der Fachabteilungen vorgenommen worden. Dies ist nicht sachgerecht. Nur die Fachabteilungen können die möglichen materiellen oder ideellen Schäden realistisch vorausschauend einschätzen. Die Höhe der Schäden bestimmt den Schutzbedarf einer IT-Anwendung.

Der Schutzbedarf für IT-Anwendungen ist von den zuständigen Fachabteilungen gewissenhaft vorzugeben.

2.5 Notfallvorsorge

Die IT-Sicherheit verlangt auch den unversehrten Erhalt der gespeicherten Daten. Gemäß BSI umfasst die Notfallvorsorge Maßnahmen, die die Wiederherstellung der Betriebsfähigkeit nach - technisch bedingtem oder durch fahrlässige oder vorsätzliche Handlungen herbeigeführtem - Ausfall eines IT-Systems zum Ziel haben.

Im LfF sind zentrale IT-Komponenten für das Landesamt und den Geschäftsbereich des SMF (u. a. 70 Servereinheiten mit 200 Datenbanken) in Kellerräumen untergebracht. Über den Servern verlaufen wasserführende Heizungsrohre.

Im Schadensfall würde der Betrieb aller wichtigen IT-Verfahren des LfF, u. a. das Kaserverfahren und das Bezügeverfahren sowie die zentralen IT-Dienste des Ressorts, u. a. der Datenaustausch zwischen SMF und LfF zum Haushalt, beeinträchtigt oder unmöglich werden.

Die Serverräume des LfF entsprechen nicht den Minimalanforderungen an Serverräume gemäß BSI-Standard.

In 133 der 134 geprüften Behörden und Einrichtungen hat der SRH zum Zeitpunkt der Prüfung keine angemessenen IT-Notfallkonzepte vorgefunden.

Selbst für große IT-Betriebsstätten mit Rechenzentrumsbetrieb, wie das Statistische Landesamt oder das Rechenzentrum im FA Dresden I, lag kein IT-Notfallkonzept vor.

Das Landeskriminalamt hatte sich 2003, damals noch zuständig für den Betrieb der zentralen IT-Verfahren der sächsischen Polizei, ein Notfallkonzept erarbeiten lassen. Der Betrieb der IT-Verfahren ging später auf eine andere Behörde über, das Notfallkonzept wurde aber nicht fortgeschrieben.

Das SMUL teilte im Juni 2007 mit, zwischenzeitlich u. a. ein Notfallvorsorgekonzept erarbeitet und verabschiedet zu haben.

Das Rechenzentrum der sächsischen Steuerverwaltung im FA Dresden I hat die Datensicherung für den Katastrophenfall, wie Brand, Zerstörung des Gebäudes oder Stromausfall, untersucht. Ergebnis war, dass trotz mehrfach durchgeführter Testläufe mit den erstellten Datensicherungskassetten die Wiederaufnahme des Produktionsbetriebes nicht möglich gewesen wäre. Eine vollständige Notfallvorsorge sei nur über die Datenspiegelung vom Rechenzentrum im FA Dresden I zu einem auswärtigen Rechenzentrum möglich.

SMF und OFD hatten sich zu diesem grundlegenden Mangel bei der Notfallvorsorge im Rechenzentrum im FA Dresden I zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen noch nicht für eine wirksame Notfallvorsorge entschieden.

Der Wiederaufnahme des Produktionsbetriebes im Rechenzentrum im FA Dresden I ist bei den dargestellten Schadensszenarien nicht möglich.

Dies gefährdet nicht nur die Arbeitsfähigkeit der sächsischen Finanzverwaltung, sondern nimmt im Notfall, wegen der notwendigen Datenrekonstruktion, eine zusätzliche Inanspruchnahme der Steuerbürger in Kauf.

3 Folgerungen

Das Thema IT-Sicherheit hat bis jetzt in der Landesverwaltung noch nicht den Stellenwert, der ihm zukommt.

Die IT-Sicherheit muss stärker in das Blickfeld der Amtsleitungen rücken.

Für den Mindeststandard bei der IT-Sicherheit sind Vorgaben der Staatsregierung erforderlich. Die BSI-Standards sollten dafür die Grundlage bilden.

4 Stellungnahmen

Die SK und das SMI haben in Abstimmung mit den anderen Ressorts zum Sachverhalt Stellung genommen.

Sie erklärten, eine weiterführende ressortübergreifende Koordinierung der IT-Sicherheit werde von der Koordinierungs- und Beratungsstelle für Informationstechnik in der SK und dem Aufbaustab zur Optimierung der IT-Organisation im SMI als notwendig erachtet. Wichtigster Schritt in diese Richtung sei die Optimierung der IT-Organisation in der Landesverwaltung. Mit der Einsatzbereitschaft des Stabes IT und E-Government und

des zentralen IT-Dienstleisters zum 01.01.2008 werde dort eine IT-Sicherheitsorganisation aufgebaut.

In den Landesbehörden soll ein am BSI-Grundschutzhandbuch orientierter Prozess zur IT-Sicherheit initiiert werden. Der Prozess werde die fachliche Leitungsebene einbeziehen und nutze bereits vorliegende Konzepte der Ressorts. Die Anforderungen der Ressorts - insbesondere bezüglich Datensicherheit, Verfügbarkeit und Notfallvorsorge - sollten in den Leistungsvereinbarungen mit dem zentralen IT-Dienstleister festgeschrieben werden.

Als weiterer Schritt werde eine IT-Sicherheitsrichtlinie, geltend für alle Landesbehörden, unter Beteiligung der Ressorts erarbeitet und in Kraft gesetzt.

Ergänzend zur Stellungnahme der SK und des SMI teilte das SMF mit, es beabsichtige bis Ende 2007 eine IT-Sicherheitsrichtlinie sowie aktuell ein IT-Sicherheitsrahmenkonzept für seinen Geschäftsbereich zu erarbeiten. Die vakante Stelle des IT-Sicherheitsbeauftragten sei zwischenzeitlich besetzt worden. Für die Steuerverwaltung genieße der Aufbau eines leistungsfähigen Ausweichrechenzentrums oberste Priorität und sei ein strategisches Handlungsziel für das Jahr 2007. Eine Prüfung der baulichen Mängel in den Serverräumen des LfF hätte es veranlasst.

Die Möglichkeiten, Leistungsprämien oder Leistungsstufen zu gewähren, wurden zu wenig genutzt.

Die Staatsregierung wird aufgefordert, sich der Durchsetzung der leistungsgerechten Bezahlung anzunehmen.

Leistungsprämien dürfen nicht zur Abgeltung von Urlaubsansprüchen missbraucht werden.

1 Prüfungsgegenstand

Der SRH hat in einer Querschnittsprüfung die Gewährung von Leistungsprämien und Leistungsstufen der Hj. 2002 bis 2004 in der Landesverwaltung des Freistaates Sachsen geprüft. Der Beitrag wurde um Daten der Jahre 2005 und 2006 aktualisiert.

Leistungsprämien können nach der Leistungsprämienverordnung - LPVO - den Beamten der Besoldungsgruppen der Besoldungsordnung A für herausragende besondere Leistungen und bei langfristiger (mindestens drei Monate), zusätzlicher Übernahme eines anderen Dienstpostens gewährt werden. Für Arbeitnehmer ist die Gewährung außertariflicher Prämien gemäß der VwV Leistungsprämien möglich. Bei dauerhaft herausragenden Gesamtleistungen besteht für Beamte der Besoldungsgruppen der Besoldungsordnung A noch die Möglichkeit, Leistungsstufen nach der Leistungsstufenverordnung - LStVO - festzusetzen.

In einem Kalenderjahr können an bis zu 10 % der Beamten der Besoldungsordnung A bzw. der Arbeitnehmer Leistungsprämien und an 10 % der Beamten der Besoldungsordnung A, die das Endgrundgehalt noch nicht erreicht haben, Leistungsstufen gewährt werden.

Die Ressorts haben in den Hj. 2002 bis 2004 rd. 9,9 Mio. € für Leistungsprämien und -stufen ausgegeben. In den Hj. 2005 und 2006 waren dies 18,0 Mio. €.

Die Prüfung hatte die Einhaltung der Vorgaben für die Mittlerwirtschaftung und der Höchstgrenzen der möglichen Empfänger der Leistungen zum Schwerpunkt. Besonderes Augenmerk richtete der SRH darauf, inwieweit die Ressorts diese besondere Form der Leistungshonorierung im Rahmen ihrer Möglichkeiten genutzt haben, um Leistungsanreize bei den Bediensteten zu setzen.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Gewährung von Leistungsprämien und Leistungsstufen in den Ressorts

In den Hj. 2002 bis 2004 sind in der Landesverwaltung des Freistaates Sachsen Mittel in Höhe von rd. 18,4 Mio. € für die Leistungsbezahlung erwirtschaftet worden, davon wurden rd. 9,9 Mio. € ausgegeben. Dies entspricht rd. 54 % der erwirtschafteten Mittel.

Die mögliche Anzahl der Empfänger einer Leistungsprämie (10-%-Quote) ist in den einzelnen Ressorts sehr unterschiedlich ausgeschöpft worden. Sie lag zwischen 0,08 % bei den Arbeitnehmern des SMWK im Hj. 2003 und 9,2 % bei den Arbeitnehmern in der SK im Hj. 2002.

Die durchschnittliche Höhe einer Leistungsprämie ist von 1.670 € im Hj. 2002 und 732 € im Hj. 2003 auf 696 € im Hj. 2004 zurückgegangen. Insbesondere infolge von Leistungsprämienzahlungen in den Ressorts SMI und SMK ist die durchschnittliche Höhe der Zahlungen in den Hj. 2005 und 2006 auf rd. 1.270 € gestiegen. Im Einzelnen wurden Prämien zwischen 65 € und den möglichen Höchstgrenzen gezahlt.

Im Prüfungszeitraum schwankte die Anzahl der gewährten Leistungsprämien sehr stark. Das SMI, das SMK und das SMJus haben zeitweise keine oder nur wenige Leistungsprämien vergeben¹. Der SRH geht davon aus, dass in allen Ressorts die objektiven Voraussetzungen für die Gewährung von Leistungsprämien vorlagen. Das SMWA und das SMWK blieben insgesamt erheblich unter ihren Möglichkeiten. Das SMUL hat in den Hj. 2002 bis 2006 an keinen Bediensteten des Ministeriums und des nachgeordneten Bereiches eine Leistungsprämie gezahlt.

Ressort	Leistungsprämien an Beamte und Arbeitnehmer									
	2002 ²		2003		2004		2005		2006	
	Anzahl	Betrag in T€	Anzahl	Betrag in T€	Anzahl	Betrag in T€	Anzahl	Betrag in T€	Anzahl	Betrag in T€
02 - SK	12	21,5	22	40,2	10	14,3	12	14,3	12	12,8
03 - SMI	416	476,3	184	183,4	1	1,0	1.329	1.647,7	1.541	2.015,2
04 - SMF	198	103,4	753	504,9	630	421,8	733	550,4	796	625,1
05 - SMK	4.097	7.492,0	3	4,8	0	0,0	4.634	6.446,1	4.422	6.085,3
06 - SMJus	67	39,2	15	8,0	0	0,0	177	144,2	158	129,5
07 - SMWA	64	94,0	2	3,7	2	3,7	1	2,2	0	0,0
08 - SMS	74	22,0	94	42,3	73	56,7	120	99,1	115	84,6
09 - SMUL	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
12 - SMWK	25	23,5	13	7,9	42	30,4	44	46,9	49	49,1
Gesamt	4.953	8.271,9	1.086	795,2	758	527,9	7.050	8.950,9	7.093	9.001,6

Obwohl Haushaltsmittel erwirtschaftet worden sind, haben Ressorts wie das SMUL, SMWA und SMWK die vorhandenen Möglichkeiten nur unzureichend ausgenutzt, Leistungsanreize bei den Bediensteten zu setzen.

¹ Die im Hj. 2003 dargestellten Leistungsprämien wurden bereits im Hj. 2002 vergeben; lediglich die Zahlung erfolgte im Hj. 2003. In Einzelfällen erfolgte die Zahlung einer Leistungsprämie an abgeordnete Beschäftigte.

² Wegen Einführung des neuen Bezügeverfahrens KIDIKAP waren für Beamte im Hj. 2002 keine Angaben möglich.

In der Landesverwaltung sind nur in geringem Maß Leistungsstufen festgesetzt worden. Die Inanspruchnahme der 10-%-Quote lag im geprüften Zeitraum zwischen rd. 6 % im SMI und 50 % in der SK.

Ressort	Leistungsstufen der Beamten			
	2003	2004	2005	2006
02 - SK	4	1	0	2
03 - SMI	66	0	0	36
04 - SMF	209	82	83	69
05 - SMK	0	0	0	0
06 - SMJus	0	0	0	0
07 - SMWA	0	0	0	0
08 - SMS	3	0	0	0
09 - SMUL	0	0	0	0
12 - SMWK	0	0	0	0
Gesamt	282	83	83	107

Es ist zu befürchten, dass der Vorstoß der Staatsregierung, mit Wirkung vom 01.01.2007 zur Fortentwicklung der Leistungsbezahlung die mögliche Anzahl der Festsetzungen von 10 auf 15 % der Beamten der Besoldungsstufe A zu erhöhen, ins Leere läuft.

Die Staatsregierung wird aufgefordert, sich der Durchsetzung der leistungsgerechten Bezahlung anzunehmen.

2.2 Mittelerwirtschaftung

Im Grundsatz ergibt sich das Geld für die Leistungsbezahlung aus der Nichtnutzung möglicher Stellenbesetzung im laufenden Haushaltsjahr.

Das SMK hat im Hj. 2002 Leistungsprämien in Höhe von rd. 7,5 Mio. € gewährt. Als Nachweis für die Mittelerwirtschaftung legte das SMK für den Epl. 05 einen Soll-Ist-Vergleich der Personalausgaben per 31.12.2002 vor, der eine Minderausgabe von 105,8 Mio. € auswies. Die Berechnung der freien Stellen erfolgte durch das im SMK verwendete IT-Verfahren „Landespersonaldatenbank Kultus“ (LPDK). Dieses Verfahren lässt eine personenbezogene Zuordnung der Stellen nicht zu und kw-Vermerke können nicht gesondert angegeben werden. Es konnte nicht belegt werden, dass die zur Berechnung zugrunde gelegten freien Stellen bzw. Stellenanteile den besonderen haushaltsrechtlichen Bestimmungen entsprechen. Das SMK hat zwischenzeitlich mitgeteilt, dass an einer neuen Version der LPDK gearbeitet werde, die erweiterte Recherchemöglichkeiten beinhalte und auch für die Ermittlung der freien Stellen entsprechend den Vorgaben zur Gewährung von Leistungsprämien genutzt werden könne.

Das SMWA hat im Hj. 2002 Mittel für die Leistungsbezahlung in Höhe von 317,6 T€ gebildet, die den besonderen haushaltsrechtlichen Bestimmungen nicht entsprachen. Es wurden freie Stellen bzw. Stellenanteile für die Bildung der Mittel herangezogen, die nicht im laufenden Haushaltsjahr frei geworden waren. In Einzelfällen waren die für die Berechnung zugrunde gelegten freien Stellenanteile seit den Hj. 1992, 1996 und 1997 unbesetzt. Weiterhin wurden Stellen bzw. Stellenanteile berücksichtigt, die das gesamte

Jahr 2002 und teilweise darüber hinaus nicht besetzt waren. Kw-Vermerke, die bereits in den Hj. 2000 und 2001 vollzogen wurden, sind ebenfalls für die Erwirtschaftung der Mittel zur Leistungsbezahlung im Hj. 2002 herangezogen worden.

Die Nachweise für die Erwirtschaftung der Mittel für die Leistungsbezahlung entsprachen nicht immer dem geltenden Recht.

2.3 Einhaltung der 10-%-Quote

Im Hj. 2002 hatte das SMI (Kap. 0301 - Ministerium) insgesamt 90 Arbeitnehmern eine Leistungsprämie gewährt. Die Höchstgrenze von 22 möglichen Empfängern wurde damit um mehr als das 3-fache überschritten. Das SMI hat nach mündlicher Rücksprache mit dem SMF bei der Berechnung auf die auf Bundesebene geltenden Vergabebedingungen abgestellt. Danach wurde die Vergabequote auf 15 % erhöht und die Leistungsprämien eines Teams als eine einzige Prämie bei der Quote berücksichtigt. Zur Begründung führte das SMI an, dass die Leistungsprämien für Einsätze während der Flutkatastrophe vergeben worden seien.

Insgesamt 23 Arbeitnehmer erhielten beim SMF (Kap. 0401 - Ministerium) im Hj. 2002 eine Leistungsprämie. Die Vergabe war nur an 16 Arbeitnehmer möglich, sodass die Quote um 44 % überschritten wurde. Das SMF begründete die Anzahl der gewährten Leistungsprämien mit der Vergabe von zwei Teamprämien, die wegen des besonderen Sachzusammenhangs (Flutkatastrophe 2002 und Ermittlung in Sonderfällen) jeweils nur als eine Prämie auf die Quote angerechnet wurden.

Der SRH will mit dem Hinweis nicht die Berechtigung der Zahlungen infrage stellen. Er muss jedoch kritisieren, wenn die Rechtsvorschriften nicht eingehalten werden.

Die Anwendung von Bundesrecht auf landesrechtlich geregelte Sachverhalte - selbst durch mündliche Abrede - ist unzulässig. Auf die Einhaltung der rechtsverbindlichen Quoten ist zu achten.

2.4 Vergabe von Leistungsprämien

In den Geschäftsbereichen des SMI, SMF, SMJus und SMS wurden insgesamt 13,2 T€ an 20 Beschäftigte für eine zweite Leistungsprämie innerhalb eines Jahres gezahlt, obwohl die Neubewilligung einer Leistungsprämie erst nach Ablauf eines Jahres zulässig gewesen wäre.

Die nach der VwV Leistungsprämien festgelegte Höchstgrenze der Prämien für Arbeitnehmer sind im SMK in 15 Fällen überschritten worden. Die Zahlung von 2,4 T€ erfolgte ohne Rechtsgrund.

Das SMI hatte im Hj. 2002 183 Leistungsprämien mit einem Gesamtbetrag von 182,9 T€ gewährt, die erst im Hj. 2003 zahlungswirksam wurden. Im SMJus waren 15 Leistungsprämien des Hj. 2002 in Höhe von insgesamt 8 T€ erst im folgenden Haushaltsjahr zahlungswirksam geworden. In beiden Fällen lag für das Hj. 2003 keine Ermächtigung für die Übertragung von Ausgaberesten nach § 45 Abs. 2 SÄHO vor.

Bei der Auszahlung der Prämien wurden das Jährlichkeitsprinzip sowie die sachliche und zeitliche Bindung der Ausgaben nicht beachtet (§ 4 Satz 1 i. V. m. § 45 Abs. 1 SÄHO).

Das SMF (Kap. 0401 - Ministerium) wies im März 2002 eine Leistungsprämie in Höhe von 1.250 € für einen Bediensteten zur Zahlung an, der seit dem 31.05.2000 arbeitsunfähig erkrankt war und dessen Arbeitsverhältnis mit Ablauf des Monats August 2001 endete. Nach dem in der Personalakte dokumentierten Vorgang sollte mit dieser Leistungsprämie der nicht eingebrachte Urlaubsanspruch von 35 Tagen abgegolten werden. Im Glückwunschsreiben an den Bediensteten sind zur Begründung der Leistungsprämie die prägende, positive Mitgestaltung des Dienstes im SMF über viele Jahre hinweg sowie das hohe persönliche Engagement und das überdurchschnittliche Verantwortungsbewusstsein gewürdigt worden.

Im Ressort des SMWK (Kap. 1280 - Sächsische Staatsoper) ist im Oktober 2002 eine Leistungsprämie in Höhe von 1.750 € zur Abgeltung von 15 Tagen Urlaub (Anspruch 2002) gewährt worden. Das SMWK hat zwischenzeitlich festgelegt, dass Leistungsprämien in der Sächsischen Staatsoper nur noch unter dem Vorbehalt der Zustimmung durch das SMWK gewährt werden.

Die Gewährung von Prämien zur Abgeltung von Urlaub widerspricht dem Anliegen der LPVO, eine besondere herausragende Leistung zu würdigen.

3 Folgerungen

Der Wille der Staatsregierung, herausragende besondere Leistungen zu honorieren, wird begrüßt.

Die Möglichkeiten der Leistungsbezahlung müssen aber besser genutzt werden.

Die Handhabung der Vorschriften war teilweise grob rechtswidrig.

4 Stellungnahmen

Die SK und das SMJus hatten keine Einwendungen.

Das SMF erklärte zur Nichteinhaltung der 10-%-Quote, dass es sich um Sammel- und Teamprämien gehandelt habe, die wegen ihres besonderen Sachzusammenhangs nur als eine Prämie gezahlt worden seien. Es gehe davon aus, dass die maßgebliche 10-%-Quote eingehalten worden sei.

Das SMWA und das SMK hielten an ihrer Rechtsposition zur Mittelerswirtschaftung fest. Das SMWA teilte noch mit, da es im laufenden Doppelhaushalt erstmals eigene Titel für die Zahlung von Leistungsprämien gebe, werde es in diesem Jahr wieder Leistungsprämien gewähren.

Das SMS merkte an, die betreffende Einrichtung seines Geschäftsbereiches hätte bei der Vergabe von Leistungsprämien grundsätzlich das Jahr als Haushaltsjahr angesehen. Es werde künftig die Bewilligungsgrundsätze stringent beachten.

Das SMUL habe in der Vergangenheit aufgrund der jährlichen globalen Minderausgaben in seinen Personaltiteln vom Gebrauch der Leistungsbezahlung abgesehen. Am Jahresanfang sei nicht ersichtlich gewesen, ob zum Jahresende noch ausreichend Haushaltsmittel für die Leistungsbezahlung zur Verfügung gestanden hätten. Im Hinblick auf die nunmehr gesondert veranschlagten Mittel sei jetzt die Leistungsbezahlung im Geschäftsbereich des SMUL eingeführt worden.

Das SMWK erklärte, es habe die zuständigen Stellen seines Geschäftsbereiches gebeten, bestehende Möglichkeiten zur Leistungsbezahlung künftig stärker zu berücksichtigen. Zugleich seien die Einrichtungen ausdrücklich auf Einhaltung der maßgeblichen Vorschriften für die Vergabe von Leistungselementen hingewiesen worden.

5 Schlussbemerkung

Der SRH teilt die vorgetragenen Einwendungen nicht. Er begrüßt jedoch die Absicht der Ministerien, in den Ressorts die Möglichkeiten zur Leistungsbezahlung künftig besser als bisher zu nutzen.

1 Einführung

Der SRH prüft seit Jahren die Bewilligung und Verwendung von EG-Mitteln, die über den Landeshaushalt gewährt werden. Er hat den LT in der Vergangenheit mehrfach über seine Prüfungsergebnisse informiert.

Die neue Förderperiode 2007 bis 2013 für die Strukturfonds (nun nur noch EFRE und ESF), den Europäischen Garantiefonds (EGFL) und den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raumes (ELER) sowie die damit einhergehenden Änderungen in den Verwaltungs- und Kontrollsystemen geben Anlass, den LT über den aktuellen Stand und die Entwicklung der Kontrolle von EG-Mitteln zu informieren. Die Information beschränkt sich dabei im Wesentlichen auf die EG-Mittel, die im Freistaat Sachsen über dessen Haushalt fließen.

2 EG-Fördermittel

Die EG verfügt über erhebliche Fördermittel. Der größte Teil dieser Mittel wird über die verschiedenen Programme/Fonds der EG zunächst den Mitgliedsstaaten zur Verfügung gestellt, die diese an die Endbegünstigten weiterreichen (sog. getrennte Mittelverwaltung). Hierzu zählen insbesondere die derzeitigen Fonds EFRE, ESF, EGFL und ELER, die für den Freistaat Sachsen von großer Bedeutung sind, aber auch der Kohäsionsfonds, der für Sachsen irrelevant ist.

Für den Freistaat Sachsen sind in der Förderperiode 2007 bis 2013 aus den Struktur- und Landwirtschaftsfonds der EG¹ vorgesehen (Stand Juli 2007):

	Gesamtausgaben		Beteiligung der EG	
	in Mio. €	in Mio. €	in %	
EFRE	4.123	3.092	75	
ESF	1.157	871	75	
ELER	1.212	927	77	
EGFL ²	2.177	2.177	100	
Gesamt	8.669	7.067		

Einen kleineren Teil der Fördermittel verwaltet die Europäische Kommission (KOM) selbst, so z. B. die Mittel des Forschungsrahmenprogramms. Die KOM ist unmittelbar auch verantwortlich für die Verwaltungsausgaben, die Finanzmittel für gemeinschaftliche Einrichtungen wie z. B. die Gemeinsame Forschungsstelle und die gemeinschaftliche Entwicklungspolitik.

¹ Die Werte sind gerundet und z. T. durch die KOM noch nicht bestätigt.

² Der Wert basiert auf einer wegen der Besonderheit von Garantieleistungen erfolgten Schätzung der EU-Zahlstelle des SMUL.

Die KOM bewirtschaftet nur rd. 20 % ihres Haushalts selbst; rd. 80 % der Mittel werden im Wege der getrennten Mittelverwaltung über die Mitgliedsstaaten ausgegeben. Dies verhindert eine unmittelbare Kontrolle dieser Ausgaben durch die KOM selbst und hat ein komplexes System mittelbarer Kontrollen zur Folge.

3 Kontrollorgane

Die EG-Mittel, die dem Freistaat Sachsen zur Verfügung gestellt werden, unterliegen einer vielfachen Kontrolle.

Sie werden regelmäßig als Zuwendungen gem. §§ 23, 44 SÄHO ausgegeben und im Rahmen der Verwendungsnachweisprüfung seitens der Verwaltung auf ihre rechtmäßige und ordnungsmäßige Verwendung hin geprüft.

Da die KOM die Mittelbewilligung und -verwendung nicht unmittelbar vollumfänglich prüfen kann, hat sie für die Struktur- und Landwirtschaftsfonds ein System zur mittelbaren Kontrolle etabliert. Innerhalb der Verwaltung der Mitgliedsstaaten erfolgen Kontrollen durch die Verwaltungsbehörden sowie im Agrarbereich nach VO (EG) Nr. 1290/2005 durch die Zahlstellen und die bescheinigenden Stellen und bei den Strukturfonds nach VO (EG) Nr. 1083/2006 durch die Bescheinigungsbehörden und die Prüfbehörden (früher unabhängige Stelle).³

Daneben nimmt die KOM eigene Prüfungen vor, deren Ziel in erster Linie ist, die Funktionsfähigkeit der verwaltungsseitigen Kontrollen durch die Mitgliedsstaaten zu überprüfen. Hierzu prüft sie stichprobenweise auch bei Fördermittelempfängern.

Neben diesen verwaltungsseitigen „internen“ Kontrollen gibt es die externe Finanzkontrolle. Sie wird auf Landesebene durch den SRH wahrgenommen und dient dazu, festzustellen, ob die EG-Mittel ordnungsgemäß, rechtmäßig und wirtschaftlich bewirtschaftet werden. Vom SRH geprüfte Stellen sind dabei Landesbehörden und andere Stellen (z. B. die SAB). Zudem prüft der SRH bei Zuwendungsempfängern.

Die externe Finanzkontrolle auf der Ebene der EG wird durch den Europäischen Rechnungshof (ERH) vorgenommen, der die Haushalts- und Wirtschaftsführung der KOM prüft. So, wie der SRH im Rahmen seiner Prüfungen örtliche Erhebungen z. B. bei den Zuwendungsempfängern vornimmt, prüft der ERH örtlich sowohl bei sächsischen Behörden und anderen Stellen wie auch unmittelbar bei Fördermittelempfängern. Seine Prüfungsergebnisse richtet der ERH an die KOM.

4 Neugestaltung des Kontrollsystems

Über die Entlastung der KOM entscheidet das Europäische Parlament (EP).

Nach Art. 248 Abs. 1 EG-Vertrag, der mit dem Vertrag von Maastricht 07.02.1992 eingeführt wurde, legt der ERH im Zusammenhang mit der Entlastung der KOM eine Erklärung über die Zuverlässigkeit der Rechnungsführung sowie die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge vor. Diese Zuverlässigkeitserklärung wird mit den zugehörigen Erläuterungen im Jahresbericht des ERH veröffentlicht.

³ Zusätzlich können die Mitgliedsstaaten bei den Strukturfonds nach Art. 59 Abs. 2 der VO (EG) Nr. 1083/2006 eine oder mehrere zwischengeschaltete Stellen benennen, die Kontrollaufgaben der Verwaltungs- oder Bescheinigungsbehörde unter der Verantwortung dieser Behörde ausführen.

Bislang hat der ERH keine uneingeschränkte Zuverlässigkeitserklärung abgegeben. Das EP hat dies im Zusammenhang mit der Entlastung der KOM für das Hj. 2003 zum Anlass genommen, eine Verbesserung der Finanzkontrolle zu fordern. In Anbetracht dessen, dass rd. 80 % der EG-Mittel von den Mitgliedsstaaten bewirtschaftet und an die Endbegünstigten verausgabt werden, hat das EP insbesondere eine verstärkte Finanzkontrolle auf der Ebene der Mitgliedsstaaten gefordert. In diesem Zusammenhang hat es bei der Entlastung der KOM für das Hj. 2003 Betrachtungen zur operativen Einbeziehung der nationalen Rechnungshöfe in den Prozess der Finanzkontrolle vorgenommen. Positiv wurde vermerkt, dass der Niederländische Rechnungshof jedes Jahr zur Überwachung und Kontrolle von EG-Mitteln in den Niederlanden Stellung nehmen will.

In dem Bestreben, endlich eine uneingeschränkte Zuverlässigkeitserklärung zu erlangen, hat die KOM auf der Grundlage eines Vorschlags des ERH zum Modell der „Einzigsten Prüfung“ (Single Audit) das Konzept eines „Integrierten Internen Kontrollrahmens“ entwickelt. Wesentliche, den Freistaat Sachsen unmittelbar betreffende Inhalte sind:

- Vereinfachung und gemeinsame Kontrollgrundsätze,
- Erklärungen zur Mittelverwaltung und Zuverlässigkeit der Rechnungsprüfung,
- Ansatz der „Einzigsten Prüfung“: Austausch von Ergebnissen und Kosten-Nutzen-Verhältnis als vorrangiges Kriterium,
- sektorspezifische Defizite.

Ursprünglich wurde von der KOM in einem Fahrplan zur Schaffung eines „Integrierten Internen Kontrollrahmens“ gefordert, dass die Mitgliedsstaaten jedes Jahr auf höchster politischer Ebene (i. d. R. durch die Finanzminister) eine Ex-ante Offenlegungserklärung und eine Ex-post Zuverlässigkeitserklärung abgeben. Durch die vom Internen Auditdienst (IAS) der KOM vorgeschlagenen Erklärungen sollten die Mitgliedsstaaten bei der geteilten Mittelverwaltung mehr Verantwortung für den Haushaltsvollzug übernehmen. Dies sollte zu einer besseren Überwachung und Aufsicht führen. Jedoch hat der Rat der Wirtschafts- und Finanzminister (ECOFIN) diesen Vorschlag im November 2005 abgelehnt.

Stattdessen wurde die Haushaltsordnung der EG (EG-HO) geändert.⁴ Nach dem neuen Art. 53 b Abs. 3 der EG-HO müssen die Mitgliedsstaaten der KOM jedes Jahr „auf angemessener Ebene eine Zusammenfassung der Prüfungen und Erklärungen“ vorlegen. Nach Kenntnis des SRH ist zurzeit noch nicht geklärt, in welcher Form der Mitgliedsstaat Deutschland seiner Verpflichtung nachkommen wird.

Nach Art. 53 b Abs. 1 EG-HO überträgt die KOM bei der geteilten Mittelverwaltung Haushaltsvollzugsaufgaben auf die Mitgliedsstaaten. Damit haben diese und somit auch der Freistaat Sachsen bei den betreffenden Maßnahmen die entsprechenden EG-Haushaltsvorschriften unmittelbar umzusetzen. Für die Prüfungseinrichtungen - sei es im Bereich der Verwaltung, sei es die externe Finanzkontrolle - wird es deshalb Aufgabe sein, die Haushalts- und Wirtschaftsführung auf der Grundlage der geltenden Vorschriften einschließlich der EG-HO zu prüfen.

Der ERH stellt in seinem Jahresbericht über die Ausführung des Gesamthaushaltsplans 2005 fest, dass das begrenzte Ausmaß von Nettofinanzkorrekturen infolge von Unregelmäßigkeiten für die Mitgliedsstaaten keinen Anreiz für Maßnahmen zu deren Verhinderung und zur Verbesserung ihrer Verwaltungs- und Kontrollsysteme bilde. Er

⁴ Verordnung (EG, EURATOM) Nr. 1995/2006 des Rates vom 13.12.2006.

empfiehlt der KOM, „die Verfahren für Finanzkorrekturen wirksamer anzuwenden.“⁵

Das EP hat in seiner EntschlieÙung zur Ausführung des Gesamthaushaltsplans für das Hj. 2005⁶ bei der KOM die strikte Anwendung der Rechtsvorschriften über die Aussetzung von Zahlungen und bei der Durchführung von Finanzkorrekturverfahren („Anlastungen“) mehrfach eingefordert. Darüber hinaus wird die KOM aufgefordert, die bestehenden fehlerhaften Kontroll- und Korrekturmechanismen zu verbessern sowie künftig Systeme einzurichten, die verhindern, dass Fehler und Unregelmäßigkeiten überhaupt auftreten.

Mit zunehmender Aussetzung von Zahlungen oder Finanzkorrekturen durch die KOM ist deshalb zu rechnen.

Es ist nicht ausgeschlossen, dass es auch künftig zu keiner uneingeschränkten Zuverlässigkeitserklärung durch den ERH kommen wird. Die KOM könnte sich dann veranlasst sehen, ihre Maßnahmen zur Begrenzung von Fehlerrisiken in den Mitgliedsstaaten zu verstärken und die Kontrollen in den Mitgliedsstaaten zu verschärfen.

Mittelfristig könnten die KOM und das EP auch über entsprechende Rechtsakte versuchen, eine weitere Begrenzung der Fehlerrisiken zu erreichen.

5 Zusammenarbeit mit dem Europäischen Rechnungshof

Artikel 248 Abs. 3 EG-Vertrag verpflichtet die Rechnungshöfe der Mitgliedsstaaten und den ERH zur „vertrauensvollen Zusammenarbeit“. Diese Zusammenarbeit wird zwischen dem SRH und dem ERH zurzeit wie folgt praktiziert:

- Austausch von Prüfungsplanungen (soweit EG-Mittel im Freistaat Sachsen betroffen sind);
- Ankündigungen des ERH zu örtlichen Erhebungen im Freistaat Sachsen (ggf. Teilnahme von SRH-Beauftragten an den Erhebungen);
- Austausch von Prüfungsergebnissen, soweit EG-Mittel im Freistaat Sachsen betroffen sind.

Die Zusammenarbeit mit dem ERH läuft grundsätzlich über den Bundesrechnungshof. Der ERH übersendet seine Mitteilungen an den Bundesrechnungshof, der diese an die betroffenen Länder weiterleitet; umgekehrt werden Mitteilungen der Länder über den Bundesrechnungshof an den ERH geleitet. Grundsätzlich sind gemeinsame oder auch parallele Prüfungen zwischen SRH und ERH möglich. Beide haben hiervon noch keinen Gebrauch gemacht.

⁵ ERH, Jahresberichte zum Hj. 2005, Kurzfassung, Seite 24, Schlussfolgerungen und Empfehlungen.

⁶ 3. EntschlieÙung des EP vom 24.04.2007 mit den Bemerkungen, die integraler Bestandteil des Beschlusses betreffend die Entlastung zur Ausführung des Gesamthaushaltsplans der EU für das Hj. 2005, Epl. III - Kommission, Ziff. 36 ff.

6 Prüfungen durch den Sächsischen Rechnungshof

Der Freistaat Sachsen verwaltet, gemessen an seinen gesamten Fördermitteln, erhebliche EG-Mittel. Reine Landesprogramme stehen - jedenfalls volumenmäßig - in der Minderheit. So werden beispielsweise ESF-Mittel in der neuen Förderperiode auch in Bereichen eingesetzt, für die sie zuvor nicht genutzt wurden (SMK, SMS und SMWK).

Das Verwaltungs- und Kontrollsystem für die EG-Mittel ist komplex und verwaltungsaufwendig. Hierzu trägt auch bei, dass es zu vielen Regelungen für die neue Förderperiode noch keine oder keine ausreichenden Anwendungsvorschriften der KOM gibt. Im Rahmen der Aufteilung der ESF-Mittel auf weitere Ressorts (SMK, SMS und SMWK) kommt hinzu, dass dort Anwendungserfahrungen mit den Strukturfondsvorschriften fehlen. Dies birgt die Gefahr von Falschanwendungen der Vorschriften mit der Folge späterer Rückforderungen oder sogar von Anlastungen (pauschale Finanzkorrekturen) durch die KOM.

Der SRH hat das Verwaltungs- und Kontrollsystem des Freistaates Sachsen für EG-Mittel zur Förderperiode 2000 bis 2006 für den Bereich der Strukturfonds geprüft. Er hat Defizite zur Wirksamkeit und Effizienz der eingerichteten Systeme festgestellt und Hinweise zur Erhöhung der Zuverlässigkeit der Mittelbewirtschaftung gegeben. Der SRH hat auch eine Überprüfung der eingerichteten Systeme durch die Verwaltung mit dem Ziel gefordert, die Verfahren zur Kontrolle unter Beachtung des von der EG geforderten Mindestmaßes zu vereinfachen und die Trennung von Kontrollinstanz und verwaltender Stelle konsequent umzusetzen. Nach Mitteilung der Verwaltung hat sie dem Anliegen des SRH z. T. Rechnung getragen und ist seinen Anregungen insbesondere bei der Umstellung der Systeme zur Förderperiode 2007 bis 2013 gefolgt.

In Anbetracht des hohen Anteils von EG-Mitteln ist es nahezu zwangsläufig, dass der SRH bei seinen Prüfungen auch künftig sehr häufig EG-Mittel mitprüfen wird. Die KOM hat - auch für die neue Förderperiode - zum Ausdruck gebracht, dass sie auf finanzielle Anlastungen verzichten wird, falls die nationalen Verwaltungen auf entsprechende Beanstandungen, die durch Prüfungen der nationalen Rechnungshöfe festgestellt werden, reagieren, indem sie die zu Unrecht gezahlten Beträge zurückfordern und die Beanstandungen in angemessener Zeit abstellen. Die sächsische Staatsverwaltung hat es deshalb selbst in der Hand, durch entsprechendes Handeln inhaltlich und zeitlich auf Prüfungsergebnisse des SRH zu reagieren und so pauschale Finanzkorrekturen zu vermeiden.

Das Anliegen des EP, die Verwaltung und Kontrolle der EG-Mittel und damit auch der Gelder der deutschen Steuerzahler - Deutschland ist nach wie vor größter Nettozahler - zu verbessern, um so die Ordnungs- und Rechtmäßigkeit der Mittelverwendung zu erreichen, ist grundsätzlich zu begrüßen. Allerdings reicht die bloße Intensivierung der Kontrollen und Kontrollsysteme nicht aus. Wichtig ist vor allem, die Fehlerursachen zu ermitteln und diese abzustellen, z. B. durch Präzisierung der zugrunde liegenden EG-Bestimmungen. Eine stärkere Kontrolle könnte unter Umständen nur die Anzahl der festgestellten Fehler erhöhen, nicht aber diese oder deren Ursachen beseitigen.

Der SRH wird im Rahmen seiner Unabhängigkeit, seiner ihm durch Verfassung und Gesetz zugewiesenen Aufgaben und seiner personellen und finanziellen Möglichkeiten weiterhin - wie schon in der Vergangenheit - auch die Recht- und Ordnungsmäßigkeit der Verwendung von EG-Mitteln prüfen. Seine wesentliche Aufgabe sieht der SRH allerdings auch bezüglich der Prüfung von EG-Mitteln darin, die Sinnhaftigkeit, Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit der Mittelverwendung zu prüfen. Auch wenn Mittel in jeder

Hinsicht ordnungs- und rechtmäßig verwendet werden, wäre zu beanstanden, wenn sie nicht sinnvoll, nicht wirksam und nicht wirtschaftlich verwendet werden.

Die Tätigkeit des SRH stellt insoweit eine auch auf Art. 27 EG-HO (Grundsatz der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung) beruhende notwendige und eigenständige Ergänzung zu den Prüfungen des ERH im Zusammenhang mit der abzugebenden Zuverlässigkeitserklärung dar. Der „europäische Mehrwert“ besteht darin, in eigener Zuständigkeit Prüfungen vorzunehmen, die der ERH nicht vornimmt, aber für seine Zwecke nutzen kann. Der „sächsische Mehrwert“ besteht in Ergebnissen, die es der Verwaltung ermöglichen, durch rechtzeitiges Handeln finanzielle Anlastungen zu vermeiden und die Wirtschaftlichkeit/Wirksamkeit der Förderungen zu verbessern.

7 Stellungnahmen

Die SK verneinte eine „primäre Zuständigkeit der Staatskanzlei“ für diesen Beitrag.

Mit den Durchführungs- und Strukturfondsverordnungen sei ausreichend geklärt, in welcher Form der Mitgliedstaat Deutschland seiner Verpflichtung nach Art. 53 b Abs. 3 der EG-HO nachzukommen habe.

Der SK sei nicht bekannt, dass die KOM auf Anlastungen verzichten wolle, falls nationale Verwaltungen auf Beanstandungen der nationalen Rechnungshöfe reagieren, indem sie zu Unrecht gezahlte Beträge zurückfordern und die Beanstandungen in angemessener Zeit abstellen.

Das Anliegen des SRH, die EG-Mittel auch auf Sinnhaftigkeit, Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit zu untersuchen, werde unterstützt.

8 Schlussbemerkung

Der Beitrag des SRH befasst sich schwerpunktmäßig mit grundlegenden Entwicklungen in der EG, dem Zusammenwirken ihrer Organe KOM, EP, Rat und ERH sowie sich daraus ggf. ergebender Rechtsakte der Gemeinschaft, die für den Freistaat Sachsen von Bedeutung sein können.

Die Leitlinien der KOM zur VO (EG) Nr. 1260/1999 des Rates mit allgemeinen Bestimmungen über die Strukturfonds enthalten Regelungen zum Verzicht der KOM auf Anlastungen.

III. Staatsverwaltung

Einzelplan 03: Sächsisches Staatsministerium des Innern

Feuerwehrwesen, Katastrophenschutz und Rettungsdienst

10

Die Programmsteuerung durch das Ministerium ist in weiten Teilen unzureichend. Die RP förderten in den Jahren 2000 bis 2003 zweckwidrig Fahrzeuge und Stellflächen für den Katastrophenschutz im Umfang von rd. 1,1 Mio. €.

In acht Landkreisen entscheiden Mitarbeiter über Zuwendungen, die zugleich als ehrenamtliche Kreisbrandmeister Stellungnahmen für die Antragsbegründung erarbeiten.

1 Prüfungsgegenstand

Die freiwilligen Feuerwehren in Sachsen erfüllen vielfältige Aufgaben im abwehrenden Brandschutz, bei der technischen Hilfe und nicht zuletzt auch im Katastrophenschutz, wie die Flut im Jahr 2002 eindringlich vor Augen führte. Sie leisten eine unverzichtbare und wertvolle Arbeit für das Gemeinwesen und werden dabei durch Zuwendungen des Freistaates unterstützt.

Der SRH hat die in den Jahren 2000 bis 2003 von den RP bewilligten Zuwendungen stichprobenweise geprüft und sich darüber hinaus mit der Abwicklung des Förderverfahrens und der Steuerung durch das SMI beschäftigt. Auch die teilweise Verlagerung des Förderverfahrens auf die LRÄ war Bestandteil der Untersuchung.

2 Wesentliche Prüfungsergebnisse und Folgerungen

2.1 Im Zeitraum 2000 bis Ende 2005 verringerte sich die Gesamtzahl der Feuerwehren in Sachsen um fast 5 % (122 Wehren) und die Zahl der aktiven Mitglieder der Freiwilligen Feuerwehren ging um 3,7 % auf rd. 50.000 zurück. Die Anzahl der Jugendfeuerwehren stieg in dieser Zeit zwar von 972 auf 1.008, ihre Mitgliederzahl sank aber von 14.330 auf nur noch 11.183 (Minus von rd. 22 %).

2.2 Die RP förderten mit Mitteln, die aus dem Feuerschutzaufkommen für den Brandschutz nach den entsprechenden Haushaltstiteln zweckgebunden auszugeben waren, Gerät und Fahrzeugstellflächen nebst Funktionsflächen für Zwecke des Katastrophenschutzes. Einen schriftlichen Erlass des Ministeriums konnten die RP nicht vorlegen. Das SMI bestätigte, dies sei mit Wissen und Billigung des Ministeriums erfolgt.

So erhielt der Landkreis Delitzsch für die Beschaffung eines Einsatzleitwagens rd. 13 T€ und für einen Rettungscontainer, den der Landkreis der Flughafen Leipzig/Halle GmbH zur Verfügung stellt, rd. 180 T€. Der Landkreis musste keinen Eigenanteil

aufbringen, weil den unter die Sätze der Förderrichtlinie gesenkten Eigenanteil in Höhe von rd. 36 T€ die Flughafen Leipzig/Halle GmbH übernahm.

Bei 31 vom SRH geprüften Baumaßnahmen waren in 11 Fällen Stell- und diesen zugeordnete Funktionsflächen für den Katastrophenschutz ebenfalls aus Brandschutzmitteln gefördert worden. Die Mittelfehlverwendung beläuft sich auf rd. 1,1 Mio. € und verteilt sich in etwa zu gleichen Teilen auf Stell- und Funktionsflächen.

Zudem förderten die RP auch Stellplätze und Funktionsflächen für Mannschaftstransportwagen, die selbst nicht zur notwendigen und förderfähigen Mindestausrüstung zählten, mit rd. 245 T€.

2.3 Obwohl dem SMI aus der Auswertung der ersten Brandschutzbedarfsplanung aus dem Jahr 2001 bekannt ist, dass in den Gemeinden zwar 3.406 Fahrzeuge vorhanden sind, davon aber nur 3.047 auch benötigt werden, blieb dies ohne Auswirkungen auf die Förderung. So erhielt Annaberg-Buchholz noch im Juni 2002 eine Zuwendung in Höhe von rd. 280 T€ für die Beschaffung eines Drehleiterfahrzeugs als Zusatzausrüstung. Der Fahrzeugbestand von 14 Fahrzeugen (davon 1 Reservefahrzeug) für die insgesamt fünf Ortsteile überstieg damit die nach den Förderrichtlinien des SMI erforderliche Mindestausrüstung um sechs Fahrzeuge. Der Umfang der Zusatzausrüstung, der davon vier Fahrzeuge ausmachen sollte, war nicht dokumentiert.

Zusatzausrüstungen förderten die RP auch in Bautzen (2002 rd. 162 T€ für einen Gerätewagen Atem-/Strahlenschutz) und in Kossa (2000 rd. 76 T€ für ein Tanklöschfahrzeug für den Ortsteil Authausen), ohne dass sich eine nachvollziehbare Begründung für das Erfordernis der Zusatzausrüstungen fand.

In mehreren Fällen erteilten die RP Bewilligungen ohne Vorliegen einer gemeindefachlichen Stellungnahme.

2.4 Der Einsatz öffentlicher Gelder für die Förderung ist haushaltsrechtlich nur zu rechtfertigen, wenn perspektivisch für die Dauer der bei Fahrzeugen 15-jährigen Zweckbindungsfrist der Verwendungszweck auch zu erreichen ist. Mehrfach förderten indessen die RP Fahrzeugbeschaffungen, obwohl die Tageseinsatzbereitschaft nicht gewährleistet war.

Übersichten zur Tageseinsatzbereitschaft führte nur das RP Dresden. Ebenso wie die anderen RP förderte es aber Fahrzeugbeschaffungen auch dann, wenn die Tageseinsatzbereitschaft nicht gesichert war.

2.5 Die feuerwehrtechnischen Stellungnahmen der Kreisbrandmeister waren z. T. ungenügend und wenig aussagekräftig, ohne dass dies Einfluss auf die Bewilligung der beantragten Zuwendung hatte. Teilweise fehlten sie ganz.

Andererseits hinderten auch negative Stellungnahmen eine positive Förderentscheidung nicht. So hatte der Kreisbrandmeister im Fall der Gemeinde Obercunnersdorf (Beschaffung eines TSF-W für die Ortsfeuerwehr Kottmarsdorf) ausdrücklich auf die fehlende, auch künftig nicht zu gewährleistende Tageseinsatzbereitschaft oder fehlende - obwohl geförderte - Ausstattung (Gemeinde Obergurig - Beschaffung eines Tragkraftspritzenfahrzeugs TSF-W) hingewiesen. Das RP reagierte hierauf nicht.

2.6 In 8 von 13 untersuchten Fällen, in denen Dienstwohnungen für Angehörige der Freiwilligen Feuerwehren gefördert worden waren, lagen die Kriterien einer Dienstwohnung im Sinne von VwV-Dienstwohnungen des SMF nicht vor. Mittel in Höhe von

rd. 260 T€ hätten bei sorgfältiger Prüfung der Zuwendungsvoraussetzungen eingespart werden können.

2.7 Verwendungsnachweisprüfungen schlossen die RP häufig ab, obwohl der Prüfbericht des Sachverständigen Mängel am Fahrzeug, ganz oder teilweise unvollständig vorhandene Ausrüstung oder eine Überschreitung des Gesamtgewichts auswies und Nachweise über die Mängelbeseitigung nicht vorlagen (z. B. Stadt Taucha - Beschaffung eines Drehleiterfahrzeugs DLK 23-12, Gemeinde Malschwitz - Beschaffung eines Tragkraftspritzenfahrzeugs TSF-W).

2.8 Seit Übertragung der Förderung der kreisangehörigen Gemeinden auf die Landkreise sind Vorhabenlisten für die Förderung zu erstellen, wobei nach Nr. 7.1 Verwaltungsvorschrift des SMI über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung des Feuerwesens (FRFw) zwar die kommunalen Spitzenverbände, nicht aber die Kreisbrandmeister zu beteiligen sind. Tatsächlich verfahren die Landkreise unterschiedlich. Einige beteiligen die Kreisbrandmeister, andere erstellen die Vorhabenliste auf Basis der vorliegenden Förderanträge oder - wie in der FRFw vorgesehen - ohne Förderanträge.

2.9 Nicht alle Landkreise haben zur näheren Ausgestaltung der Förderverfahren Umsetzungsrichtlinien erlassen. Oft orientieren sich die Umsetzungsrichtlinien inhaltlich an den vorher geltenden staatlichen Förderrichtlinien. Fördersätze und Förderhöhen differieren allerdings in den einzelnen Landkreisen erheblich. Obwohl nach der FRFw Anteilsfinanzierung vorgeschrieben ist, gewähren einige Landkreise pauschale Festbeträge, die höher liegen als die bisherigen Pauschalen staatlicher Förderung. Zum Teil sind Dienstwohnungen ausdrücklich für förderfähig erklärt (Landkreis Meißen, Vogtlandkreis), z. T. von der Förderung ausgeschlossen (Weißeritzkreis). Insbesondere bestehen starke Abweichungen bei den Fördermaßstäben und -höhen für Baumaßnahmen.

2.10 § 7 Abs. 3 Gesetz zur Neuordnung des Brandschutzes, Rettungsdienstes und Katastrophenschutzes im Freistaat Sachsen (SächsBRKG) eröffnet den Landkreisen die Möglichkeit, in Abstimmung mit den örtlichen Brandschutzbehörden Feuerwehertechnische Zentren (FTZ) einzurichten. Dies schließt nicht aus, bereits bestehende Einrichtungen bei den sog. Stützpunktfeuerwehren beizubehalten. Für die Benutzung erheben die Landkreise Benutzungsgebühren. Insgesamt 17 von 22 FTZ befinden sich in Eigentum und Trägerschaft der Landkreise. Das FTZ im Mittleren Erzgebirgskreis ist eine Einrichtung der Kommunen, die gemeinsam alle Kosten tragen, während die Stadt Zittau das FTZ des Landkreises Löbau-Zittau betreibt. Betreiber der beiden FTZ im Niederschlesischen Oberlausitzkreis sind die Städte Weißwasser und Niesky, die vom Landkreis jährliche Betriebskostenzuschüsse in geringer Höhe erhalten. In den Landkreisen Aue-Schwarzenberg, Delitzsch und Torgau-Oschatz führen Gemeindefeuerwehren als Stützpunktfeuerwehren Wartungs-, Prüf- und Instandhaltungsaufgaben in ihren Einrichtungen durch. Im Landkreis Delitzsch erhielten verschiedene Stützpunktfeuerwehren dementsprechend Zuwendungen für ihre Ausstattung. Nur der Landkreis Riesa-Großenhain gab an, sein FTZ arbeite kostendeckend.

2.11 Für den Personalaufwand liegen dem SRH nur Schätzwerte vor. Danach hat sich der Personalaufwand bei den RP nach Übergang des Förderverfahrens auf die LRÄ um insgesamt 0,9 VK gehobener Dienst und 0,3 VK mittlerer Dienst verringert, während die LRÄ ihren zusätzlichen Personalbedarf mit insgesamt 4,28 VK gehobener Dienst und 2,92 VK mittlerer Dienst angaben. Die Verfahrensverlagerung hat danach insgesamt zu einem Mehraufwand der Stellenanteile geführt.

In Sachsen sind die Kreisbrandmeister häufig gleichzeitig hauptberuflich Beschäftigte der LRÄ, beispielsweise als Sachgebietsleiter oder Sachbearbeiter Brandschutz. In ihrer Funktion als Kreisbrandmeister beraten und unterstützen sie die Gemeinden. In 8 von 22 Landkreisen (Annaberg, Stollberg, Vogtlandkreis, Leipziger Land, Torgau-Oschatz, Muldentalkreis, Meißen und Sächsische Schweiz) besteht Personenidentität zwischen dem Bearbeiter des Zuwendungsverfahrens und dem ehrenamtlichen Kreisbrandmeister.

2.12 Eine Auswertung der dem SRH vorliegenden von den Landkreisen erstellten Bewilligungsbescheide ließ grundlegende Fehler erkennen. Bewilligungsbescheide enthielten u. a. in sich widersprüchliche Angaben zu Fördersatz und Zuwendungshöhe, die LRÄ erteilten schriftliche Zusicherungen, obwohl keine entsprechende Haushaltsermächtigung (VE) vorlag.

3 Folgerungen

3.1 Die demografische Entwicklung und ihre Folgen hat das SMI in ihren Auswirkungen auf die Förderung bislang nur am Rande erwähnt. Es findet sich in den Empfehlungen zur Brandschutzbedarfsplanung lediglich der Hinweis, die EW-Zahl der Gemeinde sei zu berücksichtigen. Dies reicht aber nicht aus, um auf Basis zukunftsorientierter und abgestimmter Rahmenplanungen eine landesweite und flächendeckende Versorgung im Brandschutz beschränkt auf das Notwendige sicherzustellen. Um eine auch perspektivisch für die Dauer der Zweckbindungsfrist zweckentsprechende Verwendung zu gewährleisten, muss die demografische Entwicklung in die Förderentscheidungen einbezogen werden. Überdies sollte das SMI den Fördermitteleinsatz gezielter steuern und eine fortlaufende Evaluation von Mitteleinsatz und Wirkungen vornehmen, um ggf. gegensteuern und so einen flächendeckenden Brandschutz gewährleisten zu können.

3.2 Es steht nicht zur Disposition der Bewilligungsbehörden, Haushaltsmittel, die mit einer bestimmten Zweckbestimmung im Haushalt veranschlagt sind, unter Missachtung dieser Zweckbindung und der zur Ausreichung der Mittel erlassenen Förderrichtlinien für andere Zwecke einzusetzen. Das SMI hat eine derartige Praxis zu unterbinden.

Ist die gemeindegewirtschaftliche Stellungnahme nicht positiv oder nur unter Vorbehalt erteilt, darf die Bewilligungsbehörde eine Zuwendung nicht gewähren (Nr. 1.2 Verwaltungsvorschrift für Zuwendungen des Freistaates Sachsen an kommunale Körperschaften). Das SMI hat künftig die Berücksichtigung gemeindegewirtschaftlicher Stellungnahmen im Förderverfahren durchzusetzen.

3.3 Das SMI hat seine Empfehlungen zur Brandschutzbedarfsplanung zu überarbeiten und klarzustellen, dass staatliche Förderung auch im Brandschutz sich strikt am Prinzip des besonderen staatlichen Interesses und den Grundsätzen haushaltsrechtlicher Notwendigkeit orientiert, sodass eine Förderung auch nur insoweit in Betracht kommt und die Gemeinden und Landkreise evtl. Mehrausstattungen selbst zu finanzieren haben.

3.4 Defizite in der Programmsteuerung schlagen unmittelbar auf die Ebene der Bewilligungsbehörden durch. Die Angaben zur Tageseinsatzbereitschaft, die bisher nicht Bestandteil der Jahresstatistik sind, sollten in diese aufgenommen und landesweit geführt werden, da sie nicht nur für die Bewilligungsbehörden, sondern insbesondere auch für das SMI eine unerlässliche Grundlage für die Steuerung darstellen. Ist die Tageseinsatzbereitschaft nicht gesichert, kann der Zuwendungszweck nicht erreicht werden und die Förderung ist abzulehnen.

3.5 Bestandteil der Antragsunterlagen ist gem. Nr. 5.2.1 FRFw die Stellungnahme des Kreisbrandmeisters bzw. bei Kreisfreien Städten des Leiters der Berufsfeuerwehr, ob das Vorhaben den Grundsätzen der Nr. 2 FRFw entspricht und die Maßnahme feuerwehrtechnisch angemessen ist. Genügen die darin vorhandenen Informationen nicht, hat die Bewilligungsbehörde die Pflicht, fehlende Angaben nachzufordern. Sie ist verpflichtet, ihr vorliegende Daten aus anderen Quellen, wie beispielsweise amtliche Statistiken, zur Antragsprüfung heranzuziehen.

Das SMI hat eine vollständige und qualitativ ausreichende Prüfung der Zuwendungsanträge, ebenso wie der Verwendungsnachweise durch die Bewilligungsbehörden sicherzustellen. Dies gilt auch nach der Kommunalisierung der Bewilligungen im Bereich des Brandschutzes.

3.6 Bei Förderungen von Dienstwohnungen müssen die VwV-Dienstwohnungen des SMF beachtet werden. Die Bewilligungsbehörden haben die Bewilligungsvoraussetzungen sorgfältig zu prüfen. Eine Förderung kommt nur infrage, wenn ein dienstliches Erfordernis und damit eine haushaltsrechtliche Notwendigkeit für die Förderung der Dienstwohnungen überhaupt besteht.

3.7 Als Bewilligungsbehörden durften die RP nicht einfach die Mängelbeseitigung unterstellen, sondern hätten sich im Rahmen der Verwendungsnachweisprüfung entsprechende Nachweise vorlegen lassen müssen. Stattdessen nahmen sie Zweckverfehlungen und Mittelfehlverwendungen bei fehlender Mängelbeseitigung in Kauf. Auch die lange Dauer zwischen Eingang und Prüfung des Verwendungsnachweises ist für die Überprüfung des zweckgemäßen Mitteleinsatzes nicht akzeptabel.

3.8 In der derzeitigen Fassung führt Nr. 7.1 FRFw im Ergebnis dazu, dass die Stellung des Kreisbrandmeisters nicht auf-, sondern abgewertet wird.

Das derzeitige unterschiedliche Prozedere in den Landkreisen bietet zudem keine Grundlage für ein im Landesinteresse liegendes übergeordnetes Zusammenwirken. Die mangelnde Programmsteuerung seitens des Ministeriums hat zur Folge, dass das Zusammenwirken an den jeweiligen Kreis- bzw. Stadtgrenzen endet, zumindest was die Ausstattung der Wehren und den Einsatz der Fördermittel angeht.

Es ist Angelegenheit des SMI, in Zusammenarbeit mit Fachkundigen, wie den Kreisbrandmeistern, und mit Landkreisen, Kreisfreien Städten und kommunalen Spitzenverbänden die für einen flächendeckenden Brandschutz im Freistaat Sachsen zu beachtenden Kriterien vorzugeben und diese Zielstellung in das Förderprogramm aufzunehmen, denn das ist unmittelbarer Ausdruck der Steuerungsfunktion des Ministeriums.

3.9 Umsetzungsrichtlinien dienen neben der im Sinne der Gleichbehandlung nötigen Selbstbindung der Verwaltung auch der Transparenz des Verwaltungshandelns und sind im Förderwesen unverzichtbar. Landkreise, die bisher noch keine Umsetzungsrichtlinien erlassen haben, sollten dazu angehalten werden, dies umgehend nachzuholen.

Das SMI hat dafür Sorge zu tragen, Bedingungen und Fördersätze so vorzugeben, dass ein wirtschaftlicher und sparsamer Mitteleinsatz zu erreichen ist.

3.10 Wenn ein FTZ angab, kostendeckend arbeiten zu können, sollte das SMI dies zum Anlass nehmen, in Zusammenarbeit mit den Landkreisen und den kommunalen Spitzenverbänden Wirtschaftlichkeitsdaten (Betrieb, Einzugsbereich und Auslastung der FTZ) zu erheben und auf dieser Grundlage die Förderstrategie der Zentren überden-

ken. Ziel muss es nicht zuletzt in Anbetracht der Funktionalreform sein, FTZ nur im Rahmen des Notwendigen und so im Freistaat Sachsen verteilt vorzuhalten, dass sich eine wirtschaftlich tragfähige Auslastung und ein kostendeckender Betrieb, auch über die Kreisgrenzen hinweg, erzielen lässt.

3.11 Das SMI darf nicht hinnehmen, wenn in den LRÄ entgegen dem Inkompatibilitätsgrundsatz der Sachbearbeiter im Bewilligungsverfahren personenidentisch mit dem Kreisbrandmeister ist, dessen Stellungnahme wesentlich für die Beurteilung der Förderanträge ist. Im Endeffekt liefert bei diesem System der Sachbearbeiter die Begründung für den von ihm zu prüfenden Antrag. Das ist zuwendungsrechtlich unzulässig.

3.12 Die Qualität der Bewilligungsbescheide muss deutlich besser werden. Das SMI hat durchzusetzen, dass entsprechend befähigtes Personal auf der Ebene der Landkreise mit dem Vollzug staatlicher Förderung befasst wird. Dies ist Grundvoraussetzung der Übertragung staatlicher Aufgaben aus haushaltsrechtlicher Sicht. Erforderlichenfalls sind die betreffenden Mitarbeiter entsprechend zu schulen.

4 Stellungnahmen

4.1 Sächsisches Staatsministerium des Innern

Für eine landesweite Steuerung des Brandschutzes unter Einbeziehung der kommunalen Bedarfsplanung will sich das SMI einsetzen. Die unteren Brandschutz-, Rettungsdienst- und Katastrophenschutzbehörden seien gehalten, bei der ihnen nach § 111 Abs. 1 SächsGemO obliegenden Prüfung die Beurteilung der demografischen Entwicklung besonders zu berücksichtigen. Die Landesfeuerweherschule habe im Jahr 2006 in allen Landkreisen die Wehrleiter zur Brandschutzbedarfsplanung instruiert.

Um eine Mittelfehlverwendung bei den Ausgaben für Ausrüstung und Stellplätze sowie Funktionsflächen für den Katastrophenschutz auszuschließen, will das SMI sich um die Zusammenführung der entsprechenden Haushaltstitel bemühen.

Jedenfalls soll die Förderung der Beschaffung von Zusatzausrüstung für Dekon-LKW-P des Katastrophenschutzes und die für Stellflächen für Katastrophenschutzfahrzeuge aus Mitteln des Brandschutzes überprüft und ggf. neu geregelt werden.

Zu den übrigen Feststellungen teilte das SMI mit, es werde

- sofern rechtlich möglich, Rückforderungen aufgrund rechtswidriger Überzahlungen infolge von Doppelförderungen oder fehlerhafter Anwendung des Zuwendungsrechts veranlassen;
- die Bewilligungsbehörden anweisen, landesweit einheitliche Statistiken zur Tageseinsatzbereitschaft zu führen und anlassbezogene Kontrollen durchzuführen;
- die Bewilligungsbehörden nochmals darauf hinweisen, dass die Errichtung von Dienstwohnungen nach der FRFw nicht förderfähig ist;
- die Einhaltung der haushalts- und zuwendungsrechtlichen Vorgaben durch die Bewilligungsbehörden verstärkt stichprobenartig kontrollieren;
- in Zusammenarbeit mit den Kreisbrandmeistern, den Landkreisen und den kommunalen Spitzenverbänden die für einen flächendeckenden Brandschutz zu beachtenden Kriterien bei der Erstellung der Vorhabenlisten vorgeben;

- Vorgaben für Umsetzungsrichtlinien erstellen;
- die unteren Brandschutz-, Rettungsdienst- und Katastrophenschutzbehörden umgehend auffordern, die Qualifikationsprobleme des eingesetzten Personals zu lösen und hierzu insbesondere geeignete Schulungsmaßnahmen anzubieten sowie
- für die Beachtung des Inkompatibilitätsprinzips sorgen.

Angesichts der bevorstehenden Kreisgebietsreform seien die RP angewiesen worden, bis zum Abschluss der Reform keine Zuwendungen für die Errichtung und Einrichtung von FTZ zu gewähren.

4.2 Landratsämter

Eine Förderung von Fahrzeugen und Ausrüstungen für den Katastrophenschutz aus Mitteln des Brandschutzes halten einige Landkreise für gerechtfertigt, weil Ausrüstung des Katastrophenschutzes bei der Bemessung der notwendigen Ausstattung der Feuerwehren zu berücksichtigen sei und die Einsatzzwecke nicht strikt zu trennen seien.

Alle Landkreise begrüßen die vom SRH empfohlenen Schulungsmaßnahmen, wobei ein Landkreis der Auffassung ist, dass die Kosten hierfür das SMI zu tragen habe. Zur fachlichen Mitwirkung des Kreisbrandmeisters im Zuwendungsverfahren wollten sich die Landkreise Annaberg und Vogtlandkreis mit dem SMI abstimmen. Die Landkreise Leipziger Land und Sächsische Schweiz haben ihre Ablauforganisation bereits geändert bzw. beabsichtigen, dies zu tun.

Der Landkreis Meißen will mit Überarbeitung seiner Umsetzungsrichtlinie im Zuge der Kreisgebietsreform die Förderfähigkeit von Dienstwohnungen streichen und bis dahin keine Dienstwohnungen mehr fördern.

Für die Beschaffung des Einsatzleitwagens und im Fall der Förderung für den Rettungscontainer habe der Landkreis Delitzsch unterdessen seinen Eigenanteil in Höhe von 25 % erbracht.

4.3 Kommunale Spitzenverbände

Der LT verwies darauf, dass der Brandschutz in erster Linie auf gemeindlicher Ebene sicherzustellen und dort zu verantworten sei und der SSG teilte mit, die Auswirkungen der demografischen Entwicklung untersuche derzeit das SMI im Rahmen einer Arbeitsgruppe „Demographie und ländlicher Raum“ des Gemeinsamen Landesbeirates für Brandschutz, Rettungsdienst und Katastrophenschutz, um Vorschläge zur Bewältigung des demografischen Wandels im Bereich Feuerwehr zu erarbeiten.

5 Schlussbemerkung

Soweit sich aus tatsächlichen Gründen eine Unterscheidung zwischen Brandschutz und Katastrophenschutz als nicht sachdienlich erweist, wären in der Konsequenz Finanzierung und Förderung zu vereinheitlichen. Der SRH begrüßt, dass das SMI das dazu Notwendige veranlassen will.

Nach den neuesten Untersuchungen zur demografischen Entwicklung wird der Freistaat von 1990 bis zum Jahr 2020 durch Geburtendefizit und Wanderungsverluste rd. 1,1 Mio. EW verlieren. Auch dies zeigt, dass für den Bereich des Brandschutzes neue zukunftsgerechte Lösungen gefunden werden müssen.

Der SRH begrüßt es deshalb ausdrücklich, dass das SMI seiner Forderung nach einer landesweit einheitlichen Steuerung der kommunalen Brandschutzbedarfsplanungen aufgeschlossen gegenübersteht. Unter Beteiligung der Kreisbrandmeister und der kommunalen Spitzenverbände gilt es hier, zukunftsfähige Lösungen auch für solche Kommunen zu finden, bei denen eine Tageseinsatzbereitschaft nicht mehr zu gewährleisten ist. Dabei ist das wichtige ehrenamtliche Engagement für die Freiwillige Feuerwehr zu erhalten und zu unterstützen.

Mit elektronischer Beschaffung sind Einsparungen möglich.

Die Arbeitsabläufe müssen effizienter organisiert werden.

1 Prüfungsgegenstand

Die sächsische Polizei unterhält elf Beschaffungsstellen. Diese haben im Jahr 2005 Waren für rd. 26,5 Mio. € beschafft, so z. B. Hard- und Software, Fahrzeuge, Dienstbekleidung.

Gegenstand der Prüfung war die Wirtschaftlichkeit des Beschaffungswesens. Die Notwendigkeit der Aufgabenerledigung in unterschiedlichen Beschaffungsstellen, die Aufbauorganisation und die Arbeitsabläufe waren zu untersuchen. Es sollten Möglichkeiten zur Rationalisierung bzw. Alternativen zur derzeitigen Beschaffung aufgezeigt werden.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Organisation der Beschaffung - ohne Bekleidungswirtschaft

Durch die überwiegend dezentrale Beschaffung der Polizei werden gleiche Produkte wie z. B. Möbel, Bürotechnik, Kopierpapier durch verschiedene Beschaffungsstellen beschafft. Dadurch müssen gleiche Tätigkeiten in den Beschaffungsstellen bis zu elfmal ausgeführt werden. Dies erfordert unnötige Doppelarbeit.

Der SRH verkennt dabei nicht, dass es polizeispezifische Artikel gibt, die besser dezentral beschafft werden.

Die dezentrale Beschaffungsorganisation verursacht vermeidbare Doppelarbeit. Synergieeffekte einer zentralen Beschaffungsstelle werden noch nicht genügend erschlossen.

2.2 Organisation der Beschaffung - Bekleidungswirtschaft

Für die Versorgung der Bediensteten mit Dienst- und Schutzkleidung unterhält die Polizei ein Gesamtlager und drei Bekleidungslieferstellen (Chemnitz, Dresden und Leipzig). Der Wareneingang erfolgt grundsätzlich im Gesamtlager. Nach Anforderung durch die Bekleidungslieferstellen wird die Ware an diese weiterverschickt. Die Polizeibeamten nehmen die Bekleidung dort persönlich in Empfang oder lassen sie sich zuschicken.

In allen vier Lagern wird durch dieses zweistufige Lagersystem Dienst- und Schutzkleidung vorgehalten. Viele Arbeitsschritte, wie z. B. Auspacken der Artikel, Prüfung auf Vollständigkeit der Warenlieferung und Zusammenstellen und Verpacken der Artikel für die Weitergabe, werden sowohl im Gesamtlager als auch in jeder Bekleidungslieferstelle ausgeführt. Der Personaleinsatz für die Doppelarbeit beträgt mindestens 2 VK (rd. 88 T€ jährlich).

Die Polizei betreibt in Leipzig zwei Lager für Dienst- und Schutzkleidung, das Gesamtlager und eine Bekleidungslieferstelle. Im Gesamtlager ist ausreichend geeignete Fläche vorhanden, um die Bekleidungslieferstelle zu integrieren. Personal-, Betriebs- und Ausstattungskosten könnten gesenkt werden.

Das Gesamtlager und die drei Bekleidungslieferstellen hatten zusammen einen wertmäßigen Lagerbestand von über 5 Mio. € (Stand: 31.12.2005). An die Polizeibeamten sind 2005 aber nur Waren im Wert von 2,45 Mio. € ausgegeben worden. Der wertmäßige Lagerbestand würde somit für die Anforderungen der Beamten an Bekleidung für ein weiteres Jahr ausreichen.

Die Versorgung der Bediensteten mit Dienst- und Schutzkleidung ist zu aufwendig organisiert. Der zu hohe Lagerbestand bindet unnötig Kapital. Die Lagerhaltung ist zu verbessern.

Zwischen 50 und 70 % der Polizeibeamten holen die Dienstkleidung persönlich in der jeweiligen Bekleidungslieferstelle ab. Sie können dabei die Kleidung anprobieren.

Während der Zeit, in der der Polizeibeamte seinen „Einkauf“ persönlich tätigt, wird neben dessen Arbeitszeit auch Personal in der Bekleidungslieferstelle gebunden. Deshalb sollte die persönliche Übergabe von Dienstkleidung an die Beamten auf ein Minimum reduziert werden.

Ein Land beschafft die Bekleidung bei einer Firma in Sachsen per Katalog.

Angesichts standardisierter Größen erscheinen Anproben vor Ort normalerweise nicht erforderlich. Grundsätzlich sollte die Übergabe der bestellten Ware, wie bereits heute bei mindestens 30 % der Beamten, mit Paket erfolgen.

Das SMI hat 2004 in einem Wirtschaftlichkeitsvergleich ermittelt, dass allein im Bekleidungsweesen der Polizei in Sachsen durch Neuorganisation jährliche Einsparungen von mehr als 312 T€ möglich wären. Dennoch wurde der Vorschlag nicht umgesetzt, weil weder mit einer vollständigen Übernahme des Personals noch mit einem vollständigen Personalabbau gerechnet werden könne, die Betriebskosten aber weiterhin bleiben würden.

Die Begründung des SMI überzeugt nicht. Dies lässt völlig außen vor, dass das vorhandene Personal an anderer Stelle sinnvoll eingesetzt werden kann. Mit ihr lässt sich nahezu jede Organisationsänderung wegen des vorhandenen Personals verhindern. Die Wirtschaftlichkeitsberechnung des SMI hat ein erhebliches Einsparpotenzial aufgezeigt. Auch wenn die Einsparungen im Personalbereich nicht immer kurzfristig umsetzbar sind, zwingt § 7 SÄHO die Verwaltung zum wirtschaftlichen Handeln.

Das SMI sicherte im Schriftverkehr zur Prüfung zu, die Organisation des Bekleidungsweesens erneut überprüfen zu wollen. Im ersten Schritt werde ein Wirtschaftlichkeitsvergleich für die unterschiedlichen Varianten erstellt und im zweiten Schritt die wirtschaftlichste Variante umgesetzt.

2.3 IT-Unterstützung

Die Polizei setzt ein einheitliches und alle Schritte im Beschaffungsprozess unterstützendes IT-Verfahren nicht ein. Es gibt verschiedene Insellösungen. Weitgehend beschafft die Polizei in Papierform.

Zeitaufwendige Arbeitsabläufe, wie Angebotseinholung und -vergleich, Auftragsbearbeitung, Artikel- und Lagerbestandsverwaltung, Kunden und Lieferantenmanagement usw., werden nicht ausreichend elektronisch unterstützt. Telefonische Rückfragen und Anfragen z. B. zu Lieferterminen sind daher nötig. Sie binden unnötig Personal in der Bedarfs- und der Beschaffungsstelle. Unterstützende Hilfsmittel wie elektronische Kataloge fehlen. Zum Teil sind Medienbrüche vorhanden. Mehraufwand durch manuelle Tätigkeiten ist die Folge.

Die elektronische Beschaffung findet bei der Polizei nicht statt. Sie verspräche jedoch erhebliche Einsparmöglichkeiten durch effizientere Arbeitsabläufe und niedrigere Einkaufspreise. Dies ergab auch das Gutachten *Beschaffungsstrategie für den Freistaat Sachsen* von 2004.

Bei Übertragung des Ergebnisses auf den Bereich der Polizei hätte sich für 2005 in der Endausbaustufe ein Einsparpotenzial von 1,6 Mio. € ergeben. Der SRH nimmt zur Kenntnis, dass in den Jahren des Umbaus der Polizei (2003 bis 2005) die elektronische Beschaffung nach Aussage der Polizei nicht vorangetrieben werden konnte.

Die Polizei sollte die IT-Unterstützung für die Beschaffung verbessern.

2.4 Verbesserungsmöglichkeiten für die elektronische Beschaffung

Wir versprechen uns bei Umsetzung der elektronischen Beschaffung in Sachsen Einsparungen in Millionen € Höhe. Beispielhaft verweisen wir auf die Modelle anderer Länder und des Bundes.

Der Bund hat das Bekleidungsmanagement der Bundeswehr in den letzten Jahren neu organisiert. Durch eine Teilprivatisierung konnten 175 Mio. € bereits in den ersten beiden Jahren eingespart werden. Der Bund plant während der 12-jährigen Vertragslaufzeit Einsparungen von 718 Mio. €.

Der Freistaat Thüringen beschafft z. B. Polizeitechnik, Verbrauchsmittel, Bekleidung und Unterkunftsausstattung für die Polizei zentral über das Thüringer Polizeiverwaltungsamt. Dabei wird ein elektronisches Logistikmanagementsystem eingesetzt. Es ermöglicht, die Beschaffungsaufträge zu bündeln und von der Ausschreibung über die Vergabe bis zur Zahlungsabwicklung und Verteilung der Güter zu betreuen. Für die Versorgung der Polizei mit Dienstkleidung unterhält das Amt einen Onlineshop.

Eine noch weitergehende Zentralisierung hat das Land Baden-Württemberg umgesetzt. Dort wurde mit dem Logistikzentrum ein Beschaffungs- und Logistikdienstleister für die gesamte öffentliche Verwaltung des Landes eingerichtet. Das Logistikzentrum ist ein Versandhaus für Berufsbekleidung des öffentlichen Dienstes und betreibt eine Verbrauchsmaterialplattform für alle öffentlichen Einrichtungen in Baden-Württemberg. Die Nutzung dieser Leistungen ist auch für andere Länder möglich. So ist z. B. eine Kooperation zur Beschaffung von Bekleidung für die Polizei mit Hessen in Vorbereitung.

Auch die länderübergreifende gemeinsame Beschaffung wird z. B. zwischen Niedersachsen, Hamburg, Schleswig-Holstein, Mecklenburg-Vorpommern und Bremen bei Bekleidung für die Polizei erfolgreich praktiziert.

Die Polizei wies darauf hin, dass das Thema *elektronische Beschaffung* landeseinheitlich angegangen werde. Dies darf aber nicht dazu führen, dass das Projekt, das schon einmal gestartet wurde, wieder zum Stillstand kommt.

Die Tendenz zu einer zentralen, z. T. sogar länderübergreifenden Beschaffung ist unverkennbar. Eine Übertragung auf Sachsen sollte möglich sein. Der SRH zeigt verschiedene Varianten auf.

3 Folgerungen

Die Polizei ist aufgefordert, alles zu tun, um unverzüglich elektronisch beschaffen zu können.

Im Vorfeld sind bei der Beschaffung von Polizeibekleidung Einsparungen durch Neuorganisation zu erschließen. Sie beeinträchtigen nicht die Leistungsfähigkeit der Polizei.

Spätestens bis zur Haushaltsberatung für den Doppelhaushalt 2009/2010 sollten die erforderlichen Entscheidungen getroffen sein. Das Parlament sollte spätestens 2008 informiert werden.

4 Stellungnahme des Ministeriums

Das Ministerium teilte mit, polizeispezifische Artikel bereits zentral zu beschaffen. Zentralisierungsansätze für Standardartikel werde es entsprechend den Anregungen des SRH prüfen und soweit wirtschaftlich vertretbar auch umsetzen.

Die Hinweise des SRH zur *Organisation der Beschaffung - Bekleidungswirtschaft* werde es aufnehmen und im anstehenden Wirtschaftlichkeitsvergleich berücksichtigen.

Die zwischenzeitlich unter Federführung des SMWA wieder ins Leben gerufene Arbeitsgruppe elektronische Beschaffung erarbeite derzeit ein Konzept zur landesweiten Einführung der elektronischen Beschaffung unter Ausnutzung der vorhandenen Zentralisierungs- und Bündelungspotenziale im Freistaat Sachsen. Das SMI wirke an der Konzepterstellung mit.

Ebenso werde es im Rahmen des Variantenvergleiches zur Bekleidungswirtschaft Möglichkeiten der länderübergreifenden Kooperation mit anderen Bundesländern prüfen.

Das SMI wies darauf hin, dass die im Gutachten *Beschaffungsstrategie für den Freistaat Sachsen* errechneten Einsparpotenziale ohne detaillierte Prüfung nicht auf die Beschaffungsfelder der Polizei übertragen werden könnten.

5 Schlussbemerkung

Einsparungen durch elektronische Beschaffung im Bereich der Polizei sind unstrittig. Das vom SRH aufgeführte Einsparpotenzial von 1,6 Mio. € ist ein Orientierungswert. Um wie viel die Einsparungen um diesen Wert tatsächlich variieren, ist unerheblich. Allein die Größenordnung zwingt zum Handeln.

Die Heilfürsorge für Polizeivollzugsbeamte ist nicht zeitgemäß organisiert.

Das System Heilfürsorge muss auf den Prüfstand.

1 Prüfungsgegenstand

Nach § 147 Abs. 1 SächsBG erhalten Polizeivollzugsbeamtinnen und -beamte (PVB) im Freistaat Sachsen Heilfürsorge. Die Gewährung von Heilfürsorge dient dem Zweck, Gesundheit und Dienstfähigkeit der PVB zu erhalten und wiederherzustellen. Heilfürsorgeanspruch sowie Art und Umfang der gewährten Leistungen sind in der Sächsischen Heilfürsorgeverordnung (SächsHfVO) geregelt.

Die Ausgaben für Heilfürsorgeleistungen sind von 13,56 Mio. € im Hj. 2001 auf 18,36 Mio. € im Hj. 2006 angewachsen. Dies entspricht einem Anstieg von 35 %.

Die Bearbeitung der Heilfürsorge ist der Landespolizeidirektion Zentrale Dienste zugewiesen und wird mit rd. 16 VK in drei Regionalstellen bearbeitet.

Im Mittelpunkt der Prüfung standen die Aufgabenerledigung und der Personaleinsatz für die Heilfürsorge. Ebenso wurde ein Kostenvergleich mit dem alternativen System „Beihilfe“ sowie ein Ländervergleich durchgeführt.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Art und Umfang der Heilfürsorgeleistungen

Die sächsischen PVB erhalten bei Krankheit und zur Gesundheitsvorsorge Heilfürsorgeleistungen. Kostenbeteiligungen sind nur bei der Versorgung mit Zahnersatz, der Gewährung von stationären Heilverfahren sowie bei Fahrtkosten bei Krankenfahrten zu leisten.

Die Versorgung soll entsprechend dem jeweiligen Standard der gesetzlichen Krankenversicherung erfolgen. In die aktuellen Bestimmungen der SächsHfVO sind die Regelungen infolge der jüngsten Gesundheitsreformen, die zulasten der Leistungsempfänger gingen, nur teilweise übertragen worden. So wird z. B. bei Zahnersatz die Festzuschussregelung nicht angewendet. Für Arznei- und Heilmittel werden keine Zuzahlungen erhoben. Fahrtkosten über 7,67 € werden grundsätzlich erstattet. Auch eine Praxisgebühr sieht die SächsHfVO nicht vor. Bei Leistungen eines Heilpraktikers oder bei der Pflege kommen ergänzend die Beihilfevorschriften des Bundes zur Anwendung.

Die Heilfürsorge gewährt Leistungen über den Leistungsstandard der gesetzlichen Krankenversicherung hinaus.

2.2 Rechtsgrundlagen

Zur Arbeitsvereinfachung und Ermessensbindung der ausführenden Stellen werden regelmäßig VwV erlassen. Sie sichern die Gleichbehandlung ab.

Zur SächsHfVO lag auch nach 17 Jahren noch keine verbindliche VwV vor. Verträge, u. a. zu einheitlichen Preisen mit Leistungserbringern, wie der Kassenzahnärztlichen Vereinigung Sachsen (KZVS) oder den Apotheken-, Optiker-, und Heilmittelverbänden fehlten. Wegen des Fehlens einheitlicher Vorgaben wichen z. B. die von den Regionalstellen gezahlten Preise deutlich voneinander ab. Bei einer Vielzahl von Anträgen waren arbeitsaufwendige Einzelfallentscheidungen nötig.

Dies hatte einen erhöhten Bearbeitungsaufwand sowie Mehrausgaben bei der Leistungsbeschaffung zur Folge.

2.3 IT-Unterstützung

Die Gewährung von Heilfürsorge setzt die Zugehörigkeit zum heilfürsorgeberechtigten Personenkreis voraus. Die den Sachbearbeitern zur Verfügung stehende Datenbasis, um den heilfürsorgeberechtigten Personenkreis zu ermitteln, war nicht aktuell. Eine Schnittstelle oder ein Zugriff auf das vom SMI betriebene IT-Verfahren zur Personalverwaltung der sächsischen Polizei fehlte.

Die Regionalstellen hatten zur Bearbeitung von Teilaufgaben der Heilfürsorge unabgestimmt IT-gestützte Hilfsmittel entwickelt. So führte z. B. die Regionalstelle Leipzig eine Datei zu Kostenübernahmeanträgen bei Krankenhausbehandlungen. Ein vergleichbares Hilfsmittel nutzten die anderen Regionalstellen nicht. Die Heilfürsorgebearbeitung selbst erfolgte im Wesentlichen ohne IT-Unterstützung in Papierform.

Ohne qualitätssichernde Hilfsmittel ist ein einheitliches und wirtschaftliches Handeln in den Regionalstellen nicht gewährleistet.

2.4 Ärztliche und zahnärztliche Versorgungsleistungen, Arznei- und Verbandsmittel

Die Ausgaben der Heilfürsorge für die ambulante ärztliche und zahnärztliche Behandlung sowie für Arznei- und Verbandsmittel haben im Hj. 2006 rd. 8,8 Mio. € betragen. Dies entsprach rd. 48 % der Gesamtausgaben.

Die Kassenzahnärztliche Vereinigung Sachsen (KVS), die KZVS und die Sammelabrechnungsstellen der Apotheken rechnen die Leistungen auf Drucklisten ab. Allein die Abrechnung der KVS umfasst pro Quartal etwa 16.000 Einzelabrechnungen, die der Apotheken rd. 16.500 Rezepte.

Die Heilfürsorgestelle fragte im Jahr 2006 bei der KVS an, ob eine elektronische Übermittlung der Abrechnungsdaten (Onlinebereitstellung) möglich wäre. Dies lehnte die KVS ab. Auf absehbare Zeit wird sich somit an der Form der Übermittlung und Bereitstellung der Abrechnungsdaten nichts ändern. Massendaten müssen weiterhin manuell in einem nicht hinnehmbaren Verfahren bearbeitet werden.

Umfang und Art der Prüfungen von Abrechnungen, ggf. eine Stichprobenquote und die Prüfung von Abrechnungen ab einer bestimmten Betragshöhe, hatte das SMI nicht vorgegeben.

Private Krankenversicherer z. B. gehen davon aus, dass durch einen systematischen Einsatz IT-gestützter Prüfverfahren in Verbindung mit weiteren qualitätssichernden Maßnahmen bis zu 7 % der Ausgaben eingespart werden können.

Nahezu die Hälfte der Gesamtausgaben wird bei dieser Vorgehensweise unzureichend geprüft erstattet.

Für die Heilfürsorge ist unwirtschaftliches Handeln auf Jahre hinaus festgeschrieben. Dies widerspricht den Grundsätzen der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit gem. § 7 Abs. 1 SÄHO.

2.5 Besondere zahnärztliche Leistungen

Nach der SächsHfVO ist u. a. vor einer Parodontose- oder kieferorthopädischen Behandlung eine Genehmigung von der Heilfürsorgestelle erforderlich. Die Prüfung der Heil- und Kostenpläne erfolgt anhand der Akte. In Chemnitz wurde dabei auf eine seit 1995 gepflegte Datei mit wesentlichen Angaben zu den Heilfürsorgeberechtigten zurückgegriffen. In Dresden sind entsprechende Akten über die vorgesehene Archivierungsfrist von sechs Jahren hinaus vorgehalten worden. In der Regionalstelle Leipzig fehlte eine solche Datenbasis.

Die Überprüfung von besonderen zahnärztlichen Leistungen, wie Parodontose- und kieferorthopädischen Behandlungen sowie der Versorgung mit Zahnersatz, ist notwendig. Die Abrechnungen können Fehler enthalten. So wurde z. B. eine Leistung in Rechnung gestellt, die schon lt. Krankenakte nicht erbracht worden sein konnte, wie z. B. das Wiedereinsetzen einer Brücke in einen zahnlosen Kiefer.

Ohne eine ausreichende Datenbasis werden unter Umständen Leistungen bezahlt, ohne deren Notwendigkeit nachvollziehen zu können.

2.6 Unfälle mit Drittverschulden

Im Unterschied zum Beamtenbereich erfassen und bezahlen die Heilfürsorgestellen die Leistungen infolge von Dienstunfällen und Unfällen mit Drittverschulden nicht gesondert. Sie werden zusammen mit anderen Heilfürsorgeleistungen aus dem Titel Heilfürsorge beglichen.

Insbesondere bei den massenhaft anfallenden Abrechnungen, wie ambulante Arzt- und Zahnarztleistungen, Rezepten über Arzneigaben und Hilfsmittel sowie über Verordnungen von Heilmitteln, ist die Zuordnung zum verunfallten PVB kompliziert und verursacht extra Aufwand.

Bei Regressforderungen infolge von Unfällen mit Drittverschulden können deshalb die dafür angefallenen Ausgaben für Heilfürsorgeleistungen nur mit zusätzlichem Personalaufwand oder teilweise nur unvollständig ermittelt und zur Geltendmachung gem. § 111 SächsBG an die Rechtsabteilung des LfF weitergeleitet werden. Nach aktueller Rechtsprechung kann bei den Unfallverursachern dieser Bearbeitungsaufwand nicht eingefordert werden.

Regressforderungen für PVB können derzeit nur mit hohem Aufwand und unvollständig bei den Unfallverursachern geltend gemacht werden. Dies steht einem sparsamen Umgang mit den Steuergeldern entgegen. Der SRH hat das SMI aufgefordert, Maßnahmen zu ergreifen, die diesen Mangel abstellen.

2.7 Ländervergleich von Leistungen des Dienstherrn gegenüber den Polizeivollzugsbeamtinnen und -beamten

Angesichts stark steigender Ausgaben für die Heilfürsorge hat der Rechnungshof ermittelt, wie andere Länder damit umgehen.

In einigen Ländern, so in Brandenburg, Hamburg oder Niedersachsen, werden die PVB pauschal an den Ausgaben für die Heilfürsorge beteiligt. In anderen Ländern, z. B. Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen-Anhalt oder beim Bund, leisten die PVB bei Heilfürsorgeleistungen Zuzahlungen und Eigenanteile vergleichbar mit denen der gesetzlichen Krankenversicherten.

In der überwiegenden Anzahl der Länder, u. a. Bayern, Brandenburg, Hessen, Saarland oder Thüringen, haben alle oder ab einem bestimmten Stichtag neu eingestellte PVB Anspruch auf Beihilfe.

Heilfürsorge ohne wirkungsgleiche oder volle Übertragung der Einschränkungen durch die jüngsten Gesundheitsreformen für **alle** PVB gewähren neben dem Freistaat Sachsen noch die Länder Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen. Bayern, Hamburg, Hessen oder Thüringen gewähren dies nur noch einem eingeschränkten Berechtigtenkreis (z. B. Anwärter).

2.8 Kostenvergleich der Systeme „Heilfürsorge“ und „Beihilfe“

Mit der Heilfürsorge und der Beihilfe erfüllt der Dienstherr seine Fürsorgepflicht gegenüber seinen Beamten.

Der SRH hat die Systeme „Heilfürsorge“ und „Beihilfe“ im Hinblick auf die Gesamtkosten verglichen. Aufgrund der Besonderheiten bei den Anspruchsberechtigten und Ausgabearten waren beide Ausgabearten nicht direkt vergleichbar. Es sind entsprechende Bereinigungen vorgenommen worden.

	Hj. 2005	Hj. 2006
1. Gesamtkosten Heilfürsorge		
Ausgaben Heilfürsorge ohne Dienstunfall in €	16.103.855	17.560.572
+ Bearbeitungsaufwand in den Heilfürsorgestellen in €	895.275	968.853
Gesamtkosten für Heilfürsorge in €	16.999.130	18.529.425
Anzahl Heilfürsorgeberechtigte	12.587	12.519
Gesamtkosten/Heilfürsorgeberechtigte in €	1.350	1.480
2. Gesamtkosten Beihilfe		
Gesamtausgaben für aktive Beamte in €	19.623.881	18.993.990
Bearbeitungsaufwand im LfF für Beihilfen aktiver Beamter in €	714.370	685.453
Gesamtkosten in €	20.338.252	19.679.443
Anzahl aktive Beamte	20.285	19.839
Gesamtkosten/aktive Beamte in €	1.003	992
3. Differenz Heilfürsorge/Berechtigten ./. Beihilfe/Berechtigten in €	347	488
4. Mehrkosten Heilfürsorge in €	4.367.689	6.109.272

Auf der Basis der Differenz der Heilfürsorgekosten/Berechtigten und der Beihilfekosten/Berechtigten verursachte die Heilfürsorge im Vergleich zur Beihilfe im Hj. 2005 Mehrkosten in Höhe von über 4,3 Mio. € und im Hj. 2006 in Höhe von über 6 Mio. €.

Die Heilfürsorge ist für den Freistaat wesentlich teurer als die Beihilfe.

Die Gewährung von Heilfürsorgeleistungen ohne Kostenbeteiligung mit der erhöhten gesundheitlichen Belastung und Gefährdung der PVB bei der Dienstausbübung zu begründen, wurde höchstrichterlich geprüft. Danach verstößt die Heranziehung der Beamten zu den Ausgaben nicht gegen höherrangiges Recht. Der besonderen Gefährlichkeit des Dienstes der PVB werde in ausreichendem Maße durch die Regelungen der Unfallfürsorge (§§ 30 ff. Beamtenversorgungsgesetz) Rechnung getragen.¹ Die Mehrzahl der Länder hat u. a. daraufhin einen Ausgleich der Interessen der PVB und der Ausgaben des Staates gesucht.

2.9 Lösungen anderer Länder

Es bieten sich mehrere, in anderen Ländern bereits praktizierte Varianten an. Der SRH hat dem SMI die Vor- und Nachteile der Varianten aufgezeigt.

Variante 1: Pauschale Beteiligung der Berechtigten an den Ausgaben

Bei dieser Variante müssten sich die Berechtigten mit einem Anteil von 1 bis 2 % ihres Grundgehaltes an den Ausgaben für Heilfürsorge pauschal beteiligen (vgl. z. B. Brandenburg oder Hamburg).

Variante 2: Beteiligung an den Ausgaben in Abhängigkeit von der Leistungsanspruchnahme

Die Berechtigten werden bei Inanspruchnahme von Heilfürsorgeleistungen grundsätzlich an den Ausgaben in Form von Eigenanteilen und Zuzahlungen beteiligt. Diese Variante würde den Heilfürsorgesystemen der Länder Sachsen-Anhalt oder Mecklenburg-Vorpommern entsprechen.

Variante 3: Überführung aller PVB in das System Beihilfe

Die Heilfürsorgeberechtigten werden ohne Ausnahme in das System Beihilfe überführt (Saarland).

Variante 4: Teilweise Überführung der PVB in das System Beihilfe

Bei dieser Variante würden nicht alle Heilfürsorgeberechtigten in das System Beihilfe überführt. Für ausgewählte Berechtigtengruppen, denen besondere Fürsorge zukommen soll, wie z. B. der Gruppe der Anwärter und/oder der PVB der Bereitschaftspolizei, würde weiterhin Heilfürsorge gewährt (vgl. z. B. Bayern).

Der Rechnungshof sieht durchaus, dass die PVB bei der Ausübung ihres Dienstes unter Umständen Leistungen unter Einsatz von Gesundheit und Leben erbringen. Dies darf der Dienstherr bei der Gestaltung seiner Fürsorgeleistungen berücksichtigen. Damit ist aber nicht gesagt, dass das derzeitige Heilfürsorgesystem die einzige Lösung ist. Der Rechnungshof kann sich durchaus eine andere Ausgestaltung vorstellen. Es sollte z. B. versucht werden, Anreize zur Kostendämpfung in die Regelung einzubauen. So

¹ Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 27.11.2003, Geschäftsnummer 2 C 37.02.

erscheint es äußerst fragwürdig, auf die wirkungsgleiche Übertragung der kostendämpfenden Elemente der vergangenen Gesundheitsreformen zu verzichten. Es sollte eine Überforderung der PVB ausgeschlossen werden.

3 Folgerungen

Das im Freistaat Sachsen praktizierte Heilfürsorgesystem zeigt grundlegende Systemchwächen, die unverzüglich abgestellt werden müssen, um Schaden vom Freistaat Sachsen abzuwenden.

Das SMI wird aufgefordert, das System für die Erstattung von Leistungen bei Krankheit und zur Gesundheitsvorsorge der PVB unter Berücksichtigung der dargestellten Alternativen wirtschaftlicher zu organisieren.

4 Stellungnahme des Ministeriums

Das SMI habe mit der Zusammenführung der Heilfürsorgestellen im Referat 15 der LPD ZD bereits Maßnahmen getroffen, die eine Vereinheitlichung und Effizienzsteigerung der Arbeit in den Heilfürsorgestellen zum Ziel hätten. Mit einer Organisationsuntersuchung im Jahr 2006 sei die Arbeit der Regionalstellen betrachtet und das Potenzial für Verbesserungen ermittelt worden.

Es nutze die Ergebnisse der Organisationsuntersuchung ebenso wie die Ergebnisse der Prüfung des SRH für die weitere Konzentration und Vereinheitlichung sowie die Verbesserung der Arbeitsgrundlagen im Sinne einer Effizienzsteigerung. Besonders hervorzuheben seien: die geplante IT-gestützte Bearbeitung, die geplante Einführung der elektronischen Gesundheitskarte, die Überarbeitung bzw. Neufassung der rechtlichen Grundlagen sowie der Abschluss bzw. Überarbeitung von Verträgen mit der KVS, der KZV und dem Apothekerverband.

Bei der Überarbeitung der SächsHfVO werde geprüft, welche Zuzahlungen entsprechend den Änderungen in der gesetzlichen Krankenversicherung in die Verordnung aufzunehmen seien.

Das SMI vertritt gleichzeitig weiterhin die Position, dass die Gewährung von Heilfürsorge an die PVB im Sinne der Fürsorgepflicht des Dienstherren - bei gleichzeitiger Verbesserung der Umsetzungspraxis und der Rahmenbedingungen - angemessen sei, auch wenn dadurch dem Freistaat im Verhältnis zur Beihilfe höhere Kosten entstehen. Dies sei auch im Interesse der Gewährleistung der inneren Sicherheit.

5 Schlussbemerkung

Die vom SMI beabsichtigten Maßnahmen zur wirksameren und wirtschaftlicheren Bearbeitung der Aufgabe Heilfürsorge werden begrüßt.

Es wird nach wie vor bezweifelt, ob die vom SMI eingeleiteten Maßnahmen ausreichen, um dem vergleichsweise hohen Niveau der Heilfürsorgeausgaben und der Ausgabensteigerungen wirksam begegnen zu können.

**Einzelplan 04:
Sächsisches Staatsministerium der Finanzen**

**Personalaufwand des Staatsbetriebes
Staatliche Schlösser, Burgen und Gärten Sachsen**

13

Im Barockschloss Rammenau sind Angestellte bis zu 17 Stunden täglich und 68 Stunden wöchentlich zum Dienst herangezogen worden.

Leitendes Personal hat sich die Bezahlung von Überstunden selbst angewiesen.

Die Personalwirtschaft des Staatsbetriebes SBG muss grundlegend verbessert werden.

1 Prüfungsgegenstand

Der Staatsbetrieb „Staatliche Schlösser, Burgen und Gärten Sachsen“ (SBG) ist zum 01.01.2003 errichtet worden und besteht aus einer Zentrale und elf Schlossbetrieben. Im Sinne einer Vernetzung mit dem Staatsbetrieb werden von der Zentrale zusätzlich die Schlösser-gGmbH's Festung Königstein sowie Schlösser Augustusburg, Lichtenwalde und Burg Scharfenstein betreut.

Der Personalaufwand des Staatsbetriebes betrug im Jahr 2005 rd. 9,3 Mio. €.

Im Vordergrund der Prüfung standen neben haushalts-, beamten- und tarifrechtlichen Aspekten insbesondere personalwirtschaftliche Gesichtspunkte.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Rahmenbedingungen

Der Staatsbetrieb SBG hat die Aufgabe, die von ihm betriebenen Bau- und Kulturdenkmale zu pflegen, zu bewahren und unter Berücksichtigung kultureller, denkmalpflegerischer und historischer Belange eigenverantwortlich zu bewirtschaften.

Bei der Besonderheit der Aufgaben ist mit zu bedenken, dass eine Wirtschaftlichkeit im klassischen Sinne, vergleichbar mit einem Unternehmen der Privatwirtschaft, allenfalls nur eingeschränkt erbracht werden kann. Es muss aber gewährleistet sein, dass innerhalb der vorhandenen Rahmenbedingungen optimal gewirtschaftet wird. Insbesondere wird erwartet, dass der Staatsbetrieb sein Personal effektiv und effizient einsetzt.

Dies gilt auch für einen Servicebetrieb im Bereich des Tourismus. Gute Servicequalität und wirtschaftlicher Personaleinsatz sind kein Gegensatz.

2.2 Erträge und Aufwendungen

	2003 ¹	2004 ¹	2005 ¹	2006 ²	2007 ³
	in T€				
Erträge	6.355,1	6.471,4	6.806,4	7.565,7	7.242,2
darunter Erlöse Eintrittsgelder	2.290,6	2.344,9	2.367,1	2.666,3	2.908,2
Aufwendungen	14.693,1	15.502,4	15.496,2	16.723,6	17.032,7
- Materialaufwand	1.299,5	1.415,0	1.536,7	1.655,2	1.773,9
- Personalaufwand	8.438,8	9.232,9	9.287,0	9.350,0	9.494,7
- Abschreibungen	820,5	775,6	977,8	1.003,9	942,5
- sonstige betriebliche Aufwendungen	4.134,3	4.078,9	3.694,7	4.714,5	4.793,4
Saldo Erträge und Aufwendungen	-8.338,0	-9.031,0	-8.689,8	-9.157,9	-9.790,5
Zuschüsse für laufende Zwecke	8.794,7	7.436,6	7.874,9	8.429,0	8.848,0

Die Erträge des Staatsbetriebes SBG erhöhten sich im Ist von 2003 bis 2006 um 1.210,6 T€ (19,0 %). Dies war u. a. auf eine Steigerung der Erlöse aus Eintrittsgeldern um 375,7 T€ sowie für Speisen und Getränke um 317,3 T€ zurückzuführen.

Der Steigerung der Erträge waren Grenzen gesetzt. Einerseits entstand im Tourismusmarkt ein zunehmender Konkurrenzdruck. Andererseits war der Staatsbetrieb gehalten, für eine seiner flächenmäßig größten Parkanlagen, den Park Pillnitz, auf die Erhebung von Eintrittsgeldern zu verzichten.

Wie die Staatsregierung plant, sollen für den Park Pillnitz Eintrittsgelder in moderater Höhe (2 € p. P., 1,50 € ermäßigt) erhoben werden. Der SRH hält dies für angemessen (vgl. Jahresbericht 1999 des SRH).

Die Aufwendungen des Staatsbetriebes sind von 2003 bis 2006 um 2.030,5 T€ (13,8 %) gestiegen. Dies lässt sich teilweise auf ein gestiegenes Aufgaben- und Zuständigkeitsspektrum zurückführen, u. a. infolge der Übernahme aller Flächen der Batuz-Foundation in Altzella oder des Schlosses Colditz.

Der Personalaufwand ist in den Jahren 2003 bis 2006 um 911 T€ (10,8 %) gestiegen. Nach dem Wirtschaftsplan soll er weiter wachsen. Mit durchschnittlich 58 % des Gesamtaufwands war diese Aufwandsart der größte Kostenblock.

Für ein wirtschaftliches Handeln im Staatsbetrieb SBG kommt der Personalwirtschaft eine Schlüsselfunktion zu.

2.3 Planstellen/Stellen

Alle 191 Stellen der Schlossbetriebe sind in der Anzahl und der Wertigkeit in den einheitlichen Staatsbetrieb übergegangen. Zudem sind aus dem LfF - u. a. aus der ehemaligen Sächsischen Schlösserverwaltung - 30 Planstellen/Stellen in den Staatsbetrieb überführt worden.

¹ Istdaten, Quelle: Gewinn- und Verlustrechnung Staatsbetrieb SBG.

² Voraussichtliches Ist 2006, Quelle: SMF.

³ Sollzahlen, Quelle: Wirtschaftsplan Staatsbetrieb SBG.

Vor der Errichtung des Staatsbetriebes ist weder eine Aufgabenkritik noch eine Ermittlung des Personalbedarfs durchgeführt worden.

Damit ist bei der Gründung des Staatsbetriebes die Chance vertan worden, Grundlagen für eine nachhaltige Personalbewirtschaftung zu schaffen.

Bei seiner Errichtung war der Staatsbetrieb mit acht Beamtenstellen (Planstellen) ausgestattet. Im Jahr 2005 ist eine Mehrung um weitere drei Planstellen (B 2, A 15 und A 9) vorgenommen worden. Auf der Planstelle A 9 wird seit April 2004 ein Angestellter geführt. Weiterhin sind je eine Planstelle A 11 und A 10 mit Angestellten besetzt.

Gemäß § 17 Abs. 5 Satz 2 SÄHO dürfen Planstellen nur für Aufgaben eingerichtet werden, zu deren Wahrnehmung ein Beamter nötig ist.

Dementsprechend hält es der SRH für überraschend, dass Beamtenstellen in einem offensichtlich nicht hoheitlichen Bereich vorgehalten werden, für den eine formelle Privatisierung erwogen wird.

Das SMF begründete das Ausbringen von Planstellen im Staatsbetrieb damit, dass im Zuge von internen Stellenausschreibungen als Folge des Einstellungsstopps eine flexible Stellenbesetzung sowohl mit Angestellten als auch Beamten möglich sein sollte.

Bei zweifelsfrei nicht hoheitlicher Tätigkeit im öffentlichen Dienst ist auf das Ausbringen von Planstellen zu verzichten.

2.4 Personalbedarf Bereich Gärten

Der Bereich Gärten der Schlossbetriebe war in den Jahren 2006/2007 mit rd. 47 VK Stamm- und rd. 10 VK Saisonkräften ausgestattet. Unter Berücksichtigung des Personalaufwands der Zentrale (5 VK) und sonstiger Kräfte, wie ABM und Zivildienstleistende, verursachte der Bereich Gärten einen Personalaufwand in Höhe von rd. 2 Mio. €.

Der Pflegeaufwand für Gartenflächen wird nach sog. Pflegeklassen bestimmt. Die Pflege von Schmuckbeeten oder Formschnittgehölzen erfordert einen höheren Aufwand und eine andere Qualifikation der Bediensteten als z. B. die Pflege von naturnahen Gehölzen oder Wiesen.

Nur für den Großen Garten Dresden und den Park Pillnitz sind die nach Pflegeklassen unterteilten Flächen ermittelt worden. Für den Gartenbereich der anderen Schlossbetriebe, u. a. für den pflegeintensiven Barockgarten Großsedlitz, lagen diese Angaben nicht vor.

Die Größe der zu bewirtschaftenden Gartenflächen war in der Zentrale nicht bekannt. So gab das Referat „Gärten“ der Zentrale z. B. die zu bewirtschaftende Fläche des Barockgartens Großsedlitz mit 6 ha und der Barockgarten selbst mit 18 ha an.

Für den wirksamen und wirtschaftlichen Personaleinsatz im Gartenbereich des Staatsbetriebes fehlte eine verlässliche Bemessungsgrundlage.

2.5 Mehrstunden im Barockschloss Rammenau

Der Staatsbetrieb hatte mit dem Bezirkspersonalrat beim Staatsbetrieb SBG eine Dienstvereinbarung zur gleitenden Arbeitszeit abgeschlossen. Danach dürfen grundsätzlich nicht mehr als 10 Arbeitsstunden täglich erbracht werden. Überstunden sind auf

schriftliche Anordnung oder mit schriftlicher Genehmigung des Direktors oder Schlossleiters zulässig.

Nach den vorliegenden Arbeitszeitznachweisen hatten zum Stand 31.08.2005 die sieben Bediensteten (ohne Schlossleiter) 2.605 Mehrstunden geleistet. Dies entspricht durchschnittlich 372 Mehrstunden je Beschäftigten bzw. 1,5 VK.

Die Prüfung der Arbeitszeitznachweise hat u. a. ergeben, dass in erheblichem Umfang tägliche Arbeitszeiten von mehr als 10 Stunden, teilweise bis zu 17 Stunden, geleistet worden sind, z. B. von einem Bediensteten an 42 Tagen im Jahr 2005 und an 32 Tagen im Jahr 2006.

Nach den Dienstplänen wurden Bedienstete an bis zu 32 Tagen ununterbrochen zum Dienst eingeteilt. Die Arbeitszeitznachweise wiesen ununterbrochene Dienste an bis zu 26 Tagen aus. Mehrfach arbeiteten die Bediensteten 7 Tage in der Woche und leisteten dabei bis zu 68 Stunden. Die gesetzlich vorgeschriebenen Ruhezeiten und Pausenzeiten wurden nicht eingehalten. Ein Bediensteter hatte im Jahr 2005 an 308 Tagen gearbeitet und keinen Urlaub eingebracht.

Der Umfang der lt. Dienstplan angewiesenen Dienste und die geleisteten Arbeitsstunden sind ein grober Verstoß gegen das Arbeitszeitgesetz, das Bundesurlaubsgesetz und die Dienstvereinbarung über die gleitende Arbeitszeit.

Das Maß an Mehrstunden gibt Anlass, das Aufgabenvolumen mit dem Ziel zu überprüfen, inwieweit mit dem vorhandenen Personal und unter Beachtung der geltenden Arbeitszeitregelungen die Aufgaben erfüllt werden können.

Das Barockschloss Rammenau ist ganzjährig durchgängig geöffnet. Andere Schlossbetriebe, z. B. die Burg Mildenstein, haben nach Weihnachten bis Anfang Februar des Folgejahres Winterpause sowie wöchentlich einen Schließtag.

