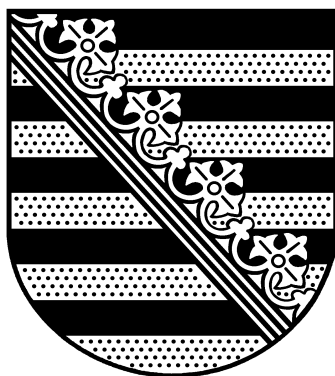

**Rechnungshof
des
Freistaates Sachsen**



Jahresbericht 2008

Vorwort

„So geschehen und geben in unserer Stadt Leipzig, den 24. Mai, anno 1707.“

Die älteste unabhängige Finanzkontrolle Deutschlands blickte 2007 auf eine 300-jährige Tätigkeit zurück. August der Starke genehmigte mit Reskript vom 24. Mai 1707 die Ober-Rechen-Kammer, eine gegenüber den übrigen Landeskollegien unabhängige, nur dem König untergeordnete Behörde. Damit wurde in Deutschland der Grundstein für die erste institutionalisierte, verwaltungsunabhängige Rechnungsprüfung gelegt.

Im Rahmen eines Festaktes im Neuen Rathaus zu Leipzig würdigte der Sächsische Rechnungshof am 15. Juni 2007 seine lange Tradition.

2007 stellte für den Sächsischen Rechnungshof, aber auch für den Freistaat Sachsen ein Ausnahmejahr dar. Im Zuge der Erholung der gesamtdeutschen Wirtschaft stiegen die Steuereinnahmen an. Die Mehreinnahmen basieren insbesondere auf der Erhöhung der Mehrwertsteuer um 3 %. Außerdem sind dem Freistaat Sachsen durch Überschneidung zweier Förderperioden mehr EU-Fördermittel zugeflossen.

Bereits seit 2006 verzichtet der Freistaat auf eine Neuverschuldung und baut sogar Schulden ab. Allerdings wird sich die Einnahmesituation des Freistaates durch den Rückgang der Solidarpaktmittel, die Reduzierung der EU-Förderung und die Auswirkungen der demografischen Entwicklung auf die Zahlungen aus dem Länderfinanzausgleich in den kommenden Jahren deutlich verschlechtern. Das Ziel, weiterhin ohne Nettokreditaufnahme auszukommen, bedarf deshalb strengster Ausgabendisziplin.

Zum 1. August 2008 trat die Funktionalreform und Kreisneugliederung in Kraft. Dies ist die größte Änderung in der sächsischen Verwaltungslandschaft seit 1990 und ein wichtiger Schritt, um auf die demografische Entwicklung und die geringer werdende Finanzausstattung zu reagieren. Umfangreiche Aufgaben des Staates wurden auf die Landkreise und Kreisfreien Städte sowie auf den Kommunalen Sozialverband übertragen und die verbleibenden staatlichen Aufgaben in deutlich weniger Behörden gebündelt. Die Anzahl der Landkreise reduziert sich von 22 auf 10, die der Kreisfreien Städte von 7 auf 3. Die Anzahl der Behörden wurde um 42 reduziert. Die Aufgaben, die auch weiterhin staatlich wahrgenommen werden sollen, sind nun bei einer geringeren Anzahl Behörden, bei den Landesdirektionen (ehemals Regierungspräsidien) und weniger staatlichen Sonderverwaltungen zusammengefasst.

Der Sächsische Rechnungshof hat im Mai 2008 seine nunmehr fünfte Beratende Äußerung zu Organisationsmodellen für Kommunen vorgelegt. Im Vordergrund stand die ganzheitliche Betrachtung des Verwaltungshandelns einer Kommune von 10.000 bis unter 20.000 Einwohnern. Den kommunalen Entscheidungsträgern, Rechtsaufsichts- und Prüfbehörden wird mit den in der Beratenden Äußerung enthaltenen Empfehlungen zu effizienten Verwaltungsstrukturen und zum angemessenen Personalbestand eine Unterstützung bei der Beurteilung bzw. Gestaltung der Organisation der jeweiligen Kommune gegeben. Die Beratende Äußerung ist unter www.rechnungshof.sachsen.de in der Rubrik „Veröffentlichungen/Beratende Äußerungen“ abrufbar.

In einer umfangreichen Untersuchung der Theaterlandschaft Sachsens hat der Sächsische Rechnungshof Anregungen zur wirtschaftlichen Optimierung des Theaterbetriebs gegeben. Die Prüfung führte zu vielfältigen Veränderungen in der Theaterlandschaft. Durch sofortige Umsetzung der Empfehlungen konnten die Theater bereits Einsparungen erreichen. Besonders erfreulich ist die wirtschaftliche Entwicklung der Sächsischen Staatsoper.

Der Sächsische Rechnungshof legt demnächst einen Sonderbericht gemäß § 99 SäHO zum Verkauf der Sächsischen Landesbank vor.

Leipzig, im September 2008
Der Präsident des Sächsischen Rechnungshofs

Franz Josef Heigl

INHALTSÜBERSICHT

	Nr.	Seite
Vorwort	-	3
Inhaltsübersicht	-	5
Kurzfassungen aller Beiträge	-	9
Abkürzungsverzeichnis	-	37
Einleitung	-	39
I. Haushaltsplan, Haushaltsvollzug und Haushaltsrechnung		
Haushaltsplan und Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 2006	1	41
Haushaltswirtschaft des Freistaates	2	54
Mittelbindung und Risiken im Haushalt	3	81
Nebenhaushalte	4	96
Vermögensnachweis, Staatsschulden und Eventualverbindlichkeiten	5	103
Sondervermögen Grundstock	6	114
II. Allgemeines		
Neues Steuerungsmodell	7	119
Innenrevisionen in der Landesverwaltung	8	121
Telearbeit in der sächsischen Landesverwaltung	9	128
III. Staatsverwaltung		
Einzelplan 02: Sächsische Staatskanzlei		
Sächsische Landesanstalt für privaten Rundfunk und neue Medien	10	133
Einzelplan 03: Sächsisches Staatsministerium des Innern		
Polizeiausbildung	11	139
Kampfmittelbeseitigung der Polizei	12	143

	Nr.	Seite
Elektronische Vorgangsbearbeitung in der Landesverwaltung	13	148
Sanierungsbeauftragte in der Städtebauförderung	14	153
Einzelplan 04: Sächsisches Staatsministerium der Finanzen		
Bearbeitungsverfahren der Grundinformationen in den Arbeitnehmerstellen der Finanzämter	15	159
Erhebung der Säumniszuschläge durch die Finanzämter	16	164
Einzelplan 05: Sächsisches Staatsministerium für Kultus		
Errichtung einer Kanu-Slalom-Wildwasseranlage am Markkleeberger See	17	168
Förderung der Ausstattung der Schulen mit Informations- und Kommunikationstechnik	18	171
Förderung des Zweckverbandes „Kommunales Forum Südraum Leipzig“ im Rahmen der Förderung der Ausstattung von Schulen mit Informations- und Kommunikationstechnik durch das Sächsische Staatsministerium für Kultus	19	177
Einzelplan 08: Sächsisches Staatsministerium für Soziales		
Rechtsaufsicht über gesetzliche Rentenversicherungsträger	20	179
Förderung der Gleichstellung von Frau und Mann	21	184
Zuwendungen zum Bau von Einrichtungen der Behindertenhilfe	22	188
Einzelplan 09: Sächsisches Staatsministerium für Umwelt und Landwirtschaft		
Finanzierung von Nothilfemaßnahmen infolge des Sturmes „Kyrill“	23	194
Ausgleichszulagen an landwirtschaftliche Betriebe in benachteiligten Gebieten	24	198
Förderung nachwachsender Rohstoffe	25	202
Finanzierung der Sächsischen Landesstiftung Natur und Umwelt	26	206

	Nr.	Seite
Einzelplan 12:		
Sächsisches Staatsministerium für Wissenschaft und Kunst		
Personalaufwand im Staatsbetrieb Landesbühnen Sachsen	27	214
Karl-May-Museum Radebeul	28	220
Stiftung Deutsches Hygiene-Museum	29	223
Zentrum der Förder- und Aufzugstechnik Roßwein	30	228
Einzelplan 15:		
Allgemeine Finanzverwaltung		
Betätigung der Sächsischen Aufbaubank	31	232
IV. Kommunen		
Finanzieller Handlungsspielraum der Kommunen	32	237
Ursachen, Stand und Auswirkungen der kommunalen Verschuldung in Sachsen	33	260
Personal in den Kommunen, kommunalen Einrichtungen, Zweckverbänden und wirtschaftlichen Unternehmen	34	282
Erkenntnisse aus der überörtlichen Eröffnungsbilanzprüfung im Rahmen des neuen kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens	35	295
Entwicklung der Kommunalprüfung	36	301
Ausgewählte Ergebnisse der überörtlichen Kommunalprüfung	37	305
Organisationsmodell für Städte und Gemeinden mit 10.000 bis unter 20.000 Einwohnern	38	312
Querschnittsprüfung von Eigenbetrieben der Branche Volkshochschulen	39	318
Ergebnisse der kommunalen Betätigungsprüfung	40	330
Mahn- und Vollstreckungswesen sächsischer Kommunen und Zweckverbände	41	335
Große kommunale Hochbaumaßnahmen	42	354
Große kommunale Straßen- und Tiefbaumaßnahmen	43	362
Die Situation der kommunalen Krankenhäuser in Sachsen	44	369
Vergleich ausgewählter Wirtschaftsdaten kommunaler Krankenhäuser	45	378

	Nr.	Seite
V. Mitteldeutscher Rundfunk		
Wirtschaftsführung des Mitteldeutschen Rundfunks	46	387
VI. Frühere Jahresberichte: nachgefragt		
Zuwendungen an ein Max-Planck-Institut	47	389
Integrierte Vorgangsbearbeitung Landespolizei	48	390

Kurzfassungen aller Beiträge

I. Haushaltsplan, Haushaltsvollzug und Haushaltsrechnung

- 1 **Haushaltsplan und Haushaltsrechnung für das Haushaltjahr 2006**
- 2 **Haushaltswirtschaft des Freistaates**
- 3 **Mittelbindung und Risiken im Haushalt**
- 4 **Nebenhaushalte**
- 5 **Vermögensnachweis, Staatsschulden und Eventualverbindlichkeiten**
- 6 **Sondervermögen Grundstock**

Unbeschadet der in den einzelnen Beiträgen dargestellten Prüfungsergebnisse ist für das Hj. 2006 eine insgesamt ordnungsgemäße Haushalts- und Wirtschaftsführung festzustellen.

Weiterentwicklung der staatlichen Finanzwirtschaft

Im Ergebnis der günstigen konjunkturellen Entwicklung war im Hj. 2006 erstmals keine Nettoneuverschuldung erforderlich. Darüber hinaus ist es dem Freistaat gelungen, mit dem Abbau der aufgelaufenen Schulden zu beginnen. Dieser positive Kurs konnte im Hj. 2007 fortgesetzt werden.

Der Erfolg darf jedoch nicht den Blick dafür verstellen, dass in den kommenden Jahren erhebliche finanzwirtschaftliche Herausforderungen auf den Freistaat zukommen. Eine dauerhafte Fortschreibung der gegenwärtigen positiven Einnahmesituation ist nicht zu erwarten. Angesichts der Rückführung der Solidarpaktmittel, der Reduzierung der EU-Förderung und der Auswirkungen der demografischen Entwicklung auf die Zahlungen aus dem Länderfinanzausgleich wird sich die Finanzausstattung des Freistaates zukünftig deutlich verschlechtern.

Mittelbindung und Risiken im Haushalt

Bereits heute sind mehr als 90 % der Haushaltsmittel des Freistaates für die Erfüllung von Rechtsverpflichtungen und für mischfinanzierte Förderprogramme gebunden. Im Hj. 2007 standen lediglich 7,4 % aller Ausgaben für freiwillige Landesleistungen zur Verfügung. Darin enthalten sind die faktisch ebenfalls gebundenen Mittel für institutionelle Förderungen und Zuführungen an Staatsbetriebe (3,2 %). Somit waren im Hj. 2007 nur 4,2 % des gesamten Ausgabevolumens disponibel. Die mittelfristige Finanzplanung weist bis 2012 einen weiteren Anstieg der Mittelbindung aus.

Der Freistaat besitzt demzufolge nur einen sehr geringen Spielraum, um auf mögliche Haushaltsrisiken reagieren zu können. Für die Sicherstellung einer dauerhaften qualitativ und quantitativ angemessenen Leistungserbringung ist aus Sicht des SRH eine umfassende Risikovorsorge unabdingbar.

Personalausgaben

Die Personalausgaben betragen im Hj. 2006 4.104,5 Mio. € und bilden neben den Zuweisungen und Zuschüssen den zweitgrößten Ausgabenblock. Nach der mittelfristigen Finanzplanung werden im Jahr 2012 4.585,0 Mio. € für Personalausgaben aufzuwenden sein. Trotz Stellenabbau, Kommunalisierung und Ausgliederungen kann der An-

stieg der Personalausgaben nur verlangsamt werden. Der fristgerechten Umsetzung des geplanten Stellenabbaus kommt deshalb eine entscheidende Bedeutung zu. Das Personalabbaukonzept muss nach der Kommunalisierung von 4.144,6 VZÄ überarbeitet werden. Diese sind nicht auf die Zielgröße von 80.000 Stellen im Personalsoll A anzurechnen.

Nebenhaushalte

Die zunehmende Ausgliederung von Staatsaufgaben in Nebenhaushalte erschwert die Transparenz des Staatshaushalts. Zudem binden Nebenhaushalte große Teile der Haushaltsmittel. Im Hj. 2006 wurden 195 Mio. € der Mehreinnahmen für Gesellschafterdarlehen, Kapitalerhöhungen und Ablösung von Verbindlichkeiten bei Beteiligungen des Freistaates an Unternehmen des privaten Rechts gezahlt. Die Nebenhaushalte können aus ihrer Tätigkeit heraus erhebliche Risiken bergen. Im Zusammenhang mit dem Verkauf der Sachsen LB wurden zur Abdeckung möglicher Verluste 500 Mio. € bei der Berechnung des Kaufpreises in Abzug gebracht und 832 Mio. € mussten in die Bürgschaftssicherungsrücklage eingestellt werden. Aus Sicht des SRH müssen Nebenhaushalte in ein entsprechendes Risikomanagement des Freistaates eingebunden werden.

Staatsschulden

Die öffentlichen Haushalte weisen zum 31.12.2007 eine Verschuldung von insgesamt 1,5 Billionen € aus. Hinzu kommen die sog. impliziten Schulden z. B. aus Pensionsverpflichtungen. Die Verschuldung engt den finanzpolitischen Handlungsspielraum dramatisch ein und führt ohne konsequenten Verschuldungsstopp in eine Handlungsunfähigkeit. Im Rahmen der Föderalismusreform II suchen Bund und Länder nach Möglichkeiten, der ausufernden Staatsverschuldung Einhalt zu gebieten. Dies gestaltet sich aufgrund der unterschiedlichen Ausgangssituationen schwierig. Der SRH begrüßt deshalb ausdrücklich die Absicht des SMF, ein Verbot zur Nettokreditaufnahme gesetzlich zu verankern.

Vor dem Hintergrund der zukünftigen Einnahmerückgänge muss der Schuldenabbau im Freistaat oberste Priorität einnehmen. Das ist weiterhin nur möglich, wenn das Ausgabenniveau der rückläufigen Einnahmeseite angepasst und vorausschauende Vorsorgemaßnahmen ergriffen werden. Mit dem Beginn der Schuldentilgung und der Bildung einer Haushaltsausgleichsrücklage in den vergangenen zwei Haushaltsjahren befindet sich der Freistaat nach Auffassung der SRH auf dem richtigen Weg. Allerdings hält der SRH den vom SMF geplanten Schuldenabbau noch nicht für ausreichend.

Sondervermögen Grundstock

Der Bestand des Sondervermögens Grundstock hat sich von rd. 90,6 Mio. € im Jahr 2005 zum Abschluss des Jahres 2006 auf rd. 127,7 Mio. € erhöht. Der Großteil der erzielten Einnahmen 2006 in Höhe von rd. 40,2 Mio. € resultiert wie in den vergangenen Jahren aus der Veräußerung von Grundstücken (rd. 36,5 Mio. €). Von den Ausgaben des Sondervermögens Grundstock in Höhe von rd. 3 Mio. € entfielen im Hj. 2006 rd. 1,6 Mio. € auf den Erwerb von Grundstücken und grundstücksgleichen Rechten und rd. 1 Mio. € auf den Erwerb von Kapitalbeteiligungen. Perspektivisch rechnet das SMF mit einem weiteren Anstieg des Grundstockbestandes.

Ab dem Hj. 2006 werden zwei neue Titel im Sondervermögen Grundstock ausgewiesen, bei den Einnahmen der Tit. 131 11 „Einnahmen aus der Veräußerung von Grundstücken aus Fiskalerbschaften“ bzw. den Ausgaben Tit. 546 11 „Ausgaben zur Erfüllung von Nachlassverbindlichkeiten“. Nach Aussage des SMF müssen die Ein-

nahmen aus Fiskalerbschaften für die Begleichung von Nachlassverbindlichkeiten zur Verfügung gehalten werden. Forderungen von Nachlassgläubigern könnten bis zu 30 Jahre nach Eintritt eines Erbfalls geltend gemacht werden.

Der SRH sieht in der Finanzierung der Ausgaben zur Erfüllung von Nachlassverbindlichkeiten einen Verstoß gegen die Vorgaben der SäHO, nach denen die Mittel des Sondervermögens Grundstock nur zum Erwerb von Grundstücken, grundstücksgleichen Rechten und Anteilen an Unternehmen verwendet werden dürfen. Die Erfüllung von Nachlassverbindlichkeiten, soweit sie nicht in einem engen Zusammenhang mit geerbten Grundstücken stehen, entspricht nicht dieser Zweckbestimmung.

II. Allgemeines

7 Neues Steuerungsmodell

Fortschreibung Landesumsetzungsplan

Im Verlauf der Erprobung und Evaluierung des NSM im Freistaat hat sich die Notwendigkeit zur Änderung des sog. Landesumsetzungsplans ergeben. Die zu Beginn des Modells geplanten Termine mussten überarbeitet werden. Nunmehr ist eine Entscheidung zur weiteren Umsetzung des NSM und zur NSM-Software für den 31.05.2009 vorgesehen. Darüber hinaus sollen zu diesem Zeitpunkt die Eckpunkte zur Budgetierung festgelegt werden. Zum 30.04.2010 sieht der Landesumsetzungsplan eine abschließende Evaluierung und die Ausgestaltung des Budgetierungskonzeptes im Hinblick auf die landesweite Umsetzung des NSM vor.

Projektorganisation

Das SMF hat im Auftrag des Kabinetts einen Vorschlag zur Verbesserung der NSM-Projektorganisation erarbeitet. Dabei wurden die vom SRH auf Bitten des Lenkungsausschusses dargelegten Vorschläge berücksichtigt (vgl. Jahresbericht 2007 des SRH, Beitrag Nr. 5). Am 04.03.2008 hat das Kabinett den vorgeschlagenen Änderungen zur Optimierung der Projektorganisation zugestimmt.

8 Innenrevisionen in der Landesverwaltung

Für das Risikomanagement ist das Instrument Innenrevision unverzichtbar.

Einige Ressorts verzichten trotz offensichtlicher Risiken auf die Einrichtung einer Innenrevision.

Die Qualität der Revisionsarbeit muss erheblich verbessert werden.

Von 150 in die Prüfung einbezogenen Behörden hatten 29, d. h. etwa jede fünfte, eine Innenrevision eingerichtet. Die Personalausstattung der Innenrevisionen betrug rd. 71 VK. Damit fallen rein rechnerisch auf 1.322 VK in der Landesverwaltung 1 VK in der Innenrevision.

Landesweite Regelungen zur Revisionsarbeit sind in der sächsischen Landesverwaltung nicht vorhanden. Einrichtung, Aufbau und Ausgestaltung der Innenrevisionen lagen im Ermessen der Behörden.

Es ist unverständlich, wenn in Ressorts (z. B. SMS) oder Behörden (Straßenbauverwaltung), in denen Millionenbeträge für Zuschüsse oder Aufträge vergeben werden, kein oder kaum Handlungsbedarf für die Arbeit von Innenrevisionen gesehen wurde, ohne das bestehende Risiko je zuvor untersucht zu haben. Das SMWA hat zwischenzeitlich reagiert und für die sächsische Straßenbauverwaltung anlassbezogen beim Autobahnamt Sachsen eine Innenrevision eingerichtet.

Sechs Behörden hatten zwar formal eine Innenrevision eingerichtet, die jedoch nicht aktiv war.

Die Ressorts sollten sich auf einheitliche Grundsätze für die Revisionsarbeit in der Landesverwaltung im Sinne von Mindeststandards mit empfehlendem Charakter verständigen.

9 Telearbeit in der sächsischen Landesverwaltung

Telearbeit wird in der sächsischen Landesverwaltung bisher nur sporadisch eingesetzt.

Sie kann zu Vorteilen sowohl für den Arbeitgeber als auch für den Bediensteten führen.

Telearbeit muss aber dem Wirtschaftlichkeitsgebot genügen.

In den geprüften Ressorts (SMI, SMS und SMUL) ist die Anzahl der Telearbeitsplätze von ursprünglich 20 im Jahr 2001 auf 76 im Jahr 2007 angestiegen. Dennoch lag sie im Verhältnis zur Gesamtstellenzahl nur im Promillebereich.

Telearbeit wurde überwiegend, d. h. zu 86 % aus sozialen Gründen, wie bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf oder Wiedereingliederung ins Berufsleben, genehmigt. 14 % der Telearbeitsplätze sind mit der Zielstellung eingerichtet worden, den Bedarf an Bürofläche zu verringern oder die Dienstreisetätigkeit in Verbindung mit der Aufgabenerledigung zu optimieren.

Sowohl rechtliche als auch organisatorische Aspekte der Telearbeit waren in den geprüften Ressorts nicht einheitlich und teilweise unzureichend geregelt. Eine ressortübergreifende Regelung oder Empfehlung zur Telearbeit lag für die sächsische Landesverwaltung nicht vor.

Keine der geprüften Stellen hatte vor der Einrichtung von Telearbeitsplätzen angemessene Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen durchgeführt. Das Wirtschaftlichkeitsgebot gem. § 7 SÄHO muss bei der Genehmigung von Telearbeit stärker als bisher Beachtung finden.

Rund zwei Drittel der Telearbeitsplätze hatte keinen Zugriff auf die Informationsbestände der Dienststelle. Das verursachte aufwändige und vermeidbare Vor- und Nachbereitung der Telearbeit in der Dienststelle.

Der SRH erkennt in der Telearbeit eine moderne Methode der Arbeitsorganisation, insbesondere um soziale Notwendigkeiten im Arbeitsumfeld von Bediensteten gerecht zu werden.

III. Staatsverwaltung

10 Sächsische Landesanstalt für privaten Rundfunk und neue Medien

Die Finanzausstattung der SLM ist zu hoch.

Die SLM verschwendete Geld.

Die der SLM nach dem Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrag regelmäßig zufließenden Rundfunkgebührenanteile führen zu einer mehr als auskömmlichen Finanzierung der Landesanstalt. Einnahmeüberschüsse wurden zur Bildung von Ausgaberesten und Rücklagen verwendet. Deren Notwendigkeit und Angemessenheit war nicht immer begründet. Der SRH hält eine allgemeine Betriebsmittelrücklage für nicht erforderlich.

Die Vergütung der Beschäftigten der SLM hat sich seit der letzten Prüfung des SRH weitgehend von der Entwicklung im öffentlichen Dienst abgekoppelt. Höhere Grundvergütungen werden zusätzlich durch im öffentlichen Dienst nicht mehr übliche Zahlungen wie Urlaubsgeld und 13. Gehalt flankiert. Darüber hinaus übernahm die SLM die Kosten eines Fernstudienganges einer Mitarbeiterin und bezahlte rd. 39 T€ für einen Englischkurs für bis zu 20 Mitarbeiter der SLM, ohne dass die dienstliche Notwendigkeit in allen Fällen erkennbar war.

Die SLM hat ihren Dienstsitz von Dresden nach Leipzig verlegt. Bei Umbau und Ausstattung der erworbenen Immobilie legte sie zu hohe Ansprüche an, die zu vermeidbaren Mehrausgaben bei Büroausstattung, Beratungsräumen und Technik führten. Für einzelne Beschaffungen ist die dienstliche Notwendigkeit infrage zu stellen. So bedarf es beispielsweise einer Nachprüfung, ob die SLM zwei Dienstfahrzeuge benötigt.

Entgegen der Empfehlung des SRH hat die SLM zwischen 1998 und 2003 die Aufwandsentschädigungen der Mitglieder des Medienrates erhöht. Die Rechtsaufsicht hat die Genehmigung der Aufwandsentschädigungssatzung zu überprüfen.

11 Polizeiausbildung

Für die Planung einer effizienten Polizeiausbildung fehlen elementare Eckdaten.

Änderungen in der Einstellungspraxis könnten Einsparungen in Millionenhöhe bringen.

Zu großzügige Deputatsregelungen fördern einen unwirtschaftlichen Einsatz von Lehrkräften.

Die bisherige Personalbedarfsermittlung des SMI für den Polizeinachwuchs war nicht ausreichend, weil die Eckdaten für einen mittel- und langfristigen Zeitraum nicht verbindlich festgelegt waren. Wie nachzubesetzende Stellen ab dem Jahr 2009 auf die Laufbahngruppen verteilt werden sollen, ist offen. Mit diesen Unsicherheiten ist es kaum möglich, die notwendige Anzahl der Lehrer, Lehrsäle usw. für die Ausbildung zu planen. Fehlinvestitionen drohen.

Die Ausbildung im gehobenen Polizeivollzugsdienst kostet für einen Aufstiegsbewerber aus dem mittleren Polizeivollzugsdienst 297 T€ und für einen Laufbahnbewerber 158 T€. Das SMI hat ab 2005 die Einstellungspraxis insoweit geändert, dass für die Ausbildung im gehobenen Polizeivollzugsdienst bis zu 80 % Aufstiegsbewerber zugelassen worden sind. Diese Entscheidung des SMI hat bisher zu Mehrkosten von 10,2 Mio. € geführt. Selbst Bewerber mit Abitur mussten überwiegend den Umweg über den mittleren Polizeivollzugsdienst gehen. Die Einstellungspraxis sollte geändert werden.

Die Deputatsregelungen für Lehrkräfte an der Hochschule der Sächsischen Polizei (FH) gehen zulasten des Freistaates Sachsen weit über die Festlegungen der Kultusministerkonferenz für Fachhochschulen hinaus. So sind z. B. eigene Fortbildungen oder die Teilnahme an Senatssitzungen auf die Lehrverpflichtung anrechenbar. Die Lehrkräfte müssen nur etwa zwei Drittel ihres Deputats als Lehrveranstaltungsstunden erbringen. Die Folge ist erhöhter Personalbedarf.

12 Kampfmittelbeseitigung der Polizei

Seit 5 Jahren kann eine 3,4 Mio. € teure thermische Entsorgungsanlage für Fundmunition wegen fehlender behördlicher Freigabe nicht genutzt werden.

Eine unvollständige Gebührenordnung verhindert die kostendeckende Erhebung von Entgelten.

In den Jahren 2002/2003 hat die sächsische Polizei für über 3,4 Mio. € eine thermische Entsorgungsanlage zur umweltgerechten Vernichtung von Fundmunition von einer Fremdfirma errichten lassen. Beim Probetrieb stellte sich heraus, dass an der Anlage zwingend Änderungen erforderlich waren. Weil die Fremdfirma 2003 in Insolvenz war, versuchte der Kampfmittelbeseitigungsdienst die Änderungen in eigener Regie durchzuführen. Die Änderungen wurden von der Genehmigungsbehörde bisher nicht freigegeben, sodass die Anlage nun schon seit 5 Jahren im Probetrieb läuft. Die bisherige Nutzungsmöglichkeit der Anlage ist damit völlig unzureichend und steht in keinem Verhältnis zu den Kosten. In diesem Zusammenhang wird auch die Öffentlichkeitsarbeit des SMI kritisiert.

Der Rechnungshof hat den Eindruck gewonnen, dass es dem Kampfmittelbeseitigungsdienst bei allem Engagement nicht gelingen wird, die Freigabe der thermischen Entsorgungsanlage kurzfristig zu erreichen. Zur Beschleunigung des Freigabeprozesses wird deshalb angeregt, einen sachkundigen Dritten, z. B. ein Ingenieurbüro, einzuschalten. Die umweltgerechte Entsorgung der Kampfmittel muss endlich realisiert werden.

Der Kampfmittelbeseitigungsdienst führt zu möglichen Kampfmittelbelastungen von Flächen Recherchen anhand von Belastungskarten und Luftbilddaufnahmen durch. Die dafür anfallenden Kosten können an den Auftraggeber nicht vollständig weitergegeben werden, weil die der Gebührenberechnung zugrunde liegende Verordnung lückenhaft ist. Die Gebührenordnung muss vom SMI umgehend angepasst werden, um den Aufwand für diese Dienstleistung vom Antragsteller ersetzt zu bekommen.

13 Elektronische Vorgangsbearbeitung in der Landesverwaltung

Die elektronische Vorgangsbereitung ist ein wichtiger Baustein für ein funktionierendes E-Government.

Für die wirtschaftliche Anwendung der elektronischen Vorgangsbearbeitung fehlen vielfach noch die notwendigen Rahmenbedingungen.

Nach vier Jahren Projektarbeit hatte die Projektleitung noch keine Einsatzgebiete des nach ersten Planungen 14,5 Mio. € teuren IT-Vorhabens festgelegt.

Für die Umsetzung der EU-Dienstleistungsrichtlinie bis zum Dezember 2009 ist eine funktionierende elektronische Vorgangsbearbeitung von elementarer Bedeutung. Nach ersten Planungen soll deren Einführung in der Landesverwaltung rd. 14,5 Mio. € kosten.

Im Jahr 2004 wurde im SMI ein Competence Center Vorgangsbearbeitung zur koordinierten ressortübergreifenden Einführung der elektronischen Vorgangsbearbeitung eingerichtet. Nach vier Jahren Arbeit hatte das Competence Center keine Erkenntnisse darüber, für welche Aufgaben die elektronische Vorgangsbearbeitung in der Landesverwaltung nutzbringend eingesetzt werden könnte. Dies ist auf einen falschen methodischen Ansatz bei der Pilotierung des Vorhabens zurückzuführen.

Ein Pilotprojekt zeigte, dass insbesondere durch das bestehende Schriftformerfordernis einerseits und der erforderliche teure Einsatz der elektronischen Signatur andererseits ein wirtschaftlicher Einsatz der elektronischen Vorgangsbearbeitung nicht möglich ist. Die Rahmenbedingungen passten insoweit noch nicht. Mehraufwand durch Medienbrüche und mangelnde Akzeptanz bei den Bediensteten sind die Folge. Von Bund und Ländern ist zu prüfen, ob das strenge Schriftformerfordernis in den jetzigen Vorschriften wirklich immer unverzichtbar ist.

14 Sanierungsbeauftragte in der Städtebauförderung

Doppelarbeit von Kommunen und Beauftragten ist zu vermeiden. Die Vertragsgestaltung mit den Sanierungsbeauftragten war teilweise unzureichend. Landesrechtliche Vorgaben für ein wirtschaftliches Verfahren in Bezug auf den Einsatz von Sanierungsbeauftragten sind dringend erforderlich.

Vielfach schuldeten die Beauftragten zu ungenau beschriebene Leistungen, fanden sich gleiche Leistungen mehrfach in den Verträgen oder waren Mehrfachvergütungen für gleiche Leistungen enthalten. In der Mehrzahl der geprüften Fälle bearbeiteten Kommunen und Sanierungsbeauftragte gleiche Sanierungsaufgaben. Nur in wenigen Fällen war der Beauftragung eine Ausschreibung vorangegangen.

Für den Freistaat besteht keine Veranlassung Beauftragtenhonorare zu fördern, wenn diese gar nicht notwendig sind, weil die honorierten Leistungen von den Kommunen selbst erbracht werden. Das SMI ist aufgefordert, im Rahmen einer Richtlinie Vorgaben zu Vertrags- und Abrechnungsstandards zu machen.

Die Höhe der Honorare der Sanierungsbeauftragten in Relation zu den Gesamtsanierungsausgaben variierte zwischen 1 und 35 % der Gesamtsanierungsausgaben. Ob an die Sanierungsbeauftragten gezahlte Honorare angemessen waren, prüften die RP mangels konkreter Vorgaben grundsätzlich nicht.

15 Bearbeitungsverfahren der Grundinformationen in den Arbeitnehmerstellen der Finanzämter

Die Bearbeitung der Grundinformationen ist unwirtschaftlich organisiert.

Die Automationsunterstützung muss verbessert werden. Der SRH sieht ein Einsparungspotenzial von 48 VK.

Die Steuerverwaltung hat für die Bearbeitung der Einkommensteuererklärungen der Arbeitnehmer eine nur eingeschränkte maschinelle Bearbeitungsunterstützung eingeführt. Es erfolgte kein maschineller Abgleich der in den Steuererklärungen eingetragenen Grundinformationen (z. B. persönliche Angaben, Anschrift und Bankverbindung). Deswegen prüften die Bearbeiter jede Steuererklärung manuell. Ein maschineller Abgleich erfolgte nicht einmal in den Fällen, in denen die Steuerbürger die Steuererklärung elektronisch („ELSTER“) eingereicht hatten.

Die Steuerverwaltung sollte die vorhandenen technischen Möglichkeiten nutzen, die bereits elektronisch vorliegenden Daten maschinell in den Datenspeicher zu übernehmen. Dabei können Plausibilitätsprüfungen die Speicherung fehlerhafter Angaben weitgehend vermeiden und die personelle Bearbeitung auf die unplausiblen Fälle beschränkt werden.

Um die maschinelle Prüfung für alle Fälle sicherzustellen, müssen die Daten der weiterhin auf Papier eingereichten Steuererklärungen bis zu einer verpflichtenden Einführung der elektronischen Steuererklärung übergangsweise durch Datenerfassungskräfte erfasst werden. Durch diese Maßnahmen ließen sich landesweit rd. 48 Steuerfachkräfte nutzbringender einsetzen.

16 Erhebung der Säumniszuschläge durch die Finanzämter

Die Erlasspraxis führt zu einem ungerechtfertigten Verzicht in Millionenhöhe.

Sachsenweit konnten im Zeitraum 2000 bis 2006 Säumniszuschläge in Höhe von 27,3 Mio. € nicht vereinnahmt werden, weil die Steuerschuldner zahlungsunfähig waren. Die personelle Bearbeitung dieser Fälle erforderte einen erheblichen Aufwand. In Insolvenzfällen sollte eine maschinelle Unterstützung bei der Bearbeitung erfolgen.

In drei geprüften Finanzämtern wiesen die Steuerkonten aufgrund von Bearbeitungsfehlern Säumniszuschläge von rd. 345 T€ zu Unrecht aus. Dies hatten die Bearbeiter durch aufwendige Berichtigungsbuchungen (Stornierungen) zu korrigieren.

Es wurden auch Säumniszuschläge berichtigt, bei denen die Voraussetzungen hierfür nicht vorlagen.

Den Erlass der Säumniszuschläge gewährten die Bearbeiter zu großzügig. Sie erließen Säumniszuschläge auch dann, wenn sie Unschlüssigkeiten in der Antragsbegründung erkannten.

Die Verwaltung lässt trotz der kostengünstigen Möglichkeit am Lastschriftinzugsverfahren teilzunehmen, immer noch den Erlass von Säumniszuschlägen mit der Begründung „offenbares Versehen eines bisher pünktlichen Steuerzahlers“ zu.

Durch eine sachgerechte Einschränkung der Erlasspraxis ließen sich die Landeseinnahmen deutlich erhöhen.

17 Errichtung einer Kanu-Slalom-Wildwasseranlage am Markkleeberger See

Das SMK hat ohne Bedarfsanalyse gefördert und die Folgekosten für die Kommune nicht genügend berücksichtigt.

Die Festlegungen im Zuwendungsbescheid sind nicht ausreichend, um eine zweckentsprechende Nutzung der Anlage für 25 Jahre zu sichern.

Das SMK hat die geplanten zuwendungsfähigen Investitionsausgaben von rd. 9,3 Mio. € mit rd. 7,4 Mio. € gefördert. Davon haben der Bund rd. 4,6 Mio. € und das Land rd. 2,8 Mio. € getragen.

Das SMK förderte den Bau der Kanu-Slalom-Wildwasseranlage ohne Bedarfsermittlung und ohne Wirtschaftlichkeitsuntersuchung. Ein erhebliches Landesinteresse hat das SMK nicht nachgewiesen. Der Bau war zudem nach der Förderrichtlinie nicht förderfähig, da die Anlage lt. Betreiberkonzept der Kommune überwiegend gewerblich genutzt werden sollte.

Das SMK hat den Nutzungsanteil für die Berechtigten auf „bis zu 80 %“ festgelegt und damit ggf. verdoppelt. Im Gegenzug sinkt der gewerblich genutzte Anteil bis auf rund ein Drittel des von der Stadt geplanten Anteils. Weiterhin hat das SMK bestimmt, dass die Stadt die Folgekosten des Betriebs der Anlage vollständig zu tragen hat und die Berechtigten die Anlage unentgeltlich nutzen können. Durch diese Festlegungen muss die Kommune Ausgaben finanzieren, die nicht in ihren Aufgabenbereich gehören.

Das SMK hat nicht geprüft, ob die Stadt bei der veränderten Nutzungs- und Finanzierungsstruktur noch in der Lage ist, die Finanzierung der laufenden Nutzung für die Dauer der Zweckbindung von 25 Jahren zu sichern, ohne den städtischen Haushalt zu überfordern.

Der SRH schätzt den Verlust, der sich nach heutigem Stand über die Dauer von 25 Jahren bei einer Nutzung von 80 % durch die Berechtigten ergeben würde, auf rd. 8,3 Mio. €.

18 Förderung der Ausstattung der Schulen mit Informations- und Kommunikationstechnik

Das Ziel der Förderung wurde nicht erreicht.

Die Bedarfsberechnung des SMK für den Förderzeitraum 2001 bis 2006 war um ca. 38 Mio. € zu hoch.

Bei der Bedarfsberechnung für den Förderzeitraum 2001 bis 2006 berücksichtigte das SMK weder die ihm bekannten rückläufigen Schülerzahlen noch die voraussehbaren Preissenkungen für PC.

Berechnungsgrundlagen für die Ausgaben je PC in Höhe von 1.534 € konnten nicht nachgewiesen werden.

Die Ziele der Förderung wurden erst drei Jahre nach deren Beginn mit messbaren Größen unterlegt und waren z. T. widersprüchlich.

Die Förderung von Berufsschulen war teilweise nicht notwendig und damit unwirtschaftlich. Die Nutzung der IuK-Technik in Grundschulen, Gymnasien und Berufsbildenden Schulen war dagegen in ausgewiesenen Fächern weitgehend nur gelegentlich oder nahezu gar nicht gegeben.

Eine ausreichende organisatorische und finanzielle Vorsorge für die Zeit nach der Förderung wurde nicht getroffen. Es droht, dass die Ausstattung schon nach wenigen Jahren nicht mehr dem Stand der Technik entspricht.

19 Förderung des Zweckverbandes „Kommunales Forum Südraum Leipzig“ im Rahmen der Förderung der Ausstattung von Schulen mit Informations- und Kommunikationstechnik durch das Sächsische Staatsministerium für Kultus

Der Zweckverband verfügte zum Zeitpunkt der Fördermittelvergabe über keine Eigenmittel, sondern ersetzte diese durch eine Spende einer Arbeitsgemeinschaft in Höhe von 1,8 Mio. €. Ein Mitglied der ARGE erhielt durch Ausschreibung den Auftrag zur Erbringung der Leistung.

Das Ausschreibungsverfahren war fehlerhaft.

Zuwendungen in Höhe von 5,4 Mio. € erfolgten an einen Zweckverband, der nach der Förderrichtlinie als Zuwendungsempfänger nicht berechtigt war. Die Finanzierung war nicht gesichert.

Eigenmittel in Höhe von 1,8 Mio. € wurden durch die Spende eines Dritten erbracht und nicht als neu hinzugetretene Deckungsmittel bei der Finanzierung betrachtet.

Das Ausschreibungsverfahren wies erhebliche Mängel auf und hätte die Rückforderung der Zuwendung gerechtfertigt.

20 Rechtsaufsicht über gesetzliche Rentenversicherungsträger

Das SMS veranlasste in rd. 15 Jahren lediglich vier Aufsichtsprüfungen.

Schwerwiegende Fehlleistungen zeichnen das Bild einer nicht ausreichend wirksamen staatlichen Aufsicht durch das SMS.

Aufsichtspflichtverletzungen haben den Freistaat der Gefahr von Haftungsansprüchen ausgesetzt.

Das SMS übt die Rechtsaufsicht über die landesunmittelbaren Sozialversicherungsträger aus (Rechtsaufsichtsbehörde [RAB]). Die RAB kann Rechtsverstöße beanstanden und hat erforderlichenfalls geeignete Anordnungen zu treffen.

Trotz der zweistelligen Milliardenbeträge unterblieb bis 2003 die Prüfung der Haushaltspläne der Landesversicherungsanstalt (LVA) Sachsen durch die RAB völlig.

Die RAB genehmigte einen von der LVA Sachsen geplanten Grundstückserwerb. Die Erstellung von Wohnungen gehörte nicht zu den originären Aufgaben der LVA Sachsen und war nicht notwendig. Nach dem Erwerb der Grundstücke und einer durch die RAB nachträglich versagten Genehmigung gab die LVA Sachsen ihre Investitionsabsicht auf. Allein die zu große Grundstücksfläche hätte bei der LVA Sachsen zu einem Vermögensschaden von rd. 8,4 Mio. € geführt.

Das Landesprüfungsamt für die Sozialversicherung (LPrA) hat 1995 über Beitragsrückstände von umgerechnet rd. 21 Mio. € berichtet. 1996 befasste sich auch ein Prüfbericht des Bundesrechnungshofes mit diesem Thema. Die Außenstände beliefen sich 1996 bereits auf rd. 41 Mio. €. Die RAB hat keinen Handlungsbedarf gesehen, solange der Bundesrechnungshof befasst war. Das SMS vertrat die Auffassung, dass ein Vermögensschaden bei der LVA Sachsen nicht vorliege, da durch die rechtswidrig unterlassene Beitragserhebung spätere Leistungsansprüche der Versicherten gemindert worden seien.

Die RAB genehmigte die Beteiligung der LVA Sachsen mit umgerechnet 256 T€ am Stammkapital einer GmbH zur Gründung eines Klinikbetriebes im Seebad Ahlbeck, für welche kein Bedarf bestand. Ohne Rücksicht auf die Leistungsfähigkeit der GmbH gewährte die LVA Sachsen mit Genehmigung der RAB der GmbH ein Darlehen über umgerechnet 45 Mio. €. Später genehmigte die RAB dann einen Verzicht der LVA Sachsen auf den vereinbarten Zins. Der Zinsverzicht führte bei der LVA Sachsen zu einem erheblichen Vermögensschaden.

Trotz eindeutiger Hinweise und Erkenntnisse seitens des LPrA hat die RAB häufig nicht oder nur unzureichend reagiert. Eine wirksame Rechtsaufsicht über die LVA Sachsen war im Freistaat Sachsen nicht gewährleistet.

21 Förderung der Gleichstellung von Frau und Mann

Die Leitstelle für Fragen der Gleichstellung von Frau und Mann erfüllte die ihr zugewiesene Querschnittsaufgabe unzureichend.

Die Leitstelle für Fragen der Gleichstellung von Frau und Mann (LS) hatte keinen Überblick über die Mittel für verwandte oder sonstige gleichstellungsbedeutsame Förderzwecke. Bei der Haushaltsaufstellung und -ausführung fand eine fachliche Beteiligung nicht einmal innerhalb des SMS statt. Über Planung, Bewilligung und Verwendung von Mitteln anderer Ministerien lagen der LS keine Informationen vor.

Eine Bestandsaufnahme des Förderbedarfs vor Beginn der Förderung hatte nicht stattgefunden. Messgrößen zur Ermittlung des Grades der Zielerreichung gab es nicht.

Behörden haben Erfolgskontrollen nur im Einzelfall anhand der von den Empfängern z. T. zu spät vorgelegten Verwendungsnachweise vorgenommen. Prüfungen vor Ort fanden nur in einzelnen Fällen statt. Eine programmüberspannende Erfolgskontrolle war schon wegen des oben bemängelten konzeptionslosen Vorgehens nicht möglich.

Regierungspräsidien haben Landkreisen und Kreisfreien Städten Fördermittel zur Unterstützung der Arbeit kommunaler Gleichstellungsbeauftragter bewilligt. Die Landkreise und Kreisfreien Städte reichten die Mittel größtenteils an Zuwendungsempfänger weiter. Die Nachweise der Letztempfänger haben die RPÄ der Landkreise und Kreisfreien Städte geprüft. Eine Kontrolle in den RP fand nicht statt.

Im Schloss Colditz beschäftigte ein mit Mitteln für die Gleichstellung geförderter Verein Frauen mit der Herstellung von Puppen aus Papiermaché. Zuwendungen erhielt dieser u. a. zur Finanzierung von Werbemaßnahmen und zur Entwicklung neuer Puppen. Der Verein beauftragte eine Firma mit der Leitung der Puppenherstellung.

Der Verein hat zum Nachweis der ordnungsgemäßen Verwendung der Fördermittel Rechnungen vorgelegt. Zu den mit den Verwendungsnachweisen geltend gemachten Leistungen waren im Verein weitgehend andere Rechnungen vorhanden und gebucht worden.

22 Zuwendungen zum Bau von Einrichtungen der Behindertenhilfe

Das RP Dresden hat Leistungen doppelt gefördert.

Das RP Chemnitz hat sich über die Vorgaben der Förderrichtlinie hinweggesetzt und eine überhöhte Zuwendung bewilligt.

Mit dem Werkstattneubau in Herrnhut wurde eine um rd. 5.665 m² überhöhte Grundstücksfläche gefördert und dafür eine um rd. 185.534 € überhöhte Zuwendung ausgereicht. Die Gesamtbaukosten pro Platz liegen rd. 6.051 €/Platz bzw. 726.195 € über dem Kostenrichtwert des SMS. Das RP Dresden hat öffentliche Erschließungsleistungen im Gewerbegebiet der Stadt Herrnhut doppelt gefördert.

Mit der Bewilligung einer Werkstatt für Behinderte in Chemnitz wurde der Kostenrichtwert gemäß Förderrichtlinie für den Neubau der Werkstatt um 1.582 €/Platz überschritten. Mit dem genehmigten Bau-/Raumprogramm wurde zudem ein überhöhter Flächenbedarf festgesetzt. Daraus resultieren Mehrkosten in Höhe von rd. 402 T€.

Das RP Leipzig genehmigte für den Neubau des Sozialpädiatrischen Zentrums und einer Frühförderberatungsstelle in Leipzig eine um insgesamt 282 m² überhöhte Nettogrundfläche. Die Agentur für Arbeit bewilligte nachträglich zusätzliche Fördermittel in Höhe von 345 T€. Das RP Leipzig unterließ es, die förderfähigen Kosten entsprechend zu reduzieren.

23 Finanzierung von Nothilfemaßnahmen infolge des Sturmes „Kyrill“

Die Förderrichtlinie des SMUL verstößt gegen EG- und Zuwendungsrecht.

Der Bund hat dem Freistaat Sachsen im Rahmen einer Verwaltungsvereinbarung vom 04.12.2007 insgesamt rd. 5,2 Mio. € Finanzmittel aus dem Solidaritätsfonds der EU zur Bewältigung der durch den Sturm „Kyrill“ entstandenen Schäden der öffentlichen Hand im forstlichen Bereich zur Verfügung gestellt.

Zur Umsetzung des Programms hat das SMUL am 16.04.2008 eine Förderrichtlinie, genannt „Leitlinie“ erlassen.

Die Förderrichtlinie beinhaltet eine Reihe von Verstößen gegen das sächsische Haushaltsrecht und das EG-Recht. So sieht die Förderrichtlinie z. B. die Förderung bereits abgeschlossener Maßnahmen vor. Eine solche nachträgliche Förderung stellt eine Re-finanzierung bereits getätigter Ausgaben dar. Deren Inanspruchnahme löst einen Mit-nahmeeffekt, aber keine Realisierung fachlicher Ziele aus.

Eine Refinanzierung verstößt gegen die Haushaltsgrundsätze der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit und ausdrücklich gegen Art. 112 der EG-Haushaltsordnung, die ausdrücklich die Finanzierung abgeschlossener Maßnahmen mit EG-Finanzmitteln verbietet.

24 Ausgleichszulagen an landwirtschaftliche Betriebe in benachteiligten Gebieten

Haushaltsmittel in Millionenhöhe wurden verschwendet.

Die Höhe der Ausgleichszulage, die zum Ausgleich der bestehenden Nachteile notwendig war, hatte das SMUL in der Landesrichtlinie festgelegt und hierfür die entsprechenden Haushaltsmittel im Haushaltsplan veranschlagt.

Obwohl auf dieser Grundlage im Jahr 2001 schon Ausgleichszulagen in Höhe von rd. 17,5 Mio. € an die Landwirte ausgezahlt worden waren, hat das SMUL im Januar 2002 - ohne dass die Landwirte einen zusätzlichen Antrag gestellt hatten - zusätzlich zulasten des Hj. 2001 eine „Nachzahlung“ von rd. 5,7 Mio. € gewährt.

Die betroffenen Landwirte hatten bereits die aufgrund ihrer Förderanträge - einzelfallbezogen - berechneten Ausgleichsansprüche im Rahmen einer Zuwendung festgestellt und gefördert bekommen. Weitere Zahlungen des SMUL haben eine Überkompensation der festgestellten Ausgleichsansprüche zur Folge. Die „Nachzahlung“ in Höhe von rd. 5,7 Mio. € war für den Erfolg der Fördermaßnahme auch nicht notwendig, sondern diente allein dem Zweck, ungebundene Haushaltsmittel noch zulasten des Hj. 2001 abfließen zu lassen.

In mehreren Fällen wurden Ausgleichszulagen auch an Zuwendungsempfänger gewährt, obwohl zum Zeitpunkt der Antragstellung deren landwirtschaftlich genutzte Flächen im abgegrenzten benachteiligten Gebiet nachweislich kleiner als 3 ha waren. Die Bewirtschaftung von mindestens 3 ha landwirtschaftlicher Fläche im abgegrenzten benachteiligten Gebiet war aber Zuwendungsvoraussetzung.

Bis 2005 gewährten die Staatlichen Ämter für Landwirtschaft für stillgelegte und nicht mehr für die landwirtschaftliche Erzeugung genutzte Flächen eine Ausgleichszulage. Solche Flächen weisen jedoch grundsätzlich keinen auszugleichenden Nachteil für den Landwirt aus. Die Ausgleichszahlungen für diese Flächen waren deshalb nicht gerechtfertigt.

25 Förderung nachwachsender Rohstoffe

Die Ziele der Förderung wurden überwiegend nicht erreicht.

Seit dem Jahr 2004 gab es für die zusätzliche investive Förderung von Biogasanlagen keine wirtschaftliche Rechtfertigung mehr.

Zur Verbesserung der stofflichen Verwertungsmöglichkeit von Biomasse förderte das SMUL vor allem die gewerbliche und industrielle Nutzung von Flachs, pflanzlichen Ölen und Fetten, Stärke, Zucker sowie Heil- und Gewürzpflanzen.

Für die Förderung von Projekten im Bereich Faserpflanzen hatte das SMUL zwischen 1998 und 2004 rd. 1 Mio. € verausgabt. Trotz der Förderungen sank die Anbaufläche im Jahr 2004 für Flachs auf 0 ha und für Hanf auf 39 ha. Der Förderzweck - Etablierung des Anbaues und der Verwertungsmöglichkeiten von Faserpflanzen im Freistaat Sachsen - wurde nicht erreicht.

Im Rahmen der Förderung der erneuerbaren Energien wurden im Zeitraum 2000 bis 2005 von der Sächsischen Landesanstalt für Landwirtschaft 52 Vorhaben mit einem Investitionsvolumen von insgesamt rd. 32 Mio. € gefördert, dabei vorrangig der Neubau von Biogasanlagen. Die Zuschusshöhe betrug weitgehend 30 %, was dem Höchstfördersatz entsprach. Begründungen für die Anwendung des Höchstfördersatzes waren in den Zuwendungsakten nicht dokumentiert.

Durch die Einspeisungsvergütung nach dem novellierten Erneuerbaren-Energie-Gesetz (EEG) aus dem Jahr 2004 gab es für die zusätzliche investive Förderung von Biogasanlagen keine wirtschaftliche Rechtfertigung mehr. Der SRH empfiehlt deshalb die Einstellung dieser Förderung.

26 Finanzierung der Sächsischen Landesstiftung Natur und Umwelt

Haushaltsmittel in Millionenhöhe wurden ohne Haushaltsermächtigung bewirtschaftet.

Eine mangelhafte Personalverwaltung hatte seit Gründung der Stiftung 350 T€ unnötig ausgegeben.

Das SMUL ist seiner Verpflichtung zur Rechtsaufsicht und Finanzkontrolle gar nicht oder nur sehr unzureichend nachgekommen.

Der Freistaat Sachsen hat sich gesetzlich verpflichtet, die jährlich angemessenen Verwaltungsausgaben der Sächsischen Landesstiftung für Natur und Umwelt (LaNU) zu tragen. Diese Zahlungen stiegen im Zeitraum von 1998 bis 2005 von 895,1 auf 2.520,9 T€ und haben sich damit insgesamt nahezu verdreifacht. Die in diesen Zahlungen enthaltenen Erstattungen für Personalausgaben stiegen sogar um das Vierfache, obwohl die gesetzlichen Aufgaben der LaNU quantitativ unverändert blieben.

Die Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung der LaNU ließ schwerwiegende Mängel und Fehlleistungen insbesondere bei der Personalverwaltung sowie grobe haushalts- und tarifrechtliche Verstöße erkennen.

Zu hohe Eingruppierungen führten zu Personalmehrausgaben in Höhe von rd. 94 T€ im Hj. 2005 und von rd. 97 T€ im Hj. 2006.

In zahlreichen Fällen hat die LaNU im Rahmen ihrer Haushaltsführung die Gebote der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit missachtet, indem sie beispielsweise Nutzungs- und Leasingverträge über 170,9 T€ abschloss, ohne diese durch vorherige Wirtschaftlichkeitsbetrachtung und ordnungsgemäße Ausschreibung zu untersetzen. Bei den Ausgaben für die Ausstattung hat sich die LaNU nicht an den Richtsätzen für die Ausstattung der Verwaltung im Freistaat Sachsen orientiert und diese somit um ein Vielfaches überschritten.

Die durch unwirtschaftliches Verhalten der LaNU verursachten Mehrausgaben gingen weit über die Erstattungspflicht des Freistaates Sachsen hinaus. Die Prüfung der Angemessenheit erstattungsfähiger Verwaltungsausgaben hätte eine umfassende Finanzkontrolle der Haushalts- und Wirtschaftsführung bei der Stiftung vorausgesetzt. Dieser Verantwortung ist das SMUL nicht bzw. nur unzureichend nachgekommen.

27 Personalaufwand im Staatsbetrieb Landesbühnen Sachsen

Die fehlerhafte Anwendung des Tarifrechts führte zu einer Beanstandungsquote von 86 %.

Der Staatsbetrieb muss seine personalkostenintensiven Arbeitsabläufe untersuchen und optimieren.

Der Personalaufwand ist mit 11,9 Mio. € bzw. 90 % des Gesamtaufwandes der größte Kostenfaktor. Bisher werden nur rd. 11 % des Gesamtaufwandes je Inszenierung produktabhängig abgebildet und ausgewertet. Eine wirksame Kostenkontrolle und -steuerung ist ohne eine solche Auswertung nur eingeschränkt möglich.

Die Prüfung der Eingruppierung bzw. Einreihung von 93 Angestellten und Arbeitern ergab Beanstandungen in 80 Fällen.

Bis zum Jahr 2007 sind im Staatsbetrieb mehr als 14.000 Überstunden aufgelaufen, das entspricht einem Arbeitsvolumen von rd. 8 VK. Die Überstunden wurden ohne nachvollziehbaren Nachweis ihrer Notwendigkeit zugelassen.

Die 18 Altersteilzeitverträge werden im Staatsbetrieb zusätzliche Kosten verursachen, da zur Aufrechterhaltung des Bühnenbetriebes Ersatzeinstellungen unumgänglich erscheinen. Der Abschluss von Altersteilzeitverträgen in diesem Umfang hätte nicht erfolgen dürfen.

28 Karl-May-Museum Radebeul

Das Museum hat Fördermittel nicht bestimmungsgemäß verwendet und die Grundsätze ordnungsgemäßer Buchführung nicht beachtet.

Die Geschäftsfelder der Karl-May-Museum gGmbH, der Karl-May-Stiftung, des Fördervereins Karl-May-Museum e. V. und der Karl-May-Gesellschaft sind unzureichend abgegrenzt. Dies führt zu inhaltlichen, personellen und organisatorischen Überschneidungen. Die Finanzlast trägt das Museum.

Einerseits leistete das Museum an seine Mitarbeiter Ausgaben für Jubiläumszuwendungen, Leistungsprämien, „Urlaubslöhne“, private Versicherungen sowie vermögenswirksame und sonstige Leistungen, die entweder dem Grunde oder der Höhe nach im Widerspruch zum Besserstellungsverbot standen. Andererseits verzichteten die Mitarbeiter zur Verbesserung der finanziellen Situation des Museums vom 01.07.2005 bis 31.12.2006 auf 10 % ihres Gehalts.

Die Kassenbücher des Museums wurden nicht zeitnah und chronologisch geführt und wiesen zeitweilig negative Kassenbestände aus. Die Wechselgeldbestände und Kassenlimite waren zu hoch festgelegt. Anordnungsbefugnisse waren nicht geregelt. Differenzen zwischen Rechnungs- und Auszahlungsbetrag blieben unbemerkt.

Für im Zeitraum von 2004 bis 2006 erfolgte Zahlungen an Rechtsanwälte in Höhe von 8,7 T€ konnten keine vertraglichen Unterlagen vorgelegt werden.

Der Geschäftsführer verkaufte 2005 aus seinen privaten Beständen Objekte im Umfang von mindestens 3,7 T€ teilweise übersteuert an das Museum. Diese Geschäftsvorfälle sind nicht ausreichend dokumentiert.

29 Stiftung Deutsches Hygiene-Museum

Bei einer Stiftung bürgerlichen Rechts hat sich der Freistaat in geeigneter Weise Kontroll- und Einwirkungsmöglichkeiten zu sichern, wenn er die Gewährleistungsverantwortung trägt.

Die Kontroll- und Einwirkungsmöglichkeiten des Freistaates auf eine Stiftung sind aufgrund der Rechtsform eingeschränkt.

Die von den Stiftern Freistaat Sachsen und Landeshauptstadt errichtete Stiftung wurde nicht mit einem die wirtschaftliche Unabhängigkeit garantierenden Vermögen ausgestattet. Jährlich sind Kostenbeiträge der Stifter von jeweils 2,5 Mio. € notwendig. Deren bestimmungsgemäße und wirtschaftliche Verwendung wird weder vom Stiftungsrat, in dem u. a. Freistaat und Landeshauptstadt vertreten sind, noch von Wirtschaftsprüfern geprüft.

Das nach § 91 SÄHO für den SRH bestehende Prüfungsrecht verneinten die beteiligten Ministerien, die Landesdirektion Dresden und die Stiftung Deutsches Hygiene-Museum. Eine Prüfung bei der Stiftung wurde dem SRH verwehrt. Es besteht so faktisch ein prüfungsfreier Raum für die Verwendung öffentlicher Gelder.

30 Zentrum der Förder- und Aufzugstechnik Roßwein

Zum Aufbau des An-Instituts der Hochschule Mittweida wurden Fördermittel in Millionenhöhe erfolglos ausgegeben. Über das Vermögen des Instituts wurde das Insolvenzverfahren eröffnet.

Das gemeinnützige Forschungsinstitut erhielt seit seiner Gründung rd. 4,2 Mio. € Landesmittel. Davon wurden 2,3 Mio. € für den Bau eines Freifallturmes verwendet. Darüber hinaus stellte der Bund Fördergelder für Projekte zur Verfügung.

Die vertraglich vereinbarte Unterstützung durch die Hochschule blieb aus. Das Institut war aus eigenen Kräften nicht in der Lage, die für eine wissenschaftliche Forschungstätigkeit erforderlichen Kapazitäten aufzubauen.

Die Zielstellung, mittelständische Unternehmen als Auftraggeber zu gewinnen und durch steuerlich begünstigte Leistungen zu fördern, wurde nicht erreicht. Das Institut bearbeitete überwiegend Routineaufträge von zwei Großkonzernen, deren Ergebnisse der Geheimhaltung unterlagen.

Nach erheblichen Jahresfehlbeträgen seit 2004 beantragte die Geschäftsleitung im Januar 2008 die Eröffnung des Insolvenzverfahrens.

31 Betätigung der Sächsischen Aufbaubank

Der Vertrag zur Fortführung des Staatsweingutes Schloß Wackerbarth war nicht geeignet, weitere Verluste in Millionenhöhe für den Freistaat zu vermeiden.

Der Freistaat darf der SAB im Hinblick auf ihre Betätigung beim Staatsweingut Schloß Wackerbarth keinen Verlustausgleich mehr zusagen.

Die Sächsische Aufbaubank hat 1999 für den Freistaat die Fortführung des Staatsweinguts Schloß Wackerbarth übernommen. Beim Staatsweingut fielen weiterhin Verluste in zweistelliger Millionenhöhe an, die der Freistaat zu tragen hat. Das Betreiben eines Weinguts stellt keine typische Aufgabe der SAB dar. Langfristig sollte eine andere Lösung angestrebt werden.

Die im staatlichen Interesse liegenden Aufgaben des Staatsweinguts waren bisher nicht genau genug definiert worden. Dies muss nachgeholt werden, da der Freistaat nur hierfür Haushaltsmittel einsetzen darf. Die Führung eines Weinbaubetriebes im Wettbewerb mit anderen stellt keine staatliche Aufgabe dar.

Die der SAB mit der Übertragungsvereinbarung zugesicherte, unbegrenzte Übernahme von Verbindlichkeiten und Verlusten ist in ihrer Wirkung eine Patronatserklärung und verstößt gegen das Haushaltsrecht.

IV. Kommunen

32 Finanzieller Handlungsspielraum der Kommunen

Aufgrund weiterhin hoher Zuweisungen, gesteigener Steuereinnahmen und rückläufiger Ausgaben war die Finanzlage der sächsischen Kommunen im Jahr 2007 insgesamt stabil. Das vierte Jahr in Folge erwirtschafteten sie einen positiven Finanzierungssaldo.

Der Zuwachs bei den Steuereinnahmen hielt an. Erstmals bildeten sie die Haupteinnahmequelle der sächsischen Kommunen.

Der Finanzierungssaldo war der höchste nach dem Rekordergebnis des Vorjahres, das durch den Sondereffekt des Verkaufs der Dresdner kommunalen Wohnungsgesellschaft (WOBA Dresden GmbH) stark beeinflusst worden war.

Zu diesem guten Ergebnis trugen bei der laufenden Rechnung ein weiter gestiegenes Steueraufkommen und ein hohes Zuweisungs-niveau auf der Einnahmenseite sowie gesunkene soziale Leistungen und Zinsen auf der Ausgabenseite bei. Die Personalausgaben blieben annähernd konstant. Die Ausgaben der Kapitalrechnung sanken um rd. 5,2 %. Vor allem die Ausgaben für Baumaßnahmen waren mit -8,3 % stark rückläufig.

Erstmals stellten im Jahr 2007 die Steuereinnahmen und nicht die allgemeinen Schlüsselzuweisungen vom Land die Haupteinnahmequelle der sächsischen Kommunen dar. Die gestiegenen Steuereinnahmen konnten den Rückgang bei den allgemeinen Schlüsselzuweisungen überkompensieren. Für die sächsischen Kommunen standen im Jahr 2007 einschließlich der sonstigen allgemeinen Zuweisungen vom Land

rd. 4.282 Mio. € an allgemeinen Deckungsmitteln zur Verfügung, rd. 1,6 % mehr als im Vorjahr. Auf jeden Bürger entfielen mit 1.011 € aufgrund des permanenten EW-Verlustes sogar 2,2 % mehr als 2006.

Den größten Anteil der bereinigten Einnahmen der Kapitalrechnung nahmen grundsätzlich die Zuweisungen für Investitionen vom Land ein. Sie stiegen im Jahr 2007 um rd. 150 Mio. €. Grundlage waren der erhöhte Anteil der investiven Schlüsselzuweisungen an der Gesamtschlüsselmasse, die Gewährung einer Infrastrukturpauschale in Höhe von 82 Mio. € und die teilweise Auszahlung der Anschubfinanzierung an die Landkreise und die vier einzukreisenden Kreisfreien Städte, die im Jahr 2007 lt. Kassen-Ist des Freistaates rd. 56 Mio. € betrug.

33 Ursachen, Stand und Auswirkungen der kommunalen Verschuldung in Sachsen

Der anhaltende deutliche Schuldenabbau in ihren Kernhaushalten ist aufgrund der vor den Kommunen stehenden finanziellen Herausforderungen unabdingbar.

Die hohe Verschuldung der kommunalen Gesellschaften birgt ein großes Risikopotenzial.

Die gute konjunkturelle Lage mit Steuereinnahmen auf Rekordniveau und gesunkenen Sozialausgaben ermöglichte den sächsischen Kommunen eine weitere finanzielle Konsolidierung. Die Schuldenbelastung der Kernhaushalte sank zum 31.12.2007 unter 4 Mrd. €.

Auch die Zweckverbände, die Eigenbetriebe und die Eigengesellschaften bauten weiter Schulden ab. Nur bei den Beteiligungsgesellschaften kam es zu einer Erhöhung der Kreditbelastung. Insgesamt reduzierten die öffentlich bestimmten Fonds, Einrichtungen, Betriebe und Unternehmen der Kommunen ihre Verschuldung auf 9,762 Mrd. € gegenüber 9,879 Mrd. € im Vorjahr.

Im Zuge der Kreisgebietsneugliederung bestehen für die bisherigen Landkreise und die vier einzukreisenden Städte in den Jahren 2007 und 2008 Möglichkeiten des weiteren Schuldenabbaus. Ihnen ermöglicht die Reform, pauschale Zuweisungen in Höhe von 5 Mio. € und im Einzelfall darüber hinaus zur Schuldentilgung zu verwenden.

Nach Brandenburg ist Sachsen das Bundesland mit der geringsten Verschuldung im Kernhaushalt innerhalb der neuen und der finanzschwachen alten Bundesländer.

Die kommunalen Zweckverbände und die Eigengesellschaften der neuen Bundesländer waren im Jahr 2006 grundsätzlich höher verschuldet als die der alten Länder, die Eigenbetriebe dagegen geringer. Die hohe Verschuldung der Eigengesellschaften der neuen Bundesländer gründete sich vor allem auf die Schulden im Aufgabenbereich Wohnungsbauförderung und Wohnungsfürsorge. Mehr als 70 % ihrer Kredite nahmen die sächsischen Eigengesellschaften im Jahr 2007 in diesem Bereich auf.

Im Gegensatz zur insgesamt positiven Entwicklung im Kernhaushalt stellt die hohe Verschuldung der Eigen- und Beteiligungsgesellschaften, auch wenn diese den Kommunen nicht unmittelbar und vollständig zuzurechnen sind, ein latentes Risiko für deren finanzielle Situation dar.

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

Mit Ausnahme der kommunalen Unternehmen in privater Rechtsform bauten die sächsischen Kommunen 2007 in allen Bereichen Personal ab. Damit erfolgte eine weitere Angleichung gegenüber den finanzschwachen alten Ländern.

Trotz eines erneuten Anstiegs der Beschäftigtenzahl in der Verwaltung der Grundsicherung für Arbeitssuchende (7,5 %) und in Kindertageseinrichtungen (0,2 %) verringerte sich der Personalbestand im Kernhaushalt der Kommunen. Die Kreisfreien Städte, die kreisangehörigen Gemeinden und die Verwaltungsverbände bauten 2007 weiter Stellen ab. Nach zweimaliger Steigerung in den Jahren 2005 und 2006 reduzierten auch die Landkreise ihre Stellenzahl geringfügig.

Die sächsischen Kommunen verfügten im Jahr 2006 in ihren Kernhaushalten unter Berücksichtigung der besonderen Gegebenheiten bei den Beschäftigten in Kindertagesstätten und ABM über einen geringeren Personalbestand als der Durchschnitt der alten Länder (gesamt) und lagen nur 1,4 % über dem Durchschnitt der finanzschwachen alten Bundesländer.

Wiederum erfolgte bei den Unternehmen in privater Rechtsform kein Personalabbau. Die Zahl der besetzten Stellen erhöhte sich um 325. Auch im Vergleich mit den Kommunen der alten Bundesländer beschäftigten die sächsischen Kommunalunternehmen nach wie vor deutlich mehr Personal.

Trotz insgesamt leicht rückläufiger Ausgabenentwicklung stiegen die einwohnerbezogenen Personalausgaben ebenso wie die Ausgaben je Beschäftigten weiter an.

Den größten Anteil an Mitarbeitern des Kernhaushaltes bildete im Jahr 2007 mit 37,8 % die Gruppe der 50 bis unter 60-Jährigen, das Durchschnittsalter lag bei 46,6 Jahren.

35 Erkenntnisse aus der überörtlichen Eröffnungsbilanzprüfung im Rahmen des neuen kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens

Fehler in der Eröffnungsbilanz haben Langzeitwirkung. Für eine effiziente Rechnungsprüfung muss gesorgt werden.

Der SRH ist zusätzlich zur örtlichen Rechnungsprüfung für die Prüfung der Eröffnungsbilanzen und der ersten beiden Jahresabschlüsse der Kommunen zuständig. In zwei der vier Frühstarter-Kommunen, die in 2007 auf die Doppik umstellten, führte der SRH bereits die Eröffnungsbilanzprüfung durch. Er konnte wichtige Erfahrungen für die noch anstehenden Prüfungen sammeln.

Auf Grundlage der bisherigen Prüfungserkenntnisse lassen sich erste allgemeine Hinweise ableiten. Die Dokumentation der Erfassung und Bewertung im Rahmen der Eröffnungsbilanzerstellung ist so zu gestalten, dass die Vorgehensweise nachvollziehbar und prüfbar ist. Durch Verankerung interner Kontrollmechanismen ist sicherzustellen, dass Wertermittlungen vor Übernahme in die Eröffnungsbilanz auf Plausibilität überprüft werden.

Die Rechtsaufsicht hat auf eine fristgemäße Aufstellung der Eröffnungsbilanzen und späterer Jahresabschlüsse als Grundlage für eine geordnete Haushalts- und Wirtschaftsführung hinzuwirken. Bei der Erfassung und Bewertung der einzelnen Bilanzposten ist darauf zu achten, dass die rechtlichen Vorgaben eingehalten werden.

36 Entwicklung der Kommunalprüfung

Eine unzureichende Stellenbesetzung gefährdet die Wirksamkeit der örtlichen Rechnungsprüfung.

Der Personalabbau im Bereich der örtlichen Kommunalprüfung setzte sich entgegen den Empfehlungen des SRH im Jahr 2008 fort. Obwohl die SächsGemO der örtlichen Rechnungsprüfung umfassende Prüfungskompetenzen einräumt, werden diese noch zu wenig genutzt.

Vordringlicher Handlungsbedarf besteht im Hinblick auf die Einführung der Doppik. Den Kommunen ist eine Übergangszeit bis zum Jahr 2013 eingeräumt, ihr Haushalts- und Rechnungswesen den doppelischen Normen anzupassen. Die Kommunalprüfung steht damit vor einem drastischen Anforderungswandel. Die Prüfung der Eröffnungsbilanz innerhalb von vier Monaten, der Jahresabschlüsse und Gesamtabchlüsse sind zusätzliche, künftige Aufgaben der örtlichen Rechnungsprüfung. Die örtlichen Rechnungsprüferinnen und Rechnungsprüfer sind durch geeignete betriebswirtschaftliche Fortbildungsmaßnahmen auf die künftigen Anforderungen vorzubereiten. In vielen Kommunen wird die örtliche Rechnungsprüfung mit dafür geeignetem Personal zu stärken sein.

Im Hinblick auf die Einführung der Doppik in den Kommunen und die damit verbundenen gesetzlich zugewiesenen Prüfungsaufgaben steht auch die überörtliche Kommunalprüfung vor einer enormen personellen Herausforderung.

37 Ausgewählte Ergebnisse der überörtlichen Kommunalprüfung

Grobe Verstöße gegen den Grundsatz der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit.

Die im Rahmen der überörtlichen Prüfung im Jahr 2007 festgestellten Verstöße gegen den Grundsatz der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit führen zu einer zusätzlichen Belastung der ohnehin angespannten Finanzsituation der Kommunen:

So zahlte ein Landkreis ehemaligen Amts- und Sachgebietsleitern, nachdem ihre Stellen im Rahmen einer Umstrukturierung entfallen waren, über Jahre hinweg ohne Zustimmung des Kreistages übertarifliche Vergütungen und verzichtete auf die nach einer durchgeführten Eingruppierungsüberprüfung vorzunehmende Herabgruppierung von 28 Bediensteten. Es entstanden dadurch allein im Hj. 2005 vermeidbare Mehrausgaben in Höhe von rd. 74 T€.

Eine Gemeinde mit rd. 1.400 EW verausgabte im Prüfungszeitraum für Verfügungsmittel insgesamt rd. 40.000 €, darunter rd. 5.700 € für die Ausrichtung von Weihnachtsfeiern für Gemeinderäte und Angestellte einschließlich deren Begleitung sowie rd. 1.600 € für eine Geburtstagsfeier der Bürgermeisterin. Die Gemeinde erstattete der Bürgermeisterin insgesamt rd. 21.000 € an Wegstreckenentschädigung für Dienstreisen von rd. 76.500 km. Dass die Dienstreisen der Erfüllung kommunaler Aufgaben dienten, konnte im Rahmen der Prüfung in fünf Fällen gar nicht bzw. in 94 Fällen nicht eindeutig festgestellt werden.

Ein Abwasserzweckverband errichtete in den Jahren 2003 bis 2005 eine neue Kläranlage. Das ausführende Unternehmen des Loses „Bautechnik“ berechnete in mehreren Positionen, insbesondere beim Betonstabstahl, die Abrechnungsmengen nicht korrekt. Im Rahmen der überörtlichen Prüfung wurde eine Überzahlung in Höhe von rd. 20,1 T€ ermittelt. Im Ergebnis der Auswertung des Prüfungsberichts mit dem bauüberwachenden Ingenieurbüro und dem ausführenden Unternehmen realisierte der Zweckverband eine Rückzahlung in Höhe von rd. 19,4 T€.

38 Organisationsmodell für Städte und Gemeinden mit 10.000 bis unter 20.000 Einwohnern

Organisationsuntersuchungen decken Einsparpotenzial auf.

Bei Kommunen mit 10.000 bis unter 20.000 EW könnten rd. 300 VK eingespart werden.

Das Organisationsmodell ist das Fünfte in seiner Art und enthält wie bisher Hinweise und Empfehlungen zu effizienten Verwaltungsstrukturen und zum angemessenen Personalbestand. Eine Vielzahl von Kommunen wird damit bei der eigenen Organisationsarbeit unterstützt.

Den Kommunen der Größenklasse mit 10.000 bis unter 20.000 EW wird grundsätzlich eine Struktur mit einem Bürgermeister-Bereich und vier Fachbereichen empfohlen. Einem Fachbereich ist das Bürgerbüro mit einer (Sachgebiets-)Leiterstelle zugeordnet. Weitere Sachgebiete innerhalb der Fachbereiche bestehen nicht.

Der SRH empfiehlt für eine Stadt mit 15.000 EW einen Personalbestand von 38 Stellen mit 36 VK. Einwohnerbezogen ergibt dies einen Personalbestand von 2,4 VK je Tsd. EW. Bei nachgewiesenem Mehrbedarf sollten 2,6 VK je Tsd. EW nicht überschritten werden.

Zur Realisierung der Empfehlungen wird eine vergleichende Betrachtung der jeweiligen Kommune mit den Annahmen zur Modellkommune im Organisationsmodell empfohlen. Bei starken Abweichungen vom festgelegten qualitativen und quantitativen Aufgabenumfang der Modellkommune ist ein örtlicher Mehr- oder Minderbedarf bei der Personalbemessung möglich.

In dieser Größenklasse hatten die meisten Kommunen die Aufgabe der örtlichen Prüfung auf Dritte verlagert. Die verbleibenden Kommunen erledigten diese Aufgabe fast ausnahmslos auch für andere Kommunen. Bei eigener Wahrnehmung der örtlichen Prüfung wird eine Stellenbesetzung von 0,3 bis 0,5 VK je 10.000 EW empfohlen.

Der SRH hält u. a. aufgrund der demografischen Entwicklung und der tariflichen Beschränkungen beim Personalabbau in allen Kommunen eine mittelfristige Umsetzung der Empfehlungen im Organisationsmodell bis spätestens zum Jahr 2013 für realisierbar.

Bei Umsetzung der Empfehlungen im Organisationsmodell könnten insgesamt rd. 300 VK eingespart werden und damit jährliche Ausgabeneinsparungen von rd. 18 Mio. € möglich sein.

39 Querschnittsprüfung von Eigenbetrieben der Branche Volkshochschulen

Die untersuchten Volkshochschulen blieben in der wirtschaftlichen Aufgabenerfüllung überwiegend hinter dem bundesdeutschen Durchschnitt zurück.

Bei Entgeltordnungen und Festlegung der Teilnehmerentgelte ist stärker auf Kostendeckung und Kostentransparenz zu achten.

In der Querschnittsprüfung wurden zehn Eigenbetriebe der Branche Volkshochschule (VHS) untersucht. Ziel der Querschnittsprüfung war ein Vergleich der wirtschaftlichen Situation der VHS, wobei sowohl die Beurteilung der Aufgabenerfüllung als auch die Wirtschaftlichkeit in die Untersuchung einbezogen wurden. Im Ergebnis erfolgte eine Gesamtbewertung anhand von Kennzahlen mit einem Ranking.

Zur Beurteilung der Erfüllung des bildungspolitischen Auftrags und der Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung hat der SRH jeweils zwei Kennzahlen aus den Bereichen Personal, Finanzierung und Verwaltung berücksichtigt. Diese Kennzahlen wurden als Vergleichsmaßstab den bundesdeutschen Durchschnittswerten gegenübergestellt.

Bei der Planungsleistung der Kursveranstaltungen durch die Pädagogen war bis zum Jahre 2006 eine deutliche Verbesserung erkennbar; dennoch lagen vier der zehn untersuchten VHS mit mehr als 50 % unter dem bundesdeutschen Durchschnittswert.

Die Personalausstattung der Verwaltung im Verhältnis zum Umfang des hauptberuflich beschäftigten pädagogischen Personals lag deutlich unter dem Durchschnitt im bundesweiten Vergleich.

Der SRH empfiehlt hier eine Überprüfung der Personalstruktur der hauptberuflich Beschäftigten. Schlanke Verwaltungsstrukturen sind unwirtschaftlich, wenn sie durch die Übernahme von Verwaltungsaufgaben durch regelmäßig tariflich höher eingruppierte Pädagogen erkaufte werden.

Bei der finanzierungsbezogenen Kennzahl Teilnehmerentgelt je Unterrichtseinheit lag der Kostendeckungsgrad 2006 durchschnittlich bei rd. 35 %. Der SRH empfiehlt, dass die kommunalen Gremien im Rahmen der Beschlussfassung über die Entgeltordnungen für die VHS einen konkret anzustrebenden Kostendeckungsgrad festlegen. Bei den öffentlichen Zuschüssen je EW lag der sächsische Durchschnitt unter den bundesweiten Vergleichszahlen.

Hinsichtlich der verwaltungsbezogenen Kennzahl Belegung der Kurse übertrafen die sächsischen VHS ihre in den Entgeltordnungen festgelegten Mindestteilnehmerzahlen. Bei der Weiterbildungsdichte bestehen innerhalb Sachsens große regionale Unterschiede, gegenüber den bundesweiten Durchschnittswerten insgesamt ist noch ein großer Abstand zu verzeichnen.

40 Ergebnisse der kommunalen Betätigungsprüfung

Einige Kommunen hatten weder eine den Anforderungen entsprechende Beteiligungsverwaltung noch ein Beteiligungscontrolling. In einer Stadt konnte deshalb der existenzgefährdenden Situation einer kommunalen Gesellschaft nicht rechtzeitig gegengesteuert werden.

Der SRH wies bereits wiederholt auf die Notwendigkeit eines kommunalen Beteiligungsmanagements als Gesamtheit aller Maßnahmen zur Steuerung und Kontrolle der kommunalen Unternehmen hin.

Zwei Prüfungen der Betätigung von Städten bei Unternehmen in einer Rechtsform des privaten Rechts und dieser Unternehmen sowie die Auswertung der regelmäßigen überörtlichen Kommunalprüfung zeigten, dass einige Kommunen diese Notwendigkeit zulasten der kommunalen Aufgabenerfüllung noch immer ignorieren.

In der Folge des mangelhaften Beteiligungsmanagements einer Stadt bei einer Verluste erzielenden Gesellschaft wurden keine rechtzeitigen Gegenmaßnahmen zur Verhinderung eines existenzgefährdenden Liquiditätsengpasses ergriffen. Die Insolvenz konnte nur durch eine Sanierungsvereinbarung abgewendet werden. Im Ergebnis führten die erforderlichen Maßnahmen zu Einschnitten in den unternehmerischen Spielraum der Gesellschaft und damit in die Aufgabenerfüllung der Stadt.

Die Effizienz des Beteiligungsmanagements sollte von allen Kommunen regelmäßig geprüft werden. In wirtschaftlich schwierigen Situationen bestehender Unternehmen sind die Vor- und Nachteile der materiellen Privatisierung im Einzelfall abzuwägen.

41 Mahn- und Vollstreckungswesen sächsischer Kommunen und Zweckverbände

Gemeinden und Zweckverbände verzichteten auf Einnahmen, weil sie ihre Vollstreckungsaufgaben gar nicht oder nur beiläufig erledigen.

Die Finanzlage wird darüber hinaus durch den Ausweis nicht einbringbarer Kasseneinnahmereste verfälscht dargestellt.

Der SRH hat im Jahr 2007 die Organisation und Durchführung des Mahn- und Vollstreckungswesens kommunaler Körperschaften geprüft. Die Prüfung wurde in Form einer Umfrage mittels Erhebungsbögen bei insgesamt 62 kommunalen Körperschaften sowie sich anschließender örtlicher Erhebungen in fünf ausgewählten kreisangehörigen Gemeinden durchgeführt.

Die Mehrzahl der Zweckverbände hatte in ihren Verbandssatzungen die Zuständigkeiten für Stundung, Niederschlagung und Erlass von Forderungen unzureichend oder gar nicht festgelegt. Diesbezügliche Verfahrensregelungen lagen insbesondere bei den geprüften kreisangehörigen Gemeinden und Zweckverbänden vielmals nur ungenügend vor bzw. fehlten diese ganz.

Bei Gemeinden, die einer Verwaltungsgemeinschaft angehörten, war mitunter nur die Dienstanweisung zur Ausübung der Kassengeschäfte der erfüllenden Gemeinde vorhanden. Weiterreichende, für alle beteiligten Gemeinden gültige Regelungen gab es nicht.

In vielen Fällen erfolgte die Vollstreckung nur ansatzweise im Innendienst. Die dafür geeigneten Vollstreckungsinstrumente wurden oft nicht angewandt. Insbesondere die Gemeinden der unteren Größenklassen und Zweckverbände nutzten die ihnen im Rahmen der Vollstreckung zur Verfügung stehenden Instrumente, z. B. Konten- und Lohnpfändung und Amtshilfeersuchen, zu wenig bzw. gar nicht. Den zuständigen Mitarbeitern fehlten mitunter die dafür einschlägigen Kenntnisse.

Die Stundungswürdigkeit der Schuldner war in den geprüften Stundungsfällen nicht immer dokumentiert, es wurden teilweise keine Stundungsbescheide erlassen sowie Ratenzahlungen ungenügend überwacht.

Die örtlichen Erhebungen haben gezeigt, dass Stundungszinsen nicht immer erhoben, Säumniszuschläge nicht durchgängig und Mahngebühren für eine Forderung z. T. mehrmals berechnet wurden.

In vielen Fällen wurden Forderungen unter Verstoß gegen die Grundsätze der Haushaltswahrheit und -klarheit nicht bzw. nicht zeitnah niedergeschlagen, obwohl die Voraussetzungen dafür vorlagen.

Ein funktionierendes Mahn- und Vollstreckungswesen und ein umfassendes Forderungsmanagement sind Voraussetzung für die korrekte Bewertung und Überführung der Forderungen in das neue kommunale Haushalts- und Rechnungswesen. Daher ist eine Überprüfung der Werthaltigkeit von Forderungen zwingend notwendig.

42 Große kommunale Hochbaumaßnahmen

Die Stadt Pirna führte das Baumanagement unzureichend durch. Es entstanden erhebliche Mehrkosten.

Beim LRA Bautzen resultierten aus Mängeln in der Vertragsgestaltung mit den Planern vermeidbare Mehrkosten in Höhe von rd. 221 T€.

Das LRA Torgau-Oschatz hat die Entscheidungsgremien und die Förderbehörde über die voraussichtlichen Aufwendungen unzureichend informiert. Die Baukosten des Förderschulzentrums stiegen um rd. 1,76 Mio. €.

Die Stadt Pirna hat für den Antrag auf Fördermittel vom beauftragten Architekten für das zu sanierende Gebäude drei Planungen aufstellen lassen. Alle Planungen waren mangelhaft und im Verhältnis Kosten- zu Flächenplanung unwirtschaftlich.

Die Stadt hat wegen unzureichender Mitwirkung und Kontrolle des Planers zu den Planungsmehrkosten beigetragen.

Beim Kreiskrankenhaus Bautzen wurde unberechtigterweise eine Mehrfläche von 168,55 m² als Entwurfstoleranz für Putz bestätigt. Der Anteil an Verkehrsfläche ist sehr hoch. Die Baumaßnahme hätte wirtschaftlicher geplant und errichtet werden können.

Das LRA Bautzen hat dem Architekten Leistungen doppelt beauftragt und vergütet.

In Plauen waren bei der Erweiterung und dem Umbau des Stadtbades die Kostenermittlung und -verfolgung ungenügend. Es entstanden vermeidbare Honorarmehrkosten.

Das LRA Torgau-Oschatz hat die Entscheidungsgremien des Landkreises nicht über die tatsächlichen Aufwendungen für die Bausubstanz und den Brandschutz informiert. Der Förderbehörde wurde eine unzutreffende, viel zu geringe Höhe der voraussichtlichen Baukosten mitgeteilt.

Mängel bei der Vertragsgestaltung und in der Abrechnung der Planerverträge führten zu vermeidbaren Mehrkosten. Das Baumanagement des LRA war ungenügend.

Gegen die Vorgaben der VOF wurde von den geprüften Stellen in wesentlichen Punkten verstoßen. So hat sich die Stadt Pirna bei der Auswahl der Planer nicht an ihre in der VOF-Ausschreibung gewählten Kriterien gehalten. Ortsansässige Bieter wurden zu Unrecht bevorzugt. Mit dieser Verfahrensweise hat die Stadt Pirna gegen die VOF verstoßen.

43 Große kommunale Straßen- und Tiefbaumaßnahmen

Durch selbstverschuldeten Zeitdruck bei der Vorbereitung der Fußball-Weltmeisterschaft-Baumaßnahme Jahnallee in Leipzig sind vermeidbare Mehrkosten von rd. 400.000 € für Beschleunigungsleistungen entstanden.

Für den Neubau einer regionalen Straßenbahnstrecke in Zwickau wurden mindestens rd. 760.000 € zu Unrecht verausgabt.

Die Stadt Leipzig hat zur Aufholung des Zeitverzugs, um den Endfertigstellungstermin zur Fußball-Weltmeisterschaft halten zu können, mit dem Auftragnehmer eine Beschleunigungsvergütung vereinbart. Die Kosten dafür in Höhe von 400.000 € hat die Stadt durch anfänglich säumiges Verhalten verschuldet.

Die Kostenentwicklung weist für den 3. Bauabschnitt gegenüber der Zuschlagssumme eine enorme Kostensteigerung um rd. 1.800.000 € bzw. 45 % auf. Nachtragkosten in Höhe von 292.000 € hätten vermieden werden können. Leistungen von rd. 1.526.000 € wurden der Preisbildung im Wettbewerb entzogen.

Die Stadt Zwickau hatte für das Vorhaben Stadt- und Regionalbahnstrecke Schedewitz-Neuplanitz die Stadt- und Regionalbahn Zwickau Projektgesellschaft mbH gegründet.

Nach der Zuschlagserteilung durch die Projektgesellschaft meldete das Bauunternehmen Bedenken gegen die Ausführung von Mörtelstopfsäulen an. Die Projektgesellschaft ließ es zu, dass das Bauunternehmen eine schwimmende Platte nach einer Nachtragsvereinbarung baute, statt für den unauskömmlichen Preis von rd. 2.743 € die Mörtelstopfsäulen ausführen zu müssen. Die Differenz zwischen den umgelegten Kosten für die Mörtelstopfsäulen und der billigeren schwimmenden Platte von rd. 750.000 € machte die Stadt- und Regionalbahn Zwickau Projektgesellschaft mbH nicht geltend.

Das Bauunternehmen hatte bei der Entsorgung kontaminierter Böden für alle Positionen mit **einer** Ausnahme lediglich 1 Cent geboten. Die Schlussrechnung enthielt ausschließlich den hochverpreisten Boden, was zu einer Kostensteigerung von über 60.000 € führte.

Für Winterunterbrechung und Beschleunigungskosten wurden rd. 644.000 € unberechtigterweise verausgabt.

Aus der Anerkennung überhöhter Nachtragseinheitspreise resultieren unnötige Mehrkosten in Höhe von rd. 115.000 € brutto. Zahlungen wurden ohne Anspruchsgrundlage geleistet.

44 Die Situation der kommunalen Krankenhäuser in Sachsen

Die kommunalen Krankenhäuser erbringen im Bereich der stationären Versorgung einen wesentlichen Beitrag zur Sicherung der Daseinsvorsorge.

Um die Wettbewerbsfähigkeit kommunaler Krankenhäuser zu sichern, müssen die Geschäftsführungsinstrumentarien verbessert und neue Formen der Zusammenarbeit genutzt werden.

Obwohl kommunale Krankenhäuser in der Vergangenheit an private bzw. freigemeinnützige Klinikbetreiber veräußert wurden, stand Ende des Jahres 2005 noch jedes zweite Bett in einem kommunalen Krankenhaus. In einer vergleichenden Prüfung untersuchte der SRH die derzeitige Situation sowie die Entwicklungschancen und -risiken der 26 kommunalen Krankenhäuser unabhängig von deren Rechtsform und Trägerschaft.

Die bestimmenden Faktoren auf den Krankenhausmarkt - der demografische Wandel, die Veränderung der Erkrankungen, der technische Fortschritt, die Reduzierung der Verweildauer, die Auswirkungen des neuen Abrechnungssystems (DRG), die Verlagerung stationärer Behandlungen in den ambulanten Bereich und die Einführung neuer Versorgungsformen - verlangten von den Krankenhäusern ständige Anpassungsleistungen.

Auf den steigenden Druck reagierten die kommunalen Krankenhausträger mit einer Welle formaler Privatisierungen. Der Anteil der kommunalen Beteiligungen stieg zulasten der Regie- und Eigenbetriebe von rd. 42 % im Jahr 2000 auf rd. 84 % im Jahr 2005.

Bei der Ausgestaltung der Gesellschaftsverträge kommunaler Beteiligungen wurde festgestellt, dass die in der SächsGemO aufgeführten Rechte und Pflichten der jeweiligen Kontrollgremien vielfach nicht hinreichend konkretisiert waren. Dies hatte zur Folge, dass die kommunalen Vertreter über wesentliche Entscheidungen, die das kommunale Unternehmen betrafen, nur unzureichend informiert wurden.

Hinsichtlich der Führungsinstrumentarien der Geschäftsführung hat der SRH - insbesondere in Bezug auf die Kostenträgerrechnung, die Risikofrüherkennung und die Interne Revision - Verbesserungen angemahnt.

Der SRH forderte die Krankenhausträger auf, die Kreisgebietsreform als Chance für neue Formen der Zusammenarbeit zu nutzen, um die Wettbewerbsfähigkeit kommunaler Krankenhäuser zu sichern.

45 Vergleich ausgewählter Wirtschaftsdaten kommunaler Krankenhäuser

Die Jahresergebnisse der kommunalen Krankenhäuser haben sich im Jahr 2005 gegenüber dem Vorjahr insgesamt zwar positiv entwickelt. Die Auswertung ausgewählter Kennzahlen zeigte jedoch ein differenziertes Bild der wirtschaftlichen Lage der Eigenbetriebe und der Gesellschaften.

Der SRH hatte die 26 kommunalen Krankenhäuser in Sachsen (Stand 31.12.2005) einer wirtschaftlichen Analyse unterzogen. Er stützte sich auf die Prüfungsberichte der Abschlussprüfer zu den Jahresabschlüssen der Jahre 2004 und 2005 dieser Krankenhäuser.

Die Analyse erfolgte zunächst anhand ausgewählter Kennzahlen unter Beachtung der Rechtsform der kommunalen Krankenhäuser. Sie führte zu dem Ergebnis, dass die Eigenbetriebe (5) gegenüber den Gesellschaften (21) zwar höhere betriebliche Erträge erzielten, aufgrund der deutlich ungünstigeren Kostenstruktur jedoch die schlechteren Betriebsergebnisse auswiesen. Dagegen waren die Eigenbetriebe hinsichtlich der Vermögens- und Finanzlage besser aufgestellt.

Die Auswertung der Kennzahlen bezogen auf das einzelne Krankenhaus ließ bei fünf Gesellschaften Probleme hinsichtlich Eigenkapitalausstattung und Anlagendeckung sowie hinsichtlich der Finanzierung durch vorhandene Liquidität erkennen.

Die Ergebnisrechnungen dieser fünf Gesellschaften zeigten ausnahmslos Defizite im investiven Bereich und Finanzierungsbereich. Diese resultierten im Wesentlichen aus der Finanzierung nicht geförderter Investitionen aus Eigen- und Fremdmitteln des Krankenhauses. Der daraus entstandene Werteverzehr des Anlagevermögens sowie die mit der Fremdfinanzierung verbundenen Zins- und Tilgungslasten waren aus der laufenden Geschäftstätigkeit zu erwirtschaften.

Aufgrund der gesetzlichen Rahmenbedingungen zur Krankenhausfinanzierung können die Erlöse aus stationären Leistungen nicht bzw. nur beschränkt gesteuert werden, sodass sich die Anstrengungen des Krankenhausmanagements darauf richten müssen, mögliches Konsolidierungspotenzial auszuschöpfen. Maßnahmen zur Kostensenkung und Effizienzsteigerung sind weiter zu forcieren.

VI. Frühere Jahresberichte: nachgefragt

Dieser Beitrag enthält Ergebnisse zu folgenden Themen:

- Zuwendungen an ein Max-Planck-Institut (Jahresbericht 2006 - Beitrag Nr. 23)
- Integrierte Vorgangsbearbeitung Landespolizei (Jahresbericht 2003 - Beitrag Nr. 10)

Abkürzungen

AAÜG	Gesetz zur Überführung der Ansprüche und Anwartschaften aus Zusatz- und Sonderversorgungssystemen des Beitrittsgebietes	HR	Haushaltsrechnung
ABM	Arbeitsbeschaffungsmaßnahme	IT	Informationstechnik
AG	Aktiengesellschaft	Kap.	Kapitel
AktG	Aktiengesetz	KomHVO	Verordnung des SMI über die kommunale Haushaltswirtschaft (Kommunalhaushaltsverordnung)
AO	Abgabenordnung	KomKVO	Verordnung des SMI über die kommunale Kassenführung
apl.	außerplanmäßig	LRA/LRÄ	Landratsamt/-ämter
BAföG	Bundesausbildungsförderungsgesetz	LT	Sächsischer Landtag
BAT	Bundes-Angestelltentarifvertrag (Bund, Länder, Gemeinden)	LT-DS	Landtagsdrucksache
BAT-O	Arbeits- und Tarifrecht der Angestellten in den neuen Bundesländern	LTV	Landestalsperrenverwaltung
BauGB	Baugesetzbuch	MDR	Mitteldeutscher Rundfunk
BEZ	Bundesergänzungszuweisungen	NSM	Neues Steuerungsmodell
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch	OFD	Oberfinanzdirektion
BGBI.	Bundesgesetzblatt	OGr.	Obergruppe
BMF	Bundesministerium der Finanzen	RLBau	Richtlinien für die Durchführung von Bauaufgaben und Bedarfsdeckungsmaßnahmen des Freistaates Sachsen im Zuständigkeitsbereich der staatlichen Vermögens- und Hochbauverwaltung
EFRE	Europäischer Fonds für regionale Entwicklung	RP	Regierungspräsidium
EG	Europäische Gemeinschaft	RPA/RPÄ	Rechnungsprüfungsamt/-ämter
Epl.	Einzelplan	SAB	Sächsische Aufbaubank
ESF	Europäischer Sozialfonds	SächsABI.	Sächsisches Amtsblatt
EU	Europäische Union	SächsEigBVO	Verordnung des SMI über die Wirtschaftsführung und das Rechnungswesen der kommunalen Eigenbetriebe (Sächsische Eigenbetriebsverordnung)
EW	Einwohner	SächsGemO	Gemeindeordnung für den Freistaat Sachsen
FA/FÄ	Finanzamt/-ämter	SächsKAG	Sächsisches Kommunalabgabengesetz
FAG	Gesetz über den Finanzausgleich mit den Gemeinden und Landkreisen im Freistaat Sachsen (Finanzausgleichsgesetz) [bis 1999 jährlich]	SächsKHG	Gesetz zur Neuordnung des Krankenhauswesens (Sächsisches Krankenhausgesetz)
GG	Grundgesetz	SächsKomZG	Sächsisches Gesetz über kommunale Zusammenarbeit
gGmbH	Gemeinnützige Gesellschaft mit beschränkter Haftung	SächsLKrO	Landkreisordnung für den Freistaat Sachsen
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung	SächsWG	Sächsisches Wassergesetz
GmbHG	Gesetz betreffend die Gesellschaften mit beschränkter Haftung	SäHO	Sächsische Haushaltsordnung
GmbH & Co. KG	Gesellschaft mit beschränkter Haftung und Compagnie Kommanditgesellschaft	SGB	Sozialgesetzbuch
HG	Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplanes des Freistaates Sachsen für das Haushaltsjahr (Haushaltsgesetz)	SIB	Staatsbetrieb Sächsisches Immobilien- und Baumanagement
HGB	Handelsgesetzbuch	SK	Sächsische Staatskanzlei
HGr.	Hauptgruppe	SMF	Sächsisches Staatsministerium der Finanzen
HGrG	Gesetz über die Grundsätze des Haushaltsrechts des Bundes und der Länder (Haushaltsgrundsätzegegesetz)	SMI	Sächsisches Staatsministerium des Innern
Hj.	Haushaltsjahr	SMJus	Sächsisches Staatsministerium der Justiz
HOAI	Honorarordnung für Architekten und Ingenieure		

SMK	Sächsisches Staatsministerium für Kultus	VZÄ	Vollzeitäquivalente
SMS	Sächsisches Staatsministerium für Soziales	VZOG	Gesetz über die Feststellung der Zuordnung von ehemals volkseigenem Vermögen (Vermögenszuordnungsgesetz)
SMUL	Sächsisches Staatsministerium für Umwelt und Landwirtschaft	WGT	Westgruppe der Truppen
SMWA	Sächsisches Staatsministerium für Wirtschaft und Arbeit		
SMWK	Sächsisches Staatsministerium für Wissenschaft und Kunst		
SRH	Sächsischer Rechnungshof		
SSG	Sächsischer Städte- und Gemeindetag		
StHpl.	Staatshaushaltsplan		
StRPrA/StRPrÄ	Staatliches Rechnungsprüfungsamt/-ämter		
Tit.	Titel		
Tit.Gr.	Titelgruppe		
TU	Technische Universität		
üpl.	überplanmäßig		
VE	Verpflichtungsermächtigung		
VermG	Gesetz zur Regelung offener Vermögensfragen (Vermögensgesetz)		
Verg.Gr.	Vergütungsgruppe		
VO	Verordnung		
VK	Vollzeitkraft ist eine Rechengröße, bei der Vollzeit- und Teilzeitbeschäftigte auf Vollzeitbeschäftigte hochgerechnet werden.		
VOB	Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen (ehemals Verdingungsordnung für Bauleistungen)		
VOB/A	Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen Teil A (ehemals Verdingungsordnung für Bauleistungen Teil A)		
VOF	Verdingungsordnung für freiberufliche Leistungen		
VOL	Verdingungsordnung für Leistungen		
VOL/A	Verdingungsordnung für Leistungen Teil A		
Vorl. VV-SäHO	Vorläufige Verwaltungsvorschriften des SMF zur Vorläufigen Sächsischen Haushaltsordnung vom 13. Mai 1992		
Vorl. VwV-SäHO	Vorläufige Verwaltungsvorschriften des SMF zur Vorläufigen Sächsischen Haushaltsordnung vom 20. Oktober 1997		
VV/VwV	Verwaltungsvorschrift		
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz		
VwV-HWiF	VwV des SMF zur Haushalts- und Wirtschaftsführung		
VwV-SäHO	Verwaltungsvorschriften des SMF zur SäHO vom 27. Juni 2005		
VwV-StBauE	Verwaltungsvorschrift des SMI über die Vorbereitung, Durchführung und Förderung von Maßnahmen der städtebaulichen Erneuerung im Freistaat Sachsen		

JAHRESBERICHT

Einleitung

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.

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 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 2007, teilweise auch aus früheren Jahren oder aus dem Jahr 2008 zugrunde (§ 97 Abs. 3 SäHO). Der Abschnitt zur Haushaltsrechnung (§ 97 Abs. 2 Nr. 1 SäHO) bezieht sich auf das Jahr 2006. 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 2007 beraten und dem Landtag Beschlussempfehlungen unterbreitet (vgl. LT-DS 4/12729, 4/12730), denen das Plenum in seiner Sitzung am 9. Juli 2008 folgte. Gemäß § 101 SäHO hat der Landtag die Rechnung des Rechnungshofs für das Hj. 2006 geprüft und dem Präsidenten des SRH in seiner 117. Sitzung am 11. September 2008 Entlastung erteilt.

Der Rechnungshof hat in diesem Jahr erneut sein Beratungsrecht genutzt und dem Landtag sowie der Staatsregierung die Beratende Äußerung „Organisationsmodell für Städte und Gemeinden mit 10.000 bis unter 20.000 Einwohnern“ vorgelegt. Mit diesem Organisationsmodell befasst sich auch der Beitrag Nr. 38 des vorliegenden Jahresberichtes.

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 2006

1

1 Vorbemerkungen

Im Ergebnis der positiven konjunkturellen Entwicklung war im Hj. 2006 erstmals keine Nettoneuverschuldung erforderlich. Darüber hinaus ist es dem Freistaat sogar gelungen, mit dem Abbau seiner aufgelaufenen Schulden zu beginnen. Dieser Erfolg darf jedoch nicht den Blick dafür verstellen, dass in den kommenden Jahren erhebliche finanzwirtschaftliche Herausforderungen auf den Freistaat zukommen.