Die Öffnungszeiten des Barockschlosses sind unter Einbeziehung der Nachfrage, des Aufwands sowie der Beachtung der Fürsorgepflicht des Arbeitgebers nach wirtschaftlichen Maßstäben festzulegen.

2.6 Bezahlung von Überstunden

Die Genehmigung von Überstunden für Schlossleiter bei Veranstaltungen für Dritte ist in der Dienstvereinbarung nicht ausdrücklich geregelt.

Im Zeitraum Februar 2005 bis November 2006 sind einem Schlossleiter 506 Überstunden mit einem Betrag von 10,5 T€ vergütet worden. Der Direktor des Staatsbetriebes hatte die Überstunden weder angeordnet noch genehmigt. Im tarifrechtlichen Sinne lagen somit keine Überstunden vor, die hätten vergütet werden müssen. Es handelte sich vielmehr um Mehrstunden, die durch Freizeit auszugleichen gewesen wären.

Die Anweisung zur Vergütung der nicht genehmigten Mehrstunden war vom Schlossleiter selbst erfolgt.

Der Direktor des Staatsbetriebes hatte keine Kenntnis über den Sachverhalt. Bei Information durch den SRH waren die tarifrechtlich vorgegebenen Fristen für eine Rückforderung der unrechtmäßig bezahlten Mehrstunden bereits verstrichen.

Es ist nicht hinzunehmen, dass sich leitendes Personal Überstunden selbst genehmigt und deren Bezahlung veranlasst.

2.7 Altersteilzeitverträge

Der Staatsbetrieb SBG hatte zum 01.03.2007 mit 21 von 216 Bediensteten (9,7 %) Altersteilzeitverträge abgeschlossen. Danach werden 20 Bedienstete im Blockmodell und 1 Beschäftigter im Teilzeitmodell beschäftigt. Von den Altersteilzeitstellen waren im Jahr 2007 fünf Stellen nachbesetzt worden. Für vier liefen Ausschreibungen.

Nach § 2 Tarifvertrag zur Regelung der Altersteilzeitarbeit ist die Gewährung von Altersteilzeit ab der Vollendung des 55. bis Vollendung des 60. Lebensjahres eine „Kann-Regelung“. Arbeitnehmer, nach Vollendung des 60. Lebensjahres, haben Anspruch auf Altersteilzeitarbeit. Der Arbeitgeber kann ein Altersteilzeitverhältnis ablehnen, wenn dringende dienstliche oder betriebliche Gründe dem entgegenstehen. Ein Grund ist die sog. Überforderung im Sinne des § 3 Abs. 1 Nr. 3 Altersteilzeitgesetz. Danach kann der Arbeitgeber einen Altersteilzeitantrag ablehnen, wenn bereits mehr als 5 von 100 Beschäftigten Altersteilzeitverhältnisse gewährt wurden.

Der Staatsbetrieb SBG hat den Tatbestand der Überforderung beim Abschluss der Verträge nicht beachtet. Das Instrument Altersteilzeit wurde nicht genutzt, um Personal abzubauen.

Der Staatsbetrieb SBG hat mit neun Bediensteten Altersteilzeitverträge mit einer Laufzeit von bis zu zehn Jahren abgeschlossen. Dies hat zur Folge, dass selbst bei Erstattungsleistungen durch die Bundesagentur für Arbeit (maximal sechs Jahre) für vier Jahre keine Förderungsleistungen gezahlt werden.

Für Altersteilzeitverträge mit einer Laufzeit von zehn Jahren ergibt sich trotz der Erstattungen durch die Bundesagentur für Arbeit ein Personalmehraufwand in Höhe von rd. 53 T€ je Fall.⁴ Insofern verursachen die neun Altersteilzeitverträge dem Staatsbetrieb SBG einen Personalmehraufwand von mindestens 480 T€.

Die abgeschlossenen Altersteilzeitverträge belasten den Staatsbetrieb SBG finanziell erheblich.

3 Folgerungen

Für einen bedarfsgerechten und wirtschaftlichen Personaleinsatz im Staatsbetrieb SBG sind die Grundlagen zu schaffen. Die Personalwirtschaft ist zu verbessern.

Planstellen dürfen nur für Aufgaben im Sinne des § 17 Abs. 5 SÄHO eingerichtet werden.

Die Dienstgestaltung im Barockschloss Rammenau hat den Schutz und die Gesundheit der Bediensteten grob gefährdet.

Es ist sicherzustellen, dass keine ungenehmigten Überstunden bezahlt werden.

⁴ Unter Zugrundlegung der Bezüge der Lohngruppe 4 a im Monat Oktober 2006, ohne Weihnachts- und Urlaubsgeld.

4 Stellungnahme des Ministeriums

Es wurde hinsichtlich der dargestellten Rahmenbedingungen darauf verwiesen, der Staatsbetrieb sei zwar eine rechtlich unselbstständige Behörde, er könne inhaltlich jedoch nicht mit einer Verwaltungsbehörde gleichgesetzt werden. Insbesondere sei zu berücksichtigen, dass sich die Liegenschaften und die damit verbundenen Aufgaben stetig weiterentwickeln und mehren.

Bei der Errichtung des Staatsbetriebes sei eine Aufgabenkritik dahingehend durchgeführt worden, ob die Aufgabe weiterhin anfele und ob diese von der Zentrale oder in Schlossbetrieben ausgeführt werden solle. Eine personelle Untersetzung der Aufgabenzuweisung erfolgte in der Tat nicht.

Die Feststellungen des SRH hinsichtlich einer verlässlichen Bemessungsgrundlage für den Personalbedarf im Bereich Gärten, zu Verstößen gegen geltende Arbeitszeitregelungen, der Bezahlung von Überstunden der Schlossleiter und zur Altersteilzeit trage es mit.

Die Forderung des SRH, Beamtenstellen bei zweifelsfrei nicht hoheitlicher Tätigkeit in Angestelltenstellen umzuwandeln, werde rechtlich geteilt. Sie könnte aber unter den Bedingungen des derzeitigen Einstellungsstopps nicht ohne weiteres umgesetzt werden. Der Staatsbetrieb sei bei Neubesetzungen von Stellen auf eine flexible Besetzung, mithin auch auf Beamte angewiesen.

5 Schlussbemerkung

Die Annahme, es müssten unter den Bedingungen des Einstellungsstopps Beamtenstellen vorgehalten werden, überzeugt nicht, da Amtsinhaber mit ihren Stellen zum Staatsbetrieb versetzt werden könnten. Ein Vorhalten von Beamtenstellen ist deshalb nicht notwendig.

Infolge einer Stellenplanung weit über den Bedarf der FÄ hinaus hat sich das SMF dauerhaft eine Ausgabenreserve in Höhe von 30 Mio. € jährlich gesichert.

Das SMF verstieß damit gegen seine eigenen Verwaltungsvorschriften.

1 Prüfungsgegenstand

Die OFD plant, bewirtschaftet und besetzt die Stellen für die 31 sächsischen FÄ. Im Haushaltsplan 2005 waren dafür im Kap. 0406 für 6.959 Planstellen/Stellen und Personalausgaben in Höhe von 214 Mio. € ausgebracht.

Im Mittelpunkt der Prüfung standen haushaltsrechtliche und personalwirtschaftliche Aspekte bei der Stellenplanung, -bewirtschaftung und -besetzung in der OFD. Der geprüfte Zeitraum erstreckte sich auf die Hj. 2003 bis 2005.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Personalausgaben

Die Personalausgaben der FÄ entwickelten sich im geprüften Zeitraum wie folgt:

Personalausgaben	Hj. 2003	Hj. 2004	Hj. 2005 in T€	Differenz (2003 - 2005)	Hj. 2006 ¹
Gesamtsoll	209.467	213.931	214.673	5.206	221.118
Kumulatives Ist	184.569	184.072	185.311	742	188.777
Minderausgaben	24.898	29.859	29.362	4.464	32.341

Die Minderausgaben, d. h. die Differenz zwischen den im Haushaltsplan veranschlagten (Soll) und den tatsächlich in Anspruch genommenen Personalausgaben (Ist) der Steuerverwaltung erhöhten sich von 24,9 Mio. € im Hj. 2003 (11,9 %) auf 29,4 Mio. € im Hj. 2005 (13,7 %). Im Hj. 2006 hat diese Differenz 32,3 Mio. € betragen (14,6 %).

Die beachtlichen Minderausgaben im Personalhaushalt über Jahre gegenüber den zu großzügig geplanten Ausgaben im Personalhaushalt resultieren aus unterwertig oder dauerhaft nicht besetzten Stellen.

In der gesamten Landesverwaltung betragen die Minderausgaben in den Hj. 2003 bis 2005 nur maximal rd. 5 %. Im Vergleich dazu waren die Personalminderausgaben in den FÄ mit rd. 14 % auffällig hoch.

¹ Nachrichtlich.

Das SMF, als zuständiges Ministerium, veranschlagte entgegen seinen eigenen verbindlichen Vorgaben in der VwV zur SäHO nicht benötigte Stellen im Haushaltsplan. Dadurch konnte im Bereich der FÄ eine Stellenreserve aufgebaut werden und das SMF konnte kontinuierlich Minderausgaben verbuchen.

2.2 Stellenplanung und Personalbedarf

Das SMF weist der OFD im Ergebnis der Haushaltsverhandlungen die Stellen der FÄ zur Bewirtschaftung zu.

Die Stellenplanung erfolgt auf der Grundlage einer Personalbedarfsberechnung. In Sachsen wird der Personalbedarf der FÄ nach einer bundeseinheitlichen Berechnungsgrundlage ermittelt, die sächsische Besonderheiten berücksichtigt.

Die OFD berechnet den Bedarf für die FÄ insgesamt und für jedes Finanzamt im Einzelnen. In den Hj. 2003 bis 2005 standen den FÄ folgende Stellen zur Verfügung:²

Hj.	Stellen lt. Stellenplan	Stellen lt. Personalbedarf	Differenz
2003	6.867	6.123	744
2004	6.788	5.765	1.023
2005	6.665	5.496	1.169

Der Personalbedarf entwickelte sich zwischen 2003 und 2005 stark rückläufig (rd. 627 VK). Die OFD passte den Stellenplan nicht an. So wies der Stellenplan mehr Stellen aus als nach der eigenen Berechnung für nötig gehalten wurde.

Der Stellenplan FÄ widerspricht dem Wirtschaftlichkeits- und Sparsamkeitsprinzip gem. § 17 VwV-SäHO, nach dem nur notwendige Stellen im Stellenplan zu veranschlagen sind.

Zum Missverhältnis zwischen Stellenplan und -bedarf erklärte die OFD, dass die Personalbedarfsberechnung zwar den grundsätzlichen Stellenbedarf der FÄ begründe, dieser Bedarf jedoch um die Stellen für Langzeitabwesende (z. B. Bedienstete im Mutterschutz, Elternzeit und der Freistellungsphase der Altersteilzeit) zu erhöhen sei.

Diese Ausfallzeiten sind keine Besonderheit der Steuerverwaltung. Sie sind in jeder Behörde der Landesverwaltung personalwirtschaftlich auszugleichen. Die OFD plante aber über den Personalbedarf hinaus einen Stellenmehrbedarf für die Langzeitabwesenden, der rd. 8,5 % (576 VK) des Stellensolls betrug.

Für den Ausgleich von Langzeitabwesenden sollte in der OFD erwogen werden, einen Stellenpool für Springer einzurichten. Auf diese Weise könnte für eine absehbare Unterbesetzung zielgerichteter und eingeschränkter im Stellenplan vorgesorgt werden.

Sofern die gesamte Landesverwaltung für Langzeitabwesende einen Stellenmehrbedarf im Umfang von 8 % planen würde, hätte der Freistaat Sachsen 7.428 Stellen im Hj. 2005 und 7.145 Stellen im Hj. 2006 zusätzlich zur Verfügung stellen müssen.

² Ohne Beamte in Ausbildung.

Die Überlegung der OFD rechtfertigt die praktizierte Stellenplanung nicht.

Sie stellt jegliches transparente Personalabbaukonzept infrage.

2.3 Abbaubare Stellenreserve

In den Stellenbesetzungslisten der FÄ waren neben den freien Stellenanteilen (z. B. für Teilzeitbeschäftigte) bis zu 551 Stellen unbesetzt.

	Hj. 2003	Hj. 2004	Hj. 2005	Entwick- lung
Stellen lt. Haushaltsplan	7.264	7.185	6.959	-305
unbesetzte Stellen	551	543	358	-193

Von den 551 freien Stellen hat die OFD nur 193 Stellen für den geplanten Stellenabbau genutzt.

Die OFD hat über Jahre nicht benötigte Stellen im Haushalt geplant und veranschlagt. Dafür wurden allein im Zeitraum 2003 bis 2005 unnötig Personalausgaben in Höhe von mindestens 31 Mio. € gebunden.

Hj.	2003	2004	2005
Personalhaushalt gesamt (T€)	209.467	213.931	214.673
unbesetzte Stellen	551	543	358
dafür gebundene Personalausgaben ³ (T€)	11.536	10.762	8.754

Im Stellenplan für 2005 waren immer noch 358 nicht benötigte Stellen im Haushalt veranschlagt. Es ist nicht nachvollziehbar, warum Mittel in Höhe von 31 Mio. € gebunden wurden, weil Stellen nicht sofort abgebaut worden sind.

3 Folgerungen

Das SMF hat darauf zu achten, dass die von ihm erlassenen VwV im eigenen Ressort auch eingehalten werden.

Nicht benötigte Stellen können unabhängig von dem Zeitkorridor des Stellenabbaukonzeptes „kw“ gestellt werden.

4 Stellungnahme des Ministeriums

Das SMF wies auf die Besonderheiten der Steuerverwaltung hin, u. a. die jährliche Veränderung der gesetzlichen Arbeitsgrundlagen oder den sehr hohen Frauenanteil. Unter diesen Prämissen sei zu konstatieren, dass die Stellenplanung einen personalwirtschaftlich und einen organisatorisch bedingten Stellenmehrbedarf umfassen müsse.

³ Berechnung anhand der Pauschsätze zur Ermittlung der Personalausgaben.

Die Berücksichtigung eines Durchschnitts der Dauerabwesenden bei der Stellenplanung sei notwendig, um die Aufgabenerfüllung zu sichern. Es habe sich um notwendige Stellen gehandelt, da zum damaligen Zeitpunkt haushaltsrechtlich keine andere Möglichkeit bestanden hätte, als Dauerabwesende auf Stellen zu belassen. Im Rahmen der Haushaltsaufstellung seien z. T. Minderausgaben für Personalausgaben separat veranschlagt worden.

Die Steuerverwaltung hätte so zeitnah wie möglich auf qualitative und quantitative Veränderungen beim Personalbedarf reagiert. Dennoch sei es nur zeitverzögert möglich, dies im Stellenantrag für den Doppelhaushalt abzubilden. Der Auffassung des SRH könne nicht zugestimmt werden, der Stellenplan widerspreche dem Wirtschaftlichkeits- und Sparsamkeitsprinzip gem. § 17 VwV-SäHO.

Zum möglichen Stellenabbau verwies das SMF auf das Problem „Zeitschiene“ beim Doppelhaushalt. Es erklärte hierzu weiter, obwohl im Hj. 2005 ein Personalmehrbedarf festgestellt wurde, sei dieser aus Gründen der restriktiven Stellenpolitik und vorsichtigen Haushaltsplanung nicht umgesetzt worden. Ausdruck dessen sei auch, dass bei der jährlichen Festlegung der Einstellungszahlen für Anwärter grundsätzlich der „worst case“ angenommen werde. Diese selbst gewählten Restriktionen könnten der OFD nicht zum Vorwurf gemacht werden.

5 Schlussbemerkung

Das Vorhalten der Stellen über einen langen Zeitraum hinweg wäre nur dann sinnvoll gewesen, wenn die Stellen hätten besetzt werden können. Angesichts der fehlenden Ausbildung von Nachwuchskräften und des Ausbildungsmonopols des Staates war es unmöglich, diese Stellen zu besetzen. Die Argumentation des SMF ist realitätsfern.

Die zwölf Bausachverständigen wurden überwiegend nicht sachgerecht eingesetzt.

Mangelhafte Aufgabenerfüllung haben die Führungskräfte nicht abgestellt und sie kamen ihrer Fachaufsicht nur ungenügend nach.

1 Prüfungsgegenstand

1.1 Das SMF setzte bei den sächsischen FÄ insgesamt zwölf Bausachverständige ein. Diese haben im Wesentlichen die Aufgabe, für steuerliche Zwecke den Wert von Grundstücken, Gebäuden und baulichen Anlagen zu ermitteln bzw. den Bauzustand oder die Bauausführung festzustellen. Die eingesetzten Kräfte sind fast durchweg durch ein berufliches Studium qualifiziert und gehören der Laufbahn des gehobenen Dienstes an.

1.2 Der SRH hat die Arbeitsweise von drei Bausachverständigen bei drei FÄ untersucht. Die Erhebungen erstreckten sich stichprobenweise auf die Durchsicht der von den Bausachverständigen erstellten Aufzeichnungen (Handakten), der Akten zur Einheitsbewertung der Grundstücke und die Auswertung der Auftragsbücher, Beschäftigungsnachweise sowie der Arbeitsstatistiken.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Im Jahr 2004 hatten die vom SRH geprüften Bausachverständigen 773 Fälle bearbeitet. Ein erheblicher Teil der Aufträge bestand in der Begutachtung von Bauschäden, die durch Anträge der Grundstückseigentümer auf Herabsetzung des Einheitswerts ausgelöst wurden. Bei zwei FÄ lag der Anteil bei 38,6 und 36,9 % aller Fälle.

Beispielhaft hierfür war, dass ein Grundstückseigentümer eine Neubewertung beantragte, da sein Grundstück in einem ruinösen Zustand sei. Daraufhin hätten die Sachbearbeiter der Bewertungsstelle entsprechend ihrer Sachaufklärungspflicht gem. § 88 AO den Eigentümer auffordern müssen, seinen Antrag durch eine detaillierte Beschreibung des Bauzustandes und die Vorlage von Fotografien zu begründen. Dies unterließen sie regelmäßig und beauftragten stattdessen die Bausachverständigen mit der Feststellung der Bauschäden.

Die Bausachverständigen konnten die Fälle - nach ihren eigenen Worten - somit bereits durch Besichtigung im Vorbeifahren erledigen und fertigten oft nur stichpunktartige Notizen wie „eingestürztes Dach, teilweise eingefallene Außenwände oder fehlende Eingangstür und Fenster“. Zum gleichen Kenntnisstand wären die Bewertungsstellen gelangt, wenn sie die Grundstückseigentümer um die Erfüllung ihrer Mitwirkungspflicht gem. § 90 AO gebeten hätten.

In einem Amt war der Bausachverständige zu 28,8 % damit beschäftigt worden, den Veranlagungsstellen in zahlreichen Fällen eigene Ermittlungen zur Bemessungsgrundlage der Eigenheimzulage abzunehmen.

Der Einsatz der Bausachverständigen war in den meisten Fällen nicht erforderlich, da für die Begutachtung kein baufachlicher Sachverstand nötig war. Die Bausachverständigen dürfen nicht zur Wahrnehmung der Aufgaben der Bewertungs- oder der Veranlagungsstellen eingesetzt werden.

2.2 Einen weiteren Schwerpunkt der Tätigkeit stellte in zwei Ämtern mit 42,8 und 44,7 % der Aufträge die Nachprüfung von Kaufpreisaufteilungen dar. Vielfach versuchten die Steuerpflichtigen in ihren Einkommen- oder Körperschaftsteuererklärungen beim Erwerb eines Grundstücks den Kaufpreisanteil für das Gebäude ungerechtfertigt hoch anzusetzen, um über die Gebäudeabschreibung eine Steuerersparnis zu erlangen. Die Veranlagungsteilbezirke meldeten die Fälle an die Bausachverständigen, obwohl sie die erforderliche Schlüssigkeitsprüfung der Wertanteile vorzunehmen hatten. In keinem der vom SRH eingesehenen Fälle hatten die Bearbeiter der Veranlagungsteilbezirke entsprechend den von der Rechtsprechung aufgestellten Grundsätzen die Unschlüssigkeit der vom Steuerpflichtigen geltend gemachten Aufteilung dargelegt.

Die Betrauung der Bausachverständigen mit der Nachprüfung von Kaufpreisaufteilungen war fast durchweg nicht gerechtfertigt.

Fast immer unterließen die Bausachverständigen die nach der Wertermittlungsverordnung vorgeschriebene Abwägung, aus welchen Gründen sie das Sachwert- nie aber das Ertragswertverfahren anwandten. Zudem beschränkten sie sich auf die rechnerische Ermittlung der Sachwerte, ohne diese entsprechend der Lage des Grundstücks und der Marktgängigkeit usw. zu evaluieren. Die Berechnungen nahmen sie lediglich anhand der von der Fachliteratur für durchschnittliche Bauausführung aufgestellten Normalherstellungskosten vor. Sie verzichteten darauf, durch eine Besichtigung der Gebäude von innen zu prüfen, ob eine einfache, mittlere oder gehobene Ausstattung vorlag. Trotzdem hat die OFD Chemnitz das praktizierte Verfahren im Schlussgespräch als ausreichend erachtet.

Die Wertermittlungspraxis der Bausachverständigen begnügte sich mit schematischen Berechnungen, bei denen es auf bautechnischen Sachverstand nicht ankam. Der Einsatz von Bausachverständigen lässt sich hierfür nicht rechtfertigen.

2.3 Die Arbeitsweise von zwei der drei geprüften Bausachverständigen war nicht hinnehmbar. Soweit einer überhaupt keine Handakten anlegte, war die Aktenmäßigkeit der Verwaltung größtenteils nicht mehr gegeben. Beide hatten im Übrigen ihre Sachverhaltsfeststellungen fast durchweg so unzureichend dokumentiert, dass die Tätigkeit nicht nachvollziehbar war. Fotos fertigten sie nur in wenigen Ausnahmefällen an. Auf die Anmeldung einer Ortsbesichtigung verzichteten sie in der Regel und mussten, da sie das Grundstück nicht betreten konnten, eine Einschätzung der Gebäude von außen vornehmen. In der Folge beschränkten sich die Feststellungen beispielsweise darauf anzugeben, dass das Gebäude aus vier Vollgeschossen und einem Dachgeschoss bestand und maximale Abschlüsse zu gewähren seien. Insgesamt waren die Unterlagen so oberflächlich, dass die Bausachverständigen wiederholt den Einwendungen der Steuerpflichtigen stattgeben mussten.

Bei zwei Bausachverständigen muss die mangelhafte Arbeitsweise unterbunden werden. Die schweren Mängel in der Arbeitsweise und Aktenführung gefährden die Brauchbarkeit der Arbeitsergebnisse.

2.4 Die große Zahl unnötiger Bearbeitungsfälle ging im Wesentlichen auf eine nicht sachgerechte Fallzuteilung durch die Sachgebietsleiter zurück. Ursache dafür waren teilweise das Fehlen solider fachtheoretischer Grundlagen, eigener Prüfungserfahrung

sowie die Nichtberücksichtigung des für die Betreuung der Bausachverständigen erforderlichen Zeitaufwandes bei der Personalzuteilung. Zudem war das Führungsverhalten der Sachgebietsleiter unzureichend ausgeprägt.

Die Sachgebietsleiter wurden ihrer fachlichen und organisatorischen Leitungsverantwortung im Wesentlichen nicht gerecht.

2.5 Die hohe Zahl von Bagatellfällen belegt, dass die Bausachverständigen in den vergangenen Jahren die Altbauten betreffenden Fälle, soweit ihre Beurteilung bautechnischen Sachverstand erforderte, weitgehend abgearbeitet haben. Auch die erwartbare Zahl an Neubauten, deren steuerliche Beurteilung bautechnischen Sachverstand erfordert, wird nach aller Voraussicht zu keinem sachgerechten Belastungsanstieg bei den Bausachverständigen führen. Die Prüfung hat ergeben, dass insgesamt zwei Drittel der Meldungen einen nicht notwendigen Einsatz der Bausachverständigen verursacht haben.

Das jährliche Auftragsvolumen kann verringert und Personal- und Sachkosten in Höhe von jährlich 465 T€¹ können eingespart werden.

Das SMF und die OFD Chemnitz haben vorgetragen, dass das Fachwissen der Bausachverständigen bei der Schlüssigkeitsprüfung von Kaufpreisaufteilungen zur Bestimmung der Restnutzungsdauer und in den Fällen der Bedarfsbewertung bei der Nachprüfung der von den Steuerpflichtigen vorgelegten Wertgutachten unverzichtbar sei. Dies ist für den SRH nicht nachvollziehbar. Denn zur Schlüssigkeitsprüfung von Kaufpreisaufteilungen hat die OFD Chemnitz eine Verfahrensweise verfügt, bei der es auf die Restnutzungsdauer des Gebäudes gar nicht ankommt. Bezüglich der Nachprüfung von Wertgutachten im Rahmen der Bedarfsbewertung ist entgegenzuhalten, dass die Bearbeitung dieser Fälle den Sachbearbeitern der Bewertungsstellen obliegt. Aufgrund dieser Funktionszuweisung geht der SRH davon aus, dass die Sachbearbeiter auch über die erforderliche Qualifikation verfügen sollten.

Soweit die OFD Chemnitz Qualifikationsmängel der Bearbeiter in den Bewertungsstellen anführt, empfiehlt der SRH dringend, die Mängel durch Nachschulungen zu beseitigen.

3 Folgerungen

3.1 Die Bausachverständigen müssen ihre Bearbeitungshandlungen und ihre Feststellungen aussagekräftig dokumentieren.

3.2 Die Sachgebietsleiter müssen ihre Fachaufsicht über die Bausachverständigen intensiv wahrnehmen. Insbesondere müssen sie die Bausachverständigen von Tätigkeiten freihalten, die keinen bautechnischen Sachverstand erfordern. In wenig problematischen Fallgruppen - wie Feststellung von Bauschäden, Kaufpreisaufteilungen, Beurteilung von Baumaßnahmen für die Eigenheim- oder Investitionszulage, Nachprüfung von Wertgutachten - sollten die Bausachverständigen nur in Fällen mit hoher steuerlicher Auswirkung bzw. erst im Rechtsbehelfsverfahren zugezogen werden.

3.3 Eine sachgerechte Auslastung für die zwölf landesweit eingesetzten Bausachverständigen besteht nicht. SMF und OFD Chemnitz sind zur Wahrung der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit verpflichtet zu prüfen, ob und in welchem Umfang die Tätigkeit

¹ Personalkostenberechnung siehe VwV Kostenfestlegung 2005 vom 15. Juli 2004.

entfallen kann oder unter Heranziehung Dritter bei gleichen Leistungen kostengünstiger oder bei gleichen Kosten besser erledigt werden kann (§ 7 Abs. 1 Satz 2 SäHO).

4 Stellungnahme des Ministeriums

Das SMF stimmte den Feststellungen des SRH, dass die Bausachverständigen ihre Bearbeitungshandlungen und ihre Feststellungen aussagekräftiger dokumentieren und die Sachgebietsleiter ihre Fachaufsicht über die Bausachverständigen intensiver wahrnehmen müssten, zu. Die Arbeitsweise der beiden angesprochenen Bausachverständigen sei dringend zu verbessern. In den betroffenen FÄ seien entsprechende Maßnahmen ergriffen worden. Diese Feststellungen würden in Dienstbesprechungen in den FÄ ausgewertet.

Den Aussagen des SRH zur Erforderlichkeit des baufachlichen Sachverstands der Bausachverständigen könne das SMF nur teilweise zustimmen. Für einzelne Fallgruppen werde eine andere Auffassung vertreten. Bei der Bewertung von Baumängeln/Bauschäden bedürfe dies noch einer Überprüfung.

Das SMF argumentiert, dass die Berechnung des Einsparpotenzials durch den SRH auf Differenzen über die Notwendigkeit des Einsatzes von Bausachverständigen und einer nicht ausreichenden Datenbasis aus dem Jahr 2004 beruhe. Geänderte Fallstrukturen, durch eine Neuverteilung von Zuständigkeitsbereichen notwendigerweise entstehende Mehrkosten (höhere Reisekosten und längere Fahrtzeiten) sowie der - vom SRH selbst angeregte - verstärkte Einsatz der Bausachverständigen bei Fällen der Prüfdienste, fänden keine Beachtung.

Bei der infrage gestellten Zahl der Bausachverständigen werde die OFD Chemnitz untersuchen, ob und inwieweit Möglichkeiten der Optimierung bestünden. Der Einsatz externer Sachverständiger werde skeptisch gesehen. Nahezu alle Auftragsgestaltungen erforderten zumindest Grundkenntnisse über steuerrechtliche Abgrenzungskriterien, zur aktuellen Rechtsprechung der Finanzgerichte und des Bundesfinanzhofs sowie zu den gültigen Verwaltungsanweisungen, welche nicht zum Arbeitsgebiet eines externen Bausachverständigen gehörten.

5 Schlussbemerkung

Der SRH weist den Vorwurf der unzureichenden Datenbasis zurück.

Das ELSTER-Verfahren ermöglicht dem Steuerbürger, seine Steuererklärung elektronisch abzugeben. Die Weiterverarbeitung der Daten erfordert zu viele personelle Eingriffe. Die angestrebte Entlastung der Bearbeiter ist nicht erreicht.

1 Prüfungsgegenstand

Seit Jahren können mit dem Programm „ELSTER“ die Steuererklärungen in elektronischer Form an das FA übersandt werden.

Die Verwaltung setzt seit dem Jahre 2005 in den Veranlagungsstellen für Arbeitnehmer eine maschinelle Vorprüfung mittels Risikofilter ein. Die risikolosen Fälle sollen so möglichst ohne personellen Bearbeitungsaufwand veranlagt werden. Die Bearbeiter sollen sich auf die rechtlich schwierigen und vom Steueraufkommen her bedeutenden Fälle konzentrieren können.

Der SRH hat untersucht, inwieweit das angestrebte Ziel erreicht worden ist.

2 Prüfungsergebnisse

Die Bearbeitung der elektronisch zur Verfügung gestellten Erklärungsdaten zeigte, dass trotzdem vor dem Einsatz des Risikofilters zahlreiche personelle Eingriffe erforderlich waren.

Eine der Hauptursachen war, dass trotz der elektronischen Datenlieferung die Verwaltung für alle Fälle Papierausdrucke fertigte. So druckte das Rechenzentrum sogar bei den Fällen die Daten auf Papier mit einer Telenummer aus, die mit elektronischer Signatur übermittelt worden waren. Bei ELSTER-Erklärungen ohne elektronische Signatur mussten die Steuerpflichtigen aufgrund der Rechtslage einen Ausdruck der Daten mit Unterschrift einreichen.

Die Voraussetzungen für eine maschinelle Weiterverarbeitung der elektronisch gelieferten Daten ohne personelle Eingriffe sind noch nicht gegeben.

Auch Unzulänglichkeiten des Programms machten personelle Eingriffe erforderlich. So mussten die Bearbeiter regelmäßig die Kennziffer für die Art des Vorgangs ändern. Dies sollte programmseitig erfolgen. Die Verwaltung hat diesen Mangel erkannt und sollte darauf achten, dass die angekündigte Verbesserung kurzfristig umgesetzt wird.

Der Bearbeiter muss durch eine weitere Eingabe vor der Durchführung der Probeberechnung dokumentieren, dass er nicht von den Erklärungsdaten abgewichen ist. Diese Verfahrensweise widerspricht der arbeitssparenden Zielsetzung, die Daten bis zum Risikofilter vollmaschinell verarbeiten zu lassen.

Bereits vor der Stufe des Risikofilters erhält der Bearbeiter zahlreiche Prüf- oder Bearbeitungshinweise. Häufig sollten Abweichungen zwischen den Erklärungsangaben zum Arbeitslohn und den elektronischen Lohndaten geprüft werden. Mit der elektronischen

Lohnsteuerkarte (ELOKA) stehen die Lohndaten des Steuerpflichtigen umfassend zur Verfügung und der vom Arbeitgeber übersandte Datensatz entspricht in seiner Beweiskraft der früheren Lohnbescheinigung auf der Lohnsteuerkarte. Im Ergebnis ihrer Prüfung übernahmen die Bearbeiter regelmäßig die Daten der ELOKA.

Es ist unverständlich, dass die Daten nicht maschinell abgeglichen und übernommen werden, zumal das Verfahren bei den vereinfachten Steuererklärungen bereits eingesetzt wird.

Doppelarbeit wird dadurch ausgelöst, dass inhaltlich identische Bearbeitungshinweise vor und nach dem Risikofilter ausgegeben werden.

Dies deutet auf gravierende Programmschwächen hin. Es ist eine erhebliche Optimierung der Programmabläufe erforderlich. Die Verwaltung muss für eine kurzfristige Bereinigung sorgen.

Um zu einer nennenswerten Entlastung der Verwaltung durch ein papierloses, vollmaschinelles Verfahren zu kommen, müsste der Anteil der signierten elektronischen Daten wesentlich erhöht werden. Nach unseren Beobachtungen wurde bisher nicht einmal das kostenlose Zertifizierungsverfahren in nennenswertem Maße genutzt. Bei den ein höheres Maß an Datensicherheit gewährleistenden Verfahren ELSTER-Stick und -Signaturkarte ist im Hinblick auf die nicht unerheblichen Anfangskosten (40 bis 70 €) zu befürchten, dass sie sich nicht in größerem Umfang bei den Steuerpflichtigen durchsetzen.

Im Hinblick auf den erhofften hohen Nutzen bei einem verbesserten Verfahren muss die Verwaltung erhebliche Anstrengungen unternehmen, die Anwendung einer Signatur durch die Steuerpflichtigen durchzusetzen. Dabei kann sie weiter versuchen, die Anzahl der Teilnehmer durch das Schaffen von Anreizen - wie eine schnellere Bearbeitung - zu erhöhen. Letztlich wird sie aber auch ins Auge fassen müssen, die Nutzung vorzuschreiben.

Die Verwaltung muss für eine stärkere Nutzung des ELSTER-Verfahrens werben.

Im Zusammenhang mit der Signaturproblematik fiel auf, dass ELSTER-Erklärungen von Steuerpflichtigen mit zertifizierter Signatur übermittelt und auf den vom Rechenzentrum gefertigten Ausdrucken in dem Feld „Hinweis der ELSTER-Clearingstelle“ der Name des steuerlichen Beraters als elektronisch authentifizierter Übermittler ausgedruckt worden war.

Es erscheint zweifelhaft, ob § 6 Abs. 1 Steuerdaten-Übermittlungsverordnung (StDÜV) die Verantwortlichkeit der Steuerpflichtigen für die vom Berater übermittelten Daten gewährleistet. Die Signatur durch den steuerlichen Berater kann die Unterschriftsleistung des Steuerpflichtigen nur dann rechtlich ersetzen, wenn der steuerliche Berater für die Tatsache der Unterschriftsleistung und ihre Echtheit rechtlich einstehen würde. Hierfür müsste aber noch die entsprechende Regelung getroffen werden, die eine öffentlich-rechtliche, sanktionsfähige Garantenstellung begründet.

Wir schlagen dem SMF vor, sich für eine entsprechende Verfahrensregelung einzusetzen.

In erheblichem Umfang verursachen derzeit die von den Steuerbürgern übersandten Belege personellen Aufwand. Es müssen zahlreiche Belege gesichtet und an den Steuerbürger zurückgesandt werden, obwohl sich keine steuerliche Auswirkung ergibt.

Ein Entlastungseffekt durch die maschinelle Prüfung bis zum Einsatz des Risikofilters kann nur erfolgen, wenn die Verwaltung bei der Steuererklärung mit „ELSTER“ auf Belege verzichtet. Die Steuerpflichtigen sollten zur Vorlage von Belegen nach Maßgabe der maschinell erkannten Risiken und gesetzlichen Vorgaben aufgefordert werden. Dabei kann die Prüfung bei kleinen Risikobeträgen auch erst im Rahmen einer Mehr-Jahres-Betrachtung erforderlich sein. In diesen Fällen könnte eine maschinelle Vorbehaltsveranlagung mit der Verpflichtung des Steuerpflichtigen zur Belegaufbewahrung die spätere Prüfung absichern.

Die Verwaltung sollte bei der Abgabe der Steuererklärung mittels ELSTER zunächst grundsätzlich auf die Vorlage von Nachweisen verzichten, um risikolose Fälle ohne personellen Einsatz veranlagern zu können.

In Abhängigkeit von der Risikoeinstufung des Falles sollte der Bearbeiter prüfen, welche Belege ggf. anzufordern sind.

Im Übrigen sollte die Steuerverwaltung ihre Bemühungen verstärken, alle bereits elektronisch gespeicherten Daten - wie beispielsweise über Lohnersatzleistungen, etc. - auch im Wege des Datenaustausches für das Verfahren nutzbar zu machen. Dies würde auch den Steuerbürger entlasten.

3 Folgerungen

Mit dem ELSTER-Verfahren hat die Steuerverwaltung den richtigen Weg eingeschlagen, um zu einer personellen Entlastung durch mehr Automation zu gelangen. Dieser muss konsequent fortgesetzt werden.

Derzeit steht einer maschinellen Veranlagung risikoloser Steuerfälle ein erhebliches Maß an personellen Eingriffen im Wege. Eine Entlastung der Bearbeiter war noch nicht festzustellen.

Es sind umfangreiche Verbesserungen der Programmabläufe erforderlich.

Das SMF muss die entsprechenden Rahmenbedingungen für eine Bearbeitung der Steuererklärungen ohne personellen Einsatz vor der Risikoabschätzung schaffen. Nur dann wird es möglich sein, das Wissen der Bearbeiter für die Bearbeitung risikobehafteter Fälle zu nutzen.

4 Stellungnahme des Ministeriums

4.1 Das SMF erklärt, dass sich die Forderung des SRH, elektronisch übermittelte Steuererklärungsdaten vollmaschinell weiterzubearbeiten, mit den Zielen der Finanzverwaltung decke. Durch bereits umgesetzte bzw. strategisch geplante und in den nächsten Jahren zu erwartende programmtechnische Verbesserungsmaßnahmen sollen hierfür die rechtlichen und programmtechnischen Voraussetzungen geschaffen werden. Bei der programmtechnischen Umsetzung sei die sächsische Finanzverwaltung jedoch an bestimmte automationstechnische und zeitliche Rahmenbedingungen gebunden.

4.2 Zur weiteren Minimierung personeller Eingriffe seien bereits Optimierungsmaßnahmen erfolgt. Die Umsetzungsmöglichkeiten für weitere Optimierungsmöglichkeiten würden derzeit geprüft.

4.3 Die Zahl der übermittelten ELSTER-Erklärungen sei seit Einführung - auch dank vielfältiger Werbemaßnahmen - stetig und signifikant gestiegen. Zur weiteren Steigerung der Quote sei für 2008 eine Werbekampagne vorgesehen. Befürwortet werde der Vorschlag, Angehörige der steuerlich beratenden Berufe zur elektronischen Übermittlung der Steuererklärungsdaten zu verpflichten.

4.4 Das SMF teile nicht die Zweifel des SRH, dass die Verantwortlichkeit des Steuerpflichtigen für die vom Berater übermittelten Daten durch § 6 StDÜV nicht gewährleistet würde. Denn der Auftraggeber, d. h. im Regelfall der Steuerpflichtige, sei gem. § 6 Abs. 2 StDÜV verpflichtet, die übermittelten Daten unverzüglich zu überprüfen. Für übermittelte unrichtige Daten träfe den Steuerpflichtigen die Berichtigungspflicht nach § 153 AO.

4.5 Eine „Mehr-Jahres-Betrachtung“ führe im Ergebnis zu erhöhtem Aufwand.

4.6 Weitergehende maschinelle Abgleiche seien aus organisatorischer Sicht erst nach Einführung der Identifikationsnummer (§ 139b AO) zweckmäßig. Die Finanzverwaltung habe bereits umfassende Maßnahmen zur zeitnahen programmtechnischen Realisierung getroffen.

**Einzelplan 05:
Sächsisches Staatsministerium für Kultus**

Zuwendungen zum Bau des Dresdner Sportschulzentrums

17

Das Sportschulzentrum ist zu groß und zu teuer errichtet worden.

RP und RSA haben überhöhte Flächen für die Außenanlagen, das Schulgebäude, die Internatsgebäude und die Sporthalle genehmigt.

Baukosten in Höhe von 5.804 T€ hätten eingespart werden können.

1 Prüfungsgegenstand

Der SRH hat baubegleitend den Ersatzneubau des Dresdner Sportschulzentrums als Ganztagschule auf der Ostra-Insel geprüft.

Das Sportschulzentrum wird gebildet aus der Sportmittelschule und dem Sportgymnasium Dresden. Die Gesamtbaukosten betragen lt. Zuwendungsbescheid rd. 29 Mio. €. Die Übergabe des Sportschulzentrums an die Stadt Dresden wird im September 2007 erfolgen.

Die Baumaßnahme wurde durch das RP Dresden mit Förderbescheid vom 13.09.2004 mit rd. 20,2 Mio. € aus dem Programm „Zukunft, Bildung und Betreuung“ (IzBuB) gefördert.

Geprüft wurden insbesondere

- das Antrags- und Bewilligungsverfahren beim Regionalschulamt (RSA - seit 01.01.2007 Sächsische Bildungsagentur -) Dresden, bei der OFD und beim RP Dresden,
- die Planungs- und Bauunterlagen bei der Landeshauptstadt Dresden,
- die bautechnische Lösung, die Vergabe und die Abrechnung.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Bedarfsprüfung

Die Stadt Dresden ging bei der Bedarfsbemessung für das Sportschulzentrum mittelfristig von 840 und langfristig von 1.080 Schülern aus. Das RSA prüfte das Raumprogramm und korrigierte den Bedarf auf insgesamt 700 Schüler.

Für das Sportgymnasium ging es von einer Einzügigkeit aus. Trotzdem erkannte das SMK den Flächenbedarf für ein zweizüdiges Gymnasium an, obwohl die Schülerzahlen mittelfristig nur eine Einzügigkeit sicherstellen.

Das daraus folgende Raumprogramm wurde damit begründet, dass die Schul- und Internatsbedingungen an den bisherigen Standorten nicht den Standards entsprächen. Dem SRH gegenüber argumentierte die Schulverwaltung, die Reserven würden für die Aufnahme von Gymnasiasten vorgehalten. Damit ist aber das Erfordernis eines zweizügigen sportbetonten Gymnasiums nicht zu begründen.

Der Antrag der Landeshauptstadt Dresden basierte auf einer zu großzügig prognostizierten Schülerzahl. Daraufhin wurden mit öffentlichen Mitteln Raumkapazitäten geschaffen und vorgehalten, ohne dass dafür der entsprechende Bedarf besteht.

Die im Programm zur Förderung von Ganztagsangeboten zur Verfügung stehenden Mittel waren im Jahr 2004 im Hinblick auf die Förderanträge nicht ausreichend. Allein mit der Zuwendung für das Sportschulzentrum wurden rd. 38 % der insgesamt im Regierungsbezirk Dresden zur Verfügung stehenden Mittel gebunden.

In der Folge mussten Anträge anderer Antragsteller mit Konzepten zur Ganztagsbetreuung abgelehnt werden.

2.2 Einhaltung der Flächenrichtwerte

Das Schulgrundstück umfasst eine Fläche von 22.250 m². Angemessen sind, ausgehend von 700 Schülern und 20 m²/Schüler nach den Allgemeinen Schulbauempfehlungen für den Freistaat Sachsen und unter Ansatz von zusätzlichen Flächen für den Schulsport 16.200 m². Die Größe des Schulgrundstücks ist für die Förderung der Außenanlagen ausschlaggebend. Diese sind nur in dem für die Inbetriebnahme und Nutzung des Gebäudes erforderlichen Umfang zuwendungsfähig.

Das Schulgrundstück liegt um 6.050 m² über der Regelgröße. Die OFD setzte die Kosten um rd. 429 T€ zu hoch fest.

Für die Sportmittelschule überschreitet, die durch das RSA als zuwendungsfähig anerkannte Fläche, die förderfähige Fläche um rd. 318 m². Die Baukosten wurden um rd. 980 T€ zu hoch veranschlagt. Für das Gymnasium nahm das RSA eine um rd. 500 m² überhöhte zuwendungsfähige Fläche hin. Dadurch werden Mehrkosten in Höhe von rd. 1.452 T€ gefördert.

Die geplante Pausenhalle überschreitet den Richtwert lt. Allgemeinen Schulbauempfehlungen für den Freistaat Sachsen um rd. 580 m². Die Mehrkosten betragen rd. 1.717 T€.

Das RSA hat überhöhte Raumgrößen als zuwendungsfähig anerkannt. Das Gebot der Wirtschaftlichkeit wurde nicht beachtet.

Die 100 Internatsplätze sind auf fünf Gebäude verteilt. Obwohl das RSA die Zahl der Internatsplätze um zehn Plätze gekürzt hatte, erfolgte keine Reduzierung der Internatsfläche insgesamt. Stattdessen wurden die Räume zu groß bemessen und die Raumbezeichnungen von 2-Bett-Zimmer auf 1-Bett-Zimmer geändert.

Die durchschnittlichen Raumgrößen übersteigen die Raum- und Flächennormen lt. RLBAu Sachsen erheblich. Es wurden des Weiteren 14 Teeküchen über den Bedarf konzipiert.

Die über den Vergleichswerten liegende Internatsfläche beträgt rd. 318 m². Ein Einsparpotenzial in Höhe von rd. 727 T€ wurde nicht genutzt. Bei Verzicht auf die unnötig errichteten Teeküchen hätten Ausstattungskosten von rd. 37 T€ eingespart werden können.

Im Bereich der Drei-Feld-Mehrzwecksporthalle erkannte das RSA eine nutzbare Sportfläche von 1.275 m² als zuwendungsfähig an. Entsprechend der für die Planung von Sporthallen geltenden DIN-Norm 18032-1 wäre eine Sportfläche von 1.215 m² ausreichend gewesen.

Die zuwendungsfähigen Kosten sind um rd. 76 T€ zu hoch veranschlagt worden.

2.3 Konzept der Speisenversorgung

Grundlage des Förderantrags war die Errichtung einer Vollküche im Schulgebäude zur Versorgung der Sportschüler mit frisch zubereiteten Mahlzeiten. Die Bewilligung basiert auf dem für eine Vollküche bemessenen höheren Bedarf an Küchen- und Lagerfläche und den damit verbundenen erhöhten Investitionskosten.

In der Bauphase wurde von der der Bewilligung zugrunde liegenden Planung einer Vollküche abgewichen und stattdessen eine Austeilküche konzipiert. Eine Reduzierung der Baukosten und der Flächen erfolgte angabegemäß nicht. Die Änderung des Speisenversorgungskonzepts begründete die Landeshauptstadt mit der Höhe der zu erwartenden Betriebskosten. Wäre die Entscheidung für die Austeilküche rechtzeitig getroffen worden, hätte die Planung der Küche wirtschaftlicher erfolgen und Ausstattung und Flächenbedarf der Küche deutlich reduziert werden können.

Die Zuwendungsempfängerin hat unverständlicherweise erst drei Jahre nach dem ersten Zuwendungsantrag Überlegungen zum wirtschaftlichen Betrieb der Küche angestellt, mit dem Ergebnis, dass während der Bauphase umfangreiche Umplanungen notwendig wurden.

Von der Landeshauptstadt Dresden beantragt und durch RSA und OFD genehmigt wurden je eine Mensa für die Schule und für das Internat. Als förderfähige Fläche im Schulgebäude wurden 437,50 m² Speiseraum und 254,50 m² Küche anerkannt. Für die Mensa zur Versorgung der 100 Internatsschüler, angabegemäß zur Nutzung in den Ferien und an den Wochenenden, bestätigte das RSA 140 m² Speiseraum und 29 m² Küche als förderfähig. Die Notwendigkeit für das Sportschulzentrum, zwei örtlich getrennte und voneinander unabhängige Speiseversorgungen zu errichten, ist nicht nachvollziehbar.

Beide Küchen haben die Aufgabe die Schüler des Sportschulzentrums zu versorgen. Das RSA hätte im Rahmen der Raumprogrammprüfung auch auf die Erfahrung anderer Sportschulzentren in Sachsen zurückgreifen müssen. So wird beispielsweise am Sportgymnasium Leipzig eine Mensa für die Mittagsversorgung und die Versorgung der Internatsschüler an den Wochenenden und in den Ferien gemeinsam genutzt. Angesichts der offensichtlichen Unwirtschaftlichkeit der Planung ist es unverständlich, dass die OFD dies bei der Erstellung der baufachlichen Stellungnahme nicht problematisiert hat.

RSA und OFD haben es unterlassen, die Wirtschaftlichkeit zu überprüfen. Es wurde versäumt, für Schule und Internat eine gemeinsame und wirtschaftliche Mensa zu konzipieren. Ein Einsparpotenzial von rd. 386 T€ wurde nicht genutzt.

2.4 Architektonisches Konzept und baulicher Standard

In dem für das Baugebiet geltenden Städtebaulichen Rahmenplan sind sog. „Transversalen“ eingetragen, als streng in Ost-West-Richtung verlaufende Weg- und Freiraumbeziehungen. Zur Wahrung der gewünschten Sichtachsen sollte die Sporthalle abgesenkt gebaut werden.

Nicht beachtet wurde, dass die gewünschte Sicht- und Wegeverbindung durch die Messehalle 1 ohnehin unterbrochen ist, sodass aus städtebaulicher Sicht die Absenkung der Sporthalle nicht begründbar ist.

Die so nur dem architektonischen Konzept geschuldete Tiefergründung der Sporthalle erfordert einen sehr hohen baulichen Aufwand. Die Gründung erfolgt als „weiße Wanne“ und wird gegen Auftrieb mit 10 m tief im Boden verankerten Bohrpfählen gesichert.

Aufwendige Glasfassaden aus Sicherheitsglas an der Sporthalle, Verschattungselemente und der umfangreiche Einsatz von feuerhemmender Verglasung im Innenbereich verteuern des Weiteren den Bau unnötig.

Zur Realisierung einer anspruchsvollen architektonischen Lösung wurden erhebliche Mehrkosten in Kauf genommen.

Dem Förderantrag lag ein deutlich überhöhter baulicher Standard zugrunde. Im Rahmen der Ausführungsplanung werden demgegenüber Standardreduzierungen vorgenommen. So wurden z. B. statt der beantragten und genehmigten zwölf Medienlifte zu je 40.600 € lediglich sechs Medienlifte errichtet. Die Einsparung beträgt allein in dieser Position 243.600 €. Des Weiteren wurde im Rahmen der weiteren Planung auf die Realisierung der beantragten und genehmigten Einbauschränke mit Kosten in Höhe von 473.164 € verzichtet.

Dem Antrag lag ein deutlich überhöhter Standard zugrunde. Dieser hätte nicht gefördert werden dürfen. Der Zuwendungsempfänger hat durch die daraufhin überhöhte Zuwendung einen finanziellen Spielraum.

2.5 Kostenrichtwerte

Nach der Förderrichtlinie IzBuB gelten die darin genannten Kostenrichtwerte als obere Orientierungsgröße für die Planung von Neubauten. Bei der Planung der Sportmittelschule und des Sportgymnasiums werden die Kostenrichtwerte erheblich überschritten. Die OFD erkannte unverständlicherweise für die Sportmittelschule einen um rd. 22 % und für das Sportgymnasium einen rd. 9 % überhöhten Kostenwert an.

Dies führt zu überhöhten geförderten Kosten in Höhe von rd. 1.515 T€ für die Sportmittelschule und rd. 800 T€ für das Sportgymnasium.

Für die Sporthalle bildete die OFD einen Kostenrichtwert als Mittelwert der Kostenrichtwerte Gymnasium und Mittelschule. Die Schulnutzung ist mit der Nutzung als Sporthalle nicht vergleichbar. Einen Mittelwert aus dem maximal zuwendungsfähigen Kostenansatz für Gymnasium und Mittelschule als Kostenrichtwert für die Sporthalle zu bilden, verteuerte die Förderung unberechtigterweise.

Der durch die OFD angesetzte Kostenrichtwert von 2.595 €/m² ist weit überzogen und liegt erheblich über den Vergleichswerten einschlägiger Kostenermittlungsprogramme (z. B. 1.334 €/m² nach PLAKODA).

Die OFD weist für das Gesamtvorhaben eine Unterschreitung des Kostenrichtwertes aus. Dies gelingt durch die Bildung eines unzulässigen Durchschnittswertes aus den Kostenrichtwerten für Gymnasium und Mittelschule, dem überhöhten Kostenrichtwert der Sporthalle und dem Kostenrichtwert für die Sanierung eines weiteren Gebäudes. Es handelt sich um vier Bauteile, die unterschiedlich genutzt werden und für die verschiedene Kostenrichtwerte gelten.

Die OFD hätte die Kostenwerte der einzelnen Bauteile den jeweiligen Kostenrichtwerten gegenüberstellen müssen.

2.6 Reduzierung der Ausgaben

Die Zuwendungsempfängerin erkundigte sich beim RP Dresden, inwieweit Einsparungen aus dem Bauvorhaben anderweitig verwendet werden können. Das RP forderte daraufhin die Landeshauptstadt Dresden unter Hinweis auf die Überzeichnung des Investitionsprogramms IzBuB zur Stellungnahme zu möglichen Einsparungen auf und teilte gleichzeitig mit, dass eine zweckfremde Verwendung von Einsparungen nicht möglich ist.

Nur fünf Wochen später gab die Landeshauptstadt überraschenderweise nunmehr an, die Fördermittel doch in voller Höhe zu benötigen.

Im Gegensatz dazu stellte der SRH fest, dass die Kostenverfolgung des Projektleiters lediglich vier Monate später Minderkosten in Höhe von mindestens rd. 3,26 Mio. € ausweist. Die Landeshauptstadt Dresden unterließ eine entsprechende Anzeige bei der Bewilligungsbehörde.

Die Zuwendungsempfängerin kam ihrer Pflicht, Minderkosten anzuzeigen, nicht nach.

2.7 Vergabeverstöße Bauleistungen

Es wurden in den verschiedenen Ausschreibungsblättern widersprüchliche Angaben zur Art des Vergabeverfahrens, zum Submissionstermin, zur Höhe des Entgelts für Ausschreibungsunterlagen, zum Ausführungstermin und zur Höhe der Vertragserfüllungsbürgschaft veröffentlicht. Die jeweiligen Bekanntmachungen im Amtsblatt der EG und in den nationalen Ausschreibungsblättern müssen inhaltsgleich sein.

Der Ablauf der Zuschlags- und Bindefrist ist nicht wie vorgeschrieben mit einem Kalendertag angegeben worden. Angaben in den Submissionsprotokollen waren zudem widersprüchlich und unvollständig.

Ein sehr hoher Standard der Ausschreibung wird durch die umfangreichen Leitfabrikationsvorgaben vorgegeben. Die Produktvorgaben waren in den meisten Fällen nicht erforderlich, verteuern die Angebotspreise, verzerren den Wettbewerb und erhöhen die Korruptionsgefahr.

Das Vergabeverfahren weist eine Vielzahl von Verstößen gegen die VOB/A auf.

3 Folgerungen

3.1 Die Qualität der baufachlichen Antragsprüfung ist zu verbessern. Die Planung muss sorgfältig auf Wirtschaftlichkeit und Einsparungspotenzial geprüft werden, da dadurch der Baustandard und die Kostenkennwerte festgelegt werden.

Durch den Ansatz von überhöhten Kostenrichtwerten wurde eine überhöhte Zuwendung gewährt. Die Zuwendungsempfängerin erweckt zu Unrecht den Eindruck wirtschaftlich zu bauen. Die Unterschreitung der geplanten Kosten ist nur eine fiktive Einsparung, da die Ausgangswerte überhöht waren.

3.2 Die Bewilligungsbehörde hat im Rahmen der Verwendungsnachweisprüfung sicherzustellen, dass nur die zuwendungsfähigen und tatsächlich geleisteten Ausgaben den Auszahlungen zugrunde gelegt werden.

3.3 Neben umfangreichen Fabrikatsvorgaben wurden weitere Verstöße gegen die VOB/A festgestellt. Die Vergabeverfahren sind transparent und sorgfältig durchzuführen, um der Korruptionsgefahr konsequent zu begegnen.

4 Stellungnahmen

4.1 Sächsisches Staatsministerium für Kultus

Das SMK legt eine Statistik zu den aktuellen Schülerzahlen für die Sportmittelschule und das Sportgymnasium Dresden sowie Prognosen für die folgenden Jahre vor. Danach steigen die Schülerzahlen von 712 im Schuljahr 2006/2007 auf 901 Schüler im Schuljahr 2012/2013. Hieraus ergäbe sich, dass beide Schulen derzeit und zukünftig mindestens zweizügig geführt werden können.

4.2 Landeshauptstadt Dresden

Die Landeshauptstadt legt dar, dass im Schuljahr 2006/2007 insgesamt 317 Schüler an der Mittelschule und 405 Schüler am Gymnasium lernen würden. Auf Basis dieser 722 Schüler sei die im Antrag prognostizierte Schülerzahl von 840 gerechtfertigt. Die Landeshauptstadt hält aufgrund der tatsächlich im Schuljahr 2006/2007 an der Schule lernenden 722 Schüler unter Beachtung der „Klassenerhöhung“ sogar 960 Schüler als Grundlage für die Bemessung für gerechtfertigt.

Auch bei der Bemessung der Grundstücksfläche sei von 840 Schülern auszugehen. Der Grundstücksfläche seien noch Erschließungs-, Abstands- und Bepflanzungsflächen hinzuzurechnen.

Die Schulflächen seien infolge der Ganztagsbetreuung um Gemeinschaftsflächen zu erweitern.

Die Pausenhalle sei zugleich Verkehrsfläche. Allein die Anrechnung der Verkehrsfläche würde die Überschreitung der zulässigen Fläche um 580 m² rechtfertigen. Des Weiteren verweist die Landeshauptstadt auf den Status der Eliteschule.

Für die Internatsflächen gäbe es keine verbindliche Flächennorm. Die Internatsflächen seien angemessen. Die Flächenüberschreitung bei der Sporthalle sei einem Sicherheitsabstand zum Spielfeldrand geschuldet.

Die Landeshauptstadt begründet den Bau, Unterhalt und Betrieb von zwei Mensen für das Sportschulzentrum mit geringeren Bewirtschaftungskosten.

Im Rahmen der weiteren Planung seien gegenüber dem Förderantrag Standardreduzierungen vorgenommen worden. Es erweise sich als zweckmäßiger, keine Medienlifte einzusetzen, sondern mit fest installierter Fachausstattung zu arbeiten. Statt der beantragten und genehmigten Einbauschränke seien aus den eingesparten Mitteln Ausstattungsgegenstände wie Einbaumöbel, Ausstellungsvitrinen und Sitzelemente beschafft worden.

Die Feststellungen des SRH zu Vergabeverstößen würden ausgewertet. Ohne die Fehler entschuldigen zu wollen, müsse auf die große Arbeitsbelastung für die Mitarbeiter verwiesen werden.

5 Schlussbemerkungen

Aus der Stellungnahme der Landeshauptstadt lässt sich keine Einsicht für den sparsamen Umgang mit Fördermitteln erkennen. Der Steuerzahler hat Anspruch auf wirtschaftlichen Einsatz von Steuergeldern.

Die Ansicht der Landeshauptstadt, dass dem Grundstücksbedarf noch Flächen hinzuzurechnen seien, ist falsch. Gemeinschaftsflächen infolge Ganztagsbetreuung wurden im separaten Haus 2.5 bereits ausgewiesen und vom SRH anerkannt. Darüber hinaus besteht kein begründeter Bedarf an Gemeinschaftsflächen. Die Überschreitung der zulässigen Fläche der Pausenhalle um 580 m² lässt sich nicht mit der Nutzung als Verkehrsfläche begründen. Die Verkehrsfläche wird nicht anhand von fiktiven Schülerzahlen ermittelt, sondern ergibt sich aus dem Architektenentwurf. Ein angemessener Verkehrsflächenanteil wurde bereits berücksichtigt.

Die Größe von Internatsräumen, die durch die Bauverwaltung des Freistaates Sachsen errichtet werden, wird nach den Raum- und Flächennormen für den Freistaat Sachsen (RLBau Sachsen) bemessen. Es ist nicht nachvollziehbar, dass für mit Fördermitteln errichtete Gebäude ein großzügigerer Maßstab gelten soll. Die Auffassung der Landeshauptstadt zu den Mehrflächen der Internatszimmer und der Sporthalle lässt ein mangelndes Kostenbewusstsein erkennen.

Der behauptete wirtschaftliche Vorteil von Bau, Unterhalt und Betrieb von zwei Mensen ist unverständlich.

Die Beschaffung von zusätzlichen Ausstattungsgegenständen aus eingesparten Fördermitteln ist unzulässig. Die Mittel sind bei der Verwendungsnachweisprüfung abzusetzen.

Die Statistik des SMK basiert auf einer aktuellen Schülerzahl von 712 Schülern und die Landeshauptstadt Dresden geht von 722 Schülern aus. Die vorgenannten Angaben des SMK und der Landeshauptstadt zu den aktuellen Schülerzahlen im Jahr 2007 sind widersprüchlich. Sie weichen zudem von dem der Bewilligung durch das RSA zugrunde gelegten Wert ab. Grundlage für die Bemessung des Grundstücks und der Schulfläche ist die vom RSA zum Bewilligungszeitpunkt prognostizierte Schülerzahl von 700 Schülern.

Das Kosten- und Baumanagement der Landeshauptstadt war ungenügend. Die Kosten laufen aus dem Ruder.

Das RP hat ohne ausreichende Prüfung zu hohe Fördermittel bewilligt.

1 Prüfungsgegenstand

Der SRH hat baubegleitend den „Ersatzneubau Eissporthalle, Pieschener Allee 1“ der Landeshauptstadt Dresden geprüft. Die Baumaßnahme beinhaltet den Ersatzneubau der Eissporthalle, der Kegelbahn und der Funktionsgebäude, die bei dem Augusthochwasser 2002 erheblich beschädigt wurden. Dieser Teil der Baumaßnahme wird nach der VwV Infra gefördert. Des Weiteren sind der Neubau einer Trainingseishalle und einer Ballspielhalle mit entsprechenden Funktionsräumen Bestandteil der Gesamtmaßnahme. Hierfür ist die Sportförderrichtlinie maßgebend.

Die Baumaßnahme wurde durch das RP Dresden mit Förderbescheid vom 18.07.2005 mit rd. 17,1 Mio. € gefördert. Gemäß dem vorläufigen Verwendungsnachweis der Landeshauptstadt vom 03.07.2007 sind die Gesamtbaukosten um knapp 6 Mio. € auf rd. 29,6 Mio. € angestiegen.

Bauherr und Betreiber ist der Sportstätten- und Bäderbetrieb, ein Eigenbetrieb der Landeshauptstadt Dresden.

Am 31.08.2007 wurde der Sportkomplex den Nutzern übergeben.

Geprüft wurde stichprobenweise:

- das Zuwendungsverfahren beim RP Dresden mit Antrags- und Bewilligungsverfahren,
- die Beteiligung der OFD in baufachlicher Hinsicht,
- die Planungs- und Bauunterlagen beim Bauherrn, insbesondere hinsichtlich einer wirtschaftlichen, sparsamen und den technischen Regelwerken entsprechenden Planung,
- die Vertragsgestaltung und das Vergabeverfahren der Bauleistungen beim Zuwendungsempfänger.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Auswahlverfahren des Architekten

Die Landeshauptstadt führte einen zweiphasigen Architektenwettbewerb mit 134 Bewerbern durch. Im Ergebnis wurden Verhandlungen mit 2 Bewerbern geführt. Es handelte sich um den 1. und 3. Preisträger. Die Entscheidung für den Entwurf des 1. Preis-

trägers wurde mit dessen guter architektonischer und funktionaler Lösung begründet. Dieser begann die Planung der Baumaßnahme, ohne dass eine Beauftragung vorlag.

Eine unausgereifte Aufgabenstellung, z. B. ein unvollständiges Raumprogramm und fehlende Nutzerforderungen von Gewicht haben kostenträchtige Planungsänderungen verursacht. Die daraufhin durch die Landeshauptstadt vom 1. Preisträger geforderte Einhaltung einer Kostenobergrenze lehnte dieser als unrealistisch ab. Nach rd. 18 Monaten Planung wechselte die Landeshauptstadt den Planer und beauftragte den 3. Preisträger. Dessen Vertrag enthält die Vereinbarung einer Kostenobergrenze.

Das Auswahlverfahren der Landeshauptstadt für den Architekten war nicht ausreichend vorbereitet und die Vertragsverhandlungen unprofessionell angelegt.

2.2 Raumprogramm

Die Landeshauptstadt unterließ es, in der Aufgabenstellung zum Architektenwettbewerb eine Flächenobergrenze vorzugeben. Stattdessen wurden nachträglich das Raumprogramm des Siegerentwurfs (1. Preisträger) mit einer Bruttogrundfläche 23.909 m² als Maßstab angesetzt und der baufachlichen Prüfung durch die OFD zugrunde gelegt. Der tatsächlich realisierte Entwurf des 3. Preisträgers hatte demgegenüber eine Mehrfläche von 2.326 m² und ein unwirtschaftlicheres Flächen- und Raumverhältnis.

Eine Begründung für die Mehrfläche sowie ein Anerkennungsvermerk für die Raumplanung des 3. Preisträgers liegen nach Aktenlage nicht vor. Das RP hat sich mit dem Raumprogramm ungenügend auseinandergesetzt. Notwendigkeit und Größe der Einzelflächen wurden nicht geprüft. Die Mehrkosten in Höhe von rd. 1,6 Mio. € für die zusätzlichen 2.317 m² sind nicht förderfähig.

Das RP Dresden hat eine um rd. 1,4 Mio. € überhöhte Zuwendung ohne ausreichende Prüfung bewilligt.

2.3 Zuwendungsbescheid

Der Höchstfördersatz für die vom Hochwasser 2002 betroffenen Bauten (Eissporthalle und Ersatzneubauten) beträgt 90 %. Für die nach Sportförderrichtlinie Ballspielhalle und Trainingseishalle ist ein Höchstfördersatz von 50 % möglich. Zuwendungen sind bei einer Anteilsfinanzierung gem. Vorl. VwV Nr. 2.1 zu § 44 SÄHO auf einen Höchstbetrag zu begrenzen.

Das RP Dresden hat im Änderungsbescheid vom 18.07.2005 eine Anteilsfinanzierung mit 74,43 % ohne Festlegung eines Höchstbetrages bewilligt.

Das RP Dresden hat es versäumt, den Höchstbetrag an Fördermitteln erneut festzusetzen. Angesichts der anfallenden Mehrkosten sind damit finanzielle Nachteile für den Freistaat entstanden.

2.4 Erhöhung der Besucherplätze

Die vom Hochwasser zerstörte Eissporthalle hatte eine Kapazität von 3.000 Zuschauerplätzen. Die baufachliche Stellungnahme der OFD vom 18.05.2005 geht von rd. 4.000 Zuschauerplätzen, davon etwa 150 VIP-Besucherplätze, für die neue Eissporthalle aus.

Das RP hat den erhöhten Ansatz von 4.000 gebilligt und der Förderentscheidung zugrunde gelegt. Gemäß Förderrichtlinie ist aus Hochwassermitteln nur die Wiederherstellung der Einrichtung zu fördern. Die Bewilligungsbehörde hätte dem Zuwendungsbescheid nur die vormalige Anzahl an Zuschauerplätzen zugrunde legen dürfen.

Die Mehrkosten für die 1.000 Zuschauerplätze waren nicht förderfähig.

2.5 Flächenaufteilung entsprechend der Förderbereiche

In der vorgelegten Planung sind den einzelnen Sportbereichen (Eissporthalle, Trainingseishalle und Ballspielhalle) Funktionsräume zugeordnet. Für die Trainingseishalle wurden z. B. keine Umkleieräume und Flächen für WC/Dusche ausgewiesen. Diese sowie ein Großteil der Nebenräume wurden kostenmäßig allein der 90 % geförderten Eissporthalle zugeordnet.

Das RP hätte in Hinblick auf die unterschiedlichen Höhen der Fördersätze die Neben- und Funktionsflächen den einzelnen Sportbereichen korrekt zuordnen müssen, um den richtigen Förderbetrag ermitteln zu können.

Durch die falsche Zuordnung ergibt sich ein überhöhter Förderbetrag.

2.6 Förderfähige Ausgaben - Zuschaueranlagen

Gemäß Antrag sollten in der Ballspielhalle für rd. 400 Besucher Sitz- und Stehplätze und in der Trainingseishalle 199 Besucherplätze errichtet werden. Für beide Baumaßnahmen ist die Sportförderrichtlinie maßgeblich, die festlegt, dass Ausgaben nur zuwendungsfähig sind, wenn sie der Sportausübung dienen. Zuschaueranlagen und Tribünen gehören nicht dazu.

Die OFD zog bei der baufachlichen Stellungnahme nur die Kosten für die Sitzplätze ab. Die Mehrkosten für die Flächen der Zuschauerplätze wurden nicht abgezogen.

Es sind für die Zuschaueranlagen 425.680 € zu viel an förderfähigen Kosten von der OFD anerkannt worden.

2.7 Förderfähige Ausgaben - Baunebenkosten

Die mit dem Zuwendungsbescheid festgesetzten Baunebenkosten betragen für die Trainingseishalle 487.758 € (16,21 % der zuwendungsfähigen Kosten) und für die Ballspielhalle 684.763 € (19,96 % der zuwendungsfähigen Kosten).

Das verstieß gegen die Sportförderrichtlinie des SMK. Danach dürfen Baunebenkosten nur bis zu einem Anteil von 15 % der zuwendungsfähigen Kosten gefördert werden.

Die OFD hatte die Baunebenkosten auf Basis der Gesamtbaukosten aller Teile der Baumaßnahme ermittelt. Sie lagen insgesamt unter 15 %. Einzelkürzungen sind nicht erfolgt. Für die Bewilligung sind unterschiedliche Förderrichtlinien maßgeblich. Einen übergreifenden Einzelfördersatz für die Baunebenkosten zu bilden ist nicht regelgerecht.

Das RP Dresden hat Fördermittel in Höhe von 103.293 € zu viel bewilligt.

2.8 Förderfähige Ausgaben - Modernisierungsanteil

Das RP hat bei der Bewilligung der Fördermittel einen Modernisierungsanteil in Höhe von 1 Mio. € berücksichtigt. Dieser wurde mit 50 % gefördert. Die Bewilligungsakte enthält keine Angaben zur Ermittlung des Modernisierungsanteils.

Für den Modernisierungsanteil ist der Standard maßgeblich, der bei der Planung gegenüber der alten Eishalle erhöht wurde und über den „Stand der Technik“ hinausgeht. Dazu zählen z. B. der VIP-Bereich für 150 Personen und 40 VIP-Pkw-Stellplätze (450 m²), der Profibereich mit Umkleideraum, Trainerzimmer und Vorraum (230 m²) oder die Gaststätte mit 200 Plätzen (330 m²). Für diese Einrichtungen hätte der Modernisierungsabschlag in angemessener Höhe berücksichtigt werden müssen.

Der SRH hat in einer vereinfachten Berechnung anhand der Wertermittlungsrichtlinien 2002 einen Gebäudesachwert der alten Eissporthalle einschließlich Funktionsbereich von rd. 5,5 Mio. € ermittelt. Die dafür veranschlagten Gesamtkosten betragen rd. 15,7 Mio. € (Netto). Zum Gebäudesachwert ergibt sich ein Differenzbetrag von rd. 10 Mio. €.

Im Prüfungsschriftwechsel mit dem SRH sieht das RP den Modernisierungsanteil nunmehr allein anhand der Baukosten für die zusätzlich errichteten 1.000 Zuschauerplätze begründet. Die oben beispielhaft aufgezählten Modernisierungsanteile werden nach wie vor nicht berücksichtigt.

Aus den Unterlagen war allerdings ersichtlich, dass das RP anfänglich einen Modernisierungsabschlag von mindestens 2,5 Mio. € berücksichtigen wollte. Es konnte nicht erklären, warum davon abgesehen wurde. Der Hinweis auf die Überkapazität an Zuschauerplätzen geht in Bezug auf die Höhe des Modernisierungsanteils an der Sache vorbei.

Das RP ist aufgefordert, einen angemessenen Modernisierungsanteil anzusetzen.

2.9 Vergabeverfahren beim Bau des Eissporthallenkomplexes

Die Vergabe der Bauleistungen erfolgte nach einem mehrstufigen Verfahren. Die Landeshauptstadt Dresden bedient sich dabei neben dem Sportstätten- und Bäderbetrieb als Eigenbetrieb zusätzlich eines freiberuflich Tätigen, der die rechnerische Prüfung und Wertung der Angebote übertragen bekam. Zusätzlich übernahmen lt. der hauseigenen „Ordnung zur Vergabe von Bauleistungen nach VOB“ die zuständigen Ämter wie z. B. das Zentrale Vergabebüro oder auch das RPA weitere Kontroll- bzw. Prüfpflichten.

Der mit dem Verfahrensablauf bei der Vergabe von Bauleistungen erforderliche Abstimmungsbedarf in der Verwaltung der Landeshauptstadt bedingt Mehraufwand für alle Beteiligten.

Es wurden Vergabeverstöße festgestellt, z. B. waren:

- Bekanntmachungen vielfach unvollständig und teilweise widersprüchlich;
- die Angebotsfristen bei den Nichtoffenen Verfahren des Loses Kälteanlagen (Los 405) unberechtigterweise unterschritten;
- die generellen Zuschlagsfristen von über 30 Kalendertagen in allen bisher durchgeführten Offenen bzw. Nichtoffenen Ausschreibungsverfahren unzulässig;

- bei Ausschreibungsaufhebung bzw. Auftragserteilung mehrfach die Vergabevorschriften gem. §§ 26 a und 28 a VOB/A nicht eingehalten;
- mehrere Gewerke VOB-widrig in einem Los zusammengefasst worden, z. B. bei der Fassade, den Dachdichtungsarbeiten und der Kälte.

Die bei der Landeshauptstadt eingeführten Kontrollmechanismen funktionierten bei den Vergaben der Bauleistungen zur Eissporthalle z. T. ungenügend. Mögliche finanzielle Einsparungen durch losweise Vergabe konnten nicht realisiert werden.

2.10 Leistungsbeschreibungen

In den Leistungsverzeichnissen der Haustechnikgewerke wurde mit der Leistungsbeschreibung häufig der Hersteller und Typ zur Leistungsdefinition mit dem Zusatz „oder gleichwertiger Art“ vorgegeben. Die VOB/A lässt dies zu, wenn eine hinreichend genaue oder allgemeinverständliche Beschreibung der Bauelemente nicht möglich ist. Das ist bei dieser Baumaßnahme nicht der Fall, weil z. B. Armaturen, Rohrleitungspumpen, Waschtische mit ausreichender Genauigkeit beschrieben werden können, um die erforderlichen technischen Anforderungen zu erhalten.

Die Benennung von Herstellern in der Leistungsbeschreibung ist ein Verstoß gegen die Ausschreibungsgrundsätze der VOB/A.

2.11 Vergabeentscheidung

Für ein Haustechnikgewerk (Auftragssumme rd. 500 T€) wurde für die Ballspielhalle eine Anlage mit besonderen technischen Spezifikationen ausgeschrieben. Der Mindestbieter bot ein Fabrikat an, das den technischen Anforderungen nicht entsprach. Mit Abweichung von der vorgesehenen technischen Spezifikation wurden die Vergabungsunterlagen geändert (§ 21 Nr. 1 Abs. 2 VOB/A) und der Bieter wurde gem. § 25 Nr. 1 Abs. 1b VOB/A ausgeschlossen.

Der zweitplatzierte Bieter hatte sein Angebot als Kurztext eingereicht, in dem die Fabrikatangaben zu dem Bauelement fehlten. Er hat diese Angaben erst auf Nachfrage vier Tage nach Submission nachgereicht und erhielt den Auftrag.

Im Angebot des Zweitplatzierten fehlten geforderte Erklärungen. Angebote, die den Anforderungen des § 21 Nr. 1 Abs. 1 Satz 3 VOB/A nicht genügen, sind unvollständig und gem. § 25 Nr. 1 Abs. 1b VOB/A auszuschließen.

Die Vergabe an den Zweitplatzierten war rechtswidrig, das Angebot des Zuschlagten hätte wegen fehlender Angaben ausgeschlossen werden müssen.

3 Folgerung

- Die Qualität der Antragsprüfung durch das RP und die OFD war ungenügend. Durch Nichtbeachtung der Vorgaben der Förderrichtlinie wurden überhöhte Zuwendungen gewährt.
- Das RP hat bei Förderbescheiden mit Anteilsfinanzierung einen Höchstbetrag an bewilligten Fördermitteln festzulegen.

- Der Modernisierungsanteil ist angemessen anzusetzen.
- Die Landeshauptstadt hat sicherzustellen, dass bei Baumaßnahmen die Vergabevorschriften eingehalten werden.

4 Stellungnahmen

4.1 Sächsisches Staatsministerium für Kultus

Das SMK teilt mit, dass vor Ende des Bewilligungszeitraumes am 31.12.2007 noch keine abschließenden Feststellungen gemacht werden können. Die Anmerkungen des SRH würden ggf. berücksichtigt.

4.2 Landeshauptstadt Dresden

Die Landeshauptstadt teilt mit, dass es keine Planung durch den 1. Preisträger gegeben hätte. Es habe sich nur um Gespräche zur konkreten planerischen Umsetzung des Wettbewerbsentwurfs gehandelt. Planungsänderungen seien innerhalb des Vergabeverfahrens zulässig und gewollt. Die Feststellungen des SRH zum Auswahlverfahren und den Vertragsverhandlungen mit dem Architekten seien der Landeshauptstadt völlig unerklärlich. Die Architektenkammer sei über das Verhandlungsverfahren in Kenntnis gesetzt, die Wettbewerbsbetreuung und Vorprüfung durch ein Architekturbüro durchgeführt worden. Das Fachpreisgericht sei aus international renommierten Architekten zusammengesetzt und die Wettbewerbsführung bis zur Vergabe durch erfahrene Projektsteuerer begleitet gewesen.

Eine Flächenobergrenze mit dem Raumprogramm im Wettbewerb vorzugeben sei nicht möglich gewesen, weil das Eissport- und Ballspielzentrum „hinsichtlich seiner Konfiguration ein Unikat“ darstelle und vergleichbare Objekte nicht zur Verfügung ständen. Die Flächendifferenz zwischen dem 1. und 3. Preisträger sei nicht auf ein unwirtschaftliches Flächen- und Raumverhältnis zurückzuführen. Vielmehr würde die Bruttogrundfläche des 3. Preisträgers mit dem Mittelwert aller Wettbewerbsteilnehmer vergleichbar sein.

Mit dem Fördermittelgeber sei vereinbart worden, dass die 3.000 Sitzplätze der alten Eissporthalle je 2.000 Sitz- und Stehplätzen der neuen Arena gleichgestellt seien. Die tatsächliche Zuschauerkapazität würde heute 3.960 Plätze betragen.

Die fehlenden Toilettenanlagen der Trainingseishalle seien dem Funktionsgebäude zugeordnet worden.

Die Sitzplätze (Tribünen) der Ballspielhalle seien so konzipiert, dass die Sitze als Sitzbänke ohne Lehne ausgebildet und den Sportlern zur Entspannung, Erwärmung und Stretching zur Verfügung ständen.

Eine Aufteilung der Baunebenkosten für einzelne Bauteile sei, da der Zuwendungsbescheid für einen Gebäudesolitär erlassen wurde, nicht logisch nachvollziehbar. Es gäbe keine Handlungsvorschrift, die den übergreifenden Einzelfördersatz untersage.

Die Landeshauptstadt sei nicht der Ansicht, dass die vom SRH aufgeführten Einrichtungen über „den Stand der Technik“ hinausgingen, teilweise würde nicht einmal der Standard gegenüber der alten Eissporthalle erhöht. Eine Gegenüberstellung des Gebäudesachwertes eines Gebäudes mit den Baukosten von vier Gebäuden sei nicht kor-

rekt. Vielmehr käme es bei einem solchen Gebäude- und Funktionssolitär durch Synergien zu erheblichen Einsparungen bei Bau- und Technikkosten.

Die Landeshauptstadt führt aus, dass aus den „angeblichen Vergabefehlern“ kein nachweislicher Schaden für Fördermittelempfänger und Fördermittelgeber entstanden sei.

Der Aussage des SRH hinsichtlich möglicher finanzieller Einsparungen durch losweise Vergabe, müsse kategorisch widersprochen werden.

Die Angabe von Planungsfabrikaten sei nur bei Hauptkomponenten erfolgt.

Der SRH ignoriere bei seinen Behauptungen zur Vergabeentscheidung des Haustechnikgewerkes die SächsVergabeDVO, wonach der Ausschluss des zweitplatzierten Bieters wegen fehlender Erklärungen im Angebot nicht zwingend sei.

5 Schlussbemerkung

Der Versuch der Landeshauptstadt, die gewaltigen Mehrkosten mit der Einmaligkeit des Förderobjektes zu begründen, ist untauglich. Die Aussagen z. B. zu Zuschauerkapazitäten, dem Flächen- und Raumprogramm und zum Kostenrahmen wurden auf Basis des Förderantrages mit der Bewilligung festgelegt. Nachträgliche Änderungen deuten auf einen unzureichenden Antrag hin.

Es befremdet, dass die mangelhafte Planung und die aus dem Ruder gelaufenen Kosten immer noch gerechtfertigt werden sollen.

Der Muldentalkreis und das RSA Leipzig missachteten den gesetzgeberischen Wunsch nach Barrierefreiheit beim BSZ Wurzen.

Die Bewilligungsbehörden haben in Wurzen eine unwirtschaftliche und nicht standortgesicherte Baumaßnahme gefördert.

Beim BSZ Rodewisch wurde gröblich gegen die Vergabebestimmungen verstoßen.

1 Prüfungsgegenstand

Der SRH hat die Förderbaumaßnahmen Berufsschulzentrum (BSZ) Wurzen und Rodewisch geprüft.

Die Baumaßnahme BSZ Wurzen wurde durch das RP Leipzig mit rd. 3,43 Mio. € aus dem EFRE gefördert. Für die Sanierung der zum Haus gehörigen Turnhalle wurde zusätzlich ein Zuschuss in Höhe von rd. 852 T€ gewährt.

Für die Fördermaßnahme BSZ für Wirtschaft in Rodewisch bewilligte das RP Chemnitz eine Zuwendung von rd. 9,3 Mio. € aus dem EFRE bei zuwendungsfähigen Gesamtbaukosten von rd. 12,4 Mio. €.

Beide Baumaßnahmen sind abgeschlossen.

Geprüft wurden insbesondere

- das Antrags- und Bewilligungsverfahren bei den zuständigen Regionalschulältern (RSÄ) - jetzt Sächsische Bildungsagentur -, bei der OFD und bei den zuständigen RP,
- die Planungs- und Bauunterlagen bei den beiden Schulträgern,
- die bautechnische Lösung, die Vergabe, die Planungsverträge und die Abrechnung.

Die Prüfung des BSZ Wurzen erfolgte baubegleitend.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Sanierung des Berufsschulzentrums Wurzen, Haus 1

2.1.1 Bedarf/Standortsicherheit/Schülerzahlen

Das BSZ ist an zwei getrennten Standorten in der Stadt Wurzen untergebracht. Das Haus 2 wurde bereits in den Jahren 1997 bis 2001 umfassend saniert und war nicht Gegenstand der Prüfung.

Die Förderentscheidung wurde aufgrund der prognostizierten Gesamtschülerzahl von 1.513 Schülern im Jahr 2001 getroffen. Im 15-jährigen Prognosezeitraum sinken die Schülerzahlen nach den Angaben des Schulverwaltungsamtes vom 20.07.2006 von 1.458 im Schuljahr 1999/2000 auf 743 im Schuljahr 2015/2016. Die Zahlen belegen, dass im Betrachtungszeitraum nur in der Hälfte der Jahre die der Förderentscheidung zugrunde gelegte notwendige Schülerzahl erreicht wird.

Es gibt zum jetzigen Zeitpunkt in Grimma und Wurzen zwei BSZ an insgesamt fünf Standorten. Gemäß Vorgabe SMK sollen BSZ mindestens 1.000 Schüler aufweisen. Das RSA hat in seiner Betrachtung die Gesamtsituation des Muldentalkreises nicht berücksichtigt. Es wurde nicht untersucht, ob die Mindestschülerzahl von 2.000 Schülern für die Standortsicherheit beider BSZ zukünftig erreicht wird.

Die Bestätigung der Standortsicherheit ist anhand der sinkenden Schülerzahlen und der vorhandenen zwei BSZ im Landkreis nicht zu begründen. Damit fehlten entscheidende Bewilligungsvoraussetzungen.

2.1.2 Kostenwerte

Das SMK hat Kostenrichtwerte pro m² Programmfläche für den Neubau von Schulgebäuden auf Basis der Raumprogrammempfehlungen festgelegt. Für gewerbliche Berufsschulen gilt danach ein Kostenrichtwert von 2.863 €/m² als obere Orientierungsgröße für die Planung von Neubauten. Der Richtwert einer Sanierung soll 75 % der Ausgaben eines vergleichbaren Neubaus nicht überschreiten. Bei Denkmalschutzanforderungen können die Baukosten angemessen erhöht werden. Die Gesamtbaukosten betragen rd. 4,57 Mio. €. Das ergibt einen Kostenwert von 2.504 €/m² Programmfläche und entspricht 87,5 % der Neubaukosten. Die denkmalschutzrechtliche Genehmigung weist kostenintensive Auflagen, z. B. für Parkett und Farbfassungsuntersuchungen, sowie die Wiederaufarbeitung der ursprünglichen Farbfassung in den Fluren aus. Eine kritische Auseinandersetzung mit den Anforderungen der Denkmalschutzbehörde im Hinblick auf die Nutzung als BSZ ist in der Prüfungsakte nicht dokumentiert.

Die Realisierung dieser Forderungen führte zu einer unnötigen Überschreitung des für Sanierungsmaßnahmen üblichen Kostenrichtwertes.

Die Gesamtbaukosten für die Sanierung der unter Denkmalschutz stehenden Turnhalle einschließlich Anbauten betragen rd. 1,136 Mio. €. Der für die Turnhalle einschließlich Anbauten ermittelte Kostenwert beträgt 2.091,40 €/m² Hauptnutzfläche. Die Förderrichtlinie Schulhausbau trifft keine Aussage zu Kostenrichtwerten für Sporthallenneubauten und -sanierungen. Der SRH hat eine Vergleichsberechnung nach einem Kostenermittlungsprogramm (PLAKODA) durchgeführt und unter Berücksichtigung des Abschlags von 25 % für Sanierung einen Kostenrichtwert von 1.513 €/m² Hauptnutzfläche ermittelt. Die vorliegende erhebliche Überschreitung ist selbst bei Berücksichtigung der Denkmalschutzanforderungen nicht gerechtfertigt.

Für die Sanierung des Hauses 1 und für die Turnhalle wurden überhöhte Kostenwerte zugrunde gelegt. Das hat zur Folge, dass die Gesamtmaßnahme selbst bei Berücksichtigung der Denkmalschutzforderungen unwirtschaftlich ist.

2.1.3 Bewilligungsbescheide

Das RP Leipzig bewilligte den Höchstfördersatz von 75 %. Nach Nr. 2.2.2. VwV-SäHO ist die Zuwendung auf einen Höchstbetrag zu begrenzen. Dies ist unverständlicherweise weder beim Förderbescheid vom 14.05.2004 noch beim Änderungsbescheid vom

31.03.2006, mit dem die zusätzliche Förderung der Gaskesselanlage bewilligt wurde, erfolgt. Infolge dieses Versäumnisses des RP Leipzig muss sich der Freistaat Sachsen an evtl. entstehenden Mehrkosten beteiligen.

Finanzielle Nachteile für den Freistaat Sachsen sind nicht auszuschließen.

Nach § 50 SächsBO sind öffentliche Gebäude barrierefrei zu errichten. Der Zuwendungsempfänger wurde zudem zum barrierefreien Bauen im Zuwendungsbescheid beauftragt. Das LRA vertrat die Auffassung, dass eine barrierefreie Gestaltung des BSZ nicht erforderlich sei, da keine Berufe ausgebildet würden, die Behinderte erlernen könnten. Es würden hauptsächlich Bäcker und Elektriker ausgebildet. Sollte bei einem Behinderten ausnahmsweise der Wunsch bestehen, einen dieser Berufe zu lernen, so könne er in Leipzig ein BSZ besuchen. Das LRA setzt sich als öffentlicher Bauherr grob über bestehende Vorschriften hinweg. Diese Haltung des LRA ist unverständlich und diskriminiert Menschen mit Behinderung.

Das RSA Leipzig bestätigte im Jahr 2002, entgegen seiner Zuständigkeit, dem Zuwendungsempfänger die geplante Abweichung von der Barrierefreiheit. Dazu war das RSA Leipzig nicht berechtigt.

RSA Leipzig und LRA haben es wissentlich unterlassen, die Anforderungen der SächsBO zur Barrierefreiheit umzusetzen.

2.1.4 Baustandards

Bei der Sanierung des Schulgebäudes wurde ein sehr hoher Standard zugrunde gelegt. So wurde z. B. als Abgrenzung des Schulgeländes eine natursteinverblendete Mauer errichtet. Eine derart aufwendige Einfriedung der Liegenschaft ist weder durch örtliche Gegebenheiten noch durch Denkmalschutzanforderungen gerechtfertigt.

Die Vorgabe von kostenintensiven Leitfabrikaten im Sanitärbereich sowie der Einbau von aufwendigen Eichenparkettböden in Fluren und Massivholzpodeste im Treppenhaus führten zu teilweise überhöhten Ausstattungsstandards. Die Restaurierung und die Farbgestaltung der Flure nach historischem Vorbild erforderten einen Aufwand, der für die Nutzung als BSZ nicht notwendig ist.

Die hochwertige Ausstattung mit Parkett, Dielung und Holztreppen verursacht vergleichsweise hohe Bau- und Unterhaltskosten. Die Nutzung als BSZ lässt eine schnelle Abnutzung erwarten. Alternative Varianten wie z. B. der Einsatz eines PVC-Belags wurden nicht untersucht.

Der deutlich überhöhte bauliche Standard, der funktional der vorgesehenen Nutzung nicht dienlich ist, verstößt gegen den Haushaltsgrundsatz nach § 7 SäHO.

2.2. Berufsschulzentrum für Wirtschaft in Rodewisch

2.2.1 Flächenbedarf

Mit den beiden Neubauten und der Sanierung eines weiteren Gebäudes wurde die bisher ungünstige Unterbringungssituation, an mehreren Standorten in der Stadt Rodewisch, verbessert.

Der Zuwendungsempfänger plante in einem der Neubauten ein ausgebauten Dachgeschoss von 111 m², das als zusätzliche Lagerfläche genutzt werden sollte. Das RSA Zwickau bestätigte die Mehrfläche im Dachgeschoss. Sein Vorgehen begründete es mit der Forderung der Gestaltungssatzung, nach der bei Neubauten die Errichtung von Satteldächern vorgeschrieben wird. Das RSA Zwickau ist für die baufachliche Umsetzung der städtebaulichen Anforderungen nicht zuständig. Eine rechtzeitige Einbeziehung der zuständigen OFD wurde versäumt.

Die OFD hat in Ihrer baufachlichen Stellungnahme das durch das RSA Zwickau geprüfte Raumprogramm einer nochmaligen aufwendigen Prüfung unterzogen. Dies fiel nicht in Ihre Zuständigkeit. Sie stellte geringfügige Abweichungen zur Entwurfsplanung fest und korrigierte Übertragungsfehler. Die Notwendigkeit der Lagerfläche im Dachgeschoss wurde baufachlich nicht mehr geprüft, da der Raumbedarf dafür, nach Angabe der OFD, bereits durch das RSA Zwickau bestätigt worden war.

Zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen war die Lagerfläche im Dachgeschoss ungenutzt.

Die Zusammenarbeit von RSA Chemnitz und OFD war schlecht organisiert. Teilweise wurden Leistungen doppelt erbracht.

Für den unnötigen Ausbau des Dachgeschosses sind vermeidbare Baukosten in Höhe von 235.000 € entstanden.

Zum Zeitpunkt der Antragstellung waren für das BSZ Rodewisch 1.359 Schüler prognostiziert worden. Für den Lehr- und Verwaltungsbereich ergeben sich danach entsprechend den Raumprogrammempfehlungen für Schulen im Freistaat Sachsen 400 m² Fläche. Davon kommen 210 m² dem Lehrerbereich zu. Diese Richtgröße wurde bei der Planung erheblich überschritten. Das RSA Zwickau erkannte für Lehre und Verwaltung rd. 513 m² an und begründete dies mit einem sehr großen Lehrkörper. Die OFD ging, entgegen ihrer Zuständigkeit, noch darüber hinaus und erkannte insgesamt rd. 521 m² an. Die bestätigte Fläche für den Lehrerbereich beträgt rd. 336 m².

Richtgröße für den Raumbedarf von Schulen muss die Schülerzahl und nicht, wie vorliegend herangezogen, die Lehrerzahl sein.

Der Lehrerbereich ist rd. 126 m² zu groß genehmigt worden. Die Überschreitung der Programmfläche ergibt Mehrkosten in Höhe von rd. 296 T€.

2.2.2 Verkehrsflächenanteil

Im Hauptgebäude beträgt der Anteil der Verkehrsfläche an der Hauptnutzfläche 50 %.

Der Entwurf sieht u. a. in jedem Geschoss eine rd. 100 m² große Fläche zwischen Aufzügen und Haupttreppe vor. Angabegemäß beabsichtigt der Zuwendungsempfänger damit Kommunikationsflächen zu schaffen. Es handelt sich bei diesen Flächen jedoch eindeutig um Verkehrsflächen.

In der Fachliteratur¹ wird ein wirtschaftliches Flächenverhältnis mit rd. 33 % angegeben. Eine Auswertung der PLAKODA durch den SRH ergibt für Vergleichsobjekte einen Verkehrsflächenanteil von rd. 38,37 %.

¹ Arbeits- und Kontrollhandbuch zur Planung und Kostenermittlung von Neubauten, Martin Mittag.

Die Verkehrsfläche im Neubau überschreitet die Vergleichswerte erheblich. Die OFD hat dies im Rahmen ihrer Prüfung unverständlicherweise nicht beanstandet.

Der Entwurf des Neubaus ist unwirtschaftlich. Die Verkehrsfläche ist um rd. 506 m² zu groß bemessen. Baukosten in Höhe von rd. 738 T€ hätten eingespart werden können.

2.2.3 Antrag auf Zweckerweiterung

Im vorläufigen Verwendungsnachweis vom 01.07.2003 wies der Vogtlandkreis Minderkosten in Höhe von rd. 1.126.141 € aus. Gleichzeitig stellte er einen formlosen Antrag auf Zweckerweiterung. Die eingesparten Fördermittel sollten für Umbau und Sanierung des Hintergebäudes D mit einer Programmfläche von 872 m² eingesetzt werden.

Das RSA Zwickau befürwortete die Durchführung der Baumaßnahme in der beantragten Größenordnung, obwohl im bestätigten Raumprogramm der Gesamtmaßnahme nur 602 m² Programmfläche ausgewiesen waren. Der erhöhte Flächenbedarf wurde Grundlage der Förderentscheidung. Der Zuwendungsempfänger realisierte eine Programmfläche von 710 m².

Mit Zuwendungsbescheid vom 15.03.2004 bewilligte das RP Chemnitz für die Sanierung des Hintergebäudes D 760.000 €.

Aus der um 108 m² überhöhten Programmfläche im Hintergebäude D resultieren um rd. 116 T€ überhöhte zuwendungsfähige Kosten.

Es sollten im Hintergebäude u. a. eine neue Treppenanlage als zweiter baulicher Rettungsweg, neue Flurtüren, neue Toilettenanlagen und der Ausbau des Dachgeschosses realisiert werden.

17 Monate nach Erteilung des Änderungsbescheides stellt der Landkreis einen Antrag auf Förderung von Mehrkosten. Die Mehrkosten in Höhe von 142.000 € würden bei den Maßnahmen entstehen für die vorher Minderkosten gemeldet wurden.

Der Zuwendungsempfänger hatte die Baukosten nicht im Griff.

Das Baumanagement der Antragstellerin hinsichtlich Kostenkontrolle und Kostenprognose war mangelhaft.

Der Vogtlandkreis hat, um einen Teil dieser Baukostenerhöhung zu kompensieren, die Bauleistungen im Hintergebäude D nicht vollständig realisiert. So verzichtete er z. B. im Hintergebäude D auf die neue Treppenanlage, den Ausbau des Dachgeschosses und einen Teil der Toilettenanlagen.

Der Zuwendungszweck wird nur unvollständig erreicht. Das RP Chemnitz hat dies bei der Verwendungsnachweisprüfung zu berücksichtigen.

2.2.4 Vergabe der Planungsverträge

Die Planungsleistungen der technischen Ausrüstung und der Elektrotechnik wurden freihändig an unterschiedliche Planer vergeben. Der Zuwendungsempfänger ging von einer Unterschreitung der Schwellenwerte der VOF aus und führte kein VOF-Verfahren durch.

Die Ermittlung der Planungskosten für den Neubau des BSZ ergab für die Planung der technischen Gebäudeausrüstung ein Nettohonorar von rd. 130.000 € und für die Planung der Elektrotechnik ein Nettohonorar von rd. 135.000 €.

Es handelt sich bei beiden Verträgen um Leistungen der technischen Gebäudeausrüstung nach § 68 HOAI, deren geschätzter Auftragswert nach § 3 Abs. 3 VOF zu addieren ist. Damit wird der Schwellenwert nach VOF überschritten. Die Leistungen hätten ausgeschrieben werden müssen.²

Die Planungsleistungen der technischen Gebäudeausrüstung wurden entgegen den Bestimmungen der VOF nicht europaweit ausgeschrieben.

2.2.5 Vergabeverstöße Bauleistungen

Bei der Mehrzahl der Vergabeverfahren wurden die Angebotsfristen beim Offenen Verfahren unzulässig unterschritten. Weiterhin wurden unzulässige Verkürzungen der Bewerbungsfrist bei den durchgeführten Nichtoffenen Verfahren festgestellt.

Die Kennzeichnung der Angebote erfolgte nicht in allen Fällen wie vorgeschrieben manipulationssicher, sodass nachträgliche Änderungen oder Ergänzungen nicht ausgeschlossen werden können.

Im Los 5 Schlosserarbeiten wurde ein Fabrikat vorgeschrieben. Im Leistungsverzeichnis war auf den Zusatz „oder gleichwertig“ verzichtet worden. Die Produktvorgabe war nicht erforderlich, lässt keinen Spielraum für alternative Angebote, verteuert die Angebotspreise und erhöht die Korruptionsgefahr.

Das Verfahren weist eine Vielzahl von Verstößen gegen die VOB/A auf.

3 Folgerungen

3.1 Der Muldentalkreis und das RSA Leipzig setzten sich beim BSZ Wurzen über den ausdrücklichen Willen des Gesetzgebers hinweg, Barrierefreiheit zu schaffen.

3.2 Es ist dafür zu sorgen, dass Vergabeverstöße künftig verhindert werden. Insbesondere die Vorgaben der VOF sind zu beachten.

3.3 Durch den Ansatz überhöhter Kostenwerte wurden überhöhte Zuwendungen gewährt.

Die Bewilligungsbehörden haben zur Schadensbegrenzung im Rahmen der Verwendungsnachweisprüfung sicherzustellen, dass nur die zuwendungsfähigen Ausgaben den Auszahlungen zugrunde gelegt werden.

² 1. Vergabekammer des Freistaates Sachsen, Beschluss vom 30.04.2001, Az.: 1/SVK/23-01.

4 Stellungnahmen

4.1 Sächsisches Staatsministerium für Kultus

Das SMK teilt zum BSZ Rodewisch mit, dass die dargelegten Beanstandungen Gegenstand der Verwendungsnachweisprüfung sein werden.

Beim Fördervorhaben BSZ Wurzen seien etwaige Widersprüche mit dem RP Leipzig im Abschlussgespräch ausgeräumt worden.

4.2 Regierungspräsidium Leipzig

Das RP verweist in seiner Stellungnahme darauf, dass die Standortsicherheit zu keinem Zeitpunkt infrage gestanden hätte.

Die fehlende Höchstbetragsbegrenzung im Zuwendungsbescheid resultiere aus einem Versehen. Mittlerweile sei mit Datum vom 09.07.2007 ein Änderungsbescheid mit Höchstbetragsbegrenzung erlassen worden. Es sei kein finanzieller Schaden entstanden.

Das RP beabsichtige, den überhöhten baulichen Standard sowie den Verstoß gegen die Nebenbestimmung im Zuwendungsbescheid zur Barrierefreiheit im Rahmen der Verwendungsnachweisprüfung zu bewerten.

4.3 Landratsamt Muldentalkreis

Das LRA legt dar, dass es zum Zweitpunkt der Bewilligung unterschiedliche Prognosen zur Schülerzahl gegeben habe. Von der vom SRH zugrunde gelegten Prognose mit einer Schülerzahl von 743 Schülern im Schuljahr 2015/2016 sei nicht auszugehen.

Der Verzicht auf eine behindertengerechte Gebäudesanierung stelle keine Diskriminierung behinderter Menschen dar. Aufgrund des Ausbildungsprofils, der schulorganisatorischen Abläufe in zwei Gebäuden und den örtlichen Gegebenheiten in den denkmalgeschützten Gebäuden sei im Einvernehmen mit dem Nutzer, dem Schulamt sowie der Schulleitung und dem RSA, auch aus wirtschaftlichen Betrachtungen, auf behindertengerechte Ausführung verzichtet worden.

Der vom SRH beanstandete sehr hohe Standard könne nicht nachvollzogen werden. Die vorgegebenen Leitfabrikate und der beantragte und ausgeführte Standard seien angemessen und notwendig.

4.4 Landratsamt Vogtlandkreis

Das LRA hat insbesondere Einwände gegen die Feststellungen des SRH zum unnötigen Dachgeschossausbau, zur Überschreitung der Programmfläche und zur überhöhten Verkehrsfläche.

Es vertritt die Auffassung, für die Vergabe der Planungsleistungen der technischen Ausrüstung sei keine VOF-Ausschreibung erforderlich gewesen.

Die Feststellungen zu den Vergabeverstößen würden nicht geteilt.

5 Schlussbemerkungen

Entgegen der Auffassung des RP Leipzig gibt es für Turnhallen durchaus Kostenvergleichswerte.

Die Erwiderungen der LRÄ Muldentalkreis und Vogtlandkreis können die Vorwürfe des SRH nicht entkräften.

Besonders unverständlich und nicht hinnehmbar ist, das Beharren des Muldentalkreises auf der Aussage, dass der Verzicht auf eine behindertengerechte Gestaltung keine Diskriminierung darstelle. Weder das Ausbildungsprofil noch die denkmalschutzrechtlichen Anforderungen rechtfertigen den Verzicht auf Barrierefreiheit.

**Einzelplan 07:
Sächsisches Staatsministerium für Wirtschaft und Arbeit**

Gemeinschaftsinitiative Interreg III A

20

**Im Programm „Freistaat Sachsen - Tschechische Republik“
ist keine Schwerpunktsetzung erkennbar. Die Wirksamkeit
ist nicht ausreichend feststellbar.**

1 Prüfungsgegenstand

Im Programm „Freistaat Sachsen - Tschechische Republik“ standen im Rahmen der Gemeinschaftsinitiative Interreg III A für 2000 bis 2006 EFRE-Mittel in Höhe von 191 Mio. € zur Verfügung.

Der SRH hat die Aktionsbereiche und Fördergegenstände der Gemeinschaftsinitiative Interreg III A im Programm „Freistaat Sachsen - Tschechische Republik“ geprüft. Dabei sollte auch bewertet werden, ob die Kennziffern und Indikatoren des Programms das Ziel der Gemeinschaftsinitiative, das sächsisch-tschechische Grenzgebiet zu einem gemeinsamen, zukunftsfähigen Wirtschafts- und Lebensraum weiterzuentwickeln und die Lebensbedingungen der Menschen nachhaltig zu verbessern, abbilden und eine Erfolgskontrolle ermöglichen.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Analyse der Ausgangslage und Prämissensetzung

Vielfach sind Grenzregionen wirtschaftlich, infrastrukturell und sozial benachteiligt. Daher ist es wichtig, bei begrenzt einsetzbaren Mitteln zu prüfen, in welchen Bereichen die staatliche Hilfe eingesetzt werden sollte, um die größte nachhaltige Wirkung für den Grenzraum zu erreichen. Klarheit sollte auch darüber bestehen, wie Benachteiligungen im Grenzraum definiert sind.

Für den deutsch-tschechischen Grenzraum liegen zwar Analysen über Stärken und Schwächen sowie Chancen und Risiken diverser Aktionsbereiche des Grenzraumes vor, jedoch besteht weder eine Festlegung hinsichtlich des Kriteriums „Benachteiligung“ noch führten die Erkenntnisse aus den Analysen zu eindeutigen Schwerpunktsetzungen für den Abbau der Benachteiligungen.

Die durch die Europäische Kommission angegebenen Aktionsfelder der Gemeinschaftsinitiative wurden mit den Programmpapieren des Freistaates voll inhaltlich übernommen. Eine Begrenzung auf ausgewählte Aktionsfelder erfolgte nicht.

Für die Umsetzung dieser Aktionsfelder, wie z. B. wirtschaftliche Entwicklung, ländliche Entwicklung, soziokulturelle Entwicklung, Sicherheit, Bildung und Qualifizierung und Umwelt, standen in Sachsen über 50 Förderrichtlinien mit rd. 230 Fördergegenständen zur Verfügung. Durch die Verzahnung mit den Festlegungen der EG-Strukturfondsverordnungen, den verschiedenen sektoralen Fachpolitiken und dem horizontalen Ziel der

Interreg-Förderung sowie der Beteiligung mehrerer Stellen und Ebenen der Verwaltung entsteht hieraus ein sehr komplexer, kaum beherrschbarer Anspruch.

Mit dem uneingeschränkt breiten Spektrum der Maßnahmen verliert die Förderstrategie an Zielgenauigkeit und Wirksamkeit.

2.2 Indikatoren und Zielfestlegungen

Dem übergeordneten Ziel der Gemeinschaftsinitiative folgen jeweils Zielformulierungen für die Aktionsfelder. Um die Zielerreichung und Wirksamkeit der Gemeinschaftsinitiative überprüfen zu können, ist neben qualitativen Aussagen auch ein System von Kennziffern, Indikatoren und technischen Standards notwendig.

Überzeugende Aussagen über die Wirksamkeit der Gemeinschaftsinitiative sind derzeit nicht möglich.

In der Ergänzung zur Programmplanung vom 16.12.2004 wurde in über dreiviertel der vorgesehenen Maßnahmen nur jeweils ein Indikator benannt. Dieser hat fast ausschließlich nur eine Vollzugsangabe zum Inhalt, z. B. die Anzahl der Projekte.

Solche Indikatoren können zwar ggf. für statistische Zwecke von Bedeutung sein, sie geben jedoch keinen Aufschluss über den Erfolg der Maßnahme.

3 Folgerungen

Nach einer belastbaren Analyse des Istzustandes des Grenzraumes sollte das SMWA festlegen, was unter Benachteiligung im Grenzraum zu verstehen ist und ab wann eine Benachteiligung eintritt. Die sich daraus ergebenden Prioritäten sollten mit gezielten Maßnahmen die Benachteiligungen reduzieren oder beseitigen können.

Mit der Förderperiode 2007 bis 2013 wird die Gemeinschaftsinitiative Interreg III A durch das Nachfolgeprogramm „Ziel 3 - Europäische territoriale Zusammenarbeit“ abgelöst. Neben einer sachlichen Schwerpunktbildung sollte die neue Interreg-Förderung auf eigenen Programmförderrichtlinien sowie einer Halbierung der Anzahl der Fördergegenstände beruhen.

Durch die genauere Zielformulierung und die Konzentration der Fördermittel auf ausgewählte Fördergegenstände könnten das Verfahren optimiert und die Rechtsanwendung gestärkt werden. Mögliche „Gießkannenförderungen“ könnten ausgeschlossen werden.

Das System der Ergebnis- und Wirkungsindikatoren sollte so ausgestaltet werden, dass sich die Auswirkungen des Programms in der Mehrzahl der Maßnahmenbereiche messen lassen können.

4 Stellungnahme des Ministeriums

Das SMWA begründet das breite Spektrum an Fördermöglichkeiten, verbunden mit dem hohen Mittelvolumen, mit dem Übergang von einem Außen- zu einem Binnenprogramm und den daraus erwachsenden vielfältigen Bedarfswünschen.

Aus der Sicht „ex-post“ akzeptiert das SMWA die Ausführungen des SRH zur Prämissensetzung.

Das SMWA beruft sich auf ausführliche Angaben zum Indikatorensystem der Gemeinschaftsinitiative, hebt aber auch hervor, dass das wichtigste Anliegen der Programmplanung der Förderperiode 2007 bis 2013 der Aufbau eines geeigneten Indikatorensystems sei.

Der Anregung des SRH nach Schaffung spezifischer Programmförderrichtlinien werde durch die Erarbeitung des programmbezogenen Umsetzungsdokuments entsprochen.

Die aufwendige Restaurierung eines Reisezugwagens ist aus diesem Programm nicht förderfähig.

1 Prüfungsgegenstand

Der SRH prüfte die Zuwendung des SMWA aus der Gemeinschaftsinitiative Interreg III A für die Restaurierung eines Reisezugwagens im Zusammenhang mit dem Ausbau des Vereins- und Begegnungszentrums „Bahnhof Bärenstein“. Ziel dieser Förderung war die Entwicklung des Tourismus in der Region um Altenberg. Die Zuwendungen wurden nach den Bestimmungen für die Gemeinschaftsinitiative und der Förderrichtlinie des SMWA zur Förderung der wirtschaftsnahen Infrastruktur im Rahmen der GA „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GA-Infra) bewilligt. Danach sollten innovative Aspekte, Wirkungen für den Grenzraum und Effekte für die Tourismuswirtschaft miteinander vereint werden.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Der Zuwendungsempfänger ließ einen völlig defekten Reisezugwagen unter Auflagen der Denkmalschutzbehörde und nach historischen Plänen mit mindestens 690 T€ aus öffentlichen Mitteln zu einem Ausstellungsstück restaurieren. Folgeinvestitionen, wie der Bau einer Wagenhalle, fanden in den bisherigen Gesamtausgaben noch keine Berücksichtigung.