Eine dauerhafte Fortschreibung der gegenwärtigen positiven Einnahmesituation ist nicht zu erwarten. Die Rückführung der Einnahmen aus dem Solidarpakt steht fest. Auch von einem Rückgang der EU-Mittel nach 2013 ist auszugehen. Das Ziel eines langfristig tragfähigen Haushalts erfordert weitere Maßnahmen, um die Haushaltsstruktur an die künftige Einnahmesituation anzupassen. Neben den Ausgabenreduzierungen stehen Schuldentilgung und Vorsorgemaßnahmen an.

Die in den folgenden Beiträgen vorgenommenen Flutbereinigungen des SRH erfolgen auf der Grundlage der mit der Funktionskennziffer 961 ausgewiesenen Einnahmen und Ausgaben.

2 Gesamtbeurteilung der Haushalts- und Wirtschaftsführung 2006

Unbeschadet der in den folgenden Beiträgen dargestellten Prüfergebnisse ist für das Hj. 2006 eine insgesamt ordnungsgemäße Haushalts- und Wirtschaftsführung festzustellen.

3 Staatshaushaltsplan 2005/2006

Der Landtag hat den StHpl. 2005/2006 in Einnahmen und Ausgaben für das Hj. 2006 auf 15.775.182.900 € festgestellt. Um die Einnahmen und Ausgaben im Zusammenhang mit dem Hochwasser 2002 bereinigt, ergeben sich 15.517.837.900 € Einnahmen und 15.515.396.100 € Ausgaben. Im Vergleich zum Vorjahr hat sich das Haushaltsvolumen um 5,0 % reduziert. Flutbereinigt ergibt sich eine Steigerung um 0,6 %.

Für das Hj. 2006 enthält der StHpl. Verpflichtungsermächtigungen (VE) in Höhe von 1.822.144.000 €. Das bedeutet eine erhebliche Reduzierung gegenüber den Vorjahren. Im Vergleich zum Hj. 2005 wurden rd. 26 % weniger VE veranschlagt.

4 Haushaltsrechnung

4.1 Haushaltsabschluss

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

4.1.1 Kassenmäßiger Abschluss

Der kassenmäßige Abschluss für das Hj. 2006 ist mit Isteinnahmen und -ausgaben in Höhe von jeweils 16.444.630.039,61 € ausgeglichen. Das kassenmäßige Gesamtergebnis betrug 0 €.

4.1.2 Haushaltsabschluss

Für den Haushaltsabschluss werden zum kassenmäßigen Abschluss die Haushaltsreste herangezogen. Im Hj. 2006 ist der Haushaltsabschluss mit Gesamteinnahmen und -ausgaben jeweils in Höhe von 17.109.814.387,49 € ausgeglichen.

4.1.3 Finanzierungssaldo

Der Finanzierungssaldo ergibt sich als Differenz zwischen den bereinigten Einnahmen und Ausgaben des Haushaltsjahres. Dazu werden die Isteinnahmen um die Einnahmen aus der Schuldaufnahme auf dem Kreditmarkt, Entnahmen aus Rücklagen, Einnahmen aus Überschüssen sowie haushaltstechnischen Verrechnungen und die Istausgaben um die Ausgaben zur Schuldentilgung, Zuführungen zu Rücklagen, Ausgaben zur Deckung von Fehlbeträgen sowie haushaltstechnischen Verrechnungen vermindert. Für das Hj. 2006 ergibt sich folgender Finanzierungssaldo:

Einnahmen	Summe Isteinnahmen	16.444.630.039,61 €
	Nettokreditaufnahme	-61.800.000,00 €
	Entnahme aus Rücklagen, Fonds und Stöcken	78.000.000,00 €
	Einnahmen aus Überschüssen der Vorjahre	0,00 €
	Haushaltstechnische Verrechnungen	3.071.203,38 €
	Bereinigte Einnahmen	16.425.358.836,23 €
Ausgaben	Summe Istausgaben	16.444.630.039,61 €
	Zuführung zu Rücklagen, Fonds und Stöcke	615.285.536,71 €
	Ausgaben zur Deckung von Fehlbeträgen aus Vorjahren	0,00 €
	Haushaltstechnische Verrechnungen	2.678.674,85 €
	Bereinigte Ausgaben	15.826.665.828,05 €
	Finanzierungssaldo	598.693.008,18 €

Für das Hj. 2006 ergab sich erstmals ein positiver Saldo, die bereinigten Einnahmen überstiegen die bereinigten Ausgaben. Eine Nettokreditaufnahme war nicht erforderlich.

4.2 Zusammensetzung des Staatshaushaltes

Die folgende Tabelle enthält einen Überblick über die Gliederung des Staatshaushaltes nach Haupt- bzw. Obergruppen.

HGr./ OGr.	Einnahmen	HR 2005	HR 2006	Ist 2007	StHpl. 2008
in Mio. €					
0	Steuern und steuerähnliche Abgaben	7.160,2	8.096,2	8.948,6	8.343,5
	Veränderung in % zum Vorjahr	-3,0	13,1	10,5	-6,8
	- darunter Steuern	7.143,0	8.065,6	8.917,8	8.313,3
	Veränderung in % zum Vorjahr	-2,9	12,9	10,6	-6,8
1	Verwaltungseinnahmen	618,8	660,2	595,9	438,4
	Veränderung in % zum Vorjahr	20,4	6,7	-9,7	-26,4
	- flutbereinigt	617,7	659,0	593,9	438,4
	Veränderung in % zum Vorjahr	20,6	6,7	-9,9	-26,2
2	Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen	5.710,5	5.974,5	6.111,8	5.473,0
	Veränderung in % zum Vorjahr	8,1	4,6	2,3	-10,5
	- flutbereinigt	5.695,2	5.969,6	6.112,3	5.472,5
	Veränderung in % zum Vorjahr	8,9	4,8	2,4	-10,5
	- darunter				
	Bund-/Länderfinanzausgleich	954,6	1.076,5	1.195,6	1.018,0
	Fehlbetrags-BEZ	384,0	411,9	458,2	400,0
	Sonderbedarfs-BEZ	2.746,4	2.733,1	2.706,4	2.666,4
	Sonderbedarfs-BEZ zum Ausgleich der Sonderlasten Hartz IV	319,0	319,0	319,0	319,0
	Sonderbedarfs-BEZ wegen überdurchschnittlich hoher Kosten politischer Führung	25,6	25,6	25,6	25,6
3 ohne 32	Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen, besondere Finanzierungseinnahmen	1.857,0	1.775,5	1.858,8	1.878,9
	Veränderung in % zum Vorjahr	-19,8	-4,4	4,7	1,1
	- flutbereinigt	1.402,9	1.489,5	1.677,5	1.636,8
	Veränderung in % zum Vorjahr	8,3	6,2	12,6	-2,4
	„Ordentliche“ Einnahmen	15.346,5	16.506,4	17.515,2	16.133,8
	- flutbereinigt	14.876,1	16.214,2	17.332,3	15.891,2
32	Nettokreditaufnahme	353,2	-61,8	-79,4	0,0
	Veränderung in % zum Vorjahr	-10,2	-117,5	28,5	0,0
	Istergebnis/Gesamteinnahmen	15.699,7	16.444,6	17.435,8	16.133,8
	Veränderung in % zum Vorjahr	-1,2	4,7	6,0	-7,5
	- flutbereinigt	15.229,3	16.152,4	17.252,9	15.891,2
	Veränderung in % zum Vorjahr	2,8	6,1	6,8	-7,9
	Übertragene Einnahmereste	304,7	665,2		

HGr./ OGr.		HR 2005	HR 2006	Ist 2007	StHpl. 2008
		in Mio. €			
	Einnahmen				
	Gesamt-Ist	16.004,5	17.109,8	17.435,8	16.133,8
	Veränderung in % zum Vorjahr	-1,2	6,9	1,9	-7,5
	- flutbereinigt	15.534,0	16.817,6	17.252,9	15.891,2
	Veränderung in % zum Vorjahr	2,7	8,3	2,6	-7,9
	Bereinigte Einnahmen	15.343,8	16.425,4	17.462,8	16.131,5
	- flutbereinigt	14.873,4	16.133,1	17.280,0	15.888,9
HGr./ OGr.		HR 2005	HR 2006	Ist 2007	StHpl. 2008
		in Mio. €			
	Ausgaben				
4	Personalausgaben	4.163,5	4.104,5	3.983,3	4.208,3
	Veränderung in % zum Vorjahr	-0,6	-1,4	-3,0	5,6
	- flutbereinigt	4.162,1	4.103,0	3.982,3	4.206,8
	Veränderung in % zum Vorjahr	-0,6	-1,4	-2,9	5,6
51 bis 54	Sächliche Verwaltungsausgaben	775,8	828,5	814,5	783,8
	Veränderung in % zum Vorjahr	-0,8	6,8	-1,7	-3,8
	- flutbereinigt	772,8	819,0	814,2	783,1
	Veränderung in % zum Vorjahr	-0,1	6,0	-0,6	-3,8
57	Zinsausgaben am Kreditmarkt	588,7	550,7	520,9	615,3
	Veränderung in % zum Vorjahr	3,5	-6,5	-5,4	18,1
6	Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen	6.325,6	6.303,8	6.591,9	6.566,8
	Veränderung in % zum Vorjahr	3,6	-0,3	4,6	-0,4
	- flutbereinigt	6.322,0	6.305,2	6.590,8	6.566,8
	Veränderung in % zum Vorjahr	4,5	-0,3	4,5	-0,4
7, 8	Investitionsausgaben	3.691,5	4.039,3	3.598,0	3.743,3
	Veränderung in % zum Vorjahr	-13,0	9,4	-10,9	4,0
	- flutbereinigt	3.227,7	3.754,7	3.416,4	3.501,4
	Veränderung in % zum Vorjahr	0,2	16,3	-9,0	2,5
	- darunter				
	Baumaßnahmen	650,9	699,8	728,0	945,5
	- flutbereinigt	545,5	610,7	625,8	716,5
	Sonstige Sachinvestitionen	121,6	174,3	153,8	167,9
	- flutbereinigt	120,0	173,6	153,8	167,9
	Investitionsförderung	2.919,0	3.165,2	2.716,2	2.629,9
	- flutbereinigt	2.562,2	2.970,4	2.636,9	2.617,0
9	Besondere Finanzierungsausgaben	154,6	618,0	1.244,0	216,2
	Veränderung in % zum Vorjahr	2.408,1	299,8	101,3	-82,6

HGr./ OGr. Ausgaben	HR 2005	HR 2006	Ist 2007	StHpl. 2008
	in Mio. €			
Istergebnis/Gesamtausgaben	15.699,7	16.444,6	16.752,6	16.133,8
Veränderung in % zum Vorjahr	-1,2	4,7	1,9	-3,7
- flutbereinigt	15.227,9	16.150,6	16.568,5	15.889,7
Veränderung in % zum Vorjahr	2,9	6,1	2,6	-4,1
Übertragene Ausgabereste	304,7	665,2		
Gesamt-Ist	16.004,5	17.109,8	16.752,6	16.133,8
Veränderung in % zum Vorjahr	-1,2	6,9	-2,1	-3,7
- flutbereinigt	15.532,6	16.815,7	16.568,5	15.889,7
Veränderung in % zum Vorjahr	2,8	8,3	-1,5	-4,1
Bereinigte Ausgaben	15.545,1	15.826,7	15.508,6	15.917,6
- flutbereinigt	15.073,3	15.532,6	15.324,5	15.673,4

5 Ausgabereste und Vorgriffe

Die im Haushaltsjahr nicht in Anspruch genommenen Ausgabeermächtigungen können als Ausgabereste in das Folgejahr übertragen werden, wenn es sich um Ausgaben für Investitionen und Ausgaben aus zweckgebundenen Einnahmen handelt (§ 19 SäHO). Durch Haushaltsvermerk im Haushaltsplan können weitere Ausgaben für übertragbar erklärt werden, wenn dies ihre wirtschaftliche und sparsame Verwendung fördert. Darüber hinaus kann das SMF in besonders begründeten Einzelfällen die Übertragbarkeit von Ausgaben zulassen, soweit Ausgaben für bereits bewilligte Maßnahmen im nächsten Haushaltsjahr zu leisten sind (§ 45 Abs. 4 SäHO). Die Übertragung und die Inanspruchnahme bedürfen der Einwilligung des SMF (§ 45 Abs. 3 SäHO).

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

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

Die HR 2006 weist Ausgabereste in Höhe von 668.956.364,86 € und Vorgriffe in Höhe von 3.772.016,98 € aus. Die Nettoausgabereste betragen somit 665.184.347,88 €.

In Höhe der Nettoausgabereste wurden Einnahmereste in das Hj. 2007 übertragen. Diese ergeben sich bei Zuweisungen aus Mitteln der EU in den Epl. 07 und 09 (360,5 Mio. €) und aus nicht in Anspruch genommener Kreditermächtigung (304,7 Mio. €).

5.1 Verteilung nach Einzelplänen

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

Epl.	Bruttoausgabereste	Vorgriffe in €	Nettoausgabereste
01	100.368,31	0,00	100.368,31
02	1.307.213,41	0,00	1.307.213,41
03	57.088.026,95	0,00	57.088.026,95
04	2.955.661,59	0,00	2.955.661,59
05	56.714.465,67	8.786,07	56.705.679,60
06	3.792.874,56	0,00	3.792.874,56
07	149.896.411,71	3.168.384,88	146.728.026,83
08	3.198.523,75	107.328,87	3.091.194,88
09	156.137.332,51	0,00	156.137.332,51
11	123.200,00	0,00	123.200,00
12	89.904.323,27	487.517,16	89.416.806,11
14	24.389.588,18	0,00	24.389.588,18
15	123.348.374,95	0,00	123.348.374,95
	668.956.364,86	3.772.016,98	665.184.347,88

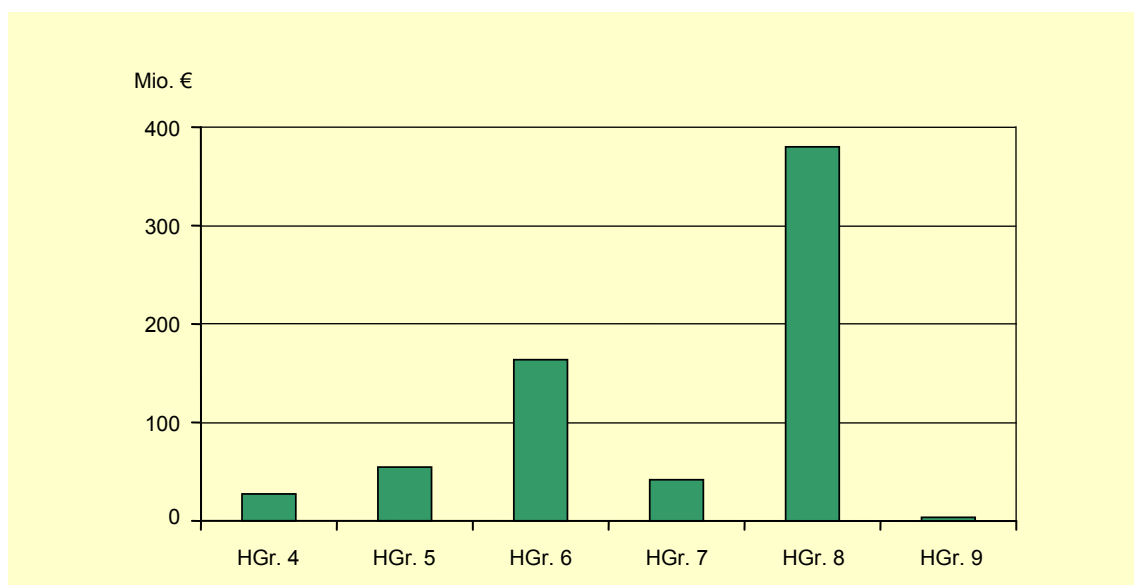
Der Hauptanteil der Ausgabereste wird nach wie vor in den Epl. 07, 09, 12 und 15 gebildet. Im Epl. 09 war die Ausgabenübertragung insbesondere im Kap. 0903 (Allgemeine Bewilligungen) in den Tit.Gr. 96 Maßnahmen zur Erhaltung und Verbesserung der Gewässergüte (gem. § 13 Abs. 1 AbwAG), Tit.Gr. 97 Maßnahmen gem. § 23 Abs. 2 SächsWG, insbesondere zur Erhaltung und Verbesserung der Gewässergüte und des gewässerökologischen Zustandes, Tit.Gr. 64 Maßnahmen zur Umsetzung des gemeinschaftlichen Förderkonzeptes der EU 2000 bis 2006 zur Entwicklung des ländlichen Raumes, in der Tit.Gr. 54 Maßnahmen zur Umsetzung des Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL) Abt. Garantie nach VO (EG) Nr. 1257/99 sowie in der Tit.Gr. 89 Maßnahmen im Rahmen der Altlastenfreistellung notwendig.

Von den Ausgaberesten des Epl. 07 betreffen rd. 40 % Maßnahmen im Rahmen des Regionalisierungsgesetzes und die Förderung von Stadtbahnprojekten (Kap. 0704 Verkehr). Schwerpunkte liegen auch im Kap. 0706 Straßenbau und im Kap. 0707 Förderung der beruflichen Bildung und Bekämpfung der Arbeitslosigkeit.

Im Epl. 15 wurden Ausgabereste in Höhe von rd. 97 Mio. € im Kap. 1530 (Kommunaler Finanzausgleich) übertragen. Im Epl. 12 sind die übertragenen Ausgabebefugnisse hauptsächlich den sonderfinanzierten Bereichen der Hochschulen und anderen Einrichtungen zuzuordnen.

Von den insgesamt acht genehmigten Vorgriffen (3,8 Mio. €) entfallen 3,2 Mio. € auf einen Vorgriff im Kap. 0706 Tit. 780 02 für den Bau von Straßen einschließlich Ingenieurleistungen aus Mitteln des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) - Förderzeitraum 2000 bis 2006.

5.2 Bruttoausgabereste nach Haushaltgruppen



Der Schwerpunkt für die Übertragung von Ausgabebefugnissen lag im Hj. 2006 in der HGr. 8 insbesondere bei den Investitionsfördermaßnahmen (OGr. 83 bis 89).

Bei den konsumtiven Ausgaben entfällt der Hauptanteil der Ausgabereste auf die laufenden Zuweisungen und Zuschüsse (HGr. 6). Darin enthalten sind beispielsweise Ausgabereste in Höhe von rd. 60 Mio. € für den Kommunalen Finanzausgleich.

Bei den Personalausgaben (HGr. 4) wurden Ausgabereste vor allem im Geschäftsbereich des SMWK bei den Haushaltsansätzen für die Vergütung der Zeit- und Aushilfsbeschäftigten von Hochschulen und weiterer Einrichtungen gebildet.

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

6 Verpflichtungsermächtigungen

Maßnahmen, die zur Leistung von Ausgaben in künftigen Haushaltsjahren verpflichten können, sind nur zulässig, wenn der Haushaltsplan dazu ermächtigt. Ausnahmen sind in Fällen eines unvorhergesehenen und unabweisbaren Bedürfnisses möglich - üpl. und apl. VE - (§ 38 Abs. 1 SäHO). Außerdem ist das SMF nach dem HG ermächtigt, zusätzlichen VE zuzustimmen, wenn hierfür im laufenden Haushaltsjahr nicht veranschlagte Mittel zweckgebunden von anderer Seite gezahlt oder rechtsverbindlich zugesagt sind.

Verpflichtungsermächtigungen bedeuten eine Vorbelastung künftiger Haushaltsjahre, weil für die betreffenden Jahre Mittel für die eingegangenen Verpflichtungen bereitgestellt werden müssen und so der Handlungsrahmen des Parlaments eingeschränkt wird. Mit der Entscheidung zur Veranschlagung der VE kann das parlamentarische Budgetrecht auch dann gewährleistet werden, wenn Maßnahmen über das Haushaltsjahr hinaus oder in späteren Haushaltsjahren zu Ausgaben führen.

Eine Veranschlagung von VE bedarf es nicht bei Verpflichtungen für laufende Geschäfte und wenn zulasten übertragbarer Ausgaben Verpflichtungen eingegangen werden, die im folgenden Haushaltsjahr zu Ausgaben führen (§ 38 Abs. 4 SÄHO).

6.1 Verteilung der Verpflichtungsermächtigung auf die Einzelpläne und Inanspruchnahme der Verpflichtungsermächtigungen

Im StHpl. 2005/2006 waren für das Hj. 2006 VE in Höhe von 1.822.144,0 T€ veranschlagt. Zusätzlich hat das SMF in üpl. VE in Höhe von 368.753,3 T€ und apl. VE in Höhe von 369.604,4 T€ eingewilligt. Das SMF hat für das Hj. 2006 nach § 12 Abs. 1 HG 2005/2006 eine zusätzliche VE in Höhe von 2.726,4 T€ im Epl. 03 bewilligt.

Nach VwV Nr. 9 zu § 34 SÄHO melden die obersten Dienstbehörden mit den Mustern 4a und 4b zu § 34 SÄHO die Nachweisung über die Inanspruchnahme von VE des Haushaltsjahres und über eingegangene Verpflichtungen. In der folgenden Übersicht hat der SRH die insgesamt bewilligten VE und die Inanspruchnahme entsprechend den Meldungen der Ressorts zusammengefasst.

Epl.	Haushaltsplan 2006	apl.	üpl.	zusätzliche	gesamt	Inanspruch- nahme	%
€							
01	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,0
02	24.090.000,00	102.000.000,00	0,00	0,00	126.090.000,00	12.000,00	0,0
03	185.668.000,00	870.700,00	164.800,00	2.726.395,72	189.429.895,72	188.487.800,00	99,5
04	7.253.000,00	0,00	13.490.000,00	0,00	20.743.000,00	20.743.000,00	100,0
05	32.250.000,00	8.525.000,00	0,00	0,00	40.775.000,00	32.235.800,00	79,1
06	3.323.500,00	848.900,00	0,00	0,00	4.172.400,00	1.374.040,00	32,9
07	797.052.300,00	99.393.115,00	198.570.400,00	0,00	1.095.015.815,00	1.117.397.300,00	102,0
08	200.080.900,00	11.101.450,00	8.040.000,00	0,00	219.222.350,00	58.504.800,00	26,7
09	296.816.100,00	96.615.215,00	148.488.100,00	0,00	541.919.415,00	354.607.300,00	65,4
11	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,0
12	29.560.200,00	0,00	0,00	0,00	29.560.200,00	10.607.300,00	35,9
14	214.000.000,00	50.000.000,00	0,00	0,00	264.000.000,00	167.044.000,00	63,3
15	32.050.000,00	250.000,00	0,00	0,00	32.300.000,00	3.583.200,00	11,1
1.822.144.000,00		369.604.380,00	368.753.300,00	2.726.395,72	2.563.228.075,72	1.954.596.540,00	76,3

Insgesamt wurden 76,3 % der VE in Anspruch genommen. Gegenüber dem Vorjahr (69 %) bedeutet das einen deutlich stärkeren Grad der Inanspruchnahme. Das ist in Anbetracht der bisherigen Mahnungen des SRH zur bedarfsgerechten Veranschlagung von VE positiv zu bewerten.

Für den Epl. 07 ergibt sich eine höhere Inanspruchnahme gegenüber den bewilligten VE aus dem Nachweis in Anspruch genommener VE bei Bund-Länder-Programmen zur Wiederaufbauhilfe im Zusammenhang mit dem Hochwasser 2002 (Kap. 0712), obwohl der Bund keine förmlichen VE, sondern mehrjährige Ausgabeermächtigungen zuweist. Da diese im eigentlichen Sinne als VE zu behandeln sind, werden sie in den Nachweis zur Inanspruchnahme der VE aufgenommen.

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

Das SMF kann, über die vom Landtag mit dem StHpl. beschlossenen Ermächtigungen hinaus, mithilfe des sog. Notbewilligungsrechtes üpl. und apl. Ausgabeermächtigungen erteilen. Zusätzlich darf das SMF nach dem HG Mehrausgaben zustimmen, wenn zweckgebundene Mittel von anderer Seite gezahlt oder rechtsverbindlich zugesagt sind.

Das SMF hat im Hj. 2006 in üpl. Ausgaben in Höhe von 374.520 T€ (Vorjahr 304.335 T€) und in Höhe von 404.520 T€ (Vorjahr 169.370 T€) in apl. Ausgaben entsprechend § 37 Abs. 1 SäHO eingewilligt. Zusätzliche Ausgaben nach § 12 Abs. 1 Satz 1 HG 2005/2006 hat das SMF in Höhe von 1.075 T€ (Vorjahr 6.523 T€) bewilligt.

Die Steigerung der apl. Ausgaben um rd. 139 % gegenüber dem Vorjahr ergibt sich aus den apl. Zuführungen an den Finanzierungsfonds für die Beamtenversorgung (314 Mio. €) sowie an die Rücklage zur Weitergabe von Wohngeldeinsparungen des Landes durch Hartz IV (22,9 Mio. €) im Epl. 15.

Die folgende Tabelle bildet die Verteilung der üpl., apl. und zusätzlichen Ausgaben auf die Einzelpläne ab:

Epl.	bewilligte üpl. Ausgaben	bewilligte apl. Ausgaben	zusätzliche Ausgaben gem. § 12 HG
	€		
01	100.000,00	0,00	0,00
02	800.500,00	0,00	0,00
03	5.109.958,72	15.506.591,61	0,00
04	905.000,00	275.124,00	0,00
05	35.866.803,03	1.272.619,93	0,00
06	29.771.978,15	9.315,75	15.000,00
07	172.789.819,53	27.643.883,00	60.000,00
08	16.640.710,70	4.047.252,80	0,00
09	53.601.488,22	15.500.000,00	0,00
11	5.000,00	0,00	0,00
12	48.904.805,84	250.000,00	1.000.000,00
14	0,00	2.850.000,00	0,00
15	10.024.350,98	337.165.000,00	0,00
Gesamt	374.520.415,17	404.519.787,09	1.075.000,00

Die üpl. Ausgaben des Epl. 07 wurden in Höhe von 108 Mio. € für Investitionsfördermaßnahmen (OGr. 83 bis 89) und in Höhe von 47 Mio. € für Baumaßnahmen (HGr. 7), insbesondere Straßenbau bewilligt. Auch in den Epl. 09 und 12 lag der Schwerpunkt für die üpl. Bewilligungen bei den Investitionsfördermaßnahmen.

In den apl. Ausgaben des Hj. 2006 sind insgesamt flutbedingte Ausgaben in Höhe von 10.265 T€ enthalten. Davon entfallen 10.000 T€ auf den Epl. 03 Kap. 0323 (Bau-, Wohnungs- und Siedlungswesen) für Darlehen zur Beseitigung und Behebung von Hochwasserschäden an Wohngebäuden und 265 T€ auf den Epl. 15 Kap. 1520 (Staatsvermögen) für die Hochwasserschutzmaßnahme „Umsiedlung Röderau Süd“.

8 Umschichtungen bzw. Verstärkungen gem. § 12 Abs. 9 HG 2005/2006

Das SMF ist ermächtigt, im Einvernehmen mit den betroffenen Ressorts Ausgaben und VE für Investitionen umzuschichten sowie Ansätze für Investitionsausgaben durch Einsparungen bei laufenden Ausgaben im Einzelplan oder durch Deckung im Gesamthaushalt zu verstärken. Umschichtungen und Verstärkungen über 10 Mio. € im Einzelfall bedürfen der Einwilligung des Haushalts- und Finanzausschusses (HFA) (§ 12 Abs. 9 HG 2005/2006).

Im Hj. 2006 wurden insgesamt Umschichtungen bzw. Verstärkungen in Höhe von insgesamt 441.108.247,35 € (Vorjahr 39.915.160,48 €) vorgenommen. Das entspricht rd. 2,8 % des Haushaltsvolumens. Die Verstärkungsmittel wurden aufgrund der positiven Einnahmesituation des Hj. 2006 zu 95 % (419.403.731 €) aus dem Gesamthaushalt erbracht.

Für Verstärkungen in Höhe von insgesamt 195.000.000 € wurde die Einwilligung des HFA eingeholt. Dabei handelt es sich um vier Verstärkungen in Kap. 1521 (Betriebe und Beteiligungen) für Kapitalzuführungen an Unternehmen des öffentlichen Rechts (Tit. 1521/831 02) und für Darlehen an Unternehmen des privaten Rechts (Tit. 1521/862 01).

Bei drei weiteren Titeln wurden mehrere Umschichtungen bzw. Verstärkungen vorgenommen, die in Summe jeweils eine Höhe von 10 Mio. € überschreiten.

- Für Kap. 0503 (Allgemeine Bewilligungen) Tit. 883 94 (Zuweisungen für Investitionen an Gemeinden und Gemeindeverbände) wurden am 08.08.2006 9.545.000 € und am 21.11.2006 9.000.000 € bewilligt. Die Deckung erfolgte aus dem Kap. 0545 (Allgemeine Schulangelegenheiten) Tit. 429 73 (Förderung von Ganztagschulen und Schulen mit Ganztagsangeboten - nicht aufteilbare Personalausgaben).
- Für Kap. 0706 (Straßenbau) Tit. 784 75 (Um- und Ausbau der Staatsstraßen einschließlich der dazugehörigen Radwege - Maßnahmen der baulichen Unterhaltung oder Instandsetzung) wurden am 24.03.2006 8.000.000 € und am 13.07.2006 7.070.000 € bewilligt. In Höhe von 2.000.000 € erfolgte die Deckung aus dem Tit. 0705/770 01. Die übrigen 13.070.000 € wurden aus dem Gesamthaushalt zugesagt.
- Für Kap. 1521 (Betriebe und Beteiligungen) Tit. 831 01 (Kapitalzuführungen an Unternehmen des privaten Rechts) wurden insgesamt 22.551.140,35 € bewilligt. Davon wurden 11.383.140,35 € aus dem Epl. 15 umgeschichtet. Zusätzlich hat das SMF mit Schreiben vom 21.12.2006 und 22.12.2006 Beträge in Höhe vom 5.900.000 € und 5.268.000 € aus dem Gesamthaushalt zugesagt.

Die Vorschrift des § 12 Abs. 9 HG 2005/2006 sieht vor, dass bei einer Überschreitung von 10 Mio. € im Einzelfall, die Einwilligung des HFA einzuholen ist. Das Umgehen der Regelung durch Aufteilung auf Teilbeträge ist nicht ausgeschlossen. Zur Wahrung des parlamentarischen Budgetrechts sollte die Formulierung zu § 12 Abs. 9 Satz 2 HG überdacht werden. So könnte z. B. die Zustimmung des HFA gefordert werden, wenn durch eine zweite oder weitere Bewilligung für einen Titel eine festgelegte Summe überschritten wird. Ein strikter Umgang mit der Ermächtigung des SMF ist auch deshalb angezeigt, da für diese zusätzlichen Mittel nicht die strengen Voraussetzungen wie z. B. bei üpl. und apl. Mitteln nach § 37 SÄHO gelten.

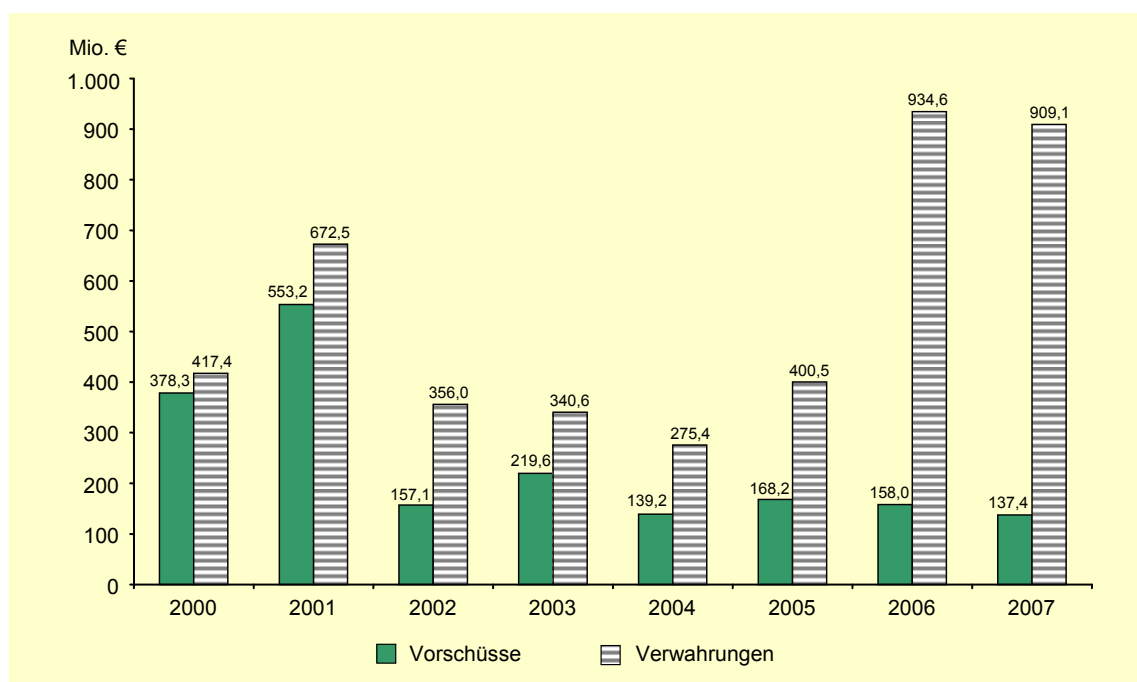
Das SMF teilt in seiner Stellungnahme mit, dass der Haushaltsgesetzgeber dem SMF das Recht zu Umschichtungen ausdrücklich eingeräumt hat. Das Etatbewilligungsrecht des Parlaments ist deshalb nur in dem Maße eingeschränkt, wie es das Parlament selbst zugelassen hat. Das SMF widerspricht der Aussage des SRH, dass das Budgetrecht des Parlaments durch die erwähnte Aufteilung auf Teilbeträge umgangen werden könnte. Zunächst ist anzumerken, dass bei Überschreitungen der 10 Mio. €-Grenze im Einzelfall der HFA nicht nur unverzüglich informiert, sondern auch um Einwilligung gebeten wird. In allen anderen Fällen wird der LT durch Übersendung der HR über alle Bewilligungen und somit auch deren Höhe in Kenntnis gesetzt. Das SMF sieht aktuell keinen Handlungsbedarf.

Der SRH hat die Kenntnisgabe an den LT nicht infrage gestellt. Er bleibt aber dabei, dass die nach HG notwendige Einwilligung des HFA durch Teilung auf Einzelbeträge umgangen werden kann.

9 Vorschüsse und Verwahrungen

Vorschüsse und Verwahrungen werden außerhalb des Staatshaushalts geführt und sind nicht im StHpl. und in der HR abgebildet.

Jeweils zum 31.12. des Haushaltsjahres ergaben sich folgende Bestände auf den Konten:



Die Erhöhung der Verwahrbestände ab dem Hj. 2006 ergibt sich insbesondere aus der Bildung von Rücklagen und Zuführungen zum Finanzierungsfonds für die Beamtenversorgung. Diese Beträge werden zunächst auf Verwahrkonten gebucht und stehen bis zu ihrer bestimmungsgemäßen Verwendung dem Liquiditätsmanagement des Freistaates zur Verfügung.

10 Rücklagen

Der Freistaat unterliegt wie jedes andere Wirtschaftssubjekt Risiken, die sich aus seiner in die Zukunft gerichteten Tätigkeit ergeben. Um absehbaren Risiken zu begegnen, sorgt der Freistaat teilweise mit der Bildung von Rücklagen vor.

Für das Hj. 2006 weist der Freistaat entsprechend § 85 Abs. 1 Nr. 2 SäHO folgende Rücklagen aus (Anlage II/4 des Epl. 15):

Rücklage	31.12.2005	Zuführung	Auflösung/Inanspruchnahme in €	31.12.2006
Bürgschaftssicherungsrücklage	58.187.663,43	0,00	0,00	58.187.663,43
Rücklage zur Weitergabe von Wohngeldeinsparungen durch Hartz IV	47.000.000,00	22.900.000,00	0,00	69.900.000,00
Rücklage nach § 2 Abs. 3 FAG	0,00	130.000.000,00	0,00	130.000.000,00
Personalkostenrücklage	78.000.000,00	0,00	78.000.000,00	0,00
Kassenverstärkungs- und Haushaltsausgleichsrücklage	0,00	123.889.789,62	0,00	123.889.789,62
	183.187.663,43	276.789.789,62	78.000.000,00	381.977.453,05

Die Rücklagen dienen mit Ausnahme der Haushaltsausgleichsrücklage der Absicherung einzelner Risiken.

- Zur Vorsorge der Inanspruchnahmen des Freistaates aus übernommenen Bürgschaften und Garantien wurde in den vergangenen Haushaltsjahren eine Bürgschaftssicherungsrücklage in Höhe von 58 Mio. € gebildet. Im Hj. 2006 blieb diese Rücklage unverändert. Im Hj. 2007 gab es zur Absicherung der für die Solvenzsicherung der Sachsen LB erteilten Garantie eine Zuführung in Höhe von 832 Mio. €.
- Nach dem Sächsischen Gesetz zur Ausführung des Sozialgesetzbuches muss der Freistaat die durch Hartz IV entstehende Wohngeldentlastung an die Landkreise und Kreisfreien Städte weitergeben. Für mögliche Nachzahlungen hat der Freistaat im Hj. 2006 die bereits in 2005 gebildete Rücklage zur Weitergabe von Wohngeldeinsparungen durch Hartz IV um 22,9 Mio. € erhöht.
- Für die Abrechnung nach § 2 Abs. 3 FAG hat das SMF im Hj. 2006 eine Rücklage von 130 Mio. € eingestellt. Das HG enthält eine gesonderte Ermächtigung des SMF zur Bildung dieser Rücklage und sieht eine Auflösung spätestens im übernächsten Haushaltsjahr vor (§ 12 Abs. 11 HG 2005/2006).
- Das SMF hat im Hj. 2005 eine Personalkostenrücklage gebildet, da mit dem Gesetz zur Änderung des Vierten und Sechsten Buches Sozialgesetzbuch der Fälligkeitszeitpunkt der Sozialversicherungsbeiträge vom Folgemonat auf das Monatsende vorgezogen wurde. Dadurch wurden für das Hj. 2006 statt 12 Monatsraten 13 fällig. Die Rücklage wurde im Hj. 2006 ihrer Zweckentsprechung gemäß aufgelöst.

Darüber hinaus hat das SMF im Hj. 2006 einen verbleibenden Einnahmeüberschuss in Höhe von 124 Mio. € gem. § 25 Abs. 2 SäHO einer Haushaltsausgleichsrücklage zugeführt. Diese Mittel können in folgenden Haushaltsjahren zum Haushaltsausgleich herangezogen werden.

Zusätzlich zu den o. g. Rücklagen wird im Epl. 09 in der Anlage II zur HR ein Budgetausgleichsfonds in Höhe von 34.010.675 € als Rücklage ausgewiesen. Dieser Budgetausgleichsfonds betrifft den Staatsbetrieb Sachsenforst. Im Jahresabschluss des Staatsbetriebs wird der Betrag von 34 Mio. € als Gewinnrücklage dargestellt. Auch diese Rücklage steht als Verwahrung dem Liquiditätsmanagement des Freistaates zur Verfügung.

Nach dem Vermerk zum Leistungsplan des Staatsbetriebes im Haushaltsplan 2005/2006 werden am Jahresende verbleibende Mehrerlöse oder Kosteneinsparungen in Höhe von 80 % einer Rücklage zugeführt, die in den Folgejahren die Zuführungen zweckgebunden erhöht. Die Rücklage soll der Sicherung des planmäßigen und apl. betrieblichen Leistungsumfangs bei Holzmarktdepressionen und der Risikovorsorge bei biotischen und abiotischen Katastrophen im Staatswald dienen.

Der SRH hält eine Risikovorsorge für wichtig (vgl. Beitrag Nr. 3 Mittelbindung - Risikobetrachtung und Vorsorgemöglichkeiten). Zur Gewährleistung der Steuerung des Gesamthaushaltes halten wir jedoch grundsätzliche Regelungen für die Verwendung von Mehrerlösen und Einsparungen bei Staatsbetrieben und NSM-anwendenden Einrichtungen für erforderlich. Aus unserer Sicht sollte festgeschrieben werden, in welcher Höhe die Mehrerlöse und Einsparungen in den Einrichtungen verbleiben können, sie den Zuschuss der folgenden Jahre vermindern oder in den Gesamthaushalt beispielsweise zur Schuldentilgung zurückgeführt werden. Diese Regelungen sollten spätestens im Rahmen der Überarbeitung des Budgetierungskonzeptes für die NSM-Umsetzung aufgestellt werden (vgl. Beitrag Nr. 7).

Über die Rücklagen hinaus betreibt der Freistaat über Ansparungen in Sondervermögen Vorsorge zur Absicherung künftiger Finanzierungslasten (z. B. mit der Versorgungsrücklage des Freistaates Sachsen. Zum Bestand an Sondervermögen vgl. Beitrag Nr. 4 (Nebenhaushalte).

1 Vorbemerkungen

Im Zuge der Erholung der gesamtdutschen Wirtschaft und dem damit verbundenen Anstieg der Steuereinnahmen kann der Freistaat Sachsen seit 2006 auf eine Nettokreditaufnahme verzichten. Der Freistaat gehört zu den wenigen Ländern, die mit dem Schuldenabbau begonnen haben.

Zudem nutzt der Freistaat die günstige Einnahmesituation zur Risikovorsorge. Neben der Bildung von Rücklagen zum Ausgleich von FAG-Abrechnungen und Zuführungen in den Finanzierungsfonds für die Beamtenversorgung wurden erhebliche Mehreinnahmen insbesondere für die Nebenhaushalte verwendet.

Die positive Wirtschaftslage hat dazu beigetragen, den Abwärtstrend der Investitionsquote aufzuhalten. Nachdem sie in den letzten Jahren kontinuierlich gesunken war, ist seit 2006 ein Anstieg zu verzeichnen. Im Jahr 2006 konnte die aufbaugerechte Verwendung der Solidarpaktmittel wieder vollständig nachgewiesen werden.

Mit dem Gesetz zur Neuordnung der Sächsischen Verwaltung (Sächsisches Verwaltungsneuordnungsgesetz) vom 29.01.2008 und dem Kreisgebietsneuordnungsgesetz vom 29.01.2008 hat der Freistaat einen wichtigen Schritt zur Steigerung der Effizienz der Verwaltung getan.

Für die Zukunft des Freistaates Sachsen bestehen weiterhin Unsicherheiten hinsichtlich der Auswirkungen der Föderalismusreform II. Dies betrifft sowohl die Neuregelung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen als auch ein wirksames Verschuldungsverbot oder die Möglichkeit der Gründung eines Entschuldungsfonds. Die Länder befinden sich dazu noch in der Diskussion.

Der Freistaat Sachsen muss in den nächsten Jahren den massiven Rückgang von fast einem Drittel seiner Mittel verkraften. Nicht nur die Solidarpaktmittel werden bis 2020 auf Null gefahren, auch die EU-Fördermittel werden spürbar zurückgehen, da Sachsen mit der Osterweiterung der EU nicht mehr unter die Förderregionen fällt. Außerdem werden durch den Rückgang der sächsischen Bevölkerung die Einnahmen aus dem Länderfinanzausgleich schrumpfen. Das SMF rechnet mit Mindereinnahmen in Höhe von 2.700 bis 3.200 € für jeden verlorenen EW. Bei einem prognostizierten Bevölkerungsrückgang um rd. 400.000 EW bis 2020 können sich dadurch Mindereinnahmen in der Größenordnung von rd. 1 Mrd. € ergeben.

Trotz dieser Einnahmerückgänge muss der Freistaat in den nächsten Jahren zusätzliche Ausgaben schultern. Dazu gehören z. B. Zahlungen nach dem AAÜG, die schon derzeit rd. 4,5 % seines Ausgaberahmens ausmachen. Außerdem muss die Tarifangleichung Ost auf 100 % des Westniveaus und die Aufstockung auf Vollzeit bei den Grundschullehrern finanziert werden.

Die Fortführung der soliden sächsischen Haushaltspolitik wird nur durch eine ständige Aufgabenkritik, strikte Ausgabendisziplin bei Anpassung der Ausgaben an die Einnahmen, Schuldenabbau, Minimierung der Risiken in den Nebenhaushalten und Ausbau der Vorsorgemaßnahmen möglich sein.

Der Solidaritätsfonds „Aufbauhilfe“ wurde gem. § 8 Abs. 1 Satz 1 Gesetz zur Errichtung eines Fonds „Aufbauhilfe“ (Aufbauhilfefondsgesetz - AufhFG) mit Ablauf des Jahres 2006 aufgelöst. Mit der Übertragung der Mittel zu Beginn des Jahres 2007 aus dem Aufbauhilfefonds des Bundes an die Länder hat Sachsen noch bis 2013 Zeit, die restlichen Fluthilfegelder für die Beseitigung der Hochwasserschäden zu verwenden. Danach gehen die Restgelder zurück an den Bund. Dass sich der Wiederaufbau einem erfolgreichen Abschluss zuneigt, zeigen auch die immer geringer werdenden Ausgaben im Bereich der Hochwasserschadensbeseitigung.

Im folgenden Beitrag ist die Entwicklung der Finanzen des Freistaates schwerpunktmäßig dargestellt.

2 Haushaltswirtschaftliche Quoten im Ländervergleich und in der jährlichen Entwicklung

Haushaltswirtschaftliche Quoten sind ein wichtiges Instrument zur Analyse des Haushalts. Sie dienen zudem als Hilfsmittel, um die Vergleichbarkeit der Länderhaushalte zu ermöglichen. Die sich für das Hj. 2006 ergebenden haushaltswirtschaftlichen Quoten des Freistaates Sachsen wurden in nachfolgender Übersicht den durchschnittlichen Quoten der neuen Länder und der alten Flächenländer gegenübergestellt.

Haushaltswirtschaftliche Quoten 2006 in %	Sachsen ¹	neue Länder ² (Durchschnitt)	alte Länder ³ (Durchschnitt)
Steuerdeckungsquote	51,0	48,0	75,2
flutbereinigte Steuerdeckungsquote	51,9		
Anteil der durch Steuern gedeckten bereinigten Gesamtausgaben			
Kreditfinanzierungsquote	0	3,1	5,1
Anteil der durch Nettokreditaufnahme finanzierten bereinigten Gesamtausgaben			
Zinssteuerquote	6,8	13,7	10,3
Anteil der auf die Deckung der Zinsausgaben für Kreditmarktmittel entfallenden Steuereinnahmen			
Personalausgabenquote	25,9	24,0	39,6
flutbereinigte Personalausgabenquote	26,4		
Anteil der Personalausgaben an den bereinigten Gesamtausgaben			
Investitionsquote	25,5	20,3	9,5
flutbereinigte Investitionsquote	24,2		
Anteil der investiven Ausgaben (eigene Investitionen des Staates und Investitionsförderung) an den bereinigten Gesamtausgaben			
Investitionsausgaben pro EW in €/EW	948	790	269
flutbereinigte Investitionsausgaben pro EW in €/EW	881		
Personalausgaben pro EW in €/EW	963	936	1.126
Nettokreditaufnahme pro EW in €/EW	0	121	144

¹ Daten aus der HR 2006.

² Bundesländer ohne Flutbereinigung aufgrund fehlender Flutdaten.

³ Nur Flächenländer, ohne Stadtstaaten.

^{2 und 3} Quelle: ZDL-Statistik vom 17.06.2008, Vierteljahresbericht des Statistischen Bundesamtes vom Dezember 2007.

Ein Vergleich der haushaltswirtschaftlichen Quoten verdeutlicht die erheblichen strukturellen Unterschiede zwischen den neuen und den alten Bundesländern. Während die Investitionsquote der neuen Länder aufbaubedingt doppelt so hoch ist wie die der alten Länder, müssen die alten Länder höhere Versorgungslasten für ihre Beamten und ein höheres Gehaltsniveau finanzieren. Dagegen sind die Kreditfinanzierungsquote und die Zinssteuerquote zwischen alten und neuen Ländern annähernd gleich. Am deutlichsten wird der Unterschied zwischen Ost und West bei der Steuerdeckungsquote als Indikator der Wirtschaftskraft. Der Unterschied betrug in den letzten Jahren rd. 25 Prozentpunkte. In 2006 hat sich der Abstand trotz der verbesserten Steuereinnahmen sogar auf 27,2 Prozentpunkte erhöht. Auch wenn Sachsen mit 51 % leicht über dem Durchschnitt der neuen Länder liegt, lässt sich kein signifikanter Erfolg beim wirtschaftlichen Aufholprozess feststellen.

Die verbesserte Einnahmesituation der Länder spiegelt sich auch in der Kreditfinanzierungsquote wider. Im Vergleich zum Vorjahr sank die Kreditfinanzierungsquote der neuen Länder von 6,3 auf 3,1 und die der alten Länder von 9,2 auf 5,1. Der Freistaat Sachsen gehört zu den wenigen Ländern, die seit 2006 ohne Nettokreditaufnahme auskommen. Es ist zu erwarten, dass die Schuldentilgung in zukünftigen Ländervergleichen an Bedeutung gewinnt.

Durch die restriktive Verschuldungspolitik muss Sachsen im Vergleich zu anderen Bundesländern einen weitaus geringeren Anteil seiner Steuereinnahmen für Zinszahlungen ausgeben. So ist die Zinssteuerquote der anderen neuen Länder fast doppelt so hoch wie in Sachsen.

Mit 25,9 % hat Sachsen nach Thüringen die zweithöchste Personalausgabenquote der neuen Länder. Die niedrigste Quote weist Brandenburg mit 20,6 % aus. Auch beim Vergleich der Personalausgaben pro EW bleiben die Relationen gleich.

Ein Vergleich mit den alten Bundesländern ist aufgrund der unterschiedlichen Entwicklung und der Struktur der Personalausgaben nicht möglich. Die entscheidenden Unterschiede liegen im niedrigeren Gehalts- und Besoldungsniveau der neuen Länder, in den geringeren Versorgungslasten durch Beamtenpensionen und in der abweichenden Vergleichsbasis durch die Sonderbedarfs-BEZ für den Aufbau Ost und die EU-Fördermittel.

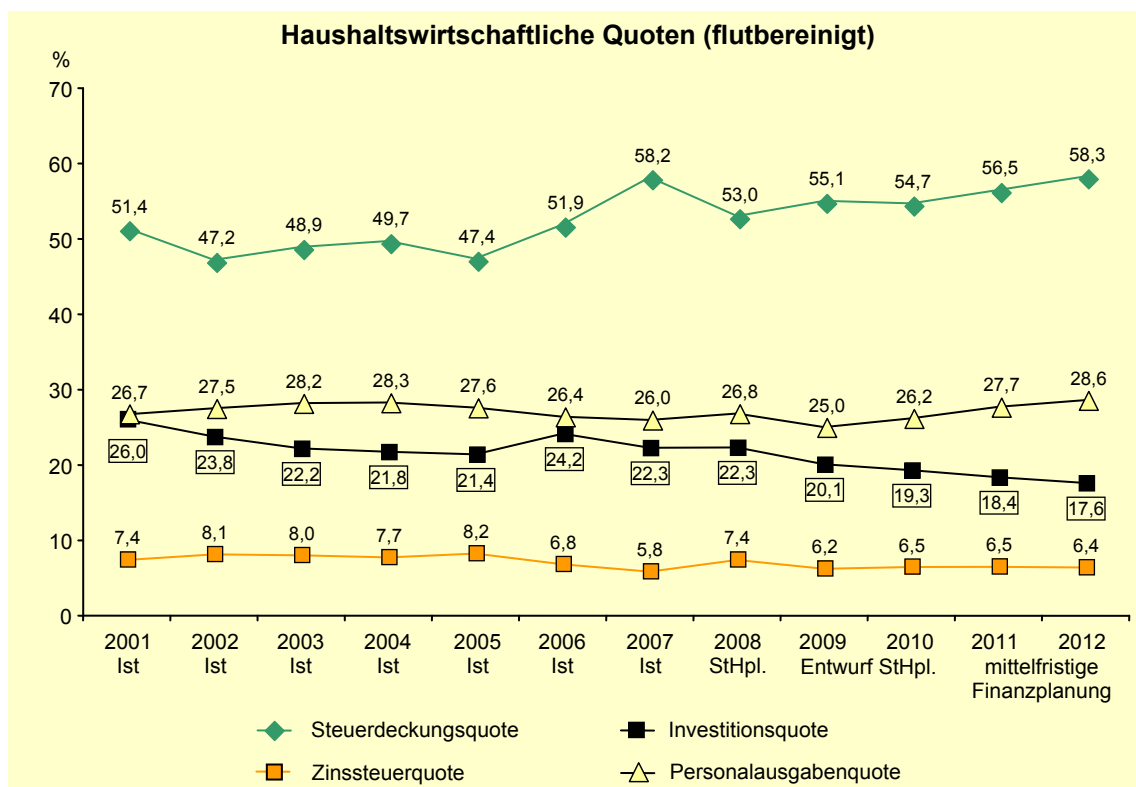
Unterschiedliche Kommunalisierungsgrade von Aufgaben (Verwaltungsreformen) und eine abweichende Praxis bei der Ausgliederung von Aufgaben in Staatsbetriebe erschweren die Vergleichbarkeit zusätzlich.

Trotz der verbesserten Einnahmesituation ist die durchschnittliche Investitionsquote sowohl in den neuen als auch den alten Bundesländern annähernd gleich geblieben. Sachsen konnte die flutbereinigte Investitionsquote um 2,8 % gegenüber dem Vorjahr steigern. Während die anderen neuen Länder eine Investitionsquote von rd. 18 % erreichen, ist Sachsen im gesamtdeutschen Ländervergleich mit flutbereinigten 24,2 % absoluter Spitzenreiter.

Die Vergleichbarkeit der Länderhaushalte wird u. a. aufgrund von Ausgliederungen, unterschiedlichen Kommunalisierungsgraden und Einführung neuer Steuerungsinstrumente erschwert. Abweichende Auslegungen des Funktionenplans, Verzerrungen der Haushaltsstrukturen durch Leistungen der neuen Länder nach dem AAÜG sowie Einmaleffekte durch große Käufe oder Verkäufe von Vermögensgegenständen schränken die Aussagekraft der Quoten ein. Trotzdem bleiben sie wichtige Hilfsmittel zur Vergleichbarkeit und Analyse der Haushaltsstrukturen (vgl. Jahresbericht 2007 des SRH,

Beitrag Nr. 2, Pkt. 2.1). Um die Vergleichbarkeit zukünftig besser zu gewährleisten, befasst sich der Arbeitsausschuss der Finanzministerkonferenz „Haushaltsrecht und Haushaltssystematik“ mit dem Thema. Zudem wurde die Zentrale Datenstelle der Landesfinanzminister von der Finanzministerkonferenz im April 2007 gebeten, einen Bericht zum Thema „Vergleichbare Datengrundlagen zur Ableitung von Haushaltskennzahlen“ zu erarbeiten. Die Umsetzung der Empfehlungen und Maßnahmen in dem vom März 2008 vorliegenden Bericht ist von den Ländern noch nicht abschließend beraten.

Die Entwicklung der haushaltswirtschaftlichen Quoten für den sächsischen Haushalt wird in nachstehendem Schaubild aufgezeigt:



Da der Freistaat Sachsen seit 2006 keine Nettokredite mehr aufgenommen hat und dies für die Zukunft auch nicht mehr vorsieht, wurde auf die Darstellung der Kreditfinanzierungsquote verzichtet.

Aufgrund des anhaltend niedrigen Zinsniveaus und umfangreicher Kreditablösungen verläuft die Zinssteuerquote relativ konstant. Solange die Zinsen nicht steigen und der Freistaat weiter Schulden tilgt, ist ein Ansteigen der Quote nicht zu erwarten.

Die Steuerdeckungsquote weist in den nächsten Jahren eine leicht steigende Tendenz aus und soll entsprechend der mittelfristigen Finanzplanung im Hj. 2012 den Spitzenwert von 2007 wieder erreichen. Gegenüber dem Tiefstwert von 2002 wäre dies eine Steigerung um 11,1 %. Ob es sich dabei um eine dauerhafte Steigerung der Wirtschaftskraft Sachsens handelt, werden erst die nächsten Jahre zeigen.

Die Personalausgabenquote weist eine relativ konstante Entwicklung auf. So werden Tarifsteigerungen und die Angleichung der Ostgehälter an das Westniveau durch Ausgliederungen von Personal in Staatsbetriebe, Personalabbau und einen günstigen Tarifabschluss weitestgehend aufgefangen. In den vergangenen Jahren haben auch die Einschnitte bei Urlaubs- und Weihnachtsgeld einen Anstieg der Personalausgabenquo-

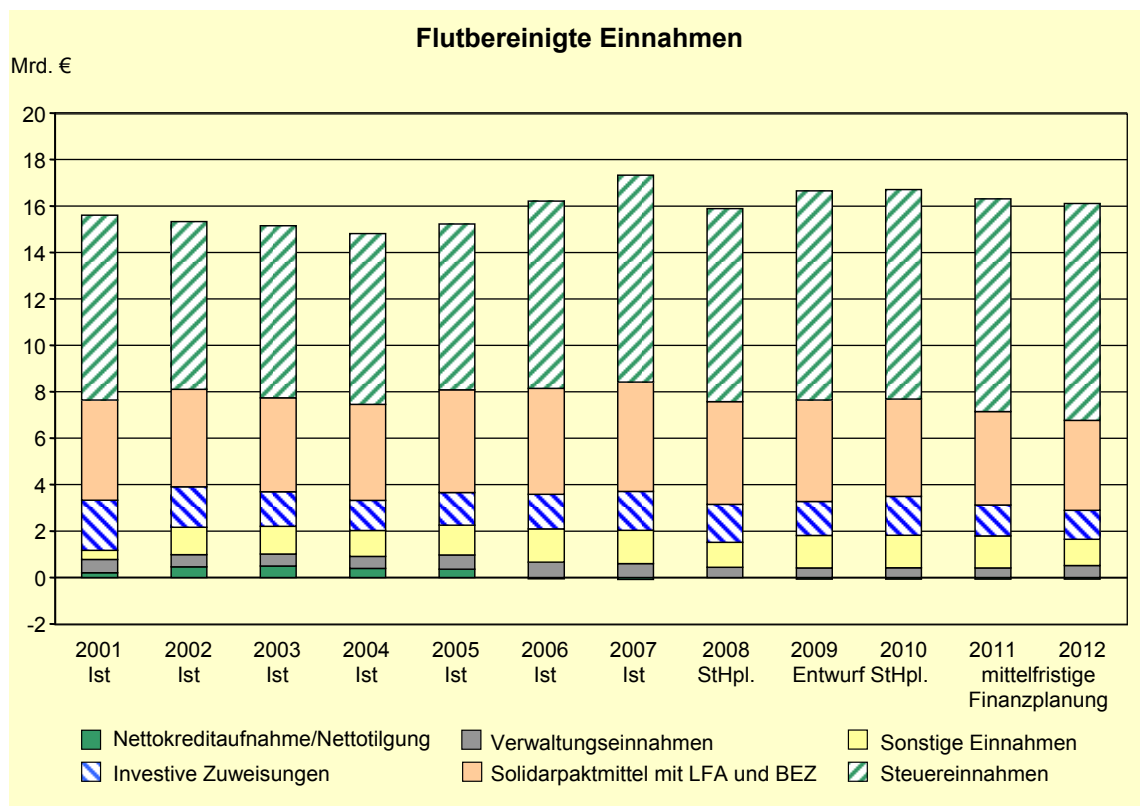
te verhindert. Bei der Betrachtung der Personalausgabenquote muss jedoch berücksichtigt werden, dass diese wesentlich höher ausfallen würde, wenn die Personalauswendungen für die rd. 5.700 VZÄ der Staatsbetriebe Berücksichtigung finden würden.

In den Planzahlen für das Hj. 2008 sind die Ausgliederungen von 4.144,6 VZÄ im Rahmen der Verwaltungs- und Funktionalreform auf die Kommunen noch nicht berücksichtigt. Der Anstieg der Personalausgabenquote ergibt sich in diesem Jahr aus Besoldungserhöhungen und Tarifsteigerungen. In der Mittelfristigen Finanzplanung sind die Personalübertragungen auf die Kommunen bereits berücksichtigt. Dies führt aber aufgrund der Tarifierhöhungen nicht zu einer wesentlichen Reduzierung der Personalausgabenquote.

Die Investitionsquote sinkt von 26 % im Hj. 2001 auf 17,6 im Hj. 2012. Die hohe Investitionsquote von 2006 beruht auf der Verwendung von Mehreinnahmen für Darlehen, Kapitalzuführungen oder Investitionszuschüsse an Unternehmen des privaten Rechts aufgrund der verbesserten Einnahmesituation. Diese Mittel werden formal der HGGr. 8 zugeordnet, garantieren aber nicht zwingend eine investive Verwendung oder die Schaffung von Werten für die Zukunft.

Die Investitionsquote hängt in hohem Maße von der Einnahmesituation des Freistaates ab. Während Personal- und Zinsausgaben unabhängig von der Einnahmesituation bedient werden müssen, werden insbesondere langfristig die sinkenden Solidarpaktmittel zu einer Reduzierung der Investitionsquote führen.

3 Einnahmenstruktur



Die Hj. 2002 bis 2005 sind gegenüber den Vorjahren aufgrund der gesunkenen Steuereinnahmen durch geringere Gesamteinnahmen und leicht erhöhte Nettokreditaufnahmen gekennzeichnet.

Das Hj. 2007 stellt ein Ausnahmejahr dar. Die Mehreinnahmen basieren insbesondere auf der Erhöhung der Mehrwertsteuer um 3 %. Außerdem sind dem Freistaat Sachsen durch Überschneidung zweier Förderperioden mehr EU-Fördermittel zugeflossen.

Mittelfristig wird das Ziel, weiterhin ohne Nettokreditaufnahme auszukommen, durch den systematischen Rückgang der Einnahmen nur durch äußerste Ausgabendisziplin zu erreichen sein.

3.1 Steueraufkommen und Steuereinnahmen 2006

Im Rahmen der HR ist zwischen dem Steueraufkommen und den Steuereinnahmen zu unterscheiden. Während das Steueraufkommen sämtliche im Freistaat Sachsen tatsächlich vereinnahmten Steuern und Abgaben vor Zerlegung und Länderfinanzausgleich umfasst, beinhalten die Steuereinnahmen des Landes neben den Landessteuern hingegen die nach dem Länderfinanzausgleich dem Landeshaushalt verbleibenden Einnahmen aus den Gemeinschaftsteuern. Das Steueraufkommen im Jahre 2006 und die Veränderungen gegenüber den Vorjahren stellen sich im Einzelnen wie folgt dar:

Steuerarten	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Veränderungen 2005/2006
in Mio. €							
I. Entwicklung des Aufkommens der Gemeinschaftsteuern							
Lohnsteuer	3.748,38	3.731,38	3.790,11	3.594,49	3.455,50	3.524,56	69,06
Veranlagte Einkommensteuer	-966,90	-946,18	-896,54	-771,33	-616,02	-315,16	300,87
Nicht veranlagte Steuern vom Ertrag	146,43	133,23	141,36	152,60	172,40	190,40	18,00
Zinsabschlagsteuer	52,15	50,08	41,47	37,00	39,67	46,14	6,47
Körperschaftsteuer	-138,05	-192,11	27,73	117,04	115,66	339,54	223,88
Umsatzsteuer	2.417,08	2.583,24	2.886,55	2.722,76	2.583,09	2.895,26	312,18
Gewerbsteuerumlage	76,03	94,64	126,09	88,46	102,42	100,24	-2,19
Steuern nach DDR-Recht ¹	31,04	-0,34	-8,57	0,09	0,36	0,04	-0,32
Summe I.	5.366,16	5.453,94	6.108,20	5.941,11	5.853,09	6.781,03	927,94

Abweichungen sind rundungsbedingt.

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

Der sich in den Vorjahren fortwährend abzeichnende Rückgang des Aufkommens der Gemeinschaftsteuern konnte im Jahr 2006 durch eine erhebliche Steigerung um rd. 928 Mio. € (15,9 %) gegenüber dem Vorjahr aufgehalten werden.

Die Aufkommenssteigerung betraf außer der Gewerbesteuerumlage und den Steuern nach DDR-Recht alle Gemeinschaftsteuern. Augenfällig sind besonders die Mehreinnahmen von rd. 312 Mio. € (12,1 %) bei der Umsatzsteuer. Diese Steigerung ist in erheblichem Maße auf Vorzieheffekte bei den Anschaffungen und Investitionen insbesondere im letzten Quartal des Jahres 2006 zurückzuführen. Zur Vermeidung einer höheren Kostenbelastung durch die ab 01.01.2007 wirkende Steuersatzerhöhung von

16 auf 19 % tätigten zahlreiche Verbraucher und Unternehmen den absehbaren Investitionsbedarf noch in 2006.

Aus den vorgezogenen Aufwendungen resultierte im Wesentlichen auch die Steigerung des Körperschaftsteueraufkommens um rd. 224 Mio. € (193,6 %) sowie des Aufkommens an veranlagter Einkommensteuer um rd. 301 Mio. € (48,8 %), weil die Erhöhung der steuerpflichtigen Umsätze eine Erhöhung der unternehmerischen Gewinne nach sich zog.

Das Lohnsteueraufkommen stieg lediglich um rd. 69 Mio. € (2,0 %), da die Lohnentwicklung im Freistaat Sachsen weiterhin stagnierte und die Anzahl der Beschäftigungsverhältnisse im Jahre 2006 nicht wesentlich gesteigert werden konnte.

Steuerarten	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Veränderungen 2005/2006
	in Mio. €						
II. Entwicklung des Aufkommens der Landessteuern							
Erbschaftsteuer	14,98	13,48	17,46	19,83	19,43	22,70	3,28
Grunderwerbsteuer	136,21	127,95	115,70	121,67	137,59	193,29	55,70
Kraftfahrzeugsteuer	375,65	330,36	328,57	349,03	392,82	398,19	5,37
Rennwett- und Lotteriesteuer gesamt	66,98	63,60	62,40	64,11	66,25	67,68	1,43
Feuerschutzsteuer	10,58	12,80	12,41	15,00	15,59	13,00	-2,59
Biersteuer	72,19	72,64	72,34	73,67	73,39	73,37	-0,02
Summe II.	676,59	620,83	608,88	643,31	705,07	768,23	63,16

Abweichungen sind rundungsbedingt.

Die Steuern, deren Aufkommen ausschließlich dem Freistaat Sachsen zustand (sog. Landessteuern), folgten tendenziell der Entwicklung der Gemeinschaftsteuern. Auch sie stiegen um rd. 63 Mio. € (9,0 %) deutlich an.

Diese Aufkommenssteigerung beruhte im Wesentlichen auf dem Anstieg der Grunderwerbsteuer mit rd. 56 Mio. € (40,5 %). Diese beachtliche Erhöhung ist ebenfalls z. T. auf die Vorzieheffekte aufgrund der Umsatzsteuererhöhung zurückzuführen, weil den vorgezogenen Bauinvestitionen zumeist ein entsprechender Erwerb von Grund und Boden voranging. Auch spielten Geldanlagen in Immobilien wegen des verhältnismäßig niedrigen Preisniveaus im Freistaat Sachsen eine nicht unbedeutende Rolle.

Bei den sonstigen Landessteuern erhöhte sich das Aufkommen nur unwesentlich.

Steuerarten	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Veränderungen 2005/2006
	in Mio. €						
III. Entwicklung des Aufkommens aus der Spielbankabgabe							
Spielbankabgabe	7,74	7,99	4,43	7,33	8,34	7,18	-1,16
Summe III.	7,74	7,99	4,43	7,33	8,34	7,18	-1,16

Abweichungen sind rundungsbedingt.

Das Aufkommen aus der Spielbankabgabe ging im Jahre 2006 um rd. 1 Mio. € (13,9 %) zurück und ist vorstehend nach Kürzung um die Anteile der jeweiligen Standortgemeinden ausgewiesen.

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Veränderungen 2005/2006
	in Mio. €						
IV. Entwicklung des Gesamtaufkommens							
Gesamtaufkommen (Summe I., II. und III.)	6.050,49	6.082,76	6.721,51	6.591,75	6.566,49	7.556,44	989,95

Abweichungen sind rundungsbedingt.

Die Erhöhung des Gesamtsteueraufkommens im Jahre 2006 gegenüber dem Vorjahr um rd. 990 Mio. € (15,1 %) ist bei den Gemeinschaftsteuern im Wesentlichen auf die Aufkommenssteigerungen bei der Umsatz- und Körperschaftsteuer sowie der veranlagten Einkommensteuer und bei den Landessteuern auf die Grunderwerbsteuer zurückzuführen.

Die Gemeinschaftsteuern sind wegen ihrer stärkeren Konjunkturabhängigkeit generell schwankungsanfälliger und daher stärker angestiegen (15,9 %) als die Landessteuern (9,0 %), die einen stärkeren Objektsteuercharakter aufweisen.

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	
V. Entwicklung der dem Haushalt des Freistaates Sachsen zufließenden Steuereinnahmen							
Soll lt. Haushaltsplan in Mio. €	7.937,80	8.191,40	7.671,00	7.842,60	7.356,00	7.609,60	
Isteinnahmen in Mio. €	7.958,60	7.229,90	7.413,10	7.357,80	7.143,02	8.065,62	
Veränderung der Isteinnahmen	Haushaltsplan in %	0,3	-11,7	-3,4	-6,2	-2,9	6,0
	Vorjahr in %	-2,3	-9,2	2,5	-0,7	-2,9	12,9
Steuerdeckungsquote in %	51,4	45,4	44,4	46,3	47,4	49,0	

Abweichungen sind rundungsbedingt.

Die dem Landeshaushalt zugeflossenen Steuereinnahmen übertrafen den Planansatz um 6,0 % und den Vorjahreswert der tatsächlich vereinnahmten Steuern sogar um 12,9 %. Da die Ausgaben nicht in gleichem Maße anwuchsen, erhöhte sich die Steuerdeckungsquote um 1,6 %-Punkte auf nunmehr 49,0 %.

	HR 2005 Ist	HR 2006 Ist	Veränderung gegenüber 2005	
	in Mio. €		in Mio. €	%
VI. Mehr- und Mindereinnahmen des Freistaates Sachsen 2006 gegenüber 2005				
Landesanteile an den Gemeinschaftsteuern				
Lohnsteuer	1.227,20	1.259,47	32,26	2,6
Veranlagte Einkommensteuer	-261,81	-133,94	127,87	48,8
Nicht veranlagte Steuern vom Ertrag	72,57	77,81	5,23	7,2
Zinsabschlag	36,40	39,98	3,58	9,8
Körperschaftsteuer	81,05	198,81	117,76	145,3
Umsatzsteuer	5.224,16	5.797,24	573,08	11,0
Gewerbesteuerumlage	58,19	58,01	-0,18	-0,3
Zusammen	6.437,77	7.297,36	859,59	13,4
Landessteuern				
Vermögensteuer	0,00	0,00	0,00	0,0
Erbschaftsteuer	19,43	22,70	3,27	16,9
Grunderwerbsteuer	137,59	193,29	55,70	40,5
Kraftfahrzeugsteuer	392,82	398,19	5,37	1,4
Rennwett- und Lotteriesteuer gesamt	66,25	67,68	1,43	2,2
Feuerschutzsteuer	15,59	13,00	-2,59	-16,6
Biersteuer	73,39	73,37	-0,02	0,0
Sonstige Steuern	0,18	0,02	-0,16	-88,2
Zusammen	705,25	768,25	63,00	8,9
Steuerähnliche Abgaben				
Spielbankabgabe	8,34	7,18	-1,16	-13,9
Zusammen	8,34	7,18	-1,16	-13,9
Insgesamt	7.151,36	8.072,80	921,44	12,9

Abweichungen sind rundungsbedingt.

Das Aufkommen an Gemeinschaftsteuern im Freistaat Sachsen wuchs um rd. 928 Mio. €, hiervon verblieben dem Landeshaushalt nach dem Länderfinanzausgleich rd. 860 Mio. €. Der Großteil der Mehreinnahmen gegenüber dem Vorjahr resultiert aus den Zahlungen aus dem Länderfinanzausgleich, welche infolge der erheblichen Aufkommenszuwächse in den steuerstarken Ländern gestiegen sind.

3.2 Finanzausstattung des Freistaates und Bund-Länder-Finanzbeziehungen

3.2.1 Finanzausstattung des Freistaates

Eine Übersicht über die Finanzausstattung des Freistaates und deren Entwicklung zeigt die folgende Tabelle auf:

	2004 Ist	2005 Ist	2006 Ist	2007 Ist	in Mio. € 2008 StHpl.	2009 Entwurf	2010 StHpl.	2011 mittelfristige Finanzplanung	2012
1. Steuern ohne OGr. 09	7.357,8	7.143,0	8.065,6	8.917,8	8.313,3	9.008,0	9.031,0	9.167,0	9.343,0
2. Finanzausgleich unter den Ländern	954,6	954,6	1.076,5	1.195,6	1.018,0	1.108,0	1.118,0	1.127,0	1.169,0
3. Fehlbetrags-BEZ	433,2	384,0	411,9	458,2	400,0	432,0	438,0	442,0	457,0
4. Zuweisungen aus der Lkw-Maut¹						8,6	8,6	8,6	8,6
Steuern und steuerinduzierte Einnahmen	8.745,5	8.481,7	9.554,0	10.571,6	9.731,3	10.556,6	10.595,6	10.744,6	10.977,6
Anteil an den flutbereinigten Einnahmen in %	60,6	57,0	59,2	61,2	61,2	64,0	64,8	65,9	68,2
5. Sonderbedarfs-BEZ	2.752,3	2.746,4	2.733,1	2.706,4	2.666,4	2.479,8	2.279,8	2.093,2	1.893,2
6. BEZ-politische Führung		25,6	25,6	25,6	25,6	25,6	25,6	25,6	25,6
7. Hartz-IV-Sonderbedarfs-BEZ		319,0	319,0	319,0	319,0	319,0	319,0	319,0	319,0
Gesamt	11.497,8	11.572,7	12.631,7	13.622,6	12.742,3	13.380,9	13.219,9	13.182,4	13.215,4
Veränderungen zum Vorjahr in %	0,3	0,7	9,2	7,8	-6,5	5,0	-1,2	-0,3	0,3

¹ Aufgrund der Absenkung der Kfz-Höchststeuersätze für schwere Lkw auf das europarechtlich zulässige Mindestniveau durch das Gesetz zur Änderung kraftfahrzeugsteuerlicher und autobahnmautrechtlicher Vorschriften vom 17.08.2007 (BGBl. I S. 1958, 1959) ergeben sich bei der Kfz-Steuer Mindereinnahmen. Der Bund gleicht diese Mindereinnahmen durch Zuweisungen an die Länder aus der streckenbezogenen Lkw-Maut aus.

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

Die Steuereinnahmen sind mit durchschnittlich 50,2 % an den flutbereinigten Einnahmen die wichtigste Einnahmeart des Freistaates Sachsen. Ergänzt werden diese durch die steuerinduzierten Einnahmen aus dem Länderfinanzausgleich und den Fehlbetrags-BEZ mit durchschnittlich 9,4 %. Somit sind nur rd. 60 % des sächsischen Staatshaushalts über Steuern und steuerinduzierte Einnahmen gedeckt. Durch Sonderbedarfs-BEZ einschließlich Solidarpaktmittel werden im Durchschnitt weitere 19,1 % gedeckt.

In den vergangenen Jahren gab es teilweise erhebliche Differenzen zwischen der geplanten und der erreichten Finanzausstattung. Dies zeigt, mit welchen Schwierigkeiten die Planung von Steuereinnahmen und steuerinduzierten Einnahmen verbunden ist. So lassen sich Auswirkungen von Steuerrechtsänderungen und die Entwicklung der Konjunktur nur schwer schätzen, wie nachfolgende Übersicht zeigt:

in Mio. €	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Soll gemäß StHpl.	9.872,0	9.099,0	9.362,6	8.679,0	8.976,0	9.605,3
Ist gemäß HR und Kassen-Ist	8.608,5	8.708,9	8.745,5	8.481,7	9.554,0	10.571,6
Differenz	-1.263,5	-390,1	-617,1	-197,3	578,0	966,3

Ein geringes Wirtschaftswachstum und die Auswirkungen der Steuerreform führten in den Hj. 2002 bis 2005 zu einem bundesweiten Einbruch der Steuereinnahmen und damit auch der steuerinduzierten Einnahmen. Die Soll-Ist-Differenz musste über Haushaltsbewirtschaftungsmaßnahmen und Nettokreditaufnahme ausgeglichen werden.

Erst seit 2006 hat sich die Wirtschaftslage wieder verbessert. Die verbesserte wirtschaftliche Lage hat in Verbindung mit der Umsatzsteuererhöhung in 2007 zu einem starken Anstieg der Steuereinnahmen geführt. Dem Freistaat standen somit mehr Mittel als geplant zur Verfügung.

3.2.2 Bundesstaatlicher Finanzausgleich

Seit 1995 sind die neuen Länder in den gesamtdeutschen Finanzausgleich integriert. Mit dem Finanzausgleich wird die Finanzkraft der finanzschwachen Länder so angehoben, dass sie grundsätzlich zur Erfüllung ihrer Aufgaben in der Lage sind. Der Länderfinanzausgleich wird bei leistungsschwachen Ländern vom Bund durch BEZ erweitert.

Ab 2005 gilt ein neues System, bei dem die Fehlbetrags-BEZ den Finanzkraftunterschied der finanzschwachen Länder zur durchschnittlichen Finanzkraft der Länder nur noch anteilig ausgleicht. Die Höhe des Anteils richtet sich nach der Finanzkraft, die sich nach der Durchführung des Länderfinanzausgleichs ergibt. Außerdem wird die Bemessungsgrundlage für den Länderfinanzausgleich bezüglich der Gemeindefinanzkraft von bisher 50 auf 64 % verbreitert.

Ab 2008 erhält der Freistaat Zuweisungen des Bundes aus der Lkw-Maut zum Ausgleich von Mindereinnahmen bei der Kfz-Steuer. Diese ergeben sich aufgrund der Absenkung der Kfz-Höchststeuersätze für schwere Lkw auf das europarechtlich zulässige Mindestniveau (Gesetz zur Änderung kraftfahrzeugrechtlicher und autobahnrechtlicher Vorschriften vom 17.08.2007).

3.2.3 Sonderbedarfsbundesergänzungszuweisungen

Neben den Mitteln aus dem Länderfinanzausgleich erhalten die finanzschwachen Länder vom Bund Sonderbedarfs-BEZ.

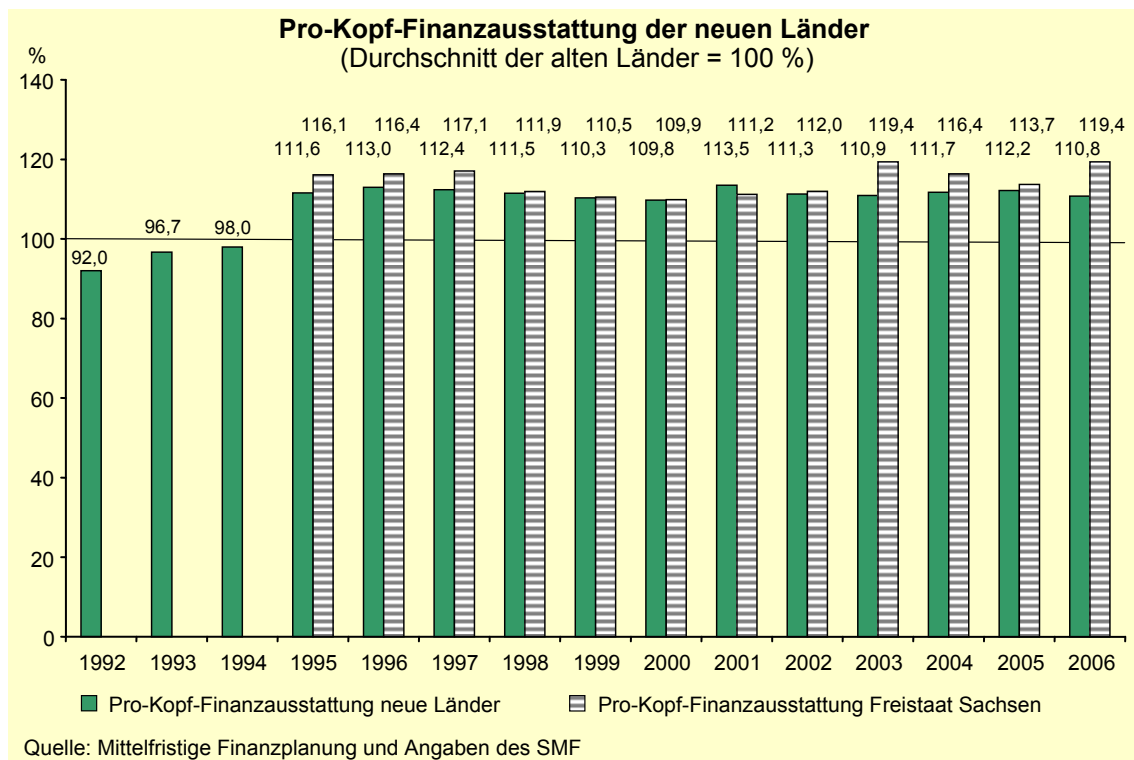
Sachsen erhält ab 2005 Sonderbedarfs-BEZ „wegen überdurchschnittlich hoher Kosten politischer Führung“ (§ 11 Abs. 4 FAG) in Höhe von 25,6 Mio. € pro Jahr. Diese Mittel sollen einen Ausgleich dafür schaffen, dass der Freistaat eine mit den bevölkerungsreicheren Ländern vergleichbare Verwaltungsstruktur unterhält.

Zum Ausgleich von Sonderlasten aufgrund struktureller Arbeitslosigkeit sowie daraus entstehender überproportionaler Lasten bei der Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe erhält der Freistaat Sachsen ab 2005 jährlich Zahlungen in Höhe von 319 Mio. € (§ 11 Abs. 3a FAG). Diese sind bis zum Jahr 2010 befristet und werden im Jahr 2010 auf ihre weitere Gewährung geprüft.

Die neuen Länder erhalten zusätzlich nach dem Solidarpaktfortführungsgesetz (SFG - Solidarpakt II) Sonderbedarfs-BEZ zur Deckung von teilungsbedingten Sonderlasten aus dem bestehenden infrastrukturellen Nachholbedarf und zum Ausgleich unterproportionaler kommunaler Finanzkraft (§ 11 Abs. 3 FAG). Diese Mittel sind exakt den Ländern zugeordnet, degressiv gestaffelt und laufen bis 2019 aus. Sie werden als Korb I bezeichnet.

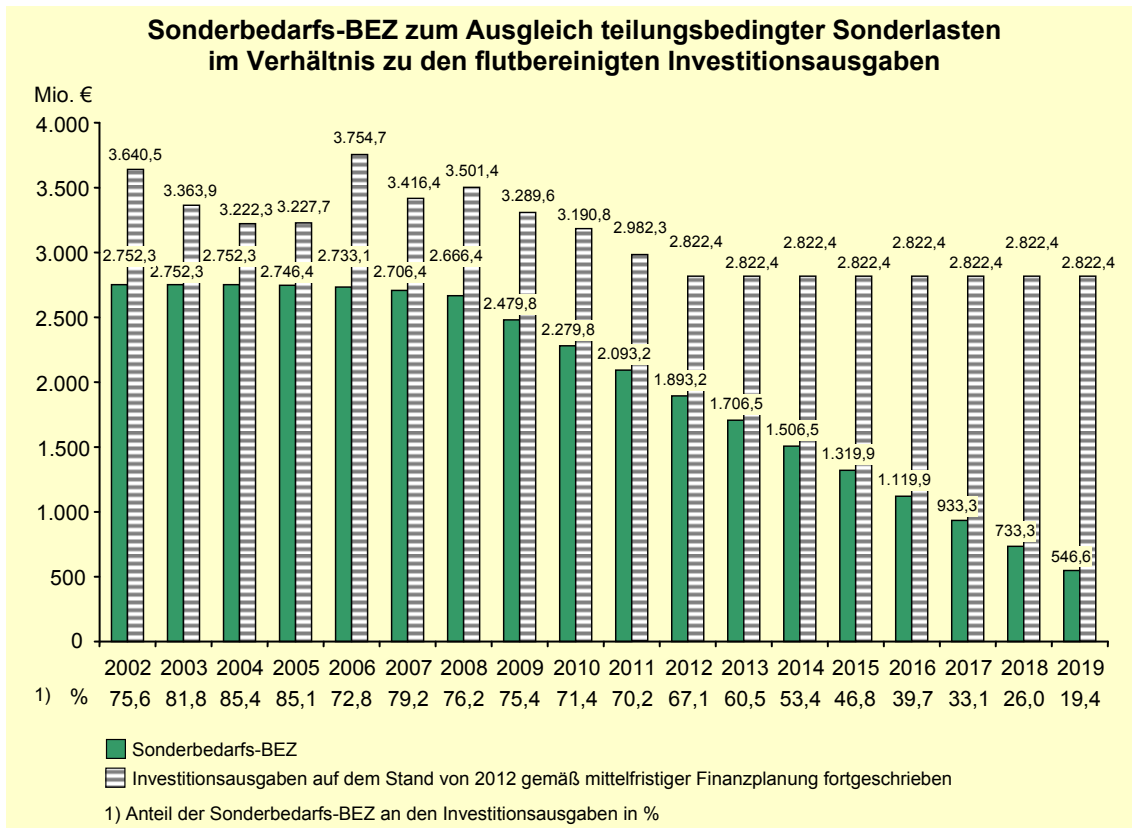
Weitere Solidarpaktmittel werden aus dem Korb II mit einem Gesamtvolumen von 51 Mrd. € an die neuen Länder und Berlin verteilt. Diese Mittel sind ebenfalls bis 2019 degressiv gestaffelt. Die Verteilung dieser Mittel erfolgt in Abhängigkeit von der Aufstellung des Bundeshaushalts. Im Gegensatz zu den feststehenden Korb I-Mitteln gibt es hier keine Planungssicherheit über die jährliche Höhe der Mittel.

Die neuen Länder sind finanziell 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:



Die überdurchschnittlich hohe Finanzausstattung der neuen Länder ist durch die Solidarpaktmittel begründet und wird demzufolge sukzessive sinken. 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.

Der Rückgang der von 2002 bis 2019 auf den Freistaat entfallenden Beträge der Sonderbedarfs-BEZ aus dem Solidarpakt ist nachfolgend dargestellt. Sie wurden den flutbereinigten Investitionsausgaben, die auf dem Niveau des Jahres 2012 der mittelfristigen Finanzplanung fortgeschrieben wurden, gegenübergestellt.



Das systematische Abschmelzen der Sonderbedarfs-BEZ auf Null bis zum Jahr 2020 wird nachhaltige Auswirkungen auf den Haushalt, insbesondere die Investitionen, haben. Bis 2008 sind die Reduzierungen der Sonderbedarfs-BEZ kaum spürbar. Ab 2009 werden die Minderungen aber merklich größer. Da sich die deutlich abzeichnende Lücke zwischen dem derzeitigen hohen Investitionsniveau und den Sonderbedarfs-BEZ kaum durch andere Einnahmequellen kompensieren lassen wird, geht der SRH zukünftig von einer erheblichen Reduzierung des Investitionsvolumens aus.

Das SMF will konsequent die noch zur Verfügung stehenden Solidarpaktmittel in die nachhaltige wirtschaftliche Entwicklung des Freistaates investieren. Eine entsprechende Vorschrift zur investiven Verwendung der anteiligen Solidarpaktmittel (ehemalige Investitionsförderungsgesetz-Mittel in Höhe von 881.978 T€) wurde unter § 4 HG 2007/2008 verankert. Die investive Verwendung der Solidarpaktmittel weist der Freistaat Sachsen in dem jährlichen Fortschrittsbericht nach. In den Jahren 2004 und 2005 konnte keine 100 %ige aufbaugerechte Verwendung der Solidarpaktmittel nachgewiesen werden.

3.2.4 Fortschrittsbericht „Aufbau Ost“

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

Für den Verwendungsnachweis wurde ein einheitliches Schema zwischen dem Bund und den neuen Ländern vereinbart.

1. Investitionsausgaben für Infrastruktur
2. + Schuldendiensthilfen (ohne Wohnungsbau)
3. ./.. Erhaltene Investitionszuweisungen

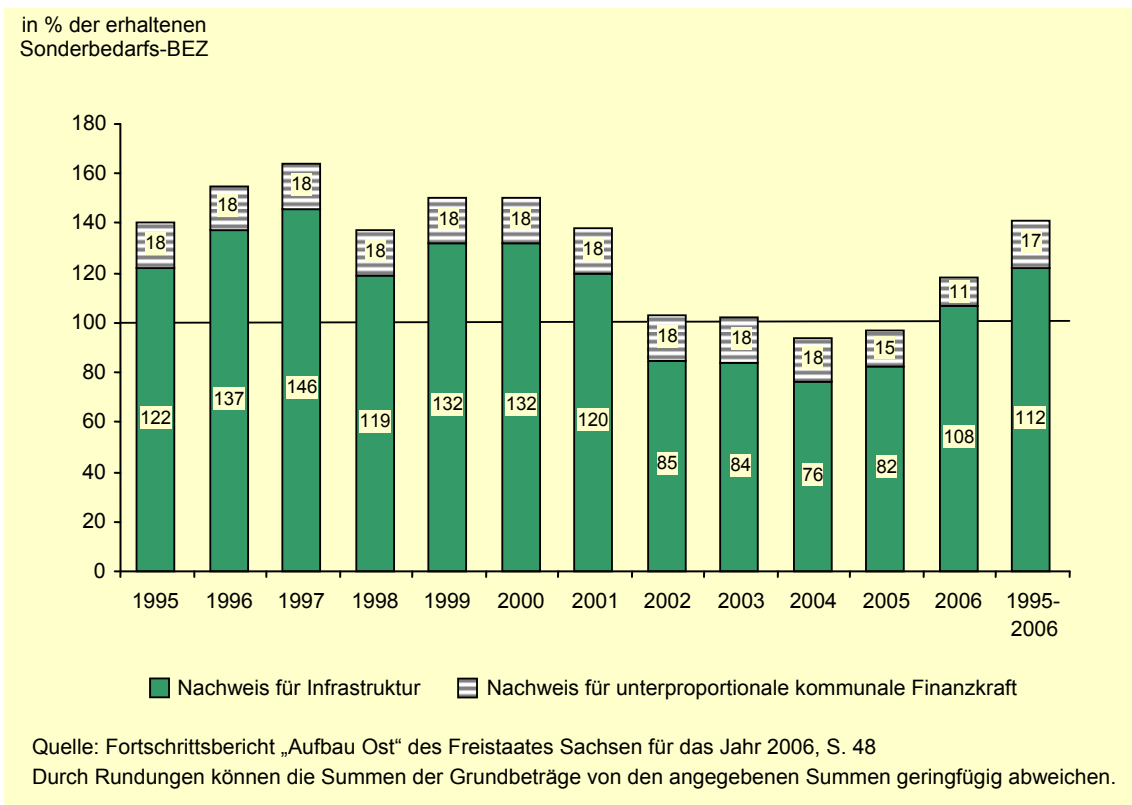
4. = Eigenfinanzierte Infrastrukturinvestitionen
5. ./.. Anteilige Nettokreditaufnahme für Infrastrukturinvestitionen
- = Nettokreditaufnahme ./..
- (Investitionsausgaben ./.. Investitionsausgaben für Infrastruktur)

5. = Aus Sonderbedarfs-BEZ finanzierte Infrastrukturinvestitionen

Der Freistaat Sachsen hat für das Hj. 2006 davon abweichend eine modifizierte Berechnung zugrunde gelegt. Zum einen wurde der Einmaleffekt aus dem Wohnungsvverkauf der Stadt Dresden eliminiert. Des Weiteren wurde wegen der „negativen“ Kreditaufnahme im Haushaltsjahr auf die Absetzung der Ausgaben der OGr. 83 bis 87 verzichtet. Dieser Vorgang hätte rechnerisch die Tilgung erhöht und die Verwendungsquote zu hoch und nicht sachgerecht dargestellt. Außerdem hat der Freistaat Ausgaben in Höhe von insgesamt 387,6 Mio. € aus den OGr. 83 und 86 (Erwerb von bzw. Darlehen an Beteiligungen) in die Investitionsausgaben für Infrastruktur einbezogen, das betrifft z. B. Ausgaben zum Ausbau der Start- und Landebahnen des Flughafens Halle-Leipzig.

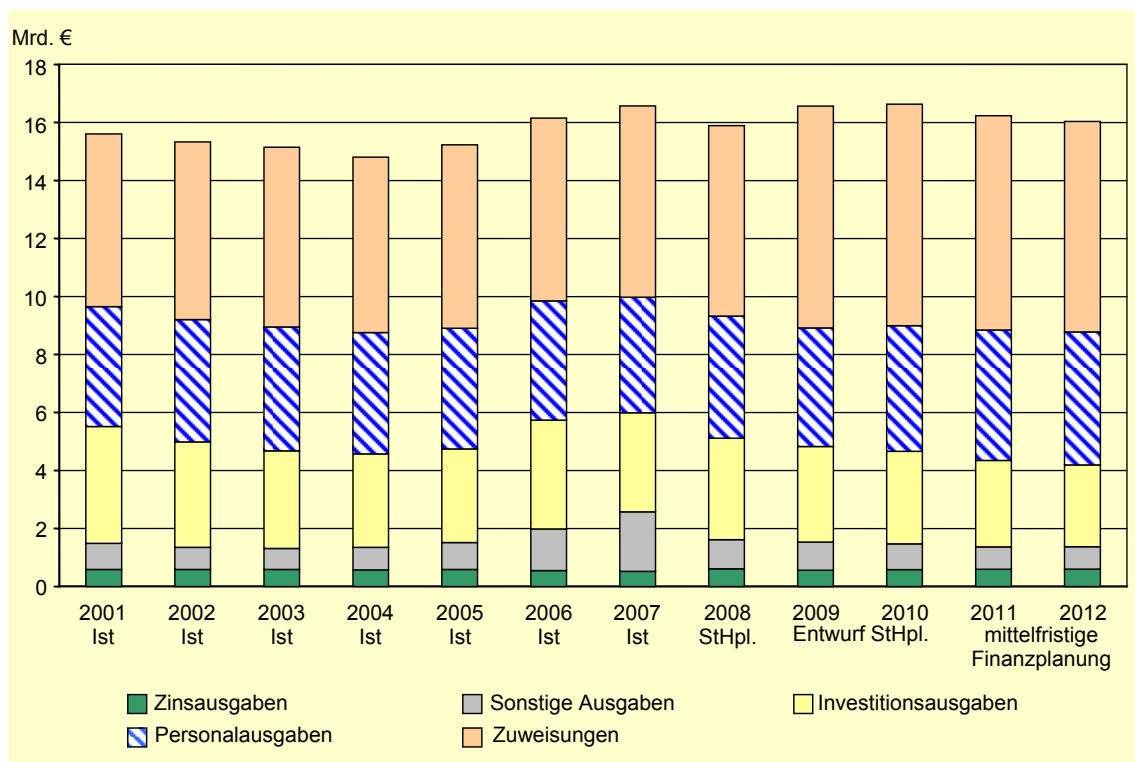
Die Anwendung des modifizierten Schemas führt zu einer niedrigeren Nachweisquote als die Anwendung des mit dem Bund abgestimmten Schemas. Das SMF hält das modifizierte Schema jedoch für sachgerechter.

Die folgende Grafik bildet die Entwicklung der Verwendung der Sonderbedarfs-BEZ seit 1995 im Freistaat ab:



Nachdem es in den Jahren 2004 und 2005 nicht gelungen war, eine vollständige zweckgerechte Verwendung der Mittel nachzuweisen, gelang dies im Hj. 2006 zu 118 %. Der Freistaat hat demnach, begünstigt durch die positive konjunkturelle Situation, neben den Sonderbedarfs-BEZ zusätzlich Landesmittel zur Finanzierung von Investitionsausgaben einsetzen können.

4 Ausgabenstruktur



Bei den Ausgaben des Freistaates Sachsen nehmen die Zuweisungen (HGr. 6) mit durchschnittlich 40 % den größten Anteil an den flutbereinigten Istaussgaben ein. Unter die Zuweisungen fallen hauptsächlich die Zuschüsse an Kommunen insbesondere im Rahmen des FAG, die Zahlungen nach dem AAÜG und Zuschüsse an Staatsbetriebe u. ä. Einrichtungen. Die leicht steigende Tendenz dieser Ausgabengruppe resultiert aus den zunehmenden Staatsbetriebsgründungen und dem zukünftig zu zahlenden Mehrbelastungsausgleich aufgrund der Verwaltungs- und Funktionalreform.

Mit durchschnittlich 26 % stellen die Personalausgaben den zweitgrößten Ausgabenblock dar. Diese sind aufgrund von Leistungskürzungen, Ausgliederungen und niedrigen Tarifabschlüssen relativ konstant. Erst mit der Ost-West-Tarifangleichung werden sie leicht ansteigen.

Die Investitionsausgaben (HGr. 7 und 8) umfassen durchschnittlich 22 % der Istaussgaben. Mit dem Rückgang der Solidarpaktmittel wird es tendenziell zu einem Rückgang kommen (vgl. auch Pkt. 4.3).

Zu den „Sonstigen Ausgaben“ zählen die Verwaltungsausgaben der HGr. 5 ohne die Zinsausgaben und die „Besonderen Finanzierungsausgaben“ der HGr. 9. Der HGr. 9 werden die Zuführungen an Rücklagen, Fonds und Stöcke, Ausgaben zur Deckung von Fehlbeträgen aus Vorjahren, haushaltstechnische Verrechnungen sowie globale Mehr- und Minderausgaben zugerechnet. In den Hj. 2006 und 2007 sind die Ausgaben der HGr. 9 durch erhöhte Rücklagenbildungen und Pensionsfondszuführungen stark angestiegen.

Für Zinsausgaben wendet der Freistaat durchschnittlich 4 % seiner Ausgaben auf. Die relativ konstanten Zinszahlungen beruhen im Wesentlichen auf dem anhaltend günstigen Zinsniveau und der umfangreichen Ablösung von Krediten (vgl. auch Beitrag Nr. 5).

Insgesamt sind mit den gestiegenen Einnahmen die Ausgaben im Hj. 2006 und 2007 wieder erheblich angestiegen. Das Ausgabevolumen muss sich tendenziell den zukünftig sinkenden Einnahmen anpassen.

4.1 Leistungen an den kommunalen Bereich

Zu den Leistungen an den kommunalen Bereich gehören neben den Leistungen aus dem FAG auch Leistungen außerhalb des kommunalen Steuerverbundes. Darunter zählen u. a. Mittel für die Kulturförderung, für soziale Leistungen und Zuweisungen an Zweckverbände. Zusätzlich erhielten die Kommunen in den vergangenen Jahren erhebliche Zuweisungen zur Beseitigung der Hochwasserschäden (vgl. Jahresbericht 2007 des SRH, Beitrag Nr. 2, Pkt. 4.2).

Flutbereinigte Zuweisungen an den kommunalen Bereich in Mio. €									
	2004 Ist	2005 Ist	2006 Ist	2007 Ist	2008 StHpl.	2009 Entwurf	2010 StHpl.	2011 mittelfristige Finanzplanung	2012
Flutbereinigte laufende Zuweisungen	3.526,8	3.932,7	3.745,3	3.806,9	3.497,1	4.500,7	4.426,0	4.188,7	4.039,5
Flutbereinigte Investitionszuweisungen	1.263,6	978,6	1.116,2	1.272,3	1.368,3	1.292,0	1.251,4	1.202,6	1.107,4
Flutbereinigte Zuweisungen insgesamt ¹	4.790,4	4.911,2	4.861,5	5.079,2	4.865,4	5.792,7	5.677,4	5.391,3	5.147,0
darunter:									
Zuweisungen im Rahmen des FAG	2.954,1	2.628,4	2.496,7	2.417,6	2.482,1	3.059,8	3.020,1	2.869,6	2.832,2
Anteil der flutbereinigten Zuweisungen insgesamt an den flutbereinigten Ausgaben in %	32,4	32,6	31,3	33,1	31,0	35,4	34,4	33,2	32,1

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.

Die flutbereinigten laufenden und investiven Zuweisungen des Freistaates an seine Kommunen verblieben auch 2006 auf hohem Niveau. Insgesamt gibt der Freistaat durchschnittlich 32,5 %, das sind rund ein Drittel seiner Mittel, an die Kommunen zur Verstärkung der kommunalen Finanzkraft und zur Finanzierung laufender und investiver Aufgaben weiter. Mittelfristig verbleiben die Zuweisungen auf diesem Niveau.

Mit der Umsetzung der Verwaltungs- und Funktionalreform werden den Kommunen ab 2008 Aufgaben des Landes übertragen. Zur Finanzierung dieser Aufgaben erhalten die Kommunen ab 2008 einen Mehrbelastungsausgleich, dessen Höhe in Art. 4, § 1 Abs. 1 Sächsisches Verwaltungsneuordnungsgesetz festgelegt wurde. Da entsprechend dem degressiven Mehrbelastungsausgleich die Kommunen zum Personalabbau bei dem übergehenden Personal gezwungen sind, reduzieren sich die Pauschalzuweisungen von 190,9 Mio. € in den Hj. 2009 und 2010 auf 134,8 Mio. € ab dem Hj. 2018. Für 2008 erhalten die Kommunen einen anteiligen Ausgleich in Höhe von 79,5 Mio. € (vgl. Beitrag Nr. 32).

Da in den letzten Jahren die tatsächlichen Steuereinnahmen der Kommunen und des Freistaates von den geplanten Werten abwichen, ergaben sich aus den Jahren 2003 bis 2005 erhebliche Abrechnungsbeträge zugunsten des Freistaates. Daraufhin wurden die Abrechnungsbeträge für die Hj. 2005 und 2006 reduziert. Zum Ausgleich gewährte der Freistaat den Kommunen Darlehen in Höhe von insgesamt 200 Mio. € zur Erhöhung der Finanzausgleichsmassen in den Jahren 2005 und 2006. Die Rückzahlung dieser Darlehen wurde für die Jahre 2007 und 2008 vereinbart.

Aufgrund der seit 2006 verbesserten Einnahmesituation des Freistaates ergeben sich nun Abrechnungsbeträge zugunsten der Kommunen in erheblichem Umfang, die in den Jahren 2009 und 2010 zur Erhöhung der Finanzausgleichsmassen führen werden. Der Freistaat Sachsen hat hierfür bereits Vorsorge im Rahmen der Rücklagenbildung getroffen (130 Mio. € im Hj. 2006 und 249 Mio. € im Hj. 2007). Zusätzlich wurde mit dem Änderungsgesetz zum FAG 2008 die Finanzausgleichsmasse erhöht, um die Abrechnungsbeträge gleichmäßiger auf die Jahre zu verteilen.

Außerdem profitieren die Kommunen von den erhöhten Steuereinnahmen des Freistaates, indem der Freistaat für die Jahre 2007 und 2008 zusätzliche Infrastrukturpauschalen in Höhe von je 82 Mio. € gewährt und zusätzlich Mittel für den kommunalen Straßenbau bereitgestellt hat (vgl. Art. 5 Haushaltsbegleitgesetz 2007 und 2008 vom 15.12.2006).

Über die mittelfristige Finanzplanung hinaus werden sich die Kommunen wieder auf sinkende Finanzausgleichsmassen einstellen müssen. Zum einen werden die Einnahmen aus Steuern und steuerinduzierten Einnahmen nicht auf dem Rekordergebnis von 2007 verweilen und zum anderen schlagen die Reduzierung der Solidarpaktmittel, rückläufige EU-Mittel und die Mindereinnahmen aus dem Länderfinanzausgleich aufgrund des Bevölkerungsrückgangs auch auf die Kommunen durch.

Aus diesem Grund wurde im Zusammenhang mit dem FAG eine Vorsorge von 617 Mio. € zwischen Freistaat und sächsischen Kommunen vereinbart. Dabei trägt der Freistaat einen Anteil von 317 Mio. € und die Kommunen 300 Mio. €.

4.2 Personalausgaben

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

	Beschäftigte Freistaat insgesamt ¹ in VZÄ	Beschäftigte im Kernhaushalt ^{1,2} in VZÄ	Personalsoll Anzahl der Stellen A + B ³	Istbesetzung zum Stand 01.10. ⁴	Personalausgaben Soll lt. Haushaltsplan in Mio. €	
						Ist lt. HR in Mio. €
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
2007	95.930	85.893	88.822	85.129	4.158,4	3.983,3

¹ Quelle: Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen; ausgewiesen werden die Beschäftigten in VZÄ 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.

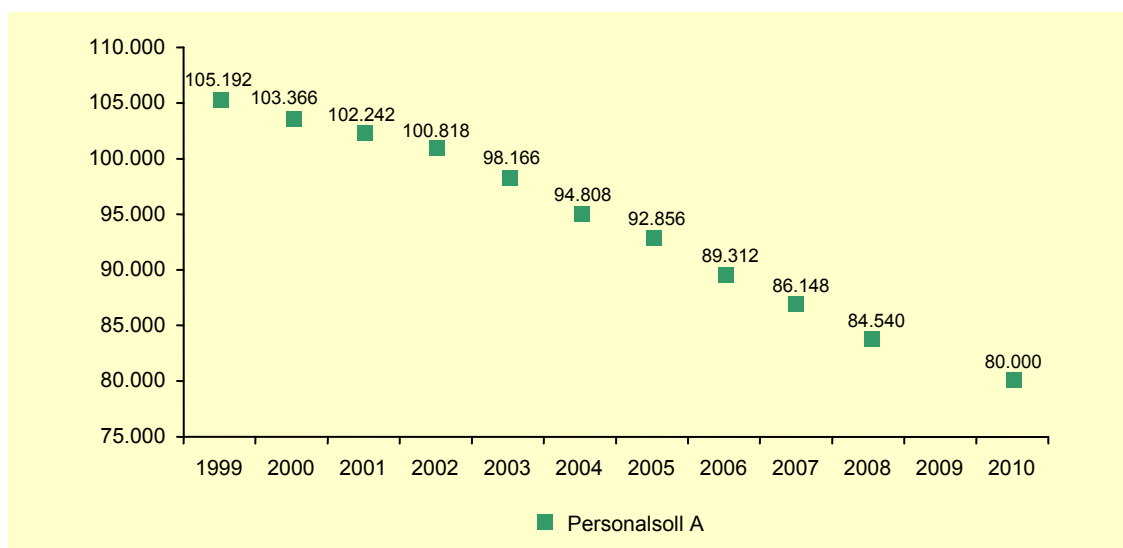
Die Anzahl der Beschäftigten im Freistaat Sachsen ist vom Juni 2005 bis Juni 2006 um 2.501 VZÄ verringert worden. In der Kernverwaltung sank das Beschäftigungsvolumen im gleichen Zeitraum um 4.247 VZÄ. In Einrichtungen, Unternehmen und Krankenhäusern des Freistaates mit Sonderrechnung stieg die Anzahl der Beschäftigten um 1.746 auf 10.551 VZÄ. Die Erhöhung gegenüber dem Vorjahreszeitraum ist im Wesentlichen

auf die Errichtung des Staatsbetriebes Sachsenforst zurückzuführen. In den Jahren 2000 bis 2006 ging der Beschäftigungsumfang im Kernhaushalt der Landesverwaltung um 16.871 VZÄ (16,1 %) zurück, in den Einrichtungen, Unternehmen und Krankenhäusern mit Sonderrechnung erhöhte sich dieser um 3.283 VZÄ (45,2 %). **Der Rückgang der VZÄ im Kernhaushalt spiegelt nicht die Entwicklung des Beschäftigungsvolumens im Freistaat Sachsen wider.**

Im Stellenplan 2006 (Personalsoll A und B) wurden im Vergleich zum Vorjahr 3.766 Planstellen/Stellen weniger ausgebracht. Der Stellenabbau erfolgte überwiegend im SMK (1.728) und SMUL (1.306). Im SMK wurde der Abbau u. a. durch Altersabgänge und andere personalwirtschaftliche Maßnahmen vollzogen. Im SMUL wurden 1.007 Stellen (Personalsoll A) zum 01.01.2006 in den Staatsbetrieb Sachsenforst überführt. Nach der Erhebung des SMF zum Stichtag 01.10.2006 waren 5.270 Stellen des Personalsolls A und B (lt. StHpl.) nicht besetzt. Dies entspricht 5,7 %. **Damit war fast jede 18. Stelle unbesetzt.**

In den Jahren 2000 bis 2006 wurden im Personalsoll A und B 14.642 Planstellen/Stellen abgebaut. Dies entspricht einer Stellenrückführung um 13,7 %. **Innerhalb von sechs Jahren fiel nahezu jede 7. Stelle weg.** Der nicht unerhebliche Stellenabbau konnte den Anstieg der Personalausgaben im gleichen Zeitraum um 44,2 Mio. € nicht kompensieren. Im Bereich der Dauerstellen (Personalsoll A) sind 14.053,5 Planstellen/Stellen von 2000 bis 2006 abgebaut worden. Nach dem Haushaltsplan 2007/2008 sollen sich diese um weitere 4.772 auf 84.540 Planstellen/Stellen im Jahr 2008 verringern.

Entwicklung des Personalsolls A im Zeitraum 2000 bis 2010:



Mit der Errichtung der Staatsbetriebe wird der Personalaufwand im Wirtschaftsplan ausgewiesen. **Im Staatshaushalt erfolgt eine Verschiebung der Personalausgaben aus der HGr. 4 nach der HGr. 6, da der Personalaufwand in Staatsbetrieben über Zuschüsse finanziert wird.** Im Hj. 2006 betrug der Aufwand für das Personal in den Staatsbetrieben des Freistaates Sachsen 252,0 Mio. €¹. Diese Aufwendungen wurden zu einem erheblichen Teil durch Zuschüsse des Freistaates Sachsen finanziert.

¹ Ausweislich der Gewinn- und Verlustrechnung der Betriebe lt. Anlage zur HR.

Die Stellen der Staatsbetriebe sind derzeit im Haushaltsplan nicht transparent dargestellt. So werden die Planstellen für die Beamten weiterhin im Kapitel des jeweiligen Einzelplanes abgebildet. Die Stellen der Angestellten, Arbeiter, Auszubildenden usw. sind der Übersicht zum Wirtschaftsplan zu entnehmen. Mit der Aufstellung des Doppelhaushaltes 2009/2010 soll diese Darstellung durch die Einrichtung des Stellensolls C geändert werden. Vorgesehen ist, dass Planstellen und Stellen des Personalsolls A und B der Staatsbetriebe, der Einrichtungen, die wie Staatsbetriebe geführt werden, und der Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts, deren Gesamtausgaben überwiegend zuschussfinanziert sind, soweit der Freistaat Sachsen für das Personal der Dienstherr ist, beim jeweiligen Zuschnustitel abgebildet werden. Die transparentere Darstellung des aus Haushaltsmitteln finanzierten Stellenbestands im Freistaat Sachsen wird vom SRH begrüßt.

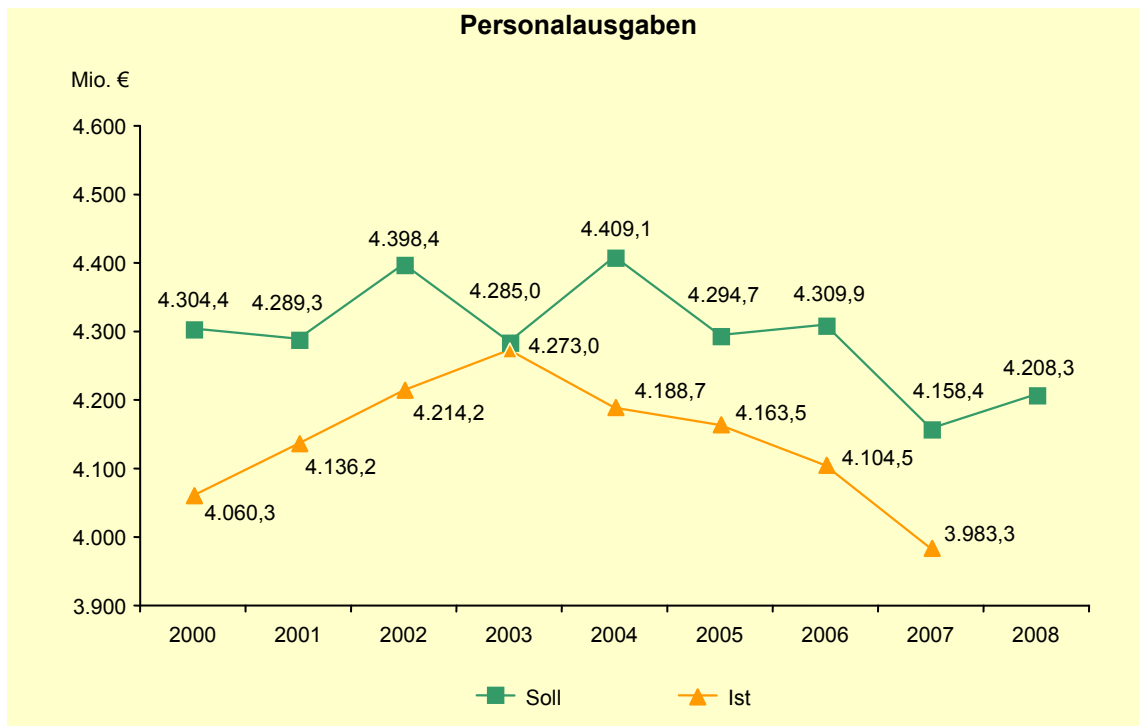
Nach aktuellen demografischen Prognosen werden im Jahr 2020 von derzeit 4,22 Mio. EW nur noch 3,87 Mio. in Sachsen leben. Das werden rd. 8,3 % weniger sein als Ende 2007. Um mittelfristig eine den Flächenländern West vergleichbare Stellenausstattung zu erreichen, wurde im **§ 8 des HG 2007/2008 festgelegt, dass bis zum Jahr 2010 die Planstellen und Stellen im Personalsoll A auf 80.000 zurückgeführt werden sollen**. Um den Stellenabbauprozess zu begleiten, wurde der Einstellungsstopp mit Kabinettsbeschluss vom 11.07.2006 bis 2010 beschlossen. Freiwerdende Stellen, die nicht vom Abbau betroffen sind und die eine Nachbesetzung fachlich erforderlich machen, sind vorrangig intern nachzubesetzen. Dies soll Ausgleichsmöglichkeiten innerhalb der Ressorts schaffen, insbesondere im Hinblick auf Altersverteilung und möglichen Stellenabbau.

Neben der demografischen Entwicklung im Freistaat erfordert die zukünftig geringer werdende Finanzausstattung, insbesondere durch Rückgang der Mittel des Solidarpakts II von anfänglich 2,75 Mrd. € bis auf 547 Mio. € im Jahre 2019, die Neustrukturierung der sächsischen Verwaltung. Dabei geht es um eine Straffung der Verwaltung durch Konzentration und Bündelung und ggf. Verzicht von Aufgaben und die Übertragung von Aufgaben auf die kommunale Ebene. **Hierzu hat der Landtag die Verwaltungs- und Funktionalreform verabschiedet.**

Das Gesetz zur Neuordnung der Verwaltung (SächsVwNG) trat am 01.08.2008 in Kraft. Zur Wahrnehmung der übertragenen staatlichen Fachaufgaben sowie der anteiligen Querschnittsaufgaben **geht auf die Landkreise, Kreisfreien Städte und den Kommunalen Sozialverband Sachsen Personal im Umfang von 4.144,6 VK² über**. Zum Ausgleich der Mehrbelastung erhalten die Landkreise und Kreisfreien Städte pauschale steuerkraftunabhängige allgemeine Zuweisungen. Diese betragen 79,5 Mio. € für die Zeit vom 01.08. bis 31.12.2008 und für die Jahre 2009 und 2010 jeweils 190,9 Mio. €. Bis zum Jahr 2018 wird der Zuschuss auf 134,8 Mio. € (rd. 71 %) abgeschmolzen. Der Personalabbau durch Kommunalisierung ist nicht auf die Erreichung der Zielgröße von 80.000 Stellen im Personalsoll A anzurechnen. Die Zielstellung für den Stellenabbau ist mit der Verwaltungsreform neu zu definieren und darf sich nicht nur aus Personalsoll A orientieren.

² Ohne Personal für Heimaufsicht.

Die Istpersonalausgaben sind im Hj. 2006 gegenüber dem Vorjahr weiter zurückgegangen und liegen mit 4.104,5 Mio. € unter dem Niveau des Jahres 2001. Im Vergleich zum Hj. 2005 gingen sie um 59,0 Mio. € zurück. Im Hj. 2007 betrug die Personalausgaben 3.983,3 Mio. €. Sie unterschritten damit erstmals seit 1998 die Grenze von 4 Mrd. €.



Die Personalausgaben sind neben den Zuweisungen und Zuschüssen mit 4,1 Mrd. € der zweitgrößte Ausgabenblock im Landeshaushalt. Im Hj. 2006 betrug der Anteil der Personalausgaben an den flutbereinigten Gesamtausgaben des Freistaates 26,4 % gegenüber 27,6 % im Hj. 2005.

Folgende Übersicht zeigt die Entwicklung der Personalausgaben im Jahresvergleich:

Personalausgaben 2005 bis 2007							
	2005 Ist	2006 Ist in Mio. €	2007 Ist	Veränderungen gegenüber Vorjahr			
				absolut in Mio. €		in %	
				2006	2007	2006	2007
Abgeordnete und ehrenamtlich Tätige	19,0	18,6	18,9	(-)0,4	0,3	(-)2,1	1,6
Beamte, Richter	1.117,7	1.111,7	1.125,5	(-)6,0	13,8	(-)0,5	1,2
Zuführung an Versorgungsrücklage ¹	5,8	5,8	5,8	0	0	0	0
Angestellte	2.722,9	2.685,6	2.539,1	(-)37,3	(-)146,5	(-)1,4	(-)5,5
Arbeiter	91,4	92,5	90,6	1,1	(-)1,9	1,2	(-)2,1
Andere Bezüge	1,2	1,2	1,2	0	0	0	0
Beihilfen u. ä. ²	54,9	56,7	63,8	1,8	7,1	3,3	12,5
Versorgung	42,2	47,6	56,8	5,4	9,2	12,8	19,3
Beschäftigungsentgelte (Aufwendungen für nebenamtlich und nebenberuflich Tätige)	30,2	31,6	35,5	1,4	3,9	4,6	12,3
Nicht aufteilbare Personalausgaben (Tit. 428 bis 429)	38,5	15,9	11,5	(-)22,6	(-)4,4	(-)58,7	(-)27,7
Sonstige personalbezogene Ausgaben	39,7	37,3	34,6	(-)2,4	(-)2,7	(-)6,0	(-)7,2
darunter Trennungsgeld	2,8	2,7	2,5	(-)0,1	(-)0,2	(-)3,6	(-)7,4
Insgesamt	4.163,5³	4.104,5³	3.983,3³	(-)59,0	(-)121,2	(-)1,4	(-)3,0

¹ Tit.Gr. 424

² Tit.Gr. 44

³ Darunter Ausgaben für ABM: 2005: 3,7 Mio. €; 2006: 1,9 Mio. €; 2007: 1,7 Mio. €.

Der Rückgang der Personalausgaben im Jahr 2006 ist insbesondere auf den Stellenabbau, die Absenkung der Arbeitszeit in Umsetzung des Tarifvertrages zur Regelung von besonderen regelmäßigen Arbeitszeiten für angestellte Lehrkräfte an Gymnasien und Mittelschulen und die Errichtung des Staatsbetriebes Sachsenforst zurückzuführen. Der Anstieg bei den Versorgungsausgaben ist in der wachsenden Zahl von Versorgungsempfängern (2.418 im Jahr 2005, 2.807 im Jahr 2006 und 3.255 im Jahr 2007) begründet. Diese erhöhten sich seit 2005 jährlich um durchschnittlich 16 %. Der Anstieg der Ausgaben für die Beamtenbesoldung im Jahr 2007 gegenüber 2006 wurde hauptsächlich durch die Einmalzahlung im November 2007 von 500 € an die Beamten verursacht. Die Versorgungsempfänger erhielten diese Einmalzahlung anteilig, was neben dem zahlenmäßigen Anstieg der Versorgungsempfänger zu Ausgabenerhöhungen von 9,2 Mio. € für die Versorgung im Jahr 2007 gegenüber dem Vorjahr führte.

Die Personalausgaben verteilen sich auf die Einzelpläne wie folgt:

Ressort	Epl.	HR 2005 Ist in T€	HR 2006 Ist in T€	2007 Ist in T€	Veränderung 2006 zu 2005	
					absolut in T€	in %
LT	01	24.642	24.676	24.909	34	0,1
SK	02	10.845	10.804	10.553	(-)41	(-)0,4
SMI	03	732.342	740.835	738.654	8.493	1,2
SMF	04	233.032	237.500	237.381	4.468	1,9
SMK	05	1.805.533	1.770.898	1.660.919	(-)34.635	(-)1,9
SMJus	06	319.931	322.315	319.805	2.384	0,7
SMWA	07	89.943	91.795	90.585	1.852	2,1
SMS	08	66.799	67.083	62.156	284	0,4
SMUL	09	161.737	105.087	100.364	(-)56.650	(-)35,0
SRH	11	10.953	11.065	11.114	112	1,0
SMWK	12	657.307	671.533	669.672	14.226	2,2
Summe Ressorts		4.113.064	4.053.591	3.926.112	(-)59.473	(-)1,4
	15	50.460	50.879	57.219	419	0,8
Gesamtsumme Personalausgaben		4.163.524	4.104.470	3.983.331	(-)59.054	(-)1,4

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

Die Steigerung der Ausgaben im Jahr 2006 gegenüber dem Vorjahr in einzelnen Ressorts ist u. a. auf die geleisteten Einmalzahlungen aus dem Tarifvertrag zurückzuführen.

Bei der Wertung des Rückgangs der Personalausgaben im SMUL ist die Überführung von Personal (1.007 Stellen) in den zum 01.01.2006 errichteten Staatsbetrieb Sachsenforst zu berücksichtigen. Der Personalaufwand dieses Staatsbetriebes betrug 65,3 Mio. €³ im Jahr 2006. Dieser wurde zu einem nicht unerheblichen Teil durch Zuschüsse des Freistaates Sachsen finanziert.

³ Ausweislich der Gewinn- und Verlustrechnung des Betriebes lt. geprüften Jahresabschluss 2006.

Ein Vergleich der Personalausgaben (Haushaltsbetrag) zur Stellenentwicklung je Ressort der Jahre 2007 und 2008 stellt sich wie folgt dar:

Ressort	Epl.	Haushalts- betrag 2007	Haushalts- betrag 2008	Verände- rung gegenüber Vorjahr in T€	Stellensoll A + B 2007	Stellensoll A + B 2008	Veränderung gegenüber Vorjahr Stellen
		in T€	in T€				
LT	01	26.004	26.948	944	179	179	0
SK	02	11.181	11.576	395	216	215	(-)1
SMI	03	763.006	787.060	24.054	20.443	20.038	(-)405
SMF	04	265.180	268.971	3.791	8.414	8.162	(-)252
SMK	05	1.660.498	1.660.198	(-)300	31.809	31.277	(-)532
SMJus	06	342.354	351.636	9.282	9.592	9.392	(-)200
SMWA	07	94.217	98.104	3.887	2.272	2.243	(-)29
SMS	08	67.073	67.827	754	1.551	1.494	(-)57
SMUL	09	111.644	114.761	3.117	3.015	2.991	(-)24
SRH	11	12.393	12.665	272	248	248	0
SMWK	12	668.333	678.803	10.470	11.083	10.966	(-)117
Zwischensumme		4.021.883	4.078.549	56.666	88.822	87.205	(-)1.617
	15	136.550	129.786	(-)6.764	0	0	0
Gesamt		4.158.433	4.208.335	49.902	88.822	87.205	(-)1.617

Für die Personalausgabenplanung des Jahres 2008 waren vorgesehene Erhöhungen der Entgelte und Bezüge der Beschäftigten und Beamten des einfachen und mittleren Dienstes zum 01.01.2008 auf 100 % der Westbezüge und die Tarifierhöhung von 2,9 % zum 01.05.2008 für die Beschäftigten des TV-L und zum 01.05 bzw. 01.09.2008 für die Beamten, in Abhängigkeit von der Laufbahngruppe, zu berücksichtigen. Deshalb wurde der Haushaltsansatz um 49,9 Mio. € erhöht.

Nach der mittelfristigen Finanzplanung 2008 bis 2012 **werden im Jahr 2009 die Personalausgaben 4.094,4 Mio. €** betragen. Dies ist ein **Rückgang um 2,7 %** gegenüber 2008. Er ist im Wesentlichen auf den Stellenabbau und die Kommunalisierung im Zuge der Verwaltungsreform zurückzuführen. Nach der Ost-West-Angleichung der Entgelte und Bezüge von 92,5 auf 100 % für die Beschäftigten und Beamten des gehobenen und höheren Dienstes **wird für 2010 ein Anstieg der Personalausgaben um 5,6 % auf 4.324,1 Mio. €** prognostiziert. **Im Jahr 2011** werden nach der Finanzplanung **4.495,8** und **im Jahr 2012 4.585,0 Mio. €** für Personal aufzuwenden sein. **Trotz Stellenabbau kann der Anstieg der Personalausgaben nur verlangsamt werden. Kommunalisierung und Ausgliederung der Staatsbetriebe ergeben noch keine tatsächliche Verringerung der Personalausgaben. Sie werden überwiegend an anderer Stelle verbucht. Der fristgerechten Umsetzung des geplanten Stellenabbaus kommt deshalb eine entscheidende Bedeutung zu.**

4.3 Investitionsausgaben

Zu den Investitionsausgaben zählen die Bauausgaben (HGr. 7), eigene Sachinvestitionen des Freistaates (OGr. 81 und 82) und die Investitionsfördermaßnahmen (OGr. 83 bis 89). Für den Baubereich lagen die Schwerpunkte im Hochschulbau und in der Sanierung landeseigener Gebäude und Liegenschaften. Dadurch will der Freistaat eigene Unterbringungskapazitäten schaffen und die Mietausgaben reduzieren. Erhebliche Mittel für Baumaßnahmen erhält auch der Kunst- und Kulturbereich. Bei den Investitionsfördermaßnahmen stehen die Investitionen aus EU-Förderprogrammen sowie die För-

derung der Infrastruktur und der Wirtschaftsentwicklung im kommunalen Bereich im Vordergrund.

Flutbereinigte Investitionsausgaben in Mio. €									
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
	Ist	Ist	Ist	Ist	StHpl.	Entwurf	StHpl.	mittelfristige Finanzplanung	
Flutbereinigte Bauausgaben HGr. 7	464,4	545,5	610,7	625,8	716,5	680,1	638,4	653,9	643,5
Flutbereinigte Investitionsausgaben HGr. 8	2.757,9	2.682,2	3.144,0	2.790,6	2.784,9	2.609,5	2.552,3	2.328,4	2.178,9
darunter Investitionsfördermaßnahmen Ogr. 83 bis 89	2.657,7	2.562,2	2.970,4	2.636,9	2.617,0	2.439,6	2.368,4	2.178,3	2.012,2
Summe flutbereinigte Investitionsausgaben	3.222,3	3.227,7	3.754,7	3.416,4	3.501,4	3.289,6	3.190,8	2.982,3	2.822,4
Flutbereinigte Investitionsausgaben je EW in € ¹	748,22	753,51	880,99	806,89	826,96	776,95	753,60	704,37	666,60
Flutbereinigte Investitionsquote in %	21,8	21,4	24,2	22,3	22,3	20,1	19,3	18,4	17,6

¹ Bei der Berechnung wurde für die Jahre 2008 bis 2012 der EW-Stand zum 30.06.2007 zugrunde gelegt.

Nachdem mit dem Einbruch bei den Steuereinnahmen in der Vergangenheit auch die Investitionsausgaben des Freistaates zurückgingen, sind diese aufgrund der verbesserten Einnahmensituation in den Hj. 2006 und 2007 wieder angestiegen.

Im Hj. 2006 war eine Steigerung zum Vorjahr um rund eine halbe Mrd. € zu verzeichnen. Diese Steigerung beruht insbesondere auf der Verwendung der Mehreinnahmen des Hj. 2006 in Höhe von insgesamt 195 Mio. € für Gesellschafterdarlehen, Kapitalerhöhungen und die Ablösung von Verbindlichkeiten bei Beteiligungen des Freistaates an Unternehmen des privaten Rechts. Auch wenn mit solchen Finanzierungen nicht zwingend investive Werte geschaffen werden, zählen diese nach der Haushaltssystematik zu den Investitionsausgaben. Außerdem waren nach Jahren erstmalig keine Bewirtschaftungsmaßnahmen zulasten der Investitionsausgaben notwendig.

Für die Hj. 2007 und 2008 ergibt sich die Erhöhung der Investitionen aus der Überlappung zweier EU-Förderperioden. Auch wenn sich mittelfristig noch keine deutliche Reduzierung der Investitionsausgaben abzeichnet, wird dies langfristig unvermeidbar sein. Verursacht wird diese Entwicklung durch die Rückführung der Solidarpaktmittel. Auch werden sich nach Auslaufen der neuen EU-Förderperiode nach 2013 die EU-Mittel für Investitionen deutlich reduzieren, da Sachsen durch die Ost-Erweiterung der EU weitestgehend nicht mehr zu den förderfähigen Regionen zählen wird.

Der Abschluss des Aufbaus Ost mit der Reduzierung der Solidarpaktmittel auf Null ab 2020 wird sich auch in einer reduzierten Investitionsquote bemerkbar machen. Bereits jetzt zeichnet sich ab, wie das SMF selbst in seinen letzten Kassenberichten feststellte, dass sich die zusätzlichen Investitionsmöglichkeiten der Ressorts offenbar erschöpft haben. Dies wird besonders daran deutlich, dass die Mehreinnahmen in 2006 und 2007 nicht in klassische Investitionen wie Baumaßnahmen oder kommunale Investitionsförderung, sondern - im Rahmen der Vorsorge - in Nebenhaushalte flossen.

Auf die Investitionsausgaben je EW werden sich die sinkenden Investitionsausgaben nicht zwingend niederschlagen. Bei einer rückläufigen Bevölkerungszahl könnte diese Quote durchaus relativ konstant bleiben.

5 Fazit

Der Finanzplanungsrat hat in seiner 106. Sitzung am 20.06.2007 u. a. den einvernehmlichen Beschluss gefasst, dass das günstige konjunkturelle Umfeld verstärkt zur Konsolidierung der Haushalte von Bund, Ländern und Kommunen genutzt werden muss. Auch könne die aktuelle Einnahmeerwartung nicht zur Grundlage für zusätzliche langfristige Ausgabenverpflichtungen gemacht werden. Dazu hat der Finanzplanungsrat die folgenden Thesen beschlossen:

- Trotz Aufschwung keine Entwarnung für die öffentlichen Haushalte.
- Die Reduzierung der Verschuldung hat Vorrang.
- Neue Maßnahmen nur bei Entlastung an anderer Stelle.
- Verlässliche Steuereinnahmen sind unverzichtbar.
- Haushaltskonsolidierung lohnt sich.

Diese Thesen sollten auch für den Freistaat Leitlinie sein. Denn trotz der seit 2006 wieder gestiegenen Einnahmen muss der Freistaat seinen Haushalt strukturell an die zukünftige Reduzierung der Einnahmehasis anpassen. Der Wegfall der Solidarpaktmittel, der Rückgang der EU-Fördermittel und die Reduzierung der Einnahmen aus dem Länderfinanzausgleich aufgrund der demografischen Entwicklung werden unabhängig von der gesamtdeutschen Wirtschaftsentwicklung bis 2020 mindestens zu einer Reduzierung der Einnahmen des Freistaates um fast ein Drittel führen.

Ziel des Freistaates muss sein, ab 2020 finanziell auf eigenen Beinen stehen zu können. Hierzu gehört, dass der Aufbau Ost bis dahin abgeschlossen ist und Früchte trägt. Die Ausgaben müssen an die Einnahmen angepasst werden. Insbesondere muss der Personalabbau nach der Verwaltungs- und Funktionalreform neu definiert und strikt umgesetzt werden. Hierzu gehört auch die Prüfung eines adäquaten Personalabbaus in den Nebenhaushalten, besonders in den Staatsbetrieben und den staatsbetriebsähnlichen Einrichtungen.

Von besonderer Bedeutung für einen unabhängigen sächsischen Haushalt ist der Schuldenabbau. Der bisher vom SMF angestrebte Schuldenabbau von jährlich nur 75 Mio. € zum Erhalt einer konstanten Pro-Kopf-Verschuldung wird für eine wirksame Haushaltskonsolidierung nicht ausreichen. Ein zögerlicher Schuldenabbau wird das Risiko der Erhöhung der Zinsausgaben nicht auffangen. Auch der Finanzplanungsrat betrachtet den Schuldenabbau als eine „Investition in die Zukunft“.

Weiterhin wird sich der Freistaat mit der zukünftigen Entwicklung der Investitionsquote befassen müssen. Noch sind die hohen Investitionsquoten der neuen Länder ein Ausdruck für den infrastrukturellen Aufholprozess beim Aufbau Ost. Die aufbaugerechte Verwendung der Solidarpaktmittel ist in den jährlichen Fortschrittsberichten anhand der getätigten Investitionen nachzuweisen. In naher Zukunft muss der Aufholprozess abgeschlossen sein, damit wird der Bedarf an Investitionen im klassischen Sinn zurückgehen. Ausgaben für Forschung und Entwicklung sowie für Bildung gelten, abgesehen von Baumaßnahmen oder Anlagebeschaffungen, nach der derzeitigen Definition nicht als Investitionen. Für die Beurteilung der Haushaltswirtschaft Sachsens in der Zukunft werden andere Kriterien für die Bemessung solider Haushalts- und Wirtschaftspolitik

herangezogen werden müssen. Dabei kann die landesweite NSM-Umsetzung mittels einer ergebnisorientierten Steuerung neue Bewertungskriterien liefern.

Mit der Zusammenlegung der Fach- und Finanzverantwortung sollten sich Effizienzpotenziale eröffnen, dementsprechend muss ein verantwortungsbewusster Umgang mit den zugeteilten Budgets vom SMF eingefordert werden. Entscheidungen z. B. zu Ausgliederungen, Investitionen, Finanzierungsalternativen oder zu Fördermittelvergaben können auf Kostenbasis effektiver getroffen werden als bisher.

Im Fördermittelbereich müssen wirksamere Erfolgskontrollen etabliert werden, die als Grundlage für die Entscheidung zur Fortsetzung einer Förderung dienen.

Mit der seit 2006 begonnenen Schuldentilgung, der Bildung von Rücklagen für zukünftige Zahlungsverpflichtungen, insbesondere der Zuführungen in den Versorgungsfonds und der Umsetzung der Verwaltungs- und Funktionalreform, befindet sich Sachsen auf einem zukunftsfähigen Weg. Um die finanzpolitische Handlungsfähigkeit weiterhin zu gewährleisten, sollte die Risikovorsorge anhand eines umfassenden Risikomanagements ausgebaut werden (vgl. Beitrag Nr. 3).

1 Einleitung

Angesichts der Rückführung der Solidarpaktmittel, der Reduzierung der EU-Förderung und der Auswirkungen der demografischen Entwicklung auf die Zahlungen aus dem Länderfinanzausgleich wird sich die Finanzausstattung des Freistaates Sachsen zukünftig erheblich verschlechtern.

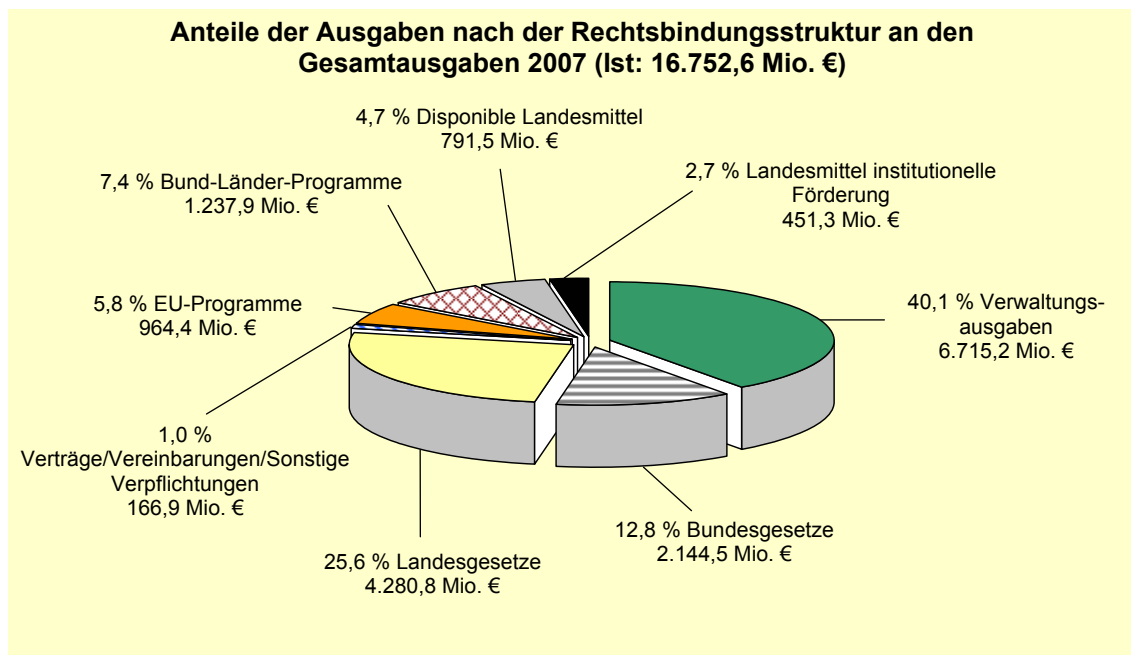
Bereits heute sind mehr als 90 % der Haushaltsmittel des Freistaates rechtlich gebunden. Die mittelfristige Finanzplanung weist bis 2012 einen weiteren Rückgang der freien Mittel um 55 % aus. Der finanzpolitische Spielraum des Freistaates ist daher sehr gering und wird in den kommenden Jahren weiter abnehmen. Somit sind die Möglichkeiten des Freistaates, auf eintretende Haushaltsrisiken zu reagieren, eher beschränkt.

Um die Handlungsfähigkeit des Freistaates auch zukünftig zu gewährleisten, betreibt das SMF eine umfangreiche Risikovorsorge (z. B. Pensionsfonds, Bürgschaftssicherungsrücklagen, Rücklagen FAG). Der SRH unterstützt dies ausdrücklich und möchte mit dem Beitrag die Notwendigkeit der Vorsorgemaßnahmen verdeutlichen.

Die im Folgenden dargestellten Risiken zeigen aber auch, dass nicht in jedem Fall eine haushaltsseitige Absicherung der Risiken erfolgen kann. Umso wichtiger ist aus Sicht des SRH, dass die Zielrichtung des Freistaates beibehalten wird - auch unter der derzeit guten wirtschaftlichen Situation - restriktiv mit zusätzlichen ausgabewirksamen Maßnahmen umzugehen. Diese sollten nur dann finanziert werden, wenn Einsparungen an anderer Stelle erbracht werden.

2 Mittelbindung im Haushalt

2.1 Rechtsbindung der Mittel



Im Freistaat waren im Hj. 2007 Mittel in Höhe von 40,1 % durch die Verwaltungsausgaben gebunden. Durch bundes- und landesgesetzliche Verpflichtungen waren weitere 38,4 % nicht frei verfügbar. Als Fördermittel für EU-Programme und Bund-Länder-Programme waren 13,2 % der Mittel des Haushalts gebunden. Für sog. freiwillige Landesmittel verblieben lediglich 7,4 %. Damit sind 92,6 % der Mittel des Haushalts im Freistaat Sachsen für Rechtsverpflichtungen einschließlich Verwaltungsausgaben und zur Finanzierung von Förderprogrammen gebunden.

2.1.1 Bindung durch Verwaltungshaushalt

Zu Verwaltungsausgaben gehören insbesondere die Personalausgaben, die sächlichen Verwaltungsausgaben und die Sachinvestitionen. Trotz Personalabbau, Ausgliederung von Personal in Staatsbetriebe und tarifrechtlicher Einschnitte konnten die Personalausgaben bisher nicht wesentlich reduziert werden. Sie nehmen mit 23,8 % im Hj. 2007 den größten Posten bei den Ausgaben ein. In diesem Wert sind die Personalausgaben der Staatsbetriebe nicht enthalten, da diese nicht in der HGr. 4, sondern in der HGr. 6 ausgewiesen sind. Durch zunehmende Staatsbetriebsgründungen werden immer mehr Personalausgaben in die HGr. 6 verlagert, ohne dass ein echter Personalabbau vorliegt. Für das Hj. 2007 sind in den Wirtschaftsplänen der Staatsbetriebe Personalaufwendungen in Höhe von insgesamt 245,2 Mio. € für 5.710 Planstellen ausgewiesen. Mit der Umsetzung des Sächsischen Verwaltungsneuordnungsgesetzes vom 29.01.2008 werden weitere Personalausgaben (für 4.144,6 VZÄ) in die HGr. 6 als pauschale Zuweisungen zum Ausgleich für an die Kommunen übertragene Aufgaben wechseln. Insgesamt wird ein Mehrbelastungsausgleich in Höhe von 190,9 Mio. € im Hj. 2009 gewährt, der bis zum Jahr 2018 auf 134,8 Mio. € abgeschmolzen wird. Die beschriebenen Maßnahmen verringern zwar die Personalausgaben in der HGr. 4, führen aber nur in Höhe der Abschmelzung (56,1 Mio. €) zu einer ausgabewirksamen Einsparung.

Insgesamt weisen die Verwaltungsausgaben eine steigende Tendenz aus. In diesem Bereich drängt der SRH schon seit langem auf eine strengere Ausgabendisziplin. Die Zinszahlungen lassen sich wirkungsvoll nur über einen Schuldenabbau begrenzen.

2.1.2 Bindung durch Gesetze und sonstige Verpflichtungen

Die Ausgaben des Freistaates sind zu einem nicht unerheblichen Teil von der Bundesgesetzgebung abhängig. So sind rd. 4,2 % der Gesamtausgaben für Zahlungsverpflichtungen für die Überführung von Leistungen aus den Sonder- und Zusatzversorgungssystemen des Beitrittsgebietes in die gesetzliche Rentenversicherung gebunden.

Ein weiteres Beispiel für nicht vom Land beeinflussbare Ausgaben sind die Zahlungen nach dem BAföG. Diese Ausgaben sind von 157 Mio. € im Hj. 2001 auf 207,3 Mio. € im Hj. 2007 gestiegen. Durch die vom Bundesrat beschlossene Anhebung der BAföG-Sätze um 10 % wird es zu einer weiteren Erhöhung der Mittelbindung durch Rechtsverpflichtung kommen.

Im Bereich der landesgesetzlichen Verpflichtungen bindet mit 2,4 Mrd. € der kommunale Finanzausgleich größtenteils die Mittel. In den letzten drei Jahren waren das durchschnittlich 15,6 % der gesamten Ausgaben. Die mittelfristige Finanzplanung sieht bis 2012 eine Steigerung auf rd. 2,8 Mrd. € vor.

2.1.3 Zweckbindung durch Förderprogramme

Sowohl EU-Programme als auch Bund-Länder-Programme sind regelmäßig durch die Länder komplementär mitzufinanzieren. Das bedeutet, der Freistaat muss für die Inanspruchnahme der Fördermittel einen Anteil eigener Mittel zur Verfügung stellen. Die bisherige Förderpraxis im Freistaat war vom vollständigen Abruf der Fördermittel geprägt. Der SRH hat schon mehrfach eine permanente Erfolgskontrolle über eine ordnungsgemäße Zielerreichung hinaus bei den Zuwendungen gefordert. Im Vorfeld der Förderung sind nicht nur Aufwand und der zu erwartende Nutzen abzuwägen, es müssen auch frühzeitig messbare Ziele, für eine spätere effektive Erfolgskontrolle, festgelegt werden.

2.1.4 Freiwillige Landesmittel einschließlich institutioneller Förderung

Freiwillige Landesmittel werden in die Bereiche disponible Mittel und institutionelle Förderung unterteilt.

Dem Bereich der disponiblen Mittel werden beispielsweise Landesbau, Jugend- und Sportförderung oder Finanzierung von Betrieben und Beteiligungen zugeordnet. Dabei nehmen die Betriebe und Beteiligungen mit 81,6 Mio. € und der Landesbau mit 201,0 Mio. € im Hj. 2007 den größten Anteil ein. Während die disponiblen Mittel in den letzten Jahren im Durchschnitt bei 5 % lagen, stiegen sie aufgrund der verbesserten Finanzsituation im Hj. 2006 auf 7 % an. Im Hj. 2007 erreichten diese nur noch 4,7 %. Im Hj. 2012 wird nach der mittelfristigen Finanzplanung der politische Gestaltungsrahmen nur noch bei 2,7 % der Landesmittel liegen.

Auch wenn es sich im Bereich der institutionellen Förderung ebenfalls grundsätzlich um freiwillige Ausgaben handelt, ist hier kaum ein finanzpolitischer Handlungsspielraum gegeben. Diesem Bereich werden neben der institutionellen Förderung beispielsweise der Wirtschaftsförderung Sachsen GmbH, Unikliniken, Studentenwerke und Berufsakademien auch die Zuschüsse an die Staatsbetriebe und staatsbetriebsähnlichen Einrichtungen zugerechnet. Diese Ausgaben sind kurzfristig kaum beeinflussbar, da diese Ein-

richtungen i. d. R. Aufgaben für den Freistaat wahrnehmen. Durch die verstärkte Ausgliederung von Aufgaben der Landesverwaltung in Staatsbetriebe ist der Anteil der institutionellen Förderung von 2,1 % im Hj. 2002 auf 2,7 % im Hj. 2007 gestiegen.

Tatsächlich liegt dieser Wert noch höher, da die regelmäßigen Finanzierungsbeiträge des Freistaates an gemeinsame Einrichtungen von Bund und Ländern (z. B. Anteil Sachsens an der Kulturstiftung der Länder, Landesbeiträge an bundesweite Institute und Forschungseinrichtungen) hinzukommen. Gemäß StHpl. waren für die Hj. 2007 und 2008 jeweils über 90 Mio. € veranschlagt. Insgesamt erhöht dies den nicht disponiblen Bereich der freiwilligen Landesmittel auf 3,2 % im Hj. 2007 bzw. 3,3 % im Hj. 2008.

Bei den freiwilligen Landesmitteln handelt es sich meist um die Finanzierung verfassungsgemäßer Aufgaben, sodass nicht die Förderung an sich, sondern nur die Höhe infrage gestellt werden kann.

Das SMF sieht lediglich für den Landesbau Gestaltungsraum. Hier können je nach Finanzlage Maßnahmen verschoben oder gestreckt werden. Die Notwendigkeit, in den vergangenen Jahren Investitionen teilweise über Kredite zu finanzieren, verdeutlicht die angespannte Haushaltssituation bis zum Jahr 2006. Damit verbunden war auch ein deutlicher Rückgang der freiwilligen Landesmittel.

3 Haushaltsrisiken

3.1 Risikomanagement

Die Analyse der Rechtsbindungsstruktur im Freistaat Sachsen für die Jahre 2003 bis 2006 zeigt bei einem durchschnittlichen Haushaltsvolumen von rd. 15,3 Mrd. €, dass nur 1,2 Mrd. € (7,8 %) für freiwillige Landesmittel zur Verfügung standen. Von diesen 1,2 Mrd. € waren wiederum durchschnittlich 0,4 Mrd. € (entspricht 2,6 % des Ausgabe volumens) für die institutionelle Förderung einschließlich der Zuschüsse für Staatsbetriebe gebunden. Es verbleiben rein rechnerisch nur 0,8 Mrd. €, um auf mögliche Haushaltsrisiken und insbesondere auch auf Einnahmeausfälle reagieren zu können.

Das SMF überwacht kontinuierlich den Mittelab- und -zufluss, um z. B. durch permanente Steuereinnahmeprogno sen und Kontrollen des Kassenbestandes die Risiken im Haushaltsvollzug zu begrenzen.

Bisher wurde auf eintretende Risiken (z. B. Einbruch der Steuereinnahmen) mit Haushaltssperren bei den sächlichen Verwaltungsausgaben und den Sachinvestitionen Abhilfe geschaffen. Diese Maßnahmen reichten jedoch nicht aus und mussten teilweise mit einer Erhöhung der Nettokreditaufnahme kompensiert werden. Diesem Lösungsweg sind nicht nur verfassungsmäßige Grenzen gesetzt. Unter dem Aspekt der intergenerativen Gerechtigkeit ist eine weitere Belastung zukünftiger Generationen nicht mehr zu vertreten. Im Übrigen führen die steigenden Zinslasten, die aus zusätzlichen Kreditaufnahmen resultieren, zu weiteren Risiken im Staatshaushalt.

Eine dauerhaft qualitativ und quantitativ angemessene Leistungserbringung kann nur durch den planvollen Umgang mit den Risiken sichergestellt werden. Zum einen betrifft das Risiken, die sich allein aus der Tätigkeit des Freistaates ergeben, und zum anderen externe Risiken mit finanziellen Auswirkungen für den Freistaat. Während externe Risiken nicht oder nur begrenzt beeinflussbar sind (finanzielle Auswirkungen von Bundes- oder EU-Gesetzen wie die Umsatzsteuererhöhung, Naturkatastrophen, Zinsschwankungen, Ergebnisse aus Tarifverhandlungen oder steigende Energiepreise auf dem

Weltmarkt), sind einige interne Risiken (Folgekosten von Investitionen, Entscheidungen zu Gewährleistungsübernahmen, Darlehensvergaben) steuerbar.

Im Folgenden soll, ohne Anspruch auf Vollständigkeit, auf wesentliche Risiken für die Haushaltswirtschaft des Freistaates Sachsen eingegangen werden.

3.2 Risiken

3.2.1 Steuerausfälle durch Wirtschaftsentwicklung

Für den Hauptanteil der Steuern besitzen die Länder keine Gesetzgebungskompetenz. Der Anteil der Länder ist abhängig von der gesamtdeutschen Wirtschaftsentwicklung und von der Bundesgesetzgebung.

So musste der Freistaat Sachsen im Hj. 2002 als Auswirkung des gesamtdeutschen Konjunktureinbruchs Einnahmeausfälle von rd. 1,3 Mrd. € bei den Steuern und steuerinduzierten Einnahmen hinnehmen. Bis 2005 blieben die Einnahmen hinter den Erwartungen zurück. Die Einnahmeausfälle wurden über Sparmaßnahmen und eine erhöhte Nettokreditaufnahme ausgeglichen. Dabei müssen die Sparbeiträge durch die zunehmenden Ausgliederungen aus dem Staatshaushalt von immer weniger Einrichtungen des Freistaates erbracht werden. Auch waren bisher Kürzungen im Bereich des SMWK, insbesondere im Kulturbereich, eher die Ausnahme. Im Bereich der Hochschulen soll eine Ausgabenkürzung mit dem neuen Hochschulgesetz erschwert bis ausgeschlossen werden. Der SRH hält es nicht für sachgerecht, von vornherein einzelne Bereiche von Ausgabenkürzungen aufgrund schlechter Einnahmesituationen auszunehmen.

Trotz der derzeitigen guten Wirtschaftsentwicklung darf nicht außer Acht gelassen werden, dass die Erwartungen bei der Wirtschaftsentwicklung mittelfristig wieder nach unten korrigiert werden müssen.

3.2.2 Fehleranfälligkeit der Steuerschätzung

Die Prognosen der Einnahmeerwartungen bei Steuern und steuerinduzierten Einnahmen von Bund und Ländern beruhen auf den Ergebnissen der Sitzungen des Arbeitskreises „Steuerschätzungen“, die zweimal jährlich stattfinden. Die Schätzungen basieren auf dem geltenden Recht, sodass Auswirkungen von geplanten Steuerrechtsänderungen i. d. R. nicht berücksichtigt sind. Zudem beruhen die Schätzungen auf Annahmen über die gesamtwirtschaftliche Entwicklung, die in der Vergangenheit oftmals von der tatsächlichen Entwicklung abwichen. Infolge der genannten Effekte kann es - wie die Vergangenheit gezeigt hat - zu Abweichungen zwischen dem Schätzergebnis und den tatsächlichen Einnahmen kommen. Die Ergebnisse des Arbeitskreises „Steuerschätzungen“ können demnach ausschließlich als Richtwert angesehen werden.

Das SMF passt die regionalisierten Ergebnisse der Steuerschätzung an die Entwicklung im Freistaat Sachsen an. Insbesondere der zu erwartende Bevölkerungsrückgang in Sachsen und zukünftige Steuerrechtsänderungen werden berücksichtigt. Zudem wird vom SMF ggf. ein Korrekturbetrag für die konjunkturelle Entwicklung veranschlagt, sofern die Erwartungen des SMF bezüglich des Wirtschaftswachstums in Deutschland von den der Steuerschätzung zugrunde liegenden Annahmen abweichen. Mit diesem Verfahren wird durch das SMF bereits bei der Veranschlagung der Steuern und steuerinduzierten Einnahmen Risikovorsorge betrieben, um das Risiko von zukünftigen Steuerausfällen zu begrenzen.

3.2.3 Länderfinanzausgleich und demografische Entwicklung

Neben der gesamtdeutschen Wirtschaftsentwicklung wirkt sich auch die demografische Entwicklung auf den Länderfinanzausgleich aus.

Durch den Bevölkerungsrückgang verringern sich auch die Einnahmen aus dem Länderfinanzausgleich, da dieser einwohnerabhängig gestaltet ist. Das SMF rechnet pro EW mit 2.700 bis 3.200 € weniger Einnahmen aus dem Länderfinanzausgleich.

Wegen Remanenzeffekten führt der Bevölkerungsrückgang nicht zu einer proportionalen Rückführung der Staatsaufgaben, sondern grundsätzlich steigen die Pro-Kopf-Ausgaben. In einigen Bereichen ergeben sich wegen des demografischen Wandels tendenziell Mehrkosten (z. B. Anstieg Pflegekosten, steigende Altersarmut, altersgerechte Infrastruktur).

Durch die Abwanderung junger, gut ausgebildeter Sachsen und die anhaltend niedrigen Geburtenraten besteht das zunehmende Risiko des Fachkräftemangels im Freistaat. Dies führt wiederum zur Verschlechterung der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen, bis hin zur Verlagerung von Unternehmensstandorten.

3.2.4 Föderalismusreform

Derzeit laufen die Sondierungsgespräche zur 2. Föderalismusreformstufe. Themen werden u. a. die Vorbeugung von Haushaltskrisen, Bewältigung bestehender Haushaltskrisen und die Stärkung der aufgabenadäquaten Finanzausstattung sein.

Bundesweit besteht die einheitliche Meinung, dass die bisherigen Verschuldungsregelungen nicht haltbar sind. Dazu werden gegenwärtig Diskussionen im Rahmen der Föderalismuskommission geführt. Unabhängig von Bundesregelungen steht der SRH der Aufnahme eines Verschuldungsverbots in der sächsischen Verfassung positiv gegenüber. Ausnahmen hiervon sollten nur im Katastrophenfall oder unter strengen Kriterien möglich sein, bei gleichzeitig verbindlich festzulegendem Tilgungsplan.

Aus der Frage des Umgangs mit den Altschulden der Länder kann sich insbesondere für den Freistaat eine Verschlechterung der Einnahmesituation ergeben. Über die Forderung einiger Länder um den solidarischen Beistand und eine gemeinschaftliche Entschuldung ist noch nicht entschieden. Käme es z. B. zur Bildung eines Fonds, der die Altschulden übernimmt, müsste der Freistaat solidarisch für Schulden eintreten, die in anderen Ländern aufgenommen wurden.

3.2.5 Solidarpaktmittel

Die schrittweise Rückführung der Solidarpaktmittel von ehemals 2.752,3 Mio. € im Hj. 2004 auf Null im Hj. 2020 stellt für den Freistaat die größte Herausforderung zur Anpassung der Ausgabenseite dar. Die besondere Problematik ergibt sich insbesondere durch den hohen Grad der Rechtsbindung der Mittel. Immerhin handelt es sich um eine Reduzierung des Einnahmenvolumens im Vergleich zum Hj. 2007 um rd. 16 %.

Der Korb II als eine weitere Komponente des Solidarpaktes ist für die Einnahmenseite des Freistaates eine weitgehend unsichere Größe. Im November 2006 wurde zwar zwischen Bund und den neuen Ländern die jährliche Aufteilung der Mittel in Höhe von insgesamt 51 Mrd. €, einschließlich ihrer degressiv bis 2019 auslaufenden Gestaltung vereinbart. Die Verteilung zwischen den Ländern ist weiterhin ungeregelt und erfolgt in Abhängigkeit von der Aufstellung des Bundeshaushalts.

3.2.6 Umfangreiche Sonderkreditemächtigungen

Im HG des Freistaates sind jährlich umfangreiche Sonderkreditemächtigungen für das SMF eingeräumt. Auch wenn diese seit Jahren nicht in Anspruch genommen wurden, stellen sie ein Risiko für den Haushalt dar (s. Jahresbericht 2007 des SRH, Beitrag Nr. 3, Pkt. 2.1.2, S. 108). Besonders das Risiko der Inanspruchnahme der Kreditemächtigung in unbestimmter Höhe für die Kapitalausstattung von Unternehmen des privaten Rechts, an denen der Freistaat beteiligt ist und für Unternehmen in Gewährträgerschaft des Freistaates (§ 2 Abs. 2 HG 2007/2008) kann einen Haushaltsausgleich in Gefahr bringen.

3.2.7 Naturkatastrophen

Die Auswirkungen von Naturkatastrophen bekam der Freistaat Sachsen im August 2002 mit besonderer Härte zu spüren. Dies wirkt sich bis heute auf den sächsischen Haushalt aus. Auch wenn der Freistaat zur Finanzierung dieser Mehrausgaben Spenden und Finanzhilfen von Bund und EU erhalten hat, decken diese nicht die Gesamtausgaben der Schadensbeseitigung. So musste sich der Freistaat an dem Solidaritätsfonds beteiligen und beispielsweise Kosten für zusätzliches Personal zur Bearbeitung der Hilfeanträge tragen.

Die Auswirkungen von Ernteausfällen oder Tierseuchen wurden in der Vergangenheit häufig mit Hilfszahlungen an die Landwirtschaft vom Staat aufgefangen. Auch hier besteht grundsätzlich das Risiko von unvorhergesehenen Ausgaben zur Vermeidung von Masseninsolvenzen in der Landwirtschaft.

Da durch den Klimawandel mit einer Zunahme der Naturkatastrophen zu rechnen ist, wie die Sturmschäden in letzter Zeit zeigen, kann nicht von einem Automatismus für Finanzhilfen und Spenden in solchen Fällen ausgegangen werden.

3.2.8 Nebenhaushalte

Zu den Nebenhaushalten des Freistaates zählen neben den Staatsbetrieben die Sondervermögen, juristische Personen des öffentlichen Rechts und Unternehmen, an denen der Freistaat beteiligt ist (vgl. Beitrag Nr. 4). Für die den Nebenhaushalten innewohnenden Risiken muss das Bewusstsein auf allen Entscheidungsebenen sensibilisiert und gestärkt werden.

Die sich aus den Nebenhaushalten ergebenden finanziellen Risiken sind aus dem StHpl. nicht ersichtlich, da nur Zu- und Abführungen im StHpl. veranschlagt werden. So wurde im Bereich des SMUL für Staatsbetriebe die Kreditaufnahme in uneingeschränkter Höhe zugelassen. Auch wenn diese Genehmigung bisher nur geringfügig in Anspruch genommen wurde, entzieht sie sich dem Kreditmanagement des Freistaates und führt ggf. zu einer verdeckten Verschuldung außerhalb des Staatshaushalts. Die Risiken aus der Kreditaufnahme trägt dabei der Freistaat, da Staatsbetriebe juristisch unselbstständig sind.

Das SMF hat im Rahmen der Haushaltsaufstellung 2007/2008 einvernehmlich mit dem SMUL festgelegt, keine Kreditemächtigung mehr zuzulassen. Lediglich im Trinkwasserbereich der Landestalsperrenverwaltung - LTV (bislang ohne Zuschuss) ist im Wirtschaftsplan der LTV 2007/2008 eine entsprechende Ermächtigung ausgebracht.

Das SMUL war aufgefordert, die VwV der Staatsbetriebe dementsprechend zu ändern. Die VwV „Gestütsverwaltung“ und „Sachsenforst“ sind angepasst und veröffentlicht. Die geänderte VwV der Staatlichen Umweltbetriebsgesellschaft (ab 01.08.2008 Betriebsgesellschaft für Umwelt und Landwirtschaft - BfUL) wurde ebenfalls angepasst und am 31.07.2008 im SächsABl. veröffentlicht. Für die LTV befindet sich die geänderte VwV in der internen Mitzeichnung im SMUL.

Finanzielle Risiken für den Gesamthaushalt können sich auch aus unwirtschaftlichem Gebaren bei Staatsbetrieben ergeben, wie z. B. bei der Sächsischen Staatsoper Dresden, im Jahresbericht 2007 des SRH, Beitrag Nr. 27 ausführlich dargestellt. Aufgrund unrealistischer Wirtschaftspläne und mangelhafter Umsetzung der Fachaufsicht sind bei der Sächsischen Staatsoper bilanzielle Defizite aufgelaufen, die in den nächsten Jahren durch eine zusätzliche Erhöhung der Zuschüsse zwischen 4,6 und 6 Mio. € pro Jahr von 2008 bis 2011 ausgeglichen werden müssen.

Dieses Beispiel im Bereich des SMWK zeigt, dass die Ressorts ihrer Steuerungsfunktion bei den Staatsbetrieben und ähnlichen Einrichtungen noch nicht ausreichend gerecht werden und dringend Handlungsbedarf besteht.

Die Auslagerung von Aufgaben aus dem Staatshaushalt nimmt stetig zu. Nicht immer sind diese Auslagerungen vordergründig wirtschaftlich motiviert. Es fehlen zudem Erfolgskontrollen, ob die Aufgaben tatsächlich außerhalb des Haushalts wirtschaftlicher erbracht werden können. Insofern kann das Risiko der Kostensteigerung bei der Erfüllung öffentlicher Aufgaben nicht ausgeschlossen werden.

Die Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen und Erfolgskontrollen müssen bei Aufgabenauslagerungen dringend verbessert werden. Prüfungen des SRH haben wiederholt Mängel festgestellt. Im Vorfeld der Ausgliederung müssen messbare Ziele, die mit der Ausgliederung erreicht werden sollen, festgelegt und regelmäßig überprüft werden.

Die finanziellen Risiken, die in den Beteiligungen des Freistaates vorhanden sind, werden am Beispiel des Notverkaufs der Sachsen LB deutlich. In diesem Zusammenhang musste der Freistaat eine Garantie in Höhe von 2,75 Mrd. € übernehmen.

Der Umfang des Unterstützungsbedarfes in den Nebenhaushalten zeigt sich an den Beträgen, die im Hj. 2006 aus dem Gesamthaushalt aufgebracht werden mussten. Insgesamt wurden zusätzlich zu den veranschlagten Mitteln 195 Mio. € aus Mehreinnahmen des Freistaates finanziert. Verwendet wurden sie zur Ablösung von Fremdkapital und Verbindlichkeiten, der Verstärkung von Eigenkapital und als Gesellschafterdarlehen (s. Jahresbericht 2007 des SRH, Beitrag Nr. 3).

Für die Beteiligungen des Freistaates ist eine laufende Überprüfung hinsichtlich des wichtigen Landesinteresses notwendig. Hierbei ist auch zu prüfen, inwieweit der Freistaat sein finanzielles Engagement - ggf. auch teilweise - zurückführen sollte. Unter Berücksichtigung des wirtschaftlichen Umfeldes und der demografischen Entwicklung müssen die geschaffenen Kapazitäten im Infrastrukturbereich und im Kulturbereich hinterfragt werden.

Neben einer permanenten Aufgabenkritik und ggf. Aufgabenabbau durch kostengünstigere Erledigung durch Dritte muss zukünftig eine Erfolgskontrolle ausgegliederter Aufgaben selbstverständlich werden. Im Ergebnis sollten Rückabwicklungen von Ausgliederungen nicht ausgeschlossen werden.

Eine wichtige Rolle für die Risikobeherrschung in den ausgelagerten Bereichen spielen die vom Freistaat in die Aufsichtsgremien entsandten Vertreter. Die von ihnen geforderten Auseinandersetzungen mit den Geschäftsvorgängen fordern Mindestkenntnisse wirtschaftlicher, organisatorischer und rechtlicher Art sowie Fachkenntnisse für die Beurteilung von z. T. komplizierten Vorgängen. Eine wirkungsvolle Risikosteuerung durch die Vertreter des Freistaates kann nur erfolgen, wenn ausreichende Möglichkeiten zur Befassung mit den Geschäftsvorgängen in den Ausgliederungen gegeben sind und andere Ämter mit Terminzwängen dem nicht entgegenstehen.

3.2.9 Bürgschaften

Das SMF erhält durch den Haushaltsgesetzgeber umfangreiche Ermächtigungen zum Ausreichen von Bürgschaften, Garantien und sonstigen Gewährleistungen. Im Hj. 2006 hatten diese Ermächtigungen einen Umfang von 18 % des Sollhaushaltsvolumens erreicht (§ 12 Abs. 2, 3 und 6 HG 2005/2006). Das Risiko der Inanspruchnahme aus Gewährleistungen wurde im StHpl. 2006 mit 50 Mio. € veranschlagt. Für zukünftige Zahlungsansprüche aus Bürgschaftsinanspruchnahme wurde vom SMF eine Bürgschaftsicherungsrücklage gebildet.

Bis einschließlich 2006 erfolgte der Gebrauch der Ermächtigung moderat. So wurden im Hj. 2006 von dem Ermächtigungsrahmen in Höhe von insgesamt 2,865 Mrd. € mit 79 Mio. € neu ausgereichter Bürgschaften nur 2,76 % in Anspruch genommen. Trotzdem lag der Gesamtbestand an ausgereichten Bürgschaften, Garantien und sonstigen Gewährleistungen am 31.12.2006 bei rd. 6,1 Mrd. €. Dies entspricht rd. 37 % des Isthaushaltsvolumens des Jahres 2006. Von diesen rd. 6,1 Mrd. € entfallen 3,6 Mrd. € (59,2 %) auf Bürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungen zur Sicherung einer kostengünstigen Finanzierung der SAB. Weitere 0,1 Mrd. € (1,7 %) wurden nach § 12 Abs. 6 HG 2005/2006 zur Freistellung zugunsten von Landeseinrichtungen, Anstalten des öffentlichen Rechts und vom Freistaat institutionell geförderter Einrichtungen im Rahmen der von diesen zu erbringenden atomrechtlichen Deckungsvorsorge verwendet. Ein Betrag von 1,16 Mrd. € (19,2 %) entfällt auf Bürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungen 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 (gem. § 12 Abs. 2 HG 2005/2006). 1,2 Mrd. € (19,9 %), entfallen auf Bürgschaften, Garantien und andere Gewährleistungen, insbesondere zur Förderung des Wohnungsbaus sowie, wenn eine andere Finanzierung nicht möglich ist und ein erhebliches volkswirtschaftliches Interesse an der Durchführung der Maßnahme besteht, der Wirtschaft und der Land- und Forstwirtschaft gem. § 12 Abs. 3 HG 2005/2006.

Durch den Verkauf der Sachsen LB wurde im Hj. 2007 erstmalig die Ermächtigung zur Übernahme von Bürgschaften und Garantien in Höhe von 1,65 Mrd. € nach § 12 Abs. 3 HG ausgeschöpft. Weitere 1,1 Mrd. € folgten im Jahr 2008. Diese Gewährleistungen stellen 9,9 bzw. 6,8 % des Haushaltsvolumens der Jahre 2007 bzw. 2008 dar.

Im Bereich der Eventualverbindlichkeiten empfiehlt der SRH eine Anpassung der Genehmigung zur Ausreichung von Bürgschaften, Gewährleistungen und Garantien im HG an die tatsächlichen Möglichkeiten des Haushalts. So sind die bisherigen Ermächtigungen unter Beachtung des rückläufigen Haushaltsvolumens bedenklich. Danach darf das SMF für die Kapitalausstattung von Unternehmen des privaten Rechts, an denen der Freistaat beteiligt ist, sowie für Unternehmen des öffentlichen Rechts, Bürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungen in Höhe von 300 Mio. € jährlich übernehmen

(§ 12 Abs. 2 HG 2007/2008). Darüber hinaus können bis zu jährlich 1,75 Mrd. € Eventualverbindlichkeiten vom SMF eingegangen werden, insbesondere zur Förderung des Wohnungsbaus und bei Bestehen eines besonderen volkswirtschaftlichen Interesses an der Durchführung der Maßnahme in den Bereichen Wirtschaft und Soziales (§ 12 Abs. 3 HG 2007/2008).

Das SMF sieht die Risiken hinsichtlich der Vergabe von Bürgschaften ausreichend abgesichert. Bei beabsichtigten Bürgschaftsübernahmen wird umfassend geprüft, ob ein erhöhtes Ausfallrisiko besteht. Die zur Beurteilung dieser Frage notwendigen Informationen werden von den jeweiligen Bürgschaftsmandataren im Rahmen der Vorbereitung der Bürgschaftsentscheidung ermittelt. Bereits übernommene Bürgschaftsengagements werden durch die jeweiligen Hausbanken und durch die Bürgschaftsmandatäre fortlaufend beobachtet. Sich abzeichnende Insolvenzgefahren werden insoweit - häufig - frühzeitig erkannt, sodass von Seiten der Hausbanken ggf. entsprechende gegensteuernde Maßnahmen ergriffen werden können und eine frühzeitige Information des Freistaates (zumindest in den größeren Engagements) sichergestellt ist. Für das SMF ist damit eine entsprechende Planung hinsichtlich der erforderlichen Haushaltsmittel gewährleistet.

3.2.10 Zinsänderungsrisiko und Schulden

Ein erhebliches Risiko für die Ausgabenseite ergibt sich aus der Zinsentwicklung. Derzeit sind die Zinsen auf einem relativ niedrigen Niveau, auch wenn sie in letzter Zeit wieder leicht angestiegen sind. Steigende Zinsen engen vor dem Hintergrund sinkender Einnahmen den finanzpolitischen Handlungsspielraum ein. Das SMF rechnet trotz weiterhin geplanten jährlichen Schuldenabbaus in der mittelfristigen Finanzplanung mit einem Anstieg der Zinsausgaben von 550 Mio. € im Hj. 2006 auf 637 Mio. € im Hj. 2011. Bereits für den bestehenden Schuldenstand per 31.12.2007 rechnet das SMF mit zukünftigen Zinszahlungen von insgesamt 2,4 Mrd. € bis 2028. Zur Bedienung der Tilgungsleistungen neu aufgenommene Kredite sind dabei nicht berücksichtigt.

Das SMF nutzt für die Steuerung der Zinsänderungsrisiken die Instrumente des modernen Finanzmanagements. Im Rahmen der ausgewiesenen Portfolioanalyse und -steuerung werden strategische Risiken, wie z. B. die Wirkung des Zinsänderungsrisikos auf das aktuelle und die folgenden Jahre zunächst auf der Basis der Marktannahmen und ihrer Schwankung um 2 % berechnet und in der weiteren Aufnahmetätigkeit berücksichtigt. Durch Limitierung der zinsvariablen Abschlüsse auf gegenwärtig 10 % findet eine weitere Begrenzung des Risikos statt.

3.2.11 Pensionsverpflichtungen

Ein erhebliches Risiko auf der Ausgabenseite stellen die zukünftigen Pensionsverpflichtungen dar. Bei den Pensionsverpflichtungen handelt es sich um künftige Zahlungsansprüche der Beamten, die sie bereits zum heutigen Zeitpunkt erworben haben. Diese Zahlungsansprüche stellen Verbindlichkeiten des Freistaates gegenüber seinen Beamten dar, werden aber in der Kameralistik nicht ausgewiesen. Gegenüber dem jetzigen Stand werden die Pensionszahlungen in den nächsten Jahren deutlich anwachsen. Jede neue Verbeamtung begründet eine zukünftige Zahlungsverpflichtung für den Freistaat.

Die Höhe der zukünftig vom Freistaat zu zahlenden Pensionsverpflichtungen wird derzeit auf Basis des Teilwertverfahrens ermittelt und soll im Zusammenhang mit der Vermögensrechnung für das Hj. 2007 ausgewiesen werden. Der Freistaat Sachsen hat bereits begonnen, Vorsorge zu treffen, um die stetig steigenden Zahlungen bedienen zu können. Zum einen wurde die Versorgungsrücklage nach § 14 a Bundesbesol-

dungsgesetz gebildet und zusätzlich hat der Freistaat einen Finanzierungsfonds für die Pensionen und Beihilfen künftiger Versorgungsempfänger des Freistaates errichtet, mit dem die künftigen Zahlungen teilweise abgefangen werden können.

Mit dem Doppelhaushalt 2009/2010 werden die kostendeckenden Zuführungen auf die Verbeamtungsjahrgänge 1991 bis 1996 erweitert. Somit werden ab 2009 für alle Beamten Zuführungen an den Generationenfonds geleistet. Mit der kapitalgedeckten Vorsorge sollen künftige Generationen entlastet werden, da ansonsten ggf. eine Kreditfinanzierung der Personalausgaben vorprogrammiert wäre. Der SRH unterstützt dieses Ziel.

Um in Zeiten knapper Kassen einen Rückgriff auf die Mittel zur Vermeidung einer Nettokreditaufnahme oder zur Finanzierung von zusätzlichen Ausgaben zu vermeiden, empfiehlt der SRH, die ausschließlich zweckentsprechende Verwendung des Sondervermögens „Versorgungsrücklage“ und der Mittelansparungen des „Generationenfonds“ verfassungsrechtlich zu verankern.

3.2.12 Fehlender Nachweis des Ressourcenverbrauchs

In der Kameralistik werden die Vermögenswerte und ihre Veränderungen einschließlich des Werteverzehrs bislang nicht ausgewiesen. Dadurch sind Umfang und Zeitpunkt von notwendigen Ersatzinvestitionen nicht bekannt und können bei Erfordernis der Ersatzbeschaffung ein Risiko für den Haushalt darstellen.

Zudem werden Investitionen in Zeiten knapper Kassen ohne Rücksicht auf Folgekosten verschoben. Durch unterlassene Instandhaltungen und hinausgezögerte Modernisierungsmaßnahmen, insbesondere bei Energiesparmaßnahmen, entstehen somit Risiken für zukünftige Haushalte, deren Höhe kaum beziffert werden kann. Dadurch können die Folgekosten bzw. Objektschäden viel höher ausfallen, als dies bei kontinuierlicher Instandhaltung der Fall wäre.

Die mit der HR 2007 erstmalig vorzulegende Vermögensrechnung sieht der SRH als einen ersten Beitrag zur Transparenz der Generationengerechtigkeit. Diese Rechnung zeigt ansatzweise den Werteverzehr der jeweiligen Periode und liefert damit die Daten für die notwendige Finanzierung von Ersatzinvestitionen. Das SMF beabsichtigt, die Vermögensrechnung schrittweise zu erweitern und als strategisches Instrument zur Aufdeckung von Risiken und Belastungen zu nutzen.

3.2.13 Fördermittel

Fördermittel tragen grundsätzlich das Risiko in sich, dass mit der Förderung die gewünschte Wirkung nicht oder nur unzureichend erzielt wird, Fehlinvestitionen gefördert werden oder Rückforderungen von nicht zweckentsprechend verwendeten Zuwendungen gegenüber dem Zuwendungsempfänger nicht durchgesetzt werden können.

Durch Mitnahmeeffekte kann nicht ausgeschlossen werden, dass Projekte gefördert werden, die Private auch ohne Förderung durchgeführt hätten. Ebenso sind beim Land Mitnahmeeffekte von Fördermitteln der EU und des Bundes zu verzeichnen. Fördermittel werden abgerufen, ohne die Folgekosten ausreichend zu betrachten. Die Wirtschaftlichkeit des Einsatzes der Eigenmittel tritt damit in den Hintergrund.

Beispielsweise haben Erhebungen des SRH gezeigt, dass im Rahmen des Hochschul-Wissenschafts-Programms die Errichtung eines Biotechnologischen-Biomedizinischen Zentrums der Uni Leipzig gefördert wurde, ohne dass ein Finanzkonzept und eine Wirtschaftlichkeitsbetrachtung vorlagen. So wurden mit den Fördermitteln Anlagegüter ohne

Berücksichtigung der Folgekosten beschafft. Obwohl entsprechendes Fachpersonal zur Wartung dieser Anlagen nicht vorhanden war, wurden die erforderlichen Wartungsverträge nicht mit ausgeschrieben. Für den weiteren Fortbestand dieses Zentrums wurde ein Finanzierungsdefizit von 2 bis 3 Mio. € jährlich ermittelt.

Besondere Risiken für den Haushalt bergen regelmäßig die EU-Fördermittel. Insbesondere die neue Förderperiode 2007 bis 2013 birgt das Risiko von Rückforderungen oder Anlastungen von Fördermitteln durch die EU. Da die EU noch keine ausreichenden Anwendungsvorschriften erlassen hat, ist die Gefahr fehlerhafter Förderungen groß. Zusätzlich erhöht sich das finanzielle Risiko, da neben dem SMWA nun auch andere Ressorts (SMK, SMS und SMWK) ESF-Mittel bewirtschaften sollen. In diesen Ressorts fehlten in der Vergangenheit teilweise hierfür die erforderliche Qualifikation der Mitarbeiter und Erfahrungen im Umgang mit der richtigen Anwendung und Auslegung von EU-Strukturfondsvorschriften (s. Jahresbericht 2007 des SRH, Beitrag Nr. 9).

Insgesamt sind für die Förderperiode 2007 bis 2013 ESF-Strukturfondsmittel von rd. 872 Mio. € geplant. Ein Risiko wird in der Gestaltung der ESF-Richtlinien gesehen. Das SMWA will die Verantwortung zur Aufbewahrung der originalen Unterlagen zur Förderung bis 2023 dem Zuwendungsempfänger auferlegen. Verantwortlich gegenüber der EU für eine ordnungsgemäße Nachweisführung ist aber der Freistaat. Wenn bei Prüfungen der EU die Belege vom Zuwendungsempfänger nicht vorgelegt werden können, beschränkt sich der Schaden ggf. nicht nur auf diesen einen Fall, sondern kann über eine Fehlerquote pauschal auf den gesamten Fonds hochgerechnet werden. Die sich daraus ergebenden Rückforderungen können in den zukünftigen Jahren zu erheblichen Haushaltsbelastungen führen. Die Möglichkeit, diese Mittel von Zuwendungsempfängern zurückfordern zu können, erscheint äußerst fraglich. Mit der Verlagerung der Belegpflicht zum Zuwendungsempfänger gibt der Freistaat den Beweis der ordnungsgemäßen Durchführung der Strukturfondsförderung aus der Hand.

Der im Dezember 2005 gegründete ESF-Mikrodarlehensfonds (aus 18,75 Mio. € EG- und 6,25 Mio. € Landesmitteln) birgt Risiken für den Staatshaushalt. Das SMWA hat diese EG-Fördermittel gegenüber der Europäischen Kommission als ausgegeben gemeldet. Im Sinne der EG-Vorschriften ordnungsgemäß verwendet sind nur die Fondsmittel, die bis Ende 2008 mindestens einmal für zweckentsprechende Darlehen ausgegeben und gegenüber der Europäischen Kommission abgerechnet wurden, zzgl. 5 % dieser Fondsmittel für Verwaltungsaufwendungen. Alle anderen Ausgaben hat letztlich der Freistaat zu finanzieren. Das Aufwand-Nutzen-Verhältnis wurde nicht ausreichend beachtet. Für die Verwaltung wurde mit der SAB eine Vergütung von rd. 14 Mio. € vereinbart, die die Pauschale von 5 % um ein Vielfaches übersteigt. Im Ergebnis dieser Fondsgründung wird der Freistaat mit hohen Verwaltungskosten belastet. Zudem drohen Mittelkürzungen seitens der EU von mehreren Mio. € wegen nicht zweckentsprechender Verwendung. Somit hätte der Freistaat den Mikrodarlehensfonds einschließlich der hohen Verwaltungskosten vorwiegend selbst zu finanzieren.

Ein weiteres Risiko bei EU-Förderungen besteht in möglichen Rückforderungen und pauschalen Finanzkorrekturen (Anlastungen) bei Fördermitteln durch die EU. Da diese oftmals mit neuen Auszahlungen verrechnet werden, kann dies zur Reduzierung der veranschlagten Einnahmen führen.

Aufgrund der Ost-Erweiterung der EU fallen immer mehr Gebiete des Freistaates aus der EU-Förderung (EFRE, ESF, ELER). In der aktuellen Förderperiode von 2007 bis 2013 erhält der Freistaat nochmals umfangreiche EU-Fördermittel. Es ist jedoch davon auszugehen, dass nach 2013 nur noch eine geringfügige oder gar keine Förderung

mehr erfolgt. Der Freistaat muss sich langfristig auf sinkende EU-Fördermittel einstellen.

Der SRH regt die Einführung eines Berichts zur Fördererfolgskontrolle an, wie z. B. der Subventionsbericht beim Bund und in Rheinland-Pfalz. Die Einführung des NSM kann bei der Erfolgskontrolle einen wesentlichen Beitrag leisten, insbesondere bei der Ermittlung der mit der Förderung anfallenden Verwaltungskosten im Verhältnis zu den Fördermitteln und dem Fördererfolg. Die Förderungen sollten nach Prioritäten gewichtet werden, ggf. muss die Frage der langfristigen Sicherstellung der Förderung beantwortet werden.

3.2.14 Rechtsprechung/Gerichtsprozesse/Rechtsänderungen

Risiken, die sich aus Rechtsänderungen und Gerichtsentscheidungen ergeben können, lassen sich kaum quantifizieren. Das SMF beobachtet diese kontinuierlich und prüft finanzrelevante Auswirkungen. Bei Gesetzesvorlagen mit hohen finanziellen Auswirkungen werden dazu teilweise eigene Modellrechnungen erstellt.

Bei den Steuereinnahmen tragen Bund und Länder auch das Risiko der Auswirkungen von Steuerrechtsänderungen. Gerade im Bereich der Unternehmensbesteuerung kam es in der jüngsten Vergangenheit zu Einnahmeausfällen, weil die Reaktion der Unternehmen auf die Änderungen bei der Körperschaftsteuer anders als prognostiziert ausfiel (verändertes Verhalten beim Ausschüttungsverfahren aufgrund Umstellung des Halbeinkünfteverfahrens).

Beispielsweise wird die vom Bundesrat beschlossene Anhebung der BAföG-Sätze um 10 % den Freistaat aufgrund des hohen Anteils an förderfähigen Studenten überproportional treffen. Dabei hat der Freistaat 35 % der Beträge zu tragen.

Die finanziellen Auswirkungen von Bundesgesetzen für Länder und Kommunen zeigt sich auch am Beispiel des Bundesgesetzes über die Einrichtung von Ganztageschulen und Krippenplätze. Zwar finanziert der Bund die Bereitstellung der erforderlichen Plätze, die Folgekosten für Personal- und Sachkosten verbleiben jedoch bei Land und Kommunen.

Im Bereich des AAÜG kam es bereits in der Vergangenheit aufgrund von Urteilen immer wieder zu einer Ausdehnung des Empfängerkreises mit daraus folgenden Ausgabensteigerungen. Hier sind noch weitere Gerichtsverfahren anhängig, die finanzielle Auswirkungen für den Freistaat haben können.

Im Jahr 2008 hat das SMF ein externes Gutachten erstellen lassen, welches die zukünftigen Risiken und Haushaltsbelastungen aus dem AAÜG abbildet. Danach werden die jährlichen Belastungen des Freistaates Sachsen aus dem AAÜG bis etwa 2020 nahe dem jetzigen Niveau von rd. 700 Mio. € verharren und erst danach bis 2050 auslaufen. Dabei ist es möglich, dass die künftigen Zahlungsverpflichtungen Sachsens bis etwa Mitte des kommenden Jahrzehnts sogar noch über den Wert des Jahres 2007 (715 Mio. €) hinausgehen. Immerhin entspricht der Barwert der AAÜG-Verpflichtungen des Freistaates Sachsen mit einem Betrag von bis zu 12,8 Mrd. € dem Bestand an Kreditmarktschulden des Freistaates Sachsen Ende des Jahres 2007.

Letztlich kann auch die EU-Rechtsprechung gravierende Auswirkungen auf die Ausgaben des Freistaates haben. Das können z. B. Urteile zum Subventionsmissbrauch oder zur Anerkennung der Bereitschaftsdienste als Arbeitszeit sein.

4 Risikovorsorge

Um in naher Zukunft nicht den finanzpolitischen Handlungsspielraum zu verlieren, hat das SMF in den letzten Jahren mit Vorsorgemaßnahmen begonnen und beabsichtigt, dies noch auszubauen. So soll nach Aussage des SMF der Abbau der impliziten und expliziten Schulden weiter fortgesetzt werden. Die dadurch zu erreichende Reduzierung der Zinsausgaben wird bei Weitem nicht ausreichen, um die Ausgabenseite den abnehmenden Einnahmen anzupassen. Deshalb stehen ebenso Ausgabenkürzungen, insbesondere durch Stellenabbau, auf dem Programm. Ein weiterer Baustein für trag- und zukunftsfähige Strukturen in Sachsen wurde mit der Verwaltungs- und Funktionalreform gelegt.

Über die bereits beschriebenen Maßnahmen hinaus hat das SMF weitere Vorsorgemaßnahmen getroffen. So soll entsprechend dem Entwurf zum 6. Änderungsgesetz zum FAG mit einem Vorsorgemodell das Risiko aus dem FAG durch Auseinanderfallen von geschätzten und tatsächlichen Steuereinnahmen über Rücklagenbildung abgedeckt werden. Zudem beabsichtigt der Freistaat, die Pro-Kopf-Verschuldung konstant zu halten. Dafür ist ein konstanter Schuldenabbau von rd. 75 Mio. € pro Jahr geplant.

Mit dem Regierungsentwurf zum Haushaltsbegleitgesetz wurde auch ein gesetzliches Neuverschuldungsverbot durch die Staatsregierung auf den Weg gebracht. Das Verschuldungsverbot soll zu einer Begrenzung der Verschuldung führen.

Aufgrund der unter Pkt. 1 dargestellten Mittelbindung wird es schwierig, die Ausgabenseite der Einnahmenstruktur permanent anzupassen. Zwar lassen sich kurzfristige Anpassungen über die üblichen Haushaltsinstrumente der Sperre oder der globalen Minderausgabe erreichen. Aber um langfristig tragfähige Haushalte zu schaffen und Spielräume für eintretende Risiken zu erhalten, sind weitere strategische Ansätze erforderlich, die über die bisherigen Maßnahmen des SMF noch hinausgehen.

Während große Unternehmen (AG) nach dem KonTraG (Gesetz zur Kontrolle und Transparenz im Unternehmensbereich) zum Risikomanagement verpflichtet sind und die sächsischen Kommunen einem Frühwarnsystem zur präventiven Haushaltskontrolle unterliegen, gibt es für die Länder keine vergleichbaren Grundlagen. Erste Ansätze zu einem Risikomanagement auf Landesebene finden sich im Lagebericht der Stadt Hamburg (Risikobericht), Schleswig-Holstein verlangt für die Haushaltsplanaufstellung eine Übersicht der aktuellen Haushaltsrisiken. Der Berliner Rechnungshof hat in seinem Jahresbericht 2007 die Erfassung aller Haftungsrisiken künftiger Haushalte, die Erfassung aller möglichen Verpflichtungen und Risiken und die Verfolgung ihrer Entwicklung gefordert.

Ein planvoller Umgang mit den Risiken setzt voraus, sie zu erfassen und zu bewerten. Auf dieser Basis lassen sich dann Maßnahmepläne erstellen und ein Risikocontrolling etablieren. Die Maßnahmepläne sollten Aussagen enthalten, ob und wie den Risiken durch Vermeidung, Verminderung, Vorsorge oder Übertragung entgegengewirkt werden kann. Eine erfolgreiche Umsetzung hängt von der Stärkung des Risikobewusstseins ab.

Das Risikobewusstsein in allen Bereichen der Verwaltung kann durch die Verlagerung der Fach- und Finanzverantwortung in einer Hand gestärkt werden. Mit der landesweiten Umsetzung von NSM kann die Sach-, Personal- und Finanzverantwortung in jede einzelne Behörde gegeben werden. Die Risikosteuerung in einzelnen Behörden kann dort fachbezogen wahrgenommen werden. Offen ist nach wie vor die Umsetzung der Risikosteuerung für den Gesamthaushalt des Freistaates. Darauf hat der SRH bereits

mehrfach im Zusammenhang mit der Überarbeitung des Budgetierungskonzeptes für das NSM hingewiesen.

Der SRH empfiehlt, im Rahmen der mittelfristigen Finanzplanung verstärkt Risikobetrachtungen einzubeziehen. Bisher ist nur die 5-Jahresplanung vorgeschrieben. Im Sinne eines Risikomanagements sollte über einen längeren Betrachtungszeitraum nachgedacht werden. So hat Sachsen-Anhalt als erstes Land über die gesetzlich geforderte mittelfristige 5-Jahresplanung hinaus eine Projektion der Haushaltsentwicklung bis 2025 erstellt.

Darüber hinaus sollte die Aussagekraft der mittelfristigen Finanzplanung durch die Einbeziehung von Risikoszenarien erhöht werden. Es sollten langfristige Strategien zum Umgang mit den Risiken entwickelt und die Auswirkungen von Risiken dargestellt werden. Der Stellenwert der mittelfristigen Finanzplanung könnte durch Alternativplanungen, insbesondere durch Gegenüberstellung von „Normalszenario“ und „Worst-Case-Szenario“, aufzuwerten. So kann aufgezeigt werden, inwieweit ein Haushaltsausgleich möglich ist und welche Konsolidierungsmaßnahmen ggf. erforderlich sind.

Der SRH empfiehlt für den Freistaat eine Finanzplanung mit langfristigen Entwicklungsprognosen unter Beachtung der Risiken und Darstellung von „Haushaltskorridoren“ und möglichen Handlungsalternativen im Risikofall.¹ Die erweiterte mittelfristige Finanzplanung könnte um die Sensitivitätsanalysen des SMF beispielsweise bei den Zinsausgaben erweitert werden.

Intern führt das SMF eigene Projektionsrechnungen mit langfristigem Horizont durch. Diese finden bei der Erstellung der mittelfristigen Finanzplanung Berücksichtigung und werden vereinzelt auch ausgewiesen. So wird beispielsweise der mit dem prognostizierten Bevölkerungsrückgang verbundene Rückgang der Einnahmen aus dem Länderfinanzausgleich und den einwohnerzahlabhängigen Fehl-BEZ projiziert und ausgewiesen.

Eine erste Langfristprojektion wurde 2004 (Prof. Seitz, Bertelsmann Verlag) veröffentlicht. Im Vorfeld der mittelfristigen Finanzplanung 2008 bis 2012 wurde eine Aktualisierung der Langfristprojektion vorgenommen und im Februar 2008 veröffentlicht (ifo Institut). Diese projiziert die mögliche Einnahmeentwicklung unter Beachtung verschiedener Risikofaktoren bis 2025. Dabei werden einem Basisszenario drei verschiedene Risikoszenarien gegenüber gestellt. Interne Prognosen ergänzen und überprüfen diese Projektionen.

¹ Vgl. auch Schwarting: Risikomanagement; in: Verwaltung und Management, Heft 5/2006, S. 232 - 238.

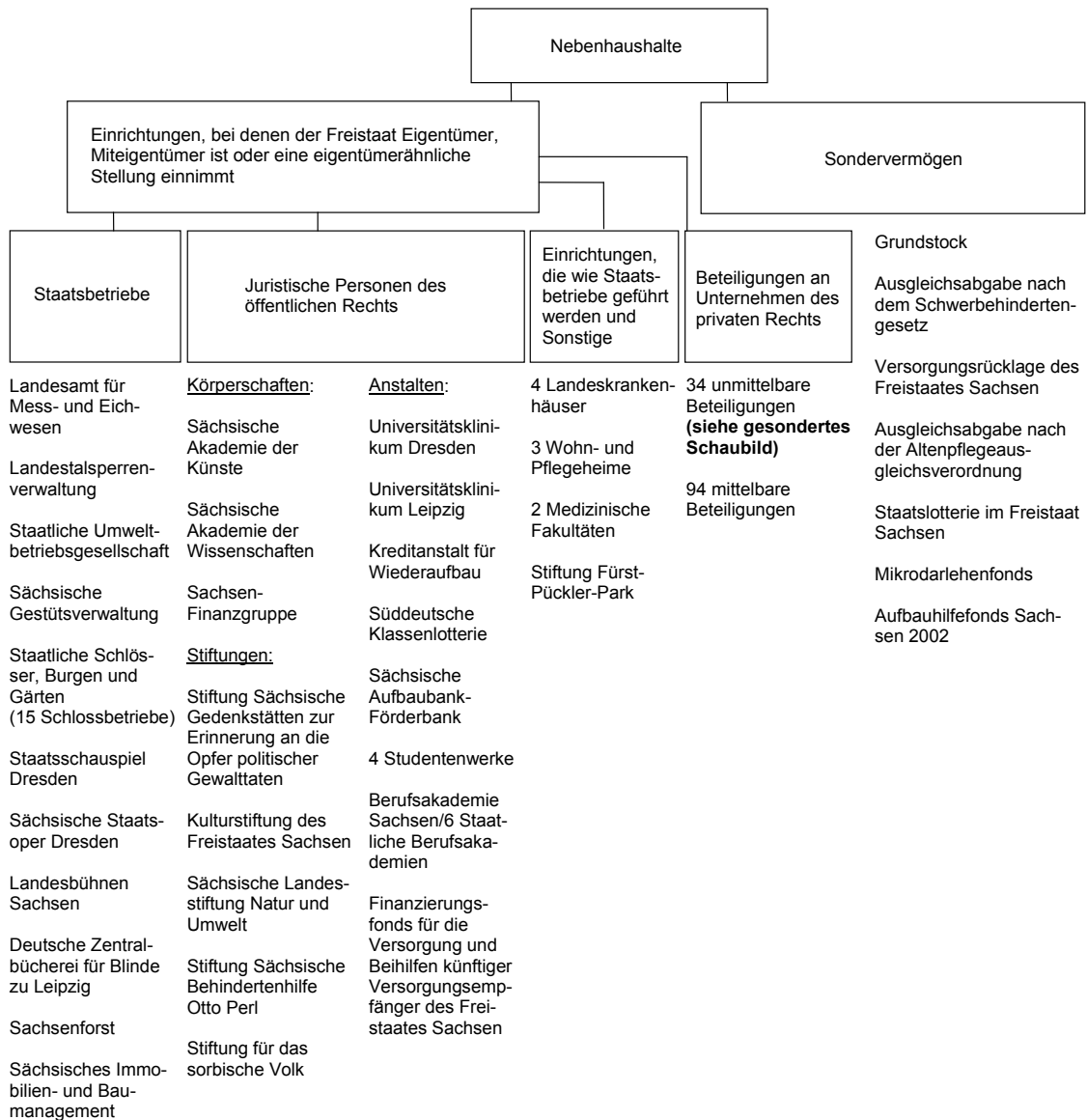
1 Bestand

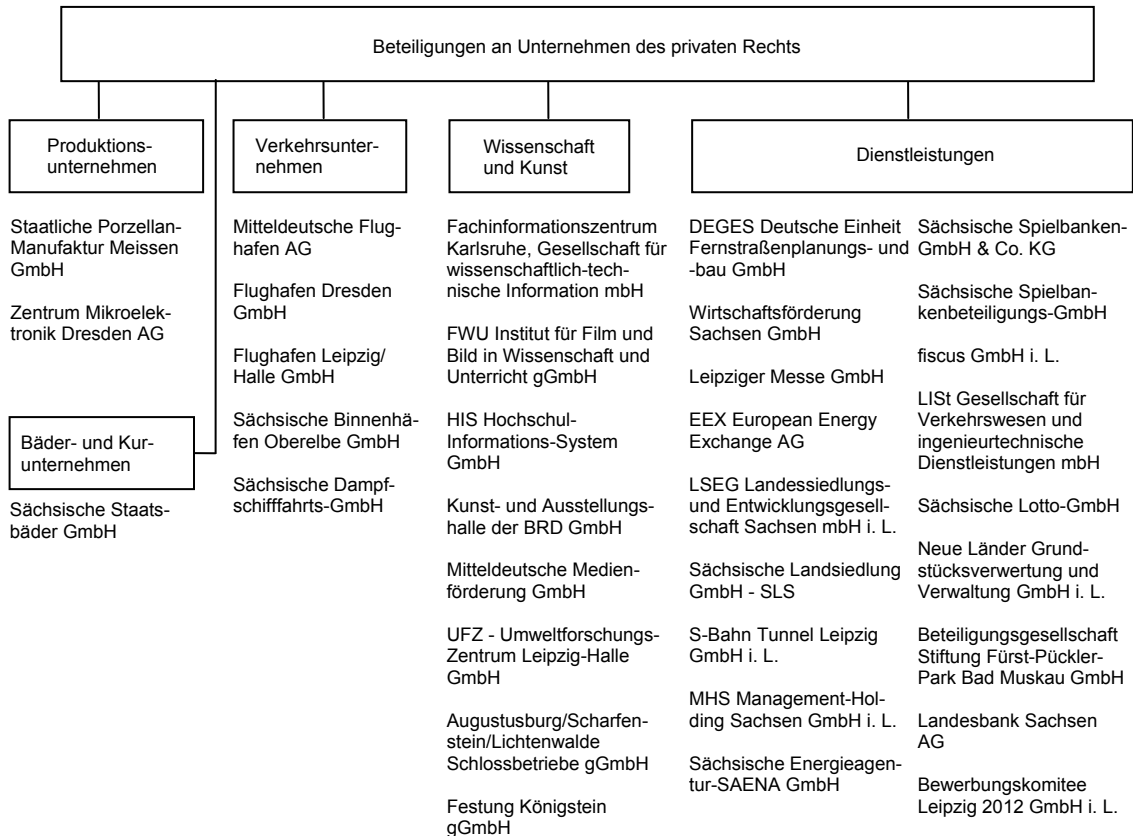
Nebenhaushalte sind Einrichtungen und Vermögen des Freistaates, bei denen das Land Eigentümer ist oder eine eigentümerähnliche Stellung einnimmt. Dazu zählen Staatsbetriebe, Sondervermögen, juristische Personen des öffentlichen Rechts und Unternehmen, an denen der Freistaat beteiligt ist. Nebenhaushalte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

Nebenhaushalte binden erhebliche Finanzmittel des Freistaates. Das wird z. B. an dem zusätzlichen Finanzbedarf der Nebenhaushalte in den letzten Jahren deutlich. So erhielt die Sachsen LB im Hj. 2005 300 Mio. € für eine Kapitalerhöhung. Weiterhin wurden beim Verkauf der Sachsen LB zur Abdeckung möglicher Verluste 500 Mio. € bei der Berechnung des Kaufpreises in Abzug gebracht. Im Hj. 2006 wurden 195 Mio. € der Mehreinnahmen des Haushalts zur Reduzierung der Verschuldung und Entlastung von Nebenhaushalten verwendet. Im Hj. 2007 setzte sich dies mit einer Verstärkung des Eigenkapitals der SAB um 60 Mio. € und der Bildung einer Bürgschaftssicherungsrücklage in Höhe von 832 Mio. € für die Sachsen LB fort.

Belastungen und Risiken, die sich aus den Nebenhaushalten ergeben können, werden nicht im Staatshaushalt abgebildet. Umso wichtiger ist es nach Ansicht des SRH, diese Bereiche in ein entsprechendes Risikomanagement des Freistaates einzubinden (vgl. Beitrag Nr. 3).

Der aktuelle Bestand an Nebenhaushalten zum Stand 31.12.2007 ist nachfolgend dargestellt:





Die Angaben sind dem StHpl., dem Beteiligungsbericht 2006 und den Mitteilungen der Ressorts entnommen.

2 Bestandsentwicklung

Mit Stand 31.12.2007 ergaben sich gegenüber dem Vorjahr insbesondere bei den mittelbaren Beteiligungen und den Sondervermögen Änderungen. Bei den Sondervermögen ist der „Aufbauhilfefonds Sachsen 2002“ hinzugekommen. Die Anzahl der mittelbaren Beteiligungen ist auf 94 abgesunken.

Der „Aufbauhilfefonds Sachsen 2002“ zur Finanzierung der Beseitigung der Hochwasserschäden besteht nur vorübergehend. Er wurde zum 01.01.2007 gegründet und wird zum 31.12.2014 wieder aufgelöst. Er dient der Abwicklung der Restmittel aus dem Solidaritätsfonds „Aufbauhilfe“, die dem Freistaat vom Bund übertragen wurden.

Im Bereich des SMI wurde zum 01.01.2008 der Staatsbetrieb „Sächsische Informatik Dienste“ (SID) als zentraler IT-Dienstleister der Staatsverwaltung gegründet. Im Rahmen der Verwaltungs- und Funktionalreform werden ab 01.08.2008 die Aufgaben der Staatlichen Vermessungsämter an die Landkreise und kreisfreien Städte übertragen und das Landesvermessungsamt Sachsen in einen Staatsbetrieb „Geobasisinformation und Vermessung Sachsen“ nach § 26 SÄHO überführt.

Zum 01.05.2007 hat das SMS ein weiteres Medizinisches Versorgungszentrum als nachgeordnete Einrichtung eines Landeskrankenhauses zugelassen. Ein Wohn- und Pflegeheim soll einem anderen Träger übergeben werden. Zum 01.01.2009 sollen die Landeskrankenhäuser in Anstalten des öffentlichen Rechts umgewandelt werden.

Mit der Umsetzung der Verwaltungs- und Funktionalreform wird der Staatsbetrieb „Staatliche Umweltbetriebsgesellschaft“ mit den Laboren der Sächsischen Landesanstalt für Landwirtschaft zu einem Staatsbetrieb „Staatliche Betriebsgesellschaft für Umwelt und Landwirtschaft“ (BfUL) zusammengeführt.

Im Bereich des SMF wurde zum 01.01.2008 das Landesrechenzentrum Steuern als eigenständige Einheit des Staatsbetriebes SID ausgegliedert.

Das SMWK plant, die Staatliche Kunstsammlung Dresden und die Staatlichen Ethnographischen Sammlungen Sachsen in Staatsbetriebe auszugliedern. Termine hierfür sind noch offen. Das Landesamt für Archäologie mit Landesmuseum für Vorgeschichte wird rückwirkend zum 01.01.2008 in einen Staatsbetrieb überführt. Für die Staatlichen Naturhistorischen Sammlungen Dresden und das Staatliche Museum für Naturkunde Görlitz ist zum 01.01.2009 eine Fusion mit der Senckenbergischen Naturforschenden Gesellschaft geplant.

3 Zuschüsse an Staatsbetriebe

Staatsbetriebe sind rechtlich unselbstständige Teile der Staatsverwaltung, für die wegen ihrer betriebswirtschaftlichen Ausrichtung besondere Bewirtschaftungsvorschriften gelten (§ 26 Abs. 1 SÄHO). Im StHpl. werden lediglich die Zu- bzw. Abführungen veranschlagt. Um die Transparenz der Geschäfte in den Staatsbetrieben zu erhöhen, werden ihre Wirtschaftspläne und ihre Jahresabschlüsse im StHpl. bzw. in der HR abgebildet.

Nachfolgende Übersicht zeigt die Entwicklung der Höhe der Zuschüsse und der Anzahl der Beschäftigten in Vollzeitäquivalenten (VZÄ) bei Staatsbetrieben.

Staatsbetriebe	Mitarbeiter in VZÄ				Zuschuss Ist in €			
	31.12.2004	31.12.2005	31.12.2006	31.12.2007	31.12.2004	31.12.2005	31.12.2006	31.12.2007
Sächsisches Immobilien und Baumanagement	1.309,1	1.271,8	1.217,8	1.189,3	54.039.100	55.117.324	53.557.515	54.871.900
Staatliche Schlösser, Burgen und Gärten Sachsen	208,8	210,7	232,0	194,5	9.932.383	7.843.679	10.807.944	9.722.008
Sächsisches Landesamt für Mess- und Eichwesen	91,7	90,6	90,4	88,2	1.010.500	892.000	947.000	1.100.000
Staatsbetrieb Sachsenforst		1.751,5	1.746,3	1.717,0			50.381.144	55.852.319
Landestalsperrenverwaltung	504,0	576,0	730,8	777,1	49.966.930	74.105.200	50.050.700	55.620.200
Staatliche Umweltbetriebsgesellschaft	170,1	171,2	170,9	179,4	11.863.700	12.051.100	12.733.400	12.882.100
Sächsische Gestütsverwaltung	104,8	103,8	103,8	104,0	2.791.052	2.757.048	3.304.857	2.881.000
Sächsische Staatsoper Dresden	810,0	813,0	802,0	797,0	34.996.669	38.695.900	43.128.431	40.269.600
Staatsschauspiel Dresden	299,0	278,0	274,0	269,0	14.316.100	13.800.000	15.004.900	15.228.300
Landesbühnen Sachsen	307,0	301,0	287,5	263,0	12.500.000	12.100.000	12.499.400	13.098.600
Deutsche Zentralbücherei für Blinde zu Leipzig	78,5	78,5	77,0	76,0	3.238.349	3.199.257	3.429.425	3.019.300
Summe	3.882,9	5.645,9	5.732,3	5.654,5	194.654.783	220.561.508	255.844.717	264.545.327

Der Trend zu Staatsbetriebsgründungen ist ungebrochen. Waren Ende 2002 schon 2.129 Mitarbeiter in Staatsbetrieben tätig, sind es Ende 2007 bereits 5.853. Da die Personalausgaben bei Staatsbetrieben und Einrichtungen, die wie Staatsbetriebe geführt

werden, nicht in HGr. 4, sondern in HGr. 6 enthalten sind, gehen sie nicht in die Personalausgabenquote des Freistaates ein.

Allein für die Staatsbetriebe entfielen im Hj. 2006 rd. 190 Mio. € auf Personalausgaben. Dies sind rd. 74 % der gesamten Zuschüsse an die Staatsbetriebe.

4 Sondervermögen

Sondervermögen werden ebenfalls wie Staatsbetriebe außerhalb des Staatshaushalts geführt und im StHpl. nur mit den Zu- und Abführungen erfasst (§ 26 Abs. 3 SÄHO). In ihnen werden erhebliche Finanzmittel verwaltet.

Zur Umsetzung von § 14a Bundesbesoldungsgesetz wurde mit dem Gesetz über die Versorgungsrücklagen im Freistaat Sachsen ein nicht rechtsfähiges Sondervermögen „Versorgungsrücklage des Freistaates Sachsen“ errichtet. Das Sondervermögen dient der Sicherung der Versorgungsaufgaben des Freistaates und darf nur für deren künftige Finanzierung verwendet werden. Die Versorgungsrücklage weist zum 31.12.2006 einen Endbestand in Höhe von 42.231.187,23 € aus.