Das Vorhaben soll dem Aufbau eines touristischen Zentrums und der Entwicklung der Tourismuswirtschaft der Regionen Altenberg und Oberes Müglitztal unter Einbeziehung der Region um Dubi und Krupka dienen und Signalwirkung für andere sächsische und böhmische Regionen haben, die technikgeschichtlichen Schätze zu erhalten und der Öffentlichkeit zugänglich zu machen.

Das Vorhaben wurde in zwei Teilprojekten realisiert. Zunächst hat das Amt für ländliche Neuordnung Kamenz für die erste Ausbaustufe des Reisezugwagens Mittel aus der Gemeinschaftsinitiative Interreg II A bewilligt. Von einer weiteren Förderung sah das Amt ab. Daraufhin bewilligte das RP Dresden für den weiteren Ausbau des Reisezugwagens eine Förderung aus Mitteln der Gemeinschaftsinitiative Interreg III A.

Die Aufteilung des Vorhabens in mehrere Teilprojekte, ohne dass die Gesamtfinanzierung gesichert gewesen war, stellte eine unzulässige Anfinanzierung dar.

2.2 Die Förderung durch das RP Dresden findet keine Grundlage in der Förderrichtlinie GA-Infra. Das RP Dresden bewertete dies zunächst ebenso, weil sowohl für die Restaurierung eines technischen Denkmals als auch für die Errichtung eines Vereins- und Begegnungszentrums kein Ansatz für eine Förderung erkennbar war.

Nachdem auch die Landesstelle für Museumswesen keine Fördermöglichkeit sah, bewilligte das RP Dresden letztlich dennoch.

3 Folgerungen

3.1 Nach der unzulässigen Anfinanzierung des Vorhabens durch das Amt für ländliche Neuordnung Kamenz war eine weitere Mitfinanzierung durch den Staat zur Fertigstellung ohne Rücksicht darauf, ob überhaupt geeignete Förderprogramme vorlagen, praktisch vorprogrammiert. Andernfalls hätte die geförderte Maßnahme nicht beendet werden können, das zunächst bewilligte Geld wäre unnütz ausgegeben worden.

3.2 Der Reisezugwagen stellt eher ein technisches Denkmal dar und kann nur indirekt auf den Fremdenverkehr ausstrahlen.

Der SRH bezweifelt, dass mit dem Projekt positive Wirkungen auf die ökonomische Situation des Grenzraumes entfaltet werden können und eine spürbare Steigerung der touristischen Nachfrage für die Region folgen wird.

4 Stellungnahmen

Das SMWA verwies auf die Prüfung der SAB, die noch nicht abgeschlossen sei, stimmte der Bewertung des SRH aber grundsätzlich zu.

Das RP Dresden bestätigte, der SRH habe zu Recht beanstandet, dass das Vorhaben in mehrere Teilprojekte aufgeteilt worden sei. Das SMUL begründet das Vorgehen damit, die Finanzierungsrisiken für alle Beteiligten in Grenzen zu halten.

SMUL und RP Dresden gehen davon aus, dass die Ziele des Vorhabens erreicht wurden.

Das SMWA hat die Gesetzeslage missachtet.**1** Prüfungsgegenstand

Der SRH hat das rechtsaufsichtliche Handeln des SMWA im Zusammenhang mit der Umstellung des Rechnungswesens bei den sächsischen Industrie- und Handelskammern (IHK'n) untersucht.

Die Umstellung des Rechnungswesens war nicht Gegenstand einer Prüfung.

2 Sachverhalt

2.1 Mit Schreiben vom 01.07.2005 hat die IHK Leipzig im Auftrag der Landesarbeitsgemeinschaft der IHK'n im Freistaat Sachsen dem SMWA mitgeteilt, dass beabsichtigt sei, zum 01.01.2006 auf der Grundlage des Beschlusses der DIHK-Vollversammlung „von der Kameralistik auf das kaufmännische Rechnungswesen umzustellen.“ Grundlage der Umstellung solle ein zuvor von den einzelnen Vollversammlungen im September 2005 zu verabschiedendes und vom SMWA zu genehmigendes Finanzstatut sein.

Mit Schreiben vom 22.07.2005 übersandte die IHK Leipzig dem SMWA den Entwurf eines Musterfinanzstatuts und bat um eine „Rückmeldung über die Genehmigungsfähigkeit des Musterfinanzstatuts“.

Die Schreiben belegen, dass die IHK'n die Umstellung auf die Doppik für genehmigungspflichtig hielten.

2.2 Bereits mit Schreiben vom 18.05.2005 hatte das SMWA das SMF über diese Umstellungsabsicht sowie darüber informiert, dass das BMWA im April 2005 mitgeteilt habe, eine Änderung des Gesetzes zur vorläufigen Regelung des Rechts der IHK'n (IHKG) sei im Hinblick auf die Einführung der Doppik derzeit nicht geplant. Einige Ländervertreter hätten dies für erforderlich gehalten. Die sächsischen IHK'n hätten angefragt, ob sie gleichwohl zum 01.01.2006 die Doppik einführen könnten.

Das SMWA teilte dem SMF ferner seine Auffassung mit, wonach das IHKG die kameralistische Buchführung nicht zwingend vorsehe. Im Übrigen bestimme § 12 Abs. 1 Nr. 7 IHKG, dass durch Landesrecht zu den Grundsätzen über die Rechnungslegung und die Prüfung der Jahresrechnung ergänzende Vorschriften erlassen werden könnten. § 110 SäHO ermögliche nach Auffassung des SMWA eine Umstellung auf die Doppik, einer Änderung des IHKG bedürfe es deshalb nicht. Das SMWA bat das SMF hierzu um eine Stellungnahme.

Welche Bestimmung des SächsIHKG die Umstellung auf die Doppik ermöglichen soll, hat das SMWA nicht ausgeführt.

2.3 Das SMF teilte dem SMWA mit Schreiben vom 30.05.2005 mit, dass juristischen Personen des öffentlichen Rechts im Ausnahmefall das Buchen nach den Regeln der Doppik gestattet werden könne, wenn dies zweckmäßig sei. Die Zweckmäßigkeit könne das SMF vorliegend aber nicht beurteilen. Ebenso wenig könne das SMF beurteilen, inwieweit Regelungen des IHKG als spezielle Regelungen im Sinne von § 105 Abs. 1 SÄHO dem entgegen ständen und somit eine Änderung des IHKG erforderten.

Das SMF ging nach dieser Stellungnahme - ebenso wie die IHK'n selbst - von der Notwendigkeit einer „Gestattung“ der Doppik aus, also einer Genehmigungspflicht durch das SMWA. Ferner hat das SMF auf den Vorrang der Bestimmungen des IHKG vor denen der SÄHO hingewiesen. Hierzu hatte das SMWA mit Schreiben vom Mai 2007 dem SRH mitgeteilt, es sehe - wie auch das SMF - das SächsIHKG als Spezialgesetz an.

2.4 Mit Schreiben vom 15.08.2005 teilte das SMWA der IHK Südwestsachsen mit, es werde nachvollziehbar begründet, dass ein Wirtschaften nach Einnahmen und Ausgaben des Haushaltsplans für die IHK'n nicht zweckmäßig sei. Die Haushalts- und Rechnungsführung solle nach den Regeln der kaufmännischen Buchführung in entsprechender Anwendung des HGB erfolgen. Mit der Übergabe des Entwurfs des Musterfinanzstatuts seien die IHK'n ihrer Anzeigepflicht gem. § 4 Abs. 1 SächsIHKG nachgekommen. Nach Auffassung des SMWA sei die Einführung der Doppik möglich, da § 12 Abs. 1 Nr. 7 IHKG bestimme, dass durch Landesrecht zu den Grundsätzen über die Rechnungslegung und die Prüfung der Jahresrechnung ergänzende Vorschriften erlassen werden könnten. § 110 SÄHO ermögliche es juristischen Personen des öffentlichen Rechts, einen Wirtschaftsplan aufzustellen, nach den Regeln der Doppik zu buchen und in entsprechender Anwendung des HGB einen Jahresabschluss sowie einen Lagebericht aufzustellen. Das vorgelegte Musterfinanzstatut genüge dem § 105 Abs. 1 SÄHO. Eine Genehmigung des Finanzstatuts sei nach Landesrecht nicht vorgesehen, die diesbezügliche Formulierung (im Entwurf des Finanzstatuts) sei zu streichen.

Ferner empfahl das SMWA Änderungen zum Entwurf eines Musterfinanzstatuts.

Welche landesgesetzliche Vorschrift erlassen wurde, um die Einführung der Doppik zu ermöglichen hat das SMWA gegenüber dem SRH nicht dargelegt. Unterlagen, welche die Rechtsauffassung des SMWA im Übrigen begründen könnten, hat das SMWA ebenso wenig vorgelegt.

2.5 Im Juli 2007 hat der Bundesrat dem Gesetzentwurf der Bundesregierung zum Zweiten Mittelstands-Entlastungsgesetz (MEG II) zugestimmt. Nach Art. 7 wird das IHKG zum 01.01.2008 geändert. Danach wird in § 3 Abs. 2 und § 4 IHKG das Wort „Haushaltsplan“ durch das Wort „Wirtschaftsplan“ ersetzt, in § 3 Abs. 3 das Wort „Haushaltssatzung“ durch das Wort „Wirtschaftssatzung“. Ein neu einzufügender Abs. 7 a lautet: „Für das Rechnungswesen, insbesondere Rechnungslegung und Aufstellung und Vollzug des Wirtschaftsplans und den Jahresabschluss der Industrie- und Handelskammern sind die Grundsätze kaufmännischer Rechnungslegung und Buchführung ... anzuwenden. ...“

Erst mit Inkrafttreten dieser Änderung wird die notwendige bundesgesetzliche Grundlage für die Doppik geschaffen.

2.6 Die Regelungen des IHKG und des SächsIHKG schreiben spezialgesetzlich ein kamerales Rechnungswesen vor.

So regelt § 3 Abs. 2 IHKG:

„Die Kosten der Errichtung und Tätigkeit der Industrie- und Handelskammer werden ... nach Maßgabe des Haushaltsplanes durch Beiträge der Kammerzugehörigen gemäß einer Beitragsordnung aufgebracht. Der Haushaltsplan ist jährlich nach den Grundsätzen einer sparsamen und wirtschaftlichen Finanzgebarung ... aufzustellen und auszuführen“.

Nach § 4 IHKG hat die IHK-Vollversammlung den jährlichen Haushaltsplan festzustellen.

Das SächsIHKG bestimmt in § 4 Abs. 1:

„Auf die Rechnungslegung der Industrie- und Handelskammern sind sinngemäß die Grundsätze anzuwenden, die für das staatliche Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen gelten“.

Der Feststellung des SRH, dass derzeit auch landesgesetzlich eine kamerale Haushaltsführung vorgeschrieben ist, hat das SMWA nicht widersprochen.

Für eine Umstellung des IHK-Rechnungswesens auf der Grundlage des § 110 SÄHO war daher kein Raum. Dies wird auch durch die zum 01.01.2008 erfolgende Änderung des IHKG bestätigt.

3 Folgerungen

Das SMWA hat gegen geltendes Recht und damit gegen seine Pflicht als Rechtsaufsichtsbehörde verstoßen.

Es hat sein Handeln widersprüchlich begründet. Einerseits hielt das SMWA eine Umstellung des IHK-Rechnungswesens auf der Grundlage des § 110 SÄHO ohne Änderung des IHKG für möglich, ohne dies allerdings näher zu begründen, andererseits aber hat es den Vorrang der spezialgesetzlichen Bestimmungen des IHKG und des SächsIHKG vor dem allgemeinen Haushaltsrecht der SÄHO betont.

4 Stellungnahmen

4.1 Sächsisches Staatsministerium für Wirtschaft und Arbeit

Bereits im Juni 2005 habe im Bund-Länder-Ausschuss IHK zwischen den Ländern Einvernehmen über die Einführung der Doppik bei den IHK'n bestanden. Die Anpassung des IHKG an die Doppik sei zum Ziel gesetzt worden; § 110 LHO/SÄHO sei als geeignete Rechtsgrundlage gesehen worden.

Übereinstimmung bestehe hinsichtlich des Änderungsbedarfs an bundes- und landesrechtlichen Vorschriften für die Anwendung der Doppik in den IHK'n. Das Sächsische IHKG solle nach Inkrafttreten der Änderungen beim IHKG entsprechend angepasst werden.

4.2 Landesarbeitsgemeinschaft der sächsischen Industrie- und Handelskammern

Die sächsischen IHK'n haben gegen die Sachdarstellung des SRH keinen Einwand erhoben.

5 Schlussbemerkung

Die Ausführungen des SMWA können die Bedenken des SRH nicht ausräumen.

Aufgabe der Rechtsaufsichtsbehörde ist es, die Übereinstimmung des Handelns des Beaufsichtigten mit den bestehenden Gesetzen zu prüfen und ggf. einzuschreiten.

Die Stellungnahme des SMWA bestätigt, dass es seiner Pflicht nicht nachgekommen ist.

Förderung baulicher Investitionen für den Öffentlichen Personennahverkehr und den kommunalen Straßenbau

Mängel im Zuwendungsverfahren führten zu zweckwidrigem und überhöhtem Einsatz von Fördermitteln. Eine wesentliche Verbesserung der Arbeitsweise der Bewilligungsbehörden gegenüber den Vorjahren ist nicht erreicht worden.

Der Bockauer Weg in Schwarzenberg wurde trotz eindeutiger Rechtslage zu Unrecht nach dem GVFG mit rd. 441 T€ gefördert.

Rückforderungsansprüche in Millionenhöhe sind zu prüfen.

1 Prüfungsgegenstand

Der Freistaat fördert die Verbesserung der Bedingungen im schienen- und straßengebundenen Personennahverkehr.

Der SRH hat in einer baufachlichen Querschnittsprüfung ab dem Jahr 2002 geförderte Maßnahmen bei den drei RP als jeweils zuständige Bewilligungsbehörden untersucht. Im Bereich des Schienengebundenen Personennahverkehrs (SPNV) wurden alle neun Maßnahmen dieses Förderzeitraums, beim Straßenbau 21 Maßnahmen in die Prüfung einbezogen. Prüfobjekte waren u. a. die Strecken Neustadt - Sebnitz, Sebnitz - Bad Schandau, Stollberg - St. Egidien sowie die Waltherstraßenbrücke in Dresden und der Bockauer Weg in Schwarzenberg.

Es wurde auch eine Erfolgskontrolle im Hinblick auf vorangegangene Prüfungen von Zuwendungsbaumaßnahmen durchgeführt.

Die Fachförderrichtlinien geben für Infrastrukturmaßnahmen Fördersätze bis zu 75 % vor. Für die Förderung des ÖPNV kann der Fördersatz in Einzelfällen auf bis zu 90 % erhöht werden.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 SPNV-Strecken Neustadt - Sebnitz und Sebnitz - Bad Schandau

Die Teilabschnitte Neustadt - Sebnitz und Sebnitz - Bad Schandau wurden in separaten Verfahren gefördert. Sie sind Bestandteil der Strecke Pirna - Bad Schandau über Neustadt, der sog. Sächsischen Semmeringbahn. Pirna und Bad Schandau liegen an einer bereits vorhandenen S-Bahn-Linie, die eine strecken- und zeitmäßig erheblich kürzere Verbindung zwischen beiden Orten gewährleistet.

Im Jahr 2001 stellte die DB AG die Anträge auf Gewährung von Zuwendungen zur Verbesserung des öffentlichen Schienenpersonennahverkehrs. Gemäß Erläuterungsbericht zum Abschnitt Neustadt - Sebnitz dient das Vorhaben der Wiederherstellung der vollen Verfügbarkeit des Streckenabschnittes, eine Bedienungshäufigkeit im 1-h-Takt ist vorgesehen. Eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung der Strecken fehlte.

Am 23.07.2001 teilte das SMWA der DB AG mit, dass die Strecken förderfähig seien.

Im Weiteren ging das RP Dresden als Bewilligungsbehörde davon aus, dass das SMWA die Wirtschaftlichkeit des Vorhabens geprüft habe. Sie nahm deshalb keine Prüfung im Bewilligungsverfahren mehr vor.

Im gesamten Förderverfahren blieb die Wirtschaftlichkeit des Vorhabens ungeprüft.

Die Förderwürdigkeit einer Strecke wird von den Bewilligungsstellen als gegeben gesehen, wenn zu erwarten ist, dass nach der Ertüchtigung mindestens 1.000 Reisende pro Tag die Verbindung nutzen werden.

Die Anzahl der Fahrgäste für den Streckenabschnitt Neustadt - Sebnitz lag vor der Ertüchtigung bei 300, für den Abschnitt Sebnitz - Bad Schandau bei 200 und hat sich nicht erhöht. Sie beträgt somit nicht einmal die Hälfte der Fahrgastzahlen, ab welcher von den Verkehrsverbänden nach Auskunft des RP Dresden überhaupt Leistungen bestellt werden.

Die Prüfung des SRH ergab, dass im Mai 2006 die Strecke nicht wie beantragt im 1-h-Takt, sondern nur im 2-h-Takt mit insgesamt 16 Zügen befahren wird. Die Züge sind durchschnittlich mit weniger als 20 Personen besetzt.

Das SMWA hofft auf eine Belegung durch den grenzüberschreitenden Verkehr und das Zusammenwachsen der Euroregion Elbe/Labe. Es geht davon aus, dass durch einen Lückenschluss zwischen Sebnitz und dem nahen Grenzübergang Dolni Poustevna künftig 500 bis 700 zusätzliche Fahrgäste zu erwarten sind.

Diese prognostizierte Erhöhung der Fahrgastzahlen durch den Verkehr zum kleinen tschechischen „Zipfel“ bei Dolni Poustevna ist unrealistisch. Der grenzüberschreitende Verkehr der Euroregion Elbe/Labe findet schon jetzt auf der vorhandenen günstigeren S-Bahn-Verbindung Pirna - Schöna - Schmilka - Hrensko - Dečín statt.

In den Förderakten der Strecken Neustadt - Sebnitz und Sebnitz - Bad Schandau ist vermerkt, dass über den langfristigen Bestand der Strecke noch nicht entschieden worden sei. Ab 2004 bewilligte das RP deshalb keine Zuwendungen mehr, die Strecken waren bis zu diesem Zeitpunkt mit 2,2 Mio. € durch den Freistaat gefördert worden.

Die Voraussetzungen für eine Förderung der Streckenabschnitte lagen und liegen nicht vor.

2.2 Übergangsstelle Bus/Schienegebundener Personennahverkehr in Sebnitz

Zusätzlich zum Ausbau der SPNV-Streckenabschnitte wurde die Errichtung einer Übergangsstelle zwischen Bus und Bahn am Bahnhof Sebnitz gefördert. Gegenstand der Förderung waren u. a. Ankunfts- und Abfahrtsstände für Busse sowie 60 P+R-Stellplätze.

Den Antragsunterlagen lag eine Belegung der Bussteige durch drei Buslinien von Montag bis Freitag mit insgesamt 37 Fahrten/Tag zugrunde.

Tatsächlich fährt eine der Buslinien den Bahnhof Sebnitz überhaupt nicht an. Damit entfallen 12 der im Antrag zugrunde gelegten täglichen Fahrten dorthin sowie die entsprechende Verknüpfung mit dem Schienenverkehr.

Nach dem im Juli 2006 gültigen Eisenbahnfahrplan halten am Bahnhof Sebnitz nur insgesamt 16 Züge am Tag.

Die erforderliche Bedarfsprüfung für die Übergangsstelle fand nicht statt. Angaben der Antragstellerin zu Fahrgastzahlen, zu den Abfahrts-/Ankunftszeiten der Züge und deren Korrespondenz mit den Busverkehrszeiten als Kriterium für die Funktion einer Übergangsstelle fehlten. Sie blieben ungeprüft und spielten bei der Förderentscheidung der Bewilligungsbehörde demzufolge keine Rolle.

Das RP Dresden verwies lediglich auf das jährlich vom SMWA erstellte und bestätigte Förderprogramm zur Verbesserung des ÖPNV/SPNV sowie die für Übergangsstellen entsprechenden Investitionsprogramme der Zweckverbände. Diese Programme sind als globale Steuerungsinstrumente wichtig, sie wollen und können aber nicht die Einzelprüfung entbehrlich machen.

Es wurden vom RP zu Unrecht Fördermittel in Höhe von rd. 1.148 T€ ausgereicht.

Die Förderung umfasste auch die Errichtung von 60 P+R-Stellplätzen. Diese Anzahl geht auf eine Zuarbeit des Ordnungsamtes der Stadt Sebnitz zurück, in der damit gerechnet wird, dass rd. 60 Personen aus Sebnitz und weitere aus dem Umland mit dem Pkw nach Bad Schandau und von dort weiter mit dem Zug nach Dresden fahren würden.

Das bedeutet, dass für nahezu jeden weiteren Fahrgast ein Parkplatz vorgehalten wird. Dies ist unwirtschaftlich. Es entspricht auch nicht der sonst üblichen Bemessung.

Die Anzahl der Stellplätze ist überhöht und verursachte vermeidbare Kosten.

2.3 Waltherstraßenbrücke in Dresden

Der SRH hatte bei der baufachlichen Prüfung der Förderung der Wiederherstellung der vom Augusthochwasser 2002 geschädigten Infrastruktur Fehler und Versäumnisse im Förderverfahren beanstandet (s. Jahresbericht 2005 des SRH, Beitrag Nr. 41).

Das RP Dresden hat daraufhin die Förderung der nichthochwasserbedingten Baukosten auf das GVFG gestützt.

Am 23.11.2004 erließ das RP Dresden einen Änderungsbescheid zum Zuwendungsbescheid aus Hochwassermitteln. Die Kostenaufteilung betrug nun 7.322.400 € Fluthilfe nach VwV Infra (Wiederherstellung) und 4.622.800 € aus GVFG-Mitteln (Erweiterung und Standardverbesserung). Die höchstmögliche voraussichtliche Gesamtzuwendung wurde neu auf 11.945.200 € festgesetzt.

Das entsprach einer Reduzierung um rd. 1,480 Mio. €.

Für die spätere Aufnahme der Straßenbahn (Mehrbreite des Brückenüberbaus sowie der Verkehrsflächen im Bereich der Brückenzufahrten) ging das RP Dresden pauschal von einem Kostenanteil von 29,03 % der Gesamtkosten aus, das entspricht 4,006 Mio. €.

Wir untersuchten u. a. die Förderung der Baukosten, die sich im Hinblick auf eine evtl. spätere Straßenbahnführung über die Waltherstraßenbrücke ergaben. Die Förderung erfolgte nach dem GVFG.

Voraussetzung für die Förderung nach dem GVFG ist, dass das Vorhaben nach Art und Umfang zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse dringend erforderlich sein muss. Eine konkrete Planung für eine Straßenbahnlinie über die Waltherstraßenbrücke existierte nicht. Die nachgereichte Auflistung von Stadtratsbeschlüssen dokumentiert lediglich die Absicht der Landeshauptstadt, bei einem Ausbau der Waltherstraße die Möglichkeit der Straßenbahnführung über die Waltherstraßenbrücke bei einem evtl. zukünftigen Bedarf zu berücksichtigen. Die Einrichtung einer Straßenbahnlinie ist damit nicht beschlossen worden. Von den Dresdner Verkehrsbetrieben lag zum Zeitpunkt der Förderentscheidung keine Entscheidung für eine Straßenbahnlinie über die Waltherstraßenbrücke vor. Damit ist für die Option Straßenbahn das Kriterium der dringenden Erforderlichkeit als Fördervoraussetzung nach dem GVFG nicht nachgewiesen.

Im Übrigen lag eine kostenmäßige objektkonkrete Untersetzung für alle Teilobjekte als Bewilligungsgrundlage dem RP nicht vor. Die Kostenzuordnung zu den Teilobjekten ist Grundlage für die Ermittlung der zuwendungsfähigen Kosten und damit die Höhe der Zuwendung.

Das RP hat zu Unrecht um rd. 4 Mio. € zu hohe förderfähige Kosten aus GVFG festgesetzt.

2.4 Bockauer Weg in Schwarzenberg

Bockauer Weg in Schwarzenberg - In der Ortslage (Anliegerstraßencharakter)



Der Bockauer Weg ist eine gemeindeeigene Straße am Ortsrand von Schwarzenberg. Er wurde zwischen dem Ortsausgang Richtung Hinterhenneberg und der Einmündung auf die Eibenstocker Straße (S 274) auf einer Länge von rd. 1.100 m grundhaft erneuert.

Die Stadt gab im Antrag an, dass es sich beim „Bockauer Weg“ um eine verkehrswichtige Zubringerstraße zum überörtlichen Verkehrsnetz und zugleich um eine überörtliche Verbindungsstraße zwischen der S 274 Schwarzenberg - Schneeberg und der B 283 Bockau - Aue handele. Das SBA bestätigte in seiner fachlichen Stellungnahme die Funktion als verkehrswichtige Zubringerstraße zum überörtlichen Verkehrsnetz.

Bockauer Weg in Schwarzenberg - Übergang der Straße am Waldrand in einen für den Durchgangsverkehr gesperrten Waldweg



Wichtige überörtliche Verbindungsstraße?

Die Bewilligungsbehörde erließ am 23.09.2003 den Zuwendungsbescheid. Die Förderung erfolgte nach GVFG i. V. m. der VwV-KStB¹.

Die Baumaßnahme wurde im November 2003 begonnen und am 25.11.2004 abgenommen. Der Verwendungsnachweis wurde am 18.03.2005 erstellt. Die Zuwendung wurde abschließend auf 440.975 € festgelegt.

Bei unseren Vor-Ort-Begehungen stellten wir fest, dass die Straße keine überörtliche Verbindungsfunktion aufweist. Sie führt lediglich vom Ortsrand zu vier oder fünf Einzelgehöften am Waldrand, genannt Hinterhenneberg. Hier geht die Straße in einen für den Durchgangsverkehr gesperrten Weg über, der als Wanderweg ausgeschildert ist. Das rd. 1 km lange, ebenfalls als Wanderweg ausgeschilderte Verbindungsstück zwischen Ortsrand und Einzelgehöften ist rd. 3 m breit und nicht erneuert worden. Beidseitig des mit Fördermitteln ausgebauten innerorts gelegenen Straßenzuges ist eine typische

¹ VwV des SMWA für die Förderung von Straßen- und Brückenbauvorhaben kommunaler Baulastträger.

Siedlungsbebauung mit Ein- bzw. Zweifamilienhäusern und mehrgeschossigen Plattenbauten straßenprägend. Die Straße erfüllt weitestgehend nur die Funktion der Erschließung der Grundstücke und sammelt den Verkehr der Anliegerstraßen. Die Anliegerfunktion wird zudem durch neben der Fahrbahn angeordnete Senkrechtparkstände und Maßnahmen zur Verkehrsberuhigung wie einer durchgängigen Geschwindigkeitsbegrenzung auf 30 km/h unterstrichen. Nach unserer zweiten Begehung mit Bewilligungsbehörde und Zuwendungsempfänger wurde diese aufgehoben. Eine durchgängige, überwiegende Nutzung durch sog. „fließenden Verkehr“ wie z. B. bei verkehrswichtigen Sammelstraßen ist nicht gegeben. Der Bockauer Weg vermittelt hauptsächlich den Verkehr zwischen den Anliegerstraßen und der verkehrswichtigen Eibenstocker Straße (S 274). Eine Förderfähigkeit ist damit gem. Nr. 2.2.2 der VwV-KStB ausdrücklich nicht gegeben.

Der Bockauer Weg erfüllt wie dargelegt keine der Fördervoraussetzungen nach dem GVFG. Die Förderung mit 440.975 € ist unrechtmäßig.

2.5 Ausschreibung und Vergabe

Bei einer Maßnahme ergab unsere Prüfung Auffälligkeiten zur Ausschreibung und Vergabe der Entwässerungsanlagen. Gemäß Niederschrift über den Eröffnungstermin gingen drei Angebote ein. Dem ortsansässigen Mindestbieter Nr. 1 wurde der Auftrag in Höhe von 101.499,14 € erteilt. Seine geprüfte Angebotsendsumme lag prozentual rd. 40 % unter der des zweiten und dritten Bieters.

Hinsichtlich der Angemessenheit der Preise stellte der Freiberuflich Tätige in der „Angebotsauswertung, Vergabevorschlag“ u. a. fest:

- dass die Angebotsendsummen aller Bieter über dem Wert der Kostenberechnung in Höhe von 69 T€. liegen
- die Preise der Angebote Nr. 2 und 3 unangemessen hoch seien und deshalb ausgeschlossen werden, der Preis des Angebotes Nr. 1 noch angemessen sei.
- das mit dem Angebot beizubringende Formblatt EFB-Preis2 (Aufgliederung wichtiger Einheitspreise) von Bieter Nr. 1 nicht eingereicht wurde.
- der Bieter Nr. 1 elf Hauptpositionen mit 0,01 € pro Mengeneinheit ausgepreist hat, die in einem Bietergespräch aufgeklärt werden sollten.

Unsere Prüfung ergab dazu, dass die als Maßstab zugrunde gelegte Kostenberechnung in Höhe von 69 T€ in den Vergabeunterlagen fehlt. Eine dagegen vorhandene Kostenberechnung weist in den Gruppen 26 - Entwässerungsrohrleitungen, Schächte, Abläufe und 27 - Weitere Entwässerungseinrichtungen zusammen rd. 184 T€ aus. Bei Vergleich der Angebotspreise mit dieser Summe ist der Ausschluss der Bieter Nr. 2 und 3 ungerechtfertigt. Dagegen wäre eine Prüfung auf Ausschluss des Bieters Nr. 1 geboten gewesen.

Inwieweit eine Aufklärung der Centpreise erfolgte, geht aus den Unterlagen nicht hervor. Bei den 82 Positionen des Leistungsverzeichnisses bot der Auftragnehmer bei 18 Positionen (entspricht 22 %) einen Einheitspreis von 0,01 € pro Mengeneinheit an. Aus der Schlussrechnung ist ersichtlich, dass all diese nicht zur Ausführung kamen. Insofern ist nahe liegend, dass es sich bei den angebotenen Centpreisen um Spekulationspreise zur Minimierung der Angebotsendsumme handelte.

Analoge Sachverhalte stellten wir auch bei einem weiteren Vergabeverfahren fest.

Die vom SRH festgestellten Widersprüche und unklaren Sachverhalte betreffen insbesondere die fehlerhafte Anwendung der VOB/A, die fehlende Prüfung der Angemessenheit der Einheitspreise und der Angebotsendpreise sowie die Richtigkeit der vorgenommenen Bieterausschlüsse.

Das Vergabeverfahren weist schwerwiegende Mängel auf.

2.6 Verwendungsnachweisprüfung

Der Zuwendungsempfänger reichte bei der Strecke Stolberg - St. Egidien den Verwendungsnachweis vorfristig im Juli 2003 ein. Erst im Juli 2004 übergab das RP den Verwendungsnachweis der zuständigen Niederlassung des SIB mit der Bitte um Prüfung.

Der SIB zählte Fehler und Unzulänglichkeiten des eingereichten Verwendungsnachweises auf, die nur noch eine Prüfung auf Plausibilität zuließen. Es forderte weitere Unterlagen für diese Plausibilitätsprüfung an und gab die eingereichten Unterlagen wieder an das RP zurück.

Im Januar 2005 übergab das RP den Verwendungsnachweis erneut an die SIB-Niederlassung zur Prüfung. Bisher erfolgte von dort keine weitere Reaktion. Der Verwendungsnachweis war im März 2007 noch immer nicht abschließend geprüft.

Bei dem hier angeführten Beispiel handelt es sich um keinen Einzelfall. Bei drei von acht der geprüften SPNV-Strecken hatten die Zuwendungsempfänger die Verwendungsnachweise mit Fristüberschreitungen bis zu zwei Jahren vorgelegt. Lediglich zwei Verwendungsnachweise sind bisher abschließend geprüft.

Die Verwendungsnachweisprüfung hat den wirtschaftlichen Hintergrund festzustellen, ob die Voraussetzungen für die Förderung, die zum größten Teil prognostisch beurteilt werden mussten, später tatsächlich eingetreten sind. Außerdem wurden dem Zuwendungsempfänger Auflagen erteilt, deren Einhaltung zu kontrollieren ist. Eine Nichtbefolgung kann Rückzahlungsansprüche auslösen.

Es ist nicht hinnehmbar, wenn die Fehlverwendung von Steuergeldern durch mangelhafte Verwendungsnachweisprüfung unentdeckt bleibt und etwaige Rückzahlungsansprüche nicht geltend gemacht werden.

2.7 Mängel im Zuwendungsverfahren

Die Bewilligungsbehörden nahmen unvollständige Antragsunterlagen an. Das Ergebnis der Antragsprüfung wurde gar nicht oder nur unzureichend dokumentiert. Planungen ohne tragfähige Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und -nachweise führten zu baulichen Überdimensionierungen und Überkapazitäten.

Teilweise wurden die förderfähigen Kosten fehlerhaft ermittelt, förderfähige und nicht förderfähige Kosten nicht eindeutig voneinander abgegrenzt.

Bei mehreren Objekten wurde von den Kommunen Natursteinmaterial als Gestaltungselement eingesetzt. Die Förderung des hochwertigen Materials erfolgte, ohne dass entsprechende Forderungen des Städtebaus oder Denkmalschutzes nachgewiesen werden konnten.

Schwere Mängel waren in zwei Ausschreibungs- und Vergabeverfahren zu verzeichnen. Die Termine für die Fälligkeit von Verwendungsnachweisen wurden nicht ausreichend überwacht, vorliegende Verwendungsnachweise nicht zeitnah geprüft.

Verfahrensfehler treten in allen Teilen des Förderverfahrens auf. Insbesondere Mängel und Versäumnisse bei der Antragsprüfung und Bewilligung ziehen sich durch das gesamte Förderverfahren. Die berufliche Stellungnahme wurde ihrer Funktion als Entscheidungshilfe der Bewilligungsbehörde für die Förderwürdigkeit eines Vorhabens nicht ausreichend gerecht. Fehler sind im Nachhinein kaum mehr zu korrigieren

Eine wesentliche Verbesserung der Arbeitsweise hinsichtlich gleicher Feststellungen in vorangegangenen Prüfungen ist noch immer nicht erreicht worden.

3 Folgerungen

Die Prüfungen haben ergeben, dass die Förderpraxis einen nicht immer korrekten Umgang mit Steuergeldern erkennen lässt.

Die Prüfung ergab, dass Rückforderungsansprüche in Millionenhöhe bestehen, deren Realisierung durch die Bewilligungsbehörde zu prüfen ist.

Die RP haben zugesagt, zumindest teilweise unsere Feststellungen bei der Verwendungsnachweisprüfung zu berücksichtigen.

Die Förderung des Bockauer Wegs ist nach Vorschriftenlage nicht möglich.

4 Stellungnahmen

4.1 Sächsisches Staatsministerium für Wirtschaft und Arbeit

4.1.1 Zu den SPNV-Strecken Neustadt - Sebnitz und Sebnitz - Bad Schandau teilt das SMWA mit, dass 1997 durch den zuständigen Zweckverband (Verkehrsverbund) die langfristige Bestellung von Verkehrsleistungen auf diesen Abschnitten festgelegt worden sei. Mit der Ertüchtigung des Streckenabschnitts Sebnitz - Bad Schandau sei ein Kabinettsbeschluss aus dem Jahr 2001 umgesetzt worden. Aus Sicht der Bewilligungsbehörde habe kein Anlass bestanden, die Förderung der Strecke infrage zu stellen. Der Umfang der Arbeiten sei auf das für die Funktion der Anlagen unbedingt notwendige Maß beschränkt worden.

4.1.2 Die Feststellung des SRH zur unwirtschaftlichen Bemessung der Anzahl der P+R-Stellplätze wird seitens des SMWA bestätigt. Künftig würden die Zuwendungsgeber verstärkt Einfluss auf belastbare Prognosen und ggf. den abschnittswisen Bau von P+R-Stellplätzen nehmen.

Die Förderung des Gesamtvorhabens sei jedoch insbesondere wegen der ungünstigen Lage des Bahnhofs zur Stadt Sebnitz und der deshalb notwendigen Einbindung des Bahnhofs in das regionale Busliniennetz richtig gewesen.

4.1.3 Der Förderung des Brückenbauvorhabens in dieser Breite liege die Regelung nach Anlage 2 zur VwV-KStB zugrunde, die Nachrüstung einer Stadtbahn-/Straßenbahnbetriebsstrecke bilde dabei das bislang noch nicht realisierte Zweitvorhaben. Für den Fall einer Nichtumsetzung des Zweitvorhabens greife die Rückforderungsregelung

gem. Nr. 3 der Anlage 2 VwV-KStB. Es sei beabsichtigt, in Ansetzung eines angemessenen Zeitraumes die Bewilligungsbehörde zur Einholung einer Planungsbestätigung und eines Zeitplanes für die Nachrüstung aufzufordern. Bei Wegfall oder Unbestimmtheit der Bauabsicht würde die Rückforderung eingeleitet.

4.1.4 Das SMWA teilte mit, dass es aufgrund der nach weiteren Vor-Ort-Begehungen des SRH gegebenen Hinweise die Bewilligungsbehörde zu einer erneuten Überprüfung der Funktion und des Straßencharakters des Bockauer Wegs aufgefordert habe.

4.1.5 Zu den festgestellten Mängeln bei der Ausschreibung und Vergabe hat das SMWA die Prüfung des Verfahrens und die Möglichkeit einer teilweisen Rückforderung durch die Bewilligungsstelle zugesagt.

4.1.6 Die im Rahmen der Prüfung des SRH deutlich gewordenen Mängel haben das RP Dresden veranlasst, organisatorische und personelle Voraussetzungen zu schaffen, die eine zeitnahe Prüfung der Verwendungsnachweise gewährleisten.

Die Bewilligungsbehörden wollen der Dokumentation der Antragsprüfung, Vollständigkeit der Antragsunterlagen und der Einflussnahme auf Planung und Kosten, z. B. durch Höchstpreise, künftig größeres Gewicht beimessen.

Die Verwendung von Natursteinelementen werde in der Regel nur ausnahmsweise bei „exponierten Standorten“ anerkannt.

Bei der künftigen Bewertung von Strecken mittels Reisendenzahlen werde eine Betrachtung über die Gesamtstrecke und nicht über Streckenabschnitte erfolgen. Die Bewilligungsbehörden wollen künftig Nutzen-Kosten-Untersuchungen zur Bewertung der Förderwürdigkeit heranziehen.

4.2 Stadt Sebnitz

Die Große Kreisstadt Sebnitz argumentiert, dass die Begehung des SRH aus dem Jahr 2006 nicht zur Wertung der tatsächlichen Auslastung der Übergangsstelle herangezogen werden könne, da diese erst am 20.04.2007 ihrer Bestimmung übergeben worden sei.

Außerdem würde aufgrund weiterer Pkw-Fahrer nach Bad Schandau aus dem Umland für die Auslastung des Parkplatzes nicht nur mit 60, sondern mit etwa 200 Personen zu rechnen sein. Darüber hinaus würden mit der Eröffnung des schienengebundenen Grenzüberganges nach Tschechien hinsichtlich der Zugfrequentierung und der Parkplatzauslastung noch wesentliche Veränderungen eintreten.

4.3 Landeshauptstadt Dresden

Die Landeshauptstadt teilte mit, dass eine Straßenbahntrasse Waltherstraßenbrücke sowohl im 2002 vom Stadtrat beschlossenen Integrierten Stadtentwicklungskonzept als auch in der Fortschreibung des Verkehrskonzeptes als Option enthalten sei.

In einer speziellen Machbarkeitsstudie sei festgestellt worden, dass eine nachträgliche Verbreiterung der Brücke bautechnologisch nicht möglich wäre. Die Entwurfsplanung der Brücke habe deshalb die Option Straßenbahn umgesetzt. Unter Abwägung der Verhältnismäßigkeit des Aufwandes für einen späteren Umbau der Brücke halte die Landeshauptstadt die Förderung der ausgeführten Standardverbesserung nach dem GVFG für gerechtfertigt.

Die Stadt habe im September 2004 eine überarbeitete Kostenzusammenstellung, in der die Teile mit Standardverbesserung von der Hochwasserschadensbeseitigung abgegrenzt worden seien, eingereicht. Der vorläufige Verwendungsnachweis vom Oktober 2006 enthalte diese Abgrenzung in detaillierter Form.

4.4 Stadt Schwarzenberg

Die Stadt Schwarzenberg wiederholt ihre Aussagen aus dem Förderantrag. Nach ihrer Auffassung sei der Bockauer Weg eine verkehrswichtige innerörtliche Straße im Stadtteil Heide. Etwa 50 % des Ziel-Quell-Verkehrs dieses Zentrums mit Wohnen, Handel, sozialen Einrichtungen und Schulen seien über diese Straße an die S 274 angebunden. Der Durchgangsverkehr betrage über 50 %. Die vom SRH vorgefundene Geschwindigkeitsbegrenzung resultiere aus der Nachwendezeit und sei dem Sicherheitsbedürfnis der Bevölkerung geschuldet gewesen. Sie sei mittlerweile aufgehoben worden.

Gleichzeitig könne die Straße „... als mögliche Umleitungsstrecke für die überörtliche Verbindungsstraße in Richtung Schneeberg/Bockau/Aue fungieren ...“, was jedoch nicht ausschlaggebend für die Beantragung der Mittel gewesen sei. Es handele sich beim Bockauer Weg um eine verkehrswichtige Zubringerstraße zur S 274 und damit zum überörtlichen Verkehrsnetz. Die S 274 könne nicht, wie vom SRH festgestellt, die verkehrswichtige Zubringer- und Sammelstraße sein, da sie ja selbst zum überörtlichen Verkehrsnetz gehört. Der Bockauer Weg am Waldrand im Hinterhenneberg stelle nicht das tatsächliche Ende der Baumaßnahme dar.

5 Schlussbemerkungen

5.1 Die Stellungnahme des SMWA entkräftet die Feststellungen des SRH zur unterlassenen Prüfung der Wirtschaftlichkeit und fehlenden Fördervoraussetzung für die Streckenabschnitte nicht. Die für die künftige Arbeit zugesagte Einbeziehung von Nutzen-Kosten-Untersuchungen ist ein unerlässlicher Bestandteil zur Beurteilung der Förderwürdigkeit.

5.2 Der SRH hat die Stellungnahme der Stadt Sebnitz zum Anlass genommen, seine Feststellungen nach der Inbetriebnahme der Übergangsstelle noch einmal zu überprüfen und an einem Werktag im Juli 2007 eine erneute Begehung durchgeführt. Wir fanden die nachfolgende Situation vor:

Übergangsstelle Bus/SPNV am Bahnhof Sebnitz, 60 Pkw-Stellplätze



Situation am Montag, 23.07.2007 (14:00 Uhr).

Gebaut wurden 60 Stellplätze. Auf der neuen, gebührenfreien Anlage parkten weniger als fünf Autos. Zudem wurde keine der Förderentscheidung entsprechende Kennzeichnung als P+R-Stellplätze vorgenommen. Die Anlage trägt den Charakter eines kostenlosen, öffentlichen Parkplatzes. Die auch nach der Baumaßnahme unverändert gering gebliebene Anzahl parkender Pkw bestätigte den fehlenden Bedarf für einen P+R-Platz dieser Kapazität.

5.3 Eine nochmalige Begehung des SRH im Juli 2007 unter dem Blickwinkel der von der Stadt Schwarzenberg vorgebrachten Argumente ändert die Einschätzung zum Charakter des Bockauer Wegs nicht (vgl. Fotos Pkt. 2.4).

**Einzelplan 08:
Sächsisches Staatsministerium für Soziales**

Sächsische Landestierärztekammer

24

Das Verhalten von SLTK und SMS stellt eine Missachtung des LT dar. Das SMS hat unverzüglich seine Rechtsaufsicht ordnungsgemäß wahrzunehmen.

Der SRH hat im Beitrag Nr. 21 des Jahresberichts 2005 die wesentlichen Ergebnisse der Prüfung der Sächsischen Landestierärztekammer (SLTK) mitgeteilt:

Budget- und Selbstverwaltungsrecht sind jedoch nicht schrankenlos. Die Kammer hat sich vielmehr, insbesondere bei Aufstellung und Ausführung ihres Haushalts, an vom Landtag gesetzte Regeln zu halten. Im Fall der SLTK sind solche Regelungen nicht beachtet worden.

Der SRH hat die SLTK aufgefordert, wenigstens nachträglich festzulegen, für welche Zwecke die angesparten Gelder verwendet werden sollen. Soweit der dafür nötige Betrag überschritten ist, sind die Rücklagen aufzulösen. Dementsprechend können die Beiträge der Mitglieder gesenkt werden.

Der SRH legt der SLTK nahe, die Satzung der Kammer zu ändern und den Vorstand zur Anwendung des Tarifvertrages zu verpflichten. Den Haushaltsplänen sind künftig Stellenpläne beizufügen.

Der SRH empfiehlt der SLTK, die Geschäftsstelle nicht länger in bestehender Form zu betreiben, sondern diesbezüglich die Zusammenarbeit mit anderen Heilberufekammern inner- oder außerhalb Sachsens zu suchen.

Die vom SRH festgestellten Mängel lassen auf Defizite des SMS bei Wahrnehmung seiner Aufsichtsfunktion schließen. Künftig muss das Ministerium dafür Sorge tragen, dass die SLTK die Haushaltspläne rechtzeitig zur Genehmigung vorlegt.

Der LT ist den Darlegungen des SRH am 20.07.2006 beigetreten.

Die Kammer hat bei der Mehrzahl der Beanstandungen nicht oder nur zögerlich für Abhilfe gesorgt. Sie übersandte dem SRH auch keine Stellungnahmen mehr zu den noch offenen Punkten aus der Prüfungsmitteilung vom März 2005.

Der SRH hat das SMS aufgefordert, von seinen Befugnissen als Rechtsaufsichtsbehörde Gebrauch zu machen. Dieses schritt nicht ein.

Zu den im Jahresbericht 2005 mitgeteilten und weiteren Beanstandungen ist nachstehend der dem SRH bekannte Sachstand wiedergegeben.

1 Geldanlagen

Die SLTK verfügte im geprüften Zeitraum über sehr hohe Geldanlagen. Sie hat nicht verbindlich bestimmt, welchem Zweck diese dienen sollen.

Geldanlagen stellen haushaltswirtschaftlich betrachtet Rücklagen dar. Die Bildung von Rücklagen sowie deren Auflösung sind in den Haushaltsplänen einer juristischen Person des öffentlichen Rechts durch Ausbringung von bestimmten Titeln kenntlich zu machen.

Die SLTK hat nicht mitgeteilt, dass sie die erforderlichen Haushaltsstellen mit der verbindlichen Zweckbestimmung inzwischen eingerichtet hätte. Mit dem vom SRH empfohlenen Abbau der sehr hohen Rücklagen hat die Kammer - vorzugsweise durch Fort- und Weiterbildung - nur zögerlich begonnen.

2 Personalausgaben

Die SLTK verfügte nicht über einen Stellenplan. Die Kammer hat nicht zu erkennen gegeben, dass sie beabsichtige, den jährlichen Haushaltsplänen nunmehr verbindliche Stellenpläne beizufügen.

Die SLTK gewährte ihren Mitarbeitern Gehälter nach höheren Vergütungsstufen und zusätzlich Sonderzulagen sowie größere jährliche Sonderzuwendungen als vergleichbaren Angestellten im sonstigen öffentlichen Dienst.

Der Empfehlung, in der Kammersatzung eine Tarifbindung für die Arbeitsverträge vorzusehen, ist die SLTK nicht gefolgt. Vielmehr wurden die „Arbeitsverträge von den Tarifverträgen abgekoppelt, orientieren sich jedoch hinsichtlich der Gehälter“ an diesen.

Die Gehälter und Zulagen durfte die SLTK aus den Kammerhaushalten nur gewähren, wenn hierfür besonders Mittel auf den zutreffenden Titeln für Personalausgaben ausgewiesen gewesen wären. Ob dies nunmehr gewährleistet ist, hat die SLTK nicht kundgetan.

3 Geschäftsstelle

Die Kammergeschäftsstelle war im geprüften Zeitraum mit zwei Mitarbeitern besetzt. Der SRH hat auf die Schwierigkeiten hingewiesen, die bei einem derart engen organisatorischen Zuschnitt in einer Verwaltungseinheit auftreten können.

Der Empfehlung, die eigene Geschäftsstelle zugunsten einer Zusammenarbeit mit anderen Heilberufekammern aufzugeben, ist die SLTK nicht gefolgt. Sie verweist auf frühere Bemühungen um die Errichtung einer gemeinsamen Geschäftsstelle mit den Tierärztekammern Thüringens und Sachsen-Anhalts.

Die Angelegenheit könnte aus Sicht des SRH nach Abstimmung mit den beiden anderen genannten Ländern Gegenstand einer gesetzlichen Regelung werden.

4 Anwendbarkeit des staatlichen Haushaltsrechts

Die SLTK lehnt es ab, gesetzlichen Verpflichtungen, wie vom SRH gefordert, nachzukommen. Sie meint, das Haushaltsrecht des Freistaates sei auf sie nicht anwendbar. Aus diesem Grund hatte die Kammer dem SRH nicht die Ergebnisse der jährlichen Rechnungsprüfung durch den Wirtschaftsprüfer vorgelegt (§ 109 Abs. 2 Satz 2 SÄHO). Auch hat sie für die Satzungsvorschrift über die Durchführung der Prüfung nicht die Zustimmung des SRH eingeholt.

Aus den begründenden Unterlagen zum maßgeblichen Heilberufekammergesetz geht hervor, dass das allgemeine Haushaltsrecht gelten soll.

Dies hat der LT außerdem mit seinem Beitritt zu den Ausführungen zum o. g. Beitrag im Jahresbericht 2005 bestätigt.

5 Aufsicht

Die Haushaltspläne der SLTK bedurften aufgrund von § 108 Abs. 1 Satz 1 SÄHO der Genehmigung durch die zuständige Rechtsaufsichtsbehörde. Die SLTK konnte keine Genehmigungsbescheide des SMS für die in den geprüften Jahren aufgestellten Kammerhaushalte vorweisen.

Das SMS bestreitet trotz des Beitritts des LT zu den Ausführungen des SRH im Jahresbericht 2005 die Anwendbarkeit des § 108 Abs. 1 Satz 1 SÄHO und weigert sich, die geforderten Genehmigungsverfahren durchzuführen.

6 Stellungnahme des Ministeriums

Die SLTK habe auf die Prüfungsmitteilung aus dem Jahr 2005 reagiert und umfassend Stellung genommen.

Das SMS sei seiner Aufgabe als Aufsichtsbehörde gemäß den Vorschriften des Heilberufekammergesetzes vollständig nachgekommen.

Das Ministerium meint, die Geldanlagen seien angemessen gewesen. Eines Stellenplans bedürfe es nicht, da die Schaffung und Besetzung der Stellen durch die Organe der SLTK erfolge.

Die Tierärztekammern Thüringens, Sachsen-Anhalts und Sachsens hätten gegenwärtig bestenfalls ebenso große oder kleinere Geschäftsstellen. Die Geschäftsstelle der SLTK arbeite aber gemessen an der Zahl der zu betreuenden Tierärzte am kostengünstigsten und effektivsten.

Das allgemeine Haushaltsrecht des Freistaates Sachsen sei auf die Kammer nicht anwendbar. Einer Genehmigung der Haushalte der SLTK durch die Rechtsaufsichtsbehörde bedürfe es nicht.

7 Schlussbemerkung

Das SMS hat unverzüglich seine Rechtsaufsicht ordnungsgemäß wahrzunehmen. Das Verhalten von SLTK und SMS stellt eine Missachtung des Sächsischen Landtags dar.

Die Förderung der Integrationsprojekte verfehlte ihr Ziel.

Bei den Fördersätzen für Zuschüsse zur Schaffung von Arbeitsplätzen waren zu große Unterschiede zu verzeichnen.

Das SMS hat dem Sondervermögen Mittel entzogen und zur Finanzierung eines seiner Zuwendungsprogramme verwendet.

1 Prüfungsgegenstand

Arbeitgeber haben einen bestimmten Anteil der Arbeitsplätze mit schwerbehinderten Menschen zu besetzen. Erfüllen sie diese gesetzliche Pflicht nicht, müssen sie eine Abgabe entrichten. Sie beträgt für jeden unbesetzten Pflichtplatz bis zu 260 € je Monat.

Die Abgabe fließt einem vom Staatshaushalt getrennten Sondervermögen zu. Ein Teil des Aufkommens wird dem Ausgleichsfonds des Bundes und dem Ausgleich zwischen den Integrationsämtern der Länder zugeführt. Die beim Freistaat verbleibenden Mittel dürfen nur für Zwecke der

- Arbeits- und Berufsförderung schwerbehinderter Menschen und für
- Leistungen zur begleitenden Hilfe im Arbeits- und Berufsleben

verwendet werden. Für die Verwaltung der Mittel ist das beim Landesamt für Familie und Soziales angesiedelte Integrationsamt im Freistaat Sachsen zuständig.

Übersicht über die Einnahmen und Ausgaben des Sondervermögens:

	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Einnahmen ¹ (in Mio. €)	33,5	31,2	29,7	29,0	28,7	27,6
darunter: Aufkommen Ausgleichsabgabe	31,4	29,5	27,9	26,3	26,8	25,2
Ausgaben (in Mio. €)	48,0	37,4	32,6	29,9	35,9	29,0
darunter: Abführungen	20,2	17,7	16,2	13,5	12,8	11,0

¹ Ohne Mittel aus dem Vermögensbestand.

Die Zahl der abgabepflichtigen Arbeitgeber verminderte sich im Freistaat Sachsen zwischen 1999 und 2003 von rd. 9.200 auf rd. 4.600 und ist weiter rückläufig.

2 Prüfungsergebnisse und Folgerungen

2.1 Arbeitsplätze für schwerbehinderte Menschen

Das Integrationsamt hat die Bewilligung eines Teils der Leistungen aus dem Sondervermögen seinen Zweigstellen in Dresden, Chemnitz und Leipzig in den Ämtern für Familie und Soziales übertragen. Die Zweigstellen verfügten damit über die gesetzlich

vorgesehenen Entscheidungsspielräume. Dies betraf insbesondere die Bestimmung der Höhe der Zuschüsse zur Errichtung von Arbeitsplätzen für schwerbehinderte Menschen.

Die Zweigstellen hatten dem Integrationsamt Abschriften der Förderbescheide zu übersenden. Dieses gab sie in die Aktenablage, ohne die Bewilligungsergebnisse qualifiziert auszuwerten. Der SRH hat die Bescheide der Jahre 1999 und 2000 eingesehen. Dies ergab:

Zweigstelle	Anzahl der geförderten Arbeitsplätze	Durchschnittliche Förderhöhe (in %)	Standardabweichung (in %)
Leipzig	98	87	14
Dresden	347	76	17
Chemnitz	228	62	16

Die durchschnittlichen Förderhöhen glichen sich nicht einmal näherungsweise. Die Streuungen um die Mittelwerte (gemessen an der Standardabweichung) waren mit bis zu 17 % beträchtlich. Die gebotene gleichmäßige Ausübung des Ermessens war nicht gewährleistet.

Das Fördergeschehen in den Zweigstellen war nicht ausreichend überwacht. Das SMS muss dafür Sorge tragen, dass das Integrationsamt das Bewilligungsverhalten besser kontrolliert, künftig stärker steuert und so für gleichförmige Entscheidungsfindungen sorgt.

Dies muss besondere Beachtung finden, wenn im Zuge der Verwaltungsneuordnung die Aufgaben des Integrationsamtes auf den Kommunalen Sozialverband Sachsen übergehen und Außenstellen gebildet werden sollen.

2.2 Zuschüsse an Integrationsprojekte

Integrationsprojekte (IP) sind Unternehmen, die Arbeitsplätze für behinderte Menschen bereitstellen. Sie sollen ein Bindeglied zwischen der Beschäftigung in einer Behindertenwerkstatt und dem allgemeinen Arbeitsmarkt darstellen.

IP können Fördermittel aus dem Sondervermögen für Aufbau, Erweiterung, Modernisierung, Ausstattung u. a. erhalten. Der SRH hat 18 Bewilligungen für IP geprüft. Zwölf davon zeichneten sich durch erhebliche Mängel aus.

2.2.1 Bei drei IP trafen Leistungen von Integrationsamt, Arbeitslosen- und Rentenversicherung zusammen. Es kam zu Lohnkostenzuschüssen von über 100 %.

Ein IP erhielt einen Zuschuss über rd. 65 T€. Dies entsprach 80 % der zuwendungsfähigen Gesamtausgaben. Das Integrationsamt hat außerdem ein zinsloses Darlehen in Höhe von 40 T€ bewilligt. Die Summe aus Zuschuss und Darlehen betrug rd. 105 T€. Dies entsprach rd. 129 % der zuwendungsfähigen Gesamtausgaben.

Das Darlehen war zudem in monatlichen Raten in Höhe von 150 € über eine Laufzeit von mehr als 20 Jahren zurückzuzahlen. Der Bescheid band über einen zu langen Zeitraum Mittel aus dem Sondervermögen.

2.2.2 Unbesetzte Arbeitsplätze

Ein Betrieb erhielt für zehn Arbeitsplätze 176.400 €. Er stattete diese von Anfang an umfangreich aus, stellte aber nur einen Mitarbeiter ein. Das Integrationsamt forderte die Zuwendung zurück. Das Unternehmen geriet in Insolvenz.

Einem Unternehmen hat das Integrationsamt ein Darlehen über 2,6 Mio. € zur Ausstattung von 37 Arbeitsplätzen gewährt. Das Unternehmen stellte nur 6 schwerbehinderte Menschen ein. Die Rückforderung der noch geschuldeten Mittel hat das Integrationsamt bis zur Eröffnung des Insolvenzverfahrens mehrfach z. T. rechtswidrig gestundet.

2.2.3 Bisonrinder statt Kaninchen

Ein Antragsteller plante lt. Projektbeschreibung für die Gründung eines landwirtschaftlichen Betriebes den Erwerb von Kaninchen, Geflügel, Ziegen und Schafen. Der Zuschuss für die Betriebsgründung und die Einrichtung von 16 Behindertenarbeitsplätzen belief sich auf 776,2 T€.

Tatsächlich schaffte der Träger eine Herde Bisons, 22 Hirsche und 200 Ziegen an. Die eigenmächtig geänderte Betriebsweise brachte das IP mehrfach in Insolvenzgefahr. Von anfänglich 16 vorgesehenen entstanden lediglich 8 Arbeitsplätze. Diese waren zudem nicht ganzjährig besetzt.

2.2.4 Fluthilfe

Das Integrationsamt bewilligte einem Antragsteller einen Zuschuss von 150 T€ zur Beseitigung von Nässeschäden an einem Gebäude. Diese waren infolge „ungewöhnlich starker Niederschläge im Vorfeld des Hochwassers der Elbe im August 2002“ entstanden.

Die Notsicherung des Bauwerks stand in keinem Zusammenhang mit dem Aufbau oder der Durchführung eines IP. Das Integrationsamt hat den Zuschuss nach drei Jahren wegen Nichtverwendung der Mittel teilweise zurückgefordert ohne Zinsen zu erheben.

2.2.5 Bürgschaft

Das Integrationsamt hat ungeachtet einer Auflage im Bewilligungsbescheid keine Sicherheiten für den Fall der Rückforderung einer Zuwendung und der Rückzahlung eines Darlehens in Höhe von rd. 150 T€ verlangt. Unmittelbar nach Auszahlung der bewilligten Leistungen stellte das geförderte Unternehmen den Geschäftsbetrieb ein. Versuche, die Mittel zurückzufordern, blieben erfolglos.

Dem Sondervermögen sind im Zuge der Förderungen (Pkt. 2.2.1 bis 2.2.5) erhebliche Schäden entstanden. Künftig ist ein strengerer Maßstab bei der Bewilligung der Zuschüsse anzulegen.

2.3 Unzulässige Zwischenfinanzierung

Im September 2002 bat das SMS das Integrationsamt um eine „Zwischenfinanzierung“. Das Ministerium hat zu dieser Zeit 80 Einrichtungen der Behindertenhilfe aus seinem Einzeletat gefördert. Die Haushaltsmittel waren aufgebraucht.

Das Integrationsamt sagte bis zu 5 Mio. € zu. Es zahlte dann bis Ende 2002 auf Anforderung rd. 3 Mio. € aus. Die Mittel gingen an 21 Wohnstätten und 6 Werkstätten für behinderte Menschen.

Die „Zwischenfinanzierung“ war nicht statthaft. Sie widersprach der Verpflichtung zur Trennung der Mittel des Sondervermögens vom Staatshaushalt. Außerdem verstieß das SMS gegen das Gebot, vor der Ansatzüberschreitung im vorgesehenen Verfahren üpl. Ausgaben beim SMF zu beantragen (§ 37 Abs. 1 SäHO).

Das SMS hat § 77 Abs. 7 Satz 1 SGB IX nicht beachtet.

Bei drohenden Haushaltsüberschreitungen ist eine Einwilligung des SMF einzuholen. Dieses darf zusätzlich erforderliche Mittel nur unter den strengen Voraussetzungen des Notbewilligungsrechts genehmigen und muss den LT unterrichten.

Weiterhin sollte das SMS untersuchen, inwieweit Förderzwecke mit Zuschüssen aus dem Sondervermögen anstelle von Zuwendungen aus dem StHpl. finanziert werden könnten. Der Staatshaushalt ist dementsprechend zu entlasten.

2.3.2 Änderung des Errichtungsgesetzes

Der SRH hat eine Reihe von Änderungen im Gesetz zur Errichtung des Sondervermögens empfohlen. Klarstellend regelungsbedürftig ist insbesondere, dass das Zuwendungsrecht neben der Verordnung des Bundes über die aus der Abgabe gewährbaren Leistungen zur Anwendung gelangt.

Die Staatsregierung vertritt entgegen VwV Nr. 2.1 zu § 26 SäHO die Auffassung, für die Errichtung eines Sondervermögens bedürfe es keiner gesetzlichen Regelung.

Der SRH fordert die Staatsregierung auf darzulegen, ob sie an ihrer Auffassung festhält und bittet, die erforderliche Gesetzesinitiative zeitnah in die Wege zu leiten.

3 Grundsatzfragen der Integrationsprojekte

IP sollen einer bestimmten Gruppe behinderter Menschen die Teilhabe am Erwerbsleben ermöglichen. Deren Behinderung muss nach Art oder Schwere trotz Ausschöpfung aller Fördermöglichkeiten besondere Schwierigkeiten bei der Vermittlung auf dem Arbeitsmarkt bereiten.

Die behinderten Menschen sollen in gleichrangigen Beschäftigungsverhältnissen mit nicht behinderten Menschen arbeiten. Sie können so Selbstvertrauen aufbauen und gesellschaftliche Anerkennung erreichen.

In den geprüften IP waren Angehörige dieser besonderen Zielgruppe nahezu nicht vorhanden.

IP sollen sich wirtschaftlich selbst tragen.

Bei deren Gründung stand häufig jedoch nicht die unternehmerische Geschäftsidee im Vordergrund. Den Antragstellern ging es vielmehr vorrangig um neue Beschäftigungsmöglichkeiten für die behinderten Menschen.

Einzel geführten Betrieben gelang es dann trotz umfangreicher Förderung meist nicht, am Markt zu bestehen. Erfolgreich waren demgegenüber IP, denen eine enge Zusammenarbeit mit großen Trägern der Wohlfahrtspflege oder größeren Unternehmen zugute kam. Diese erhielten den Großteil ihrer Aufträge von ihren Partnern.

Bemühungen zum Aufbau von IP im Freistaat sind zu begrüßen. Sie verfehlten bislang jedoch ihr Ziel.

Betriebe müssen eine gesicherte Auftragslage aufweisen oder zumindest erwarten lassen. Unternehmerische Fähigkeiten und die Bereitschaft, sich an dem Vorhaben in angemessener Weise zu beteiligen, sind unabdingbare Fördervoraussetzungen.

Im Interesse des Integrationsgedankens sind künftig nur noch IP zu fördern, bei denen behinderte und nicht behinderte Menschen in gleichrangigen Beschäftigungsverhältnissen stehen.

4 Stellungnahme des Ministeriums

Das Integrationsamt habe zwischenzeitlich Handlungsanweisungen zur einheitlichen Verfahrensweise bei Ermessensausübung erstellt. Das SMS werde die Prüfungen des SRH jedoch zum Anlass nehmen, die Hinweise mit dem Integrationsamt sowie die Umsetzung einschließlich Kontrolle der oben aufgezeigten Arbeitsanweisungen zu diskutieren und ggf. auf Ergänzungen hinzuwirken.

Die Notsicherung des flutgeschädigten Gebäudes habe im Zusammenhang mit dem Aufbau eines Integrationsprojektes gestanden. Seit September 2006 werde dieses als Integrationsprojekt zur Ausbildung von Abgängern aus Förderschulen für geistig behinderte Menschen genutzt.

Das SMS werde die Prüfung des SRH zum Anlass nehmen, die Förderung von IP mit dem Integrationsamt hinsichtlich der generellen Fördervoraussetzungen sowie entsprechender Maßnahmen zur Absicherung für das Sondervermögen zu beraten.

Die Hinweise des SRH bezüglich des § 77 Abs. 7 Satz 1 SGB IX und zum Verfahren zur Beantragung apl. oder üpl. Mittel werde das SMS künftig beachten.

Das SMS sehe keinen Grund, die nach seiner Ansicht ohnehin geltenden Regelungen des Zuwendungsrechts in das Gesetz über die Errichtung des Sondervermögens nach dem SGB IX aufzunehmen. Die übrigen Empfehlungen des SRH hinsichtlich klarstellender Ergänzungen werde das Ministerium prüfen. Für das Sondervermögen „Ausgleichsabgabe“ liege eine gesetzliche Grundlage nach SGB IX vor.

Der pauschalen Einschätzung des SRH, die IP würden bisher ihr Ziel verfehlen, werde widersprochen. Im Jahre 2003 seien 257 schwerbehinderte Menschen beschäftigt worden. Im Jahre 2006 boten die IP gegenwärtig rd. 360 schwerbehinderten Menschen eine Beschäftigung.

Die Hinweise des SRH zur angemessenen Beteiligung und zur Beschäftigtenstruktur würden künftig beachtet.

Die Förderung von rd. 450 landwirtschaftlichen Betrieben mit insgesamt gut 17 Mio. € war in vielen Fällen unberechtigt.

1 Prüfungsgegenstand

Das SMUL zahlte im Hj. 2003 aufgrund einer Verwaltungsvereinbarung zwischen Bund und Ländern Beihilfen von 17,43 Mio. € an 447 landwirtschaftliche Unternehmen aus. Die Beihilfen wurden je zur Hälfte vom Bund und dem Freistaat Sachsen finanziert. Sie waren für Betriebe vorgesehen, die durch die Folgen der extremen Trockenheit oder Hitze im Jahr 2003 in Ihrer Existenz gefährdet waren. Die Beihilfen sollten Dürre geschädigten Betrieben helfen, Liquiditätsengpässe infolge der existenzbedrohenden Schäden zu überbrücken, um den Anschluss an das nächste Wirtschaftsjahr zu sichern.

Voraussetzung für die Beihilfe war, dass die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit des Betriebes nicht ausreicht, um den Dürre bedingten Erlösausfall aus eigener Kraft zu tragen, und dass ohne die Finanzhilfe die weitere Lebensfähigkeit des Betriebes nicht gesichert gewesen wäre.

Der SRH hat hierzu eine stichprobenweise Prüfung durchgeführt.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Zinszuschüsse

Die Sächsische Landesanstalt für Landwirtschaft (LfL) gewährte die Zuwendungen vorrangig als nicht rückzahlbare Zuschüsse. Nur bei 5 von 447 bewilligten Anträgen gewährte die LfL einen Zinszuschuss von insgesamt 73.000 €. Gemäß der Verwaltungsvereinbarung waren die Mittel des Hilfsprogramms vorrangig als Zinsverbilligung auszureichen. Ein verlorener Zuschuss sollte nur dann gewährt werden, wenn das Unternehmen kein Betriebsmitteldarlehen mehr erhalten konnte. Zwar lagen überwiegend negative Kreditbereitschaftserklärungen der Hausbanken vor, das SMUL hat aber nicht geprüft, ob durch die Übernahme einer Bürgschaft die Hausbanken zur Kreditvergabe bereit gewesen wären.

2.2 Einbezogene Schäden und Mehrausgaben

Die Staatlichen Ämter für Landwirtschaft (AfL) und die LfL berücksichtigten teilweise auch von Zuwendungsempfängern geltend gemachte Schäden und Mehraufwendungen, denen andere widrige Witterungsverhältnisse, z. B. Auswinterung, zugrunde lagen. Diese nicht durch die Dürre bedingten Mehrausgaben hätten bei der Berechnung des bereinigten Betriebsertrages herausgerechnet werden müssen.

In einem landwirtschaftlichen Unternehmen betragen die Mehraufwendungen durch teilweise Umbrüche und Neubestellungen der Flächen 116.635 €. Aus den Unterlagen war nicht ersichtlich, welche Mehraufwendungen durch Auswinterung oder durch Trockenheit verursacht waren. In der Stellungnahme des AfL zum Antrag zur Dürrebeihilfe wird als Grund für diesen Aufwand die Behebung von Auswinterungsschäden genannt. Wären diese Mehraufwendungen, die danach nicht Dürre bedingt waren, unberücksichtigt geblieben, so hätte sich nur ein Rückgang des bereinigten Betriebsertrages von 19 % ergeben. Damit hätte der Betrieb die Zugangskriterien für die Dürrebeihilfe nicht erfüllt. Die Zuwendung von 250.069 € war unzulässig.

Die Antragsteller haben in der Mehrzahl keine Einsparungen von Pflanzenschutz- und Düngemitteln für das Erntejahr 2003 angegeben, obwohl Ertragsausfälle bis zu 80 % geltend gemacht wurden.

In einem Förderfall war der Düngemittelaufwand im Jahresabschluss 2003 um 22 % geringer als der im Antrag zugrunde gelegte Wert. In der Folge wäre die Zuwendungsvoraussetzung nicht erfüllt gewesen. Die Zuwendung betrug 101.195 €.

2.3 Bemessungen der Liquiditätshilfe

Nach der Verwaltungsvereinbarung konnten im Falle der Existenzgefährdung Zuschüsse von bis zu 20 % und in Fällen der außerordentlichen Notlage von bis zu 30 % des entstandenen Erlösausfalls gewährt werden. Die LfL gewährte ausnahmslos Zuwendungen mit dem höchstmöglichen Fördersatz, ohne dies in den Antragsprüfvermerken entsprechend zu begründen.

Bei der Festsetzung des Fördersatzes hat die LfL die Leistungsfähigkeit des Zuwendungsempfängers zu berücksichtigen. Nur so kann eine Gleichbehandlung der Zuwendungsempfänger sichergestellt werden.

Die Erbringung eines Liquiditätsplanes war in den Antragsunterlagen nicht gefordert. Ohne einen Liquiditätsplan konnte die Liquiditätslücke bei den Zuwendungsempfängern jedoch nicht geprüft und festgestellt werden. Da lediglich der Erlösausfall des Zuwendungsempfängers alleiniges Kriterium für die Bemessung der Zuwendung war, ist - wie in der Verwaltungsvereinbarung vorgesehen - keine Liquiditätshilfe, sondern ein Schadensausgleich geleistet worden.

2.4 Eigenmittel

Auch offen gelegtes Betriebsvermögen blieb bei der Festsetzung der Leistungsfähigkeit häufig unbeachtet. So berücksichtigte die LfL in mehreren Fällen die beim Antragsteller für geplante Investitionen vorhandenen Eigenmittel nicht bei der Bemessung der Höhe der Zuwendung.

Einem Unternehmen wurde eine Zuwendung in Höhe von rd. 59 T€ gewährt, obwohl es zum Zeitpunkt der Antragstellung nach Abzug möglicher Reserven (300 €/ha und drei Monate Lohnzahlung) über Barmittel in Höhe von rd. 520,5 T€ verfügte. Das Unternehmen führte an, diese Mittel stellten den erforderlichen Eigenanteil für ein im Jahr 2004 beabsichtigten Bau eines Stalles dar. Aufgrund dieser Angabe hat die LfL das Bankguthaben nicht in die Bewertung des Antrags einbezogen. Das Unternehmen hat erst im Oktober 2005 mit der Baumaßnahme begonnen.

Die LfL hat mit der unterlassenen Berücksichtigung von verfügbaren Eigenmitteln des Zuwendungsempfängers das Gebot der Notwendigkeit und Angemessenheit bei der Bemessung der Zuwendung missachtet. Der Betrieb hatte mit der Verschiebung der geplanten Investition selbst die Möglichkeit, auf die veränderte wirtschaftliche Situation zu reagieren, um aus eigener Kraft das Fortbestehen des Betriebes bis zur nächsten Wirtschaftsperiode zu sichern.

2.5 Verwendungsnachweis

Gemäß der Verwaltungsvereinbarung war der Freistaat verpflichtet, die Verwendung der Bundesmittel durch die für die Prüfung zuständigen Stellen des Landes prüfen zu lassen.

Das SMUL hat festgelegt, dass die Verwendung der Fördermittel von den Zuwendungsempfängern nicht nachgewiesen werden musste. Das SMUL begründete den Verzicht auf die Vorlage eines Verwendungsnachweises wie folgt: „Ein Verwendungsnachweis ist entbehrlich, da dieser mit dem Nachweis der Existenzgefährdung im Antragsverfahren als erbracht gilt.“

Zuwendungsempfänger in den Bundesländern Sachsen-Anhalt und Brandenburg hatten die zweckentsprechende Verwendung der Liquiditätshilfe nachzuweisen.

Zum Verzicht auf einen Verwendungsnachweis hätte das SMUL nicht nur das Einvernehmen mit dem SMF und dem SRH herstellen müssen, sondern auch mit dem Bund. Dies unterblieb.

Ohne einen Verwendungsnachweis ist der Zuwendungsgeber nicht in der Lage, die Ordnungsmäßigkeit und die Wirtschaftlichkeit der Verwendung zu prüfen. Folglich kann auch nicht geprüft werden, ob die Zuwendung zweckentsprechend verwendet wurde und der Höhe nach notwendig war, um den beabsichtigten Förderzweck zu erreichen.

3 Folgerungen

3.1 Die Abwicklung des Zuwendungsverfahrens durch die AfL und LfL wies erhebliche Mängel auf. Die LfL haben Fördermittel äußerst großzügig bewilligt. Notwendigkeit und Angemessenheit der Zuwendungen wurden in den aufgeführten Fällen nicht oder nicht ausreichend geprüft.

3.2 Nach den gesetzlichen Bestimmungen (§ 44 Abs. 1 SäHO) hat die Bewilligungsstelle vom Zuwendungsempfänger den Nachweis der Verwendung zu verlangen. Das SMUL hat mit seiner Regelung zum Verwendungsnachweis nicht nur gegen landesrechtliche Bestimmungen, sondern auch gegen die mit dem Bund geschlossene Verwaltungsvereinbarung verstoßen und damit diesem unnötig Anlass gegeben, Mittel ggf. zurückzufordern.

Darüber hinaus ist nicht ausgeschlossen, dass die Europäische Kommission die Zahlung der staatlichen Beihilfe für unzulässig erklärt, da gegen die Beihilfegenehmigung sowie landesrechtlichen Bestimmungen verstoßen wurde.

3.3 Im Freistaat Sachsen sind Dürre bedingte Ertragsausfälle in den Jahren 1997, 2000, 2003 und 2006 aufgetreten. Klimaprognosen gehen davon aus, dass sich extreme Witterungseinflüsse häufen werden. Ob es sich bei Dürreschäden dann überhaupt noch um außergewöhnliche Umstände handelt, ist fragwürdig. Die möglichen Einkom-

mensverluste, die die Unternehmen in eine existenzbedrohende Situation bringen könnten, stellen ein unternehmerisches, branchentypisches Risiko dar. Die Betriebe sollten diesem künftig durch eine Mehrgefahrenabsicherung, die solche durch Umwelteinflüsse bedingte Betriebsgefährdungen reduzieren kann, entgegenreten.

4 Stellungnahme des Ministeriums

Das SMUL werde künftig der Verfahrensabwicklung größere Beachtung beimessen und prüfen, ob bei ähnlich gelagerten Fördersachverhalten zusätzlich die Vorlage eines Liquiditätsplanes verlangt werde. Das angewandte Verfahren solle im Hinblick auf die Berücksichtigung der Eigenmittel des Zuwendungsempfängers evaluiert werden.

Das SMUL räume ein, dass teilweise die Dokumentation von Bewilligungsvorgängen unzureichend war. Die zuständigen Bearbeiter sollen nochmals hinsichtlich einer korrekten und vollständigen Förderaktenführung geschult werden.

Seinerzeit seien keine Verwaltungsregelungen zur Vergabe von Landesbürgschaften als Darlehenssicherheit in Sachsen vorhanden gewesen. Eine kurzfristige Realisierung einer solchen Regelung einschließlich aller notwendigen beihilferechtlichen EU-Genehmigungen sei nicht möglich gewesen.

Die Einbeziehung von nicht Dürre bedingten Mehraufwendungen in die Berechnung des bereinigten Betriebsertrages sei aus fachlich nachvollziehbaren Gründen und Erwägungen korrekt gewesen.

Die vom SRH aufgezeigte ertrags- und kostenorientierte Ausbringung von Betriebsmitteln sei aus heutiger betriebswirtschaftlicher Sicht korrekt. In dem vom SRH genannten Fall werde das SMUL zuwendungsrechtliche Konsequenzen prüfen.

Dem Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (BMELV) sei die Vorgehensweise bezüglich des Verzichtes auf den Verwendungsnachweis in Sachsen seit November 2003 bekannt und seither unbeanstandet geblieben. Die staatliche Förderung habe ihr Ziel - mit der Zuwendung die Existenzgefährdung abzuwehren und den Anschluss an die nächste Produktionsperiode zu erreichen - vollumfänglich erreicht. Das SMUL werde künftig vorab das SMF sowie den SRH einbeziehen, falls Abweichungen von den Vorschriften der SäHO sachlich begründet sind.

Die Einführung einer allgemeinen Mehrgefahrenabsicherung werde derzeit in Deutschland, weder vom Bund noch von den Ländern, erwogen. Die EU habe angesichts der zunehmenden Globalisierung und der spürbaren Klimaänderungen angekündigt, Schlussfolgerungen für eine einheitliche Ausgestaltung des Risikomanagements zu ziehen. Änderungen in Sachsen seien nur in diesem Kontext sinnvoll.

5 Schlussbemerkung

Der Nachweis der Verwendung ist gesetzlich vorgeschrieben (§ 44 SäHO). Von dieser gesetzlichen Regelung darf auch nicht im Einvernehmen mit dem BMELV oder dem SMF abgewichen werden.

Der SRH hält daran fest, dass nicht Dürre bedingte Mehraufwendungen bei der Berechnung des bereinigten Betriebsertrages nicht zu berücksichtigen waren.

Das SMUL hatte hinlänglich Zeit, die wirtschaftlichen und rechtlichen Möglichkeiten einer Ausfallbürgschaft des Freistaat Sachsen für aufzunehmende Kapitalmarktdarlehen zu prüfen. Die angespannte wirtschaftliche Situation landwirtschaftlicher Betriebe war dem SMUL bereits vor dem Jahr 2003 bekannt.

**Einzelplan 12:
Sächsisches Staatsministerium für Wissenschaft und Kunst**

27

Sächsische Staatsoper Dresden

Durch unrealistische Wirtschaftspläne wurde jahrelang der tatsächliche Finanzbedarf der Oper verschleiert. Bilanzielle Fehlbeträge von über 4 Mio. € müssen ausgeglichen werden.

Die Organisation der Oper ist zu optimieren. Auch bei den Personalausgaben besteht Einsparpotenzial.

Der Semper Opernball 2006 wurde mit mindestens 250 T€ aus öffentlichen Mitteln finanziert.

1 Prüfungsgegenstand

Der SRH hat die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Sächsischen Staatsoper Dresden (Staatsoper) geprüft. Als Staatsbetrieb wird sie vorwiegend aus dem Landeshaushalt finanziert. Bis 2006 betragen die geplanten Staatszuschüsse jährlich 35,6 Mio. €. Die Staatsoper hat sich zu einem der bedeutendsten europäischen Opernhäuser entwickelt. Sie hat aufgrund ihrer künstlerischen Spitzenleistungen Sachsen über die Landesgrenzen hinaus bekannt gemacht. Trotz ihrer Bedeutung wurde die Oper in der Vergangenheit nicht ausreichend finanziell ausgestattet. Seit dem Wirtschaftsjahr 2000 weisen die Jahresabschlüsse einen Bilanzverlust und seit 2004 einen nicht durch Eigenkapital gedeckten Fehlbetrag aus. Der SRH hat im Ergebnis der Prüfung Vorschläge zur Verbesserung der wirtschaftlichen Situation der Staatsoper unterbreitet. Inzwischen hat das Kabinett am 17.07.2007 unter Berücksichtigung entsprechender Hinweise des SRH die finanzielle Konsolidierung der Oper beschlossen. Im nachfolgenden Beitrag stellt der SRH ausgewählte Schwerpunkte der Prüfung dar.

2 Wirtschaftsführung

2.1 Budgetierung

Auf der Grundlage des vom Ministerium genehmigten Wirtschaftsplans erhält die Staatsoper ein festes Budget zur Bewirtschaftung. Ziel- und Leistungsvereinbarungen sind daran nicht geknüpft. Die Mittel werden in zwei Titeln (Zuschuss zum laufenden Betrieb und Zuschuss für Investitionen) ausgereicht. Gemäß Statut der Staatsoper sind darüber hinaus die detaillierten Ansätze im Wirtschaftsplan verbindlich. Dies schränkt die mit der Budgetierung gegebenen Möglichkeiten der Wirtschaftsführung zur Effizienzsteigerung des Theaterbetriebes ein.

So ist eine moderne und für die Optimierung des Betriebes erforderliche output-orientierte, leistungs- und produktbezogene Steuerung nicht möglich.

2.2 Wirtschaftsplan

Der Wirtschaftsplanentwurf der Staatsoper für den Doppelhaushalt 2003/2004 wies eine Unterdeckung aus. Daraufhin kürzte das SMWK den Personalaufwand und erhöhte die Erlöse aus Eintrittsgeldern, sodass der Wirtschaftsplan für beide Jahre formal ausgeglichen war.

Mit diesem Wirtschaftsplan war das Parlament nicht wirklichkeitsgetreu über die voraussichtlichen Erträge und Aufwendungen und den sich daraus ergebenden tatsächlichen Finanzbedarf der Staatsoper informiert.

Das SMWK hätte den Wirtschaftsplan nicht eigenmächtig ändern dürfen, sondern die weitere Verfahrensweise gemeinsam mit dem Staatsbetrieb und dem SMF abstimmen müssen.

Das im Wirtschaftsplanentwurf der Staatsoper ausgewiesene Defizit zeigte auf, dass die festgelegten Zuschüsse zur Deckung der Jahresfehlbeträge nicht ausreichten. Das SMWK hätte durch geeignete Maßnahmen der sich abzeichnenden negativen Entwicklung (Bilanzverluste ab dem Wirtschaftsjahr 2000) gegensteuern müssen. Mit einem kurzfristigen Ausgleich wäre vermieden worden, dass die Staatsoper die Verluste wie eine Bugwelle über Jahre vor sich her schob, bis diese im Jahresabschluss 2004 erstmals zu einem nicht durch Eigenkapital gedeckten Fehlbetrag führten, der in 2006 auf 4,1 Mio. € angewachsen ist.

Gemäß SäHO ist der Jahresabschluss innerhalb von drei Monaten nach dem Ende des Geschäftsjahres vorzulegen. Die Staatsoper hat ihn regelmäßig erst nach dem 31.03. übergeben. Im Jahresabschluss rechnet sie die Landeszuschüsse gegenüber dem SMWK und SMF auf der Grundlage des Wirtschaftsplans ab.

Eine Steuerung nur anhand der Zuschussgröße ist nicht ausreichend. Insbesondere wegen der Jahresfehlbeträge ist eine detaillierte Abrechnung des Wirtschaftsplans erforderlich. Nur wenn eine Zuordnung der Einzelpositionen des Erfolgsplans zu den Posten in der Abrechnung des Wirtschaftsplans und der Gewinn- und Verlustrechnung erfolgt, sind genaue Aussagen zu Fehlentwicklungen möglich.

Das SMWK muss rechtzeitig über die vorgeschriebenen Informationen verfügen. Nur so kann es die wirtschaftliche Entwicklung des Staatsbetriebes qualifiziert steuern.

2.3 Bewirtschaftung und Steuerung

Nach dem Statut der Staatsoper sind die Ansätze und Stellen des Wirtschaftsplans verbindlich, soweit die Bewirtschaftungsgrundsätze nichts anderes zulassen. Die vom SMF für den Zeitraum 01.01.1999 bis 31.12.2001 festgelegten Bewirtschaftungsgrundsätze für die Staatsoper, die beispielsweise die gegenseitige Deckungsfähigkeit zwischen Hauptgruppen regelten, wurden nicht verlängert. Nunmehr übersendet das SMWK jährlich die Vorschriften des SMF mit der Auflage, diese sinngemäß anzuwenden.

Es ist nicht nachvollziehbar, dass der Staatsbetrieb Staatsoper weiterhin über das Statut an die strengen, auf den kameralistischen Haushalt ausgerichteten Bewirtschaftungsregeln gebunden ist. Durch die verbindliche Vorgabe einzelner Positionen des Wirtschaftsplans sind dem unternehmerischen Handeln der Staatsoper zwangsläufig Grenzen gesetzt.

Da die Staatsoper bereits betriebswirtschaftliche Methoden und Steuerungselemente wie beispielsweise die kaufmännische Buchführung, Produktbildung und Kostenrechnung eingeführt hat, sollten konsequenterweise mit Einführung der Budgetierung auch die Bewirtschaftungsgrundsätze angepasst werden.

Wesentliches Steuerungsinstrument ist der Abschluss von Zielvereinbarungen.

2.4 Kosten- und Leistungsrechnung

Die Kosten- und Leistungsrechnung der Staatsoper umfasst die Kostenarten-, Kostenstellen- und Kostenträgerrechnung auf Basis der Teilkostenrechnung. Die Kostenträgerrechnung bildet lediglich die externen Produkte auf Teilkostenbasis ab. Auf den Nachweis interner Leistungen im Rahmen einer Vollkostenrechnung wurde bislang verzichtet. Laut Staatsoper ist die für eine Vollkostenrechnung erforderliche Stundenrechnung im künstlerischen Bereich nicht machbar. Zudem seien die Daten nicht steuerungsrelevant.

Auch in den Werkstätten, die zusätzlich für das Staatsschauspiel arbeiten, fließen nicht alle erfassten Daten in die Kosten- und Leistungsrechnung ein. So wird beispielsweise die kostenträgerbezogene Stundenrechnung der Dekorationswerkstätten nicht übernommen.

Die nach Statut geforderte kalkulatorische Erfassung der nicht im Wirtschaftsplan enthaltenen Gebäudekosten erfolgte bislang nicht. Auch andere Zusatzkosten (z. B. die Kosten für die Lohn- und Gehaltsabrechnungen des festangestellten Personals durch das LfF) werden nicht einbezogen.

Die derzeit praktizierte Kosten- und Leistungsrechnung der Staatsoper ist für eine umfassende Kostentransparenz nicht ausreichend. Der Leistungsrechnung wird zu wenig Bedeutung beigemessen.

Als Staatsbetrieb hat die Staatsoper gemäß SäHO eine wirksame betriebswirtschaftliche Ergebnissteuerung und -kontrolle mittels Produkthaushalt sicherzustellen.

Der dem SMWK übergebene Jahresabschluss erfasst vorschriftsmäßig den Ressourcenverbrauch nur aufwandsseitig und weist die Leistungen nicht produktbezogen aus.

Die Staatsoper sollte die Transparenz der Kosten- und Leistungsrechnung verbessern, indem sie schrittweise alle Kosten (auch Gemeinkosten) erfasst und verursachungsgerecht zuordnet.

Zumindest in den produzierenden Bereichen wie den Werkstätten sollte eine Vollkostenrechnung eingeführt werden, zumal die notwendigen Daten dort bereits kostenträgerbezogen erhoben werden. Dies würde den tatsächlichen Ressourcenverbrauch widerspiegeln und die produktbezogene Abrechnung der Leistungen für das Staatsschauspiel ermöglichen.

Der SRH empfiehlt - solange keine Vollkostenrechnung für den gesamten Staatsbetrieb erfolgt - eine mehrstufige Deckungsbeitragsrechnung, die durch Verrechnung bestimmter Fixkostenblöcke das Betriebsergebnis ausweist. Dies kann je nach Erfordernis für die einzelnen Bereiche wie Spielstätten, Sparten, Inszenierungen u. a. Veranstaltungen erfolgen.

2.5 Konsolidierungskonzept

Das SMF forderte die Staatsoper im Zusammenhang mit der Einwilligung in eine üpl. Ausgabe von 3,1 Mio. € auf, einen Konsolidierungsplan zu erstellen.

Dazu erarbeitete die Staatsoper Finanzierungsmodelle. Den Empfehlungen des Verwaltungsrats der Staatsoper folgend legte das SMWK seiner Anmeldung für den Haushalt 2007/2008 ein Finanzierungsmodell zugrunde, nach dem die Jahresfehlbeträge ab 2007 zurückgeführt und erstmals 2010 ein Überschuss erwirtschaftet werden sollte.

Das Konzept unterstellt, dass die Liquidität der Staatsoper bereits 2007/2008 gesichert werden kann. Voraussetzung dafür wäre jedoch der vollständige Ausgleich eines von der Staatsoper kalkulierten Liquiditätsdefizits in Höhe von 6,8 Mio. € in 2006 gewesen.

Am 16.05.2006 beauftragte das Kabinett das SMWK und die Staatsoper, das Konsolidierungskonzept umzusetzen, um spätestens 2010 den Zuschussbedarf wieder an den bisherigen staatlichen Zuschuss in Höhe von rd. 35,6 Mio. € heranzuführen.

Im März 2007 teilten SMWK und Staatsoper mit, dieses Konsolidierungsmodell werde nicht mehr verfolgt. Stattdessen favorisiere man ein Modell, das wegen der höheren Personalausgaben bis 2010 zu aufgelaufenen Jahresfehlbeträgen von 23,9 Mio. € (Stand März 2006) führen werde. Dies sind rd. 2,8 Mio. € mehr.

Die Staatsoper strebte damit lediglich die Sicherung der Liquidität an. Von einer Konsolidierung des Haushalts bis 2010 konnte bei einer vorgesehenen Verdopplung des Fehlbetrags auf rd. 24 Mio. € nicht die Rede sein. Die Lösung der wirtschaftlichen Probleme wäre danach auf den Zeitraum nach 2010 verschoben worden. Es war nicht zu erkennen, wann die Überschuldung der Staatsoper von ihr selbst dauerhaft hätte beseitigt werden können.

Unter Berücksichtigung von Vorschlägen des SRH und anderer Gutachter hat die Staatsregierung nunmehr am 17.07.2007 ein Konsolidierungskonzept für die sächsischen Staatstheater verabschiedet. Dieses sieht für die Staatsoper höhere Zuschüsse in 2008 um 4,6 Mio. € und von 2009 bis 2011 um einen jährlichen Betrag zwischen 5,3 Mio. € und 6 Mio. € vor.

3 Organisation

Der Intendant ist nach dem Statut der alleinverantwortliche Leiter der Staatsoper. Diese ist in einen administrativ-künstlerischen und einen künstlerischen Bereich gegliedert.

Der Geschäftsverteilungsplan weist in verschiedenen Aufgabenbereichen Überschneidungen aus, beispielsweise im Marketing.

Die Organisation der Staatsoper ist zu optimieren. Der SRH hat hierzu konkrete Vorschläge unterbreitet.

Die Oper sollte gemeinsam vom Intendanten und Geschäftsführenden Direktor mit geteilten Verantwortungsbereichen geführt werden. Einerseits würde der Intendant von der administrativen Verantwortung entlastet und könnte seine künstlerische Führungsposition ausbauen. Andererseits hätte der Geschäftsführende Direktor die Möglichkeit, die administrativen und wirtschaftlichen Angelegenheiten der Staatsoper umfassender wahrzunehmen.

Untersuchungen, ob nicht zu den Kernaufgaben gehörende Bereiche wie Werkstätten und Besucherdienst durch Dritte kostengünstiger oder bei gleichen Kosten besser erledigt werden können, erfolgten bisher nicht.

Zwar beschäftigte sich eine vom SMWK in Auftrag gegebene Untersuchung im Jahr 2006 mit der Optimierung der Werkstätten. Ein Vergleich möglicher Alternativen zur internen Aufgabenerledigung anhand von Wirtschaftlichkeitsberechnungen wurde nicht durchgeführt.

Die Staatsoper hat die Wirtschaftlichkeit der Erledigung von Aufgaben, die nicht zum Kerngeschäft des Staatsbetriebes gehören, zu untersuchen.

Hierfür kann die vorgesehene Vollkostenrechnung in den Theaterwerkstätten belastbares Zahlenmaterial liefern. Anhand der ermittelten Produktpreise können Entscheidungen bezüglich weiterer interner Aufgabenerledigung, Privatisierung oder gemeinsamer Lösungen mit Kultureinrichtungen der Stadt Dresden getroffen werden.

Für den Besucherdienst würde sich der Zusammenschluss mit anderen lokalen Kulturbetrieben zu einem Vermarktungspool anbieten, wobei auch eine Übertragung der Aufgabe auf bereits am Markt erfolgreich agierende Firmen mit hohem Know-how zu prüfen ist.

4 Personalausgaben

4.1 Nebenkosten

Es wurden - in Anbetracht der damals angespannten finanziellen Lage der Staatsoper - wirtschaftlich nachteilige Verträge geschlossen. Die notwendige Zustimmung des SMF zu den Verträgen wurde nicht immer eingeholt. Außerdem erstattete die Staatsoper Auslagen für Bürobedarf und Telefon sowie Reisekosten ohne genaue Prüfung voll bzw. zu höheren Sätzen, als tatsächlich und rechtlich ein Anspruch bestand. Rückforderungen machte die Oper nur in geringem Umfang geltend.

Dadurch ist der Staatsoper (und damit dem Freistaat) ein finanzieller Nachteil entstanden.

4.2 Arbeiter und Angestellte

Der SRH hat die Prüfung der tarifgerechten Eingruppierung der Angestellten anhand einer Stichprobe von rd. 25 % der mit Stand vom 10.05.2006 bei der Staatsoper beschäftigten 104 Angestellten vorgenommen. Bei keinem ist der Nachweis der tarifgerechten Eingruppierung erbracht. Die Bewertung der Tätigkeiten der Angestellten liegt in 15 Fällen (60 %) über der tarifgerechten Eingruppierung, bei acht Angestellten sogar zwei und mehr Vergütungsgruppen höher als die nach den vorliegenden Informationen und Unterlagen mögliche tarifgerechte Bewertung der Tätigkeit. In einem Fall wurde eine unzutreffende Fallgruppe ermittelt, was Auswirkungen auf den Bewährungsaufstieg hat. Für zehn Angestellte konnte der SRH anhand der mangelhaften Informationen keine Überprüfung der Bewertung vornehmen, sodass der Nachweis der tarifgerechten Eingruppierung dieser Angestellten nicht erbracht ist.

Die Prüfung der tarifgerechten Einreihung der Arbeiter erfolgte anhand einer Stichprobe von rd. 12 % der mit Stand vom 10.05.2006 beschäftigten 270 Arbeiter. Im Ergebnis ist festzustellen, dass in 26 von 32 untersuchten Fällen (rd. 81 % der Stichprobe) der

Nachweis der tarifgerechten Einreihung der Arbeiter nicht erbracht ist. Davon sind bei 16 Arbeitern die Begründungen für die Bewertung der jeweils auszuübenden Tätigkeiten in den Tätigkeitsbeschreibungen nicht ausreichend oder fehlten gänzlich. Für die anderen zehn Arbeiter konnte der SRH wegen fehlender oder unzulänglicher Informationen keine Überprüfung der Bewertung der Tätigkeiten vornehmen. So fehlten beispielsweise in 31 % der Stichprobe die Berufsabschlüsse und Qualifikationsnachweise.

Wegen der hohen Aussagekraft der repräsentativen Stichproben ist davon auszugehen, dass auch bei den nicht geprüften Angestellten und Arbeitern der Nachweis der tarifgerechten Eingruppierung bzw. Einreihung der Tätigkeiten in dieser Größenordnung nicht vorliegt.

Eine Hochrechnung für 60 % der mit Stand vom 10.05.2006 bei der Staatsoper beschäftigten 104 Angestellten ergibt eine monatliche Überzahlung von mindestens 12.880 €, sodass bei tarifgerechter Eingruppierung durchschnittlich jährlich (ohne Berücksichtigung der jährlichen Sonderzahlungen) mindestens 155 T€ an Personalausgaben eingespart werden könnten.

Der SRH hat die Staatsoper rechtzeitig aufgefordert, wegen der Ausschlussfrist sowie der Überleitung der Vergütung in das neue Tarifsysteem des öffentlichen Dienstes eine Überprüfung der Tätigkeitsbeschreibungen und -bewertungen aller Angestellten und Arbeiter vorzunehmen. Die Ergebnisse des mit der Überprüfung beauftragten Unternehmens liegen noch nicht vor.

Unzutreffende Eingruppierungen und Einreihungen sind im Wege korrigierender Rückgruppierungen zu berichtigen.

4.3 Sächsische Staatskapelle Dresden

Der Freistaat Sachsen, vertreten durch das SMF, und der Deutsche Orchestervereinigung e. V. schlossen einen „Tarifvertrag für die Musiker der Sächsischen Staatskapelle Dresden vom 18.06.1992“ (Haustarifvertrag), der zum 01.04.1992 in Kraft trat. Soweit darin nichts anderes bestimmt ist, findet der Tarifvertrag für die Musiker in Kulturorchestern (TVK) in der jeweils geltenden Fassung Anwendung (§ 2 Haustarifvertrag).

Der Haustarifvertrag führt zu einer erheblichen Mehrbelastung der Staatsoper durch Personalausgaben für das Orchester. Die durchschnittlichen jährlichen Mehrausgaben aufgrund der Vergütungsregeln im Haustarifvertrag betragen unter Berücksichtigung eines Orchesterbestands von 150 Musikern zzgl. vier Konzertmeistern in der Spielzeit 2004/2005 mindestens 1,25 Mio. €.

Dem SRH ist bekannt, dass auch andere namhafte deutsche Orchester einen Haustarifvertrag abgeschlossen haben, dessen Vergütungsniveau das des TVK übersteigt. Der Rechnungshof verkennt ebenfalls nicht, dass der Markt in den letzten Jahren durch einen stetigen Anstieg der Gagen für Spitzenmusiker geprägt ist.

Ein Haustarifvertrag muss sowohl der musikalischen Bedeutung als auch der finanziellen Lage der Staatsoper gerecht werden. Um eine höhere Wirtschaftlichkeit der Staatskapelle zu erreichen, ist außerdem die Auslastung einzelner Musiker zu verbessern.

Beispielsweise haben die Konzertmeister der 1. Violine lt. Anstellungsvertrag pro Spielzeit jeweils 190 Dienste zu leisten. Davon sind 80 Vorstellungs- und Konzertdienste. Für den 81. und jeden weiteren Vorstellungs- oder Konzertdienst zahlt die Staatsoper

eine zusätzliche Vergütung in Höhe von 256 €. Die Auslastung hinsichtlich der 80 Vorstellungs- und Konzertdienste betrug stets mindestens 100 % und reichte bis zu 117,5 %. Die Zahl für alle weiteren zu leistenden Dienste lag lediglich zwischen 42,8 bis 64,5 %. Trotzdem musste die Staatsoper die vertraglich geschuldeten Überspielhonorare zahlen.

Die Staatsoper sollte Konzertmeistern Überspielhonorare für Vorstellungen nur zahlen, wenn sie nicht nur ihr Soll an Vorstellungs- und Konzertdiensten, sondern auch ihr Gesamtdienst Soll überschreiten.

Der SRH empfiehlt, in einen neuen Haustarifvertrag Regelungen aufzunehmen, die eine bessere Auslastung der Staatskapelle ermöglichen. So könnten die nach TVK bestehenden Ausgleichszeiträume ähnlich den Arbeitszeitkonten im Öffentlichen Dienst verlängert werden, um den flexiblen Einsatz von Musikern zu ermöglichen.

5 Semper Opernball

Die Staatsoper führt seit dem Jahr 2006 einmal jährlich gemeinsam mit einem zu diesem Zweck gegründeten Verein einen Opernball durch. Grundlage der Zusammenarbeit ist der zwischen beiden Parteien geschlossene Vertrag vom 13.11.2005.

Nach § 3 des Vertrags zahlte der Verein für die Veranstaltung des Semper Opernballs in 2006 eine Miete inkl. Nebenkosten pauschal von 50 T€, für veranstaltungsspezifische Kosten für Umbauten lt. Kostenvoranschlag 318 T€ sowie einen pauschalen Aufwendersatz für alle übrigen Leistungen in Höhe von 56 T€ (jeweils zzgl. der gesetzlichen Mehrwertsteuer). Allein der von der Staatsoper errechnete finanzielle Aufwand für das zum Einsatz kommende Personal der Oper betrug 175 T€.

Nach Auskunft der Staatsoper hat der Verein 2006 keinen nach § 7 des Vertrags an die Staatsoper abzuführenden Überschuss aus der Veranstaltung des Opernballs erwirtschaftet.

Die Durchführung des Semper Opernballs 2006 war für die Staatsoper unwirtschaftlich. Der Oper sind aufgrund der Vereinbarung nicht kostendeckender Preise Mehraufwendungen bzw. Einnahmeverluste von mindestens 250 T€ entstanden. Der Differenzbetrag ist folglich aus öffentlichen Mitteln finanziert worden.

Die Staatsoper hat Verträge über nicht zum Hauptgeschäft der Staatsoper gehörende und als Randnutzung zu wertende Veranstaltungen so zu schließen, dass eine Finanzierung aus öffentlichen Mitteln ausgeschlossen wird. Auf die Erstattung aller bei der Staatsoper angefallenen Kosten in voller Höhe ist künftig zu achten.

6 Aufsicht durch das Sächsische Staatsministerium für Wissenschaft und Kunst

Gemäß Statut der Staatsoper obliegt dem SMWK die Fach- und Dienstaufsicht über die Oper. Zusätzlich wurde am 20.10.2005 ein Verwaltungsrat konstituiert, der an der Aufsicht über die Geschäftsführung der Staatsoper mitwirkt und das laufende Geschäft der Oper begleitet.

Das SMWK wertet u. a. die Jahresabschlüsse der Staatsoper aus und teilt das Ergebnis dem SMF mit. Die Auswertungen datieren vom 16.06.2005 für den Jahresabschluss 2003, vom 17.10.2005 für den Jahresabschluss 2004 und vom 10.09.2006 für den Jahresabschluss 2005. Lösungsansätze, mit denen den wirtschaftlichen Fehlentwicklungen der Staatsoper begegnet werden kann, hat das SMWK bisher nicht unterbreitet.

Der SRH fordert das SMWK auf, seine Aufsichtsfunktion sorgfältiger wahrzunehmen. Zukünftig sollte die Analyse des Jahresabschlusses Grundlage für eine umfassende Diskussion mit dem SMF über elementare wirtschaftliche Fragen der Staatsoper sein.

Die deutlich verbesserte Finanzausstattung der Oper in den kommenden Jahren ist ein richtiger und wichtiger Schritt. Der SRH hat darüber hinaus weitreichende Empfehlungen gemacht, um die aktuellen Probleme dauerhaft zu lösen.

7 Stellungnahme des Ministeriums

Die vielfältigen Hinweise des SRH im Rahmen seiner Prüfung seien wichtige Anregungen bei der Überarbeitung des Konsolidierungskonzepts und der Neufassung des Statuts der Staatsoper gewesen.

Die Oper leiste seit 2004 mit Einnahmesteigerungen um 3,8 Mio. € p.a. und Stellenreduzierungen einen eigenen Beitrag zur Konsolidierung.

Nach dem neugefassten Statut werde die Oper künftig gemeinsam vom Intendanten und Kaufmännischen Geschäftsführer geleitet.

8 Stellungnahme der Staatsoper

Die externe Überprüfung der tarifgerechten Bewertung von Arbeitsplätzen habe im Bereich der Angestellten eine Höhergruppierung in 11 und eine Herabgruppierung in 23 Fällen ergeben. Eine abschließende Entscheidung über eine Rückgruppierung der Stelleninhaber ohne Vertrauensschutz stehe noch aus. Die tarifgerechte Einreihung der Arbeiter sei überwiegend bestätigt worden.

Ein fehlender Deckungsbeitrag sei bei der Veranstaltung des Semper Opernballs nicht entstanden. Vielmehr sei der Einsatz des operneigenen Personals und die Verwendung von Lagermaterial als Kooperationsbeitrag der Staatsoper zu bezeichnen.

9 Schlussbemerkung

Eine abschließende Bewertung des externen Unternehmens zur tarifgerechten Ein-
gruppierung bzw. Einreihung des Personals im nichtkünstlerischen Bereich liegt dem SRH noch nicht vor.

Der SRH bleibt bei seiner Auffassung, dass der Staatsoper durch den Opernball ein Verlust entstanden ist.

Die quartalsweise und vorzeitige Auszahlung von Fördermitteln durch das SMWK führte beim Kulturraum zu ungerechtfertigten Geldanlagen.

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

1 Prüfungsgegenstand

Der SRH hat die Gewährung von Zuwendungen des Freistaates Sachsen nach dem SächsKRG an den Kulturraum Elbtal und die Fördermittelvergabe durch den Kulturraum geprüft. Mitglieder des Kulturraums sind die Landkreise Meißen und Riesa-Großenhain.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Zuwendungen des Sächsischen Staatsministeriums für Wissenschaft und Kunst an den Kulturraum

Das SMWK erklärte die ANBest-K zum Bestandteil der Zuwendungsbescheide. Dies entsprach den Festlegungen nach Abschnitt I. Nr. 1 der seit dem 01.01.2004 nicht mehr gültigen VV-Kulturräume-1998. Danach sollte die Auszahlung der Zuwendungen quartalsweise erfolgen. Mit Ausnahme der ersten Rate, die im Januar überwiesen werden konnte, waren die Raten jeweils zur Quartalsmitte auszuführen.

Die vom Kulturraum an das SMWK gestellten Auszahlungsanträge enthielten keine zur Beurteilung des Mittelbedarfs erforderlichen Angaben.

Die Auszahlung der Fördermittel durch das SMWK erfolgte in 12 der 16 Zahlfälle im Zeitraum 2002 bis 2005 zu zeitig.

Der Kulturraum hat die zeitweilig nicht benötigten Fördermittel auf einem Tagesgeldkonto „geparkt“. Die Einzahlungsbeträge lagen zwischen 5 und 1.000 T€. Dem Kulturraum verschaffte dies von 2002 bis 2005 Zinserträge in Höhe von 20 T€.

2.2 Zuwendungen des Kulturraums

Der Kulturraum förderte Einrichtungen und Projekte, an denen sich die Sitzgemeinde nicht oder nur mit einem geringeren als in der Förderrichtlinie festgelegten Anteil finanziell beteiligte. Die tatsächliche Beteiligung der Sitzgemeinde wurde nicht geprüft.

So hat der Kulturraum u. a. die Karl-May-Museum gGmbH in den Hj. 2003 und 2004 mit jährlich 200.000 € gefördert. Die Karl-May-Stiftung als Rechtsträger beteiligte sich nicht an der Finanzierung des Museums. Trotzdem meldete der Kulturraum dem SMWK in seinem Verwendungsnachweis für das Hj. 2003 einen „Zuschuss Rechtsträger“ in Höhe von 189.976 €.

In den Zuwendungsbescheiden erklärte der Kulturraum alle Allgemeinen Nebenbestimmungen nach § 44 SÄHO zum Bestandteil des Bescheids. Seine eigene Förderquote hat er auf der Grundlage der zuwendungsfähigen Gesamtausgaben ermittelt. Demgegenüber wurde der Sitzgemeindeanteil nach der Förderrichtlinie an den zuwendungsfähigen Gesamtausgaben abzüglich Eigeneinnahmen bemessen.

Der Kulturraum akzeptierte kritiklos einfache und unvollständige Verwendungsnachweise, die häufig nicht der Antragstellung entsprachen. Er verzichtete auch auf Sachbericht und zahlungsbegründende Unterlagen.

Der institutionell geförderte Traditionsbahn Radebeul e. V. rechnete 12.500 € für den Erwerb von Gesellschafteranteilen der Schmalspurbahnmuseum Radebeul gGmbH ab. Der Kulturraum stimmte dem in diesem Zusammenhang aktualisierten Wirtschaftsplan zu.

Der Kulturraum förderte Kulturhäuser institutionell im Wege der Festbetragsfinanzierung mit Pauschalbeträgen für Veranstaltungen, die zum überwiegenden Teil kostendeckend durchgeführt wurden. Darunter waren sogar kommerzielle Veranstaltungen in einer Großraumveranstaltungshalle wie Konzerte mit DJ Bobo, Howard Carpendale und den Kastelruther Spatzen.

3 Folgerungen

3.1 Zuwendungen des Sächsischen Staatsministeriums für Wissenschaft und Kunst an den Kulturraum

Der SRH hat bereits im Rahmen anderer Kulturraumprüfungen zum Ausdruck gebracht, dass die VV-Kulturräume und die ANBest-K für Förderungen nach dem Kulturraumgesetz ungeeignet sind. Teile der VV-Kulturräume-1998 stehen im Widerspruch zu den zuwendungsrechtlichen Vorschriften. Der SRH hat deshalb empfohlen, die VV-Kulturräume neu bekannt zu machen und entsprechende Hinweise zur Überarbeitung gegeben.

Mit der quartalsweisen Auszahlung der Zuwendungen durch das SMWK wird dem Grundsatz der SÄHO, wonach Ausgaben nur insoweit und nicht eher geleistet werden dürfen, als sie zur Aufgabenerfüllung erforderlich sind, nicht entsprochen.

Dadurch entstanden dem Freistaat Sachsen Zinsverluste. Werden diese Mittel, weil nicht unmittelbar benötigt, angelegt, ist dies regelmäßig wegen der höheren Zinslast des Landes unwirtschaftlich. Auch bei Geldanlagen erzielt der Freistaat im Rahmen seines Finanzmanagements aufgrund der deutlich besseren Verhandlungsposition höhere Zinssätze.

Der Kulturraum hat seine Mittelanforderungen künftig auf den tatsächlichen Auszahlungsbedarf abzustellen. Das SMWK sollte die zurzeit fehlende VV zum SächsKRG umgehend erlassen. Dies schließt eine Änderung des Auszahlungsverfahrens ein.

3.2 Zuwendungen des Kulturraums

Die Förderung von Einrichtungen oder Projekten ohne angemessene Beteiligung der Sitzgemeinde und ohne Beteiligung des Rechtsträgers ist nach dem SächsKRG unzulässig und muss künftig unterbleiben.

Der im Verwendungsnachweis des Kulturraums abgerechnete Rechtsträgeranteil der Karl-May-Stiftung ergibt sich weder aus dem zahlenmäßigen Nachweis noch aus der Gewinn- und Verlustrechnung der Karl-May-Museum gGmbH. Diese rechnete im Verwendungsnachweis für das Hj. 2003 ein Defizit von 170.456 € ab.

Der SRH hat den Kulturraum aufgefordert, in allen Zuwendungsbescheiden die im konkreten Fall anzuwendenden Allgemeinen Nebenbestimmungen zu benennen. Die Kennzahlen für die Bemessung einer Zuwendung müssen nachprüfbar und plausibel sein. Um die Finanzierungsanteile des Kulturraums, des Rechtsträgers und der Sitzgemeinde vergleichen zu können, sind die Anteile einheitlich zu berechnen.

Die Zulassung einfacher Verwendungsnachweise ist ausdrücklich als Nebenbestimmung in die Zuwendungsbescheide aufzunehmen. Der Kulturraum hat künftig auf die Vollständigkeit der Verwendungsnachweise zu achten und eine nachvollziehbare und den zuwendungsrechtlichen Bestimmungen entsprechende Verwendungsnachweisprüfung durchzuführen.

Der Erwerb von Gesellschafteranteilen ist nicht dem laufenden Geschäftsbetrieb zuzurechnen und steht im Widerspruch zur Vereinssatzung. Der Kulturraum akzeptierte dies, ohne die Zuwendungsfähigkeit der Ausgaben und die Auswirkungen auf den Haushalt der Folgejahre zu prüfen und zu dokumentieren.

Der SRH hat die Förderung von Kulturhäusern bereits 1997 in seiner Beratenden Äußerung zur Kulturraumfinanzierung kritisiert. Er stellte fest, dass die institutionelle Förderung von Kulturhäusern, Freizeitzentren oder Bildungs- und Begegnungsstätten in der Regel nicht Aufgabe der Kulturraumförderung ist. Sie entspricht nicht den Intentionen des SächsKRG. Eine spezielle regionale Ausprägung oder Tradition ist nicht erkennbar. Kulturhäuser sollten dementsprechend künftig nicht mehr institutionell, sondern projektbezogen gefördert werden.

4 Stellungnahmen

4.1 Sächsisches Staatsministerium für Wissenschaft und Kunst

Das Ministerium werde im Rahmen der Novellierung des SächsKRG die VV-Kulturräume überarbeiten und die Hinweise des SRH mit Beginn des Jahres 2008 berücksichtigen. Anstelle einer vierteljährlichen Rate werden dem Kulturraum ein Teilbetrag der zustehenden vierteljährlichen Rate zu Beginn des Quartals und der verbleibende Betrag der Rate in der Mitte des Quartals ausgezahlt. Dadurch würden Tagesgeldanlagen beim Kulturraum und Zinsverluste beim Freistaat Sachsen vermieden. Auch künftig sei für eine Auszahlung der Fördermittel ein Auszahlungsantrag des Kulturraums notwendig.

Den Empfehlungen des SRH folgend würden die Auszahlungsanträge ab 2008 um eine Begründung des tatsächlichen Mittelbedarfs ergänzt.

4.2 Kulturraum Elbtal

Der Zahlungsmodus des Kulturraums sei an den des SMWK gebunden. Aus verschiedenen Gründen würden einzelne Raten vom Zuwendungsempfänger erst zu einem späteren Zeitpunkt abgerufen, sie wären jedoch für ihn bereitzustellen und würden aus Wirtschaftlichkeitsgründen als Tagesgeld angelegt.

Der geforderte Sitzgemeindeanteil an der Förderung sei nur in wenigen Fällen nicht erreicht worden. Zukünftig werde die Einhaltung noch strenger beachtet.

Prozentuale Festlegungen zur Förderquote des Kulturraums würden bewusst nicht erfolgen, da diese „in Abhängigkeit des zuschussfähigen Defizits und der vorhandenen Finanzmittel festgelegt wird“.

Die Finanzierung des Gesellschafteranteils durch den institutionell geförderten Verein sei aus den Einnahmen des wirtschaftlichen Geschäftsbetriebes erfolgt und nicht satzungswidrig. Die Ausgabe sei „durch Eigenmittel gedeckt und daher nicht förderrelevant“.

Die Intention bezüglich der Kulturhäuser sei die Förderung eines anspruchsvollen Jahreskulturprogramms bei gleichzeitiger Abdeckung weiterer kultureller Aktivitäten, insbesondere im Amateurbereich. So könne teilweise ein Ausgleich der defizitären durch kostendeckende Veranstaltungen erfolgen. Praktikabel habe sich die Festbetragsfinanzierung gezeigt, da sich die Prüfung der Verwendungsnachweise in der Regel auf die Durchführung der mit Bescheid festgeschriebenen Veranstaltungen beschränke. Teilweise würden jedoch die Zuwendungsempfänger auch über weitere durchgeführte Veranstaltungen informieren. Eine Kontrolle der Förderzielstellung sei somit gegeben.

5 Schlussbemerkungen

Ausnahmen vom Grundsatz der angemessenen Beteiligung der Sitzgemeinde sind nur in engen Grenzen zulässig. Die Einhaltung des Sitzgemeindeanteils ist in jedem Fall im Rahmen der Verwendungsnachweisprüfung zu ermitteln.

Die Argumentation, ein Widerspruch zur Vereinssatzung sei nicht erkennbar und die Finanzierung des Gesellschafteranteils aus Eigenmitteln sei nicht förderrelevant, ist nicht nachvollziehbar. Aufgaben des Vereins sind an die gGmbH übergegangen. Alle Einnahmen des institutionell geförderten Vereins sind zur Deckung aller Ausgaben einzusetzen und dürfen nur für bewilligte Maßnahmen verwendet werden.

Der SRH bleibt bei seiner Auffassung, dass Kulturhäuser nicht institutionell zu fördern sind. Die dargestellten Vorteile der vom Kulturraum bevorzugten Förder- und Finanzierungsart widersprechen dem Zuwendungsrecht.

Kulturraum Oberlausitz-Niederschlesien - Gerhart-Hauptmann-Theater Zittau GmbH -

Fördermittel wurden z. T. regelwidrig eingesetzt und nicht korrekt nachgewiesen. Die Gesellschaft zahlte den Sitzgemeindeanteil der Stadt Zittau in Höhe von 108,4 T€ an den Kulturraum ohne Rechtsgrund. Die Tätigkeitsdarstellungen und Eingruppierungen der Beschäftigten waren fehlerhaft.

1 Prüfungsgegenstand

Die Gerhart-Hauptmann-Theater Zittau GmbH (im Folgenden Theater genannt) wurde 1993 als Einspartentheater mit Sitz in Zittau errichtet. Gesellschafter sind die Stadt Zittau und der Landkreis Löbau-Zittau. Neben den Zuschüssen der Gesellschafter, der Sitzgemeinde, des Arbeitsamtes, Umsatzerlösen aus Vorstellungen und Spenden finanziert sich das Theater mit rd. 1,7 Mio. € jährlich aus Fördermitteln des Kulturraums Oberlausitz-Niederschlesien.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Entgegen dem Beschluss des Kulturkonvents und den Auflagen des Zuwendungsbescheides förderte der Kulturraum im Jahr 2003 Werterhaltungsaufwand für Gebäude und Einrichtungen des Theaters. Das führte zu einer um rd. 78,3 T€ zu hohen Förderung.

Der Kulturraum hat den Verwendungsnachweis des Theaters für das Hj. 2003 kritiklos entgegengenommen, obwohl die Abrechnung des Finanzierungsplanes fehlte. Aus dem Bericht über die Prüfung des Jahresabschlusses 2003 ging jedoch deutlich hervor, dass der Landkreis Löbau-Zittau seine Zahlungsverpflichtung von rd. 216,8 T€ nicht erfüllt hat.

2.2 Die Stadt Zittau ist ihrer Verpflichtung als Gesellschafter, den jährlichen Fehlbetrag nach Maßgabe des jeweiligen Wirtschaftsplanes zu decken, über mehrere Jahre hinweg nicht nachgekommen. Obwohl sich durch die Ausfälle der Finanzierungsmittel des Gesellschafters die Voraussetzungen für die Bewilligung der Fördermittel beachtlich änderten, wurde dies dem Zuwendungsgeber nicht mitgeteilt.

2.3 Im Oktober 1999 überwies das Theater 108,4 T€ an das Kultursekretariat. Es übernahm damit die Zahlung des Sitzgemeindeanteils der Stadt Zittau. Diese sei damals nicht in der Lage gewesen, den Sitzgemeindeanteil, der nach dem Kulturraumgesetz eine Voraussetzung für die Bewilligung von Fördermitteln ist, selbst zu tragen. Eine Aufklärung möglicher Verrechnungen mit anderen Leistungen der Stadt und damit auch der Nachweis über die Verwendung dieser Mittel nach dem Gesellschaftsvertrag ist bislang nicht erfolgt.

2.4 Bei der Berechnung und Zahlung von Abfindungen beachtete das Theater die tarifrechtlichen Regelungen nicht. Dies führte in zwei Fällen zu Überzahlungen von insgesamt rd. 25,4 T€. Zudem waren Personalaufwendungen in Höhe von rd. 3,6 T€ im Verwendungsnachweis nicht belegt.

2.5 Die Eingruppierungen der Angestellten und Arbeiter des Theaters erfolgten nicht entsprechend den tarifrechtlichen Vorschriften. Wegen z. T. fehlender und oft mangelhafter Tätigkeitsdarstellungen war eine Überprüfung der Eingruppierung der nach den manteltariflichen Regelungen des öffentlichen Tarifrechts Beschäftigten unmöglich. Die in den Eingruppierungsunterlagen angegebenen Fallgruppen stimmten mit den tarifrechtlichen Vorgaben der jeweiligen Tätigkeitsmerkmale nicht überein, sodass nicht prüfbar war, ob Bewährungsaufstiege korrekt vorgenommen wurden. Der Großteil der Personalakten war unvollständig und entsprach nicht den tarif- und datenschutzrechtlichen Bestimmungen.

2.6 An den Verwaltungsdirektor werden seit 2002 jährlich Tantiemen gezahlt. Im Jahr 2005 erhielt auch der Intendant eine Tantiemenzahlung. Nachweise über die Erfüllung der in den Anstellungsverträgen der beiden Geschäftsführer ab dem Wirtschaftsjahr 2004 fixierten Bedingungen zur Zahlung der Tantiemen oder Beschlüsse der Gesellschafterversammlung dazu gab es nicht. Auch im Nachhinein war die Erfüllung des Zahlungskriteriums - Einhaltung des im Wirtschaftsplan festgelegten Defizits - nicht überprüfbar, da der Erfolgsplan nicht den Vorschriften des Sächsischen Eigenbetriebsgesetzes entsprach. Ein Abgleich der Zahlen des Wirtschaftsplanes mit denen des Jahresabschlusses war auf dieser Grundlage nicht möglich.

2.7 Der Kulturraum hat versäumt, den Zuwendungsempfänger auf die Beachtung des SächsRKG hinzuweisen. Dadurch wurden den Mitarbeitern des Theaters seither überhöhte Wegstreckenentschädigungen erstattet sowie unrichtige Tagegeldkürzungen vorgenommen.

2.8 Die vom Theater in den Jahren 2003 und 2004 durchgeführten Bühnenbälle schlossen mit Defiziten von durchschnittlich 13 T€ ab. Der für 2005 geplante Bühnenball wurde wegen des verhaltenen Kartenverkaufs abgesagt. Kostendeckende Kalkulationen konnten für keine der Veranstaltungen vorgelegt werden. Die Bühnenbälle 2003 und 2004 wurden in Höhe des Defizits und der nicht durchgeführte Bühnenball 2005 in Höhe der angefallenen Aufwendungen für die Vorbereitung auch aus Zuwendungen finanziert.

2.9 Aufgrund von Liquiditätsproblemen und mangelnder Kapitalausstattung konnten Zahlungsfristen nicht eingehalten werden. So musste das Theater in den Jahren 2003 bis 2005 insgesamt rd. 7,6 T€ an Mahn- und Säumnisgebühren zahlen. Skonto wurde mehrmals nicht in Anspruch genommen.

2.10 Der Aufwand für Bewirtungen und Repräsentationen sowie für die „Versorgung“ von Kollegen und Gästen während der Bühnenbälle 2003 und 2004 betrug insgesamt rd. 4,6 T€. Sowohl in den Wirtschaftsplänen als auch in den Verwendungsnachweisen gab es keine Angaben zu Repräsentations- oder Bewirtungsaufwendungen.

2.11 Die Fahrleistung der vom Theater genutzten sieben Dienstfahrzeuge betrug im Durchschnitt weniger als 10.000 km pro Jahr. Die für die Vermietung der Dienstfahrzeuge an Mitarbeiter des Theaters erhobenen, z. T. pauschalierten Entgelte waren keinesfalls kostendeckend. Die Fahrtenbücher waren äußerst mangelhaft geführt.

3 Folgerungen

3.1 Der Kulturraum hätte prüfen müssen, ob die Stadt Zittau der Einrichtung seine Finanzierungsanteile entsprechend dem verbindlichen Finanzierungsplan bereitgestellt hat.

Der SRH forderte das Theater auf, den Verwendungsnachweis mit allen Erträgen und Aufwendungen des Wirtschaftsjahres 2003 entsprechend der Gliederung des Wirtschaftsplanes neu zu erstellen. Der Kulturraum hat diesen, auch hinsichtlich der Rückzahlung von Fördermitteln, zu prüfen.

3.2 Den Gesellschaftern wird empfohlen, die Deckung des jährlichen Fehlbetrages auf einen ihrer Leistungsfähigkeit entsprechenden Betrag festzuschreiben. Dieser sollte dem Theater eine mittelfristige Wirtschafts- und Programmplanung ermöglichen. Der Ausfall von Finanzierungsmitteln ist in jedem Fall dem Zuwendungsgeber mitzuteilen.

Der Kulturraum hat die Rückforderung der unter Verletzung der Mitteilungspflicht bewilligten Fördermittel zu prüfen und ggf. zu veranlassen.

3.3 Die Mittel, die anstelle des städtischen Anteils in Höhe von 108,4 T€ an den Kulturraum bezahlt wurden, hätten als Eigenmittel der GmbH eingesetzt werden müssen.

Der SRH hat das Theater wiederholt aufgefordert, die Zahlungsgründe zweifelsfrei nachzuweisen. Wurden in diesem Fall Zahlungen ohne Rechtsgrund geleistet, hat der Kulturraum Rückforderungsansprüche zu prüfen.

3.4 Das Theater hat mit Zahlungen überhöhter Abfindungen gegen das Besserstellungsverbot des Zuwendungsrechts verstoßen.

Der Kulturraum hat den vom Theater für 2003 neu zu erstellenden Verwendungsnachweis zu prüfen, ggf. den Zuwendungsbescheid zu widerrufen und die zweckwidrig verwendeten Fördermittel zurückzufordern.

3.5 Aufgrund der lücken- und mangelhaften Personalunterlagen war die Eingruppierung der Angestellten und Arbeiter in den meisten Fällen nicht überprüfbar. Dadurch konnte nicht festgestellt werden, ob auch hier ein Verstoß gegen das Besserstellungsverbot vorlag.

Der SRH hat das Theater deshalb aufgefordert, alle Tätigkeitsbeschreibungen zu überarbeiten und auf dieser Grundlage die Eingruppierungen vorzunehmen.

3.6 Die Zahlung von Tantiemen an die Geschäftsführer in den Jahren 2004 und 2005 war nicht gerechtfertigt, weil die Erfüllungskriterien anhand der vorgelegten Akten nicht nachweisbar sind.

3.7 Das Theater hat das sächsische Reisekostenrecht anzuwenden. Der Kulturraum muss dies im Zuwendungsbescheid vorgeben.

3.8 Die Durchführung von Bühnenbällen ist keine Aufgabe der Kulturraumförderung.

Der SRH hat den Kulturraum deshalb aufgefordert, nach Prüfung der Verwendungsnachweise ggf. die Zuwendungsbescheide in Höhe der zweckwidrig verwendeten Mittel für die Finanzierung des Defizits der Bühnenbälle zu widerrufen und die entsprechenden Beträge zurückzufordern.

3.9 Geschäftsführer und Gesellschafter sind verpflichtet, für jederzeitige Liquidität Sorge zu tragen. Nach den Haushaltsgrundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit sind Skonti immer in Anspruch zu nehmen.

3.10 Aufwendungen für Repräsentationen und Bewirtungen widersprechen dem mit Zuwendungsbescheid für verbindlich erklärten Wirtschaftsplan. Sie dienen nicht unmittelbar dem Zweck des Theaters und dürfen deshalb künftig nicht mehr getätigt werden.

Der den Mitarbeitern des Theaters entstandene Sachbezug ist zu versteuern. Der Kulturraum hat die Zuwendungsbeträge in Höhe der zweckwidrig verwendeten Mittel zurückzufordern.

3.11 Der SRH empfiehlt dem Theater, die Zahl der Dienstfahrzeuge wegen zu geringer Auslastung zu verringern und Alternativen zur Haltung eigener Fahrzeuge, z. B. Miete oder Leasing, zu prüfen.

Die Überlassung der Dienstfahrzeuge an Mitarbeiter zur privaten Nutzung dient nicht der Aufrechterhaltung des Spielbetriebs eines Theaters, sondern ist dem wirtschaftlichen Geschäftsbetrieb zuzuordnen. Die Umsätze aus der Vermietung sind steuerpflichtig.

4 Stellungnahmen des Kulturraumes Oberlausitz-Niederschlesien, der Großen Kreisstadt Zittau und der Gerhardt-Hauptmann-Theater Zittau GmbH

Der Kulturraum habe den Verwendungsnachweis für 2003 vom Theater erhalten, aber aufgrund personeller Engpässe bislang noch keine Möglichkeit für eine Prüfung gesehen.

Bei der noch ausstehenden Prüfung der Verwendungsnachweise würden die Beanstandungen des SRH berücksichtigt und die entsprechenden Beiträge zurückgefordert.

Die Stadt Zittau widerspricht den Feststellungen und erläutert hierzu: In den 90er Jahren habe es zwar Haushaltsprobleme gegeben, im Jahr 2000 sei aber mit dem Landkreis vereinbart worden, dass dieser - als Gesellschafter der Theater GmbH - in wirtschaftlich schwierigen Zeiten für die Stadt einspringt, um die Zahlungen pflichtgemäß leisten zu können. Ab 2003 habe die Stadt Zittau ihre Verpflichtungen immer erfüllt.

Die Geschäftsleitung des Theaters erläuterte die Gründe für die im Oktober 1999 getätigte Zahlung des Sitzgemeindeanteils wie folgt: „Die Gerhart-Hauptmann-Theater Zittau GmbH wertete zum damaligen Zeitpunkt eine Zahlung des Gesellschafters Stadt Zittau als Irrläufer und deklarierte diesen als Sitzgemeinde an den Kulturraum Oberlausitz-Niederschlesien um. Da der Gesellschafteranteil in der Folge beglichen wurde, ist die angebliche Forderung zu Unrecht in die Bilanz der Gesellschaft aufgenommen worden und in der Folge korrigiert worden.“

Die Abfindungen seien frei verhandelt worden und hätten alle unter der beantragten und mit Bescheid bewilligten Summe gelegen, sodass von einer Überzahlung keine Rede sein könne.

Durch ein externes Beratungsunternehmen lasse man bis Mitte 2007 neue Stellenbeschreibungen und Eingruppierungsvorschläge erarbeiten.

Die Zahlungen der Tantiemen seien zu Recht erfolgt, da der Nachweis mit dem Jahresabschluss vorliege.

In näherer Zukunft sollen Bühnenbälle nicht mehr durchgeführt werden.

Die Nutzungsentgelte für die Mitarbeiter würden überarbeitet, die Umsatzsteuer werde abgeführt, die anteilige Vorsteuer werde verrechnet. Der Lkw mit der geringsten Laufleistung sei notwendig, um Be- und Entladezeiten flexibel zu optimieren.

5 Schlussbemerkung

Die Zahlung des Sitzgemeindeanteils durch das Theater im Jahr 1999 ist auch mit der neuerlichen Argumentation der Geschäftsleitung weder nachvollziehbar noch nachgewiesen. Die Kritik hinsichtlich der Überzahlung bei den Abfindungen bezog sich auf zwei konkrete Einzelfälle, nicht auf die Überschreitung des gesamten Bewilligungsbetrages.

Der SRH bleibt auch bei seiner Auffassung, dass die Erfüllungskriterien für die Tantiemenzahlung nicht ermittelt werden konnten, da ein Abgleich der vorliegenden Wirtschaftspläne mit den Jahresabschlüssen nicht möglich war. Künftig sind bereits bei der Darstellung der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage im Wirtschaftsplan die Vorschriften des Sächsischen Eigenbetriebsgesetzes zu beachten.

Insbesondere an der Universität Leipzig gewähren sich einige Mitglieder der Studentenschaften unangemessene Aufwandsentschädigungen. Gelder von Fachschaften und Arbeitsgemeinschaften werden ungenügend kontrolliert. Buchungsunterlagen und Vermögensnachweise sind mangelhaft.

1 Prüfungsgegenstand

Studentenschaften nehmen als Teilkörperschaft der Hochschule hochschulpolitische, hochschulinterne, soziale und kulturelle Interessen der Studenten wahr, unterstützen ihre wirtschaftliche und soziale Selbsthilfe und fördern den Studentensport. Die Studenten sind verpflichtet, zur Erfüllung dieser Aufgaben Beiträge zu entrichten.

2 Prüfungsergebnisse und Folgerungen

2.1 Buchführung und Jahresabschluss

Der Studentenrat ist zur jährlichen Aufstellung eines Wirtschaftplanes unter Nachweis der erforderlichen Aufwendungen und Erträge sowie der Entwicklung des Vermögens verpflichtet. Dies erfordert üblicherweise eine doppelte Buchführung. Andernfalls ist eine Überleitungsrechnung nötig. Die Abrechnung hat durch eine Bilanz mit Gewinn- und Verlustrechnung zu erfolgen. Die Studentenschaften der Technischen Universität Bergakademie Freiberg (TU BAF), der Technischen Universität Chemnitz (TUC) und der Universität Leipzig (UL) führen eine kamerale Haushaltsplanung und -abrechnung durch. Abschreibungen auf Sachanlagen und die Entwicklung des Vermögens sind nicht erkennbar. Nur an der Technischen Universität Dresden (TUD) werden - allerdings mangelbehaftet - Wirtschaftsplan und Jahresabschluss nach kaufmännischen Grundsätzen erstellt. Der Aufwand hierfür ist unverhältnismäßig hoch.

Den Studentenschaften sollte gestattet werden, eine einfache Einnahme-Überschuss-Rechnung zu erstellen. Diese genügt den Anforderungen völlig.

Die Studenten der TU BAF planten Einnahmen und Ausgaben in unterschiedlicher Höhe. Vergabe und Rückzahlung von Darlehen wurden als durchlaufende Posten gebucht. Das Kassenbuch für den Zeitraum 01.04. bis 31.12.2004 liegt nicht vor.

Der Haushaltsplan der Studentenschaft der UL enthält die voraussichtlichen Einnahmen aus Semesterbeiträgen, nicht jedoch übrige Einnahmen, z. B. aus dem Verkauf von Merchandising-Artikeln. Darlehensvergabe und -rückzahlung werden in einer Kostenstelle veranschlagt. Zu zahlreichen Buchungen fehlen zahlungsbegründende Unterlagen und Auszahlungsanordnungen.

Buchungsunterlagen sind so zu führen, dass sie den Grundsätzen ordnungsmäßiger Buchführung entsprechen. Hierzu gehören insbesondere vollständige zahlungsbegründende Belege einschließlich des ordnungsgemäßen Nachweises der

Barzahlungen. Der Haushaltsplan muss in Einnahmen und Ausgaben ausgeglichen sein.

2.2 Vermögen

Die Studentenschaften verfügten zum Ende des Wirtschaftsjahres (Wj.) 2004/2005 über folgende Geldvermögen: TU BAF rd. 43.000 €, TUC rd. 90.000 €, TUD rd. 200.000 € und UL rd. 300.000 €. Die hohen Geldbestände zeugen von zu hohen Beiträgen.

Die Beiträge der Studierenden für Studentenschaftsarbeit sollten gesenkt werden.

Trotz mehrfacher Aufforderung durch die Innenrevision der Universität hat die Studentenschaft der UL kein Inventarverzeichnis erstellt. Der Umfang des Sachvermögens war deshalb nicht einmal ansatzweise feststellbar. Das Inventar der Fachschaften konnten nur die Studierenden der TU BAF nachweisen.

Die Studentenschaften haben Verzeichnisse über das Vermögen ihrer zentralen Verwaltung und das der Fachschaften zu führen.

2.3 Fachschaften

Die Fachschaften der Universitäten erhalten Gelder zur eigenen Bewirtschaftung. Die Studentenräte der TUC und der TUD überweisen den Fachschaften erst dann Gelder für das bevorstehende Semester, wenn eine ordnungsgemäße Abrechnung des vorangegangenen Semesters vorliegt.

Die Studentenschaften der TU BAF und der UL zahlten die Mittel trotz z. T. erheblicher Mängel bei der Abrechnung des Vorsemesters an die Fachschaften aus. An der TU BAF waren bei zwei Fachschaften die Abrechnungen aller Einnahmen und Ausgaben sowie die zahlungsbegründenden Unterlagen nicht vorhanden. Drei Fachschaften wiesen ihre Geldbestände nicht nach. Die Studentenschaft der UL konnte nur von 21 der 32 Fachschaften Abrechnungen vorlegen. Auch hier fehlten vielfach zahlungsbegründende Unterlagen.

Die Auszahlung von Fachschaftsgeldern sollte nur nach Vorlage einer ordnungsgemäßen Abrechnung der Mittel des vorangegangenen Zeitraumes erfolgen. Die Fachschaftsräte der TU BAF und der UL sind zu qualifizieren, um künftig Verstöße gegen die Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung auszuschließen.

2.4 Referate und Arbeitsgemeinschaften

An der TU BAF und der UL besitzen neben den Fachschaften z. T. auch Referate und Arbeitsgemeinschaften Finanzautonomie. Drei Arbeitsgemeinschaften der TU BAF bekamen Mittel zur selbstständigen Bewirtschaftung zugewiesen. Nur eine konnte Unterlagen zur Haushalts- und Wirtschaftsführung und die Jahresabschlüsse vorlegen. Darin waren Einnahmen und Ausgaben nicht getrennt nachgewiesen sowie Einnahmen nicht belegt.

Das Finanzwesen des Referats Ausländischer Studierender (RAS) an der UL haben weder der Studentenrat noch die Innenrevision der UL geprüft. Die vom SRH geforderte Abrechnung des Wj. 2004/2005 (26.100 €) wurde erst im April 2006 vorgelegt. Diese enthielt für sämtliche Einnahmen, für die gezahlten Aufwandsentschädigungen und für Ausgaben in Höhe von 1.788,50 € keine zahlungsbegründenden Belege. Quittierte Be-

lege wurden auf- oder abgerundet oder mit Bemerkungen wie „es müssten 40 € gewesen sein“ falsche Summen überwiesen.

Die Studentenschaften beider Universitäten haben in ihren Finanzordnungen Festlegungen zur ordnungsgemäßen Abrechnung der Mittel der Arbeitsgemeinschaften getroffen. Die Regelungen wurden nicht eingehalten.

Die den Arbeitsgemeinschaften an der TU BAF und dem RAS an der UL zur Verfügung gestellten Mittel sollten zentral bewirtschaftet werden. Gelder für geplante Ausgaben sind per Antrag von den Finanzverantwortlichen abzufordern.

2.5 Personal

Die Studentenschaften der Universitäten beschäftigen fest angestellte Mitarbeiter und zahlen mit Ausnahme der TU BAF Aufwandsentschädigungen an Studenten. Die Ausgaben im Wj. 2004/2005 beliefen sich auf rd. 12.000 € (TU BAF), rd. 24.000 € (TUC), rd. 81.000 € (TUD) und rd. 210.000 € (UL). Der Anteil der Personalausgaben an den Gesamtausgaben war mit 36,7 % in Leipzig am höchsten (TU BAF: 18,8 %, TUC: 20,1 %, TUD: 34,5 %).

In Chemnitz und Freiberg ist jeweils eine Halbtagskraft im Wesentlichen mit üblichen Sekretariatsaufgaben befasst. Der Studentenrat der UL beschäftigt drei Mitarbeiter für Finanzen, Campus-Service sowie für Beratungs- und Vermittlungsdienste, Organisation und Verwaltung. Für Jobvermittlung und Beratungen zur Studienfinanzierung werden 0,7 VK eingesetzt. An der TUD sind zwei hauptamtliche Mitarbeiter für die Studierendenvertreter tätig. Neben organisatorisch-administrativen Aufgaben verwendet eine Vollkraft 45 % ihrer Arbeitszeit für Sozialberatung. Eine zweite Kraft ist für die Finanzverwaltung zuständig.

Sozialberatung und Jobvermittlung sind wegen der erforderlichen Fachkompetenz Aufgaben der Studentenwerke. Die an der UL und der TUD hierfür verwendeten Arbeitszeiten sollten anderweitig genutzt bzw. mittelfristig eingespart werden.

Die Vergütung richtet sich an der TUC, der TUD und der UL nach dem BAT-O. An der TU BAF ist sie frei vereinbart. Die Studentenschaft der UL bezahlt ihre Mitarbeiter nach Verg.Gr. V b. Die Aufstiege aus den Verg.Gr. V c, VI b bzw. VII erfolgten nach Beschlussfassung durch den Studentenrat ohne Bezugnahme auf tarifrechtliche Vorschriften. Aus zwei der drei Tätigkeitsbeschreibungen gehen die Zeitanteile für die einzelnen Arbeitsvorgänge nicht hervor. Die drei Mitarbeiter sind zu hoch eingruppiert. Ein Aufstieg aus der Verg.Gr. VI b ist in der betreffenden Fg. 1a nicht möglich. Nach den vorliegenden Tätigkeitsbeschreibungen wäre jeweils eine Eingruppierung höchstens nach Verg.Gr. VII vertretbar und infolge Bewährungsaufstieges die Verg.Gr. VI b erreichbar.

Die Studentenschaft der UL hat im Zuge der Überleitung in den TV-L auf der Basis vorschriftsmäßig zu erstellender Tätigkeitsbeschreibungen Korrekturen vorzunehmen.

Die Studentenräte der TUC, der TUD und der UL zahlen für die Arbeit in Gremien, Referaten, Arbeitsgruppen und für sonstige Leistungen wie Projektarbeit Aufwandsentschädigungen.

Die Ausgaben im Wj. 2004/2005 beliefen sich an den drei Universitäten auf rd. 8.000 € (TUC), rd. 13.000 € (TUD) und rd. 91.000 € (UL). An der TU BAF arbeiten die Studierenden ausschließlich ehrenamtlich. Die Vergütungssätze sind in entsprechenden Ord-

nungen geregelt. Danach können an der TUC für Projektarbeit je Projekt bis zu 250 € und für Referate bis zu 150 € monatlich gewährt werden. Der Studentenrat der TUD zahlt für die verschiedensten Tätigkeiten und Funktionen zwischen 50 € (Referatsmitglieder) und 250 € (Geschäftsführer) monatlich.

An der UL erhalten Sprecher 580 € und Referenten 290 € monatlich. Das waren im Wj. 2004/2005 rd. 56.000 €. Für die Mitarbeit im Studentenrat können bis zu 225 € monatlich, für die Tätigkeit in Referaten bis zu 80 € gezahlt werden. Die vier Referenten des RAS erhielten von November 2004 bis September 2005 jeweils 250 € im Monat. Nach der Geschäftsordnung des RAS ist die Referentenvergütung situationsbedingt festzulegen. Für Januar und März 2005 erfolgten die Überweisungen im Vormonat, für April bereits im Februar. Im Wj. 2004/2005 sind lediglich fünf Sitzungen protokollarisch nachgewiesen. Auch die Buchungsunterlagen für Sachausgaben lassen nur auf vereinzelte Aktivitäten schließen.

Die hohen Vergütungssätze an der UL sollten drastisch reduziert werden. Den vom RAS gezahlten Aufwandsentschädigungen stehen nicht annähernd entsprechende Leistungen gegenüber.

2.6 Speisen und Getränke

Die Studentenschaften aller Universitäten haben anlässlich von Sitzungen und Veranstaltungen des Studentenrates, der Fachschaftsräte, Referate und Arbeitsgemeinschaften Gelder für Speisen und Getränke ausgegeben. An der TU BAF, der TUC und der TUD waren die Beträge gering. Der Studentenrat der UL hat im Wj. 2004/2005 hierfür 2.620,29 € verbraucht. Allein die Speisen kosteten je Sitzung durchschnittlich 60 €. Das Referat für Gleichstellung verbuchte 579,88 €. Das RAS zahlte für Speisen und Getränke - z. T. in Cafés und Kneipen - 414,91 €. Eine Fachschaft rechnete fast wöchentlich ein Frühstück ab und gab dafür insgesamt 166,83 € aus.

Die Studentenschaft UL hat erheblich gegen den Grundsatz der Sparsamkeit verstoßen.

2.7 Darlehen und Zuschüsse

Die Studentenschaften haben mit Ausnahme der TUC in ihren Finanzordnungen Regelungen zur Vergabe von zinslosen Darlehen an hilfsbedürftige Studenten getroffen. Danach können an der TU BAF bis zu 150 € mit zweimonatiger Laufzeit ausgezahlt werden. Der Nachweis der Bedürftigkeit ist nicht vorgesehen. Die TUD hat keine Obergrenze festgelegt, macht aber die Bewilligung von der Ausschöpfung aller anderen Möglichkeiten - wie Unterstützung des Studentenwerkes - abhängig.

Die Studentenschaft der UL vergibt Darlehen in Höhe von 150 € mit einer Laufzeit von drei Monaten. Im Wj. 2004/2005 waren dies insgesamt 10.200 €. Von den 66 Krediten wurde nur ein Drittel termingemäß zurückgezahlt, 16 waren überfällig. Für in den Wj. 2001/2002 bis 2003/2004 ausgereichten Darlehen sind in 65 Fällen (rd. 30 %) keine Rückzahlungen nachgewiesen. Mahnungen erfolgten nur vereinzelt. Die Außenstände summierten sich bis zum Ende des Wj. 2004/2005 auf mehr als 10.000 €.

Die Studentenschaft der UL zahlt hilfsbedürftigen Studierenden mit Kind und Schwangeren eine einmalige nicht rückzahlbare Unterstützung. Die soziale Notlage ist nachzuweisen. Im Wj. 2004/2005 wurden 35 Anträge bewilligt. Insgesamt kamen 12.400 €, im Einzelfall 85 bis 508 € zur Auszahlung. In einigen Fällen blieben Einkommen unberücksichtigt, wurden falsch berechnet oder nicht nachgewiesen. Mehrfach wurden Gelder

trotz Überschreitung festgelegter Einkommensgrenzen bewilligt. Zwei Studierende erhielten Doppelförderung, weil sie im gleichen Zeitraum auch vom RAS unterstützt wurden. Dieses hat 20 Einzelpersonen und 9 Vereine mit Beträgen zwischen 100 und 400 € gefördert, insgesamt mit 5.715 €. Bewilligungsgrund und -höhe sind meist nicht nachvollziehbar. Eine Rechtsgrundlage für die Zahlung besteht nicht.

Bei sozialen Notlagen gewähren die Studentenwerke umfangreiche Hilfen wie zinslose Darlehen und nicht rückzahlbare Gelder aus dem Härtefonds und vermitteln Studienabschlussdarlehen. Zeiten bis zur Bearbeitung des BAföG-Antrages werden mit unbürokratischer Hilfe überbrückt. Außerdem verfügen die Studentenwerke über qualifiziertes Personal, um Anspruchsvoraussetzungen zu prüfen und Mahnverfahren durchzuführen.

Die Studentenschaften sollten bei Darlehen und nicht rückzahlbaren Zuschüssen grundsätzlich an die Studentenwerke verweisen. Die Studentenschaft der UL hat ausstehende Rückzahlungen einzufordern.

3 Stellungnahme des Ministeriums

Das SMWK hat keine Einwände erhoben.

Erstausrüstung der Sächsischen Landesbibliothek - Staats- und Universitätsbibliothek Dresden

Der Kennwert für Ersteinrichtungskosten von Bibliotheken wurde beim Neubau der Sächsischen Landesbibliothek erheblich überschritten. Gründe waren unnötige Architektenleistungen und teure Ausstattung.

1 Prüfungsgegenstand

Die Sächsische Landesbibliothek - Staats- und Universitätsbibliothek Dresden (SLUB) wurde 1996 durch Zusammenführung der Sächsischen Landesbibliothek und der Universitätsbibliothek der TU Dresden gegründet. Der im Jahr 2002 übergebene Neubau der SLUB kostete rd. 100 Mio. €. Etwa 10,7 Mio. € entfielen auf die Ersteinrichtung. Davon wurden rd. 7,6 Mio. € nach dem Hochschulbauförderungsgesetz (HBFÜ) zur Hälfte vom Bund finanziert.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Gesamtvorhaben

Das SMWK stimmte 1999 der Haushaltsunterlage (HU) Einrichtung mit Ausgaben in Höhe von rd. 10,76 Mio. € zu. Davon entfielen rd. 6,39 Mio. € auf die Bibliotheksausstattung. Die übrigen Mittel waren für Sonderbereiche, EDV, Beleuchtung sowie Nebenkosten und Honorare vorgesehen. Bei einer Fläche von 29.376 m² entsprechen die geplanten Aufwendungen rd. 218 € je m². Im Ist wurde diese Vorgabe nur unwesentlich unterschritten.

2.2 Planungsleistungen

Für Planungsleistungen wurden insgesamt rd. 633.000 € aufgewendet. Davon entfielen fast zwei Drittel (rd. 394.000 €) auf die Möblierung aller Bibliotheksbereiche. Bei der Einrichtung der Büro- und Buchbearbeitungsräume hat die SLUB erst in Vorbereitung der Vergabe vorhandene Bestände im Hinblick auf ihre Weiterverwendung geprüft. Im Ergebnis wurde die Ausschreibung auf die Räume der Verwaltung und DV-Abteilung beschränkt.

In Magazinen, Büro-, Buchbearbeitungs- und sonstigen nicht öffentlichen Räumen besteht die Einrichtung überwiegend aus Standardmöbeln mit hohem Wiederholungsgrad. Höhere Anforderungen stellt die Einrichtungsplanung des Öffentlichkeitsbereiches. Dementsprechend unterschiedlich sind die Vergütungssätze nach Honorarordnung für Architekten und Ingenieure (HOAI). Die SLUB hat den Architektenvertrag zur Möblierungsplanung auf der Grundlage des Teils IX (Leistungen bei der Technischen Ausrüstung/Honorartafel nach § 74) geschlossen.

2.3 Möblierung öffentlicher Bereiche

Die Möblierung des wesentlichsten Teils des Öffentlichkeitsbereiches wurde vom Einrichtungsplaner unter Mitwirkung der SLUB EU-weit als Beschränkte Ausschreibung mit Öffentlichem Teilnahmewettbewerb vergeben. Nach Vorgabe des SMWK sollte sie mit

Standardmöbeln erfolgen. Die Architekten haben jedoch nach eigenen Angaben einen Großteil der Möbel eigens für die SLUB entwickelt und dabei die Einhaltung von Preisen für Standardmöbel zugesichert. Damit werde die Eigenheit der SLUB garantiert. Dass die Sonderanfertigungen lt. Leistungsbeschreibungen die wirtschaftlichste Ausstattung ermöglichten, ist nicht nachgewiesen. Allein die Planungsleistungen des Produzenten kosteten rd. 18.000 €. Die besonderen Ansprüche an die Gestaltung von 30 Abfalleimern (65 cm hoch, unverschlossen) hatten Beschaffungen mit Stückpreisen von 225 und 254 € (gesamt: 7.771 €) zur Folge.

In der Leistungsbeschreibung sind in zwölf Fällen konkret bezeichnete Fabrikate gefordert. Neben den Stühlen mit dem Vermerk „Fabrikat SLUB“ wurden auch Lampen für 1.000 Leseplätze eigens für die SLUB entworfen.

2.4 Möblierung nicht öffentlicher Bereiche

Die HU-Einrichtung weist für jeden Raum die vorgesehenen Möbel und deren Preis aus. Danach hat die SLUB - bezogen auf die Standardausstattung - die Richtsätze für die Möblierung von Diensträumen gemäß Verwaltungsvorschrift des SMF zur Haushalts- und Wirtschaftsführung 2002 (VwV-HWiF) mit Ausnahme des Zimmers des Generaldirektors eingehalten. Die Bibliothek hat aber für alle Räume stets zusätzliche Möbel geplant. Ein erhöhter Bedarf an Schrank- und Regalkapazitäten bestand jedoch nur in Einzelfällen. Die Prüfung der Möblierung von 23 Büros der neu ausgestatteten Verwaltungsetagen ergab Mehrausgaben von rd. 40.000 €. Das Zimmer des Generaldirektors kostete rd. 16.600 € mehr als es die Haushaltsaufstellungsrichtlinie für Beamte der entsprechenden Besoldungsgruppe vorsieht. Hier war - so die Architekten - die Materialsprache der Bibliothek aufzunehmen.

Nach der Ausschreibung im Herbst 2001 erfolgten im Februar 2002 Umplanungen, die zu einem saldierten Mehrpreis von 19.000 € führten. Dies resultierte insbesondere aus hochwertigerer und zusätzlicher Ausstattung des Generaldirektorbüros und des Konferenzraumes. Letzterer wurde für rd. 38.500 € möbliert und kostete fast doppelt soviel wie in der HU veranschlagt. Allein für den Beratungstisch wurden 13.500 € ausgegeben.

Der Treppenaufgang des Verwaltungs- und Buchbearbeitungstraktes (wegen eines vorhandenen Fahrstuhls kaum und im Wesentlichen nur von Mitarbeitern genutzt) ist auf jeder der sieben Etagen mit je einem Bild ausgestattet worden, dessen Rahmen allein 360 € kostete.

2.5 Vergabe einzelner Geräte und Ausstattungsgegenstände

Der SRH hat stichprobenweise die Vergabe von insgesamt 24 Geräten und Ausstattungsgegenständen geprüft. Es handelte sich um Labor-, Büro- und Medientechnik sowie Aufbewahrungsmöblierung und Kleinmöbel. Die Preise lagen zwischen 7.300 und 80.000 €. 14 Beschaffungen überschritten den Höchstwert für die Freihändige Vergabe gemäß Sächsischer Vergabedurchführungsverordnung. Die Vergabe erfolgte stets ohne förmliches Verfahren. In sieben Fällen wurden zwei bis vier Angebote eingeholt. Nur in der Hälfte der Fälle sind Begründungen von Nutzern aktenkundig. Zum Teil waren die Angaben unzureichend: „keine Alternativen bekannt“; „erfüllt hervorragend die Anforderungen der Werkstatt“. Medientechnik im Wert von 10.000 und 80.000 € für den Vortragssaal wurde aufgrund der Forderung einer Fachabteilung, eine namentlich genannte Dresdner Firma wegen Sicherstellung des Services zu beauftragen, in Freihändiger Vergabe beschafft.

2003 und 2004 hat die SLUB eine Vielzahl ergänzender Kleinaufträge vergeben. Dies betraf u. a. CD- und DVD-Player, Videorecorder und Projektoren für verschiedene Abteilungen.

2.6 Inventarisierung

Mit Gründung der SLUB 1996 waren die Bestandsverzeichnisse der Universitätsbibliothek und der Landesbibliothek zusammenzuführen. In Erwartung der mit dem Neubau verbundenen Ausstattung hat die SLUB zunächst kein einheitliches Inventarisierungssystem erstellt. Inventuren des beweglichen Vermögens wurden nicht durchgeführt.

Die Erstausrüstung erfolgte überwiegend von 2001 bis 2003. Die SLUB erwarb 2002 ein Facility-Management-System u. a. mit dem Modul Inventarverwaltung. Im März 2004 wurde ein Nachauftrag zur Datenerfassung der insgesamt 9.000 Objekte ausgelöst, der auch die körperliche Bestandsaufnahme enthielt. Diese kostete allein rd. 10.000 €. Die vollständige Inventarisierung ist Mitte 2004 abgeschlossen worden.

2.7 Aussonderungen

Mit der umfangreichen Neuausrüstung der SLUB waren erhebliche Aussonderungen an Geräten, Ausstattungsgegenständen und Mobiliar verbunden. Allein 2002, dem Jahr der Übergabe des Neubaus, wurden mehr als 18.000 m² Fläche beräumt. Die Aussonderungen sind mit Ausnahme zweier Anzeigen im Sächsischen Amtsblatt zur Abgabe von 40 Monitoren und 30 Bilderrahmen nicht öffentlich gemacht worden. Interessenten (überwiegend Bibliotheks- und Universitätsmitarbeiter sowie Studenten) erhielten Kenntnis über die beabsichtigte Abgabe durch Mund-zu-Mund-Propaganda. In vielen Fällen boten sie Geldbeträge im zweistelligen €-Bereich oder eine „angemessene Bezahlung“ an bzw. fragten nach einer „günstigen Abgabe“. Ein großer Teil der Möbel wurde an Einrichtungen wie Vereine oder Gemeindeverwaltungen übergeben, darunter auch als Hilfeleistungen für Flutopfer. Bei Pentium-II-Computern (im Rahmen einer Ausschreibung wurden 255 ersetzt) konnte die Nachfrage nicht befriedigt werden.

Die Übergabe wurde meist auf den Anträgen bestätigt. Zwei Listen über die Bereitstellung von Inventar für öffentliche Einrichtungen enthalten lediglich Angaben über die Art, nicht aber die Anzahl der Gegenstände. Umfang und Wert des insgesamt ausgesonderten Inventars sind nicht nachgewiesen.

3 Folgerungen

3.1 Gesamtvorhaben

Gemäß Rahmenplan für den Hochschulbau gelten für zentrale Bibliotheken Kennwerte für die Ersteinrichtung von 73,11 bis 160,55 € je m² Hauptnutzfläche. Die Ausstattung der Bibliothek wurde um 35 % oder mehr als 2 Mio. € teurer geplant, als der obere Kennwert vorsieht. Bei dessen Überschreitung wird der Anmeldung der Ersteinrichtungskosten von den Ländern eine Begründung beigefügt. Diese lag nicht vor.

3.2 Planungsleistungen

Die SLUB hat mit dem nachträglichen Ausschluss geplanter Möbel von der Ausschreibung nicht notwendige Planungsleistungen erbringen lassen. Die rechtzeitige Überprüfung vorhandener Bestände hätte zur Einsparung von Architektenhonorar geführt. Die Verwendung der Honorartafel für technische Ausrüstung entsprach nicht dem Leis-

tungsbild der Objektliste nach HOAI. Bei Möbeln ist die geringere Vergütungen ausweisende Honorartafel nach § 16 Teil II HOAI für Gebäude und Raum bildende Ausbauten zugrunde zu legen. In Abhängigkeit von der Schwierigkeit der planerischen Leistungen hätten je nach Gebäudebereich die Honorarstufen I bis IV des § 16 HOAI verwandt werden müssen. Unter Berücksichtigung eines mengenunabhängigen Fixbetrages lag das Honorar über der höchsten Honorarstufe V. Die Vergütung war deshalb zu hoch.

Bibliothekseinrichter verfügen über spezialisierte Innenarchitekten, die Gestaltungsvorschläge und Einrichtungsplanungen erstellen können. Die Beratungen sind in aller Regel kostenfrei. Insofern ist die Beauftragung Dritter grundsätzlich entbehrlich. Beim Neubau einer Landes- und Universitätsbibliothek ist die Einbeziehung von Architekten im Öffentlichkeitsbereich gerechtfertigt. Für den nicht öffentlichen Bereich war dies jedoch nicht notwendig. Gestalterische Ansprüche standen hier nicht im Vordergrund. Bei Magazinen sind wesentliche Vorgaben bereits Bestandteil der Haushaltsunterlage - Bau. Die anrechenbaren Kosten hätten um rd. 2,5 Mio. € reduziert und das Architektenhonorar damit um mehr als 60 T€ gesenkt werden können.

3.3 Möblierung öffentlicher Bereiche

Gemäß VOL/A sind an die Beschaffenheit der Leistung ungewöhnliche Anforderungen nur insoweit zu stellen, wie es unbedingt notwendig ist. Der Bedarf der öffentlichen Hand ist im Sinne einer wirtschaftlichen Beschaffung durch Leistungen üblicher, markt-gängiger Art zu decken. Besondere Anforderungen verteuern den Preis. Die Nennung konkreter Fabrikate, sog. Leitprodukte, ist ausnahmsweise, jedoch nur mit dem Zusatz „oder gleichwertiger Art“ zugelassen, wenn eine Beschreibung durch hinreichend genaue, allgemeinverständliche Bezeichnungen nicht möglich ist. Die Planung und Beauftragung von Sonderanfertigungen, teilweise unter Angabe von Leitprodukten, ist mit dem hohen künstlerischen Anspruch des Neubaus begründet worden. Dies war in dem gegebenen Umfang nicht erforderlich.

3.4 Möblierung nicht öffentlicher Bereiche

Auch der nicht öffentliche Bereich der Bibliothek ist im Hinblick auf Ausstattungsmenge und Qualität zu großzügig bemessen. Die Überschreitung von Richtwerten in der Verwaltung ist ein erheblicher Verstoß gegen das Haushaltsrecht. Mit Billigung des SMWK, dem die Planungen vorlagen, sind unnötige Ausgaben entstanden.

3.5 Vergabe einzelner Geräte und Ausstattungsgegenstände

Gemäß § 55 Abs. 1 SäHO sind Lieferungen und Leistungen grundsätzlich öffentlich auszuschreiben, soweit nicht die Natur des Geschäfts und besondere Umstände eine Ausnahme rechtfertigen. Gründe für den Verzicht auf die Vergabe im Wettbewerb sind nachvollziehbar schriftlich zu dokumentieren. Kleinaufträge sollten wegen zu erzielender Mengenrabatte und Senkung des Verwaltungsaufwandes nach Möglichkeit zusammengefasst werden.

3.6 Inventarisierung

Inventuren sind in zweijährigem Abstand durchzuführen. Alle Kassenanordnungen über Einnahmen und Ausgaben, die bewegliche Sachen betreffen, sind gem. VwV Nr. 8.1 zu § 73 SäHO vor Abgabe an die Kasse oder die Zahlstelle dem Bestandsbuchhalter zuzuleiten. Dieser inventarisiert den Gegenstand.

Turnusmäßige Inventuren und die unverzügliche Bestandserfassung nach Lieferung dienen dem Schutz des Vermögens. Mit den unterlassenen Bestandsprüfungen sowie der erheblich verzögerten Erfassung von Inventar hat die SLUB gegen haushaltsrechtliche Vorschriften verstoßen.

3.7 Aussonderungen

Die VwV-SäHO zu § 63 SäHO schreibt unter Nr. 1.2 vor, in welcher Weise Vermögensgegenstände zu veräußern sind. Die Übernahmewünsche zeigten, dass zumindest ein Teil der Aussonderungen nicht wertlos war. Ein planvolles Vorgehen zur Erzielung höchstmöglicher Einnahmen war nicht erkennbar. Eventuelle Nachteile für den Staatshaushalt sind angesichts fehlender Vermögensnachweise nicht bezifferbar.

4 Stellungnahme des Ministeriums

Das SMWK verweist darauf, dass die Kennwerte der Rahmenplanung für Erstaussstattungen als Orientierungswerte zu betrachten sind und zitiert den Bericht der Arbeitsgruppe Bau- und Kostenfragen und Beschluss des Planungsausschusses vom 22.06.1997, wonach sie im Einzelfall keine Obergrenze für die Mitfinanzierung durch den Bund seien. Das Ministerium hebt die besondere Bedeutung der Landesbibliothek hervor, aus der ein außergewöhnlicher Anspruch an Architektur und Ausstattung entstehe. In Kenntnis dessen habe der Bund eine Begründung für die Kennwertüberschreitung nicht abgefordert. Bereits in der Auslobung zum baulichen Realisierungswettbewerb werde die SLUB als eine der bedeutendsten kulturellen Einrichtungen des Freistaates Sachsen und als europäisches Kulturzentrum hervorgehoben.

Der Feststellung eines zu großzügigen Ausgabeverhaltens bei der Ausstattung von Diensträumen wird zugestimmt. Der Hinweis zur ausreichenden Dokumentation der Gründe für den Verzicht auf die Vergabe von Leistungen im Wettbewerb werde künftig beachtet. Die Zusammenfassung von Kleinaufträgen zu einer Bestellung habe aufgrund der Finanzsituation (u. a. Haushaltssperren) nicht immer realisiert werden können.

Auf Inventuren sei mit Blick auf die Auflösung der Standorte und das teilweise nicht wieder verwendbare Mobiliar verzichtet worden. Außerdem habe hierfür sowie für die rechtzeitige und ordnungsgemäße Inventarisierung der im Zuge des Neubaus beschafften Gegenstände kein Personal zur Verfügung gestanden. Der Bestandsbuchhalter habe gleichzeitig als Einkäufer fungiert. Zur Sicherung einer haushaltsrechtlich vorschriftsmäßigen Verfahrensweise wäre eine zeitweise Aufstockung des Personals um 2 VK erforderlich gewesen. Die gleichen Gründe wurden für die Versäumnisse bei der Aussonderung von Möbeln und Einrichtungsgegenständen genannt.

Das Universitätsklinikum Leipzig hat Optimierungs- und Einsparmöglichkeiten genutzt und wirtschaftlich gebaut.

1 Prüfungsgegenstand

Das Universitätsklinikums Leipzig (AÖR) - UKL - plant und baut das Zentrum für Frauen- und Kindermedizin und das Konservative Zentrum mit einem Gesamtkostenrahmen von 194,3 Mio. €. Der SRH hat baubegleitend die Große Baumaßnahme Neubau Zentrum für Frauen- und Kindermedizin stichprobenartig geprüft. Für das Bauvorhaben waren Gesamtkosten von rd. 50,5 Mio. € veranschlagt. Das Vorhaben wird mit Bundesmitteln für den Hochschulbau gefördert.

Das UKL übt die Bauherrenfunktion aus. Das Klinikum ist sowohl für Planung und Bau als auch für den späteren wirtschaftlichen Betrieb der Gebäude und Anlagen verantwortlich.

Geprüft wurden insbesondere:

- rechtliche Rahmenbedingungen,
- Baumanagement und Durchführung der Baumaßnahme durch das UKL,
- Kostenberechnung und -entwicklung,
- Wirtschaftlichkeit der Planung und Ausführung (Standards, Kosten, Kennwerte),
- Vergabeverfahren nach VOB und VOL,
- VOF-Verfahren und Verträge mit Architekten und Ingenieuren,
- Controllertätigkeit des SIB, Niederlassung Leipzig II.

Die HOAI gilt als geltendes Preisrecht unmittelbar für Leistungen der Architekten und Ingenieure, soweit diese Leistungen durch Leistungsbilder oder andere Bestimmungen der HOAI erfasst werden.

Eine Verpflichtung des Universitätsklinikums zur Anwendung des Vergabehandbuchs des Bundes (VHB) und zur Anwendung der Richtlinien für die Durchführung von Bauaufgaben und Bedarfsdeckungsmaßnahmen des Freistaates Sachsen im Zuständigkeitsbereich der Staatlichen Vermögens- und Hochbauverwaltung (RLBau) besteht nicht.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Finanzierung

Die prognostizierten Gesamtkosten für das Zentrum für Frauen- und Kindermedizin betragen rd. 62,5 Mio. €. Die Mehrkosten resultieren aus einer Vergrößerung der Nutzfläche um rd. 6.123 m² auf rd. 15.400 m² infolge der Integration der Frauenklinik.

Mit Datum vom 13. September 2004 wurde rückwirkend zum 1. Januar 2003 ein Dreiseitiger Vertrag zwischen dem Freistaat Sachsen, der Universität Leipzig und dem UKL geschlossen. Dieser Vertrag regelt die Umwidmung des bisher seitens des Freistaates

Sachsen an das Klinikum gezahlten konsumtiven Zuschusses in einen investiven Zuschuss. Das Klinikum finanziert aus dem Gesamtbudget in Höhe von 194,3 Mio. € die vom Aufsichtsrat beschlossenen Bau- und Umstrukturierungsmaßnahmen. Weiter wird die Deckungsfähigkeit der Baumaßnahmen zugunsten einer Investitionsreserve sowie zugunsten flankierender Maßnahmen zur Umsetzung des Gesamtkonzeptes geregelt. Einsparungen aus Baumaßnahmen verbleiben beim Klinikum.

Dadurch wurde ein Anreiz zum sparsamen Mitteleinsatz gegeben.

2.2 Controlling

Für die Controllingaufgaben, wie z. B. die Prüfung des Kosten- und Bautenstandes, wurde ein externes Büro beauftragt. Das externe Controlling ist das geeignete Instrument für den Aufsichtsrat, da das externe Büro besser in den Bauablauf eingebunden ist als der Bauausschuss.

Das SMF hat zusätzlich den SIB als Controller für das SMF beauftragt. Der SIB versteht seine Aufgabe als Controller für das SMF in der Prüfung der Einhaltung von Flächenstandards, der Einhaltung des Vergaberechts, der Einhaltung der Aufsichtsratsbeschlüsse, der Prüfung der Bauausführung, Rechnungsprüfung und einer abschließenden Verwendungsnachweisprüfung. Die Controllingaufgaben des SIB werden unabhängig von der Mitarbeit des SIB im Bauausschuss wahrgenommen.

Die Prüfberichte sind von der Niederlassung des SIB an die Zentrale zur Prüfung und Weiterleitung an das SMF zu übergeben. Die Ergebnisse wurden bis zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen (Januar 2007) in drei Berichten festgehalten.

Der zweite Bericht lag rd. acht Monate im SIB, bevor er dem SMF vorgelegt wurde. Aufgrund des Baufortschritts sind Erkenntnisse daraus nicht mehr zu verwenden. Ein aktives Gegensteuern des SMF ist nicht mehr möglich.

Controllingaufgaben werden vom Bauausschuss, durch das externe Controlling eines Ingenieurbüros und durch den SIB als Controller für das SMF wahrgenommen. Diese Mehrfachkontrolle ist unnötig und bindet beim UKL sehr viel Kapazität für das jeweilige Aufbereiten der Unterlagen.

Das Controlling sollte gebündelt und gestrafft werden. Bau und Betrieb liegen in einer Hand. Der Anreiz zum wirtschaftlichen Bauen ist gegeben. Ein Zuviel an Kontrolle ist kontraproduktiv und schmälert das Innovationspotenzial des fachverständigen Bauherrn.

2.3 Wirtschaftlichkeit der Baumaßnahme

2.3.1 Kostensparende Planung

Im Planungsstadium hat das UKL alle im Krankenhausbau üblichen Standards kritisch auf Notwendigkeit, Zweckmäßigkeit und Einsparpotenzial untersucht. Gleichzeitig wurden Standardisierungen von Räumen, Raumzuschnitten und Raumausstattungen vorgenommen. Dies hatte zur Konsequenz, dass in der Folge eine Vielzahl von Anträgen auf Ausnahmen und Befreiungen von geltenden Vorschriften gestellt wurden, denen seitens des Bauordnungsamtes stattgegeben wurde. Dies betraf u. a.:

- die Größe der Brandabschnitte,
- die Reduzierung von lichten Türbreiten,

- die Einschränkung von lichten Flurbreiten im Stützenbereich,
- die Unterschreitung von Bewegungsflächen am Arbeitsplatz.

Durch die genehmigten Abweichungen konnten Mehrkosten für Sondergrößen der Türen eingespart werden. Die Einschränkung der Flurbreite im Stützenbereich, der Entfall der Vorräume bei einzelnen Toiletten und die Unterschreitung von Abstands- und Bewegungsflächen führten zu einer deutlichen Reduzierung von Verkehrsflächen und Nebennutzflächen und damit zu Baukosteneinsparungen.

Es ist dem UKL gelungen, bei gleicher Qualität der Ausführungen, durch Optimierung der Planung Baukosten einzusparen. Die Bauzeit verlängerte sich dadurch nicht. Das UKL hat wirtschaftlich geplant.

2.3.2 Einsparungen in der Ausführungsphase

Der Wettbewerbsentwurf ist in der Ausführungsphase nochmals kritisch betrachtet und auf seine Wirtschaftlichkeit hin untersucht worden. Kosteneinsparungen ergaben z. B. folgende Maßnahmen:

- Die Treppen in den Nebentreppenhäusern wurden aus Kostengründen nur mit Zweikomponenten-Kunststoffanstrich auf Epoxidharzbasis beschichtet.
- Die Wände in den ambulanten Operationsräumen erhielten einen großformatigen Fliesenbelag, der in der Ausführung günstiger ist als die üblicherweise einzubauenden vorgefertigten Operationswandelemente.
- Der Tragwerksplaner erreichte aufgrund von Optimierungen, wie beispielsweise der Gründung, Einsparungen in der Bauausführung in Höhe von 1.010.920 € (netto) für beide Klinikneubauten.
- Weiterhin wurde anstelle der im Wettbewerbsentwurf vorgesehenen teuren Stahl-Glas-Lösung und aus Gründen des Unterhalts und des Raumklimas über dem Innenhof ein Sheddach gebaut.
- Die als Vorhangfassade mit Werkstein geplante Fassade wurde als Wärmedämmverbundsystem-Fassade ausgeführt.

Das UKL hat in der Ausführungsphase in Zusammenarbeit mit den Planern nach Optimierungs- und Einsparungsmöglichkeiten gesucht und dadurch nachweislich Baukosten eingespart.

2.3.3 Kostenvergleich

Der SRH hat den Neubau des Zentrums für Frauen- und Kindermedizin einer Vergleichsberechnung nach PLAKODA¹ unterzogen. Der Vergleich von 13 ausgewählten Objekten mit der Abrechnungsprognose ergibt eine Unterschreitung der bereits, wie in Sachsen üblich, um 10 % geminderten PLAKODA-Ansätze um rd. 1.260 €/m² NF.

Die HFBG²-Richtwerte werden durch das UKL um rd. 1.388 €/m² NF unterschritten.

Dem UKL ist es gelungen, durch striktes Kostenmanagement und Standardisierungen in der Planung und Ausführung wirtschaftlich zu bauen.

¹ Planungs- und Kostendaten von Hochbaumaßnahmen der Länder und des Bundes.

² HFBG = Hochschulbauförderungsgesetz.

2.4 Beauftragung Freiberuflich Tätiger

2.4.1 Baukostenobergrenze in den Honorarverträgen

Der Aufsichtsrat beschloss die Vorgabe der Gesamtinvestitionskosten für die Neubauten Zentrum für Konservative Medizin und Zentrum für Frauen- und Kindermedizin als Kostenobergrenze in Höhe von 163,1 Mio. €. Diese Summe war Grundlage der anrechenbaren Kosten für die Honorarverträge. Die Einhaltung der Kostenvorgabe ist lt. Verträgen eine „Soll-Eigenschaft“, die von den Freiberuflich Tätigen gefordert wird.

Die Vorgabe einer Kostenobergrenze in den HOAI-Verträgen trägt zur Erhöhung der Kostensicherheit bei.

2.4.2 Architektenvertrag

Das UKL hat mit dem Wettbewerbssieger einen Architektenvertrag abgeschlossen und ein Pauschalhonorar in Höhe von 6.680.000 € (netto) vereinbart. Diese Gesamtpauschale setzt sich aus Einzelpauschalen für die Baumaßnahmen Zentrum für Frauen- und Kindermedizin, Zentrum für Konservative Medizin und Nothilfezentrum zusammen. Der SRH hat eine Honorarvergleichsberechnung durchgeführt und die Einzelhonorarberechnungen z. B. anhand der im SIB für Baumaßnahmen des Freistaates eingeführten erweiterten Honorartafel für anrechenbare Kosten verglichen. Das vereinbarte Pauschalhonorar liegt rd. 436.710 € (netto) unter diesen Sätzen.

Die aktuellen Investitionskosten liegen mit 159.738.100 € unter der Zusammenstellung der Sollkosten der Verträge mit 163.100.000 €. Kostenverschiebungen in einzelnen Kostengruppen ergaben eine Erhöhung der anrechenbaren Kosten. Auf die Honorare würde sich dies lt. der Berechnungen des SRH mit einer Honorarerhöhung von rd. 75.616 € auswirken. Durch die Vereinbarung eines Pauschalhonorars hat die Erhöhung der anrechenbaren Kosten keinen Einfluss auf die Honorarhöhe.

Die Vereinbarung des Pauschalhonorars ermöglicht dem UKL Kostensicherheit zu erhalten und erhebliche Planungskosten einzusparen.

2.4.3 Erfolgshonorar

Das UKL hat im Vertrag mit dem Tragwerksplaner ein Erfolgshonorar vereinbart. Aufgrund von nachgewiesenen Einsparungen in Höhe von 1.010.920 € (netto) für die Maßnahmen Zentrum für Konservative Medizin und Zentrum für Frauen- und Kindermedizin wurde ein Sonderhonorar von 100.000 € (netto) vereinbart, davon anteilig für das Prüfobjekt Zentrum für Frauen- und Kindermedizin 40.000 € (netto).

Der SRH begrüßt die vorgesehene Vereinbarung von Erfolgshonoraren zur Senkung von Bau- und Nutzungskosten der Objekte ohne Abstriche an die vorgegebenen Anforderungen.

2.4.4 Beauftragung des TÜV

Das UKL hat den TÜV mit der baubegleitenden Qualitätssicherung beauftragt. Diese Leistungen sind in den Grundleistungen der Leistungsphase 8 Objektüberwachung der Fachplaner bereits enthalten. Der Fachplaner ist dafür verantwortlich, dass seine Planungen und die von ihm überwachte Ausführung den anerkannten Regeln der Technik und den einschlägigen Vorschriften entsprechen.

Die Leistungen wurden doppelt beauftragt und vergütet. Das UKL hat allein beim Zentrum für Frauen- und Kindermedizin Honorarmehrkosten von 38.900 € netto in Kauf genommen.

2.5 Vergabeverfahren

2.5.1 VOB-Vergaben

Das UKL hat den Vergabeunterlagen „Hinweis an alle Bieter zur Einhaltung der vergaberechtlichen Regeln“ vorangestellt. Darin werden die Bieter darauf hingewiesen, dass z. B. fehlende Unterlagen zum Nachweis der Eignung und Zuverlässigkeit zum Abschluss des jeweiligen Bieters führen.

Das UKL schloss konsequent Bieter bei der formalen Prüfung der Angebote aus, wenn abgeforderte Unterlagen oder Angaben fehlten. Auch wenn es sich dabei um den Mindestbieter handelte, wurden keine Unterlagen nachgefordert.

Bieter, die bereits im Vergabeverfahren unvollständige Unterlagen abliefern, wurden folgerichtig vom UKL wegen fehlender Zuverlässigkeit ausgeschlossen. Durch das strikte Ausschließen von Bietern wegen fehlender Unterlagen spart das UKL bei der formellen Angebotsprüfung erheblichen Verwaltungsaufwand.

2.5.2 Heraustrennung von Lieferleistungen aus der VOB-Ausschreibung

Bei den Losen Wärme- und Kälteanlagen sowie Starkstrom wurde die teilweise Beistellung von Bauteilen durch den Auftraggeber in die Leistungsbeschreibung aufgenommen und vertraglich vereinbart. Die Bauleistung wurde nach VOB/A ausgeschrieben und vergeben. Die Lieferung der in großer Stückzahl benötigten Heizkörper und Leuchten wurde separat nach VOL/A ausgeschrieben. Des Weiteren wurde, um die Stückzahl zu erhöhen, die Lieferleistung von Heizkörpern für das Zentrum für Frauen- und Kindermedizin und das Zentrum für Konservative Medizin in einer Ausschreibung mit zwei getrennten Losen zusammen ausgeschrieben.

Die Gegenüberstellung der Kostenberechnung des Freiberuflich Tätigen und der Auftragssumme weist für die Heizkörper beider Kliniken eine Einsparung in Höhe von 205.153 € aus. Allein bei der VOL-Vergabe von etwa 1.500 Klinikheizkörpern erreichte das UKL angabegemäß Einsparungen in Höhe von rd. 75.000 € für beide Baumaßnahmen zusammen. Weitere Einsparungen ergeben sich aus den VOB-Vergaben ohne den hohen Anteil an Lieferleistungen. Die Einsparungen bei den VOB-Vergaben entstehen möglicherweise dadurch, dass die Firmen dem Lieferanten gegenüber nicht in Vorleistung für die bestellten Bauteile gehen müssen, da der Auftraggeber die Bauteile direkt bestellt.

Unbestritten ist, dass die Zusammenfassung von zwei Bauvorhaben und damit die Verdopplung der Kalkulationsmenge bei der VOL-Ausschreibung zu Einsparungen geführt haben.

Es ist dem UKL gelungen, erhebliche Vergabegewinne durch die Heraustrennung von Lieferleistungen aus den VOB-Ausschreibungen zu erzielen.

2.6 Vergleich der Verfahrensweisen „Nutzer baut selbst“ gegenüber dem Regelverfahren nach RLBau Sachsen

Der SRH hat das Regelverfahren nach RLBau Sachsen mit den beim Bau des Frauen- und Kinderzentrums angewandten Regelungen verglichen. Das Ergebnis wurde in einem Diskussionspapier gegenübergestellt. Ein wesentlicher Vorteil des Verfahrens Nutzer baut selbst besteht darin, dass durch die gegenseitige Deckungsfähigkeit der Baumaßnahmen und den Verbleib von Einsparungen aus Baumaßnahmen im Bauhaushalt des Nutzers wirtschaftliches Bauen belohnt wird. Da das Klinikum nicht an die RLBau Sachsen gebunden ist, entfallen umfangreiche Regelungs- und Vorlagepflichten. Dies erleichtert die vorliegend vorgenommenen Standardreduzierungen in der Entwurfsphase und Einsparungen in der Ausführungsphase. Auch die Vereinbarung von Kostenobergrenzen in den Honorarverträgen der Planer und das vereinbarte Erfolgshonorar sind bei Baumaßnahmen der staatlichen Vermögens- und Hochbauverwaltung nicht üblich.

Diese Verfahrensweise hat sich als kostensenkend erwiesen.

3 Folgerungen

3.1 Der Nutzer konnte bei diesem Projekt Einsparungen aus der Baumaßnahme für andere Baumaßnahmen verwenden. Das wirtschaftliche Bauen und Kostenbewusstsein des Nutzers wurde dadurch gefördert.

3.2 Das UKL als Bauherr und Nutzer hat in anerkennenswerter Weise während der Planungsphase den rechtlichen Rahmen der Regelwerke ausgelotet und auf Einsparmöglichkeiten untersucht. Auch in der Ausführungsphase wurden bisher angewandte Standards infrage gestellt und nach Optimierungs- und Einsparmöglichkeiten gesucht.

3.3 Die Vereinbarung einer Baukostenobergrenze als „Solleigenschaft“ in den Honorarverträgen der Freiberuflich Tätigen trägt zur Erhöhung der Kostensicherheit bei. Sie sollte generell bei Planungsverträgen vertragswirksam vereinbart werden.

Erfolgshonorare können zur Senkung von Bau- und Nutzungskosten beitragen. Sie stellen ein wichtiges Steuerungsinstrument für ein kostenbewußtes Bauen dar, deren Einführung im Freistaat Sachsen geprüft werden sollte.

3.4 Mit dem konsequenten Ausschluss von Bietern wegen fehlender Unterlagen stellte das UKL sicher, dass nur Angebote zuverlässiger Bieter in die Wertung gelangten. Die Vorgehensweise wird im Hinblick auf Reduzierung des Verwaltungsaufwandes begrüßt.

3.5 Mit der separaten VOL-Vergabe bestimmter Lieferleistungen wurden erhebliche Kosteneinsparungen erreicht, die den Verwaltungsmehraufwand rechtfertigen. Wichtige Voraussetzungen sind die Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen und die Vertragsvereinbarungen zur Übernahme, Gewährleistung und Abnahme.

3.6 Die festgestellten Verfahrensvereinfachungen sollten hinsichtlich einer Übertragbarkeit auf die Vermögens- und Hochbauverwaltung untersucht werden. Die RLBau wäre ggf. entsprechend zu ändern.

4 Stellungnahmen

4.1 Universitätsklinikum Leipzig AöR

Das UKL hat keine Einwände erhoben.

4.2 Sächsisches Staatsministerium der Finanzen

Zur Controllertätigkeit des SIB im Auftrag des SMF erfolgte keine Stellungnahme.

Das SMF ging auf Punkte ein, die die Planung, Vertragsgestaltung und Baudurchführung betrafen und in der Verantwortung des UKL lagen. Es nahm dazu eine kritische Haltung ein.

Es räumte ein, dass im Vergleich der Verfahrensweisen „Nutzer baut selbst“ gegenüber dem Regelverfahren nach RLBau Sachsen es sicher zutreffend sei, dass der Nutzer durch das beim UKL verwirklichte Anreizsystem des „Behaltendürfens“ von eingesparten Baumitteln zu Kostenbewusstsein angehalten werde. Es wäre begrüßenswert, wenn ein entsprechendes Kostenbewusstsein auch bei anderen Nutzern erreicht werden könnte. Gleichzeitig sei es jedoch fraglich, ob eine dezentrale Bauverwaltung im Ergebnis zu einer Kosteneinsparung führe.

Es müsse verstärkt auf die Einhaltung vorgegebener Kostendeckel sowie die Vermeidung nachträglicher Nutzerforderungen gedrungen werden. Die RLBau sei das geeignete Mittel hierfür.

Insoweit sollten nicht die hohen Kosten mehrerer Bauverwaltungen außer Acht gelassen werden.

Es handele sich um zwei systematisch völlig unterschiedliche Herangehensweisen, die im Grunde nicht vergleichbar seien.

5 Schlussbemerkung

Der SRH bekräftigt seine Auffassung, dass der Bauherr UKL im Hinblick auf den Lebenszyklus des Gebäudes (Planung, Bau und Unterhalt) seine Entscheidungen abgestimmt und eine unter diesen Gesichtspunkten wirtschaftliche Lösung realisiert hat.

Im Übrigen hat der SRH keine Debatte über die Organisation der Staatlichen Vermögens- und Hochbauverwaltung mit seinem Beitrag angestoßen. Er hätte jedoch einen souveräneren Umgang mit den „Erfolgen der Kollegen“ des UKL erwartet.

Positive Erfahrungen sollten auf ihre Übertragbarkeit auf die andere Organisationsform dennoch geprüft werden.

**Semesterbeiträge sind zeitnah den Empfängern zuzuleiten.
Bislang entstanden erhebliche Zinsverluste.**

1 Prüfungsgegenstand

Semesterbeiträge der Studenten dienen der Erfüllung der Aufgaben von Studentenwerk, Studentenrat und teilweise auch der Finanzierung von Semestertickets. Sie werden von den Hochschulen erhoben, von der Hauptkasse des Freistaates auf Verwahrung genommen und an die o. g. Empfänger und die Verkehrsbetriebe weitergeleitet. Die Berechtigten haben Anspruch auf eine zeitnahe Gutschrift der verwahrten Gelder. Der SRH hat die Verfahrensweise im Rahmen der Prüfung von Verwahrkonten der Fachhochschulen untersucht.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Hochschule für Technik, Wirtschaft und Kultur Leipzig

Die Hochschule für Technik, Wirtschaft und Kultur Leipzig (HTWK) hat 1995 für den Einzug der Semesterbeiträge ein sog. Transferkonto bei einer Privatbank eingerichtet. Das Guthaben wird nicht verzinst. Das SMWK wurde mit Schreiben vom 10.11.1994 über die beabsichtigte Kontoeröffnung außerhalb des Staatshaushaltes informiert und um Einverständnis gebeten. Eine Antwort liegt nicht vor.

Mit Anzeige der Kontoeröffnung sicherte die Hochschule eine jährliche Nullstellung zum 31.12. zu. Tatsächlich waren zum Jahresende Guthaben in Höhe von rd. 164.000 € (2003), 123.000 € (2004) und 125.000 € (2005) vorhanden. Obwohl die Semesterbeiträge (Studentenwerk: 44,50 €, Studentenrat: 6 €, Semesterticket: 16,50 €) zweimal jährlich als Abschlagszahlungen an die Empfänger weitergeleitet wurden, wies das Konto 2004 und 2005 im Monatsmittel mehr als 300.000 € Guthaben aus. Am 08.06.2005 erreichte der Kontostand rd. 516.000 €. Inwieweit das Guthaben aus nicht zurückgeforderten Beiträgen exmatrikulierter Studierender resultiert, weist die HTWK nicht aus.

2.2 Hochschule Mittweida

Die Hochschule Mittweida (HSM) hat für den Einzug und die Weiterleitung der Semesterbeiträge an das Studentenwerk (50 €) und den Studentenrat (6,50 €) ein Verwahrkonto bei der Hauptkasse des Freistaates einrichten lassen. Mitte 2004 wurden die Beiträge für das Sommersemester in Höhe von rd. 130.000 € an das Studentenwerk und 23.000 € an den Studentenrat überwiesen. Eine weitere Zahlung erfolgte in jenem Jahr nicht. Mehr als 200.000 € wurden in das Folgejahr übertragen. Erst am 23.03.2005 - der Kontostand betrug inzwischen rd. 400.000 € - erhielten Studentenwerk und Studentenrat die Beiträge für das Wintersemester 2004/2005. Der monatliche Durchschnittsbestand des Kontos betrug 2004 und 2005 rd. 197.000 €. Inwieweit das Guthaben auf nicht zurückgeforderte Beiträge ehemaliger Studierender zurückzuführen ist, wird auch an der HSM nicht nachgewiesen.

2.3 Westsächsische Hochschule Zwickau

Die Westsächsische Hochschule Zwickau (WHZ) nutzt für die Semestergebühren (Studentenwerk: 42 €, Studentenrat: 7,50 €, Semesterticket 27,50 €) zwei Verwahrkonten. Von Studenten nicht zurückgeforderte Beiträge werden vom Hauptkonto auf das Zweitkonto umgebucht. Überweisungen an das Studentenwerk erfolgten 2004 zwei und 2005 drei Mal. Der Studentenrat erhielt jeweils drei Gutschriften.

Auf dem Hauptkonto betrug der durchschnittliche Kontenstand 2004 und 2005 pro Monat rd. 215.000 €. Am 11.10.2005 war ein Guthaben von rd. 400.000 € vorhanden.

2.4 Wertung

Nach VwV Nr. 4.5 zu § 70 SÄHO hat die anordnende Stelle dafür zu sorgen, dass Verwahrungen so bald wie möglich abgewickelt werden. Die im Jahresverlauf unverhältnismäßig hohen Guthaben und die ins Folgejahr übertragenen Gelder beweisen, dass die drei Fachhochschulen dem nicht nachgekommen sind. Der größte Teil der Mittel fließt an das zuwendungsfinanzierte Studentenwerk, an der HTWK und der WHZ auch an die ebenfalls staatlich geförderten Verkehrsbetriebe. Diese Einrichtungen sind gehalten, freie Mittel gewinnbringend anzulegen. Unter Abzug eines Grundbestandes von 20.000 € (an der HTWK auch des Guthabens aus den ebenfalls über das Konto abgewickelten Chipkartenkautionen von insgesamt 60.000 €) verbleiben durchschnittlich Beträge, die 2004/2005 bei einer angenommenen Verzinsung von rd. 2,5 % für Tagesgeld insgesamt zu Einnahmen in Höhe von 11.000 € (HTWK), 8.850 € (HSM) und 9.750 € (WHZ) geführt hätten.

Wäre das Konto an der HTWK nicht vorschriftswidrig extern, sondern bei der Hauptkasse geführt worden, hätte zumindest der Freistaat zeitweilig über die Geldbestände verfügen können. Dieser nutzt freie Mittel im Rahmen seines Finanzmanagements u. a. zur Verringerung der Kreditaufnahme und zur Geldanlage. Bezogen auf die Laufzeit des Kontos von elf Jahren entstanden für die Berechtigten (Studentenwerk, Studentenrat, Verkehrsbetriebe) bzw. den Freistaat Sachsen erhebliche Zinsverluste.

3 Folgerungen

Die HTWK hat das Transferkonto schnellstmöglich zu schließen. Die Gelder sind auf ein Verwahrkonto bei der Hauptkasse einzuzahlen.

Die Hochschulen sollten mit den Studentenwerken und den Studentenräten Abrechnungsmodalitäten vereinbaren, die eine zeitnahe Weiterleitung vereinnahmter Beiträge sichern. Sie sollten außerdem prüfen, inwieweit Mittel aus nicht zurückgeforderten Semesterbeträgen angewachsen sind und Abrechnungen vornehmen.

4 Stellungnahme des Ministeriums

Das SMWK hat keine Einwände erhoben.

Zuwendungen an das Institut für Interdisziplinäre Isotopenforschung e. V.

Das SMWK gewährte eine Zuwendung in Höhe von fast 1 Mio. €, ohne die Notwendigkeit zu prüfen.

Die dauerhafte Finanzierung von Bund und Land ist nicht gesichert.

1 Prüfungsgegenstand

Der SRH hat die Haushalts- und Wirtschaftsführung des Instituts für Interdisziplinäre Isotopenforschung e. V. (IIF) geprüft.

Das IIF wurde 1998 auf Empfehlung des Wissenschaftsrates (WR) in der Rechtsform eines eingetragenen Vereins als AN-Institut der Universität Leipzig mit den Forschungsschwerpunkten Radiopharmazie, Georadiochemie und Nukleare Biophysik gegründet.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Finanzierung

Grundlage der Finanzierung des IIF bildet gem. § 14 der Satzung eine Gemeinsame Erklärung des ehemaligen Bundesministeriums für Bildung, Forschung und Technologie, des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit und des SMWK vom 10.09.1998. Danach beträgt der jährliche Mittelbedarf rd. 2 Mio. €. Diese Gelder sollen jeweils zur Hälfte von Freistaat Sachsen und Bund bereitgestellt werden. Sachsen deckt den jährlichen Zuwendungsbedarf für den laufenden Betrieb und Investitionen lt. Wirtschaftsplan im Wege der institutionellen Förderung. Darüber hinaus soll das IIF Projektmittel des Bundes einwerben.

Vom Freistaat Sachsen erhielt das IIF wie vereinbart jährlich rd. 1 Mio. €. Die Förder-summe des Bundes erreichte in keinem Jahr die zugesagte Höhe. Das SMWK hat neben der institutionellen Förderung auch Projektmittel für Forschungs- und Entwicklungsvorhaben bewilligt. Zusätzlich finanzierte das SMWK im Zeitraum 2002 bis 2005 rd. 2,5 Mio. € als Projektförderung für Investitionen außerhalb des Wirtschaftsplanes. Ferner hat das IIF im genannten Zeitraum aus dem EFRE rd. 6,4 Mio. € für den Neubau und die Ausstattung des Institutsgebäudes erhalten. Auch daran hat sich der Freistaat mit 25 % beteiligt.

2.2 Institutsleitung

Vorstand des Vereins ist der Institutsdirektor. Dieser führt das IIF seit Oktober 2005 in Nebentätigkeit, nachdem er es zuvor vollzeitlich im Hauptamt geleitet hat. Eine Vereinbarung mit dem IIF, vertreten durch das Kuratorium, modifiziert den Anstellungsvertrag entsprechend. Für die Nebentätigkeit wurde ein zeitlicher Aufwand von durchschnittlich acht Stunden pro Woche vereinbart.

2.3 Liegenschaften

Der Freistaat Sachsen, vertreten durch den SIB, ist Eigentümer von Grund und Boden des in der Permoserstraße in Leipzig befindlichen Wissenschaftsparks.

Das IIF nutzt im Gebäude 4.0 gemeinsam mit der Umweltforschungszentrum Leipzig-Halle GmbH (UFZ) den sog. Kontrollbereich. Der Freistaat Sachsen hat 1994 mit dem UFZ einen Überlassungsvertrag geschlossen. Das IIF betreffend gab es keine vertraglichen Regelungen.

Im Zeitraum 2002 bis 2004 hat das IIF als Bauherr für rd. 6,4 Mio. € ein Büro- und Laborgebäude (Gebäude 9.3) errichtet. Alleiniger Nutzer ist seit 2004 das IIF. Ein Überlassungsvertrag zwischen dem Freistaat Sachsen als Eigentümer und dem IIF wurde erst im Dezember 2006 geschlossen. Vertragsgegenstand ist die unentgeltliche Überlassung der vom IIF genutzten Flächen im Kontrollbereich und der Grundstücksfläche, auf der das Institutsgebäude errichtet wurde. Das Institutsgebäude selbst ist nicht einbezogen.

2.4 Investitionen

Im o. g. Kontrollbereich nutzen das IIF und das UFZ gemeinsam die Klima- und Lüftungsanlage. 2002 stand deren Rekonstruktion an. Die Kosten (lt. Voranschlag rd. 900 T€) übernahm das UFZ.

Im Juni 2003 schlossen die Partner einen Nutzungsvertrag. Die Aufteilung der Kosten erfolgte nach Anzahl der genutzten Lüfter. Danach hatte das IIF 741.340,69 € zu tragen. Tatsächlich sollte das Institut für den Vertragszeitraum 01.01.2003 bis 31.12.2017 ein Nutzungsentgelt von 750 T€ (jährlich 50 T€ netto) an das IIF zahlen. Der Vertrag enthält in § 3 eine Kaufoption des IIF. Das IIF ging davon aus, dass es mit Ausübung der Kaufoption, spätestens jedoch nach Vertragsende, Eigentümer des von ihm genutzten Teils der Anlage wird.

Die Ausgaben für die Rekonstruktion der Klima- und Lüftungsanlage betragen rd. 1.134.300 €. Damit waren sie um etwa 235 T€ höher als veranschlagt. Trotzdem wurde der Vertrag zunächst nicht modifiziert.

Nach Angaben des Instituts wünschte das UFZ erst 2006 eine Vertragsanpassung. Auf Anfrage habe es dem IIF als anteiligen Restwert der Anlage nun 838.452,67 € (zzgl. 16 % MwSt. 972.605,09 €) genannt.

Daraufhin beantragte das IIF beim SMWK zusätzliche Fördermittel. Mit Bescheid vom 14.09.2006 bewilligte das SMWK eine Zuwendung bis zur Höhe von 973 T€, zweckgebunden für die Refinanzierung der Raumluftechnik im Kontrollbereich des Instituts.

Das IIF hat weder vor Vertragsabschluss noch nach Beendigung der Rekonstruktion Einsicht in die Rechnungsunterlagen des UFZ genommen. Auch das SMWK verlangte keine die beantragte Zuwendung untersetzenden Unterlagen.

Im Oktober 2006 hat das UFZ dem IIF für die Rekonstruktion der Raumluftechnik einen Betrag in Höhe von 897.126,76 € in Rechnung gestellt, ohne diesen zu belegen. Die Summe liegt um fast 300 T€ über den kalkulierten Kosten. Neben den Mehrausgaben von rd. 235 T€ wurde eine veränderte Kostenaufteilung vorgenommen. Nachdem sich diese ursprünglich auf die Anzahl der genutzten Lüfter (82,35 % IIF/17,65 % UFZ) bezog, wurden nun die Abluftmengenanteile der Lüftung zugrunde gelegt, sodass das IIF

89 % und das UFZ 11 % zu tragen hatten. Das IIF hat die Rechnung am 07.11.2006 zur Zahlung angewiesen.

Erst im Januar 2007 hat das IIF auf Betreiben des SRH die Einzelrechnungen vom UFZ erhalten und geprüft. Nicht alle in Rechnung gestellten Kosten konnten dem IIF zugeordnet werden. Im Ergebnis hat das UFZ die Kalkulation entsprechend korrigiert und dem IIF den anteiligen Differenzbetrag Höhe von 32.953,35 € erstattet.

3 Folgerungen

3.1 Finanzierung

Eine solide, von beiden Seiten getragene Finanzierung des IIF ist nicht gesichert. Rechtsansprüche des Instituts gegenüber dem Bund werden durch die gemeinsame Erklärung nicht begründet. Auch für die Zukunft ist eine auf Dauer tragfähige Finanzierung des Instituts nicht erkennbar.

Faktisch gehört das IIF nach derzeit geübter Förderpraxis zu den landesfinanzierten Forschungseinrichtungen. Die Gewährung von Zuwendungen setzt ein erhebliches Landesinteresse voraus. Dieses kann nicht allein darin bestehen, die Existenz des Instituts zu sichern. Deshalb sollte die Angliederung des Instituts an eine sächsische Forschungseinrichtung der Wissenschaftsgemeinschaft Gottfried Wilhelm Leibnitz geprüft werden.

3.2 Institutsleitung

Nach der Vereinbarung zwischen dem IIF und dem Institutsdirektor soll dieser seine satzungsgemäßen Aufgaben uneingeschränkt innerhalb einer wöchentlichen Arbeitszeit von acht Stunden erledigen. Unklar ist dabei, wie auf dieser Basis eine ordnungsgemäße Leitung des Instituts sichergestellt werden soll. Ansonsten wäre der Schluss zu ziehen, dass der Institutsdirektor vordem bei Weitem nicht ausgelastet war.

3.3 Liegenschaften

Das IIF ist alleiniger Nutzer des Institutsgebäudes. Daher stand dem unverzüglichen Abschluss eines Überlassungsvertrags für den Neubau nichts entgegen. Weshalb das Institutsgebäude, obwohl der Freistaat Eigentümer der Immobilie ist, nicht in den Überlassungsvertrag einbezogen wurde, muss das SMWK klären.

3.4 Investitionen

Das IIF geht davon aus, dass es mit der Ausübung der Kaufoption anteiliger Eigentümer der Klima- und Lüftungsanlage im Kontrollbereich des Gebäudes 4.0 geworden ist. Dies ist nicht der Fall. Die Anlage ist derart mit dem Gebäude verbunden, dass sie wesentlicher Bestandteil des Grundstücks geworden ist (§§ 946 und 94 Abs. 2 BGB). Die Installation ist auch nicht nur vorübergehender Natur i. S. d. § 95 BGB, da sie dauerhaft und über einen längeren Zeitraum ihre Zweckbestimmung zu erfüllen hat. Dies ergibt sich schon aus der Vertragslaufzeit über 15 Jahre.

Die Kaufoption gem. § 3 des Nutzungsvertrags war daher von Beginn an undurchführbar. Weder das IIF noch das UFZ sind Eigentümer der Klima- und Lüftungsanlage geworden, sondern der Freistaat Sachsen als Eigentümer des Grundstücks. Beide Einrichtungen werden sich darüber mit diesem auseinandersetzen müssen.

Ordnungsmäßigkeit der Geschäftsführung bedeutet auch, sich vor und nach dem Abschluss von Verträgen mit Dritten genaue Kenntnis von der Rechtslage und Richtigkeit der in Rechnung gestellten Kosten zu verschaffen. Dem ist das IIF erst nach Aufforderung durch den SRH nachgekommen.

Das SMWK gewährte für die Anlage eine Zuwendung, ohne die Voraussetzungen zu prüfen.

4 Stellungnahme des Ministeriums

4.1 Finanzierung

Das SMWK sei sich bewusst, dass das IIF nach dem derzeitigen Finanzierungsmodell nicht über eine der Gründungsempfehlung des WR entsprechende finanzielle Grundausstattung verfügen könne. Da das IIF auch Forschungsaufgaben wahrnehme, die nicht allein im Landesinteresse lägen, sei beabsichtigt, für das IIF die Aufnahme in die gemeinsame Förderung durch Bund und Länder zu beantragen. Voraussetzung hierfür seien die Evaluierung durch den WR und dessen Förderempfehlung. Das SMWK habe den WR um Evaluierung des IIF, verbunden mit der Bitte um Prüfung einer möglichen Integration in das Forschungszentrum Dresden-Rossendorf, gebeten.

Der WR habe die Evaluierung in sein Arbeitsprogramm für 2007 aufgenommen. Für den 03./04.12.2007 sei die Begehung des IIF durch die vom WR eingesetzte Bewertungsgruppe vorgesehen. Für Mitte 2008 sei ein Votum angekündigt, in dessen Ergebnis die Entscheidung zu einer künftig dauerhaft tragfähigen Finanzierung zu treffen sei.

4.2 Institutsleitung

Die Leitung des IIF könne nicht dauerhaft in Nebentätigkeit erfolgen. Aber im Hinblick auf die anstehende Evaluierung durch den WR sei zu vermeiden, einer Empfehlung durch Neubesetzung der Stelle des Institutsdirektors vorzugreifen. Im Ergebnis der Evaluierung werde eine grundsätzliche Entscheidung zur Zukunft des IIF, einschließlich Neubesetzung der Direktorenstelle, zu treffen sein.

Im Übrigen habe der Institutsdirektor während seiner hauptamtlichen Tätigkeit auch mit eigenen wissenschaftlichen Arbeiten wesentlich zur Erfüllung der Forschungsaufgaben des IIF beigetragen.

4.3 Liegenschaften

Die Verzögerungen beim Abschluss des Überlassungsvertrags hätten insbesondere aus dem Abstimmungsbedarf zwischen UFZ und IIF zur Kostenaufteilung im Bauunterhalt resultiert.

Der Überlassungsvertrag umfasse auch das Institutsgebäude.

4.4 Investitionen

Die kostenlose Überlassung der Räumlichkeiten durch den Freistaat Sachsen einschließlich der Verfahrensweise bei Beendigung der Nutzung sei in entsprechenden Verträgen mit dem UFZ und dem IIF geregelt. Einen darüber hinaus gehenden, speziell auf die Klima- und Lüftungsanlage bezogenen Regelungsbedarf sehe das SMWK nicht, da diese nunmehr Gebäudebestandteil sei.

Den Antrag des IIF auf eine Zuwendung zur anteiligen Refinanzierung der Anlage habe das SMWK geprüft und als sachlich begründet sowie bezüglich der Höhe der beantragten Mittel als plausibel anerkannt. Eine detaillierte Rechnungslegung und -prüfung erfolge im Rahmen der Verwendungsnachweisprüfung. Zudem sei im Zuwendungsbescheid eine Zweckbindung der Mittel festgelegt und die Auflage erteilt worden, dass deren Verwendung detailliert nachzuweisen sei. Damit sei eine missbräuchliche Verwendung der Mittel ausgeschlossen. Auch würde damit sichergestellt, dass die für den konkreten Zweck nicht benötigten Mittel an das SMWK zurückfließen.

Das IIF habe sich nach eigener Aussage bereits vor Nachfrage durch den Rechnungshof um Vorlage der detaillierten Rechnungen bemüht, diese jedoch erst mit zeitlicher Verzögerung erhalten und geprüft. Der nicht der Rekonstruktion zuzuordnende Betrag sei an das SMWK im Wege der Verrechnung mit der Zuwendung an das IIF für 2007 zurückgezahlt worden. Das IIF werde eine nochmalige Prüfung der im Prüfbericht aufgeführten Rechnungen vornehmen.

Die Zahlung vor Prüfung der Einzelrechnungen sei ein Ausnahmefall. Das IIF habe zugesichert, Zahlungen künftig (und wie auch bisher geschehen) nur anhand detaillierter zahlungsbegründender Unterlagen vorzunehmen.

5 Schlussbemerkungen

Der WR hat 1997 die Gründung eines Instituts mit Forschungsschwerpunkten auf den Wissenschaftsgebieten Radiopharmazie, Georadiochemie und Nukleare Biophysik empfohlen. Die 1998 abgegebene gemeinsame Erklärung von Bund und Freistaat über die jeweils hälftige Finanzierung des Instituts wurde seitens des Bundes nicht umgesetzt. Die Auswirkungen auf die Forschungsausstattung liegen auf der Hand. Mit Einstellung der Forschung auf dem Gebiet Nukleare Biophysik im Jahr 2003 hat das IIF die ohnehin schmale wissenschaftliche Basis weiter verringert. Hinzu kommt, dass derzeit kein Professor fest angestellt ist. Der Institutsleiter übt seine Tätigkeit im Nebenamt aus. Ob auf dieser Grundlage Forschungsleistungen auf hohem Niveau zu erbringen sind, ist fraglich.

Zwar enthält die Anlage 2 des Überlassungsvertrags auch die Flächen im Institutsgebäude (9.3). Der Überlassungsgegenstand bezieht sich jedoch nur auf die Flächen im Kontrollbereich. Der Überlassungsvertrag ist entsprechend zu modifizieren. Der SRH hat um Vorlage des neuen Vertrags gebeten.

Die Beantragung der Zuwendung zur Rekonstruktion der Klima- und Lüftungsanlage durch das IIF und deren Bewilligung durch das SMWK waren nicht durch geeignete Unterlagen belegt. Das Vorhaben war im Dezember 2002 abgeschlossen. Die Rechnungen lagen beim UFZ vor. Trotz erheblicher Mehrausgaben hat das IIF vor der Antragstellung vom UFZ keine Abrechnung verlangt. Auf welcher Basis die Antragsprüfung des SMWK erfolgte, bleibt unklar.

Einzelplan 15: Allgemeine Finanzverwaltung

Sächsische Aufbaubank - Förderbank -

35

Der Freistaat hat sich mit der SAB für ein Förderinstitut in Form einer Bank entschieden. Folgerichtig wäre eine häufigere Förderung über Darlehensprogramme.

Die SAB braucht dringend ein umfassendes Personalbemessungskonzept, um die Effizienz ihres hohen Personaleinsatzes sicherstellen zu können.

1 Prüfungsgegenstand

Der SRH prüfte nach den Vorschriften der SäHO und des FöfdbankG¹ die Haushalts- und Wirtschaftsführung der SAB. Schwerpunkt war die wirtschaftliche Entwicklung der rechtlich selbstständigen Förderbank, die in der Rechtsform der Anstalt des öffentlichen Rechts geführt wird. Dabei untersuchte er im Besonderen die Personalkosten, die mit 58 % den mit Abstand größten Teil der Gesamtaufwendungen der SAB ausmachen.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Verwaltungsrat

Der Verwaltungsrat (VR) überwacht die Geschäftstätigkeit der SAB. Er besteht aus neun Mitgliedern und hat ebenso viele Stellvertreter. Ihm gehörten Ende 2005 auch zwei Mitglieder des Landtags an, die dadurch eine unmittelbare Einflussmöglichkeit auf die Geschäfte der Bank haben. Diese VR-Mitglieder sind als Abgeordnete von der Kontrolle des LT über die SAB als Teil der Exekutive ausgeschlossen.

2.2 Beirat

Nach dem FöfdbankG und lt. Geschäftsordnung der SAB kann ein Beirat gebildet werden, der den Erfahrungsaustausch zwischen Gesellschaft, Wirtschaft und Verwaltung pflegen und die Bank beraten und unterstützen soll. Die konstituierende Sitzung des Beirats hat erst im Mai 2006 stattgefunden.

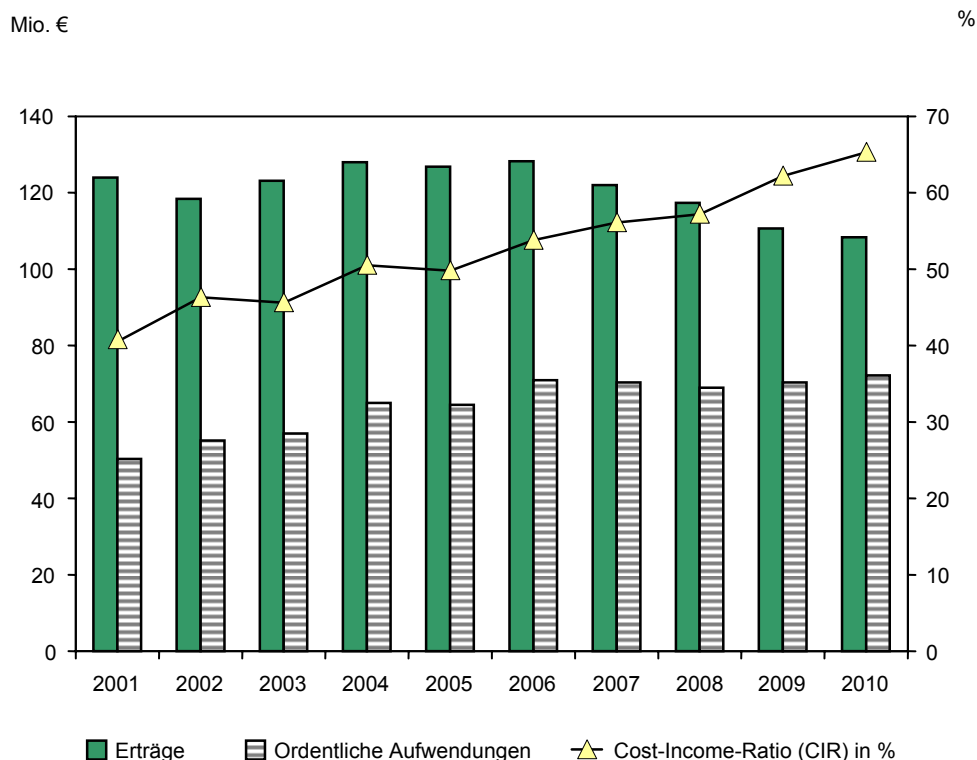
Der SRH sieht in der Berufung dieses Gremiums die Möglichkeit, die Förderbank in der Gesellschaft, Wirtschaft und Verwaltung weiter zu verankern.

2.3 Wirtschaftliche Entwicklung

Die Erträge der SAB stiegen im Zeitraum 2001 bis 2005 mit rd. 2,3 % nur noch leicht an. Demgegenüber nahmen die Aufwendungen im selben Zeitraum um rd. 28 % zu. Dadurch verschlechterte sich das Verhältnis der ordentlichen Aufwendungen zu den Erträgen, die Cost-Income-Ratio (CIR) von 40,5 auf 49,8 %. Nach dem Wirtschaftsplan

¹ Gesetz zur Errichtung der Sächsischen Aufbaubank - Förderbank -.

2006 und der Mittelfristplanung für die Jahre 2007 bis 2010 setzt sich diese negative Entwicklung fort. Bis zum Jahr 2010 wird sich die CIR auf 65,3 % erhöhen.



Der VR nahm diese Zahlen in seiner Sitzung im Dezember 2005 zur Kenntnis und stimmte dem Wirtschaftsplan 2006 zu. Die Unterlagen ließen keine Analyse der Ertragsentwicklung im Verhältnis zu den Personal- und Sachaufwendungen durch einen entsprechenden Bericht des Vorstands erkennen.

Der VR sollte sich angesichts der ungünstigen Prognose zur weiteren wirtschaftlichen Entwicklung der SAB vom Vorstand die Ursachen erläutern lassen und weiterhin geeignete Gegenmaßnahmen verlangen.

2.4 Aufgaben und Erträge der Sächsischen Aufbaubank - Förderbank -

Die Erträge der SAB sind von den ihr übertragenen Förderprogrammen und den hierfür bewilligten Vergütungen abhängig. Zwar bestimmt das FöRdbankG, dass die SAB das zentrale Förderinstitut des Freistaates Sachsen ist, doch bedarf sie für jedes Förderprogramm eines schriftlichen Auftrags des fachlich zuständigen Ressorts. Die Durchführung der Fördermaßnahmen kann durch Rechtsverordnung aber auch einer staatlichen Behörde oder einer anderen Einrichtung übertragen werden, soweit dies zur besseren, insbesondere zur wirtschaftlicheren Aufgabenerfüllung zweckmäßig erscheint.

Soweit Wirtschaftlichkeitsvergleiche - Verwaltung versus Bank - gemacht wurden, wurde nur aufseiten der SAB eine echte Vollkostenrechnung vorgenommen. Bei der Kostenermittlung der Ressorts anhand der VwV-Kostenfestlegung blieben Tätigkeiten teils unzureichend erfasst. Auch fehlt aufseiten der Verwaltung derzeit noch ein Instrument für die vollumfängliche Erfassung der Kosten. Nur bei einer Vollkostenrechnung wird transparent, was eine Leistung kostet und in welchen Bereichen eine Fördermaßnahme, insbesondere bei dem vorgegebenen Verfahren, nicht effizient erfolgen kann.

Solange staatlicherseits eine Vollkostenrechnung nicht möglich ist, kann sich kein belastbares Resultat aus dem Wirtschaftlichkeitsvergleich ergeben.

Die Ressorts legen fest, ob eine Förderung in der Form von Darlehen, Zuschüssen oder in anderer Weise erfolgt. Die Auswirkungen auf die Ertragslage der SAB sind dabei erheblich. So fallen bei Fördermaßnahmen, die als Zuschuss ausgestaltet sind, für die Abwicklung als Erträge nur einmalige Provisionen an. Demgegenüber erbringen beispielsweise die in der Vergangenheit in der Form der Darlehensvergabe aufgelegten langfristigen Förderprogramme im Wohnungsbau kontinuierlich Erträge durch die anfallenden Darlehenszinsen. Derzeit sind die Zinsüberschüsse der SAB rückläufig, da die Förderung durch Zuschüsse stark überwiegt und ein adäquater Ausgleich durch neue Darlehensprogramme fehlt.

Die Ressorts nehmen durch die Gestaltung der staatlichen Fördermaßnahmen erheblichen Einfluss auf die Ertragssituation der Bank.

Die erhebliche Betätigung der SAB zur Unterstützung des Wohnungsbaus durch Darlehensvergaben hat nach der Wende die Ausgestaltung des Förderinstituts als Bank bedingt. Bei den derzeit überwiegenden reinen Zuschussprogrammen sind die vorgehaltenen Fähigkeiten und Möglichkeiten des Bankbetriebes nicht nutzbar.

Für die Durchführung von Fördermaßnahmen durch Gewährung von verlorenen Zuschüssen bedarf es keiner Bank, sodass die Mehrkosten eines Bankbetriebes nicht gerechtfertigt sind. Bei vermehrter Vergabe von Zuwendungen als Darlehen oder Zinszuschuss für Darlehen könnten auf Dauer aus vorgegebenen Haushaltsmitteln mehr Maßnahmen gefördert werden.

Soweit im Rahmen eines nationalen oder europäischen regionalen Standortwettbewerbs der Freistaat bei der Wirtschaftsförderung mit Regionen konkurriert, die reine Zuschussprogramme anwenden, kann auch für den Freistaat das Weiterführen überwiegend zuschussfinanzierter Förderprogramme vertretbar sein. Doch sollte immer eine Prüfung erfolgen, ob die Vorteile der Zuschussgewährung auch in anderer Weise ausgeglichen werden können.

Die vermehrte Bewilligung von Fördermitteln als Darlehen oder Zinsschuss könnten der SAB höhere und laufende kalkulierbare Erträge sichern. Dabei können sich auch für die Zuwendungsempfänger Vorteile durch Sicherstellung der Gesamtfinanzierung einer Investition aus einer Hand und teilweise Weitergabe der Refinanzierungsvorteile beim Darlehenszinssatz ergeben.

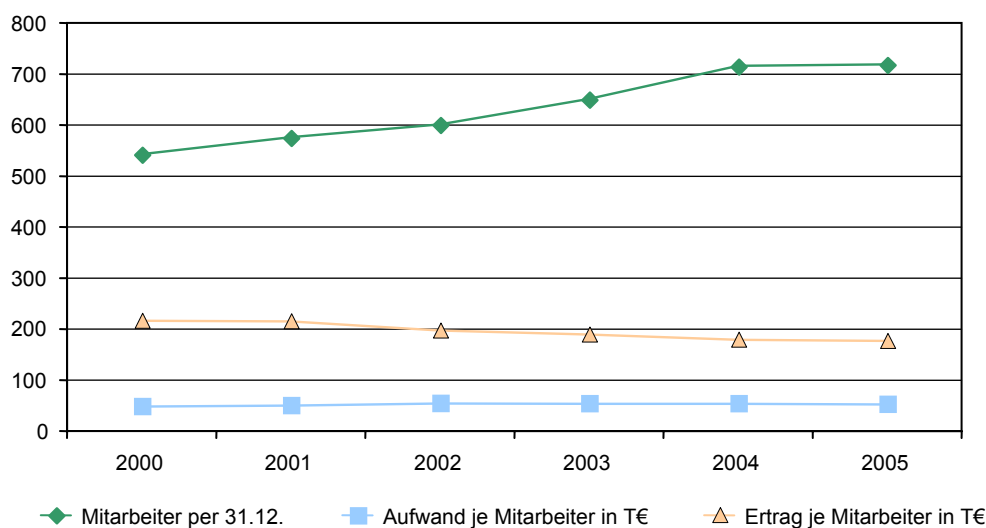
Auch bestünde die Möglichkeit, künftige Fördermaßnahmen aus den Rückflüssen früherer Förderdarlehen zu finanzieren. Die Mitnahmeeffekte wären bei einer Darlehensförderung geringer, das Kostenbewusstsein der Antragsteller wegen der Verpflichtung zur Rückzahlung der Darlehen höher.

Der Freistaat hat sich mit dem Förderbankgesetz für ein zentrales Förderinstitut in der Form einer Bank entschieden. Dementsprechend bietet die SAB alle Bankfunktionen an und hält mehr Möglichkeiten zur Gestaltung von Förderprogrammen vor als die Verwaltung derzeit wahrnimmt.

2.5 Personalkosten

Der Anstieg der Aufwendungen der SAB beruhte im Wesentlichen auf der Zunahme des Personalaufwands um 44 % auf 37,5 Mio. € und hat bei den von 2001 bis 2005 stagnierenden Erlösen wesentlich zur Verschlechterung der CIR beigetragen. Insgesamt stellen die Personalaufwendungen mit 58 % den für die Entwicklung der Bank entscheidenden Aufwandsfaktor dar.