Im Epl. 08 wird das Sondervermögen „Ausgleichsabgabe nach dem Schwerbehindertengesetz“ ausgewiesen. Das Sondervermögen dient der Arbeits- und Berufsförderung Schwerbehinderter sowie der begleitenden Hilfe im Arbeits- und Berufsleben nach dem Schwerbehindertengesetz. Es wird aus dem Aufkommen der Ausgleichsabgabe nach dem Schwerbehindertengesetz gebildet. Der Bestand zum 31.12.2006 betrug 17.382.610,07 €.

Ebenfalls dem Epl. 08 ist das Sondervermögen „Ausgleichsabgabe nach der Altenpflegeausgleichsverordnung“ zuzuordnen. Das Sondervermögen beruht auf der Verordnung der Sächsischen Staatsregierung über die Erhebung von Ausgleichsbeträgen zur Finanzierung der Kosten der Ausbildungsvergütung im Beruf der Altenpflege im Freistaat Sachsen (AltPflAusglVO). Der Bestand am 31.12.2006 betrug 1.033.437,09 €.

Im Bereich des SMWA wurde das Sondervermögen „Mikrodarlehenfonds“ mit 25 Mio. € Zuführung aus EU-Mitteln (18,75 Mio. €) und Landesmitteln (6,25 Mio. €) im Dezember 2005 gegründet (Jahresbericht 2006 des SRH, Beitrag Nr. 16). Hier fehlt nach wie vor eine gesetzliche Grundlage. Der Fonds wird von der SAB verwaltet. Angaben zum Bestand des Fonds zum 31.12.2006 liegen nicht vor.

Zum Sondervermögen Grundstock verweisen wir auf Beitrag Nr. 6. Es weist zum 31.12.2006 einen Bestand von 127.708.634,07 € aus.

Die Sondervermögen „Ausgleichsabgabe nach der Altenpflegeausgleichsverordnung“ und „Mikrodarlehenfonds“ werden nicht in der HR als Anlage abgebildet. Nach § 85 Abs. 1 Satz 2 SÄHO sind der HR Übersichten über die Einnahmen und Ausgaben sowie den Bestand an Sondervermögen beizufügen.

5 Einzelfeststellungen

Staatsbetrieb Deutsche Zentralbücherei für Blinde zu Leipzig

Der Staatsbetrieb Deutsche Zentralbücherei für Blinde zu Leipzig weist in der Bilanz zum 31.12.2006 Forderungen gegenüber dem Freistaat Sachsen in Höhe von 201.396,16 € aus, die sich aus Vorjahresverlusten sowie dem Jahresgewinn 2006 zu-

sammensetzen. Davon haben 130 T€ eine Restlaufzeit von über einem Jahr. Dieser aktivierte Bilanzposten betrifft künftige Grundfinanzungsansprüche (insbesondere zur Rückstellungsfinanzierung), die erst in künftigen Bewirtschaftungsperioden zu kassenwirksamen Ausgaben führen. Im Haushaltsplan sowie der HR 2006 sind keine VE hierzu ausgebracht.

Das SMWK hat dem SRH mitgeteilt, dass die ausgewiesenen Forderungen im wesentlichen aus Arbeitsverträgen resultieren (Urlaubsrückstellungen, Zahlungsverpflichtungen aus Altersteilzeitverträgen für die Jahre 2008 bis 2011) und es sich daher um laufende Geschäfte handelt, die aufgrund der Veranschlagung im Stellenplan keiner VE bedürfen.

Der SRH hält es aus Steuerungs- und Vorsorgegründen für erforderlich, dass langfristige Verbindlichkeiten, die gegenüber den Staatsbetrieben bestehen, im Staatshaushalt abgebildet werden. Diese Mittel sind gebunden und stehen nicht für andere Zwecke zur Verfügung. Verpflichtungen gegenüber Nebenhaushalten sind aus unserer Sicht nicht in die laufenden Geschäfte nach § 38 Abs. 4 SÄHO einzuordnen. Diese sind lt. VwV Nr. 4.1 zu § 38 SÄHO Verpflichtungen, die ihrem Zweck nach dauernd notwendig anerkannte Verwaltungsausgaben betreffen.

Jahresabschlüsse Sächsische Krankenhäuser

Die Rechnungslegungsrichtlinie sieht vor, die Jahresabschlüsse der Staatsbetriebe der HR beizufügen. Die Sächsischen Krankenhäuser (SKH) wurden von dieser Vorschrift befreit. Allerdings sollte das SMS gewährleisten, dass dem SRH die geprüften Jahresabschlüsse zeitgleich mit der HR vorgelegt werden, damit der SRH seine Prüfungsrechte ausreichend wahrnehmen kann. Die Prüfberichte zu den Jahresabschlüssen der SKH lagen dem SRH regelmäßig erst nach der HR vor.

Auch für die HR 2006 erfolgte die Übersendung der Berichte zu den Jahresabschlüssen 2006 der SKH erst durch Aufforderung durch den SRH, obwohl der beauftragte Wirtschaftsprüfer die vorliegenden Jahresabschlüsse der SKH Altscherbitz, Arnsdorf und Großschweidnitz bereits im Mai, Juni bzw. Juli 2007 testiert hatte. Für das SKH Rodewisch hat das SMS den Bericht ohne Angabe von Gründen erst mit Schreiben vom 23.04.2008 vorgelegt, das Testat datiert vom 30.06.2007.

Kostenerstattung Maßregelvollzug

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

Wie bereits in den Vorjahren festgestellt, erzielten die SKH auch im Jahr 2006 z. T. erhebliche Überschüsse aus der Kostenerstattung für den Maßregelvollzug (MRV). Auch das Klinikum St. Georg Leipzig, welches Maßregeln nach § 64 Strafgesetzbuch vollzieht, erwirtschaftete in 2006 einen Überschuss.

Die Überschüsse aus der Kostenerstattung des MRV wurden durch das SMS nicht zeitnah zurückgeführt. Zum 31.12.2006 betragen die Verbindlichkeiten der SKH gegenüber dem Freistaat Sachsen insgesamt rd. 3,6 Mio. € und die des Klinikums St. Georg Leipzig rd. 1,0 Mio. €.

Im Jahr 2007 wurden Überschüsse, die zum Bilanzstichtag 31.12.2005 als Verbindlichkeit ausgewiesen waren, je nach SKH ganz oder teilweise mit laufenden Zahlungen verrechnet. Überschüsse des Jahres 2006 verblieben hingegen über das gesamte

Jahr 2007 bei den SKH, obwohl deren Höhe durch Testat des Wirtschaftsprüfers bereits im Mai, Juni bzw. Juli 2007 verbindlich festgestellt wurde. Für die nicht zeitnah verwendeten Überschüsse wiesen nur zwei SKH Zinserträge aus.

Der SRH hat bereits wiederholt darauf hingewiesen, dass die Verfahrensweise des SMS bei der Kostenerstattung für den MRV nicht mit dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit des § 7 SäHO vereinbar ist. Durch überhöhte Zuweisungen an die maßregelvollziehenden Einrichtungen, die nicht rechtzeitige Rückführung von Überschüssen und den Verzicht auf Zinsen werden dem Haushalt des Freistaates Sachsen Mittel entzogen.

In seiner Stellungnahme legt das SMS dar, dass es bestrebt sei, die verbliebenen Überschüsse so zeitnah wie möglich durch eine Verrechnung in den Folgejahren einzusetzen bzw. zurückzufordern. Allerdings müsste dabei auch auf die Rahmenbedingungen folgender Haushaltsjahre, insbesondere auf die Entwicklung der Personalaufwendungen abgestellt werden. Mit Inkrafttreten des Tarifvertrages TV-L/TVÜ-Länder zum 01.11.2006 seien deutliche Personalmehraufwendungen zu erwarten, welche bei der Aufstellung des Doppelhaushaltes 2007/2008 im 1. Halbjahr 2006 keine ausreichende Berücksichtigung gefunden hätten. In der Folge rechne das SMS mit üpl. Ausgaben in Höhe von bis zu 3 Mio. €.

Dieser Argumentation kann nicht gefolgt werden. Die im StHpl. 2008 veranschlagten Gesamtkosten für die Durchführung des MRV in den SKH (Tit. 0840/671 01) betragen rd. 27,4 Mio. €. Davon werden rd. 80 %, d. h. rd. 22 Mio. € zur Deckung der Personalaufwendungen eingesetzt. Personalmehraufwendungen in Höhe von rd. 3 Mio. € würden einer 14 %igen Steigerung des Planansatzes entsprechen. Diese Schätzung hält der SRH anhand der im TV-L vereinbarten Tarifsteigerungen für das Jahr 2008 für überhöht.¹

Des Weiteren lässt die Rückforderungspraxis des SMS zwischen den einzelnen SKH deutliche Unterschiede erkennen. Während beim SKH Altscherbitz regelmäßig hohe Überschüsse verblieben (zuletzt rd. 1,9 Mio. €), hatten die SKH Arnsdorf und Großschweidnitz die bis 31.12.2005 erzielten Überschüsse in voller Höhe ertragswirksam aufzulösen. Die Personalkostenentwicklung betrifft jedoch alle SKH in gleicher Weise.

Darüber hinaus widerspricht das Zurückhalten von Haushaltsmitteln in den Einrichtungen des MRV zur Deckung von üpl. Ausgaben in den Folgejahren den Grundsätzen der Haushaltswahrheit und -klarheit. Im StHpl. sind gem. § 11 Abs. 2 SäHO die voraussichtlich zu leistenden Ausgaben zu veranschlagen. Die im Haushaltsvollzug möglicherweise notwendigen üpl. Ausgaben können unter den Voraussetzungen des § 37 SäHO im Rahmen des Notbewilligungsrechts über das SMF beantragt werden. Mit dem Verbleib der Überschüsse in den Einrichtungen zur Verrechnung üpl. Ausgaben in Folgejahren wird die Einhaltung der Vorschriften nach § 37 SäHO umgangen.

¹ Infolge der Erhöhung des Bemessungssatzes Ost von 92,5 auf 100 % zum 01.01.2008 steigen die Entgelte für Beschäftigte der Verg.Gr. X bis Vb, Kr. I bis Kr. VIII nach dem BAT-O bzw. der Lohngruppen 1 bis 9 nach dem MTArb-O. Außerdem erfolgt zum 01.05.2008 eine allgemeine Erhöhung der Entgelte um 2,9 %.

1 Vorbemerkungen

Bund einschließlich Sozialversicherungen, Länder und Kommunen weisen zum 31.12.2007 insgesamt eine Verschuldung von 1,5 Billionen € aus. Dazu kommt eine sog. implizite Verschuldung durch künftige Verpflichtungen aus Sozial- und Rentenversicherung, Pensionsverpflichtungen, Beihilfen und durch aufgelaufene Schulden in den Nebenhaushalten. Die Größenordnung dieser Schulden kann nicht exakt beziffert werden. Vor dem Hintergrund dieser Schuldenberge sind die Bedeutung und die Auswirkungen für die Haushalte immer mehr ins Bewusstsein von Verwaltungen und Politik gelangt. Die Schulden engen den finanzpolitischen Handlungsspielraum dramatisch ein. Ohne konsequenten Verschuldungsstopp kann die Verschuldung in eine Handlungsunfähigkeit führen und zieht weitere Steuererhöhungen bei massivem Leistungsabbau für die Bevölkerung nach sich.

Im Rahmen der Föderalismusreform II suchen Bund und Länder nach Möglichkeiten, der ausufernden Staatsverschuldung Einhalt zu gebieten. Dies gestaltet sich aufgrund der unterschiedlichen Ausgangssituationen schwierig. Während einige Länder wie Sachsen, Mecklenburg-Vorpommern und Bayern bereits Schulden abbauen, waren andere Länder wie Baden-Württemberg, Nordrhein-Westfalen und Saarland trotz der guten wirtschaftlichen Entwicklung gezwungen, noch Schulden aufzunehmen.

Hamburg und Baden-Württemberg haben bereits in ihren Landeshaushaltsordnungen ein Verschuldungsverbot aufgenommen. Die sächsische Staatsregierung beabsichtigt, ein generelles Verschuldungsverbot gesetzlich festzuschreiben (Entwurf Haushaltsbegleitgesetz 2009/2010, Art. 2).

Sachsen will mit der HR 2007 erstmalig eine Vermögensrechnung vorlegen und damit auch Grundlagen für die Ermittlung des Vorsorgebedarfs für künftige Ausgaben im Freistaat Sachsen schaffen. Mit der Bildung eines Finanzierungsfonds für die Beamtenversorgung hat der Freistaat nunmehr mit der Vorsorge für künftige Zahlungsverpflichtungen begonnen.

Welche Risiken sich für den Freistaat aus den Nebenhaushalten ergeben, hat im Hj. 2007 das Beispiel der Sachsen LB aufgezeigt. Mit dem Verkauf an die Landesbank Baden-Württemberg konnte größerer Schaden für den Freistaat Sachsen verhindert werden. Im Ergebnis musste der Freistaat jedoch Garantien von 2,75 Mrd. € übernehmen.

2 Vermögensnachweis

Nach Art. 99 Verfassung des Freistaates Sachsen und § 73 i. V. m. § 86 SÄHO ist jährlich über die Veränderung des Vermögens und der Schulden des Freistaates Rechnung zu legen. Bis zum 31.12.2006 war nach § 117 SÄHO ein einfacher Vermögensnachweis ausreichend. Mit der HR für das Hj. 2007 wird erstmalig eine umfassende Vermögensrechnung erstellt.

Das SMF hat im Vorfeld das Vorgehen zur Erfassung und Bewertung der Vermögensgegenstände mit dem SRH abgestimmt. In den vorangegangenen Jahresberichten hat sich der SRH zu einzelnen Problemen bei der Erstellung der Vermögensrechnung geäußert.

Eine fachliche Stellungnahme zur ersten Vermögensrechnung für das Hj. 2007 wird der SRH im Jahresbericht 2009 vorlegen.

3 Kreditermächtigungen und Kreditaufnahme

Die Aufnahme von Krediten sowie jede Übernahme von Bürgschaften, Garantien oder sonstigen Gewährleistungen bedürfen gem. Art. 95 Verfassung des Freistaates Sachsen der Ermächtigung durch Gesetz. Gemäß § 18 Abs. 1 SÄHO wurden Kreditaufnahmen auf die Höhe der eigenfinanzierten Investitionen begrenzt. Durch die bisherige restriktive Verschuldungspolitik des Freistaates wurde diese Ermächtigung in der Vergangenheit noch nie ausgeschöpft. Vielmehr verfolgt der Freistaat das ehrgeizige Ziel, ein Schuldenverbot mit streng begrenzten Ausnahmen gesetzlich zu verankern und einen weiteren Schuldenabbau zur Stabilisierung der Pro-Kopf-Verschuldung zu betreiben.

Mit dem Entwurf des Haushaltsbegleitgesetzes 2009/2010, Art. 2, Abs. 2 soll der § 18 SÄHO geändert werden. Demnach ist der Haushaltsplan ohne Einnahmen aus Krediten zukünftig auszugleichen. Ausnahmen sind nur zulässig bei einem Rückgang der Steuereinnahmen des Landes um mindestens 3 % gegenüber dem Vorjahr oder bei Naturkatastrophen u. ä.

Im Fall einer Kreditaufnahme muss die Rückführung dieser Schulden innerhalb von fünf Jahren erfolgen und in einem Tilgungsplan verbindlich festgelegt werden.

Der SRH begrüßt ausdrücklich die Festschreibung eines gesetzlichen Verschuldungsverbotes. Darüber hinaus möchte er die Manifestierung des Willens der Regierung zur Einhaltung des Verschuldungsverbotes in der Sächsischen Verfassung anregen.

Kreditermächtigung für das Hj. 2006

	Kreditermächtigung entsprechend § 2 Abs. 1 Nr. 2 HG 2005/2006	250.000.000,00 €
+	Kreditermächtigung aus übertragenen Einnahmeresten 2005 gem. § 2 Abs. 1 Nr. 3 HG 2005/2006	304.737.698,52 €
=	Kreditermächtigung 2006 gesamt	554.737.698,52 €
-	Nettokreditaufnahme im Hj. 2006	0,00 €
=	nicht ausgeschöpfte Kreditermächtigung 2006	554.737.698,52 €

Die Kreditermächtigung wurde eingehalten.

Sonderkreditermächtigungen gem. § 2 Abs. 2, 4, 6 und 7, § 3 Abs. 2 und § 12 Abs. 1 HG 2005/2006 wurden im Hj. 2006 nicht in Anspruch genommen.

Bereits das zweite Jahr in Folge ist der Freistaat Sachsen ohne Nettokreditaufnahme ausgekommen und hat auch aufgrund der guten konjunkturellen Einnahmesituation und damit der gestiegenen Einnahmen aus Steuern und steuerinduzierten Einnahmen Schulden tilgen können. Damit gehört der Freistaat Sachsen zu den wenigen Bundes-

ländern, die einen echten Schuldenabbau begonnen haben. Die Entwürfe zum StHpl. 2009/2010 und die mittelfristige Finanzplanung sehen einen weiteren kontinuierlichen Schuldenabbau in Höhe von 75 Mio. € jährlich vor.

4 Schuldenstand und Schuldendienst

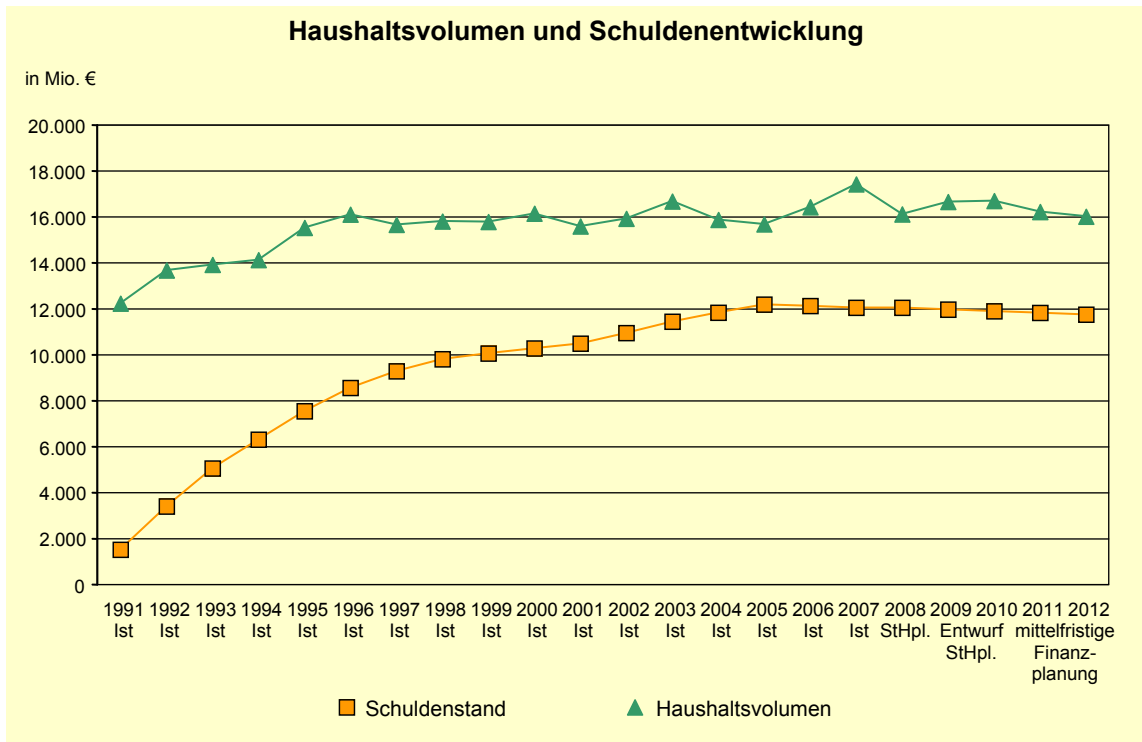
Der Schuldenstand im Freistaat Sachsen betrug mit Ablauf des Hj. 2007 rd. 12,1 Mrd. €. Diese Schulden wurden seit 1991 angesammelt, wobei der überwiegende Teil mit rd. 70 % aus den ersten sechs Jahren stammt.

Haus- haltsjahr ¹	Bruttokredit- aufnahme	Tilgung	in Mio. €		Schuldenstand am Ende des Haushaltsjahres	Zinsaus- gaben
			Nettokredit- aufnahme	Netto- tilgung		
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	61,8	12.142,6	550,7
2007	1.407,3	1.486,7	0,0	79,4	12.063,2	520,9
2008	1.953,0	1.953,0	0,0	0,0	12.063,2	615,3
2009	1.353,3	1.428,3	0,0	75,0	11.988,2	561,6
2010	1.586,2	1.661,2	0,0	75,0	11.913,2	584,2
2011			0,0	75,0	11.838,2	594,7
2012			0,0	75,0	11.763,2	597,0

¹ 1991 bis 2006 HR, 2007 Istergebnis, 2008 StHpl., 2009 und 2010 Entwurf StHpl., 2011 und 2012 mittelfristige Finanzplanung.

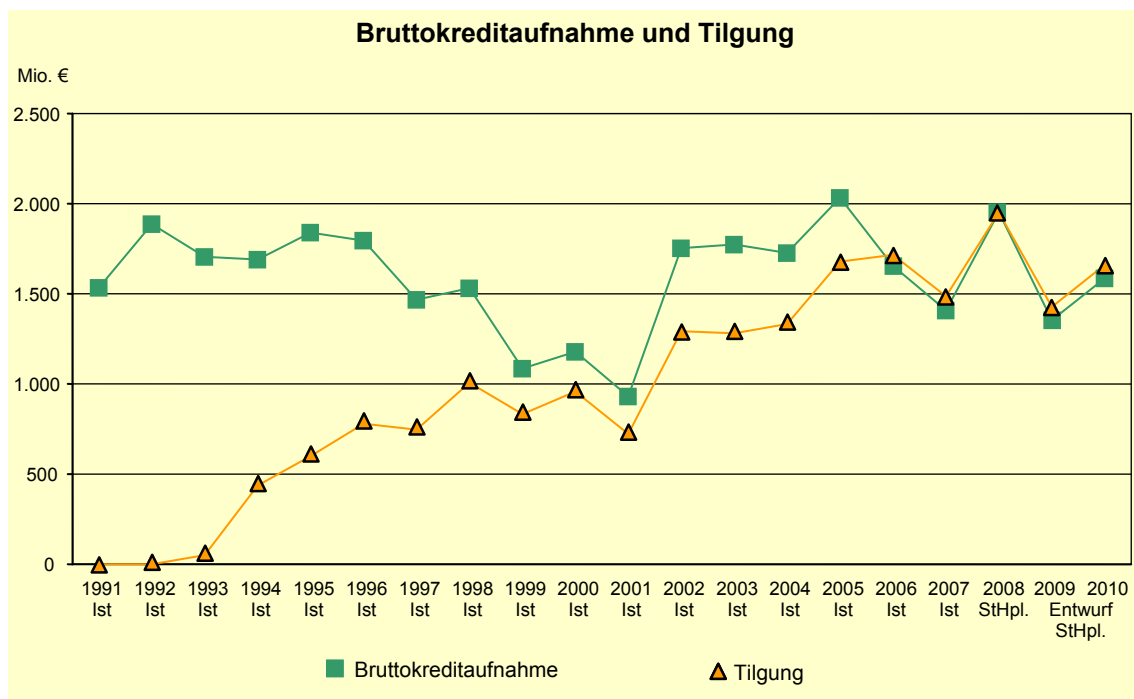
Die Darstellung der Nettokreditaufnahme erfolgt als Ausnahme vom Bruttoprinzip (§ 15 Abs. 1 SÄHO), indem die Tilgungsausgaben von der Bruttokreditaufnahme abgezogen werden. Derzeit wird eine „negative“ Nettokreditaufnahme ausgewiesen, d. h. die Tilgungsausgaben übersteigen die Kreditaufnahme. Wenn die Schuldentilgung die Kreditaufnahme überwiegt, handelt es sich jedoch nach der Haushaltssystematik um eine „echte“ Ausgabe. Der SRH weist die „Nettobilgung“ als Extraspalte aus, um den Schuldenabbau deutlich von der Nettokreditaufnahme abzuheben.

Nachfolgende Grafik verdeutlicht die Größenordnung der aufgelaufenen Schulden im Verhältnis zum Haushaltsvolumen des Freistaates.



Das SMF verfolgt das Ziel, Schulden in der Höhe abzubauen, um entsprechend dem Bevölkerungsrückgang eine konstante Pro-Kopf-Verschuldung zu gewährleisten. Diese Strategie führt jedoch dazu, dass erst in 13 Jahren 1 Mrd. € an Schulden abgebaut sein werden. Dieses Tempo ist nach Ansicht des SRH vor dem Hintergrund des Zinsänderungsrisikos nicht ausreichend. Sollten die Zinsen in den nächsten Jahren wieder ansteigen, wird der finanzpolitische Handlungsrahmen durch steigende Zinsausgaben spürbar eingeschränkt.

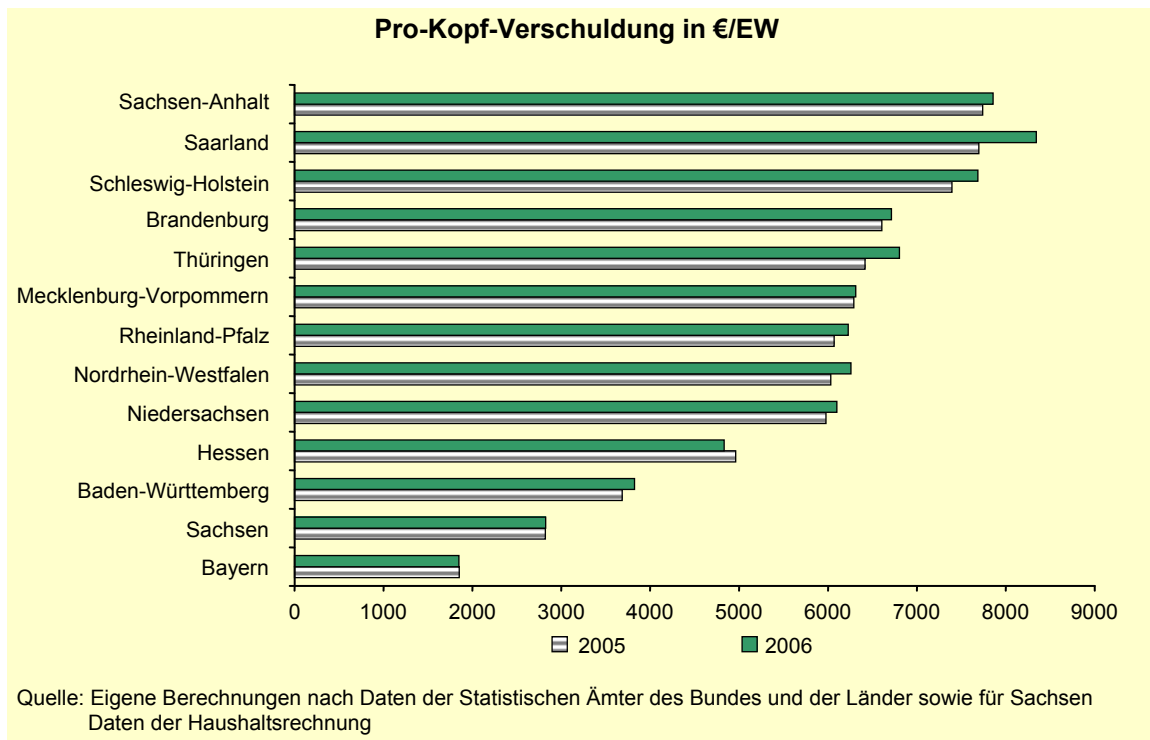
Die nachfolgende Grafik zeigt eine Gegenüberstellung der Bruttokreditaufnahme und der Tilgung.



Bis einschließlich 2005 waren die Kreditbeträge regelmäßig größer, als die getilgten Beträge. Dadurch wurde der Schuldenberg regelmäßig vergrößert. Bisher mussten Tilgungsbeträge immer über die Aufnahme neuer Kredite finanziert werden. Der Schuldenabbau der vergangenen zwei Jahre ist finanzpolitisch nicht relevant.

Ein signifikanter Schuldenabbau wird erst erreicht, wenn die Tilgung dauerhaft die Bruttokreditaufnahme übersteigt. Dafür muss das Ausgabeniveau des Freistaates strukturell an die Einnahmesituation, mit sinkenden Solidarpaktmitteln und sinkenden Einnahmen aus dem Länderfinanzausgleich, angepasst werden. Grundsätzlich ist davon auszugehen, dass nach der gegenwärtigen konjunkturellen Hochphase die Einnahmen aus Steuern und die steuerinduzierten Einnahmen wieder rückläufig sein werden.

Mit der Bildung einer Haushaltsausgleichsrücklage im Hj. 2006 und einer weiteren Zuführung im Hj. 2007 befindet sich der Freistaat nach Auffassung des SRH auf dem richtigen Weg, um in konjunkturell schwächeren Zeiten Haushaltsschwankungen ohne Nettokreditaufnahme ausgleichen zu können.

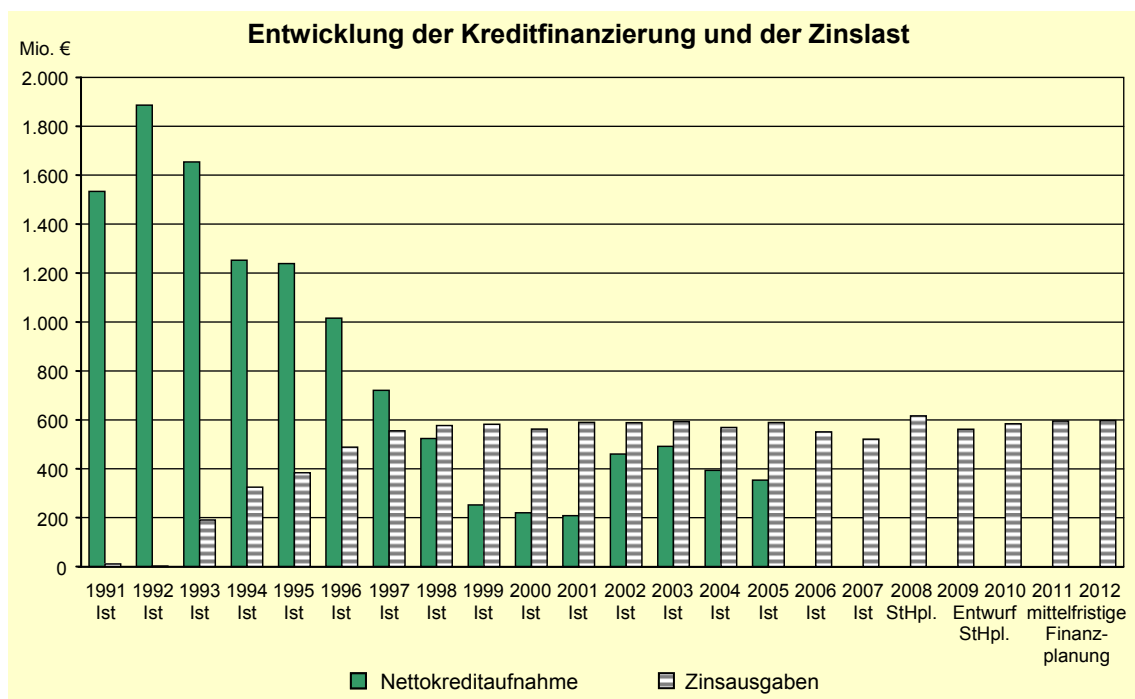


Schon seit Jahren hält der Freistaat Sachsen die zweitniedrigste Pro-Kopf-Verschuldung im Ländervergleich nach Bayern und die Spitzenposition im Vergleich der neuen Länder.

Während in den vergangenen Jahren die Pro-Kopf-Verschuldung Jahr für Jahr anstieg, ging sie 2006 in Bayern und Hessen erstmalig leicht zurück. In Sachsen ist die Pro-Kopf-Verschuldung seit 2005 mit 2.849 €/EW konstant geblieben. Dies resultiert aus der erstmaligen Tilgung von Schulden in Höhe von 61,8 Mio. € im Hj. 2006.

5 Zinsbelastung

Die Aufnahme von Schulden bewirkt eine langfristige Verpflichtung zur Zahlung von Zinsen und Haushaltsmittel werden über Jahrzehnte gebunden.



Sachsen hat mit 3,5 % nach Bayern mit 3,1 % die niedrigste Zinslastquote. Auch hier liegt Sachsen weit unter dem Bundesdurchschnitt von 7,5 %. Die Aufnahme von Krediten erforderte im Hj. 2006 Zinsausgaben in Höhe von 550,7 Mio. €. Sie lagen damit 38 Mio. € unter denen des Vorjahres. Durchschnittlich 3,7 % der flutbereinigten Ausgaben mussten seit 2002 für Zinsausgaben aufgebracht werden.

Zinsausgaben an den Kreditmarkt	2004 Ist	2005 Ist	2006 Ist	2007 Ist	2008 StHpl.	2009 Entwurf	2010 StHpl.	2011 mittelfristige Finanzplanung	2012 mittelfristige Finanzplanung
in Mio. €									
Ausgaben in OGr. 57	568,9	588,7	550,7	520,9	615,3	561,6	584,2	594,7	597,0
Anteil an den flutbereinigten Ausgaben in % (Zinslastquote)	3,8	3,9	3,5	3,4	3,9	3,4	3,5	3,7	3,7
Zinsausgaben je EW Sachsens in €	132,09	137,43	129,21	123,02	145,33	132,63	137,98	140,46	141,00

¹ Bei der Berechnung wurde für die Jahre 2008 bis 2012 der EW-Stand zum 30.06.2007 zugrunde gelegt.

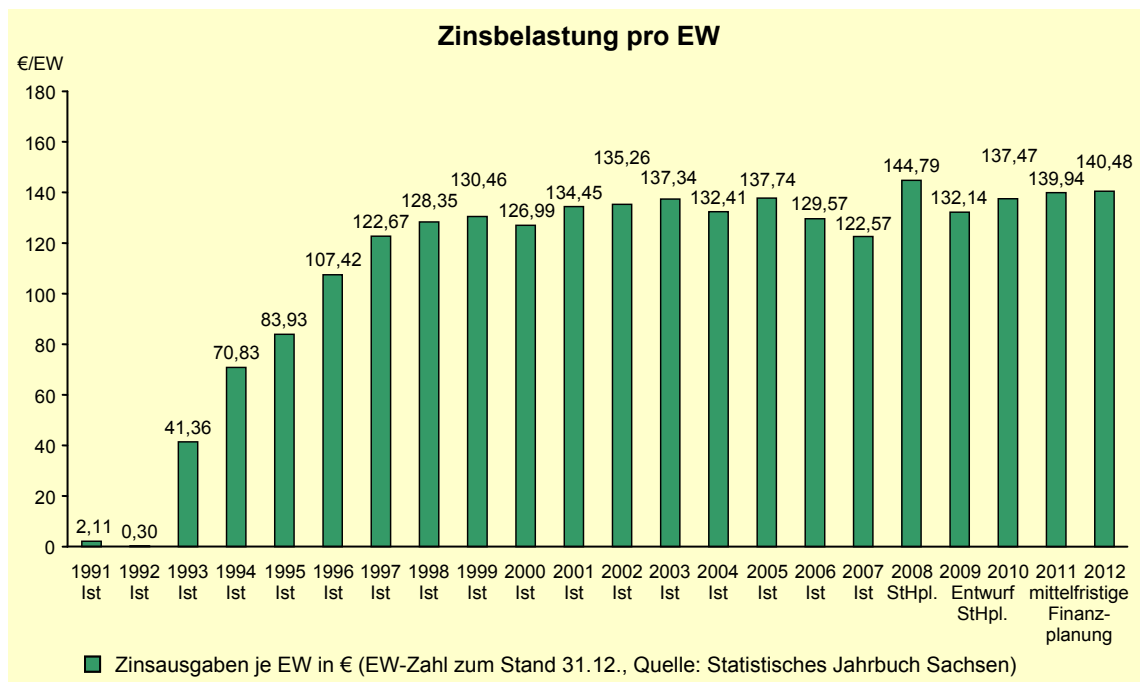
Aufgrund der anhaltend guten Zinskonditionen auf dem Kapitalmarkt, umfangreicher Tilgungsleistungen und der Vermeidung zur Aufnahme von kurzfristigen Kassenkrediten fielen die Zinszahlungen im Hj. 2007 um rd. 30 Mio. € niedriger als 2006 aus. Mittelfristig rechnet das SMF wieder mit einem leichten Anstieg der Zinsausgaben.

Die wirksamste Absicherung gegen das Risiko steigender Zinsen bleibt nach Auffassung des SRH der Schuldenabbau und ein grundsätzliches Schuldenaufnahmeverbot in der Verfassung.

Mit dem Ziel, die Zinsbelastung aus der Kreditaufnahme zu reduzieren und Liquiditäts- und Zinsänderungsrisiken zu steuern, hat das SMF im Rahmen einer Pilotphase in den Jahren 2005 und 2006 Erfahrungen mit derivativen Finanzinstrumenten gesammelt. Das SMF ist nach Auswertung der Pilotphase zu dem Ergebnis gekommen, dass gegenwärtig ein Derivateinsatz nicht angezeigt ist. Der SRH unterstützt nach eigenen Prüfungserkenntnissen diese Position.

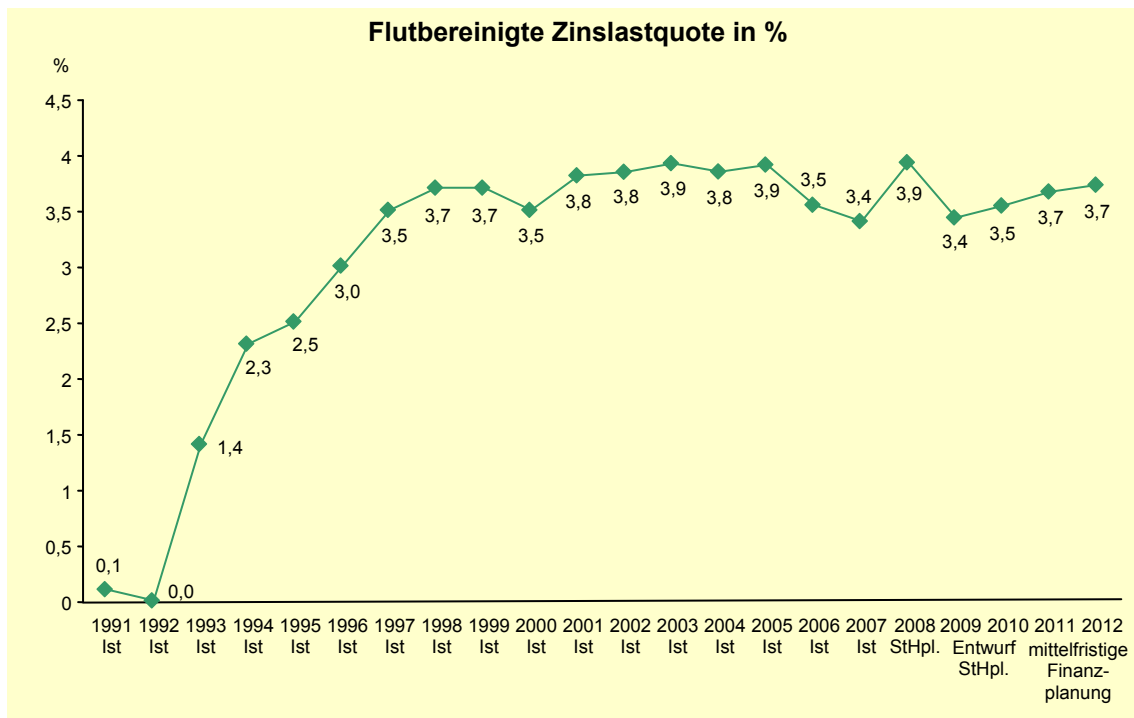
Im Ländervergleich weist Sachsen mit 129 €/EW nach Bayern mit 86 €/EW die niedrigsten Zinsausgaben je EW aus. Sie liegen damit weit unter dem Durchschnitt der Flächenländer von 227 €/EW. Mittelfristig rechnet das SMF mit einem Anstieg der Zinsen pro EW auf 140 €/EW, bedingt durch steigende Ausgaben zur Bedienung der Zinslast und gleichzeitig sinkende EW-Zahlen.

Die Entwicklung der Zinsbelastung pro EW Sachsens ist nachfolgend dargestellt.



Bei moderat steigenden Zinsen und einer realistisch anzunehmenden rückläufigen Bevölkerungsentwicklung führen zu deutlich steigenden Zinsbelastungen pro EW.

Mittelfristig rechnet das SMF mit einem leichten Anstieg der Zinslastquote (Anteil der Zinsen an den flutbereinigten Ausgaben). Ein Stopp der Nettokreditaufnahme und die geplante Fortführung der Nettotilgung dürften sich demgegenüber positiv auf die Zinslastquote auswirken.



Über den Zeitraum der mittelfristigen Finanzplanung hinaus besteht nach Einschätzung des SRH die Gefahr eines weiteren Anstiegens der Zinslastquote. Bedingt wird dies durch eine verzögerte Anpassung der Ausgabenseite an sinkende Einnahmen. Können die Zinsausgaben nicht über einen forcierten Schuldenabbau nachhaltig gesenkt werden, verschiebt sich die Mittelbindung für Zinsverpflichtungen zuungunsten der frei verfügbaren Landesmittel und damit der finanzpolitischen Gestaltungsfreiräume.

6 Implizite Schulden

Unter der impliziten Verschuldung werden als sog. verdeckte Schulden insbesondere die Schulden verstanden, die nicht aus dem Haushaltsplan oder der HR ersichtlich sind. Darunter zählen die Pensionsverpflichtungen und Beihilfen, Verpflichtungen aus Instandhaltungs- und Investitionsrückstau und die Schulden und Zahlungsverpflichtungen aus Nebenhaushalten.

Bisher wurden lediglich die Kreditmarktschulden in der HR gesondert ausgewiesen. Wie hoch sich die Gesamtverschuldung des Freistaates unter Einbeziehung der impliziten Schulden darstellt, kann derzeit nicht beziffert werden, weil das kamerale Haushaltssystem hierfür keine lückenlose Erfassung einschließlich der Nebenhaushalte ermöglicht.

Mit der HR 2007 wird der Freistaat Sachsen erstmalig eine Vermögensrechnung vorlegen, die auch implizite Schulden ausweisen wird. Insbesondere sollen die Pensionsverpflichtungen und die Vermögensveränderungen ausgewiesen werden. Auch wenn diese Vermögensrechnung zunächst noch keinen Anspruch auf Vollständigkeit haben wird, ist sie nach Meinung des SRH ein notwendiger Schritt in die richtige Richtung. Die Basis für eine umfassende Vermögensrechnung wird ggf. erst die Entscheidung zur landesweiten NSM-Umsetzung schaffen.

Die Kenntnis aller Schulden wird insbesondere auch vor dem Hintergrund der demografischen Entwicklung immer bedeutsamer für den Freistaat. Zur Wahrung der Generationengerechtigkeit und zum Erhalt der finanzpolitischen Handlungsfähigkeit muss nachhaltig Vorsorge getroffen werden.

Der Freistaat Sachsen befindet sich mit seinen Vorsorgemaßnahmen bereits auf einem guten Weg. Der SRH begrüßt ausdrücklich die Rücklagenbildungen zur Absicherung künftiger Risiken (vgl. Beitrag Nr. 1, Pkt. 10 und Beitrag Nr. 3). Der SRH fordert den Freistaat Sachsen ausdrücklich zu einer weiteren und umfassenden Risikovorsorge auf.

7 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 Mrd. € jährlich zu übernehmen. Neu ausgereicht hat der Freistaat im Hj. 2006 in diesem Zusammenhang rd. 78.578 T€. Der Ermächtigungsrahmen gem. § 12 Abs. 3 HG 2005/2006 wurde eingehalten.

Weiterhin ermächtigte § 12 Abs. 6 HG das SMF, zugunsten von Landeseinrichtungen, Anstalten des öffentlichen Rechts und vom Freistaat institutionell geförderten Einrichtungen im Rahmen der von diesen zu erbringenden atomrechtlichen Deckungsvorsorge Freistellungen bis zur Höhe von 65 Mio. € jährlich neu zu übernehmen. Im Jahr 2006 wurden 425 T€ neu ausgereicht. Per 31.12.2006 betrug die Freistellung insgesamt 105.783 T€.

Seit Inkrafttreten des Gesetzes zur Errichtung der Sächsischen Aufbaubank - Förderbank - werden zugunsten der SAB keine Gewährleistungen mehr übernommen. Das in den vergangenen Jahren ausgereichte Volumen reduzierte sich durch Kredittilgung. Per 31.12.2006 betrug das valutierende Garantievolumen rd. 3,6 Mrd. €.

Für die Inanspruchnahme aus Gewährleistungen waren im Kap. 1510 Tit. 870 01 50.000 T€ veranschlagt. Ausgegeben wurden für ausgefallene Engagements rd. 68.886 T€. Die Ausgabe war haushaltsrechtlich gedeckt.

8 Fazit

Der SRH begrüßt ausdrücklich die Absicht der sächsischen Staatsregierung, ein gesetzliches Verbot der Neuverschuldung festzuschreiben. Der SRH regt darüber hinaus an, die Sonderkreditermächtigungen im HG zu novellieren (vgl. Beitrag Nr. 3) und systematisch an zukünftig sinkende Haushaltsvolumina anzupassen.

Trotz gestiegener Einnahmen aus Steuern und steuerinduzierten Einnahmen seit 2006 und insbesondere im Ausnahmejahr 2007 darf die verbesserte Einnahmesituation nicht darüber hinwegtäuschen, dass die strukturellen Haushaltsprobleme des Freistaates nicht gelöst sind. So müssen die Personalabbaukonzepte nach der Verwaltungs- und Funktionalreform angepasst werden, die Aufgabenkritik muss weitergehen und der Bürokratieabbau in Verbindung mit einer Reduzierung der Verwaltungsvorschriften und Gesetze fortgeführt werden. Zudem muss der Haushalt in den nächsten Jahren die Tarifanpassungen auffangen.

Der Freistaat ist nach wie vor auf die Solidarpaktmittel und den Länderfinanzausgleich angewiesen. Diese Mittel werden in den nächsten Jahren drastisch zurückgeführt werden. Um einen soliden Haushalt zu wahren, muss jeder zusätzliche Euro vorrangig in den Schuldenabbau und Vorsorgemaßnahmen gesteckt werden. Zusätzliche Ausgaben kann sich der Freistaat nur leisten, wenn er an anderer Stelle Ausgaben einspart. Zukünftig werden nur noch die Kernaufgaben des Freistaates finanzierbar sein. Vor dem Hintergrund des Rückgangs der Einnahmen um rund ein Drittel in den nächsten Jahren (Solidarpaktrückführung, Reduzierung EU-Fördermittel, geringere Einnahmen aus dem Länderfinanzausgleich) kann sich der Freistaat keine zusätzlichen Finanzierungswünsche und Sozialgeschenke leisten.

Um das Ziel Schuldenabbau auch bei sinkenden Einnahmen zu erreichen, müssen die Ausgaben den Einnahmen strukturell angepasst und sinnvolle Vorsorgemaßnahmen ergriffen werden. Vor dem Hintergrund wieder sinkender Steuereinnahmeprogno­sen begrüßt der SRH ausdrücklich die Bildung einer Haushaltsausgleichsrücklage in Höhe von 123,9 Mio. € im Hj. 2006 und in Höhe von 120 Mio. € im Hj. 2007.

Oberste Priorität muss im Freistaat der weitere Schuldenabbau haben. Dadurch können die Zinsausgaben minimiert werden. Dies schafft Möglichkeiten, ggf. auch auf die unter Beitrag Nr. 3 dargestellten Risiken reagieren zu können. Insbesondere ist Schuldenabbau der einzige gangbare Weg, das Zinsänderungsrisiko dauerhaft aufzufangen.

Ein vom SMF geplanter Schuldenabbau lediglich zum Erhalt des jetzigen Niveaus der Pro-Kopf-Verschuldung bei sinkender EW-Zahl wird nicht ausreichen, um die Zinsausgaben nachhaltig zu reduzieren. Im Ergebnis des Solidarpaktes müssen in den neuen Bundesländern langfristig tragfähige Haushalte entstanden sein. Ein schneller Schuldenabbau wird dem Solidaritätsgedanken am ehesten gerecht und kommt auch den Geberländern und dem Bund zugute. Insbesondere Mecklenburg-Vorpommern hat im Hj. 2007 mit 240 Mio. € Nettotilgung Vorbildwirkung für die neuen Bundesländer. Der Freistaat wird dem Solidaritätsgedanken am ehesten gerecht, wenn er über den 100 %-Nachweis der investiven Mittelverwendung im Fortschrittsbericht hinaus so schnell wie möglich seinen Haushalt schuldenfrei und selbsttragend und damit unabhängig gestaltet. Dazu gehört auch das Nachdenken über die aus eigenen Mitteln finanzierten Investitionen. Gegebenenfalls genügt auch eine etwas geringere Investitionsquote. Die frei werdenden Mittel könnten den Schuldenabbau vorantreiben.

Sinn und Zweck des Sondervermögens Grundstock ist es, zum Vermögenserhalt des Freistaates beizutragen. Im Haushaltsplan werden lediglich Zuführungen an das Sondervermögen bzw. seine Ablieferungen an den Haushalt gebucht (§ 26 Abs. 3 Satz 1 SäHO). Für das Sondervermögen Grundstock enthält der Epl. 15 als Anlage E eine Übersicht über Einnahmen und Ausgaben.

Anlage II/1 zur HR 2006 weist folgende Geldrechnung für das Sondervermögen Grundstock nachrichtlich aus.

1 Einnahmen

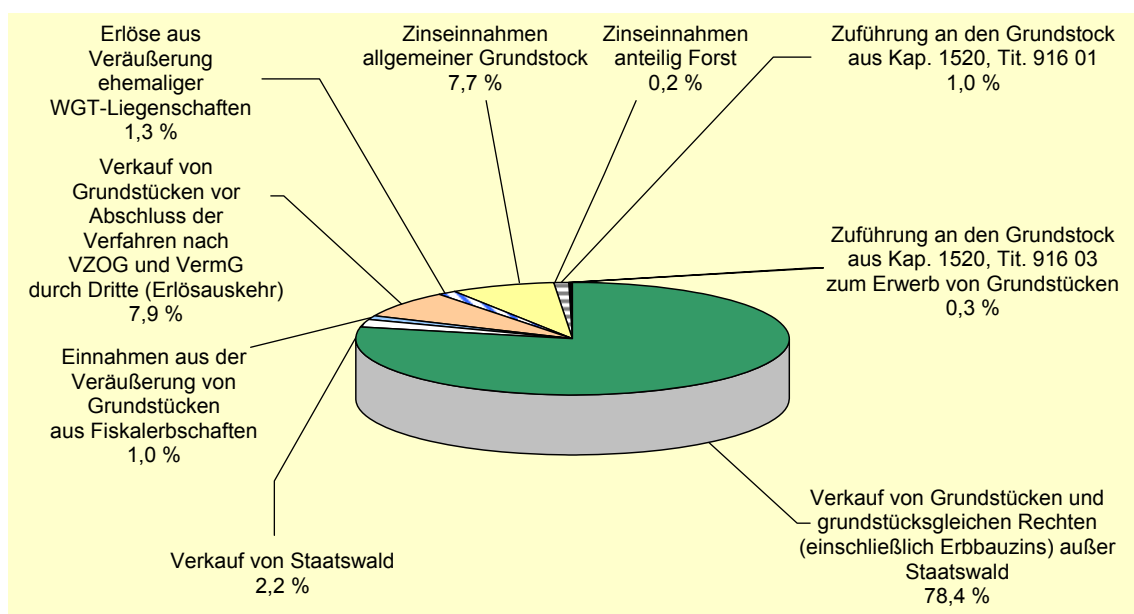
Kapitel 8001	Buchungs- stelle	Soll 2006 in €	Isteinnahmen in €	Differenz in €
Verkauf von Grundstücken und grundstücksgleichen Rechten (einschließlich Erbbauzins) außer Staatswald	Tit. 131 01	12.000.000,00	31.533.885,35	19.533.885,35
Verkauf von Staatswald	Tit. 131 02	350.000,00	873.383,84	523.383,84
Einnahmen aus der Veräußerung von Grundstücken aus Fiskalerbschaften	Tit. 131 11		418.503,10	418.503,10
Verkauf von Grundstücken vor Abschluss der Verfahren nach VZOG und VermG durch Dritte (Erlösauskehr)	Tit. 131 49	0,00	3.173.318,19	3.173.318,19
Erlöse aus Veräußerung ehemaliger WGT-Liegenschaften	Tit. 131 81	0,00	509.328,77	509.328,77
Verkauf von Kapitalbeteiligungen	Tit. 133 01	7.848.300,00	0,00	-7.848.300,00
Zinseinnahmen allgemeiner Grundstock	Tit. 154 01	2.778.400,00	3.080.757,27	302.357,27
Zinseinnahmen anteilig Forst	Tit. 154 02	85.000,00	83.679,93	-1.320,07
Zuführung an den Grundstock aus Kap. 1520 Tit. 916 01	Tit. 356 01	0,00	400.000,00	400.000,00
Zuführung an den Grundstock aus Kap. 1520 Tit. 916 03 zum Erwerb von Grundstücken für die Hochschulen	Tit. 356 03	0,00	125.440,64	125.440,64
Zwischensumme		23.061.700,00	40.198.297,09	17.136.597,09

Der Großteil der erzielten Einnahmen 2006 des Grundstocks resultiert wie in den vergangenen Jahren aus der Veräußerung von Grundstücken (rd. 36,5 Mio. € = 90,8 %) ¹. In diesem Zusammenhang sind insbesondere Verkäufe im Bereich des Flughafens Leipzig/Halle zu nennen, welche dem Grundstock im Jahr 2006 Einnahmen von rd. 11,6 Mio. € einbrachten. Die genannte Zuführung in Höhe von 400 T€ an den Grundstock erfolgte zur Refinanzierung einer Maßnahme nach dem Sächsischen Kommunalabgabengesetz.

Neben Erlösen aus Grundstücksverkäufen erzielte der Grundstock einen beträchtlichen Anteil seiner Einnahmen aus Zinsen (rd. 3,2 Mio. € = 7,9 %). Zinseinnahmen werden dem Grundstock gutgeschrieben, da der positive Grundstockbestand dem Haushalt als Kassenmittelkredit zur Verfügung steht.

¹ Die Zahlenangabe enthält Einnahmen der Tit. 131 01, 131 02, 131 11, 131 49, 131 81.

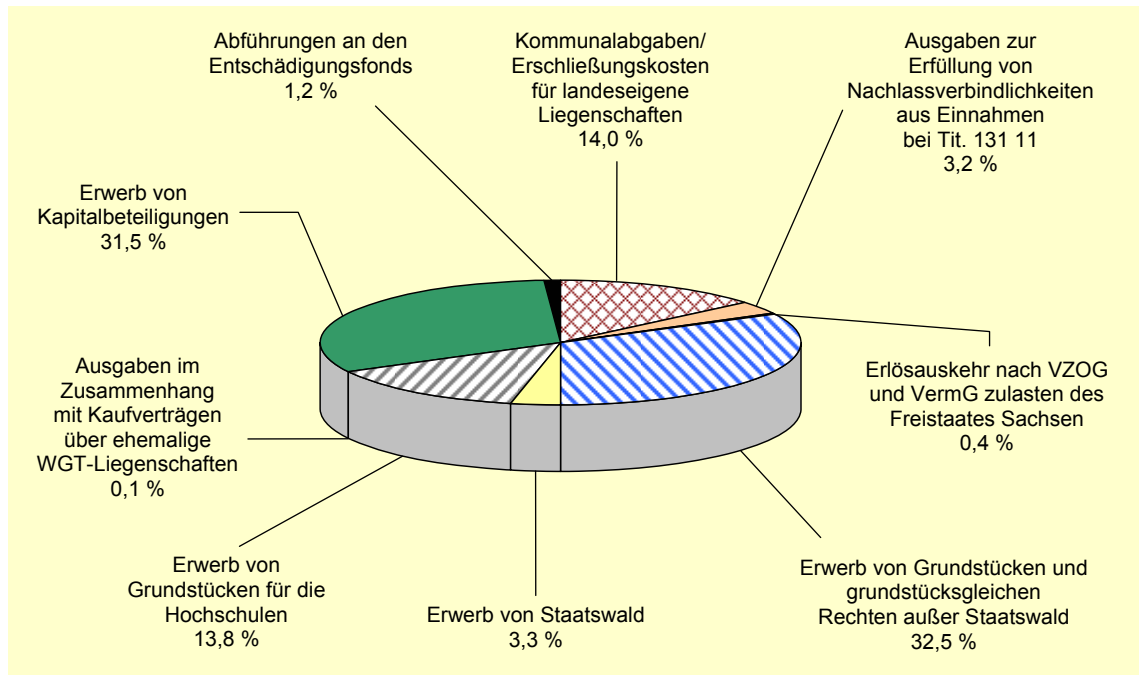
Im Einzelnen stellt sich die Verteilung der Einnahmen im Hj. 2006 wie folgt dar:



2 Ausgaben

Kapitel 8001	Buchungsstelle	Soll 2006 in €	Istausgaben in €	Differenz in €
Kommunalabgaben/Erschließungskosten für landeseigene Liegenschaften	Tit. 517 12	1.865.000,00	448.979,39	-1.416.020,61
Kommunalabgaben/Erschließungskosten für ehemalige WGT-Liegenschaften	Tit. 517 81	25.000,00	-159.035,34	-184.035,34
Ausgaben zur Erfüllung von Nachlassverbindlichkeiten	Tit. 546 11		101.968,40	101.968,40
Kofinanzierung bei ehemaligen WGT-Liegenschaften	Tit. 685 81	50.000,00	0,00	-50.000,00
Erlösauskehr nach VZOG und VermG zu Lasten des Freistaates	Tit. 698 01	2.430.000,00	13.178,00	-2.416.822,00
Erwerb von Grundstücken und grundstücksgleichen Rechten außer Staatswald	Tit. 821 01	148.925.000,00	1.039.996,36	-147.885.003,64
Erwerb von Staatswald	Tit. 821 02	400.000,00	104.385,19	-295.614,81
Erwerb von Grundstücken für die Hochschulen	Tit. 821 03	0,00	442.990,90	442.990,90
Ausgaben im Zusammenhang mit Kaufverträgen über ehemalige WGT-Liegenschaften	Tit. 821 81	25.000,00	1.868,32	-23.131,68
Erwerb von Kapitalbeteiligungen	Tit. 831 01	14.900.000,00	1.008.328,79	-13.891.671,21
Abführung an den Haushalt	Tit. 916 01	0,00	0,00	0,00
Abführung an den Entschädigungsfonds	Tit. 916 02	620.000,00	39.076,14	-580.923,86
Zwischensumme		169.240.000,00	3.041.736,15	-166.198.263,85

Im Hj. 2006 wurden rd. 3 Mio. € Grundstockmittel eingesetzt. Die Ausgaben des Sondervermögens Grundstock entfielen im Hj. 2006 zu 49,6 %² (rd. 1,6 Mio. €)³ auf den Erwerb von Grundstücken und grundstücksgleichen Rechten und zu 31,5 %⁴ (rd. 1 Mio. €) auf den Erwerb von Kapitalbeteiligungen. Der Negativbestand des Tit. 517 81 „Kommunalabgaben/Erschließungskosten für ehemalige WGT-Liegenschaften“ resultiert aus der Erstattung bereits entrichteter Straßenbaubeiträge nach dem Verkauf der Liegenschaft.



Ab dem Hj. 2006 werden zwei neue Titel im Sondervermögen Grundstock ausgewiesen, bei den Einnahmen der Tit. 131 11 „Einnahmen aus der Veräußerung von Grundstücken aus Fiskalerbschaften“ bzw. den Ausgaben Tit. 546 11 „Ausgaben zur Erfüllung von Nachlassverbindlichkeiten“. Nach Aussage des SMF müssen die Einnahmen aus Fiskalerbschaften für die Begleichung von Nachlassverbindlichkeiten zur Verfügung gehalten werden. Forderungen von Nachlassgläubigern könnten bis zu 30 Jahre nach Eintritt eines Erbfalls geltend gemacht werden.

Nach § 113 Abs. 2 SÄHO dürfen Mittel des Sondervermögens Grundstock nur zum Erwerb von Grundstücken, grundstücksgleichen Rechten und Anteilen an Unternehmen verwendet werden. Die Erfüllung von Nachlassverbindlichkeiten entspricht nicht dieser Zweckbestimmung.

Mit Sinn und Zweck des Grundstocks wäre allenfalls vereinbar, diejenigen Nachlassverbindlichkeiten aus dem Grundstock zu leisten, die in engem Zusammenhang mit der Veräußerung eines „geerbten“ Grundstücks stehen. Die Bezahlung von laufenden Nachlassverbindlichkeiten ist den sächlichen Verwaltungsausgaben zuzurechnen. Den Ausgaben steht kein gleichwertig umsetzbarer Sachwert gegenüber. **Das SMF sollte die Finanzierung der Ausgaben zur Erfüllung von Nachlassverbindlichkeiten aus dem Grundstock prüfen.**

² Ohne Tit. 517 81.

³ Die Zahlenangabe enthält Ausgaben der Tit. 821 01, 821 02, 821 03.

⁴ Ohne Tit. 517 81.

3 Bestand an Grundstockmitteln

3.1 Grundstockbestand 2006

Der Bestand des Sondervermögens Grundstock hat sich vom Beginn des Hj. 2006 von rd. 90,6 Mio. € zum Abschluss des Jahres 2006 auf rd. 127,7 Mio. € erhöht.

Im Hj. 2006 ergibt sich lt. Grundstockstatus des SMF (Stand 31.12.2006) folgendes Ergebnis für den Grundstock:

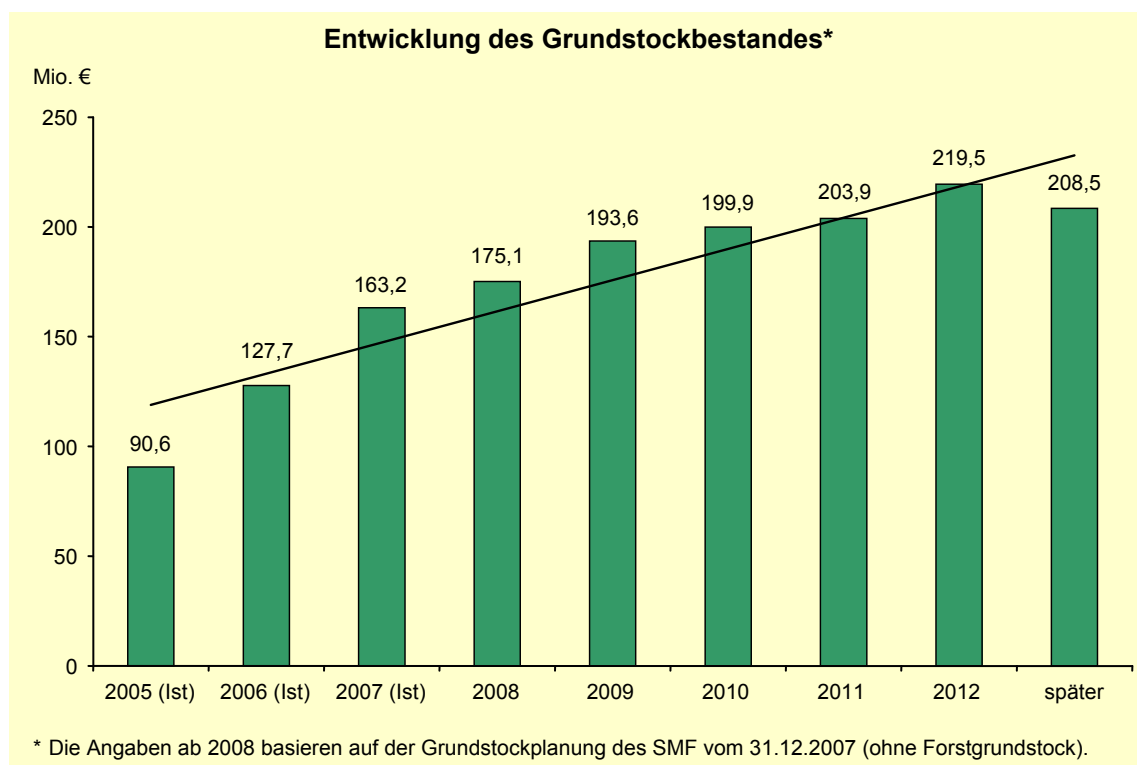
	Hj. 2006 in €	Hj. 2007* in €
Übertrag aus dem Vorjahr	90.552.073,13	127.708.634,07
Einnahmen	40.198.297,09	42.634.514,83
Ausgaben	3.041.736,15	7.106.392,59
Saldo - Übertrag in das Haushaltsjahr	127.708.634,07**	163.236.756,31
darunter Rechnungskreis SMF	90.487.317,93	
darunter Rechnungskreis SIB	33.732.277,96	

* Angaben 2007 lt. SMF im Grundstockstatus (Stand 31.12.2007).

** Einschließlich Saldo Rechnungsabteilung Forst in Höhe von 3.489.038,18 €.

3.2 Prognose zum Grundstockbestand

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



Im Hj. 2006 hat sich der Grundstockbestand um rd. 37,1 Mio. € auf rd. 127,7 Mio. € erhöht. In der Grundstockplanung per 31.12.2005 erwartete das SMF noch einen wesentlich niedrigeren Bestand (rd. 67,6 Mio. €). Ausschlaggebend für die Abweichung der Istwerte von den geplanten Werten im Jahr 2006 sind höhere Einnahmen (+11,3 Mio. €) und geringere Ausgaben (-46,3 Mio. €). Die geringeren Ausgaben resultieren aus einem zugunsten des Freistaates entschiedenen Rechtsstreit, in dem die Bundesversicherungsanstalt Ansprüche aus Erlösauskehr von über 10 Mio. € geltend machte. Der Erwerb von Kapitalbeteiligungen an einer Aktiengesellschaft wurde nicht realisiert (rd. 19 Mio. €) und für den Erwerb von Grundstücken und grundstücksgleichen Rechten hat der SIB weniger Geld ausgegeben (rd. 12 Mio. €) als geplant (s. Jahresbericht 2007 des SRH, Beitrag Nr. 5, Pkt. 3.3).

Auch im Jahr 2007 weichen die Prognosen (per 31.12.2006) erheblich von den Istwerten ab. Grund dafür sind lt. SMF die deutlich geringeren Ausgaben (-18,5 Mio. €), überwiegend durch die Verschiebung von Ankäufen in spätere Jahre.

Perspektivisch rechnet das SMF mit einem weiteren Anstieg des Grundstockbestandes. Das bedeutet gegenüber der Prognose des SMF vom 31.12.2006 eine deutlich positivere Grundstockbilanz.

Das SMF erwartete zunächst einen deutlichen Rückgang des Barvermögens ab 2009 auf rd. 14,5 Mio. €. Die Grundstockplanung des SMF vom 31.12.2007 hingegen zeigt einen deutlichen Anstieg des Grundstockbestandes ab 2009. Diese Entwicklung ist nach Aussage des SMF darauf zurückzuführen, dass mögliche Ausgaben in Höhe von rd. 132,2 Mio. € infolge der Ausübung einer Kaufoption bei einem sog. Sächsischen Investorenmodell in der Planung nicht mehr enthalten sind. Der Freistaat Sachsen hat aus Wirtschaftlichkeitsgründen auf eine Ankaufsoption verzichtet. Ferner rechnet das SMF in der Grundstockplanung per 31.12.2007 mit wesentlich höheren Einnahmen in den Hj. 2008 (+30,4 Mio. €) und 2009 (+10,8 Mio. €) als noch per 31.12.2006, überwiegend aus dem Verkauf von Grundstücken sowie Kapitalbeteiligungen. Nicht zuletzt steigen auch bei einem hohen Grundstockbestand die Zinseinnahmen proportional an.

4 Stellungnahme des Ministeriums

Ausgaben für Fiskalerbschaften im Sinne von Nachlassverbindlichkeiten würden nur aus dem Grundstock geleistet, soweit sie in einem engen Zusammenhang mit dem „geerbten“ Grundstück stehen.

II. Allgemeines

Neues Steuerungsmodell

7

Die Verwaltungsvorschrift der Sächsischen Staatsregierung zur koordinierten Einführung des Neuen Steuerungsmodells in der Sächsischen Staatsverwaltung (VwV-NSM) ist mit Datum vom 21.01.2004 in Kraft getreten. Bei der Einführung betriebswirtschaftlicher Methoden und Steuerungselemente im Sinne der VwV-NSM sind die Bestimmungen des Rahmenhandbuchs „Neues Steuerungsmodell der Sächsischen Staatsverwaltung“ (NSM-Rahmenhandbuch) anzuwenden.

Fortschreibung Landesumsetzungsplan

Das NSM-Rahmenhandbuch enthält neben den Fachkonzepten auch die Grundsätze zur Umsetzung des NSM im Freistaat. Es war vorgesehen, die landesweite Umsetzung bis zum 31.12.2010 durchzuführen. Im Verlauf der Erprobung und Evaluierung des Modells hat sich die Notwendigkeit zur Überarbeitung des sog. Landesumsetzungsplans ergeben. Das SMF hat einen Bericht zur Fortschreibung erarbeitet. Der Lenkungsausschuss hat den Bericht am 31.03.2008 genehmigt.

Darin ist nunmehr die Entscheidung über die weitere Umsetzung des NSM und die NSM-Software für den 31.05.2009 vorgesehen. Darüber hinaus sollen zu diesem Zeitpunkt die Eckpunkte zur Budgetierung festgelegt werden. Der Lenkungsausschuss hat nochmals betont, dass die Budgetierung ein wesentlicher Bestandteil des Modells ist und am Ziel einer zeitnahen Umsetzung der Budgetierung festgehalten wird. Zum 30.04.2010 sieht der Landesumsetzungsplan eine abschließende Evaluierung und die Ausgestaltung des Budgetierungskonzeptes in Hinblick auf die landesweite Umsetzung des NSM vor.

Projektorganisation

Das SMF hat im Auftrag des Kabinetts einen Vorschlag zur Verbesserung der NSM-Projektorganisation erarbeitet. Dabei wurden die vom SRH auf Bitten des Lenkungsausschusses dargelegten Vorschläge berücksichtigt (s. Jahresbericht 2007 des SRH, Beitrag Nr. 5). Am 04.03.2008 hat das Kabinett den vorgeschlagenen Änderungen zur Optimierung der Projektorganisation zugestimmt.

Die Neustrukturierung des Projektes soll in zwei Phasen erfolgen. In Phase 1 sollen zunächst bis zur Entscheidung über eine weitere NSM-Umsetzung im Freistaat kurzfristig folgende Änderungen in der Organisation erfolgen:

- Den Vorsitz des Lenkungsausschusses übernimmt der Staatssekretär des SMF.
- Die Lenkungsgruppe wird aufgelöst.
- Die Kompetenzen des NSM-Ausschusses werden durch Übertragung von bisherigen Aufgaben der Lenkungsgruppe gestärkt.
- Das SMF erhält im Lenkungsausschuss ein Vetorecht, um die Koordinierung der NSM-Umsetzung wahrnehmen zu können.

- Das SMF empfiehlt, die Funktion des NSM-Beauftragten vom Beauftragten für den Haushalt oder in dessen Referat wahrnehmen zu lassen. Die Entscheidung darüber liegt allerdings in der Ressorthoheit.

Bei einer Entscheidung zur weiteren NSM-Umsetzung im Freistaat soll es in einer Phase 2 zu einer strategischen Neuausrichtung der Projektorganisation kommen. Dann sind u. a. die Zentralisierung von Fachaufgaben und die Einrichtung von Stabsstellen zu untersuchen.

Für das Risikomanagement ist das Instrument Innenrevision unverzichtbar.

Einige Ressorts verzichten trotz offensichtlicher Risiken auf die Einrichtung einer Innenrevision.

Die Qualität der Revisionsarbeit muss erheblich verbessert werden.

1 Prüfungsgegenstand

Die Innenrevision ist ein Hilfsmittel der Behördenleitung zur Führung und Steuerung sowie zur Analyse und Kontrolle von Risiken. Ihr prägendes Merkmal ist die Prozessunabhängigkeit, d. h. sie ist nicht Teil des Aufgabenvollzugs. Dies unterscheidet die Innenrevision von Maßnahmen des internen Kontrollsystems einer Behörde, wie Vieraugenprinzip, Zeichnungsvorbehalt oder Controlling.

In die Querschnittsprüfung hat der SRH 150 Behörden und Einrichtungen der Landesverwaltung einbezogen. Im Mittelpunkt standen dabei Aspekte der Wirksamkeit und der Personalausstattung von Innenrevisionen.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Regelungen zur Innenrevision

Landesweite Regelungen oder Empfehlungen zur Revisionsarbeit sind in der sächsischen Landesverwaltung nicht vorhanden.

Der Aufbau und die Ausgestaltung der Arbeit von Innenrevisionen lagen im Ermessen der Ressorts oder einzelner Behörden. So hatten das SMI, das SMWA und das SMK VwV erlassen. Das SMUL hatte Ziele und Aufgaben der Innenrevision in einer Dienst-anweisung geregelt. Im Jahr 2008 hat das SMUL eine VwV in Kraft gesetzt, die auf ein einheitliches Wirken aller Innenrevisionen im Geschäftsbereich hinwirken soll.

Andere Behörden und Einrichtungen haben zur Aufbau- und Ablauforganisation der Innenrevision Dienst-anweisungen und Organisationserlasse erstellt.

Einige Behörden (Polizeidirektion Chemnitz-Erzgebirge und Straßenbauamt Chemnitz), in denen eine Innenrevision eingerichtet war, besaßen weder Dienst-anweisungen, Revisionsordnungen noch vergleichbare Regelungen.

Die Regelungen enthalten insbesondere allgemeine Handlungsanleitungen zur Durchführung von Innenrevisionsprüfungen, so zur Pflicht die Prüfungen bei den geprüften Stellen anzukündigen oder Prüfungsberichte zu erstellen. Verbindliche Musteranleitungen zur Durchführung von Prüfungen (u. a. Erstellung von Risikoanalysen oder ein Prüfungshandbuch) hat der SRH nur in der OFD vorgefunden. Keine andere Behörde oder

Einrichtung hatte für ihren Zuständigkeitsbereich entsprechende Handlungsanleitungen erarbeitet.

Die Einrichtung und die Aufgabenwahrnehmung von Innenrevisionen waren in der Landesverwaltung nicht einheitlich geregelt, teilweise fehlten notwendige Regelungen oder Empfehlungen.

2.2 Erstellen von Risikoanalysen

Mit einer Risikoanalyse sollen gefährdete Prozesse in einer Behörde identifiziert und der mögliche Schaden in Abhängigkeit von dessen Eintrittswahrscheinlichkeit bewertet werden.

In 17 Dienststellen hat der SRH örtliche Erhebungen durchgeführt. Nur drei dieser Dienststellen (Landestalsperrenverwaltung, Polizeidirektion Chemnitz-Erzgebirge und OFD) konnten Risikoanalysen vorlegen.

Der SRH hat weiter geprüft, ob die Behörden in ihren Regelungen zur Revisionsarbeit Risikoanalysen fordern. Die Erstellung von Risikoanalysen wurde von acht Behörden und Einrichtungen vorgegeben. 15 Behörden hatten zwar Regelungen erstellt, forderten aber keine Risikoanalysen.

Angemessene Risikoanalysen sind für die Einrichtung, Personalausstattung und die Arbeitsplanung von Innenrevisionen unverzichtbar.

2.3 Einrichtung von Innenrevisionen

Von den 150 in die Prüfung einbezogenen Behörden und Einrichtungen hatten 29, d. h. etwa jede fünfte, eine Innenrevision mit eingerichtet.

Geschäftsbereiche	Behörden und Einrichtungen	
	gesamt	mit Innenrevision
SK	1	0
SMI	39	6
SMF	34	4
SMJus	1	0
SMK	4	1
SMWA	11	2
SMS	6	1
SMUL	18	10
SMWK	36	5
Gesamt	150	29

Tabelle 1: Innenrevisionen in der Landesverwaltung (Stand 31.12.2007)

Die Anzahl der in den Ressorts eingerichteten Innenrevisionen weicht erheblich voneinander ab. Die SK und das SMJus-Ressort hatten keine, das SMK und SMS hatten nur im Ministerium Innenrevisionen eingerichtet, die zugleich auch für den nachgeordneten Bereich zuständig waren. Demgegenüber war im Ressort des SMUL in jeder zweiten Behörde eine Innenrevision eingerichtet.

Der Zuständigkeitsbereich der Innenrevisionen erstreckte sich teilweise nur auf die eigene Behörde, teilweise auf mehrere oder wie beim SMF, SMK, SMWA und SMS auf alle Behörden des Geschäftsbereiches. Die Innenrevision des SMI war ebenfalls für den gesamten Geschäftsbereich zuständig, die VwV gibt jedoch vor, dass die Aufgaben von örtlichen Innenrevisionen, sofern sie bestehen, von der Innenrevision des SMI nicht berührt werden.

Das Vorgehen der Ressorts bei der Einrichtung und Aufgabengestaltung von Innenrevisionen folgte keiner erkennbaren Methodik.

2.4 Verzicht auf Innenrevisionen

Im SMS-Ressort waren im Jahr 2006 für die Innenrevision insgesamt 16 Arbeitstage aufgewendet worden. Im nachgeordneten Bereich sind keine Innenrevisionen eingerichtet worden. Das Ministerium begründete das Vorgehen mit geringen Risiken.

Das SMS-Ressort hat im Hj. 2006 rd. 1,1 Mrd. € verausgabt, davon rd. 817 Mio. € für Zuschüsse und Zuweisungen.

Von sechs Straßenbauämtern und dem Autobahnamt hatte zum Zeitpunkt der Prüfung im Jahr 2007 nur das Straßenbauamt Chemnitz eine Innenrevision eingerichtet, es handelte sich um ein Pilotprojekt.

Im Straßenbau (einschließlich Bundesfernstraßen) sind in Sachsen zwischen 2000 und 2004 rd. 3,5 Mrd. € investiert worden. Diese Mittel werden überwiegend in den Straßenbauämtern geplant und bewirtschaftet. Das lässt ein hohes Risikopotenzial vermuten. Zum Beispiel gab im Hj. 2006 rd. 89 Mio. € das Straßenbauamt Meißen-Dresden aus. Eine Innenrevision war nicht eingerichtet. Das Amt begründete den Verzicht mit dem Fehlen von „echten“ Geldflüssen in der Behörde.

Hier werden Rechnungen geprüft, sachlich und rechnerisch richtig gezeichnet, zur Zahlung angewiesen und Aufträge vergeben.

Es ist unverständlich, dass in Ressorts oder Behörden, in denen Millionenbeträge für Zuschüsse oder Aufträge vergeben werden, kein oder kaum Handlungsbedarf für die Arbeit von Innenrevisionen gesehen wurde. Die notwendige Risikoanalyse fehlte.

Das SMWA hat zwischenzeitlich reagiert und für die sächsische Straßenbauverwaltung anlassbezogen beim Autobahnamt Sachsen eine Innenrevision eingerichtet.

Das SMJus erklärte, in seinem Geschäftsbereich würden die Aufgaben von Innenrevisionen von Geschäftsprüfungen, Bezirksrevisoren und Gerichtsvollzieher-Prüfungswesen wahrgenommen. Für den Justizvollzug seien dafür eine Sicherheitsgruppe und eine regionale Prüfgruppe eingerichtet worden.

Die Aufgaben der Bezirksrevisoren, Gerichtsvollzieherprüfungsbeamten und Geschäftsprüfungen entsprechen überwiegend Tätigkeiten des internen Kontrollsystems oder dienen der Wahrnehmung der Dienst- und Fachaufsicht durch vorgesetzte Behörden. Die Geschäftsprüfungen im Justizbereich decken nicht alle Merkmale einer Innenrevision ab.

Das Ministerium war der Auffassung, die rechtlich mögliche Kontrolle werde effektiv durch die Geschäftsprüfung sichergestellt. Diese habe sich auch lt. einer aktuellen Umfrage in der überwiegenden Anzahl der Länder bewährt.

Das SMJus erklärte weiter, es habe unter Berücksichtigung der im Haus durchgeführten Risikoanalyse, mit Blick auf die im Geschäftsbereich angewandten Instrumente und unter Beachtung des verfassungsrechtlich verankerten Grundsatzes der richterlichen Unabhängigkeit, der bewirke, dass jedwede inhaltliche „Steuerung“ richterlicher Tätigkeit durch die Justizbehörden mit Art. 97 GG unvereinbar sei, auf eine institutionelle Innenrevision verzichtet.

Es ist zu befürchten, dass eine Lücke bleibt, wenn nur das Haus einer Risikoanalyse unterzogen wird. Die Innenrevision ist ohne Verletzung der richterlichen Unabhängigkeit zu organisieren und organisierbar.

2.5 Untätigkeit von Innenrevisionen

Die Polizeidirektion Oberlausitz-Niederschlesien, das Landeskriminalamt, das RP Dresden, die Staatlichen Ämter für ländliche Entwicklung Oberlungwitz und Kamenz sowie der Staatsbetrieb Sachsenforst erlassen Gebührenbescheide, reichen Fördermittel aus, erteilen Genehmigungen und Konzessionen und vergeben Aufträge an Dritte. Dies sind unstreitig ausnahmslos risikoreiche Aufgabengebiete. Diese Behörden und Einrichtungen hatten zwar formal Innenrevisionen eingerichtet, die jedoch nicht tätig waren.

Es erscheint bedenklich, wenn formal eine Innenrevision eingerichtet wurde, die aber nicht aktiv ist. Dies kann falsche Sicherheit vortäuschen.

Das SMI erklärte dazu, die Innenrevisionen des Geschäftsbereiches sollen anlassbezogen tätig werden. Dies sei den Behörden bekannt.

Innenrevisionen sollten planmäßig tätig sein, um so auch präventiv zu wirken.

2.6 Personalausstattung

Die Personalausstattung der Innenrevisionen in der Landesverwaltung betrug zum 31.12.2007 rd. 72 VK. Bei einem Personalbestand von rd. 95.930 VK¹ fallen damit rein rechnerisch auf 1.322 VK in der Landesverwaltung 1 VK in der Innenrevision.

¹ Einschließlich Beschäftigte der Einrichtungen, Unternehmen und Krankenhäuser mit Sonderrechnung; Quelle Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen, Beschäftigten in VK zum 30.06.2007.

Ressort	Personaleinsatz in VK	
	Stand 31.12.2004	Stand 31.12.2007
SK	0	0
SMI	1,75	6,60
SMF	36,97	41,40
SMJus	0	0
SMK	0	2,00
SMWA	3,00	1,50
SMS	0,21	0,075
SMUL	1,20	6,33
SMWK	11,98	14,68
Gesamt	55,11	72,58

Tabelle 2: Personaleinsatz der Innenrevisionen

Gemessen am Personaleinsatz hat die überwiegende Anzahl der Ressorts ihr Engagement für die Innenrevisionen seit 2004 erhöht. Nur das SMWA und das SMS haben im Jahr 2007 weniger Personal für die Revisionsarbeit eingesetzt als 2004.

Eingerichtete Innenrevisionen unterschritten teilweise eine Größe, die eine wirksame Revisionsarbeit fraglich erscheinen lassen. So waren z. B. im Geschäftsbereich des SMWA zwei Innenrevisionen mit insgesamt 1,5 VK tätig, im SMS sind im Jahr 2007 gerade 16 Prüfertage (entspricht 0,075 VK) aufgewendet worden. Im Geschäftsbereich des SMUL waren zehn Innenrevisionen mit durchschnittlich 0,63 VK eingerichtet.

Der Personaleinsatz für Aufgaben der Innenrevision sollte eine „kritische Masse“ nicht unterschreiten. Sofern dies nicht gewährleistet werden kann, sollten sich mehrere Behörden eine zentrale Innenrevision teilen (Delegationsmodell).

Der SRH hat weiter festgestellt, dass mit der Innenrevision Beauftragte bis zu 90 % revisionsfremde Aufgaben wahrnehmen (Sächsische Gestütsverwaltung, TU Chemnitz).

Bei der Bearbeitung von revisionsfremden Aufgaben ist sicherzustellen, dass kein Interessenkonflikt zur Prüfungstätigkeit entsteht. Die Nichtbefangenheit muss in jedem Fall gewährleistet bleiben.

2.7 Aufbauorganisatorische Zuordnung

In den 29 Behörden und Einrichtungen der Landesverwaltung mit Innenrevisionen hatten 18 ihre Innenrevision als Stabsstelle bei der Behördenleitung und 11 als Organisationseinheit „in der Linie“ eingeordnet.

Auffällig war, dass entgegen allgemeiner Empfehlungen und gängiger Lehrmeinungen vier von sechs Ministerien ihre Innenrevision „in der Linie“ eingeordnet hatten. Nur im SMI und im SMWA waren die Innenrevisionen als Stabsstelle beim Staatssekretär eingerichtet.

Die Anordnung der Innenrevision „in der Linie“ stellt ihre Prozessunabhängigkeit infrage.

Damit Neutralität, Unabhängigkeit und uneingeschränkter Prüfungs- und Beratungsspielraum sichergestellt sind, sollte die Innenrevision als Stabsstelle der Behördenleitung direkt zugeordnet werden.

2.8 Arbeitspläne

Arbeitspläne sind auf der Grundlage von Risikoanalysen jährlich fortzuschreiben. Sie bilden die Basis für die Arbeit der Innenrevision und sind von der Behördenleitung zu genehmigen. Die Arbeitsplanung muss sicherstellen, dass notwendige apl. Sonderprüfungen (Anlassprüfungen) jederzeit durchgeführt werden können.

SMI, SMF und SMUL haben Arbeitspläne vorgelegt. Das SMS verwies auf einen „Rahmenarbeitsplan“ aus dem Jahr 2001. Eine auf einen Zeitraum (z. B. ein Jahr) bezogene Arbeitsplanung stellt er nicht dar.

Von den 23 Innenrevisionen der nachgeordneten Bereiche gaben 17 an, nach Arbeitsplänen zu arbeiten. Zwei Pläne enthielten nur Titel und Gegenstand der durchzuführenden Prüfungen. Sechs Behörden legten Arbeitspläne vor, aus denen auch der Prüfungsumfang und der Personalaufwand abgeleitet werden können. Andere Behörden erklärten, die Pläne seien in Erarbeitung.

Eine risikoorientierte Prüfungsplanung hat der SRH nur in der Landestalsperrerverwaltung, der Polizeidirektion Chemnitz-Erzgebirge und in der OFD vorgefunden.

Die gegenwärtig praktizierte Form der Arbeitsplanung für Innenrevisionen ist unzureichend. Die vorgelegten Arbeitspläne erfüllen die Mindestanforderungen für die Arbeitsplanung von Innenrevisionen überwiegend nicht.

2.9 Wirkungskontrolle

Mit der Vorlage eines Prüfungsberichts ist die Arbeit der Innenrevision noch nicht abgeschlossen. Innenrevisionen haben die Beseitigung der bei ihren Prüfungen festgestellten Mängel und die Umsetzung ihrer Empfehlungen in geeigneter Form zu überwachen und dies aktenkundig zu machen.

Je nach Bedeutung der Beanstandungen kann die Wirkungskontrolle passiv (Berichtspflicht der geprüften Stelle) oder aktiv (prozessbegleitendes Einschalten der Innenrevision) sein. Bei Prüfungen, in deren Ergebnis Mängel von erheblicher oder grundsätzlicher Bedeutung festgestellt wurden, sind Nachschauprüfungen angezeigt.

Bei den 17 vor Ort geprüften Behörden und Einrichtungen hat der SRH nur in der OFD Unterlagen vorgefunden, die eine angemessene Wirkungskontrolle belegen.

Ohne ausreichende Erfolgskontrolle besteht die Gefahr, dass festgestellte Mängel nicht beseitigt werden. Überdies wird so eine nachhaltige Abschreckung der Innenrevision aufs Spiel gesetzt.

3 Folgerungen

Die Bedeutung der Innenrevision ist noch nicht von allen Behördenleitern erkannt worden.

Risikoanalysen müssen stärker als bisher für Entscheidungen über die Einrichtung und die Arbeitsplanung erstellt und dokumentiert werden.

Es wäre hilfreich und wirtschaftlich, wenn sich die Ressorts auf einheitliche Grundsätze für die Revisionsarbeit in der Landesverwaltung im Sinne von Mindeststandards mit empfehlendem Charakter verständigen.

4 Stellungnahmen der Ministerien

Das SMI wies darauf hin, die Stabsstelle Innenrevision hätte ein Handbuch zur Tätigkeit einer Innenrevision im Entwurf erstellt, das u. a. eine Musteranleitung zur Durchführung von Prüfungen enthalte.

Das SMJus sagte zu gegebener Zeit eine Risikoanalyse für den Geschäftsbereich zu.

Das SMS werde die Prüfung des SRH zum Anlass nehmen, innerhalb eines Jahres eine Risikoanalyse für den Geschäftsbereich durchzuführen. In deren Ergebnis werde über die künftige personelle Ausstattung und eine angepasste Arbeitsplanung der Innenrevision entschieden.

SMF, SMK und SMUL vertraten die Auffassung, ihre Innenrevisionen könnten auch bei organisatorischer Einordnung „in der Linie“ ihre Aufgaben ohne Einschränkungen wahrnehmen.

Das SMUL teilte noch mit, die Arbeitsplanung des Ministeriums für das Jahr 2008 sei auf Basis einer im 2. Halbjahr 2007 durchgeführten Risikoanalyse erfolgt. Die im Jahr 2008 erlassene VwV Innenrevision SMUL sähe Nachschauprüfungen vor.

5 Schlussbemerkung

Die von den Vertretern der Innenrevisionen der Staatsministerien zwischenzeitlich erfolgte Verständigung, eine landeseinheitliche Empfehlung zur Revisionsarbeit erarbeiten zu wollen, wird vom SRH begrüßt. Ebenso sind die zwischenzeitlich eingeleiteten Maßnahmen zur Verbesserung der Arbeit von Innenrevisionen in den Ressorts zu würdigen.

Der SRH bleibt bei seiner Auffassung, dass die Innenrevision bei der Behördenleitung einzurichten ist. Nur wenn sie führungsnahe ihre Aufgaben wahrnimmt, erfüllt sie ihren Zweck.

Telearbeit wird in der sächsischen Landesverwaltung bisher nur sporadisch eingesetzt.

Sie kann zu Vorteilen sowohl für den Arbeitgeber als auch für den Bediensteten führen.

Telearbeit muss aber dem Wirtschaftlichkeitsgebot genügen.

1 Prüfungsgegenstand

Telearbeit umfasst „jede auf Informations- und Kommunikationstechnik gestützte Tätigkeit, die ausschließlich oder zeitweise an einem außerhalb der zentralen Betriebsstätte liegenden Arbeitsplatz verrichtet wird. Dieser Arbeitsplatz ist mit der zentralen Betriebsstätte durch elektronische Kommunikationsmittel verbunden.“¹

Mit der Prüfung wurde untersucht, wie diese neue Form der Arbeitsorganisation in der Landesverwaltung eingesetzt wird. Im Mittelpunkt standen Aspekte der Wirksamkeit, der Wirtschaftlichkeit und der IT-Sicherheit sowie die gegebenen Rahmenbedingungen für die Telearbeit.

In die Prüfung sind die Ressorts des SMI, des SMS und des SMUL einbezogen worden. In diesen Ressorts waren rd. drei Viertel aller Telearbeitsplätze der sächsischen Landesverwaltung eingerichtet.

Der SRH hat sich dabei auf die Teleheimarbeit beschränkt. Insofern wird der Begriff „Telearbeit“ im Folgenden im Sinne der Teleheimarbeit verwendet.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Anzahl Telearbeitsplätze

In den geprüften Ressorts ist die Anzahl der Telearbeitsplätze kontinuierlich von 20 im Jahr 2001 auf 76 im Jahr 2007 angestiegen. Sie lag im Verhältnis zur Gesamtstellenanzahl dennoch nur im Promillebereich.

¹ Telearbeit, Leitfaden für flexibles Arbeiten in der Praxis; Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, Bundesministerium für Bildung und Forschung; Februar 2001:9.

Ressort	Anzahl (Stand April 2007) ²			Verhältnis zur Gesamtstellenanzahl in %
	gesamt	Vollzeit	Teilzeit	
SMI	27	15	12	0,12
SMS	20	16	4	1,30
SMUL	29	20	9	0,90

Es wurde ausschließlich die Form der alternierenden Telearbeit vollzogen. Das heißt, die Bediensteten verrichten ihre Tätigkeit sowohl in der Dienststelle als auch am häuslichen Arbeitsplatz.

Telearbeit ist in der sächsischen Landesverwaltung wenig verbreitet.

2.2 Zielstellungen

Telearbeit kann zu Vorteilen sowohl für den Arbeitgeber als auch für die Bediensteten führen.

Die geprüften Behörden und Einrichtungen hatten ihre Telearbeitsplätze zu 86 % aus sozialen Gründen auf Wunsch der Bediensteten eingerichtet, insbesondere zur besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf oder zwecks Wiedereingliederung ins Berufsleben nach längerem Ausfall. Mit der Zielstellung, den Bedarf an Bürofläche zu verringern oder die Dienstreisetätigkeit in Verbindung mit der Aufgabenerledigung von Bediensteten zu optimieren, waren insgesamt elf Telearbeitsplätze im Landesprüfungsamt für Sozialversicherung sowie im RP Leipzig eingerichtet worden.

Telearbeitsplätze sind bisher überwiegend aus sozialen Gründen eingerichtet worden.

2.3 Regelungen zur Telearbeit

In den geprüften Ressorts waren die rechtlichen Aspekte der Telearbeit nicht einheitlich und teilweise unzureichend geregelt. So fehlten im SMS Nebenabreden zur Arbeitszeit im Arbeitsvertrag oder in den Ressorts von SMI und SMS war die Nutzung von privaten und dienstlichen Arbeitsmitteln nicht eindeutig geregelt. Bei der Mehrzahl der geprüften Behörden und Einrichtungen war zudem kein systematisches Vorgehen beim Genehmigungs- und Einrichtungsprozess von Telearbeitsplätzen erkennbar.

Eine ressortübergreifende Regelung oder Empfehlung zur Telearbeit, wie z. B. in Niedersachsen, lag für die sächsische Landesverwaltung nicht vor. Diese würde dazu beitragen, Telearbeitsplätze effizienter einzurichten und die Gleichbehandlung der Bediensteten bei der Genehmigung von Telearbeit landesweit zu gewährleisten.

Sofern Telearbeit als Instrument bei Verwaltungsmodernisierung systematisch eingesetzt werden soll, sind landeseinheitliche Richtlinien oder Empfehlungen erforderlich.

² Nachrichtlich: Zum Stand Mai 2008 waren im SMI 24, im SMS 19 und im SMUL 28 Telearbeitsplätze eingerichtet.

2.4 Wirtschaftlichkeitsbetrachtung

Vor der Einrichtung von Telearbeitsplätzen hatten die geprüften Behörden und Einrichtungen in keinem Fall eine angemessene Wirtschaftlichkeitsbetrachtung durchgeführt.

Die Ausstattung von Telearbeitsplätzen erfolgte zwar überwiegend sparsam und zwei Drittel der Telearbeiter haben freiwillig auf die Erstattung ihrer dienstlichen Kommunikationskosten verzichtet. Die Einrichtung von Telearbeitsplätzen ist bei alternierender Telearbeit stets mit Mehraufwand verbunden, da neben dem Arbeitsplatz in der Dienststelle ein zweiter Arbeitsplatz zu Hause erforderlich ist. Weiterhin zieht Telearbeit einen nicht zu vernachlässigenden Mehraufwand für die Koordination des unmittelbaren Kollegenumfeldes nach sich.

Der Aufwand zur Einrichtung eines Telearbeitsplatzes sowie die laufenden Kosten müssen in einem angemessenen Verhältnis zum erzielten Nutzen stehen.

Das Wirtschaftlichkeitsgebot gem. § 7 SäHO muss bei der Genehmigung von Telearbeit stärker als bisher Beachtung finden. Ansonsten wird das „Wohlfühlen“ der Telearbeiter unter Umständen teuer erkauf.

2.5 Zugriff auf Informationsbestände

Für eine wirksame und wirtschaftliche Aufgabenerledigung am Telearbeitsplatz ist - analog zum Arbeitsplatz in der Dienststelle - der Zugriff auf interne Daten der Behörde und das Informationsangebot des Freistaates regelmäßig erforderlich. Dafür sind die technischen Voraussetzungen in der Landesverwaltung gegeben.

Von den 15 im Landesamt für Umwelt und Geologie eingerichteten Telearbeitsplätzen war der Zugriff auf Informationen der Dienststelle nicht möglich. Dies verursachte aufwendige Vor- und Nachbereitung der Telearbeit in der Dienststelle. Vor der Genehmigung von Telearbeit ist sicherzustellen, dass am Telearbeitsplatz die Aufgabenerledigung mit gleicher Qualität und Quantität erfolgen kann wie am Arbeitsplatz in der Dienststelle. Obwohl dies von den Telearbeitern überwiegend als zweckmäßig eingeschätzt wurde, hatte nur rund ein Drittel der geprüften Telearbeitsplätze diese Möglichkeit.

Eine aufwendige Vor- und Nachbereitung von Telearbeit in der Dienststelle ist zu vermeiden. Telearbeit muss wirtschaftlich sein.

2.6 Wirksamkeitskontrolle

Telearbeiter erledigen ihre Aufgaben nach dem Modell der Vertrauensarbeitszeit, d. h. sie sind für die Gestaltung und Erfassung der Arbeitszeit selbst verantwortlich. Dieser Umstand erfordert von den Führungskräften - je nach Umfang der Telearbeit - den Einsatz von besonderen Steuerungs- und Kontrollmechanismen, z. B. von Zielvereinbarungen.

In keiner der geprüften Stellen unterschieden sich insoweit die Steuerungs- und Kontrollmechanismen für Telearbeiter von denen der übrigen Bediensteten. Eine durch Fakten untersetzte Bewertung des Nutzens von Telearbeit war deshalb den Vorgesetzten nicht möglich.

Durch die Vereinbarung von Vorgaben kann ein ergebnisorientiertes Verhalten der Telearbeiter gefördert und deren Leistung besser bewertet werden.

3 Folgerungen

Der SRH erkennt in der Telearbeit ein modernes Instrument, sozialen Notwendigkeiten im Arbeitsumfeld von Bediensteten zu entsprechen. Sie bietet bei geeigneten Aufgaben vielversprechende Möglichkeiten, Arbeitsabläufe effizient und effektiv zu organisieren.

Die Einrichtung von Telearbeitsplätzen muss dem durch das Haushaltsrecht vorgegebenen Wirtschaftlichkeitsgedanken entsprechen.

Bei systematischer Anwendung von Telearbeit in der Landesverwaltung sind landesweit einheitliche Regelungen oder Empfehlungen erforderlich.

4 Stellungnahmen der Ministerien

SMI und SMS teilten mit, ihre Regelungen zur Telearbeit novellieren zu wollen.

Bei der Einrichtung von Telearbeitsplätzen werde das SMI künftig angemessene Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen durchführen.

Das SMS hielt landeseinheitliche Richtlinien oder Regelungen angesichts der marginalen Rolle der Telearbeit in der Landesverwaltung für nicht erforderlich. Aus ressortspezifischen Unterschieden bei der Ausgestaltung der Telearbeit ließen sich wertvolle Erfahrungen gewinnen und in einen Best-Practice-Austausch einbringen.

Das SMUL erklärte, der Vorschlag des SRH, ressortübergreifend einheitliche Kriterien für die Genehmigung von Telearbeitsplätzen zu schaffen, werde aufgegriffen. Es teilte weiter mit, eine zwischenzeitlich durchgeführte Wirtschaftlichkeitsbetrachtung für einen alternierenden Teleheimarbeitsplatz sei zum Ergebnis gekommen, dass dieser für die Dienststelle nicht wirtschaftlich sei. Ob sich - mit Ausnahme der Mitarbeiterzufriedenheit - ein nicht monetärer Nutzen ergäbe, ließe sich erst im Nachgang ermitteln. Der Nutzen läge ansonsten allein auf der Seite der Teleheimarbeiter. Für die Umsetzung des Onlinezugriffs aller Telearbeiter des LfUG auf die Datenbestände der Behörde fehlten derzeit die Haushaltsmittel (20 bis 30 T€). Ab dem IV. Quartal 2008 werde voraussichtlich ein Teleheimarbeitsplatz online arbeiten können.

III. Staatsverwaltung

Einzelplan 02: Sächsische Staatskanzlei

Sächsische Landesanstalt für privaten Rundfunk und neue Medien

10

Die Finanzausstattung der SLM ist zu hoch.

Die SLM verschwendete Geld.

1 Prüfungsgegenstand

Die Sächsische Landesanstalt für privaten Rundfunk und neue Medien (SLM) wurde 1992 in Dresden als rechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts errichtet. 2004 verlegte sie gemäß dem novellierten Gesetz über den privaten Rundfunk und neue Medien in Sachsen (Sächsisches Privatrundfunkgesetz - SächsPRG) ihren Dienstsitz nach Leipzig.

Die SLM ist unabhängig, hat das Recht zur Selbstverwaltung und untersteht der Rechtsaufsicht der SK. Ihre Aufgabe ist die Entwicklung und Förderung des privaten Rundfunks. Sie lizenziert private Radio- und Fernsehveranstalter in Sachsen und beaufsichtigt die Programme, fördert den nichtkommerziellen Rundfunk, engagiert sich bei der Digitalisierung der Rundfunktechnik und unterstützt Projekte zur Stärkung von Medienkompetenz sowie Forschungsvorhaben.

Der SRH prüft die Haushalts- und Wirtschaftsführung nach § 35 Abs. 4 SächsPRG und unterrichtet die Rechtsaufsichtsbehörde und den LT über die wesentlichen Ergebnisse seiner Prüfungen und die finanzielle Entwicklung der Landesmedienanstalt.

Nachdem der SRH letztmalig in seinem Jahresbericht 1998 (Beitrag Nr. 52) über eine Prüfung bei der SLM berichtet hat, führte er 2007 eine weitere Untersuchung des Ausgabeverhaltens der SLM durch.

2 Prüfungsergebnisse und Folgerungen

2.1 Wirtschaftliche Lage

Die Landesmedienanstalten erhalten nach § 10 Abs. 1 Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrag 1,9275 % der Einnahmen aus der Grundgebühr und 1,8818 % der Fernsehgebühr zur eigenen Verwendung zugewiesen. Jede Anstalt erhält zunächst einen einheitlichen Sockelbetrag (derzeit 511.290 €), die verbleibenden Mittel werden im Verhältnis der Landesanteile an der Rundfunkgebühr an die einzelnen Medienanstalten verteilt. Nach § 40 Abs. 2 Rundfunkstaatsvertrag steht es den Landesgesetzgebern zu, nur einen Teil dieser Summe den Medienanstalten zuzuweisen. In Sachsen wird der Gebührenanteil um ca. 1.380.000 € zugunsten der Mitteldeutschen Medienförderung GmbH

gekürzt. 2006 verblieben der SLM nach der o. g. Berechnung 5.561 T€ Einnahmen aus der Rundfunkgebühr, 2005 waren es 5.632 T€.

Diese Gelder waren für die SLM mehr als auskömmlich und führten regelmäßig zu Einnahmeüberschüssen, die auch für die Rücklagenbildung verwendet wurden. So verfügte die SLM zum Jahresende 2003 über rd. 1.400 T€ Barvermögen (Kassenbestände und Bankguthaben). Durch Überschüsse in den Jahren 2004 (rd. 212 T€) und 2005 (rd. 399 T€) wuchs der Betrag bis zum 31.12.2005 auf rd. 1.995,3 T€ an.