Hauptursache der gestiegenen Personalkosten war der Zuwachs beim Personalbestand von 543 auf 719 Mitarbeiter. Daneben wirkten sich die jährlichen Tarifsteigerungen und Höhergruppierungen der Mitarbeiter aus. In der Folge stieg der durchschnittliche Personalaufwand je Mitarbeiter von rd. 48 auf rd. 52 T€ an. Gleichzeitig gingen die Erträge pro Mitarbeiter von rd. 216 auf rd. 176 T€ zurück.



Die SAB muss prüfen, welche Ursachen die Zunahme des Personalbestands bei sinkenden Erträgen hat. Sie muss darlegen, inwieweit die Entwicklung ggf. auf einen zunehmenden Verwaltungsaufwand der Förderprogramme zurückzuführen ist.

Die Steuerung des Personaleinsatzes bei der SAB erfolgt seit 1991 nicht anhand eines umfassenden Personalbemessungskonzeptes. Im Jahr 2001 hatte der damalige Aufsichtsrat den Vorstand aufgefordert, ein Personalbemessungskonzept vorzulegen. In der Folge verwies der Vorstand darauf, dass aufgrund der Umgestaltung der Kreditprozesse und anderen Umstrukturierungsprozessen ein geeignetes Personalbemessungskonzept nicht erstellt werden könne. Im Dezember 2002 beauftragte er für 136 T€ eine Beratungsfirma, ein Konzept für eine fortschreibungsfähige Personalbemessung zu erstellen. Das Konzept war Mitte 2003 fertig gestellt, wurde jedoch wegen anstehender Änderungen bei der Förderung und aufgrund des Fluthilfeinsatzes angabegemäß bewusst nicht fortgeschrieben.

Ein Unternehmen in der Größenordnung der SAB muss selbstständig in der Lage sein, ein fortschreibungsfähiges Personalbemessungskonzept für das Unternehmen zu entwickeln und bei Veränderungen fortzuschreiben.

Das durch die Beratungsfirma erstellte Personalbemessungskonzept wies zunächst für die Marktteilungen ein Einsparpotenzial von rd. 17 % der Mitarbeiter und für die Stabsabteilungen sogar von rd. 20 % aus. Nach Gesprächen mit dem Vorstand und den Abteilungsleitern reduzierte sich die mögliche Personaleinsparung auf 55 VK. Dies entsprach immer noch rd. 10 % des gesamten damaligen Personalbestands und zeigt die immense Bedeutung einer sorgfältigen Personalbemessung für die SAB.

Die Ergebnisse der Personalbemessung wurden aber nicht fortgeschrieben. Das Ziel des Auftrags an die Beratungsfirma, eine fortgeschriebene Personalbemessung, wurde nicht erreicht.

Der Vorstand muss dafür Sorge tragen, dass die SAB über ausreichendes Know-how für die Einführung einer umfassenden Personalplanung verfügt. Die SAB muss mit Nachdruck ein Personalbemessungskonzept erarbeiten und dieses laufend fortschreiben.

Der VR sollte dies überwachen.

Die Untersuchung der Struktur des Personalbestands erbrachte, dass neben den im Jahresabschluss ausgewiesenen 719 Mitarbeitern zusätzlich 34 Aushilfskräfte, 82 Leiharbeiter, 8 Praktikanten und 14 Auszubildende für die Bewältigung der Aufgaben eingesetzt waren. Weiter zeigte sich, dass 173 der 719 Mitarbeiter mit befristeten Arbeitsverträgen angestellt worden waren. Begründet wird dies mit der hohen Flexibilität, die man dadurch hinsichtlich des Personaleinsatzes erlange.

Nach Auffassung des SRH bringt diese Flexibilität jedoch nur dann Vorteile, wenn der Freistaat Sachsen tatsächlich beabsichtigt, die Fördertätigkeit so einzuschränken, dass ein massiver Personalabbau zu erfolgen hätte.

Eine Evaluation etwaiger Nachteile ist nicht erfolgt. So ist der Einsatz von Zeitarbeitskräften und Leiharbeitern regelmäßig mit einer hohen Fluktuation der eingesetzten Mitarbeiter verbunden, was häufig sowohl qualitative wie quantitative Minderleistungen nach sich zieht. Auch Motivationsdefizite und eine geringe Identifizierung mit dem Unternehmen können einer Verbesserung von Arbeitsprozessen abträglich sein. Negativ auswirken kann sich zudem, dass die Möglichkeit, Personal einfach wieder zu entlassen, die Hemmschwelle mehr Personal einzusetzen, senkt. Der oben dargelegte Produktivitätsverlust der Mitarbeiter könnte ein Indiz dafür sein.

Die SAB sollte mit der Erstellung des Personalbemessungskonzeptes ihre Überlegungen zur Personalstruktur überprüfen.

Auch in vielen weiteren Bereichen der Personalverwaltung waren Defizite festzustellen. So fehlten für viele Bereiche Stellenbeschreibungen und erstmals in 2005 wurden Mitarbeitergespräche geführt und die Leistungen der Mitarbeiter beurteilt. Die tarifvertraglichen Möglichkeiten variabler Vergütungsbestandteile wurden nicht genutzt. Doch gewährte die SAB einer abgegrenzten Mitarbeitergruppe Sonderzahlungen wegen besonderer Beanspruchung im Rahmen der Abarbeitung der Fluthilfeprogramme und in Hinblick auf andere einmalige Leistungsanforderungen, wobei die zugrunde liegenden Maßstäbe wenig differenziert waren. Im Gegensatz beispielsweise zu den Sparkassen gewährte die SAB den festangestellten Mitarbeitern den gegenüber der Besoldung im öffentlichen Dienst günstigeren Bankentarif. Demgegenüber wurde beispielsweise bei der Regelung der Altersteilzeit teils wieder auf günstigere Regelungen des Beamtenrechts abgestellt.

Die Personalverwaltung der SAB muss verbessert werden. Die SAB muss ein transparentes Vergütungssystem schaffen. Sie sollte zur Vermeidung unangemessener Personalkosten entweder den Bankentarif oder das öffentliche Dienstrecht anwenden.

3 Folgerungen

3.1 Für die Durchführung von Fördermaßnahmen durch die Gewährung von verlorenen Zuschüssen bedarf es keiner Bank. Sie lässt sich nur rechtfertigen, wenn die Bank ein angemessenes Darlehensvolumen bewirtschaftet.

3.2 Eine kostengünstige Förderung kann die SAB auch nur insoweit leisten, als die Förderrichtlinien für die Durchführung eine schlanke Verwaltung zulassen.

3.3 Darüber hinaus steht die SAB in der Kostenverantwortung. Dafür ist ein umfassendes Personalbemessungskonzept unverzichtbar. Personalmanagement und -verwaltung sind zu verbessern.

4 Stellungnahme der Sächsischen Aufbaubank - Förderbank -

Zur wirtschaftlichen Entwicklung teilt die SAB mit, dass die sich negativ entwickelnde Cost-Income-Ratio eine zwangsläufige Folge des Umstellens von zinsverbilligten Förderdarlehen auf Zuschüsse sei. Die Umstellung nehme der Freistaat Sachsen vor. Weder VR noch der Vorstand bestimmten die Förderprogramme im Freistaat.

Bei Zuschussprogrammen legten die auftraggebenden Ressorts auch unter Hinweis auf Feststellungen des Rechnungshofs großen Wert darauf, dass die Bank möglichst nur eine Vergütung erhält, die die bei der SAB anfallenden Kosten nicht übersteigt. Eine Vergütung, die sich der Höhe nach auf Kostenersatz beschränkt, führt zwangsläufig zu einer Cost-Income-Ratio von 100 %. Selbst wenn es gelänge, Vergütungsverhandlungen so zu führen, dass mehr als Kostendeckung erreicht wird, seien vergleichbare Erträge wie bei Darlehensprogrammen nicht erzielbar.

Trotz grundsätzlich verbesserter Haushaltslage dürfen die Kommunen in ihren Bemühungen um die Konsolidierung ihrer Haushalte nicht nachlassen.

Die Ausgaben für soziale Leistungen sind weiterhin deutlich gestiegen.

1 Vorbemerkungen

Die Angaben zur Situation der Kommunalhaushalte¹ im Jahr 2006 basieren, soweit nicht anders vermerkt, auf der vierteljährlichen Kassenstatistik der Gemeinden und Gemeindeverbände². Die angegebenen Veränderungsdaten zum Vorjahr beziehen sich entsprechend auf die Vergleichswerte der Kassenstatistik 2005. Andere Angaben, insbesondere in den Zeitreihen, basieren auf der Jahresrechnungsstatistik der Gemeinden und Gemeindeverbände.

Allen Werten liegen der Gebietsstand vom 01.01.2006 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 Finanzierungsvorgänge³, die haushaltstechnischen Verrechnungen⁴ und die Zahlungen von gleicher Ebene⁵ 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.

¹ Landkreise, Kreisfreie Städte, kreisangehörige Gemeinden, Kommunaler Sozialverband Sachsen (KSV) und Verwaltungsverbände.

² Zu den Gemeindeverbänden zählen die Landkreise, der KSV und die Verwaltungsverbände.

³ Schuldenaufnahmen und -tilgungen mit Ausnahme der Kreditaufnahme bei Verwaltungen, Aufnahme und Tilgung innerer Darlehen, Rücklagenbewegungen, Deckung von Fehlbeträgen aus Vorjahren.

⁴ Innere Verrechnungen, Zuführungen zwischen den Teilhaushalten, kalkulatorische Kosten.

⁵ Zahlungen der Kommunalhaushalte untereinander.

2 Einnahmen- und Ausgabenentwicklung

2.1 Gesamtbeurteilung

Wie bereits in den beiden Vorjahren erwirtschafteten die sächsischen Kommunen auch 2006 einen positiven Finanzierungssaldo. Er fiel durch den Verkauf der Dresdner kommunalen Wohnungsgesellschaft (WOBA Dresden GmbH) mehrfach höher aus als in den beiden Vorjahren. Ohne diesen Verkauf, durch den der Stadt netto rd. 987 Mio. € zufließen, hätte der Finanzierungssaldo lediglich einen Wert von 73 Mio. € erreicht. Die bereinigten Gesamteinnahmen (Einnahmen der laufenden Rechnung und der Kapitalrechnung) stiegen um mehr als 11 %, die bereinigten Gesamtausgaben um 3 %. Bei Vernachlässigung des Verkaufs der WOBA Dresden GmbH wären die Gesamteinnahmen gegenüber dem Vorjahr leicht gesunken.

Der Anstieg der **Einnahmen der laufenden Rechnung** ist wesentlich auf die erneut gewachsenen Steuereinnahmen zurückzuführen. Alle aufgeführten Steuerarten stiegen, neben der Gewerbesteuer vor allem der Gemeindeanteil an der Einkommensteuer. Die mit den Steuereinnahmen korrespondierenden Schlüsselzuweisungen vom Land sanken weiter.

Die **Ausgaben der laufenden Rechnung** wuchsen vor allem wegen Mehrausgaben bei den sozialen Leistungen. Die Personalausgaben blieben annähernd konstant.

Ohne den Verkauf der WOBA Dresden GmbH wären die **Einnahmen der Kapitalrechnung** gegenüber dem Vorjahr gesunken. Die Zuweisungen für Investitionen vom Land stiegen hochwasserbereinigt um rd. 5,9 %.

Die **Ausgaben der Kapitalrechnung**, maßgeblich bestimmt von den Ausgaben für Sachinvestitionen, verringerten sich leicht. Der seit vielen Jahren andauernde und nur durch die Maßnahmen zur Beseitigung der Folgen des Augusthochwassers 2002 gebremste bzw. unterbrochene Rückgang der Sachinvestitionen wurde weitestgehend gestoppt.

Im Jahr 2006 beeinflussten Maßnahmen zur Flutbeseitigung die Einnahmen- und Ausgabenentwicklung der sächsischen Kommunen nur noch im Bereich der Kapitalrechnung. Lediglich rd. 1 % der Gesamteinnahmen, aber rd. 5 % der Einnahmen der Kapitalrechnung waren hochwasserbedingt.

Übersicht 1: Vorläufiges Ergebnis der Sondererhebung von ausgewählten Einnahmen und Ausgaben der Gliederung 17 „Kosten des Augusthochwassers 2002 und Abwicklung der Folgen (einschließlich Wiederaufbau)“

	2005			2006		
	Verwaltungs- haushalt	Vermögens- haushalt	Gesamt	Verwaltungs- haushalt	Vermögens- haushalt	Gesamt
	Mio. €					
Einnahmen	2,7	230,9	233,6	1,9	102,7	104,6
Ausgaben	3,5	230,4	234,0	1,4	116,4	117,7
Saldo	-0,8	0,5	-0,4	0,6	-13,7	-13,1

Übersicht 2: Bereinigte Gesamteinnahmen und -ausgaben im Vergleich zum Vorjahr

	2005	2006		Veränderung gegenüber dem Vorjahr %	
	Mio. €	Mio. €	davon August-hochwasser 2002 Mio. € €/EW		
Bereinigte Gesamteinnahmen	8.475	9.418	2.209,9	11,1	
<u>Einnahmen der laufenden Rechnung</u>	<u>7.278</u>	<u>7.362</u>	<u>1.727,3</u>	<u>1,1</u>	
davon:					
Steuern (netto)	1.814	1.957	459,1	7,9	
darunter:					
Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	370	409	96,0	10,6	
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	144	150	35,2	3,8	
Gewerbesteuer (netto)	857	946	222,1	10,4	
Grundsteuer A und B	425	435	102,0	2,2	
Schlüsselzuweisungen vom Land	2.353	2.100	492,8	-10,7	
Bedarfs- und sonstige allgemeine Zuweisungen vom Land	476	493	115,6	3,5	
Erstattungen und laufende Zuweisungen vom Land	734	794	186,2	8,2	
Erstattungen und laufende Zuweisungen vom Bund	453	553	129,8	22,1	
Gebühren, zweckgebundene Abgaben	525	510	119,6	-2,9	
<u>Einnahmen der Kapitalrechnung</u>	<u>1.197</u>	<u>2.057</u>	<u>482,5</u>	<u>71,9</u>	
davon:					
Zuweisungen für Investitionen vom Land	882	800	99	187,7	-9,3
Veräußerung von Grundstücken	109	120		28,2	10,6
Veräußerung von Beteiligungen und Rückflüsse von Kapitaleinlagen	50	1.002		235,0	1.917,4
Beiträge und ähnliche Entgelte	41	30		7,1	-26,9
Bereinigte Gesamtausgaben	8.118	8.359	1.961,2	3,0	
<u>Ausgaben der laufenden Rechnung</u>	<u>6.585</u>	<u>6.845</u>	<u>1.606,2</u>	<u>4,0</u>	
davon:					
Personalausgaben	1.989	1.987		466,3	-0,1
laufender Sachaufwand	1.295	1.315		308,6	1,6
soziale Leistungen	2.158	2.416		566,9	12,0
<u>Ausgaben der Kapitalrechnung</u>	<u>1.533</u>	<u>1.513</u>	<u>355,1</u>	<u>-1,3</u>	
davon:					
Sachinvestitionen	1.349	1.336	109	313,5	-1,0
darunter: Baumaßnahmen	1.191	1.166	109	273,7	-2,1
Finanzierungssaldo	357	1.060		248,6	

Mit Ausnahme Mecklenburg-Vorpommerns wiesen die Kommunalhaushalte aller neuen Bundesländer einen Finanzierungsüberschuss auf. Der durchschnittliche Finanzierungssaldo lag für die neuen Bundesländer bei rd. 113 €/EW und für die alten Bundesländer bei rd. 26 €/EW. Die finanzschwachen alten Bundesländer⁶ verzeichneten insgesamt ein Finanzierungsdefizit von rd. 10 €/EW.

⁶ Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Schleswig-Holstein.

2.2 Entwicklungen bei den einzelnen Gebietskörperschaften

Steuereinnahmen

Von den gestiegenen Steuereinnahmen profitierten die kreisangehörigen Gemeinden etwas stärker als die Kreisfreien Städte.

Zuweisungen und Erstattungen

Erstattungen und laufende Zuweisungen vom Bund stiegen bei den optierenden Landkreisen deutlich. In diese Position flossen die Leistungsbeteiligungen des Bundes beim Arbeitslosengeld II und bei der Eingliederung von Arbeitssuchenden ein.

Die Zuweisungen für Investitionen vom Land waren bei den kreisangehörigen Gemeinden stark und bei den Kreisfreien Städten leicht rückläufig. Bei den Landkreisen stiegen diese Einnahmen.

Personalausgaben

Wie bereits im Vorjahr senkten die kreisangehörigen Gemeinden ihre Personalausgaben. Bei den Kreisfreien Städten und insbesondere bei den Landkreisen stiegen sie.

Soziale Leistungen

Steigerungen bei den Ausgaben für Arbeitslosengeld-II-Empfänger und die seit dem 01.01.2006 vollzogene Aufgabenverlagerung vom KSV⁷ waren maßgeblich für erhöhte Sozialleistungsausgaben der Kreisfreien Städte und Landkreise verantwortlich.

Sachinvestitionen

Alle Gebietskörperschaftsgruppen mit Ausnahme der Verwaltungsverbände verringerten ihre Sachinvestitionen. Bei den Landkreisen zeigte sich der Rückgang deutlicher (rd. 4,7 %) als in den Kreisfreien Städten (rd. 0,2 %) und kreisangehörigen Gemeinden (rd. 0,4 %).

Finanzierungssaldo

Nur die Kreisfreien Städte, die kreisangehörigen Gemeinden und die Verwaltungsverbände erreichten einen positiven Finanzierungssaldo.

Die Landkreise und der KSV beendeten das Haushaltsjahr mit einem Finanzierungsdefizit. In beiden Fällen wuchsen die Ausgaben schneller als die Einnahmen.

⁷ Übertragung der teilstationären und stationären Einzelfallhilfe für Personen bis zum 18. Lebensjahr und ab dem 65. Lebensjahr vom KSV auf die Landkreise und Kreisfreien Städte, vgl. Jahresbericht 2006 des SRH, S. 321 ff.

Übersicht 3: Einnahmen, Ausgaben und Finanzierungssalden nach Gebietskörperschaften

	Einnahmen		Ausgaben		Finanzierungssaldo	
	2005	2006	2005	2006	2005	2006
	Mio. €					
<u>Laufende Rechnung</u>						
Kreisfreie Städte	2.803	2.862	2.622	2.684	180	179
kreisangehörige Gemeinden	2.582	2.557	2.169	2.184	413	372
Landkreise	2.314	2.378	2.239	2.385	75	-7
Kommunaler Sozialverband	499	453	475	482	24	-28
Verwaltungsverbände	8	7	8	7	0	0
<u>Kapitalrechnung</u>						
Kreisfreie Städte	378	1.337	489	456	-112	881
kreisangehörige Gemeinden	656	560	848	868	-192	-307
Landkreise	177	174	209	204	-32	-30
Kommunaler Sozialverband	0	0	0	0	0	0
Verwaltungsverbände	0	0	0	0	0	0
<u>Gesamt</u>						
Kreisfreie Städte	3.180	4.199	3.112	3.140	68	1.059
kreisangehörige Gemeinden	3.238	3.117	3.017	3.052	221	65
Landkreise	2.491	2.552	2.448	2.588	43	-37
Kommunaler Sozialverband	499	453	475	482	24	-29
Verwaltungsverbände	8	7	8	7	0	0

2.3 Quoten und Ländervergleich im Überblick

Übersicht 4: Entwicklung ausgewählter Quoten⁸ der sächsischen Kommunen

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Quote der	%										
Steuerdeckung	11,8	13,3	16,6	18,7	18,4	18,4	17,3	18,3	21,0	22,2	23,4
Schlüsselzuweisungen	39,9	40,3	40,5	40,7	42,4	43,7	42,0	40,4	39,7	32,3	28,5
Personalausgaben	40,4	41,5	40,5	39,9	39,1	36,9	35,0	35,9	35,5	30,2	29,0
Sozialleistungen	20,6	16,3	15,2	15,7	17,0	18,5	18,3	20,2	21,7	32,6	35,3
Investitionszuweisungen	57,1	47,1	50,9	58,0	61,5	66,8	74,8	71,1	66,9	70,1	38,9
Investitionen	26,3	24,2	24,0	22,6	21,8	20,4	19,0	21,1	21,4	16,6	16,0

⁸ 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.

Wegen der weiter gestiegenen Steuereinnahmen erreichte die Steuerdeckungsquote einen neuen Höchstwert. Fast ein Viertel der kommunalen Ausgaben sind inzwischen durch Steuereinnahmen gedeckt. Im Gegenzug verringerte sich die Schlüsselzuweisungsquote.

Die Personalausgabenquote, die bis 1998 über 40 % betrug, sank seitdem grundsätzlich und lag im Jahr 2006 bei nur noch 29 %.

Die Sozialleistungsquote erhöhte sich im Jahr 2005 aufgrund der Umstellungen im System der sozialen Sicherung gegenüber den Vorjahren deutlich. Im Jahr 2006 stieg sie weiter an.

Die Investitionszuweisungsquote wurde durch die Mehreinnahmen der Kapitalrechnung aus dem Verkauf der WOBA Dresden GmbH beeinflusst. Sie reduzierte sich auf fast die Hälfte ihres Vorjahreswertes. Ohne die Transaktion hätte die Quote mit einem Wert von rd. 75 % höher gelegen als in den Vorjahren.

Die Investitionsquote sank, vor allem infolge erhöhter Gesamtausgaben, auf einen neuen Tiefstand.

Übersicht 5: Vergleich von Einnahmen, Ausgaben und Quoten ausgewählter Bundesländer für 2006

	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	459	841	493	466	567	314	23,4	16,0	35,3
Brandenburg	408	1.068	461	584	716	321	17,5	13,8	37,0
Mecklenburg-Vorpommern	368	1.020	355	493	657	261	16,9	12,0	35,8
Sachsen-Anhalt	434	937	541	590	490	247	21,2	12,1	28,5
Thüringen	385	1.004	445	478	443	299	20,8	16,1	29,2
Neue Länder	420	954	470	517	571	293	20,4	14,3	33,5
Niedersachsen	698	586	210	475	622	190	36,2	9,9	36,6
Rheinland-Pfalz	705	583	197	502	435	243	38,9	13,4	28,3
Saarland	696	447	278	492	384	168	38,0	9,2	26,4
Schleswig-Holstein	713	495	217	484	451	248	37,0	12,9	28,4
finanzschwache alte Länder	702	560	213	485	528	213	37,1	11,2	32,5
Alte Länder	876	534	233	532	518	240	42,0	11,5	29,0

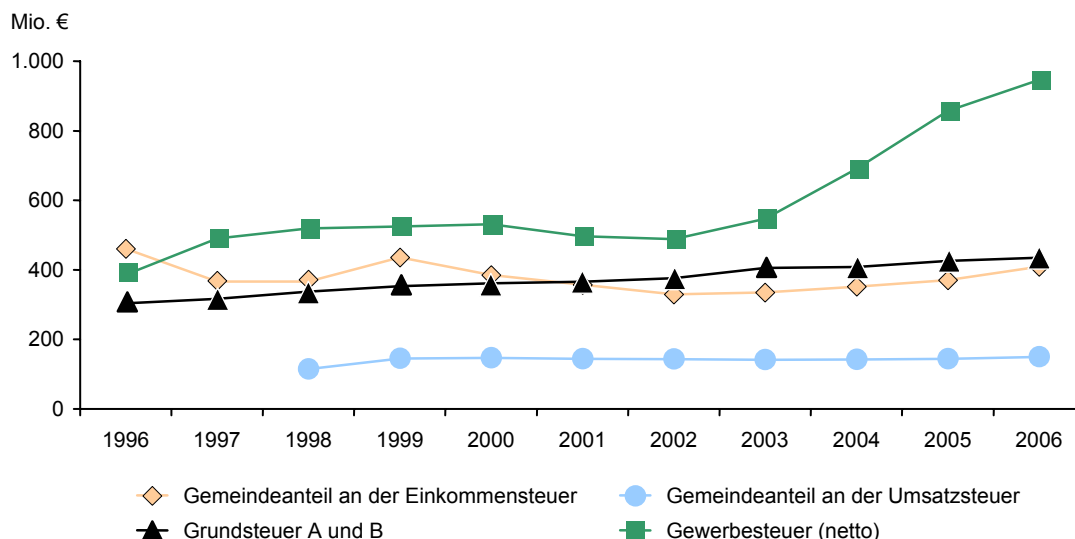
Zuweisungen und Erstattungen vom Land als Summe der Gruppierungsnummern 041, 051, 061, 091, 161, 171, 361.

Auf die Werte der anderen Bundesländer wird bei den entsprechenden Einzelbetrachtungen eingegangen. Der unterschiedliche Kommunalisierungsgrad der Aufgaben in den einzelnen Bundesländern lässt jedoch keine absolute Vergleichbarkeit zu.

3 Einzelbetrachtung wesentlicher Einnahmen und Ausgaben

3.1 Steuereinnahmen

Übersicht 6: Entwicklung einzelner Steuerarten der sächsischen Kommunen



Seit dem Jahr 2003 verzeichnen die sächsischen Kommunen stetig steigende Gesamtsteuereinnahmen. Nach dem Rekordjahr 2005 mit einem Zuwachs von rd. 203 Mio. € erhöhten sie sich im Jahr 2006 um rd. 143 Mio. €. Die erneute Zunahme bei den Gewerbesteuereinnahmen von rd. 89 Mio. € und die erstmals wieder prozentual zweistellig gestiegenen Einnahmen aus dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer trugen deutlich zum guten Ergebnis bei.⁹ Die Steuermehreinnahmen sind monetärer Ausdruck der bundesweiten konjunkturellen Belebung, die mit einer Stabilisierung des Arbeitsmarktes einhergeht. Gleichzeitig zeigt der erfolgte weitere Abbau von Steuerprivilegien Wirkung.

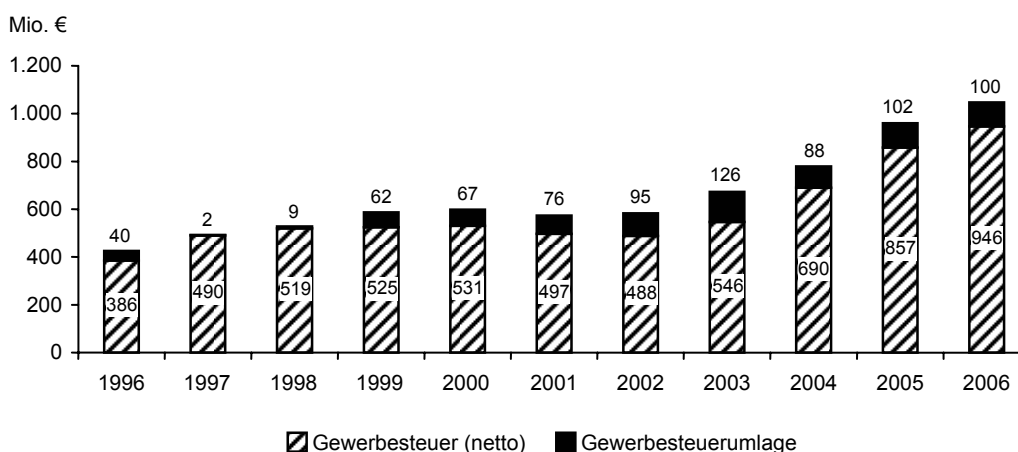
Die einzelnen sächsischen Regionen profitierten unterschiedlich von dem verbesserten Wirtschaftswachstum. So verzeichneten die Kommunen des Landkreises Freiberg Steuermehreinnahmen von insgesamt 36,6 %, im Chemnitzer Land dagegen Einnahmeverluste von 6,0 %. Sowohl bei dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer als auch bei der Gewerbesteuer verbesserten sich die Einnahmen der kreisangehörigen Gemeinden (12,3 bzw. 12,4 %) stärker als die der Kreisfreien Städte (8,2 bzw. 8,4 %).¹⁰

Die Gewerbesteuer stellt mit fast 50 % der Steuereinnahmen weiterhin die mit Abstand ertragreichste Steuer der sächsischen Kommunen dar.

⁹ Jeweils Nettoeinnahmen.

¹⁰ Jeweils Nettoeinnahmen.

Übersicht 7: Entwicklung der Gewerbesteuer (brutto)



Aufgrund der für die Jahre ab 2006 nochmals abgesenkten Bundes- und Landesvervielfältiger reduzierte sich die Gewerbesteuerumlage trotz erhöhter Bruttoeinnahmen. Damit verblieben den sächsischen Städten und Gemeinden aus ihrer wichtigsten Steuerquelle rd. 90 % der Einnahmen.

Obwohl die kommunalen Steuereinnahmen in anderen Bundesländern noch stärker stiegen, lagen die sächsischen Pro-Kopf-Einnahmen im Jahr 2006 weiterhin fast 10 % über dem Durchschnitt der neuen Bundesländer. Der Abstand zu den alten Bundesländern vergrößerte sich leicht. Im Verhältnis zu ihnen erzielten die sächsischen Kommunen nur 52,4 % der Steuereinnahmen (vgl. Übersicht 5).

3.2 Einnahmen aus Zuweisungen und Erstattungen

Finanzausgleichsmasse

Im Jahr 2006 standen den sächsischen Kommunen rd. 2,513 Mrd. € an Finanzausgleichsmasse zur Verfügung, das waren rd. 116,5 Mio. € weniger als im Vorjahr. Der Rückgang um rd. 4,4 % ist das Ergebnis hoher Abrechnungsbeträge zugunsten des Freistaates aus den Jahren 2002 bis 2004 und der im Verhältnis zum Land günstigeren Entwicklung der kommunalen Steuereinnahmen. Einen noch stärkeren Rückgang verhinderten ein Darlehen des Freistaates in Höhe von 65 Mio. € und die Verschiebung der Anpassung der Finanzausgleichsmasse im Ergebnis der Novembersteuerschätzung 2004 in Höhe von 58,7 Mio. €.

Allgemeine Schlüsselzuweisungen

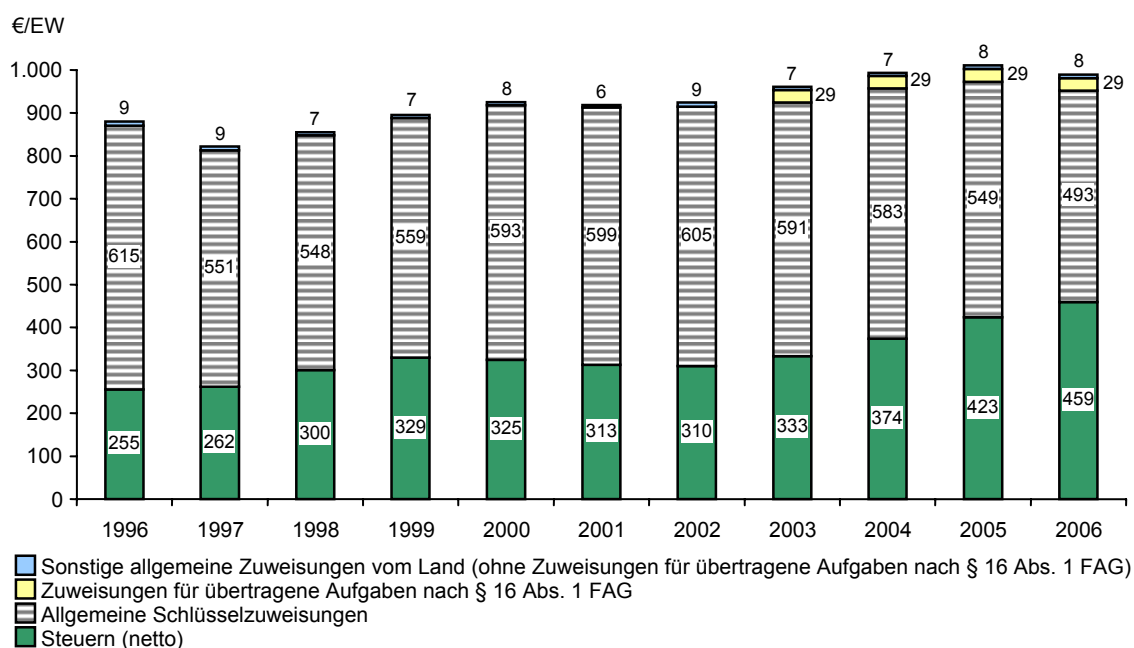
Den größten Teil der Finanzausgleichsmasse stellen im System des kommunalen Finanzausgleichs die allgemeinen Schlüsselzuweisungen dar. Sie sanken nach der Kassenstatistik um rd. 253 Mio. € (rd. 10,7 %) auf rd. 2,1 Mrd. € und damit überproportional zur Finanzausgleichsmasse. Ursache ist eine Verschiebung zugunsten der investiven Schlüsselzuweisungen nach § 4 Abs. 4 Satz 2 und 3 FAG i. d. F. der Bekanntmachung vom 26.04.2005 aufgrund gestiegener Steuereinnahmen. Trotz ihrer Absenkung stellten die allgemeinen Schlüsselzuweisungen immer noch die größte Einnahmeposition der sächsischen Kommunen insgesamt dar, knapp gefolgt von den Einnahmen aus Steuern.

Allgemeine Deckungsmittel

Gestiegene Steuereinnahmen konnten den Rückgang bei den allgemeinen Schlüsselzuweisungen insgesamt nicht vollständig kompensieren. Für die sächsischen Kommunen standen im Jahr 2006 einschließlich der sonstigen allgemeinen Zuweisungen vom Land¹¹ rd. 4.216 Mio. € an allgemeinen Deckungsmitteln zur Verfügung, das sind rd. 2,6 % weniger als im Vorjahr. Auf jeden Bürger entfielen 989 € (Vorjahr 1.010 €) und nach Abzug der sonstigen allgemeinen Zuweisungen vom Land, die nicht Zuweisungen für übertragene Aufgaben nach § 16 Abs. 1 FAG darstellen, rd. 981 €. Aufgrund des permanenten EW-Verlustes im Land Sachsen fällt der Rückgang je EW geringer aus als absolut.

Die Absenkung der allgemeinen Schlüsselzuweisungen betraf alle drei Gebietskörperschaftsgruppen in ähnlichem Umfang. Eine direkte Kompensation durch Steuereinnahmen war jedoch nur den Städten und Gemeinden möglich. Die Landkreise decken einen Teil ihrer Ausgaben stattdessen durch die Kreisumlage ihrer kreisangehörigen Gemeinden. Diese stieg im Jahr 2006, trotz oftmals erhöhter Kreisumlagesätze, nur geringfügig um rd. 0,7 % (rd. 2,9 Mio. €), während ihre allgemeinen Schlüsselzuweisungen um rd. 10 % (rd. 57 Mio. €) sanken. Aus diesem Grund war ein Ausgleich in Analogie zu den Städten und Gemeinden nicht möglich. Hierin und in den vor allem in Pkt. 3.3 (Personalausgaben) aufgezeigten gleichzeitigen Ausgabensteigerungen werden u. a. die Ursachen des Finanzierungsdefizits der sächsischen Landkreise gesehen.

Übersicht 8: Entwicklung der allgemeinen Deckungsmittel



Der Anteil der Steuereinnahmen an den allgemeinen Deckungsmitteln vergrößerte sich, während nach den Gesetzmäßigkeiten des kommunalen Finanzausgleichs die allgemeinen Schlüsselzuweisungen i. d. R. zwangsläufig sanken. Die Zuweisungen für übertragene Aufgaben wurden ab dem Jahr 2003 aus den allgemeinen Schlüsselzuweisungen herausgelöst. Sie stehen in der kommunalen Kassenstatistik als Finanzdaten nicht separat zur Verfügung und können dieser nur zusammen mit den übrigen sonstigen

¹¹ Gruppierungsnummer 061.

allgemeinen Zuweisungen vom Land (Gruppierungsnummer 061) entnommen werden.¹²

Weitere Zuweisungen und Erstattungen (laufende Rechnung)

Die Bedarfs- und sonstigen allgemeinen Zuweisungen vom Land erhöhten sich insgesamt moderat. Hier erfolgte ein hoher Zuwachs bei den Kreisfreien Städten, während die Zahlungen an die kreisangehörigen Gemeinden und die Landkreise sanken.

Stärker wuchsen die Erstattungen und laufenden Zuweisungen vom Land und insbesondere vom Bund (vgl. Übersicht 2). Die Position „Erstattungen und laufende Zuweisungen vom Land“ in der Eckwertetabelle der kommunalen Kassenstatistik beinhaltet u. a. die Leistungsbeteiligung bei Leistungen für Unterkunft und Heizung, die um rd. 14,4 % im Vergleich zu 2005 stieg.

Die Erstattungen und laufenden Zuweisungen vom Bund erhöhten sich nur bei den Landkreisen. Ursache war die deutliche Steigerung der Leistungsbeteiligung des Bundes beim Arbeitslosengeld II (rd. 23,7 %) und bei der Eingliederung von Arbeitssuchenden (rd. 39,9 %), die nur die optierenden Landkreise¹³ erhalten.

Zuweisungen für Investitionen

Die insgesamt rückläufige Finanzausgleichsmasse, der Wegfall der Investitionspauschale und geringere Zuweisungen für die Flutschadensbeseitigung (vgl. Übersicht 1) bedingten trotz gestiegener investiver Schlüsselzuweisungen insgesamt einen Rückgang der Zuweisungen für Investitionen vom Land um rd. 82 Mio. € im Vergleich zum Vorjahr.

3.3 Personalausgaben

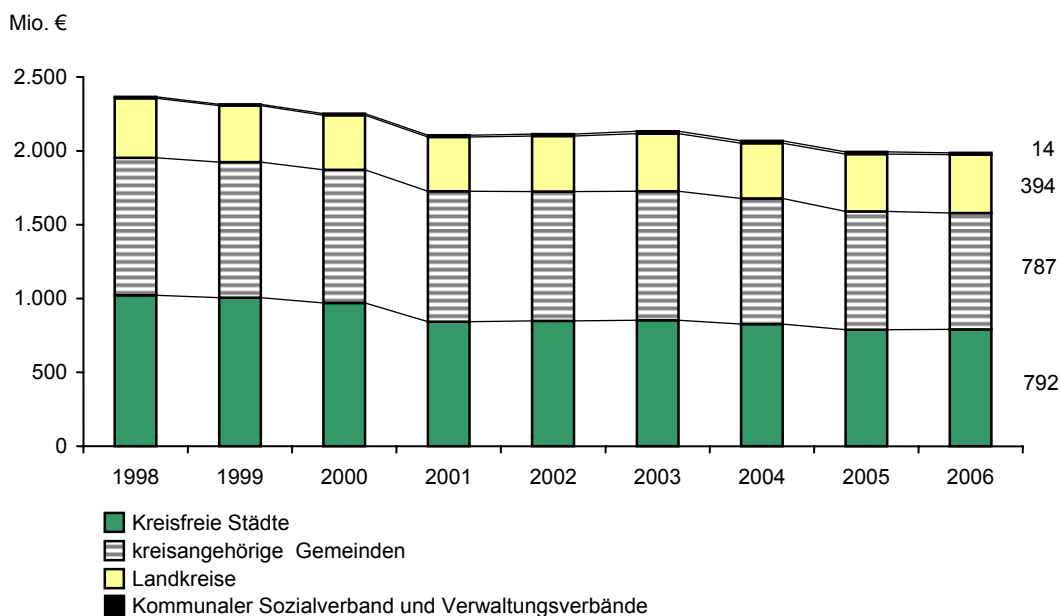
Die Tarifierhöhung vom 01.07.2006 von 94 auf 95,5 % der im Tarifgebiet West geltenden Beträge und der Sondereffekt bei der Umstellung der Abführung von Sozialversicherungsbeiträgen¹⁴ führten insgesamt nicht zu gestiegenen Personalausgaben. Dies ist vor allem dem deutlichen Rückgang bei den Ausgaben für ABM geschuldet, die erneut und um fast die Hälfte sanken. Mit dem daraus resultierenden Anteil von weniger als 1 % an den Gesamtpersonalausgaben (rd. 19 Mio. €) wird diese Position immer mehr zu einer vernachlässigbaren Größe in der Ausgabenpolitik der Kommunen.

¹² Darstellungen, die die Zuweisungen für übertragene Aufgaben in diesem Bericht separat ausweisen, stützen sich auf die HR oder das Kassen-Ist des Freistaates.

¹³ Dies sind im Freistaat Sachsen die Landkreise Löbau-Zittau, Bautzen, Meißen, Kamenz, Döbeln und der Muldentalkreis.

¹⁴ Vgl. Gesetz zur Änderung des Vierten und Sechsten Buches Sozialgesetzbuch vom 03.08.2005.

Übersicht 9: Entwicklung der Personalausgaben gesamt und nach Gebietskörperschaften¹⁵



Alle betroffenen Gebietskörperschaftsgruppen führten ihre Personalausgaben für ABM deutlich zurück.¹⁶ Unter Vernachlässigung dieser Maßnahmen wären die Personalausgaben der sächsischen Kommunen insgesamt um rd. 0,6 % gestiegen.

Bereits 2005 wuchsen die Gesamtpersonalausgaben der Landkreise um rd. 3,4 % und 2006 um weitere rd. 1,9 %. Vom Zuwachs im Jahr 2006 waren alle optierenden, aber auch eine Reihe nicht optierender Landkreise betroffen.¹⁷ Die Kreisfreien Städte erhöhten ihre Ausgaben um rd. 0,5 %, die kreisangehörigen Gemeinden verringerten sie um rd. 1,6 %.

Aufgrund rückläufiger EW-Zahlen stiegen die Personalausgaben je EW von 464 auf 466 €. Die sächsischen Kommunen zahlten im Jahr 2006 für ihr Personal etwa 96 % des Betrages der finanzschwachen alten Bundesländer (vgl. Übersicht 5), was in etwa dem Tarifniveau von 95,5 % entspricht.

Die Kassenstatistik erfasst nur die Personalausgaben im Kernhaushalt (Beschäftigungsbereich 21). Personalkosten für Mitarbeiter in Eigenbetrieben, Zweckverbänden und kommunalen Gesellschaften werden gesondert ausgewiesen und fließen in diese Auswertung nicht ein. Deshalb ist eine umfassende Aussage über den Personalaufwand der Kommunen hier nicht möglich.

¹⁵ Darstellung in dieser Form erst seit 1998 möglich.

¹⁶ Vgl. dazu auch Jahresbericht 2007 des SRH, Beitrag Nr. 38, Pkt. 3.3.

¹⁷ Für die von der Bundesagentur für Arbeit übernommenen Aufgaben erstattet der Bund den optierenden Kommunen die Personalausgaben.

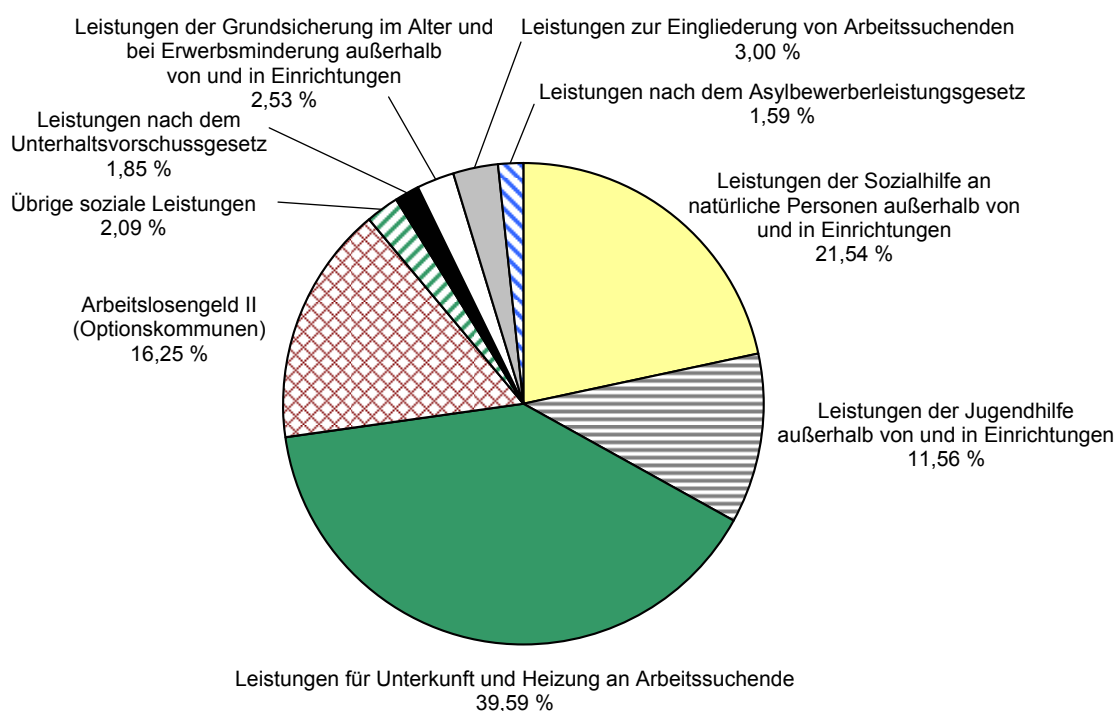
3.4 Ausgaben für soziale Leistungen

Nach dem Umbau der sozialen Sicherungssysteme mit Umsetzung der Hartz-IV-Gesetze zum 01.01.2005 (SGB II) liegen erstmals wieder für das Jahr 2006 statistische Werte vor, die in ihrer Gesamtheit direkt mit dem Vorjahr verglichen werden können. Die Ausgaben für soziale Leistungen erhöhten sich gegenüber dem Vorjahr um rd. 258 Mio. €. Im Einzelnen betraf dies vor allem folgende Bereiche:

Bereich	Gruppierungsnummer	Ausgaben		Veränderung gegenüber dem Vorjahr	
		2005	2006	Mio. €	Mio. €
Leistungsbeteiligung bei Leistungen für Unterkunft und Heizung (ARGE)	691	701,1	793,4	92,3	13,2
Leistungen für Unterkunft und Heizung an Arbeitssuchende (Optionskommunen)	783	152,9	163,1	10,2	6,7
Auszuzahlendes Arbeitslosengeld (Optionskommunen)	786	309,3	392,5	83,2	26,9
Leistungen zur Eingliederung von Arbeitssuchenden (Optionskommunen)	787	36,6	69,7	33,1	90,3
Leistungen der Sozialhilfe an natürliche Personen in Einrichtungen	74	428,6	455,3	26,8	6,2
Leistungen der Jugendhilfe außerhalb von Einrichtungen	76	139,6	154,7	15,2	10,9

Wie unter Pkt. 3.2 ausgeführt, werden die in Zusammenhang mit den Hartz-IV-Gesetzen stehenden Ausgaben ganz oder teilweise ersetzt.

Übersicht 10: Struktur der sozialen Leistungen 2006



Die übrigen sozialen Leistungen beinhalten die Gruppierungsnummern 693, 694, 695, 75, 784, 785, 788 und 789.

Die größte Ausgabe­position stellten mit rd. 40 % weiterhin die Leistungen für Unterkunft und Heizung an Arbeitssuchende dar. Das von den Optionskommunen aus­zuzahlende Arbeitslosengeld II vergrößerte seinen Anteil an den gesamten sozialen Leistungen von 14 auf 16 %.

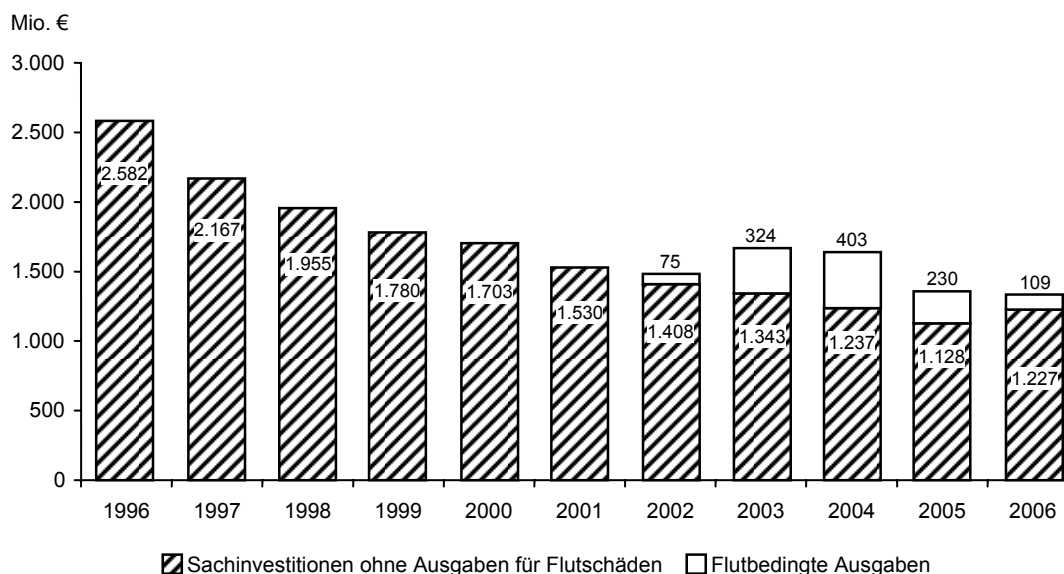
Bis zum Jahr 2004 lagen die einwohnerbezogenen Sozialausgaben der sächsischen Kommunen weit unter dem Durchschnitt der alten Bundesländer. Durch den Übergang überproportional vieler Arbeitslosenhilfeempfänger zum Arbeitslosengeld II und der damit verbundenen Übernahme der Unterkunfts­kosten stiegen sie innerhalb von zwei Jahren auf fast 110 % der durchschnittlichen Kosten im alten Bundesgebiet (vgl. Übersicht 5). Den gestiegenen Ausgaben stehen erhöhte Einnahmen aus Zuweisungen gegenüber.¹⁸

Die Vergleichbarkeit der Sozialhilfeausgaben zwischen den einzelnen Bundesländern ist u. a. durch die unterschiedliche Anzahl optierender Kommunen stark erschwert.

3.5 Sachinvestitionen

Den bei Einbeziehung der Fluthilfegelder insgesamt entstandenen Rückgang der Zuweisungen für Investitionen vom Land (vgl. Pkt. 3.2) kompensierten die sächsischen Kommunen grundsätzlich durch ihre Überschüsse der laufenden Rechnung (vgl. Übersicht 3) und damit realisierbare Zuführungen zum Vermögenshaushalt. Im Jahr 2006 investierten die sächsischen Kommunen 1,336 Mrd. €¹⁹, davon rd. 109 Mio. € in die Flutschadensbeseitigung. Der Rückgang blieb gegenüber dem Vorjahr (1,349 Mrd. €) mit 13 Mio. € vergleichsweise gering.

Übersicht 11: Entwicklung der Ausgaben für Sachinvestitionen



Flutbereinigt stiegen die Ausgaben für Sachinvestitionen erstmals wieder.

¹⁸ Vgl. Jahresbericht 2006 des SRH, S. 311 ff.

¹⁹ Sachinvestitionen beinhalten den Erwerb von Grundstücken und beweglichen Sachen des Anlagevermögens (einschließlich Leasingzahlungen) sowie Baumaßnahmen.

Übersicht 12: Entwicklung der Investitionsquoten bei den einzelnen Gebietskörperschaften²⁰

	1996	1997	1998	1999	2000	2001 %	2002	2003	2004	2005	2006
Kreisfreie Städte	19,0	16,7	19,3	17,6	18,1	18,7	16,5	16,3	14,7	13,0	12,9
kreisangehörige Gemeinden	35,7	32,4	30,4	29,6	27,6	25,4	24,5	28,4	30,1	25,7	25,4
Landkreise	26,3	26,7	22,6	20,4	17,8	14,0	13,8	16,6	17,1	9,4	8,3

Trotz des Rückgangs vor allem bei den Landkreisen leisteten die sächsischen Kommunen mit rd. 314 €/EW nach Brandenburg die höchsten Sachinvestitionen aller neuen Bundesländer (durchschnittlich rd. 293 €/EW) und lagen weit über dem Durchschnitt der alten Bundesländer mit 240 €/EW (vgl. Übersicht 5).

4 Finanzielle Leistungsfähigkeit

4.1 Nettoinvestitionsmittel

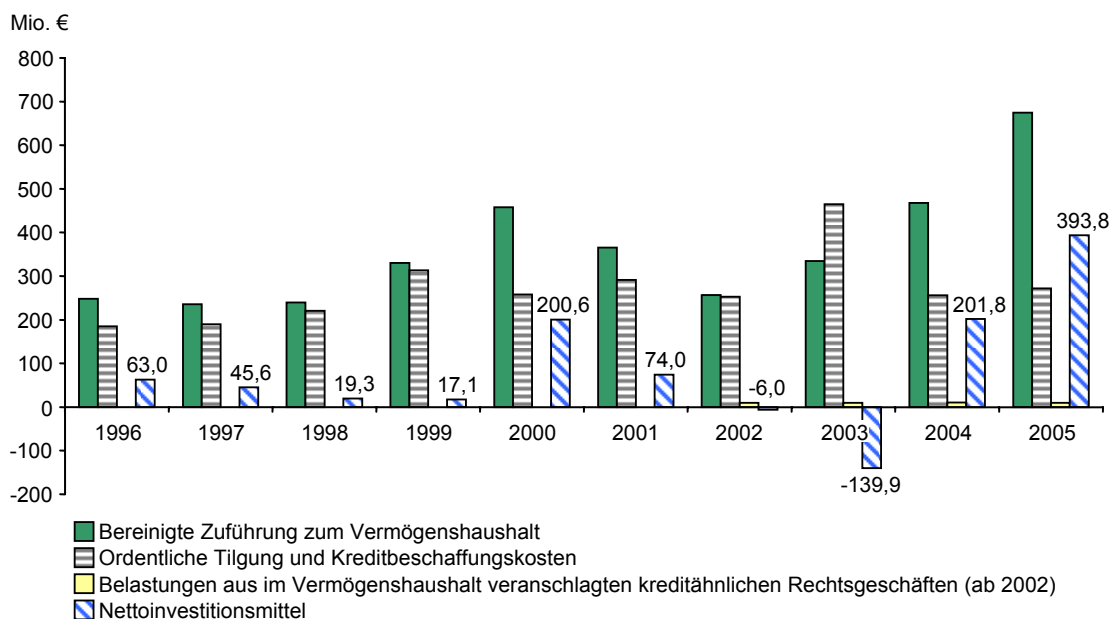
Bei der Betrachtung der Nettoinvestitionsmittel²¹ und der Rücklagenbewegungen werden ausschließlich die Daten der Jahresrechnungsstatistik zugrunde gelegt. Dieser fehlt zwar die unmittelbare Aktualität der Kassenstatistik, jedoch erfasst nur sie die für die nachfolgenden Betrachtungen relevanten Abschlussbuchungen sachgerecht.

Im Jahr 2005 verzeichneten die Verwaltungshaushalte der sächsischen Kommunen erhebliche Überschüsse, die dem Vermögenshaushalt zugeführt werden konnten. Die Ausgaben für die ordentliche Tilgung stiegen nicht wesentlich. Dies ermöglichte es den sächsischen Kommunen, die im Betrachtungszeitraum höchsten Nettoinvestitionsmittel zu erwirtschaften.

²⁰ Die Berechnung erfolgte ohne Berücksichtigung der Zahlungen gleicher Ebene.

²¹ 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.

Übersicht 13: Entwicklung der Nettoinvestitionsmittel



Im Jahr 2005 erwirtschafteten erstmals seit fünf Jahren alle Gebietskörperschaftsgruppen, wenn auch in sehr unterschiedlicher Höhe, Nettoinvestitionsmittel. Eine hinreichende Leistungsfähigkeit nach Pkt. I. 3, Buchstabe a VwV Kommunale Haushaltswirtschaft²² war damit grundsätzlich gegeben. Über Jahre stabile und gegenüber den anderen deutlich erhöhte Nettoinvestitionsmittel brachten allein die kreisangehörigen Gemeinden auf.

Übersicht 14: Entwicklung der Nettoinvestitionsmittel bei ausgewählten Gebietskörperschaften²³

	Kreisfreie Städte	kreisangehörige Gemeinden	Landkreise	Kommunaler Sozialverband
	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
2005	60	295	7	31

²² VwV Kommunale Haushaltswirtschaft i. d. F. vom 07.10.2005.

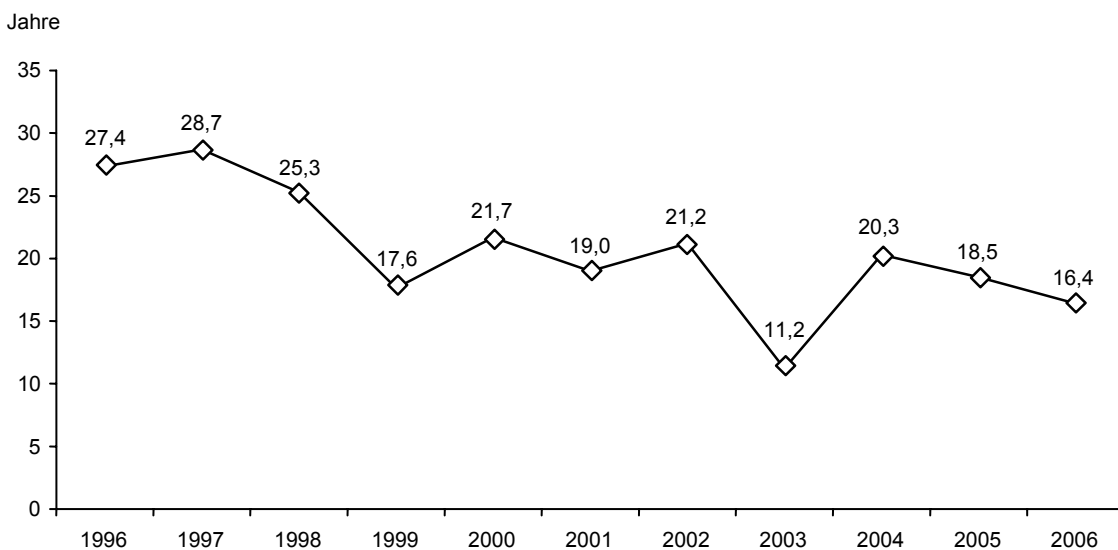
²³ Die Verwaltungsverbände wurden wegen Geringfügigkeit vernachlässigt.

4.2 Durchschnittliche rechnerische Tilgungszeit

Die durchschnittliche rechnerische Tilgungszeit gibt den Gesamtbetrag der Schulden in Relation zur ordentlichen Tilgung eines jeden Jahres an. Liegt die Tilgungszeit über dem Wert von 20 Jahren, wird von einer mangelnden Kreditkongruenz ausgegangen.²⁴

Ein hoher Schuldenrückgang²⁵ im Jahr 2006 bei annähernd gleicher ordentlicher Tilgung führte zu einer signifikant gesunkenen durchschnittlichen rechnerischen Tilgungszeit bei den sächsischen Kommunen. Auch bei den einzelnen Gebietskörperschaftsgruppen lag die Tilgungszeit unter der genannten Kenngröße von 20 Jahren.

Übersicht 15: Durchschnittliche rechnerische Tilgungszeit²⁶ der sächsischen Kommunen



4.3 Rücklagen

Den Rücklagen²⁷ wurden im Jahr 2005 zum zweiten Mal in Folge mehr Mittel zugeführt als entnommen. Der Rücklagenbestand wuchs.

Nicht alle sächsischen Kommunen besaßen die gem. § 20 Abs. 2 KomHVO zu bildende Mindestrücklage.

²⁴ Die durchschnittliche rechnerische Tilgungszeit übersteigt dann die durchschnittliche Lebensdauer der Investitionsobjekte. 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.

²⁵ Vgl. Jahresbericht 2007 des SRH, Nr. 37.

²⁶ Zur Berechnung wurden die Schuldenstände aus der Schuldenstatistik der Gemeinden und Gemeindeverbände verwendet.

²⁷ Allgemeine Rücklage und Sonderrücklagen.

5 Weitere Entwicklung

5.1 Beteiligung des Bundes an den Unterkunftskosten des SGB II und Weitergabe der Wohngeldentlastung des Landes

Der Bund wird sich im Jahr 2007 mit 31,2 %, nach 29,1 % in den Jahren 2005 und 2006, an den für die sächsischen Kommunen anfallenden Kosten für Unterkunft und Heizung nach § 22 Abs. 1 SGB II beteiligen. Ab dem Jahr 2008 ergibt sich die Höhe seiner Beteiligung in den Ländern nach Maßgabe der Entwicklung der Bedarfsgemeinschaften und wird mit einer in § 46 Abs. 7 SGB II festgelegten Formel jährlich errechnet. Eine Neuregelung strebt der Bund ab dem Jahr 2011 an.

Zweck der Beteiligung des Bundes ist nach wie vor, die durch das Vierte Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt zugesicherte Entlastung der Kommunen um jährlich 2,5 Mrd. € zu gewährleisten.

Die Sonderbedarfs-BEZ in Höhe von netto 268 Mio. €, die die ostdeutschen Kommunen aufgrund der Sonderbelastung bei der Einführung von Hartz IV erhalten, werden ebenfalls bis 2010 gezahlt.

Der Freistaat hat den Kommunen eine vollständige Weitergabe der Entlastung aus den Wohngeldzahlungen im Zuge der Reform der sozialen Sicherungssysteme zugesagt. In den Jahren 2005 und 2006 waren dafür jeweils 50 Mio. € vorgesehen. Zusammen mit Nachzahlungen für diese Jahre sind im Landeshaushalt für 2007 Zuweisungen in Höhe von rd. 152 Mio. € veranschlagt.

5.2 Kommunaler Finanzausgleich in Sachsen

Die Kommunen erhalten im Jahr 2007 im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs rd. 2,47 Mrd. € und außerhalb des FAG eine Infrastrukturpauschale in Höhe von 82 Mio. €. Mit dem für die Jahre 2007 und 2008 zwischen der Staatsregierung und den kommunalen Spitzenverbänden abgeschlossenen FAG-Kompromiss gelang es, die in den Vorjahren entstandenen hohen Abrechnungsbeträge zugunsten des Freistaates vollständig zurückzuführen. In den nächsten Jahren ist nach den vorliegenden Steuerschätzungen aufgrund der voraussichtlich stärker steigenden Steuereinnahmen des Landes mit Abrechnungsbeträgen zugunsten der sächsischen Kommunen zu rechnen.

Die umstrittene Switch-Klausel nach § 4 Abs. 4 FAG²⁸ ist nicht mehr Bestandteil der Neufassung des FAG vom 01.01.2007.

5.3 Auswirkungen der Einführung des neuen Kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens auf die kommunale Finanzstatistik

In den sächsischen Kommunen soll bis zum Jahr 2013 die Umstellung des kameralen Haushalts- und Rechnungssystems auf die Doppik erfolgen. Vier sächsische Kommunen wenden als sog. Frühstarter dieses Buchungssystem bereits ab dem Jahr 2007 an.²⁹ Bis zur vollständigen Umstellung durch alle Kommunen sind Schwierigkeiten bei der Vergleichbarkeit der vorliegenden Kassenstatistikdaten zu befürchten.

²⁸ Darin wurde 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 und bei den Kreisfreien Städten zu erhöhen.

²⁹ Vgl. Jahresbericht 2007 des SRH, Nr. 39.

Die uneinheitliche Ausgestaltung der neuen Regelungen auf Länderebene (z. B. Wahlrecht zwischen erweiterter Kameralistik und Doppik, unterschiedliche Umstellungszeiträume, Kontenrahmen und Bewertungsrichtlinien bei der Doppik) erschwert und relativiert die interkommunale Vergleichbarkeit zwischen den Ländern auf Dauer.

5.4 Auswirkungen der demografischen Entwicklung auf die Finanzlage der Kommunen

Ergebnisse der 4. Regionalisierten Bevölkerungsprognose für den Freistaat Sachsen (2007)

Nach den Ergebnissen dieser Prognose werden der Bevölkerungsrückgang und die damit verbundene Alterung der Bevölkerung anhalten. Der Freistaat verliert in den Jahren 2005 bis 2020 voraussichtlich 6,0 bis 9,3 % seiner EW, etwas weniger als mit der 3. Regionalisierten Bevölkerungsprognose des Jahres 2003 vorhergesagt. Die Entwicklung der einzelnen Gebiete stellt sich noch differenzierter als bisher angenommen dar. Während die Kreisfreien Städte Dresden und Leipzig bis zu 7 % an EW gewinnen und auch Städte und Gemeinden in ihrem Umfeld EW-Zuwächse erhoffen können, müssen die meisten Kommunen mit Verlusten rechnen, 26 Gemeinden sogar mit einem Bevölkerungsrückgang von mindestens 13 %. Neben Auswirkungen auf die soziodemografische Entwicklung und die Entwicklung der Siedlungs- und Infrastruktur hat dieser Prozess vor allem Einfluss auf die Finanzausstattung der Kommunen. Wesentliche finanzielle Effekte sind nachfolgend aufgeführt:

Sinkende Einnahmen - Bevölkerungsrückgang und Alterung schwächen die fiskalische Basis

1. Der Freistaat Sachsen erhält aus dem Länderfinanzausgleich bei sinkenden Bevölkerungszahlen geringere Beträge. Für den Landeshaushalt 2005 waren aufgrund des Bevölkerungsrückgangs Ausfälle von fast 2.400 € je EW infolge von Mindereinnahmen aus Steuern und dem Länderfinanzausgleich berechnet worden,³⁰ welche durch den kommunalen Finanzausgleich anteilig an die Kommunen weitergereicht werden.
2. Die über den kommunalen Finanzausgleich abzusichernde kommunale Finanzausstattung ist über den Gleichmäßigkeitsgrundsatz I einwohnerunabhängig. Bei der Verteilung zwischen den einzelnen Kommunen spielt die EW-Zahl hingegen eine große Rolle. Überproportional sinkende EW-Zahlen einer Kommune bedingen rückläufige Schlüsselzuweisungen aus dem FAG.
3. Der Bevölkerungsschwund in Sachsen verursacht voraussichtlich bis 2020 einen Rückgang des Einkommensteueraufkommens von rd. 14 %.³¹
4. Die Abwanderung gut Ausgebildeter und Junger sowie die Alterung der Bevölkerung schmälern das Aufkommen an Einkommensteuer, das zu einem Teil den Kommunen zusteht. So wird bis zum Jahr 2020 für Sachsen mit einem über den

³⁰ Seitz, Helmut, Die Auswirkungen des Bevölkerungsrückgangs auf die Finanzsituation des Freistaates Sachsen und seiner Kommunen, in G. Milbradt/J. Meier (Hrsg.), Die demografische Herausforderung - Sachsens Zukunft gestalten, Gütersloh 2004.

³¹ Unter der Voraussetzung der Beibehaltung des 2005 geltenden Einkommensteuerprofils. Vgl. Seitz, Helmut, Implikationen der demografischen Veränderungen für die öffentlichen Haushalte und Verwaltungen, in Nierhaus, Michael (Hrsg.), KWI-Arbeitshefte 9, Potsdam 2005, S. 32.

Bevölkerungsrückgang hinausgehenden Einkommensteuerverlust von 4,7 % gerechnet.³²

5. Wegen geringerer Nachfrage der kommunalen Infrastruktur sinkt bei konstanter Gebührenhöhe das Gebührenaufkommen. Für standortungebundene Infrastruktur sind Gebührenerhöhungen marktwirtschaftlich oftmals nicht durchsetzbar.

Höhere Ausgaben

1. Bei sinkendem Gebührenaufkommen aufgrund geringerer Nachfrage können Ausgaben mit einem hohen Fixkostenanteil nicht in gleichem Umfang begrenzt werden. Vor allem bei standortgebundenen Infrastrukturleistungen wie Wasser, Abwasser und Verkehr führen sie ohne Gegenmaßnahmen zu steigenden Kosten für EW und Kommunen.
2. Im Bereich der standortungebundenen Infrastruktur erhöht sich aufgrund nicht durchsetzbarer Gebührenerhöhungen der kommunale Zuschussbedarf.
3. Gebührenfreie Dienstleistungen (z. B. Schulen) leiden ebenfalls unter diesen Effekten. Die Schülerzahlen sinken stärker als die Ausgaben im Schulbereich.
4. Die einwohnerbezogene Schuldenlast und die Zinsausgaben der Kommunen steigen auch bei gleichbleibender absoluter Verschuldung an.
5. Ohne Personalrückgang steigen die einwohnerbezogenen Personalausgaben. Ein bedarfsgerechter Personalabbau ist aus tariflichen und organisatorischen Gründen kurzfristig oftmals nicht proportional zum EW-Rückgang zu vollziehen.
6. Zwar sinken z. B. die Ausgaben im Bereich der Kindertagesstätten und Schulen bei rückläufigen Geburtenzahlen. Dafür muss die Kommune voraussichtlich mehr Geld zur Förderung der Altenarbeit bereitstellen. Mit zunehmendem Alter steigen die Ausgaben der kommunalen Ebene für ihre Bürger wieder an. Eine Erhöhung der Zahl der Älteren impliziert steigende Kosten.³³
7. Zusätzliche Ausgaben entstehen durch Maßnahmen zur Umnutzung von Infrastruktur.

Werteverfall des kommunalen Vermögens durch Fluktuation

1. Immobiles Vermögen der Gemeinde wie Gebäude und Grundstücke verliert durch sinkende Nachfrage an Wert.
2. Kommunale Unternehmen der Wohnungswirtschaft haben wegen der hohen Leerstandsquote Schwierigkeiten bei der Vermietung ihrer Wohnungen. Der fortschreitende strukturelle Leerstand verursacht erhebliche Betriebskosten, die nicht umgelegt werden können.

5.5 Verwaltungsreform in Sachsen

Mit der Funktionalreform, die eine Neustrukturierung der Staatsverwaltung unter gleichzeitiger Verlagerung von Aufgaben auf die kommunale Ebene vorsieht, und einer Kreisgebietsreform soll die sächsische Verwaltung schlank, leistungsstark und modern gestaltet und somit zukunftsfähig ausgerichtet werden.

³² Unter der Voraussetzung der Beibehaltung des 2005 geltenden Einkommensteuerprofils. Ebenda, S. 32.

³³ Vgl. Seitz, Helmut, Implikationen der demografischen Veränderungen für die öffentlichen Haushalte und Verwaltungen, in Nierhaus, Michael (Hrsg.), KWI-Arbeitshefte 9, Potsdam 2005, Abbildung 7.

Für die kommunale Ebene bedeutet dies eine qualitative und quantitative Aufgabenerhöhung. Ihre Leistungsfähigkeit wird stärker als zuvor gefordert, die kommunale Selbstverwaltung gestärkt. Die vorgesehene Kreisgebietsreform, die die Fusion von Landkreisen und die Einkreisung bislang Kreisfreier Städte beinhaltet, ist Voraussetzung für das Gelingen der Funktionalreform auf kommunaler Ebene. Darüber hinaus zeigen die demografischen, infrastrukturellen und finanziellen Entwicklungen die auch aus wirtschaftlichen Gründen alternativlose Notwendigkeit einer stärkeren Konzentration der kommunalen Verwaltungskraft. Gutachterlich werden langfristig Einsparungen bei den Personalausgaben von bis zu 25 % oder jährlich 100 Mio. € und beim laufenden Sachaufwand von bis zu 18 % oder jährlich 65 Mio. € erwartet.³⁴

Die im Rahmen der Reform anfallenden Kosten, insbesondere die einmaligen Umstellungs- und Anpassungskosten, sind im Einzelnen noch nicht zu beziffern. Jedoch sollen die Landkreise und Kreisfreien Städte zum Ausgleich für die übertragenen Aufgaben pauschale steuerkraftunabhängige allgemeine Zuweisungen erhalten. Diese betragen nach 100,5 Mio. € im Jahr 2008 jeweils 201 Mio. € in den Jahren 2009 und 2010. Bis zum Jahr 2017 wird der Betrag sukzessive auf 142 Mio. € abgeschmolzen.³⁵

Insbesondere für strukturelle Anpassungsmaßnahmen zur Förderung des Integrationsprozesses sowie eine effiziente Neuausrichtung der Verwaltung ist eine Anschubfinanzierung durch das Land vorgesehen. Diese pauschalierte Zuweisung in Höhe von 10 Mio. € für jeden bisherigen Landkreis und die vier einzukreisenden Städte kann bis zur Hälfte für den Schuldenabbau verwendet werden.³⁶

Städte, die im Zuge der Kreisgebietsreform ihren Status als Kreissitz verlieren werden sowie die Stadt Hoyerswerda, erhalten im Zeitraum von fünf Jahren einen investiv gebundenen Ausgleich von insgesamt 28,8 Mio. €. Er wird aus den für Bedarfszuweisungen vorgesehenen FAG-Mitteln bereitgestellt.³⁷

6 Folgerungen

6.1 Die insgesamt verbesserte Finanzsituation der sächsischen Städte und Gemeinden ist oftmals nicht auf die Beseitigung struktureller Defizite zurückzuführen, sondern Ausdruck der konjunkturellen Belebung. Die stetig gestiegenen Steuereinnahmen und die Aussicht auf höhere Zuweisungen dürfen nicht zur Aufgabe eines konsequenten Sparkurses verleiten. Eine strenge Kontrolle der laufenden Ausgaben, verbunden mit einem restriktiven personalwirtschaftlichen Kurs, ist unabdingbar.

6.2 Die Landkreise müssen alle Möglichkeiten nutzen, ihre stärker gestiegenen Ausgaben den zur Verfügung stehenden Einnahmen anzupassen. Die Umsetzung der Verwaltungsreform stellt besonders für sie, aber auch für die weiter bestehenden Kreisfreien Städte ein hoch komplexes Aufgabenfeld dar und bietet ihnen weitreichende Chancen zur Schaffung effizienter Organisations- und Finanzstrukturen mit dem Ziel einer ganzheitlichen Aufgabenerfüllung. Die vom Freistaat zur Verfügung gestellten Finanzmittel sind konsequent zu nutzen, um reformbedingte Einsparpotenziale zeitnah

³⁴ Seitz, Helmut, Ökonomische und fiskalische Effekte der Kreisstrukturreform in Sachsen, Mai 2007.

³⁵ Vgl. Art. 4 § 1 Entwurf des Gesetzes zur Neuordnung der Sächsischen Verwaltung, LT-DS 4/8810.

³⁶ Vgl. Art. 1 § 26 Entwurf des Gesetzes zur Neugliederung des Gebietes der Landkreise des Freistaates Sachsen und zur Änderung anderer Gesetze, LT-DS 4/8811.

³⁷ Vgl. Art. 2 Entwurf des Gesetzes zur Neugliederung des Gebietes der Landkreise des Freistaates Sachsen und zur Änderung anderer Gesetze, LT-DS 4/8811.

und umfassend ausschöpfen zu können. Eine besondere Bedeutung misst der SRH dem weiteren zielstrebigem Aufbau der notwendigen infrastrukturellen Grundversorgung und des damit verbundenen Abbaus von teilungsbedingtem Nachholebedarf unter weiterer Begrenzung der Verschuldung bei.

6.3 Auch wenn sich die finanziellen Rahmenbedingungen für 2008 voraussichtlich nicht verschlechtern werden, bleibt aufgrund der finanziellen Risiken durch die demografische Entwicklung und des Abschmelzens der Solidarpaktmittel auf absehbare Zeit grundsätzlich kein Raum für neue freiwillige Aufgaben und Leistungen. Vielmehr sind diese laufend kritisch zu überprüfen.

Die kommunale Verschuldung ist rückläufig. Aufgrund des Verkaufs ihrer kommunalen Wohnungsgesellschaft (WOBA Dresden GmbH) konnte die Stadt Dresden ihre kameralen Schulden fast vollständig tilgen.

1 Vorbemerkungen

Die Angaben zur Verschuldung der öffentlichen Haushalte und ihrer öffentlich bestimmten Fonds, Einrichtungen, Betriebe und Unternehmen¹ basieren, sofern nicht anders angegeben, auf den Werten der Schuldenstatistik zum 31.12. des jeweiligen Jahres.² Dieser Statistik liegen der Gebietsstand vom 01.01. des Folgejahres und der EW-Stand vom 30.06. des jeweiligen Jahres zugrunde. Bedeutende Schuldenpositionen der sächsischen Kommunen wurden denen ausgewählter Flächenländer gegenübergestellt.

2 Gesamtbetrachtung

Übersicht 1: Schulden der Kommunen³, der Zweckverbände mit kameralistischem Rechnungswesen sowie der öffentlich bestimmten Fonds, Einrichtungen, Betriebe und Unternehmen⁴ 2006 und im Vergleich zum Vorjahr

	2005	2006	Veränderung gegen- über dem Vorjahr		2005	2006
	Mio. €	Mio. €	Mio. €	%	€/EW	€/EW
Öffentliche Haushalte						
- Kommunen	5.030	4.159	-871	-17,3	1.174	976
- Zweckverbände mit kameralistischem Rechnungswesen	374	361	-13	-3,5	87	85
Öffentlich bestimmte Fonds, Einrichtungen, Betriebe und Unternehmen der Kommunen						
- Zweckverbände mit kaufmännischem Rechnungswesen	1.240	1.210	-29	-2,4	289	284
- Eigenbetriebe	546	542	-4	-0,7	128	127
- Eigengesellschaften	6.190	6.093	-97	-1,6	1.445	1.430
- Beteiligungsgesellschaften	3.135	2.033	-1.102	-35,2	732	477

¹ Zu den öffentlich bestimmten Fonds, Einrichtungen, Betrieben und Unternehmen gehören Zweckverbände mit kaufmännischem Rechnungswesen, Eigenbetriebe einschließlich des sonstigen Sondervermögens mit Sonderrechnung in rechtlich unselbstständiger Form, Eigengesellschaften und Beteiligungsgesellschaften.

² Bei einem Teil der Übersichten entstehen durch Rundungen Differenzen in den Salden.

³ Kreditmarktschulden im engeren Sinne und Schulden bei öffentlichen Haushalten.

⁴ Einschließlich Schulden beim eigenen Träger/Gesellschafter.

Der Schuldenstand der Kommunen ist im Jahr 2006 gegenüber dem Vorjahr deutlich gesunken. Maßgeblichen Anteil hatte die fast vollständige Entschuldung der Stadt Dresden, die ihre kommunaleigene Wohnungsgesellschaft (WOBA Dresden GmbH) einschließlich Beteiligungs-Töchterunternehmen verkaufte und Kredite in Höhe von rd. 713 Mio. € tilgte.

Mit ihrer Veräußerung gehörte die Gesellschaft dem Berichtskreis zur Statistik des Schuldenstandes der öffentlichen Haushalte nicht mehr an, was sich nachhaltig reduzierend auf die Verschuldung der kommunalen Beteiligungsgesellschaften⁵ und in geringerem Umfang auf die Verschuldung der kommunalen Eigengesellschaften⁶ auswirkte.

Auch die Eigenbetriebe⁷ und die Zweckverbände bauten Schulden ab.

Übersicht 2: Weitere Belastungen der kommunalen Haushalte 2006 und im Vergleich zum Vorjahr⁸

	2005	2006	Veränderung gegenüber dem Vorjahr		2005	2006
	Mio. €	Mio. €	Mio. €	%	€/EW	€/EW
Kreditähnliche Rechtsgeschäfte	123	113	-11	-8,6	28,8	26,5
Innere Darlehen	89	90	1	1,1	20,8	21,1
Kassenverstärkungskredite	115	137	22	19,5	26,7	32,1
Bürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungen (Haftungssumme)	1.221	1.160	-61	-5,0	285,0	272,1
Zinsen	240	237	-3	-1,1	56,0	55,7

Die Belastungen der Kommunen aus kreditähnlichen Rechtsgeschäften (vgl. Pkt. 3.3) und die Haftungssumme für Bürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungen reduzierten sich gegenüber dem Vorjahr. Durch die deutlich gesunkene Verschuldung der kommunalen Haushalte verringerten sich trotz steigenden Zinsniveaus ebenso die Ausgaben für Schuldzinsen.

Zu den Ursachen der erhöhten Kassenverstärkungskredite wird auf Pkt. 3.4 verwiesen.

⁵ Mehr als ein Gesellschafter/Träger, mehr als 50 % kommunale Beteiligung.

⁶ Wirtschaftliche Unternehmen in rechtlich selbstständiger Form, deren Nennkapital oder Stimmrecht vollständig einer Gemeinde oder einem Gemeindeverband gehört; mittelbar und unmittelbar.

⁷ Eigenbetriebe einschließlich des sonstigen Sondervermögens mit Sonderrechnung in rechtlich unselbstständiger Form.

⁸ Zinsausgaben nach Angaben der Kassenstatistik der Gemeinden und Gemeindeverbände; ohne Zinsen für innere Darlehen.

3 Schulden der kommunalen Haushalte

3.1 Entwicklung

Übersicht 3: Entwicklung der Schulden und der Schuldendienstbelastungsquote⁹

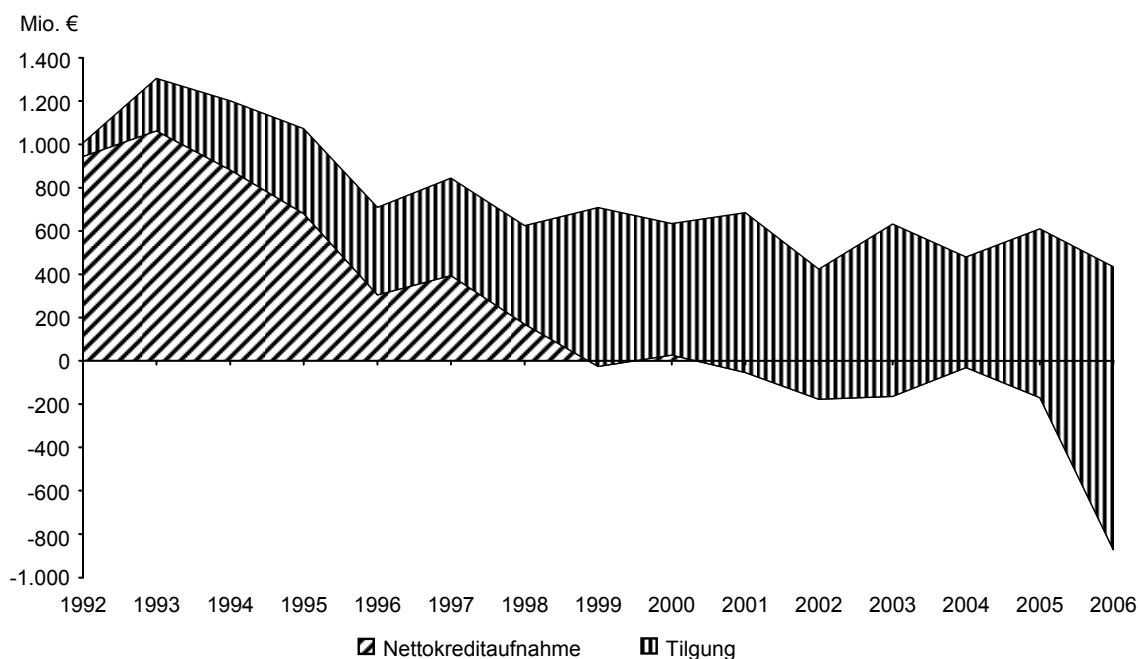
	Schuldenstand	Veränderung gegenüber dem Vorjahr	Schuldenstand	Veränderung gegenüber dem Vorjahr	Schuldendienstbelastungsquote
	Mio. €	%	€/EW	%	%
1992	2.115	-	453	-	1,6
1993	3.071	45,2	664	46,5	2,7
1994	4.336	41,2	943	42,1	3,7
1995	4.778	10,2	1.044	10,7	4,4
1996	5.062	5,9	1.111	6,4	5,9
1997	5.434	7,4	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
2006	4.159	-17,3	976	-16,9	12,8

Der Schuldenstand der sächsischen Kommunen ist seit dem Jahr 2001 kontinuierlich gesunken. Einwohnerbezogen lag er trotz rückläufiger demografischer Entwicklung erstmals nach 1994 wieder unter 1.000 €.

Aufgrund der stark gestiegenen außerordentlichen Tilgung im Zusammenhang mit dem o. g. Beteiligungsverkauf der Stadt Dresden verdoppelte sich die Schuldendienstbelastungsquote im Jahr 2006.

⁹ 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 2005, Kassenstatistik der Gemeinden und Gemeindeverbände 2006.

Übersicht 4: Entwicklung der Bruttokreditaufnahme



Seit dem Jahr 2001 lagen die Tilgungsleistungen¹⁰ stets über der Bruttokreditaufnahme, sodass die bis zum 31.12.2000 aufgebauten Schulden in Höhe von 5,58 Mrd. € stetig abgebaut werden konnten. Im Jahr 2006 erreichten die sächsischen Kommunen insgesamt eine Rekord-Nettoentschuldung in Höhe von rd. 874 Mio. €¹¹.

3.2 Verschuldung der Gebietskörperschaften und einzelner Kommunen

Übersicht 5: Schulden nach Gebietskörperschaften

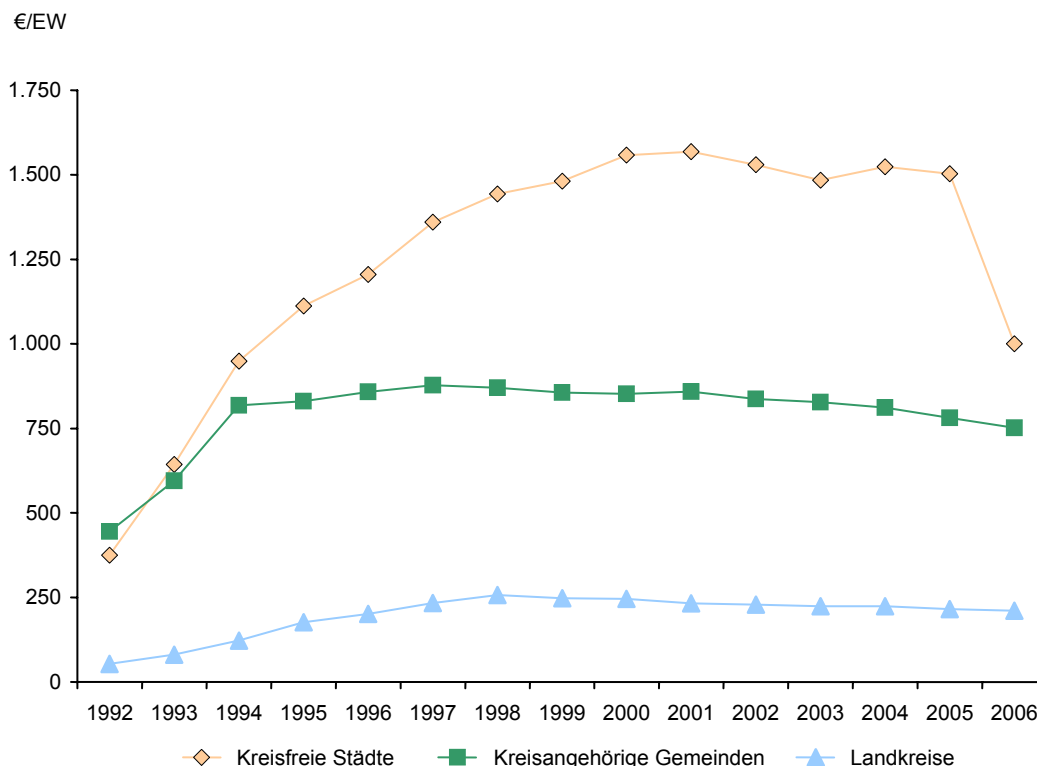
	2005	2006	Veränderung gegenüber dem Vorjahr		2005	2006
	Mio. €	Mio. €	Mio. €	%	€/EW	€/EW
Kreisfreie Städte	2.262	1.517	-745	-32,9	1.503	1.000
Kreisangehörige Gemeinden	2.170	2.064	-107	-4,9	781	752
Landkreise	597	578	-19	-3,2	215	211
Verwaltungsverbände	0	0	0	-8,8	4	4
Gesamt	5.030	4.159	-871	-17,3	1.174	976

¹⁰ Ordentliche und außerordentliche Tilgung sowie Umschuldung.

¹¹ Die Differenz zu dem in Übersicht 1 genannten Wert erklärt sich aus statistischen Berichtigungen und den sonstigen Zu- und Abgängen.

Alle betrachteten Gebietskörperschaften senkten ihre Verschuldung. Bei den Kreisfreien Städten dominierte die Schuldentilgung der Stadt Dresden das Ergebnis. Die anderen Kreisfreien Städte trugen lediglich rd. 32 Mio. € zur Entschuldung bei. Nach wie vor entfällt je EW auf den kreisangehörigen Raum eine geringere Schuldenhöhe als auf den kreisfreien Raum, jedoch nivellierten sich die Unterschiede gegenüber dem Vorjahr deutlich.

Übersicht 6: Entwicklung der Pro-Kopf-Verschuldung nach Gebietskörperschaften¹²



Die Verschuldung der kreisangehörigen Gemeinden und der Landkreise sank seit Ende der Neunzigerjahre stetig. Der absolute Rückgang wurde vom demografischen Faktor insgesamt nicht überlagert, d. h. auch die Schulden je EW reduzierten sich grundsätzlich.

Die einwohnerbezogene Verschuldung der Kreisfreien Städte stagnierte nach Jahren des Anstiegs über längere Zeit auf hohem Niveau, ehe im Jahr 2006 der nachhaltige Rückgang erfolgte.

Die VwV Kommunale Haushaltswirtschaft gibt Richtwerte für die kommunale Verschuldung vor, die bei Erreichen oder Überschreiten einer besonderen Prüfung der finanziellen Leistungsfähigkeit im Rahmen der Genehmigung von Kreditaufnahmen bedürfen.¹³

¹² Die Schulden der Verwaltungsverbände wurden wegen Geringfügigkeit vernachlässigt.

¹³ Vgl. VwV Kommunale Haushaltswirtschaft vom 07.10.2005, Nr. II. 5a.

Übersicht 7: Einhaltung der Verschuldungsgrenzen der Kernhaushalte 2006¹⁴

	Verschuldungs-	Anzahl der Körperschaften, die	
	grenze	diese Grenze überschritten	
	€/EW	absolut	%
Kreisfreie Städte über 300.000 EW	1.400	1	50,0
Kreisfreie Städte von über 100.000 bis 300.000 EW	1.300	-	-
Kreisfreie Städte bis 100.000 EW	1.000	2	50,0
Kreisangehörige Gemeinden über 5.000 EW	850	66	41,8
Kreisangehörige Gemeinden bis 5.000 EW	700	116	34,1
Landkreise	250	6	27,3

Gegenüber dem Jahr 2005 sank die Anzahl der die jeweils geltende Verschuldungsgrenze erreichenden oder überschreitenden Städte und Gemeinden in allen Größenklassen. Bei den Landkreisen erhöhte sich ihre Zahl von fünf auf sechs.

Die Gemeinden Rackwitz, Wiedemar und Zwochau im Landkreis Delitzsch wiesen mit jeweils über 3.000 € weiterhin die größte Kreditbelastung aller sächsischen Kommunen je EW aus. Dagegen waren 14 meist kleine Kommunen (unter 3.000 EW) im Jahr 2006 schuldenfrei. Bei den Landkreisen waren Torgau-Oschatz und Delitzsch mit jeweils über 400 €/EW am höchsten verschuldet.

Die Gründe für eine hohe Verschuldung sind vielfältig und müssen auch im Hinblick auf eine mögliche Rentierlichkeit der Schulden differenziert betrachtet werden. Neben der Verschuldung ist vor allem die Höhe der Nettoinvestitionsmittel Gradmesser für die Leistungsfähigkeit der Kommunen.¹⁵

3.3 Kreditähnliche Rechtsgeschäfte

Obwohl der Bestand an kreditähnlichen Rechtsgeschäften insgesamt weiter sank (vgl. Übersicht 2), trug er bei einzelnen Kommunen zu einer signifikanten Erhöhung der Verschuldung bei. Sechs Kommunen hatten einen Bestand an kreditähnlichen Rechtsgeschäften von mehr als 100 €/EW, die Gemeinde Oderwitz und die Stadt Taucha sogar von mehr als 600 €/EW. Bei Einbeziehung der kreditähnlichen Rechtsgeschäfte in die Schuldenbetrachtung wurde die jeweilige Verschuldungsgrenze nach VwV Kommunale Haushaltswirtschaft bei einigen Kommunen überschritten, die zuvor unter der Verschuldungsgrenze ihrer Größenklasse lagen.¹⁶

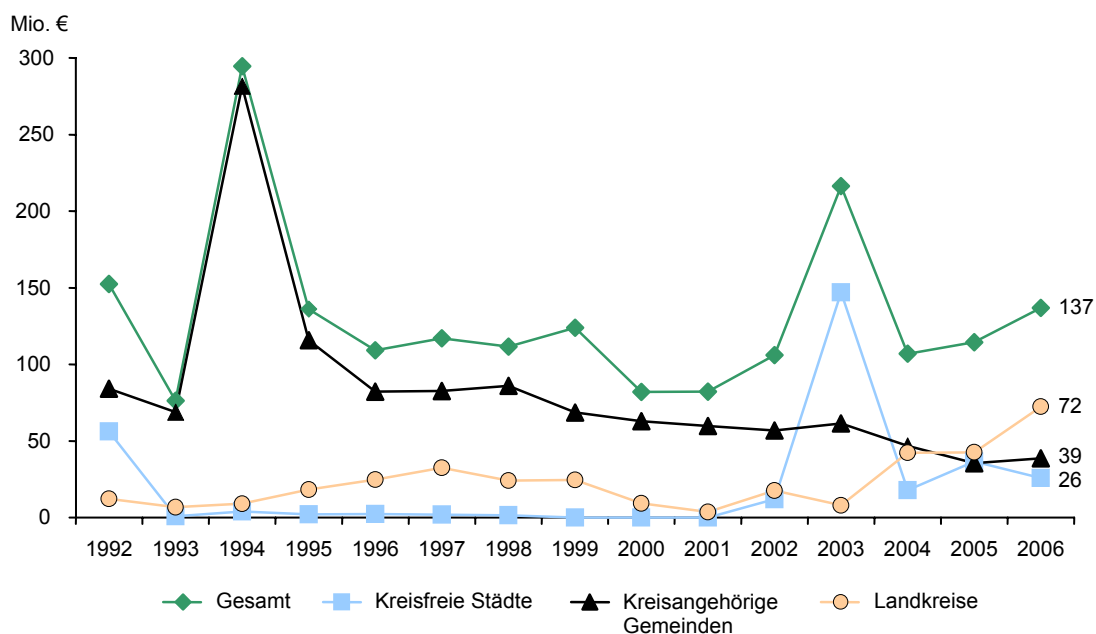
¹⁴ Ohne die Verpflichtungen aus kreditähnlichen Rechtsgeschäften.

¹⁵ Vgl. Jahresbericht 2007 des SRH, Beitrag Nr. 36.

¹⁶ Dazu gehörten neben den beiden o. g. auch die Stadt Zwickau und die Gemeinde Göda.

3.4 Kassenverstärkungskredite

Übersicht 8: Entwicklung der Kassenkredite



Kredite im Kassenbereich dienen bis zum Eingang von Deckungsmitteln der Aufrechterhaltung der Zahlungsfähigkeit der Gemeindekasse, soweit keine Mittel der allgemeinen Rücklage dafür zur Verfügung stehen. Die Höhe der aufgenommenen Kassenkredite spiegelt die Kassensituation der Kommunen wider und ist ein Indiz für ihre finanzielle Lage. Hohe Kassenkredite deuten auf eine angespannte Haushaltslage hin.

Im Jahr 2006 nahmen die sächsischen Kommunen um rd. 22 Mio. € höhere Kassenkredite auf als im Vorjahr. Vor allem die Landkreise machten in größerem Maß von der Möglichkeit Gebrauch, Kassendefizite mit kurzfristigen Krediten zu überbrücken. Das ist ein weiteres Indiz für die sich verschlechternde Haushaltssituation der Sächsischen Landkreise. Hier betrug der Zuwachs rd. 30 Mio. €. Das Hj. 2006 schlossen die Landkreise mit einem Finanzierungsdefizit ab.¹⁷

Die Kreisfreien Städte senkten ihre Kassenkreditschulden deutlich um rd. 11 Mio. €, bei den kreisangehörigen Gemeinden erhöhten sie sich leicht.

¹⁷ Vgl. Jahresbericht 2007 des SRH, Beitrag Nr. 36.

3.5 Vergleich mit anderen Bundesländern

Übersicht 9: Schulden im Vergleich mit anderen Bundesländern nach Gebietskörperschaften 2006¹⁸

	Gemeinden/Ge- meindeverbände	Kreisfreie Städte	Kreisangehörige Gemeinden	Landkreise
	€/EW			
Sachsen	976	1.000	752	211
Brandenburg	653	406	596	102
Mecklenburg-Vorpommern	1.319	1.156	935	456
Sachsen-Anhalt	1.304	1.140	902	449
Thüringen	1.171	1.020	878	342
Neue Länder	1.053	982	792	286
Niedersachsen	980	758	665	347
Rheinland-Pfalz	1.223	1.518	791	328
Schleswig-Holstein	997	1.884	550	203
Saarland	928	-	772	157
Finanzschwache alte Länder	1.041	1.313	683	304
Alte Länder (Gesamt)	1.149	1.501	724	265

Alle neuen Bundesländer verringerten ihre kommunale Verschuldung gegenüber dem Vorjahr, bei einigen alten Bundesländern stieg sie dagegen an. Nach Brandenburg ist Sachsen das Land mit der geringsten kommunalen Verschuldung innerhalb der neuen Bundesländer und erstmals wieder weniger verschuldet als der Durchschnitt der finanzschwachen alten Bundesländer.

Die Kassenkredite der sächsischen Kommunen lagen mit rd. 32 €/EW im Vergleich aller Flächenländer nach den baden-württembergischen am niedrigsten. Durchschnittlich betragen sie am 31.12.2006 bei den Kommunen der neuen Bundesländer rd. 182 €/EW und bei denen der alten Bundesländer rd. 402 €/EW. Die Kommunen der finanzschwachen alten Bundesländer verschuldeten sich mit Kassenkrediten in Höhe von durchschnittlich rd. 571 €/EW.

4 Schuldenstand der öffentlich bestimmten Fonds, Einrichtungen, Betriebe und Unternehmen sowie der Zweckverbände mit kameralistischem Rechnungswesen

4.1 Entwicklung

Auch die öffentlich bestimmten Fonds, Einrichtungen, Betriebe und Unternehmen der Kommunen reduzierten insgesamt ihre Verschuldung. Am 31.12.2006 beanspruchten sie 9,879 Mrd. € an Krediten, gegenüber 11,111 Mrd. € im Vorjahr (vgl. Übersicht 1).

Die Veräußerung der WOBA Dresden GmbH bewirkte, dass aus dem Berichtskreis zur Statistik des Schuldenstandes Kredite in Höhe von rd. 789 Mio. €¹⁹ ausgesondert wur-

¹⁸ Zur Vergleichbarkeit mit den anderen Bundesländern beinhalten die kreisangehörigen Gemeinden die Verwaltungsverbände.

¹⁹ Vor allem Schulden der Tochterunternehmen Südost WOBA Dresden GmbH, Wohnbau Nordwest GmbH sowie Dienstleistungs- und Bauhof Dresden GmbH, Schuldenstand 31.12.2005.

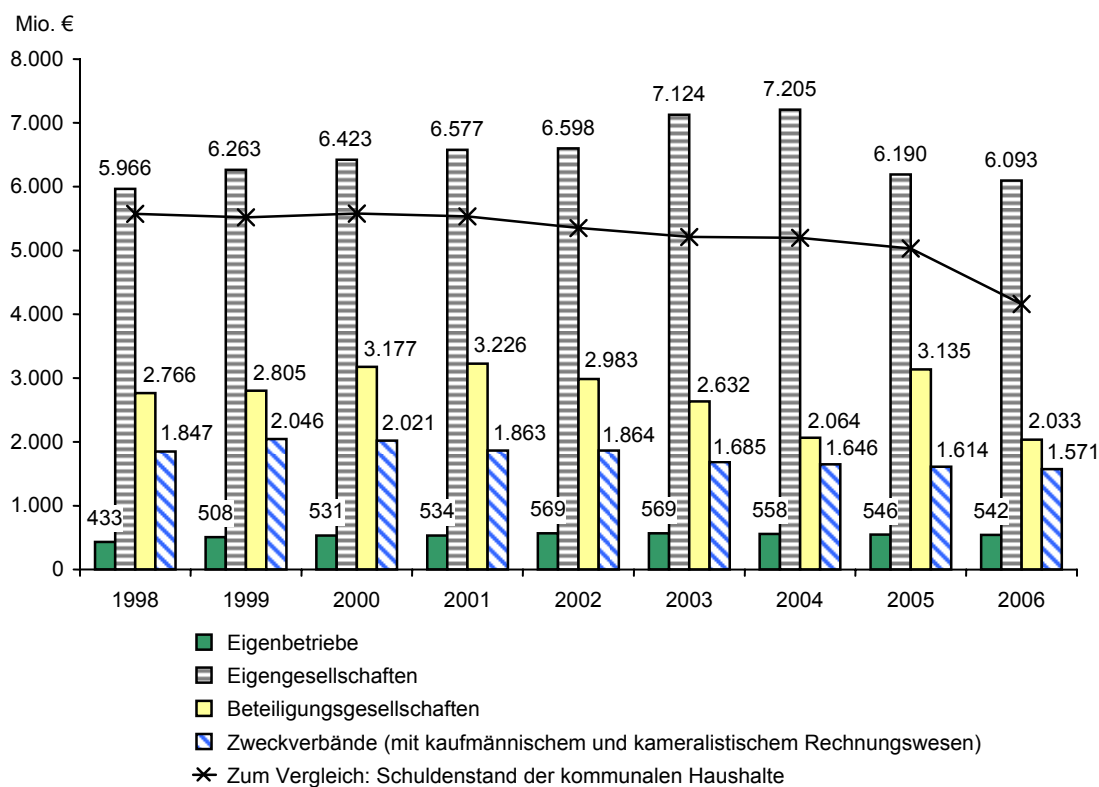
den, was eine deutliche Kreditreduzierung bei den Beteiligungsgesellschaften zur Folge hatte.

Die Kreditbelastung der Eigengesellschaften sank weniger stark. Ohne den Wegfall von Schulden in Höhe von rd. 160 Mio. € durch den o. g. Verkauf wäre eine leichte Erhöhung eingetreten.

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.

Seit dem Jahr 2005 werden die Krankenhäuser nicht mehr separat, sondern nach der Rechtsform im jeweiligen Bereich ausgewiesen. Die Werte für die Eigenbetriebe und Eigengesellschaften weichen in den Jahren bis 2004 folgerichtig von den in Vorjahresberichten genannten Zahlen um den Anteil der Krankenhäuser ab.

Übersicht 10: Schuldenentwicklung der Eigenbetriebe, Eigen- und Beteiligungsgesellschaften²⁰ sowie der Zweckverbände



Der Schuldenstand der Eigengesellschaften von Zweckverbänden, der systemkonform weder bei den Zweckverbänden noch bei den kommunalen Gesellschaften erfasst wird, verringerte sich von rd. 378 Mio. € im Vorjahr auf rd. 364 Mio. € im Jahr 2006.

²⁰ Die Beteiligungsgesellschaften bis 2002 einschließlich staatlicher Beteiligung.

4.2 Verschuldung der Gebietskörperschaften und einzelner Kommunen

Übersicht 11: Schuldenstand nach Gebietskörperschaften 2006 und im Vergleich zum Vorjahr²¹

	Eigenbetriebe					Eigengesellschaften				
	2005	2006	Veränderung gegenüber dem Vorjahr		2006	2005	2006	Veränderung gegenüber dem Vorjahr		2006
	Mio. €	Mio. €	Mio. €	%	€/EW	Mio. €	Mio. €	Mio. €	%	€/EW
Kreisfreie Städte	286	290	4	1,3	191	3.349	3.251	-98	-2,9	2.144
Kreisangehörige Gemeinden	245	243	-2	-0,8	88	2.771	2.776	5	0,2	1.011
Landkreise	16	10	-6	-35,5	4	70	67	-4	-5,4	24
Gesamt	546	542	-4	-0,7	127	6.190	6.093	-97	-1,6	1.430

Innerhalb der einzelnen Gebietskörperschaftsgruppen zeigte sich eine eher heterogene Schuldenentwicklung. Ein besonders deutlicher Rückgang fand bei den Eigengesellschaften der Kreisfreien Städte und den Eigenbetrieben der Landkreise statt. Die Eigenbetriebe der Kreisfreien Städte und die Eigengesellschaften der kreisangehörigen Gemeinden erhöhten ihre Verschuldung.

Kredite, die eine Kommune ihren Eigenbetrieben oder Eigengesellschaften als Träger bzw. Gesellschafter selbst gewährt, begründen im Außenverhältnis keine Ansprüche. Der Anteil dieser „internen“ Schulden an den Gesamtschulden betrug im Jahr 2006 bei den Eigenbetrieben rd. 3,1 % und bei den Eigengesellschaften rd. 10,0 %.

Auch für die Gesamtverschuldung hat das SMI nach Größenklassen gestaffelte Richtwerte bestimmt, die bei Erreichen oder Überschreiten eine besondere Prüfung der finanziellen Leistungsfähigkeit erfordern. In diese Gesamtverschuldung werden die Schulden des Kernhaushalts der Kommunen sowie 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.²² Sie sind statistisch ebenso wenig erfasst wie die Verbindlichkeiten aus kreditähnlichen Rechtsgeschäften der öffentlich bestimmten Fonds, Einrichtungen, Betriebe und Unternehmen.

Bereits die Schulden der Kernhaushalte zusammen mit den Eigenbetrieben (ohne kreditähnliche Rechtsgeschäfte) überschritten bei einer Reihe von Kommunen die relevanten Richtwerte.

²¹ Einschließlich Schulden beim Träger/Gesellschafter.

²² VwV Kommunale Haushaltswirtschaft vom 07.10.2005, Nr. II. 5a und Anlage 11 KomHVO.

Übersicht 12: Einhaltung der Gesamtverschuldungsgrenzen beschränkt auf die Kernhaushalte zusammen mit den Eigenbetrieben der Kommunen²³

	Verschuldungsgrenze	Anzahl der Körperschaften, die diese Grenze erreichten oder überschritten	
	€/EW	absolut	%
Kreisfreie Städte und kreisangehörige Gemeinden über 20.000 EW	2.000	1	3,6
Kreisangehörige Gemeinden von 5.000 bis 20.000 EW	1.650	11	8,0
Kreisangehörige Gemeinden von 3.000 bis unter 5.000 EW	1.350	14	11,1
Kreisangehörige Gemeinden von 1.000 bis unter 3.000 EW	1.300	22	10,6
Landkreise	260	5	22,7

Zwei der Kommunen mit weniger als 1.000 EW, die bei der Definition einer Verschuldungsgrenze durch das SMI keine Berücksichtigung fanden, wiesen eine Gesamtverschuldung von mehr als 2.000 € je EW aus.

4.3 Schulden in ausgewählten Aufgabenbereichen

Auf vier kommunale Aufgabenbereiche konzentrierten sich rd. drei Viertel der Verschuldung der öffentlich bestimmten Fonds, Einrichtungen, Betriebe und Unternehmen.

Übersicht 13: Entwicklung der Schulden in ausgewählten Aufgabenbereichen

Aufgabenbereich	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
	Mio. €									
Wohnungsbauförderung und Wohnungsfürsorge	5.047	5.562	5.810	5.970	6.023	6.045	6.404	6.064	5.873	4.831
Abwasserbeseitigung	639	775	746	775	792	791	760	742	739	710
Wasserversorgung	1.163	1.178	1.497	1.499	1.386	1.425	1.331	1.265	1.244	1.184
Kombinierte Versorgungsunternehmen	947	1.115	1.010	1.042	1.144	817	771	956	818	885

Alle betrachteten Aufgabenbereiche mit Ausnahme der Kombinierten Versorgungsunternehmen verringerten ihre Verschuldung. Dort stiegen die Schulden vor allem durch höhere Kredite bei der Stadtwerke Leipzig GmbH und der DREWAG Stadtwerke Dresden GmbH.

Der überproportionale Schuldenabbau im Bereich der Wohnungsbauförderung und Wohnungsfürsorge von fast 18 % ist zum großen Teil Resultat des Verkaufs der WOBA Dresden GmbH.

4.4 Vergleich mit anderen Bundesländern

Die Struktur der Verschuldung außerhalb der Kernhaushalte stellte sich zwischen den alten und neuen Bundesländern im Jahr 2005 sehr differenziert dar. Grundsätzlich sind die kommunalen Zweckverbände²⁴ der neuen Bundesländer höher verschuldet als die der finanzschwachen alten Länder, die Eigenbetriebe dagegen geringer.

²³ Ohne Schulden beim Träger, ohne Verpflichtungen aus kreditähnlichen Rechtsgeschäften.

²⁴ Kameralistisch und doppisch buchende Zweckverbände.

Verglichen mit den anderen neuen Bundesländern lagen die Schulden der kommunalen Zweckverbände Sachsens am niedrigsten, die sächsischen Eigenbetriebe bildeten annähernd den Durchschnitt ab.

Für die Schulden ihrer Zweckverbände und Eigenbetriebe müssen die Kommunen im Bedarfsfall unmittelbar einstehen. Die Haftung für Eigen- und Beteiligungsgesellschaften ist i. d. R. begrenzt. Die auffällig hohen Schulden der neuen Bundesländer im Bereich der Eigengesellschaften stellen dennoch ein latentes Risiko für die kommunale Ebene dar.

Übersicht 14: Verschuldung der Zweckverbände, Eigenbetriebe und Eigengesellschaften in ausgewählten Bundesländern 2005²⁵

	Zweckverbände	Eigenbetriebe €/EW	Eigengesellschaften
Sachsen	377	128	1.445
Brandenburg	528	109	1.590
Mecklenburg-Vorpommern	384	191	2.138
Sachsen-Anhalt	632	117	1.356
Thüringen	382	111	1.053
Neue Länder	455	127	1.476
Niedersachsen	179	291	219
Rheinland-Pfalz	120	975	k. A.
Schleswig-Holstein	109	220	179
Saarland	1.062	690	227
Finanzschwache alte Länder	210	479	k. A.

5 Folgerungen

5.1 Gegenwärtig verringern die stark gestiegenen Steuereinnahmen den auf den Kommunen lastenden Konsolidierungsdruck. Dies darf die sächsischen Kommunen jedoch nicht zum Nachlassen ihrer Bemühungen um die Sanierung ihrer Haushalte verleiten, da die Absenkung der Solidarpaktmittel und die demografische Entwicklung mit ihren finanziellen Auswirkungen die Kommunalhaushalte vor große Herausforderungen stellen.

5.2 Die gegenwärtige konjunkturelle Hochphase versetzt die sächsischen Kommunen stattdessen in die Lage, durch Abbau ihrer Verschuldung und Verstärkung der Rücklagen finanzielle Vorsorge zu treffen. Sie können so eine Grundlage für den mittel- und langfristigen Erhalt eines ausreichend großen finanziellen Handlungsspielraums mit der Möglichkeit schaffen, auch künftig grundsätzlich ohne neue Kreditaufnahme in angemessenem Umfang investiv tätig zu sein.

²⁵ Daten einschließlich Krankenhäuser; Niedersachsen ohne mittelbare Eigengesellschaften.

5.3 Im Rahmen der anstehenden Kreisgebietsreform besteht für die Landkreise und die einzukreisenden Städte die Möglichkeit, die Hälfte²⁶ der finanziellen Unterstützung in Höhe von jeweils 10 Mio. €, die insbesondere für investive, strukturelle Anpassungsmaßnahmen zur Förderung des Integrationsprozesses und für eine effiziente Neuausrichtung der Verwaltungen bei der Bildung der neuen Kreise vorgesehen ist, zur Schuldentilgung zu verwenden.²⁷

5.4 Weiterhin gilt, Investitionen gezielt für Aufgaben der Daseinsvorsorge und unter dem Kriterium der Nachhaltigkeit einzusetzen und Folgekosten gebührend zu berücksichtigen. So kann eine Balance zwischen aufbaupolitisch wichtigen Investitionen und dem Gebot der Sparsamkeit gefunden werden.

5.5 § 72 Abs. 1 Satz 2 SächsGemO verpflichtet die Kommunen unmittelbar, den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts unter Gewährleistung der stetigen Aufgabenerfüllung grundsätzlich Rechnung zu tragen. Besonders mit ihrer Investitionstätigkeit sind sie in der Lage, konjunkturwirksam zu agieren²⁸ und mit antizyklischem Verhalten ihren Beitrag zur Erhaltung des Gleichgewichts nach § 1 des Gesetzes zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft zu leisten.

²⁶ In Ausnahmefällen kann unter bestimmten Voraussetzungen ein höherer Betrag zum Schuldenabbau eingesetzt werden.

²⁷ Vgl. Art. 1 § 26 Entwurf des Gesetzes zur Neugliederung des Gebietes der Landkreise des Freistaates Sachsen und zur Änderung anderer Gesetze, LT-DS 4/8811.

²⁸ Der Anteil der Sachinvestitionen der Gemeinden und Gemeindeverbände an den Sachinvestitionen des öffentlichen Haushalts beträgt rd. zwei Drittel.

Die Kommunen bauten in ihren Kernhaushalten weiter Personal ab. Entsprechende Ergebnisse sind bei den kommunalen Unternehmen in privater Rechtsform noch nicht sichtbar.

1 Vorbemerkungen

Die Angaben in diesem Bericht basieren auf den Werten der Personalstandstatistik des Freistaates Sachsen zum 30.06. des jeweiligen Jahres.^{1, 2} Bei Vergleichen mit den Durchschnittswerten anderer Bundesländer³ wurde als Basis das Hj. 2005 gewählt.

2 Entwicklung der Personalbestände im Überblick

Die beiden nachfolgenden Tabellen geben einen Überblick über die Entwicklung der Beschäftigtenzahlen in den Kernhaushalten⁴ der Gemeinden und Gemeindeverbände⁵, in deren rechtlich unselbstständigen Einrichtungen und Unternehmen⁶ sowie Krankenhäusern⁷, Unternehmen in privater Rechtsform⁸ und Zweckverbänden⁹. Die Betrachtung erfolgt für die letzten drei Jahre und für das Jahr 1997, in dem erstmals VK erfasst wurden.¹⁰

¹ Die Aussagen zu den Stellen beziehen sich auf besetzte Stellen. Durch Rundungen können Differenzen in den Salden entstehen.

² Veränderte Gebietsstände, z. B. wegen der Kreis- und Gemeindegebietsreform, fanden - im Gegensatz zur kommunalen Kassenstatistik - bei der Bestimmung der Personaldaten vergangener Jahre keine Berücksichtigung.

³ Nur Flächenländer.

⁴ Im Haushaltsplan brutto geführte Ämter und Einrichtungen (Beschäftigungsbereich 21).

⁵ Zu den Gemeindeverbänden zählen in Sachsen die Landkreise, der Kommunale Sozialverband Sachsen (KSV Sachsen) und die Verwaltungsverbände.

⁶ Aus dem Kernhaushalt ausgegliederte rechtlich unselbstständige kommunale Einrichtungen und Unternehmen mit Sonderrechnungen, mit Ausnahme der rechtlich unselbstständigen kommunalen Krankenhäuser. Hierzu zählen vor allem Eigenbetriebe (Beschäftigungsbereich 22).

⁷ Aus dem Kernhaushalt ausgegliederte rechtlich unselbstständige kommunale Krankenhäuser mit Sonderrechnungen (Beschäftigungsbereich 23).

⁸ Unternehmen in privater Rechtsform, an denen Gemeinden und Gemeindeverbände oder Zweckverbände unmittelbar oder mittelbar mit mehr als 50 % des Nennkapitals, des Stimmrechts oder der Sondervermögen beteiligt sind.

⁹ Kameralistisch und doppisch buchende Zweckverbände.

¹⁰ Mit Ausnahme der Unternehmen in privater Rechtsform werden Stellen bzw. Mitarbeiteranzahl der Maßeinheit VK zugeordnet.

Übersicht 1: Entwicklung des Personalbestandes im Kernhaushalt der Kommunen und ihren rechtlich unselbstständigen Bereichen

	1997	2004	2005	2006	VK je 1.000 EW	Veränderung 2006/1997		Veränderung 2006/2005	
	VK					VK	%	VK	%
Kernhaushalte	84.803	53.456	49.525	48.338	11,3	-36.465	-43,0	-1.186	-2,4
davon:									
Kernverwaltung	35.595	27.996	27.682	27.710	6,5	-7.885	-22,2	29	0,1
davon:									
Beschäftigte in der Verwaltung der Grundsicherung für Arbeitssuchende	-	-	1.807	2.469	0,6	-	-	662	36,6
Beschäftigte in ABM	9.764	4.754	2.134	1.514	0,4	-8.250	-84,5	-620	-29,1
Beschäftigte in Kinder- tageseinrichtungen	12.166	6.743	6.827	7.007	1,6	-5.160	-42,4	180	2,6
rechtlich unselbstständ- ige Einrichtungen und Unternehmen	10.664	7.723	6.759	7.448	1,7	-3.217	-30,2	689	10,2
rechtlich unselbstständ- ige Krankenhäuser	19.877	9.100	7.750	6.622	1,6	-13.255	-66,7	-1.129	-14,6
Zweckverbände	3.582	2.337	2.313	2.366	0,6	-1.216	-33,9	53	2,3

Erneut reduzierte sich im Jahr 2006 die Zahl der Stellen in den Kernhaushalten der Gemeinden und Gemeindeverbände, was wie im Vorjahr vor allem auf eine stark rückläufige Anzahl von ABM-Stellen¹¹ zurückzuführen war. Da die Personalausgaben für ABM zum überwiegenden Teil von der Agentur für Arbeit erstattet werden, ergibt sich jedoch trotz rückläufiger Stellenzahlen nur geringes Einsparpotenzial für die kommunalen Haushalte.

ABM verlieren bei den sächsischen Kommunen, von Ausnahmen abgesehen, immer stärker ihre die Beschäftigtenzahlen beeinflussende Rolle.

Insgesamt blieb die Stellenzahl in der Kernverwaltung, dem originären Verwaltungsbe-
reich,¹² annähernd konstant, obwohl die Zahl der in der Verwaltung der Grundsicherung
für Arbeitssuchende¹³ tätigen Mitarbeiter um mehr als ein Drittel wuchs. Der Anteil der
Kernverwaltung am Kernhaushalt stieg von rd. 42 % im Jahr 1997 auf rd. 57 % im Jahr
2006.

¹¹ Arbeitnehmer in einem zeitlich befristeten Arbeitsvertrag im Rahmen von ABM gem. §§ 260 ff. SGB III - Arbeitsförderung.

¹² 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.

¹³ Beschäftigte im Unterabschnitt 406, Verwaltung der Grundsicherung für Arbeitssuchende, sind der Kernverwaltung zuzurechnen.

Im Bereich der Kindertageseinrichtungen entstand aufgrund gestiegener Kinderzahlen in Einrichtungen¹⁴ und des neuen sächsischen Bildungsplanes¹⁵ ein erhöhter Stellenbedarf, der durch Neueinstellungen oder eine Erhöhung der wöchentlichen Arbeitszeit gedeckt wurde.

Wegen des Zugangs von 1.039 ABM-Beschäftigten beim Kommunalen Eigenbetrieb Engelsdorf der Stadt Leipzig erhöhte sich die Anzahl der Stellen bei den rechtlich unselbstständigen Einrichtungen und Unternehmen.

Durch die sinkende Anzahl der rechtlich unselbstständigen Krankenhäuser verringerte sich deren Mitarbeiterzahl seit einigen Jahren.¹⁶

Übersicht 2: Entwicklung des Personalbestandes der Kommunen bei ihren Unternehmen in privater Rechtsform

	1997	2004	2005	2006	Veränderung 2006/1997		Veränderung 2006/2005		
	Beschäftigte				Beschäftigte je 1.000 EW	Be-schäf-tigte	%	Be-schäf-tigte	%
Unternehmen in privater Rechtsform (ohne Krankenhäuser)	43.163	37.415	36.264	38.410	9,0	-4.753	-11,0	2.146	5,9
Krankenhäuser in privater Rechtsform	8.381	12.613	13.889	14.985	3,5	6.604	78,8	1.096	7,9
Gesamt	51.544	50.028	50.153	53.395	12,5	1.851	3,6	3.242	6,5

Die gestiegene Stellenzahl bei den Krankenhäusern in privater Rechtsform korrespondiert mit dem Mitarbeiterrückgang in den rechtlich unselbstständigen Krankenhäusern. Die Steigerung bei den anderen Unternehmen in privater Rechtsform beruht hauptsächlich auf statistischen Effekten bei den mittelbaren Beteiligungen.¹⁷

¹⁴ Anzahl der betreuten Kinder in Kindertageseinrichtungen: 202.751 zum Stichtag 01.04.2005 und 214.258 zum Stichtag 01.04.2006. Quelle: Geschäftsbericht des Sächsischen Landkreistag e. V. 2005/2006.

¹⁵ Vgl. Verordnung des SMS und des SMK zur Durchführung und Finanzierung des Schulvorbereitungsjahres in Kindertageseinrichtungen (Schulvorbereitungsverordnung - SächsSchulvorbVO) vom 15.08.2006.

¹⁶ So wurden das Klinikum Weißwasser und das Kreiskrankenhaus Riesa-Großenhain von einem Eigenbetrieb in eine gGmbH umgewandelt.

¹⁷ Die Erhöhung ist auf die Neuaufnahme von rd. 30 Betriebsstellen in den Berichtskreis zurückzuführen. So erfolgte z. B. bei der EnBW Energie Baden-Württemberg AG ein Trägerwechsel, in dessen Folge ihre in Sachsen ansässigen Enkelgesellschaften in die kommunale Personalstandstatistik einbezogen wurden.

3 Kernhaushalt - Beschäftigungsbereich 21

3.1 Beschäftigtenzahl und Personalausgaben

Übersicht 3: Beschäftigten- und Personalausgabenentwicklung¹⁸ seit 1994

Jahr	Anzahl der Beschäftigten			Personalausgaben		
	absolut	Veränderung gegenüber dem Vorjahr %	je 1.000 EW	absolut Mio. €	je EW	je Beschäftigten €
1994	123.672	-	26,9	2.715	590,8	21.955
1995	114.173	-7,7	25,0	2.948	644,3	25.818
1996	106.816	-6,4	23,4	2.743	601,8	25.676
1997	92.151	-13,7	20,3	2.476	545,6	26.867
1998	86.289	-6,4	19,1	2.366	524,9	27.419
1999	81.996	-5,0	18,3	2.316	517,4	28.248
2000	79.363	-3,2	17,9	2.253	506,9	28.384
2001	72.113	-9,1	16,4	2.106	478,0	29.202
2002	67.975	-5,7	15,6	2.113	483,9	31.085
2003	64.868	-4,6	15,0	2.132	492,0	32.871
2004	62.717	-3,3	14,6	2.068	480,1	32.966
2005	58.322	-7,0	13,6	1.993	465,3	34.174
2006	56.922	-2,4	13,4	1.987	466,3	34.912

Mehrere Jahre realisierten die Kommunen einen erheblichen Teil ihres Stellenabbaus durch Verringerung der Wochenarbeitszeit ihrer Mitarbeiter, die sich auf die Höhe der ausgewiesenen VK, nicht jedoch auf die Anzahl der Mitarbeiter auswirkte. Im Jahr 2006 sank die Anzahl der Beschäftigten erstmals in gleichem Maße wie die ausgewiesenen VK (vgl. Übersicht 1). Die Möglichkeit, einzelvertraglich oder durch Haustarifverträge die Anzahl der besetzten Stellen sozialverträglich zu reduzieren, ist in den Kommunen weitestgehend ausgeschöpft oder wird aufgrund der dabei gewonnenen Erfahrungen seltener angewandt.

Die einwohnerbezogenen Personalausgaben stiegen erstmals seit den Jahren 2002 und 2003 wieder. Im Jahr 2006 sind die Tarifierung auf 95,5 % der im Tarifgebiet West gezahlten Beträge und ein Sondereffekt bei der Umstellung der Abführung von Sozialversicherungsbeiträgen¹⁹ zusammen mit der rückläufigen EW-Entwicklung für die Erhöhung verantwortlich.

3.2 Verwaltung der Grundsicherung für Arbeitssuchende

Seit dem 01.01.2005 arbeiten die sächsischen Kreisfreien Städte und Landkreise sowie die Agenturen für Arbeit als Träger der Grundsicherung für Arbeitssuchende nach SGB II in Arbeitsgemeinschaften (ARGEn) zusammen. Davon abweichend erfüllen sechs sächsische Landkreise die Aufgabe allein zuständig.²⁰ Der Aufgabenmehrung

¹⁸ Personalausgaben bis 2005 lt. Jahresrechnungsstatistik, 2006 Kassenstatistik der Gemeinden und Gemeindeverbände.

¹⁹ Vgl. Gesetz zur Änderung des Vierten und Sechsten Buches SGB vom 03.08.2005.

²⁰ Diese sog. optierenden Kommunen sind die Landkreise Löbau-Zittau, Bautzen, Meißen, Kamenz, Döbeln und der Muldentalkreis.

begegneten die Kommunen anfangs durch Umsetzung von Mitarbeitern aus anderen Aufgabenbereichen und zunehmend durch Neueinstellungen. Vereinzelt gaben kreisangehörige Gemeinden Beschäftigte an die ARGEN ab, behielten jedoch deren Personalhoheit. Innerhalb der ARGEN übernahmen auch kommunale Beschäftigte Aufgaben, die nach SGB II originär der Bundesagentur für Arbeit obliegen. Die anfallenden Personalausgaben erstattet der jeweilige Träger der Aufgabe der personalentsendenden Kommune, sodass zwar deren Personalstatistik, nicht jedoch deren Haushalt belastet wird.

Die gegenüber dem Jahr 2005 ausgewiesene Steigerung der Stellenzahl um mehr als ein Drittel (vgl. Übersicht 1) ist nicht nur Neueinstellungen, sondern u. a. auch der geringen Belastbarkeit der ermittelten Daten zum 30.06.2005 geschuldet.

Die erwähnten Gründe können zu Einschränkungen in der statistischen Vergleichbarkeit der Kommunen untereinander und mit dem Jahr 2005 führen.

3.3 Gebietskörperschaften

Die Kreisfreien Städte und die kreisangehörigen Gemeinden reduzierten wie bereits in den Vorjahren die Anzahl ihrer Stellen. Der Rückgang wurde wesentlich von den ABM-Beschäftigten getragen, deren Stellenzahl sich bei den Kreisfreien Städten um rd. 76 % und bei den kreisangehörigen Gemeinden um rd. 24 % reduzierte.

Übersicht 4: Beschäftigungsentwicklung im Kernhaushalt bei den einzelnen Gebietskörperschaften²¹

	1997	2004	2005	2006	Veränderung 2006/1997		Veränderung 2006/2005	
					VK	%	VK	%
Kreisfreie Städte	33.229	19.718	18.546	17.924	-15.305	-46,1	-621	-3,4
- davon ABM-Beschäftigte	1.071	663	223	53	-1.018	-95,1	-170	-76,3
Kreisangehörige Gemeinden	37.883	24.390	21.540	20.876	-17.007	-44,9	-664	-3,1
- davon ABM-Beschäftigte	8.285	3.972	1.853	1.416	-6.869	-82,9	-436	-23,6
Landkreise	13.506	8.980	9.083	9.196	-4.310	-31,9	113	1,2
- davon ABM-Beschäftigte	407	106	58	45	-363	-89,0	-13	-22,8
Verwaltungsverbände	-	176	160	154	154	-	-6	-3,9
- davon ABM-Beschäftigte	-	13	1	-	-	-	-1	-100,0
KSV Sachsen	185	192	195	188	3	1,6	-7	-3,8
Gesamt	84.803	53.456	49.525	48.338	-36.465	-43,0	-1.186	-2,4
- davon ABM-Beschäftigte	9.764	4.754	2.134	1.514	-8.250	-84,5	-620	-29,1

Die Landkreise erhöhten die Zahl ihrer Beschäftigten erneut und setzten die Tendenz des Vorjahres zur Stellenmehrung fort. Dabei ist zu berücksichtigen, dass im Bereich der Grundsicherung für Arbeitssuchende die Stellenzahl um rd. 40 % (rd. 490 VK) stieg.

Aufgrund des unterschiedlichen Aufgabenumfanges im o. g. Bereich ist ein Vergleich zwischen optierenden und nicht optierenden Landkreisen für das Jahr 2006 nur sinnvoll, wenn eine Abgrenzung der dort tätigen Mitarbeiter erfolgt.

²¹ Bis einschließlich 1997 wurden die Verwaltungsverbände statistisch bei den Zweckverbänden und damit nicht im Beschäftigungsbereich 21 erfasst.

Übersicht 5: Beschäftigte in der Kernverwaltung der Landkreise mit und ohne Verwaltung der Grundsicherung für Arbeitssuchende

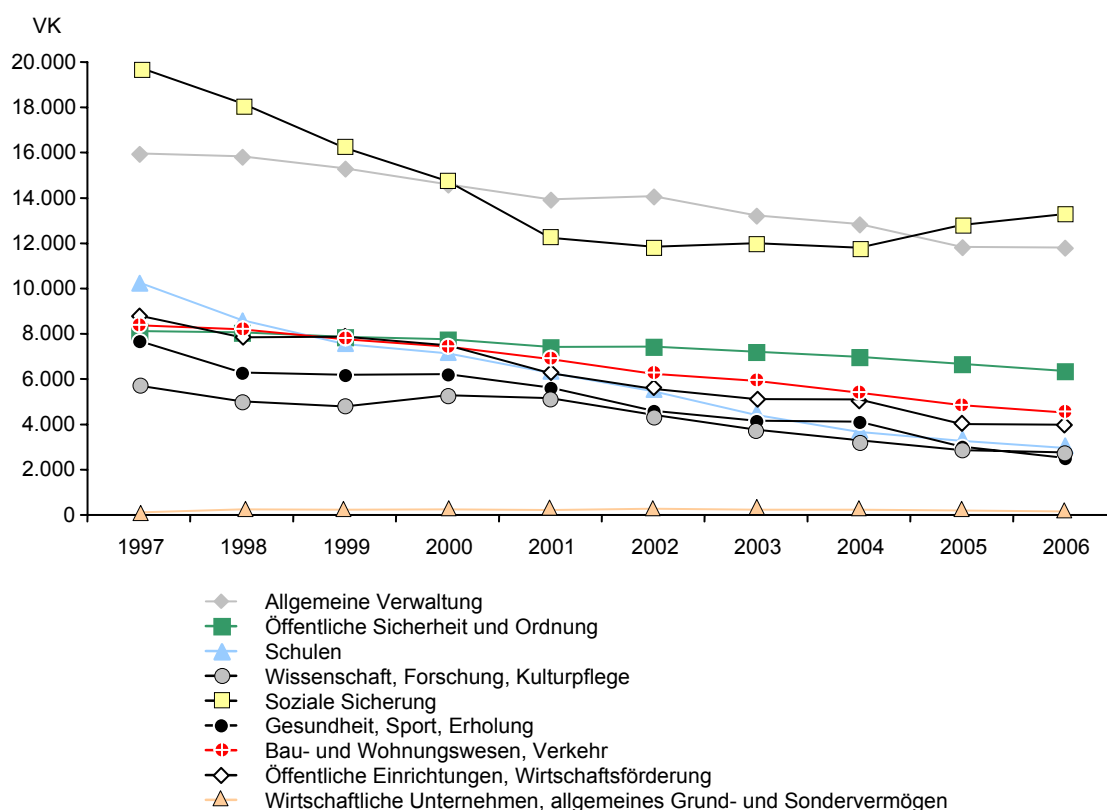
Landkreis	Kernverwaltung	Grundsicherung für Arbeitssuchende	Kernverwaltung ohne Grundsicherung für Arbeitssuchende	
		VK	VK je 1.000 EW	
Niederschlesischer Oberlausitzkreis	287,92	36,00	251,92	2,63
Riesa-Großenhain	322,29	38,25	284,04	2,50
Vogtlandkreis	478,28	11,63	466,65	2,46
Mittlerer Erzgebirgskreis	260,84	46,35	214,49	2,42
Stollberg	242,30	29,55	212,75	2,39
Torgau-Oschatz	255,66	27,00	228,66	2,39
Mittweida	360,29	49,27	311,02	2,39
Sächsische Schweiz	393,64	67,21	326,43	2,34
Löbau-Zittau	515,54	188,44	327,10	2,30
Freiberg	366,20	41,81	324,39	2,25
Zwickauer Land	325,89	44,48	281,41	2,20
Kamenz	492,83	166,89	325,94	2,18
Meißen	469,06	144,91	324,15	2,17
Muldentalkreis	473,28	191,14	282,14	2,16
Döbeln	236,54	82,28	154,26	2,14
Leipziger Land	374,07	64,05	310,02	2,11
Aue-Schwarzenberg	329,71	61,30	268,41	2,06
Bautzen	512,98	207,75	305,23	2,05
Annaberg	208,94	40,01	168,93	2,04
Delitzsch	320,02	73,53	246,49	2,01
Weißeritzkreis	279,84	52,56	227,28	1,87
Chemnitzer Land	278,65	40,37	238,28	1,78

Die optierenden Landkreise sind grau hinterlegt.

Besonders viele Mitarbeiter in der Kernverwaltung je 1.000 EW beschäftigten bei dieser Betrachtung der Niederschlesische Oberlausitzkreis, der Landkreis Riesa-Großenhain, der Vogtlandkreis und der Mittlere Erzgebirgskreis. Die optierenden Kommunen belegten überwiegend Plätze in der unteren Hälfte der Übersicht.

3.4 Aufgabenbereiche

Übersicht 6: Entwicklung der Beschäftigten nach Aufgabenbereichen



Im Betrachtungszeitraum verringerte sich die Anzahl der Stellen in fast allen Aufgabenbereichen. Besonders stark betroffen waren die Bereiche Schulen und Gesundheit, Sport, Erholung mit rd. 71 % bzw. rd. 67 %. Ausnahmen bildeten lediglich die zwei Bereiche wirtschaftliche Unternehmen, allgemeines Grund- und Sondervermögen sowie soziale Sicherung. In Letzterem waren aufgrund der Novellierung des SGB II durch die Hartz-IV-Gesetze zum 01.01.2005 (vgl. Pkt. 3.2) wieder die meisten Mitarbeiter beschäftigt. Ihre Zahl stieg gegenüber dem Jahr 2005 um rd. 3,7 %.

ABM-Beschäftigte arbeiteten besonders zahlreich in den drei Bereichen Wissenschaft, Forschung, Kulturpflege sowie Gesundheit, Sport, Erholung und öffentliche Einrichtungen, Wirtschaftsförderung.

3.5 Steigendes Durchschnittsalter

Die Alterung der sächsischen Bevölkerung als eine Auswirkung der demografischen Entwicklung beeinflusst zunehmend das Durchschnittsalter der kommunalen Beschäftigten, das sich von 42,86 (1997) auf 46,34 Jahre (2006) erhöhte. Die kreisangehörigen Gemeinden lagen mit 47,19 Jahren (2006) über diesem Durchschnitt.

Der Effekt des steigenden Altersdurchschnitts der Mitarbeiter wird durch das Bestreben, durch Nichtbesetzung frei werdender Stellen Personal einzusparen, zusätzlich verstärkt. Allerdings war der so realisierte Personalabbau alternativlos.

Bei seinen Prüfungen stellte der SRH fest, dass Kommunen mit einem erheblichen Bevölkerungsrückgang oftmals einen höheren Altersdurchschnitt ihrer Mitarbeiter aufwiesen als Kommunen, die von der rückläufigen Bevölkerungsentwicklung nicht so stark betroffen sind.

Neben der im Gegensatz zu Neueingestellten teilweise fehlenden einschlägigen fachlichen Ausbildung sieht der SRH vor allem dort Schwierigkeiten und Gefahren, wo ein Teil der Mitarbeiter einer Organisationseinheit relativ zeitgleich in den Ruhestand bzw. in die Ruhephase der Altersteilzeit tritt und zu befürchten ist, dass aufgrund der restriktiven Einstellungspolitik deren oftmals jahrzehntelange Erfahrung mit personengebundenem speziellen Detailwissen nicht ausreichend weitergegeben wird.

Wegen des geringeren Angebotes an Fachkräften aufgrund der demografischen Entwicklung und des für Neueingestellte stark abgesenkten Entgeltniveaus im Tarifvertrag öffentlicher Dienst wird es für die Kommunen in Zukunft zunehmend schwieriger, offene Stellen mit geeigneten Bewerbern zu besetzen.

4 Vergleiche mit anderen Bundesländern

4.1 Gesamtüberblick

Im Kernhaushalt verringerten die Kommunen aller betrachteten Bundesländer im Jahr 2005 ihren Stellenbestand gegenüber dem Vorjahr. Dennoch wiesen die sächsischen Kommunen weiterhin die geringste Stellenzahl der neuen Bundesländer aus und näherten sich den Durchschnittswerten der alten Bundesländer an. Im Jahr 2005 überschritt die Zahl der Stellen je 1.000 EW die der alten Länder um weniger als 5 %. Der Durchschnittswert der finanzschwachen alten Länder wurde jedoch um deutliche 12,6 % übertroffen.

Bei den rechtlich unselbstständigen Einrichtungen und Unternehmen erfolgte ebenfalls eine weitere Anpassung an die alten Bundesländer, die Zweckverbände haben die Angleichung bereits erfolgreich vollzogen.

Nur die Unternehmen in privater Rechtsform verzeichneten immer noch einen mehr als doppelt so hohen Personalbestand wie in den alten Bundesländern. Damit konnten die sächsischen Kommunen ihre o. g. Konsolidierungserfolge bei den Unternehmen in privater Rechtsform nicht fortsetzen.

Übersicht 7: Personalbestand einzelner Bundesländer in den verschiedenen kommunalen Bereichen 2005²²

	Kernhaus- halte	Rechtlich un- selbstständige Einrichtungen und Unternehmen VK je 1.000 EW	Zweckverbände	Unternehmen in pri- vater Rechtsform Beschäftigte je 1.000 EW
Sachsen	11,56	1,58	0,54	3,11
Thüringen	11,74	1,03	0,91	2,85
Sachsen-Anhalt	14,22	1,43	0,64	4,20
Brandenburg	13,60	0,78	0,69	2,88
Mecklenburg-Vorpommern	12,13	1,04	0,58	4,82
Neue Länder	12,55	1,23	0,66	3,44
Niedersachsen	10,24	1,11	0,64	1,28
Rheinland-Pfalz	10,53	1,52	0,40	1,29
Schleswig-Holstein	10,05	1,45	0,78	1,59
Saarland	9,97	1,00	0,55	0,79
Finanzschwache alte Länder	10,26	1,27	0,60	1,31
Alte Länder (Gesamt)	11,05	1,36	0,68	1,54

Die Vergleiche mit anderen Bundesländern sollten immer unter dem Aspekt möglicher Unterschiede bei der Rechtsform, der Aufgabenzuordnung zwischen den Trägern der Verwaltung, der Auslagerung von Aufgaben auf Dritte und hinsichtlich Umfang und Intensität der Aufgabenwahrnehmung betrachtet werden. Aus diesen Gründen variiert z. B. die Beschäftigtenzahl in den Tageseinrichtungen für Kinder zwischen den einzelnen Bundesländern erheblich. Zu erwarten ist, dass die Pläne der Bundesregierung zum Ausbau der Kinderbetreuung in den nächsten Jahren eine stärkere Angleichung bewirken werden.

Die Zahl der Beschäftigten in ABM hatte im Jahr 2005 nur noch einen geringen Einfluss auf den Personalbestand, eine besondere Betrachtung wäre vor allem im Bereich der rechtlich unselbstständigen Einrichtungen und Unternehmen entbehrlich. Bei den sächsischen Kommunen stieg sie im Jahr 2006 jedoch aufgrund des Sondereffekts beim Kommunalen Eigenbetrieb Engelsdorf (vgl. Pkt. 2) wieder signifikant.

²² Unternehmen in privater Rechtsform mit überwiegend unmittelbarer kommunaler Beteiligung; ohne gemischte Beteiligung von Gemeinden und Gemeindeverbänden und ohne Krankenhäuser in privater Rechtsform.

Der SRH nahm für die Kernhaushalte und die rechtlich unselbstständigen Einrichtungen und Unternehmen eine differenzierte Betrachtung unter Abgrenzung der genannten Beschäftigungsgruppen vor:

Übersicht 8: Personalbestand einzelner Bundesländer ohne Beschäftigte in ABM und in Kindertageseinrichtungen 2005, Sachsen 2006 zum Vergleich

	Kernhaushalte			Rechtlich unselbstständige Einrichtungen und Unternehmen		
	Beschäftigte in ABM	Beschäftigte in Kindertageseinrichtungen	Summe ohne Beschäftigte in ABM und in Kindertageseinrichtungen	Beschäftigte in ABM	Beschäftigte in Kindertageseinrichtungen	Summe ohne Beschäftigte in ABM und in Kindertageseinrichtungen
VK je 1.000 EW						
Sachsen	0,50	1,59	9,47	0,06	0,29	1,23
Thüringen	0,16	1,22	10,37	-	-	1,03
Sachsen-Anhalt	0,10	2,28	11,84	0,00	0,06	1,37
Brandenburg	0,06	2,37	11,16	0,00	0,12	0,66
Mecklenburg-Vorpommern	0,04	0,90	11,20	0,00	-	1,04
Neue Länder	0,22	1,71	10,61	0,02	0,13	1,09
Niedersachsen	0,05	0,96	9,22	0,00	0,00	1,11
Rheinland-Pfalz	0,02	1,48	9,03	0,00	-	1,51
Schleswig-Holstein	0,01	0,76	9,29	0,00	-	1,45
Saarland	0,02	0,62	9,33	0,00	-	1,00
Finanzschwache alte Länder	0,04	1,04	9,19	0,00	0,00	1,27
Alte Länder (Gesamt)	0,03	1,19	9,83	0,00	0,01	1,34
zum Vergleich:						
Sachsen 2006	0,36	1,64	9,34	0,30	0,29	1,16

Die sächsischen Kommunen verfügten im Jahr 2005 in ihren Kernhaushalten bei dieser Betrachtungsweise über einen geringeren Personalbestand als der Durchschnitt der alten Bundesländer. Bei den rechtlich unselbstständigen Einrichtungen und Unternehmen lag er sogar unter dem Durchschnittswert der finanzschwachen alten Länder.

4.2 Nach Aufgabenbereichen

Übersicht 9: Personalbestand nach Aufgabenbereichen 2005

Aufgabenbereich	0	1	2	3	4	5	6	7	8
	VK je 1.000 EW								
Sachsen	2,76	1,56	0,76	0,67	2,99	0,71	1,13	0,93	0,05
Thüringen	3,03	1,47	1,04	0,62	2,49	0,70	1,13	1,19	0,04
Sachsen-Anhalt	3,51	1,90	0,87	1,02	3,76	0,77	1,35	0,98	0,07
Brandenburg	3,26	1,63	0,96	0,63	3,93	0,62	1,70	0,81	0,06
Mecklenburg-Vorpommern	3,20	1,90	0,86	0,83	2,34	0,63	1,50	0,78	0,09
Neue Länder	3,10	1,66	0,88	0,74	3,14	0,69	1,33	0,94	0,06
Niedersachsen	2,39	1,23	0,98	0,38	2,45	0,69	1,21	0,86	0,05
Rheinland-Pfalz	2,56	1,12	0,92	0,55	2,84	0,57	1,01	0,78	0,18
Schleswig-Holstein	2,43	1,28	0,88	0,50	2,24	0,60	1,23	0,86	0,05
Saarland	2,33	1,17	0,71	0,34	2,18	0,77	1,03	1,27	0,17
Finanzschwache Flächenländer (West)	2,43	1,21	0,93	0,44	2,49	0,65	1,15	0,87	0,09
Alte Länder (Gesamt)	2,44	1,27	0,98	0,56	2,61	0,64	1,31	1,05	0,19
davon Sachsen im Vergleich in %	113,4	122,9	78,0	119,0	114,6	109,7	86,2	88,7	25,6

Im Vergleich mit dem Durchschnitt der alten Bundesländer setzten die sächsischen Kommunen im Jahr 2005 vor allem in den Aufgabenbereichen 1 (Öffentliche Sicherheit und Ordnung) sowie 3 (Wissenschaft, Forschung und Kulturpflege) wesentlich mehr Personal ein. Der im Jahr 2004 ebenfalls erhöhte Personalbestand in den Aufgabenbereichen 0 (Allgemeine Verwaltung) und 5 (Gesundheit, Sport, Erholung) verringerte sich 2005 gegenüber den alten Bundesländern, lag gleichwohl noch über deren Durchschnitt.

Die Kommunen der meisten Bundesländer zeigten lt. Statistik im Jahr 2005 gegenüber dem Vorjahr keine oder keine so starke Tendenz zur Stellenmehrung im Aufgabenbereich 4 (Soziale Sicherung) wie die sächsischen Kommunen. Vergleiche zwischen den einzelnen Bundesländern sind aber schwierig, weil sich die Zahl von 69 optierenden Kommunen, deren Personalbestand im Aufgabenbereich aufgrund der größeren Aufgabenvielfalt seit dem Jahr 2005 erhöht ist, nicht gleichmäßig im Verhältnis der EW auf das Bundesgebiet aufteilt.²³

²³ Vgl. § 6a Abs. 3 SGB II.

Übersicht 10: Personalbestand im Aufgabenbereich 4 (Soziale Sicherung) in den Jahren 2004 und 2005

	2004	2005	Veränderung
	VK je 1.000 EW		%
Sachsen	2,74	2,99	9,19
Thüringen	2,44	2,49	1,72
Sachsen-Anhalt	3,88	3,76	-3,08
Brandenburg	3,82	3,93	2,76
Mecklenburg-Vorpommern	2,25	2,34	3,78
Neue Länder	3,04	3,14	3,18
Niedersachsen	2,47	2,45	-0,66
Rheinland-Pfalz	2,84	2,84	-0,17
Schleswig-Holstein	2,21	2,24	1,17
Saarland	2,14	2,18	1,71
Finanzschwache alte Länder	2,50	2,49	-0,09
Alte Länder (Gesamt)	2,60	2,61	0,43

5 Folgerungen

5.1 Innerhalb des Bundes wird immer weniger toleriert, wenn sich die von den Sonderbedarfszuweisungen des Bundes profitierenden Länder eine komfortablere personelle Ausstattung auf Landes- und kommunaler Ebene leisten als ihre Geberländer. Zwar war das Bestreben der sächsischen Kommunen nach Angleichung an die alten Bundesländer schon teilweise erfolgreich. Ein weiterführender absoluter Abbau der Beschäftigtenzahlen ist aufgrund des Verlaufs der demografischen Entwicklung und der degressiven Ausgestaltung des Solidarpaktes II in den meisten Kommunen gleichwohl dringend erforderlich. Um den wachsenden Anforderungen weiterhin gerecht werden zu können, ist auf eine ausreichende Qualifikation der Mitarbeiter i. S. d. §§ 61, 62 SächsGemO besonderer Wert zu legen.

5.2 Im Spannungsfeld zwischen notwendigem Personalabbau und teilweiser Kompensation der in den nächsten Jahren zunehmenden Altersabgänge ist eine gute und langfristige Planung der Personalentwicklung notwendig. Um den vorhandenen Erfahrungsschatz in den Kommunen zu bewahren, sollten bereits jetzt geeignete Methoden gefunden werden, dieses Wissen weiterzureichen.

5.3 Handlungsbedarf besteht im Aufgabenbereich soziale Sicherung der Kreisfreien Städte und insbesondere der Landkreise. Der Aufbau der Verwaltung der Grundsicherung für Arbeitssuchende war mit einem hohen Personalaufwand verbunden, der auch - nicht nur in den sächsischen Kommunen - von technischen, fachlichen und organisatorischen Mängeln zeugt.

5.4 Ihre dabei gewonnenen Erfahrungen bei der Übernahme neuer Aufgaben können die Kreisfreien Städte und Landkreise bei der in Sachsen im Jahr 2008 anstehenden Verwaltungsreform nutzen. Der Übergang von geplanten 4.375 Stellen aus der Staatsverwaltung in den kommunalen Bereich²⁴ stellt für beide eine besondere organisatorische Herausforderung dar.

²⁴ Vgl. Bericht zur Berechnung des Mehrbelastungsausgleiches (Anlage 11 Entwurf des Gesetzes zur Neuordnung der Sächsischen Verwaltung, LT-DS 4/8810).

5.5 Die Unternehmen in privater Rechtsform beschäftigen nach wie vor eine gegenüber den alten Bundesländern stark erhöhte Zahl von Mitarbeitern. Der SRH fordert seit Jahren neben einer Optimierung des Personalbestandes eine einschneidende Aufgabenkritik zu Notwendigkeit, Bestand und Größe vor allem von Unternehmen, die nicht im Bereich der Daseinsvorsorge tätig sind. Besonders nicht wirtschaftlich arbeitende Unternehmen sollten auf die Notwendigkeit ihres Weiterbestehens hin überprüft werden.

Erste Erkenntnisse aus der begleitenden Prüfung zur Einführung der Doppik

Durch die begleitende Prüfung war es möglich, die Gesetz- und Verordnungsentwürfe auf ihre praktische Anwendbarkeit hin zu überprüfen und Anpassungen vorzunehmen.

Die Konkretisierung von Umfang und Inhalten der örtlichen Prüfung der Eröffnungsbilanz sowie späterer Jahresabschlüsse ist notwendig. Einheitliche Standards zum Prüfungsvorgehen sind zu erarbeiten.

1 Einleitung

Die beabsichtigte Einführung des neuen kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens (NKR) zum 01.01.2008 in Sachsen, verpflichtend ab dem Hj. 2013, stellt für die sächsischen Kommunen eine große Herausforderung dar. Mit Genehmigung des SMI nach § 131 Abs. 1 SächsGemO stellten bereits zum 01.01.2007 vier Kommunen, die sog. Frühstarter-Kommunen, ihr Rechnungswesen um. Dabei handelt es sich um Bockelwitz, Grünhain-Beierfeld, Pirna und Zschorlau.

Der SRH wird zusätzlich zur örtlichen Rechnungsprüfung für die Prüfung der Eröffnungsbilanzen und der ersten beiden doppischen Jahresabschlüsse zuständig sein. Bereits im IV. Quartal 2006 führte er eine begleitende Prüfung bei den vier Kommunen durch.

2 Prüfungsgegenstand

Im Rahmen der begleitenden Prüfung wurden der Umstellungsprozess von der Kame-ralistik auf die Doppik, die Haushaltsplanung sowie der Erstellungsprozess der Eröffnungsbilanz näher beleuchtet. Dies erfolgte auf Grundlage von Fragebögen, Entwürfen der doppischen Rechtsgrundlagen und darauf aufbauenden Untersuchungen vor Ort.

Die auf Grundlage der begleitenden Prüfung gewonnenen Erkenntnisse sollten den Frühstartern als Arbeitshilfe dienen, aber auch Kommunen, die zu einem späteren Zeitpunkt die Einführung des NKR planen, eine Hilfestellung geben. Den Frühstartern wurden in Abstimmung mit dem SMI zu den jeweils aufgeworfenen Problemfeldern Hinweise gegeben.

Ausgewählte Erkenntnisse zum Umstellungsprozess sowie zum Entwurf der Eröffnungsbilanzen werden im Folgenden erläutert.

3 Prüfungserkenntnisse aus der begleitenden Prüfung des Umstellungsprozesses

3.1 Grundlagen

Die Frühstarter-Kommunen orientierten sich bei der Einführung der kommunalen Doppik vor allem an dem Projekt „Kommunale Doppik“ beim SMI. Des Weiteren wurden vorwiegend Erfahrungen anderer Bundesländer, das Fachwissen kaufmännischer dop-

pelter Buchführung oder theoretische und praktische Erkenntnisse der KGSt und der NKR-Softwareanbieter genutzt. Ein Konzept zur Umstellung war in unterschiedlichen Ausprägungen in allen Kommunen vorhanden.

Aus den Erfahrungen der Frühstarter-Kommunen und aus den Erkenntnissen des SRH im Rahmen der begleitenden Prüfung lässt sich ableiten, dass für die Umstellung auf die Doppik eine gründliche Vorbereitung notwendig ist. Dabei ist die Einbeziehung der politischen Gremien aus Gründen der Akzeptanz unabdingbar.

Bei der Konzepterarbeitung zur Umstellung ist insbesondere auf die Festlegung von Zuständigkeiten und realistischen Terminen zu achten. Entsprechend den Erfordernissen in der Kommune, abhängig von der Verwaltungsgröße, dem Haushaltsvolumen und dem vorhandenen Fachwissen sind neben dem Gesamtkonzept weitere Konzepte zu Teilprojekten zu empfehlen. Zur Verringerung des eigenen Aufwandes sollte der Erfahrungsaustausch mit anderen Kommunen genutzt werden.

3.2 Projektmanagement

Drei Frühstarter-Kommunen hatten eine Projektgruppe zur Umstellung auf die kommunale Doppik gebildet. Externer Sachverstand wurde in einer Kommune in allen Teilprojekten, in zwei Kommunen partiell eingesetzt. Eine Gemeinde verzichtete ganz auf die Unterstützung Dritter.

Die bisher angefallenen Kosten für den Umstellungsprozess wurden in allen Frühstarter-Kommunen nur teilweise erfasst. Diese stellten sich in Abhängigkeit der Gemeindegröße und des damit verbundenen Aufwandes für die Umstellung wie folgt dar:

Kostenerfassung für das NKR in T€	A	B	C	D
Schulung	2,0	2,0	16,5	6,2
Personalkosten	20,0	85,0	180,0	nicht erfasst
Software	0	6,0	1,6	5,6
Hardware	4,3	0,6	4,9	0
Beratungskosten	15,0	0	20,4	0

Die verschiedenen Vorgehensweisen der Frühstarter zur Organisation der Umstellung zeigten, dass es ein für alle Kommunen gültiges Projektmanagement nicht gibt. Art und Umfang des Projektmanagements sind einerseits von der Größe der Kommune und andererseits vom Umfang der externen Begleitung abhängig. Wichtig ist jedoch ein strukturiertes Vorgehen in den Phasen der Projektvorbereitung, -planung und -realisierung. Des Weiteren sind die Information und Transparenz gegenüber der Politik und allen Verwaltungsmitarbeitern wichtig.

3.3 Personalmanagement

Zwei Kommunen hatten jeweils ein Personalentwicklungskonzept im Rahmen der Umstellung auf die kommunale Doppik erarbeitet.

Das in den Kommunen vorhandene Fachwissen wurde im Umstellungsprozess genutzt. Darüber hinaus wurden die notwendigen Kenntnisse durch Selbststudium bzw. Schu-

lungsmaßnahmen/Fortbildungen weiterentwickelt. In zwei Kommunen erfolgte eine Personaleinstellung.¹

Aus dem Vorgehen der Frühstarter-Kommunen lässt sich folgern, dass das Vorhandensein des nötigen Fachwissens einen entscheidenden Faktor für die Umstellung auf die Doppik darstellt. Deshalb sind eine frühzeitige Auswahl der zu beteiligenden Mitarbeiter und die Erstellung eines entsprechenden Qualifizierungsplans notwendig.

Nach den Erfahrungen in den Frühstarter-Kommunen sollten zunächst nur die Mitarbeiter des Projektteams geschult werden. Schulungen anderer Bereiche in der Verwaltung sollten zeitnah zur Umstellung erfolgen. Darüber hinaus wird es als sinnvoll erachtet, im Rahmen von Informationsveranstaltungen in der gesamten Verwaltung Überblickswissen zur kommunalen Doppik zu vermitteln, um so eine Identifikation mit dem NKR zu gewährleisten.

Bei der Nutzung von externem Sachverstand ist durch eine enge Zusammenarbeit der verantwortlichen Mitarbeiter in den Verwaltungen mit den Beratern darauf zu achten, dass das eingebrachte externe Wissen nach Beendigung der Beratertätigkeit in den Kommunen verfügbar bleibt und weiterentwickelt wird.

3.4 IT-Einsatz

Die notwendigen IT-Voraussetzungen für den Umstellungsprozess waren in den Frühstarter-Kommunen überwiegend vorhanden. In drei Frühstarter-Kommunen stellte der bisherige Anbieter des kameralen Systems auf das doppelte System um. Schwierigkeiten gab es bei der Überleitung der Daten vom kameralen in das doppelte Buchungssystem, manuelle Nacharbeiten waren notwendig. In der vierten Kommune war ein Wechsel des Dienstleisters vorgesehen.

Schwierig gestaltete sich in den Kommunen teilweise die Anbindung anderer Verfahren, wie z. B. der Lohn- und Bezügerechnung.

Abhängig von der Größe der Kommune wird die Erstellung eines IT-Konzeptes oder zumindest die Einbindung entsprechender Umstellungsmaßnahmen im Gesamtkonzept empfohlen.

Es ist zu klären, ob das bisherige Verfahren wie gewünscht auf die kommunale Doppik umgestellt werden kann oder ob eine neue Lösung notwendig ist. Die IT-Unterstützung muss frühzeitig und zeitnah erfolgen, um Doppelarbeiten zu vermeiden. Zu den Zeitpunkten der Vermögenserfassung, der Haushaltsplanaufstellung und des Buchungsbegins sollte die entsprechende Software reibungslos funktionieren.

4 Prüfungserkenntnisse aus der begleitenden Prüfung der Eröffnungsbilanzerstellung

4.1 Grundlagen

Die Eröffnungsbilanz ist innerhalb von sechs Monaten in dem Haushaltsjahr aufzustellen, in welchem das NKR eingeführt wird. Durch die Gegenüberstellung von Vermögen und Schulden wird die wirtschaftliche Lage der Kommune erstmals vollumfänglich doku-

¹ Dies erfolgte durch eine Stellenwiederbesetzung mit verändertem Aufgabeninhalt. Es wurde keine zusätzliche Stelle geschaffen.

mentiert. Dabei haben die Wertansätze für Vermögen und Schulden erhebliche Auswirkungen auf künftige Jahresabschlüsse und können die künftige Ergebnisentwicklung der Kommune entscheidend beeinflussen. Aufgrund der Bedeutung der Eröffnungsbilanz ist eine Prüfung sowohl durch die örtliche als auch durch die überörtliche Prüfung vorgesehen. Fehler sollen so rechtzeitig identifiziert und behoben werden, um eine solide Basis für das neue Rechnungssystem zu bilden. Für die örtliche Prüfung sind vier Monate und für die überörtliche Prüfung im Anschluss sechs Monate vorgesehen.

4.2 Erfassung und Bewertung

Zum Zeitpunkt der begleitenden Prüfung durch den SRH im IV. Quartal 2006 befand sich die Eröffnungsbilanz noch in der Erstellung. Bei allen Frühstartern war eine systematische Vorgehensweise bei Erfassung und Bewertung festzustellen.

Auf Grundlage der Prüfung empfiehlt der SRH, zur Erleichterung der Erfassung des Kommunalvermögens die gesetzlichen Regelungen zu Inventar, Inventur und Inventurvereinfachungsverfahren durch interne Richtlinien und Anweisungen zu untersetzen, welche Struktur und Ablauf von Erfassung und Bewertung festlegen und somit eine einheitliche Vorgehensweise in der Kommune gewährleisten. Dies wurde in zwei der Frühstarter-Kommunen bereits umgesetzt. Diese Kommunen hatten des Weiteren eine Dokumentation zur Erfassung und Bewertung der Vermögensgegenstände angefertigt. Dies erleichtert die Nachvollziehbarkeit für interne und externe Adressdaten und schafft Transparenz hinsichtlich der Vermögensbewertung.

Zur Darstellung des Werteverzehrs sind bei der Vermögensbewertung Abschreibungen zu berücksichtigen. Hierzu wurde vom SMI eine Abschreibungstabelle erarbeitet, die als Anlage zur künftigen KomHVO Verordnungscharakter erhält. Die Frühstarter verwendeten nicht in allen Fällen die Nutzungsdauer, die sich innerhalb der zulässigen Spannbreiten der Abschreibungstabelle bewegt. Grund war hauptsächlich, dass zum Zeitpunkt der Ermittlung der Restnutzungsdauer die Abschreibungstabelle für Sachsen noch nicht vorlag. Den Frühstartern wurde empfohlen, die in ihren Rechnungssystemen hinterlegte Nutzungsdauer der einzelnen Vermögensgegenstände mit der Abschreibungstabelle des SMI abzustimmen, da Abweichungen hiervon nur in begründeten Ausnahmefällen zulässig sind.

4.3 Ausgewählte Problemfelder der Eröffnungsbilanz

Grundstücke und Gebäude

Unter Grundstücke fallen u. a. Ackerland, Grünflächen, Wald und ähnliche Flächen. Unter kommunalen Gebäuden werden u. a. Schulen und andere soziale Einrichtungen, Wohnbauten sowie Kultur- und Sportanlagen subsumiert.

Nutzungs-, Verfügungs- und Verwertungsbeschränkungen für gewidmete Grundstücke/ Gemeinbedarfsflächen wurden bei der Grundstücksbewertung in den Kommunen nicht in allen Fällen berücksichtigt. Zum Teil wurden in den Kommunen keine oder falsche Abschläge berücksichtigt. Dies machte eine Überarbeitung der Bewertung in den Frühstarter-Kommunen notwendig.

Eine Gemeinde verwendete bei der Bewertung von Grundstücken mit mehreren Nutzungsarten verschiedene Vereinfachungsverfahren. Vereinfachungen sollten nur dann angewendet werden, wenn eine separate Bewertung zu keiner hinreichend wirklichkeitstreuen Bewertung führt.

In einer Frühstarter-Kommune wurden nicht wie gefordert die aktuellsten Bodenrichtwerte verwendet. In zwei Kommunen erfolgte die Bewertung von Gebäuden ebenfalls auf veralteten Grundlagen. Den Frühstartern wurde empfohlen, die bestehenden Bewertungen auf Grundlage der doppelten Regelungen zu aktualisieren.

Ein Frühstarter beabsichtigte, im Rahmen der Neuausschreibung von Versicherungsleistungen, die Gebäudebewertung durch einen Versicherer durchführen zu lassen. Dies wurde vom SRH hinsichtlich der Verfolgung eigener Präferenzen durch den Versicherer kritisch gesehen. Der Kommune wurde deshalb empfohlen, darauf zu achten, dass der Versicherer eines der zulässigen Verfahren, d. h. das Sachwertverfahren oder in Ausnahmefällen das Ertrags- oder Vergleichswertverfahren anwendet und keine auf subjektive Interessen gerichtete Bewertungsmaßstäbe ansetzt.

Infrastrukturvermögen

Als Infrastrukturvermögen sind Verkehrs- und Versorgungseinrichtungen und -bauten auszuweisen. Verkehrsflächen sind dabei getrennt nach Grund und Boden und Verkehrsflächenkörper zu erfassen.

Das Infrastrukturvermögen wurde in den Kommunen größtenteils zu Ersatzwerten bewertet. Hier bestanden verschiedene Unsicherheiten zur Auslegung der doppelten Regelungen, die im Rahmen der begleitenden Prüfung diskutiert wurden. Eine Kommune erarbeitete beispielsweise ein von den Anwendungshinweisen abweichendes Schema zur Bewertung ihrer Straßen, was zu einer höheren Bewertung im Vergleich zu den empfohlenen Richtgrößen führte. Da hier ein Bewertungsspielraum besteht und die Kommune glaubhaft belegen konnte, dass die verwendeten Straßenbaukosten pro m² die ortsüblichen Verhältnisse widerspiegeln, handelt es sich um eine zulässige Vorgehensweise.

Von einer Kommune wurde ein Problem bei der Zuordnung von Grundstücksflächen zu Brücken aufgeworfen. Um eine Doppelerfassung zu vermeiden, wurde der Kommune empfohlen, von vornherein festzulegen, ob die betreffenden Grundstücke der Brücke oder der Straße, die über die Brücke führt, zuzurechnen sind.

Des Weiteren wurden in einer Gemeinde nicht alle Brückenbauwerke - in diesem Fall die Durchlässe - erfasst. Dies wurde auf Hinweis des SRH korrigiert.

Finanzanlagen

Zum Finanzanlagevermögen zählen Beteiligungen an Unternehmen, Anteile an verbundenen Unternehmen, Wertpapiere des Anlagevermögens und langfristige Ausleihungen sowie das in Sondervermögen eingebrachte Kapital und Kapitaleinlagen in Zweckverbände und andere kommunale Zusammenschlüsse.

In drei Frühstarter-Kommunen erfolgte der Ausweis von Unternehmensbeteiligungen zum Stammkapital. Unternehmensbeteiligungen sind jedoch zum nominalen Eigenkapital (Stammkapital + Rücklagen + Ergebnisvortrag) auszuweisen. Dies machte eine Überarbeitung des Ansatzes in der Eröffnungsbilanz notwendig.

Vorhandene Zweckverbandsmitgliedschaften wurden nicht in allen Frühstarter-Kommunen zum Ansatz gebracht. Kapital- oder Vermögenseinlagen in Zweckverbände zählen jedoch zu den Finanzanlagen. Der Ansatz der Zweckverbandsmitgliedschaften war somit in den Kommunen noch nachzuholen.

Problematisch gestaltete sich in allen Kommunen die Ermittlung von Höhe und Wert des Anteils der Kommune an Zweckverbänden. Sofern sich keine Hinweise aus der Satzung oder anderen Unterlagen ergaben, wurde den Kommunen die Ermittlung von Ersatzmaßstäben empfohlen.

Sonderposten

Im Rahmen des NKR sind Investitionszuwendungen, Beiträge, Kostenerstattungen und ähnliche Entgelte als Sonderposten anzusetzen und ertragswirksam entsprechend der Nutzungsdauer bzw. Restnutzungsdauer des bezuschussten Vermögensgegenstandes aufzulösen.

Bei den Sonderposten ergab sich bei den Frühstarter-Kommunen u. a. das Problem einer sachgerechten Aufteilung der Zuwendungen auf einzelne Vermögensgegenstände im Rahmen einer Gesamtmaßnahme. Für solche Fälle ist auf Grundlage der gesetzlichen Regelungen vorgesehen, einen Sammelposten zu bilden und pauschal über die durchschnittliche Nutzungsdauer des gesamten Anlagevermögens aufzulösen.

In einer Kommune war festzustellen, dass die Auflösung der Sonderposten, bei denen die Anschaffung des Vermögensgegenstandes und die Zuschussgewährung zeitlich nicht korrespondierten, nach der Gesamtnutzungsdauer des Gegenstandes erfolgte. Da in diesen Fällen jedoch die Restnutzungsdauer den Maßstab für die Auflösung bildet, war die Verfahrensweise der Kommune zu ändern.

Rückstellungen

Aufbauend auf dem Ressourcenverbrauchskonzept ist die Bildung von Rückstellungen vorgesehen. Der Ansatz von Instandhaltungsrückstellungen in der Eröffnungsbilanz ist allerdings nicht zulässig. Stattdessen sind die Wertminderungen durch die unterlassene Instandhaltung direkt beim Vermögensgegenstand zu berücksichtigen.

Die Ermittlung der Pensionsrückstellungen erfolgte durch den Kommunalen Versorgungsverband Sachsen (KVS). Die den Berechnungen zugrunde liegenden Annahmen entsprachen noch nicht in allen Fällen der Intention des Gesetz- und Verordnungsgebers. So bezogen sich die Berechnungen des KVS lediglich auf die Versorgungsbezüge, weitere Versorgungsverpflichtungen wie die Beihilfe wurden nicht berücksichtigt. Des Weiteren wurden den Kommunen verschiedene Berechnungsvarianten für Wahlbeamte übersandt und darüber hinaus angeboten, bei Bedarf weitere Wünsche in die Berechnungen einfließen zu lassen. Nach Auffassung des SRH ist es notwendig, dass die vom KVS verwendeten Prämissen der Intention des Gesetzgebers entsprechen und für alle Kommunen die gleichen Annahmen gelten. Das SMI hat zugesagt, sich zum Berechnungsverfahren noch einmal mit dem KVS abzustimmen.

Bei einer Kommune bestanden Unsicherheiten, wann Altersteilzeitrückstellungen zu bilden sind. Der Kommune wurde die Auffassung des SRH mitgeteilt, wonach Rückstellungen für Altersteilzeit erst gebildet werden dürfen, wenn der jeweilige Altersteilzeitvertrag zustande gekommen ist, da hierdurch die Rückstellungsbildung hinreichend begründet ist. Eine Rückstellungsbildung auf Grundlage des Antrages auf Altersteilzeit oder einer vorliegenden Interessensbekundung wurde als nicht ausreichend erachtet. Potenzielle Altersteilzeitverhältnisse sollten ebenfalls nicht angesetzt werden.

5 Fazit

Insgesamt gewann der SRH im Rahmen der Begleitung der Doppikeinführung einen positiven Eindruck vom Vorgehen der Kommunen hinsichtlich Umstellungsprozess, Haushaltsplanung und Erstellung der Eröffnungsbilanz. Es war eine systematische Vorgehensweise in den Kommunen festzustellen. Zum Teil wählten die Frühstarter verschiedene Methoden beim Umstellungsprozess oder auch der Vermögensbewertung, die nach Ansicht des SRH als praktikable Lösungen in Abhängigkeit von den Spezifika der Kommunen angesehen werden können. Durch die Frühstarter war es auch möglich, die Gesetz- und Verordnungsentwürfe auf ihre praktische Anwendbarkeit hin zu überprüfen.

Auf Grundlage der Erfahrungen aus der begleitenden Prüfung und der Planung der Prüfung der Eröffnungsbilanz hat sich des Weiteren gezeigt, dass gesetzliche Regelungen zur Eröffnungsbilanz an einigen Stellen noch konkretisiert und untersetzt werden müssen. Dies betrifft aus Sicht des SRH zum einen Bewertungsvorschriften zu einzelnen Bilanzposten und zum anderen die Prüfung der Eröffnungsbilanz und des Jahresabschlusses.

Die geänderten inhaltlichen Anforderungen der örtlichen Prüfung sind nach Ansicht des SRH noch nicht ausreichend berücksichtigt. Gesetzlich geregelt werden soll, dass eine Prüfung der Eröffnungsbilanzen und Jahresabschlüsse zu erfolgen hat. Der SRH hält es für notwendig, einheitliche Standards zum Prüfungsvorgehen zu erarbeiten und zu verankern. Dies betrifft u. a. die Festlegung der Prüfungsmethodik, des Umfangs und Inhalts der Prüfung, die Klärung der Formulierung der Prüfungsergebnisse, d. h. die Definition von Mindestinhalten des Prüfberichts und die Erteilung eines Prüfvermerks sowie die Jahresabschlussanalyse.

Aus diesen Gründen wurde auf Empfehlung des SRH eine zeitlich befristete Projektgruppe eingerichtet, bestehend aus Vertretern der örtlichen und überörtlichen Rechnungsprüfung unter Federführung des SMI. In dieser sollen relevante Problembereiche identifiziert und Lösungsvorschläge erarbeitet werden, die ihren Niederschlag in der KomPrüfVO, in Verwaltungsvorschriften oder Anwendungshinweisen finden sollen. So kann der noch bestehende Regelungsbedarf hinsichtlich der Rechnungsprüfung im NKR gedeckt und somit ein einheitliches und gesichertes Vorgehen gewährleistet werden.

**Kommunale Unternehmen:
Pflichten des Geschäftsführers und Kontrollrechte der Gesellschafter
nach §§ 42 a, 46 GmbHG**

Mangelhafte Wahrnehmung der Kontrollpflichten von Gesellschaftsorganen können zu Schadenersatz und strafrechtlichen Konsequenzen führen.

1 Prüfungsgegenstand

Im Rahmen der überörtlichen Prüfung der Stadt A wurden die Beteiligungsverwaltung und das Beteiligungsmanagement untersucht. Der Prüfungszeitraum betrifft die Hj. 2000 bis 2003. Im Rahmen der Beteiligungsverwaltung wurde geprüft, inwiefern der Geschäftsführer der Gesellschaft B, ein Freizeitbad, sowie die Gesellschafter, die Stadt A, die Gemeinde C und ein Landkreis als Kontrollorgan der Beteiligungsgesellschaft ihren gesetzlichen Pflichten und Kontrollrechten nachkommen sind.

2 Prüfungsfeststellungen

2.1 Aufstellung der Jahresabschlüsse

Bei der Gesellschaft B handelt es sich um eine kleine Kapitalgesellschaft i. S. d. § 267 Abs. 1 HGB. Für die Gesellschaft bestand im Prüfungszeitraum nach dem Gesellschaftsvertrag die Pflicht, in entsprechender Anwendung der Vorschriften für große Kapitalgesellschaften im Dritten Buch des HGB einen Jahresabschluss und einen Lagebericht aufzustellen. Der Geschäftsführer war gleichzeitig Vertreter einer der Gesellschafter in der Gesellschafterversammlung.

Die Daten der Aufstellung der Jahresabschlüsse und der Lageberichte sind der nachfolgenden Übersicht zu entnehmen:

2000	2001	2002	2003
28.06.2001	18.12.2002	28.05.2003	04.10.2005

Für das Wirtschaftsjahr 2004 hat die Stadt weder einen vom Geschäftsführer der Gesellschaft unterschriebenen und datierten Jahresabschluss noch einen Lagebericht zum Prüfungszeitpunkt vorgelegt.

Der Jahresabschluss und der Lagebericht sind vom Geschäftsführer einer GmbH in den ersten drei Monaten des Geschäftsjahres für das vergangene Geschäftsjahr gem. § 264 Abs. 1 Satz 2 HGB aufzustellen. Nach Prüfung durch einen Abschlussprüfer sind der Jahresabschluss, der Lagebericht und der Prüfbericht unverzüglich den Gesellschaftern vorzulegen (§ 42a Abs. 1 GmbHG).

2.2 Feststellung der Jahresabschlüsse

Ein Beschluss der Gesellschafterversammlung über die Feststellung des Jahresabschlusses 2000 konnte nicht vorgelegt werden. Die Jahresabschlüsse 2001 und 2002 hat die Gesellschafterversammlung in ihrer Sitzung vom 05.08.2003 festgestellt. Der Jahresabschluss 2003 wurde von der Gesellschafterversammlung am 24.03.2006 festgestellt.

Die Gesellschafter haben spätestens bis zum Ablauf der ersten elf Monate über die Feststellung des Jahresabschlusses gem. § 42 a Abs. 2 GmbHG zu beschließen.

2.3 Wirtschaftliche Verhältnisse der Gesellschaft

Die Jahresabschlüsse 2000 bis 2003 wiesen jeweils in der Bilanz einen „nicht durch Eigenkapital gedeckten Fehlbetrag“ aus. Für die Jahresabschlüsse der Wirtschaftsjahre 2001 und 2002 erteilten die Abschlussprüfer unter Verweis auf bestehende Risiken hinsichtlich eines weiteren apl. Abschreibungsbedarfs auf Gegenstände des Anlagevermögens und die etwaige Rückforderung von Zuwendungen eingeschränkte Bestätigungsvermerke. In dem Prüfbericht zum Jahresabschluss 2000 vom 29.06.2001 weist der beauftragte Wirtschaftsprüfer des Weiteren darauf hin: „Ob eine Überschuldung im insolvenzrechtlichen Sinn vorliegt, ist durch einen Überschuldungsstatus zu ermitteln. Dies kann von uns allein auf der Grundlage der Handelsbilanz nicht abschließend beurteilt werden.“ Der Jahresabschluss 2000 wurde der Stadt A zur Kenntnis gebracht und war Gegenstand der Sitzung des Stadtrates vom 18.12.2001. Die Hinweise des Wirtschaftsprüfers sind ausweislich des Sitzungsprotokolls nicht Beratungsgegenstand gewesen.

Die Stadt A hat auch nach den Hinweisen des Wirtschaftsprüfers in seinem Bericht über die Prüfung des Jahresabschlusses 2000 nicht Kraft ihrer Stellung als Gesellschafterin auf die Gesellschaft eingewirkt, dass diese umgehend einen Überschuldungsstatus ermittelt und eine Fortführungsprognose erstellt. Nach Auskunft des Geschäftsführers ist die Zahlungsfähigkeit der Gesellschaft, wenn auch nur „knapp“, gesichert.

Nach Ansicht des beauftragten Wirtschaftsprüfers war die Gesellschaft zum Bilanzstichtag am 31.12.2003 nicht nur bilanziell, sondern auch i. S. d. § 19 Insolvenzordnung (InsO) überschuldet. Der Geschäftsführer der Gesellschaft hatte keinen Antrag auf Eröffnung des Insolvenzverfahrens gestellt.

Aufgrund der spätestens ab dem Wirtschaftsjahr 2001 gegebenen akuten Insolvenzgefahr bestand - in Absprache mit dem SMI - seit Herbst 2003 die Absicht, das Anlagevermögen auf die Stadt A zu übertragen. Da das Freizeitbad daher nicht mehr dauernd dem Geschäftsbetrieb zu dienen bestimmt ist, wird es seit dem 31.12.2003 nicht mehr als Anlagevermögen, sondern als „zum Verkauf bestimmte Vermögensgegenstände“ im Umlagevermögen bilanziert. Diese bilanztechnische Maßnahme erforderte eine neuerliche Sonderabschreibung, jedoch wird das Jahresergebnis der Gesellschaft in den folgenden Wirtschaftsjahren nicht mehr durch jährliche Abschreibungen belastet.

Im Falle einer Überschuldung nach § 19 InsO hat der Geschäftsführer die Pflicht, ohne schuldhaftes Zögern die Eröffnung des Insolvenzverfahrens nach § 64 Abs. 1 GmbHG zu beantragen. Das Unterlassen der Beantragung des Insolvenzverfahrens erfüllt den Tatbestand der Insolvenzverschleppung nach § 84 Abs. 1 Nr. 2 GmbHG.

3 Folgerungen

3.1 Die Stadt hat kraft ihrer Stellung als Gesellschafterin gemeinsam mit den übrigen Mitgesellschaftern dafür Sorge zu tragen, dass der Geschäftsführer künftig die Frist zur Aufstellung des Jahresabschlusses und des Lageberichts einhält und beide nach Prüfung durch den Abschlussprüfer zusammen mit dessen Bericht unverzüglich den Gesellschaftern vorlegt.

3.2 Korrespondierend mit der Vorlagepflicht des Geschäftsführers haben die Gesellschafter ihre Kontrollfunktion entsprechend dem Aufgabenkatalog des § 46 Nr. 1 GmbHG wahrzunehmen und dafür zu sorgen, dass der Jahresabschluss vorgelegt und nach § 42 a Abs. 2 GmbHG innerhalb den ersten elf Monate nach Ablauf des Geschäftsjahres festgestellt wird. Eine Prüfung und Überwachung der Geschäftsführung durch die Gesellschafter nach § 46 Nr. 6 GmbHG ist nicht möglich, wenn Jahresabschlüsse nicht bzw. mit bis zu 16-monatiger Verspätung festgestellt werden.

3.3 Zukünftig ist spätestens nach Ablauf von drei Wochen ein Insolvenzantrag zu stellen oder der Insolvenzgrund zu beseitigen. Die Beseitigung des Insolvenzgrundes innerhalb der Frist verlangt eine nachhaltige Besserung und zwar so, dass mit alsbaldiger erneuter Überschuldung nicht gerechnet werden muss.

4 Stellungnahmen der Stadt A, des Landratsamtes und des Regierungspräsidiums

Die Stadt wies darauf hin, dass die in Abstimmung mit dem SMI getroffenen Festlegungen zur Abwendung der Insolvenz Mitte Dezember 2003 umgesetzt und für die Jahresabschlüsse 2004 und 2005 uneingeschränkte Bestätigungsvermerke durch die Wirtschaftsprüfungsgesellschaft erteilt worden seien.

Seit 2004 könne eine Stabilisierung des Badebetriebes konstatiert werden.

Das LRA macht grundsätzliche Bedenken gegen die Veröffentlichung des Berichtes geltend und verwies inhaltlich auf die Ausführungen der Stadt und des RP.

5 Schlussbemerkung

Der SRH weist dringend darauf hin, die gesetzlichen Pflichten der betreffenden Gesellschaftsorgane, die im HGB und im GmbHG normiert sind, ernst zu nehmen, um einerseits zivilrechtliche Schadenersatzansprüche zu vermeiden, die bei der Verletzung von sog. Obliegenheitsverpflichtungen z. B. durch Geschäftsführer entstehen können (§ 43 GmbHG) und andererseits strafrechtlichem Verhalten vorzubeugen. Der Sachverhalt verdeutlicht die Erforderlichkeit, eine Personalunion von Geschäftsführer und Gesellschaftervertreter im Vorfeld sorgfältig zu überdenken, da Interessenkollisionen ggf. vorprogrammiert sind. Des Weiteren haben auch die Kontrollorgane wie die Gesellschafterversammlungen bzw. Aufsichtsräte ihre gesetzlichen Verpflichtungen zu vollziehen, da diese Organe wegen einer Pflichtverletzung unmittelbar haftbar gemacht werden können.

Die Eigenbetriebe der Wohnungswirtschaft arbeiteten teilweise unwirtschaftlich.

Nur durch die Nutzung aller Einsparpotenziale und die Erhebung kostendeckender Entgelte für die Fremdverwaltung kann künftig der weitere Substanzverzehr des Gemeindevermögens verhindert werden.

1 Einleitung

Der SRH ist gem. § 110 SächsGemO i. V. m. § 17 Abs. 4 SächsEigBG für die Erteilung der abschließenden Vermerke zu den Jahresabschlüssen der Eigenbetriebe zuständig. Für den Bereich der Wohnungswirtschaft wurde eine Querschnittsprüfung bei erfassten Eigenbetrieben durchgeführt.

2 Prüfungsgegenstand

2.1 Ziel der Prüfung

Ziel der Querschnittsprüfung ist ein Vergleich der wirtschaftlichen Situation der Eigenbetriebe, wobei insbesondere die Verwaltungskosten sowohl für den eigenen als auch den fremden Gebäudebestand, die Ertrags- und Kapitalsituation, der Leerstand und die Bevölkerungsentwicklung in die Untersuchung einbezogen wurden. Im Ergebnis der Prüfung erfolgte eine Gesamtbewertung anhand von Kennzahlen mit einem Ranking.

2.2 Prüfungsumfang

Die Auswertung umfasste 17 Eigenbetriebe, denen ausschließlich oder überwiegend die Aufgabe der Wohnungsverwaltung übertragen wurde. Ein weiterer Eigenbetrieb, der neben der Wohnungsverwaltung noch andere Aufgaben der Gemeinde erfüllte, wurde wegen des erheblichen Umfangs der Fremdverwaltung in der Erhebung berücksichtigt. Der Prüfungszeitraum umfasste die Wirtschaftsjahre 2002 bis 2005.

3 Organisation der Wohnungsverwaltung

3.1 Organisationsformen

Die Gemeinden können den eigenen Wohnungsbestand entweder selbst verwalten oder die Verwaltung auf Dritte übertragen. Die eigenständige Vermögensverwaltung kann in den Organisationsformen Regiebetrieb oder Eigenbetrieb erfolgen. Für die Verwaltung durch Dritte stehen Eigengesellschaften der Gemeinde oder anderer Gemeinden neben privaten Dritten zur Verfügung. Die vorliegende Querschnittsprüfung bezieht sich ausschließlich auf die Organisationsform Eigenbetrieb.

Die in die Erhebung einbezogenen Eigenbetriebe verwalteten zum 31.12.2005 insgesamt 3.991 Wohneinheiten und 164 Gewerbeeinheiten. Davon entfielen 3.516 Wohn-

einheiten und 90 Gewerbeeinheiten auf Eigentum der Gemeinde, die übrigen 475 Wohn- und 74 Gewerbeeinheiten auf Eigentum Dritter.

3.2 Aufgabenerfüllung

Zum Stichtag 31.12.2005 verwalteten 13 der Eigenbetriebe den Wohnungsbestand selbst, drei Eigenbetriebe übertrugen die Verwaltung auf eine Eigengesellschaft einer anderen Gemeinde und zwei Eigenbetriebe auf private Dritte.

Durch die Organisationsform Eigenbetrieb entstehen gegenüber einem Regiebetrieb zusätzliche Kosten für die laufende Buchhaltung, die Aufstellung des Jahresabschlusses und Lageberichts sowie deren örtliche und überörtliche Prüfung. In den fünf Eigenbetrieben, die die Aufgabenerfüllung ausgelagert hatten, fielen jährliche Jahresabschlusskosten zwischen 3.000 und 7.500 € an. Von den betroffenen fünf Eigenbetrieben hatten angabegemäß nur zwei Gemeinden vor der Gründung des Eigenbetriebes eine Wirtschaftlichkeitsberechnung durchgeführt. Die Wirtschaftlichkeit der Organisationsform Eigenbetrieb wurde trotz vollständiger Auslagerung der Aufgabenerfüllung auf Dritte nur teilweise hinterfragt.

Für die 13 Eigenbetriebe, die ihren Wohnungsbestand eigenständig verwalten, wurde nur in vier Fällen eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung vor der Gründung durchgeführt. In mehreren Eigenbetrieben erfolgte die Aufgabenerfüllung unmittelbar durch Mitarbeiter der Gemeinde, deren Personalkosten im Wege der Leistungsverrechnung dem Eigenbetrieb weiterbelastet wurden. Einem Eigenbetrieb wurde durch die Gemeinde für die Personalstellung eine Verwaltungsgebühr in Anlehnung an die II. Berechnungsverordnung¹ berechnet. Eine Überprüfung, in welchem Verhältnis diese Pauschalgebühr zu den tatsächlich angefallenen Kosten stand, führten weder der Eigenbetrieb noch die Gemeinde durch. Bei künftigen Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen ist zu berücksichtigen, dass bei pauschalen Leistungsverrechnungen ohne Untersuchung der tatsächlichen Selbstkosten diese einen geringen Aussagewert haben und für eine Entscheidung über die wirtschaftlichste Organisationsform ungeeignet sind.

4 Beachtung der gesetzlichen Bestimmungen durch die Eigenbetriebe

4.1 Erträge für den Haushalt der Gemeinde

Die Wohnungsverwaltung durch einen Eigenbetrieb stellt gem. § 97 Abs. 2 SächsGemO ein wirtschaftliches Unternehmen dar, auch wenn aus steuerlicher Sicht eine Vermögensverwaltung vorliegt. Die Gemeinden dürfen wirtschaftliche Unternehmen u. a. nur errichten, übernehmen, unterhalten, wesentlich verändern oder sich daran unmittelbar oder mittelbar beteiligen, wenn gem. § 97 Abs. 1 Nr. 3 SächsGemO der Zweck nicht besser oder wirtschaftlicher durch einen privaten Dritten erfüllt wird oder erfüllt werden kann. Im Bereich der Wohnungswirtschaft hat die Gemeinde darüber hinaus darauf hinzuwirken, dass die zur angemessenen Bewirtschaftung des Wohnungsbestands erforderliche Kredit- und Investitionsfähigkeit gesichert ist und der von ihr unmittelbar oder mittelbar gehaltene Wohnungsbestand keine marktbeherrschende Stellung einnimmt (§ 97 Abs. 1 Satz 2 SächsGemO). Wirtschaftliche Unternehmen sollen gem. § 97 Abs. 3 SächsGemO einen Ertrag für den Haushalt der Gemeinde abwerfen, soweit dadurch die Erfüllung des öffentlichen Zwecks nicht beeinträchtigt wird.

¹ Vgl. Verordnung über wohnungswirtschaftliche Berechnungen nach dem Zweiten Wohnungsbaugesetz vom 17.10.1957, BGBl. I 1957, S. 1719.

Von den untersuchten Eigenbetrieben konnten im Wirtschaftsjahr 2002 sechs und im Wirtschaftsjahr 2005 sieben Eigenbetriebe eine positive Eigenkapitalrendite erwirtschaften. Nur vier Eigenbetrieben gelang es, in allen vier untersuchten Wirtschaftsjahren eine positive Eigenkapitalrendite zu erwirtschaften. Bei der Berechnung der Eigenkapitalrendite wurden apl. Abschreibungen wegen Wertminderung gem. § 253 Abs. 2 Satz 3 HGB nicht berücksichtigt.

Eigenkapitalrendite

	2002	2003	2004	2005
Maximalwert	2,61 %	5,45 %	7,66 %	8,67 %
Minimalwert	-31,51 %	-56,26 %	-58,38 %	-103,62 %

Entgegen § 97 Abs. 3 SächsGemO hat ein Großteil der Eigenbetriebe keinen Ertrag für den Haushalt der Gemeinde abgeworfen.

4.2 Erhaltung des Sondervermögens

Gemäß § 89 SächsGemO soll das Vermögen der Gemeinde unter Berücksichtigung seiner Bedeutung für das Wohl der Allgemeinheit ungeschmälert erhalten bleiben. Dies gilt gem. § 12 Abs. 1 SächsEigBG auch für das Sondervermögen der Eigenbetriebe. In § 13 SächsEigBVO ist geregelt, dass für die technische und wirtschaftliche Fortentwicklung der Eigenbetriebe rechtzeitig und in ausreichender Höhe Rücklagen gebildet werden sollen. Alle notwendigen Instandhaltungsarbeiten sind rechtzeitig durchzuführen.

Die untersuchten Eigenbetriebe² konnten aus den Kaltmieterlösen die planmäßigen Gebäudeabschreibungen und den Zinsaufwand erwirtschaften. Jedoch verblieb nach Berücksichtigung von Leerstands- und Verwaltungskosten³ im Jahr 2005 nur bei fünf Eigenbetrieben ein positives Jahresergebnis.

Die positiven Jahresergebnisse wurden von den Gemeinden nach den gesetzlichen Vorgaben zum Ausgleich bestehender Verlustvorräte verwendet. Übersteigende Beträge wurden auf neue Rechnung vorgetragen oder zur Rücklagenbildung verwendet. Die Ergebnisverwendung entsprach insoweit den Vorschriften zur Erhaltung des Sondervermögens und zur Rücklagenbildung.

Die negativen Jahresergebnisse sind gem. § 13 Abs. 3 SächsEigBVO auf neue Rechnung vorzutragen. Werden in den Folgejahren keine ausreichenden Gewinne zur Verlusttilgung erwirtschaftet, so können die Verlustvorräte durch Entnahmen aus den Rücklagen ausgeglichen werden, wenn dies die Eigenkapitalausstattung zulässt. Bei unzureichender Eigenkapitalausstattung muss der Verlust aus Haushaltsmitteln der Gemeinde ausgeglichen werden.

In den Wirtschaftsjahren 2002 bis 2005 wurden nach Bereinigung um apl. Abschreibungen von den Eigenbetrieben insgesamt negative Jahresergebnisse von 2.987 T€ erzielt. Die untersuchten Eigenbetriebe glichen die Jahresverluste zum größten Teil durch Entnahmen aus den Kapitalrücklagen aus. Da die Gemeinden auch mittelfristig nicht in der Lage sein werden, den Eigenbetrieben eigene Mittel zum Substanzerhalt zur Verfö-

² Die Berechnungen basieren für das Jahr 2005 auf den Jahresabschlussdaten von 17 Eigenbetrieben, da für einen Eigenbetrieb kein Jahresabschluss vorgelegt werden konnte.

³ Die Verwaltungskosten setzten sich aus den Personal- und Sachkosten zusammen.

gung zu stellen, wird mit dem Ausgleich dieser Jahresverluste durch Entnahmen aus den Kapitalrücklagen Gemeindevermögen im Wert von nahezu 3 Mio. € verzehrt.

Daneben wurde das Gemeindevermögen zusätzlich durch Abwertungen im Wege apl. Abschreibungen in Höhe von 9.166 T€ vermindert. Diese Wertentwicklungen sind von den Gemeinden nicht beeinflussbar, da sie sich an Marktpreisen orientieren.

4.3 Erträge aus der Verwaltung von fremdem Wohnungsbestand

Von den untersuchten 18 Eigenbetrieben bewirtschafteten im Jahr 2002 acht und im Jahr 2005 zehn Eigenbetriebe neben dem Gebäudebestand der eigenen Gemeinde auch Wohnungen und Gewerbeeinheiten für Dritte. Die Gemeinden versuchten durch die Verwaltung von fremdem Gebäudebestand die Wirtschaftlichkeit der Eigenbetriebe zu erhöhen.

Der Umfang der Fremdverwaltung betrug in den einzelnen Eigenbetrieben zwischen 3 und 57 % der insgesamt verwalteten Wohn- und Gewerbeeinheiten.

Die Eigenbetriebe berechneten den Dritten monatliche Verwaltungsentgelte zwischen 9,26 und 19,58 € je Wohneinheit und zwischen 10,74 und 19,17 € je Gewerbeeinheit. Im Rahmen der Querschnittsprüfung konnten die Eigenbetriebe keine Preiskalkulationen für die berechneten Verwaltungsentgelte vorlegen. Einige Gemeinden verwiesen auf Marktpreise oder auf die II. Berechnungsverordnung⁴. Die Gemeinden hatten vor der Übernahme der Fremdverwaltung nicht geprüft, ob die Verwaltungsentgelte kostendeckend waren.

Der SRH hat im Rahmen der Querschnittserhebung von den Eigenbetrieben Berechnungen der Selbstkosten für die Wohnungsverwaltung angefordert. Von den zehn Eigenbetrieben, die zum 31.12.2005 auch fremde Gebäude verwalteten, konnten vier Eigenbetriebe keine Berechnungen vorlegen. Die Berechnungen der übrigen sechs Eigenbetriebe zeigten monatliche Selbstkosten von 23,51⁵ bis 37,27 € je verwaltete Wohn- oder Gewerbeeinheit auf. Bei diesen Berechnungen berücksichtigten die Eigenbetriebe z. T. nur die angefallenen Personalkosten und ließen Teile der Sachkosten, wie beispielsweise Büromiete, Bürobedarf und Fahrzeugkosten unberücksichtigt. Darüber hinaus war aus den Berichten der örtlichen und überörtlichen Prüfung zu entnehmen, dass Leistungen der Gemeinden an die Eigenbetriebe, beispielsweise Büro- oder Personalgestellungen, z. T. nicht oder nur unvollständig über Leistungsverrechnungen weiterberechnet wurden und daher in den Selbstkostenberechnungen ebenfalls nicht enthalten waren.

	Selbstkosten	Verwaltungsgebühren	
	(durch Eigenbetriebe ermittelt) je Wohneinheit/Gewerbeeinheit	bei Verwaltung für Dritte je Wohneinheit	je Gewerbeeinheit
Maximum	37,27 €	19,58 €	19,17 €
Minimum	23,51 €	9,26 €	10,74 €

Bereits aus ihren eigenen Berechnungen ist ersichtlich, dass die Eigenbetriebe für die Fremdverwaltung keine kostendeckenden Entgelte erhoben haben. Durch die Über-

⁴ Vgl. Fußnote 1.

⁵ In dem von einem Eigenbetrieb berechneten Minimalwert von 17 € wurden die tatsächlichen Kosten zu weniger als 50 % berücksichtigt. Daher wurde dieser Wert in der Übersicht nicht berücksichtigt.

nahme der Fremdverwaltung wurde entgegen § 97 Abs. 3 SächsGemO kein Ertrag für den Haushalt der Gemeinde abgeworfen.

Durch die Übernahme der Fremdverwaltung geht der Eigenbetrieb in Abhängigkeit von der vertraglichen Gestaltung unterschiedliche Haftungsrisiken ein. Schadenersatzansprüche der Eigentümer können beispielsweise aus der fehlerhaften Beurteilung der Berechtigung von Mietminderungsansprüchen, der Umlagefähigkeit von Betriebskosten und der Wohnungsabnahme entstehen. Dem Haftungsrisiko haben die Eigenbetriebe nicht durch einen angemessenen Gewinn- bzw. Risikozuschlag Rechnung getragen.

4.4 Verwaltungskosten für den eigenen Gebäudebestand

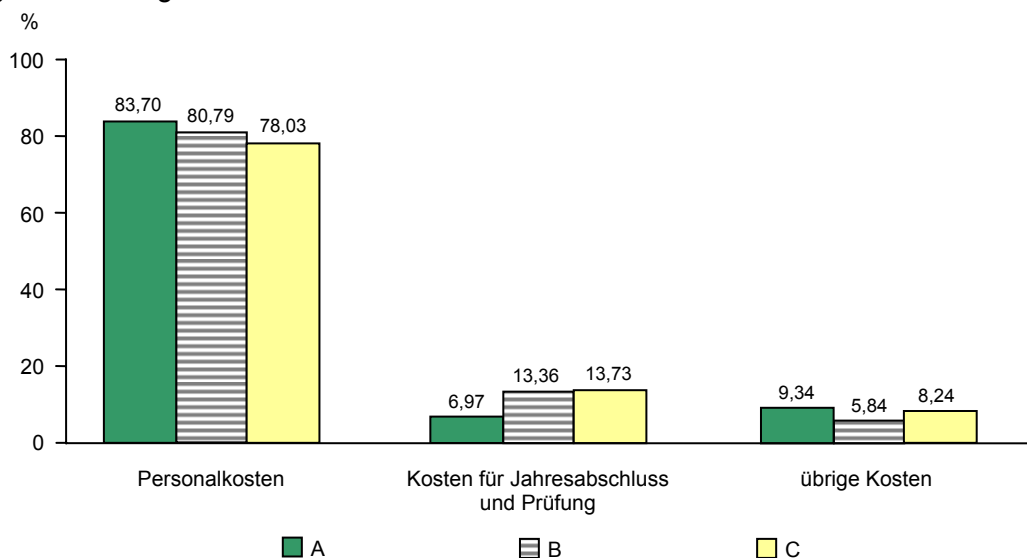
Für die Verwaltung des eigenen Gebäudebestands entstehen u. a. Kosten für Personal, Büromieten oder Telefon. Daneben entstehen durch die Organisationsform des Eigenbetriebes Kosten für die Aufstellung des Jahresabschlusses und Lageberichts sowie dessen örtlicher und überörtlicher Prüfung.

Der SRH hat beispielhaft die Verwaltungskosten von drei Eigenbetrieben untersucht, die ausschließlich eigenen Wohnungsbestand der Gemeinde verwalten. Die Verwaltungskosten je Wohn- und Gewerbeeinheit lagen durchschnittlich monatlich zwischen 27,28 und 34,55 €.

Monatliche Verwaltungskosten

	2002	2003	2004 in €	2005	Mittel
A	24,40	29,94	29,51	25,24	27,28
B	28,15	30,87	30,86	30,38	30,07
C	35,87	36,67	32,81	32,84	34,55

Eine Untersuchung der Zusammensetzung der Verwaltungskosten bestätigte die Personalkostenintensität dieser Branche. Neben den Personalkosten fallen für die Erstellung und Prüfung des Jahresabschlusses zwischen 7 und 14 % der Gesamtkosten an.



Nach den von den Eigenbetrieben selbst ermittelten Verwaltungskosten (Selbstkosten 1) sowie den vom SRH für drei Eigenbetriebe ermittelten Verwaltungskosten (Selbstkosten 2) liegen diese regelmäßig über den Verwaltungskosten, die den im Rahmen der Querschnittserhebung untersuchten Eigenbetrieben durch Dritte berechnet wurden.

	Selbstkosten 1 (ermittelt durch Eigenbetriebe)	Selbstkosten 2 (ermittelt für drei Eigenbe- triebe durch SRH)	Verwaltungskosten bei Verwaltung durch Dritte
	je Wohneinheit/Gewerbeinheit		
Maximum	37,27 €	32,84 €	20,76 €
Minimum	23,51 €	25,24 €	15,34 €

4.5 Örtliche Prüfung

Seit 01.04.2003 ist die örtliche Prüfung der Jahresabschlüsse der Eigenbetriebe nach § 105 SächsGemO für alle Gemeinden verbindlich.

Für die Jahresabschlüsse 2004 und 2005 wurden von den 18 Eigenbetrieben, die in die Querschnittsprüfung einbezogen wurden, 26 Berichte (72 %) über die örtliche Prüfung der Eigenbetriebe übersandt, davon 12 für 2004 und 14 für 2005.

Vier Eigenbetriebe haben für beide Jahre keine örtliche Prüfung durchführen lassen. Als Begründung zur fehlenden örtlichen Prüfung eines Eigenbetriebes führte der zuständige Bau- und Ordnungsamtsleiter aus, dass die Größe des Eigenbetriebes mit 250 Wohneinheiten überschaubar sei. Außerdem seien u. a. Aufträge über 500 € generell vom Amtsleiter des Bau- und Ordnungsamtes zu genehmigen, sodass auf örtliche Prüfungen 2004 und 2005 verzichtet werden könne. Zwei weitere Eigenbetriebe hatten nur für 2005 die örtliche Prüfung veranlasst.

Die Jahresabschlüsse wurden entgegen den gesetzlichen Vorgaben (§ 17 Abs. 3 SächsEigBG) ohne vorgenommene örtliche Prüfung festgestellt.

Die örtliche Prüfung der Jahresabschlüsse wurde in sechs Fällen verspätet durchgeführt, sodass die innerhalb eines Jahres nach Ende des Wirtschaftsjahres durch den Gemeinderat vorzunehmende Feststellung des Jahresabschlusses nach § 17 Abs. 3 SächsEigBG nicht fristgerecht erfolgen konnte.

4.5.1 Feststellungen der örtlichen Prüfung

Die Berichte über die örtliche Prüfung nach §§ 105, 106 SächsGemO beinhalteten sowohl schwerwiegende Einzelfeststellungen als auch mehrfach genannte Beanstandungen. Einige Sachverhalte in Bezug auf Gesetzesverstöße, die die Wirtschaftstätigkeit des Eigenbetriebes beeinflussen können, werden im Folgenden benannt:

- In neun Berichten der örtlichen Rechnungsprüfung wurde dargelegt, dass der Wirtschaftsplan entgegen § 15 Abs. 1 SächsEigBG zu spät aufgestellt und entgegen § 16 SächsEigBG nicht geändert wurde, obwohl es z. B. zwischen Erfolgsplan und Jahresergebnis Abweichungen um 88,5 % gab oder apl. Ausgaben vorlagen. Daneben erfolgte in einem Nachtrag zum Erfolgsplan eine Korrektur in Bezug auf einen zu erwirtschaftenden Überschuss in Höhe von 290 €. Der Jahresabschluss wies jedoch einen Fehlbetrag in Höhe von 64 T€ aus.

- Im Finanzplan fehlte in drei Fällen die Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben zu Verlustabdeckungen oder Gewinnabführung, gegenseitige Darlehensgewährung, Erlöse aus der Betreuungstätigkeit und Verwaltungskostenbeiträgen.
- Entgegen § 14 SächsEigBVO wurden in zwölf Fällen nicht alle Lieferungen, Leistungen und Kredite im Verhältnis zwischen dem Eigenbetrieb und der Gemeinde angemessen vergütet. Darunter verzichtete eine Gemeinde auf die Zahlung von Abwasserbeiträgen. Ein Eigenbetrieb zahlte für die Instandsetzung einer Straße, die jedoch kein Vermögen des Eigenbetriebes darstellte.
- Im Erfolgsplan sind nicht die Erträge aus der Auflösung von Rückstellungen von drohenden Verlusten veranschlagt.

Auf erhebliche Mängel und Gesetzesverstöße wurde z. T. auch in den Berichten der Abschlussprüfer zu den überörtlichen Prüfungen nach § 110 SächsGemO sowie in den Anschreiben an die Gemeinden im Rahmen der Erteilung des abschließenden Vermerkes der überörtlichen Prüfungsbehörde gem. § 110 SächsGemO i. V. m. § 17 Abs. 4 SächsEigBG hingewiesen. Trotz Mehrfachnennung durch örtliche und überörtliche Prüfung in den letzten Jahren wurden weder gesetzliche Bestimmungen besser beachtet noch Unzulänglichkeiten in den Eigenbetrieben (Verwaltungen etc.) abgestellt.

4.5.2 Resümee zur örtlichen Prüfung

Die örtliche Prüfung der Eigenbetriebe umfasst nach § 105 SächsGemO mindestens die Prüfung der Beachtung gesetzlicher Vorschriften, Beschlüsse des Gemeinderats, Anordnungen des Bürgermeisters, der Angemessenheit von Vergütungen zwischen der Gemeinde und dem Eigenbetrieb sowie der angemessenen Eigenkapitalverzinsung. Weitere Prüfungspunkte ergeben sich aus § 106 SächsGemO und § 12 KomPrüfVO.

Von den übersandten 26 Prüfberichten der Jahre 2004 und 2005 waren nur in acht Berichten (31 %) Aussagen zur Vergütung der Leistungen und Lieferungen sowie zu Leihgeldern zwischen der Gemeinde und ihren Eigenbetrieben und in neun Berichten (35 %) Aussagen zur Verzinsung des von der Gemeinde zur Verfügung gestellten Eigenkapitals getroffen worden, obwohl nach den Ergebnissen der Querschnitterhebung in einer wesentlich größeren Anzahl von Eigenbetrieben entsprechende Aussagen notwendig gewesen wären.

Unter Berücksichtigung aller gesetzlichen Vorgaben für die örtliche Prüfung der Jahresabschlüsse der Eigenbetriebe konnten für das Jahr 2004 nur 3 von 12 Berichten (25 %) und für 2005 nur 4 von 14 Berichten (28,6 %) als ausreichend eingeschätzt werden.

4.6 Risikofrüherkennung und Risikomanagement

Durch das Gesetz zur Kontrolle und Transparenz im Unternehmensbereich (KonTraG) wurde in § 91 Abs. 2 AktG die Notwendigkeit der Einrichtung eines Risikofrüherkennungssystems gesetzlich verankert. Nach der Gesetzesbegründung gilt diese Notwendigkeit auch für Unternehmen, die der Prüfungspflicht gem. § 53 HGrG unterliegen. Der Fachausschuss für öffentliche Unternehmen und Verwaltungen (ÖFA) des Instituts der Wirtschaftsprüfer hatte im Prüfungsstandard 720 vom 14.02.2000 festgelegt, dass bei Eigenbetrieben grundsätzlich davon auszugehen ist, dass „... ein nach den Verhältnissen des Einzelfalls angemessenes Risikofrüherkennungssystem eingerichtet werden muss“. Dabei sei zu berücksichtigen, dass „... sowohl im Hinblick auf die formelle (Dokumentationsumfang) als auch im Hinblick auf die materielle Ausgestaltung (Art und Umfang der entsprechenden Aufbau- und Ablauforganisation) in Abhängigkeit von Grö-

ße und Komplexität der Unternehmen unterschiedliche Anforderungen zu stellen sind“. Auch in der Neufassung dieses Prüfungsstandards vom 06.10.2006 wurde diese Notwendigkeit bestätigt.

Die Wirtschaftsprüfer bestätigten 15⁶ der geprüften Eigenbetrieben im Rahmen der überörtlichen Prüfung des Jahresabschlusses zum 31.12.2005 gem. § 110 SächsGemO (Fragenkatalog zur Prüfung der Ordnungsmäßigkeit der Geschäftsführung), dass Maßnahmen ergriffen und Frühwarnsignale definiert wurden, mit deren Hilfe bestandsgefährdende Risiken rechtzeitig erkannt werden können. Eine ausreichende Dokumentation der getroffenen Maßnahmen wurde sieben Eigenbetrieben bestätigt.

Auf Anforderung im Rahmen der Querschnittsprüfung konnten jedoch lediglich drei Eigenbetriebe Risikoberichte vorlegen. Von vier weiteren Eigenbetrieben, denen ein dokumentiertes Risikofrüherkennungssystem testiert wurde, verwiesen zwei lediglich auf die Ausführungen im Lagebericht. Zwei weitere Eigenbetriebe konnten keinerlei Dokumentation zur Risikofrüherkennung vorlegen.

Von den acht Eigenbetrieben, denen die Einleitung von Maßnahmen zur Risikofrüherkennung, jedoch ohne ausreichende Dokumentation, bestätigt wurde, verwiesen zwei auf die Ausführungen des Betriebsleiters im Lagebericht und drei Eigenbetriebe auf die Beantwortung des Fragenkatalogs nach § 53 HGrG durch den Abschlussprüfer. Drei dieser Eigenbetriebe konnten keinerlei Unterlagen vorlegen.

Bei drei Eigenbetrieben hatte bereits der Abschlussprüfer auf das Fehlen von Maßnahmen zur Risikofrüherkennung hingewiesen. Von diesen verwies ein Eigenbetrieb auf Ausführungen im Lagebericht, zwei legten keinerlei Unterlagen vor.

Bestätigung des Abschlussprüfers	Von den Eigenbetrieben im Rahmen der Querschnittserhebung übersandt:				
	Anzahl	Risikobericht	Verweis auf Lagebericht	Verweis auf Fragenkatalog	keinerlei Unterlagen
Risikofrüherkennungssystem mit Dokumentation	7	3	2		2
Risikofrüherkennungssystem ohne Dokumentation	8		2	3	3
kein Risikofrüherkennungssystem ⁷	3		1		2

Der SRH hatte bereits in den Jahresberichten 2002 und 2003 sowie in seiner Beratenden Äußerung Kommunale Eigenbetriebe⁸ auf die Notwendigkeit von Maßnahmen zur Risikofrüherkennung hingewiesen. Die Gemeinden der geprüften Eigenbetriebe wurden daneben im Rahmen der Erteilung der Abschließenden Vermerke gem. § 110 SächsGemO seit Jahren auf die Notwendigkeit eines Risikofrüherkennungssystems aufmerksam gemacht. Der SRH musste jedoch feststellen, dass die Abschlussprüfer den getroffenen Maßnahmen der Eigenbetriebe ein zu hohes Gewicht beimaßen. Bei der Beantwortung des Fragenkatalogs nach § 53 HGrG sahen die Ab-

⁶ Eine Gemeinde hatte für ihren Eigenbetrieb noch keinen Jahresabschluss zum 31.12.2005 erstellt und keine überörtliche Prüfung durchführen lassen. Daher beziehen sich die Angaben zur Risikofrüherkennung und zum Risikomanagement auf die Prüfungsergebnisse von 17 Eigenbetrieben zum 31.12.2005 und für einen Eigenbetrieb zum 31.12.2004.

⁷ Vgl. Fußnote 6.

⁸ Vgl. Beratende Äußerung: „Kommunale Eigenbetriebe - Kritische Bestandsaufnahme und Handlungsempfehlungen“, Juni 2005, S. 35 Pkt. 4.1, veröffentlicht unter www.rechnungshof.sachsen.de.

schlussprüfer auch die Überwachung der Einhaltung des Wirtschaftsplans und regelmäßige Besprechungen für die Risikofrüherkennung als ausreichend an. Dieser rein monetäre Soll-Ist-Vergleich erfüllt nach Ansicht des SRH nicht das Mindestmaß eines Risikofrüherkennungssystems.

Ein gänzlicher Verzicht auf die Einrichtung eines Risikofrüherkennungssystems stellt bei Eigenbetrieben einen Gesetzesverstoß dar. Lediglich bei dem Umfang der Ausgestaltung eines Risikofrüherkennungssystems ist die Größe des Eigenbetriebes, auch im Hinblick auf die Wirtschaftlichkeit des Risikofrüherkennungssystems, zu berücksichtigen.

5 Wirtschaftliche Lage der Eigenbetriebe

5.1 Beurteilungskriterien

Die wirtschaftliche Lage der Eigenbetriebe wird sowohl von regionalen Faktoren als auch von der Marktfähigkeit des vorhandenen Wohnungsbestands bestimmt. Daneben beeinflusst branchenbedingt auch die demografische Entwicklung die wirtschaftliche Situation der Eigenbetriebe erheblich. Es ist vordringliche Aufgabe der Eigenbetriebe, die wirtschaftliche Situation innerhalb der gegebenen Möglichkeiten bestmöglich zu gestalten.

Der SRH hat die wirtschaftliche Situation der Eigenbetriebe im Hinblick darauf untersucht, inwieweit sie in der Lage sind, eigenständig als Sondervermögen zu existieren. Bedingt durch die rechtliche Unselbstständigkeit der Eigenbetriebe führen Liquiditätsengpässe und mangelnde Rücklagenbildung kurz- oder mittelfristig zu einer Zahlungspflicht der Gemeinden.

Für die Beurteilung der wirtschaftlichen Situation wurden in Anlehnung an die Arbeitshilfe „Insolenzvorsorge und Krisenmanagement in den Wohnungsunternehmen“ des GdW⁹ betriebswirtschaftliche Kennzahlen untersucht. Im Anschluss an die Betrachtung der einzelnen Kennzahlen erfolgt eine Gesamtbewertung aller Kennzahlen für die einzelnen Eigenbetriebe.

5.2 Eigenkapitalsituation

Die Eigenkapitalquote gibt den Anteil der Eigenmittel einschließlich Zuschüssen an der Bilanzsumme an. Die Eigenkapitalausstattung der untersuchten Eigenbetriebe kann überwiegend als gut beurteilt werden. Im gesamten Erhebungszeitraum lag die Eigenkapitalquote unter Einbeziehung der Sonderposten mit Rücklageanteil bei 13 Eigenbetrieben über 50 %.

Das vorhandene Eigenkapital besteht überwiegend aus dem übertragenen Gebäudebestand und nur zu einem geringen Teil aus liquiden Mitteln. Daher ist die positive Beurteilung der Eigenkapitalquote mit der Einschränkung zu versehen, dass dieses Eigenkapital nicht kurzfristig liquidierbar ist.

⁹ Vgl. Bundesverband deutscher Wohnungsunternehmen, Arbeitshilfe 42, Hammonia Verlag GmbH, März 2003.

Eigenkapitalquoten

	31.12.2002	31.12.2003	31.12.2004	31.12.2005
< 10 %	1	1	1	1
10 bis 15 %	1	1	1	1
15 bis 50 %	3	3	3	3
> 50 %	13	13	13	13

Nach den Krisenkennzahlen des GdW ist bei einer Eigenkapitalquote von 10 bis 15 % von einer Entwicklungsbeeinträchtigung und bei einer Eigenkapitalquote von unter 10 % von einer Bestandsgefährdung auszugehen.

Die Eigenkapitalquote eines Eigenbetriebes sank von 8,75 % im Jahr 2002 auf 1,9 % im Jahr 2005. Nach den Krisenkennzahlen des GdW ist von einer Bestandsgefährdung auszugehen. Der betroffene Eigenbetrieb hat nahezu sein gesamtes Eigenkapital durch Jahresverluste aufgebraucht. Durch die hohe Leerstandsquote von 16,2 % werden auch künftige Jahresverluste erwartet. Auch bei einer Verminderung der Leerstandskosten durch den weiteren Abriss von Wohneinheiten bleibt der Eigenbetrieb mit der Tilgung und der Zinslast der bestehenden Kreditverbindlichkeiten belastet. Die von dieser Gemeinde geplante Einbringung des Wohnungsbestands in eine Eigengesellschaft mehrerer Kommunen wird ohne konkrete weitere Maßnahmepläne zu keiner Verbesserung der wirtschaftlichen Situation führen.

Die Eigenkapitalquote eines weiteren Eigenbetriebes verbesserte sich geringfügig von 12 % im Jahr 2002 auf 13,7 % im Jahr 2005. Nach den Krisenkennzahlen des GdW ist von einer Entwicklungsbeeinträchtigung auszugehen. Die Leerstandsquote lag in diesem Eigenbetrieb bei 17,4 %. Die Ergebnissituation des Eigenbetriebes hat sich u. a. durch Darlehensumschuldungen zu günstigeren Zinskonditionen verbessert. Die Eigenkapitalsituation wird sich kurzfristig verstetigen.

5.3 Gesamtkapitalrendite

Die Gesamtkapitalrendite setzt das Jahresergebnis zzgl. Fremdkapitalzinsen zur Bilanzsumme ins Verhältnis und stellt die Ertragskraft des gesamten Unternehmens dar. Um eine Verzerrung des Ergebnisses durch umfangreiche Abwertungen des Gebäudebestands zu vermeiden, wurden die Jahresergebnisse um apl. Abschreibungen wegen Wertminderung gem. § 253 Abs. 2 Satz 3 HGB bereinigt.

Die Gesamtkapitalrendite lag bei allen untersuchten Eigenbetrieben unter 6 %. Nach den Krisenkennzahlen des GdW ist bei einer Gesamtkapitalrentabilität zwischen 3 und 6 % von einer Entwicklungsbeeinträchtigung und bei einem Wert von weniger als 3 % von einer Bestandsgefährdung auszugehen.

Gesamtkapitalrentabilität

	31.12.2002	31.12.2003	31.12.2004	31.12.2005
< 3 %	14	11	10	13
3 bis 6 %	4	7	8	5

Unter Berücksichtigung der negativen Eigenkapitalrenditen (vgl. Pkt. 4.1) von mehr als der Hälfte der untersuchten Eigenbetriebe besteht Handlungsbedarf, da dies mittelfristig zu einem Verzehr des Eigenkapitals führt.

5.4 Kapitaldienstdeckung

Für die Beurteilung der Kapitaldienstdeckung werden die tatsächlichen Kaltmieterlöse den Aufwendungen für Zins und Tilgung gegenübergestellt. In den einzelnen Wirtschaftsjahren geleistete Sondertilgungen blieben hierbei unberücksichtigt.

Nach den Krisenkennzahlen des GdW ist bei einer Kapitaldienstdeckung von mehr als 50 % von einer Entwicklungsbeeinträchtigung und bei einer Kapitaldienstdeckung von mehr als 65 % von einer Bestandsgefährdung auszugehen.

Kapitaldienstdeckung

	31.12.2002	31.12.2003	31.12.2004	31.12.2005
50 bis 65 %	5	5	5	4
> 65 %	7	9	7	7

Bei vier Eigenbetrieben lag zum 31.12.2005 eine Entwicklungsbeeinträchtigung und bei sieben Eigenbetrieben bereits eine Bestandsgefährdung vor. Durch die hohe Verwendungsbindung der Kaltmieterlöse werden der Handlungsspielraum der Eigenbetriebe und die Möglichkeit der Rücklagenbildung erheblich eingeschränkt.

5.5 Tilgungskraft

Die Tilgungskraft stellt mit dem Schuldentilgungspotenzial dar, wieweit die Eigenbetriebe in der Lage sind, aus dem Cashflow der laufenden Geschäftstätigkeit die planmäßige Tilgung der Kreditverbindlichkeiten zu leisten. In den einzelnen Wirtschaftsjahren geleistete Sondertilgungen wurden hierbei nicht berücksichtigt. Der Cashflow wurde den Kapitalflussrechnungen aus den Berichten der überörtlichen Prüfung entnommen. Nach den Krisenkennzahlen des GdW ist bei einer Tilgungskraft von weniger als 100 % von einer Bestandsgefährdung und bei einer Tilgungskraft von 100 bis 150 % von einer Entwicklungsbeeinträchtigung auszugehen.

Tilgungskraft

	31.12.2002	31.12.2003	31.12.2004	31.12.2005
100 bis 150 %	5	6	6	6
< 100 %	5	5	4	6

Bei sechs Eigenbetrieben lag zum 31.12.2005 eine Bestandsgefährdung und bei weiteren sechs Eigenbetrieben bereits eine Entwicklungsbeeinträchtigung vor. Bei einer Tilgungskraft von weniger als 100 % können die Kreditverbindlichkeiten nur unter Verbrauch von Reserven oder durch Zuwendungen der Gemeinden bedient werden. Den Eigenbetrieben droht finanzielle Handlungsunfähigkeit.

5.6 Leerstand und Bevölkerungsentwicklung

Die Gemeinden der untersuchten Eigenbetriebe hatten zum 30.06.2005 zwischen 1.544 und 7.331 EW. Diese kleineren Gemeinden sind für die Auslastung des Wohnungsbestands besonders von der Bevölkerungsentwicklung und der regionalen Arbeitsmarktsituation abhängig. Daneben hat der Sanierungsumfang des Wohnungsbestands erheblichen Einfluss auf die Neugewinnung und Bindung von Mietern.

Die Gemeinden hatten von ihren Wohneinheiten bereits 2.497 (71 %) vollständig und 794 (23 %) teilweise saniert. In neun Eigenbetrieben war der gesamte Gebäudebestand bereits zu mehr als 80 % vollständig saniert. Die Sanierungsquote allein reichte noch nicht für einen ausreichenden Vermietungsstand.

Die untersuchten Eigenbetriebe hatten hohe Leerstandsquoten von bis zu 23 % zu verkraften. Nach der Arbeitshilfe des GdW¹⁰ besteht bei einer Leerstandsquote von mehr als 10 % eine Entwicklungsbeeinträchtigung. Diesen Grenzwert überschritten zum 31.12.2005 elf Eigenbetriebe. Bei einem Leerstand von mehr als 15 % geht man von einer Bestandsgefährdung aus. Besonders bedenklich ist der Anstieg der Leerstandsquoten im Gesamtwert des Jahres 2005 gegenüber dem Jahr 2002 trotz Verkauf und Abriss von 96 (2,7 %) Wohneinheiten.