Die bedarfsunabhängige anteilige Zuweisung der Rundfunkgebühren führt zu einer zu hohen finanziellen Ausstattung.

Nach Ansicht der SLM erfolge die Zuweisung der Rundfunkgebühren bedarfsabhängig. Der aufgabenspezifische Finanzbedarf bestimme den Anteil an der Rundfunkgebühr, der vom Landesgesetzgeber im Rahmen seiner Entscheidungsbefugnis festgestellt werde.

Die SK teilte mit, Rundfunkkommission und Ministerpräsidentenkonferenz würden sich im Jahr 2009 mit der Problematik der Ablösung des überkommenen Gebührenmodells beschäftigen und in diesem Zusammenhang auch die Finanzierung der Landesmedienanstalten regeln. Die SK ist aufgefordert, Lösungsvorschläge zu erarbeiten.

Bis zum Jahresende 2003 bildete die SLM insgesamt sieben Rücklagen. Rücklagen können gebildet werden, soweit und solange dies zu einer wirtschaftlichen und sparsamen Aufgabenerfüllung für bestimmte Maßnahmen notwendig ist, die nicht aus Mitteln eines Haushaltsjahres finanziert werden können (§ 35 Abs. 3 Satz 2 SächsPRG). Die Notwendigkeit der Rücklagen ist in jedem Jahr erneut festzustellen (§ 35 Abs. 3 Satz 4 SächsPRG). Vier der o. g. sieben Rücklagen waren für Maßnahmen im Zusammenhang mit der Verlegung der Anstalt nach Leipzig bestimmt. Die für den Umzug veranschlagten Mehrausgaben fielen jedoch geringer aus. Die SLM schichtete deshalb 52 T€ aus der „Rücklage Umzug“ in den Verwaltungshaushalt um und fasste drei andere Rücklagen, die ursprünglich für Investitionen vorgesehen waren, zu einer allgemeinen Betriebsmittelrücklage zusammen. Dadurch wurde die ursprüngliche Zweckbindung der Mittel aufgelöst. Die ehemals für Investitionen (HGr. 8) vorgesehenen Mittel (Infrastruktur Dienstsitz und Immobilienrücklage) wurden zur Verstärkung des Verwaltungshaushalts (HGr. 4 und 5) verwendet.

Die SLM hat künftig die Zweckbindung der Mittel nach § 35 SächsPRG zu beachten. Wegen der guten Finanzausstattung ist eine allgemeine Betriebsmittelrücklage nicht notwendig.

Die von der SLM nicht benötigten Gebührenanteile sind nach Ablauf des Haushaltsjahres an den MDR abzuführen (vgl. § 40 Abs. 3 Satz 1 Rundfunkstaatsvertrag). Der jeweilige Abführungsbetrag wird von der SLM selbst ermittelt und ergibt sich aus dem Barvermögen (Kasse/Bank) abzüglich der zu übertragenden Ausgabereste und in Rücklagen gebundenen Mittel. Wofür die Ausgabereste und Rücklagen im Einzelnen bestimmt sind, wird in den Jahresabschlüssen nur in allgemeiner und zusammengefasster Form beschrieben.

Die Berechnungen der SLM über die Rückführung von Gebührenanteilen sind ohne ausreichende Erläuterung der Ausgabereste und Rücklagen ungeeignet, den Rückführungsbetrag ausreichend zu begründen.

Die SLM ist der Ansicht, sie habe die Zweckbindung der Mittel gem. § 35 SächsPRG beachtet. Eine allgemeine Betriebsmittelrücklage sei zur Absicherung möglicher Reparaturen notwendig. Die mittelfristige Finanzplanung bis 2010 lasse erkennen, dass die SLM strukturell unterfinanziert sei.

Rücklagen und Ausgabereste seien bereits in den Jahren 2004 und 2005 sowohl dem Grunde als auch der Höhe nach ausreichend begründet. Zur weiteren Verbesserung der Klarheit der Haushaltsführung würden seit 2006 Haushaltsüberträge projektbezogen tabellarisch erfasst. Die Anregung des SRH zur Verbesserung der Aussagefähigkeit der HR habe die SLM damit seit 2006 umgesetzt.

Der SRH wird die ihm künftig zugehenden Haushaltsrechnungen hinsichtlich der verbesserten Aussagefähigkeit überprüfen.

2.2 Vergütung der Mitarbeiter

Mit Ausnahme von drei übertariflich bezahlten Beschäftigten der Geschäftsführung werden die Mitarbeiter der SLM nach einem Haustarif vergütet. Im Juni wird ein Urlaubsgeld in Höhe von 300 € gezahlt, im November erhalten alle Beschäftigten neben den laufenden Bezügen ein zusätzliches Monatsgehalt. Die SLM gewährt eine ausschließlich arbeitgeberfinanzierte Altersvorsorge von monatlich 3,16 oder 4 % (abhängig von der Vertragsart) des monatlichen Bruttoentgeltes.

Im Auftrag der SLM untersuchte ein Gutachter den Haustarif. Nach dessen Auffassung nehme dieser einen Ausgleich zwischen dem West- und Osttarif vor und kompensiere damit Niveauunterschiede. Die SLM-Vergütung lag nach seinen Ermittlungen je nach Vergütungsgruppe zwischen 2 und 30 % über einem von ihm berechneten Mittelwert zwischen BAT-Ost und BAT-West. Trotzdem kam er zu der Gesamteinschätzung, der Haustarif der SLM orientiere sich am BAT.

Nach den Berechnungen des SRH lag die Vergütung der Mitarbeiter mit einer Ausnahme über der des BAT-O. Bereits die niedrigsten Gehälter einer Gehaltsgruppe übertrafen eine vergleichbare BAT-O-Vergütung um 4 bis 13 %. Die Höchstgehälter lagen je nach Gehaltsgruppe zwischen 6 und 42 % über dem BAT-O.

Das Vergütungsniveau der SLM hat sich seit der letzten Prüfung des SRH (1998) weitgehend von der Entwicklung im öffentlichen Dienst abgekoppelt. Die ohnehin höheren monatlichen Grundgehälter werden außerdem durch im öffentlichen Dienst nicht mehr übliche zusätzliche Leistungen (Urlaubsgeld und 13. Gehalt) flankiert.

Die SLM hält dem entgegen, hinsichtlich der Vergütung der Mitarbeiter seien andere Landesmedienanstalten und öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten Vergleichsmaßstab. Als unabhängige und verfassungsrechtlich geschützte staatsferne Landesanstalt könne sie nicht Teil der Landesverwaltung des Freistaates Sachsen sein. Sie werde im Zusammenhang mit Neueinstellungen die Anregungen des SRH aufnehmen und das bisherige Vergütungssystem überdenken.

Der SRH sieht in Anbetracht des erreichten Vergütungsniveaus keine weiteren Steigerungsmöglichkeiten. Der sparsame und wirtschaftliche Umgang mit den Rundfunkgebührenanteilen gebietet künftig eine Beschränkung auf den Inflationsausgleich.

2.3 Büro- und sonstige Ausstattung

Die SLM hat den überwiegenden Teil des Gebäudes der ehemaligen Musikbibliothek der Stadt Leipzig erworben und entsprechend den dienstlichen Erfordernissen umgebaut. Die Ausstattung der Diensträume erfolgte im Rahmen von öffentlichen Vergaben (Ausschreibungen), ohne dass sich die SLM dabei an den Richtwerten für die Ausstattung von Diensträumen des Freistaates Sachsen orientierte. Diese wurden nicht nur in Einzelfällen um ein Mehrfaches überschritten. So betrug beispielsweise die Ausgaben für die Ausstattung eines Büros 33.300 €, davon für Möbel (rd. 14.000 €), Computertechnik (9.300 €), Fernseh- und Rundfunkempfangstechnik (rd. 7.700 €) und Bilder (2.300 €). Die Gründe hierfür liegen vorrangig in den hohen Ansprüchen der SLM an Umfang und Qualität der Ausstattung.

Der Große Saal der ehemaligen Musikbibliothek wurde zum Tagungsraum der SLM umgebaut. Dessen Ausstattung mit Präsentationstechnik kostete rd. 138 T€. Es handelt sich dabei um eine in die Saaldecke eingebaute, versenkbare Leinwand, eine Lautsprecheranlage mit diversen Sprechstellen sowie Wiedergabe- und Projektionstechnik in einem benachbarten Technikraum. Neben der Beschaffung von Stühlen und Tischen war eine Fensterverdunklungseinrichtung (rd. 2.700 €) nötig. Für die repräsentative Beleuchtung fielen rd. 10.000 € an. Zu dem Raum gehören Küchenschränke (rd. 1.300 €), die die SLM mit einem 30-teiligen Besteck (rd. 1.800 €) ausstattete.

Für einen weiteren Beratungsraum, der nach Mitteilung der SLM für den Programmausschuss vorgesehen ist, gab die SLM rd. 26.700 € aus. Hier befindet sich neben Tischen, Stühlen und einer Einbauküche (rd. 8.000 €) u. a. ein Plasma-Fernseher mit DVD-Recorder (rd. 7.000 €). Die Beleuchtung kostete rd. 5.000 €. Die Küche wurde für rd. 1.600 € mit neuem Geschirr ausgestattet und mit einer Mikrowelle (rd. 350 €) und einer Tiefkühlschrankkombination (830 €) komplettiert.

In den Räumlichkeiten des Schreibpools der SLM befindet sich eine weitere Küche mit Geschirr (zusammen rd. 4.500 €), die vorrangig der Versorgung von Gästen der SLM dienen soll. Hierzu beschaffte die SLM einen Kaffeeautomaten (rd. 4.400 €). Die Befüllung mit Kaffee kostet die SLM jährlich rd. 1.000 €. Kritik an der Qualität des angebotenen Kaffees war Auslöser für die Beschaffung einer weiteren Kaffeemaschine (rd. 1.000 €). Für Mitarbeiter und Gäste hält die SLM auch einen Wasserspender (rd. 2.500 €) vor.

Zu hohe Ansprüche lösten vermeidbare Mehrausgaben aus. Für einzelne Beschaffungen ist die dienstliche Notwendigkeit infrage zu stellen.

Die Ausstattung der SLM entspreche ihrer Ansicht nach den vielfältigen und umfangreichen Aufgaben. Erhöhte Anforderungen an die Ausstattung im Bereich EDV und Rundfunk- und Präsentationstechnik würden aus dem Aufgabenbereich einer Landesanstalt für privaten Rundfunk und neue Medien resultieren.

Der SRH hält daran fest, dass die SLM auch bei Anlegung eines niedrigeren Maßstabes keine Beeinträchtigung ihrer Arbeitsfähigkeit hätte hinnehmen müssen. Zur Notwendigkeit und Angemessenheit einzelner Ausgaben sind weitere Erörterungen notwendig.

2.4 Dienstfahrzeuge

Die SLM unterhält ein Pool-Fahrzeug für die Mitarbeiter der Anstalt und ein weiteres Fahrzeug vorrangig für den Geschäftsführer, das dieser auch privat nutzen darf. 2007 waren dies zwei VW Passat Variant. Nach Einschätzung des SRH waren diese zu gering ausgelastet. Es bedarf der Nachprüfung, ob die SLM zwei Fahrzeuge benötigt.

Die SLM teilte hierzu mit, die Notwendigkeit von zwei Dienstfahrzeugen ergebe sich aus der intensiven zeitlichen Auslastung dieser, ohne diese jedoch zu belegen. Nachgewiesene geringe jährliche Fahrleistungen stehen dem entgegen und lassen keine wirtschaftliche Nutzung erkennen.

2.5 Aufwandsentschädigungen

Der SRH hatte der SLM 1998 anlässlich einer Prüfung mitgeteilt, er halte die von ihr an die Mitglieder des Medienrates gezahlten Aufwandsentschädigungen für zu hoch. Diese würden die Angemessenheitsgrenze für ehrenamtliche Tätigkeiten um ein Mehrfaches übersteigen. Er wies in diesem Zusammenhang auf die selbst in größeren Anstalten niedrigeren Entschädigungssätze hin und forderte sie auf, dies bei der Festlegung der Aufwandsentschädigung für den 1998 neu einzusetzenden Medienrat zu beachten. Die SLM folgte dem nicht und erhöhte stattdessen mit Zustimmung der Rechtsaufsicht 2000 die Beträge für alle Mitglieder, 2003 nochmals die Entschädigung für den Präsidenten des Medienrates.

	Präsident	%	Stellvertreter	%	Mitglied	%
ab 1998	rd. 2.800 €	100	rd. 2.300 €	100	rd. 1.790 €	100
ab 2000	rd. 2.965 €	106	rd. 2.454 €	107	rd. 1.942 €	108
ab 2003	4.000 €	142	2.500 €	109	2.000 €	112

Demgegenüber beziehen die Mitglieder des Sächsischen Verfassungsgerichtshofes derzeit (steuerfreie) Aufwandsentschädigungen zwischen 1.798,52 € (Präsident) und 1.022,58 € (Mitglied).

Die Rechtsaufsicht hat die erteilte Genehmigung der Aufwandsentschädigungssatzung zu überprüfen.

Die SK weist darauf hin, sie habe die Höhe der Aufwandsentschädigung des Medienrates mit Schreiben vom 23.12.2002 genehmigt. Neue sachliche oder rechtliche Tatsachen lägen nicht vor.

Die SLM hält die Aufwandsentschädigungen der Sachverständigen des Medienrates unter Berücksichtigung ihrer besonderen Qualifikation, ihrer gesetzlichen Aufgaben, ihres zeitlichen Aufwandes und vergleichbarer Entschädigungen (vgl. § 3 Zeugen- und Sachverständigen-Entschädigungsgesetz) für angemessen. Die Aufwandsentschädigung des Präsidenten sei in Anbetracht seiner Rechtsstellung als gesetzlicher Vertreter der SLM, vergleichbar den hauptamtlichen Direktoren anderer Landesmedienanstalten, und seines erheblichen, einer Vollbeschäftigung fast gleichkommenden Arbeitsaufwandes angemessen.

Der SRH hält an seiner Ansicht fest und wird hierzu mit den Beteiligten weitere Erörterungen führen.

2.6 Fortbildung

Eine Mitarbeiterin der SLM beendete im März 2004 erfolgreich einen Fernstudiengang mit Prüfung zur Public Relations Beraterin. Die SLM hat die Mitarbeiterin nicht zu diesem Studiengang delegiert. Trotzdem beschloss der Medienrat am 27.09.2004, ihr 5.220 € Studien- und 562 € Prüfungsgebühren zu erstatten.

Der dem privaten Bereich zuzuordnende Studiengang war keine Fortbildung im dienstlichen Interesse und die nachträgliche Übernahme der Kosten unzulässig.

Für die SLM seien die von der Mitarbeiterin erworbenen Qualifikationen für ihre Tätigkeit in der Presse- und Öffentlichkeitsarbeit von derart herausragender Bedeutung, dass eine Kostenübernahme im Interesse der SLM stehe. Es handele sich wegen eines hierzu vorliegenden Beschlusses des Medienrates, den dieser im Rahmen seiner Kompetenzen in Haushaltsangelegenheiten gefasst habe, auch nicht um eine unzulässige Zahlung. Der Medienrat habe zunächst abwarten wollen, ob die Ausbildung tatsächlich erfolgreich abgeschlossen werde.

Die Übernahme von an sich privaten Ausbildungskosten lässt sich auch nicht durch einen entsprechenden Beschluss des Medienrates legitimieren, da dieser nicht den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit entspricht.

Im Dezember 2005 schloss die SLM mit dem Leipziger Büro eines international tätigen Anbieters einen Sprachtrainingsvertrag (Englischkurs) für bis zu 20 Teilnehmer für 39.100 € ab. 15.000 € waren sofort fällig, weitere 15.000 € im Februar 2006. 17 Mitarbeiter der SLM nahmen das Angebot an. Im Juli 2006 waren zwischen 43 und 75 % der vereinbarten Gesamtstunden absolviert. Im Januar 2007 zahlte die SLM vertragsgemäß die noch offene Schlussrate. Der Leistungszeitraum erstreckt sich bis zum 31.01.2009.

Die Notwendigkeit eines Sprachkurses für nahezu alle Beschäftigten der SLM ist grundsätzlich infrage zu stellen, da hierfür keine dienstlichen Gründe erkennbar sind. Allenfalls bei einem ausgewählten Personenkreis dürften vertiefte Fremdsprachenkenntnisse wünschenswert sein. Erforderlich sind sie nicht. Die Ausgaben waren damit unnötig. Sie wurden darüber hinaus überwiegend vor Erbringung der vereinbarten Unterrichtsstunden geleistet. Bei Wahl eines anderen Anbieters hätten nach Berechnungen des SRH bis zu 30 T€ eingespart werden können.

Die SLM sehe die Ausgaben für den Sprachkurs als notwendig und angemessen an. Mitarbeiter der SLM müssten auf allen Ebenen mündliche Kontakte gewährleisten und schriftliche Korrespondenzen führen. Die rasante technische Entwicklung führe zu vielen Publikationen, die nur noch in englischer Sprache erfolgen. Aus Gründen der wirtschaftlichen und sparsamen Haushaltsführung seien Ausgangs- und Endniveau der Schulung tätigkeitsbezogen für jeden Mitarbeiter ermittelt worden.

Der SRH kann nach wie vor nicht erkennen, dass alle Mitarbeiter über entsprechende Kenntnisse verfügen müssen. Darüber hinaus stellt sich wegen anderer preiswerterer Angebote die Frage der Angemessenheit der Ausgaben.

**Einzelplan 03:
Sächsisches Staatsministerium des Innern**

Polizeiausbildung

11

Für die Planung einer effizienten Polizeiausbildung fehlen elementare Eckdaten.

Änderungen in der Einstellungspraxis könnten Einsparungen in Millionenhöhe bringen.

Zu großzügige Deputatsregelungen fördern einen unwirtschaftlichen Einsatz von Lehrkräften.

1 Prüfungsgegenstand

Die Prüfung umfasste die Organisation und Wirtschaftlichkeit der Ausbildung für den gehobenen Polizeivollzugsdienst (gPVD) an der Hochschule der Sächsischen Polizei (FH) und für den mittleren Polizeivollzugsdienst (mPVD) an den Polizeifachschulen des Aus- und Fortbildungsinstituts der Polizei.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Planung der Ausbildung

Die Polizei hat derzeit 11.988 Stellen im Polizeivollzugsdienst. Geplant ist bis 2011 ein Abbau von 2.441 Stellen. Im Jahr 2009 werden voraussichtlich 376 Beamte wegen des Erreichens der Altersgrenze in den Ruhestand eintreten oder durch Fluktuation aus dem Polizeidienst ausscheiden. Die Polizei muss für die neu einzustellenden die Ausbildung planen und absichern. Die bisherige Personalbedarfsermittlung des SMI war dafür nicht ausreichend, weil die vorgelegten Eckdaten für einen mittel- und langfristigen Zeitraum nicht verbindlich festgelegt waren und sich der Ausbildungsbedarf aus den vorgelegten Unterlagen nicht quantifizieren lässt. Außerdem wollte das SMI die für 2009 geplante Evaluierung des Personalbedarfs abwarten.

Nach dem Haushaltsplanentwurf 2009/2010 geht das SMI für das Jahr 2010 von einem Personalkörper von 11.546 Stellen für Vollzugsbeamte aus. Wie die nachzubesetzenden Stellen - nach bisheriger Planung 100 Neueinstellungen pro Jahr, nun 300 - ab 2009 auf die Laufbahngruppen verteilt werden sollen, ist offen.

Mit diesen Unsicherheiten ist es kaum möglich, die notwendige Struktur für die Polizeiausbildung (Anzahl Lehrer, Lehrsäle usw.) zu planen. Fehlinvestitionen drohen.

Weil ein Unterbringungskonzept fehlte und die Staatsregierung einen Personalabbau beschlossen hatte, musste z. B. eine geplante Baumaßnahme an der Polizeifachschule Kamenz in Höhe von 4,1 Mio. € gestoppt werden. Im Jahr 2005 hat das SMI dann verfügt, die Ausbildung am Standort Kamenz einzustellen.

Die Polizeifachschule Chemnitz ist mit 200 Ausbildungsplätzen derzeit die kleinste Ausbildungseinrichtung. Das SMI plant nun, die Polizeifachschule zur größten Ausbildungseinrichtung auszubauen. Der Ausbau war so nicht geplant. Deshalb muss die dort noch im Bau befindliche Raumschießanlage erweitert werden.

Die Planung für den Personaleinsatz im Lehrbetrieb an den Polizeifachschulen basiert auf der Annahme, dass eine Lehrgruppe mit 25 Auszubildenden von durchschnittlich 3,4 Fachlehrern betreut wird (Solllehrerfaktor 3,4). Der SRH hat bei seiner Prüfung für 2007 einen Istlehrerfaktor von 5,5 ermittelt. Der Istlehrerfaktor liegt damit um 61 % höher als der Solllehrerfaktor.

Dies liegt insbesondere an der stark schwankenden Anzahl Auszubildender. Damit war die Ausbildung der Nachwuchskräfte teurer als nötig. Denn angesichts der starken Schwankungen bei den Einstellungen und der Tatsache, dass die Qualifizierung der Lehrkräfte eine bestimmte Zeit in Anspruch nimmt, muss die Polizei für die Schwankungsbreite die Lehrerschaft vorhalten.

Eine belastbare Personalbedarfsermittlung für einen längeren Zeitraum ist unverzichtbar. Die Staatsregierung wird aufgefordert, die Einstellungsquoten im Hinblick auf die langfristigen Ausbildungsgänge periodengerecht zu planen.

2.2 Ausbildungskosten

Für die Ausbildung im gPVD sind sog. Laufbahnbewerber und sog. Aufstiegsbewerber zugelassen. Laufbahnbewerber bewerben sich nach dem Abitur für das Studium an der Hochschule der Sächsischen Polizei (FH). Aufstiegsbewerber sind Bewerber mit Abitur oder Fachhochschulreife, die im mPVD tätig sind und nach der Sächsischen Laufbahnverordnung für Polizeibeamte die notwendigen Aufstiegsriterien erfüllen.

Der SRH hält es für richtig, dass Beamten für sehr gute Leistungen der Aufstieg ermöglicht wird. Die letztlich damit verbundenen höheren Ausbildungskosten sind hinzunehmen. Die Ausbildung eines Aufstiegsbewerbers kostet 297 T€, die eines Laufbahnbewerbers nur 158 T€.

Der SRH kritisiert jedoch, dass ab 2005 die Einstellungspraxis insoweit geändert worden ist, dass überproportional Aufstiegsbewerber für die Ausbildung zum gPVD zugelassen worden sind. Etwa drei Viertel dieser Bewerber hatten bereits zu Beginn der Ausbildung im mPVD die Bildungsvoraussetzung für den gPVD.

Jahr	Einstellungen Laufbahnbewerber	Aufstiegsbewerber	
		gesamt	davon die, die bereits zu Beginn der Ausbildung im mPVD die Bildungs- voraussetzung für den gPVD hatten
2004	50	78	41
2005	25	73	52
2006	25	98	74
2007	25	120	94

Die Entscheidung des SMI, zwischen 2005 und 2007 nur noch 25 Laufbahnbewerber pro Jahr für die Ausbildung zuzulassen, hat bisher - im Vergleich mit 2004 - zu Mehrkosten von 10,2 Mio. € geführt. Zudem stehen Aufstiegsbewerber trotz teurerer Ausbildung durchschnittlich sieben Jahre weniger für den gPVD zur Verfügung als Laufbahnbewerber.

Der SRH empfiehlt der Polizei, zumindest wieder zu ihrer vorherigen Verteilung bei den Laufbahngruppen zurückzukehren. Dabei sollte das Verhältnis Laufbahnbewerber zu Aufstiegsbewerber überprüft werden. Es sollte mindestens 50 : 50 betragen.

Die Einstellungspraxis in den gPVD sollte geändert werden. Ein erhebliches Einsparpotenzial ist vorhanden.

2.3 Hochschule der Sächsischen Polizei (FH)

Die Verwaltungsvorschrift über Art und Umfang der Dienstaufgaben der hauptamtlichen Fachhochschullehrer an der Fachhochschule der Sächsischen Verwaltung Meißen und der Fachhochschule für Polizei Sachsen (VwV Dienstaufgaben der FHSV/FHPol - DAVFH) aus dem Jahr 1999 regelt die Dienstaufgaben der hauptamtlichen Fachhochschullehrer. Jeder Lehrkraft wird danach ein Deputat zugeordnet. Es ist für die Lehrkräfte für besondere Aufgaben (Sprach- und Sportlehrer) auf 24 und für die übrigen Fachhochschullehrer auf 18 Lehrveranstaltungsstunden/Woche bei 44 Arbeitswochen im Jahr festgelegt. Die Anzahl der Lehrveranstaltungsstunden kann durch Anrechnung und Ermäßigung reduziert werden.

Die Kultusministerkonferenz hat im Jahr 2003 für Fachhochschulen geregelt, wie Exkursionen, Lehrveranstaltungen außer Vorlesungen, Übungen, Seminare, Praktika und Betreuungstätigkeiten für Diplomarbeiten, andere Studienabschlussarbeiten und vergleichbare Studienarbeiten auf die Deputate der Lehrkräfte angerechnet werden sollen. Weitergehende Anrechnungstatbestände sieht die Vereinbarung der Kultusministerkonferenz nicht vor.

Vergleichbare Regelungen enthält die Verordnung über die Lehrverpflichtung an der Fachhochschule der Polizei Sachsen-Anhalt.

Die Regelungen zu den Anrechnungstatbeständen gemäß VwV Dienstaufgaben der FHSV/FHPol - DAVFH gehen zulasten des Freistaates Sachsen weit über die Festlegungen der Kultusministerkonferenz hinaus. So sind z. B. eigene Fortbildungen und Teilnahme an Senatssitzungen auf die Deputate anrechenbar. Die Lehrkräfte müssen nach der o. g. VwV nur etwa 63 % ihres Deputats als Lehrveranstaltungsstunden erbringen.

Darüber hinaus gibt es für die Lehrkräfte noch Ermäßigungstatbestände z. B. für die Mitwirkung an der Hochschulleitung oder für Fachhochschullehrer ohne hinreichende Lehrerfahrung. Diese sind in Abs. VI der VwV Dienstaufgaben der FHSV/FHPol - DAVFH geregelt. Die Berücksichtigung dieser Ermäßigungstatbestände hat dazu geführt, dass 2005 etwa 2 VK und 2006 etwa 3 VK Lehrkräfte nicht unmittelbar für die Lehre eingesetzt werden konnten.

Durch die Anwendung dieser Regelung wurde in den Studienjahren 2004/2005 und 2005/2006 jeweils etwa ein Drittel der von den Lehrkräften abgerechneten Stunden nicht für Lehrveranstaltungen genutzt. In einigen Fällen überstieg der Anteil der Anrechnungsstunden sogar den der erbrachten Lehrveranstaltungsstunden. Die Folge ist erhöhter Personalbedarf. Um diesen auszugleichen, muss die Hochschule der Sächsischen Polizei (FH) verstärkt Lehrbeauftragte auf Honorarbasis einsetzen.

Die Regelungen der VwV Dienstaufgaben der FHSV/FHPol - DAVFH sind zu großzügig bemessen und fördern einen unwirtschaftlichen Lehrkräfteeinsatz. Der SRH fordert eine Überarbeitung.

3 Folgerungen

Für eine effiziente Ausbildung ist Planungssicherheit zu schaffen.

Durch die Reduzierung der Anzahl von Aufstiegsbewerbern auf das polizeifachlich notwendige Maß können Einsparungen in Millionenhöhe erzielt werden.

Der Lehrkräfteeinsatz an der Hochschule der Sächsischen Polizei (FH) muss wirtschaftlicher werden.

4 Stellungnahme des Ministeriums

Eine Reihe der vom SRH aufgeworfenen Fragestellungen seien bereits aufgegriffen worden. Sie würden im Hinblick auf langfristige Planungen und die Überarbeitung von Regelungen einer Klärung zugeführt. Das Ministerium verwies dabei auf ein Konzept für die Liegenschaften im Bereich der Aus- und Fortbildung vom März 2008, das darauf abziele, die Aus- und Fortbildung künftig anhand stabiler Planungsgrößen durchzuführen.

Das SMI werde die im Haushaltsplanentwurf 2009/2010 für die Polizei jährlich vorgesehenen 300 Ausbildungsstellen in einer Nachtragsliste konkretisieren. Es sei vorgesehen, jeweils 75 Stellen für die Ausbildung von Laufbahnbewerbern des gPVD (Polizeikommissaranwärter) und 225 Stellen für die Ausbildung von Laufbahnbewerbern des mPVD (Polizeimeisteranwärter) zu nutzen.

Der Empfehlung des SRH, einen Anteil von Laufbahnbewerbern an der Ausbildung für den gPVD in Höhe von mindestens 50 % vorzusehen, könne aus polizeifachlicher Sicht nicht gefolgt werden. Vielmehr sollten bis zu 50 % Polizeikommissaranwärter ausgebildet werden. Nur Aufstiegsbeamte mit mehrjähriger Berufserfahrung im mPVD könnten den Anforderungen in wichtigen Bereichen operativer Polizeiarbeit, die im gPVD vor allem in den Polizeirevieren mit Führungsaufgaben verbunden sind, ohne lange Einarbeitungszeiten entsprechen.

Die Überarbeitung der Deputatsregelungen sowie die Prüfung weiterer Fragen der Wirtschaftlichkeit seien bereits Bestandteil der Arbeiten im Rahmen der Einführung des Bachelorstudiengangs an der Hochschule der Sächsischen Polizei (FH).

Seit 5 Jahren kann eine 3,4 Mio. € teure thermische Entsorgungsanlage für Fundmunition wegen fehlender behördlicher Freigabe nicht genutzt werden.

Eine unvollständige Gebührenordnung verhindert die kostendeckende Erhebung von Entgelten.

1 Prüfungsgegenstand

Der Fachdienst Kampfmittelbeseitigung der sächsischen Polizei (KMBD) ist der Landespolizeidirektion Zentrale Dienste Sachsen zugeordnet. Seine Aufgaben sind u. a. die Beseitigung von Kampfmitteln aus der Zeit bis zum Ende des Zweiten Weltkrieges und auf Liegenschaften der ehemaligen sowjetischen Stationierungstreitkräfte, die Sammlung, Systematisierung und Auswertung von Daten über potenziell kampfmittelbelastete Flächen und - auf dieser Basis - die Beratung der zuständigen Behörden zu Maßnahmen der Gefahrenerforschung, -vorsorge und -abwehr.

Geprüft wurden die Organisation und Wirtschaftlichkeit des Fachdienstes, wobei die Errichtung und der Betrieb der Kampfmittelzerlegeeinrichtung sowie die Geltendmachung erstattungspflichtiger Leistungen im Mittelpunkt der Prüfung standen.

2 Prüfungsergebnisse

Der Fachdienst besteht aus einem Verwaltungsbereich und dem KMBD mit Kampfmittelzerlegeeinrichtung. Er ist mit 28 Stellen ausgestattet, von denen 24 besetzt sind (Stand Februar 2008).

Im Jahr 1996 hat das SMI entschieden, für über 9 Mio. € eine moderne Kampfmittelzerlegeeinrichtung zu bauen, die im Jahr 2003 in Betrieb genommen wurde. Ein wesentlicher Teilkomplex der Zerlegeeinrichtung ist eine thermische Entsorgungsanlage für Fundmunition. Mit dem Bau dieser Anlage sollte ein neuartiger Ansatz zur umweltgerechten Vernichtung von Kampfmitteln verfolgt werden, deren Einmaligkeit von der sächsischen Polizei reklamiert wurde.

2.1 Teilkomplex Thermische Entsorgungsanlage

Die thermische Entsorgungsanlage besteht aus einem Detonationsofen, einem Abbrandofen für lose Explosivstoffe, einem Ausglühofen für explosivstoffbehaftete Kampfmittelfragmente und einer Abgasreinigungsanlage.

Die damalige staatliche Vermögens- und Hochbauverwaltung hat im Juli 2002 eine Fremdfirma mit der Errichtung der thermischen Entsorgungsanlage beauftragt. Für die Anlage wurde im August 2003 die immissionsschutzrechtliche Genehmigung erteilt. Der KMBD übernahm die Entsorgungsanlage im September 2003.

Während des Probetriebes stellte sich heraus, dass Veränderungen an Anlagenkomponenten zwingend erforderlich waren. Infolge der Insolvenz der Fremdfirma versuchte der KMBD in eigener Regie diese Änderungen vorzunehmen. Gemäß § 15 Bundes-Immissionsschutzgesetz sind die Änderungen der Genehmigungsbehörde angezeigt worden. Daraufhin forderte die Genehmigungsbehörde wiederholt Unterlagen nach und verfügte im Rahmen des Prüfprozesses weitergehende Änderungen an der Anlage.

Zum Zeitpunkt der Prüfung des SRH - einschließlich Mai 2008 - befand sich die Anlage noch immer in der Phase des Probetriebes.

Bisher hat es der Fachdienst nicht geschafft, die über 3,4 Mio. € teure thermische Entsorgungsanlage für den Wirkbetrieb genehmigt zu bekommen.

2.2 Auslastung der Anlage und Kostenbelastung

Seit der Übernahme der Anlage am 26.09.2003 bis zum 31.12.2007 wären 6.342 Stunden Betrieb möglich gewesen (Sollstunden), weil die mögliche arbeitstägliche Auslastung der Anlage 6 Stunden beträgt.

Nach dem Betriebsstundennachweis des KMBD betrug die Auslastung des Detonationsofens 8,3 %, des Ausglühofens 3,0 %, des Abbrandofens 0,9 % und der Abgasreinigung 14,4 %. Vom 13.02. bis zum 02.10.2007 war die Anlage nicht in Betrieb. In der Folgezeit sind nach Angabe des KMBD einzelne Komponenten nur zeitweise genutzt worden.

Die thermische Entsorgungsanlage kostete mindestens 3,4 Mio. €. Die geplante Nutzungsdauer sollte ursprünglich zehn Jahre betragen. Bei dieser Nutzungsdauer fallen für die Anlage arbeitstäglich Kosten in Höhe von 1.385 € allein für Abschreibungen an. Dementsprechend sind seit der Übergabe der Anlage im September 2003 bis zum 31.12.2007 Abschreibungen in Höhe von mindestens 1,4 Mio. € angefallen. Dem steht eine Auslastung der Anlagenkomponenten zwischen 0,9 und 14,4 % gegenüber.

Der Versuch der Landespolizeidirektion Zentrale Dienste die Abschreibungsdauer der Anlage nun auf 15 Jahre mit dem Hinweis auszudehnen, die Abschreibungskosten anzupassen, um damit die unerträglich lange Erprobungszeit zu rechtfertigen, kann nicht nachvollzogen werden.

Die bisherige Nutzungsmöglichkeit der Anlage ist völlig unzureichend und steht in keinem Verhältnis zu den Kosten.

2.3 Weiteres Vorgehen

Der KMBD begründete die lange Probetriebsphase insbesondere damit, dass es sich bei der Anlage um die erste stationäre Entsorgungsanlage für nahezu das gesamte Spektrum an Fundmunition handle, deren Entsorgung den Bestimmungen des Bundes-Immissionsschutzgesetzes gerecht werden müsse sowie mit der Insolvenz des Auftragnehmers.

Das Prüfungsgeschehen seit Juli 2007 vermittelt den Eindruck, dass auch die jüngsten Freigabeversuche nicht zum gewünschten Erfolg führen werden.

Bei den örtlichen Erhebungen im Oktober 2007 teilte der Fachdienst dem SRH mit, die Anlage werde zum 01.01.2008 den Wirkbetrieb aufnehmen. Auf Nachfrage des SRH im Januar 2008 erklärte der KMBD Ende März 2008 als neuen Termin für den Beginn des Wirkbetriebes.

Im Mai 2008 erklärte der KMBD, dass die Anlage ihre Betriebs- und Nutzungsfähigkeit nachgewiesen habe und derzeit die Anzeige zur Aufnahme des Wirkbetriebes der Anlage bei der Genehmigungsbehörde vorbereitet werde. Die Anzeige sei noch nicht erstellt worden, weil zunächst weitere Maßnahmen des Arbeits- und Gesundheitsschutzes im Komplex der Kampfmittelzerlegeeinrichtung abzustimmen und umzusetzen seien. Diese resultierten u. a. aus eigenen Gefährdungsbeurteilungen, der Änderung der Gefahrstoffverordnung im März 2008 sowie aus Auflagen der Genehmigungsbehörde.

Bei der Entscheidung des KMBD, die Anlage nach der Insolvenz des Auftragnehmers neben seinen originären Aufgaben in eigener Regie in den Wirkbetrieb zu überführen, hat sich der Fachdienst überschätzt. Dies widerspiegelt sich z. B. auch in den im März 2008 vom KMBD bei der Genehmigungsbehörde neu eingereichten Unterlagen zur thermischen Entsorgungsanlage, die in 19 Punkten als unvollständig oder fehlerhaft bewertet und zur Überarbeitung an den Fachdienst zurückgegeben wurden.

Um die Freigabe der thermischen Entsorgungsanlage kurzfristig zu erreichen, regt der SRH an, einen sachkundigen Dritten, z. B. ein Ingenieurbüro, einzuschalten. Die umweltgerechte Entsorgung der Kampfmittel muss endlich realisiert werden.

2.4 Öffentlichkeitsarbeit des Sächsischen Staatsministeriums des Innern

In der Informationsbroschüre „Polizei in Sachsen“ aus dem Jahr 2006 erklärte das SMI: „2003 wurde in Zeithain eine neue Kampfmittelzerlegeeinrichtung in Betrieb genommen. Sie ist die erste und modernste ihrer Art in Deutschland und entspricht den höchsten Anforderungen an eine sichere, effiziente und umweltgerechte Entsorgung von Fundmunition.“¹

Mit dieser Aussage wird beim Bürger der Eindruck erweckt, dass es in Sachsen gelungen sei, die effiziente und umweltgerechte Entsorgung von Fundmunition erstmals realisieren zu können. Dies entspricht nicht der Wirklichkeit. Bis heute ist es nicht gelungen, diesen neuen Schritt einer umweltgerechten Entsorgung durch den Betrieb einer thermischen Entsorgungsanlage tatsächlich zu verwirklichen. Die Informationsbroschüre des SMI war insoweit missverständlich formuliert und nicht geeignet, einen zutreffenden Zustand der Anlage der Öffentlichkeit zu vermitteln.

Die Kampfmittelzerlegeeinrichtung in ihrer Gesamtheit funktionierte nicht, da der Teilkomplex thermische Entsorgungsanlage für den Wirkbetrieb nicht freigegeben war. Erfolge sollten erst verkündet werden, wenn sie tatsächlich vorliegen.

2.5 Kostendeckende Gebühren

Der KMBD führt zu möglichen Kampfmittelbelastungen von Flächen Recherchen anhand von Belastungskarten und/oder Luftbilddaufnahmen durch. Diese Leistungen sind für den Auftraggeber kostenpflichtig und werden nach der Verordnung des SMI über Benutzungsgebühren und Auslagen für wirtschaftliche Leistungen der Polizei des Frei-

¹ SMI - Abteilung 3 - Öffentliche Sicherheit und Ordnung, Landespolizeipräsidium - (Hrsg.), Polizei in Sachsen, 2006, S. 31.

staates Sachsen (PolBGVO) und der dazu erlassenen VwV berechnet. Danach ist vorgesehen, dass der Einsatz des Personals über Pauschsätze in Rechnung gestellt wird.

Für das Erbringen dieser Leistung ist es u. a. erforderlich, Belastungskarten zu erstellen und entsprechende Luftbilder zu erwerben. Für die Auswertung der Luftbilder ist spezielle Technik erforderlich. Der KMBD hat z. B. in den Jahren 2005 bis 2007 allein für neue Luftbilder 103 T€ ausgegeben.

Die dafür anfallenden Kosten werden an den Auftraggeber nicht weitergegeben. Der KMBD erklärte, dies sei in der PolBGVO nicht vorgesehen.

Andere Länder, z. B. Mecklenburg-Vorpommern, haben spezielle VwV für die Leistungen der Kampfmittelbeseitigung erarbeitet. Diese enthalten für die Leistungen des KMBD ein detailliertes Gebührenverzeichnis.

Die Gebührenordnung muss umgehend angepasst werden, um den Aufwand für diese Dienstleistung vom Antragsteller ersetzt zu bekommen.

3 Folgerungen

Der KMBD hat die Anforderungen an die Überführung der thermischen Entsorgungsanlage in den Wirkbetrieb unterschätzt. Der angestrebte Nutzen der Investition ist mit der zurzeit nur rechtlich eingeschränkten Nutzungsmöglichkeit der Anlage bisher nicht eingetreten.

Die Polizei sollte externen Sachverstand hinzuziehen, um weitere Verzögerungen bei der Inbetriebnahme der Anlage zu vermeiden.

Das SMI ist aufgefordert, die rechtlichen Voraussetzungen für eine vollständige und kostendeckende Gebührenerhebung beim KMBD zu schaffen.

4 Stellungnahme der Ministerien

Um die Anlage nunmehr zügig in den Wirkbetrieb überführen zu können, habe das SMI mit der Genehmigungsbehörde vereinbart, sich kurzfristig über das weitere Verfahren abzustimmen. Dabei werde festzustellen sein, welche Teile des Genehmigungsverfahrens externen Sachverstandes bedürfen. Das SMI werde danach einen Zeitplan vorgeben und dessen Einhaltung konsequent überprüfen.

Die Kritik des SRH an der Öffentlichkeitsarbeit des SMI trage das Ministerium nicht mit. Es verwies darauf, dass die Kampfmittelzerlegeeinrichtung im Jahr 2003 in Betrieb genommen wurde. Dies gelte auch für den Teilkomplex „thermische Entsorgungsanlage“ auch wenn diese im Probetrieb laufe. Die Betriebs- und Funktionsfähigkeit sei auch von der Genehmigungsbehörde nie in Abrede gestellt worden.

Das SMI teilte weiter mit, es werde bei der in Aussicht genommenen Überarbeitung der PolBGVO vom 08.04.1997 auf die Aufnahme einer Regelung, die die Weitergabe der Kosten an Dritte ermöglicht, hinwirken.

5 Schlussbemerkung

Da der teuerste und im Sinne der Veröffentlichung des SMI auch prägende Teilkomplex der Kampfmittelzerlegeeinrichtung aufgrund nach wie vor fehlender Genehmigung kaum genutzt werden kann, war die Information an die Öffentlichkeit irreführend. Insofern bleibt der SRH bei seiner Kritik an dieser Öffentlichkeitsarbeit des SMI.

Die elektronische Vorgangsbereitung ist ein wichtiger Baustein für ein funktionierendes E-Government.

Für die wirtschaftliche Anwendung der elektronischen Vorgangsbearbeitung fehlen vielfach noch die notwendigen Rahmenbedingungen.

Nach vier Jahren Projektarbeit hatte die Projektleitung noch keine Einsatzgebiete des nach ersten Planungen 14,5 Mio. € teuren IT-Vorhabens festgelegt.

1 Prüfungsgegenstand

Ein elektronisches Vorgangsbearbeitungssystem (VBS) ist ein IT-System, das die Funktionalität der IT-gestützten Registratur, des Dokumentenmanagements und der IT-gestützten Vorgangsbearbeitung für Geschäftsgänge mit unterschiedlichem Strukturierungsgrad bündelt und bereitstellt. Damit sollen Verwaltungsprozesse weitgehend papierlos bearbeitet werden. Ziel ist eine elektronische Aktenführung vom Posteingang bis zur Ablage und Archivierung.

Das Kabinett hatte am 14.08.2002 entschieden, bei der Einführung des VBS in der Landesverwaltung ressortübergreifend koordiniert vorzugehen. Mit Beschluss vom 10.02.2004 bekräftigte es das politische Ziel der koordinierten Einführung der elektronischen Vorgangsbearbeitung. Dafür wurde im SMI anfangs eine Projektgruppe und im Jahr 2004 das Competence Center Vorgangsbearbeitung (CCV) eingerichtet.

Der SRH hat geprüft, ob die Konzepte und die Pilotprojekte geeignet waren, um zu erkennen, für welche Aufgaben und Prozesse VBS in der Landesverwaltung nutzbringend eingesetzt werden könnten. Weiter sollte ermittelt werden, ob es anhand der ausgewählten Projekte gelungen ist, belastbare Daten zu Kosten und Nutzen des Einsatzes der elektronischen Vorgangsbearbeitung in der Landesverwaltung zu ermitteln.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Landesweite Einführung

Eine flächendeckende landesweite Einführung der elektronischen Vorgangsbearbeitung war zum Zeitpunkt der Prüfung im Jahr 2007 in keiner anderen Landesverwaltung absehbar. Viele Länder streben dies an, konzentrieren sich aber auf einen punktuellen Einsatz für wenig komplexe Verfahren (z. B. Schleswig-Holstein) oder planen Pilotprojekte (z. B. Saarland, Niedersachsen). Auf Erfahrungen anderer Länder kann deshalb bei der flächendeckenden Einführung der elektronischen Vorgangsbearbeitung nicht zurückgegriffen werden.

Deshalb erscheint es wichtig, landesweite Erfolg versprechende Einsatzmöglichkeiten vorab zu identifizieren und die Machbarkeit zu untersuchen.

2.2 Mögliche Einsatzgebiete

Die Landesverwaltung verfügt über rd. 42.000 IT-gestützte Arbeitsplätze. Nach dem Rahmenkonzept des CCV aus dem Jahr 2004 war geplant, 34.000 Arbeitsplätze an die IT-gestützte Vorgangsbearbeitung anzubinden. Nach derzeitiger Planung sind dafür noch etwa 20.000 Arbeitsplätze vorgesehen.

Die Anzahl anzubindender Arbeitsplätze - sowohl 34.000 als auch 20.000 - sind nach Mitteilung des CCV Schätzungen, weil für zu schließende Verträge Angaben notwendig waren. Erhebungen dazu wurden nicht durchgeführt.

Ein Katalog mit Aufgaben, die künftig in den Behörden und Einrichtungen der Landesverwaltung durch das VBS unterstützt elektronisch bearbeitet werden sollen, ist bisher nicht erarbeitet worden. Nach vier Jahren Projektarbeit fehlen somit belastbare Angaben zu künftigen Einsatzgebieten des VBS in der Landesverwaltung.

Die Funktionen des VBS in den Pilotprojekten zum Vorhaben sind bis auf einen Fall nur organisationsbezogen getestet worden. Das heißt, alle Aufgaben der an der Pilotierung teilnehmenden Organisationseinheit sollen IT-gestützt mit dem VBS bearbeitet werden. Ein wesentliches Auswahlkriterium dabei war die Freiwilligkeit.

Gerade bei der Pilotierung eines VBS wäre auch der aufgaben- bzw. prozessorientierte Einsatz zu testen gewesen. Diesen Ansatz hat das SMI bislang nicht ausreichend verfolgt.

Um repräsentative Erkenntnisse entsprechend dem Kabinettsbeschluss über Einsatzgebiete eines VBS in der Landesverwaltung zu erhalten, ist das methodische Vorgehen bei der Auswahl der Pilotprojekte zu verändern.

2.3 Kosten- und Nutzenermittlung

Die im Rahmenkonzept des CCV vom 15.01.2004 enthaltene Wirtschaftlichkeitsbetrachtung weist für die landesweite Einführung eines VBS in der Landesverwaltung Kosten in Höhe von 14,5 Mio. € aus. Alle nicht haushaltswirksamen Kosten wie Personal- und Sachkosten oder Reisekosten fehlen darin. Um zu verdeutlichen, dass damit Kosten in erheblichem Umfang fehlen, hat der SRH die Personal- und Sachkosten des Projektkernteams ermittelt. Diese betragen bis Februar 2008 über 800 T€.

Im Rahmenkonzept waren für die Ausstattung von 34.000 Arbeitsplätzen mit dem VBS Kosten in Höhe von 14,5 Mio. € eingeplant. Damit wurden für die Ausstattung eines Arbeitsplatzes Kosten von 427 € eingeplant. Nach den aktuellen Planungen sollen bis zum Jahr 2012 etwa 5.500 PC für 16,1 Mio. € mit dem VBS ausgestattet werden. Dies entspricht 2.927 €/Arbeitsplatz. Nicht haushaltswirksame Kosten, wie Personal- oder Reisekosten, fehlen dabei noch.

Die Kosten für die Anbindung eines Arbeitsplatzes an das VBS haben sich seit Projektbeginn mehr als versechsfacht.

Der Nutzen des Vorhabens ist in der Wirtschaftlichkeitsbetrachtung ausschließlich qualitativ beschrieben worden. Ein erwartbarer monetärer Nutzen für das Millionenprojekt ist darin nicht ausgewiesen.

Der Versuch, einen monetären Nutzen zu ermitteln, sollte erfolgen. Die Absicht allein, künftig alles besser machen zu wollen, reicht nicht aus. Im Übrigen sollte darüber Klarheit bestehen, dass ein ausschließlich qualitativ gerechtfertigtes Projekt aus dem Vermögen bezahlt wird.

Angaben zu den Kosten und zum Nutzen eines Vorhabens sind ein wichtiges Steuerungsinstrument für das Projektmanagement. Sie dienen als Messlatte für den Erfolg eines Projektes.

2.4 Pilotprojekte

Gemäß Kabinettsbeschluss vom 10.02.2004 waren Pilotprojekte zum Vorhaben durchzuführen. Für die Pilotierung wurden das SMF, das Statistische Landesamt (StaLa), das RP Chemnitz und das Straßenbauamt Plauen ausgewählt und rd. 1,2 Mio. € dafür bereitgestellt. Das Kabinett beabsichtigt, nach Auswertung der Pilotprojekte über eine landesweite Einführung eines VBS zu entscheiden.

Vom Kabinettsbeschluss bis zum Beginn des Einsatzes in den Pilotbehörden waren nach dem Rahmenkonzept 16 Monate vorgesehen. Die Projektlaufzeit ist mindestens vier Mal verlängert worden und dauerte 47 Monate.

Die geplanten Kosten der Pilotprojekte sind bereits in der Phase der Planung innerhalb von 16 Monaten von rd. 1,1 auf rd. 1,7 Mio. € (rd. 50 %) gestiegen.

Das Projekt ist von erheblichen Zeitverschiebungen und Kostensteigerungen gekennzeichnet.

Eine Wirtschaftlichkeitsbetrachtung für die drei Pilotprojekte wurde entgegen der ursprünglichen Planung nicht durchgeführt. Damit fehlen messbare Zielvorgaben für die Steuerung sowie für die abschließende Bewertung der Projekte.

Der Ablauf der getesteten Pilotprozesse war im Vorfeld der Pilotierung nicht immer ausreichend optimiert worden. Somit besteht die Gefahr, dass unproduktive Bearbeitungsschritte mit dem neuen IT-Verfahren automatisiert werden.

An der Pilotierung im SMF sollten nach ursprünglicher Planung 35 Bedienstete teilnehmen. 17 Bediensteten, davon 7 Sachbearbeiter, sind tatsächlich in das Pilotprojekt einbezogen worden.

Nach Angaben des SMF sei ein Ausbau der Pilotarbeitsplätze erst dann sinnvoll, wenn eine verbesserte Version des getesteten Softwarepakets vorläge.

Wegen Softwaremängeln konnte das VBS im SMF bisher nicht im ursprünglich geplanten Umfang getestet werden.

2.5 Pilotprojekt im Sächsischen Staatsministerium für Umwelt und Landwirtschaft

Das SMUL hatte im Juli 2001 eine eigene Projektgruppe Vorgangsbearbeitung/Dokumentenmanagement mit dem Ziel eingerichtet, ein DOMEA¹-Konzept-konformes VBS im SMUL einzuführen. Dafür wurde das Pilotprojekt „IT-gestützte Vorgangsbearbeitung und Dokumentenmanagement“ initiiert.

¹ Dokumentenmanagement und elektronische Archivierung im IT-gestützten Geschäftsgang.

Das Projekt kostete zwischen 2002 und 2004 rd. 384 T€. Der bis 2007 erwartete Nutzen sollte über 2,2 Mio. € betragen und im Wesentlichen aus Einsparung bei den Personalausgaben erbracht werden. Ob und in welcher Höhe ein Nutzen eingetreten ist, darüber konnte das SMUL bisher keine Angaben machen.

Der SRH weist darauf hin, dass derzeit die Rahmenbedingungen den wirtschaftlichen Einsatz der elektronischen Vorgangsbearbeitung noch nicht ausreichend unterstützen. Soweit Schriftformerfordernis besteht, müsste ein Vorgang, um die elektronische Akte zu ermöglichen, mit der elektronischen Signatur bearbeitet werden, was hohe Kosten verursacht. Es ist zu prüfen, ob das strenge Schriftformerfordernis, das sich unter Umständen nur vom Herkommen rechtfertigt, wirklich unverzichtbar ist. Dort wo es zurzeit noch notwendig ist, erbringt die elektronische Akte nicht die durchschlagende Ersparnis, da ggf. bereits elektronisch vorliegende Bescheide ausgedruckt, unterschrieben, gesiegelt und danach wieder eingescannt werden müssen. Mehraufwand durch Medienbrüche und mangelnde Akzeptanz bei den Bediensteten sind die Folge.

Der SRH fordert die Prüfung, inwieweit das Schriftformerfordernis in den jetzigen Vorschriften nötig ist und ggf. deren Anpassung.

Für einen weit reichenden wirtschaftlichen Einsatz der elektronischen Vorgangsbearbeitung sind noch Anpassungen der Rahmenbedingungen nötig.

3 Folgerungen

Die elektronische Vorgangsbereitung ist ein wichtiger Baustein für ein Funktionieren des E-Governments, insbesondere bei der Umsetzung der EU-Dienstleistungsrichtlinie.

Der Einsatz der elektronischen Vorgangsbearbeitung in der „Fläche“ erscheint jedoch derzeit wegen hoher Kosten und des erhöhten Projektrisikos bedenklich. Sie sollte deshalb mit Augenmaß und vordringlich zuerst für Aufgaben eingeführt werden, in denen der größte Mehrwert beim Verwaltungshandeln entsteht. Hierfür sind vom CCV belastbare Daten zu ermitteln.

Die Schaffung der technischen Lösung für die elektronische Vorgangsbearbeitung allein bewirkt wenig. Für einen nutzbringenden Einsatz muss sie mit einer gründlichen Reorganisation der Verwaltungsprozesse und ggf. der Änderung von Rechtsvorschriften einhergehen.

4 Stellungnahmen der Ministerien

Das SMI erklärte, es habe zwischenzeitlich Kategorien zu vorrangig geeigneten und nicht vorrangig geeigneten Aufgabenbereichen für eine elektronische Aktenführung und Vorgangsbearbeitung erarbeitet. Auf dieser Grundlage sei die Anzahl VBS-geeigneter Arbeitsplätze geschätzt worden. Der Berechnung des SRH zu den Kosten je Arbeitsplatz stimme man nicht zu. Deshalb sei die Nutzerzahl aktualisiert und eine eigene Kostenkalkulation vorgenommen worden. Für die vorgesehene erweiterte Pilotierung werde derzeit der Entwurf einer Wirtschaftlichkeitsbetrachtung erarbeitet. Eine ausführliche Wirtschaftlichkeitsbetrachtung, die Kosten und Nutzen der Umsetzung des Vorhabens in geeigneten Bereichen betrachte, werde Ende 2009 erarbeitet. Die Positionen des SRH in Pkt. 3 - Folgerungen würden vom SMI unterstützt und beim weiteren Vorgehen berücksichtigt.

Das SMF hat der Notwendigkeit weiterer Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen zugestimmt.

Das SMWA hatte keine Einwände zur Sachdarstellung und Rechtsauffassung des SRH.

Das SMUL teilte mit, eine schnellere Bearbeitung zeitkritischer Vorgänge - vor allem in den Bereichen Landtags- und Kabinettsangelegenheiten - sei durch die Reduzierung von Durchlaufzeiten erreicht worden. Ein haushaltswirksamer Nachweis der daraus resultierenden Einsparung von Arbeitszeitanteilen sei nicht möglich, da sich diese auf viele Arbeitsplätze verteilen. Die vom SRH angemahnte Anpassung der rechtlichen Rahmenbedingungen werde inhaltlich voll unterstützt.

Doppelarbeit von Kommunen und Beauftragten ist zu vermeiden. Die Vertragsgestaltung mit den Sanierungsbeauftragten war teilweise unzureichend. Landesrechtliche Vorgaben für ein wirtschaftliches Verfahren in Bezug auf den Einsatz von Sanierungsbeauftragten sind dringend erforderlich.

1 Prüfungsgegenstand

Die Gemeinde kann nach BauGB Sanierungsmaßnahmen zur Behebung städtebaulicher Missstände oder Mängel i. S. d. §§ 136 ff. BauGB in einem durch Satzung festgelegten Gebiet durchführen und sich dazu eines geeigneten Beauftragten bedienen. Die Übertragung bestimmter Aufgaben (z. B. nach §§ 146 bis 148 BauGB) ist nur auf Unternehmen möglich, die die Voraussetzungen als Sanierungsträger erfüllen (§§ 157, 158 BauGB).

Die Ausgaben für die Vergütung von Sanierungsträgern und anderen Beauftragten sind im Rahmen der Städtebauförderung bis zu 100 % zuwendungsfähig, wenn sie angemessen sind, Leistungen für zuwendungsfähige Ausgaben und deren Abrechnung betreffen oder den vertraglichen Vereinbarungen entsprechen und noch nicht anderweitig abgegolten wurden (vgl. § 164a Abs. 2 Nr. 4 BauGB i. V. m. §§ 157 ff. BauGB und die Verwaltungsvereinbarungen des Bundes und der Länder i. V. m. §§ 164a und b BauGB und B V Nr. 2 VwV-StBauE).

Gegenstand der Prüfung des SRH waren die von 51 Programmgemeinden geschlossenen Verträge mit Sanierungsbeauftragten/-trägern (§ 157 Abs. 1 BauGB) und die hierfür geleisteten Zuwendungen im Rahmen der städtebaulichen Bund-/Länderprogramme SEP, SDP, SSP und Stadtumbau Ost. Der Stichprobenumfang umfasste etwa ein Viertel aller Kommunen und rd. 43 % aller Programmgebiete. In die Prüfung waren alle 34 in Sachsen tätigen Sanierungsbeauftragten und -träger einbezogen. Der Prüfungszeitraum erstreckte sich vom Beginn der Förderung in den jeweiligen Gebieten der Stichprobenkommunen bis zum 31.12.2005.

Im Zeitraum 1991 bis 2006 wurden im Freistaat Sachsen in den Bund-/Länderprogrammen SEP/StWENG, SDP, SSP und Stadtumbau sowie im Landessanierungsprogramm „Städtebauliche Erneuerung“ und im Landesprogramm „Städtebauliche Weiterentwicklung großer Neubaugebiete“ Städtebaufördermittel im Umfang von insgesamt rd. 2,9 Mrd. €¹ ausgereicht. Davon erfasste die Stichprobe des SRH ein Fördervolumen von insgesamt 1,7 Mrd. €. Auf Gebiete, in denen Sanierungsbeauftragte tätig waren, entfielen Ausgaben von insgesamt 1,4 Mrd. €. Darin enthalten waren insgesamt 95,2 Mio. € für Vergütungen.

¹ Quelle: Antwort des SMI vom 07.06.2007 auf die Kleine Anfrage der SPD-Fraktion, LT-DS Nr. 4/8742, Thema: Verteilung von Städtebaufördermitteln.

2 Wesentliche Prüfungsergebnisse

2.1 Die ganz überwiegende Zahl der dem SRH vorgelegten Sanierungsträgerverträge war so wenig konkret, dass es den Sanierungsbeauftragten überlassen blieb, die Inhalte ihrer Tätigkeit auch nach Zeit und Umfang weitgehend selbst zu definieren. Vielfach schuldeten die Beauftragten nur Beratungs- oder Mitwirkungsleistungen, auch fanden sich gleiche Leistungen mehrfach in den Verträgen; schließlich waren Mehrfachvergütungen für gleiche Leistungen vorgesehen z. T. aufgrund sog. Ergänzungsverträge. Nur in wenigen Fällen war der Beauftragung eine Ausschreibung vorangegangen.

2.2 Förderfähig ist nach § 164a Abs. 2 Nr. 3 BauGB eine angemessene Vergütung für Sanierungsbeauftragte. Die jährlich aufgrund §§ 164a und b BauGB geschlossene Verwaltungsvereinbarung des Bundes und der Länder für die Ausgestaltung der Förderung verweisen auf Haushaltsrecht und Förderrichtlinien der Länder. Abschnitt B V. Nr. 2 und Abschnitt G III. VwV-StBauE i. d. F. vom 29.11.2002 enthalten zwar besondere Zuwendungsvoraussetzungen für die bis zu 100 %ige Förderung der Vergütung für Beauftragte, verzichteten jedoch vollständig auf die nähere Konkretisierung des Begriffs der Angemessenheit. Gleiches gilt für vorher geltende Regelungen. Der Neuerlass der VwV-StBauE vom 21.07.2008 sieht eine Förderung der Vergütungen in Höhe von bis zu 10 % der Gesamtmaßnahme der städtebaulichen Erneuerung vor.

Ob an die Sanierungsbeauftragten gezahlte Honorare angemessen waren, prüften die RP mangels konkreter Vorgaben grundsätzlich nicht.

2.3 Die Höhe der Honorare der Sanierungsbeauftragten in Relation zu den Gesamt-sanierungsausgaben variierte regional sowie in Abhängigkeit von Gemeindegröße und Art des Sanierungsprogramms. Sie betrug zwischen 1 und 35 % der Gesamtsanierungsausgaben, wobei der durchschnittliche Honoraranteil bei 4,8 % (SDP), 9,0 % (SEP) und 4,1 % (StU) lag. Diese Unterschiede traten teilweise auch bei deckungsgleichen Sanierungsgebieten auf, die zeitgleich aus verschiedenen Programmen Förderungen erhielten und waren nicht immer durch den Sanierungsfortschritt gerechtfertigt. Hingegen war allen untersuchten Programmen gemeinsam, dass mit abnehmenden Sanierungsausgaben ein Anstieg der durchschnittlichen Honoraranteile einherging. Ferner nahmen die Honoraranteile in den Programmen SDP und SEP im Prüfungszeitraum generell zu.

Laut Auskunft der SAB ist in Sachsen bislang kein Gebiet endabgerechnet worden.

2.4 In der Mehrzahl der vom SRH geprüften Fälle bearbeiteten Kommune und Sanierungsbeauftragte überwiegend deckungsgleiche Sanierungsaufgaben. Dies betraf am häufigsten Aufgaben der Vorbereitung der Sanierung, der Mittelbewirtschaftung, im Rahmen des Förderverfahrens und beim Abschluss von Modernisierungs-/Instandsetzungsvereinbarungen.

In den geprüften Gebieten standen einem vom SRH errechneten durchschnittlichen jährlichen Aufwand von rd. 9,1 Mio. € für die Sanierungsdurchführung durch Beauftragte und Verwaltung rd. 1,35 Mio. € für die Sanierungsdurchführung durch die Kommunen ohne Beauftragte gegenüber.

	ohne Sanierungsbeauftragten	mit Sanierungsbeauftragten
Anzahl Datensätze/Gebiete	30	134
Summe der durchschnittlichen Sanierungsausgaben aller Gebiete für 1 Jahr	20.922,3 T€	82.384,9 T€
entspricht mittleren Sanierungsausgaben je Gebiet	697,4 T€	614,8 T€
Summe des durchschnittlichen Gesamtaufwands* aller Gebiete für 1 Jahr	1.346,3 T€	9.107,6 T€
Anteil** in %	6,4 %	11,1 %

* Der Gesamtaufwand ergibt sich aus dem Personalaufwand der Kommunen 2005 und den gemittelten Honorarzah-
lungen an Beauftragte der Jahre 2004/2005, berechnet für 1 Jahr.

** Anteil des Gesamtaufwands an den durchschnittlichen Sanierungsausgaben aller Gebiete für 1 Jahr.

Im Durchschnitt der Jahre 2004/2005 betrug der auf die Kommunen mit Beauftragten entfallende Anteil am Gesamtaufwand rd. 40 %. Dies indiziert in erheblichem Umfang Doppelarbeit.

	mit Sanierungsbeauftragten	
	in T€	Anteil in %
mittlere Sanierungsausgaben 2004/2005 je Gebiet	614,8 T€	
durchschnittlicher Gesamtaufwand 2004/2005 je Gebiet	68,0 T€	
davon: gemittelt Honorar 2004/2005	42,2 T€	62 %
Verwaltungsaufwand 2005	25,8 T€	38 %

2.5 Viele Sanierungsträger vereinbarten mit den Kommunen eine Vergütung nach Stundensätzen, deren Höhe gemäß der Qualifikation der eingesetzten Mitarbeiter gestaffelt war. Die Stundensätze der einzelnen Sanierungsträger untereinander, aber auch eines Sanierungsträgers gegenüber verschiedenen Gemeinden variierten erheblich. Sie betrugen beispielsweise für Geschäftsstellenleiter zwischen 19 und 94 €/h. Damit lagen sie teilweise beträchtlich über den Stundensätzen der HOAI (38 bis 82 €) und VwV Kostenfestlegung 2005 (rd. 53 €) sowie dem vom SRH ermittelten Durchschnitt der Stichprobe von 65 €/h. Ob tatsächlich erbrachte Leistungen entsprechende Qualifikationen erforderten, war anhand der Unterlagen nicht zu erkennen.

2.6 Zahlreiche Kommunen vereinbarten mit den Sanierungsträgern jährliche Höchstgrenzen für Honorare oder abrechenbare Stunden. Trotzdem zahlten einige Gemeinden Honorare, die diese Höchstgrenze um bis zu 130 % überschritten.

2.7 Einige Sanierungsträger erstellten ihre Rechnungen nicht programmgebietsbezogen. Die Gemeinden beanstandeten dies nicht, obwohl sie die Honorare nicht eindeutig zuordnen konnten. Ihre Abrechnungen gegenüber der Bewilligungsstelle waren nicht nachvollziehbar.

2.8 Einige der im Prüfungszeitraum eingesetzten Sanierungsbeauftragten waren Eigengesellschaften der Kommunen. Der SRH stellte Fälle fest, in denen Mitarbeiter dieser Gesellschaften und der Stadt in Personalunion tätig waren oder städtische Unternehmen Sanierungsbeauftragte und zugleich Wohnungseigentümer im Sanierungsgebiet waren.

3 Folgerungen

3.1 Zukünftig dürfen Sanierungsbeauftragtenhonorare nur gefördert werden, wenn die vertraglichen Vereinbarungen erkennen lassen, welche Arbeiten mit welchem Aufwand in welcher Zeit zu erledigen sind. Dies ist durch nachvollziehbare Abrechnungen zu belegen. Mehrfachbeauftragungen sind ebenso wie Mehrfachvergütungen auszuschließen, dazu sind die Verträge klarstellend zu überarbeiten und anzupassen.

Das SMI wird aufgefordert, im Rahmen einer Richtlinie Vorgaben zu Vertrags- und Abrechnungsstandards zu machen. Ferner sollte das Ministerium in bestimmten zeitlichen Abschnitten die Ausschreibung der Sanierungsbeauftragtenleistungen fordern.

3.2 Soweit vertragliche Festlegungen fehlen, die eine Angemessenheitsprüfung der Honorare ermöglichen, sollte deren Förderung auf einen prozentualen Höchstbetrag des Jahreskontingents der Gesamtmaßnahme (z. B. 5 % wie in den BayStBauFR 2007) begrenzt werden.

3.3 Das SMI hat den Bewilligungsstellen geeignete Kriterien vorzugeben, um eine vernünftige Relation zwischen Honorarhöhe und Gesamtsanierungsausgaben zu gewährleisten. Die in der Neufassung der VwV-StBauE vorgesehene pauschale Deckelung des förderfähigen Vergütungsanteils auf bis zu 10 % der Gesamtmaßnahme ist für die meisten Programme allerdings zu hoch bemessen. Vorzugswürdig ist eine stärkere Kontrolle der Sanierungsbeauftragten durch die Kommunen auf der Grundlage messbarer Leistungsprogramme. In Fällen mit außergewöhnlich hohem Honorar sollte das SMI eine Begründungspflicht vorsehen. Bei der Honorierung von Beauftragtenleistungen in deckungsgleichen Gebieten ist die Vergütung von Doppelarbeit auszuschließen.

Treten aufgrund fehlender Eigenmittel bei öffentlichen wie privaten Eigentümern dauerhaft Verzögerungen im Sanierungsfortschritt ein und entsteht so durch sinkende Sanierungsausgaben ein wirtschaftliches Missverhältnis der Honorare zu den Sanierungsausgaben, sollten die Kommunen Gebiete schließen und Endabrechnungen erstellen.

3.4 Doppelarbeit durch Gemeinde und Sanierungsbeauftragten ist unwirtschaftlich und widerspricht dem Förderzweck, nämlich der Entlastung der Gemeinde durch den Sanierungsbeauftragten. Es ist dringend geboten, dass die Gemeinden die Honorare für Sanierungsbeauftragte und die Kosten für den eigenen Verwaltungsaufwand exakt erfassen. Mit Einführung des NSM können sie ihren Verwaltungsaufwand aus den Daten der Kosten- und Leistungsrechnung ableiten.

Die Kommunen müssen prüfen, ob Aufgaben im Verhältnis Kommune - Sanierungsträger oder im Rahmen verschiedener Förderprogramme doppelt wahrgenommen werden.

Für den Freistaat besteht keine Veranlassung Beauftragtenhonorare zu fördern, wenn diese gar nicht notwendig sind, weil die honorierten Leistungen von den Kommunen selbst erbracht werden.

Das SMI hat die Bewilligungsbehörden des Weiteren ausdrücklich auf das Problem der Doppelförderung hinzuweisen. Mehrfachvergütungen dürfen nicht gefördert werden. In den vom SRH bezeichneten Fällen hat das SMI die Rückforderung von Beauftragtenhonoraren prüfen zu lassen.

3.5 Kommunen müssen die Sanierungsaufgaben aufgrund eines fundierten Leistungsverzeichnisses ausschreiben und Wirtschaftlichkeitsvergleiche anstellen.

Der Zuwendungsgeber hat von den Kommunen den Nachweis zu verlangen, dass die Honorarsätze für Tätigkeiten berechnet werden, die mit einem entsprechenden Anforderungsprofil und Arbeitsergebnis verbunden sind und nicht lediglich nach Zeiteinsatz einer für bestimmte Tätigkeiten ggf. überqualifizierten Kraft.

3.6 Das SMI muss die Kommunen verpflichten, beispielsweise durch Erlass einer Richtlinie, die ordnungsgemäße Erbringung der Leistungen und deren Abrechnung inhaltlich zu überprüfen. Vereinbarte Höchstgrenzen dürfen nicht überschritten werden. Überzahlte Beträge sind (soweit noch möglich) zurückzufordern.

3.7 Eine nicht programmgenaue Abrechnung angefallener Leistungen führt zur Beseitigung von Kommunen, die nicht genau zuordenbare Leistungen als Honorare für Programme mit hohem Förderanteil abrechnen.

Um dies zu vermeiden, darf die Bewilligungsbehörde nur durch transparente Abrechnungen nachgewiesene Leistungen nach den Regeln des jeweils einschlägigen Programms fördern. Das SMI hat die Bewilligungsbehörde zu einer entsprechenden Prüfung der Unterlagen zu verpflichten.

3.8 Das SMI hat in derartigen Fällen zu prüfen, ob die Vorgaben der §§ 157 f. i. V. m. § 160 Abs. 2 BauGB für die Beauftragung als Sanierungsträger eingehalten wurden. Es ist nicht Zweck der Städtebauförderung, der Kommune obliegende aber ausgelagerte Verwaltungsleistungen zu finanzieren. Die Kosten externer Berater dürfen nur gefördert werden, wenn die Kommunen Leistungen i. S. v. § 157 BauGB nicht erbringen, was bei Personalunion von Mitarbeitern ausgeschlossen ist. Ferner ist zu berücksichtigen, dass die Vergütung auch bei Eigengesellschaften oder kommunalen Unternehmen angemessen zu sein hat.

4 Stellungnahme des Ministeriums und der Bewilligungsbehörden

Den Feststellungen des SRH schließt sich das SMI weitestgehend an.

Die Aufstellung von Leistungsprogrammen obliege den Kommunen im Rahmen des Vertragsmanagements und -controllings entsprechend den Vorgaben der VwV-StBauE, die Bewilligungsstelle sei für deren Einhaltung im Fördervollzug zuständig. Künftig sollen Kommunen angehalten werden, im Falle von Minderleistungen der Beauftragten Honorare zu kürzen oder das Vertragsverhältnis zu beenden.

Eine Ausschreibung von Sanierungsträgerleistungen in regelmäßigen zeitlichen Abständen erscheine schon aus vergaberechtlichen Gründen sowie aus Gründen der sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung zwingend. Im Wege der Rechtsaufsicht müsse ein verstärktes Augenmerk auf die Vertragsgestaltung gelegt werden. Die Aufstellung einer eigenen Richtlinie für Vertrags- und Abrechnungsstandards sei hingegen nicht geplant.

Mit den Regelungen der Nr. 11.2 VwV-StBauE vom 21.07.2008 habe das SMI die für die Zukunft wesentlichen Kriterien für die Vertragsgestaltung und das Vertragsmanagement mit Sanierungsbeauftragten geregelt. Die gewählte Förderobergrenze erscheine geeignet, ein deutliches Missverhältnis zwischen ausgezahlten Finanzhilfen und den Ausgaben für Sanierungsträgerhonorare weitgehend auszuschließen.

Nach Auffassung des SMI müsse sich eine Stundensatz-Vergütung des Sanierungsbeauftragten an den Stundensätzen der HOAI orientieren und an der Schwierigkeit des Sanierungsverfahrens und dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit ausgerichtet sein.

Die Förderung von Personal- und Sachkosten sei auch dann zu beanstanden, wenn derartige Aufgaben in kommunale Unternehmen verlagert würden. Einzige Ausnahme sei die Förderung der Kosten von Regie- und Eigenbetrieben, sofern diese eindeutig auf städtebauliche Maßnahmen bezogen seien und die Leistungsabgrenzung zur Tätigkeit weiterer Auftraggeber hinreichend bestimmt sei.

Die Landesdirektionen Chemnitz, Dresden und Leipzig erklärten, die Feststellungen des SRH zu den einzelnen Kommunen im Zuge der Prüfung der Zwischenabrechnungen zu prüfen und den SRH über die Ergebnisse zu informieren.

5 Schlussbemerkung

Um die Städtebauförderung effektiv und wirtschaftlich durchführen zu können, müssen die vorgenannten Mängel beseitigt werden.

Hierzu empfiehlt der SRH dem Ministerium den Erlass einer Richtlinie.

**Einzelplan 04:
Sächsisches Staatsministerium der Finanzen**

**Bearbeitungsverfahren der Grundinformationen
in den Arbeitnehmerstellen der Finanzämter**

15

Die Bearbeitung der Grundinformationen ist unwirtschaftlich organisiert.

**Die Automationsunterstützung muss verbessert werden.
Der SRH sieht ein Einsparungspotenzial von 48 VK.**

1 Prüfungsgegenstand

Der Steuerverwaltung gelingt es zunehmend, die Bürger für die Abgabe der elektronischen Steuererklärung (ELSTER) zu gewinnen. Nach einer Veröffentlichung des BMF wurden im Jahre 2007 bundesweit 5,51 Mio. Einkommensteuererklärungen über ELSTER abgegeben. Die immer größer werdende Inanspruchnahme von ELSTER verlangt eine entsprechend rationelle Bearbeitung durch die Steuerverwaltung.

Die sächsische Steuerverwaltung setzt seit dem Jahre 2005 in den Veranlagungsstellen für Arbeitnehmer eine maschinelle Vorprüfung der Steuerfälle mittels Risikofilter ein. Die personelle Bearbeitung soll sich auf die rechtlich schwierigen und vom Steueraufkommen her bedeutenden Fälle konzentrieren.

Der SRH hat die Art und die Dauer der Bearbeitungsabläufe für den Grundinformationsdienst bei drei FÄ untersucht und ausgewertet.

2 Prüfungsergebnisse

Die Bearbeiter sind angewiesen, die Grundinformationen (insbesondere die Gültigkeit der Steuernummer, die Angaben zur Person des Steuerpflichtigen und zur Bankverbindung) zu prüfen und die erforderlichen Änderungen zu speichern. Deshalb verglichen sie in jeder Steuererklärung unmittelbar nach dem Eingang beim FA die Steuerklärungsangaben im Vorgriff auf die inhaltliche Bearbeitung durch eine Sichtprüfung mit den gespeicherten Grundinformationen. Bei Abweichungen änderten sie die gespeicherten Daten. Die Steuerverwaltung wollte so jederzeit aktuelle und verlässliche Daten über den Steuerfall vorhalten.

In rd. 37 % der Steuererklärungen gewannen die Bearbeiter durch die personelle Sichtprüfung Informationen, die eine Anpassung der gespeicherten Daten erforderten.

In 63 % der Steuerfälle ergab die Prüfung der Grundinformationen durch die Bearbeiter keinen Änderungsbedarf.

Der SRH stellte weiter fest, dass die Bearbeiter die Steuererklärungen nach der Wartung der Grundinformationen wieder in die Ablage gaben. Bedingt durch hohen Arbeitsanfall nahmen sie die zeitintensive, inhaltliche Prüfung der Steuererklärungen erst zu einem späteren Zeitpunkt vor. Oftmals führte dann ein anderer Bearbeiter diesen zweiten Bearbeitungsschritt durch. Er musste sich in den Fall neu einlesen. Häufig verrichte-

te er sogar Doppelarbeit, indem er z. B. die Grundinformationen nochmals kontrollierte, die Formulare und Belege zum Zwecke der Dateneingabe erneut sortierte oder vom Grundinformationsbearbeiter mit Klebestreifen oder Heftklammern verbundene Formulare wieder voneinander trennte. Die Verwaltung erreichte mit der vorgezogenen Grundinformationswartung keine ganzheitliche Bearbeitung der Steuerfälle.

Nach der Stellungnahme des SMF erfolgt keine Vorverlagerung der Grundinformationswartung, sondern die ganzheitliche Bearbeitung steht im Vordergrund. Dies wird durch die vom SRH festgestellten, tatsächlichen Abläufe in den FÄ nicht bestätigt. Dem widerspricht auch die Aussage des SMF im Eröffnungsgespräch, dass die Grundinformationen aus Aktualitätsgründen unverzüglich nach dem Eingang der Steuererklärung zu prüfen seien.

Diese arbeitsteilige Bearbeitung stellte sich als ineffizient dar.

Die Bearbeiter können sich die gespeicherten Grundinformationen am Arbeitsplatz-PC auf den als „Registerkarten“ bezeichneten Eingabemasken anzeigen lassen. Dort wird nicht nur eine übersichtliche Registerkarte mit den Hauptinformationen - also den in der Mehrzahl der Fälle benötigten Informationen - wie Steuernummer, Name, Anschrift, Familienstand und Bankverbindung angezeigt. Vielmehr müssen sich die Bearbeiter in allen Fällen durch mindestens vier verschiedene Registerkarten klicken. Das bisher verwendete Layout der Registerkarten ist zu unübersichtlich und verlangsamt die Bearbeitung.

Das SMF hat geltend gemacht, dass das auf die Registerkarten gestützte Bearbeitungsverfahren vom TÜV¹ Bayern zertifiziert worden sei. Der SRH kann sich nicht vorstellen, dass der TÜV Bayern die unwirtschaftliche Form der Dateneingabe bei Arbeitnehmern geprüft und für gut befunden hat.

Zur Abhilfe sollten das SMF und die OFD Chemnitz eine auf die Verwendung in den Veranlagungsstellen für Arbeitnehmer besonders abgestimmte, übersichtlichere Bearbeitungsmaske schaffen.

Die OFD Chemnitz legte ihrer Personalbedarfsberechnung 2007 einen Zeitwert von durchschnittlich 7,73 Minuten pro Fall zugrunde und wies so landesweit 65,09 VK dafür aus. Dies hält der SRH für zu hoch. Nach seinen Erhebungen betrug der durchschnittliche Zeitbedarf bei dieser Arbeitsweise durchschnittlich 3,2 Minuten pro Fall. Mehr als die Hälfte dessen entfiel z. B. auf Sortier- und Ablagearbeiten für die Formulare und Belege. Damit war ein erheblicher Teil der Bearbeitungszeit an die Behandlung des Speichermediums „Papier“ gebunden und somit unproduktiv.

Das SMF begründete den Zeitwert von 7,73 Minuten mit den in Sachsen seit dem Jahr 2000 verwendeten bundeseinheitlichen Zeitwerten, die aufgrund von Organisationsuntersuchungen in den 90er Jahren ermittelt worden waren. Das SMF hat keine aktuellen Zeitwerte für die IT-Umgebung des Freistaates vorgelegt. Der SRH hat seine Zeitwerte nach anerkannten Methoden aktuell erhoben.

Das SMF sollte seine Zeitwerte unter Berücksichtigung der aktuellen maschinellen Unterstützung der Bearbeiter aktualisieren. Durch den Wegfall der an die Behandlung des Speichermediums „Papier“ gebundenen Bearbeitungshandlungen könnten nach den Erhebungen des SRH mindestens 13,5 VK eingespart werden.

¹ TÜV = Technischer Überwachungs-Verein

Der SRH stellte noch weitere ineffiziente Bearbeitungsschritte fest: So nutzte die Steuerverwaltung nicht die Möglichkeit, ihr bereits vorliegende elektronische Daten maschinell auszuwerten. Auch die Möglichkeiten der elektronischen Datenüberspielung von anderen Behörden erschloss sie sich nicht. Somit waren nach wie vor papiergebundene Vorgänge zu bearbeiten, die auch die Effizienz der bisherigen Bearbeitung der Grundinformationen unnötig beeinträchtigten.

Die Steuerverwaltung verzichtete auf diese Möglichkeiten, weil sie davon ausging, dass die personell kontrollierten Daten verlässlicher seien, als dies bei einer automatisierten Dateneinspielung zu erwarten sei. Der SRH hingegen musste in 380 gespeicherten Änderungen feststellen, dass davon in 267 die personelle Bearbeitung unnötig war oder erst die Fehler schuf. Die Fehler mussten später aufwendig korrigiert werden. Sie wären bei einer automatisierten Dateneinspielung nicht eingetreten.

So war z. B. eine Bearbeiterin der Meinung, die vom Steuerbürger in der Adressangabe verwendete Schreibweise „Leonhardstr.“ sei falsch. Sie speicherte den Straßennamen eigenmächtig mit dem Wortlaut „Leonardstr.“. Das Resultat bestand darin, dass der Briefübermittlungsdienst die Straße nicht fand und der Brief mit dem Steuerbescheid als unzustellbar zurückkam.

Als unnötig erachtete der SRH z. B. folgende Änderungen: Hatte der Steuerbürger z. B. die Hausnummer mit „Lassallestr. 04“ angegeben, änderte der Bearbeiter die bisher gespeicherte Schreibweise „Lassallestr. 4“ entsprechend, obwohl diese Bezeichnung präzise war. Hatte der Steuerbürger in der Steuererklärung z. B. zwischen dem Straßennamen und der Hausnummer kein Leerzeichen gelassen („Leipziger Str.19“), ersetzte der Bearbeiter die bisher mit Leerzeichen gespeicherte Schreibweise „Leipziger Str. 19“ durch die fehlerhafte.

Allgemein ließ sich eine über der maschinellen Dateneinspielung liegende Verlässlichkeit der personell kontrollierten Daten nicht feststellen. Vielfach erwies sich eine personelle Umspeicherung der Grundinformationen als unnötig oder führte zu falschen Daten.

Die personelle Erfassung der Grundinformationsdaten ist unumgänglich, solange und soweit diese noch nicht elektronisch eingespielt werden können. Sie sollte jedoch nicht von den Sachbearbeitern durchgeführt werden. Die Erfassung sollte vielmehr durch die Datenerfassungskräfte erfolgen. Das würde auch bezüglich des Eingangsdatums der „Papierklärungen“ zu nur geringfügigen Aktualitätsverlusten führen. Diese könnten aber durch die Optimierung des Bearbeitungsablaufs in den Veranlagungsstellen selbst und die befristete Bereitstellung zusätzlicher Datenerfassungskräfte kompensiert werden.

Das SMF hat geltend gemacht, dass durch den Einsatz von Datenerfassungskräften die Verteilzeiten wieder steigen würden. Wie der SRH bei einem FA beobachten konnte, ist diese vom SMF pauschal geäußerte Sorge unbegründet.

Der SRH hat der Steuerverwaltung Vorschläge für eine mittelfristig effizientere Arbeitsweise unterbreitet. So sollte das Programm die erklärten Grundinformationen anhand von Referenzdaten automatisch auf Schlüssigkeit prüfen. Nur soweit es die Angaben als unschlüssig erachtet, wäre eine wertende, personelle Prüfung durch die Bearbeiter erforderlich. Hierzu würde es genügen, die Bearbeiter durch maschinell ausgesteuerte Hinweise auf den personellen Bearbeitungsbedarf aufmerksam zu machen. Als Referenzdaten kommen die Daten der elektronischen Lohnbescheinigungen, der Steuer-

Identifikationsnummer i. S. d. § 139b AO oder der elektronischen Datenüberspielung von anderen Behörden in Betracht.

Ein Vorbild für ein solches Verfahren existiert in Gestalt des Risikofilterprogramms bereits. Es erstreckt sich bisher aber nur auf die in den Steuererklärungen enthaltenen Betragsangaben. Ein so weiterentwickeltes Verfahren würde sicherstellen, dass die automatisiert abgerufenen bzw. eingelesenen Daten ausreichend aktuelle und inhaltlich verlässliche Grundinformationen bilden.

Dadurch würde ein geringerer personeller Bearbeitungsbedarf als bisher eintreten.

Die Steuerverwaltung ist gehalten, die Einführung solcher IT-Lösungen zu beschleunigen. Der SRH weiß, dass die Sächsische Steuerverwaltung die Programme nicht selbst herstellt. Er hält es aber für unverzichtbar, dass die Sächsische Steuerverwaltung die zu einer ganzheitlichen Bearbeitung erforderlichen Arbeitsabläufe umfassend und sorgfältig analysiert. Das daraus entstehende Lastenheft sollte in die bundeseinheitliche Programmierung eingebracht werden. Im Hinblick auf die im Projekt „KONSENS“ anstehende, bundesweite Neuausrichtung der Steuerverwaltungssoftware darf sich der aus der bislang unzureichenden Automationsunterstützung resultierende Hauptmangel der arbeitsteiligen Bearbeitung von Grundinformationen und Veranlagung nicht dauerhaft verfestigen.

Das SMF hat auch auf das im Entwurfsstadium befindliche Steuerbürokratieabbaugesetz hingewiesen, welches die grundsätzliche Verpflichtung zur elektronischen Übermittlung der Steuererklärungen für Gewinneinkünfte ab dem Veranlagungszeitraum 2011 vorsieht. Diese Verpflichtung wird jedoch nicht für die hier in Rede stehenden, in den Arbeitnehmerstellen erfassten Steuerfälle gelten. Der SRH weist darauf hin, dass die technische Umsetzung einer effizienten Automationsunterstützung für die Arbeitnehmerstellen einfacher und schneller realisierbar sein wird, als für die Steuerfälle mit Gewinneinkünften. Das SMF sollte sich deshalb erst recht für eine entsprechende Lösung bei den einfacheren Massenfällen der Arbeitnehmer stark machen.

Insgesamt würde ein automatisiertes Bearbeitungsverfahren nach Einschätzung des SRH rund weitere 35 VK frei werden lassen.

3 Folgerungen

Die beabsichtigte vollmaschinelle Veranlagung risikoloser Steuerfälle wird derzeit durch das personelle Bearbeitungsverfahren beim Grundinformationsdienst verhindert. Konsequenterweise muss das Verfahren der vollmaschinellen Prüfung auch auf die Grundinformationen ausgedehnt werden.

Um die Grundinformationen den FÄ effizient in elektronischer Form zu verschaffen, sollte sich das SMF für eine schnellstmögliche, allgemeine Abgabepflicht der Steuererklärungen via ELSTER einsetzen. Die Erfassung durch Datenerfassungskräfte soll nur eine Übergangslösung von kurzer Dauer sein.

Zur Wahrung des reibungslosen Bearbeitungsflusses muss die Aussteuerung der zu ändernden Grundinformationen in die inhaltliche Fallbearbeitung eingebunden sein. Diese organisatorische Eingliederung würde Doppelarbeit vermeiden, den Umfang mechanischer Tätigkeiten verringern, die Verteilzeiten senken. In vielen Fällen würde sie auch die Güte der Bearbeitung erhöhen.

4 Stellungnahme des Ministeriums

Das SMF verweist insbesondere darauf, dass es bei der programmtechnischen Umsetzung an bestimmte automationstechnische und zeitliche Rahmenbedingungen gebunden sei.

5 Schlussbemerkung

Die Einbindung in den Programmierverbund entbindet nicht davon, eigene Erkenntnisse zu gewinnen und diese zur Programmgestaltung für eine effektive Arbeitsabwicklung einzubringen.

Die Erlasspraxis führt zu einem ungerechtfertigten Verzicht in Millionenhöhe.**1** Prüfungsgegenstand

Die Steuerverwaltung ist gehalten, Säumniszuschläge gem. § 240 AO zu erheben. Diese entstehen kraft Gesetzes bei Überschreitung der Zahlungsfälligkeit in Höhe von 1 % der rückständigen Steuer pro Monat. Der Säumniszuschlag hat die Funktion eines Druckmittels zur fristgerechten Zahlung und soll den Zinsverlust des Steuergläubigers ausgleichen.

Der SRH hat die Verwaltung der Säumniszuschläge in den Jahren 2001 bis 2006 bei drei FÄ geprüft. 28,7 Mio. € (landesweit 58 Mio. €) sind nicht vereinnahmt worden.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Der SRH hat ermittelt, dass die Säumniszuschläge in Höhe von 27,3 Mio. € rechtlich korrekt vom Programm errechnet und den Steuerschuldern angelastet worden sind. Jedoch stellte sich bei der Einzelprüfung heraus, dass die Fortführung der Säumniszuschlagsberechnung in einem Großteil der Fälle wegen Zahlungsunfähigkeit bzw. Insolvenz keine reale Einnahmemöglichkeit bot. Die errechneten Säumniszuschläge beruhten auf Steuerschulden, deren Verfolgung mangels Realisierungsaussicht unter Ausschöpfung der gesetzlichen Möglichkeiten zu Recht nicht weiterverfolgt wurde. Der SRH musste erkennen, dass für die endgültige Bereinigung dieser rechnerisch angefallenen Beträge ein hoher Personalaufwand nötig war.

Besonders deutlich wurde dies in den zahlreichen Insolvenzfällen. Die Bearbeiter speicherten zwar den Umstand, dass gegen einen Steuerschuldner das Insolvenzverfahren durchgeführt wurde. Aber das Programm berechnete die Säumniszuschläge auch für die Zeit nach dem Eintritt der Zahlungsunfähigkeit in voller Höhe weiter. Nach der Rechtsprechung darf das FA die Säumniszuschläge in solchen Fällen aber nur zur Hälfte - also zum Ausgleich des Zinsverlusts - fordern. Da das Programm diese Reduzierung nicht automatisch vornahm, mussten die Bearbeiter den unzulässig berechneten Anteil personell ausbuchen.

Der SRH regt an, darüber nachzudenken, wie dieses Problem besser gelöst werden kann, insbesondere wie in Insolvenzfällen schon in der Buchführung die entsprechenden Konsequenzen automatisch gezogen werden können.

2.2 In einem Volumen von rd. 345 T€ hatten die Bearbeiter die bereits entstandenen Säumniszuschläge durch „Stornierung“ wieder berichtigt. Nach der Dienstanweisung ist dies im Wesentlichen nur dann zulässig, wenn die Säumniszuschläge durch das Verschulden des FA entstanden sind. Die vom SRH geprüften Fälle umfassten ein Volumen von rd. 221 T€. Sie gaben ein breites Spektrum korrigierter Bearbeitungsfehler wieder.

Mehrfach hatten die Bearbeiter Anträge der Steuerpflichtigen auf Verrechnung von Steuerguthaben mit Nachzahlungen übersehen. Das FA erstattete die Guthaben und berechnete für die Nachzahlung fälschlich Säumniszuschläge. In anderen Fällen blieben Anträge auf Stundung oder Aussetzung der Vollziehung längere Zeit unbearbeitet, sodass die Steuerpflichtigen von einer stillschweigenden Verlängerung der Zahlungsfrist ausgingen. Auch in diesen Fällen berechnete das Kassenprogramm die Säumniszuschläge. Als die Steuerpflichtigen dies monierten, mussten die Bearbeiter die zu Unrecht berechneten Säumniszuschläge wieder (manuell) rückbuchen.

In einigen weiteren Fällen hatten die Bearbeiter die Belege für die Buchungsanweisungen nicht sorgfältig genug ausgefüllt. So kam es vor, dass das Kassenprogramm die Zahlungen der Steuerpflichtigen - obwohl sie rechtzeitig geleistet waren - als verspätet wertete und fälschlich Säumniszuschläge berechnete.

Die Stornierung der Säumniszuschläge erforderte erheblichen personellen Bearbeitungsaufwand, der durch eine sorgfältigere Arbeitsweise vermieden worden wäre.

Die Bearbeiter wiesen auch Säumniszuschläge als „Berichtigung“ zur Buchung an, obwohl sie auf dem Verschulden der Steuerpflichtigen beruhten. Korrekt wäre es gewesen, wenn die Bearbeiter geprüft hätten, ob die Voraussetzungen für einen Erlass vorlagen. Aber diese Prüfung wäre sehr arbeitsintensiv gewesen. Zumeist waren die Voraussetzungen für den Erlass in den geprüften Fällen nicht erfüllt, sodass die Ausbuchung der Säumniszuschläge rechtswidrig war. Wenn die Kassenbeamten die Buchungsanweisungen geprüft hätten, bevor sie diese ausführten, hätten die Fehler vermieden werden können. In einem Fall leitete der Bearbeiter den Buchungsbeleg sogar direkt an die Datenerfassung und verhinderte so schon die Kontrolle durch die Kassenbeamten.

Die Finanzbeamten verletzen ihre Pflicht zur ordnungsgemäßen Steuererhebung, indem sie es unterließen, die vorgeschriebenen Prüfungen vorzunehmen. Den Kassenbeamten sollte eine strengere Kontrolle aufgegeben werden.

2.3 Des Weiteren hatten die Bearbeiter rd. 1,1 Mio. € Säumniszuschläge aus Billigkeitsgründen erlassen. In 15 von 40 geprüften Fällen hatten die Sachbearbeiter den Erlass von Säumniszuschlägen bewilligt, ohne den Unschlüssigkeiten in der Antragsbegründung nachgegangen zu sein. So behauptete ein Großunternehmen, das eine eigene Rechnungswesenabteilung hatte, die fristgerechte Umsatzsteuerzahlung sei wegen Krankheit einer Mitarbeiterin nicht möglich gewesen. Es nahm nicht am Lastschrifteinzugsverfahren teil. Der Bearbeiter gab dem Erlassantrag statt, obwohl ihm hätte auffallen müssen, dass die Rechtzeitigkeit von Zahlungsvorgängen in einem Großunternehmen meist nicht von einer einzigen Mitarbeiterin abhängt. Er ging auch nicht der Frage nach, ob in dem Unternehmen eine Vertretungsregelung zur fristgemäßen Bewirkung von Zahlungen bestand. Damit konterkarierte er die vom FA angebotene Möglichkeit, derartige Zahlungsverzögerungen durch Teilnahme am Lastschrifteinzugsverfahren zu vermeiden. Zudem lief die Absicht des Gesetzgebers ins Leere, mit den Säumniszuschlägen die Steuerpflichtigen zur fristgerechten Zahlung anzuhalten.

In dem Beispielfall und 14 weiteren Fällen summierten sich die zu Unrecht erlassenen Beträge auf insgesamt rd. 27 T€.

Darüber hinaus sprachen die Bearbeiter gemäß einer Verwaltungsanweisung¹ den Erlass bereits dann aus, wenn der Steuerpflichtige die Säumnis pauschal mit einem „offenbaren Versehen eines bisher pünktlichen Steuerzahlers“ begründete. Dafür besteht kein Bedarf, da der Steuerpflichtige mit der Teilnahme am Lastschriftverfahren verspätete Zahlungen ausschließen kann. Das SMF hat eingewandt, dass der Schuldner bei Vorliegen der Voraussetzungen einer entschuldbaren Säumnis nach der Rechtsprechung einen Rechtsanspruch auf Erlass habe. Das Gesetz stelle dem Steuerpflichtigen die Art der Zahlung frei.

Die Argumentation des SMF verkennt, dass das Gesetz dem Steuerschuldner in erster Linie die Pflicht zur pünktlichen Steuerzahlung auferlegt. Diese kann er durch die Teilnahme am Lastschrifteinzugsverfahren auf einfache Weise sicherstellen, denn hierbei nimmt ihm der Steuergläubiger die Verantwortung für die pünktliche Zahlung ab. Wählt er eine andere Zahlungsart, trifft ihn eine höhere Sorgfaltspflicht, die nicht mehr automatisch zur Entschuldbarkeit auch eines einmaligen Versehens führt. Die zitierte Rechtsprechung aus dem Jahre 1981 trifft nach Auffassung des SRH auf diesen neuen Sachverhalt nicht mehr zu.

Die mit einem „offenbaren Versehen eines bisher pünktlichen Steuerzahlers“ begründete Erlasspraxis der FÄ erscheint dem SRH angesichts der vorgefundenen Sachverhalte als zu großzügig und bei der Möglichkeit der Teilnahme am Einzugsverfahren nicht mehr zeitgemäß.

Bei Würdigung der Umstände, die zum Erlass führten, rechtfertigten die von den Steuerpflichtigen vorgetragene Gründe in diesen Fällen vielfach nur den Erlass zur Hälfte - also soweit der Säumniszuschlag ein Druckmittel zur fristgerechten Zahlung darstellt. Der Vollerlass führt zu einem Verzicht auf den Ausgleich der dem Steuerpflichtigen durch verspätete Zahlungen entstehenden Zinsvorteile, obwohl der Freistaat seinerseits für die ausgebliebenen Zahlungseingänge Sollzinsen entrichten muss. Zudem war dem FA durch die Bearbeitung des Erlassantrags stets auch ein z. T. erheblicher Aufwand entstanden.

Durch eine sachgerechte Einschränkung der Erlasspraxis auf die Hälfte des Säumniszuschlags ließe sich das bei landesweit jährlich rd. 1,5 Mio. € liegende Erlassvolumen² deutlich senken.

3 Folgerungen

Da die Berichtigung von Säumniszuschlägen im Wesentlichen nur bei Fehlern des FA zulässig ist, sollten das SMF und die OFD Chemnitz derartige Buchungen als ein Merkmal für die Qualitätskontrolle der Bearbeitung heranziehen.

Das SMF sollte sich auf Bundesebene für eine Abschaffung der Verwaltungsanweisung zum Erlass bei Geltendmachung eines „offenbaren Versehens“ einsetzen.

Soweit die Steuerpflichtigen den Erlass aus persönlichen Billigkeitsgründen beantragen, sollten ihn die FÄ zum Ausgleich des dem Steuergläubiger entstandenen Zinsschadens künftig grundsätzlich nur noch zur Hälfte bewilligen.

¹ AEAO zu § 240 Nr. 5 S. 4 Buchstabe b).

² Vom 01.01. bis 10.09.2006 hatten die FÄ landesweit insgesamt 1.489.752 € aus Billigkeitsgründen erlassen.

4 Stellungnahme des Ministeriums

Das SMF trägt vor, Säumniszuschläge entstünden auch in den Fällen der Zahlungsunfähigkeit Kraft Gesetzes in voller Höhe. Der hälftige Erlass stelle eine Ermessensentscheidung des FA auf Antrag des Steuerpflichtigen dar. Es bleibe bei dem bisherigen Verfahren.

Es sei zutreffend, dass die Stornierung von Säumniszuschlägen bei durch das Verschulden des FA entstandenen Säumniszuschlägen erforderlich werde. Dennoch wolle man diese Fälle wie bisher nicht für eine Qualitätskontrolle heranziehen.

Das SMF werde sich nicht für eine Abschaffung der Verwaltungsanweisung zum Erlass von Säumniszuschlägen bei Geltendmachung eines offenbaren Versehens einsetzen, da der Steuerpflichtige in der Wahl seiner Zahlungsart frei sei.

5 Schlussbemerkung

In den generellen Anweisungen zum Erlass der Säumniszuschläge muss sichergestellt sein, dass die Einnahmequellen des Freistaates voll ausgeschöpft werden.

**Einzelplan 05:
Sächsisches Staatsministerium für Kultus**

17

Errichtung einer Kanu-Slalom-Wildwasseranlage am Markkleeberger See

Das SMK hat ohne Bedarfsanalyse gefördert und die Folgekosten für die Kommune nicht genügend berücksichtigt.

Die Festlegungen im Zuwendungsbescheid sind nicht ausreichend, um eine zweckentsprechende Nutzung der Anlage für 25 Jahre zu sichern.

1 Prüfungsgegenstand

Der SRH hat die Förderung der Errichtung einer Kanu-Slalom-Wildwasseranlage am Markkleeberger See geprüft. Verwendungszweck ist die Nutzung der Anlage durch den Deutschen Kanuverband e. V. (DKV), den Olympiastützpunkt Leipzig, den Sächsischen Kanu-Verband e. V. sowie sonstige vom Bundesministerium des Innern (BMI) oder dem SMK ermächtigte Nutzungsberechtigte (im Weiteren: Berechtigte) für 25 Jahre. Die Anlage wurde im April 2007 in Betrieb genommen.

Das SMK hat die geplanten zuwendungsfähigen Investitionsausgaben von rd. 9,3 Mio. € mit rd. 7,4 Mio. € gefördert. Davon haben der Bund rd. 4,6 Mio. € und das Land rd. 2,8 Mio. € getragen.

2 Prüfungsergebnisse und Folgerungen

2.1 Notwendigkeit und Angemessenheit der Förderung

Das SMK förderte den Bau der Kanu-Slalom-Wildwasseranlage ohne Bedarfsermittlung. Ein erhebliches Landesinteresse hat das SMK nicht nachgewiesen. Das SMK kann somit die Notwendigkeit der Förderung nicht begründen.

Eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung wurde nicht durchgeführt. Daher konnte das SMK die Angemessenheit der Ausgaben für die Kanu-Slalom-Wildwasseranlage nicht beurteilen.

Der Bau der Kanu-Slalom-Wildwasseranlage war zudem nach der Förderrichtlinie nicht förderfähig, da die Anlage lt. Betreiberkonzept der Kommune überwiegend gewerblich genutzt werden sollte.

Das SMK hätte nicht fördern dürfen.

2.2 Ständige Belastung der Kommune

Das Betreiberkonzept der Stadt sah eine gewerbliche Nutzung (Freizeitsport) von rd. 61 % und eine Nutzung für den Leistungs- und Vereinssport von rd. 39 % vor. Die Anlage sollte „sich selbst tragen“. Eine dauerhafte Belastung des städtischen Haushal-

tes war nicht vorgesehen. Auf diesen Daten basierte auch die positive gemeindegewirtschaftliche Stellungnahme des zuständigen LRA.

Das SMK hat den Nutzungsanteil für die Berechtigten ohne Bedarfsermittlung im Zuwendungsbescheid auf „bis zu 80 %“ festgelegt und damit ggf. verdoppelt. Im Gegenzug sinkt der gewerblich genutzte Anteil bis auf rund ein Drittel des von der Stadt geplanten Anteils. Weiterhin hat das SMK bestimmt, dass die Stadt die Folgekosten des Betriebs der Anlage vollständig zu tragen hat und die Berechtigten die Anlage unentgeltlich nutzen können.