Leerstand nach Wohnflächen

	31.12.2002	31.12.2003	31.12.2004	31.12.2005
Gesamtwert	9,81 %	9,56 %	10,96 %	11,22 %
MAX	18,97 %	18,59 %	19,44 %	23,15 %
MIN	0,61 %	0,44 %	1,33 %	1,25 %
Anzahl der Eigenbetriebe mit einer Leerstandsquote von mehr als 10 %	11	8	12	11
Anzahl der Eigenbetriebe mit einer Leerstandsquote von mehr als 15 %	4	4	6	7

Eine weitere Untersuchung der elf Eigenbetriebe mit Leerstandsquoten zum 31.12.2005 von mehr als 10 % ergab, dass es lediglich zwei Eigenbetrieben gelungen ist, die Leerstandsquoten im Jahr 2005 gegenüber dem Jahr 2002 zu verringern. Unter Berücksichtigung der sinkenden EW-Zahlen war festzustellen, dass die Zunahme der Leerstandsquote erfreulicherweise bei fast allen Eigenbetrieben¹¹ unter dem Wert des Bevölkerungsrückgangs lag. Wesentlichen Einfluss auf diese Entwicklung hatte auch der bereits durchgeführte Rückbau von Wohneinheiten.

Die vorhandenen Leerstände sollen durch Verkauf und Abriss von Wohnungsbeständen abgebaut werden. Eine Umnutzung für altersgerechtes Wohnen ist von zwei Gemeinden geplant. Durch diese Maßnahmen werden sich die Leerstände in den nächsten Jahren relativieren.

¹⁰ Vgl. Fußnote 9.

¹¹ Die Leerstandsquote eines Eigenbetriebes wurde hierbei nicht berücksichtigt, da für den hohen Leerstand der geplante Rückbau eines Wohnblocks ursächlich war.

6 Gesamtbewertung der Krisenkennzahlen

Zur Gesamtbewertung der Eigenbetriebe wurden die zuvor untersuchten fünf Krisenkennzahlen für jeden Eigenbetrieb über den gesamten Erhebungszeitraum 2002 bis 2005 bewertet. Hierbei wurden die Krisenzahlen zum einen nach der Bedeutung und zum anderen nach dem Maß der Krisengefährdung gewichtet. Bei einer Entwicklungsbeeinträchtigung wurde der einfache Bewertungsfaktor und bei einer Bestandsgefährdung der doppelte Bewertungsfaktor angesetzt. Die Spannbreite der Bewertung liegt im Ergebnis zwischen 0 und 100, wobei das Krisenrisiko mit zunehmendem Wert ansteigt.

Krisenkennzahl	Bewertungsfaktor	Entwicklungsbeeinträchtigung	Bestandsgefährdung
Eigenkapitalquote	10		
Gesamtkapitalrendite	5		
Kapitaldienstdeckung	15	Multiplikator 1	Multiplikator 2
Tilgungskraft	5		
Leerstandsquote	15		

Bei einer Gesamtbewertung von 0 bis 25 Punkten wird der Eigenbetrieb als nur gering beeinträchtigt angesehen (Stufe **GRÜN**), bei einer Gesamtbewertung von 26 bis 50 Punkten als beeinträchtigt (Stufe **GELB**) und bei einer Gesamtbewertung von 51 bis 100 Punkten als erheblich beeinträchtigt (Stufe **ROT**) angesehen.

Bei einer Gesamtbewertung der Stufe **GRÜN** überschritten nur einzelne Kennzahlen die kritischen Werte. Bei diesen Eigenbetrieben bestehen grundsätzlich keine Anhaltspunkte für wesentliche Beeinträchtigungen der wirtschaftlichen Lage. Die Gemeinden sollten jedoch unter Berücksichtigung der weiteren Entwicklung der Eigenbetriebe die wirtschaftliche Lage zu jedem Bilanzstichtag untersuchen.

Bei einer Gesamtbewertung der Stufe **GELB** war mindestens in der Hälfte aller Kennzahlen von einer Entwicklungsbeeinträchtigung auszugehen. Diese Eigenbetriebe müssen im Einzelnen analysieren, in welchen Bereichen die wirtschaftliche Lage des Eigenbetriebes zu verbessern ist.

Bei einer Gesamtbewertung der Stufe **ROT** war durchschnittlich in allen Kennzahlen von einer Entwicklungsbeeinträchtigung und ansteigend mit der Gesamtpunktzahl in weiteren Kennzahlen von einer wirtschaftlichen Bestandsgefährdung auszugehen. Hier besteht akuter Handlungsbedarf, um das Sondervermögen des Eigenbetriebes dauerhaft zu erhalten.

Gesamtbewertung der Krisenkennzahlen

Stadt/Gemeinde		31.12.2002	31.12.2003	31.12.2004	31.12.2005
1	Gemeinde Neukirch/Lausitz	10	10	10	10
2	Stadt Großröhrsdorf	25	20	5	5
3	Gemeinde Neukirchen/Pleiße	10	20	20	20
4	Stadt Pegau	15	30	45	25
5	Gemeinde Breitenbrunn	40	40	20	25
6	Gemeinde Tannenbergesthal	25	25	40	40
7	Gemeinde Göda	25	40	40	40
8	Gemeinde St. Egidien	50	35	40	35
9	Stadt Lauter/Sachsen	40	20	60	60
10	Gemeinde Oßling	45	45	45	45
11	Gemeinde Hohwald	50	50	45	50
12	Gemeinde Königsbrück	40	60	45	55
13	Gemeinde Breitenbrunn/Erlabrunn	45	45	45	80
14	Gemeinde Markersbach	65	60	60	50
15	Gemeinde Amtsberg	80	50	60	60
16	Gemeinde Remse	60	70	70	80
17	Gemeinde Thallwitz ¹²	80	80	65	80
18	Gemeinde Schwepnitz	85	85	80	60

Ein Eigenbetrieb musste in 19 Kennzahlenwerten als entwicklungsbeeinträchtigt beurteilt werden, wobei in neun Kennzahlenwerten bereits die Gefahr einer wirtschaftlichen Bestandsgefährdung bestand. Drei Eigenbetriebe waren zu allen vier Bilanzstichtagen als im Bestand gefährdet einzustufen, weitere zwei Eigenbetriebe an drei Bilanzstichtagen. Da die Eigenbetriebe mangels rechtlicher Selbstständigkeit nicht insolvenzfähig sind, haben die Gemeinden für die finanziellen und sonstigen Verpflichtungen im Rahmen einer Krisensituation einzustehen. Die wirtschaftliche Situation der Eigenbetriebe hat unmittelbar positive oder negative Auswirkungen auf die Haushaltssituation der Gemeinde.

7 Folgerungen

7.1 Der SRH empfiehlt eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung in den Eigenbetrieben nachzuholen, die bisher keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durchgeführt haben, um zu prüfen, ob die Aufgabenerfüllung durch den Eigenbetrieb dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit entspricht. In den übrigen Eigenbetrieben ist im Einzelfall zu untersuchen, inwieweit die bisherige Wirtschaftlichkeitsuntersuchung im Hinblick auf etwaige unvollständige Kostenberücksichtigung belastbar ist. Dabei sollte die Gemeinde selbst zunächst in vereinfachter Form, beispielsweise durch die Ermittlung der tatsächlichen Selbstkosten, die Wirtschaftlichkeit analysieren.

7.2 Der SRH erachtet die Organisationsform eines Eigenbetriebes für unwirtschaftlich, wenn die Erfüllung der dem Eigenbetrieb übertragenen Aufgaben vollständig auf Dritte ausgelagert wird. Soweit durch die Bildung des Sondervermögens eine bessere Beurteilung der Wirtschaftlichkeit der Wohnungsverwaltung angestrebt wurde, stehen hierfür auch andere Instrumente, wie beispielsweise die Kostenrechnung, zur Verfügung. Der SRH hatte bereits im Juni 2005 in seiner Beratenden Äußerung darauf hin-

¹² Der Eigenbetrieb erfüllt neben der Wohnungsverwaltung in erheblichem Umfang weitere Aufgaben der Gemeinde. Die Krisenbeurteilung hat für diesen Eigenbetrieb nur eingeschränkten Aussagewert.

gewiesen, dass die Wirtschaftlichkeit der Organisationsform eines Eigenbetriebes durch die Gemeinden und die Rechtsaufsichtsbehörden zu prüfen ist.¹³

Die Gemeinden sollten prüfen, ob die unmittelbare Auslagerung der Wohnungsverwaltung aus dem Haushalt der Gemeinde auf Eigengesellschaften anderer Gemeinden oder auf private Dritte Einsparpotenziale bei den Verwaltungskosten bietet.

7.3 Die Gemeinden sollten im Einzelfall prüfen, ob die Übernahme der Fremdverwaltung durch Eigenbetriebe tatsächlich einen Ertrag für den Haushalt der Gemeinde abwerfen kann. Ist dies aufgrund der Marktpreise nicht möglich, so liegen die Voraussetzungen des § 97 Abs. 1 Nr. 3 SächsGemO nicht vor, da der Zweck dann besser und wirtschaftlicher durch einen privaten Dritten erfüllt werden kann. Unter diesen Vorzeichen dürfen die Gemeinden keine Fremdverwaltung übernehmen. Für die Kalkulation der Verwaltungsentgelte sollte auf die Selbstkosten unbedingt ein angemessener Risikozuschlag erhoben werden, um die Ertragssituation insgesamt zu verbessern.

7.4 Eine örtliche Prüfung hat in jedem Fall nach § 105 SächsGemO zu erfolgen. Ausschlussgründe sind gesetzlich nicht verankert.

Die Bürgermeister und Landräte haben sicherzustellen, dass gem. § 105 SächsGemO die örtliche Prüfung der Eigenbetriebe vorgenommen wird und rechtzeitig erfolgt. Dazu ist der Jahresabschluss gem. § 17 Abs. 2 SächsEigBG von der Betriebsleitung fristgemäß (innerhalb von sechs Monaten nach Ende des Wirtschaftsjahres) aufzustellen und vom Bürgermeister unverzüglich der örtlichen Prüfungseinrichtung zuzuleiten.

In Bezug auf eine wirkungsvolle Steuerung der Eigenbetriebe sollte die Qualität der örtlichen Prüfung verbessert werden. Der SRH verweist nochmals auf die Beratende Äußerung „Empfehlungen für die Durchführung der örtlichen Prüfung in Gemeinden mit weniger als 20.000 Einwohnern“ sowie auf die Beratende Äußerung „Kommunale Eigenbetriebe - Kritische Bestandsaufnahme und Handlungsempfehlungen“¹⁴.

7.5 Für alle Eigenbetriebe ist ein Risikofrüherkennungssystem einzurichten und zu dokumentieren. Dafür sind im Rahmen eines Risikofrüherkennungssystems alle Risiken zu definieren sowie die potenzielle Schadenshöhe und die Eintrittswahrscheinlichkeit zu ermitteln. Anschließend sind im Rahmen des Risikomanagementsystems die einzuleitenden Gegensteuerungsmaßnahmen festzulegen. Ohne eine Dokumentation kann im Rahmen der überörtlichen Prüfung keine abschließende Beurteilung erfolgen, ob die getroffenen Maßnahmen zur Risikofrüherkennung und Risikosteuerung ausreichend sind. Die Häufigkeit der Risikoinventur ist in Abhängigkeit von der Risikoart und der Reaktionszeit zur Risikobewältigung/-vermeidung zu bestimmen. Eine jährliche Risikoinventur im Rahmen der Erstellung des Jahresabschlusses ist, insbesondere bei verspäteter Aufstellung der Jahresabschlüsse, nicht für alle Risiken ausreichend.

7.6 Die wirtschaftliche Lage der Eigenbetriebe sollte von den Betriebsleitern, Bürgermeistern und Gemeinderäten mindestens zu jedem Bilanzstichtag kritisch hinterfragt werden. Notwendige Gegensteuerungsmaßnahmen sind frühzeitig einzuleiten und erforderliche Zuwendungen rechtzeitig in der Haushaltsplanung zu berücksichtigen.

¹³ Vgl. auch Fußnote 8.

¹⁴ Vgl. Beratende Äußerungen: „Empfehlungen für die Durchführung der örtlichen Prüfung in Gemeinden mit weniger als 20.000 Einwohnern“, LT-DS 3/10685 vom 01.04.2004 und „Kommunale Eigenbetriebe - Kritische Bestandsaufnahme und Handlungsempfehlungen“, LT-DS 4/2582 vom 01.07.2005, s. auch Internetauftritt des SRH - Beratende Äußerung.

8 Stellungnahmen

Der SSG führte aus, dass eine Übernahme der Fremdverwaltung durch den Eigenbetrieb keinen Ertrag erwirtschaften müsse, da die Personalstruktur des Eigenbetriebes die Übernahme der Fremdverwaltung ermöglichen könne ohne eigenes zusätzliches Personal einzustellen. Durch die Übernahme der Fremdverwaltung könne ein Deckungsbeitrag für die eigene Betätigung erbracht werden.

Zwei Kommunen haben eine ausführliche Stellungnahme abgegeben. Sie befürchten Fehleinschätzungen durch die Beurteilung auf der Basis betriebswirtschaftlicher Kennzahlen, da beispielsweise die Beiträge des Eigenbetriebes im sozialen Bereich hierin keinen Niederschlag fänden.

Eine Kommune hält ihre Gesamtbewertung mit der Stufe ROT für nicht angebracht, da nach einer internen weiteren Auswertung kein aktueller Handlungsbedarf wegen Bestandsgefährdung bestünde.

Die andere Kommune führte aus, dass bei der Beurteilung der Wirtschaftlichkeit der Organisationsform Eigenbetrieb durch Vergleich der zusätzlichen Kosten für die laufende Buchhaltung, die Aufstellung des Jahresabschlusses und Lageberichts nicht die Vorteile dieser Organisationsform gegenüber einem Regiebetrieb berücksichtigt würden. Die Preiskalkulation für die Verwaltung von fremdem Gebäudebestand auf Vollkostenbasis führe zu unzutreffenden Ergebnissen, da Fixkosten auch ohne zusätzliche Erträge anfallen würden. Bei Übernahme der Fremdverwaltung sei eine Verbesserung des Deckungsbeitrags ausreichend.

9 Schlussbemerkung

Der SRH hält an der Gesamtbewertung der untersuchten Eigenbetriebe fest.

Die Bewertung anhand der fünf betriebswirtschaftlichen Kennzahlen erfolgte für alle untersuchten Eigenbetriebe einheitlich. Für jeden Eigenbetrieb ist im Einzelfall zu untersuchen, ob die wirtschaftliche Lage durch regionale oder periodenbezogene Sondereinflüsse beeinträchtigt wurde oder grundlegende Maßnahmen zur Verbesserung der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage des Eigenbetriebes erforderlich sind.

Für die Beurteilung der Wirtschaftlichkeit muss eine Berechnung auf Vollkostenbasis erfolgen.

Organisation des Kassenwesens und Liquiditätsmanagement bei Zweckverbänden

Die Organisation des Kassenwesens entsprach oft nicht den gesetzlichen Vorgaben.

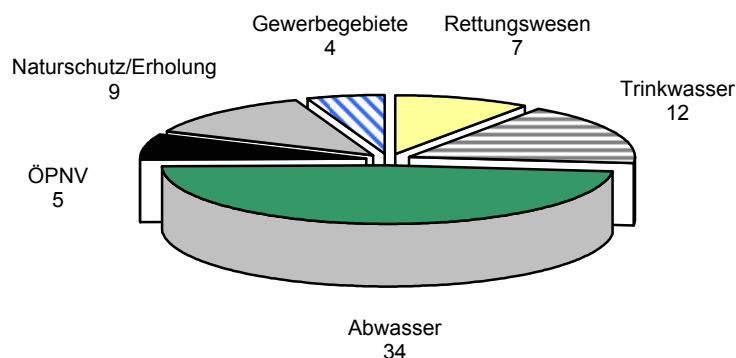
Die Liquiditätssteuerung war ungenügend. Überschüssige Kassenmittel wurden nicht Ertrag bringend angelegt.

1 Prüfungsgegenstand

1.1 Einführung

Der SRH hat im Jahr 2006 im Rahmen einer Querschnittsprüfung das Kassenwesen und das Liquiditätsmanagement bei 70¹ Zweckverbänden (rd. 35 % der bestehenden) verschiedener Branchen geprüft.

70 Zweckverbände nach Branchen gegliedert



Die Erhebungen erfolgten mittels elektronischem Fragebogen für den Zeitraum vom 01.10. bis 30.11.2006.

Schwerpunkte der Prüfung waren:

- Kassenwesen,
- Zahlungsverkehr,
- Liquiditätsmanagement,
- Schulden.

¹ In der folgenden Darstellung wurde berücksichtigt, dass ein Zweckverband zwei Branchen beinhaltet (Trinkwasserversorgung/Abwasserbeseitigung).

1.2 Rechtliche Grundlagen

Für das Liquiditätsmanagement und das Kassenwesen bei Zweckverbänden gelten gem. § 58 Abs. 1 SächsKomZG die Vorschriften über die Gemeindegewirtschaft entsprechend. Die rechtlichen Grundlagen finden sich dabei vor allem in §§ 86, 87, 89 Abs. 3 Satz 2 und § 97 Abs. 4 SächsGemO sowie den Regelungen der KomKVO, KomHVO und KomPrüfVO.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Das Kassenwesen

2.1.1 Übertragung der Kassengeschäfte

Von den 70 geprüften Zweckverbänden hatten 31 ihre Kassengeschäfte auf Verbandsmitglieder oder geschäftsbesorgende Gesellschaften übertragen.

Kassengeschäfte können gem. § 87 Abs. 1 SächsGemO ganz oder z. T. von einer Stelle außerhalb der Verwaltung besorgt werden. Der Beschluss darüber ist der Rechtsaufsichtsbehörde anzuzeigen.

Die Beschlüsse zur Übertragung der Kassengeschäfte hatten 14 Zweckverbände nicht bzw. nicht zeitnah der Rechtsaufsichtsbehörde angezeigt. Der Zeitraum zwischen Beschlussfassung und Anzeige betrug mitunter mehrere Jahre. Bei drei Zweckverbänden hatten die Verbandsversammlungen keinen Beschluss zur Übertragung der Kassengeschäfte gefasst.

2.1.2 Organisation des Kassenwesens

Kassenverwalter

Nicht in allen Zweckverbänden wurden Kassenverwalter bestellt. In neun Zweckverbänden war der Fachbedienstete für das Finanzwesen gleichzeitig Kassenverwalter. Begründet wurde dies mit der begrenzten Personalausstattung.

Nach § 86 Abs. 2 SächsGemO ist ein Kassenverwalter und ein Stellvertreter zu bestellen, wenn der Zweckverband die Kassengeschäfte nicht durch eine andere Stelle außerhalb der Verwaltung besorgen lässt. Der Kassenverwalter darf zum Fachbediensteten für das Finanzwesen nicht in einem die Befangenheit begründenden Verhältnis nach § 20 Abs. 1 Nr. 1 bis 3 SächsGemO stehen. Die gleichzeitige Bestellung zum Kassenverwalter und zum Fachbediensteten für das Finanzwesen schließt sich aus (vgl. § 86 Abs. 4 Satz 1 SächsGemO).

Anordnungs- und Feststellungsbefugnisse

Die Befugnisse zur Erteilung von Kassenanordnungen und zur sachlichen und rechnerischen Feststellung hatten die geprüften Zweckverbände bis auf zwei Ausnahmen schriftlich geregelt. Allerdings wurden in mehreren Zweckverbänden entgegen §§ 7 Abs. 2 Satz 1 und 11 Abs. 3 Satz 1 KomKVO die Befugnisse nicht vom Verbandsvorsitzenden festgelegt.

Nach § 7 Abs. 2 Satz 3 KomKVO sollen Anordnungs- und Feststellungsbefugnisse personell getrennt sein. Bei 15 der geprüften Zweckverbände hatten eine oder mehrere Personen beide Befugnisse inne.

Organisation der Zuständigkeiten im Kassenwesen

Die Verfügungsbefugnis über die Konten im Zahlungsverkehr obliegt nach § 86 Abs. 1 Satz 1 SächsGemO ausschließlich der Kasse. In vielen Zweckverbänden waren unzulässigerweise der Verbandsvorsitzende oder Personen, die nicht zum Kassenpersonal gehören, verfügungsbefugt.

In erheblichem Umfang wurde gegen die Vorschriften über die Trennung von Anordnung und Vollzug der Kassengeschäfte gem. § 86 Abs. 3 SächsGemO i. V. m. § 7 Abs. 3 KomKVO verstoßen. In mehr als der Hälfte der geprüften Zweckverbände waren anordnungsbefugte Personen auch über die Konten im Zahlungsverkehr verfügungsberechtigt.

Kassenprüfung

Gemäß § 13 Abs. 1 KomPrüfVO ist bei der Verbandskasse jährlich mindestens eine unvermutete Kassenprüfung vorzunehmen. Vor der Bestellung eines neuen Kassenverwalters ist ebenfalls eine Kassenprüfung vorzunehmen. Die Zuständigkeit obliegt der örtlichen Prüfungseinrichtung. Die Kassenprüfung ist in Form eines Prüfungsberichts nachzuweisen (vgl. § 16 KomPrüfVO).

Nach Angaben der Geprüften hatten nur 41 Zweckverbände unvermutete Kassenprüfungen durchgeführt. In fünf Fällen lagen die Kassenprüfungen länger als ein Jahr zurück. Ein Zweckverband hatte vor der Bestellung eines neuen Kassenverwalters eine Kassenprüfung nicht vorgenommen. Zwölf Zweckverbände hatten nicht befugte Bedienstete, wie z. B. den Geschäftsführer, als Kassenprüfer eingesetzt. Nachweise in Form von Prüfungsberichten lagen nicht immer vor.

Fremde Kassengeschäfte

Ein Zweckverband darf nach § 2 KomKVO fremde Kassengeschäfte nur erledigen, wenn dies durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes bestimmt oder durch den Verbandsvorsitzenden angeordnet ist.

Drei der geprüften Zweckverbände erledigten Kassengeschäfte für Dritte, z. B. Gebühreneinzug für Aufgaben eines Verbandsmitglieds. Schriftliche Vereinbarungen einschließlich Entgeltregelungen lagen dazu vor.

2.2 Zahlungsverkehr und Grundsatz der Einheitskasse

Der Zahlungsverkehr ist gem. § 12 Abs. 1 KomKVO nach Möglichkeit unbar abzuwickeln.

Seit 2005 können neben den gesetzlichen Zahlungsmitteln auch Einzahlungen mittels Geld-, Debit- sowie Kreditkarten erfolgen. Auszahlungen mittels Debit- oder Kreditkarten sollten nicht geleistet werden, weil anderenfalls Zahlungen ggf. ohne sachliche und rechnerische Prüfung vorgenommen werden. Ausnahmen kann in Einzelfällen nach § 13 Abs. 2 KomKVO der Verbandsvorsitzende zulassen.

Zwei Zweckverbände hatten Bedienstete mit Kredit- bzw. Debitkarten ausgestattet. Für die Notwendigkeit der Verwendung gab es keine hinreichende Begründung.

2.3 Liquiditätsmanagement

Voraussetzung für ein effektives Liquiditätsmanagement ist der Einsatz sachgerecht ausgebildeter Kassenbediensteten auf dem Gebiet der Organisation des Geld- und Kreditmanagements bei einer entsprechenden IT-Ausstattung.

Eine effiziente Liquiditätsplanung kann jedoch nur erfolgen, wenn die anordnenden Stellen über zu erwartende Einnahmen und Ausgaben im Voraus rechtzeitig Informationen erhalten. Bei vielen Zweckverbänden wurde diese Mitteilungspflicht nach § 18 Abs. 2 Satz 2 KomKVO vernachlässigt. Dienstanweisungen mit Detailregelungen zur Mitteilungspflicht fehlten oft.

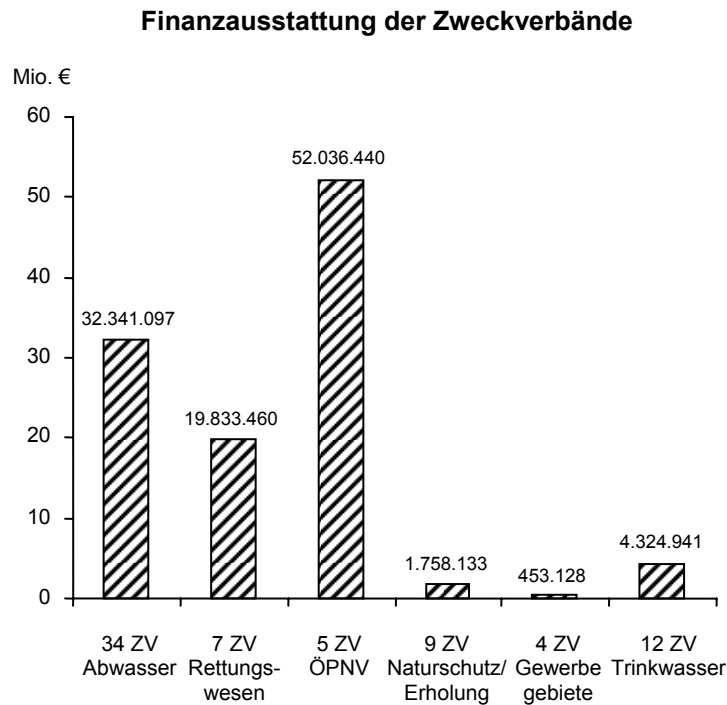
Die elektronische Abwicklung der Bankgeschäfte und der damit verbundene schnelle Zugriff auf die Kontostände sollte genutzt werden, um den Handlungsspielraum für das Liquiditätsmanagement zu vergrößern.

Von den geprüften Zweckverbänden erledigten immer noch rd. 16 % ihre Bankgeschäfte ausschließlich oder teilweise manuell. Der Liquiditätsbestand ist damit nicht zeitnah verfügbar.

2.3.1 Finanzausstattung der Zweckverbände

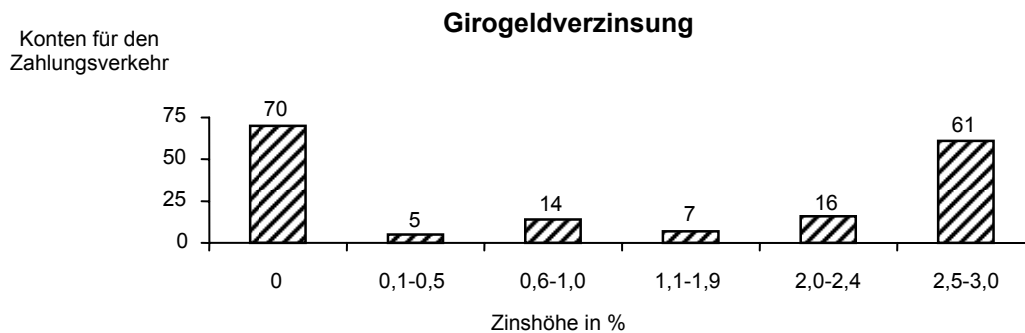
Die Zweckverbände verfügten je nach Branche über unterschiedlich hohe Finanzausstattungen. Während die Finanzausstattung bei den Zweckverbänden zur Förderung von Gewerbegebieten im Durchschnitt nur 113.282 € betrug, verfügten hingegen die Zweckverbände zur Förderung des ÖPNV über durchschnittlich 10.407.288 €.

Die folgende Darstellung verdeutlicht die unterschiedliche Finanzausstattung der Zweckverbände.²



2.3.2 Verzinsung der Girogeldbestände

Die geprüften Zweckverbände verfügten insgesamt über 173 Konten für den Zahlungsverkehr, die wie dargestellt verzinst waren. Bei 70 Girokonten wurden keine Guthabenzinsen gezahlt.



In vielen Fällen waren die Sparkassen die Hausbanken der Zweckverbände. Während andere Kreditinstitute Girogeldverzinsung zwischen 2,5 und 3 % gewährten, waren die Bedingungen für die Girokonten der Sparkassen nachteiliger.

Die Zweckverbände sollten bei Verhandlungen über Konditionen die Bonität ihrer Verbandsmitglieder stärker nutzen und auf eine Mindestverzinsung bestehen.

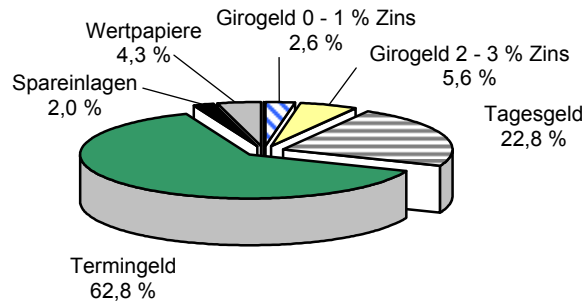
² Die Darstellung der Finanzausstattung bezogen auf den 31.10.2006 beinhaltet Girogeld und Geldanlagen. Die Finanzausstattung wurde bei einem Zweckverband getrennt dargestellt, vgl. Fußnote 1.

2.3.3 Geldanlagen und Girogeld der Zweckverbände

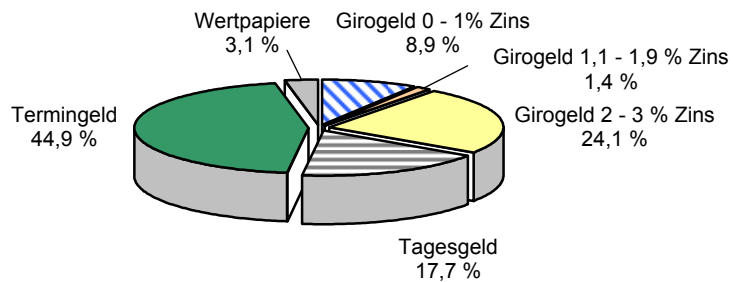
Niedrige Girogeldbestände mit entsprechender Verzinsung sind Ergebnis einer erfolgreichen Liquiditätsplanung.

Die folgende Darstellung zeigt die Anteile der jeweiligen Geldanlagen der Zweckverbände.

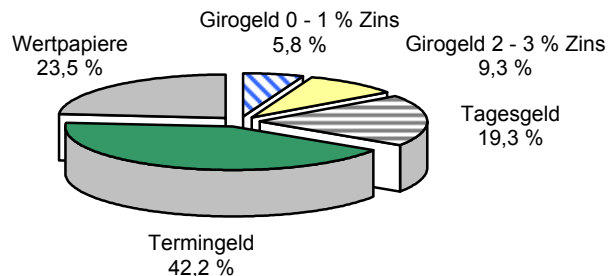
52.036.440 € - Zweckverbände ÖPNV



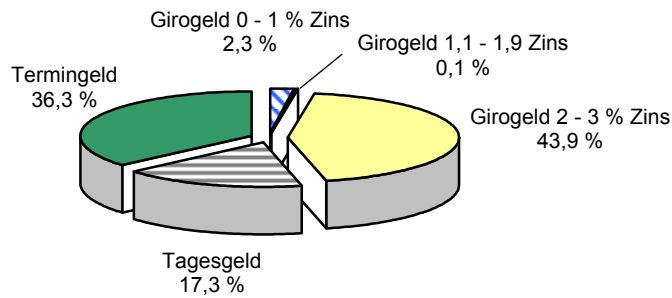
32.341.097 € - Abwasserzweckverbände



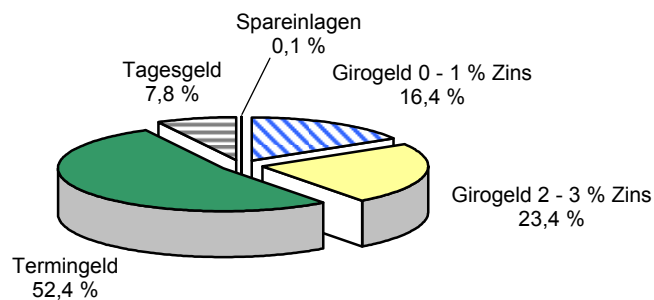
19.833.460 € - Zweckverbände Rettungswesen



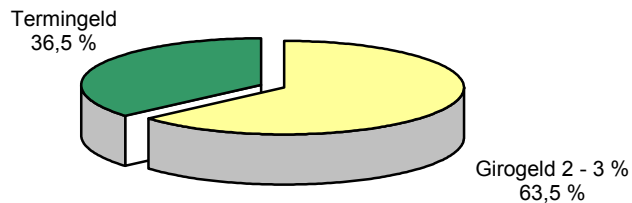
4.324.941 € - Trinkwasserzweckverbände



1.758.133 € - Zweckverbände Naturschutz/Erholung



453.128 € - Zweckverbände zur Förderung von Gewerbegebieten



2.3.3.1 Geldanlagen der Zweckverbände

Nach § 18 Abs. 1 Satz 3 KomKVO sind vorübergehend nicht benötigte Kassenmittel als kurzfristige oder längerfristige Geldanlagen so anzulegen, dass sie bei Bedarf verfügbar sind.

Kurzfristige Geldanlagen

Geldanlagen in Form von Tagesgeldern und flexiblen Kurzzeitanlagen hatten 27 Zweckverbände im Jahr 2006 getätigt. Nur zehn Zweckverbände hatten mehrere Angebote für ihre kurzfristigen Geldanlagen eingeholt.

Mehrere Zweckverbände hatten bei einem Kreditinstitut Girokonten eingerichtet, das im Jahr 2006 zwischen 2,5 und 3 % Guthabenzinsen bot.

Befristete Geldanlagen

Im Jahr 2006 verfügten 29 der geprüften Zweckverbände über befristete Geldanlagen in Form von Depositeneinlagen (Termingelder). Allerdings hatten nur elf Zweckverbände dazu mehrere Angebote eingeholt.

Nur zwei der geprüften Zweckverbände hatten Spareinlagen angelegt, sodass diese kaum eine praktische Bedeutung hatten.

2.3.3.2 Risikobehaftete und verbotene Geldanlagen

Die Sicherheit von Geldanlagen hat nach § 89 Abs. 3 Satz 2 SächsGemO einen höheren Stellenwert als die Erzielung eines Ertrages.

Wertpapiere

Wertpapiere gelten dann als sicher, wenn sie einen festen Zinssatz aufweisen **und** zum Verkehr an der Börse zugelassen sind. Sichere Wertpapiere sind z. B. Kommunalobligationen, Staatsanleihen und Pfandbriefe.

Aktien, Anteilscheine von Investmentfonds oder Anteile an Aktienfonds erfüllen diese Sicherheitsanforderungen in der Regel nicht.

Fünf Zweckverbände hatten Wertpapiere erworben. Davon hatten zwei Zweckverbände Aktien bzw. Anteile von Investmentfonds gekauft.

Geldanlagen bei ausländischen Kreditinstituten

Geldanlagen bei ausländischen Banken wurden von keinem Zweckverband getätigt.

Geldanlagen im Ausland oder in einer Fremdwährung im Inland sind nur dann vertretbar, wenn ein inländisches Geldinstitut, das den Bestimmungen des deutschen Einlagensicherungsfonds unterliegt, die Haftung für die Rückzahlung der Geldanlage einschließlich der Zinsen übernimmt.

2.3.3.3 Geldbestände der Girokonten

Der SRH hat die Bestände der Konten für den Zahlungsverkehr im Zeitraum vom 01.10. bis 30.11.2006 erhoben und nach Branchen gegliedert. Einbezogen wurden Kontenbestände mit niedriger Guthabenverzinsung (0 bis 1 %).³

Die Zweckverbände der Branchen ÖPNV, Rettungswesen und Naturschutz/Erholung hatten keine nennenswerten Zwischenfinanzierungen in Anspruch genommen. Allerdings waren mitunter die Geldbestände auf den niedrig verzinsten Konten sehr hoch.

Zwölf Abwasserzweckverbände wiesen niedrig verzinsten Kontenbestände auf. Sieben davon hatten daneben Kassenkredite zwischen rd. 1.908 und rd. 3.905 T€ aufgenommen. Drei Abwasserzweckverbände hatten Zwischenfinanzierungen über den gesamten Prüfungszeitraum in Anspruch genommen.

³ Die Zahlungsverkehrskonten der Zweckverbände zur Förderung von Gewerbegebieten sind ausgenommen, weil sie durchgängig höher verzinst waren.

Weitere 17 Abwasserzweckverbände hatten keine Zwischenfinanzierung in Anspruch genommen.

Zwei Drittel der geprüften Trinkwasserzweckverbände hatten im Prüfungszeitraum keine Kassenkredite aufgenommen. Vier Trinkwasserzweckverbände wiesen Kassenkredite zwischen rd. 671 und rd. 1.554 T€ aus. Davon hatten zwei Zwischenfinanzierungen über den gesamten Prüfungszeitraum in Anspruch genommen.

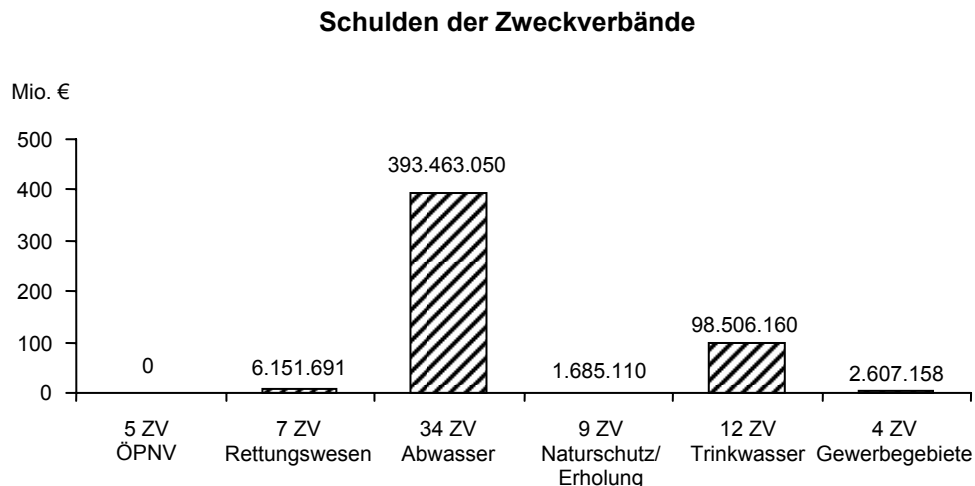
Ein Zweckverband hatte im Prüfungszeitraum Kassenkredite aufgenommen und zeitgleich nicht benötigte Kassenmittel (24 und 10 T€) angelegt.

Bei vielen Zweckverbänden fehlte die sachgerechte Liquiditätsplanung. Mitunter hatten die Zweckverbände, insbesondere im Trinkwasser- und Abwasserbereich, bis zu acht Girokonten eingerichtet, sodass die Überschaubarkeit gelitten hat.

Eine beschränkte Anzahl von Konten für den Zahlungsverkehr erleichtert die Übersicht über die vorhandene Liquidität.

2.3.4 Schulden der Zweckverbände

Der Gesamtschuldenstand zum 01.01.2006 stellte sich wie folgt dar: ⁴



Am höchsten verschuldet waren die Zweckverbände im Trinkwasser- und Abwasserbereich mit durchschnittlich 11.572.443 und 8.208.847 € pro Zweckverband. Von den sieben Zweckverbänden für das Rettungswesen hatten zwei Kredite aufgenommen. Die Zweckverbände zur Förderung des ÖPNV waren schuldenfrei.

Einsatz derivativer Finanzinstrumente - hier Zinsderivate

Derivative Finanzinstrumente sind auf den Finanzmärkten gehandelte Produkte, die aus originären Basisprodukten (z. B. Aktien, Krediten, Schuldverschreibungen) abgeleitet sind.

⁴ Die Schulden wurden bei einem Zweckverband getrennt dargestellt, vgl. Fußnote 1.

Zinsderivate dienen dazu, Zahlungsströme (im Wesentlichen Zinszahlungen) zu verändern (Austausch mit anderen Zahlungsströmen) oder sich das Recht auf einen Austausch zu sichern. Darüber hinaus werden Derivate auch abgeschlossen, um für künftige Geschäfte bereits zum aktuellen Zeitpunkt bestimmte Konditionen festzulegen. Es wird dadurch möglich, Risiken der Zinsentwicklung in gewissem Umfang entgegenzuwirken, steuernd einzugreifen und Erträge zu erzielen.

Zugleich entstehen Risiken zusätzlicher finanzieller Belastungen, die sich aus der Abhängigkeit von künftigen, nicht absehbaren Einwicklungen ergeben können. Das Risikopotenzial bei Derivaten ist insbesondere wegen der Vielschichtigkeit und der daraus erwachsenden Anforderungen an Steuerung und Bewertung ausgeprägt vorhanden. Wegen der notwendigen intensiven Marktbeobachtung und der erforderlichen Fachkenntnisse sind Derivatgeschäfte nur von größeren kommunalen Körperschaften mit entsprechendem Finanzmanagement leistbar.

Im Rahmen der Querschnittsprüfung wurde festgestellt, dass fünf Zweckverbände Verträge über Zinswährungsgeschäfte (Caps bzw. Swaps) abgeschlossen hatten.

2.3.5 Einzelfälle

2.3.5.1 Entgangene Zinserträge

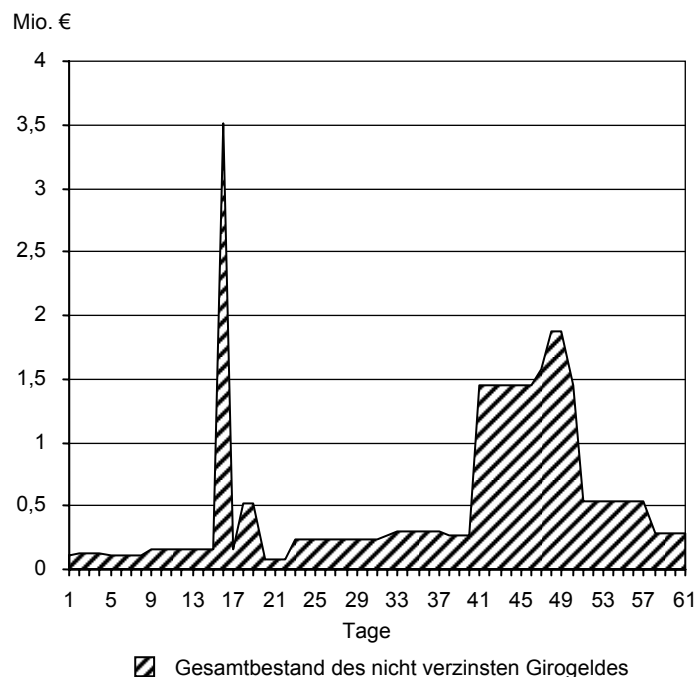
Die Mehrzahl der geprüften Zweckverbände hatte mindestens ein Girokonto, mit dem sie keine Zinserträge erzielte (Guthabenzins 0 %). Der Betrachtung zufolge hielten einige Zweckverbände die Geldbestände auf diesen Konten viel zu hoch. Auffallend war, dass schuldenfreie Zweckverbände mit beachtlicher Finanzausstattung oft unflexibel in Bezug auf kurzfristige Geldanlagen agierten und eine Markterkundung für günstige Geldanlagen vernachlässigten. Auf angemessene Zinserträge wurde damit verzichtet.

Die Finanzausstattung eines Zweckverbandes zur Förderung des ÖPNV betrug am 31.10.2006 rd. 17.422.019 €.

Er hielt im Prüfungszeitraum vom 01.10. bis 30.11.2006 (61 Tage) nicht verzinste Guthaben auf Girokonten in Höhe von insgesamt zwischen rd. 3.514.176 und rd. 81.238 € vor. Der Gesamtbestand an nicht verzinstem Girogeld lag an 42 Tagen immer über 200 T€.

Wären die Geldbestände mit 2,5 % verzinst worden, wie es im Prüfungszeitraum möglich war, so hätten Zinserträge in Höhe von 2.192,93 € allein an diesen 61 Tagen erzielt werden können.

Zweckverband Verkehrsverbund Oberlausitz-Niederschlesien



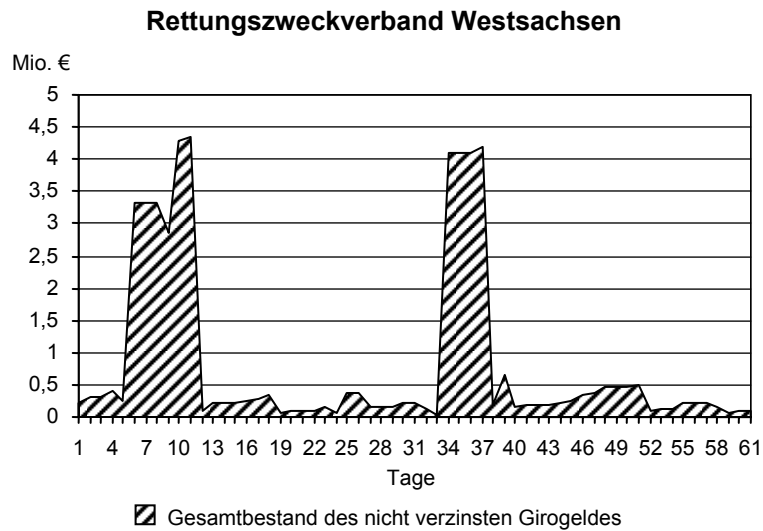
Eine Markterkundung zu kurzfristigen und befristeten Geldanlagen, die der Zweckverband im Laufe des Jahres 2006 getätigt hatte, erfolgte nicht.

Nach eigenen Angaben erledigt der o. g. Zweckverband seine Bankgeschäfte teilweise noch manuell.

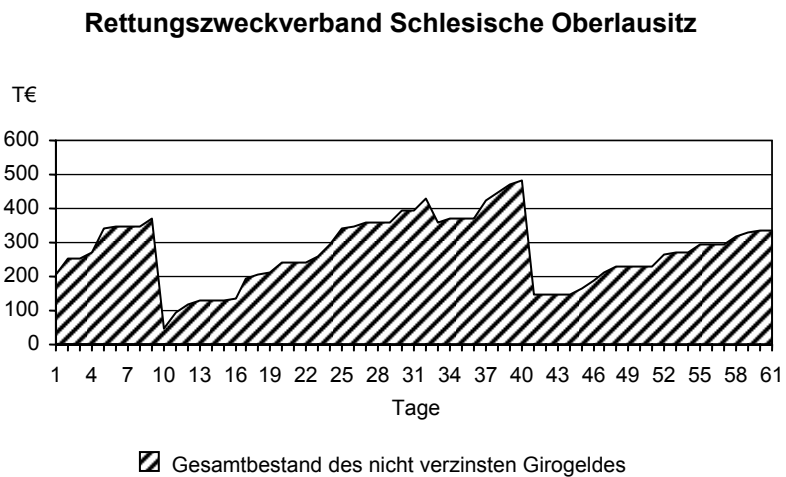
Ein Rettungszweckverband verfügte über ein Girokonto, das nicht verzinst war. Der Kontostand wies im Prüfungszeitraum an 37 Tagen immer über 200 T€ Guthaben aus. An zehn Tagen lag der Kontostand zwischen rd. 2.862.838 und rd. 4.358.271 €.

Daneben hatte der Rettungszweckverband im Jahr 2006 befristete und kurzfristige Geldanlagen getätigt, dafür hatte er nur z. T. Angebote eingeholt.

Der Zweckverband hatte keine Schulden.



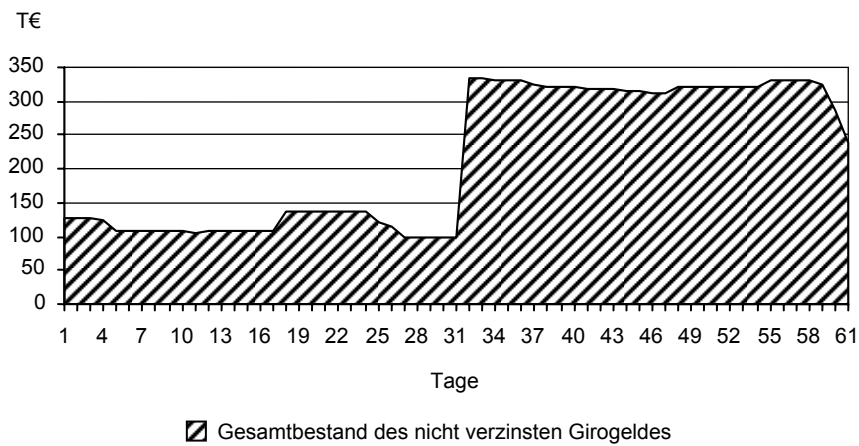
Ein weiterer Rettungszweckverband, der ebenfalls schuldenfrei war, verfügte im Prüfungszeitraum an 47 Tagen über Guthaben zwischen rd. 205.872 und rd. 483.636 €, die er unverzinst angelegt hatte.



Ein Zweckverband der Branche Naturschutz hatte auf seinen beiden nicht verzinsten Girokonten im Prüfungszeitraum Guthaben in Höhe von insgesamt zwischen rd. 98.267 und rd. 333.083 €.

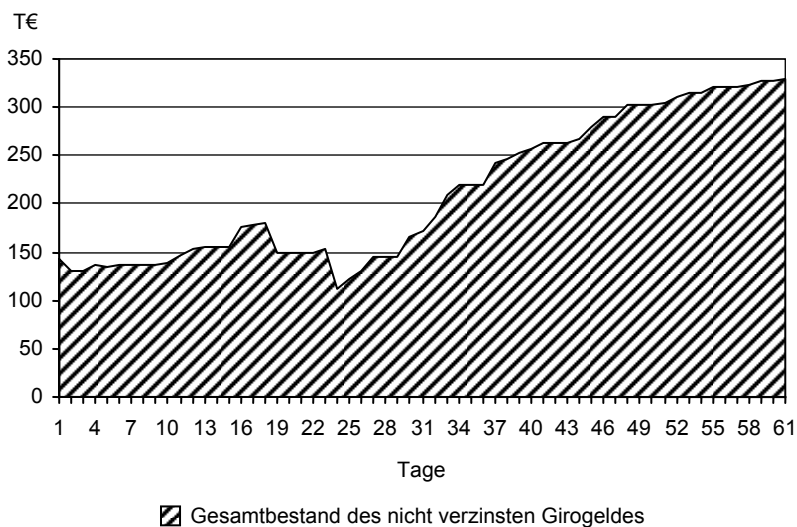
Für die im Jahr 2006 getätigten Geldanlagen hatte er keine Angebote eingeholt. Der Zweckverband hatte keine Schulden.

Zweckverband Naturschutzregion Neiße



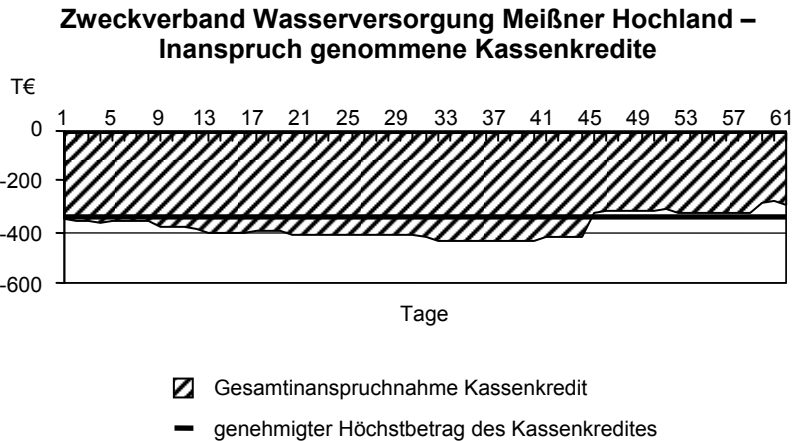
Ein Abwasserzweckverband hatte seine Kassengeschäfte einem Geschäftsbesorger übertragen. Er verfügte über acht Konten für den Zahlungsverkehr. Zwei Konten, die nicht verzinst waren, wiesen im Prüfungszeitraum einen Gesamtbestand an Guthaben zwischen rd. 110.842 und rd. 329.729 € aus.

Abwasserzweckverband Obere Schwarze Elster



2.3.5.2 Zwischenfinanzierung

Ein Trinkwasserzweckverband hatte vier Konten für den Zahlungsverkehr eingerichtet. Über den gesamten Prüfungszeitraum vom 01.10. bis 30.11.2006 wurde Kassenkredit in Anspruch genommen. Laut Haushaltssatzung 2006 war der Höchstbetrag des Kassenkredits auf 336.516 € festgesetzt. Im Prüfungszeitraum wurde an 44 Tagen der festgesetzte Höchstbetrag zwischen rd. 6.949 und rd. 98.646 € überzogen.



3 Folgerungen

3.1 Kassenwesen und Zahlungsverkehr

Mit Nachdruck ist darauf hinzuwirken, dass die Bestimmungen für das Kassenwesen eingehalten werden.

Der Grundsatz der Trennung von Anordnung und Vollzug der Kassengeschäfte ist strikt einzuhalten.

Die Verfügungsbefugnisse von Verbandsvorsitzenden über die Konten im Zahlungsverkehr sind unverzüglich aufzuheben.

Unvermutete Kassenprüfungen sind durch die örtliche Rechnungsprüfung nach den Maßgaben der §§ 13 bis 16 KomPrüfVO durchzuführen.

Die Benutzung von Debit- oder Kreditkarten ist nach den Vorschriften von § 13 KomKVO nur eingeschränkt zulässig.

Sofern Zweckverbände ihr Kassenwesen an Dritte übertragen haben, sind die Vorschriften der §§ 36 und 37 KomKVO zu beachten und deren Einhaltung vertraglich zu sichern. Soweit hiervon Ausnahmen zugelassen werden sollen, hat der Verbandsvorsitzende gem. §§ 38 und 41 KomKVO schriftliche Regelungen zur Sicherung und Kontrolle der Geschäftsbesorgung zu erlassen. Nach §§ 71, 44 Abs. 2 SächsKomZG können auch Gemeinden und Zweckverbände im Rahmen einer Zweckvereinbarung Kassengeschäfte an eine der beteiligten Körperschaft übertragen. In diesem Fall ist die Genehmigung der Rechtsaufsichtsbehörde erforderlich (vgl. § 72 Abs. 1 Satz 3 SächsKomZG).

Die für Online-Banking eingesetzte Hard- und Software muss einen wirksamen Zugangsschutz haben. Neben der üblichen Absicherung des Übertragungsweges durch das PIN/TAN-System ist als Alternative die Absicherung durch Chipkarte in Erwägung zu ziehen. Diese Methode gewährleistet einen sehr hohen Sicherheitsstandard. Es wird damit sowohl die Kundenidentifizierung als auch die Übertragung der Daten abgesichert.⁵

⁵ Vgl. Band 10 der Schriftreihe zur IT-Sicherheit (Sicherheitsaspekte bei Electronic Commerce) des Bundesamts für Sicherheit in der Informationstechnik (abrufbar unter www.bsi.de).

3.2 Liquiditätsmanagement

Die Mitteilungspflichten der anordnenden Stellen gegenüber dem Kassenpersonal müssen beachtet werden. Entsprechende Dienstanweisungen mit Detailregelungen zu den Wertgrenzen u. a. sind zu erlassen.

Eine angemessene IT-Ausstattung, qualifiziertes Personal und der Einsatz von Online-Banking sind für ein effektives Liquiditätsmanagement unumgänglich.

Eine Vielzahl von Zahlungsverkehrskonten lässt die Übersicht über Geldbestände verlorengelangen. Zweckverbände sollten höchstens zwei bis drei Konten für den Zahlungsverkehr haben.

Notwendige Zwischenfinanzierungen sind auf den Bedarf abzustimmen. Die wirtschaftlichste Variante ist auszuwählen.

Kassenkredite sollen Liquiditätsschwierigkeiten der Kasse überbrücken, sie sind kein dauerhaftes Finanzierungsinstrument. Durch geeignete Maßnahmen ist der dauerhaften Inanspruchnahme von Kassenkrediten entgegenzuwirken.

Der satzungsmäßig genehmigte Höchstbetrag des Kassenkredits darf im Laufe des Haushaltsjahres nur durch Nachtragssatzung aufgestockt werden.

Bei Geldanlagen und Kreditaufnahmen sind vorher mehrere Angebote einzuholen.

Es ist auf eine hinreichende Sicherheit der Geldanlagen zu achten. Sie müssen bei Bedarf verfügbar sein.

Bei befristeten Geldanlagen, wie z. B. Depositeneinlagen oder Spareinlagen ist mit dem Vertragsabschluss ein Sperrvermerk zu vereinbaren. Damit wird der Rückzahlungsweg des Geldes am Ende der Vertragslaufzeit für das Kreditinstitut verbindlich festgelegt.

Das Risikopotenzial bei derivativen Geschäften ist wegen der Vielschichtigkeit und der daraus erwachsenden Anforderungen an Steuerung und Bewertung von Finanzderivaten ausgeprägt. Zweckverbände sollten davon Abstand nehmen, wenn sie nicht über eine hinreichende qualifizierte Verwaltung verfügen. Nur auf der Grundlage eines erfolgreich eingesetzten aktiven Schuldenmanagements (Analyse des Kreditportfolio, Umschuldung, Angebotseinholung, Verzinsung Girogeld usw.) sollten Derivate zum Einsatz kommen.

In Anbetracht der exponierten Stellung und Bonität der kommunalen Körperschaften sind Verhandlungen über Konditionen (z. B. Gebühren, Zinsen) der Zahlungsverkehrskonten, Geldanlagen und Kredite mit den Kreditinstituten zu führen.

Im Hinblick auf die Einführung der Doppik sind die Kommunen gefordert, die örtliche Rechnungsprüfung auf betriebswirtschaftliche Inhalte auszurichten und personell zu stärken.

Die kommunale Haushaltsführung weist z. T. erhebliche Mängel auf, insbesondere bei den Bauausgaben. Das Bewusstsein für sparsames und wirtschaftliches Handeln ist nicht in allen kommunalen Körperschaften ausreichend vorhanden.

1 Örtliche Rechnungsprüfung

Seit dem 01.04.2003 ist die örtliche Rechnungsprüfung 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 Satz 1 SächsLKrO die Einrichtung eines RPA zwingend erforderlich.

Seit Beschluss der Innenministerkonferenz im Jahr 1999 sind die Weichen für die Einführung des neuen kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens gestellt. Damit steht die Kommunalprüfung vor einem deutlichen Anforderungswandel. Die Kommunalverwaltungen müssen dafür ausreichende personelle Kapazitäten schaffen. So sind auch die Rechnungsprüferinnen und Rechnungsprüfer gefordert, ihr differenziertes und zumeist auch interdisziplinäres Fach- und Erfahrungswissen weiter mit betriebswirtschaftlichen Kenntnissen, insbesondere im Hinblick auf die kaufmännische Buchführung, zu untersetzen, um neuen Anforderungen zur Prüfung der Eröffnungsbilanzen und der doppischen Jahresabschlüsse entsprechen zu können.

Personalbestand für die Rechnungsprüfung in den Kommunen

Im Freistaat Sachsen waren zum 01.01.2007 in 21 von 22 Landkreisen RPÄ eingerichtet. Ein Landkreis hat im Zuge der bevorstehenden Kreisgebietsreform sein RPA aufgelöst und beschäftigt derzeit nur noch einen Rechnungsprüfer. Von 28 Städten über 20.000 EW haben 26 eigene RPÄ eingerichtet. Zwei Städte haben im Rahmen der „Haushaltskonsolidierung“ ihr RPA aufgelöst und bedienen sich nunmehr eines anderen kommunalen RPA.

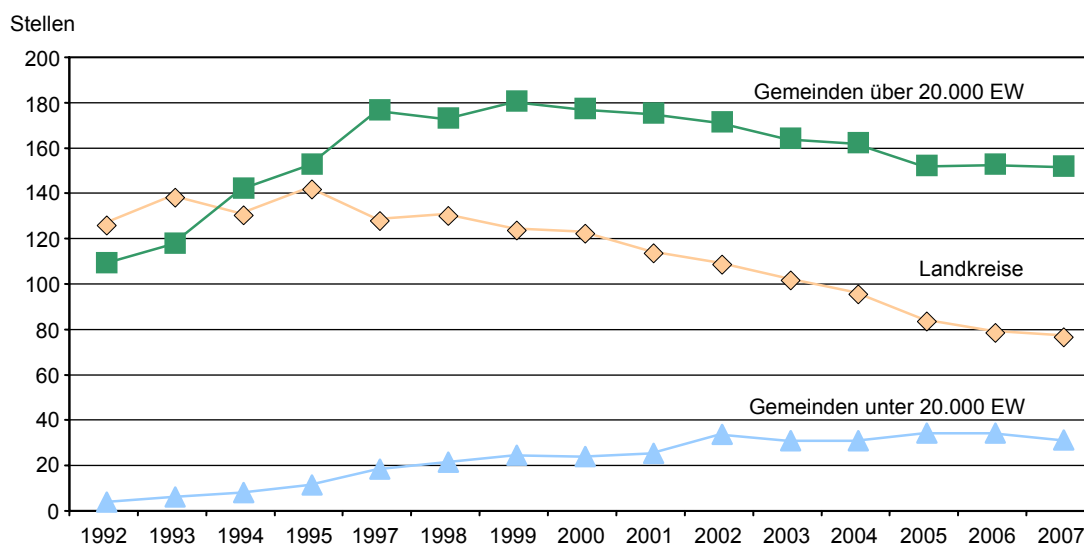
40 Gemeinden mit weniger als 20.000 EW hatten eigene Rechnungsprüfer bestellt oder eigene RPÄ eingerichtet.

Zum 01.01.2007 waren die Stellen der RPÄ bzw. Rechnungsprüfer in den Kommunen wie folgt besetzt:

	Stellenbesetzung
Landkreise	77,51
Gemeinden über 20.000 EW	151,51
Gemeinden mit weniger als 20.000 EW	31,20
Gesamt	260,22

Seit 1992 entwickelte sich die Personalausstattung für die Rechnungsprüfung wie folgt:¹

Besetzte Stellen der Rechnungsprüfungsämter/Rechnungsprüfer



Die Möglichkeit, freie Personalkapazitäten der RPÄ im Wege von öffentlich-rechtlichen Vereinbarungen kleineren Gemeinden anzubieten, nutzten die Landkreise und Gemeinden über 20.000 EW bisher zu wenig. Stattdessen haben sie, nach Einführung der obligatorischen Rechnungsprüfung für alle Gemeinden im Freistaat Sachsen, seit dem Jahr 2003 insgesamt rd. 24,9 bzw. rd. 12,4 Stellen der Rechnungsprüfung nicht mehr besetzt. Die Gemeinden mit weniger als 20.000 EW haben im Vergleich zum Vorjahr ebenfalls ihre Stellenbesetzung insgesamt um rd. 3,1 Stellen reduziert.

Im Hinblick auf die Einführung der Doppik in den Kommunen besteht Handlungsbedarf. Für die Funktion des Abschlussprüfers, der sowohl über die erforderlichen betriebswirtschaftlichen als auch über die verwaltungsmäßigen Kenntnisse verfügen muss, scheint die örtliche Rechnungsprüfung in besonderer Weise prädestiniert zu sein. Die Kommunen sind deshalb dringend angehalten, ausreichende und qualifizierte personelle Kapazitäten zu schaffen und ggf. die vorhandenen Rechnungsprüfer durch geeignete betriebswirtschaftliche Fortbildungsmaßnahmen auf die künftigen Anforderungen vorzubereiten.

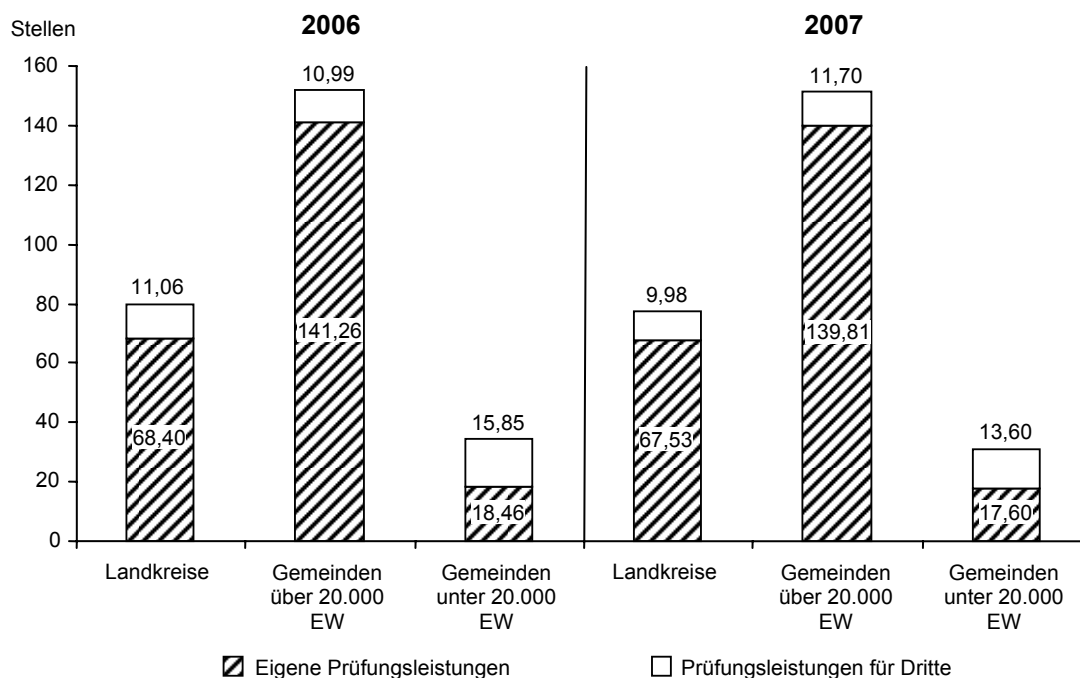
¹ In den Jahren 1996 wurden bei allen Kommunen und 2004 bei Gemeinden unter 20.000 EW keine Daten erhoben.

Für Gemeinden mit weniger als 20.000 EW gilt derzeit als Empfehlung zur Personal-ausstattung eine Stellenbesetzung von 0,3 bis 0,5 VK/10.000 EW.²

Einige Gemeinden mit weniger als 20.000 EW beauftragten unbefugte Dritte mit der örtlichen Rechnungsprüfung. Zum Rechnungsprüfer nach § 103 Abs. 1 Satz 2 SächsGemO darf nur bestellt werden, wer die Voraussetzungen des § 1 Abs. 1 KomPrüfVO erfüllt.

Ein Großteil der kommunalen RPÄ und Rechnungsprüfer erledigte örtliche Prüfungsaufgaben für andere kommunale Körperschaften. Die Landkreise und Gemeinden über 20.000 EW übernahmen die örtliche Prüfung für Dritte, gemessen am Stellenanteil allerdings nur im geringen Umfang. Die Vereinbarungen zur örtlichen Rechnungsprüfung bestanden zumeist mit Zweckverbänden, denen sie angehörten.

Besetzte Stellen der Rechnungsprüfungsämter/Rechnungsprüfer aufgeteilt nach Art der Prüfungsleistungen



2 Überörtliche Kommunalprüfung

Der SRH hat in den Jahren 2005 und 2006 mehrere Querschnittsprüfungen und Organisationsuntersuchungen durchgeführt. Vier Kommunen wurden vom SRH bei der Einführung des neuen kommunalen Haushalts- und Rechnungswesen sowie bei der Erstel-

² Vgl. Erlass des SMI vom 10.10.2005, Az.: 23b-2200.19/32.

lung der Eröffnungsbilanz begleitet. Folgende Einrichtungen wurden vom SRH und den StRPrÄ überörtlich geprüft:

	Anzahl der zu Prüfenden ³ (Stand 01.01.2007)	Prüfungen in den Jahren 2005	2006
Landkreise	22	19	12
Kreisfreie Städte	7	3	3
Gemeinden	498	289	157
Verwaltungsverbände	10	12 ⁴	1
kommunale Stiftungen	45	-	-
Eigenbetriebe	137	5	9
Zweckverbände	204	43	64
regionale Planungsverbände	5	-	1
Anstalten öffentlicher Rechts und Staatsbetriebe	6 ⁵	-	-
sonstige Verwaltungen	3	2	1
kommunale Unternehmen	636 ⁶	3	4
Summe	1.573	376	252

In den letzten beiden Jahren hat der SRH von der ihm seit 2003 eingeräumten Prüfungsbefugnis bei Unternehmen des privaten Rechts mit mehrheitlicher kommunaler Beteiligung Gebrauch gemacht und insgesamt sieben Unternehmen, an denen kommunale Körperschaften unmittelbar bzw. mittelbar beteiligt sind, überörtlich geprüft.

An der Veröffentlichung von wesentlichen Feststellungen aus der überörtlichen Unternehmensprüfung im Rahmen des Jahresberichts sieht sich der SRH jedoch durch die Regelungen des § 111 Abs. 1 i. V. m. § 97 SÄHO gehindert.

3 Wesentliche Einzelfeststellungen aus dem Bereich der überörtlichen Kommunalprüfung

Auch im vergangenen Jahr zeigte die überörtliche Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung sowie der Bauausgaben der Kommunen z. T. erhebliche Mängel auf:

3.1 Die Stadt Bad Elster erbrachte bei der Durchführung geförderter Baumaßnahmen mehrfach Eigenleistungen, welche der städtische Bauhof ausführte. Die betreffenden Leistungen in den drei geprüften Fällen (z. B. „Freimachung des Baufeldes“, „Erdarbeiten“, „Baumschutzmaßnahmen“ oder die „Baustelleneinrichtung“) waren jeweils Positionen im Angebotsleistungsverzeichnis des beauftragten Bauunternehmens. Die Bauhofleistungen vorgenannter Art wurden dem Auftragnehmer gewissermaßen als Subleistung des Auftraggebers anstelle eines klassischen Nachauftragnehmers in Rechnung gestellt und von ihm vergütet; vorwiegend anhand pauschaler Verrech-

³ Laut Angaben des Statistischen Landesamtes, sofern diese fehlten, hat der SRH die Angaben aus unterschiedlichen Quellen ermittelt.

⁴ Es handelt sich dabei um Prüfungen bei bestehenden und jetzt bereits aufgelösten Verwaltungsverbänden.

⁵ Es handelt sich hier um Krankenhäuser.

⁶ Es handelt sich hier um Unternehmen des privaten Rechts mit unmittelbarer oder mittelbarer kommunaler Beteiligung von mindestens 75 % nach letztem bekannt gemachten Stand vom 31.12.2006.

nungssätze. Kalkulationen oder andere geeignete Berechnungsgrundlagen, aus denen ersichtlich war, ob z. B. die berechneten 45 € für die Lkw-Stunde oder die 17 € für die Arbeiterstunde kostendeckend sind, konnte die Verwaltung nicht vorlegen. Der Auftragnehmer seinerseits übernahm die ihm berechneten Bauhofleistungen zu den Einheitspreisen seines Angebots in die Abrechnung an die Stadt. Auf diese Weise fanden die Leistungen des städtischen Bauhofs zu Preisen des Auftragnehmers - und zwar rd. 16 T€ (brutto) teurer als selbst in Rechnung gestellt - wie Leistungen Dritter Eingang in die Verwendungsnachweise der Stadt an die Fördermittel bewilligenden Stellen.

Für die drei Vorhaben betragen die zuwendungsfähigen Ausgaben lt. Zuwendungsbescheid insgesamt rd. 538 T€. Die ausgereichten Fördermittel summierten sich auf rd. 357 T€, die dafür eingebrachten Bauhofeigenleistungen umfassten gemäß ursprünglicher Rechnungslegung an die Auftragnehmer rd. 171 T€.

Die Besonderen Nebenbestimmungen für Straßen- und Brückenbauvorhaben kommunaler Baulastträger (BNBest-KStB) als Bestandteil der Förderbescheide regelten, dass kommunale Eigenleistungen aus wirtschaftspolitischen Erwägungen grundsätzlich nicht gefördert werden.

Die Stadt erreichte mit dieser unzulässigen Verfahrensweise, dass die zuwendungsfähigen Kosten erhöht ausgewiesen wurden. Zudem lastete sie dadurch die Überkapazitäten ihres Bauhofs aus und vermied, dessen Stellenausstattung durch geeignete Personalanpassungsmaßnahmen auf ein bedarfsgerechtes Maß zu reduzieren. Die damit verbundene Teilnahme am Wirtschaftsleben begegnet nicht zuletzt steuer- und wettbewerbsrechtlichen Bedenken.

Ausweislich ihrer Stellungnahme hat die Stadt die Fördermittelgeber sowie die Rechtsaufsicht über die Prüfungsfeststellungen umgehend informiert. Nach deren Entscheidung - auch hinsichtlich der Rückerstattung von Zuwendungen - will sie aktiv eine Klärung mit dem zuständigen FA herbeiführen.

3.2 Im Jahr 2000 beschloss der Stadtrat der Stadt Burgstädt, den fünfzigprozentigen Miteigentumsanteil der Stadt an einem mit einem Mehrfamilienhaus bebauten Flurstück für 78 T€ (Verkehrswert 84 T€) „vorbehaltlich der Zustimmung der Rechtsaufsichtsbehörde (RAB)“ an einen Stadtrat zu veräußern. Die Stadtverwaltung legte der RAB weder den Beschluss des Stadtrats (§ 121 Abs. 2 SächsGemO) noch den Kaufvertrag zur Genehmigung (§ 90 Abs. 3 Nr. 1 SächsGemO) vor. Gegenüber dem Notar erklärte die Stadt Genehmigungsfreiheit nach § 3 Abs. 1 Nr. 2 Buchstabe b und Abs. 3 Nr. 1 letzter Halbsatz der Verordnung des SMI über Freistellungen von kommunalwirtschaftsrechtlichen Genehmigungspflichten (KomFreiVO), obwohl der Vertragspartner ein Stadtrat war und die Freistellungsmaßgaben der KomFreiVO in diesem Fall nicht galten (§ 5 Nr. 1 KomFreiVO).

3.3 Die Stadt Dahlen übertrug bereits 1994 die Reinigungsleistungen für die Schule und das Rathaus einem privaten Dritten und schrieb diese seitdem nicht mehr aus. Auch auf eine entsprechende Beanstandung im Rahmen der örtlichen Rechnungsprüfung 2003 reagierte die Verwaltung nicht. Der jährliche Umfang der genannten Leistungen lag im Zeitraum von 2000 bis 2005 zwischen rd. 47,1 und rd. 59,7 T€. Für die ebenfalls übertragenen Reinigungsleistungen der Kindertagesstätten (Umfang 2005 rd. 48,6 T€) konnte die Verwaltung überhaupt keinen Vertrag vorlegen.

Die Stadt hat im Jahr 2007 die Reinigungsleistungen neu vergeben. Nach dem geschlossenen Vertrag reduzieren sich nunmehr die Ausgaben für die Reinigung des Rathauses und der Schule - selbst unter Einschluss des Hortes - auf rd. 27,8 T€ und für

Kindertagesstätten auf rd. 32,7 T€ jährlich. Dies ergibt eine Ersparnis von rd. 60 T€/Jahr.

3.4 Beim Neubau des Altenpflegeheimes „Olga Körner“ beauftragte die Landeshauptstadt Dresden Leistungen nach § 15 HOAI ohne vorherige Ausschreibung nach den Bestimmungen der VOF. Die Stadt übertrug zunächst die Leistungsphase 2 des § 15 HOAI. Die weiteren Beauftragungen bis zur Leistungsphase 9 des § 15 HOAI sollten entsprechend den erstvertraglichen Regelungen erfolgen. Die Stadt wählte diese Form der Auftragsvergabe bewusst, um die Ausschreibung nach der VOF zu umgehen. Die Stadt ließ beim Neubau des Altenpflegeheimes „Olga Körner“ bereits hergestellte Räume mit Erdstoff verfüllen, um die Gesamtgrundfläche des Altenpflegeheimes zu verringern. Die Kosten hierfür betrugen rd. 7 T€ und wären bei bedarfsgerechter Planung ebenso wenig erforderlich gewesen, wie die Kosten für das Herstellen dieser Räume.

3.5 Bei der Instandsetzung der Brücke im Zuge der Budapester Straße in Dresden entstand eine Überzahlung in Höhe von rd. 27 T€. Dies hatte ihre Ursache in Fehlern bei der Mengenberechnung, einem fehlenden Abzug für die Bauleistungsversicherung, einem falsch ermittelten Nachlass sowie einem Übertragungsfehler beim Erstellen des sog. Schlusszahlungsschreibens.

3.6 Die Große Kreisstadt Freital errichtete eine Erschließungsstraße für die gewerbliche Wirtschaft in mehreren Bauabschnitten, darunter in den Jahren 2002 und 2003 auch eine Brücke. Bei deren Bau nahm sie einen Sondervorschlag an. Das ausführende Unternehmen rechnete in der Schlussrechnung nicht die angebotenen Preise des Sondervorschlages, sondern überwiegend höhere ab. Die Stadt korrigierte die Abrechnung nicht und überzahlte das ausführende Unternehmen dadurch um rd. 35 T€.

Bei demselben Bauvorhaben waren kreuzungsbedingte Kosten, darunter auch anteilige Kosten für Baugrunduntersuchungen, durch eine private Gesellschaft zu erstatten. Die Große Kreisstadt berücksichtigte bei der Ermittlung der Erstattungsbeträge die Kosten von Nachträgen sowie die anteiligen Kosten für Baugrunduntersuchungen nicht. Der Gesellschaft wurden dadurch rd. 42 T€ zu wenig berechnet.

3.7 Der Stadtrat der Kreisfreien Stadt Görlitz beschloss am 26.04.2001 über den Verkauf von Anteilen an einem kommunalen Unternehmen zum Preis von 56 Mio. €. Am 21.06.2001 ermächtigte er den damaligen Bürgermeister für Finanzen, Wirtschaft und Service dazu, 50 Mio. € aus dem beabsichtigten Erlös in einem Spezialfonds langfristig anzulegen, davon 41 Mio. € zugriffssicher. Vor dem Hintergrund der haushaltswirtschaftlichen Situation des Jahres 2001 war bereits der Beschluss des Stadtrats über die langfristige und zugriffssichere Geldanlage u. a. deshalb rechtswidrig, da die Stadt nicht benötigte Kassenmittel lediglich so anlegen durfte, dass sie bei Bedarf verfügbar waren. Ausweislich der mittelfristigen Finanzplanung des Hj. 2001 zeichnete sich jedoch eine Verschlechterung der wirtschaftlichen und finanziellen Verhältnisse der Stadt ab, sodass sie nicht oder nicht mehr davon ausgehen konnte, auf die Mittel langfristig verzichten zu können.

Am 08.10.2001 erwarb die Stadt für 50 Mio. € Anteile an einem Spezialfonds im Sinne des § 1 Abs. 2 Gesetz über Kapitalanlagegesellschaften (KAGG). Die damit verbundene Auszahlung buchte die Kreisfreie Stadt Görlitz zulasten des Vermögenshaushaltes als Erwerb von Beteiligungen. Der ausschließlich durch Renditeerwartungen motivierte Erwerb von Fondsanteilen war jedoch - wie es ausweislich der Niederschriften und der gefassten Beschlüsse auch dem Willen des Stadtrats entsprach - eine spezielle Form der Geldanlage und als solche ein haushaltsfremder Vorgang, der bei haushaltsrechts-

konformer Buchung weder die Haushaltsplanung noch das Ergebnis der HR berührt hätte. Durch die Buchung der Geldanlage als Ausgabe des Vermögenshaushaltes wurden dem städtischen Haushalt somit nachhaltig allgemeine Deckungsmittel in Höhe von 50 Mio. € entzogen.

Den Niederschriften über die Sitzungen des Stadtrats und des Verwaltungsausschusses war zu entnehmen, dass sich sowohl der Stadtrat als auch die Verwaltung im Vorfeld aktiv mit der Buchung des Mittelabflusses im Zusammenhang mit der Geldanlage befassten. Beispielsweise informierte der damalige Bürgermeister für Finanzen, Wirtschaft und Service die Mitglieder des Verwaltungsausschusses am 13.06.2001 darüber, dass die Anlage „nur“ in einen Investmentfonds dazu führe, dass der Betrag in der allgemeinen Rücklage auszuweisen wäre, was wegen des Subsidiaritätsprinzips zu Schwierigkeiten hinsichtlich der Fördermittelgewährung führen könne. Zur Verfahrensweise hinsichtlich der allgemeinen Rücklage erklärte er im weiteren Verlauf der Sitzung, dass er den anzulegenden Betrag deshalb als Ausgabe buchen werde. Ähnlich informierte ausweislich der Niederschrift ein Ausschussmitglied den Stadtrat in der öffentlichen Sitzung am 21.06.2001 vor der Beschlussfassung über die Geldanlage. Man müsse hinsichtlich der Verfahrensweise gut überlegen und verhindern, dass die Mittel dem Haushalt bzw. den Rücklagen zugerechnet würden, da sich daraus Konsequenzen „für Kreditierungen und ... Genehmigungen von Fördermitteln ergeben“ würden.

In dem Bescheid der RAB vom 13.12.2001 zur Nachtragssatzung für das Hj. 2001, die anlässlich der finanziellen Auswirkungen des Anteilsverkaufs an dem kommunalen Unternehmen erstellt wurde, erteilte diese rechtsaufsichtliche Hinweise. Die RAB wies u. a. darauf hin, dass insoweit ein Widerspruch bestehe, als der Erlös aus dem Anteilsverkauf lt. Vorbericht in eine Geldanlage fließen soll, der Betrag jedoch im Vermögenshaushalt unter der Haushaltsstelle 9100.9300 veranschlagt worden sei. Soweit der Betrag in einem Spezialfonds als Geldanlage angelegt werden soll, müsse dieser Betrag der allgemeinen Rücklage zugeführt und somit in der Gruppierungsnummer 91 veranschlagt werden.

Mit Schreiben vom 06.03.2002 teilte die Kreisfreie Stadt Görlitz im Zusammenhang mit der Vorlage der Haushaltssatzung 2002 der RAB mit, dass sie - anders als es aus den Niederschriften hervorging - den Erwerb von Anteilen an dem Spezialfonds als Bestandteil des Anlagevermögens ansieht und deshalb die haushaltsmäßige Darstellung und Verbuchung als Ausgabe im Vermögenshaushalt für korrekt hält.

Die Haushaltssatzung wurde daraufhin von der RAB mit Bescheid vom 30.04.2002 genehmigt. Eine Auflage zur Verbuchung des Erlöses aus dem Anteilsverkauf an dem kommunalen Unternehmen entsprechend dem rechtsaufsichtlichen Hinweis enthielt dieser Bescheid nicht.

Als Folge der Falschbuchung wies die Jahresrechnung 2002 der Kreisfreien Stadt Görlitz erstmals einen Fehlbetrag in Höhe von 5,6 Mio. € aus. Ab dem Hj. 2003 erreichte sie unter Zugrundelegung falscher Rechnungsergebnisse den Haushaltsausgleich nicht mehr. Am 21.07. bzw. 13.11.2003 beantragte die Stadt bei der RAB die Gewährung einer Bedarfszuweisung zur Förderung eines Gutachtens zur Haushaltskonsolidierung gem. § 22 Satz 2 Nr. 1 FAG. Die Stadt begründete den Antrag im Wesentlichen mit einer „dramatischen Verschlechterung der Kommunalfinanzen“ einerseits sowie „unabweisbaren Ausgabensteigerungen“ andererseits. Den Bestand der allgemeinen Rücklage zum 31.12.2002 bzw. 01.01.2003 gab die Stadt mit 5,7 Mio. € an. Den Erlös aus dem Anteilsverkauf sowie die daraus im Hj. 2001 getätigte Geldanlage in Höhe von 50 Mio. €, die haushaltsrechtlich der allgemeinen Rücklage zuzurechnen war, erwähnte sie in keiner Weise.

Mit Bescheid vom 23.12.2003 bewilligte die RAB die beantragte Bedarfszuweisung in Höhe von 80 % der zuwendungsfähigen Ausgaben, mithin in Höhe von 90 T€. Tatsächlich wurde diese Zuwendung auf der Basis verfälschter wirtschaftlicher und finanzieller Verhältnisse durch unrichtige und unvollständige Angaben der Stadt bewirkt. Die Stadt hatte nämlich keinen Anspruch auf eine Bedarfszuweisung. Sie verfügte über eigene - wenn auch nicht ausgewiesene - zusätzliche Mittel in Höhe von mindestens 50 Mio. €.

3.8 Die Kreisfreie Stadt Görlitz gewährte den Stadtratsfraktionen sowie den fraktionslosen Stadträten zur Deckung ihrer sächlichen und personellen Aufwendungen für die Geschäftsführung Mittel aus ihrem Haushalt in den Hj. 1998 bis 2005 jährlich zwischen 67 und 90 T€. Die Stadt nahm keine Verwendungsnachweisprüfung vor. Sie verzichtete zudem auf eine jährliche Abrechnung auf der Basis von Verwendungsnachweisen sowie auf eine Abrechnung der Gelder am Ende der Wahlperiode. Im Ergebnis der unkontrollierten Selbstbewirtschaftung der öffentlichen Mittel tätigten die Fraktionen und die fraktionslosen Stadträte zumindest ab 1998 teilweise in einem erheblichen Umfang zweckwidrige sowie zugunsten von politischen Parteien und Wählervereinigungen unzulässige Ausgaben, z. B. für Öffentlichkeitsarbeit und Wahlwerbung.

Zudem sammelten einige Fraktionen zeitweise beträchtliche Guthaben an. Insofern waren die den Fraktionen für ihre Geschäftsführung gewährten Mittel auch unangemessen hoch.

3.9 Der Landkreis Kamenz beauftragte im Jahr 2002 die Planung und Realisierung des Umbaus und der Erweiterung der ehemaligen 2. Grundschule zu einer zweizügigen Förderschule. Als Vergütung vereinbarte er in den Ingenieurverträgen für die Gebäudeplanung und für die Tragwerksplanung auch einen Umbauzuschlag nach § 24 HOAI in Höhe von 20 %. Nach der Rechtsprechung ist bei einem einheitlichen, nicht trennbaren Um- und Erweiterungsbau der Umbauzuschlag auf den Teil zu begrenzen, den der Umbau wertmäßig am Gesamtvorhaben ausmacht. Die entsprechenden Honorarrechnungen enthielten dabei auch Umbauzuschläge für den Erweiterungsbau, der rd. 50 % des umbauten Raumes ausmacht. Außerdem lagen den Honorarermittlungen die anrechenbaren Kosten nicht nach den Kostenermittlungen nach DIN 276, Fassung April 1981, zugrunde. Dies führte zu überhöht ermittelten anrechenbaren Kosten und Honoraren. Insgesamt errechnete das StRPrA Löbau Überzahlungen von rd. 34 T€.

3.10 Auch beim Neubau der Sporthalle des Gymnasiums Radeberg durch den Landkreis Kamenz ermittelte der Tragwerksplaner die anrechenbaren Kosten nicht nach den Kostenermittlungen nach DIN 276, Fassung April 1981, sondern nach DIN 276, Fassung Juni 1993. Das führte zu einer Überzahlung in Höhe von rd. 11 T€.

3.11 Die Gemeinde Kubschütz errichtete in den Jahren 2002 und 2003 ein Feuerwehrgerätehaus. Dabei beauftragte und vergütete sie die Leistungsphase 8 „Objektüberwachung“ des § 73 Abs. 1 HOAI für die Anlagengruppen Elektrotechnik und Wärmeversorgungstechnik beim Leistungsbild Technische Ausrüstung jeweils vollständig zwei verschiedenen Ingenieurbüros. Die Leistungen wurden jedoch nur von einem Ingenieurbüro erbracht.

3.12 Die Gemeinde Kubschütz beauftragte und bezahlte die Leistungsphase 6 „Vorbereitung der Vergabe“ des Leistungsbildes Objektplanung für Ingenieurbauwerke und Verkehrsanlagen für die Deckenerneuerung einer Ortsverbindungsstraße einmal im Jahr 2000 und ein zweites Mal im Jahr 2003. Als Begründung gab sie die lange Unterbrechung in der Planungsphase an. Tatsächlich waren jedoch keine Änderungen an den bereits im Jahr 2000 vollständig erbrachten Leistungen erforderlich. Der Gemeinde entstand ein finanzieller Schaden in Höhe von insgesamt 11,6 T€.

3.13 Die Gemeinde Reinsdorf ist Eigentümerin eines mit einer stillgelegten Schachtanlage bebauten Grundstücks. Ein im Jahre 1997 gegründeter und im Vereinsregister eingetragener Verein sanierte im eigenen Namen und auf eigene Rechnung die auf dem Grundstück befindlichen Gebäude, um dort ein Bergbaumuseum einzurichten. Eine Bank reichte für diesen Zweck an den Verein auf Grundlage von Darlehensverträgen bis zum 05.10.1999 insgesamt rd. 444,8 T€ aus. Die Ansprüche der Bank auf Rückzahlung der Darlehensvaluta wurden in der Weise gesichert, dass der Verein seine Ansprüche gegen die Gemeinde auf Übernahme des Schuldendienstes („Schuldendiensthilfe“) an die Bank abtrat. Diese nahm die Gemeinde in der Folgezeit aus abgetretenem Recht auf Darlehensrückzahlung in Anspruch. Die Gemeinde Reinsdorf leistete bis 2004 für den Verein Zahlungen im Rahmen der Schuldendiensthilfe in Höhe von insgesamt rd. 231,3 T€.

Zum 31.12.2004 betrug die Darlehensschuld rd. 313,1 T€. Das Darlehen wird zum 30.09.2009 noch eine Restschuld in Höhe von rd. 207,2 T€ ausweisen. Der Gemeindehaushalt wird damit auch in Zukunft einer erheblichen Belastung ausgesetzt sein, obwohl die wirtschaftliche Lage der Gemeinde Zuschüsse in einer derartigen Höhe dauerhaft nicht zulässt.

Da eine Vereinbarung zwischen der Gemeinde und dem Verein nicht vorgelegt wurde, ist davon auszugehen, dass eine verbindliche Vereinbarung über eine Schuldendiensthilfe nicht existiert. Somit konnte der Verein etwaige Rechte aus diesem Vertrag nicht abtreten. Die Gemeinde hat sich jedoch in zwei Schreiben gegenüber der Bank ausdrücklich verpflichtet, die Schuldendiensthilfe zu leisten und damit eindeutig zu erkennen gegeben, dass sie für die Rückzahlung der Darlehen einstehen wird. Ob es sich bei diesen Erklärungen um sog. harte Patronatserklärungen, Gewährverträge oder sonstige Formen von Sicherheiten handelt, kann dahinstehen, da nicht nur Bürgschaften und Verpflichtungen aus Gewährverträgen, sondern alle Rechtsgeschäfte, die diesen Rechtsgeschäften wirtschaftlich gleichkommen, der Genehmigung der RAB bedürfen (§ 83 Abs. 3 i. V. m. § 83 Abs. 2 SächsGemO). Da eine solche Genehmigung nicht vorlag, waren diese Rechtsgeschäfte insoweit unwirksam (§ 120 Abs. 1 SächsGemO).

3.14 Bereits im Rahmen der vorangegangenen überörtlichen Prüfung im Jahr 2001 wurde bemängelt, dass die Gemeinde Reinsdorf städtebauliche Exkursionen mit Mitgliedern des Gemeinderats sowie der Verwaltung, teilweise mit deren Lebenspartnern, veranstaltete und diese bezuschusste. Dabei wurde darauf hingewiesen, dass sehr zweifelhaft erscheine, ob z. B. Ausfahrten des Gemeinderats oder städtebauliche Exkursionen zu den öffentlichen Aufgaben nach § 2 Abs. 1 SächsGemO zählen. Die Bezuschussung der Teilnahme von Ehepartnern der Gemeinderäte gehöre jedoch keinesfalls zur kommunalen Aufgabenerfüllung.

Bei der überörtlichen Prüfung im Jahr 2005 musste festgestellt werden, dass die Gemeinde dessen ungeachtet im Jahr 2002 eine städtebauliche Exkursion mit dem o. g. Personenkreis nach Hamburg durchgeführt und die Gemeinde diese nach Abzug des Eigenanteils pro Person in Höhe von 200 € mit insgesamt 2.817,78 € bezuschusst hatte.

Davor hatte im Jahr 2001 mit dem o. g. Personenkreis eine Exkursion in die französische Partnergemeinde stattgefunden, wobei der Zuschuss der Gemeinde 4.420,36 € betragen hatte. Im Nachgang zu dieser Reise wurde am 25.01.2002 die Rechnung eines französischen Lebensmittelhändlers aus der Partnergemeinde vom 26.07.2001 in Höhe von 823,20 € beglichen. Der Grund für diese Rechnung erschloss sich nicht unmittelbar. In der Anweisung wurde angegeben, dass es sich um Speisen und Getränke gehandelt habe. Eine Umlegung auf die Reisetilnehmer unterblieb.

Es wurden in der Folgezeit noch weitere Veranstaltungen mit dem Gemeinderat bzw. unter dessen Beteiligung festgestellt, die mit Gemeindemitteln bezuschusst wurden.

3.15 Das LRA Niederschlesischer Oberlausitzkreis machte am 04.06.1997 die Verbandssatzung des Zweckverbandes „Ganzjahresbad Krauschwitz“ vom 26.02.1997 sowie ihren diesbezüglichen Genehmigungsvermerk öffentlich bekannt. Über einen identischen Satzungstext beschlossen die Mitgliedsgemeinden, die Gemeinden Krauschwitz und Weißkeißel sowie die Stadt Bad Muskau (weitere Mitglieder waren zwei natürliche Personen), zuvor nicht, sodass bereits an der Wirksamkeit der Gründung des Zweckverbandes zumindest erhebliche Zweifel bestehen. Eine Sicherheitsneugründung führte der Zweckverband „Ganzjahresbad Krauschwitz“ zu keinem Zeitpunkt durch.

Die ortsübliche Bekanntgabe von Zeit, Ort und Tagesordnung der Sitzungen der Verbandsversammlung war nicht aktenkundig. Offensichtlich verhandelte und beschloss die Verbandsversammlung entgegen dem Öffentlichkeitsgebot ausnahmslos nichtöffentlich.

Die Amtszeit des ursprünglichen Verbandsvorsitzenden endete 2001 mit Ablauf seiner Amtszeit als Bürgermeister der Gemeinde Krauschwitz. Die Verbandsversammlung wählte keinen neuen Verbandsvorsitzenden, sodass der wiedergewählte Bürgermeister der Gemeinde Krauschwitz die Geschäfte nach Freiwerden der Stelle weiterführte. Mit Ablauf des 31.12.2004 wurde dieser in den Ruhestand versetzt. Da eine Neuwahl auch danach nicht durchgeführt wurde, hatte der Verband seit diesem Zeitpunkt keinen von der Verbandsversammlung legitimierten Vorsitzenden mehr. Im Jahr 2006 nahm der neue Bürgermeister der Gemeinde Krauschwitz den Verbandsvorsitz wahr. Da nach Ablauf der Amtszeit des stellvertretenden Verbandsvorsitzenden im Jahr 2002 ebenfalls keine Neuwahl nachgewiesen wurde, hatte der Verband zuletzt auch keinen von der Verbandsversammlung legitimierten stellvertretenden Verbandsvorsitzenden.

Der Zweckverband erließ seit seiner Gründung trotz wiederholter rechtsaufsichtlicher Aufforderungen keine Haushaltssatzungen, erstellte keine Jahresrechnungen und führte keine örtlichen Prüfungen durch. Die ihn betreffenden Kassengeschäfte wurden überwiegend im Namen und auf Rechnung der Gemeinde Krauschwitz bzw. der zur Erfüllung der Verbandsaufgabe (Betreibung des Ganzjahresbades Krauschwitz) gegründeten Beteiligungsgesellschaft geführt. Die dem Zweckverband zuzurechnenden Einnahmen und Ausgaben waren insofern nicht nachvollziehbar.

Den später mehrfach geänderten Vertrag zur Gründung der Beteiligungsgesellschaft vereinbarten die Beteiligten mit notarieller Urkunde am 06.11.1997 zunächst unter Missachtung der kommunalrechtlichen Bestimmungen. Auf das Stammkapital von 25,6 T€ bzw. später 25 T€ übernahmen der Zweckverband „Ganzjahresbad Krauschwitz“ 52 % sowie drei private Gesellschafter jeweils 16 %. Zumindest die Stammeinlagen finanzierte der Zweckverband ausweislich vorgefundener Verträge teilweise durch drei Darlehen der privaten Gesellschafter. Diesbezügliche Beschlüsse der Verbandsversammlung waren nicht aktenkundig. Schon wegen den fehlenden Haushaltssatzungen waren die Kreditaufnahmen rechtswidrig. Die Beträge wurden auf das Konto der Gesellschaft, die erst am 06.12.2000 in das Handelsregister eingetragen wurde, eingezahlt.

Im Rahmen der Beteiligungsprüfung angeforderte ordnungsgemäße Jahresabschlüsse der Gesellschaft wurden nicht vorgelegt - nach Angaben der Gemeindeverwaltung Krauschwitz seien keine erstellt worden. Bereits am 02.10.2001 beantragte der Geschäftsführer der Gesellschaft die Eröffnung des Insolvenzverfahrens. Ausweislich des

Gutachtens des vorläufigen Insolvenzverwalters führten sowohl die Zahlungsunfähigkeit als auch eine Überschuldung, die bereits zum Zeitpunkt der Eintragung ins Handelsregister vorgelegen habe, zur Insolvenz der Gesellschaft. Daraus ergab sich für den Zweckverband „Ganzjahresbad Krauschwitz“ eine vom vorläufigen Insolvenzverwalter ermittelte Unterbilanzhaftung in Höhe von 72 T€.

Am 16.11.2006 stimmte die Verbandsversammlung einer vom Insolvenzverwalter vorgeschlagenen Vergleichszahlung in Höhe von 32 T€ unter Einschluss aller Ansprüche auch gegen die privaten Gesellschafter zu. Nach dem Verhältnis der Stimmanteile in der Verbandsversammlung ergab sich allein aus der Insolvenz der Beteiligungsgesellschaft für die Gemeinde Krauschwitz ein Schaden in Höhe von 13.331 €, für die Stadt Bad Muskau in Höhe von 5.334 € sowie für die Gemeinde Weißkeißel in Höhe von 2.666 €. Im Falle der Nichtdurchsetzbarkeit der Forderungen gegen die privaten Verbandsmitglieder wird sich dieser um insgesamt 10.669 € erhöhen.

Welche Belastungen aus der unkontrollierten Tätigkeit des Zweckverbandes „Ganzjahresbad Krauschwitz“ in den Jahren 1997 bis 2006 für die Mitgliedsgemeinden insgesamt resultierten oder noch entstehen können, konnte wegen überwiegend fehlender Aufzeichnungen nicht nachvollzogen werden.

Zahlreiche kommunale Wahlbeamte verstoßen massiv gegen das Nebentätigkeitsrecht. Das SMI muss die Regelungen und Hinweise präzisieren.

1 Vorbemerkungen

Mitunter ist die Abgrenzung schwierig, wann eine Tätigkeit als Vertreter der Kommune in Unternehmen in einer Rechtsform des privaten Rechts dem Hauptamt zuzuordnen oder als Nebentätigkeit einzustufen ist. Von dieser Frage hängt jedoch die Verfahrensweise hinsichtlich der erhaltenen Vergütungen, Sitzungsgelder oder Aufwandsentschädigungen maßgebend ab. Denn im Falle der Zuordnung einer solchen Tätigkeit zum Hauptamt besteht eine vollständige Ablieferungspflicht, während die Ausübung als Nebentätigkeit zu einer Ablieferungspflicht nur in den Grenzen, die in der SächsNTVO festgelegt sind, führt. Darüber hinaus ist die Zuordnung der Tätigkeit entscheidend für etwaige Genehmigungs- oder Anzeigepflichten.

2 Prüfungsumfang und Prüfungsablauf

Die Querschnittsprüfung erstreckte sich auf alle Städte im Freistaat Sachsen mit 20.000 und mehr EW sowie die Landkreise. Es waren damit 21 kreisangehörige Städte, 7 Kreisfreie Städte und 22 Landkreise, mithin 50 Kommunen, in die Prüfung einbezogen. Erfasst wurden ausschließlich kommunale hauptamtliche Wahlbeamte und deren Tätigkeiten in den unmittelbaren und mittelbaren privatrechtlich organisierten Beteiligungen im Zeitraum vom 01.01.2003 bis 31.12.2005. Zu den kommunalen Wahlbeamten der Städte und Landkreise gehören insbesondere die Bürgermeister, Landräte und Beigeordneten (vgl. § 158 SächsBG).

3 Rechtliche Grundlagen

Regelungen zum Nebentätigkeitsrecht der Beamten finden sich vor allem in §§ 81 ff. SächsBG und in der SächsNTVO. Für die kommunalen Wahlbeamten finden diese Regelungen über Verweisungsvorschriften in den §§ 158 ff. SächsBG Anwendung.

4 Ergebnisse der Prüfung

4.1 Allgemeine Prüfungsfeststellungen

Die Auswertung der von den Kommunen übermittelten Erhebungsbögen gestaltete sich schwierig, da diese in den meisten Fällen fehlerhaft bzw. lückenhaft, teilweise auch erheblich verspätet ausgefüllt wurden. So blieben Fragen vielfach unbeantwortet, insbesondere was die erhaltenen Vergütungen und wirtschaftlichen Vorteile betraf, oder es wurden für einzelne Wahlbeamte gar keine Erhebungsbögen ausgefüllt. Darüber hinaus fehlten oftmals die abgeforderten begründenden Unterlagen, z. B. Auszüge aus den Gesellschaftsverträgen, protokollierte Beschlüsse des Stadtrates bzw. Kreistages und

Nebentätigkeitsgenehmigungen, bzw. wurden diese erst nach nochmaliger Anforderung vorgelegt.

Von insgesamt 142 in die Prüfung einbezogenen kommunalen Wahlbeamten der Körperschaften übten im Prüfungszeitraum 126 eine Tätigkeit in einem bzw. überwiegend in mehreren kommunalen Unternehmen aus. Die Nebentätigkeitsquote stellte sich wie folgt dar:

	Kommunale Wahlbeamte insgesamt	davon mit Nebentätigkeiten	%-Anteil
Landräte	22	22	100,0
Ober-/Bürgermeister	32	31	96,9
Beigeordnete Landkreise	30	23	76,7
Beigeordnete Städte	58	50	86,2
insgesamt	142	126	88,7

Einzelne der in die Prüfung einbezogenen kommunalen Wahlbeamten waren in den Jahren 2003 bis 2005 jeweils bei weit mehr als zehn privatrechtlich organisierten kommunalen Unternehmen tätig. Hinzu kommen in der Regel weitere Tätigkeiten, beispielsweise die Mitwirkung in Gremien der Sparkasse bzw. in Unternehmen, die sich nicht überwiegend in öffentlicher Hand befinden.

Lediglich 26 der geprüften Körperschaften hatten interne Regelungen zum Umgang mit Nebentätigkeiten erlassen, wobei deren Qualität sehr unterschiedlich zu beurteilen war. Die jeweils zuständigen Rechtsaufsichtsbehörden haben nach den Angaben in den Erhebungsbögen in keiner der 50 geprüften Kommunen in der Vergangenheit den Umgang mit Nebentätigkeiten beanstandet.

Die Prüfung hat ergeben, dass die kommunalen Körperschaften beim Umgang mit Nebentätigkeiten und hinsichtlich der Ablieferung von Vergütungen aus den Tätigkeiten in kommunalen Unternehmen sehr uneinheitlich verfahren und insgesamt große Unsicherheiten bestehen. Im Rahmen der Prüfung wurden dabei keine Unterschiede zwischen kleineren Städten mit knapp über 20.000 EW und den Landkreisen oder Kreisfreien Städten festgestellt. Probleme beim Umgang mit dem Nebentätigkeitsrecht gab es in allen geprüften Kommunen gleichermaßen.

Die Ursachen für die vorgefundenen Mängel sind teilweise in den komplizierten Regelungen des Nebentätigkeitsrechts zu suchen, das vielfach nicht auf kommunale Wahlbeamte zugeschnitten ist. Darüber hinaus trägt jedoch auch der unzureichende Kenntnisstand der kommunalen Wahlbeamten einerseits und der mit den Aufgaben betrauten Mitarbeiter der Personalämter andererseits zu den bestehenden Problemen bei.

4.2 Prüfungsfeststellungen im Einzelnen

4.2.1 Zuständigkeiten

In einigen Fällen war offensichtlich, dass in den kommunalen Körperschaften die Angaben zu den durch hauptamtliche kommunale Wahlbeamte ausgeübten Nebentätigkeiten nur teilweise bzw. gar nicht vorlagen. So wurde z. B. mehrfach mitgeteilt, dass zwischenzeitlich ausgeschiedene kommunale Wahlbeamte erst angeschrieben werden müssten, um die erforderlichen Informationen zu erhalten. Zum Teil war eine Beantwortung der gestellten Fragen erst nach der Urlaubsrückkehr von Beigeordneten und folg-

lich mit erheblicher Zeitverzögerung möglich. Die betroffenen Bürgermeister bzw. Landräte waren in diesen Fällen nicht in der Lage, die in den Erhebungsbögen gestellten Fragen auch für die Beigeordneten zu beantworten.

Nach § 87 Abs. 2 Satz 1 SächsBG trifft die Entscheidungen über Genehmigungen von Nebentätigkeiten, über die Zulassung von Ausnahmen und über die Erhebung des Nutzungsentgelts die oberste Dienstbehörde. Die Erklärung über die im vorangegangenen Kalenderjahr ausgeübten genehmigungs- oder anzeigepflichtigen Nebentätigkeiten nach § 9 SächsNTVO, die Angaben über Art, zeitliche Inanspruchnahme und Dauer der Nebentätigkeit enthalten muss und der ferner eine Abrechnung über erhaltene Vergütungen beizufügen ist, hat der Beamte gegenüber seinem Dienstvorgesetzten oder, sofern er keinen Dienstvorgesetzten hat, der obersten Dienstbehörde oder der von ihr bestimmten Stelle abzugeben. Allgemein genehmigte Nebentätigkeiten hat der Beamte den zuvor genannten Stellen vor Aufnahme der Nebentätigkeit schriftlich anzuzeigen, es sei denn, dass es sich um eine innerhalb eines Monats einmalige Nebentätigkeit von geringem Umfang handelt (§ 4 Abs. 2 Satz 1 SächsNTVO).

Für die Beigeordneten ist der Bürgermeister bzw. Landrat sowohl oberste Dienstbehörde als auch Dienstvorgesetzter (§ 159 Abs. 2 SächsBG). Bei ordnungsgemäßer Wahrnehmung der Aufgaben im Bereich des Nebentätigkeitsrechts hätten somit sämtliche Informationen über von den Beigeordneten ausgeübte Nebentätigkeiten den Bürgermeistern bzw. Landräten vorliegen müssen.

Im Rahmen der Prüfung wurde festgestellt, dass die Bürgermeister bzw. Landräte diese Aufgaben häufig auf Mitarbeiter im Personalamt delegiert haben, bei denen wiederum größere Hemmschwellen bestanden, diese Informationen ggf. mit dem erforderlichen Nachdruck von den Beigeordneten abzuverlangen.

Auch für die Bürgermeister und Landräte hätten die erforderlichen Informationen vorliegen müssen. Zwar nimmt bei diesen die Rechtsaufsichtsbehörde die Aufgaben der obersten Dienstbehörde wahr (§ 159 Abs. 4 SächsBG). Den Bürgermeistern und Landräten hätten jedoch sämtliche abverlangte Informationen selbst bekannt sein müssen, zumal sie nach § 87 Abs. 1 Satz 2 SächsBG die für die Entscheidung erforderlichen Nachweise über Art und Umfang der Nebentätigkeit führen bzw. die nach § 9 SächsNTVO vorzulegende jährliche Erklärung selbst abgeben müssen.

4.2.2 Genehmigung von Nebentätigkeiten

a) Unterschiede zwischen den Bürgermeistern bzw. Landräten und Beigeordneten

Im Hinblick auf die Genehmigung von Nebentätigkeiten wurden z. T. Unterschiede zwischen den Bürgermeistern bzw. Landräten und den Beigeordneten festgestellt. So wurde mehrfach z. B. die Tätigkeit eines Beigeordneten in dem Aufsichtsrat eines Unternehmens genehmigt, während der Bürgermeister bzw. Landrat, der ebenfalls Mitglied dieses Aufsichtsrates war, diese Tätigkeit der Rechtsaufsichtsbehörde lediglich angezeigt hat. Auskunftsgemäß wurden sowohl die Tätigkeiten des Bürgermeisters bzw. Landrates als auch der Beigeordneten als Nebentätigkeiten angesehen - Gründe für die unterschiedliche Handhabung waren nicht ersichtlich.

b) Vordrucke für die Genehmigung von Nebentätigkeiten

Die in den kommunalen Körperschaften verwendeten Vordrucke für den Antrag auf Genehmigung von Nebentätigkeiten waren z. T. unzureichend. So wurde z. B. abgefragt, ob die Bruttovergütung der zu genehmigenden Nebentätigkeit pro Monat mehr als

127,82 € (250 DM) beträgt. Die Vergütungshöhe, die für die Frage der Genehmigungsbedürftigkeit eine Rolle spielen kann (vgl. § 4 Abs. 1 Satz 2 SächsNTVO), bestimmt sich jedoch nach der monatlichen Vergütung aus allen wahrgenommenen Nebentätigkeiten. Gleiches galt für den Zeitaufwand, der ebenfalls nur für die jeweils eine konkrete Nebentätigkeit erhoben wurde, obwohl die Genehmigungspflicht nur dann ausscheidet, wenn die zeitliche Beanspruchung durch eine oder mehrere Nebentätigkeiten in der Woche ein Fünftel der regelmäßigen wöchentlichen Arbeitszeit nicht überschreitet (vgl. § 4 Abs. 1 Satz 2 SächsNTVO).

c) Nebentätigkeitsgenehmigungen

Nebentätigkeitsgenehmigungen waren in einigen Fällen nicht vollständig. So wurde z. B. der „Genehmigungsvermerk Leiter Personalamt“ in einigen Fällen nur unterschrieben. Die darüber liegenden Felder „Genehmigung“ bzw. „Versagung, Grund“ wurden nicht angekreuzt bzw. ausgefüllt, sodass keine Entscheidung über die Genehmigung oder Versagung der Nebentätigkeit getroffen wurde.

Vereinzelt wurden Nebentätigkeitsgenehmigungen erst nach Aufnahme der Nebentätigkeit erteilt, obwohl nach § 82 Abs. 1 SächsBG der Beamte der vorherigen Genehmigung bedarf.