Durch diese Festlegungen muss die Kommune Ausgaben finanzieren, die nicht in ihren Aufgabenbereich gehören.

Das SMK hat nicht geprüft, ob die Stadt bei der veränderten Nutzungs- und Finanzierungsstruktur noch in der Lage ist, die Finanzierung der laufenden Nutzung für die Dauer der Zweckbindung von 25 Jahren zu sichern, ohne den städtischen Haushalt zu überfordern. Dem SMK hätte klar sein müssen, dass ein dauerhafter Verlust wahrscheinlich ist, wenn nach der Prognose der Stadt mindestens eine 40 %ige gewerbliche Nutzung notwendig wäre, damit die Anlage sich selbst trägt. Nach den Regelungen des Zuwendungsbescheids kann die Anlage ggf. nur zu 20 % gewerblich genutzt werden. Eine neue gemeindegewirtschaftliche Stellungnahme hat das SMK dennoch nicht eingeholt.

Trotz einer gewerblichen Nutzung von rd. 75 % und einer unentgeltlichen Nutzung von nur rd. 25 % entstand 2007 ein Verlust von 238.000 € (ohne Berücksichtigung von Abschreibungen). Bei einer 80 %igen unentgeltlichen Nutzung durch die Berechtigten wäre ein deutlich größerer Verlust entstanden.

Der SRH schätzt den Verlust, der sich nach heutigem Stand über die Dauer von 25 Jahren bei einer Nutzung von 80 % durch die Berechtigten ergeben würde, auf rd. 8,3 Mio. €. Die Schätzung beruht auf den Planungen der Stadt. Den Verlust müsste die Stadt aus dem kommunalen Haushalt finanzieren. Betriebskostensteigerungen, insbesondere für Energie, sind hierbei noch nicht berücksichtigt.

Der SRH hatte bereits früher, z. B. im Zusammenhang mit der Förderung von „Spaßbädern“ (s. Jahresbericht 1995 des SRH, Beitrag Nr. 21), darauf hingewiesen, dass bei einer Investitionsförderung auch die Folgebelastungen für eine Gemeinde zu berücksichtigen sind. Dennoch hat das SMK die Errichtung der Anlage ohne Berücksichtigung der Folgekosten gefördert.

Das SMK hat billigend in Kauf genommen, dass die geförderte Sportstätte zu einer ständigen Belastung der Kommune werden könnte.

2.3 Mangelhafte Sicherung der Einhaltung des Zweckes, Unbestimmtheit des Zuwendungsbescheids

Die Festlegung des Nutzungsanteils für die Berechtigten von „bis zu 80 %“ ist unzureichend, weil sie alle Nutzungsanteile zwischen 0 und 80 % zulässt, ohne dass Rückforderungsmöglichkeiten bei nur geringerem Nutzungsanteil möglich wären. Im Extremfall kann es dazu kommen, dass staatliche Mittel in Höhe von rd. 7,4 Mio. € für eine vollständig durch Freizeitaktivitäten gewerbsmäßig betriebene Sportstätte bewilligt wurden.

Das SMK hat auch nicht bestimmt, was unter Nutzungszeiten zu verstehen ist. So kann die Stadt z. B. durch eine Gestaltung der Öffnungszeiten die Nutzungszeiten für die

Berechtigten erheblich einschränken, ohne gegen die Bestimmungen des Zuwendungsbescheids zu verstoßen.

Im Zuwendungsbescheid ist nicht festgelegt, wer sonstige vom BMI und vom SMK ermächtigte Berechtigte sind oder wie diese bestimmt und der Stadt bekannt gegeben werden. Der Nutzerkreis kann somit jederzeit vom BMI und dem SMK erheblich ausgedehnt werden, ohne dass die Stadt dies überblicken kann. Dadurch könnte die Stadt, die die Kosten der Nutzung für diese Berechtigten finanzieren muss, unverhältnismäßig belastet werden.

Bereits im Januar 2008 ist es zwischen der Stadt Markkleeberg und dem DKV zum Streit bezüglich der unentgeltlichen Nutzung der Anlage gekommen.

Der Zuwendungsbescheid ist nicht hinreichend bestimmt. Das SMK hat nicht festgelegt, was unter Nutzungszeiten zu verstehen ist, wer sonstige vom BMI und SMK ermächtigte Berechtigte sind und wie und durch wen diese Ermächtigungen der Stadt bekannt gegeben werden. Die unzureichenden Festlegungen sind auch Ursache für den Streit zwischen der Stadt und dem DKV.

3 Stellungnahme des Ministeriums

Das SMK habe durch eine Auflage im Zuwendungsbescheid sichergestellt, dass die Kanu-Slalom-Wildwasseranlage auf Anforderung für den Spitzensport genutzt werden kann und gleichzeitig der Stadt Markkleeberg die Möglichkeit eröffnet, durch eine teilweise gewerbliche Nutzung die Betriebskosten zu finanzieren. In welchem Umfang dies gelänge, hänge u. a. auch vom Inhalt der zwischen der Stadt Markkleeberg und dem DKV abzuschließenden Nutzungsvereinbarung ab.

4 Stellungnahme der Stadt Markkleeberg

Die Stadt erhebt keine Einwände gegen die Sachdarstellung.

Die Anlage sei so zu betreiben, dass sie sich selbst trägt und den städtischen Haushalt nicht dauerhaft belastet. Dafür seien von den Nutzern des Spitzen- und Vereinssports die nutzungsabhängigen Kosten (z. B. Stromkosten für den Betrieb der Anlage) zu tragen. Die Stadt sei nur verpflichtet, die Anlage dem Spitzen- und Vereinssport unentgeltlich „in einem betriebsbereiten und sportgerechten Zustand“ zur Verfügung zu stellen.

Der Verlust 2007 sei auf den Verzicht auf nutzungsabhängige Entgelte für den Spitzen- und Vereinssport und auf Anlaufverluste zurückzuführen.

5 Schlussbemerkung

Mangels einer entsprechenden Regelung im Zuwendungsbescheid ist die Stadt Markkleeberg nicht zum Abschluss einer Nutzungsvereinbarung mit dem DKV oder anderen Berechtigten verpflichtet.

Im Übrigen hätte das SMK es auch nicht Dritten, insbesondere nicht dem Zuwendungsempfänger selbst, überlassen dürfen, die erforderlichen Festlegungen zu treffen. Vielmehr hätte das SMK im Zuwendungsbescheid selbst die notwendigen Regelungen eindeutig festlegen müssen.

Das Ziel der Förderung wurde nicht erreicht.

**Die Bedarfsberechnung des SMK für den Förderzeitraum
2001 bis 2006 war um ca. 38 Mio. € zu hoch.**

1 Prüfungsgegenstand

Für die Förderung der Ausstattung von Schulen mit Informations- und Kommunikationstechnik (luK-Technik) standen für den Zeitraum 2000 bis 2006 rd. 92 Mio. € EFRE-Mittel zur Verfügung. Hiervon hatte das SMK bis 2004 rd. 57,4 Mio. € veranschlagt.

Ziel der Förderung war neben der Absicherung des Informatikunterrichts an den Schulen auch die Ausstattung mit modernen luK-Techniken zur fachspezifischen oder fächerübergreifenden Integration neuer Medien in den Unterricht.

Der SRH hat die Zuschüsse des SMK für die Ausstattung der Schulen mit luK-Technik in den Hj. 2001 bis 2004 geprüft.

2 Prüfungsergebnisse und Folgerungen

2.1 Bedarfsberechnung

2.1.1 Schülerentwicklung

Für den Förderzeitraum bis 2006 unterlegte das SMK der Bedarfsberechnung für die Ausstattung der Schulen mit luK-Technik die Zahl der Grundschulen im Schuljahr 1999 sowie die Schülerzahlen für das Schuljahr 1999/2000 für Berufs- und Mittelschulen, Gymnasien und Förderschulen.

Das SMK ging von einem Preis von 1.534 € je PC aus. Über alle Schularten errechnete das SMK einen Förderbedarf von 87.692 T€. Für die Vernetzung der Computer wurden weitere 41.190 T€ eingeplant. Somit wurde ein Gesamtbedarf von 128.882 T€ für den Förderzeitraum von 2001 bis 2006 ermittelt.

Berechnungsunterlagen für die Ausgaben je PC in Höhe von 1.534 € und den schulartspezifischen Ausstattungsorientierungen konnte das SMK nicht nachweisen.

Das SMK führt jährlich eine Berechnung zur Prognose der künftigen Schüler- und Absolventenzahlen durch. Diese Schülerprognose bildet nach den Aussagen des Ministeriums eine wichtige Grundlage für die Ermittlung des Lehrerbedarfs und für die bildungspolitische Planung.

Diese Schülerprognose wurde der Bedarfsberechnung nicht zugrunde gelegt.

Die Entwicklung der Schülerzahlen lt. Schülerprognose 2000 des SMK für das Schuljahr 2005/2006, dem Ende der Förderperiode, weicht erheblich von den Zahlen des SMK ab, die dieses der Ermittlung des Fördermittelbedarfs zugrunde gelegt hat.

Die in der Fördermittelbedarfsberechnung des SMK nicht berücksichtigte sinkende Schülerzahl um rd. 122.000 Schüler entsprechend der Schülerprognose 2000 des SMK führte zu einem überhöhten Finanzbedarf von rd. 22 Mio. €.

Das SMK hat es versäumt, den Fördermittelbedarf den rückläufigen, ihm bekannten Schülerzahlen anzupassen.

2.1.2 Preisentwicklung

Die Preisentwicklung bei PC war in den letzten Jahren rückläufig. So sank z. B. der Preisindex für PC des Statistischen Bundesamtes von 100 % im Jahr 2000 auf 43,7 % im Jahr 2004.

Der voraussehbare Preisverfall bei Informationsverarbeitungsgeräten wurde bei der Ermittlung des Fördermittelbedarfs nicht berücksichtigt. Ebenso wenig erfolgte später eine entsprechende Korrektur der Fördermittelbedarfsberechnung.

Der errechnete Fördermittelbedarf des SMK für PC war in jedem Jahr zwischen 2001 bis 2004 preisbedingt um durchschnittlich 19 % zu hoch. Für den Zeitraum 2001 bis 2004 ergab sich damit eine Überschätzung des Fördermittelbedarfs von rd. 16,6 Mio. €. Die Jahre 2005 und 2006 sind dabei noch nicht berücksichtigt.

Die niedrigeren Preise führten jedoch nicht zu einer Reduzierung der Ausgaben, weil die Antragsteller die nicht benötigten Mittel nutzten, um durch ergänzende Anträge im Rahmen der Ausstattungsorientierungen ihre Technik zu erweitern. Die Ausstattungsorientierungen enthalten Angaben zur maximalen Zahl der anzuschaffenden Technik; sie enthalten keine Preisvorgaben oder Preisspannen.

Das SMK hat es versäumt, bei der Ermittlung des Fördermittelbedarfs voraussehbare Preissenkungen zu berücksichtigen.

Die Bedarfsberechnung des SMK war somit für den Förderzeitraum insgesamt um mindestens 38,6 Mio. € zu hoch.

2.2 Erfolgskontrolle

2.2.1 Förderkonzeption

Das SMK hatte für die Haushaltsaufstellung 2001/2002 keine Förderkonzeption mit jeweils messbaren Zielgrößen als Grundlage für die Veranschlagung der Fördermittel. In der Bedarfsermittlung des SMK aus dem Jahr 2000 wird von einem Schüler-Computer-Verhältnis von 10 : 1 ausgegangen (außer Grundschulen: 10 Computer je Grundschule).

In den Erläuterungen zur Tit.Gr. 86 des Epl. 05 im Haushaltsplan 2003/2004 werden erstmals messbare Zielgrößen aufgeführt, wie z. B. die Annäherung der Schüler-Computer-Relation von 40 Schülern pro Computer an den bundesweiten Durchschnitt von 12 Schülern pro Computer.

In welchen Grenzen die Annäherung erfolgreich ist, lassen die o. a. Erläuterungen offen. Weitere messbare Zielgrößen, die aus der Förderkonzeption hätten abgeleitet werden können, wie Absicherung des Informatikunterrichts sowie Auslastung und Einsatz im Fachunterricht hat das SMK nicht erarbeitet.

Das SMK hätte vor einer Veranschlagung von Mitteln im StHpl. eine Förderkonzeption mit messbaren Zielgrößen erarbeiten müssen.

2.2.2 Schüler-Computer-Relation an allgemein bildenden Schulen

Die Zielstellungen des SMK gehen einmal von 1 PC je 12 Schüler (Haushaltsplan 2003/2004, Epl. 05, S. 58), ein anderes Mal aber von 1 PC je 10 Schüler (Bedarfsberechnung des SMK) aus. Sie waren damit widersprüchlich.

In einer ersten Erfolgskontrolle des SMK vom 22.02.2005 wurde zur Entwicklung der Schüler-Computer-Relation für das Jahr 2004 ein Verhältnis über alle Schularten von 19 : 1 festgestellt: „Für jeden neu hinzu gekommenen Schüler-PC wurden 2001 bis 2004 rd. 2.989 € Fördermittel eingesetzt (darin sind auch Ausgaben für Lehrer-PC, Drucker, Scanner und andere Hardware sowie die Ausgaben für die Wartung enthalten). Rechnet man diesen Wert bis zum Jahr 2006 hoch, lässt sich über die verbleibenden Fördermittel eine Schüler-Computer-Relation von 14 : 1 - über alle Schularten betrachtet - erreichen“.

Nach dieser ersten Erfolgskontrolle wurde das Ziel der Förderung, im Jahr 2006 eine Schüler-Computer-Relation von 10 : 1 zu erreichen, verfehlt. Das SMK hat daraus keine Maßnahmen abgeleitet, um das Förderziel doch noch zu erreichen.

2.2.3 Schüler-Computer-Relation an berufsbildenden Schulen

Bei der Ermittlung des Bedarfs im Jahr 2000 ist das SMK bei Berufsschulen von einem Schüler-Computer Verhältnis von 10 : 1 ausgegangen. Der Ausbildungsrichtung der Berufsschule Rechnung tragend konnte die Ausstattung hiervon nach oben oder unten abweichen.

Im Bereich der berufsbildenden Schulen in freier Trägerschaft teilten sich bei Ausbildungsrichtungen wie Kosmetik, Kinderpflege sowie Dienstleistungswirtschaft rechnerisch 2,15 bis 3,76 Schüler einen PC.

Eine Vielzahl von Fällen zeigt, dass das angestrebte Förderziel von 10 : 1 teilweise deutlich übererfüllt wurde. Die Überversorgung kann nicht mit den angebotenen Ausbildungsberufen begründet werden.

Die Förderung von Berufsschulen war teilweise nicht notwendig und damit unwirtschaftlich. Das SMK hat es versäumt, die unterschiedliche Ausstattung mit Hard- und Software von Berufsschulen in der Förderrichtlinie entsprechend dem Ausbildungsprofil zu regeln.

2.2.4 Bereitstellung multimedialer Inhalte über zentrale Plattformlösungen

Das SMK hat den Schwerpunkt der Förderung auf die Einrichtung, Ausstattung und Wartung von Computerkabinetten pro Schule (Insellösung) gelegt. Sogenannte „Plattformlösungen“ wurden in der Förderrichtlinie nicht berücksichtigt, obwohl diese kostengünstiger sein können, weil z. B. durch eine zentrale Wartung und Administration und einen zentralen Kinder- und Jugendschutz weniger Ausgaben anfallen können.

Beabsichtigten die Schulträger, eine Plattformlösung für mehrere Schulen zu schaffen, so mussten sie die Ausgaben für deren Projektierung aus eigenen Mitteln finanzieren. Sie waren nicht förderfähig.

So betrug z. B. der Einsatz finanzieller Mittel für die Bereitstellung multimedialer Inhalte über zentrale Datenspeicher in der Stadt Dresden gegenüber einem vergleichbaren Projekt eines Landkreises nur ein Drittel, umfasste aber die vierfache Anzahl von Schulen als Nutzer.

Das SMK hat es versäumt, in die Förderrichtlinie auch die Förderung von Plattformlösungen und Projektierungsleistungen einzubeziehen. Mögliche Einsparungen konnten deshalb nicht genutzt werden.

2.2.5 Einbeziehung der IuK-Technik in den Fachunterricht

Ziel der Förderung war auch die Einbeziehung der IuK-Technik in den Fachunterricht.

Das SMK erfasst jährlich zum Stichtag 15.04. die „Ausstattung der Schulen in Sachsen mit IuK-Technik sowie deren Nutzung in unterschiedlichen Unterrichtsbereichen“.

Einen bzw. nur gelegentlichen Einsatz eines Computers im Unterricht wiesen mit Stand vom 09.05.2005 danach aus:

Fächer	In die Erfassung einbezogene Schulen		
	808 Grundschulen	761 Sekundarbereiche I+II in %	112 BBS
Sachunterricht	24,7	2,3	15,8
Naturwissenschaften	1,8	18,8	5,7
Mathematik	13,3	7,7	1,9
Informatik	-	84,4	78,2
Deutsch	20,0	6,2	5,5
Fremdsprachen	5,0	13,6	15,0
Arbeitsgemeinschaften	37,2	49,4	22,0

Die Nutzung der IuK-Technik war in den ausgewiesenen Fächern weitgehend nur gelegentlich oder nahezu gar nicht gegeben. Selbst im Fach Informatik fand in rd. 22 % aller beruflichen Schulen und in rd. 16 % aller Schulen der Sekundarstufe I und II der Unterricht ohne oder nur gelegentlich mit Computern statt.

Der fachspezifische oder fächerübergreifende Einsatz der IuK-Technik im Unterricht ist kaum erreicht worden. Deren Anschaffung war insoweit unwirtschaftlich. Sie kann durch den vermehrten Einsatz im Unterricht erhöht werden.

Das SMK muss die Ursachen der mangelhaften Umsetzung der Anwendung der Computertechnik in den Fachfächern feststellen und auf deren Beseitigung hinwirken.

2.3 Inanspruchnahme der Fördermittel durch Schulträger

Im Hinblick auf die Chancengleichheit aller sächsischen Schüler sollen bereits in der Grundschule unterschiedliche soziale und geschlechtsspezifische Lernvoraussetzungen im Bereich der Computernutzung ausgeglichen und ein möglichst einheitliches Aus-

gangsniveau für die Grundlagenbildung ab Klassenstufe 7 geschaffen werden.

Nach den Erkenntnissen der früheren Regionalschulämter hatten bis September 2005 die Schulträger von 174 Grundschulen, 54 Mittelschulen, 7 Gymnasien, 31 Förderschulen und 2 Berufsschulzentren keinen Antrag auf Förderung gestellt. Mehrfach genannte Gründe hierfür waren fehlende Eigenmittel, keine Standortgenehmigung für die betreffende Schule und keine Kenntnis von der Förderung. Einige dieser Schulen verfügten über eine z. T. ältere Grundausstattung mit PC.

Die Regionalschulämter hatten keinen Überblick, inwieweit ältere IuK-Technik vorhanden war und ob diese ggf. den Ansprüchen des Lehrplanes genügte. Nach Aussage des SMK vom März 2005 war ihm nicht bekannt, ob und ggf. wie viele Schulen ohne geeignete Grundausstattung mit IuK-Technik es gab.

Der gestufte Prozess der Integration der informatischen Bildung beginnend in der Grundschule wurde bislang nicht vollständig in Sachsen umgesetzt.

2.4 Ersatzbeschaffung

Die Förderung des Einsatzes der IuK-Technik an Schulen und Medienstellen im Freistaat Sachsen endete am 31.12.2006. Das SMK hat nicht untersucht, ob bis dahin alle Schulen mit der notwendigen Technik ausgestattet wurden.

Angesichts der Tatsache, dass der Gegenstand der Förderung gem. Nr. 2 der Richtlinie nur mit moderner und funktionsfähiger Ausstattung gewährleistet ist, muss das SMK entscheiden, ob und ggf. wie ein notwendiger Ersatzbedarf befriedigt werden soll. Der notwendige Finanzbedarf zur Erneuerung der aufgrund der Förderung geschaffenen technischen Ausstattung, der die Entwicklung der Schülerzahlen im Freistaat, die technische Entwicklung der Hard- und Software und den eingetretenen Preisverfall seit dem Jahr 2000 berücksichtigt, ist derzeit nicht bekannt. Die Schulträger müssen seit dem Ende der Förderung ohne Zuschüsse auskommen.

Das SMK hat keine ausreichende organisatorische und finanzielle Vorsorge getroffen, um das Ziel einer dauerhaften IuK-Technik gestützten Modernisierung des schulischen Unterrichts zu erreichen. Deshalb droht schon nach wenigen Jahren eine Ausstattung der Schulen mit IuK-Technik, die nicht mehr dem Stand der Technik entspricht.

3 Zusammenfassende Folgerungen

3.1 Vorhandene Informationstechnik wurde bisher in hohem Umfang nicht ausreichend genutzt, obwohl das SMK der Nutzung neuer Medien in der Schule einen immer größeren Stellenwert eingeräumt hat. Sowohl im Hinblick auf diese Zielsetzung wie auch der Wirtschaftlichkeit der Beschaffung muss der Einsatz der Technik deutlich gesteigert werden. Hierzu bedarf es klarer pädagogischer Zielstellungen, die mit den neuen Medien umgesetzt werden sollen und können. Die Prüfung zeigt, dass die derzeitigen pädagogischen Konzepte nicht stimmig sind.

3.2 Für die Anschaffung der Technik sind die Schulträger, i. d. R. die Kommunen, zuständig. Die Aufteilung der Verantwortung im Schulwesen auf Schulträger/Kommunen (sächliche Ausgaben) und den Freistaat (inhaltliche Vorgaben der Lehrpläne, Personalausgaben) erscheint in Bezug auf den Prüfungsgegenstand problematisch.

Wegen der Notwendigkeit, einen eigenen Finanzierungsanteil erbringen zu müssen, ist die Bereitschaft und/oder Fähigkeit der Schulträger, IuK-Technik im erforderlichen Umfang, in der notwendigen Qualität und zum angemessenen Zeitpunkt zu beschaffen, ggf. eingeschränkt oder überhaupt nicht gegeben. Dies betrifft insbesondere finanzschwache Schulträger/Kommunen. Wegen dieser Abhängigkeit von den Schulträgern kann der Freistaat - trotz seiner Förderangebote - eine landesweit gleichmäßige Versorgung der Schulen mit Informationstechnik nicht gewährleisten. Die Erfüllung der Lehrpläne und die angestrebte Ausbildung der Schüler in Nutzung und Anwendung der Informationstechnik kann auf diese Weise landesweit nicht sichergestellt werden.

Das SMK ist aufgefordert, angemessene Lösungen zu entwickeln.

4 Stellungnahme des Sächsischen Staatsministeriums für Kultus

Das SMK bestätigt, keine schriftlichen Unterlagen für die Berechnung der Ausgaben pro PC zu besitzen und bei der Preisentwicklung nicht davon ausgegangen zu sein, dass die Preise fallen können.

Es sei zutreffend, dass die vom SMK selbst prognostizierten Schülerzahlen je Schulart und Förderjahr nicht unmittelbar in die Mittelplanung für jedes einzelne Haushaltsjahr eingegangen sind.

Nach einer Erfolgskontrolle durch das SMK per 31.12.2006 sei ein Schüler-Computer-Verhältnis von 9 : 1 festgestellt worden.

Das SMK habe die Entwicklung von Plattformlösungen unterstützt. Der Kostenvergleich von Netzlösungen zwischen Dresden und dem Landkreis sei nicht möglich.

Die Lehrerinnen und Lehrer seien zur Einbeziehung der IuK-Technik in den Fachunterricht ganz unterschiedlich eingestellt. Über die Fortbildung, Beratung und ggf. auch über die Schulaufsicht ist auf die Einhaltung der Lehrplanvorgaben hinzuwirken.

Die Ersatzbeschaffung der IuK-Technik sei Pflichtaufgabe der Schulträger. Diese seien unabhängig von ggf. möglichen Förderungen verpflichtet, die für den lehrplangerechten Unterricht erforderliche Ausstattung zur Verfügung zu stellen.

Der Zweckverband verfügte zum Zeitpunkt der Fördermittelvergabe über keine Eigenmittel, sondern ersetzte diese durch eine Spende einer Arbeitsgemeinschaft in Höhe von 1,8 Mio. €. Ein Mitglied der ARGE erhielt durch Ausschreibung den Auftrag zur Erbringung der Leistung.

Das Ausschreibungsverfahren war fehlerhaft.

1 Prüfungsgegenstand

Der SRH prüfte die Zuwendung des SMK im Rahmen der Förderung der Ausstattung von Schulen mit Informations- und Kommunikationstechnik an den „Zweckverband Kommunales Forum Südraum Leipzig - Zweckverband“ -

2 Prüfungsergebnisse und Folgerungen

Das RP Leipzig gewährte am 23.04.2004 dem Zweckverband (ZV) eine Zuwendung von rd. 5,4 Mio. € für die Ausstattung aller Schulen im Südraum Leipzig mit IuK-Technik als Bestandteil des Gesamtprojekts „Vernetzte Region Südraum Leipzig“, obwohl der ZV weder antrags- noch zuwendungsberechtigt war.

Die erforderlichen Eigenmittel von rd. 1,8 Mio. € wurden weder vom ZV noch von dessen Mitgliedskommunen zur Verfügung gestellt. Vielmehr sollten sie durch eine „Spende“ der ARGE „Vernetzte Region Südraum Leipzig“ ersetzt werden, von der allerdings keine verbindliche Zusage vorlag. Damit war die Gesamtfinanzierung bei Bewilligung der Fördermittel nicht gesichert.

Am 28.04.2004 schlossen der ZV und die ARGE einen Vertrag, in dem die ARGE rd. 1,8 Mio. € als „Eigenmittel gemäß dem Zuwendungsbescheid“ in Aussicht stellte. Der Vertrag legte u. a. fest, dass die ARGE „zur Kündigung und Rückforderung der Zuwendung berechtigt (ist), wenn feststeht, dass das zur Ausführung gelangende technische Projekt in seinem Innovationsgehalt dem technischen Konzept mit Stand 08.04.2004 nicht entspricht“. Bei diesem technischen Konzept handelt es sich um das der ARGE.

Der Zuwendungsempfänger hatte Eigenmittel zu erbringen. Spenden eines Dritten sind neu hinzutretende Deckungsmittel, die den Zuwendungsbedarf reduzieren. Der nicht durch Spenden finanzierte Betrag war anteilig durch Eigenmittel des Zuwendungsempfängers zu decken.

Der ZV führte eine Ausschreibung mittels eines EU-weiten Verhandlungsverfahrens mit vorheriger öffentlicher Vergabebekanntmachung durch. Mit der Erstellung der Ausschreibungsunterlagen war die Mitgliedsfirma der ARGE beauftragt worden, die auch das „technische Konzept“ erstellt hatte. Von 17 am Teilnahmewettbewerb beteiligten Bietern wurden 3 - das entspricht der gesetzlichen Mindestzahl - zur Teilnahme am Verhandlungsverfahren eingeladen.

Das Ausschreibungsverfahren enthielt herstellerbezogene Vorgaben zum Leistungsgegenstand.

Ein Anbieter gab kein Angebot ab und ein weiterer teilte mit, dass bereits ein detailliert ausgearbeitetes Konzept vorläge, welches auf einen Anbieter zugeschnitten sei. Somit blieb eine Firma übrig, die, wie die mit der Ausschreibung befasste Firma, Mitglied der ARGE war.

Die Vergabe herstellerbezogener Leistungsmerkmale diskriminiert und benachteiligt nach § 2 Nr. 2 der VOL/A die Bieter. Das Ausschreibungsverfahren wies erhebliche Mängel auf und hätte die Rückforderung der Zuwendung gerechtfertigt.

Das SMK hat nach einer Prüfung aus „zuwendungs- und haushaltsrechtlicher Sicht“ im Jahr 2006 keine Rückforderung veranlasst.

3 Stellungnahme des Sächsischen Staatsministeriums für Kultus

Das SMK kündigte an, dass der Sachverhalt einschließlich möglicher Rückforderungsansprüche derzeit durch die Landesdirektion Leipzig im Rahmen der Verwendungsnachweisprüfung geprüft werde.

Die Bieterkritik, dass es sich um eine produktbezogene Ausschreibung handelt, sei nicht mit aller Konsequenz verfolgt worden. Dem Bieter hätte es offen gestanden, den zur Verfügung stehenden Primärrechtsschutz zu nutzen und einen Antrag zur Überprüfung der Rechtmäßigkeit bei der Vergabekammer zu stellen. Davon machte er keinen Gebrauch.

Auch dieser Sachverhalt werde einschließlich möglicher Rückforderungsansprüche derzeit durch die Landesdirektion Leipzig geprüft.

4 Stellungnahme Kommunales Forum Südraum Leipzig

Der ZV bestätigt, dass zur Bescheiderstellung im August 2002 noch keine gesicherte Finanzierung vorlag, da erst mit Vertrag vom 29.10.2003 sich die ARGE verbindlich zur Übernahme eines Eigenanteils von 1,8 Mio. € verpflichtet hat.

Unrichtig sei nach Meinung des ZV, dass das Ausschreibungsverfahren herstellerbezogene Vorgaben zum Leistungsgegenstand enthalten habe. Der Ausschreibungstext sei herstellerneutral an der Medios-Richtlinie orientiert und habe die allgemein gültigen technischen Standards und Qualitätsstandards beschrieben. Das Projekt hätte daher ohne Zugriff auf die Produktpalette eines bestimmten Herstellers realisiert werden können.

**Einzelplan 08:
Sächsisches Staatsministerium für Soziales**

Rechtsaufsicht über gesetzliche Rentenversicherungsträger

20

Das SMS veranlasste in rd. 15 Jahren lediglich vier Aufsichtsprüfungen.

Schwerwiegende Fehlleistungen zeichnen das Bild einer nicht ausreichend wirksamen staatlichen Aufsicht durch das SMS.

Aufsichtspflichtverletzungen haben den Freistaat der Gefahr von Haftungsansprüchen ausgesetzt.

1 Prüfungsgegenstand

Das SMS übt die Rechtsaufsicht über die landesunmittelbaren Sozialversicherungsträger aus (Rechtsaufsichtsbehörde [RAB]). Die RAB kann Rechtsverstöße beanstanden und hat erforderlichenfalls geeignete Anordnungen zu treffen. Außerdem ist sie zuständig für die nach Gesetz erforderliche Genehmigung bestimmter Geschäfte der Sozialversicherungsträger.

Die RAB greift bei ihrer Aufgabenwahrnehmung auf die Prüfungsergebnisse des Landesprüfungsamtes für die Sozialversicherung (LPrA) zurück. Das LPrA gehört zum Geschäftsbereich des SMS und prüft die Geschäfts-, Rechnungs- und Betriebsführung der Sozialversicherungsträger im Freistaat Sachsen.

Das LPrA verfügt bei einigen Sozialversicherungsträgern über ein gesetzlich geregeltes Prüfungsrecht. Bei anderen Sozialversicherungsträgern - der Deutschen Rentenversicherung Mitteldeutschland (Zusammenschluss der früheren LVA* Thüringen, Sachsen-Anhalt und Sachsen), der Unfallkasse Sachsen und dem Deutsche Rentenversicherung Rechenzentrum e. V. - verfügt das LPrA nicht über ein gesetzliches Prüfungsrecht. Hierzu gehörte bis zum 30.09.2005 auch die ehemalige LVA Sachsen. Zu Prüfungen kommt es nur, wenn die RAB einen Auftrag erteilt.

Der SRH hat die Aufgabenwahrnehmung der Rechtsaufsicht des SMS schwerpunktmäßig am Beispiel der früheren LVA Sachsen geprüft.

Bis zum Abschluss der örtlichen Erhebungen des SRH im Juni 2006 lagen zur LVA Sachsen nur zwei Prüfberichte des LPrA aus den Jahren 2000 und 2002 vor. Im gesamten Zeitraum von 1990 bis 2005 veranlasste das SMS vier Aufsichtsprüfungen.

* LVA = Landesversicherungsanstalt

2 Prüfungsergebnisse und Folgerungen

2.1 Rechtsaufsicht und Mitwirkungsrechte

Die Befugnisse des SMS für die Ausübung der Rechtsaufsicht lassen sich in Mitwirkungsrechte und Aufsichtsmittel einteilen. Mitwirkungsrechte äußern sich insbesondere in der Genehmigung von Darlehen und Grundstücksgeschäften nach § 85 Abs. 1 SGB IV. Die Aufsichtsrechte reichen von der Beratung des Versicherungsträgers bis zu Zwangsmitteln wie der Verpflichtung gem. § 89 SGB IV.

2.1.1 Haushalte der LVA Sachsen

Die Haushaltspläne der LVA Sachsen wiesen bis 2004 Gesamteinnahmen und -ausgaben von bis zu 14,2 Mrd. € jährlich aus. Nach der Organisationsreform am 01.10.2005 beliefen sich die Einnahmen und Ausgaben der Haushaltspläne der Deutschen Rentenversicherung Mitteldeutschland 2007 auf 19,1 Mrd. €.

Die LVA Sachsen legte ihre Haushaltspläne der RAB rechtzeitig vor. Diese hatte die Haushaltspläne zu prüfen und konnte sie binnen sechs Wochen ggf. beanstanden.

Trotz der zweistelligen Milliardenbeträge unterblieb nach Aktenlage bis 2003 die Prüfung durch die RAB völlig.

Das SMS verweist darauf, dass nur rd. 5 % des Gesamthaushaltes der LVA Sachsen (= rd. 700 Mio. €) der Einwirkung der „Länderaufsicht“ unterstanden. Das SMS erkennt, dass es im Rahmen der Aufsicht für die Beurteilung des gesamten Haushaltsplanes zuständig ist.

Das SMS hat im Rahmen der Rechtsaufsicht eine umfassende Prüfung der Haushaltspläne der Sozialversicherungsträger vorzunehmen und diese auch in geeigneter Weise zu dokumentieren.

2.1.2 Grundstückserwerb

Die RAB genehmigte einen von der LVA Sachsen geplanten Grundstückserwerb für umgerechnet 11,2 Mio. €. Für die beabsichtigte Errichtung von 160 Wohnungen für ihre Bediensteten war das Grundstück um über 35.000 m² zu groß. Der Wohnraumbedarf war nicht nachgewiesen, die Kaufpreisobergrenze war zu hoch. Nach dem Erwerb der Grundstücke und einer durch die RAB nachträglich versagten Genehmigung gab die LVA Sachsen ihre Investitionsabsicht auf.

Die Erstellung von Wohnungen gehörte nicht zu den originären Aufgaben der LVA Sachsen und war für die Erfüllung dieser Aufgaben nicht notwendig. Bereits aus diesen Gründen hätte die RAB den Liegenschaftserwerb nicht genehmigen dürfen.

Allein die zu große Grundstücksfläche hätte bei der LVA Sachsen zu einem Vermögensschaden von rd. 8,4 Mio. € geführt.

Rechtswidriges Handeln einer RAB kann den Staat der Gefahr von Schadensersatzansprüchen aussetzen.

2.2 Rechtsaufsichtliches Handeln aufgrund von Prüfungen des Landesprüfungsamtes

Bei der Prüfung der Prüfberichte des LPrA sind dem SRH vor allem folgende für die Rechtsaufsicht bedeutsamen Einzelfälle aufgefallen:

Beitragsverluste in Millionenhöhe

Das LPrA hat 1995 über Beitragsrückstände von umgerechnet rd. 21 Mio. € berichtet. 1996 befasste sich auch ein Prüfbericht des Bundesrechnungshofes mit diesem Thema. Die Außenstände beliefen sich 1996 bereits auf rd. 41 Mio. €.

Die RAB hat keinen Handlungsbedarf gesehen, solange der Bundesrechnungshof befasst war.

Das SMS vertrat die Auffassung, dass ein Vermögensschaden bei der LVA Sachsen nicht vorliege, da durch die rechtswidrig unterlassene Beitragserhebung spätere Leistungsansprüche der Versicherten gemindert worden seien.

Aufgrund der Feststellungen des SRH teilte das SMS im Mai 2008 mit, dass in Zusammenarbeit mit der Deutschen Rentenversicherung Mitteldeutschland versucht werde, die exakte Höhe der Beitragsausfälle zu ermitteln und anschließend zu prüfen, ob und in welcher Höhe ein durch nicht rechtzeitige Erfassung zur Versicherungspflicht und Mängel im Beitragseinzug verursachter Vermögensschaden vorliege.

Zweck der Rentenversicherung ist es, den Versicherten nach Renteneintritt ein möglichst Existenz sicherndes Einkommen zu verschaffen. Rechtswidrig zustande gekommene verminderte Leistungsansprüche führen unter Umständen zur Leistungspflicht anderer steuerfinanzierter Leistungsträger.

Der LVA Sachsen war bereits ein erheblicher Vermögensschaden entstanden. Ein Entscheidungsspielraum für ein Absehen von Aufsichtsmaßnahmen bestand damit nicht mehr.

Klinik an der Ostsee

Die RAB genehmigte die Beteiligung der LVA Sachsen mit umgerechnet 256 T€ am Stammkapital einer GmbH zur Gründung eines Klinikbetriebes im Seebad Ahlbeck, für welche kein Bedarf bestand.

Das SMS hätte die Beteiligung nicht genehmigen dürfen.

Ohne Rücksicht auf die Leistungsfähigkeit der GmbH gewährte die LVA Sachsen mit Genehmigung der RAB der GmbH ein Darlehen über umgerechnet 45 Mio. €.

Die Ertragslage der GmbH ließ nicht erkennen, dass diese für die vereinbarten Zinsen von 6 % und Tilgungen von 2 % hätte aufkommen können. Später genehmigte die RAB dann einen Verzicht der LVA Sachsen auf den vereinbarten Zins.

Der Zinsverzicht führte bei der LVA Sachsen zu einem erheblichen Vermögensschaden.

Das SMS hätte vor Genehmigung des Darlehens prüfen müssen, ob Rückzahlung und Verzinsung des Darlehens sichergestellt waren.

Klinikbelegung im Ausland

Das LPrA hat festgestellt, dass die LVA Sachsen Versicherte einer Klinik in Österreich zuwies. Es rügte einen Verstoß gegen das damals noch geltende Verbot der Klinikbelegung im Ausland.

Spätestens durch den Bericht des LPrA im Jahr 2000 hatte das SMS davon Kenntnis.

Die RAB hat die rechtswidrige Praxis der Auslandbelegung pflichtwidrig geduldet.

3 Schlussbemerkungen

3.1 Seit der Gründung der Deutschen Rentenversicherung Mitteldeutschland ist das SMS für die Aufsicht über einen Sozialversicherungsträger mit einem Haushalt von rd. 19 Mrd. €, 4.800 Mitarbeitern, 2,6 Mio. Versicherten sowie 1,2 Mio. Rentnern zuständig.

Eine ordnungsgemäße und wirksame Wahrnehmung der Rechtsaufsicht ist deshalb von großer Bedeutung.

3.2 Das Handeln der RAB unterliegt dem Opportunitätsprinzip. Ein Ermessensspielraum bei der Anwendung dieses Prinzips verengt sich dann, wenn die Schwere eines Rechtsverstoßes, die Höhe eines Schadens oder das öffentliche Interesse an der Verfolgung des Rechtsverstoßes das Einschreiten der RAB notwendig machen.

Trotz eindeutiger Hinweise und Erkenntnisse seitens des LPrA hat die RAB häufig nicht oder nur unzureichend reagiert.

Eine wirksame Rechtsaufsicht über die LVA Sachsen war im Freistaat Sachsen nicht gewährleistet.

3.3 Eine sachgerechte und umfassende Prüfung der RAB und des LPrA durch den SRH erfordert auch, auf Unterlagen der Sozialversicherungsträger zurückgreifen zu können, um Sachverhalte vollständig und ordnungsgemäß erheben zu können.

Mangels eigener Erhebungsrechte bei den Sozialversicherungsträgern kann der SRH, z. B. durch Einsichtnahme in die Akten, nicht feststellen, ob das LPrA die von ihm geprüften Sachverhalte zutreffend und vollständig erhoben hat.

Der SRH hält es für sinnvoll, ihm gesetzlich ein Erhebungsrecht bei den unter Aufsicht des Freistaates stehenden Sozialversicherungsträgern einzuräumen.

Staatsregierung und Landtag werden deshalb gebeten, eine entsprechende gesetzliche Regelung zu schaffen.

4 Stellungnahme des Ministeriums

Die Feststellung des SRH, das SMS habe die „vorgeschriebene Untersuchung, ob die Leistungsfähigkeit des Versicherungsträgers gewährleistet war“, unterlassen, verkenne den Umfang der von der RAB anzustellenden Ermittlungen. Eine Prüfung sei erfolgt. Zu bemängeln sei, dass nicht ausdrücklich festgehalten worden sei, dass sich keine

Gründe für eine Beanstandung ergaben. Die Haushaltspläne 2007 und 2008 seien Gegenstand intensiver Erörterungen gewesen. Beanstandungen hätten sich nicht ergeben.

Der Vorgang des Grundstückerwerbs sei für das Verwaltungshandeln des SMS untypisch gewesen. Der SRH sei von der theoretischen Möglichkeit eines Vermögensschadens ausgegangen, der sich nicht verwirklicht habe.

Die Höhe der Beitragsrückstände sei nicht mit einem Vermögensschaden bei der LVA gleichzusetzen. Beitragsrückstände in einer der Situation bei der LVA Sachsen vergleichbaren Höhe seien auch bei den anderen LVAen im Beitrittsgebiet entstanden. Die Aufsichtsbehörden hätten sich über die Bemühungen zum Abbau der Rückstände unterrichten lassen.

Ein Bedürfnis, dem SRH die Möglichkeit der Einsichtnahme in Akten der Sozialversicherungsträger zu gewähren, bestehe nicht. Es ließe sich auch nicht mit den Ergebnissen der Prüfung des LPrA einschließlich der Wahrnehmung der Rechtsaufsicht über die LVA Sachsen begründen. Das SMS werde die Schaffung einer gesetzlichen Regelung für ein Erhebungsrecht des SRH bei den unter Aufsicht des Freistaates stehenden Sozialversicherungsträgern nicht unterstützen.

Die Leitstelle für Fragen der Gleichstellung von Frau und Mann erfüllte die ihr zugewiesene Querschnittsaufgabe unzureichend.

Die Förderung der Gleichstellung von Frau und Mann ist eine in der Sächsischen Verfassung verankerte Staatsaufgabe. Sie oblag ab 1990 zunächst der Staatskanzlei. 1994 entstand dort die Leitstelle für Fragen der Gleichstellung von Frau und Mann (LS). Der LS war bis zu ihrer Eingliederung in das SMS in 2002 ein Ministeramt zugeordnet.

Im Prüfungszeitraum umfassten die Haushaltsmittel im Epl. 08 für die Gleichstellung von Frau und Mann hauptsächlich

- Zuwendungen für Frauenvereine und -verbände sowie für die Existenzgründung und -sicherung von Frauen im ländlichen Raum und
- Leistungen zur Unterstützung der Gleichstellungsbeauftragten in den Landkreisen und Kreisfreien Städten.

Die Ausgaben beliefen sich auf bis zu 2,1 Mio. € im Jahr.

1 Querschnittsfunktion

1.1 Neben den Mitteln für die LS waren ab 2002 im Epl. 08 auch weitere Ausgaben geplant, die ebenfalls für die Gleichstellung von Bedeutung waren, wie etwa Zuwendungen für Frauenhäuser.

Außerdem waren z. B. im Einzeletat des SMWA Zuwendungen für die Gründung beruflicher Existenzen, insbesondere von Frauen eingestellt.

Die LS hatte keinen Überblick über die Mittel für verwandte oder sonst gleichstellungsbedeutsame Förderzwecke. Nur dem StHpl. 2003/2004 war eine „Übersicht gleichstellungsrelevanter Haushaltsansätze der Staatsministerien“ beigegeben. Diese Übersicht war nicht vollständig.

Das SMS muss für einen vollständigen Überblick über die für Gleichstellung bedeutsamen Fördermittel sorgen.

1.2 Die LS hat im Rahmen ihrer Querschnittsaufgabe an der Gesetzgebung und an Vorhaben auf Landes-, Bundes- und Europaebene mitgewirkt.

Bei der Haushaltsaufstellung und -ausführung fand eine fachliche Beteiligung nicht einmal innerhalb des SMS statt. Über Planung, Bewilligung und Verwendung von Mitteln anderer Ministerien lag der LS keine Informationen vor.

Eine umfassende Wahrnehmung der Querschnittsaufgabe war nicht sichergestellt.

Die Förderung der Gleichstellung durch die LS ist mit der Mittelvergabe der anderen Stellen zu vernetzen.

2 Förderziele und -grundsätze

2.1 Die Mittel waren in den geprüften Jahren ausschließlich für Frauen bestimmt.

Eine Bestandsaufnahme des Förderbedarfs vor Beginn der Förderung hatte nicht stattgefunden. Messgrößen zur Ermittlung des Grades der Zielerreichung gab es nicht.

Es stellt sich die Frage, ob die LS mit der Ausrichtung der Förderung nicht selbst eine (mittelbare) Benachteiligung aufgrund des Geschlechts vorgenommen hat.

Die LS muss ihre Arbeitsfelder so ausrichten, dass sie der Bedeutung der Gleichstellung von Frau und Mann umfassend gerecht werden.

2.2 Den Förderschwerpunkt bildeten Zuwendungen für Frauen im ländlichen Raum. Ziele waren die „Verbesserung der Lebens- und Arbeitssituation“ der weiblichen Landbevölkerung sowie die Unterstützung der dörflichen Entwicklung. Für die Bewilligung der Mittel bestand eine Förderobergrenze von 5 T€ aus der anzuwendenden Richtlinie des SMS.

Die geringen Hilfen der LS zur Unterstützung beruflicher Selbstständigkeit von Frauen im ländlichen Raum sind auf den Prüfstand zu stellen. Die Fördermöglichkeiten der Arbeitsagenturen sowie die des SMWA zur Leistung von Zuschüssen aus Mitteln der EG sind dabei zu berücksichtigen.

3 Zweckverfehlungen, Erfolgskontrolle

3.1 In einer Reihe von schwerwiegenden Fällen waren die Mittel nicht dem Verwendungszweck entsprechend eingesetzt.

So förderte das RP Chemnitz auf Antrag eines Motorradstammtisches eine Ausstellung über die „schnellsten Zweitakter der Welt“. Über eine Teilnahme von Frauen und jungen Mädchen an dieser Veranstaltung gab es keine Aufzeichnungen.

Eine Taxiunternehmerin erhielt eine Zuwendung in Höhe von 5 T€ für den Kauf eines Neuwagens (Nettokaufpreis 19,4 T€). Ursprünglich beantragt und mit begründenden Unterlagen teilweise untersetzt war aber nur ein Zuschuss zu den laufenden Betriebskosten in Höhe von 5,7 T€. Ob das Unternehmen die fehlenden 14,4 T€ aufbringen konnte, war nicht geklärt.

Angesichts der festgestellten Bewilligungsmängel muss die LS jedenfalls für eine zeitnahe, gründliche Prüfung der Verwendungsnachweise sorgen.

3.2 Die Behörden haben Erfolgskontrollen nur im Einzelfall anhand der von den Empfängern z. T. zu spät vorgelegten Verwendungsnachweise vorgenommen. Prüfungen vor Ort fanden nur in einzelnen Fällen statt. Eine programmüberspannende Erfolgskontrolle war schon wegen des oben bemängelten konzeptionslosen Vorgehens nicht möglich.

Das SMS muss künftig Erfolgskontrolle auch über den Einzelfall hinaus gewährleisten.

4 Gleichstellungsbeauftragte der Landkreise und Kreisfreien Städte

4.1 Regierungspräsidien haben Landkreisen und Kreisfreien Städten Fördermittel zur Unterstützung der Arbeit kommunaler Gleichstellungsbeauftragter bewilligt. Die Landkreise und Kreisfreien Städte reichten die Mittel größtenteils an Zuwendungsempfänger weiter.

Das RP Leipzig hatte eine Weiterbewilligung nicht gestattet. Die RP Dresden und Chemnitz haben diese zwar zugelassen, aber keine vollständigen und ausreichenden Regelungen über die Weiterverwendung getroffen.

4.2 Die Nachweise der Letztempfänger haben die RPÄ der Landkreise und Kreisfreien Städte geprüft. Eine Kontrolle in den RP fand nicht statt.

Dies widersprach einer Anordnung des SMS in der Förderrichtlinie. Danach hatten die RPÄ die Nachweise lediglich zu erstellen. Die Prüfung oblag den RP.

Die ordnungsgemäße Verwendung der Mittel und die Prüfung der Nachweise waren nicht gewährleistet. Der SRH empfiehlt, künftig keine Weiterbewilligung mehr zuzulassen.

5 Colditzer Schlosspuppen

Im Schloss Colditz beschäftigte ein mit Mitteln für die Gleichstellung geförderter Verein Frauen mit der Herstellung von Puppen aus Papiermaché, eine form- und giessbare Masse aus hauptsächlich Papier und Leim. Zuwendungen erhielt dieser u. a. zur Finanzierung von Werbemaßnahmen und zur Entwicklung neuer Puppen. Der Verein beauftragte eine Firma mit der Leitung der Puppenherstellung.

Der Verein hat zum Nachweis der ordnungsgemäßen Verwendung der Fördermittel Rechnungen vorgelegt. Zu den mit den Verwendungsnachweisen geltend gemachten Leistungen waren im Verein weitgehend andere Rechnungen vorhanden und gebucht worden.

Der Verein hat dazu erklärt, Rechnungen seien „angepasst“ worden.

Die LS muss die Vorgänge im Schloss Colditz durchleuchten sowie anschließend über die Rückforderung der Mittel befinden.

6 Stellungnahme des Ministeriums

Die LS werde sich für einen ressortübergreifenden Überblick der für die Gleichstellung bedeutsamen Mittel einsetzen.

Eine ressortübergreifende Vernetzung bei der Fördermittelvergabe sei durch die Beteiligung des SMS beim Erlass von Förderrichtlinien anderer Ressorts gegeben. Die Beteiligung der LS an der Planung, Bewilligung und Verwendung von Mitteln anderer Mi-

nisterien sei aus strukturellen, organisatorischen wie auch personellen Gründen nicht leistbar.

Aufgrund der strukturellen Benachteiligung von Frauen in vielen Bereichen sei die besondere Förderung von Frauen zur Durchsetzung von Chancengleichheit erforderlich und gerechtfertigt. Hierin liege keine Benachteiligung von Männern. Mit der Implementierung und Anwendung der Gender-Mainstreaming-Strategie in der Staatsregierung werden beide Geschlechter in den Blick genommen.

Die Förderung von Existenzgründungen und -sicherungen von Frauen im ländlichen Raum wurde im Jahr 2006 evaluiert. In die Evaluation wurden alternative Förderprogramme sowie allgemeine Umfelddaten wie Arbeitsmarktdaten einbezogen. Im Ergebnis der Evaluation wurde die Nachhaltigkeit und Zweckmäßigkeit der Förderung trotz der vergleichsweise niedrigen Fördersumme bestätigt.

Die LS werde die zuständigen Bewilligungsbehörden um eine zeitnahe und gründliche Prüfung der betreffenden Verwendungsnachweise bitten.

Das SMS werde mit den RP zeitnah über die Möglichkeiten einer intensiveren Erfolgskontrolle beraten. Angestrebt werden auch häufigere Vor-Ort-Kontrollen. Allerdings sei hierbei zu berücksichtigen, dass die Personalsituation und die entstehenden Fahrtkosten dies nur in begrenztem Umfang zulassen.

Das SMS folge der Anregung des SRH, keine Weitergabe von Zuwendungen mehr zuzulassen. Diese sei in der nunmehr geltenden Förderrichtlinie ausgeschlossen.

Die Vorgänge im Schloss Colditz würden geprüft werden. Die Erkenntnisse der vorgenommenen Vor-Ort-Prüfung würden bei den zu treffenden Entscheidungen berücksichtigt werden.

Das RP Dresden hat Leistungen doppelt gefördert.

Das RP Chemnitz hat sich über die Vorgaben der Förderrichtlinie hinweggesetzt und eine überhöhte Zuwendung bewilligt.

1 Prüfungsgegenstand

Der SRH hat in den drei RP Förderbaumaßnahmen im Bereich der Behindertenhilfe geprüft.

Der Neubau einer Werkstatt für behinderte und chronisch psychisch kranke Menschen in Herrnhut wurde durch die Zuwendungsgeber RP Dresden, BMAS¹ und Landesarbeitsamt Sachsen mit insgesamt rd. 5,38 Mio. € gefördert.

In Chemnitz wurde der Bau einer Werkstatt für Behinderte und eines Förder- und Betreuungsbereiches durch das RP Chemnitz, das Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung, das Sächsische Landesamt für Familie und Soziales, die Stadt Chemnitz und die Bundesagentur für Arbeit mit insgesamt 7,80 Mio. € unterstützt.

Für den Neubau eines Sozialpädiatrischen Zentrums sowie einer Frühberatungsstelle in Leipzig wurden durch das RP Leipzig und die Agentur für Arbeit Zuwendungen von insgesamt rd. 2,42 Mio. € ausgereicht.

Die Baumaßnahmen sind abgeschlossen.

Geprüft wurden insbesondere

- das Antrags- und Bewilligungsverfahren bei den zuständigen RP und bei der OFD,
- die Planungs- und Bauunterlagen bei den Zuwendungsempfängern, insbesondere hinsichtlich wirtschaftlicher, sparsamer und den technischen Regelwerken entsprechenden bautechnischen Lösungen,
- die Vergabe, die Planungsverträge und die Abrechnung.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Neubau einer Werkstatt für behinderte und chronisch psychisch kranke Menschen in Herrnhut

2.1.1 Baugrundstück

Das für den Werkstattneubau bestätigte und daraufhin vom Träger der Baumaßnahme erworbene Grundstück in Herrnhut mit einer Fläche von 12.855 m² war seit Anfang der neunziger Jahre als Altlastenverdachtsfläche bekannt.

¹ Bundesministerium für Arbeit und Soziales (ehemals Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung)

Im Zuge der Baudurchführung ergaben sich wegen des schlechten Baugrundes und der Hanglage des Grundstücks erhebliche Mehrkosten.

Kostenrisiken aufgrund von möglichen Deponierückständen und Altlasten bzw. erhöhter Gründungskosten durch die Hanglage des Baugrundstücks und die vorhandene Bodenbeschaffenheit wurden nicht berücksichtigt.

Die geplante Bruttogrundfläche des Werkstattneubaus beträgt 2.876 m². Gemäß der vom damaligen BMAS veröffentlichten „Verfahrensregeln für die Förderung von Werkstätten für Behinderte“ wäre eine Grundstücksgröße von rd. 7.190 m² angemessen gewesen.

Auch für eine zwischenzeitlich für 25.000 € errichtete Lager- und Abstellfläche von rd. 600 m² besteht kein Bedarf.

Mit dem Werkstattneubau in Herrnhut wurde eine um rd. 5.665 m² überhöhte Grundstücksfläche gefördert und dafür eine um rd. 185.534 € überhöhte Zuwendung ausgereicht.

2.1.2 Kostenwerte

Das SMS hat einen Kostenrichtwert von 37.000 €/Platz für die Bau- und Ausstattungskosten (Kostengruppe 3.0 bis 7.0) von Einrichtungen der Behindertenhilfe festgelegt.

Die veranschlagten Gesamtkosten betragen rd. 6 Mio. €. Die OFD und das Landesarbeitsamt haben Bau- und Ausstattungskosten in Höhe von rd. 5 Mio. € anerkannt. Das entspricht einem Kostenwert von rd. 43.051 €/Platz.

Die OFD bemerkte in Ihrem Prüfbericht, der ermittelte Kostenwert pro Platz läge über dem Durchschnittswert vergleichbarer Einrichtungen. Trotzdem genehmigte das RP Dresden die Zuwendung in voller Höhe.

Im Rahmen eines Kostenvergleiches hat der SRH den Werkstattneubau mit zwei Projekten im Bereich des RP Dresden verglichen. Die Gesamtkosten liegen mit rd. 10.000 €/Platz erheblich über allen vom SRH ermittelten Vergleichswerten.

Die Gesamtbaukosten pro Platz liegen rd. 6.051 €/Platz bzw. 726.195 € über dem Kostenrichtwert des SMS.

2.1.3 Erschließungskosten für das Gewerbegebiet

Das RP Dresden hatte bereits im Jahr 1991 und 1992 die Erschließung des Gewerbegebietes der Stadt Herrnhut mit einer Zuwendung in Höhe von rd. 1 Mio. € gefördert. Zuwendungsempfängerin war die Gemeinde Herrnhut.

Auf die durch die Zuwendungsempfängerin im Gewerbegebiet erworbenen Flächen von insgesamt 12.855 m² entfiel somit ein vormals geförderter Erschließungsanteil von rd. 460 T€.

Mit Bescheid vom 14.12.2002 bewilligte das RP Dresden für den Werkstattneubau u. a. die zuwendungsfähigen Ausgaben für die beiden Flurstücke, ihren Erwerb und das Herichten. Damit wurde die Erschließung nochmals mit rd. 176 T€ unterstützt.

Das RP Dresden hat öffentliche Erschließungsleistungen im Gewerbegebiet der Stadt Herrnhut doppelt gefördert.

2.2 Bau einer Werkstatt für Behinderte und eines Förder- und Betreuungsbereiches in Chemnitz

2.2.1 Baufachliche Prüfung/Bewilligung Werkstatt

Die veranschlagten Gesamtkosten in Höhe von rd. 7 Mio. € wurden in vollem Umfang als förderfähig bestätigt. Das RP Chemnitz bewilligte eine Förderung auf Grundlage von Bau- und Ausstattungskosten in Höhe von rd. 38.582 €/Platz.

Maßstab für die baufachliche Prüfung müssen die maximal zulässigen Bau- und Ausstattungskosten in Höhe von 37.000 €/Platz gemäß Förderrichtlinie sein.

Gemäß Vorgabe des BMAS ergibt sich für die Werkstatt ein Flächenhöchstwert von 3.485,50 m² Nettogrundfläche. Der Entwurfsplanung lag das genehmigte Bau-/Raumprogramm mit 3.650 m² Nettogrundfläche zugrunde.

Mit der Bewilligung wurde der Kostenrichtwert gemäß Förderrichtlinie für den Neubau der Werkstatt um rd. 1.582 €/Platz überschritten.

Mit dem genehmigten Bau-/Raumprogramm wurde zudem ein überhöhter Flächenbedarf festgesetzt. Daraus resultieren Mehrkosten in Höhe von rd. 402 T€.

2.2.2 Vorzeitiger Maßnahmebeginn

Am 12.10.2004 stellte die Stadtmission Chemnitz e. V. beim SMS einen Antrag auf vorzeitigen Maßnahmebeginn für den Neubau der Werkstatt für behinderte Menschen und des Förder- und Betreuungsbereiches. Sie begründete diesen unter Beifügung des Bauausgabebuchs mit erheblichen Kosten für Genehmigungen und Planungen.

Das SMS stimmte dem Antrag mit Schreiben vom 27.10.2004 u. a. unter der Bedingung zu, dass der vorzeitige Baubeginn auf Risiko des Zuwendungsgebers erfolge.

Nach Vorl. VwV-SäHO Nr. 1.3.1 Satz 2 zu § 44 SäHO gelten bei Baumaßnahmen Planung, Baugrunduntersuchungen, Grunderwerb und Herrichten des Grundstücks nicht als Beginn des Vorhabens. Zudem ist für die Entscheidung über den vorzeitigen Baubeginn die Bewilligungsbehörde und nicht das SMS zuständig. Um die Entscheidungsfreiheit der Bewilligungsbehörde im Interesse eines wirksamen Mitteleinsatzes zu gewährleisten und eine Präjudizierung des Zuwendungsgebers auszuschließen, hat die Zustimmung zum vorzeitigen Baubeginn grundsätzlich auf Risiko des Zuwendungsnehmers zu erfolgen.

Das SMS war für die Zustimmung zum vorzeitigen Maßnahmebeginn nicht zuständig. Die Zustimmung erfolgte unzulässigerweise auf Risiko des Freistaates und war zudem unnötig.

2.3 Neubau des Sozialpädiatrischen Zentrums und einer Frühförderberatungsstelle

2.3.1 Bau-/Raumprogramm

Die Stadt Leipzig führte 1999 ein Gutachterverfahren mit eingeladenen Architekturbüros auf Grundlage eines nicht bestätigten Bau-/Raumprogramms mit einer Nettogrundfläche von 2.249,20 m² durch. Das SMS genehmigte im Jahr 2001 nur eine Nettogrundfläche von 1.350 m², was einer Reduzierung um 40 % entspricht.

Der Siegerentwurf war wegen der erheblichen Flächenabweichung unbrauchbar. Haushaltsmittel der Stadt Leipzig wurden umsonst verausgabt, da keine der Arbeiten letztendlich umgesetzt wurden.

2.3.2 Flächenbedarf

Der Antrag des Trägervereins überschritt die förderfähige Nettogrundfläche um rd. 72 m². Nicht im Antrag enthalten sind die rd. 210 m² Nettogrundfläche des konstruktiv zum Altbau gehörenden Kellergeschosses.

Das RP Leipzig beanstandete die Flächenüberschreitung nicht. Es genehmigte eine um insgesamt 282 m² überhöhte Nettogrundfläche.

Die dafür erforderliche Genehmigung des SMS lag nicht vor.

2.3.3 Baufachliche Prüfung/Bewilligung/Verwendungsnachweisprüfung

Das SMS legte zur Ermittlung des Kostenhöchstwertes einen Kostenrichtwert von 1.400 €/m² Nettogrundfläche fest. Für den Altbau war eine Abminderung um 5 % des Kostenrichtwertes vorgesehen.

Die OFD setzte den Normativwert zur Ermittlung der förderfähigen Kosten auf Grundlage der überhöhten Nettogrundfläche um rd. 102 T€ zu hoch an. Sie erkannte weitere Baukosten an, obwohl der Normativwert überschritten wurde.

Die OFD setzte sich nicht ausreichend kritisch mit der gewählten Baukonstruktion und mit der Überschreitung der Flächen- und Kostenrichtwerte auseinander.

Das RP Leipzig legte bei Bewilligung der Fördermittel die überhöhten Flächen- und Kostenrichtwerte der baufachlichen Prüfung der OFD zugrunde. Der Einwand des RP Leipzig, keine überhöhte Förderung ausgereicht zu haben, kann nicht nachvollzogen werden.

Mit dem Ziel, die anteiligen Kosten des Freistaates Sachsen bei diesem Projekt zu senken, sollte eine Vergabe-ABM einbezogen werden. Die Agentur für Arbeit bewilligte nachträglich zusätzliche Fördermittel in Höhe von 345 T€.

Das RP Leipzig hat es unterlassen, die Förderung entsprechend der hinzugetretenen Drittmittel zu reduzieren.

Die Zuwendungsempfängerin übergab den Verwendungsnachweis fristgemäß im Jahr 2005 und machte Mehrkosten geltend. Der SIB prüfte den Verwendungsnachweis baufachlich und stellte förderfähige Baukosten in Höhe von 2,438 Mio. € fest. Die Baukosten hatten sich um rd. 582 T€ erhöht.

Das RP Leipzig hat es unterlassen, die Prüfung des Verwendungsnachweises durchzuführen, mit der im Rahmen der Fehlbedarfsfinanzierung über die endgültige Höhe der Förderung zu entscheiden gewesen wäre.

Der SRH mahnt ein zügiges Prüfverfahren an, um der Zuwendungsempfängerin Rechtssicherheit zu verschaffen.

2.4 Ausschreibung und Vergabe

Bei den Maßnahmen in Herrnhut und Chemnitz wurden umfangreiche Verstöße gegen die VOB/A festgestellt. So erfolgte die Kennzeichnung der Angebote in beiden Fällen nicht VOB-konform.

Die Angebotsfristen bei der Maßnahme Herrnhut waren teilweise unangemessen kurz. Angebotsfristen von drei bzw. vier Tagen sind gem. § 18 Nr. 1 VOB/A unzulässig. Bei der Maßnahme in Chemnitz überstiegen die Zuschlagsfristen bei einer großen Anzahl von Vergaben die in der VOB/A zugrunde gelegten maximalen 30 Kalendertage.

Bei beiden Prüfobjekten hätten Angebote wegen fehlender Angaben oder unzulässigen Änderungen an den Verdingungsunterlagen ausgeschlossen werden müssen.

Die Vergabeverfahren weisen eine Vielzahl von schwerwiegenden Verstößen gegen die VOB/A auf.

Um den Zuwendungsempfängern Rückzahlungspflichten aufgrund von Vergabeverstößen zu ersparen, sollten diese eindringlich auf die Einhaltung der VOB/A hingewiesen werden.

3 Stellungnahmen

3.1 Sächsisches Staatsministerium für Soziales

Das SMS begründet die überhöhte Grundstücksgröße des Baugrundstücks in Herrnhut mit Schwierigkeiten bei der Grundstücksauswahl.

Die Darstellungen des SRH zur Überschreitung des Kostenrichtwertes würden einen unzutreffenden Eindruck erwecken. Das SMS legte eine Berechnung vor, wonach der Kostenrichtwert für die Werkstatt in Herrnhut eingehalten worden sei.

Es läge keine Doppelförderung der Erschließungsleistung in Herrnhut vor.

Die Mehrkosten des Fördervorhabens in Chemnitz würden aus der kostenintensiven Ausstattung mit Werkzeugmaschinen resultieren.

Künftige Beachtung der Ausführungen des SRH zu Zuständigkeit und Inhalt des vorzeitigen Maßnahmebeginns wird zugesichert.

Beim Fördervorhaben in Leipzig sei davon auszugehen, dass die Mehrkosten anteilig vom SMS mitgetragen würden. Für die Ermittlung des Normativwertes sei die erhöhte Nettogrundfläche heranzuziehen gewesen.

3.2 Diakoniewerk Oberlausitz e. V.

Das Diakoniewerk versucht, die überhöhte Grundstücksgröße mit dem Fehlen an geeigneten Alternativen zu begründen. Es wird eingeräumt, dass für die Lagerfläche derzeit kein Bedarf bestehe. Mittelfristig würde sich ein Bedarf ergeben.

Die Feststellung zur Doppelförderung der Erschließungsleistungen sei nicht zutreffend.

Die Vergabeverstöße werden eingeräumt. Die Diakonie vertritt die Auffassung, durch die Verstöße gegen die VOB sei niemand benachteiligt worden und es sei kein Schaden entstanden.

3.3 Stadtmission Chemnitz e. V.

Die Stadtmission Chemnitz e. V. bestätigt die Überschreitung des Kostenrichtwertes und den überhöhten Flächenbedarf. Einsparpotenziale seien ausgeschöpft worden.

Sie versucht, die Vergabeverstöße mit Hinweisen auf Zeitdruck, extreme Witterungsverhältnisse und fehlende finanzielle Schäden zu begründen. Für zukünftige Bauvorhaben wird die strikte Einhaltung der Vergabevorschriften zugesichert.

4 Schlussbemerkungen

Die vom SMS in der Stellungnahme zu Herrnhut vorgelegte Berechnung ist fehlerhaft. Die Kosten für die Kostengruppen 1 und 2 wurden vom SMS doppelt abgezogen. Nur dadurch konnte eine Richtwertunterschreitung ausgewiesen werden.

Die überhöhte Grundstücksgröße und das Vorhalten von Lagerfläche ohne Bedarf beim Vorhaben in Herrnhut zeugen nicht von wirtschaftlichem Handeln. Die Doppelförderung wurde durch das RP Dresden im Prüfungsschriftwechsel bestätigt.

**Einzelplan 09:
Sächsisches Staatsministerium für Umwelt und Landwirtschaft**

23

Finanzierung von Nothilfemaßnahmen infolge des Sturmes „Kyrill“

Die Förderrichtlinie des SMUL verstößt gegen EG- und Zuwendungsrecht.

1 Ausgangslage

Der Bund hat dem Freistaat Sachsen im Rahmen einer Verwaltungsvereinbarung vom 04.12.2007 insgesamt rd. 5,2 Mio. € Finanzmittel aus dem Solidaritätsfonds der EU zur Finanzierung von Nothilfemaßnahmen zur Bewältigung der durch den Sturm „Kyrill“ entstandenen Schäden der öffentlichen Hand im forstlichen Bereich zur Verfügung gestellt.

Zur Umsetzung des Programms hat das SMUL am 16.04.2008 eine Förderrichtlinie, genannt „Leitlinie“, erlassen. Danach werden die Mittel als Zuwendungen gem. §§ 23, 44 SÄHO und der VwV zu §§ 23, 44 SÄHO in Form nicht rückzahlbarer Zuschüsse vergeben. Zuwendungsempfänger sind Institutionen, die sich in der Hauptsache aus öffentlichen Mitteln finanzieren (Landkreise, Gemeinden, Städte, Stiftungen, Anstalten des öffentlichen Rechts usw.). Bewilligungsstelle ist der Staatsbetrieb Sachsenforst.

Für Maßnahmen des Staatsbetriebes Sachsenforst ist das SMUL Bewilligungsstelle.

2 Verletzung von Mitwirkungsrechten/-pflichten

Vor Erlass von Förderrichtlinien ist nach § 103 SÄHO und VwV Nr. 15.2 zu § 44 SÄHO der SRH anzuhören.

Enthält die Förderrichtlinie Bestimmungen zum Verwendungsnachweis, was vorliegend der Fall ist, da der Förderantrag in einigen Fällen zugleich als Verwendungsnachweis gelten soll, so ist nach § 44 Abs. 1 SÄHO und VwV Nr. 15.4 zu § 44 SÄHO das Einvernehmen auch mit dem SRH herzustellen.

Das SMUL hat den SRH nicht beteiligt.

Nach dem Kabinettsbeschluss vom 16.04.1996 ist für die Neubewilligung von Fördergeldern eine vom Kabinett gebilligte und im SächsABl. veröffentlichte Förderrichtlinie zwingende Voraussetzung.

Das SMUL hat weder den notwendigen Kabinettsbeschluss herbeigeführt noch die „Leitlinie“ im Amtsblatt veröffentlicht.

3 Verstoß gegen das Förderbankgesetz

Nach dem Förderbankgesetz¹ ist die SAB auch im Bereich Forstwirtschaft für die Durchführung von Förderungen zuständig. Die Übertragung der Durchführung von Förderprogrammen oder Fördermaßnahmen auf eine staatliche Behörde oder eine andere Einrichtung bedarf einer Rechtsverordnung des fachlich zuständigen Staatsministeriums.

Das SMUL hat keine entsprechende Rechtsverordnung erlassen.

4 Rechtswidrige Förderung

Die Förderrichtlinie des SMUL sieht die Möglichkeit vor, auch bereits abgeschlossene Maßnahmen noch zu bezuschussen.

Nach §§ 23, 44 SäHO dürfen bereits abgeschlossene Vorhaben nicht gefördert werden. Diese Maßnahmen konnten auch ohne staatliche Förderung realisiert werden. Eine nachträgliche Förderung stellt eine Refinanzierung bereits getätigter Ausgaben dar. Deren Inanspruchnahme löst einen Mitnahmeeffekt, aber keine Realisierung fachlicher Ziele aus.

Eine solche Refinanzierung verstößt auch gegen die Haushaltsgrundsätze der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit.

Nach den dem SRH vorgelegten Unterlagen hat die Europäische Kommission (KOM) den Ersatz verausgabter nationaler Haushaltsmittel durch EU-Mittel nicht zugelassen.

Die KOM hat fehlende Additionalität eingesetzter EU-Mittel regelmäßig beanstandet und daraus Rückforderungen geltend gemacht.

Ferner ist z. B. bei einer abgeschlossenen Wegebaumaßnahme - im Nachhinein - ein kausaler Zusammenhang mit dem Orkan „Kyrill“ nicht mehr vollständig belegbar. Das Gleiche gilt für den Ausschluss einer Förderung über den ursprünglichen Ausbaustandard hinaus. Bei bereits begonnenen Forstwegeinstandsetzungen sieht die Förderrichtlinie sogar ausdrücklich den Verzicht auf eine Dokumentation des aktuellen Wegezustandes nach der Sturmholzberäumung vor (vgl. Nr. 5.2 Abs. 1).

Der Freistaat Sachsen hat gegenüber der KOM jedoch die Wirksamkeit und Ordnungsmäßigkeit des Mitteleinsatzes und die Wirtschaftlichkeit der geförderten Maßnahme zu gewährleisten (Art. 6 Nr. 2 der Vereinbarung des Bundes mit der KOM vom 18.12.2007).

Die Förderung abgeschlossener Vorhaben kann dieser Verpflichtung nicht gerecht werden.

¹ Gesetz zur Errichtung der Sächsischen Aufbaubank - Förderbank - vom 19.06.2003.

5 Das Ministerium fördert sich selbst

Maßnahmen des Staatsbetriebes Sachsenforst fördert das SMUL durch Zuwendungen.

Der Freistaat Sachsen soll hier also gegenüber sich selbst zuwendungsrechtlich tätig werden.

Eine solche „Selbstförderung“ des Freistaates Sachsen ist nach §§ 23, 44 SäHO unzulässig (Förderung nur an Stellen außerhalb der Staatsverwaltung).

6 Unzulässige Förderung auf Kostenbasis

Die Förderrichtlinie sieht für den Mehraufwand bei der Aufarbeitung des Sturmholzes (vgl. Nr. 4.2.1) eine Förderung auf Kostenbasis im Rahmen einer Festbetragsfinanzierung vor. Regelungen zur Kalkulation und Nachweisführung der förderfähigen Gemeinkosten fehlen jedoch.

Die vorgesehenen Zuwendungen auf Kostenbasis stehen auch im Widerspruch zu Nr. 2 der Förderrichtlinie, wonach nur Ausgaben zuschussfähig sein sollen.

7 Folgerungen

Das SMUL hat unter Nichtbeachtung von gesetzlichen Beteiligungsrechten des SRH eine Förderrichtlinie erlassen, die massive EG- und haushaltsrechtliche Mängel aufweist.

Dies wiegt umso schwerer, als das SMUL in einem vergleichbaren Fall ausdrücklich zugesagt hatte, künftig den SRH vorab zu beteiligen, falls Abweichungen von der SäHO sachlich begründet seien (Jahresbericht 2007 des SRH, Beitrag Nr. 26, Pkt. 4).

8 Stellungnahme des Ministeriums

Nach Auffassung des SMUL stellt die EU-Solidaritätsfondsverordnung - VO (EG) Nr. 2012/2002 - einmalige Finanzhilfen zur teilweisen Deckung der öffentlichen Ausgaben nach einer Katastrophe größeren Ausmaßes zur Verfügung. Daraus folge, dass die Maßnahmen regelmäßig bereits abgeschlossen sind und nur dann teilweise refinanziert werden, wenn sie auch ohne diese Erstattungsmittel aus dem Solidaritätsfonds durchgeführt worden wären.

Es handele sich daher nicht um Zuwendungen i. S. d. sächsischen Haushaltsrechts, aber um Beihilfen i. S. d. Gemeinschaftsrechts.

Über eine entsprechende Anwendung des allen beteiligten Stellen bekannten Zuwendungsrechts sei eine zügige und EU-Recht konforme Abwicklung gewährleistet, wenn gleich es sich faktisch um einen teilweisen Ersatz von Aufwendungen handeln würde.

Das SMUL habe am 06.11.2007 das Vorgehen im Kabinett abgestimmt.

9 Schlussbemerkungen

Der Text der „Leitlinie“ sieht ausdrücklich die Anwendung des Zuwendungsverfahrens nach § 44 SäHO vor; das Bewilligungsverfahren muss deshalb auch den haushaltsrechtlichen Anforderungen dieser Vorschrift entsprechen.

Die Auffassung des SMUL, die EU-Solidaritätsfondsverordnung lasse die Finanzierung abgeschlossener Maßnahmen und damit eine Refinanzierung bereits getätigter Ausgaben zu, ist nicht zutreffend.

Die EU-Solidaritätsfondsverordnung sieht keine Finanzierung bereits abgeschlossener Maßnahmen vor. Eine solche Regelung würde auch dem Art. 112 der EG-Haushaltsordnung (VO [EG, Euratom] Nr. 1605/2002 des Rats vom 25.06.2002) widersprechen, der die rückwirkende Gewährung einer Finanzhilfe für bereits abgeschlossene Maßnahmen ausdrücklich ausschließt.

Die Finanzierung bereits abgeschlossener Maßnahmen stellt einen Verstoß gegen das sächsische Haushaltsrecht und die Haushaltsordnung der EG dar.

Ausgleichszulagen an landwirtschaftliche Betriebe in benachteiligten Gebieten

Haushaltsmittel in Millionenhöhe wurden verschwendet.

1 Prüfungsgegenstand

Seit 1992 fördern der Bund und der Freistaat Sachsen im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (GAK) Landwirte für die Bewirtschaftung von Flächen in den von der Natur benachteiligten Gebieten mit einer Ausgleichszulage.

Ziel der Ausgleichszulage ist es, in benachteiligten Gebieten die Landwirtschaft zu sichern, um über die Fortführung der landwirtschaftlichen Tätigkeit gleichzeitig einen Beitrag zur Erhaltung und Pflege der Kulturlandschaft sowie zur Sicherung einer ausreichenden Bevölkerungsdichte des ländlichen Raumes zu leisten. Benachteiligte Gebiete sind größtenteils Grenzertragsstandorte (Höhenlage, Hangneigung, klimatische Voraussetzungen, Erreichbarkeit). Im Freistaat Sachsen sind 34 % der landwirtschaftlichen Nutzfläche natürlich benachteiligte Gebiete. Dies entspricht einer Fläche von 353.085 ha, wovon jährlich rd. 75 % tatsächlich mit einer Ausgleichszulage gefördert wurden.

Die Höhe der Ausgleichszulage war so festzulegen, dass sie effektiv zum Ausgleich der bestehenden Nachteile beitrug und zugleich Überkompensationen vermieden wurden.

Das Fördervolumen sank von 21,28 Mio. € im Jahr 1992 auf 14 Mio. € im Jahr 2005. Dagegen hat sich die Anzahl der Bewilligungen nur geringfügig geändert.

Auf Grundlage des sächsischen Entwicklungsplanes 2000 bis 2006 für den ländlichen Raum hat der Freistaat Sachsen zusätzlich und außerhalb der GAK-Förderung mit einem landesspezifischen Ergänzungsbeitrag die Beihilfen für Ackerfutter erhöht und Silomaisflächen gefördert. Finanziert wurde der landesspezifische Ergänzungsbeitrag zu 65 % aus dem Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft - Abteilung Garantie (EAGFL-G) und zu 35 % aus Landesmitteln. Ab dem Jahr 2004 wurde ein Teil der gewährten Ausgleichszulage zu 75 % aus dem EAGFL-G und zu 25 % aus der GAK finanziert.

Der SRH hat hierzu eine stichprobenweise Prüfung durchgeführt.

2 Prüfungsergebnisse und Folgerungen

2.1 Unzulässige Zahlungen

Die Höhe der Ausgleichszulage, die zum Ausgleich der bestehenden Nachteile notwendig war, hatte das SMUL in einer Landesrichtlinie festgelegt und hierfür die Haushaltsmittel im Haushaltsplan veranschlagt.

Obwohl auf dieser Grundlage im Jahre 2001 schon Ausgleichszulagen (inkl. Ergänzungsbeitrag) in Höhe von rd. 17,5 Mio. € an die Landwirte ausgezahlt worden waren,

hat das SMUL den Landwirten im Januar 2002 - ohne dass diese überhaupt einen zusätzlichen Antrag gestellt hatten - zusätzlich zulasten des Hj. 2001 eine „Nachzahlung“ von rd. 5,7 Mio. € gewährt.

Die notwendige und damit auch ausreichende Höhe der Ausgleichszulage hatte das SMUL in der Landesrichtlinie festgelegt. Die Zahlungen waren geleistet worden. Die „Nachzahlung“ in Höhe von rd. 5,7 Mio. € war für den Erfolg der Fördermaßnahme daher nicht notwendig, sondern diente allein dem Zweck, ungebundene Haushaltsmittel noch zulasten des Hj. 2001 abfließen zu lassen. Diese „Nachzahlung“ führte zu einer Überkompensation der auszugleichenden Nachteile, was nach den EG-Bestimmungen und den nationalen haushaltrechtlichen Grundsätzen unzulässig war.

Die nachträgliche Zahlung war unzulässig. Künftig ist eine Überkompensation bestehender Nachteile auszuschließen.

2.2 Förderung trotz fehlender Voraussetzungen

Voraussetzung für die Gewährung einer Ausgleichszulage war, dass zum Zeitpunkt der Antragstellung mindestens 3 ha landwirtschaftliche Flächen, die im abgegrenzten benachteiligten Gebiet liegen, bewirtschaftet und der Aufwuchs landwirtschaftlich verwertet wurden.

Teilweise wurden Ausgleichszulagen auch an Zuwendungsempfänger gewährt, obwohl zum Zeitpunkt der Antragstellung deren landwirtschaftlich genutzte Flächen im abgegrenzten benachteiligten Gebiet nachweislich kleiner als 3 ha waren.

Die Staatlichen Ämter für Landwirtschaft (AfL) gewährten Zuwendungsempfängern, die keinen Tierbestand besaßen, Ausgleichszulagen für Grünlandflächen, ohne dass die Zuwendungsempfänger den Nachweis der landwirtschaftlichen Verwertung des Grünlandaufwuchses zu erbringen hatten. Die landwirtschaftliche Verwertung war aber Zuwendungsvoraussetzung.

Die Zuwendungsvoraussetzungen lagen in o. g. Fällen nicht vor. Die Anträge hätten abgelehnt werden müssen.

2.3 Unnötige Förderung

Bis 2005 gewährten die AfL für stillgelegte und nicht mehr für die landwirtschaftliche Erzeugung genutzte Flächen (sog. einfache Stilllegung) Ausgleichszulagen.

Einfache Stilllegungsflächen wurden nicht bewirtschaftet, sondern gemäß den Bestimmungen der VO (EG) Nr. 2316/1999 Art. 19 Abs. 3 und 4 gepflegt. Erträge konnten aus diesen Flächen demnach nicht erzielt werden. Somit entstand dem Landwirt durch die Pflege der o. g. Stilllegungsflächen auch kein wirtschaftlicher Nachteil, der durch die Ausgleichszulage hätte ausgeglichen werden müssen.

Die Ausgleichszulage dient dem Zweck, die flächendeckende Landbewirtschaftung in den benachteiligten Gebieten zu sichern. In der Gewährung von Ausgleichszulagen für o. g. Stilllegungsflächen bestand ein offensichtlicher Widerspruch zu den Förderzielen der Ausgleichszulage.

Die Förderungen der o. g. Flächen waren unnötig. Mit dem Förderausschluss dieser Flächen hätten beispielsweise im Hj. 2005 allein rd. 100.000 € an Landesmitteln eingespart werden können.

3 Stellungnahme des Ministeriums

Die Erhöhung der Richtliniensätze sei aufgrund der schwierigen Witterungsbedingungen in 2001 erfolgt. Eine mit der Nachzahlung erfolgte unzulässige Überkompensation des Nachteilsausgleichs hätte es nicht gegeben, da die Zahlungsbeträge auch nach Erhöhung im Rahmen der zulässigen Höchstbeträge der Landesrichtlinie lagen.

Mit den normalen Richtliniensätzen sei nur ein Ausgleich von einem Drittel bis zur Hälfte der Einkommensdifferenz zwischen benachteiligten und nicht benachteiligten Betrieben realisierbar, sodass von daher der Raum für eine Erhöhung ohne Überkompensationsgefahr gegeben war.

Das SMUL räumt ein, dass im Einzelfall die zuwendungsfähige Fläche unter 3 ha lag und programmtechnisch trotzdem eine Bewilligung aufgrund der Antragsfläche über 3 ha erfolgt sei. Der zu Unrecht bewilligte Zuwendungsbetrag sei vom Zuwendungsempfänger zurückgefordert worden. Entsprechende Anpassungen im Bewilligungsprogramm seien erfolgt.

Das Vorhandensein eines Tierbestandes sei gemäß Richtlinie nicht Zuwendungsvoraussetzung. Für die Gewährung der Ausgleichszulage sei die Bewirtschaftung der beantragten Flächen maßgeblich. Diese kann auch ohne eigenen Tierbestand erfolgen (z. B. betriebsübergreifende Futtermittelverwendung). Die Bewirtschaftung der Flächen würde bei evtl. Vor-Ort-Kontrollen überprüft werden.

Die bis 2005 praktizierte Förderung von Stilllegungsflächen orientierte sich an den GAK-Vorgaben und sei richtlinienkonform. Die Höhe der Ausgleichszulage sei auch unter Einbeziehung der Stilllegungsflächen so festgesetzt worden, dass sie effektiv zum Ausgleich der bestehenden einzelbetrieblichen Nachteile beitrug und zugleich eine Überkompensation vermieden wurde. Für Stilllegungsflächen würde ab 2006 keine Ausgleichszulage mehr gewährt werden.

4 Schlussbemerkung

Das SMUL geht bei der Beurteilung, ob in den vom SRH kritisierten Fällen der „Nachzahlungen“ im Januar 2002 eine Überkompensation stattgefunden hat von unzutreffenden Voraussetzungen aus. Die durch die Ausgleichszulage zu kompensierenden Nachteile wurden - auf der Basis der Landesförderrichtlinie und der Angaben im Förderantrag - im jeweils konkreten Einzelfall berechnet und bewilligt. Über diese im Einzelfall berechneten und bewilligten Ausgleichsbeträge hinausgehenden Zahlungen stellen deshalb - wie vom SRH festgestellt - Überkompensationen dar.

Die vom SMUL angesprochenen „schwierigen Witterungsbedingungen“ waren und sind für die Gewährung einer Ausgleichszulage nicht maßgebend. Die sich aus „schwierigen Witterungsbedingungen“ ergebenden Nachteile hätten ggf. im Rahmen anderer Förderprogramme berücksichtigt werden können. Der SRH hält daran fest, dass die „Nachzahlung“ in Höhe von rd. 5,7 Mio. € für den Erfolg der Fördermaßnahme nicht notwendig war.

Entgegen der Auffassung des SMUL ist eine Förderung von Grünland mit einer Ausgleichszulage, das nur gepflegt wird und somit nicht dem Zweck der Erzeugung landwirtschaftlicher Produkte dient, unzulässig. Entsprechendes gilt auch für Bewirtschaftungsvereinbarungen, bei denen der Zuwendungsempfänger die Bewirtschaftung einem anderen Unternehmen überlässt und nur die Pflegemaßnahmen selbst durchführt.

Die Förderung von einfachen Stilllegungsflächen entsprach keineswegs dem Charakter eines Ausgleichs für spezifische Nachteile, der durch die Ausgleichzulage hätte ausgeglichen werden müssen. Die Tatsache, dass die Förderung von einfachen Stilllegungsflächen nach den GAK-Grundsätzen bis 2005 möglich war, ändert nichts an der Auffassung des SRH.

Die Ziele der Förderung wurden überwiegend nicht erreicht.

Seit dem Jahr 2004 gab es für die zusätzliche investive Förderung von Biogasanlagen keine wirtschaftliche Rechtfertigung mehr.

1 Prüfungsgegenstand

Seit 1992 unterstützt die Staatsregierung die Entwicklung und Nutzung von „Nachwachsenden Rohstoffen“. Im Jahr 1995 wurde hierzu vom Kabinett die „Konzeption zur Förderung von Anbau und Verwertung nachwachsender Rohstoffe im Freistaat Sachsen“ (im weiteren Konzeption genannt) verabschiedet. Diese hatte zum Ziel, den Aufbau durchgängiger, nachhaltig wirtschaftlich tragfähiger Verwertungslinien für landwirtschaftliche Produkte im Non-Food-Bereich mithilfe von Forschungs- und Entwicklungsprojekten, Pilot- und Demonstrationsvorhaben, begleitende Markteinführungsprojekte und Öffentlichkeitsarbeit zu unterstützen.

Bis zum Jahr 2010 soll im Freistaat Sachsen der CO₂-Ausstoß in den Bereichen Verkehr, private Haushalte, Kleinverbraucher und Industrie (ohne Großfeuerungsanlagen) um 2,5 Mio. t gegenüber 1998 gesenkt und 5 % des Endenergieverbrauchs aus erneuerbaren Energien, insbesondere aus der energetischen Nutzung von Biomasse, bereitgestellt werden.

Das SMUL förderte deshalb seit 2001 den Bau von Biomasse- und Biogasanlagen sowie von Blockheizkraftwerken. Weiterhin wurden Einsatzmöglichkeiten von biogenen Treibstoffen finanziell unterstützt.

Bei der stofflichen Verwertungsmöglichkeit von Biomasse förderte das SMUL vor allem die gewerbliche und industrielle Nutzung von Flachs, pflanzlichen Ölen und Fetten, Stärke, Zucker sowie Heil- und Gewürzpflanzen.

Im Zeitraum 1998 bis 2006 hat der Freistaat Sachsen für Fördermaßnahmen zur stofflichen und energetischen Nutzung von nachwachsenden Rohstoffen über 29 Mio. € ausgereicht.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Konzeption

Ziel der Konzeption war es, die Aktivitäten in den fünf Arbeitsbereichen

- Faserpflanzen, insbesondere Flachs: Anbau und Verwertung,
- Biomasse: stoffliche und energetische Verwertung land- und forstwirtschaftlicher Biomasse, Entwicklung von Anbauverfahren von Energiepflanzen mit hohem Biomasseertrag,
- Ölpflanzen: Anbau, stoffliche und energetische Verwertung,

- Zucker- und Stärkepflanzen: Anbau und Verwertung,
- Heil- und Gewürzpflanzen: Entwicklung leistungsfähiger Anbauverfahren und Erschließung neuer Einsatzgebiete

auf Schwerpunkte zu konzentrieren und die Voraussetzungen für eine zielgerichtete Umsetzung in der Praxis zu schaffen. Dem Anbau und der Verwertung von Faserpflanzen, der energetischen Nutzung von Biomasse und der Verwertung von Ölpflanzen als Kraft- und Schmierstoffe wurden in der Konzeption besondere Prioritäten beigemessen.

Trotz veränderten Rahmenbedingungen (rückläufiger Anbau von Flachs, gestiegene Rohstoffpreise, Steuer auf Biodiesel) wurde die Konzeption letztmalig im Jahr 1998 überarbeitet.

Der Fördergegenstand der energetischen bzw. der stofflichen Nutzung von nachwachsenden Rohstoffen war in mehreren Förderrichtlinien aufgeführt. Diese dienten auch anderen Förderzielen. Für den Fördervollzug waren mehrere Bewilligungsstellen zuständig.

Die Vielzahl von Richtlinien lassen kein einheitliches Förderkonzept und keine „punktgenaue“ problemorientierte Förderung zu.

2.2 Stoffliche Verwertung

Das SMUL prognostizierte für den Faseraanbau (Flachs und Hanf) in Sachsen ein Anbaupotenzial von 3.000 bis 5.000 ha. Der Anbauumfang von Faserpflanzen im Jahr 1995 betrug im Freistaat Sachsen 250 ha. Um den Faseraanbau zu fördern, sei es nach Aussage des SMUL notwendig gewesen, entsprechende Faseraufbereitungsanlagen zu etablieren. Der Schwerpunkt der Förderung im Bereich Faserpflanzen lag daher im Aufbau zuverlässiger und wirtschaftlich arbeitender Aufbereitungsanlagen sowohl für die Verwertung im Textilbereich als auch für die technische Verwertung.

Für die Förderung von Projekten im Bereich Faserpflanzen hatte das SMUL zwischen 1998 und 2004 rd. 1 Mio. € verausgabt.

Trotz der Förderungen sank die Anbaufläche im Jahr 2004 für Flachs auf 0 ha und für Hanf auf 39 ha.

Der Förderzweck wurde nicht erreicht.

2.3 Energetische Verwertung

Im Rahmen der Förderung der erneuerbaren Energien wurden im Zeitraum 2000 bis 2005 von der Sächsischen Landesanstalt für Landwirtschaft 52 Vorhaben mit einem Investitionsvolumen von insgesamt rd. 32 Mio. € gefördert, dabei vorrangig der Neubau von Biogasanlagen. Die Zuschusshöhe betrug weitgehend 30 %, was dem Höchsfördersatz entsprach. Begründungen für die Anwendung des Höchsfördersatzes waren in den Zuwendungsakten nicht dokumentiert.

Die geprüften Zuwendungsempfänger gaben gegenüber dem SRH an, dass der notwendige Umfang der Förderung von der Bewilligungsstelle nicht hinterfragt worden sei. Einzelne Zuwendungsempfänger hätten im Vorfeld des Bauvorhabens auch Biogasanlagen in anderen Bundesländern besichtigt, die ohne Förderung erbaut wurden und

dennoch rentabel wären. Diese Zuwendungsempfänger hätten daher den Bau einer Biogasanlage auch ohne Fördermittel realisiert.

Die Inanspruchnahme der Fördermittel bewirkte Mitnahmeeffekte.

Die Wirtschaftlichkeit von Biogasanlagen im Bereich der Landwirtschaft war durch die Novellierung des Erneuerbaren-Energien-Gesetzes (EEG) im Jahr 2004, insbesondere durch den Bonus für nachwachsende Rohstoffe, sowie durch die technischen Verbesserungen einschließlich der Möglichkeit der Wärmerückgewinnung verbessert worden. Es gab daher für die investive Förderung der Anlagen keine wirtschaftliche Rechtfertigung mehr.

Biogasanlagen mit einem durchschnittlichen zuwendungsfähigen Investitionsvolumen von 1 Mio. € sind bei einer 30 %-Förderung und einer Einspeisungsvergütung nach dem EEG, ohne Berücksichtigung einer evtl. Investitionszulage, bereits nach rd. vier Jahren refinanziert.

Ohne eine solche investive Förderung beträgt die Refinanzierungszeit etwa acht Jahre.

3 Folgerungen

Die Förderung im Bereich Faserpflanzen sowie die investive Förderung von Biogasanlagen ist einzustellen.

Die Förderung der verbleibenden Bereiche (Ölpflanzen, Zucker- und Stärkepflanzen und Heil- und Gewürzpflanzen) sollte in einer Förderrichtlinie konzentriert und nur eine Bewilligungsstelle mit der Durchführung beauftragt werden.

4 Stellungnahme des Ministeriums

Aus fachlicher Sicht sei eine Bündelung aller Fördermaßnahmen im Bereich nachwachsende Rohstoffe in einer Richtlinie nicht sinnvoll, weil die Förderung sich auf so unterschiedliche Bereiche wie z. B. Forschung und Entwicklung, die Durchführung von Pilot- und Demonstrationsvorhaben, die Förderung von Investitionen für Anbau, Aufbereitung, Verarbeitung und Vermarktung nachwachsender Rohstoffe sowie die Einführung neuer Produkte erstreckte.

Darüber hinaus richte sich die Förderung an unterschiedliche Zuwendungsempfänger (Landwirte, gewerbliche Unternehmen) mit verschiedenen beihilferechtlichen Anforderungen.

Die Konzeption sei im Jahr 2007 grundlegend überarbeitet worden und läge als Broschüre „Energie für die Zukunft - Sachsens Potenzial an nachwachsenden Rohstoffen/Biomasse“ vor. Die Abwicklung der Förderrichtlinien sei weitgehend im Landesamt für Umwelt, Landwirtschaft und Geologie (LfULG) konzentriert worden.

Mit der Änderung der Marktordnung für Faserpflanzen durch die Europäische Union ab 2001 sei der Anbau von Naturfasern gegenüber anderen landwirtschaftlichen Kulturen nicht mehr konkurrenzfähig gewesen. Deshalb sei die Förderung auf die Fertigstellung und Ertüchtigung bestehender Faseraufbereitungsanlagen sowie deren fachliche Begleitung begrenzt worden.

Seit dem Jahr 2002 habe das SMUL die Förderung von neuen Vorhaben im Bereich der Faserpflanzen eingestellt.

Dem Neubau von Biogasanlagen sei aufgrund der damit verbundenen positiven Auswirkungen auf Umwelt, Klimaschutz und die Erwerbsstrukturen im ländlichen Raum eine besondere Bedeutung beigemessen worden. Mit der gewährten Förderung habe das SMUL die Einführung und Etablierung dieser neuen und zukunftsweisenden Technologie nachhaltig unterstützen wollen.

Die Bewilligungsbehörde habe die erforderliche Zuschusshöhe geprüft, aber das Prüfergebnis nur unzureichend dokumentiert. Dieses würde zukünftig verbessert werden. Die vom SRH getroffene Aussage, die Inanspruchnahme der Fördermittel habe nur Mitnahmeeffekte bewirkt, sei nicht zutreffend. Die Bewilligungsbehörde habe mittels einer umfassenden Wirtschaftlichkeitsbetrachtung den notwendigen Umfang der Förderung ermittelt.

Aus der Tatsache, dass in anderen Bundesländern die Errichtung von Biogasanlagen ohne eine investive Förderung erfolgte, könne nicht allgemein gefolgert werden, dass auch in Sachsen der Bau von Biogasanlagen ohne Fördermittel realisiert worden wäre. Dieses gelte auch bezüglich pauschaler Aussagen einzelner Zuwendungsempfänger.

Entgegen der Auffassung des SRH läge auch nach der Novellierung des EEG im Jahr 2004 eine wirtschaftliche Rechtfertigung für die investive Förderung von Biogasanlagen vor. Hinsichtlich der Wirtschaftlichkeit von Biogasanlagen sei zu differenzieren. So würden z. B. technologische, u. a. vom Gärsubstrat beeinflusste Unterschiede die Rentabilität beeinflussen. Das SMUL habe ferner ab 2007 den Kreis der möglichen Zuwendungsempfänger eingeschränkt und die max. Höhe des Zuschusses auf 15 % reduziert.

5 Schlussbemerkung

Der SRH hält an seinen Feststellungen und Folgerungen fest, dass die Inanspruchnahme der Fördermittel für den Bau von Biogasanlagen Mitnahmeeffekte bewirkt hat. Die vom SMUL ab 2007 vorgenommene Reduzierung der max. Förderquote auf 15 % untermauert diese Einschätzung. Eine solche geringe Förderquote beeinflusst die Rentabilität der Errichtung von Biogasanlagen nur marginal und hat deshalb auf die Investitionsentscheidung grundsätzlich keinen Einfluss. Die investive Förderung von Biogasanlagen sollte eingestellt werden.

Haushaltsmittel in Millionenhöhe wurden ohne Haushalts-ermächtigung bewirtschaftet.

Eine mangelhafte Personalverwaltung hatte seit Gründung der Stiftung 350 T€ unnötig ausgegeben.

Das SMUL ist seiner Verpflichtung zur Rechtsaufsicht und Finanzkontrolle gar nicht oder nur sehr unzureichend nachgekommen.

1 Prüfungsgegenstand

Die Sächsische Landesstiftung Natur und Umwelt (LaNU) ist eine rechtsfähige Stiftung des öffentlichen Rechts und untersteht der Rechtsaufsicht des SMUL. Sie besitzt Dienstherrenfähigkeit. Auf die Rechtsverhältnisse der Bediensteten der Stiftung sind die gesetzlichen und tariflichen Vorschriften anzuwenden, die für die Bediensteten des Freistaates Sachsen gelten (§ 11a Stiftungsgesetz).

Der Stiftung sind mit dem Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die Errichtung der Sächsischen Landesstiftung vom 12.12.1997 (Änderungsgesetz) Bildungsaufgaben im Natur- und Umweltschutz sowie die Bewirtschaftung des Naturschutzfonds (NSchF) des Freistaates Sachsen übertragen worden. Im Rahmen dieser gesetzlichen Aufgaben bietet sie Aus- und Weiterbildungslehrgänge im Bereich Naturschutz und Umwelt an, betreibt das Nationalparkhaus in Bad Schandau und führt sonstige Umweltbildungsprojekte durch.

Die Organe der Stiftung sind der Stiftungsrat und der Stiftungsdirektor.

Der Stiftungsrat setzt sich aus den Staatsministern des SMUL, SMF und des SMK, zwei Mitgliedern des Landtages und einem Vertreter der anerkannten Naturschutzverbände zusammen. Vorsitzender des Stiftungsrates ist der Staatsminister für Umwelt und Landwirtschaft.

Der Freistaat Sachsen trägt nach § 6 des Änderungsgesetzes die jährlich angemessenen Verwaltungsausgaben. Im Rahmen dieser Ausgabenerstattung obliegt dem SMUL auch die Finanzkontrolle.

Der SRH hat stichprobenweise die Verwendung der vom SMUL zur Verfügung gestellten Mittel durch die LaNU und in diesem Zusammenhang deren Haushalts- und Wirtschaftsführung, ihre Organisation in Grundzügen, die Personalausgaben sowie die Wahrnehmung der Aufsicht und Finanzkontrolle durch das SMUL geprüft. Gegenstand der Personalausgabenprüfung waren die Stellenbewirtschaftung, die Einhaltung von beamten- und besoldungsrechtlichen Gesetzen und Verordnungen sowie die Anwendung des geltenden Tarifrechts und die Umsetzung einschlägiger Vorschriften.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Ausgabenerstattung

Die Zahlungen an die LaNU stiegen von 895,1 T€ im Hj. 1998 auf 2.520,9 T€ im Hj. 2005, darunter die Erstattungen für Personalausgaben (gebundene Personalausgaben nach Stellenplan einschließlich sonstiger Personalausgaben) von 391,6 T€ auf 1.542,2 T€. Die Zahlungen insgesamt haben sich damit nahezu verdreifacht, die Personalausgabenerstattungen sogar vervierfacht, obwohl die gesetzlichen Aufgaben der LaNU quantitativ unverändert blieben.

Im Hj. 2005 wurden 92,2 % (= 3,6 Mio. €) der Gesamteinnahmen der Stiftung aus Mitteln öffentlicher Haushalte finanziert; darin enthalten sind auch Mittel des Freistaates Sachsen aus den Erlösen der Glücksspirale in Höhe von 525,9 T€. Die übrigen Einnahmen setzten sich insbesondere aus Eintrittsgeldern, Teilnahmeentgelten, Spenden (0,3 % der Gesamteinnahmen) zusammen. Die Gesamtausgaben betragen rd. 3,9 Mio. € (davon 42,5 % Personalausgaben). Zum 31.12.2005 betrug das Stiftungskapital 51,1 T€.

2.2 Unvollständige Haushaltspläne und Bewirtschaftung von Haushaltsmitteln ohne Bewirtschaftungsbefugnis

In den Jahren 2003 bis 2005 hatte die Stiftung nicht alle ihre Einnahmen und Ausgaben, die ihr dem Grunde nach bekannt waren, in die Haushaltspläne eingestellt. Für den NSchF stellte sie für diesen Zeitraum überhaupt keine Haushaltspläne auf. Die Stiftung bewirtschaftete in diesem Zeitraum Mittel in Höhe von 4,8 Mio. € außerhalb genehmigter Haushaltspläne. Dieser massive haushaltsrechtliche Verstoß wirkt umso schwerwiegender, als bis einschließlich dem Hj. 2002 eine ordnungsgemäße Veranschlagung stattfand. Die außerhalb des Stiftungshaushaltes bewirtschafteten Haushaltsmittel wurden von der LaNU in den Jahresrechnungen 2003 bis 2005 nachgewiesen.

Der Stiftung sind damit schwerwiegende Verstöße gegen das Haushaltsrecht zur Last zu legen.

2.3 Verletzung des Grundsatzes der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit

In zahlreichen Fällen hat die LaNU im Rahmen ihrer Haushaltsführung die Gebote der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit missachtet. Hierzu sind folgende Beispiele zu nennen:

- Abschluss von Nutzungs- und Leasingverträgen über 60 Monate mit Zahlungsverpflichtungen über 170,9 T€ ohne Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen und Ausschreibungen,
- Bezahlung von Büromöbeln in Höhe von 11,9 T€ ohne vorherigen Kaufvertrag und vor Lieferung, also ohne Rechtsgrund,
- Mehrausgaben bei der Beschaffung von Büromöbeln von bis zu 132 % im Vergleich zu den Richtsätzen des Freistaates Sachsen über die Ausstattung von Diensträumen,
- Abschluss unnötiger Versicherungen in Höhe von mindestens 40,9 T€,
- Übernahme von Bewirtungsausgaben für die Veranstaltungen eines Dritten,

- Ausgaben von jährlich rd. 10,0 T€ für die Führung der Finanzbuchhaltung durch Externe trotz vorhandenen eigenen Personals (vier Personen) und
- Durchführung von Veranstaltungen und Projekten ohne unmittelbaren Bezug zum Freistaat Sachsen.

2.4 Erstattung von Ausgaben ohne Rechtsgrundlage

Nach § 6 des Änderungsgesetzes hatte die LaNU nur einen Anspruch auf Erstattung der angemessenen Verwaltungsausgaben. Das SMUL nahm jedoch Kostenerstattungen vor. Diese gingen zudem weit über die Rechtspflicht hinaus und waren daher unzulässig.

So erstattete das SMUL beispielsweise die Ausgaben für Büromöbel, obwohl die LaNU bei deren Beschaffung die Richtsätze zur Ausstattung von Diensträumen völlig unbeachtet ließ. Auch der von der Stiftung ab dem Hj. 2005 aufzubringende Eigenanteil zur Finanzierung von Projekten Dritter sowie ungerechtfertigte Versicherungen, unzulässige Bewirtungskosten und vieles mehr wurden vom SMUL erstattet.

2.5 Stellenplanung und Stellenbewirtschaftung

Seit Gründung der LaNU stieg das Stellensoll (Angestellte und Beamte) von 12 auf 25 Stellen. Damit hat sich das Personal der Stiftung trotz gleich bleibender gesetzlicher Aufgaben mehr als verdoppelt.

Zu den im Stellenplan ausgewiesenen Stellenmehrungen konnten keine aussagekräftigen Unterlagen zur Personalbedarfsplanung und -berechnung vorgelegt werden.

Die Notwendigkeit der Stellenmehrung ist daher nicht nachgewiesen.

Eine Stellenbesetzungsliste, die den Personalbestand in den jeweiligen Haushaltsjahren abbildet, konnte von der LaNU nicht vorgelegt werden. In den übergebenen Kopien der Stellenpläne aus den Hj. 2001/2002, 2003/2004 und 2005/2006 hatte die LaNU handschriftlich die Stelleninhaber vermerkt. Angaben wie beispielsweise zum Umfang und zur Zeitdauer der Stellenbesetzung und zur Ist-Eingruppierung waren nicht vorhanden. Es fehlte somit an geeigneten Aufzeichnungen über die Stellenbesetzung.

Abweichend von den Angaben der LaNU zum beschäftigten Personal im Jahr 2006 sind in der maßgeblichen Haushaltsüberwachungsliste 14 Beschäftigte mehr aufgeführt. Nach Auskunft der LaNU seien dies befristete Beschäftigte. Deren Beschäftigungsentgelte sind in den „sonstigen Personalkosten“ enthalten.

Gemäß § 49 SäHO sind zur Überwachung der Planstellen und anderer Stellen Aufzeichnungen über die Stellenbesetzung zu führen. Änderungen sind laufend einzutragen, sodass neben dem Bestand jederzeit die Zahl und der Umfang der besetzten oder in Anspruch genommenen Stellen, die Zahl der freien Stellen und der jeweilige Stelleninhaber festgestellt werden kann.

Die Unterlagen der LaNU entsprechen nicht den Erfordernissen der SäHO.

2.6 Planstellen

Drei Stellen der LaNU sind mit Beamten besetzt, obwohl die Betroffenen keine hoheitlichen Aufgaben i. S. d. § 17 Abs. 5 SÄHO ausüben. Sie nehmen Aufgaben im Bereich Öffentlichkeitsarbeit, Liegenschaften- und Flächenmanagement bzw. Umwelt- und Naturschutzbildung wahr.

Planstellen dürfen nur für Aufgaben eingerichtet werden, zu deren Wahrnehmung die Begründung eines Beamtenverhältnisses zulässig ist. Dies ist nur dann gegeben, wenn hoheitliche Aufgaben i. S. d. Art. 33 Abs. 4 GG zu vollziehen sind.

Demnach wurde dem haushaltsrechtlichen Erfordernis, Planstellen nur für hoheitliche Aufgaben einzurichten bzw. Planstellen nur für den Vollzug hoheitlicher Aufgaben zu verwenden, nicht entsprochen.

Die LaNU hat hier gegen Regelungen des Haushaltsrechts verstoßen.

2.7 Besetzung von Stellen

Im Zeitpunkt der Prüfung lag keine den Anforderungen der SÄHO entsprechende Stellenbesetzungsliste vor. Der SRH hat hilfsweise die vorliegenden Arbeitsplatzbewertungen den Stellen lt. Stellenplan zugeordnet. In zehn Fällen liegen die im Stellenplan ausgebrachten Vergütungsgruppen jeweils eine Vergütungsgruppe über den tatsächlichen Eingruppierungen.

Die Bewertung der Stellen bzw. die Eingruppierung der Angestellten bestimmt sich nach den Tarifnormen der Anlage 1a zur Vergütungsordnung des BAT.

Nach dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit gem. § 7 Abs. 6 SÄHO dürfen nur die notwendigen Planstellen und andere Stellen im Haushaltsplan ausgewiesen werden (VwV Nr. 7 zu § 17 SÄHO). Soweit sich abzeichnet, dass für die Aufgabenerfüllung Stellen mit niedrigerer Wertigkeit genügen, sind diese umzuwandeln (§ 21 Abs. 2 und 3 SÄHO).

2.8 Eingruppierung

Die Prüfung der Eingruppierungen erfolgte nach Aktenlage, den vorliegenden Tätigkeitsbeschreibungen sowie dem aktuellen Geschäftsverteilungsplan. Weitere Unterlagen hat die LaNU dem SRH nicht zur Verfügung gestellt.

Festzustellen war, dass zwölf Angestellte zu hoch eingruppiert sind. So wurden beispielsweise für Tätigkeiten, die mit gründlichen und vielseitigen Fachkenntnissen abgearbeitet werden können, regelmäßig umfassende Fachkenntnisse als notwendige Voraussetzung für eine ordnungsgemäße Aufgabenerledigung festgeschrieben. Damit hat die LaNU gründliche und vielseitige Fachkenntnisse zu umfassenden Fachkenntnissen aufgewertet und eine höhere Eingruppierung begründet.

Die Begründung der Tätigkeits- und Heraushebungsmerkmale fehlte in mehreren Fällen. Auch konnte nicht belegt werden, dass die Arbeitsaufgaben der Beschäftigten noch den tatsächlichen Verhältnissen entsprechen, da kein aktueller Geschäftsverteilungsplan vorgelegt werden konnte.

Aufgrund der derzeitigen, nicht tarifgemäßen Eingruppierung sind die zwölf Beschäftigten besser gestellt als vergleichbare Beschäftigte des Freistaates Sachsen.

Die zu hohen Eingruppierungen führten zu Personalmehrausgaben in Höhe von rd. 94 T€ im Hj. 2005 und in Höhe von rd. 97 T€ im Hj. 2006.

2.9 Interessenkollision des Staatsministers

Als Vorsitzender des Stiftungsrates ist der Staatsminister für Umwelt und Landwirtschaft der Stiftung verpflichtet und beschließt über die Stiftungssatzung, den Haushaltsplan, die Jahresrechnung sowie die Entlastung des Stiftungsdirektors und trägt insoweit Mitverantwortung für das Handeln der Stiftung.

In seiner Funktion als Staatsminister trägt er die letzte Verantwortung für das rechtsaufsichtliche Handeln des SMUL gegenüber der Stiftung und muss ggf. die Ordnungs- und Rechtmäßigkeit der Entscheidungen des Stiftungsrates rügen und rechtsaufsichtlich gegenüber der Stiftung und damit unter Umständen auch gegenüber dem Stiftungsrat tätig werden.

Der SRH sieht einen Interessenkonflikt (§ 20 VwVfG).

2.10 Entwicklung der Stiftung

Die Gewährung von Finanzmitteln des Freistaates Sachsen an die LaNU hat sich seit deren Errichtung nahezu verdreifacht. Der SRH geht davon aus, dass sich diese Entwicklung ohne ein nachdrückliches Gegensteuern des SMUL fortsetzen wird.

Aufseiten der Stiftung waren ein wirtschaftlicher und sparsamer Umgang mit den öffentlichen Mitteln und eine Beschränkung der Ausgaben auf das unbedingt notwendige Maß nicht gewährleistet. Die Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung der Stiftung ließ schwerwiegende nicht hinnehmbare Mängel und Fehlleistungen sowie grobe Verstöße gegen Haushaltsrecht erkennen, sodass sich die Frage nach dem Weiterbestehen der LaNU stellt.

Die Organisationsform „Stiftung“ beinhaltet eine besondere Verpflichtung hinsichtlich der wirtschaftlichen und sparsamen Mittelverwendung. Die Stiftung wird zu 92,2 % aus Mitteln öffentlicher Haushalte finanziert. Lediglich 0,3 % der Gesamteinnahmen sind Spenden (Hj. 2005). Diese Einnahmen wären auch bei einer anderen organisatorischen Zuordnung der Aufgaben der LaNU realisierbar.

Der SRH erinnert an den Vorschlag der Expertenkommission zur Verwaltungsreform vom 19.10.2005, die Landesstiftung aufzulösen und deren Aufgaben auf bestehende Landesbehörden und andere Institutionen zu übertragen.

3 Folgerungen

3.1 Das SMUL hat es versäumt, im Rahmen der Rechtsaufsicht und der Kontrolle der „Kostenerstattungen“ die haushaltsrechtswidrige Praxis der LaNU zu beanstanden. Stattdessen wurden die unvollständigen Stiftungshaushalte genehmigt. Das SMUL ist seiner Aufsichtspflicht und Verpflichtung zur Finanzkontrolle nicht ausreichend nachgekommen.

Das SMUL muss künftig eine ordnungsgemäße und insbesondere eine vollständige Haushaltsveranschlagung des Stiftungshaushaltes und des Sondervermögens NSchF durch die LaNU sicherstellen.

3.2 Die LaNU ist nach § 7 SäHO zur wirtschaftlichen und sparsamen Haushaltsführung verpflichtet. Ausgaben der LaNU waren unangemessen und hätten in dieser Höhe nicht vom SMUL erstattet werden dürfen.

So sind die Richtsätze zur Ausstattung von Diensträumen gemäß VwV-HWiF zu beachten. Der von der Stiftung aufzubringende finanzielle Eigenanteil für Projekte ist keine Verwaltungsausgabe und hätte deshalb ebenso wenig erstattet werden dürfen wie Beiträge für nicht gerechtfertigte Versicherungen.

3.3 Künftig dürfen vom SMUL nur die angemessenen Verwaltungsausgaben entsprechend den gesetzlichen Regelungen erstattet werden. Die Angemessenheit ist zu prüfen und zu dokumentieren. Bezüglich der bereits vorgenommenen Übernahme unwirtschaftlicher Ausgaben hat das SMUL Rückforderungsansprüche zu prüfen.

3.4 Der Stellenplan der LaNU ist den tatsächlichen Stellenerfordernissen nach § 17 Abs. 6 SäHO anzupassen.

3.5 Die Eingruppierung der Angestellten ist nach den tariflichen Bestimmungen vorzunehmen, dabei sind die Tätigkeitsbeschreibungen und der Geschäftsverteilungsplan laufend den sich ändernden Verhältnissen anzupassen.

3.6 Der SRH empfiehlt, nach einer Lösung für den bestehenden Interessenkonflikt zu suchen.

3.7 Der notwendige Aufgabenumfang der LaNU einschließlich der Organisations- und Stellenplanstruktur ist zu definieren und der erforderliche Ressourcenbedarf zu beschreiben. Im Hinblick auf die Feststellungen des SRH sollte im Rahmen einer Evaluierung geprüft werden, ob ein weiteres Bestehen der LaNU notwendig ist und Aufgaben nicht zweckmäßiger durch andere Stellen wahrgenommen werden können.

4 Stellungnahme des Sächsischen Staatsministeriums für Umwelt und Landwirtschaft und der Sächsischen Landesstiftung Natur und Umwelt

4.1 Die Verdreifachung des Zuschusses für die LaNU seit 1998 sei auf die notwendige Entwicklung und Profilierung der Stiftung zurückzuführen. Die Ausweitung der Aufgabenwahrnehmungen und die Personalverstärkungen würden auf Beschlüssen des Stiftungsrates beruhen und den gesetzlichen Vorgaben des LaNU-Errichtungsgesetzes entsprechen. Der Haushaltsgesetzgeber habe die Finanzsteigerungen im Übrigen gebilligt. Ab dem Doppelhaushalt 2009/2010 beabsichtige man eine Fortschreibung des Status quo.

4.2 Die Feststellung, dass für die Hj. 2003 bis 2005 keine Haushaltspläne für den NSchF aufgestellt worden seien, ist zutreffend.

Das SMUL habe die LaNU aufgefordert, der Staatsregierung einen Haushaltsplan zum NSchF für den Doppelhaushalt 2009/2010 vorzulegen. Die Einhaltung haushaltsrechtlicher Voraussetzungen zur Bewirtschaftung der Mittel im NSchF wäre damit künftig gesichert.

4.3 Bezüglich der beanstandeten Versicherungen der LaNU sei der rechtsaufsichtliche Prüfungsprozess noch nicht abgeschlossen. Die vom SRH kritisierten Veranstaltungen und Projekte würden zu den originären Aufgaben der Stiftung gehören.

4.4 Im Rahmen der Stiftungsaufsicht prüfe das SMUL auch die wirtschaftliche und sparsame Haushaltsführung der LaNU. Eine vollständige und umfassende Kontrolle aller haushaltsrelevanten Vorgänge sei aber praktisch weder möglich noch aus Rechtsgründen erforderlich.

Die Stiftungsaufsicht sei eine reine Rechtsaufsicht. Man orientiere sich dabei an den für die Kommunalaufsicht geltenden Maßstäben, d. h. es fänden regelmäßige Besprechungen mit den Stiftungsorganen statt. Auch stünde das SMUL der LaNU beratend zur Seite. Rechtsaufsichtliche Kontrollen im engeren Sinne würden sich auf stichprobenartige Auskunftersuchen beschränken.

4.5 Die Auffassung des SRH über den Umfang der zulässigen Erstattung von Verwaltungskosten bzw. -ausgaben würde nicht geteilt. Der vom SRH gewählte begriffliche Ausgangspunkt sei unklar.

Der § 6 des LaNU-Errichtungsgesetzes spreche von Verwaltungskosten, der Normtext stelle auf Verwaltungsausgaben ab. Daraus würde deutlich werden, dass dem Gesetz die zuwendungsrechtliche Begrifflichkeit (Zuwendungen auf Kosten- bzw. Ausgabenbasis) nicht zugrunde liege. Das SMUL würde den Begriff der Verwaltungskosten bzw. -ausgaben so auslegen, dass darunter die Personal- und Sachkosten und auch die sog. Zweckausgaben verstanden werden. Zweckausgaben seien dabei Kosten, die bei der Verwirklichung des Verwaltungszwecks entstünden. Das SMUL sehe keine rechtliche Notwendigkeit, diese Praxis zu ändern.

4.6 Die Notwendigkeit der Stellenmehrung wird durch das SMUL dadurch begründet, dass bei unverändertem Stiftungszweck und Rahmenaufgaben der LaNU der Arbeitsumfang im Einvernehmen mit dem Stiftungsrat und dem SMUL durch eine weitere Ausgestaltung der Aufgaben erheblich gestiegen sei. Die gesetzlich und satzungsmäßig festgeschriebenen Aufgaben würden nur einen Rahmen bilden.

Die LaNU teilt die Ausführungen des SRH zur Einrichtung von Planstellen für Beamte nicht und bezieht sich dabei auf Art. 33 Abs. 4 GG. Da die Beschränkung dieser Norm auf die Eingriffsverwaltung i.e.S. zu einer ständigen Einengung des Anwendungsbegriffs führen würde, müsse der Begriff der hoheitsrechtlichen Befugnisse dynamisch interpretiert werden. Vor diesem Hintergrund seien die begrifflichen Voraussetzungen von Art. 33 Abs. 4 GG erfüllt.

4.7 Sowohl die Besetzung der Funktion des Stiftungsratsvorsitzenden durch den Staatsminister für Umwelt und Landwirtschaft als auch die Unterstellung der Stiftung unter die Rechtsaufsicht des SMUL seien gesetzgeberische Entscheidungen. Diese könne das SMUL nicht ignorieren. Der vom SRH aufgezeigte Interessenkonflikt bestehe in der Praxis nicht.

5 Schlussbemerkung

Der vom SMUL vertretenen Auffassung über Umfang und Inhalt der Stiftungsaufsicht ist zu widersprechen. Die Meinung des SMUL entspricht weitgehend der bisherigen Verfahrensweise und führte letztlich zu der vom SRH kritisierten elementaren haushaltsrechtswidrigen Finanz- und Wirtschaftsführung.

Den anderen weiteren schwerwiegenden Feststellungen und Verstößen, wie z. B. zur fehlenden Veranschlagung von Stellen und Ausgaben im Stiftungshaushalt, zum Abschluss von Nutzungs- und Leasingverträgen, zur Missachtung des Wirtschaftlichkeits-

und Sparsamkeitsgrundsatzes, zur Erstattung unangemessener Ausgaben und möglichen Rückforderungen sowie zur künftigen Entwicklung bzw. Evaluierung der Stiftung hat das SMUL nicht widersprochen.

Ein Interessenkonflikt kam nur deshalb nicht zum Tragen, weil das SMUL seine Aufsichtspflicht nicht im notwendigen Umfang wahrgenommen hat.

**Einzelplan 12:
Sächsisches Staatsministerium für Wissenschaft und Kunst**

27

Personalaufwand im Staatsbetrieb Landesbühnen Sachsen

Die fehlerhafte Anwendung des Tarifrechts führte zu einer Beanstandungsquote von 86 %.

Der Staatsbetrieb muss seine personalkostenintensiven Arbeitsabläufe untersuchen und optimieren.

1 Prüfungsgegenstand

Der Staatsbetrieb „Landesbühnen Sachsen“ (LBS) ist ein Mehrsparten- und Reisetheater mit Stammhaus in Radebeul und der Felsenbühne Rathen als ständige Spielstätten. Darüber hinaus bespielen sie eine Vielzahl von Abstecherorten im Freistaat Sachsen und sichern eine durchgehende Sommerbespielung in Schlössern und Parks in und um Dresden.

Die LBS sollen ein künstlerisch hochwertiges Angebot durch Inszenierungen aller Genres, wie Oper, Operette, Musical, Ballett, Schauspiel, Theater der kleinen Form, Kinder- und Jugendtheater sowie Konzerte gewährleisten.

Der SRH hat den Personalaufwand im Staatsbetrieb LBS geprüft. Schwerpunkte waren neben der Umsetzung des Tarifrechts insbesondere personalwirtschaftliche Aspekte.

Die LBS sind im Jahr 1990 durch den Einigungsvertrag in die Trägerschaft des Freistaates Sachsen übergegangen und wurden bis zum Jahr 2003 als Regiebetrieb geführt. Der Staatsbetrieb LBS ist zum 01.01.2004 errichtet worden.

Im Jahr 2007 betrug der Personalaufwand 11,9 Mio. €. Der Freistaat Sachsen gewährte dem Staatsbetrieb einen Zuschuss für laufende Zwecke in Höhe von 11,4 Mio. €.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Aufgaben des Staatsbetriebes

Im Jahr 2006 gaben die LBS 682 Vorstellungen, davon 41 % im Stammhaus Radebeul, 14 % auf der Felsenbühne Rathen sowie 22 % in Dresden und 20 % an Abstecherorten im Freistaat Sachsen. Darüber hinaus gaben die LBS 23 Gastspiele (3 %) außerhalb von Sachsen.

2.2 Entwicklung der Erträge und Aufwendungen im Prüfungszeitraum

	2004	2005	2006	2007	2008
	in T€				
Erträge	1.868,2	1.913,1	1.823,4	1.818,4	1.750,0
darunter:					
Erlöse Eintrittsgelder und Gastspiele	1.727,9	1.757,6	1.683,4	1.678,0	1.652,0
Aufwendungen	14.604,6	15.043,5	13.915,6	13.178,5	13.460,1
darunter:					
Materialaufwand	512,2	554,8	496,6	465,6	507,0
Personalaufwand	13.044,9	13.522,2	12.471,3	11.870,6	12.260,1
Abschreibungen	274,1	261,7	211,8	141,5	0
Sonstige betriebliche Aufwendungen	755,9	717,1	731,9	757,3	693,0
Jahresfehlbetrag	12.736,4	13.130,4	12.092,2	11.360,1	11.710,1
Zuschüsse für laufende Zwecke	12.379,1	11.979,1	11.779,1	11.379,1	11.710,1
Kostendeckungsgrad (in %)	13,0	12,9	13,3	14,0	13,0

Quelle: 2004 bis 2006 Jahresabschlüsse der LBS
2007 voraussichtliches Ist; Angaben der LBS
2008 Wirtschaftsplan

Im Prüfungszeitraum 2004 bis 2007 hatten die LBS im Jahresdurchschnitt rd. 190.000 Besucher. Die Erträge des Staatsbetriebes waren in diesem Zeitraum mit 2,7 % leicht rückläufig. Wesentliche Ursachen hierfür waren gesunkene Besucherzahlen auf der Felsenbühne Rathen und im Zwinger Dresden infolge der ungünstigen Witterung im Sommer 2006. Hinzu kam eine Verringerung der Vorstellungen, bedingt durch die Umsetzung von Bezirks- bzw. Haustarifverträgen ab Januar 2006.

Die Aufwendungen waren von 14,6 Mio. € im Jahr 2004 auf 13,2 Mio. € im Jahr 2007 gesunken. Dies entspricht einer Einsparung von 1,4 Mio. €. Der Personalaufwand sank in diesem Zeitraum von 13,0 auf 11,9 Mio. €. Die Sachkosten (Materialaufwand und sonstige betriebliche Aufwendungen) sind mit 1,2 Mio. € im Wesentlichen konstant geblieben.

2.3 Entwicklung des Personalaufwandes

Die Senkung des Personalaufwandes im Zeitraum 2004 bis 2007 um 1,1 Mio. € wurde hauptsächlich durch den Abbau von 25 Stellen und den Abschluss von Bezirks- bzw. Haustarifverträgen erreicht. Während der Laufzeit der Verträge verzichteten die Beschäftigten auf bis zu 8,8 % der Bezüge. Zum Ausgleich wurde den Beschäftigten Freizeit bis zu 18 Arbeitstagen gewährt.

Die Bezirks- und Haustarifverträge führten bei den LBS nur zu einer zeitlich begrenzten Verringerung des Personalaufwandes.

Die Mitarbeiter der LBS haben durch den Einkommensverzicht als einzige staatliche Bühne im Freistaat Sachsen einen Beitrag zur Konsolidierung geleistet.

Die positive Entwicklung wird sich nach Auslaufen der Verträge und wegen anstehender Tarifierhöhungen so nicht fortsetzen. Bereits für das Jahr 2008 weist der Wirtschaftsplan einen um 0,4 Mio. € höheren Personalaufwand als im Ist des Vorjahres aus.

2.4 Kontrolle des Personalaufwandes

Ein Teil der Sachkosten (rd. 0,6 Mio. €) und die Aufwendungen für Gastkünstler (rd. 0,8 Mio. €) werden der jeweiligen Inszenierung zugeordnet. Der Aufwand für das fest angestellte Personal von rd. 11 Mio. € wird in den Kostenstellen (z. B. Orchester, Chor, Schneiderei) erfasst und einem Sammelkostenträger zugeordnet.

Damit werden nur 10,6 % des Gesamtaufwandes von 13,2 Mio. € produktabhängig abgebildet und ausgewertet.

Eine umfassende Untersuchung der personalkostenintensiven Arbeitsabläufe im Theaterbetrieb ist bisher nur in Ansätzen erfolgt (Gästekostenplanung, Erfassung der Arbeitszeiten je Inszenierung in den Werkstätten). Nach Aussage des Staatsbetriebes sei eine Zuordnung des Personalaufwandes für das fest angestellte Personal zu den Inszenierungen (Kostenträgern) insbesondere wegen der Bewertung der Arbeitsleistung der Künstler schwierig. Zudem fehle auch eine Stelle für das Controlling.

Der SRH hat in einer Modellrechnung für ausgewählte Inszenierungen den Personalaufwand den durchschnittlichen Erlösen gegenübergestellt. Danach deckten z. B. die Erlöse für die Vorstellung des „Zigeunerbarons“ am Spielort Bad Elster im Jahr 2006 nur rd. 25 % und die Aufführung „Der Nächste bitte“ auf der Studiobühne des Stammhauses Radebeul nur rd. 16 % des Personalaufwandes.

Ohne produktabhängige Abbildung des Hauptkostenfaktors Personal ist eine wirksame Kostenkontrolle und -steuerung nur eingeschränkt möglich. Auf wichtige Entscheidungsindikatoren wird somit verzichtet.

2.5 Anwendung des Tarifrechts

Bei einer Vielzahl von Fällen erfolgte die Eingruppierung/Einreihung ohne Erfüllung der tariflichen Voraussetzungen (z. B. Ausbildung, ausgeübte Tätigkeit), Aufstiege wurden tarifwidrig vorweg, verspätet oder nicht gewährt und Fallgruppenänderungen konnten tarifrechtlich nicht nachvollzogen werden.

Die Folge waren nicht tarifgerechte Zahlungen in Höhe von 0,4 Mio. €. Weitere 0,4 Mio. € konnten wegen fehlender Tätigkeitsbeschreibungen nicht belegt werden.

Die Einreihung ohne Erfüllung der Ausbildungsvoraussetzungen hatte im Einzelfall Überzahlungen von rd. 25 T€ zur Folge. In einem anderen Fall führte die Nichtgewährung eines Aufstieges zu einer Unterzahlung von rd. 44 T€. Einem Beschäftigten wurde seit dem Jahr 2000 die Verg.Gr. V b BAT-O ohne Feststellung des Vergütungsanspruchs durch eine Tätigkeitsbeschreibung gezahlt und ein Aufstieg nach Verg.Gr. IV b BAT-O gewährt. Gehaltszahlungen in Höhe von 153 T€ waren in diesem Fall nicht belegt. Laut Tätigkeitsbeschreibung vom 13.03.2007 wurde der Anspruch auf Verg.Gr. V b BAT-O festgestellt. Die beschriebenen Arbeitsaufgaben und Zeitanteile begründen jedoch nur einen Anspruch auf Eingruppierung in Verg.Gr. VII BAT-O.

Die fehlerhafte Anwendung des Tarifrechts wirkt bei einem nicht unerheblichen Teil der Beschäftigten nach der Überführung in den TV-L durch Festsetzung von fehlerhaften Vergleichsentgelten bzw. falschen Entgeltgruppen fort.

Für die mit der Arbeit am Theater verbundenen Aufwendungen und besonderen Erschwernisse (gelegentliche Sonn- und Feiertagsarbeit, gelegentlich unregelmäßige tägliche Arbeitszeit) erhalten Arbeiter nach den tarifrechtlichen Regelungen einen Theater-

betriebszuschlag von 13 % (rd. 200 € im Monat). Die LBS haben teilweise den Zuschlag gezahlt, obwohl die Anspruchsvoraussetzungen im Zeitraum eines Jahres an keinem Tag vorlagen. Sie gingen fälschlicherweise davon aus, dass allein die Zugehörigkeit zu dem im Tarifvertrag genannten Personenkreis für die Zahlung des Zuschlags ausreiche. Die Überzahlungen betrugen 7,5 T€.

Die Prüfung der Eingruppierung bzw. Einreihung von 93 Angestellten und Arbeitern ergab eine extrem hohe Beanstandungsquote von 86 %. Das heißt, bei sechs von sieben Beschäftigten wurde das Tarifrrecht verletzt.

2.6 Arbeitszeit und Überstunden

Im Staatsbetrieb gibt es verschiedene, aber überwiegend starre Arbeitszeiten. Eine Dienstvereinbarung über die Arbeitszeit, die den besonderen Bedingungen des Theaterbetriebes Rechnung trägt und die tariflichen Möglichkeiten der Arbeitszeitflexibilisierung nutzt (z. B. Arbeitszeitkorridor und Erweiterung des Ausgleichszeitraumes für Überstunden), liegt nicht vor.

Der Staatsbetrieb LBS hat bei seiner Errichtung zum 01.01.2004 rd. 10.400 Überstunden der Beschäftigten aus Vorjahren übernommen. Eine Bewertung der Überstunden erfolgte erstmals beim Jahresabschluss 2006. Bis zum 31.12.2007 war die Anzahl der Überstunden auf 14.238 gestiegen. Diese von 83 Beschäftigten geleisteten Überstunden entsprechen einem Wert von rd. 245 T€. In Einzelfällen sind bis zu 720 Überstunden aufgelaufen.

Die LBS konnten nicht belegen, ob es sich um Überstunden im tarifrechtlichen Sinn handelte. Nach den Arbeitszeitnachweisen wurde jede über die tägliche Soll-Arbeitszeit hinausgehende Zeit als Überstunde anerkannt, auch bereits 15 Minuten. Tarifliche Ausgleichszeiträume sind nicht konsequent genutzt worden. An die Anordnung der Überstunden wurde kein strenger Maßstab angelegt.

Die aufgelaufenen Überstunden entsprechen einem Arbeitsvolumen von rd. 8 VK. Es ist nicht hinnehmbar, dass Überstunden in diesem Umfang ohne nachvollziehbaren Nachweis ihrer Notwendigkeit zugelassen wurden.

2.7 Anerkennung von Reisezeit als Arbeitszeit

Zu Proben und Aufführungen werden die Beschäftigten der LBS unentgeltlich mit Fahrzeugen des Staatsbetriebes vom Stammhaus Radebeul zur Felsenbühne Rathen befördert. Die tägliche Reisezeit für die Hin- und Rückfahrt von etwa 2,5 Stunden wurde den Arbeitern und Angestellten als Arbeitszeit angerechnet und vergütet.

Nach dem TV-L sind Reisezeiten nur in Ausnahmefällen auf die Arbeitszeit anzurechnen.

Die Anrechnung der Reisezeit als Arbeitszeit entspricht einem Arbeitsvolumen von rd. 3.300 Stunden oder 1,9 VK im Jahr.

Die Vergütung der Reisezeit als Arbeitszeit zur Spielstätte Rathen ist bis auf wenige Ausnahmefälle tarifwidrig und verursacht im Staatsbetrieb LBS jährlich Personalaufwendungen von bis zu 61 T€.

2.8 Altersteilzeit*

Im Staatsbetrieb LBS wurden mit 18 Mitarbeitern ATZ-Verträge, davon 17 im Blockmodell, abgeschlossen. Insgesamt 15 ATZ-Verträge begannen am 01.12.2005. Die durchschnittliche Laufzeit der ATZ beträgt 82 Monate.

In einzelnen Bereichen, z. B. Beleuchtung und Bühnentechnik, wurde mit mehr als 20 % der Beschäftigten ein ATZ-Vertrag geschlossen. Eine Untersuchung, ob und durch welche Maßnahmen das ausfallende Arbeitsvolumen in der Freistellungsphase ersetzt werden muss, war nicht erfolgt. Nach Mitteilung des Staatsbetriebes sei beabsichtigt, im Zusammenhang mit der Gewährung der ATZ 4,5 VK abzubauen.

Zur Aufrechterhaltung des Bühnenbetriebes werden jedoch Ersatz Einstellungen unumgänglich sein, die zusätzlich Kosten verursachen. Der Abschluss von ATZ-Verträgen in diesem Umfang hätte nicht erfolgen dürfen.

2.9 Neues Statut der Landesbühnen Sachsen

Das SMWK hat für die LBS ein neues Statut erarbeitet, das zum 01.08.2008 in Kraft treten soll. Darin wird der Schwerpunkt der Aufgaben des Staatsbetriebes neu gewichtet. Vorrangig sollen sie ein künstlerisch hochwertiges Angebot an Abstecherorten in Kulturräumen des Freistaates Sachsen gewährleisten, wo kein hinreichendes Angebot durch andere Theater und Orchester sichergestellt werden kann.

Durch die Installierung einer „Doppelspitze“ in der Geschäftsführung (Intendant und Kaufmännischer Geschäftsführer), die Verbesserung von Rechnungswesen und Controlling durch die Einführung eines kennzahlengestützten theaterspezifischen Berichtswesens sowie eine umfassendere beratende Tätigkeit des Verwaltungsrates soll den wirtschaftlichen Erfordernissen verstärkt Rechnung getragen werden.

Der SRH sieht dies als Schritt in die richtige Richtung.

3 Folgerungen

Die Personalwirtschaft im Staatsbetrieb LBS muss verbessert werden. Dazu ist auch das Instrument des Controllings zu nutzen.

Für die Angestellten und Arbeiter ist die Eingruppierung und Vergütung nach dem Tarifrecht sicherzustellen. Unzutreffende Eingruppierungen/Einreihungen sind zu korrigieren.

Die aufgelaufenen Überstunden sind in einer angemessenen Frist auszugleichen. Zukünftig ist an die Anordnung von Überstunden ein besonders strenger Maßstab zu legen. Tarifliche Ausgleichszeiträume sind konsequent zu nutzen.

* ATZ = Altersteilzeit

4 Stellungnahmen des Ministeriums und der Landesbühnen

Das Ministerium und die Landesbühnen haben zu den wesentlichen Feststellungen keine Einwendungen erhoben und sicherten zu, die Hinweise des SRH umzusetzen. Bei den Theaterwerkstätten einschließlich des Personals habe man bereits mit der produktabhängigen Abbildung und Auswertung der Kosten begonnen.

Die Landesbühnen sicherten zu, die beanstandeten Eingruppierungen/Einreihungen zu überprüfen und die dringlichsten umgehend zu bearbeiten. Nach ihrer Auffassung seien die festgestellten Fehler zu einem großen Teil verjährt bzw. kostenirrelevant und wären auch in veralteten Tätigkeitsbeschreibungen begründet.

5 Schlussbemerkung

Die Auffassung, dass Fehler verjährt bzw. kostenirrelevant seien, wird nicht geteilt. Allenfalls ist zu konstatieren, dass die in einzelnen Fällen über mehrere Jahre tarifwidrig vorweg gewährte Vergütung durch Zurücklegen von Bewährungszeiten heute tarifkonform ist bzw. tarifliche Ausschlussfristen verstrichen sind. In jedem Fall ist ein finanzieller Schaden für den Freistaat Sachsen entstanden.

Das Museum hat Fördermittel nicht bestimmungsgemäß verwendet und die Grundsätze ordnungsgemäßer Buchführung nicht beachtet.

1 Prüfungsgegenstand

Die Karl-May-Museum gmbH Radebeul (nachfolgend Museum genannt) wurde am 19.08.2002 gegründet und ist lt. Gesellschaftsvertrag eine „Struktureinheit“ der Karl-May-Stiftung, die das Stammkapital zu 100 % hält. Das Museum führt seit dem 01.01.2003 den Museumsbetrieb und den Museumsshop auf der Grundlage eines Geschäftsbesorgungsvertrages. Die Immobilien, das Sachanlagevermögen und die Museumsgegenstände hat die Stiftung an das Museum für jährlich 134 T€ verpachtet. Das Museum realisiert Einnahmen in Höhe von ca. 450 T€ pro Jahr. Der Kulturraum Elbtal fördert das Museum institutionell mit jährlich 200 T€.

Der SRH hat die Verwendung der Zuwendungen an das Museum in den Hj. 2003 bis 2006 geprüft. Über die Gewährung von Zuwendungen des Freistaates Sachsen nach dem Sächsischen Kulturraumgesetz an den Kulturraum Elbtal hat der SRH im Jahresbericht 2007, Beitrag Nr. 28, berichtet.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Die Geschäftsfelder der Karl-May-Museum gmbH, der Karl-May-Stiftung, des Fördervereins Karl-May-Museum e. V. und der Karl-May-Gesellschaft sind unzureichend abgegrenzt. Dies führt zu inhaltlichen, personellen und organisatorischen Überschneidungen. So ist der Geschäftsführer des Museums auch Geschäftsführer der Karl-May-Stiftung und Vorsitzender des Fördervereins Karl-May-Museum e. V. Der Kustos und stellvertretende Direktor des Museums ist zugleich Geschäftsführer der Karl-May-Gesellschaft e. V.

Die Geschäfte der genannten juristischen Personen werden im Museum abgewickelt. Die Finanzlast trägt das Museum. Die Stiftung als Rechtsträger zahlt auf der Grundlage eines Geschäftsbesorgungsvertrages jährlich 6 T€ an das Museum.

2.2 Einerseits leistete das Museum Ausgaben für Jubiläumszuwendungen, Leistungsprämien, „Urlaubslöhne“, private Versicherungen sowie vermögenswirksame und sonstige Leistungen. So zahlte das Museum in den Hj. 2003 bis 2005 Beiträge zur Altersversorgung der Mitarbeiter in Höhe von 27,4 T€, von denen 24,3 T€ nicht zuwendungsfähig waren. Andererseits verzichteten die Mitarbeiter zur Verbesserung der finanziellen Situation des Museums vom 01.07.2005 bis 31.12.2006 auf 10 % ihres Gehalts.

2.3 Die Kassenbücher des Museums wurden nicht zeitnah und chronologisch geführt und wiesen auch negative Kassenbestände aus. Die Wechselgeldbestände und Kassenlimite waren zu hoch festgelegt. Anordnungsbefugnisse wurden nicht geregelt. Differenzen zwischen Rechnungs- und Auszahlungsbetrag blieben unbemerkt.

2.4 Im Zeitraum von 2004 bis 2006 erfolgten Zahlungen an Rechtsanwälte in Höhe von 8,7 T€ zur Klärung urheber- oder gesellschaftsrechtlicher Probleme. Hierzu konnten keine vertraglichen Unterlagen vorgelegt werden.

Der Geschäftsführer verkaufte 2005 aus seinen privaten Beständen Objekte im Umfang von mindestens 3,7 T€ teilweise übersteuert an das Museum. Diese Geschäftsvorfälle sind nicht ausreichend dokumentiert.

Das Museum hat für Bewirtung und Repräsentation im Zeitraum von 2003 bis 2005 insgesamt 3 T€ ausgegeben. Auf den Rechnungen für Bewirtungen fehlten die Angaben zur betrieblichen Veranlassung und zu den Teilnehmern.

3 Folgerungen

3.1 In Anbetracht der Betätigungen von vier juristischen Personen unter „einem Dach“ ist deren strikte Trennung geboten. Das betrifft die Abgrenzung der Geschäftsbereiche, der Arbeitsaufgaben und Kosten. Die Zuordnung der Arbeitszeiten ist in geeigneter Form nachzuweisen. Eine Kostenerstattung ist vorzunehmen.

Ziel der Kulturraumförderung ist u. a., die Träger kommunaler Kultur finanziell zu unterstützen. Dies setzt grundsätzlich eine angemessene Beteiligung des Rechtsträgers an der Finanzierung seiner Einrichtung voraus. Der Kulturraum hat dies künftig bei der Förderung des Museums zu beachten.

3.2 Die Ausgaben für Jubiläumswendungen, Leistungsprämien, „Urlaubslöhne“, private Versicherungen sowie vermögenswirksame und sonstige Leistungen standen entweder dem Grunde oder der Höhe nach im Widerspruch zum Besserstellungsverbot.

Die angestrebten Einsparungen bei den Personalausgaben wurden gemäß Verwendungsnachweis für das Hj. 2005 nicht erreicht.

Anstelle des Gehaltsverzichts der Mitarbeiter hätte die Geschäftsführung die wirtschaftliche Situation des Museums durch Einstellung von freiwilligen Leistungen nachhaltig verbessern können.

Der Kulturraum hat die Verwendungsnachweise erneut zu prüfen, die Zuwendung in Höhe ggf. zweckwidrig verwendeter Mittel zu widerrufen und die entsprechenden Beträge zurückzufordern.

3.3 Die Buchhaltung des Museums entspricht nicht den Grundsätzen ordnungsgemäßer Buchführung. Kasseneinnahmen und -ausgaben sind täglich zu erfassen. Geschäftsvorfälle sind zeitgerecht und geordnet aufzunehmen. Aus Gründen der Kassensicherheit ist die Reduzierung der Kassenhöchstbeträge und der Wechselgeldbestände dringend notwendig. Anordnungsbefugnisse sind unter Beachtung des „Vieraugenprinzips“ festzulegen. Das Museum hat die innerdienstlichen Vorgaben entsprechend zu überarbeiten.

3.4 Die Klärung urheber- oder gesellschaftsrechtlicher Probleme ist keine originäre Aufgabe des Museums, sondern betrifft die Karl-May-Stiftung als Organträger. Aus diesem Grund sind diese Ausgaben nicht zuwendungsfähig. Darüber hinaus sind Zahlungen gegenüber dem Zuwendungsgeber in geeigneter Form (Verträge, Rechnungen) nachzuweisen.

Ankäufe hat das Museum künftig ausreichend zu dokumentieren.

Ausgaben für Bewirtungen und Repräsentationen müssen dem Zweck des Museums entsprechen. Anlass und Teilnehmer sind nachvollziehbar zu dokumentieren.

4 Stellungnahmen

4.1 Stellungnahme des Kulturraumes Elbtal

Der Kulturraum Elbtal hat nicht Stellung genommen.

4.2 Stellungnahme der Karl-May-Museum gGmbH Radebeul

Die vom SRH beanstandete Besserstellung der Mitarbeiter könne das Museum nicht nachvollziehen. Das Museum wendet lediglich ein, dass die Zahlungen in ihrer Gesamtheit unter einer vergleichbaren Vergütung im öffentlichen Dienst lägen.

Bei einer Stiftung bürgerlichen Rechts hat sich der Freistaat in geeigneter Weise Kontroll- und Einwirkungsmöglichkeiten zu sichern, wenn er die Gewährleistungsverantwortung trägt.

1 Prüfungsgegenstand

Der Freistaat Sachsen und die Landeshauptstadt Dresden haben am 01.07.1999 die rechtsfähige Stiftung bürgerlichen Rechts Deutsches Hygiene-Museum in Dresden errichtet.

Zweck der Stiftung ist die Förderung von Wissenschaft, Bildung und Kultur. Dieser wird im Deutschen Hygiene-Museum (DHM) insbesondere durch Ausstellungen, wissenschaftliche Lehr- und Vortragsveranstaltungen und Sammlungen verwirklicht.

Auf der Grundlage der Stiftungssatzung und einer Finanzierungsvereinbarung zwischen Freistaat Sachsen und Landeshauptstadt Dresden erhält die Stiftung zu gleichen Teilen jährliche Finanzierungsbeiträge von beiden Stiftern. Die staatlichen Mittel sind als „Beteiligung an den Betriebskosten“ der Stiftung DHM veranschlagt (bis 2004 2,412 Mio. € p. a.¹, von 2005 bis 2010 2,5 Mio. € p. a.²). Sie decken fast ein Drittel der Aufwendungen der Stiftung aus der gewöhnlichen Geschäftstätigkeit. Darüber hinaus hat der Freistaat der Stiftung Grundstücke und Gebäude im Wert von 16,3 Mio. €³ sowie Ausstellungsgegenstände und Mobiliar im Wert von rd. 8,5 Mio. €⁴ anlässlich der Stiftungerrichtung übereignet. Die Prüfung des SRH war auf die bestimmungsgemäße und wirtschaftliche Verwendung der staatlichen Mittel gerichtet.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Errichtung der Stiftung

Mit der Wiedervereinigung Deutschlands wurde das DHM eine staatliche, dem Geschäftsbereich SMS zugeordnete Einrichtung. 1995 befasste sich das Kabinett erstmals mit den Entwicklungsperspektiven des Hygiene-Museums. Im Ergebnis dessen sollte mit dem Bund und der Landeshauptstadt über die Beteiligung an einem künftigen Träger des Museums verhandelt werden mit der Option der Beteiligung Dritter.

Eine daraufhin im SMS gebildete Arbeitsgruppe führte Untersuchungen zu möglichen Rechtsformen für eine Trägerschaft des Museums durch. Die Arbeitsgruppe kam zum Ergebnis, dass der eingetragene Verein zu favorisieren ist, gefolgt von der Stiftung bürgerlichen Rechts. Kosten-Nutzen-Betrachtungen, welche auch die nach Haushaltsrecht bestehenden Möglichkeiten (z. B. Staatsbetrieb) einbezogen, erfolgten nicht. Die Unter-

¹ Finanzierungsvereinbarung vom Oktober 1998.

² Finanzierungsvereinbarung vom 30.03.2004.

³ Laut Wertgutachten und Schreiben des SMF vom 04.05.1999 an den LT wegen der Einwilligung nach § 64 Abs. 2 SÄHO.

⁴ Laut Überleitungsvertrag zwischen Freistaat Sachsen und Stiftung DHM vom 18.05.2000.

suchung war auf eine Privatisierung ausgerichtet. Die Kontroll- und Einwirkungsmöglichkeiten des Freistaates wurden nicht hinreichend berücksichtigt.

Eine Entscheidung über das Trägermodell musste 1997 im Zusammenhang mit der künftigen Kulturförderung in Dresden getroffen werden. Die Landeshauptstadt Dresden zog eine Beteiligung am Museum einer Kürzung der Zuweisung über den Kommunalen Finanzausgleich vor. In seiner Sitzung am 14.07.1998 beschloss das Kabinett die Errichtung einer Stiftung bürgerlichen Rechts als gemeinsame Einrichtung von Freistaat und Landeshauptstadt. Die Stiftung wurde von den Stiftern nicht mit einem die wirtschaftliche Unabhängigkeit der Stiftung garantierenden Vermögen ausgestattet. Welche Auswirkungen dies auf den Staatshaushalt hat, ist in der Kabinettsvorlage nicht ausgeführt. Dementsprechende Bedenken hatten vor Beschlussfassung das SMI und das SMJus geäußert.

Infolge der fehlenden Kapitalausstattung sind Zustiftungen notwendig. Mit der Stiftung bürgerlichen Rechts wurden bezüglich privater Zustifter große Erwartungen verbunden. Bislang konnte hierfür jedoch nur ein Unternehmen gewonnen werden.

2.2 Aufsicht und Kontrolle

Stiftungen bürgerlichen Rechts unterliegen der Staatsaufsicht durch die Stiftungsbehörde. Im Falle der Stiftung DHM ist dies das RP Dresden. Zweck der Stiftungsaufsicht ist, darüber zu wachen, dass die Stiftungsorgane und ihre Mitglieder den Stifterwillen, die Gesetze, das Stiftungsgeschäft und die Satzung beachten. Das RP Dresden prüft die Erfüllung des Stiftungszwecks anhand der vorgelegten Berichte der Wirtschaftsprüfer über die Prüfung des Jahresabschlusses und des Lageberichts sowie der Tätigkeitsberichte des Stiftungsvorstandes. Die Prüfung der Wirtschaftsprüfer schließt insbesondere den Nachweis, dass die Stiftung DHM die finanziellen Mittel satzungs- und bestimmungsgemäß verwendet und das Stiftungsvermögen erhalten hat, nicht ein. Anhand der Berichte konnte das RP Dresden somit keine ausreichende Stiftungsaufsicht wahrnehmen.

Mit der Genehmigung einer Stiftung bürgerlichen Rechts verliert der Stifter in der Regel jegliche Einflussmöglichkeit auf sie.⁵ Die Kontroll- und Einwirkungsmöglichkeiten des Freistaates auf die Stiftung DHM sind deshalb eingeschränkt. Zwar sind das SMF, SMS und SMWK Mitglieder des Stiftungsrats. Dieser kontrolliert jedoch, ebenso wie die Wirtschaftsprüfer, nicht die wirtschaftliche Verwendung der vom SMWK ausgereichten staatlichen Gelder. Das Ministerium sieht dennoch die Aufgabenwahrnehmung des Stiftungsrates und die Prüfung der Wirtschaftsprüfer als ausreichend an.

Mit der Neuregelung des sächsischen Stiftungsrechts 2007 ist der Stiftungsvorstand verpflichtet, einen Nachweis über die Erfüllung des Stiftungszwecks, die wertmäßige Erhaltung des Stiftungsvermögens und die satzungsgemäße Verwendung der Stiftungsmittel zu erbringen. Dieser Nachweis kann auch durch den Prüfungsbericht eines Wirtschaftsprüfers erbracht werden, sofern der Prüfungsauftrag entsprechend erweitert wird.

2.3 Prüfungsrecht des Rechnungshofs

Die Stiftung DHM ist als Stiftung bürgerlichen Rechts eine Stelle außerhalb der Staatsverwaltung. Nach § 91 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 SÄHO ist der Rechnungshof berechtigt, bei diesen Stellen u. a. dann zu prüfen, wenn sie vom Staat Ersatz von Aufwendungen er-

⁵ Vgl. Seifart/v. Campenhausen, Handbuch des Stiftungsrechts, Beck Verlag, 2. Auflage, § 4, Rdnr. 113.

halten. Dies ist hier der Fall. Aus dem Wortlaut der Finanzierungsgrundlage ergibt sich, dass die staatliche (und kommunale) Finanzierung notwendig ist, um die bei der Erfüllung des Stiftungszwecks entstandenen „Kosten“ der Stiftung DHM zu ersetzen.

Aus Sicht des SMWK, des RP Dresden und der Stiftung DHM besteht kein oder nur ein eingeschränktes Prüfungsrecht des Rechnungshofs. Ein Argument des SMWK ist die von den Stiftern beabsichtigte Staatsferne. Des Weiteren stelle sich für das SMWK die Frage, ob es sich bei der Beteiligung an den Betriebskosten um Aufwendungsersatz handele. Ausschlaggebend seien hier der Zeitpunkt und Anlass der Ausreichung der Mittel.

Auch die Stiftung DHM begründete ihre Ablehnung eines Prüfungsrechts des Rechnungshofs u. a. damit, dass sie keinen Ersatz von Aufwendungen erhalte und nicht Teile des StHPI. ausführe. Dennoch war die Stiftung bereit, dem Rechnungshof mündliche Auskünfte zu erteilen. Eine Einsichtnahme in Unterlagen blieb dem SRH verwehrt.

Die vom SMWK angeführte Begründung, wonach ein Aufwendungsersatz nur dann vorliegt, wenn der Zeitpunkt der Erstattung nach dem Entstehen der Aufwendungen liegt, ist formaler Natur. Schließlich droht bei Einstellung der Zahlungen (unabhängig von deren Zeitpunkt) regelmäßig die Insolvenz der Stiftung.

Gemäß § 91 SäHO kommt nur eine Erhebung „bei“ der Stiftung DHM in Betracht, nicht die Prüfung der Stiftung selbst. Diese hat jedoch örtliche Erhebungen zu dulden, auf Verlangen Unterlagen vorzulegen und die erbetenen Auskünfte zu erteilen.⁶ Erhebungen bei der Stiftung DHM sind zulässig, wenn bei der Prüfung der zuständigen staatlichen Stellen Fragen offen bleiben. Der Prüfungsumfang bestimmt sich nach § 91 Abs. 2 Satz 1 SäHO. Danach kann der SRH die bestimmungsgemäße und wirtschaftliche Verwaltung und Verwendung der Mittel prüfen, die auch eine Einsichtnahme in Unterlagen umfasst. Die von SMWK und RP Dresden erhaltenen Auskünfte reichten nicht aus. Eine Prüfung bei der Stiftung wurde dem SRH verwehrt.

3 Folgerungen

Der Aufbau eines ausreichenden Grundstocks der Stiftung DHM ist derzeit nicht absehbar. Wegen der fehlenden wirtschaftlichen Unabhängigkeit der Stiftung ist weiterhin eine Finanzierung aus öffentlichen Mitteln notwendig. Der Freistaat und die Landeshauptstadt sind somit auch nach der Aufgabenprivatisierung in der Gewährleistungsverantwortung für das DHM. Ausreichende Kontroll- und Einflussmöglichkeiten des Freistaates Sachsen und der Landeshauptstadt Dresden wurden jedoch nicht festgelegt.

Die Ausreichung staatlicher Mittel zur Finanzierung einer Stiftung bürgerlichen Rechts ist ein finanzwirksamer Vorgang im Haushalt des Freistaates Sachsen. Durch entsprechende Regelungen ist sicherzustellen, dass bei finanzwirksamen Vorgängen kein prüfungsfreier Raum entsteht.⁷ Dieser kann auch durch die Prüfung der Wirtschaftsprüfer nicht geschlossen werden, da diese auftragsgemäß nicht die Wirtschaftlichkeit der verwendeten staatlichen Gelder prüfen.

⁶ Bundesverwaltungsgericht Urteil vom 06.03.2002, Az.: 9 A 16.01; von Köckritz, Bundeshaushaltsordnung-Kommentar, Rehm Verlag, Stand Januar 2007, § 91 Rdnr. 3.

⁷ Vgl. von Köckritz, Bundeshaushaltsordnung-Kommentar, Rehm Verlag, Stand Februar 2006, § 88, Rdnr. 9.3.1.

Das Argument der Staatsferne von Stiftungen bürgerlichen Rechts kann hier nicht gegen ein Prüfungsrecht des Rechnungshofs angeführt werden. Solange die Stiftung DHM umfänglich laufende staatliche und kommunale Zuschüsse erhält, muss sie der öffentlichen Hand auch Einwirkungen hinsichtlich der Verwendung der Gelder ermöglichen.

Mit Neuregelung des Stiftungsrechts 2007 kann in den Fällen, in denen der Freistaat Sachsen Stifter oder Mitstifter ist, eine abweichende Regelung hinsichtlich der Zuständigkeit in Stiftungsangelegenheiten getroffen werden. Deshalb sollte die Staatsregierung prüfen, ob das SMWK neben seiner Tätigkeit im Stiftungsrat auch die Rechtsaufsicht wahrnehmen kann. Die Aufgabenbündelung ermöglicht eine gezieltere Wahrnehmung der Interessen des Freistaates.

Das SMWK hat im Hinblick auf das Auslaufen der Finanzierungsvereinbarung im Jahr 2010 in geeigneter Weise (z. B. in der Stiftungssatzung) ein Prüfungsrecht des Rechnungshofs zu sichern. Dabei sollte als alternative Finanzierungsform auch die Ausreichung von Zuwendungen zur institutionellen Förderung untersucht werden, die dem Rechnungshof eine Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung der Stiftung ermöglicht.

Bei Aufgabenprivatisierungen, die mit jährlichen finanziellen Belastungen der öffentlichen Hand einhergehen, ist ein Prüfungsrecht des SRH zu sichern.

4 Stellungnahme der Ministerien

Das SMWK und das SMS gehen davon aus, dass auch entsprechende Kosten-Nutzen-Betrachtungen in die Entscheidung zur Rechtsformwahl einbezogen wurden. Um auch tatsächlich jede Möglichkeit der Effizienzsteigerung zu nutzen, sei daher der formalen Privatisierung, d. h. der Durchführung von Aufgaben in einer Organisation in privater Rechtsform der Vorzug gegeben worden.

Zustiftungen seien wegen der fehlenden Kapitalausstattung nicht zwingend notwendig. Vielmehr werde der Stiftungszweck durch die jährlichen Kostenbeiträge des Freistaates und der Landeshauptstadt gesichert. Die Überlegungen hinsichtlich der Gewinnung von privaten Zustiftern seien richtig gewesen. Dies zeige die Einwerbung von privatem Stiftungskapital in Höhe von 535 T€ (Stand 2007) sowie von Sponsorenleistungen über 5 Mio. €. Das SMI ist zudem der Auffassung, dass die Stiftung wirtschaftlich unabhängig sei.

Die Wahrnehmung der Interessen des Freistaates sei durch die Vertretung im Stiftungsrat gesichert. Eine gleichzeitige Ausübung der Rechtsaufsicht durch das SMWK halten das SMWK und das SMI wegen der Sicherung einer unabhängigen Kontrolle für nicht umsetzbar. Die Kontrollmöglichkeiten durch Stiftungsrat, Landesdirektion Dresden (vormals RP Dresden) und Wirtschaftsprüfer würden ausreichen. Ein prüfungsfreier Raum sei nicht erkennbar. Das SMI erklärt hierzu, dass die Prüfungsrechte staatlicher Organe naturgemäß nach dem Sächsischen Stiftungsgesetz beschränkt seien.

Nach Auffassung des SMWK greife ein Prüfungsrecht des Rechnungshofs nach § 91 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 SÄHO nicht. Die Stiftung erfülle zwar die Intentionen und Absichten der Stifter, sie sei aber nicht im Auftrag dieser oder Dritter tätig. Das Prüfungsrecht des Rechnungshofs könne ggf. im Rahmen einer Satzungsänderung eingeräumt werden. Dies müsse der Stiftungsrat jedoch mit einer zwei Drittel Mehrheit beschließen.

Der Empfehlung des SRH, den Prüfungsauftrag der Wirtschaftsprüfer zu erweitern, wurde gefolgt.

5 Stellungnahme der Stiftung

Wesentlich für die Entscheidung einer Stiftung bürgerlichen Rechts sei die Möglichkeit der Beteiligung der Landeshauptstadt, des Bundes und Privater bei gleichzeitiger Sicherung der dauerhaften Existenz des Museums gewesen.

Zur fehlenden Kapitalausstattung führt die Stiftung an, dass sie einen Rechtsanspruch (§ 82 BGB) auf die jährlichen Kostenbeiträge des Freistaates Sachsen und der Landeshauptstadt Dresden habe. Sie sei deshalb mit Vermögen ausgestattet, das die dauerhafte Verfolgung des Stiftungszwecks ermögliche.

Der Stiftungsrat als internes Aufsichtsorgan habe weitgehende Befugnisse, zu denen auch die Überwachung der ordnungsgemäßen Aufgabenerfüllung inkl. der wirtschaftlichen und sparsamen Verwendung der staatlichen Gelder gehöre.

Als Argument gegen ein Prüfungsrecht des Rechnungshofs gibt die Stiftung an, dass die Zahlungen des Freistaates und der Landeshauptstadt ausschließlich in Erfüllung des Ausstattungsversprechens erfolgten und somit kein Aufwendungsersatz seien. Ein prüfungsfreier Raum bestehe auch wegen der Prüfungen durch andere Institutionen (Wirtschaftsprüfer, FA, Sozialversicherungsträger) nicht.

6 Schlussbemerkungen

Trotz Nachfrage wurden dem SRH Kosten-Nutzen-Untersuchungen nicht vorgelegt.

Der SRH kann die Bedenken hinsichtlich der Übertragung der Rechtsaufsicht auf das SMWK nicht teilen. Schließlich nehmen sowohl Rechtsaufsichtsbehörde als auch Stiftungsrat Kontrollaufgaben wahr.

Der Anspruch der Stiftung auf jährliche Kostenbeiträge des Freistaates Sachsen und der Landeshauptstadt Dresden stellt zwar rechtlich einen Vermögenswert dar. Die Zahlungen sind jedoch nicht zuletzt auch wegen ihrer Veranschlagung im Staatshaushalt in HGr. 6 (Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen) keine Investitionen und dienen folglich nicht der Vermögensausstattung der Stiftung, sondern der Finanzierung von laufenden Ausgaben (Betriebskosten). Wäre die Stiftung wirtschaftlich unabhängig, könnten die Zahlungen aus öffentlichen Haushalten eingestellt werden.

Der SRH bleibt bei seiner Auffassung, dass die Kostenbeiträge Aufwendungsersatz im Sinne von § 91 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 SÄHO sind und somit ein Prüfungsrecht des SRH besteht. Zudem wird die bestimmungsgemäße und wirtschaftliche Verwendung der an die Stiftung gezahlten staatlichen Gelder von den jeweiligen Prüfungsinstitutionen nicht kontrolliert, sodass ein prüfungsfreier Raum entsteht.

Zur Klarstellung sieht der Rechnungshof der Aufnahme eines Prüfungsrechts in die Stiftungssatzung entgegen.

Zum Aufbau des An-Instituts der Hochschule Mittweida wurden Fördermittel in Millionenhöhe erfolglos ausgegeben. Über das Vermögen des Instituts wurde das Insolvenzverfahren eröffnet.

1 Prüfungsgegenstand

Das 1995 als eingetragener Verein gegründete Zentrum der Förder- und Aufzugstechnik (ZFA) Roßwein wurde 1996 in eine gemeinnützige GmbH übergeführt und 1997 von der Hochschule Mittweida (HSM) als An-Institut¹ anerkannt. Neben anwendungsorientierter Forschung sollte es der Aus- und Weiterbildung von Mitarbeitern insbesondere von kleinen und mittelständischen Unternehmen (KMU) dienen.

Das SMWK stellte dem ZFA bis einschließlich 2006 insgesamt rd. 4,2 Mio. €, darunter fast 2,3 Mio. € für den Bau eines Freifallturmes, zur Verfügung. Bis 2000 flossen Mittel zur institutionellen Förderung in Höhe von 811.000 €. Darüber hinaus förderte der Bund verschiedene Projekte.

2 Prüfungsergebnisse und Folgerungen

Das SMWK genehmigte am 28.01.2003 eine am 03.12.2002 beschlossene Erneuerung der seit 1997 bestehenden Vereinbarung über die Zusammenarbeit zwischen der HSM und dem ZFA. Grundsatz der Übereinkunft ist die Abstimmung der Arbeit auf gemeinsamen Wissenschaftsgebieten. Als wichtige Aufgaben werden die gegenseitige Unterstützung bei der Einwerbung von Drittmitteln sowie die Betreuung von Diplomanden und Praktikanten der HSM genannt.

Die Hochschule ist in ihrer Außenstelle Roßwein mit der Fachgruppe Stahl- und Metallbau des Fachbereiches Maschinenbau/Feinwerktechnik vertreten. Die Fachgruppe Konstruktion, in der auch der Lehrstuhl Förder- und Aufzugstechnik angesiedelt ist, hat hingegen ihren Sitz in Mittweida. Keiner der drei Professoren des Aufsichtsrats des ZFA arbeitet auf dem Gebiet der Förder- und Aufzugstechnik. Eine Zusammenarbeit zwischen der HSM und dem ZFA auf wissenschaftlichem Gebiet bestand nicht. Die Beziehungen beschränkten sich im Wesentlichen auf die gemeinsame Betreuung von (seit 1999 insgesamt nur 20) Studierenden.

Der Aufsichtsrat und die Gesellschafterversammlung tagten nur sporadisch. Laut Geschäftsordnung des Aufsichtsrats waren jährlich zwei Tagungen durchzuführen. 2003 und 2004 fanden je eine, 2005 keine und nur 2006 zwei Versammlungen statt. Die jährliche Gesellschafterversammlung wurde 2006 nicht durchgeführt.

Die Fraunhofer-Gesellschaft ging im Ergebnis ihrer 2001 durchgeführten Evaluierung von einem Personalbestand von mehr als 20 Kräften als Basis für die wissenschaftliche Forschungstätigkeit aus. Demgegenüber beschäftigte das ZFA zuletzt sechs Mitarbeiter. Keiner der drei Ingenieure verfügte über eine wissenschaftliche Hochschulausbil-

¹ Eine an die Hochschule angegliederte rechtlich selbstständige Forschungseinrichtung.

derung. Im November 2005 schied der langjährige Geschäftsführer (Professor für Metallbau) aus. Der diesen ersetzende Professor für Antriebstechnik kündigte bereits ein viertel Jahr später. Seit dem 01.03.2006 fungierte eine Verwaltungsangestellte, die ein Fernstudium der Betriebswirtschaftslehre (FH) aufgenommen hatte, als Geschäftsführerin.

Auftragsforschung ist gemeinnützig, sofern sich der Mittelgeber keine Exklusivrechte bei der Verwertung der Forschungsergebnisse vorbehält und die Tätigkeit sich nicht auf die Anwendung gesicherter wissenschaftlicher Erkenntnisse beschränkt. Das ZFA führte - bezogen auf das Auftragsvolumen - von 2004 bis 2006 80 % der Industrieaufträge für zwei Konzerne aus. Bei diesen handelte es sich überwiegend um Routinetätigkeit wie die Erstellung von Messreihen und deren Auswertung. Alle Aufträge enthielten Geheimhaltungsklauseln, die eine Verwertung der Ergebnisse durch Dritte ausschlossen.

Das ZFA hat auch Projekte des Bundes bearbeitet. Das Bundesministerium für Bildung und Forschung beabsichtigte, im Rahmen des Programms „Netzwerkmanagement Ost“ die Entwicklung eines bereits patentierten pneumatischen Aufzugssystems bis zur Praxisreife zu fördern. Ein Netzwerk von KMU sollte 2004 die Produktion aufnehmen. Wegen unvollständiger Anträge und Abrechnungen, nicht genehmigter Abweichungen vom Finanzierungsplan, Terminverzögerungen und der Abrechnung nicht förderfähiger Leistungen stellte der Zuwendungsgeber die Förderung ein. Von den zunächst bewilligten 302.000 € kamen deshalb nur rd. 244.000 € zur Auszahlung. Das Projekt wurde abgebrochen, nachdem es insgesamt rd. 670.000 € gekostet hatte.

Aufgrund eines Großauftrags erwirtschaftete das ZFA noch im Jahr 2003 einen Jahresüberschuss von 309.000 €. 2004 und 2005 sind Fehlbeträge von 320.000 und 172.000 € ausgewiesen, die durch Abschmelzen der liquiden Mittel aufgefangen wurden. Das Defizit sank 2006 auf 3.000 € bei gleichbleibenden Verbindlichkeiten gegenüber einem Kreditinstitut von 100.000 €. Am 17.01.2008 hat das Institut beim Amtsgericht Leipzig den Antrag auf Eröffnung eines Insolvenzverfahrens gestellt.

Das mit der Gründung des ZFA verfolgte Ziel, angewandte Forschung im Auftrag und zum Nutzen von Firmen der Region zu betreiben, ist trotz Einsatz von Fördermitteln in Millionenhöhe gescheitert.

Folgende Ursachen führten zur Eröffnung des Insolvenzverfahrens:

- Mängel in der Geschäftsführung des ZFA.
- Das Institut war aus eigenen Kräften nicht in der Lage, die für eine wissenschaftliche Forschungstätigkeit erforderlichen personellen Kapazitäten aufzubauen.
- Die notwendige Unterstützung seitens der HSM blieb aus. Zwar hat die Hochschule eine Vereinbarung über die Zusammenarbeit mit ihrem An-Institut geschlossen. Tatsächlich beschränkte sich die Kooperation jedoch auf die Studentenbetreuung.
- Die Aufsicht durch Gesellschafterversammlung und Aufsichtsrat war unzureichend. Der Aufsichtsrat hat nachweislich erst 2006 die angespannte Lage des Instituts diskutiert.
- Die Industriestruktur der Region verfügte zu keiner Zeit über ausreichende potenzielle Kooperationspartner. Damit konnte die Zielstellung, mittelständische Unternehmen als Auftraggeber zu gewinnen und diese dadurch letztlich zu fördern, nicht erreicht werden.

Nach dem SächsHG kann eine rechtlich selbstständige Einrichtung von der Hochschule als An-Institut anerkannt werden, wenn sich deren Tätigkeit im Rahmen der Aufgaben der Hochschule und in Zusammenarbeit mit ihr vollzieht. Zudem muss das Recht auf Veröffentlichung von Forschungsergebnissen gesichert sein. Obwohl beides nicht der Fall war, hat das SMWK die erneuerte Vereinbarung zur Zusammenarbeit in 2003 genehmigt. Eine am 26.07.2005 abgeschlossene Zielvereinbarung mit dem ZFA bescheinigte dem Institut eine erfolgreiche Entwicklung, die seit 2004 nicht mehr gegeben war. Das SMWK war offenbar über die Geschäftstätigkeit und Lage des Instituts nicht ausreichend informiert.

Nach dem Referentenentwurf zum neuen SächsHG soll den Hochschulen auch im Hinblick auf Vereinbarungen zur Kooperation mit An-Instituten mehr Handlungsfreiraum gegeben werden. Die Genehmigungspflicht über eine nicht nur kurzfristige Zusammenarbeit soll durch eine Anzeigepflicht ersetzt werden. **Das SMWK wird eine geeignete Form der Aufsicht finden müssen, um über die wissenschaftliche, strukturelle und wirtschaftliche Entwicklung der An-Institute informiert zu sein. Dies ist auch zur Einschätzung der Förderwürdigkeit der Einrichtungen unabdingbar.**

3 Stellungnahme des Ministeriums

Weder im GmbH-Gesetz noch in der Satzung der gGmbH sei vorgeschrieben, dass Mitglieder des Aufsichtsrats auf dem Gebiet der Gesellschaft tätig sein müssten. Entscheidend sei, dass der Aufsichtsrat seinen Prüfungspflichten nachkomme. Laut SMWK hätten dem Aufsichtsrat zwei Geschäftsführer von Förder- und Aufzugsunternehmen sowie Mitarbeiter zweier Aufzugsdienste angehört. Die wissenschaftliche Zusammenarbeit mit der HSM belege ein Bericht des Geschäftsführers vom 31.05.2003. Danach sei die Zusammenarbeit bzw. Forschungsk Kooperation in wissenschaftlichen Bereichen erfolgt. Das ZFA habe ein umfangreiches Spektrum möglicher, aber offenbar später nicht realisierter Vernetzungsprojekte, d. h. Zuordnungen zu Fachbereichen der Hochschulen, aufgezeigt und für realisierbar erachtet.

Nach Auskunft der früheren Geschäftsführerin des ZFA sei die Gemeinnützigkeit des Instituts vom FA bis zum Jahr 2007 anerkannt worden. Schon daher könne von einem Übergewicht der öffentlich geförderten bzw. der nicht exklusiven Forschung ausgegangen werden.

Das SMWK bestätigt, dass 2005 keine Aufsichtsratssitzung stattgefunden habe und begründet dies mit der schwierigen Suche nach einem neuen Geschäftsführer in den Jahren 2004 bis Anfang 2006.

Die Anzeigepflicht bei Anerkennung von An-Instituten durch Hochschulen in § 95 Abs. 3 des Referentenentwurfs zum neuen SächsHG entspräche der bisher in § 105 Abs. 3 SächsHG geregelten Anzeigepflicht. Insofern ergäbe sich keine neue Rechtslage.

4 Schlussbemerkungen

Die drei Aufsichtsratsmitglieder der HSM gewährleisteten keinen konkreten wissenschaftlichen Bezug. Die vom SMWK genannten Industrievertreter gehörten nicht dem Aufsichtsrat, sondern (z. T. als Vorstandsmitglied) dem Gesellschafter, der Fördergemeinschaft ZFA Roßwein e. V. an. Das ZFA konnte dem SRH keine Ergebnisse wis-

senschaftlicher Kooperation mit der HSM nachweisen. Der vom SMWK erwähnte Bericht des Geschäftsführers wurde dem SRH nicht übergeben.

Die Gemeinnützigkeit des Instituts war mit Rückgang öffentlicher Förderung bereits 2006 gefährdet. Dass sie im Wirtschaftsjahr 2007 noch bestand, ist wegen der fehlenden Fördermittel der öffentlichen Hand und der ausnahmslos der Geheimhaltung unterliegenden Auftragsergebnisse nicht nachzuvollziehen.

Gemäß § 105 Abs. 3 SächsHG bedürfen Verträge der Hochschulen mit Instituten der Genehmigung durch das SMWK. Das Ministerium hat dieses Recht ausgeübt. Laut Begründung zur geplanten Gesetzesnovelle wird im Interesse der Hochschulautonomie „das Genehmigungserfordernis durch eine bloße Anzeigepflicht ersetzt“. Damit entsteht eine neue Rechtslage.

Einzelplan 15: Allgemeine Finanzverwaltung

31

Betätigung der Sächsischen Aufbaubank

Der Vertrag zur Fortführung des Staatsweingutes Schloß Wackerbarth war nicht geeignet, weitere Verluste in Millionenhöhe für den Freistaat zu vermeiden.

Der Freistaat darf der SAB im Hinblick auf ihre Betätigung beim Staatsweingut Schloß Wackerbarth keinen Verlustausgleich mehr zusagen.

1 Prüfungsgegenstand

Der SRH hat die Betätigung der SAB bei der Sächsischen Staatsweingut-Gruppe, bestehend aus der Sächsischen Staatsweingut GmbH (SSW), der Wein- und Sektkellerei Wackerbarth GmbH und der Wein- und Sektkontor Radebeul GmbH (SWR), geprüft.

Ziel der Prüfung war festzustellen, inwieweit die Betätigung dem gesetzlich und satzungsmäßig vorgegebenen Unternehmensgegenstand der SAB entspricht und wie die Betätigung bei den Gesellschaften überwacht und die Interessen der SAB wahrgenommen wurden. Weiter war zu prüfen, wie die Wahrung der Interessen des Freistaates Sachsen erfolgt.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Der Freistaat Sachsen nahm das ehemalige Volkseigene Gut Weinbau Radebeul in seinen Besitz und führte es unter der Betriebsbezeichnung „Sächsisches Staats-Weingut/Sektkellerei Schloß Wackerbarth Radebeul“ als Staatsbetrieb. Nach Verlusten in zweistelliger Millionenhöhe sollte es privatisiert werden. In diesem Zusammenhang zahlte der Freistaat Sachsen als Ausgleich für übernommene Flächen, Forderungen und Verbindlichkeiten noch 5,4 Mio. € an die Bodenverwertungs- und -verwaltungs GmbH. Die Ausschreibung des Kernloses Schloss Wackerbarth (etwa 85 ha) und von neun Randlosen (etwa 27,3 ha) führte jedoch lediglich zum Verkauf der Randlose. Auf Wunsch der Staatsregierung übernahm 1999 die SAB das Kernlos. Zwischenzeitlich musste das Staatsweingut wieder Flächen pachten und erwerben.

Die Verwaltung hat die wirtschaftlichen Folgen der Übernahme des Staatsweinguts nicht ausreichend geprüft. Die anschließende Privatisierung erfolgte ohne Klärung der Fragen, ob das Staatsweingut noch für die Erfüllung staatlicher Interessen gebraucht wird (§ 63 Abs. 2 SäHO) und welche staatlichen Aufgaben und Aufwendungen bei einem Verkauf oder Teilverkauf zu berücksichtigen sind. Auch die Zweckmäßigkeit eines Teilverkaufs von Weinanbauflächen war nicht geprüft worden.

Der SRH greift diese vor der Übernahme des Staatsweinguts durch die SAB liegenden Probleme bei der Privatisierung auf, weil bis heute keine Hinweise oder Anweisungen vorliegen, die ein Privatisierungsverfahren in seinen Mindestanforderungen für alle Ressorts verbindlich regeln. Das SMF hat bis jetzt nur allgemeine Hinweise angekündigt.

Der SRH fordert allgemeine Hinweise zur Vorgehensweise bei Privatisierungsvorhaben, um Verstöße gegen die Haushaltsgrundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu vermeiden.

2.2 Das Betreiben eines Weinguts durch die SAB stellt weder eine in den Richtlinien geregelte Förderaufgabe dar noch besteht hierfür ein klar definiertes staatliches Interesse, bei dessen Durchführung die SAB den Freistaat Sachsen im Sinne einer sonstigen, nicht mit staatlichen Finanzhilfen verbundenen Maßnahme unterstützt. Der SRH hält das Betreiben eines Weinguts daher nicht für die Aufgabe einer Förderbank, auch wenn die Beteiligung an der SSW nicht gegen die gesetzliche Regelung des Förderbankgesetzes und im Hinblick auf die Verständigung II mit der EU-Kommission nicht gegen das Satzungsrecht der SAB verstößt.

Das SMF sollte gemeinsam mit der SAB prüfen, wie lange die Gesellschaftsanteile an der SSW von der SAB gehalten werden sollen.

2.3 Die zwischen Freistaat Sachsen und SAB geschlossene Übertragungsvereinbarung begrenzte das unternehmerische Risiko der SAB im Falle der Kündigung durch den Freistaat Sachsen auf rd. 1,5 Mio. €. Über diesen Betrag hinaus verpflichtete sich der Freistaat Sachsen, die Verbindlichkeiten und die Verluste der SSW zu übernehmen.

Die Verpflichtung zur unbegrenzten Übernahme der Verbindlichkeiten und Verluste der GmbH (Patronatserklärung) verstößt gegen das Haushaltsrecht.

Eine Kurzkonzeption zur künftigen Führung des Staatsweinguts durch die SAB sah aufgrund einer detaillierten Planung eine Investitionssumme von rd. 14 Mio. € vor. Diese stieg während der Durchführung der Investitionen um mehr als 50 % auf rd. 21,5 Mio. € an, da eine ausreichend strenge Kontrolle nicht stattgefunden hat.

Die Patronatserklärung hat der SAB die Sicherheit gegeben, dass die höheren Kosten dem Freistaat in Rechnung gestellt werden konnten. Auch das SMF hat trotz der Patronatserklärung keine geeignete eigene Vorsorge getroffen, die wirtschaftliche Entwicklung und die Investitionen der SSW im erforderlichen Umfang zu kontrollieren, um wirtschaftlichen Schaden für den Freistaat Sachsen verhindern zu können.

Bei bestehenden Patronatserklärungen muss ein besonders hohes Maß an Kontrolle sicherstellen, dass die Gefahr finanzieller Schäden für den Freistaat Sachsen frühzeitig erkannt wird. Um dem Haushaltsrecht gerecht zu werden, muss künftig auf Patronatserklärungen in jedweder Form verzichtet werden.

Bei einer Kündigung der Übertragungsvereinbarung durch die SAB sollte der Verlustausgleich durch den Freistaat Sachsen auf rd. 2 Mio. € begrenzt sein. Da jedoch der Vertrag die SAB nicht verpflichtete, Verluste durch Kapitalzuführungen auszugleichen, hat sie notwendige Finanzmittel als stille Beteiligung eingebracht. Dadurch hat der Freistaat Sachsen auch in diesem Fall alle Verluste der SSW zu tragen, unabhängig von der Frage, wer den Übertragungsvertrag kündigt.

Ende 2006 stellte der Freistaat Sachsen bereits 23,1 Mio. € für bisher bei der SAB aufgelaufene Verbindlichkeiten und Verlustausgleiche der SSW zur Verfügung. Darüber hinaus soll das Kündigungsrecht der SAB gegen eine angemessene Ausgleichszahlung aufgehoben werden. Eine Einigung konnte bisher nicht erzielt werden.

Der Freistaat Sachsen hat sein Ziel verfehlt, mit der Übertragung des Staatsweinguts auf die SAB das Risiko erheblicher finanzieller Belastungen zu verringern.

2.4 Der Freistaat Sachsen wie auch die SAB dürfen Beteiligungen nur eingehen, wenn ein wichtiges staatliches Interesse vorliegt und sich der angestrebte Zweck nicht in anderer Weise besser und wirtschaftlicher erreichen lässt. Das SMF hat bisher keine Unterlagen vorgelegt, die das wichtige Interesse des Freistaates Sachsen für diese Betätigung ausreichend genau definieren. So hat das SMF nicht dargelegt, welche Aufgaben im staatlichen Interesse liegen, sei es beispielsweise der Erhalt des Schlosses, der Parkanlage, der Museumsweinberge, einer ordnungsgemäßen weinbaulichen Nutzung der Terrassenlagen, der Marken „Schloss Wackerbarth“, etc. Infolgedessen hat es auch nicht geklärt, auf welche Weise diesem wichtigen staatlichen Interesse am besten Rechnung zu tragen ist. Es konnte nicht sachgerecht prüfen, ob die Ziele nur durch einen staatlichen Weinbaubetrieb, einen teilprivatisierten Betrieb oder auch durch Verpachtung der Flächen umgesetzt werden können. Die Förderung des Erhalts der speziellen Kulturlandschaft der Steil- und Terrassenlagen könnte beispielsweise auch durch Maßnahmen ähnlich der EU-Förderung für den Erhalt der Trockenmauern erfolgen und für alle Unternehmen gelten, die entsprechende Aufwendungen haben.

Weiter muss bei der Prüfung berücksichtigt werden, dass der Freistaat Sachsen mit seiner mittelbaren Betätigung beim Staatsweingut hinsichtlich des Weinanbaus und des Handels mit den daraus gewonnenen Produkten in Wettbewerb mit privaten am Markt tätigen Unternehmen tritt und damit die Gefahr der unzulässigen Quersubventionierung besteht.

Vor weiteren Entscheidungen zur SSW muss das SMF entsprechend § 65 SäHO untersuchen, welche wichtigen staatlichen Interessen vorliegen und in welcher Form diese am besten und wirtschaftlichsten umgesetzt werden können.

Bereits während seiner Prüfung wies der SRH darauf hin, dass Grundlage von Zahlungen des Freistaates Sachsen nur die Aufwendungen der SSW sein dürfen, die im Interesse des Freistaates Sachsen erfolgen. Eine Wirtschaftsprüfungsgesellschaft ermittelte daraufhin die Aufwendungen der SSW. Sie definierte angelehnt an die Präambel der Übertragungsvereinbarung das staatliche Interesse sehr umfassend mit dem „kulturellen Erhalt des Staatsweingutes“ (Erlebnisweingut). In der Folge ordnete sie einen erheblichen Teil der Aufwendungen der SSW diesem Bereich zu. Darauf basierend ermittelte die SAB einen weiteren zweistelligen Millionenbetrag als Ausgleich für den Verzicht auf das Kündigungsrecht.

Die Ermittlung des Ausgleichsbetrages hält der SRH für nicht akzeptabel. Um einen marktneutralen Leistungsaustausch Freistaat Sachsen, SAB und SSW sicherzustellen, müssen zuerst die zu erbringenden Leistungen möglichst genau definiert werden. Dieses ist bisher nicht erfolgt.

Der SRH sieht das Betreiben eines Erlebnisweinguts grundsätzlich nicht als eine staatliche Aufgabe an. Die Unterhaltung gastronomischer Einrichtungen und die Durchführung von Veranstaltungen sind Betätigungen im Wettbewerb mit der Privatwirtschaft. Eine Förderung dürfte nach unserer Auffassung nur im Rahmen allgemeiner Förder Richtlinien erfolgen.

Steuergelder dürfen nur zur Erfüllung staatlicher Aufgaben eingesetzt werden. Soweit der Markt Leistungen in ausreichendem Umfang zur Verfügung stellt, verbietet sich eine staatliche Betätigung. Der Wettbewerb zwischen staatlichen und privaten Anbietern darf nicht durch den Einsatz von Steuergeldern beeinflusst werden.

Bezüglich der im staatlichen Interesse liegenden Aufgaben muss die SAB aufgefordert werden, detailliert die für den Erhalt der Kulturlandschaft, wie beispielsweise Schloss, Belvedere, Garten- und Terrassenanlagen, etc. notwendigen Maßnahmen und die hierfür erforderlichen Aufwendungen darzulegen.

Nach Auffassung des SRH sollten die Mittel jährlich bereitgestellt, die Mittelverwendung nachgewiesen und in Stichproben kontrolliert werden. So sollte das SMF fordern, dass jährlich der Wirtschaftsplan der SSW vorzulegen ist und die Aufwendungen, die vom Freistaat Sachsen zu erstatten sind, im Einzelnen aufgeführt werden. Dadurch wäre es möglich, diese Mittel jährlich im Haushalt zu veranschlagen und es wäre erkennbar, welche Mittel der Freistaat Sachsen für den Erhalt dieser Kulturlandschaft aufwendet.

Nur die jährliche Veranschlagung der Haushaltsmittel verschafft dem Haushaltsgesetzgeber Transparenz über die Förderung des staatlichen Interesses und gibt ihm die Möglichkeit, die Notwendigkeit einer weiteren Förderung zu überprüfen.

3 Folgerungen

3.1 Das Betreiben eines Weinguts entspricht nicht den Förderaufgaben der SAB. Das SMF sollte gemeinsam mit der SAB eine andere Lösung anstreben.

3.2 Bei der Lösung sollte das Staatsweingut als Markenzeichen für den regionalen Markt erhalten bleiben. Gleichzeitig muss sichergestellt werden, dass an das im Wettbewerb stehende Unternehmen Zahlungen nur für die im staatlichen Interesse erbrachten Leistungen erfolgen. Die im staatlichen Interesse liegenden Aufgaben sind deshalb genau zu definieren und die hierfür anfallenden Aufwendungen zu ermitteln.

3.3 Der Freistaat Sachsen darf keine Patronatserklärungen abgeben. Patronatserklärungen verstoßen gegen das Haushaltsrecht. Dies muss auch für die landesunmittelbaren Anstalten sichergestellt werden, da der Freistaat Sachsen als Gewährträger einer unbegrenzten Haftung unterliegt.

4 Stellungnahme des Ministeriums

Das SMF hält grundsätzlich einen späteren Verkauf der SSW für nicht ausgeschlossen. Derzeit sei jedoch nicht prognostizierbar, ob und wann eine Privatisierung möglich sein werde.

Es widerspricht der Auffassung des SRH, dass die in der Übertragungsvereinbarung enthaltene Verpflichtung des Freistaates Sachsen zur unbegrenzten Übernahme der Verbindlichkeiten und Verluste der Gesellschaft gegen das Haushaltsrecht verstößt. Auch die Qualifikation als Patronatserklärung erfasse den rechtlichen und wirtschaftlichen Gehalt der Übertragungsvereinbarung nicht zutreffend.

Es sei jedoch einzuräumen, dass die Übertragungsvereinbarung keine geeigneten Vorkehrungen getroffen habe, die es dem Freistaat Sachsen ermöglicht hätten, sich unmittelbar über den Gang der Geschäfte zu unterrichten und Einfluss auf deren Geschäftsführung zu nehmen. Gleichwohl habe eine Kontrolle der wirtschaftlichen Entwicklung stattgefunden.

Im Übrigen teile der Freistaat Sachsen die Auffassung, dass der Gesellschaft für die Zukunft nur die kulturellen Mehraufwendungen ausgeglichen werden dürften. Die Verhandlungen über Ablösung des Kündigungsrechts und die Ausgleichszahlungen für den kulturellen Mehraufwand seien noch nicht abgeschlossen.

5 Schlussbemerkung

Der SRH begrüßt, dass auch die Verwaltung der Gesellschaft künftig nur noch die kulturellen, im Landesinteresse liegenden Tätigkeiten vergüten will. Im Übrigen bleibt er bei seiner Auffassung, dass die mit der Übertragungsvereinbarung eingegangene Verpflichtung gegen § 39 SÄHO verstößt.

Aufgrund weiterhin hoher Zuweisungen, gesteigener Steuereinnahmen und rückläufiger Ausgaben war die Finanzlage der sächsischen Kommunen im Jahr 2007 insgesamt stabil. Das vierte Jahr in Folge erwirtschafteten sie einen positiven Finanzierungssaldo.

Der Zuwachs bei den Steuereinnahmen hielt an. Erstmals bildeten sie die Haupteinnahmequelle der sächsischen Kommunen.

1 Vorbemerkungen

Die Angaben zur Situation der Kommunalhaushalte¹ im Jahr 2007 beruhen, 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 2006. Andere Angaben, insbesondere in den Zeitreihen, basieren auf der Jahresrechnungsstatistik der Gemeinden und Gemeindeverbände.

Allen Werten liegen der Gebietsstand vom 01.01.2007 und die EW-Zahlen vom 30.06. des jeweiligen Jahres zugrunde. Bei den Übersichten können in den Salden durch Rundungen Differenzen 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

Das vierte Jahr in Folge erwirtschafteten die sächsischen Kommunen 2007 einen positiven Finanzierungssaldo. Er war der höchste nach dem Rekordergebnis des Vorjahres, das durch den Sondereffekt des Verkaufs der Dresdner kommunalen Wohnungsgesellschaft (WOBA Dresden GmbH) stark beeinflusst worden war.

Die bereinigten **Einnahmen der laufenden Rechnung** stiegen um rd. 2,1 %, die bereinigten **Ausgaben der laufenden Rechnung** sanken um 1,4 %. Damit erwirtschafteten die sächsischen Kommunen im Jahr 2007 aus der laufenden Rechnung heraus mehr Mittel als im Vorjahr, die für Investitionen und zur Schuldendeckung zur Verfügung standen. Ein weiter gestiegenes Steueraufkommen und Zuweisungen auf weiterhin hohem Niveau auf der Einnahmenseite sowie gesunkene soziale Leistungen und Zinsen auf der Ausgabenseite trugen wesentlich zu diesem guten Ergebnis bei. Die Personalausgaben sanken geringfügig.

Die **Einnahmen der Kapitalrechnung** lagen bei Abgrenzung des oben beschriebenen Vorjahres-Sondereffekts aufgrund gestiegener Zuweisungen für Investitionen über denen des Jahres 2006. Die **Ausgaben der Kapitalrechnung** sanken um rd. 5,2 %. Vor allem die Ausgaben für Baumaßnahmen waren mit 8,3 % stark rückläufig.

Von einer Sondererhebung zu ausgewählten Einnahmen und Ausgaben der Gliederung 17 „Kosten des Augusthochwassers 2002 und Abwicklung der Folgen (einschließlich Wiederaufbau)“ sah das SMF für das Jahr 2007 aufgrund der erwarteten weiter rückläufigen Zahlen erstmals ab. Schon im Jahr 2006 beeinflussten Maßnahmen zur Flutbeseitigung die Einnahmen- und Ausgabenentwicklung der sächsischen Kommunen nur noch in sehr geringem Umfang im Bereich der Kapitalrechnung.

Übersicht 1: Bereinigte Gesamteinnahmen und -ausgaben im Vergleich zum Vorjahr

	2006	2007		Veränderung gegenüber dem Vorjahr %
	Mio. €	Mio. €	€/EW	
Bereinigte Gesamteinnahmen	9.418	8.736	2.063,4	-7,2
Einnahmen der laufenden Rechnung	7.362	7.514	1.774,7	2,1
davon:				
Steuern (netto)	1.957	2.118	500,3	8,3
darunter:				
Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	409	466	109,9	13,8
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	150	167	39,3	11,1
Gewerbesteuer (netto)	946	1.029	243,1	8,8
Grundsteuer A und B	435	437	103,3	0,6
Schlüsselzuweisungen vom Land	2.100	2.004	473,4	-4,6
Bedarfs- und sonstige allgemeine Zuweisungen vom Land	493	581	137,3	18,0
Erstattungen und laufende Zuweisungen vom Land	794	818	193,2	3,1
Erstattungen und laufende Zuweisungen vom Bund	553	487	115,0	-12,0
Gebühren, zweckgebundene Abgaben	510	505	119,4	-0,9
Einnahmen der Kapitalrechnung	2.057	1.222	288,6	-40,6
davon:				
Zuweisungen für Investitionen vom Land	800	950	224,4	18,8
Veräußerung von Grundstücken	120	131	30,9	8,8
Veräußerung von Beteiligungen und Rückflüsse von Kapitaleinlagen	1.002	19	4,5	-98,1
Beiträge und ähnliche Entgelte	30	26	6,2	-13,9

	2006	2007		Veränderung gegenüber dem Vorjahr %
	Mio. €	Mio. €	€/EW	
Bereinigte Gesamtausgaben	8.359	8.183	1.932,7	-2,1
Ausgaben der laufenden Rechnung	6.845	6.749	1.594,0	-1,4
davon:				
Personalausgaben	1.987	1.984	468,7	-0,1
laufender Sachaufwand	1.315	1.330	314,1	1,1
soziale Leistungen	2.416	2.352	555,4	-2,7
Zinsausgaben	237	186	44,0	-21,6
Ausgaben der Kapitalrechnung	1.513	1.434	338,7	-5,2
davon:				
Sachinvestitionen	1.336	1.229	290,2	-8,0
darunter: Baumaßnahmen	1.166	1.069	252,5	-8,3
Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen	134	190	44,9	42,0
Finanzierungssaldo	1.060	553	130,7	

2.2 Entwicklungen bei den einzelnen Gebietskörperschaften

Steuereinnahmen

Die Steuereinnahmen der Kreisfreien Städte stagnierten, ihre Gewerbesteuererinnahmen waren sogar rückläufig. Dagegen trug bei den kreisangehörigen Gemeinden ein weiter stark gestiegenes Gewerbesteueraufkommen zur Erhöhung der Gesamtsteuereinnahmen um fast 16 % bei.

Zuweisungen und Zuschüsse

Die Bedarfs- und sonstigen allgemeinen Zuweisungen vom Land an die Kreisfreien Städte und Landkreise wuchsen beträchtlich. Hier wurden die erhöhten Zahlungen des Freistaates aufgrund der Wohngeldentlastung wirksam.

Erstattungen und laufende Zuweisungen vom Bund kommen vor allem den optierenden Landkreisen zugute. Sie werden zu einem großen Teil für die Leistungsbeteiligungen am Arbeitslosengeld II gezahlt, die sich durch die gesunkene Arbeitslosigkeit reduzierten.

Besonders die Kreisfreien Städte und die Landkreise profitierten von den gestiegenen Zuweisungen des Landes für Investitionen.

Soziale Leistungen

Die Ausgaben für soziale Leistungen stiegen bei den Kreisfreien Städten erneut. Die Landkreise verzeichneten einen Rückgang.

Sachinvestitionen

Alle Gebietskörperschaftsgruppen mit Ausnahme der Verwaltungsverbände verringerten ihre Sachinvestitionen.

Finanzierungssaldo

Alle Gebietskörperschaftsgruppen erwirtschafteten einen positiven Finanzierungssaldo.

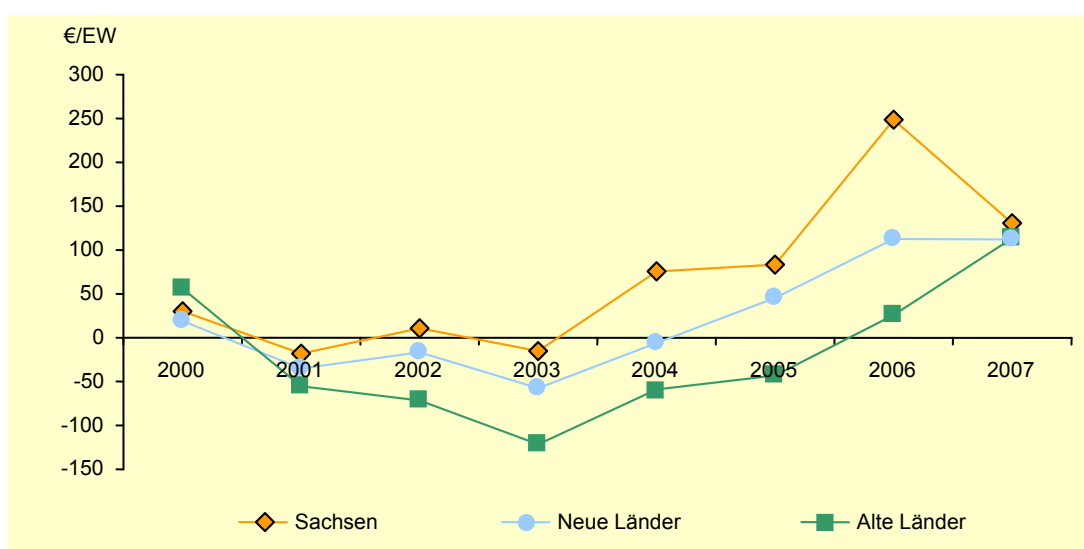
Übersicht 2: Einnahmen, Ausgaben und Finanzierungssalden nach Gebietskörperschaften

	Einnahmen		Ausgaben		Finanzierungssaldo	
	2006	2007	2006	2007	2006	2007
	Mio. €					
Laufende Rechnung						
Kreisfreie Städte	2.862	2.865	2.684	2.673	179	192
kreisangehörige Gemeinden	2.557	2.718	2.184	2.216	372	502
Landkreise	2.378	2.373	2.385	2.323	-7	50
Kommunaler Sozialverband	453	474	482	454	-28	20
Verwaltungsverbände	7	7	7	7	0	0
Kapitalrechnung						
Kreisfreie Städte	1.337	404	456	446	881	-42
kreisangehörige Gemeinden	560	601	868	812	-307	-210
Landkreise	174	231	204	190	-30	41
Kommunaler Sozialverband	0	0	0	0	0	0
Verwaltungsverbände	0	0	0	0	0	0
Gesamt						
Kreisfreie Städte	4.199	3.269	3.140	3.119	1.059	150
kreisangehörige Gemeinden	3.117	3.320	3.052	3.028	65	292
Landkreise	2.552	2.604	2.588	2.512	-37	91
Kommunaler Sozialverband	453	474	482	454	-29	20
Verwaltungsverbände	8	8	7	7	0	0

2.3 Ländervergleich und Quoten der sächsischen Kommunen im Überblick

Der Trend zur Verbesserung der Finanzlage konnte nicht nur bei den sächsischen Kommunen, sondern bundesweit beobachtet werden.

Übersicht 3: Entwicklung der kommunalen Finanzierungssalden ausgewählter Länder⁶



⁶ Abweichend von der Systematik wurden für alle Jahre die Daten der Kassenstatistik verwendet.

Die Kommunalhaushalte in jedem neuen Bundesland wiesen 2007 einen Finanzierungsüberschuss auf. Der durchschnittliche Finanzierungssaldo lag für die neuen Bundesländer bei rd. 112 €/EW und für die alten Bundesländer bei rd. 113 €/EW. Die finanzschwachen alten Bundesländer⁷ verzeichneten insgesamt einen Finanzierungsüberschuss von rd. 42 €/EW.

Übersicht 4: Vergleich von Einnahmen, Ausgaben und Quoten ausgewählter Bundesländer für 2007

	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	500	860	473	469	555	290	25,9	15,0	34,8
Brandenburg	491	1.095	592	588	701	328	21,0	14,0	36,0
Mecklenburg-Vorpommern	396	1.097	424	493	665	270	18,0	12,2	35,7
Sachsen-Anhalt	464	966	601	577	479	244	23,0	12,1	28,0
Thüringen	431	1.033	462	481	455	290	22,7	15,3	29,0
Neue Länder	466	985	512	517	566	287	22,7	13,9	33,0
Niedersachsen	745	686	294	474	621	183	38,0	9,3	35,7
Rheinland-Pfalz	743	586	210	511	448	251	39,3	13,2	27,9
Saarland	761	464	309	489	414	185	44,1	10,7	27,2
Schleswig-Holstein	731	662	267	469	561	250	35,3	12,1	32,2
finanzschwache alte Länder	743	642	269	484	552	212	38,2	10,9	32,7
Alte Länder	951	601	278	533	531	257	43,9	11,8	28,7

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.⁸

⁷ Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Schleswig-Holstein.

⁸ So wurden in Schleswig-Holstein im Jahr 2007 u. a. die Zuständigkeiten für die Leistungen der Eingliederungshilfe für Behinderte und die Hilfe zur Pflege neu auf die Kommunen übertragen.

Übersicht 5: Entwicklung ausgewählter Quoten⁹ der sächsischen Kommunen

Quote der	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
						%					
Steuerdeckung	13,3	16,6	18,7	18,4	18,4	17,3	18,3	21,0	22,2	23,3	25,9
Schlüsselzuweisungen	40,3	40,5	40,7	42,4	43,7	42,0	40,4	39,7	32,3	28,4	26,7
Personalausgaben	41,5	40,5	39,9	39,1	36,9	35,0	35,9	35,5	30,2	28,9	29,4
Sozialleistungen	16,3	15,2	15,7	17,0	18,5	18,3	20,2	21,7	32,6	35,1	34,8
Investitionszuweisungen	47,1	50,9	58,0	61,5	66,8	74,8	71,1	66,9	70,1	38,6	77,7
Investitionen	24,2	24,0	22,6	21,8	20,4	19,0	21,1	21,4	16,6	15,9	15,0

Die weiter verbesserten Steuereinnahmen der sächsischen Kommunen führten zu einer höheren Steuerdeckungsquote, die sich gegenüber dem Jahr 1997 annähernd verdoppelte. Gleichzeitig sank, u. a. bedingt durch die Systematik des Finanzausgleichs mit dem Freistaat, die Quote der allgemeinen Schlüsselzuweisungen in ähnlichem Umfang.

Die Personalausgabenquote stieg ungeachtet nahezu gleichbleibender Personalausgaben aufgrund gesunkener Ausgaben der laufenden Rechnung gegenüber dem Vorjahr leicht an.

Die Investitionszuweisungsquote erreichte einen Höchststand, die Investitionsquote einen neuen Tiefstand.

3 Einzelbetrachtung wesentlicher Einnahmen

3.1 Steuereinnahmen

Die sächsischen Kommunen konnten ihre Steuereinnahmen gegenüber dem Vorjahr erneut steigern. Neben politischen und ökonomischen Einflüssen trugen auch die im bundesweiten Vergleich hohen Steuerhebesätze dazu bei, dass die sächsischen Kommunen innerhalb der neuen Bundesländer die höchsten Steuereinnahmen verzeichneten.

Erstmals stellten im Jahr 2007 die Nettosteuerereinnahmen und nicht die allgemeinen Schlüsselzuweisungen vom Land die Haupteinnahmequelle der sächsischen Kommunen dar. So waren z. B. die Steuereinnahmen der Kreisfreien Städte Dresden und Leipzig jeweils größer als die zur Verfügung gestellten allgemeinen Schlüsselzuweisungen. Bei der Betrachtung der kreisangehörigen Gemeinden auf Kreisgebietsebene hatte

⁹ 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.

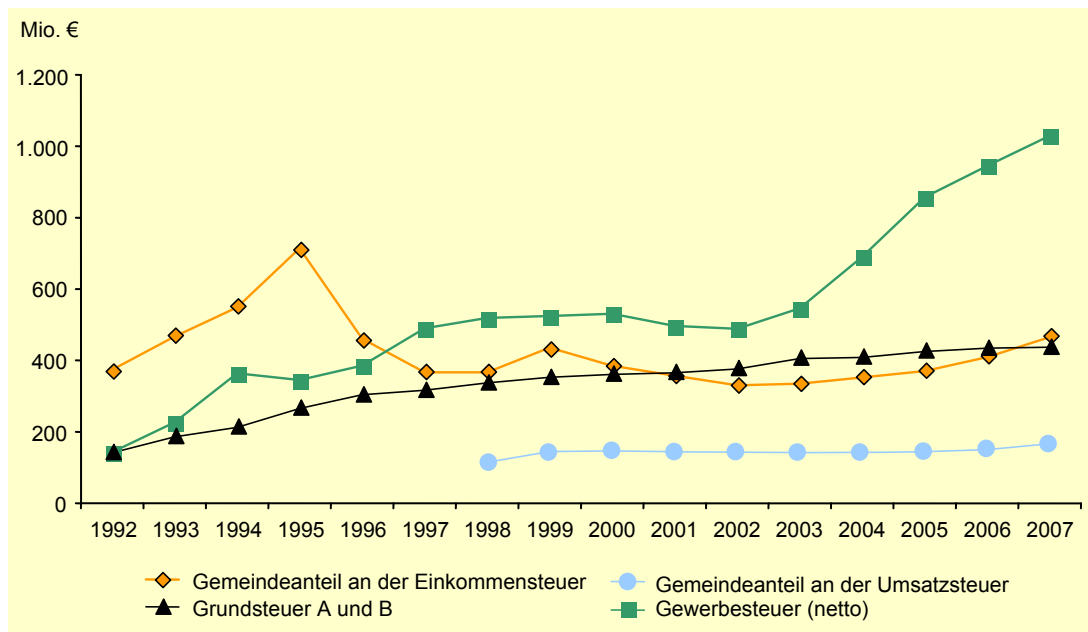
Sozialleistungsquote: Prozentualer Anteil der sozialen Leistungen an den bereinigten Ausgaben der laufenden Rechnung.

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.

z. B. im Regierungsbezirk Leipzig nur das Kreisgebiet Torgau-Oschatz höhere allgemeine Schlüsselzuweisungen als Steuereinnahmen.