In einem Fall beantragte ein kommunaler Wahlbeamter die Genehmigung für eine Nebentätigkeit mit einem Zeitaufwand von jährlich 15 Stunden, von denen lt. Antrag rd. 10 Stunden innerhalb der Arbeitszeit lagen. Davon abweichend wurde in der Nebentätigkeitsgenehmigung angegeben, dass die Nebentätigkeit ausschließlich außerhalb der Arbeits- bzw. Dienstzeit ausgeübt werde.

d) Genehmigungspflicht

Mehrfach wurden Nebentätigkeiten lediglich angezeigt, obwohl auskunftsgemäß der wöchentliche Aufwand nicht bekannt war, die monatliche Vergütung insgesamt mehr als 127,82 € betrug und die Nebentätigkeiten nicht auf Verlangen ausgeübt wurden, sodass gem. § 82 Abs. 1 SächsBG i. V. m. § 4 Abs. 1 SächsNTVO ein Genehmigungserfordernis bestand. Von ein und demselben kommunalen Wahlbeamten lagen für genehmigungspflichtige Nebentätigkeiten die Genehmigungen für einige Tätigkeiten vor, während sie für die anderen fehlten. Plausible Gründe hierfür konnten während der Prüfung nicht vorgetragen werden.

In mehreren Fällen wurde eine Nebentätigkeitsgenehmigung als nicht erforderlich erachtet, wenn der kommunale Wahlbeamte auf der Grundlage eines Stadtrats- bzw. Kreistagsbeschlusses, der protokolliert und unterschrieben ist, in den Aufsichtsrat eines Unternehmens entsandt wurde. Nach Auffassung mehrerer geprüfter Körperschaften enthält der Stadtratsbeschluss zugleich die erforderliche Nebentätigkeitsgenehmigung.

In diesen Fällen könnte das Genehmigungserfordernis bereits dadurch entfallen, dass ein Verlangen der obersten Dienstbehörde auf Übernahme der Nebentätigkeit in Form des Stadtrats- bzw. Kreistagsbeschlusses vorliegt (§ 81 SächsBG). Denn der Beamte bedarf nur dann der vorherigen Genehmigung zur Übernahme der Nebentätigkeit, soweit er nicht nach § 81 SächsBG zur Übernahme verpflichtet ist (§ 82 Abs. 1 Satz 1 SächsBG).

Zunächst ist zwischen Bürgermeistern bzw. Landräten und den Beigeordneten zu differenzieren. Sowohl für das Verlangen auf Übernahme einer Nebentätigkeit als auch für die Erteilung der Nebentätigkeitsgenehmigung ist die oberste Dienstbehörde zuständig

(vgl. § 81 bzw. § 87 Abs. 2 SächsBG). Für die Bürgermeister und Landräte nimmt die Rechtsaufsichtsbehörde die Aufgaben der obersten Dienstbehörde wahr, soweit gesetzlich nichts anderes bestimmt ist (§ 159 Abs. 4 SächsBG).

Gleichwohl bestimmt § 98 Abs. 2 SächsGemO, dass der Stadtrat/Kreistag die Mitglieder des Aufsichtsrates oder eines entsprechenden Überwachungsorgans widerruflich bestellt, sofern die Stadt bzw. der Landkreis das Recht hat, diese zu entsenden. Diese Regelung knüpft an die Stellung des Stadtrates/Kreistages als Hauptorgan der Stadt bzw. des Landkreises an. Die Auswahl der Bürgermeister und Landräte für die Übernahme dieser Tätigkeit stellt eine Entscheidung der kommunalen Selbstverwaltung dar, für die in erster Linie Zweckmäßigkeitsgesichtspunkte entscheidend sind. Der Stadtrat/Kreistag hat allein über die Auswahl der von ihm zu bestellenden Personen die Möglichkeit der Steuerung und Kontrolle in den Aufsichts- und Leitungsorganen der privat-rechtlich organisierten Unternehmen und der Einflussnahme auf die Wahrnehmung kommunaler Interessen. Ein Stadtrats-/Kreistagsbeschluss ist als ein Verlangen i. S. v. § 81 SächsBG anzusehen. Eine zusätzlich geforderte Rechtmäßigkeitskontrolle durch die oberste Dienstbehörde würde dem vorgenannten Gesichtspunkt nicht gerecht.

Gleiches gilt für die Beigeordneten. Zwar ist nicht der Stadtrat bzw. Kreistag, sondern der Bürgermeister bzw. Landrat die oberste Dienstbehörde für den Beigeordneten. Dieser ist jedoch verpflichtet, Beschlüsse des Stadtrates bzw. Kreistages auszuführen (§ 52 Abs. 1 SächsGemO bzw. § 48 Abs. 1 SächsLKrO). Zudem gibt der Bürgermeister bzw. Landrat i. d. R. mit der Beschlussvorlage zu erkennen, die Nebentätigkeit auf den Beigeordneten übertragen zu wollen, sodass insoweit ein Einvernehmen mit dem Gemeinderat bzw. Kreistag vorliegt.¹

Somit ist aus Sicht des SRH bei Vorliegen eines Stadtrats-/Kreistagsbeschlusses eine Ausübung der Nebentätigkeit auf Verlangen der obersten Dienstbehörde anzunehmen und eine Nebentätigkeitsgenehmigung entbehrlich.

Das SächsBG ist nach seiner Formulierung nicht auf kommunale Wahlbeamte zugeschnitten - insoweit ergeben sich gewisse Probleme bei der Anwendung der einschlägigen Vorschriften.

4.2.3 Abgrenzung Hauptamt, Nebentätigkeit und öffentliches Ehrenamt

Die größten Schwierigkeiten bestanden in den kommunalen Körperschaften bei der Abgrenzung von Hauptamt, Nebentätigkeit und öffentlichem Ehrenamt. Je nachdem, ob die Tätigkeit dem Hauptamt zuzuordnen ist oder eine Nebentätigkeit darstellt, ergeben sich unterschiedliche Rechtsfolgen. Einer rechtlichen Prüfung konkreter Einzelfragen ist somit immer die Frage nach der Zuordnung der Tätigkeit voranzustellen.

Abgrenzung Hauptamt und Nebentätigkeit

Gesetzliche Vorschriften zur Frage der Einordnung der Tätigkeit als Vertreter der Kommune in einem privatrechtlich organisierten Unternehmen existieren nicht. Auch der Leitfaden des SMI vom 08.08.2003 über Qualifikation, Rechte und Pflichten der Aufsichtsratsmitglieder in kommunalen Unternehmen² lässt offen, ob die Tätigkeit als Aufsichtsrat in einem kommunalen Unternehmen dem Hauptamt zuzuordnen ist oder eine Nebentätigkeit darstellt. Denn unter Pkt. IV.3 Buchstabe b des Leitfadens wird lediglich

¹ Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg, Urteil vom 15.08.1994, Die öffentliche Verwaltung (DÖV) 1995, S. 118 ff.

² SächsABI. 2003, S. 809 ff.

ausgeführt, dass Beamte (auch kommunale Wahlbeamte) die in der SächsNTVO festgelegten Ablieferungspflichten zu beachten haben, soweit die ausgeübte Tätigkeit nicht ohnehin dem Hauptamt zugeordnet ist und daher Vergütungen vollständig abzuliefern sind. Während für Mitglieder der Sächsischen Staatsregierung in § 4 Abs. 2 Satz 1 i. V. m. § 4 Abs. 1 Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder der Staatsregierung (SächsMinG) ausdrücklich geregelt ist, dass die Mitgliedschaft im Aufsichtsrat, dem Vorstand oder einem ähnlichen Organ einer privatrechtlichen Erwerbsgesellschaft, bei der der überwiegende Einfluss des Staates sichergestellt ist, eine Nebentätigkeit darstellt, existieren keine Regelungen für die hauptamtlichen Wahlbeamten in den kommunalen Körperschaften. Auch das SächsBG lässt diese Frage unbeantwortet (vgl. insbesondere §§ 81 ff. SächsBG). Nach § 35 Abs. 6 SächsGemO bzw. § 31 Abs. 6 SächsLKrO finden für die Gemeinde- bzw. Kreisräte, die als Vertreter der Gemeinde bzw. des Landkreises in Organen eines wirtschaftlichen Unternehmens (§ 97 SächsGemO) Vergütungen erhalten, die für den Bürgermeister bzw. die Beamten geltenden Vorschriften über die Ablieferungspflicht entsprechende Anwendung. Aus diesen Vorschriften ergibt sich zwar, dass der Gesetzgeber offensichtlich von einer Ablieferungspflicht hinsichtlich solcher Vergütungen ausging. Offen bleibt jedoch, ob die Tätigkeit als Vertreter der Gemeinde in Organen eines wirtschaftlichen Unternehmens als Hauptamt oder Nebentätigkeit einzustufen ist, da in beiden Fällen Ablieferungspflichten, allerdings in unterschiedlicher Höhe, bestehen.

Für den Bereich des Bundes regelt § 3 Bundesneben tätigkeitsverordnung, dass Aufgaben, die für den Bund oder bundesunmittelbare Körperschaften, Anstalten oder Stiftungen des öffentlichen Rechts wahrgenommen werden, grundsätzlich in ein Hauptamt einzuordnen sind und nicht als Nebenamt zugelassen werden sollen, wenn sie mit dem Hauptamt im Zusammenhang stehen. Die SächsNTVO enthält keine vergleichbare Regelung.

Aus der SächsNTVO ergibt sich, dass die Nebentätigkeit negativ vom Hauptamt abzugrenzen ist, d. h. eine Nebentätigkeit kommt nur dann infrage, wenn die Tätigkeit nicht zum Hauptamt gehört. Denn nach § 2 Abs. 2 und 3 SächsNTVO sind Nebenamt und Nebenbeschäftigung ein nicht zum Hauptamt gehörender Kreis von Aufgaben bzw. jede sonstige, nicht zu einem Hauptamt gehörende Tätigkeit.

Unter Hauptamt ist das jeweils bekleidete konkret-funktionale Amt zu verstehen, also der Dienstposten des Stelleninhabers. Über die Zuordnung einer Aufgabe zum Hauptamt entscheidet der Dienstherr kraft seiner Organisationsgewalt, sofern die Zurechnung nicht bereits durch Rechtsvorschriften (Gesetze³, Rechtsverordnungen oder Satzungen) erfolgt ist.⁴ Der Dienstherr weist die Aufgaben, die zum Hauptamt zählen, durch Verwaltungsvorschrift, Geschäftsverteilungsplan oder administrative Einzelanweisung zu.⁵ Ihm steht dabei nach der ständigen Rechtsprechung grundsätzlich ein weiter Ermessensspielraum zu, der gerichtlich nur auf Ermessensfehler hin überprüfbar ist.⁶ Es

³ Zum Beispiel wird die Gemeinde nach § 98 Abs. 1 Satz 1 SächsGemO und damit kraft Gesetzes in der Gesellschafterversammlung oder dem entsprechenden Organ eines Unternehmens in einer Rechtsform des privaten Rechts durch den Bürgermeister vertreten.

⁴ Bundesverwaltungsgericht (BVerwG), Beschlüsse vom 17.12.1981, Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ) 1982, S. 438 ff. und vom 31.10.1995, Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht, Rechtsprechungs-Report 1996, S. 337 ff.

⁵ Beckmann/Hagmann, Die Wahrnehmung von Nebentätigkeiten durch kommunale Spitzenbeamte, DÖV 2004, S. 937 ff.

⁶ BVerwG, Urteile vom 22.05.1980, Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts (BVerwGE) 60, S. 144 ff. und vom 28.11.1991, BVerwGE 89, S. 199 ff.

wäre jedoch in jedem Fall ermessensmissbräuchlich, wenn eine Aufgabe als Nebentätigkeit eingeordnet wird, um eine Vergütungsmöglichkeit herbeizuführen.

Aus den Bestimmungen des Gesellschaftsvertrages kann sich eine Zuordnung an das Hauptamt entsprechend der seit dem 01.04.2003 geltenden Fassung der SächsGemO grundsätzlich nicht mehr ergeben. Eine Regelung im Gesellschaftsvertrag, die die Bestellung zum Aufsichtsratsmitglied abstrakt an das Amt des kommunalen Wahlbeamten knüpft, ist wegen Verstoßes gegen § 98 Abs. 2 SächsGemO unzulässig.⁷ Gemäß § 98 Abs. 2 Satz 1 SächsGemO werden Mitglieder des Aufsichtsrates bzw. entsprechender Überwachungsorgane nämlich widerruflich bestellt und gem. Satz 3 derselben Vorschrift sollen dafür die betriebswirtschaftliche Erfahrung und Sachkunde entscheidend sein. Der Stadtrat/Kreistag muss demgemäß eine an die konkrete Person gebundene Auswahlentscheidung treffen. Entscheidend ist, ob die zu erledigenden Aufgaben als eine organische Einheit anzusehen sind oder die Tätigkeiten jede für sich einen voneinander abgrenzbaren Kreis von Geschäften darstellen.

Sofern die Tätigkeit nicht nach den o. g. Maßgaben an das Hauptamt des kommunalen Wahlbeamten gekoppelt ist, d. h. wenn es sich um eine Tätigkeit handelt, die außerhalb des sachlichen Aufgabenbereiches des betroffenen Beamten liegt, handelt es sich um eine Nebentätigkeit.

Rechtsfolgen der Zuordnung zum Hauptamt

Die Wahrnehmung der Tätigkeit als Teil des Hauptamtes würde zu einer vollständigen Ablieferungspflicht führen, die aus dem grundsätzlichen Verbot der Annahme (und auch des Behaltens) von Belohnungen von dritter Seite für eine zum Amt gehörende Tätigkeit resultiert.⁸ Dieses Verbot ergibt sich im Freistaat Sachsen aus § 90 Satz 1 SächsBG⁹. Danach darf der Beamte, auch nach Beendigung des Beamtenverhältnisses, keine Belohnungen oder Geschenke in Bezug auf sein Amt annehmen. Ausnahmen bedürfen der Zustimmung der obersten oder der letzten obersten Dienstbehörde (§ 90 Satz 2 SächsBG). Das Verbot der Annahme von Belohnungen oder Geschenken ist somit nicht allein darauf gerichtet, eine unbestechliche Amtsführung des Beamten zu gewährleisten, sondern bezweckt darüber hinaus auch die Garantie einer selbstlosen und uneigennütigen Erfüllung der Dienstgeschäfte. Die Pflicht zur Abführung einer von dritter Seite empfangenen Vergütung für eine Tätigkeit, die für den Beamten zugleich Dienst ist, trägt bei Berufsbeamten auch den Grundsätzen der vollständigen Alimentation durch den Dienstherrn und der Gesetzesbindung der Besoldung Rechnung.¹⁰

Die Begriffe „Belohnungen und Geschenke“ i. S. d. § 90 Satz 1 SächsBG sind dabei weit auszulegen. Sie umfassen alle wirtschaftlichen Vorteile, die dem Beamten unmittelbar und mittelbar für die fragliche hauptamtliche Tätigkeit gewährt werden, im Ergebnis nicht anders als entsprechende Konkretisierungen in Rechtsverordnungen zum Nebentätigkeitsrecht. Mit umfasst sind auch den kommunalen Wahlbeamten gewährte pauschale Aufwandsentschädigungen für ihre Tätigkeit in privatrechtlich organisierten kommunalen Unternehmen. Soweit die Tätigkeit als Teil des Hauptamtes ausgeübt

⁷ Vgl. Schreiben des SMI an den SSG vom 05.04.2005 und an die RP vom 13.06.2005, jeweils Az.: 23b-2200.10/49.

⁸ BVerwG, Urteil vom 23.04.1998, BVerwGE 106, S. 324 ff.

⁹ § 90 Satz 1 SächsBG gilt nach § 160 Abs. 1 Satz 1, § 163 Abs. 1 Satz 2, § 164 Satz 1, § 166 Abs. 1 Satz 3 bzw. § 165 a Abs. 2 i. V. m. § 138 Abs. 1 SächsBG auch für die hauptamtlichen Bürgermeister, Landräte, Beigeordneten, Amtsverweser und Ortsvorsteher.

¹⁰ BVerwG, Urteil vom 23.09.1975, BVerwGE 49, S. 184 ff.

wird, sind alle Aufwendungen, die im Zusammenhang mit dieser Tätigkeit anfallen, im Ergebnis bereits über die Verordnung des SMI über Dienstaufwandsentschädigungen für kommunale Wahlbeamte (KomDAEVO) abgegolten. Dies ergibt sich aus § 1 Abs. 2 Satz 1, 1. Alternative KomDAEVO, wonach der Dienstherr, der die Dienstaufwandsentschädigung zahlt, neben dieser keine weiteren Entschädigungen u. a. für die Mitwirkung in einem Organ oder seinen Ausschüssen gewähren darf. Der Begriff der Mitgliedschaft in einem „Organ“ ist dabei umfassend auszulegen, um dem Grundsatz der vollständigen Alimentation durch den Dienstherrn und dem Verbot der Annahme (und des Behaltens) jedweder Vorteile in Bezug auf das Hauptamt (§ 90 SächsBG) Rechnung zu tragen. Darüber hinaus bestimmt § 5 Abs. 3 SächsNTVO für das Nebentätigkeitsrecht, dass pauschalisierte Aufwandsentschädigungen in vollem Umfang als Vergütung anzusehen sind. Es ist davon auszugehen, dass der Gesetzgeber von einer einheitlichen Verwendung des Begriffes „Vergütung“ innerhalb des Beamtenrechtes ausging, sodass die nebensächlichkeitsrechtliche Definition auch für die Vorteile in Bezug auf das Hauptamt herangezogen werden kann.¹¹

Genehmigungs- oder Anzeigepflichten bestehen bei der Zuordnung der Tätigkeit zum Hauptamt nicht.

Rechtsfolgen der Einordnung als Nebentätigkeit

Die Ausgestaltung der Tätigkeit als Nebentätigkeit hat zur Folge, dass Vergütungen oberhalb bestimmter, in § 6 Abs. 3 SächsNTVO festgelegter, Höchstgrenzen abzuliefern sind.

Welche der Höchstgrenzen dabei auf hauptamtliche kommunale Wahlbeamte anzuwenden sind, lässt sich dem Gesetz nicht eindeutig entnehmen. Beispielsweise wird für hauptamtliche Bürgermeister in § 160 Abs. 1 SächsBG auf die für Beamten auf Zeit geltenden Vorschriften verwiesen, für die nach § 138 Abs. 2 SächsBG die Laufbahnvorschriften keine Anwendung finden. Aus der Zuordnung der Ämter kommunaler Wahlbeamter zu den Besoldungsgruppen der Sächsischen Besoldungsordnungen A und B in der Verordnung der Sächsischen Staatsregierung über die Besoldung der kommunalen Wahlbeamten (KomBesVO) ließe sich schlussfolgern, dass die Bürgermeister im Regelfall dem höheren Dienst zuzuordnen sind. Allerdings könnte man hiergegen einwenden, dass die Vorschrift des § 6 Abs. 3 Satz 1 SächsNTVO, deren Regelungsgehalt von der Zuordnung zu einzelnen Laufbahnen abhängt, nicht zur Anwendung kommt, wenn die Laufbahnvorschriften nicht gelten.

Da die Abführungspflicht aus dem öffentlichen Interesse an einer Begrenzung der Nebentätigkeiten und aus dem Alimentationsprinzip gerechtfertigt wird,¹² besteht für eine abweichende Behandlung von kommunalen Wahlbeamten gegenüber „Laufbahnbeamten“ kein sachlicher Grund, sodass eine Zuordnung der kommunalen Wahlbeamten zu den Laufbahnen nach Maßgabe ihrer Besoldungsgruppen erfolgt.

Zu der Vergütung, die oberhalb der in § 6 Abs. 3 Satz 1 SächsNTVO festgelegten Grenzen abzuliefern ist, zählt jede Gegenleistung in Geld oder in geldwerten Vorteilen, auch wenn kein Rechtsanspruch auf sie besteht (vgl. § 5 Abs. 1 SächsNTVO). Als Vergütung gilt z. B. nicht der Ersatz notwendiger Fahrtkosten usw. (§ 5 Abs. 2 SächsNTVO). Pauschalisierte Aufwandsentschädigungen sind in vollem Umfang, Tage- und Übernachtungs-

¹¹ BVerwG, Urteil vom 23.04.1998, a. a. O. zu den § 90 SächsBG entsprechenden Bestimmungen des § 70 Bundesbeamtengesetz und § 85 des Saarländischen Beamtengesetzes.

¹² BVerfG, Beschluss vom 25.11.1980, BVerfGE 55, S. 207 ff.

tungsgelder insoweit, als sie die Beträge nach SächsRKG übersteigen und nicht konkret nachgewiesen werden können, als Vergütung anzusehen (§ 5 Abs. 3 SächsNTVO).

Ferner sind bei der Ausgestaltung als Nebentätigkeit Genehmigungs- und Anzeigepflichten zu beachten (§ 82 SächsBG, § 4 SächsNTVO). Darüber hinaus hat der Beamte gem. § 9 SächsNTVO jährlich bis spätestens 31.01. eines Jahres seinem Dienstvorgesetzten oder, sofern er keinen Dienstvorgesetzten hat, der obersten Dienstbehörde oder der von ihr bestimmten Stelle eine Erklärung über die von ihm im vorausgegangenen Kalenderjahr ausgeübten genehmigungs- oder anzeigepflichtigen Nebentätigkeiten vorzulegen, die Angaben über Art, zeitliche Inanspruchnahme und Dauer der Nebentätigkeit beinhaltet. Gleichfalls hat er eine Abrechnung über die erhaltenen Vergütungen aus Nebentätigkeiten i. S. v. § 6 SächsNTVO vorzulegen, es sei denn, diese sind insgesamt geringen Umfangs gem. § 4 Abs. 1 Satz 2 SächsNTVO.

Im Rahmen der Querschnittsprüfung wurden folgende Feststellungen getroffen:

a) Festlegung in der Hauptsatzung/im Gesellschaftsvertrag

Aufsichtsrats Tätigkeiten wurden im Widerspruch zur Regelung des § 98 Abs. 2 SächsGemO aufgrund einer Festlegung in der Hauptsatzung ausgeübt, die Tätigkeiten gleichwohl als Nebentätigkeit und damit nicht als Teil des Hauptamtes angesehen. Die erhaltenen Vergütungen wurden infolgedessen fälschlicherweise in die Freibeträge gem. § 6 Abs. 3 SächsNTVO eingerechnet.

Oftmals wurden ausgeübte Aufsichtsratsmandate als Nebentätigkeit qualifiziert, obwohl im Gesellschaftsvertrag entgegen § 98 Abs. 2 SächsGemO festgelegt war, dass der Bürgermeister/Landrat oder der jeweilige Beigeordnete dem Aufsichtsrat „kraft Amtes“ angehören.

Die Prüfung hat insoweit ergeben, dass in einer Vielzahl von Fällen eine Anpassung der Gesellschaftsverträge bzw. Satzungen an die geltende Rechtslage nicht stattgefunden hat und nach den vertraglichen Regelungen die kommunalen Wahlbeamten dem Aufsichtsrat oder einem entsprechenden Überwachungsorgan eines Unternehmens in Privatrechtsform weiterhin kraft Amtes angehören. Tatsächlich wurde entsprechend der vertraglichen Bestimmungen gerade keine an die Person bzw. die individuellen Kenntnisse und Fähigkeiten geknüpfte „Auswahl“ vorgenommen, sondern eine Mitgliedschaft des kommunalen Wahlbeamten in den Unternehmensgremien allein anknüpfend an seine Stellung bestimmt.

In den Fällen, in denen bislang eine Anpassung der Gesellschaftsverträge nicht erfolgt ist, sind nach Auffassung des SRH die bestehenden vertraglichen Regelungen für die Zuordnung der Tätigkeit zum Hauptamt maßgeblich.¹³ Die kommunalen Wahlbeamten müssen sich insoweit an den bestehenden Gesellschaftsverträgen festhalten lassen.

b) Öffentliches Ehrenamt

Vergütungen für die Tätigkeit als Verbandsvorsitzender bzw. gewähltes Mitglied im Verwaltungsrat im Zweckverband wurden in einigen Fällen in die Ablieferungspflicht eingerechnet, obwohl dies gem. § 56 Abs. 2 Satz 1 SächsKomZG bzw. § 51 Abs. 2 Satz 2 i. V. m. § 16 Abs. 6 SächsKomZG öffentliche Ehrenämter sind. Die dafür gewährten Aufwandsentschädigungen dürfen in voller Höhe behalten werden (§ 82 Abs. 1 Satz 2 SächsBG). Die Regelung des § 2 Abs. 3 KomDAEVO steht einer Alimentation

¹³ OVG Rheinland-Pfalz, Urteil vom 13.12.2002, DÖV 2003, S. 381 ff.

der Mitglieder der Verwaltungsräte in den geprüften Fällen nicht entgegen, da es sich nicht um Mitgliedschaften in Organen von Zweckverbänden, denen die kommunalen Wahlbeamten kraft Gesetzes oder Satzung angehören, handelt.

4.2.4 Geltung der Verordnung der Sächsischen Staatsregierung über die Nebentätigkeit der Beamten und Richter im Freistaat Sachsen

Vereinzelt wurden Nebentätigkeitsgenehmigungen für eine Tätigkeit in Unternehmen eines Zweckverbandes bzw. in Unternehmen, die sich nicht überwiegend in öffentlicher Hand befinden, erteilt. In anderen Fällen wurden Aufsichtsratsstätigkeiten in Unternehmen der dritten Unternehmensgeneration genehmigt.

Darüber hinaus war die Zuordnung der Unternehmen, in denen kommunale Wahlbeamte tätig waren, zu den unmittelbaren bzw. mittelbaren überwiegend in öffentlicher Hand befindlichen Unternehmen in den ausgefüllten Erhebungsbögen oftmals fehlerhaft. Seitens der Kommunen bestanden insoweit Probleme bei der Einschätzung der Beteiligungsverhältnisse.

Von einzelnen geprüften Städten wurden ferner ein Zweckverband bzw. die kommunalen Spitzenverbände als unmittelbare kommunale Unternehmen und die Unternehmen eines Zweckverbandes bzw. Landkreises als eigene mittelbare bzw. unmittelbare Beteiligungen eingestuft.

Auch bezüglich der vorgenannten Feststellungen ist das SächsBG nicht eindeutig. Im Falle der geprüften Tätigkeiten in unmittelbaren oder mittelbaren kommunalen Unternehmen handelt es sich um der Nebentätigkeit im öffentlichen Dienst gleichstehende Nebentätigkeiten. Denn nach § 3 Abs. 2 Nr. 1 SächsNTVO steht einer Nebentätigkeit im öffentlichen Dienst gleich u. a. eine Nebentätigkeit für Unternehmen, deren Kapital (Grund- oder Stammkapital) sich unmittelbar oder mittelbar ganz oder überwiegend in öffentlicher Hand befindet.

Problematisch ist insoweit die Frage, wann ein mittelbares kommunales Unternehmen im Sinne dieser Vorschrift vorliegt, welches sich überwiegend in öffentlicher Hand befindet. Zum Beispiel könnten mehrere Unternehmen, an denen die öffentliche Hand in unterschiedlicher Höhe unmittelbar beteiligt ist, ein mittelbares Unternehmen gründen mit unterschiedlicher Beteiligung der einzelnen unmittelbaren Unternehmen. Zur Klärung der Frage, ob sich das gegründete mittelbare Unternehmen überwiegend in öffentlicher Hand befindet, könnten die mittelbaren Beteiligungsverhältnisse in mathematischen Anteilen erfasst werden. Sachgerecht dürfte es jedoch sein, darauf abzustellen, ob und in welchem Umfang die jeweilige Gesellschaft durch die öffentliche Hand beherrscht wird. Ist die öffentliche Hand zu mehr als 50 % unmittelbar an einer Gesellschaft beteiligt, muss davon ausgegangen werden, dass diese Gesellschaft durch die öffentliche Hand beherrscht wird. In Bezug auf weitere (mittelbare) Beteiligungen gilt diese Gesellschaft dann als vollständig in öffentlicher Hand befindlich; die privaten Anteile bleiben unberücksichtigt.¹⁴ Wenn sich somit eine Gesellschaft mit mehr als 50 % öffentlicher unmittelbarer Beteiligung an einer weiteren Gesellschaft mit einem Anteil von mehr als 50 % beteiligt, dann liegt eine mittelbare Beteiligung, die sich überwiegend in öffentlicher Hand befindet, i. S. d. § 3 Abs. 2 Nr. 1 SächsNTVO vor. Dies gilt auch dann, wenn sich mehrere unmittelbare Unternehmen mit jeweils mehr als 50 % öffentlicher Beteiligung zusammen mit insgesamt mehr als 50 % an einem weiteren (mittelbaren) Unternehmen beteiligen.

¹⁴ Beckann/Hagmann, a. a. O., Woydera/Summer/Zängl, SächsBG, Kommentar, Band II, § 88 Nr. 4. c).

Ob darüber hinaus nur Unternehmen der zweiten Generation von der Formulierung „mittelbare Unternehmen“ in § 3 Abs. 2 Nr. 1 SächsNTVO erfasst sind, ist ebenfalls nicht eindeutig ersichtlich. In Analogie zum Kommunalen Wirtschaftsrecht¹⁵ und im Sinne einer einheitlichen Rechtsanwendung dürfte es jedoch sachgerecht sein, auch im Nebentätigkeitsrecht als mittelbare Beteiligungen ausschließlich solche Unternehmen oder Anteile an diesen anzusehen, die im Eigentum einer kommunalen Eigengesellschaft oder eines Unternehmens stehen, an dem die Kommune unmittelbar beteiligt ist.

4.2.5 Abführungspflichten

Im Rahmen der Prüfung wurde festgestellt, dass in einigen kommunalen Körperschaften erstmalig nach Beginn der Querschnittsprüfung Vergütungen an die Stadt bzw. den Landkreis abgeführt wurden. Offensichtlich war die Prüfung Anlass dafür, erhaltene Vergütungen abzuführen.

Insgesamt kann die Einhaltung der Abführungspflichten gem. § 6 Abs. 3 SächsNTVO durch den SRH nicht beurteilt werden. Zum einen fehlten in den Erhebungsbögen überwiegend die diesbezüglich erforderlichen Angaben zu erhaltenen Vergütungen und sonstigen wirtschaftlichen Vorteilen bzw. lagen diese nur unvollständig vor. Darüber hinaus war die Prüfung aus Kapazitätsgründen auf eine stichprobenartige Auswertung beschränkt.

In einigen der ausgewerteten Fälle wurden allerdings bei Wahrnehmung von Nebentätigkeiten trotz Übersteigens der Freigrenzen des § 6 Abs. 3 SächsNTVO die abzuführenden Beträge seitens der kommunalen Wahlbeamten nicht an den Dienstherrn abgeliefert.

So erzielte ein Oberbürgermeister lt. den entsprechenden Erhebungsbögen Einnahmen i. S. v. § 6 Abs. 3 SächsNTVO im Jahr 2003 von rd. 10,3 T€, im Jahr 2004 von rd. 9 T€ und im Jahr 2005 von rd. 8 T€, ohne dass eine Abführung an den Dienstherrn erfolgte.

Ein weiterer Oberbürgermeister vereinnahmte Entgelte allein für Tätigkeiten in Unternehmen, die sich überwiegend in öffentlicher Hand befinden, in Höhe von rd. 10,8 T€ im Jahr 2003 und in Höhe von rd. 8,5 bzw. 8,8 T€ in den Jahren 2004 und 2005, von denen er nichts abführte.

Gleiches galt beispielweise für zwei Beigeordnete, deren Erhebungsbögen Einnahmen aus Tätigkeiten in privatrechtlich organisierten kommunalen Unternehmen in Höhe von rd. 8,7 T€ für 2003, rd. 10,7 T€ für 2004 und rd. 7,7 T€ für 2005 bzw. rd. 11,8 T€ für 2003 auswiesen, wobei die Angaben über die Tätigkeiten dieser kommunalen Wahlbeamten dem SRH nach Mitteilung der geprüften Körperschaft nicht vollständig vorliegen und insoweit davon auszugehen ist, dass noch weitere abführungspflichtige Vergütungen erzielt wurden.

Andererseits wurden z. T. Gelder an den Dienstherrn abgeführt, die keiner Abführungspflicht unterlagen. Dies betraf z. B. Vergütungen, die in Ausübung einer ehrenamtlichen Tätigkeit erzielt wurden und somit in voller Höhe behalten werden durften. Von den vereinnahmten Entgelten führten einzelne kommunale Wahlbeamte auch Beträge an ihren Dienstherrn ab, die unterhalb der Freigrenze des § 6 Abs. 3 SächsNTVO lagen und somit nicht bzw. nicht in voller Höhe ablieferungspflichtig waren. Ein kommunaler Wahlbeamter gab gegenüber dem SRH so beispielsweise an, dass die Vergütungen, die er

¹⁵ VwV Kommunale Haushaltswirtschaft vom 07.10.2005, Nr. I.6.a), SächsABl. 2005, S. 1146 ff.

aus seiner Nebentätigkeit in einem mittelbaren kommunalen Unternehmen erzielt hat, vollständig an seine Anstellungskörperschaft abgeliefert habe, da er diese Einkünfte unabhängig von einer Abführungspflicht generell nicht behalten wolle.

In mehreren Fällen war die Berechnung der an den Dienstherrn abgeführten Beträge darüber hinaus nicht nachvollziehbar - es wurden von den kommunalen Wahlbeamten in einigen Jahren Beträge unterhalb der Freigrenzen des § 6 Abs. 3 SächsNTVO abgeführt und in anderen Jahren abführungspflichtige Entgelte einbehalten. Zum Beispiel erzielte ein kommunaler Wahlbeamter in den Jahren 2003 und 2005 Einkünfte i. S. v. § 6 Abs. 3 SächsNTVO von rd. 6,3 bzw. 6,6 T€, von denen er rd. 3,3 bzw. 3 T€ abführte, während er die im Jahr 2004 erhaltenen Entgelte von rd. 6,6 T€ in voller Höhe für sich einbehält.

Darüber hinaus wurden erhaltene Vergütungen fälschlicherweise nicht als Vergütung i. S. v. § 5 SächsNTVO eingestuft. Insoweit ist davon auszugehen, dass seitens der geprüften Körperschaften große Unsicherheiten bezüglich der Einordnung erhaltener „Vergütungen“ in die Ablieferungspflicht bestehen.

4.2.6 Erklärung über ausgeübte Nebentätigkeiten

In mehreren Kommunen wurden zum 31.01. von den Beigeordneten keine Erklärungen über die im vorausgegangenen Kalenderjahr ausgeübten genehmigungs- und anzeigespflichtigen Nebentätigkeiten abverlangt (§ 9 SächsNTVO). Auch die Rechtsaufsichtsbehörden, die gem. § 159 Abs. 4 SächsBG die Aufgaben der obersten Dienstbehörde für die Bürgermeister und Landräte wahrnehmen, tolerierten in einigen Fällen die Nichtabgabe der betreffenden Erklärungen durch die Bürgermeister bzw. Landräte.

Aus Sicht der Praxis erscheint der für die Abrechnung der ausgeübten Nebentätigkeiten gem. § 9 Satz 1 SächsNTVO auf den 31.01. eines jeden Jahres festgesetzte Zeitpunkt allerdings unzureichend, da Vergütungen durch die betreffenden Gesellschaften für das Vorjahr mitunter weit nach diesem Stichtag erfolgen und die Höhe der Vergütung vorher nicht feststeht, sodass diese für das Vorjahr gewährten Vergütungen nicht Gegenstand der Abrechnung sein können.

4.3 Tätigkeiten der kommunalen Wahlbeamten außerhalb kommunaler Unternehmen in Privatrechtsform

Aus den Erhebungsbögen ging hervor, dass die kommunalen Wahlbeamten neben den Tätigkeiten in privatrechtlich organisierten kommunalen Unternehmen eine Reihe weiterer Aufgaben wahrnehmen, z. B. als Mitglieder bzw. Vorsitzende in Verwaltungsräten der Sparkassen, als Vorstandsmitglieder im Ostdeutschen Sparkassen- und Giroverband, Verwaltungsräte beim Kommunalen Schadensausgleich bzw. Aufsichtsräte der Ostdeutschen Kommunalversicherung sowie als Beiräte in privatrechtlich organisierten Unternehmen, die sich nicht überwiegend in öffentlicher Hand befinden. Auch daraus werden Einnahmen in nicht unerheblicher Höhe erzielt - wenn auch die kommunalen Wahlbeamten hierzu nur vereinzelt Angaben machten. Die Angaben der geprüften Körperschaften lassen jedoch ebenfalls auf eine große Unsicherheit hinsichtlich der Einordnung der Tätigkeiten und die Abführungspflichten schließen.

Im Verwaltungsrat der Sparkasse wirkt der Hauptverwaltungsbeamte gem. § 10 Abs. 1 Gesetz über die öffentlich-rechtlichen Kreditinstitute im Freistaat Sachsen und die Sachsen-Finanzgruppe (SächsKrwG) kraft Gesetzes mit. Eine Pflicht zur Ablieferung ist jedoch nach § 14 Abs. 1 Satz 1 SächsKrwG ausgeschlossen, wonach die

Mitglieder des Verwaltungsrats ehrenamtlich tätig sind und einen Anspruch auf angemessene Entschädigung haben.

Für die Zuordnung der weiteren Tätigkeiten zum Hauptamt oder deren Einstufung als Nebentätigkeiten gelten die vorstehenden Grundsätze für die Tätigkeiten in kommunalen privatrechtlich organisierten Unternehmen gleichermaßen. Dabei ist stets auch zu prüfen, ob die Tätigkeit dem kommunalen Wahlbeamten nicht mit Rücksicht auf seine dienstrechtliche Stellung übertragen worden ist. Entgelte aus einer Tätigkeit in Unternehmen, die sich nicht überwiegend in öffentlicher Hand befinden, zählen dann nicht zu den Vergütungen i. S. v. § 6 Abs. 3 SächsNTVO und fallen demnach nicht unter die nebensächlichkeitsrechtlichen Abführungspflichten, wenn die Tätigkeit dem Beamten nicht mit Rücksicht auf seine dienstliche Stellung übertragen worden ist (§ 6 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 SächsNTVO).

5 Empfehlungen

- Der SRH hält klarstellende Regelungen zur Abgrenzung von Haupt- und Nebenamt für erforderlich.
- Bei allen zusätzlichen Aufgaben für kommunale Wahlbeamte sollte geprüft werden, ob diese nach den vorstehenden Ausführungen dem Hauptamt zuzuordnen sind oder eine Nebentätigkeit bzw. öffentliche Ehrenämter darstellen.
- Die Kommunen bzw. Rechtsaufsichtsbehörden haben darauf zu achten, dass die kommunalen Wahlbeamten ihrer Erklärungs- und Abrechnungspflicht gem. § 9 SächsNTVO vollständig nachkommen. Insoweit wird empfohlen, die Beamten regelmäßig in geeigneter Weise auf ihre Verpflichtung hinzuweisen (z. B. mittels Informationsblättern) und bei Nichtvorlage entsprechender Erklärungen diese konsequent abzufordern.
- Gleichzeitig sollte diese Querschnittserhebung Anlass sein, die erhaltenen Vergütungen der kommunalen Wahlbeamten für Tätigkeiten im Hauptamt als auch für Nebentätigkeiten unter Beachtung des geltenden Verjährungsrechtes auf ihre Ablieferungspflicht hin zu prüfen und ggf. noch ausstehende Beträge einzufordern.
- Die Gesellschaftsverträge, die entgegen § 98 Abs. 2 SächsGemO eine Mitgliedschaft des kommunalen Wahlbeamten im Aufsichtsrat oder einem entsprechenden Überwachungsorgan eines Unternehmens in Privatrechtsform kraft Amtes vorsehen, sind an die geltende Rechtslage anzupassen.

Der SRH empfiehlt zur Klarstellung sowie als Handlungshilfe für alle Betroffenen die Erstellung einer „Zuordnungsübersicht“ (Zuordnung zu den Bereichen Hauptamt, Nebentätigkeit, öffentliches Ehrenamt) anhand von exemplarischen Tätigkeiten.

Dabei ist auch zu berücksichtigen, dass die kommunalen Wahlbeamten außer den geprüften Tätigkeiten in kommunalen privatrechtlich organisierten Unternehmen mitunter eine Vielzahl weiterer Tätigkeiten gegen Entgelt ausüben, die nicht Gegenstand der Querschnittsprüfung waren.

Diese Übersicht könnte nach der derzeitigen Gesetzeslage wie folgt aussehen:

Institution	Tätigkeit	Grundlage	Einordnung (Hauptamt, Nebentätigkeit, öffentliches Ehrenamt)	Abführungspflicht
Zweckverband	Verbandsvorsitzender	Wahl der Verbandsversammlung	öffentliches Ehrenamt	nein
Kommunales Unternehmen in Privatrechtsform	Vertreter in der Gesellschafterversammlung	§ 98 Abs. 1 SächsGemO	Hauptamt	ja
Kommunales Unternehmen in Privatrechtsform	Aufsichtsratsvorsitzender	Beschluss/Wahl	Nebentätigkeit	ja, in Grenzen der SächsNTVO
...

Die Abführungspflichten für die dem Hauptamt zugeordneten Tätigkeiten in einem kommunalen Unternehmen sollten ausdrücklich klargestellt werden. Soweit keine anderweitige gesetzliche Regelung (Freibetrag) erfolgt, sind die hierfür vereinnahmten Entgelte vollständig an den Dienstherrn abzuführen.

Gleichfalls sollte klargestellt werden, wann ein mittelbares kommunales Unternehmen vorliegt, welches sich überwiegend in öffentlicher Hand befindet.

Darüber hinaus sollte in Erwägung gezogen werden, den Zeitpunkt für die jährliche Abrechnung der Nebentätigkeitsvergütungen nach hinten zu verlagern. So bestimmen die gesetzlichen Regelungen in einigen anderen Bundesländern den Termin auf den 31.03. eines jeden Jahres (z. B. § 11 Saarländische Nebentätigkeitsverordnung, § 8 Nebentätigkeitsverordnung Rheinland-Pfalz).

6 Stellungnahme des Ministeriums

Das SMI zieht in Erwägung, Regelungen zum Umgang mit Nebentätigkeiten für hauptamtliche kommunale Wahlbeamte zu entwerfen. Der SRH unterstützt diese Überlegungen.

Zur Entbehrlichkeit einer Nebentätigkeitsgenehmigung beim Vorliegen eines Stadtrats-/Kreistagsbeschlusses, aufgrund dessen die kommunalen Wahlbeamten in die privatrechtlich organisierten Unternehmen entsandt werden, wird ein klärendes Schreiben als ausreichend angesehen.

Die Anregung des SRH, die Frist für die Abgabe der Nebentätigkeitserklärung nach § 9 SächsNTVO auf einen späteren Zeitpunkt im Kalenderjahr zu verlegen, soll geprüft werden.

Kritisch steht das SMI der Erstellung der empfohlenen Zuordnungsübersicht gegenüber. Vorstellbar ist seitens des SMI jedoch ein klarstellendes Rundschreiben, in dem die grundsätzlichen Problemlagen des Nebentätigkeitsrechtes kommunaler Wahlbeamter dargestellt werden.

Im Übrigen hat das SMI keine grundsätzlichen Bedenken gegen die getroffenen Wertungen.

Bei der Umsetzung der gesetzlichen Regelungen über Leistungen für Unterkunft und Heizung herrscht keine Einheitlichkeit.

Die Leistungsgewährung war teilweise mangelhaft.

1 Ausgangslage

Mit dem Vierten Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt wurden die Arbeitslosenhilfe und die Sozialhilfe für Erwerbsfähige mit Wirkung zum 01.01.2005 im Sozialgesetzbuch Zweites Buch (SGB II) - Grundsicherung für Arbeitsuchende - zusammengeführt. Die Leistungen nach dem SGB II umfassen Leistungen zur Eingliederung in Arbeit (§§ 14 ff. SGB II) sowie Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts (§§ 19 ff. SGB II). Träger der Leistungen zur Grundsicherung sind teilweise die Bundesagentur für Arbeit und teilweise die kreisfreien Städte und Landkreise (§ 6 Abs. 1 SGB II). Im Rahmen der Experimentierklausel des § 6a SGB II können Kommunen die Aufgabenträgerschaft vollständig übernehmen (sog. zugelassene kommunale Träger bzw. optierende Kommunen). Im Freistaat Sachsen haben sechs Landkreise für die Übernahme der Trägerschaft optiert.

2 Prüfungsgegenstand

Der SRH hat mit seinen StRPrÄ anlässlich einer mit dem Bundesrechnungshof abgestimmten Prüfung die Angemessenheit der übernommenen Kosten für Unterkunft und Heizung nach § 22 Abs. 1 SGB II in sechs kommunalen Körperschaften des Freistaates Sachsen geprüft. Anlass dieser Prüfung waren u. a. die unerwartet hohen Ausgaben der Grundsicherungsträger für die Kosten der Unterkunft und Heizung.

Erhebungen erfolgten bei zwei zugelassenen kommunalen Trägern sowie bei zwei Landkreisen und zwei kreisfreien Städten, die mit der jeweils zuständigen Agentur für Arbeit Arbeitsgemeinschaften gebildet haben. Es wurden jeweils 100 Leistungsakten in die Prüfung einbezogen. Darüber hinaus wurden Daten über einen Fragebogen erhoben. Erhebungsstichtag war der 30.04.2006.

3 Rechtslage bezüglich der Kosten für Unterkunft und Heizung

Träger der Leistungen für Unterkunft und Heizung nach § 22 Abs. 1 SGB II sind die kreisfreien Städte und Landkreise (§ 6 Abs. 1 Nr. 2 SGB II). Sie tragen auch die diesbezüglich anfallenden Ausgaben einschließlich der Verwaltungskosten. Der Bund beteiligt sich zweckgebunden an den Leistungen für Unterkunft und Heizung, um die im Gesetzgebungsverfahren zugesagte Entlastung der kommunalen Haushalte sicherzustellen (§ 46 Abs. 5 SGB II).

Nach § 22 Abs. 1 Satz 1 SGB II werden Leistungen für Unterkunft und Heizung in Höhe der tatsächlichen Aufwendungen erbracht, soweit diese angemessen sind. Soweit die Aufwendungen für die Unterkunft den im Einzelfall angemessenen Umfang übersteigen,

sind sie als Bedarf so lange zu berücksichtigen, wie es dem Hilfebedürftigen oder der Bedarfsgemeinschaft nicht möglich oder zumutbar ist, die Aufwendungen zu senken, in der Regel jedoch für längstens sechs Monate.

§ 27 SGB II ermächtigt das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS), im Einklang mit dem BMF durch Rechtsverordnung zu bestimmen, welche Aufwendungen für Unterkunft und Heizung angemessen sind und unter welchen Voraussetzungen die Kosten für Unterkunft und Heizung pauschaliert werden können. Das BMAS hat von dieser Verordnungsermächtigung bislang nicht Gebrauch gemacht. Welche Aufwendungen angemessen sind, haben die Kommunen deshalb derzeit selbst zu bestimmen.

4 Entwicklung der Fallzahlen und der Ausgaben für Unterkunft und Heizung

Die Zahl der Bedarfsgemeinschaften und Leistungsempfänger entwickelte sich in den geprüften Körperschaften und im Freistaat Sachsen wie folgt¹:

	31.12.2005		30.04.2006		31.12.2006	
	BG*	LE**	BG	LE	BG	LE
Stadt Dresden	35.033	57.173	36.975	60.254	34.685	59.931
Stadt Zwickau	8.343	13.858	8.859	14.652	7.939	14.181
Landkreis Bautzen	12.675	21.581	12.630	21.836	10.731	20.383
Landkreis Delitzsch	10.069	17.461	10.554	18.290	9.175	17.168
Landkreis Muldentalkreis	9.123	16.024	10.315	17.530	8.521	15.784
Landkreis Stollberg	5.302	9.205	5.687	9.878	4.839	9.149
Freistaat Sachsen	328.745	559.693	347.140	590.295	308.954	565.924

* Bedarfsgemeinschaft

** Leistungsempfänger

Im 2. Halbjahr 2006 war ein Rückgang der Anzahl der Bedarfsgemeinschaften gegenüber 2005 zu verzeichnen. Dies dürfte allerdings maßgeblich auf die Änderung des SGB II im Jahre 2006 - wonach junge Volljährige nunmehr grundsätzlich bis zur Vervollendung des 25. Lebensjahres zur Bedarfsgemeinschaft der Eltern gehören - zurückzuführen sein, da die Anzahl der Leistungsempfänger nicht im gleichen Umfang gesunken bzw. in einigen Kommunen sogar gestiegen ist.

¹ Angaben entnommen aus: Statistik der Bundesagentur für Arbeit zur Grundsicherung für Arbeitsuchende nach SGB II, Bedarfsgemeinschaften und Leistungsempfänger nach SGB II, Daten nach einer Wartezeit von drei Monaten.

Die Ausgaben der geprüften Körperschaften für Kosten der Unterkunft und Heizung nach § 22 Abs. 1 SGB II erhöhten sich in allen geprüften Körperschaften wie auch im gesamten Freistaat Sachsen im Jahr 2006 gegenüber dem Jahr 2005. Sie stellten sich nach Angaben der kommunalen Träger im Rahmen der örtlichen Erhebungen wie folgt dar (Angaben in €):

	2005	2006
Stadt Dresden	98.142.319	112.584.863
Stadt Zwickau	22.279.378	24.910.479
Landkreis Bautzen	27.353.223	30.750.545
Landkreis Delitzsch	25.741.900	27.699.599
Landkreis Muldentalkreis	24.679.302	27.063.000 ²
Landkreis Stollberg	12.830.246	13.902.031
Freistaat Sachsen ³	847.011.279	953.663.373

5 Prüfungsfeststellungen

5.1 Regelungen der Grundsicherungsstellen

Bei den örtlichen Erhebungen wurden unterschiedliche Regelungen zur Bestimmung der Angemessenheitsgrenzen für die Kosten der Unterkunft und Heizung vorgefunden.

Vier Kommunen sahen eine Obergrenze für die Bruttokaltmiete (Kaltmiete zzgl. kalte Betriebskosten) und eine gesonderte Obergrenze für die Heizkosten vor. Bei zwei dieser Grundsicherungsträger war es zum Prüfungsstichtag möglich, Überschreitungen bei einem Kostenblock durch Unterschreiten des anderen Kostenblocks auszugleichen (kumulative Betrachtung), ein weiterer Träger praktizierte dies ab 01.05.2006.

Zwei der geprüften Kommunen bestimmten die angemessenen Aufwendungen für Unterkunft und Heizung anhand einer Gesamtobergrenze für Kaltmiete, kalte Betriebskosten und Heizkosten.

Bei zwei Grundsicherungsträgern wurde die Entscheidung bezüglich der Festlegung der angemessenen Obergrenzen für Unterkunft und Heizung nicht durch das nach der Hauptsatzung zuständige Organ getroffen.

5.2 Kosten der Unterkunft

5.2.1 Ermittlung der Angemessenheitsgrenzen

Die Grundsicherungsträger legten abstrakt angemessene Mietobergrenzen fest, die nach der Anzahl der zum Haushalt bzw. zur Bedarfsgemeinschaft zählenden Personen gestaffelt wurden. Die Wohnungsgröße spielte bei der Beurteilung der Angemessenheit der Kosten der Unterkunft im Einzelfall keine Rolle, sie floss lediglich als Rechengröße bei einer Kommune in die Ermittlung der Obergrenzen für die Bruttokaltmiete und bei zwei Kommunen in die Ermittlung der höchstzulässigen Warmmiete ein.

² Wert gerundet.

³ Angaben entnommen aus: Vierteljährliche Kassenstatistik der Gemeinden und Gemeindeverbände des Freistaates Sachsen, Berichtszeitraum 01.01. bis 31.12.

Fünf der geprüften Körperschaften orientierten sich bei der Bestimmung der Angemessenheit der Kosten der Unterkunft an den Werten der Tabelle zu § 8 Wohngeldgesetz (WoGG) in der seit 01.01.2002 geltenden Fassung. Die Tabelle wurde dabei in keinem Fall vollständig übernommen. Ein Träger unterschied zwischen Wohnraum, der vor dem 31.12.1965 und solchem, der ab dem 01.01.1966 bezugsfertig wurde (Spalten 3 bis 5 der Tabelle zu § 8 WoGG). Ein anderer Träger unterschied zwischen Wohnraum, der bis 31.12.1991 und Wohnraum, der ab 01.01.1992 bezugsfertig wurde (Spalten 5 und 6 der Tabelle zu § 8 WoGG). Drei Träger legten der Festsetzung der angemessenen Unterkunftskosten die Werte für Wohnraum, der zwischen 01.01.1966 und 31.12.1991 bezugsfertig wurde (Spalte 5 der Tabelle zu § 8 WoGG), einheitlich für alle Wohnungen zugrunde.

Eine Kommune zog den örtlichen Mietspiegel zur Bestimmung angemessener Unterkunftskosten heran. Der Festlegung wurden Werte der für Wohnungen der Baujahre 1946 bis 1990 in der Ausstattungsklasse 4 zu zahlenden Miete zugrunde gelegt.

5.2.2 Differenzierung zwischen „Alteinwohnern“ und Zuziehenden

Ein geprüfter Träger unterschied bei der Festlegung der Angemessenheitsgrenzen zwischen Bedarfsgemeinschaften, die vor Einsetzen der Leistung bereits im Gebiet der Kommune wohnten und solchen, die ihren Hauptwohnsitz erstmalig im Gemeindegebiet nehmen. Für Letztere wurden geringere Mietobergrenzen festgelegt.

5.2.3 Verfahrensweise bei Haushalts- und Wohngemeinschaften

In den Fällen, in denen eine Bedarfsgemeinschaft in Haushalts- oder Wohngemeinschaft mit anderen Personen wohnte, ermittelten vier Träger die jeweils angemessene Mietobergrenze nach der Anzahl der insgesamt im Haushalt bzw. der Wohnung lebenden, ein Grundsicherungsträger nach der Zahl der zur Bedarfsgemeinschaft zählenden Personen. Ein Träger stellte bei der Ermittlung der angemessenen Kosten der Unterkunft zunächst grundsätzlich auf die Anzahl der Haushaltsangehörigen ab; legten die Hilfeempfänger jedoch Widerspruch ein, wurde die herangezogene Mietobergrenze nach der Zahl der Mitglieder der Bedarfsgemeinschaft bestimmt.

5.3 Kosten der Heizung

Die Regelungen aller sechs Grundsicherungsträger sahen für Wohnungen mit Sammelheizungen Obergrenzen vor, die aus Wohnflächenhöchstgrenzen in Abhängigkeit von der Zahl der Mitglieder des Haushalts bzw. der Bedarfsgemeinschaft und m²-Pauschalen (je nach Grundsicherungsträger zwischen 0,80 und 1,20 €) gebildet wurden. Vier der geprüften Grundsicherungsträger legten dabei separate Obergrenzen für die Heizkosten fest, bei zwei Trägern wurden angemessene Heizkostenanteile in die festgelegte Gesamtobergrenze für Unterkunftskosten und Heizkosten eingerechnet. Zwei der geprüften Grundsicherungsträger wandten diese Obergrenzen auch bei der Selbstbeschaffung von Brennstoffen (z. B. Kohle, Öl, Gas) an. Bei den anderen vier Grundsicherungsträgern sollte sich die Angemessenheit bei der Brennstoffselbstbeschaffung grundsätzlich nach dem Produkt aus Wohnfläche (bis zu einer festgelegten Wohnflächenobergrenze), angemessenem Verbrauch und Beschaffungspreis richten.

Die Auszahlung der Leistungen für Brennstoffkosten bei Selbstbeschaffung erfolgte bei einem Träger in einem Betrag nach Vorlage der Rechnung. Die anderen fünf Träger zahlten im Regelfall monatlich 1/12 der anerkannten Aufwendungen aus.

5.4 Praktische Umsetzung

5.4.1 Akten- und Nachweisführung

Im Zuge der Prüfungen wurde festgestellt, dass die Akten vielfach nicht alle für die Entscheidung über die Leistungsgewährung erforderlichen Angaben und Unterlagen enthielten. So waren mehrfach Antrags- und ergänzende Unterlagen sowie Prüf- und Bearbeitungsbögen unvollständig ausgefüllt. Teilweise fehlten für die Leistungsberechnung erforderliche Nachweise (z. B. Mietverträge, Nebenkostenabrechnungen, Darlehensverträge, Zins- und Tilgungspläne), teilweise waren die der Leistungsberechnung zugrunde gelegten Nachweise nicht aktuell (z. B. Nebenkostenabrechnungen, Nachweise über Zinszahlungen bei Annuitätendarlehen, Brennstoffrechnungen).

Ermessensentscheidungen bzw. die Gründe für bestimmte Entscheidungen waren nicht immer aktenkundig.

5.4.2 Sachverhaltsaufklärung

Nicht in allen geprüften Fällen wurde der Sachverhalt ausreichend aufgeklärt. So wurde z. B. widersprüchlichen Angaben zur Zahl der in der Wohnung bzw. im Haus lebenden Personen oder Hinweisen auf Gutschriften aus Betriebskostenvorauszahlungen nicht immer nachgegangen sowie nicht in jedem Fall geprüft, ob geltend gemachte Schuldzinsen im Zusammenhang mit dem selbst genutzten Wohneigentum standen.

5.4.3 Leistungsberechnung

Mehrfach waren die Leistungsberechnungen bzw. die Höhe der gewährten Leistungen anhand der vorliegenden Unterlagen nicht nachvollziehbar. Teilweise wurden Leistungen fehlerhaft ermittelt (z. B. Berücksichtigung von Unterkunftskosten bei freiem Wohnrecht, keine oder fehlerhafte Berücksichtigung von Guthaben aus Betriebskostenabrechnungen, fehlerhafte Ermittlung der Höhe monatlich anfallender Nebenkosten), was sich in einigen Fällen zugunsten, in anderen zulasten der Hilfeempfänger auswirkte.

5.4.4 Übernahme unangemessener Kosten

Über den angemessenen Kosten liegende tatsächliche Unterkunftskosten wurden regelmäßig mindestens für sechs Monate übernommen, dabei war jedoch nicht in jedem Fall in den Unterlagen eine Einzelfallprüfung dokumentiert. Auch bei unangemessenen Heizkosten wurde meist auf die 6-Monatsfrist des § 22 Abs. 1 Satz 3 SGB II (bis 31.07.2006 § 22 Abs. 1 Satz 2 SGB II) abgestellt.

Teilweise wurden unangemessene Unterkunftskosten ohne zeitnahe Prüfung, ob und wie lange die Übernahme dieser Kosten im Einzelfall angezeigt ist, übernommen. Aufforderungen zur Senkung der Unterkunftskosten erfolgten in diesen Fällen nicht bzw. verspätet.

5.5 Kürzung der Unterkunftskosten

In mehreren Fällen wurden nach Ablauf der gesetzten Frist zur Senkung der Kosten der Unterkunft die vom Grundsicherungsträger übernommenen Kosten auf den angemessenen Betrag gekürzt, ohne dass tatsächlich eine Senkung der Unterkunftskosten erfolgte. Es wurde regelmäßig nicht hinterfragt, wie die betroffenen Hilfeempfänger die Differenz aufbringen wollten. Teilweise betrugen die Differenzen zwischen übernommenen und tatsächlichen Unterkunftskosten mehr als 100 €.

6 Folgerungen

6.1 Leistungen für Kosten der Unterkunft und Heizung sind gem. § 22 Abs. 1 Satz 1 SGB II in Höhe der tatsächlichen Aufwendungen zu erbringen, soweit diese angemessen sind.

Der Gesetzgeber unterscheidet zwischen den Kosten für Unterkunft auf der einen und den Kosten der Heizung auf der anderen Seite. Beide sind jeweils (nur) in tatsächlicher Höhe zu übernehmen, soweit sie angemessen sind. Mit der kumulativen Betrachtung der angemessenen Obergrenzen für Unterkunft und Heizung werden im Ergebnis unangemessene Kosten bei einem Ausgabeposten übernommen und damit die selbst gesetzten Grenzen überschritten. Dies ist ohne Einzelfallprüfung problematisch.

Die Prüfung der Angemessenheit sowohl der Kosten der Unterkunft einerseits als auch der Heizung andererseits darf auch nicht durch die Festsetzung einheitlicher Warmmietenobergrenzen umgangen werden, wenn sich die Kosten der Unterkunft von den Heizkosten getrennt feststellen lassen.

Für die Festlegung der Maßstäbe für die Angemessenheit der Kosten der Unterkunft und Heizung sind die in der Hauptsatzung des Trägers getroffenen Zuständigkeitsregelungen zu beachten. Der Erlass solcher Regelungen gehört aufgrund ihrer finanziellen Auswirkungen insbesondere nicht zu den Angelegenheiten der laufenden Verwaltung.

Die finanziellen Auswirkungen der Festlegung der Höchstgrenzen verdeutlicht folgende fiktive Berechnung der Ausgaben für Unterkunft (ohne Heizung) unter Berücksichtigung der Anzahl der Bedarfsgemeinschaften im Freistaat Sachsen zum 31.12.2006 und Heranziehung der jeweiligen höchsten Obergrenzen für angemessene Kosten der Unterkunft der geprüften Grundsicherungsträger, wobei für alle Bedarfsgemeinschaften mit fünf und mehr Mitgliedern mangels getrennter statistischer Erfassung die Höchstgrenzen für 5-Personen-Bedarfsgemeinschaften zugrunde gelegt werden.

Die (höchsten) Obergrenzen für angemessene Kosten für Unterkunft stellten sich bei den geprüften Grundsicherungsträgern bezogen auf die jeweilige Größe der Bedarfsgemeinschaften wie folgt dar:

	Muldental- kreis	Stadt Dres- den	Landkreis Bautzen	Landkreis Delitzsch	Stadt Zwickau	Landkreis Stollberg
	in €					
1er BG*	280,00	252,45	245,00	245,00	234,50	230,00
2er BG	345,00	336,60	330,00	330,00	316,00	310,00
3er BG	410,00	420,75	390,00	390,00	372,50	365,00
4er BG	475,00	476,85	455,00	455,00	433,50	425,00
5er BG	545,00	532,95	520,00	520,00	494,50	485,00

* Bedarfsgemeinschaft

Unter Zugrundelegung dieser Obergrenzen würden sich - hochgerechnet auf den Freistaat Sachsen - folgende fiktive Maximalausgaben ergeben:

	Zahl der BG	Mulden- talkreis	Stadt Dresden	Landkreis Bautzen	Landkreis Delitzsch	Stadt Zwickau	Landkreis Stollberg
in T€							
1er BG*	163.046	547.835	493.932	479.355	479.355	458.811	450.007
2er BG	75.788	313.762	306.123	300.120	300.120	287.388	281.931
3er BG	41.238	202.891	208.211	192.994	192.994	184.334	180.622
4er BG	20.462	116.633	117.088	111.723	111.723	106.443	104.356
5er + x BG	8.420	55.067	53.849	52.541	52.541	49.964	49.004
Gesamt		1.236.188	1.179.203	1.136.733	1.136.733	1.086.940	1.065.920

* Bedarfsgemeinschaft

Würde man die Angemessenheit der Kosten der Unterkunft in ganz Sachsen nach den beim zuerst genannten Träger (Muldentalkreis) angewandten Maßstäben berechnen, ergäben sich insgesamt um rd. 170 Mio. € höhere Gesamtausgaben als nach den vom zuletzt genannten Träger (Landkreis Stollberg) angewandten Regelungen. Ohne dass sich hieraus Aussagen über die Rechtmäßigkeit der von den verschiedenen Trägern angewandten Angemessenheitskriterien ableiten ließen, so verdeutlicht die Hochrechnung doch die erhebliche finanzielle Tragweite der den Trägern obliegenden Pflicht, die gesetzlichen Vorgaben und Ermessensspielräume so umzusetzen, dass den kommunalen Trägern und dem Bund keine ungerechtfertigten Mehrausgaben entstehen.

6.2.1 Nach § 22 Abs. 1 Satz 1 SGB II werden Leistungen für Unterkunft und Heizung in Höhe der tatsächlichen Aufwendungen erbracht, soweit diese angemessen sind. Das Bundessozialgericht hat entschieden, dass die Tabellenwerte in § 8 WoGG keinen geeigneten Maßstab für die Angemessenheit der Kosten der Unterkunft darstellen. Vielmehr sind die konkreten örtlichen Gegebenheiten auf dem Wohnungsmarkt zu ermitteln und zu berücksichtigen. Liegen keine Mietspiegel bzw. Mietdatenbanken (§§ 558c ff BGB) vor, hat der Grundsicherungsträger zu erwägen, für den jeweiligen Zuständigkeitsbereich eigene - grundsicherungsrelevante - Mietspiegel oder Tabellen zu erstellen. Nur soweit alle anderen Erkenntnismöglichkeiten und -mittel im lokalen Bereich nicht weiterführen, kommt ein Rückgriff auf die Tabelle zu § 8 WoGG in Betracht.⁴

Die Grundsicherungsträger, die bei der Festlegung der Angemessenheitsgrenzen auf die Werte aus der Tabelle zu § 8 WoGG zurückgegriffen haben, haben diese Festlegungen mit Blick auf die höchstrichterliche Rechtsprechung zu überprüfen und ggf. einer Überarbeitung zu unterziehen.

6.2.2 Bei der Ermittlung der angemessenen Aufwendungen für die Unterkunft muss für ein Gemeindegebiet ein einheitlicher Maßstab für alle Hilfeempfänger gelten, unabhängig davon, ob sie Alleinwohner oder Zuziehende sind.

⁴ Vgl. Bundessozialgericht, Urteil vom 07.11.2006, Az.: B 7b AS 18/06 R.

6.2.3 Bislang fehlen einheitliche Vorgaben zur Bestimmung der Angemessenheitsgrenze bezüglich der Kosten der Unterkunft und Heizung in Fällen, in denen sich eine Bedarfsgemeinschaft in Haushalts- oder Wohngemeinschaft mit anderen Personen eine Wohnung teilt. Die Rechtsprechung hierzu ist uneinheitlich.⁵

Auch wenn derzeit nicht absehbar ist, welche rechtliche Beurteilung sich am Ende durchsetzen wird, nach Ansicht des SRH können unterschiedliche Verfahrensweisen der Grundsicherungsträger im Interesse der Gleichbehandlung der Leistungsempfänger nicht dauerhaft hingenommen werden.

6.3 Nach der Rechtsprechung des Sächsischen Landessozialgerichts können abstrakte Obergrenzen für angemessene Heizkosten nicht durch Beschluss des zuständigen kommunalen Gremiums festgelegt werden, da der Wärmebedarf von verschiedenen Faktoren abhängig ist, die teilweise nicht beeinflusst werden können (z. B. Bauzustand, Zustand und Art der Heizung, Witterungsbedingungen, Preise).⁶ Die Heizkosten sind vielmehr grundsätzlich in Höhe der tatsächlichen Aufwendungen, wie sie sich aus dem Mietvertrag oder der Heizkostenabrechnung ergeben und für die eine Vermutung der Angemessenheit spricht, zu übernehmen.⁷ Nur wenn Anhaltspunkte bestehen, dass ein unwirtschaftliches Heizverhalten vorliegt, dürfen die tatsächlichen Heizkosten auf ein angemessenes, für das konkrete Wohnverhältnis wirtschaftliches Maß gekürzt werden. Bestimmte Durchschnittswerte - egal ob für Sammelheizung oder Selbstbeschaffung - können allenfalls ein Indiz für unangemessenes Heizverhalten sein.

In der Rechtsprechung noch nicht abschließend geklärt ist die Übernahme von Heizkosten in den Fällen, in denen die Wohnung unangemessen groß und/oder teuer ist.⁸ Dem SRH scheint die Übernahme der tatsächlichen Heizkosten jedenfalls in den Fällen angezeigt, in denen die Wohnung zwar, auf die m²-Zahl abgestellt, unangemessen groß ist, die Kosten der Unterkunft (ohne Heizung) für diese Wohnung jedoch nach der sog. Produkttheorie wegen einer geringen Bruttokaltmiete angemessen sind und keine Anhaltspunkte für ein unwirtschaftliches Heizverhalten vorliegen.

Mit § 22 Abs. 1 Satz 1 SGB II ist es nicht vereinbar, die Betroffenen bei der Selbstbeschaffung von Brennstoffen auf monatliche Pauschalen zu verweisen, da weder die Zahlung für die Zeit vor Beschaffung des Heizmaterials (hier sind noch keine tatsächlichen Aufwendungen im Sinne von § 22 Abs. 1 Satz 1 SGB II angefallen), noch der

⁵ Vgl. Bayerisches Landessozialgericht, Beschluss vom 30.08.2006, Az.: L 7 B 664/06 AS ER: bei Vorliegen von Wohn- und Haushaltsgemeinschaften ist bei der Ermittlung der Angemessenheitsgrenze auf die Gesamtzahl der in der Wohnung lebenden Personen abzustellen; a. A. Landessozialgericht Niedersachsen-Bremen, Beschluss vom 13.04.2006, Az.: L 9 AS 131/06 ER: zumindest bei Wohngemeinschaften ist bei der Ermittlung der Angemessenheitsgrenze allein auf die Zahl der zur Bedarfsgemeinschaft zählenden Personen abzustellen; vermittelnd: Sozialgericht Lüneburg, Beschluss vom 11.07.2006, Az.: S 25 AS 585/06 ER: die Angemessenheitsgrenzen sind zunächst anhand der Zahl der zur Bedarfsgemeinschaft gehörenden Personen zu ermitteln, von diesem Betrag ist dann ein Abschlag für die mit einer Wohngemeinschaft verbundenen Vorteile vorzunehmen.

⁶ Vgl. Sächsisches Landessozialgericht, Beschluss vom 24.10.2006, Az.: L 3 B 158/06 AS-ER.

⁷ So auch Landessozialgericht Niedersachsen-Bremen, Beschluss vom 15.12.2005, Az.: L 8 AS 427/05 ER und Hessisches Landessozialgericht, Beschluss vom 21.03.2006, Az.: L 9 AS 124/05 ER; vgl. auch SMS, Rundschreiben 2/2007 vom 01.06.2007, Az.: 43-5021-04/1, S. 6.

⁸ Vgl. Sächsisches Landessozialgericht, Beschluss vom 24.10.2006, Az.: L 3 B 158/06 AS-ER: Die tatsächlichen Heizkosten sind, soweit sie für die konkrete Wohnung nach dem Heizverhalten der Bewohner angemessen sind, auch dann zu übernehmen, wenn die Wohnung unangemessen groß oder teuer ist; a. A.: Hessisches Landessozialgericht, Beschluss vom 21.03.2006, Az.: L 9 AS 124/05 ER und Landessozialgericht Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 21.05.2007, Az.: L 1 B 49/06 AS: bei unangemessen großen Wohnungen besteht ein Anspruch auf Übernahme von Heizkosten nur anteilig im Verhältnis der angemessenen zur tatsächlichen Wohnfläche.

Verweis auf spätere monatliche Zahlungen (die Aufwendung ist bereits mit Beschaffung des Heizmaterials entstanden) sachgerecht sind.⁹

Die Grundsicherungsträger haben - auch unter Beachtung der weiteren Entwicklung der Rechtsprechung - das Erforderliche zu veranlassen.

6.4.1 Kosten für Unterkunft und Heizung sind in Höhe der tatsächlichen Aufwendungen zu erbringen. Diese Aufwendungen sind nachzuweisen oder, soweit ein Nachweis nicht anders möglich ist, hinreichend glaubhaft zu machen. Hierzu sind vom Antragsteller begründende, aktuelle Unterlagen abzufordern.

Eine unzureichende Aktenführung erschwert nicht nur die Prüfung, sondern, insbesondere bei einem Wechsel des zuständigen Sachbearbeiters, auch die Fallbearbeitung.

6.4.2 Die vollständige Sachverhaltsaufklärung ist Voraussetzung für eine rechtmäßige Leistungsgewährung dem Grunde und der Höhe nach. Anspruch auf Leistungen für Unterkunft und Heizung haben Leistungsempfänger nur insoweit, als berücksichtigungsfähige Ausgaben anfallen, die von der Bedarfsgemeinschaft zu tragen sind.

6.4.3 Die Sachbearbeitung hat sorgfältig zu erfolgen. Die Ermittlung der Höhe der gewährten Leistungen muss in den Akten nachvollziehbar niedergelegt werden. Die festgestellten Mängel können mehr als ein Jahr nach Einführung des SGB II - im Gegensatz zu anfänglichen Fehlern - nicht mehr mit einer erforderlichen Einarbeitungsphase und der vorrangigen Sicherstellung der Leistungsgewährung begründet werden. Um die Qualität der Sachbearbeitung zu sichern bzw. zu steigern, ist erhebliches Augenmerk auf geeignete Kontrollen und regelmäßige Schulungen zu legen.

6.4.4 Im Hinblick auf die Regelung in § 22 Abs. 1 Satz 3 SGB II (bis 31.07.2006 § 22 Abs. 1 Satz 2 SGB II) ist stets zeitnah zu prüfen, ob die Kosten der Unterkunft im Einzelfall angemessen sind und es dem Hilfebedürftigen möglich bzw. zumutbar ist, die Kosten zu senken. Ist im Ergebnis der Prüfung festzustellen, dass die Kosten den angemessenen Umfang übersteigen, ist der Betroffene unverzüglich zur Senkung der Unterkunftskosten innerhalb einer angemessenen Frist aufzufordern. Die in § 22 Abs. 1 Satz 3 SGB II (bis 31.07.2006 § 22 Abs. 1 Satz 2 SGB II) genannten Frist stellt eine Regelobergrenze dar, d. h. im Einzelfall können längere, aber auch kürzere Fristen angebracht sein. Nach Ablauf der gesetzten Frist ist zu prüfen, ob eine Senkung der Kosten erfolgt ist und, wenn nicht, ob dem Hilfebedürftigen eine Kostensenkung möglich und zumutbar gewesen wäre. Ist dies der Fall, sind die Kosten nur noch in der angemessenen Höhe zu übernehmen. Die Prüfungen sind aktenkundig festzuhalten.

§ 22 Abs. 1 Satz 3 SGB II (bis 31.07.2006 § 22 Abs. 1 Satz 2 SGB II) erfasst seinem Wortlaut nach nur die Kosten der Unterkunft, nicht hingegen die Heizkosten. Heizkosten sind deshalb von Anbeginn nur in angemessener Höhe zu übernehmen.¹⁰

6.5 In Fällen, in denen Leistungen für Unterkunft auf ein angemessenes Maß reduziert werden, sollten die Grundsicherungsträger klären, mit welchen Mitteln die Hilfeempfänger den nicht gedeckten Aufwand finanzieren (wollen). Verfügen die Hilfeempfänger nicht über sog. „freie Mittel“, wie z. B. nicht zu berücksichtigendes Einkommen, und kann auch nicht davon ausgegangen werden, dass sie die Differenz aus dem Regelsatz finanzieren können, besteht bei Beibehaltung der Wohnung einerseits die Ge-

⁹ Vgl. Bundessozialgericht, Beschluss vom 16.05.2007, Az.: B 7b AS 40/06 R; Landessozialgericht Niedersachsen-Bremen, Beschluss vom 02.02.2006, Az.: L 8 AS 439/05 ER.

¹⁰ Vgl. Sächsisches Landessozialgericht, Beschluss vom 24.10.2006, Az.: L 3 B 158/06 AS-ER.

fahr der Anhäufung von Mietschulden. Andererseits könnte ein solches Verhalten aber auch auf vorhandenes, nicht angegebenes Einkommen oder Vermögen hindeuten.

7 Empfehlung

Der SRH ist in Anbetracht der teilweise unterschiedlichen Verfahrensweisen der einzelnen Grundsicherungsträger, rechtlicher Unsicherheiten sowie im Interesse einer Gleichbehandlung der Leistungsempfänger über Landkreis- bzw. Stadtgrenzen hinweg der Auffassung, dass durch den Verordnungsgeber im Rahmen der Ermächtigung des § 27 SGB II einheitliche Mindeststandards für die Bestimmung der angemessenen Kosten der Unterkunft und Heizung vorgegeben werden sollten. Dies betrifft insbesondere die Grundlagen für die Ermittlung der Angemessenheitsgrenzen, die Behandlung von Wohn- und Haushaltsgemeinschaften, die Behandlung von geschütztem Wohneigentum im Rahmen des § 22 SGB II und die Übernahme angemessener Heizkosten bei der Selbstbeschaffung von Brennstoffen.

Der SRH empfiehlt deshalb der Staatsregierung, auf Bundesebene entsprechend initiativ zu werden.

8 Schlussbemerkung

Das SMI, das SMS und der SSG haben Bedenken hinsichtlich der Empfehlung in Pkt. 7, auf eine Verordnung durch das BMAS hinzuwirken, vorgetragen. Diesen folgt der SRH aus den bereits in diesem Punkt angegebenen Gründen nicht.

Darüber hinaus haben sich der SSG sowie ein Landkreis gegen die vergleichende fiktive Darstellung in Pkt. 6.1 gewandt, insbesondere hat der Landkreis eine nicht sachgerechte und einseitige Darstellung bemängelt. Es wird an dieser Stelle nochmals darauf hingewiesen, dass es sich um eine fiktive Berechnung handelt, die keine Aussagen zur Rechtmäßigkeit der festgesetzten Angemessenheitsgrenzen und der Anwendung der Regelungen im Einzelfall enthält. Sie soll lediglich die Reichweite der den jeweiligen Entscheidungsträgern obliegenden Verantwortung aufzeigen.

Vertragsmanagement und Vertragscontrolling sind effizienter zu gestalten.

Dienstverträge sind aus Gründen der Rechtssicherheit zeitnah und schriftlich abzuschließen.

1 Einleitung

Dem SRH obliegt mit der Neufassung der SächsGemO vom 04.03.2003 die überörtliche Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung kommunaler Unternehmen in der Form des Privatrechts.

Damit folgte der Gesetzgeber dem Grundsatz, dass wesentliche Teile der Kommunalwirtschaft nicht der Prüfung entzogen sein dürfen, nur weil die Aufgaben in privatrechtlicher Form erfüllt werden. Die Verfassungsmäßigkeit der Erweiterung dieser Prüfungsrechte wurde vom Sächsischen Verfassungsgerichtshof (Az.: Vf.34-VIII-04) bestätigt.

Mit dem Prüfungsrecht des SRH bei kommunalen Beteiligungsunternehmen korrespondiert das Recht, die wesentlichen Ergebnisse der Prüfung in seinem Jahresbericht zu veröffentlichen. Den Belangen der geprüften kommunalen Beteiligungsunternehmen trägt der SRH dadurch Rechnung, dass sich die Veröffentlichung auf die Informationen beschränkt, die auch Gegenstand eines Beteiligungsberichts nach § 99 SächsGemO sein können.

2 Prüfungsgegenstand

Zu Beginn des Jahres 2004 zeichnete sich in dem Krankenhauseigenbetrieb des Landkreises eine Verschlechterung der wirtschaftlichen Lage ab. Ein im Auftrag des Landrates erstelltes Gutachten empfahl einen Rechtsformwechsel, um eine höhere Flexibilität bei unternehmerischen Entscheidungen erzielen zu können und Kosten, insbesondere durch die Abkopplung vom Tarifsysteem des öffentlichen Dienstes, zu reduzieren.

Die Entwicklung des Ergebnisses stellte sich im geprüften Zeitraum von 2003 bis 2005 wie folgt dar:

	2003	2004	2005
Jahresergebnis in €	27.016	-178.009	101.920

Der SRH prüfte Vorbereitung und Vollzug der Rechtsformänderung und auf Grundlage der Jahresabschlüsse 2003 bis 2005 Vertragsgestaltung und -management ausgewählter Bereiche, darunter Abschluss, Abwicklung und Überwachung von Liefer- und Leistungsverträgen sowie das Personalmanagement.

3 Prüfungsergebnisse

3.1 Auf Beschluss des Kreistages am 12.07.2005 zur Umwandlung des Eigenbetriebes in eine gGmbH vollzog der Landkreis die Ausgliederung rückwirkend zum 01.01.2005.

Gemäß § 171 Umwandlungsgesetz (UmwG) traten die Wirkungen der Ausgliederung mit der Handelsregistereintragung des neuen Rechtsträgers zum 31.08.2005 ein. Der beurkundende Notar hatte in seiner Belehrung auf die Wirkungen der Eintragung nach § 171 UmwG i. V. m. § 131 UmwG und auf die Haftungsvorschrift des § 133 UmwG hingewiesen und explizit angeführt, dass die Ausgliederung erst mit ihrer Eintragung im Handelsregister wirksam wird.

3.2 Bei der Erstellung der Eröffnungsbilanz der gGmbH durch Überleitung aus der Schlussbilanz des Eigenbetriebes zum Stichtag 01.01.2005 war eine Wirtschaftsprüfungsgesellschaft maßgeblich beteiligt.

Dieselbe Gesellschaft testierte die ordnungsgemäße Aufstellung der Eröffnungsbilanz und führte die Prüfung des Jahresabschlusses 2005 durch, in welcher die Eröffnungsbilanzwerte inzident zu prüfen waren.

3.3 Auf Basis eines Gutachtens beschloss der Kreistag im Rahmen der Rechtsformänderung, die Grundstücke und Immobilien des Kreiskrankenhauses (KKH) sowie die damit verbundenen Anlagen beim Landkreis zu belassen. Der Landkreis und das KKH schlossen einen Pachtvertrag ab. Ziel war es, Zahlung von Grunderwerbsteuern zu vermeiden, daneben waren politische Erwägungen nach Auskunft des Landkreises ausschlaggebend. So sollten Vorkehrungen für den Fall der Veräußerung oder Insolvenz bezüglich Grundstücken und Gebäuden getroffen werden.

Der Landkreis entschied sich für das Pachtmodell, ohne weitere Vergleichsberechnungen zur wirtschaftlichen Vorteilhaftigkeit anzustellen.

Das Gutachten enthielt ein vereinfachtes allgemeines Berechnungsschema zur Errechnung der Grunderwerbsteuer. Die Gesellschaft wies auf die Notwendigkeit einer Einzelbetrachtung und -ermittlung hin.

3.4 Das KKH finanzierte die Geräte des Zentrallabors durch Kauf oder Miete. Mit fünf Firmen bestanden Mietverhältnisse, davon lagen für zwei der gemieteten Geräte keine Verträge vor. Ein förmliches Vergabeverfahren führte das KKH nicht durch.

Die Prüfung der sachlichen und rechnerischen Richtigkeit der an das KKH gelegten Rechnungen war in einem Fall anhand des 1997 abgeschlossenen Vertrages nicht möglich, weil sich das tatsächliche Leistungsspektrum von dem im Vertrag vereinbarten zwischenzeitlich deutlich unterschied, ohne dass jedoch eine Vertragsanpassung oder Ausschreibung hinsichtlich der geänderten Leistungen erfolgt wäre.

3.5 Zur Steigerung des Nutzungsgrades der Laborkapazität bestand seit 1992 ein zwischen dem KKH und einer Laborgemeinschaft von niedergelassenen Ärzten geschlossener Kooperationsvertrag. Die Laborgemeinschaft sollte dem KKH die entstandenen Kosten lt. Kostenrechnung erstatten. Für das klinisch-chemische Labor war eine gesonderte Kostenrechnung einzurichten.

Interne Kostenrechnungen erstellte das KKH jedoch nicht. Die Wirtschaftlichkeit der Vertragsgestaltung, insbesondere die Kostendeckung bezüglich der erbrachten und berechneten Krankenhausleistungen, konnte ohne Kostenrechnung nicht nachgewiesen werden.

3.6 Bestimmte Laborleistungen für die Laborgemeinschaft leitete das KKH ohne ausdrückliche vertragliche Ermächtigung regelmäßig an Dritte weiter. Der SRH hält die vorgefundene Praxis aus rechtlichen Erwägungen für bedenklich.

3.7 Für die im Zentrallabor nicht durchführbaren Laborleistungen schloss das KKH auf Basis eines Leistungsverzeichnisses im Jahr 2005 einen Vertrag mit einer Laborpraxis, wobei das Zentrallabor des KKH danach die Vorsortierung von Proben, die Fertigstellung der Proben zum Versand und die Befundübermittlung mittels Übersendung der Befundausdrucke durchführte.

Die vom KKH erbrachten und der Laborpraxis in Rechnung gestellten Leistungen wichen von dem im Vertrag vereinbarten Zeitumfang ab.

3.8 Entgegen den vertraglichen Vereinbarungen aus dem Jahr 1994 und ohne Vorkündigung berechnete ein pathologisches Institut dem KKH ab dem Jahr 2005 Leistungen nicht mehr pauschal, sondern nach dem gültigen Gebührenverzeichnis und u. a. aufgrund gestiegener Benzinpreise zzgl. den Kurierdienst, wobei es Richtgrößen anderer Krankenhäuser heranzog.

Ein weiteres pathologisches Institut wies in den Rechnungen eine andere als die tatsächlich angewandte Leistungsabrechnung aus. Diese Verfahrensweise führte zu Differenzen zwischen den nach dem Rechnungsausweis zu erwartenden und den tatsächlich abgerechneten Vergütungen.

Für gleichartige pathologische Leistungen verschiedener Institute zahlte das KKH unterschiedlich hohe Vergütungen und verwies zur Erläuterung auf die Anforderungen des medizinischen Personals.

3.9 Die Unterhalts- und Glasreinigung erbringt seit 1992 eine Firma zu bisher unveränderten Bedingungen. Für die Glasreinigung lag kein schriftlicher Vertrag vor. Durch mehrjährige umfangreiche An- und Umbauten sowie Modernisierungsmaßnahmen im Krankenhaus änderten sich Art und Umfang der Reinigungsleistungen.

Welche Kosten auf die Unterhaltsreinigung entfielen, war dabei nicht gesondert in den Rechnungen ausgewiesen und dadurch nicht nachzuvollziehen.

Preisberechnungen und die Preisanpassungen waren überwiegend nicht oder nur unzureichend dokumentiert.

Die Reinigung der Trocken- und Glättwäsche übernahm seit 2002 ohne Ausschreibung und Vertrag eine Wäscherei zu den Konditionen der insolventen Vorgängerin. Diese blieben seit 1994 weitgehend unverändert.

Vertragsgestaltung und -abwicklung der Speisenversorgung auf der Grundlage eines Vertrages aus dem Jahr 1991 waren für das KKH nachteilig.

So vereinbarte das KKH mit dem Caterer eine monatliche Vorauszahlung in Höhe von einem Zwölftel des Jahresbetrages auf der Grundlage der vereinbarten Berechnungstage der Pflegesatzvereinbarung sowie dem Preis pro Berechnungstag. Im darauf fol-

genden Monat erfolgte die taggenaue Ausgleichszahlung, wobei nur der Warenkostenanteil verrechnet wurde.

Die Prüfung der monatlichen Abschlags- und Ausgleichszahlungen für die Jahre 2002 bis 2003 hat ergeben, dass im Saldo das KKH stets z. T. erhebliche Rückzahlungen erhielt. Der in den Vorauszahlungen enthaltene Fixkostenanteil verblieb für diesen Zeitraum in Höhe von rd. 95 T€ beim Caterer.

3.10 Für die ab Juli 2005 neu besetzten Chefarztposten der Abteilung Chirurgie sowie der Abteilung Kinder und Jugend sowie für die Geschäftsführung lagen keine unterzeichneten Dienstverträge vor.

Deshalb bestanden erhebliche Rechtsunsicherheiten, u. a. bezüglich Art und Umfang der Dienstaufgaben, der Diensthaftpflicht und der Vergütung.

4 Folgerungen

4.1 Die Neugründung der gGmbH erfolgte mit Eintragung in das Handelsregister zum 31.08.2005. Eine Rückdatierung auf einen früheren Zeitpunkt ist aus Rechtsgründen ausgeschlossen. Dies hat das KKH zu beachten.

4.2 Der SRH hat Bedenken in Bezug auf die Unabhängigkeit und Unbefangenheit des Wirtschaftsprüfers.

4.3 Der SRH empfiehlt, eine vergleichende Wirtschaftlichkeitsbetrachtung auf der Grundlage eines dynamischen Verfahrens zwischen Pachtmodell und Vermögensübertragung durchzuführen.

4.4 Die Mietverträge sind auf Wirtschaftlichkeit zu überprüfen und ggf. unter Einhaltung der Vorschriften nach VOL/A erneut auszuschreiben.

4.5 Das KKH sollte die vereinbarte Kostenrechnung unverzüglich einrichten sowie die Wirtschaftlichkeit des Vertrages mit der Laborgemeinschaft überprüfen. Bei Kostenunterdeckung hat das KKH entsprechende Maßnahmen zu ergreifen.

4.6 Der Kooperationsvertrag sollte unverzüglich angepasst werden.

4.7 Die von der Laborpraxis tatsächlich in Anspruch genommenen Leistungen sind zu ermitteln und kostendeckend durch das KKH zu erheben.

4.8 Die Einhaltung der vertraglichen Regelungen ist bei der Abrechnung fremder Leistungen zu überwachen.

Bestehende Verträge sind ggf. zu aktualisieren.

Der SRH empfiehlt aus finanziellen und verwaltungstechnischen Gründen, unter Berücksichtigung der Leistungs-, Qualitäts- und Servicekriterien, zukünftig nur ein Institut mit der Durchführung pathologischer Untersuchungen zu beauftragen.

4.9 Die Serviceleistungen sollten für das KKH kurzfristig neu ausgeschrieben und Wettbewerbsvorteile konsequent genutzt werden.

4.10 Aus Gründen der Rechtssicherheit sind Verträge künftig vor Tätigkeitsbeginn schriftlich abzuschließen.

5 Stellungnahmen

Der Landkreis merkt an, dass im Bericht nicht hinreichend zwischen den Rechtsfolgen der Eintragung und den rechtlichen Gestaltungsmöglichkeiten der Rechtsformänderung getrennt worden sei. Das Vorgehen sei in jeder Hinsicht korrekt, u. a. seien zusätzliche Bilanzen vermieden und Kosten dadurch eingespart worden.

Der Landkreis verteidigte das für die Umwandlung gewählte Pachtmodell, indem er die Kosten für den Pachtzins mit der ansonsten anfallenden Grunderwerbsteuer überschlägig verglich.

Der Landkreis legte dar, dass es sich bei den Laborgeräten nicht um Mietgeräte, sondern um kostenlose Leihgeräte handele. In den dafür speziell zu beziehenden Reagenzien sei im Preis kein Invest- und Serviceanteil enthalten.

Gleichartige Laborleistungen seien deshalb nicht auch von gleicher Qualität. Auch dies sei zu berücksichtigen.

Der Empfehlung des SRH, die Wirtschaftlichkeit der Verträge des Labors zu prüfen, werde unter Hinzuziehung externen Sachverständigen gefolgt. Die Ergebnisse sollten im Sinne der Folgerungen umgesetzt werden.

6 Schlussbemerkung

Die Wirtschaftlichkeit des gewählten Pachtmodells ist nach wie vor nicht nachgewiesen. Der Landkreis hat seiner sehr überschlägigen Berechnung zur Grunderwerbsteuer nur den ertragsteuerlichen Buchwert zugrunde gelegt. Sonderposten aus Zuwendungen zur Finanzierung des Anlagevermögens, die zu einer günstigeren steuerlichen Bewertung führen würden, hat er außer Acht gelassen. Bei einem Wirtschaftlichkeitsvergleich hätte auch berücksichtigt werden müssen, dass die Krankenhaus gGmbH gepachtete Gebäude nicht beleihen kann.

Der Argumentation des Landkreises, dass es sich bei den Laborgeräten nicht um Mietgeräte, sondern um kostenlose Leihgeräte handele, kann der SRH nicht folgen. Als Gegenleistung für die Gestellung von Geräten verpflichtete sich das KKH, die von der Firma vorgeschriebenen Reagenzien zu beziehen. Folglich ist die Gerätegestellung nicht kostenlos, auch wenn dies im Preis der zu beziehenden Reagenzien nicht ausdrücklich ausgewiesen ist.

Auch die Vergabe von Laborleistungen hat sich an wirtschaftlichen Erwägungen zu orientieren. Qualitative Unterschiede in der Leistung sind zu dokumentieren und mit der ihnen zuzumessenden Bedeutung in dem Wirtschaftlichkeitsvergleich einzubeziehen.

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 Thüringer Rechnungshofs ist abgeschlossen. Schwerpunkt war die Haushalts- und Wirtschaftsführung sowie die wirtschaftliche Entwicklung ausgewählter Dienstleistungsgesellschaften.

2.2 Die vergleichende Prüfung der Landesfunkhäuser, die unter der Federführung des Landesrechnungshofs Sachsen-Anhalt von den drei Rechnungshöfen gemeinsam durchgeführt wird, sowie die Prüfung der operativen Geldgeschäfte des MDR durch den SRH und die Untersuchung der Online-Aktivitäten des MDR durch den Thüringer Rechnungshof dauern noch an.

2.3 Darüber hinaus hat der Landesrechnungshof Sachsen-Anhalt die Personalaufwendungen des MDR für den Zeitraum 2002 bis 2005 betrachtet. Schwerpunkt der Prüfung waren die Entwicklung der Personalaufwendungen und des Stellenplans sowie der Tarifvertrag des MDR zur Altersteilzeit. Der MDR hat zu den Prüfungsfeststellungen des Landesrechnungshofs Sachsen-Anhalt Stellung genommen.

2.4 Nach Abschluss der Prüfungsverfahren werden die Ergebnisse dem Ministerpräsidenten mitgeteilt, der den LT hierüber unterrichtet.

Ferner hat der SRH dem Ministerpräsidenten die wesentlichen Ergebnisse der Prüfung der Gebühreneinzugszentrale der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten in der Bundesrepublik Deutschland (GEZ) durch den Landesrechnungshof Nordrhein-Westfalen sowie der Prüfung ausgewählter Teilbereiche der Haushalts- und Wirtschaftsführung des ARD-Play-Out-Centers durch den Rechnungshof von Berlin und den Landesrechnungshof Brandenburg übermittelt. Der Ministerpräsident hat die Ergebnisse an den LT weitergeleitet.

VI. Frühere Jahresberichte: nachgefragt

Arbeitsweise eines Finanzamtes in einem Einzelfall

(Jahresbericht 2002 - Beitrag Nr. 13)

48

Die weiterhin nachlässige Bearbeitung eines bedeutenden Steuerfalls durch das FA, dessen Bearbeitung durch den SRH beanstandet worden war, kann nicht hingenommen werden. Die Steuerverwaltung hat massiv gegen § 96 Abs. 3 SÄHO verstoßen.

1 Prüfungsgegenstand

Der SRH hat in einer Wiederholungsprüfung die Sachbehandlung seiner umfangreichen Anregungen in einem bereits 2001 geprüften Fall untersucht. Diese erschien auch nach mehreren Stellungnahmen der OFD unzureichend. Er hat hierzu die von der Verwaltung getroffenen Maßnahmen vor Ort nachgeprüft. Die Nachschau sollte klären, ob OFD und FA den Steueransprüchen ausreichend nachgegangen waren und dem Haushaltsrecht entsprochen hatten.

2 Prüfungsergebnisse

Der SRH hatte auf Angaben in der Steuererklärung zu Einkünften aus der Vermietung von Wohnungen hingewiesen. Hierzu berichtete das FA der OFD, der Steuerberater habe die Angaben versehentlich bei einem in der Akte vorgehefteten Erläuterungsblatt zur Ermittlung der Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung für das Objekt unter Einnahmen „Miete für Wohnungen“ eingetragen. Die OFD übernahm dies in ihrer Stellungnahme an den SRH.

Der Akteninhalt ließ nicht erkennen, wie das FA zu dieser Aussage kam. Ob beim Steuerpflichtigen bzw. beim Steuerberater bezüglich dieses Sachverhalts nachgefragt worden war oder ob es selbst zur Annahme gelangte, es handle sich um ein Versehen, blieb offen. Auch waren keine Vermerke darüber vorhanden, anhand welcher Unterlagen, z. B. der Bewertungsakten, geprüft worden war, dass es zu keinem Zeitpunkt eine Wohnung in dem Objekt gegeben hatte.

Das stellt keine Bearbeitung dar. Eine Bearbeitung ist nachvollziehbar zu dokumentieren.

Im Weiteren hatte der SRH den Akten Hinweise auf die Zugehörigkeit einer Beteiligung an einer Kapitalgesellschaft zum notwendigen Betriebsvermögen und auf das Vorliegen einer Betriebsaufspaltung entnommen. Da der Betriebsprüfungsbericht dazu keine Feststellungen enthielt, bat der SRH mit seiner Prüfungsmitteilung das FA, dies zu überprüfen.

Das FA klärte weder ob die Beteiligung notwendiges Betriebsvermögen im Einzelunternehmen war noch ob eine Betriebsaufspaltung vorlag. Es traf keinerlei Tatsachenfeststellungen zu den vom SRH aufgeworfenen Fragen, sondern beließ es bei Ausführungen wie ... dem FA seien keine Umstände bekannt, die dafür sprächen, dass die Betei-

ligung nach ihrer Art und nach der tatsächlichen Betriebsführung besonderes Gewicht für das Einzelunternehmen habe. Geschäftsbeziehungen von erheblicher Bedeutung zwischen dem Einzelunternehmen und der Kapitalgesellschaft würden nicht bestehen. Beide Unternehmen seien eigenständig geschäftlich tätig; sie erzielten jeweils erhebliche Umsätze. Diese Aussagen sind inhaltslos und könnten bei jedem vergleichbaren Fall auch ohne Prüfung Verwendung finden. Die Betriebsprüfung für die Jahre 2000 bis 2004 wurde ohne Anhörung der OFD und des SRH abgeschlossen.

Die Betriebsprüfung hätte ihre Ausführungen mit belegbaren Fakten begründen müssen. Die OFD hat nicht sichergestellt, dass die Anregungen des SRH durch die Betriebsprüfung umfassend geprüft wurden. Die Notwendigkeit der Prüfung des Sachverhalts besteht nach wie vor.

Ferner hatte der SRH in der Prüfungsmitteilung gerügt, dass die Betriebsprüfung nicht geprüft hatte, ob die Anteile des Einzelunternehmers an einer weiteren Kapitalgesellschaft, beispielsweise wegen etwaiger umfangreicher Geschäftsbeziehungen mit dem Einzelunternehmen oder der Betriebsaufspaltung zum notwendigen Betriebsvermögen des Einzelunternehmens gehört hatten. Dies wäre auch im Hinblick auf die später herbeigeführte Verschmelzung der beiden vorstehenden Kapitalgesellschaften zu würdigen gewesen. Die Akten gaben keinen Aufschluss darüber, dass und was das FA überhaupt geprüft hat. Auch hier hat sich das FA auf Behauptungen und Vermutungen beschränkt.

Das FA hat mögliche Steueransprüche nicht erkennbar verfolgt. Auch die OFD gewährleistete keine sorgfältige Prüfung.

Für die Anerkennung eines Mietverhältnisses des Einzelunternehmers mit seinem Ehegatten, das der SRH zu prüfen bat, genügte dem FA die Behauptung, der Ehegatte unterhalte einen eigenständigen Gewerbebetrieb, weil er einen Gewinn mit seinem in derselben Branche tätigen Einzelunternehmen erziele.

Nach wie vor ist ungeklärt, ob diese gewerbliche Betätigung nicht dem Einzelunternehmen zuzurechnen sowie das „vermietete“ Grundstück Betriebsvermögen des Einzelunternehmens ist. Die Betriebsprüfung hat es unterlassen, Tatsachenfeststellungen zur Geschäftsführung zu treffen.

Ernsthafte Bemühungen der Steuerverwaltung, der Anregung des SRH nachzugehen, waren nicht erkennbar.

Für ihre steuerliche Anerkennung müssen Verträge zwischen Angehörigen nach den Vorgaben durch Verwaltungsanweisungen und Rechtsprechung einem Fremdvergleich standhalten, d. h. sie müssen inhaltlich dem zwischen Fremden Üblichen entsprechen. Das FA verwies hinsichtlich des Fremdvergleiches auf Vertragsverhältnisse zwischen weiteren Familienmitgliedern und deren Unternehmen. Dieser Vergleich kann eine Inhaltskontrolle zu dem zwischen Fremden Üblichen nicht erbringen.

Auch bei der Prüfung des vom SRH gerügten, von der Betriebsprüfung nicht beanstandeten Bodenwertanteils wandte das FA diese Form des Fremdvergleiches an. Nach unserem Verständnis konnte der angeführte Kauf eines weiteren Grundstücks am selben Tag zwischen denselben Parteien nicht zu der Schlussfolgerung führen, dass der Quadratmeterpreis gerechtfertigt sei und einem Drittvergleich standhalte.

Der SRH regte in seiner Prüfungsmitteilung an, den Erwerb eines Gewerbeobjektes derselben Branche durch das 4-jährige Kind des Einzelunternehmers, die anschließen-

de Vermietung des Objekts an den Einzelunternehmer und die für den Kaufpreis erfolgten Schenkungen und Darlehen der Eltern an das Kind zu prüfen. Auch dem kam das FA in vieler Hinsicht nicht nach.

Das FA berichtete an die OFD, es bestünden keine Zweifel, dass der Kaufvertrag vollzogen worden sei. Die Schenkung sei damit nachvollziehbar erbracht. Die Gestaltung des Vereinbarten entspräche dem zwischen Fremden Üblichen. Das Kind sei als Eigentümer im Grundbuch eingetragen und die Bewertungsstelle habe ihm den Grundbesitz steuerlich zugerechnet.

Die Berichterstattung beschränkte sich auf Behauptungen, ohne Belege dafür zu benennen. Auch bei der Nachprüfung anhand der Akten war nicht feststellbar, aufgrund welcher Tatsachenfeststellungen beispielsweise das FA zur Auffassung gelangte, die Gestaltung des Vereinbarten entspräche dem zwischen Fremden Üblichen. Die Berichterstattung und die Akten ließen eine völlig unzureichende Bearbeitung der aufgeworfenen Fragen erkennen. Der Amtsvorsteher hat diesen Bericht trotzdem an die OFD weitergeleitet.

Dem Amtsvorsteher muss deutlich gemacht werden, dass er hinsichtlich Form und Inhalt der Berichterstattung die Verantwortung trägt und eine sorgfältige Prüfung und Berichterstattung zu erfolgen hat.

Trotz der Anregungen des SRH und der anfänglichen Aufforderung durch die OFD umfassend zu prüfen, hat das FA keine Feststellungen zu den Zahlungsflüssen getroffen, um die tatsächliche Abwicklung der Vereinbarungen zu prüfen. Sondern es ersetzte eine gründliche Prüfung der Zahlungsflüsse und die Vorlage entsprechender Nachweise für die Schenkungen und den Abfluss der Darlehensmittel durch allgemeine Ausführungen zu den wirtschaftlichen Verhältnissen der Steuerpflichtigen. Den in diesem Zusammenhang zu prüfenden Mietvertrag hatte es rund ein Jahr später noch nicht einmal angefordert.

Selbst der konkreten Aufforderung der OFD, das Vorliegen einer mittelbaren Grundstücksschenkung zu prüfen, kam das FA ohne weitere Rückfragen der OFD nicht nach.

Das FA leistete weder dem Prüfauftrag der OFD Folge noch ging es den Anregungen des SRH sorgfältig nach. Die OFD hätte solche oberflächliche Bearbeitung nicht zulassen dürfen.

Das FA hat die auf die Prüfungsanregung des SRH notwendigen Tatsachenfeststellungen zum Zahlungsfluss der vertraglich vereinbarten Darlehen und Schenkungsbeträge erst im Zusammenhang mit der Nachschau Jahre später getroffen. Es hat deswegen Schenkungsteuer um Jahre verspätet festgesetzt.

Die mangelhafte Bearbeitung führte zur verspäteten Steuerfestsetzung.

Die Schenkungsteuerstelle hat keine ausreichenden Tatsachenfeststellungen zur Zahlung der Kaufnebenkosten getroffen, obwohl hierfür Anlass bestanden hätte.

Das FA hat entgegen der Verwaltungsauffassung nicht einmal eine gründliche zivilrechtliche Prüfung der Verträge zwischen den Angehörigen vorgenommen. Für den Darlehensvertrag und die Bestellung des Vorkaufsrechts hat ein Ergänzungspfleger erst Anfang 2004 rechtswirksam gegenüber den Eltern die Befreiung von den Beschränkungen des § 181 BGB erteilt. Die Genehmigung des ersten Mietvertrags erfolgte sogar erst auf Anregung des SRH im Rahmen der Nachschau am 24.08.2006. Zuvor hatte

das Amtsgericht mit Beschluss vom 22.08.2006 den Aufgabenkreis des Ergänzungspflegers auf die Prüfung und nachträgliche Genehmigung des ersten Mietvertrags vom 31.03.2001, welcher zwischen dem Einzelunternehmer und einem unrechtmäßig bestellten Ergänzungspfleger handelnd für das 4-jährige Kind des Einzelunternehmers zustande gekommen war, erweitert. Die Genehmigung wurde mit Beschluss des Amtsgerichts vom 25.08.2006 erteilt.

Ob die Gestaltung und die Durchführung des Vereinbarten dem zwischen Fremden Üblichen entsprechen und die Problematik der steuerlichen Anerkennung zivilrechtlich schwebend unwirksamer bzw. nachträglich genehmigter Verträge, ist vom FA bisher nicht ausreichend gewürdigt worden.

Die vom FA erfolgte Bearbeitung des Steuerfalls ist nicht hinnehmbar. Die bereits früher beanstandeten Defizite bei der Bearbeitung waren auch Jahre später noch nicht behoben.

Die völlig unzulängliche Art, den vom SRH gegebenen Prüfungsanregungen nachzugehen, kommt einem Verzicht auf Steueransprüche gleich. Da die Stellungnahmen die unterlassenen Ermittlungshandlungen nicht darlegten, ist eine Anhörung des SRH, die den Anforderungen des § 96 Abs. 3 SÄHO gerecht geworden wäre, nicht erfolgt.

3 Folgerungen

Die FÄ müssen insbesondere bedeutende Steuerfälle sorgfältig bearbeiten. Dies ist nicht nur gesetzlich vorgegeben, sondern auch wegen des größeren Steuerpotenzials geboten. Sofern Anregungen des Rechnungshofs vorliegen, ist diesen vollständig nachzugehen. Die Ergebnisse ihrer Prüfung sowie die diese tragenden Sachverhaltsfeststellungen sind umfassend darzulegen.

Die OFD darf eine mangelhafte Berichterstattung durch die Ämter nicht hinnehmen. Sie muss den FÄ in allen Fällen eine sorgfältige und umfassende Berichterstattung auferlegen und die Amtsvorsteher und Sachgebietsleiter hierfür in die Verantwortung nehmen.

Mangelhafte Ermittlungen lassen das Anhörungsrecht des Rechnungshofs nach § 96 Abs. 3 SÄHO zu reiner Förmerei verkommen.

4 Stellungnahme des Ministeriums

Das SMF teilt mit, dass es die im vorliegenden Einzelfall von der OFD und dem FA vertretenen rechtlichen Auffassungen und Würdigungen umfassend teile. Der Auffassung des SRH, dass nach weiteren Ermittlungen durch das FA eine andere steuerliche Behandlung der verschiedenen Unternehmen in Betracht käme, könne nicht gefolgt werden.

Dem SRH sei darin zuzustimmen, dass die Bearbeitung des Steuerfalls durch das FA teilweise nicht ausreichend dokumentiert worden sei. Ferner sei die Berichterstattung des FA zunächst in einzelnen Punkten unzureichend gewesen. Die OFD Chemnitz habe aber auf eine ausreichende Berichterstattung hingewirkt.

Aufgrund der mehrfach erfolgten Stellungnahmen zu Teilbereichen des Falls und der zusammenfassenden Stellungnahme vom 26.02.2007 vertritt das SMF die Auffassung, dass eine Anhörung entsprechend § 96 Abs. 3 SÄHO erfolgt sei.

Das SMF trägt weiter vor, der SRH habe sich zu den Stellungnahmen gegenüber der OFD Chemnitz nicht zeitnah geäußert.

5 Schlussbemerkung

Der SRH bleibt bei seiner Auffassung, dass keine sachgerechte Bearbeitung des Steuerfalls erfolgt ist. Die abschließende Bearbeitung der Anregungen des SRH hat rund fünf Jahre gedauert. Notwendige Korrekturen und auch Steuerzahlungen sind Jahre verspätet erfolgt. Eine Anhörung im Sinne des § 96 Abs. 3 SÄHO setzt eine qualifizierte Stellungnahme voraus, die auf einer vollständigen Sachverhaltsaufklärung basiert.

Der SRH erwartet, dass die Prüfung eines Falls unter Mitwirkung der Fachaufsichtsbehörde auch ohne weitere Hinweise des SRH zu einer alle steuerlichen Aspekte berücksichtigenden Bearbeitung führt.

Die Evangelische Hochschule für Soziale Arbeit Dresden (EHS) wurde 1991 als staatlich anerkannte Fachhochschule in privater Trägerschaft gegründet. Entsprechend dem 1993 zwischen dem Freistaat Sachsen und der Evangelisch-Lutherischen Landeskirche geschlossenen Vertrag trägt das Land 85 % der Ausgaben und stellt darüber hinaus die für den Betrieb der Hochschule benötigten Gebäude und Grundstücke zur unentgeltlichen Nutzung zur Verfügung. Im Jahr 2004 betrug der Zuschuss des Freistaates 1.954,4 T€. Nach dem Vertrag verfügte die EHS bis 2004 über 34 Stellen.

Der SRH hatte festgestellt, dass die EHS - verglichen mit sächsischen Fachhochschulen - weniger wirtschaftlich arbeitet. Dies betraf insbesondere den Personaleinsatz. Das vom SRH bezifferte Einsparpotenzial betrug rd. 500 T€ pro Jahr (mindestens 10 Stellen). Zur Vereinfachung des Zuwendungsverfahrens und zur Verminderung des Verwaltungsaufwandes hatte der SRH eine Festbetragsfinanzierung vorgeschlagen.

Im Ergebnis von 2004 abgeschlossenen Verhandlungen zwischen der Staatsregierung und der Evangelisch-Lutherischen Landeskirche Sachsen wurde ein Finanzrahmen bis 2010 vereinbart. Danach hat der Freistaat ab 2005 die Förderung der EHS als Festbetragsfinanzierung schrittweise bis 2007 auf 1.500 T€ vermindert. Dieses Niveau wird bis 2010 festgeschrieben. Parallel dazu hat auch die Evangelisch-Lutherische Landeskirche Sachsen ihre Zuwendungen unter Beibehaltung des Finanzierungsanteils von 15 % verringert. Damit einher geht ein Personalabbau an der Hochschule auf 25,75 Stellen bis 2008.

Die noch offenen Punkte des SRH-Berichts sind damit umgesetzt worden.

Leipzig, den 17. September 2007

Rechnungshof des Freistaates Sachsen

Heigl
Präsident

Theobald
Vizepräsident

Dr. Augstein
Rechnungshofdirektor

Dr. Binus
Rechnungshofdirektor

Dr. Krebs
Rechnungshofdirektor