Übersicht 6: Entwicklung einzelner Steuerarten der sächsischen Kommunen



Während die Einnahmen aus der Grundsteuer A und B insgesamt wenig aber relativ stetig stiegen, waren der Gemeindeanteil an der Einkommensteuer und die Gewerbesteuer größeren Schwankungen unterworfen.

Der Wegfall der Eigenheimzulage, steigende Löhne und Gehälter sowie eine stärkere Erwerbstätigkeit durch die verbesserte konjunkturelle Lage führten in den letzten Jahren wieder zu einem wachsenden Aufkommen an Lohnsteuer und veranlagter Einkommensteuer, an denen die Kommunen gemäß Gemeindefinanzreformgesetz mit einem Anteil von 15 % zu beteiligen sind¹⁰. Am stärksten profitierten davon im Allgemeinen die Umlandgemeinden der großen Kernstädte. Der Gemeindeanteil an der Einkommensteuer stieg im Jahr 2007 um rd. 56 Mio. € und lag erstmals seit dem Jahr 2000 über den Grundsteuereinnahmen A und B.

Die kommunalen Einnahmen aus der Umsatzsteuer verzeichneten nach jahrelanger Stagnation eine zweistellige Zuwachsrate, die u. a. in der Erhöhung des Mehrwertsteuersatzes um drei Prozentpunkte zu Beginn des Jahres 2007 begründet war.

Der im Jahr 2003 begonnene Aufwärtstrend bei den Gewerbesteuereinnahmen setzte sich im Jahr 2007 mit einem neuen Rekordergebnis fort. Die Nettoeinnahmen stiegen gegenüber dem Vorjahr um 83 Mio. €. Zwar verlangsamte sich der Anstieg weiter, jedoch beträgt der Anteil der Gewerbesteuer am Gesamteueraufkommen¹¹ inzwischen fast 50 %.

¹⁰ Zur Position der Kassenstatistik „Gemeindeanteil an der Einkommensteuer“ zählen zusätzlich 12 % des Aufkommens aus dem Zinsabschlag.

¹¹ Jeweils Nettoeinnahmen.

Auffällig war im Jahr 2007 die unterschiedliche Entwicklung der Gewerbesteuereinnahmen. Während sie bei den kreisangehörigen Gemeinden insgesamt um 24,6 % stiegen, sanken die Einnahmen bei den Kreisfreien Städten um 7 %.

Aber auch die kreisangehörigen Gemeinden profitieren in unterschiedlichem Maße von der Entwicklung des Gewerbesteueraufkommens. Kommunen mit ertragsstarken Industrieansiedlungen kommen die erhöhten Unternehmensgewinne direkt zugute. Kommunen in strukturschwachen Gebieten partizipieren von den erhöhten Gewerbesteuereinnahmen oftmals nur mittelbar über den kommunalen Finanzausgleich.

Aufgrund der gestiegenen Steuereinnahmen wächst die Zahl der Kommunen, deren Steuerkraft ihren Finanzbedarf nach FAG übersteigt. Im Rahmen des FAG 2008 gibt es im Freistaat 28 kreisangehörige Gemeinden, sog. abundante Gemeinden.¹²

Übersicht 7: Entwicklung der Anzahl abundanter Kommunen in Sachsen

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Anzahl	11	4	4	5	8	15	25	28	28

Die kommunale Steuerschwäche der neuen Bundesländer ist ungeachtet gestiegener Steuereinnahmen nach wie vor erheblich und im Hinblick auf das Auslaufen des Solidarpaktes II im Jahr 2019 bedenklich. Immer noch verfügen die sächsischen Kommunen nur über halb so hohe Steuereinnahmen wie die alten Bundesländer (gesamt). Verglichen mit den finanzschwachen alten Bundesländern sind es rund zwei Drittel (vgl. Übersicht 4).

3.2 Einnahmen aus laufenden Zuweisungen und Erstattungen

Finanzausgleichsmasse und allgemeine Schlüsselzuweisungen

Die den sächsischen Kommunen im Jahr 2007 zur Verfügung stehende Finanzausgleichsmasse betrug lt. Finanzausgleichsmassengesetz 2007/2008¹³ rd. 2,47 Mrd. €. Sie enthielt Korrekturbeträge aus den Istergebnissen der Hj. 2004 und 2005 in Höhe von insgesamt rd. -288 Mio. € und einen zusätzlichen Minderungsbetrag in Höhe von 50 Mio. € aus der Rückzahlung von Darlehen.

Die Finanzausgleichsmasse verringerte sich gegenüber dem Vorjahr um 1,7 %. Einen stärkeren Rückgang aufgrund der eingerechneten Korrekturbeträge verhinderten gestiegene Einnahmen des Freistaates aus Steuern und dem Länderfinanzausgleich. Die Disparitäten der vergangenen Jahre in der Entwicklung der Einnahmen von Land und Kommunen (vgl. Pkt. 6.1) konnten mit den o. g. Sonderbestimmungen im FAG weitestgehend überbrückt werden. Eine Kontinuität der kommunalen Einnahmeentwicklung blieb gewährleistet.

¹² Ist die Bedarfsmesszahl höher als die Steuerkraftmesszahl, erhält die kreisangehörige Gemeinde 75 % des Unterschiedsbetrages als Schlüsselzuweisung (§ 9 FAG). Sind beide Beträge gleich hoch oder ist die Steuermesszahl größer, so erhält die Gemeinde keinen Ausgleich aus dem System der Schlüsselzuweisungen (abundante Gemeinde).

¹³ Vgl. Art. 2 des Gesetzes über die Feststellung des Haushaltsplans des Freistaates Sachsen für die Hj. 2007 und 2008 und die Festlegung der Finanzausgleichsmassen und der Verbundquoten in den Jahren 2007 und 2008; vom 15.12.2006.

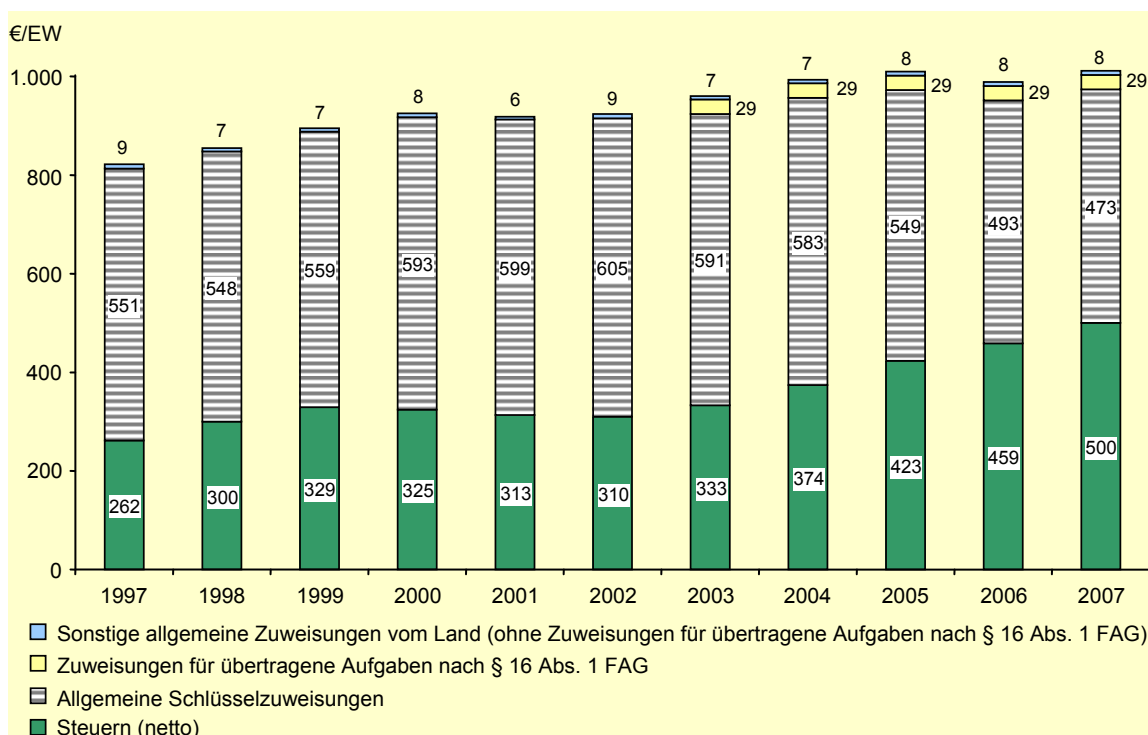
Im System des kommunalen Finanzausgleichs bilden die allgemeinen Schlüsselzuweisungen nach wie vor die mit Abstand größte Position. Gegenüber dem Vorjahr sanken sie mit rd. 4,6 % überproportional zur Finanzausgleichsmasse. Demgegenüber erhöhten sich die investiven Schlüsselzuweisungen.

Allgemeine Deckungsmittel

Die allgemeinen Deckungsmittel setzen sich grundsätzlich aus den Nettosteueereinnahmen der Kommunen und den allgemeinen Schlüsselzuweisungen zusammen. Im Freistaat Sachsen werden sie komplettiert durch die Zuweisungen für übertragene Aufgaben, die seit dem Jahr 2003 aus den allgemeinen Schlüsselzuweisungen herausgelöst und finanzkraftunabhängig gezahlt werden.¹⁴

Den sächsischen Kommunen standen im Jahr 2007 einschließlich sonstiger allgemeiner Zuweisungen vom Land¹⁵ rd. 4.282 Mio. € an allgemeinen Deckungsmitteln zur Verfügung, rd. 1,6 % mehr als im Vorjahr. Auf jeden Bürger entfielen mit 1.011 € aufgrund des permanenten EW-Verlustes sogar 2,2 % mehr als 2006.

Übersicht 8: Entwicklung der allgemeinen Deckungsmittel



Der Rückgang der allgemeinen Schlüsselzuweisungen wurde von den gestiegenen Steuereinnahmen überkompensiert.

¹⁴ Die Zuweisungen für übertragene Aufgaben können nach der Systematik der kommunalen Kassenstatistik nur zusammen mit den sonstigen allgemeinen Zuweisungen vom Land der Gruppierung 061 entnommen werden. Darstellungen, die die Zuweisungen für übertragene Aufgaben in diesem Bericht separat ausweisen, stützen sich auf die HR oder das Kassen-Ist des Freistaates.

¹⁵ Gruppierung 061.

Kreisumlage

Mangels eigener Steuerquellen decken die Landkreise einen Teil ihrer Ausgaben mittels der Kreisumlage, die sie von ihren kreisangehörigen Gemeinden erheben. Diese stieg im Jahr 2007 gegenüber dem Vorjahr aufgrund der erhöhten kommunalen Steuereinnahmen um rd. 22 Mio. € (rd. 5,5 %) und ermöglichte den Landkreisen zusammen mit gesunkenen Ausgaben die Ausweisung eines positiven Finanzierungssaldos bei den Einnahmen der laufenden Rechnung. Im Vorjahr war der Finanzierungssaldo hier negativ.

Weitere Zuweisungen und Erstattungen (laufende Rechnung)

Die Bedarfs- und sonstigen allgemeinen Zuweisungen vom Land sowie die Erstattungen und laufenden Zuweisungen von Bund und Land werden durch die Ausgleichsleistungen für Ausgaben nach SGB II stark beeinflusst. Darin spiegeln sich auch politische Entscheidungen wie die Modalitäten zur Auszahlung des Wohngeldentlastungsbetrags (vgl. Pkt. 6.2) und die verbesserte konjunkturelle Situation mit einer sinkenden Anzahl von Bedarfsgemeinschaften wider.

Entsprechend stiegen die Zuweisungen und Erstattungen vom Land, während die Erstattungen und laufenden Zuweisungen vom Bund sanken.

3.3 Gebührenaufkommen

Neben den Steuereinnahmen und den Zuweisungen und Zuschüssen sowie Erstattungen stehen den Kommunen Gebühren und zweckgebundene Abgaben als Einnahme der laufenden Rechnung zur Verfügung. Während diese noch im Jahr 1996 in Höhe von rd. 861 Mio. € anfielen, verringerte sich ihr Betrag bis zum Jahr 2007 auf rd. 505 Mio. €.

Für das sinkende Aufkommen sind hauptsächlich zwei Ursachen verantwortlich: Die rückläufige Bevölkerungsentwicklung bedingt eine nachlassende Nachfrage und durch weitere Aufgabenverlagerung auf Dritte bzw. Eigenbetriebe entfallen Gebühreneinnahmen bei den Kommunen.

3.4 Einnahmen der Kapitalrechnung

Den größten Anteil der bereinigten Einnahmen der Kapitalrechnung stellen grundsätzlich die Zuweisungen für Investitionen vom Land dar. Sie stiegen im Jahr 2007 um rd. 150 Mio. €. Grundlage waren der erhöhte Anteil der investiven Schlüsselzuweisungen an der Gesamtschlüsselmasse, die Gewährung einer Infrastrukturpauschale in Höhe von 82 Mio. € und die teilweise Auszahlung der Anschubfinanzierung an die Landkreise und die vier einzukreisenden Kreisfreien Städte¹⁶, die im Jahr 2007 lt. Kassen-Ist des Freistaates rd. 56 Mio. € betrug.

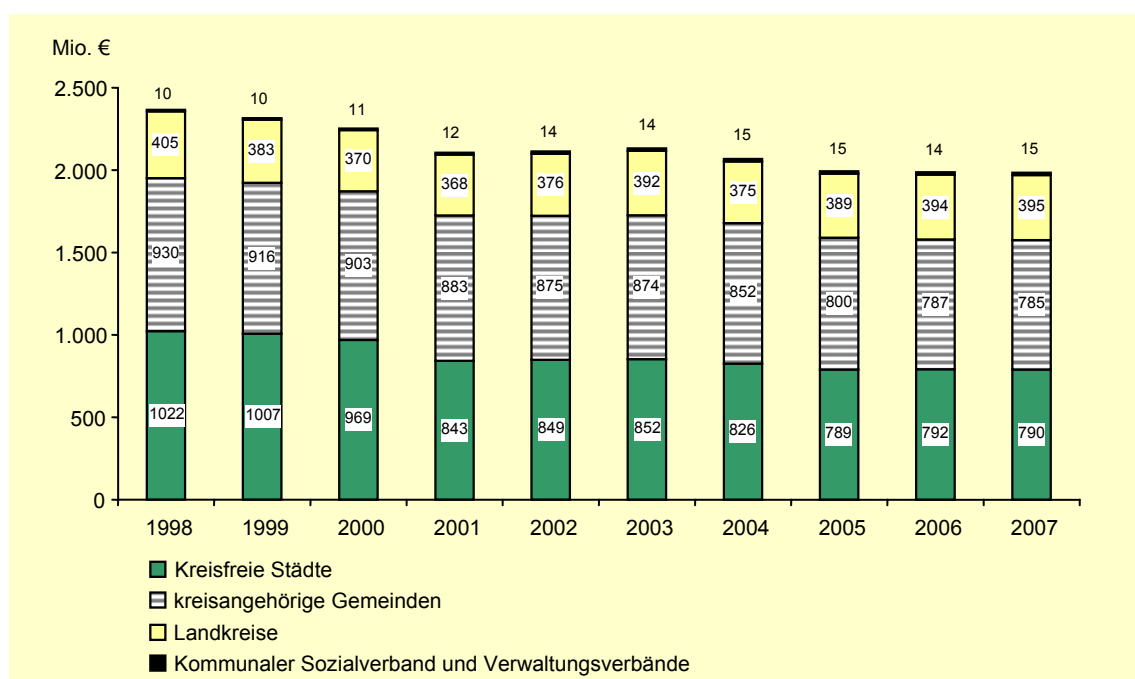
¹⁶ Vgl. Art. 1 § 26 Abs. 2 Satz 2 des Gesetzes zur Neugliederung des Gebietes der Landkreise des Freistaates Sachsen und zur Änderung anderer Gesetze vom 29.01.2008 und VwV Anschubfinanzierung vom 20.07.2007.

4 Einzelbetrachtung wesentlicher Ausgaben

4.1 Personalausgaben

Zum 01.07.2007 erhöhten sich die Entgelte der kommunalen Beschäftigten auf 97 % der im Tarifgebiet West geltenden Beträge. Erwartete Personalausgabensteigerungen wurden durch den weiteren Abbau von Stellen in den Kernhaushalten¹⁷ kompensiert. Die Ausgaben für ABM, die gegenwärtig weniger als 1 % der Gesamtpersonalausgaben entsprechen, sanken weiter.

Übersicht 9: Entwicklung der Personalausgaben gesamt und nach Gebietskörperschaften



Obwohl die Mitarbeiterzahl auch bei den Landkreisen sank, erhöhten sich deren Personalausgaben geringfügig um 0,1 %. Die Kreisfreien Städte und die kreisangehörigen Gemeinden konnten ihre Ausgaben weiter begrenzen.

Durch die rückläufige Bevölkerungsentwicklung entstehen Kostenremanenzen¹⁸. So stiegen die Personalausgaben je EW innerhalb des letzten Jahres von 466,3 auf 468,7 €.

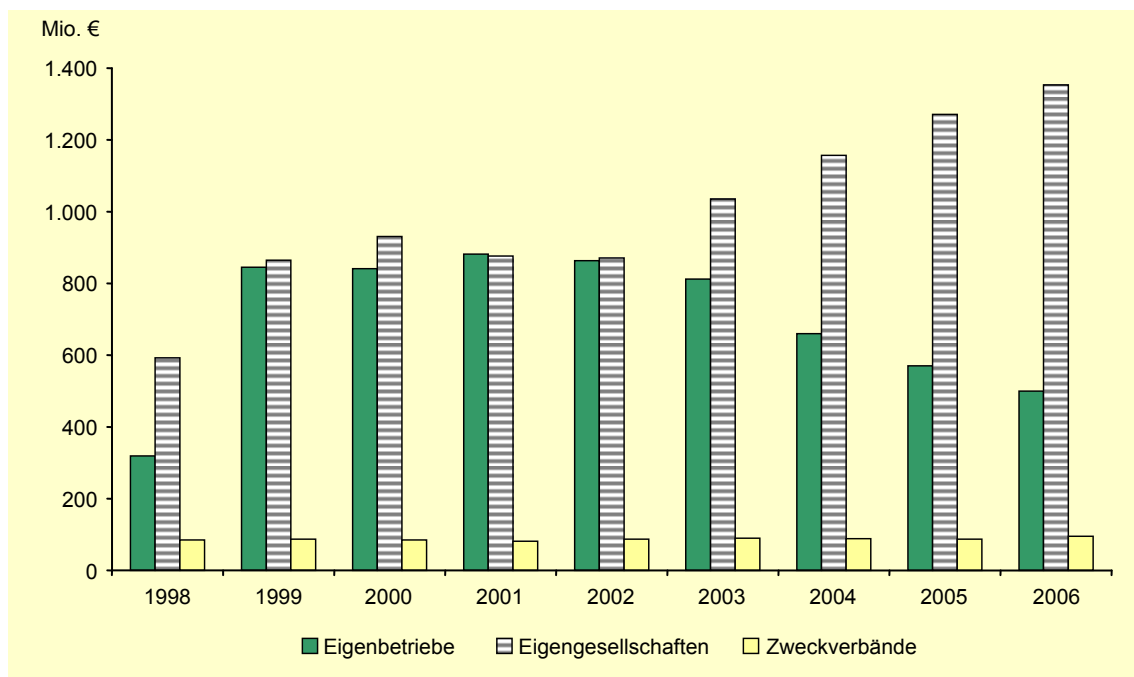
Die Personalausgaben der sächsischen Kommunen lagen im Jahr 2007 rd. 3 % niedriger als die der finanzschwachen alten Länder (vgl. Übersicht 4).

Die Kassenstatistik erfasst nur die Ausgaben im Kernhaushalt der Verwaltung. Kosten für Mitarbeiter in Eigenbetrieben, Zweckverbänden und kommunalen Gesellschaften werden gesondert ausgewiesen und fließen in die Auswertung der kommunalen Kassenstatistik nicht ein. Die Entwicklung in diesen Bereichen ist gleichwohl statistisch erfasst und wird nachfolgend dargestellt:

¹⁷ Vgl. Jahresbericht 2008 des SRH, Beitrag Nr. 34.

¹⁸ Kostenremanenzen treten dadurch ein, dass ein höherer Versorgungsgrad nur verzögert einem fallenden Bedarf angepasst werden kann.

Übersicht 10: Entwicklung des Personalaufwandes der Eigenbetriebe, Eigengesellschaften und Zweckverbände



Im Gegensatz zu den Personalausgaben der Kernhaushalte erfolgte besonders bei den Eigengesellschaften eine deutliche Erhöhung des Personalaufwands. Die Eigenbetriebe konnten ihre Kosten insgesamt verringern. Bei den Zweckverbänden blieben sie im Betrachtungszeitraum annähernd konstant.

Der Abbau von Personal im Kernhaushalt kann, wie z. B. bei der Kinderbetreuung, durch Auslagerung von Aufgaben auf Freie Träger erfolgen. Verminderten Personalausgaben im Kernhaushalt stehen dann erhöhte Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse¹⁹ gegenüber. Diese Position der Kassenstatistik verdoppelte sich in den letzten fünf Jahren nahezu. Die Effekte einer zunehmenden Auslagerung der Kinderbetreuung auf Freie Träger und steigender Kinderzahlen in Kindertageseinrichtungen²⁰ verstärken sich dabei gegenseitig.

4.2 Sachausgaben

Seit 2005 stiegen die Ausgaben für den laufenden Sachaufwand jährlich zwischen 1,0 und 1,6 %. Die Erhöhung ist im Wesentlichen auf Kostensteigerungen vor allem für Energie sowie der Umsatzsteuererhöhung von 16 auf 19 % zum 01.01.2007 zurückzuführen.

4.3 Ausgaben für soziale Leistungen

Die Ausgaben für soziale Leistungen sanken um 64 Mio. € (2,7 %). Der Rückgang ist Folge der verbesserten Wirtschaftsentwicklung mit einem Abbau der Arbeitslosigkeit und Ergebnis von Maßnahmen der Bundesregierung zur Bekämpfung des Sozialmiss-

¹⁹ Im Falle der Kinderbetreuung grundsätzlich Gruppierungsnummer 718: Zuweisungen und Zuschüsse für laufende Zwecke - Übrige Bereiche.

²⁰ Vgl. Jahresbericht 2007 des SRH, S. 335.

brauchs und zur Kostendämpfung bei den Leistungen des SGB II. Insbesondere wurden die Leistungen für volljährige Hilfebedürftige unter 25 Jahren eingeschränkt.²¹

In folgenden Leistungsbereichen traten gegenüber dem Vorjahr größere Veränderungen auf:

Übersicht 11: Ausgaben für soziale Leistungen im Vergleich zum Vorjahr

Bereich	Gruppie- rungs- nummer	Ausgaben		Veränderung gegen- über dem Vorjahr	
		2006	2007	Mio. €	Mio. €
Leistungsbeteiligung bei Leistungen für Unterkunft und Heizung an Arbeitssuchende (ARGE)	691	793,4	783,6	-9,8	-1,2
Leistungen für Unterkunft und Heizung an Arbeitssuchende (Optionskommunen)	783	163,1	154,7	-8,4	-5,2
Arbeitslosengeld II (Optionskommunen)	786	392,5	321,5	-71,1	-18,1
Leistungen zur Eingliederung von Arbeitssuchenden (Optionskommunen)	787	69,7	73,6	3,9	5,6
Leistungen der Sozialhilfe an natürliche Personen außerhalb von Einrichtungen	73	65,1	69,9	4,8	7,3
Leistungen für Jugendhilfe außerhalb von Einrichtungen	76	154,7	165,6	10,8	7,0
Leistungen der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung außerhalb von Einrichtungen	781	54,8	62,6	7,7	14,1
Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz	79	38,3	32,7	-5,6	-14,5

Vor allem die gesunkenen Ausgaben beim Arbeitslosengeld II, aber auch weiter rückläufige Leistungen für Unterkunft und Heizung²² sowie nach dem Asylbewerberleistungsgesetz führten zu den insgesamt verringerten Ausgaben im sozialen Bereich.

Leistungen der Sozialhilfe und für Jugendhilfe²³ wurden 2007 in größerem Umfang als im Vorjahr erbracht. Besonders auffällig erhöhten sich die Leistungen der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung. Seit ihrer Einführung zum 01.01.2003²⁴ verdoppelten sie sich nahezu. Die Effekte geringeren Rentenbezugs (Bruchstellen in der Erwerbsbiografie aufgrund von Arbeitslosigkeit, Abschläge bei vorzeitigem Renteneintritt) und erste Auswirkungen der demografischen Entwicklung (stärkere Alterung der Bevölkerung bedingt durch höhere Lebenserwartung) verstärken sich hier gegenseitig.

Wie unter Pkt. 3.2 ausgeführt, werden die in Zusammenhang mit den Hartz-IV-Gesetzen stehenden Ausgaben durch Zuweisungen und Erstattungen des Bundes und des Freistaates ganz oder teilweise ersetzt.

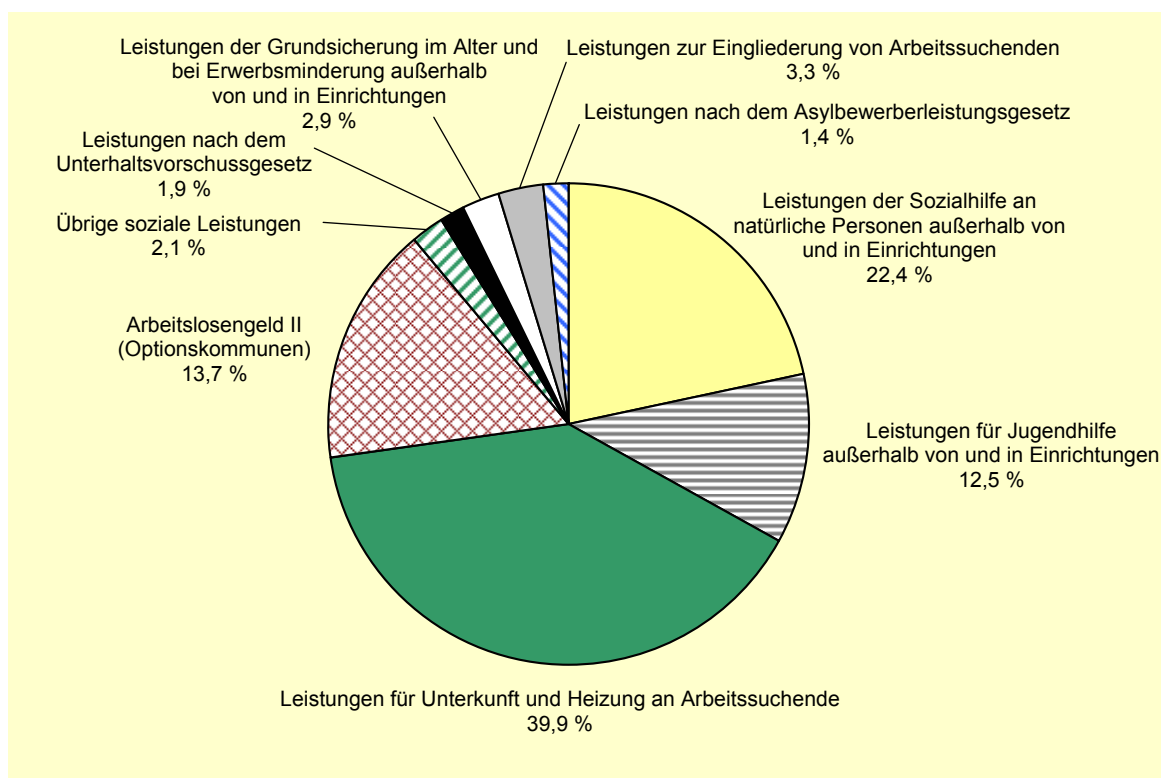
²¹ Gesetz zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze vom 24.03.2006.

²² Die deutlich verringerten Fallzahlen wurden nicht von den gestiegenen Kosten je Bedarfsgemeinschaft überlagert.

²³ Sowohl in als auch außerhalb von Einrichtungen.

²⁴ Gesetz über eine bedarfsorientierte Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung; mit Wirkung vom 01.01.2005 durch §§ 41 bis 46 SGB XII abgelöst.

Übersicht 12: Struktur der sozialen Leistungen im Jahr 2007



Die übrigen sozialen Leistungen beinhalten die Gruppierungsnummern 693, 75, 785, 788 und 789.

Die Leistungen für Unterkunft und Heizung an Arbeitssuchende stellten die größte Ausgabenposition im Aufgabenbereich Soziales dar, ihr Anteil stieg trotz eines absoluten Rückgangs sogar leicht an.

Bei den einzelnen örtlichen Trägern der Sozialhilfe fallen Ausgaben in sehr unterschiedlicher Höhe an. Optierende Landkreise leisten aufgrund der Übernahme von Aufgaben der Bundesagentur für Arbeit, insbesondere durch Auszahlung des Arbeitslosengeldes II, mehrfach höhere Zahlungen als nicht optierende. Deren Ausgaben erreichten Werte zwischen 252 €/EW im Landkreis Stollberg und 361 €/EW im Landkreis Riesa-Großenhain, während bei den optierenden Landkreisen Zahlungen zwischen 669 und 1.072 €/EW auftraten. Die Ausgaben für soziale Leistungen der Kreisfreien Städte lagen signifikant über denen der vergleichbaren Landkreise und differierten zwischen 372 €/EW in Dresden und 639 €/EW für die Stadt Görlitz.²⁵

Bis einschließlich 2004 waren die einwohnerbezogenen Sozialausgaben der sächsischen Kommunen weit niedriger als der Durchschnitt der alten Bundesländer. Durch den Übergang überproportional vieler Arbeitslosenhilfeempfänger zum Arbeitslosengeld II und der damit verbundenen Übernahme der Unterkunftskosten übertreffen sie inzwischen sogar das Niveau der Ausgaben in den finanzschwachen alten Bundesländern (vgl. Übersicht 4).²⁶

²⁵ Zu Ursachen und Steuerungsmöglichkeiten, hier insbesondere bei der Gewährung von Leistungen für Unterkunft und Heizung nach SGB II, vgl. Jahresbericht 2007 des SRH, S. 412 ff.

²⁶ Zur teilweisen Erstattung der Ausgaben vgl. auch Pkt. 6.2.

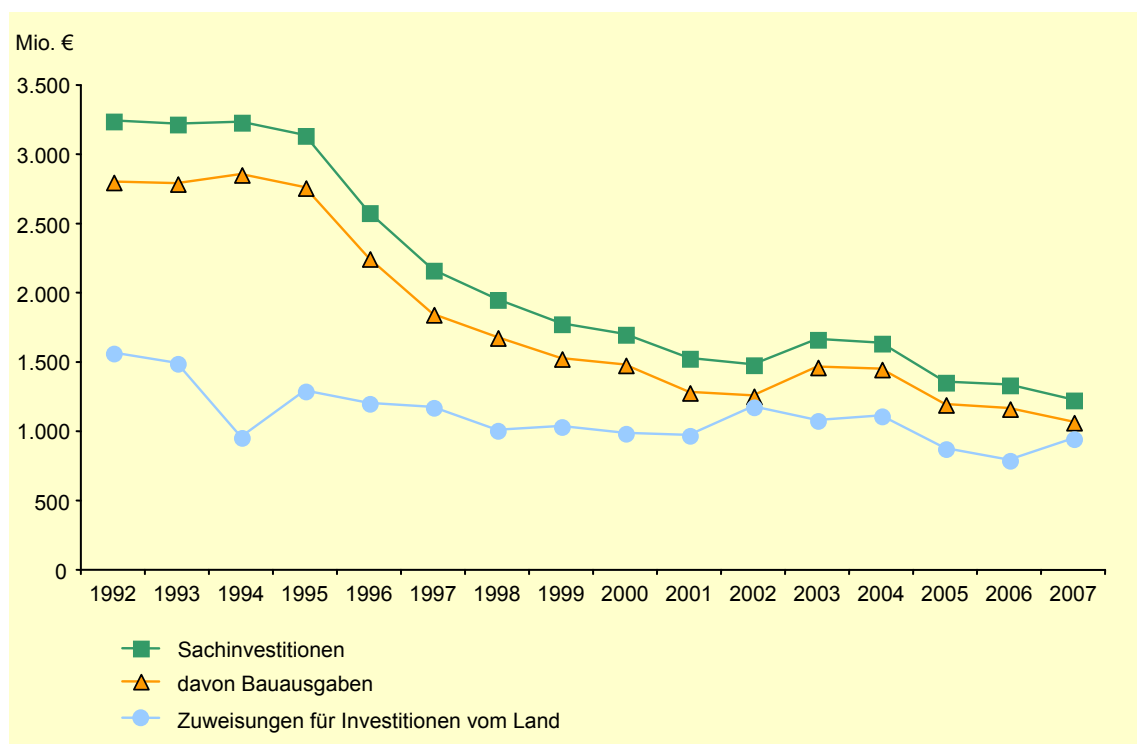
Die Vergleichbarkeit der Sozialhilfeausgaben zwischen den einzelnen Bundesländern ist u. a. durch die unterschiedliche Anzahl optierender Kommunen und die unter Pkt. 2.3 getroffenen Aussagen stark erschwert.

4.4 Sachinvestitionen

Gestiegene Zuweisungen vom Land (vgl. Pkt. 3.4) führten bei den sächsischen Kommunen insgesamt nicht zu einer Erhöhung der Sachinvestitionen²⁷. Durch gestiegene Baupreise und die Erhöhung der Mehrwertsteuer fällt der reale Rückgang der Investitionen noch deutlicher als die statistisch ermittelten 8 % aus.

Die Sachinvestitionen der sächsischen Kommunen wurden im Wesentlichen, in den letzten Jahren noch stärker als zu Beginn der Betrachtungsperiode, von den Bauausgaben getragen.

Übersicht 13: Entwicklung der Sachinvestitionen, der Bauausgaben und der Zuweisungen für Investitionen vom Land



Seit 1992 verringerten sich die kommunalen Sachinvestitionen auf weniger als 40 % ihres Höchstwertes. Demgegenüber sanken die Zuweisungen für Investitionen vom Land in weit geringerem Umfang.

Zuweisungen für Investitionen vom Land dienen vor allem zur Finanzierung von Sachinvestitionen. Daneben ist es möglich, investive Schlüsselzuweisungen zur außerordentlichen Tilgung von Krediten einzusetzen oder zweckgebunden einer Rücklage zuzuführen.²⁸ Ebenso können sie als Zuweisungen oder Zuschüsse für Investitionen weitergereicht werden (vgl. Pkt. 4.5). Während Anfang der Neunzigerjahre Investitionen

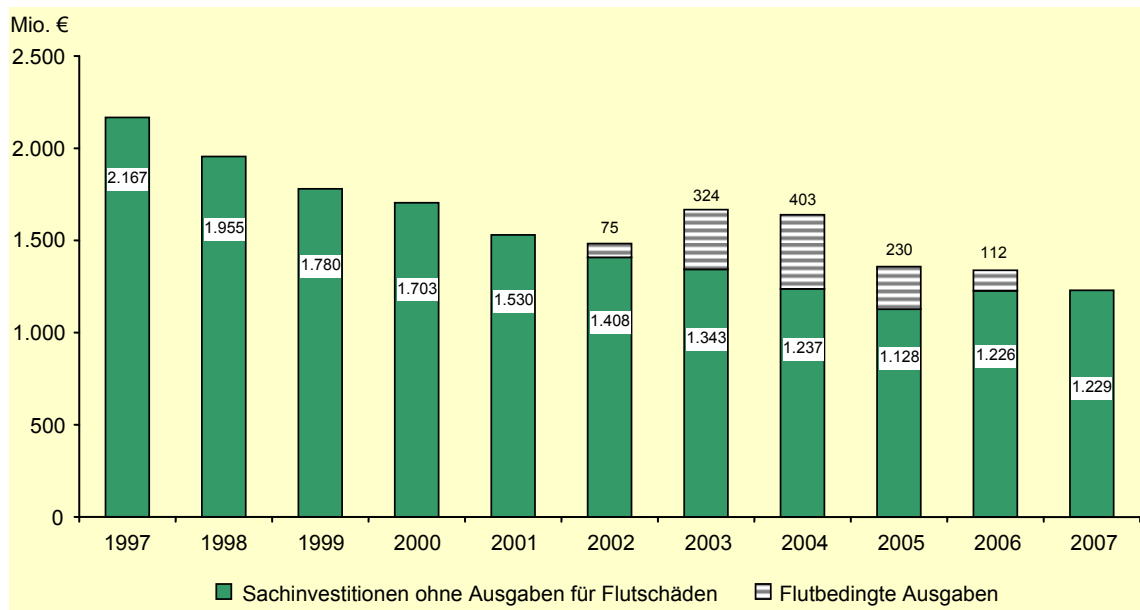
²⁷ Sachinvestitionen beinhalten den Erwerb von Grundstücken und beweglichen Sachen des Anlagevermögens (einschließlich Leasingzahlungen) sowie Baumaßnahmen.

²⁸ Vgl. § 15 Abs. 2 FAG.

oftmals mithilfe von Kreditaufnahmen erfolgten und ab 1996 den Rücklagen grundsätzlich mehr Mittel entnommen als zugeführt wurden, änderte sich dieses Bild nach dem Jahr 2000 grundlegend. Die Kommunen verringerten ihre Verschuldung ab dem Jahr 2001 stetig und führten seit 2004 den Rücklagen insgesamt Mittel zu. Dieser schwierige Konsolidierungsprozess wirkte sich auf die Höhe der Sachinvestitionen aus, deren Rückgang nur durch den Sondereffekt der Flutschadensbeseitigung des Hochwassers 2002 unterbrochen wurde.

Flutbereinigt stabilisierten sich die Ausgaben für Sachinvestitionen seit 2006 wieder.

Übersicht 14: Entwicklung der Ausgaben für Sachinvestitionen, einschließlich der Ausgaben für die Flutschadensbeseitigung



Auch die zur Anschubfinanzierung im Rahmen der Kreisgebietsneugliederung im Jahr 2007 ausgereichten und ebenfalls grundsätzlich unter Zuweisungen für Investitionen vom Land zu fassenden Mittel wurden zum größten Teil für den Schuldenabbau verwendet.²⁹

Alle Gebietskörperschaftsgruppen reduzierten ihre Investitionstätigkeit.

Übersicht 15: Entwicklung der Investitionsquoten bei den einzelnen Gebietskörperschaften³⁰

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
	%										
Kreisfreie Städte	16,7	19,3	17,6	18,1	18,7	16,5	16,3	14,7	13,0	12,8	11,7
kreisangehörige Gemeinden	32,4	30,4	29,6	27,6	25,4	24,5	28,4	30,1	25,7	25,3	24,4
Landkreise	26,7	22,6	20,4	17,8	14,0	13,8	16,6	17,1	9,4	8,3	7,2

²⁹ Vgl. LT-DS 4/10255, Anlage 2, Stand 15.11.2007.

³⁰ Die Berechnung erfolgte ohne Berücksichtigung der Zahlungen gleicher Ebene.

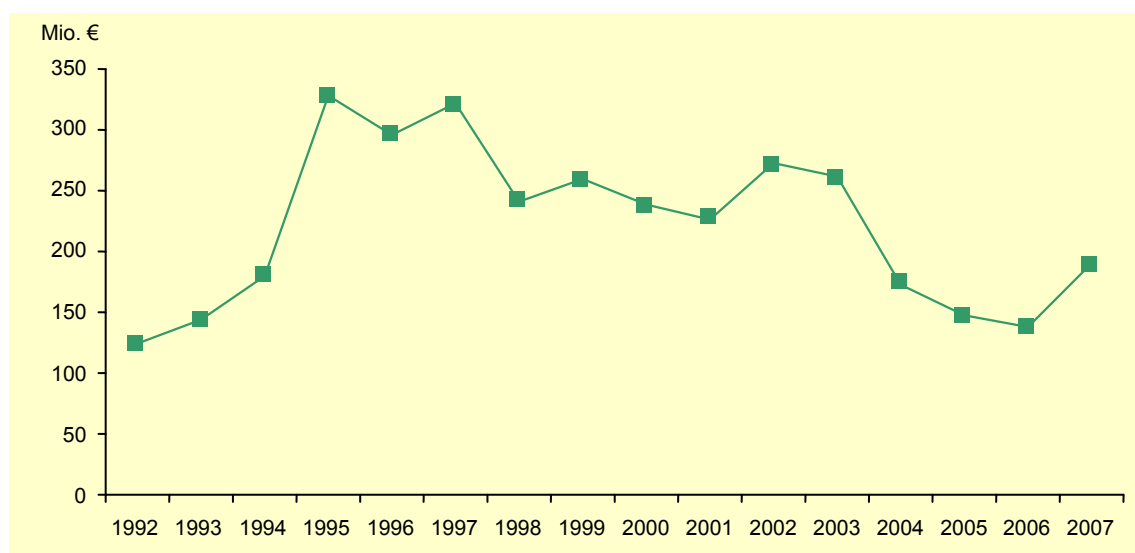
Ihre jahrelang gehaltene Spitzenposition bei den Ausgaben für Sachinvestitionen büßten die sächsischen Kommunen ein. Zusammen mit Thüringen belegten sie nach Brandenburg den zweiten Platz im Vergleich der neuen Bundesländer (vgl. Übersicht 4). Während die Ausgaben der Kommunen für Sachinvestitionen in den neuen Ländern insgesamt zurückgingen, stiegen sie bei den alten Bundesländern um rd. 7 %.

4.5 Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen

Die Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen dienen der Durchführung investiver Maßnahmen bei Dritten. Dies sind vor allem andere Kommunen, Zweckverbände, Einrichtungen mit kommunaler Sonderrechnung, private Unternehmen oder gemeinnützige Organisationen. Oftmals finanziert die Kommune mit den Zuwendungen Aufgaben, zu denen sie gesetzlich verpflichtet ist, deren Trägerschaft jedoch Dritte übernehmen.

Die sächsischen Kommunen verwenden einen nicht unbeträchtlichen Teil ihrer Ausgaben der Kapitalrechnung für diese Zuweisungen und Zuschüsse, die im Jahr 2007 rd. 190 Mio. € betragen und gegenüber dem Vorjahr um fast 42 % stiegen. Das ist, anders als bei den Sachinvestitionen, ein deutlicher Zuwachs gegenüber dem Vorjahr.

Übersicht 16: Entwicklung der Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen



5 Finanzielle Leistungsfähigkeit

Die Ausführungen zu den Nettoinvestitionsmitteln³¹ (Pkt. 5.1) und den Rücklagenbewegungen (Pkt. 5.3) basieren ausschließlich auf den Daten der Jahresrechnungsstatistik. Dieser fehlt zwar die unmittelbare Aktualität der Kassenstatistik, jedoch erfasst nur eine Jahresrechnungsstatistik die für die nachfolgenden Betrachtungen relevanten Abschlussbuchungen sachgerecht.

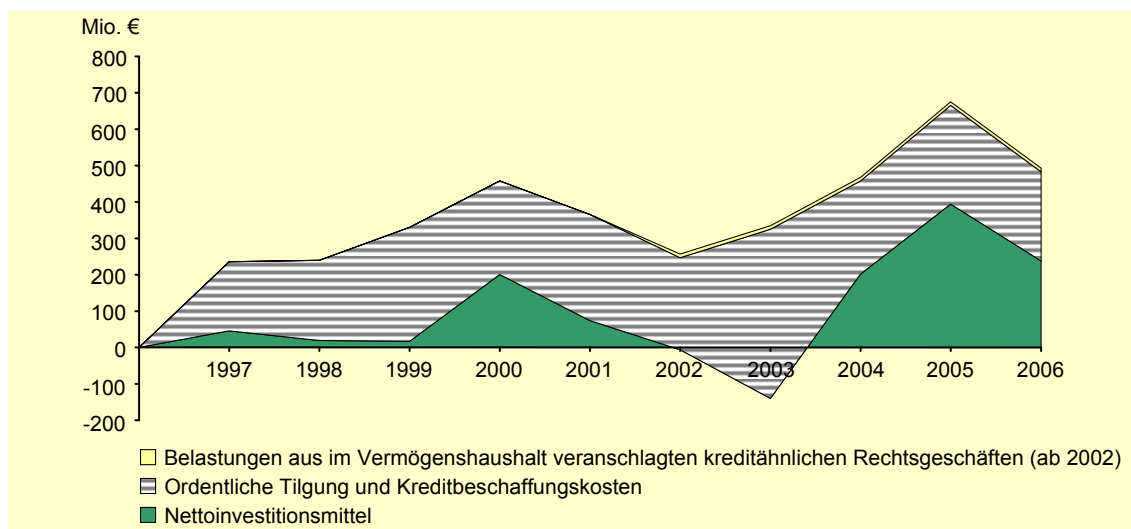
Gegenwärtig liegen die Daten der Jahresrechnung bis zum Jahr 2006 vor.

³¹ 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.

5.1 Nettoinvestitionsmittel

Seit dem Jahr 2004 verzeichnen die sächsischen Kommunen insgesamt solide Überschüsse ihrer Verwaltungshaushalte, die nach Abzug der ordentlichen Tilgung, der Kreditbeschaffungskosten und der im Vermögenshaushalt veranschlagten kreditähnlichen Rechtsgeschäfte für Investitionen zur Verfügung stehen.

Übersicht 17: Entwicklung der bereinigten Zuführung zum Vermögenshaushalt³²



Innerhalb der einzelnen Gebietskörperschaftsgruppen muss eine differenzierte Betrachtung vorgenommen werden: Im Gegensatz zu den kreisangehörigen Kommunen war es den Kreisfreien Städten, den Landkreisen und dem KSV im Betrachtungszeitraum nicht immer möglich, dem Vermögenshaushalt Überschüsse des Verwaltungshaushaltes in gebotener Höhe³³ zuzuführen. Lediglich 2000 und 2005 gelang dies allen Gebietskörperschaftsgruppen. Im Jahr 2006 lag die ordentliche Tilgung der Landkreise wesentlich über deren bereinigter Zuführung zum Vermögenshaushalt. Der KSV wies keine Zuführung aus.

³² Aus Gründen der Vergleichbarkeit mit den Haushaltsjahren bis 2002 einschließlich der Zuführung zu Sonderumlagen.

³³ Vgl. § 22 Abs. 1 Satz 1 und 2 KomHVO.

Übersicht 18: Entwicklung der Nettoinvestitionsmittel bei ausgewählten Gebietskörperschaften³⁴

	Kreisfreie Städte	kreisangehörige Gemeinden	Landkreise	Kommunaler Sozialverband ³⁵
	Mio. €			
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
2006	60	242	-36	-29

5.2 Durchschnittliche rechnerische Tilgungszeit

Die durchschnittliche rechnerische Tilgungszeit zeigt den Gesamtbetrag der Schulden im Verhältnis zur ordentlichen Tilgung eines jeden Jahres. Liegt die Tilgungszeit über dem Wert von 20 Jahren, wird von einer mangelnden Kreditkongruenz ausgegangen.³⁶

Im Jahr 2007 sank der Schuldenstand der sächsischen Kommunen erneut, ihre ordentliche Tilgung lag ähnlich hoch wie in den Vorjahren. Alle Gebietskörperschaftsgruppen, in Relation zur Gesamtverschuldung besonders jedoch die Landkreise, konnten ihre Kreditverpflichtungen reduzieren.³⁷ Das dritte Jahr in Folge lag 2007 die durchschnittliche rechnerische Tilgungszeit der Kommunalhaushalte insgesamt unter der Kenngröße von 20 Jahren. Alle Gebietskörperschaftsgruppen unterschritten diesen Wert, die Kreisfreien Städte mit 19,96 Jahren nur sehr knapp.

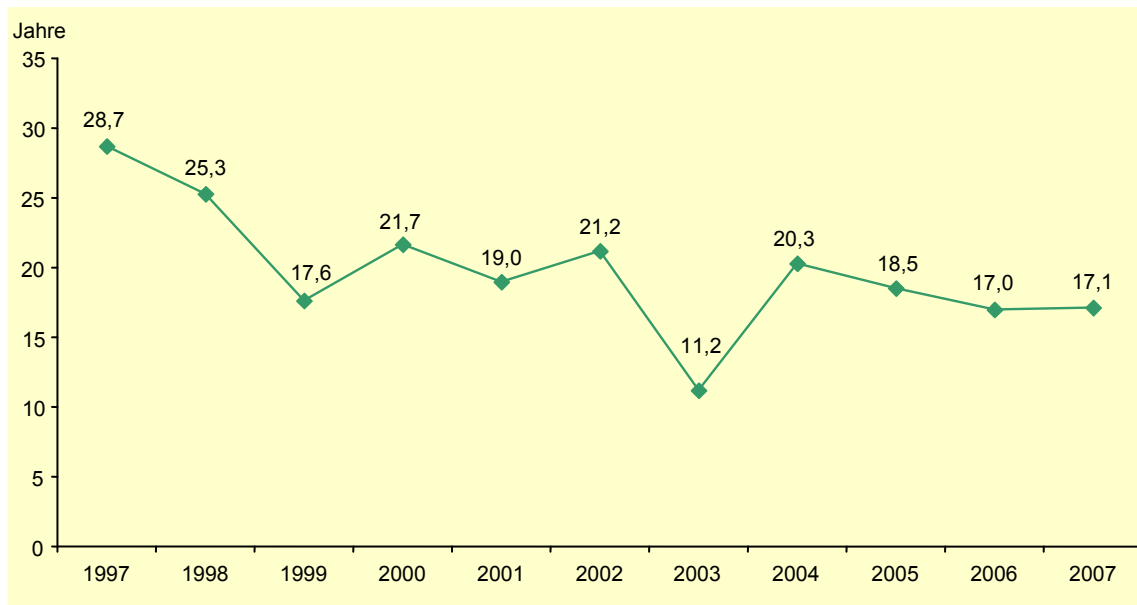
³⁴ Die Verwaltungsverbände wurden wegen Geringfügigkeit vernachlässigt.

³⁵ Auch wenn im Vermögenshaushalt des KSV nur Erhaltungsinvestitionen und die Zuführung an Rücklagen abgebildet werden, so dokumentieren die Nettoinvestitionsmittel auch die Ertragskraft des Verwaltungshaushaltes.

³⁶ 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.

³⁷ Vgl. Jahresbericht 2008 des SRH, Beitrag Nr. 33.

Übersicht 19: Entwicklung der durchschnittlichen rechnerischen Tilgungszeit³⁸ der sächsischen Kommunen



5.3 Rücklagen

Der Rücklagenbestand³⁹ wuchs im Jahr 2006 weiter an. Das dritte Mal in Folge wurden mehr Mittel zugeführt als entnommen.

6 Weitere Entwicklung

6.1 Kommunalen Finanzausgleich in Sachsen

Im Hj. 2008 beträgt die Finanzausgleichsmasse gemäß dem FAG rd. 2,62 Mrd. €. ⁴⁰ Zusätzlich erhalten die Kommunen wie bereits im Jahr 2007 eine Infrastrukturpauschale in Höhe von 82 Mio. €.

Ergaben sich in den Jahren seit 2002 regelmäßig Abrechnungsbeträge aus dem kommunalen Finanzausgleich zugunsten des Freistaates, deren Rückzahlung durch Darlehen und verzögerte Anpassung der Finanzausgleichsmasse bis zum Jahr 2008 gestreckt wurde, ⁴¹ trat seit dem Jahr 2006 der entgegengesetzte Fall ein. Durch stärker als prognostiziert gestiegene Einnahmen des Freistaates entstanden erstmals wieder Abrechnungsbeträge zugunsten der Kommunen. Die Abrechnung des Jahres 2006 ergab gegenüber der ursprünglich für das Finanzausgleichsjahr 2008 zugrunde gelegten Erwartung eine Unterzahlung in Höhe von 122 Mio. €, die als Aufstockungsbetrag die Finanzausgleichsmasse im Jahr 2009 erhöht hätte. Durch das Änderungsgesetz zum FAG 2008 wurde dieser Betrag den Kommunen jedoch bereits im Jahr 2008 zur Verfügung gestellt. Er dient zusätzlich zu einem Betrag in Höhe von 54 Mio. € aus nicht ver-

³⁸ Zur Berechnung wurden die Schuldenstände aus der Schuldenstatistik der Gemeinden und Gemeindeverbände verwendet.

³⁹ Allgemeine Rücklagen und Sonderrücklagen.

⁴⁰ Vgl. Gesetz zur Änderung von Gesetzen des kommunalen Finanzausgleichs vom 07.11.2007.

⁴¹ Vgl. z. B. Jahresbericht 2005 des SRH, S. 324 ff.

brauchten Mitteln für Bedarfszuweisungen ausschließlich der Aufstockung der Schlüsselzuweisungen. Diese Mittel in Höhe von insgesamt rd. 176,1 Mio. € werden fast zur Hälfte investiv durch eine Erhöhung der Anteile der investiven Schlüsselzuweisungen an der Gesamtschlüsselmasse eingesetzt.

Das Wachstum der Steuereinnahmen des Freistaates in den Jahren 2007 und 2008 führt nach derzeitigem Kenntnisstand zu Abrechnungsbeträgen in Höhe von insgesamt 493 Mio. € zugunsten der Kommunen, welche die Finanzausgleichsmasse 2009 und 2010 erhöhen. Die einmaligen Aufwüchse der Finanzausgleichsmasse in den Jahren 2009/2010 sollen genutzt werden, um Vorsorge zur Abfederung der infolge des Rückgangs der Sonderbedarfs-BEZ und der demografischen Entwicklung zu erwartenden Einnahmerückgänge bei den Kommunen zu treffen. Zu diesem Zweck werden 400 Mio. € im Jahr 2009 und 217 Mio. € im Jahr 2010 aus der Finanzausgleichsmasse zweckgebunden zur Vorsorgebildung eingesetzt. Das Vorsorgevermögen wird anteilig durch den Freistaat in Höhe von 317 Mio. € (Bildung eines Sondervermögens „Kommunaler Vorsorgefonds“) und durch die Kommunen in Höhe von 300 Mio. € (Vorsorgerücklage im Haushalt jeder Kommune) verwaltet.⁴²

6.2 Zuweisungen und Erstattungen im Rahmen des Vierten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt

Mit der Neufassung des SGB II aufgrund der Hartz-IV-Gesetze erhalten alle sächsischen Kreisfreien Städte und Landkreise neben einer anteiligen Unterkunftskostenbeteiligung des Bundes, die im Jahr 2007 für Sachsen 31,2 % betrug und den sog. Hartz-IV-Sonderbedarfs-BEZ in Höhe von 268 Mio. € netto, eine jährlich neu zu berechnende Zahlung des Freistaates aus erspartem Wohngeld.⁴³ In den Jahren 2005 und 2006 wurden dazu jeweils 50 Mio. € ausgereicht. Gleichzeitig ergab sich für 2005 ein Abrechnungsbetrag zugunsten der sächsischen Kommunen in Höhe von 60 Mio. €, der 2007 zusammen mit einer Basiserhöhung auf 92 Mio. € ausgezahlt wurde. Im Jahr 2008 werden Nachzahlungen für 2006 in Höhe von insgesamt rd. 79 Mio. € fällig. Zusammen mit dem Basisbetrag von weiterhin 92 Mio. € beläuft sich die Wohngeldentlastungszahlung 2008 an die betreffenden sächsischen Kommunen dann auf insgesamt rd. 171 Mio. €.

Ab dem Jahr 2008 kommt erstmals ein Berechnungsverfahren zur Anwendung, das die Bundesbeteiligung in Abhängigkeit von der Entwicklung der Bedarfsgemeinschaften bestimmt. Demnach sinkt die Beteiligung des Bundes an den Leistungen für Unterkunft und Heizung in den sächsischen Kommunen im Jahr 2008 auf 28,6 %.⁴⁴

6.3 Finanzielle Auswirkungen des Gesetzes zur Neugliederung des Gebietes der Landkreise des Freistaates Sachsen und zur Änderung anderer Gesetze

Alle 22 Landkreise (Stand vor 01.08.2008) sowie die Städte Görlitz, Hoyerswerda, Plauen und Zwickau erhalten im Zuge der Kreisgebietsneugliederung pauschale Zuweisungen in Höhe von insgesamt jeweils 10 Mio. € als sog. Anschubfinanzierung. Sie werden in drei Raten auf der Grundlage eines Maßnahmeplanes im Jahr 2008 ausgezahlt. Bereits im Jahr 2007 getätigte Auszahlungen (vgl. Pkt. 3.4) werden angerechnet.⁴⁵ Die

⁴² Vgl. LT-DS 4/12979 Gesetzentwurf der Staatsregierung zum Sechsten Gesetz zur Änderung des FAG.

⁴³ Vgl. § 18 Abs. 2 Sächsisches Gesetz zur Ausführung des Sozialgesetzbuches.

⁴⁴ Vgl. § 46 Abs. 6 und 7 SGB II.

⁴⁵ Vgl. Art. 1 § 26 Abs. 2 des Gesetzes zur Neugliederung des Gebietes der Landkreise des Freistaates Sachsen und zur Änderung anderer Gesetze vom 29.01.2008.

Anschubfinanzierung dient insbesondere investiven aber auch strukturellen Anpassungsmaßnahmen und kann ebenso zum Schuldenabbau⁴⁶ einschließlich des Abbaus von Fehlbeträgen aus Vorjahren eingesetzt werden.

Städte, die ihren Status als Kreissitz verlieren sowie die Stadt Hoyerswerda, erhalten ab 2008 im Zeitraum von fünf Jahren eine besondere Finanzzuweisung von insgesamt 28,8 Mio. € in Form einer Förderpauschale für investive Maßnahmen. Sie kann in Höhe von bis zu 50 % zum Schuldenabbau eingesetzt werden und wird aus den für Bedarfszuweisungen vorgesehenen FAG-Mitteln bereitgestellt.⁴⁷

6.4 Finanzielle Auswirkungen des Gesetzes zur Neuordnung der Sächsischen Verwaltung

Mit dem Gesetz werden zum 01.08.2008 bisherige Aufgaben des Landes auf die kommunalen Träger der Selbstverwaltung übertragen. Zur Wahrnehmung des damit verbundenen deutlichen Aufgabenzuwachses bei den Landkreisen, den Kreisfreien Städten und dem KSV an Fachaufgaben und anteiligen Querschnittsaufgaben gehen 4.144,6 VK⁴⁸ vom Land auf die kommunale Ebene über. Die kommunalen Personal- und Sachkosten werden ab 2008 deutlich steigen und nicht mit den Werten der Vorjahre vergleichbar sein.

Die neuen Landkreise und die nach der Kreisgebietsneugliederung verbleibenden Kreisfreien Städte erhalten zum Ausgleich der durch das Gesetz übertragenen neuen Aufgaben pauschale steuerkraftunabhängige allgemeine Zuweisungen, deren Höhe sich bis zum Jahr 2018 allmählich verringert. Ihr Betrag wurde gegenüber dem ursprünglichen Gesetzentwurf aufgrund veränderter Zuständigkeitsregelungen vor allem im Jugendhilfe- und Forstbereich sowie bei der Heimaufsicht von anfänglich 201 auf 190,9 Mio. € für die Jahre 2009 und 2010 gesenkt. Ab dem Jahr 2018 stehen den Kommunen nach derzeitigem Stand jährliche pauschale Zuweisungen aus dem Mehrbelastungsausgleich in Höhe von 134,8 Mio. € zur Verfügung.⁴⁹

7 Folgerungen

7.1 Eine auch für das Jahr 2008 zu erwartende weiter wachsende Finanzkraft darf die sächsischen Kommunen nicht zum Nachlassen ihrer Konsolidierungsanstrengungen verleiten. Einnahmeverluste durch Abschmelzen des Solidarpaktes II, rückläufige Fördermittelangebote der EU, zurückgehende einwohnerindizierte Zuweisungen des Bundes und sinkende Einnahmen aus der Einkommensteuer aufgrund der Schrumpfung des Anteils der erwerbsfähigen Bürger sind absehbar. Der mit dem Entwurf zur Änderung des FAG vorgesehene Vorsorgefonds stellt eine tragfähige Basis zum (teilweisen) Ausgleich dieser Risiken dar.

7.2 Die weitere Zukunftsfähigkeit der sächsischen Kommunen hängt nicht nur von einer soliden Einnahmebasis, sondern vor allem von der Möglichkeit der Beschränkung von Ausgaben ab. Die Ausgabeentwicklung ist - soweit beeinflussbar - stets kritisch auf Notwendigkeit und Höhe hin zu überprüfen. Es kann nicht erwartet werden, dass sich

⁴⁶ Grundsätzlich bis zu 50 %.

⁴⁷ Vgl. Art. 2 Nr. 3 des Gesetzes zur Neugliederung des Gebietes der Landkreise des Freistaates Sachsen und zur Änderung anderer Gesetze vom 29.01.2008.

⁴⁸ Vgl. Art. 2 § 3 Abs. 1 des Gesetzes zur Neuordnung der Sächsischen Verwaltung vom 29.01.2008.

⁴⁹ Vgl. Art. 4 § 1 Abs. 1 des Gesetzes zur Neuordnung der Sächsischen Verwaltung vom 29.01.2008.

die beschriebenen potenziellen Einnahmeverluste durch eine verbesserte wirtschaftliche Lage vollständig ausgleichen lassen. Gerade Kommunen mit gegenwärtig erheblichen Steuereinnahmen, deren Höhe für die nachfolgenden Jahre nicht gesichert ist, laufen Gefahr, durch Finanzierung wünschenswerter aber nicht notwendiger Projekte und Strukturen sowie gesetzlich nicht normierter sozialer Leistungen Erwartungen zu wecken und damit die Verwaltungshaushalte zukünftiger Jahre über Gebühr zu belasten.

7.3 Um bis zum Auslaufen der Solidarpaktmittel die Lücken der infrastrukturellen Grundversorgung zu schließen, sind in den nächsten Jahren weiterhin hohe Investitionen notwendig. Die demografische Entwicklung ist dabei zu berücksichtigen. Pauschale Investitionen in die Infrastruktur sind bei einer auf Nachhaltigkeit ausgerichteten Finanzpolitik nicht förderlich.

Ursachen, Stand und Auswirkungen der kommunalen Verschuldung in Sachsen

Der anhaltende deutliche Schuldenabbau in ihren Kernhaushalten ist aufgrund der vor den Kommunen stehenden finanziellen Herausforderungen unabdingbar.

Die hohe Verschuldung der kommunalen Gesellschaften birgt ein großes Risikopotenzial.

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 Folgejahres³ und der EW-Stand vom 30.06. des jeweiligen Jahres zugrunde. Bedeutende Schuldenpositionen der sächsischen Kommunen wurden denen ausgewählter Flächenländer gegenübergestellt.

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 Abweichend vom Grundsatz wurde die am 02.01.2008 vollzogene Eingliederung der Gemeinde Reinhardtsgrimma in die Stadt Glashütte bei Einzelbetrachtungen der Verschuldung 2007 bereits berücksichtigt.

2 Gesamtbetrachtung

Übersicht 1: Schulden der Kommunen⁴, der Zweckverbände mit kameralistischem Rechnungswesen sowie der öffentlich bestimmten Fonds, Einrichtungen, Betriebe und Unternehmen⁵

	1998	2005	2006	2007		Veränderung 2007/1998		Veränderung 2007/2006	
	Mio. €				€/EW	Mio. €	%	Mio. €	%
Öffentliche Haushalte									
- Kommunen	5.571	5.030	4.159	3.944	931	-1.627	-29,2	-215	-5,2
- Zweckverbände mit kameralistischem Rechnungswesen	710	374	361	336	79	-374	-52,7	-25	-6,9
Öffentlich bestimmte Fonds, Einrichtungen, Betriebe und Unternehmen der Kommunen									
- Zweckverbände mit kaufmännischem Rechnungswesen	1.137	1.240	1.210	1.180	279	44	3,8	-30	-2,5
- Eigenbetriebe	433	546	542	541	128	106	24,4	-1	-0,2
- Eigengesellschaften	5.966	6.190	6.093	5.835	1.378	-129	-2,2	-258	-4,2
- Beteiligungsgesellschaften	2.766	3.135	2.033	2.205	521	-561	-20,3	173	8,5

Die gute konjunkturelle Lage mit Steuereinnahmen auf Rekordniveau und gesunkenen Sozialausgaben ermöglichte den sächsischen Kommunen eine weitere finanzielle Konsolidierung. Die Schuldenbelastung der Kernhaushalte sank unter 4 Mrd. €. Auch die Zweckverbände, die Eigenbetriebe⁶ und die Eigengesellschaften⁷ bauten weiter Schulden ab. Nur bei den Beteiligungsgesellschaften⁸ kam es zu einer Erhöhung der Kreditbelastung.⁹ Insgesamt reduzierten die öffentlich bestimmten Fonds, Einrichtungen, Betriebe und Unternehmen der Kommunen ihre Verschuldung auf 9,762 Mrd. € gegenüber 9,879 Mrd. € im Vorjahr.

Der Schuldenstand der Eigengesellschaften von Zweckverbänden erhöhte sich innerhalb des letzten Jahres von rd. 364 Mio. € auf rd. 384 Mio. €.

⁴ Kreditmarktschulden im engeren Sinne und Schulden bei öffentlichen Haushalten.

⁵ Einschließlich Schulden beim eigenen Träger/Gesellschafter. Seit dem Jahr 2005 werden die Krankenhäuser nicht mehr separat, sondern nach der Rechtsform im jeweiligen Bereich ausgewiesen. Um eine Vergleichbarkeit herzustellen, wurden die Werte für die Eigenbetriebe und Eigengesellschaften für das Jahr 1998 rückwirkend entsprechend bereinigt.

⁶ Eigenbetriebe einschließlich des sonstigen Sondervermögens mit Sonderrechnung in rechtlich unselbstständiger Form.

⁷ Wirtschaftliche Unternehmen in rechtlich selbstständiger Form, deren Nennkapital oder Stimmrecht vollständig einer Gemeinde oder einem Gemeindeverband gehört; mittelbar und unmittelbar.

⁸ Mehr als ein Gesellschafter, mehr als 50 % kommunale Beteiligung; Beteiligungsgesellschaften bis 2002 einschließlich staatlicher Beteiligungen.

⁹ Ursache war u. a. der Teilverkauf der Städtischen Wohnungsbaugesellschaft Freiberg/Sa. mbH und der Stadtbau Freiberg GmbH, die damit aus der Statistik der Eigen- in die der Beteiligungsgesellschaften wechselten.

Übersicht 2: Weitere Belastungen der kommunalen Haushalte¹⁰

	1998	2005	2006	2007		Veränderung 2007/1998		Veränderung 2007/2006	
	Mio. €			€/EW		Mio. €	%	Mio. €	%
Kreditähnliche Rechtsgeschäfte	135	123	113	109	26	-26	-19,0	-4	-3,2
Innere Darlehen	15	89	90	54	13	39	266,7	-36	-39,8
Kassenverstärkungskredite	111	115	137	108	26	-3	-2,8	-28	-20,8
Bürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungen (Haftungssumme)	1.199	1.221	1.160	990	234	-209	-17,4	-169	-14,6
Zinsen	325	240	237	186	44	-139	-42,8	-51	-21,6

Neben den vorgenannten Schulden reduzierten sich auch alle in obiger Tabelle aufgeführten weiteren Belastungen der kommunalen Haushalte. Innere Darlehen bauten vor allem die Kreisfreien Städte ab. Ihr Wert sank von rd. 65 Mio. € im Jahr 2006 auf rd. 30 Mio. € in 2007.

Zur Verminderung der Höhe der Kassenverstärkungskredite um mehr als 20 % trugen maßgeblich die Landkreise bei, deren Kassenkreditvolumen gegenüber dem Vorjahr um 36,8 % sank. Kassenkredite dienen zur kurzfristigen Sicherung der Zahlungsfähigkeit der Kommune. Ihre Höhe spiegelt die Kassensituation der Kommunen wider und ist ein Indiz für die finanzielle Lage. Die starke Abnahme der Kassenkredithöhe bei den Landkreisen deutet auf eine relative Entspannung ihrer finanziellen Situation gegenüber dem Vorjahr¹¹ hin. Im Verhältnis zu ihren bereinigten Einnahmen der laufenden Rechnung verzeichneten die Landkreise jedoch immer noch doppelt so hohe Kassenkredite wie die Kreisfreien Städte und kreisangehörigen Gemeinden.

3 Schulden der kommunalen Haushalte

3.1 Verschuldung der Gebietskörperschaften

Alle betrachteten Gebietskörperschaftsgruppen¹² verringerten ihre Verschuldung gegenüber dem Vorjahr, im Verhältnis zu ihrer Schuldenhöhe mit mehr als 11 % besonders die Landkreise, vgl. dazu auch Pkt. 3.3. Der absolute Rückgang wurde vom demografischen Faktor nicht überlagert, d. h. auch die Pro-Kopf-Verschuldung der betrachteten Gebietskörperschaften reduzierte sich weiter.

Übersicht 3: Schulden nach Gebietskörperschaften

	1998	2005	2006	2007		Veränderung 2007/1998		Veränderung 2007/2006	
	Mio. €			€/EW		Mio. €	%	Mio. €	%
Kreisfreie Städte	2.239	2.262	1.517	1.477	972	-762	-34,0	-40	-2,6
Kreisangehörige Gemeinden	2.572	2.170	2.064	1.953	720	-618	-24,0	-110	-5,3
Landkreise	760	597	578	513	189	-247	-32,5	-65	-11,3
Gesamt	5.571	5.030	4.159	3.944	931	-1.627	-29,2	-215	-5,2

¹⁰ Zinsausgaben nach Angaben der Kassenstatistik der Gemeinden und Gemeindeverbände; ohne Zinsen für innere Darlehen.

¹¹ Vgl. dazu Jahresbericht des SRH 2007, S. 326.

¹² Die Schulden der Verwaltungsverbände wurden wegen Geringfügigkeit vernachlässigt.

Mit Einkreisung der Städte Hoyerswerda, Görlitz, Plauen und Zwickau zum 01.08.2008 und gleichzeitigem Schuldenübergang zur Gruppe der kreisangehörigen Gemeinden würde sich - unter sonst gleichen Bedingungen - die Verschuldung der kreisangehörigen Gemeinden gegenüber ihrem Stand zum 31.12.2007 erhöhen.¹³

Die VwV Kommunale Haushaltswirtschaft gibt Richtwerte für die kommunale Verschuldung vor. Bei Erreichen oder Überschreiten bedarf es einer besonderen Prüfung der finanziellen Leistungsfähigkeit im Rahmen der Genehmigung von Kreditaufnahmen.¹⁴

Übersicht 4: Einhaltung der Verschuldungsgrenzen der Kernhaushalte 2007¹⁵

	Verschuldungs- grenze	Anzahl der Körperschaften, die diese Grenze erreichten oder überschritten	
		absolut	%
	€/EW		
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	61	39,4
Kreisangehörige Gemeinden bis 5.000 EW	700	107	31,8
Landkreise	250	4	18,2

Gegenüber dem Jahr 2006 sank die Anzahl der kreisangehörigen Gemeinden und Landkreise, welche die jeweils geltende Verschuldungsgrenze erreichten oder überschritten. Alle vier betroffenen Landkreise liegen im Regierungsbezirk Leipzig.

¹³ Und unter der Voraussetzung, dass keine Schulden dieser Städte im Zuge einer Auseinandersetzungsvereinbarung auf die Aufgaben aufnehmenden Landkreise übergehen (s. auch Pkt. 3.3).

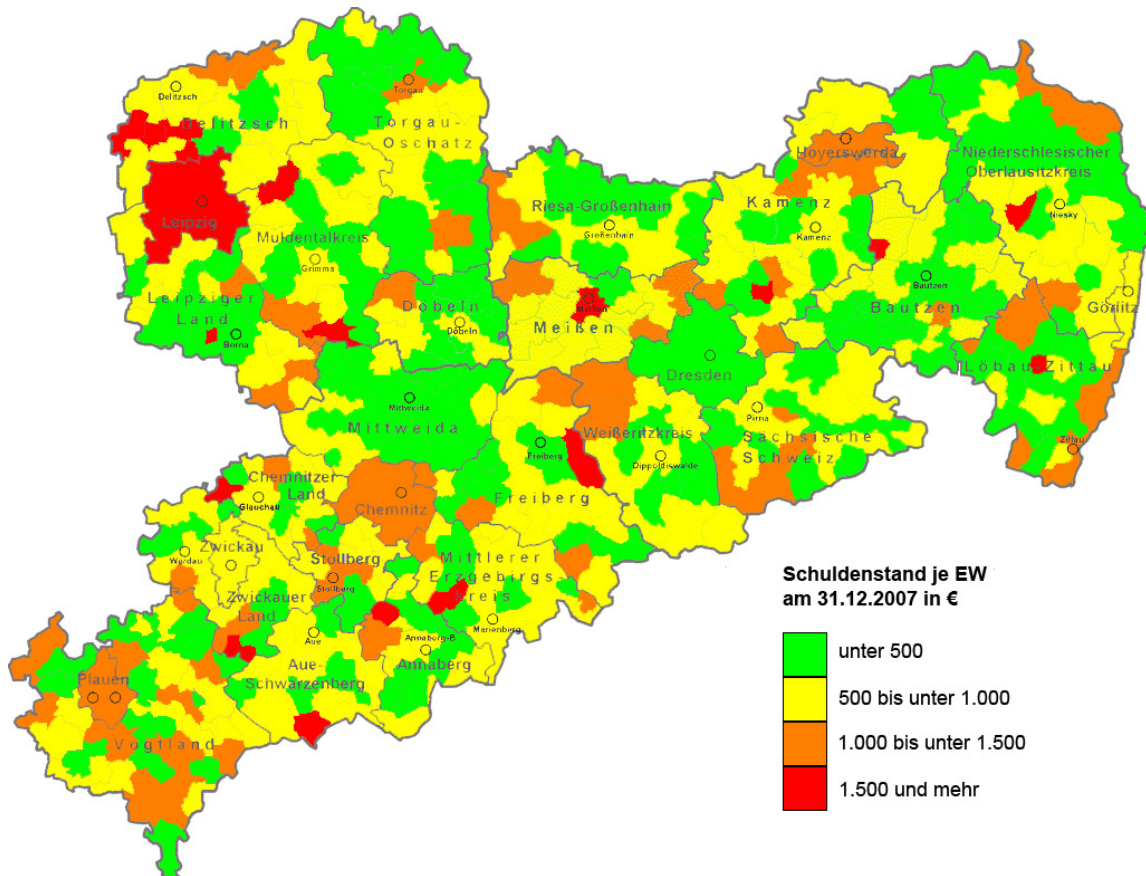
¹⁴ Vgl. VwV Kommunale Haushaltswirtschaft vom 07.10.2005, Nr. II. 5a.

¹⁵ Ohne die Verpflichtungen aus kreditähnlichen Rechtsgeschäften.

3.2 Einzelbetrachtung der Verschuldung

Innerhalb Sachsens verteilte sich die Verschuldung wie folgt auf die Städte und Gemeinden.

Übersicht 5: Pro-Kopf-Verschuldung der sächsischen Kommunen nach territorialer Verteilung



Die kommunale Verschuldung lässt mit Ausnahme des Gebietes um Leipzig keine regionale Häufung in Bezug auf eine Verschuldung über 1.500 € je EW erkennen. Der größte Teil der sächsischen Kommunen wies eine Pro-Kopf-Verschuldung von unter 1.500 € aus. 18 Kommunen überschritten diese Grenze und verschuldeten sich im Einzelfall (Rackwitz) bis zu einem Betrag von 3.803 € je EW. 17 Kommunen waren schuldenfrei.

Verpflichtungen aus kreditähnlichen Rechtsgeschäften vergrößern die Belastungen der Kommunen. Bei Einbeziehung in die Verschuldenshöhe überschritten insgesamt acht Kommunen, Burkhardtsdorf, Röderaue, Zwickau, Lichtenstein/Sa., Weißwasser/O.L., Geising, Taucha und Bad Lausick, ihre in der Übersicht 5 ausgewiesenen Wertgrenzen.

Trotz der fast vollständigen Entschuldung der Kreisfreien Stadt Dresden im Jahr 2006 lag die einwohnerbezogene Verschuldung des kreisfreien Raumes nach wie vor über der des kreisangehörigen Raumes (vgl. Übersicht 3).

Dabei zeigte sich sowohl bei der Verschuldung der Kernhaushalte als auch bei weiteren Belastungen eine große Heterogenität.

Übersicht 6: Schuldenstand, Bestand an kreditähnlichen Rechtsgeschäften und Haftungssumme für Bürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungen bei den Kreisfreien Städten am 31.12.2007

Name	Schuldenstand		Bestand an kreditähnlichen Rechtsgeschäften		Bürgschaften, Garantien und sonstigen Gewährleistungen (Haftungssumme)	
	1.000 €	€/EW	1.000 €	€/EW	1.000 €	€/EW
Chemnitz	308.589	1.258	-	-	34.568	141
Plauen	73.722	1.082	-	-	4.054	60
Zwickau	86.939	902	34.567	359	7.754	80
Dresden	18.325	36	23.075	46	110.655	219
Görlitz	43.129	759	601	11	23.649	416
Hoyerswerda	47.562	1.159	-	-	14.339	349
Leipzig	898.978	1.772	-	-	483.035	952

So wies die Stadt Leipzig nicht nur bei dem Schuldenstand gegenüber den anderen Kreisfreien Städten die höchsten Werte auf. Auch die Haftungssumme der übernommenen Bürgschaften, Garantien und sonstigen Gewährleistungen lag um ein Mehrfaches höher. Bei Gesamtbetrachtung der Verschuldung einschließlich des Bestands an kreditähnlichen Rechtsgeschäften ergab sich für die Stadt Zwickau nach Leipzig der höchste Wert je EW.

3.3 Einzelbetrachtung der Schuldenentwicklung

Gegenüber dem Jahr 1998 sank die Verschuldung der Kernhaushalte um insgesamt 29,2 %. Dem Trend folgend, verringerten 367 der 491 kreisangehörigen Kommunen ihre einwohnerbezogene Verschuldung. Fünf Kommunen waren sowohl zu Beginn als auch am Ende des Betrachtungszeitraums schuldenfrei. Von den 119 Städten und Gemeinden mit einer Schuldenzunahme fielen vor allem die Kommunen Strahwalde, Colditz und Machern auf, deren Schuldenhöhe um mehr als 1.000 € je EW stieg. Ihnen standen elf Kommunen gegenüber, die ihre Schulden im gleichen Zeitraum um mehr als 1.000 € je EW reduzieren konnten.

Bei 106 Städten und Gemeinden, rd. 90 % der Kommunen mit gestiegener Schuldenhöhe, betrug der Zuwachs weniger als 500 € je EW.

Von 1998 bis 2007 konnten auch 17 der 22 Landkreise ihre Verschuldung verringern. Die Kreisfreien Städte zeigten ein weniger eindeutiges Bild. Mit Chemnitz, Hoyerswerda und Leipzig steigerte fast die Hälfte der Kreisfreien Städte ihre Verschuldung.

Im Zuge der Kreisgebietsneugliederung bestehen für die bisherigen Landkreise und die vier einzukreisenden Städte in den Jahren 2007 und 2008 komfortable Möglichkeiten des Schuldenabbaus. Ihnen ermöglicht die Reform, pauschale Zuweisungen in Höhe von 5 Mio. € und im Einzelfall darüber hinaus zur Schuldentilgung zu verwenden.¹⁶ Bis zum 15.11.2007 riefen bereits zehn Landkreise und eine Kreisfreie Stadt Mittel zum

¹⁶ VwV Anschubfinanzierung vom 20.07.2007; jetzt Art. 1 § 26 des Gesetzes zur Neugliederung der Landkreise des Freistaates Sachsen und zur Änderung anderer Gesetze vom 29.01.2008.

Schuldenabbau in Höhe von insgesamt fast 28 Mio. € ab.¹⁷ Ein weiterer Schuldenabbau durch Inanspruchnahme der o. g. Zuweisungen zur Kredittilgung ist zu vermuten.

Mit der Kreisgebietsneugliederung würde sich für die neuen Landkreise folgende, fiktiv auf den Stand vom 31.12.2007 gerechnete Verschuldung ergeben.

Übersicht 7: Fiktiver Schuldenstand nach Kreisgebietsneugliederung

nach	Name des Kreises Neugliederung	vor	Schuldenstand				fiktiver Schuldenstand 31.12.2007 nach Neugliederung	
			31.12.2006		31.12.2007		1.000 €	€/EW
			1.000 €	€/EW	1.000 €	€/EW	1.000 €	€/EW
LK* Bautzen	LK Bautzen		25.169	169	19.914	135	39.888	119
	LK Kamenz		23.511	157	19.974	135		
	Hoyerswerda, Stadt		53.386	1.269	47.562	1.159		
Erzgebirgskreis	LK Annaberg		17.684	213	16.598	203	68.727	178
	LK Aue-Schwarzenberg		24.550	189	21.363	166		
	Mittlerer Erzgebirgskreis		32.565	367	15.912	182		
	LK Stollberg		17.095	192	14.854	169		
LK Görlitz	LK Löbau-Zittau		13.239	93	10.586	76	28.622	98
	Niederschlesischer Oberlausitzkreis		20.102	210	18.036	192		
	Görlitz, Stadt		46.385	807	43.129	759		
LK Leipzig	LK Leipziger Land		41.767	284	39.352	269	76.449	277
	Muldentalkreis		38.090	291	37.097	286		
LK Meißen	LK Meißen		34.965	234	29.842	201	55.944	215
	LK Riesa-Großenhain		28.617	251	26.102	233		
LK Mittelsachsen	LK Döbeln		4.324	60	3.529	50	39.208	114
	LK Freiberg		25.696	178	22.907	161		
	LK Mittweida		14.485	111	12.772	99		
LK Nordsachsen	LK Delitzsch		51.020	416	50.088	413	89.172	414
	LK Torgau-Oschatz		39.986	418	39.084	415		
LK Sächsische Schweiz - Osterzgebirge	LK Sächsische Schweiz		29.761	214	28.396	206	44.219	171
	Weißeritzkreis		17.445	144	15.823	131		
Vogtlandkreis	Vogtlandkreis		34.518	182	31.342	167	31.342	123
	Plauen, Stadt		72.981	1.064	73.722	1.082		
LK Zwickau	LK Chemnitzer Land		26.725	200	24.002	182	39.344	111
	LK Zwickauer Land		16.668	130	15.342	121		
	Zwickau, Stadt		94.069	967	86.939	902		

* LK = Landkreis

Die ehemaligen Kreisfreien Städte Plauen, Zwickau, Hoyerswerda und Görlitz gingen mit ihrer EW-Zahl, jedoch nicht mit ihrer Verschuldung in die obige Übersicht ein. In einer Auseinandersetzungsvereinbarung mit dem jeweils aufnehmenden Landkreis¹⁸ wird neben dem Übergang von Immobilien und anderen Vermögenswerten sowie den Rechten und Pflichten aus Verträgen mit Dritten insbesondere auch die anteilige Übernahme von Verbindlichkeiten zu regeln sein. Der öffentlich-rechtliche Vertrag muss grundsätzlich bis zum 30.06.2009 geschlossen sein. Gegenwärtig ist eine Aussage zum möglichen anteiligen Schuldenübergang auf die Landkreise noch nicht möglich.

¹⁷ Vgl. LT-DS 4/10255, Anlage 2.

¹⁸ Vgl. Art. 1 § 7 des Gesetzes zur Neugliederung des Gebietes der Landkreise des Freistaates Sachsen und zur Änderung anderer Gesetze vom 29.01.2008.

3.4 Vergleich mit anderen Bundesländern

Übersicht 8: Schulden im Vergleich mit anderen Bundesländern nach Gebietskörperschaften 2007¹⁹

	Gemeinden/Gemeindeverbände	Kreisfreie Städte	Kreisangehörige Gemeinden	Landkreise
	€/EW			
Sachsen	931	972	720	189
Brandenburg	653	568	575	94
Mecklenburg-Vorpommern	1.324	1.203	917	460
Sachsen-Anhalt	1.257	1.084	865	442
Thüringen	1.128	985	846	328
Neue Länder	1.022	981	762	275
Niedersachsen	960	744	648	343
Rheinland-Pfalz	1.194	1.501	763	322
Schleswig-Holstein	956	1.666	542	219
Saarland	932	-	766	166
Finanzschwache alte Länder	1.017	1.252	666	303
Alte Länder (Gesamt)	1.105	1.416	704	260

Nach Brandenburg ist Sachsen das Bundesland mit der geringsten kommunalen Verschuldung innerhalb der neuen und der finanzschwachen alten Bundesländer.

Im Gegensatz zu den meisten anderen Bundesländern waren die sächsischen Kommunen insgesamt nur in geringem Umfang zur Aufnahme von Kassenkrediten gezwungen. Ihr Stand am 31.12.2007 mit 26 € je EW war nach Baden-Württemberg und Bayern der drittniedrigste. Im Durchschnitt der neuen Bundesländer betragen die Kassenkredite 190 € je EW.

¹⁹ Zur Vergleichbarkeit mit den anderen Bundesländern beinhalten die kreisangehörigen Gemeinden die Verwaltungsverbände.

4 Schuldenstand der öffentlich bestimmten Fonds, Einrichtungen, Betriebe und Unternehmen sowie der Zweckverbände mit kameralistischem Rechnungswesen

4.1 Verschuldung der Gebietskörperschaften und einzelner Kommunen

Nur die Schulden der kommunalen Eigenbetriebe und -gesellschaften können den einzelnen Gebietskörperschaftsgruppen direkt zugeordnet werden.

Übersicht 9: Schuldenstand der Eigenbetriebe nach Gebietskörperschaften 2007 und im Vergleich zu Vorjahren²⁰

	1998	2005	2006	2007		Veränderung 2007/1998		Veränderung 2007/2006	
	Mio. €			€/EW		Mio. €	%	Mio. €	%
Kreisfreie Städte	166	286	290	278	183	112	67,2	-12	-4,1
Kreisangehörige Gemeinden	262	245	243	244	90	-18	-6,8	2	0,8
Landkreise	5	16	10	19	7	12	182,2	9	87,5
Gesamt	433	546	542	541	128	106	24,4	-1	-0,2

Übersicht 10: Schuldenstand der Eigengesellschaften nach Gebietskörperschaften 2007 und im Vergleich zu Vorjahren²¹

	1998	2005	2006	2007		Veränderung 2007/1998		Veränderung 2007/2006	
	Mio. €			€/EW		Mio. €	%	Mio. €	%
Kreisfreie Städte	2.830	3.349	3.251	3.183	2.093	353	12,5	-68	-2,1
Kreisangehörige Gemeinden	3.073	2.771	2.776	2.576	949	-497	-16,2	-200	-7,2
Landkreise	63	70	67	76	28	15	25,1	9	14,0
Gesamt	5.966	6.190	6.093	5.835	1.378	-129	-2,2	-258	-4,2

Innerhalb der einzelnen Gebietskörperschaftsgruppen verlief die Entwicklung 2007 gegenüber dem Vorjahr sehr heterogen. Vor allem die Eigenbetriebe und Eigengesellschaften der Landkreise erhöhten ihre Verschuldung deutlich, wenn auch auf niedrigem Niveau. Ihr positiv zu wertender gleichzeitiger Schuldenabbau in den Kernhaushalten wird damit relativiert.

Der Anteil der Kredite an den Gesamtschulden, die eine Kommune ihren Eigenbetrieben oder Eigengesellschaften als Träger bzw. Gesellschafter selbst gewährt, betrug im Jahr 2007 bei den Eigenbetrieben rd. 2,8 % und bei den Eigengesellschaften rd. 10,8 %.

Auch für die Verschuldung des Kernhaushalts der Kommunen zusammen mit den Schulden der rechtlich unselbstständigen Einrichtungen und Unternehmen (Eigenbetriebe) einschließlich aller Verbindlichkeiten aus kreditähnlichen Rechtsgeschäften wurden nach Größenklassen gestaffelte Richtwerte bestimmt.²² Ihr Erreichen oder Überschreiten erfordert eine besondere Prüfung der finanziellen Leistungsfähigkeit der je-

²⁰ Einschließlich Schulden beim Träger.

²¹ Einschließlich Schulden beim Gesellschafter.

²² Zusätzlich werden die Verbindlichkeiten der rechtlich selbstständigen kommunalen Unternehmen, unmittelbarer und mittelbarer Unternehmensbeteiligungen sowie der Verwaltungs- und Zweckverbände nach der Höhe der möglichen Ansprüche gegen die Gemeinde berücksichtigt.

weiligen Kommune.²³ Bereits die Schulden der Kernhaushalte zusammen mit den Eigenbetrieben (ohne kreditähnliche Rechtsgeschäfte) erreichten oder überschritten bei einer Reihe von Kommunen die relevanten Richtwerte.

Übersicht 11: Einhaltung der Gesamtverschuldungsgrenzen beschränkt auf die Kernhaushalte zusammen mit den Eigenbetrieben der Kommunen²⁴

	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	8,2
Kreisangehörige Gemeinden von 3.000 bis unter 5.000 EW	1.350	13	10,7
Kreisangehörige Gemeinden von 1.000 bis unter 3.000 EW	1.300	19	9,2
Landkreise	260	5	22,7

Eigenbetriebsschulden von mehr als 1.000 € je EW wiesen 13 Kommunen aus.

4.2 Vergleich mit anderen Bundesländern

Grundsätzlich waren im Jahr 2006 die kommunalen Zweckverbände²⁵ und die Eigengesellschaften der neuen Bundesländer höher verschuldet als die der alten Länder, die Eigenbetriebe dagegen geringer.

Verglichen mit den anderen neuen Bundesländern lagen die Schulden der kommunalen Zweckverbände Sachsens am niedrigsten, die der sächsischen Eigenbetriebe leicht über dem Durchschnitt.

Die unterschiedliche Struktur der Verschuldung außerhalb der Kernhaushalte bei den alten und neuen Bundesländern lässt auf differenzierte Organisationsformen der Aufgabenerfüllung schließen.

²³ VwV Kommunale Haushaltswirtschaft vom 07.10.2005, Nr. II. 5a.

²⁴ Ohne Schulden beim Träger/Gesellschafter, ohne Verpflichtungen aus kreditähnlichen Rechtsgeschäften.

²⁵ Kameralistisch und doppisch buchende Zweckverbände.

Übersicht 12: Verschuldung der Zweckverbände, Eigenbetriebe und Eigengesellschaften in ausgewählten Bundesländern 2006²⁶

	Zweckverbände	Eigenbetriebe €/EW	Eigengesellschaften
Sachsen	369	127	1.430
Brandenburg	522	107	1.447
Mecklenburg-Vorpommern	380	188	2.141
Sachsen-Anhalt	644	72	1.405
Thüringen	440	109	943
Neue Länder	463	118	1.434
Niedersachsen	191	308	218
Rheinland-Pfalz	122	979	k. A.
Schleswig-Holstein	108	226	261
Saarland	1.157	585	306
Finanzschwache alte Länder	222	483	k. A.
Alte Länder (Gesamt)	204	450	k. A.

Die hohe Verschuldung der Eigengesellschaften der neuen Bundesländer gründete sich vor allem auf die Schulden im Aufgabenbereich 62 - Wohnungsbauförderung und Wohnungsfürsorge. Mehr als 70 % ihrer Kredite hatten die sächsischen Eigengesellschaften 2007 in diesem Bereich aufgenommen.²⁷

5 Kriterien zur Bewertung der Verschuldung

5.1 Welche Daten müssen einbezogen werden?

Aufgrund der zunehmenden Auslagerung kommunaler Aufgaben²⁸ und der hohen Komplexität der Verschuldung ist eine Gesamtbetrachtung aller Schulden unter Berücksichtigung der sonstigen Belastungen erforderlich. Neben der originären Verschuldung der Kernhaushalte sind ebenso die Schulden der kommunalen Zweckverbände, Eigenbetriebe und Gesellschaften einzubeziehen. 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 Kommunalhaushaltsverordnung (Anlage, Nr. 11) schränkt die Zurechnung dieser Schulden bei ihrer Definition der Gesamtverschuldung auf die Höhe, in der die Gemeinde hierfür aus Gesetz, Vertrag oder Satzung in Anspruch genommen werden kann, ein.

Weitere Belastungen der kommunalen Haushalte, wie insbesondere die Kassenkredite, die kreditähnlichen Rechtsgeschäfte, die Haftungssumme für Eventualverbindlichkeiten und gesellschaftsvertraglich begründete Nachschusspflichten, können im Einzelfall zwar sehr große Bedeutung erlangen, stellen für die sächsischen Kommunen insgesamt aufgrund ihres geringen Anteils im Verhältnis zu den Schulden im Kernhaushalt und ausgelagerten Schulden jedoch kein größeres Risiko dar. Nach der Definition der

²⁶ Niedersachsen ohne mittelbare Eigengesellschaften.

²⁷ Vgl. dazu u. a. auch die Ausführungen im Jahresbericht des SRH 2007, S. 330.

²⁸ In letzter Zeit wurden in Einzelfällen ausgelagerte Bereiche wieder stärker in den Haushalt eingegliedert. Ob sich diese Einzelfälle zu einer Tendenz verstärken, bleibt abzuwarten.

Gesamtverschuldung sind diese Risiken dann zu berücksichtigen, sobald und soweit Anhaltspunkte für eine bevorstehende Inanspruchnahme gegeben sind.

In die Schuldenbetrachtung müssen auch weitere mögliche Konstruktionen der Schuldenauslagerung, wie z. B. die Gründung von Eigengesellschaften der Zweckverbände, deren Schulden in der amtlichen Statistik systemkonform weder bei den Zweckverbänden noch bei den Eigengesellschaften ausgewiesen werden (vgl. dazu unter Pkt. 2), einfließen.

Eine umfassende Verschuldungsanalyse, bei der alle vorgenannten Verschuldungsformen angemessen berücksichtigt werden, erfordert deshalb eine kommunale Einzelbetrachtung.

5.2 Welche Schwierigkeiten treten auf?

Die Verteilung der Verschuldung auf verschiedene Organisationsformen erschwert insbesondere aus den folgenden Gründen eine Gesamtanalyse:

- Die gemeindegenaue Zuordnung der Schulden von Zweckverbänden und ihren Auslagerungen sowie der Schulden von Beteiligungsgesellschaften ist nur im Einzelfall möglich.
- Der Schuldenstand, besonders der Eigen- und Beteiligungsgesellschaften, stellt oftmals nur eine Momentaufnahme dar, da ein (anteiliger) Kauf oder Verkauf eines verschuldeten Unternehmens im Gegensatz zum Kernhaushalt genauso einfach möglich ist, wie z. B. eine Standortverlagerung unter gleichzeitigem Wegfall der statistischen Berichtspflicht.
- Teilweise gehen bei Ausgründungen vorhandene Kredite, die der neuen Gesellschaft zuzurechnen sind, nicht auf diese über, sondern verbleiben im Kernhaushalt der Kommunen.
- Bestehende Kassenkredite und kreditähnliche Rechtsgeschäfte werden bei den kommunalen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen im Unterschied zu den kommunalen Haushalten in der Schuldenstatistik nicht erhoben.
- Systemwechsel bei der statistischen Erhebung, Erfassung und Auswertung der Schulden begrenzen die Möglichkeit der Vergleichbarkeit in Zeitreihen.

5.3 Welche möglichen Unterschiede bei der Schuldenbewertung sind zu beachten?

Besonders bei den Schulden außerhalb der kamerale Haushalte ist oftmals eine Bewertung zwischen nicht rentierlichen und rentierlichen Schulden für eine Gesamtaussage notwendig. Bei letzteren können erwirtschaftete Erträge zur Zins- und Tilgungszahlung verwendet werden. Sie belasten die Kommune grundsätzlich ebenso wenig wie kostenrechnende Einrichtungen, die sich i. d. R. aus Gebühren und Beiträgen finanzieren.

Die Verschuldung von Eigenbetrieben und Gesellschaften muss im Zusammenhang mit dem Umfang und der Bedeutung (Pflichtaufgabe/freiwillige Aufgabe) der ausgelagerten Aufgaben gesehen werden. Schulden, die einem Bereich der kommunalen Pflichtenaufgaben zuzurechnen sind, müssen wie kamerale Schulden bewertet werden.

Gesondert zu betrachten sind die Schulden, die eine Kommune ihren Eigenbetrieben oder -gesellschaften als Träger/Gesellschafter aus ihrem Kernhaushalt heraus gewährt. Diese Kredite begründen im Außenverhältnis selbst keine Ansprüche Dritter.

5.4 In welchem Kontext muss die Verschuldung gesehen werden?

Die Bewertung der Verschuldung einer Kommune sollte nicht isoliert, sondern im Verhältnis zu ihrer Leistungsfähigkeit vorgenommen werden. Erhebliche Steuereinnahmen und damit erhöhte allgemeine Deckungsmittel bei ansonsten sparsamer Haushaltsführung ermöglichen der Kommune, hohe Zins- und Tilgungsleistungen ohne Beeinträchtigung ihrer dauernden Leistungsfähigkeit zu erbringen.

Besonderes Augenmerk ist auf Kommunen zu legen, die trotz des allgemeinen sächsischen Trends zur Verbesserung der Finanzlage und zur Entschuldung in den letzten Jahren in großem Umfang Kredite aufnahmen und bei denen ein anschließender Schuldenabbau bisher nicht oder nur in geringem Umfang erfolgte.

Aufgrund der weiter anhaltenden rückläufigen demografischen Entwicklung in Sachsen muss die Verschuldung unbedingt einwohnerbezogen analysiert werden. Eine Schuldenanalyse mit absoluten Zahlen allein ist nicht zielführend. Bei stagnierender absoluter Verschuldung führt ein durchschnittlicher EW-Rückgang von 9,3 %²⁹ bis zum Jahr 2020 - unter sonst gleichen Voraussetzungen - zu einer über 10 %igen Erhöhung der Pro-Kopf-Verschuldung.

6 Ursachen und Auswirkungen der Verschuldung

6.1 Situation nach der Wiedervereinigung und weitere Entwicklung

Nach dem Beitritt der DDR zur BRD begannen die sächsischen Kommunen im Rahmen ihrer wieder erlangten kommunalen Selbstbestimmung sehr schnell mit dem Aufbau einer modernen Infrastruktur, um den gegenüber den alten Bundesländern großen investiven Nachholbedarf zu verringern. Überdimensionierte Anlagen, Investitionen bei fehlender Entwicklungsplanung, unprofessionelle Förderpraxis und falsch gesetzte Schwerpunkte standen dabei oftmals in der Kritik des SRH. Die Erwartungen vieler Kommunen, mit der Entwicklung und Vermarktung von Gewerbegebieten hohe Steuereinnahmen zu erlangen, erfüllten sich nur teilweise. Einnahmen, deren Anstieg nicht im erwarteten Maße eintrat und hohe Verwaltungsausgaben wirkten sich negativ auf die kommunalen Finanzspielräume aus. Kreditaufnahmen schienen oftmals unausweichlich. Im Jahr 1998 erreichte die Verschuldung der sächsischen Kommunen in ihren Kernhaushalten mit 5.571 Mio. € einen ersten Höchststand. Gleichzeitig erhielten die Kommunen im Bereich der Daseinsvorsorge kommunales Vermögen übertragen und lagerten immer stärker Aufgaben aus ihren Kernhaushalten aus, was besonders bei den Gesellschaften und Zweckverbänden zu einem schnellen Anstieg der Verschuldung führte.

Aufgrund der ständig steigenden Verschuldung waren die Rechtsaufsichtsbehörden bereits frühzeitig gehalten, beim Überschreiten bestimmter Verschuldungsgrenzen (2.000 DM/EW bei Städten und Gemeinden, 1.000 DM/EW bei Landkreisen) im Rahmen der Kreditgenehmigung die finanzielle Leistungsfähigkeit der Antrag stellenden Kommune einer besonderen Prüfung zu unterziehen.³⁰ Für kreisangehörige Kommunen mit besonders hoher Verschuldung im Kernhaushalt wurden zur Unterstützung der Haushaltskonsolidierung ab 1998 bei den Rechtsaufsichtsbehörden Projektgruppen eingerichtet.³¹

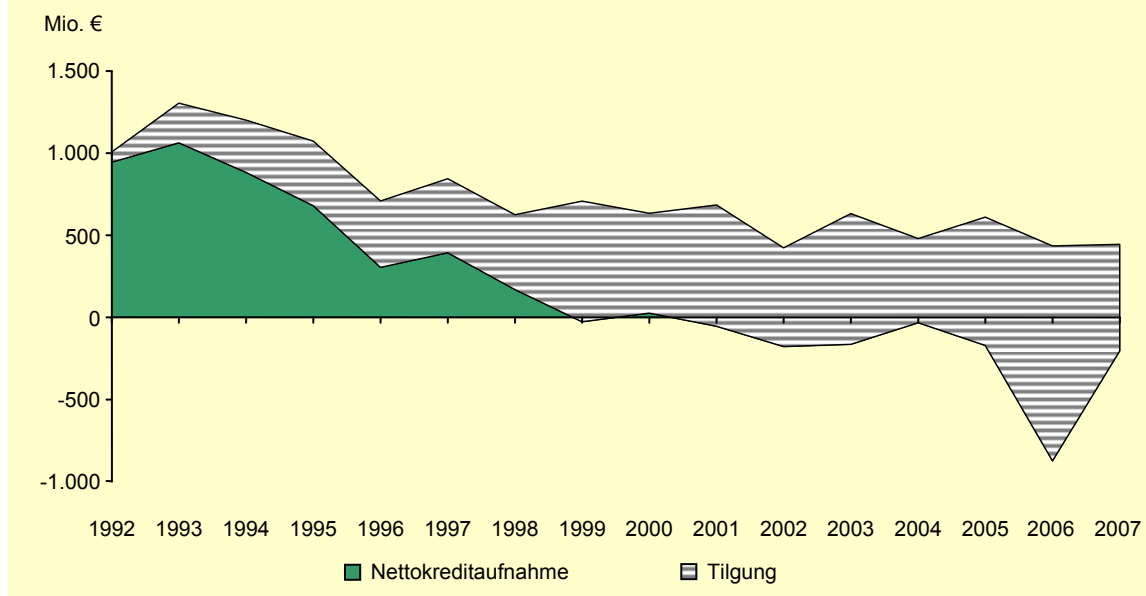
²⁹ Vgl. Vierte Regionalisierte Bevölkerungsprognose für den Freistaat Sachsen, Variante 3.

³⁰ Vgl. z. B. VwV Haushaltswirtschaft 1996.

³¹ Vgl. z. B. VwV Kommunale Haushaltswirtschaft 2001.

Die Anstrengungen der Kommunen zum Schuldenabbau zusammen mit der restriktiven Genehmigung von Neuverschuldungen und rechtsaufsichtlicher Unterstützung zeigten trotz teilweise schwieriger Einnahmeentwicklung in den Folgejahren deutliche Wirkung. Nach 1998 trat bei den sächsischen Kommunen im Kernhaushalt grundsätzlich ein Schuldenabbau ein, der seinen aktuellen Höhepunkt 2006 in der fast vollständigen Entschuldung der Stadt Dresden mithilfe der Einnahmen aus dem Verkauf ihrer Wohnungsbaugesellschaft fand.

Übersicht 13: Entwicklung der Bruttokreditaufnahme



Seit 2001 lagen die Tilgungsleistungen³² der sächsischen Kommunen kontinuierlich über der Bruttokreditaufnahme. Die Nettoentschuldung des Jahres 2007 betrug rd. 205 Mio. €³³.

Trotz rückläufiger demografischer Entwicklung sank der Schuldenstand überwiegend auch einwohnerbezogen. Die Schuldendienstquote verringerte sich nach der o. g. Sondersituation des Vorjahres im Jahr 2007 weiter. Durch Zins- und Tilgungszahlungen sind die sächsischen Kommunen in ihren Kernhaushalten gegenwärtig ähnlich gering belastet wie zuvor nur in der ersten Hälfte der Neunzigerjahre.

³² Ordentliche und außerordentliche Tilgung sowie Umschuldung.

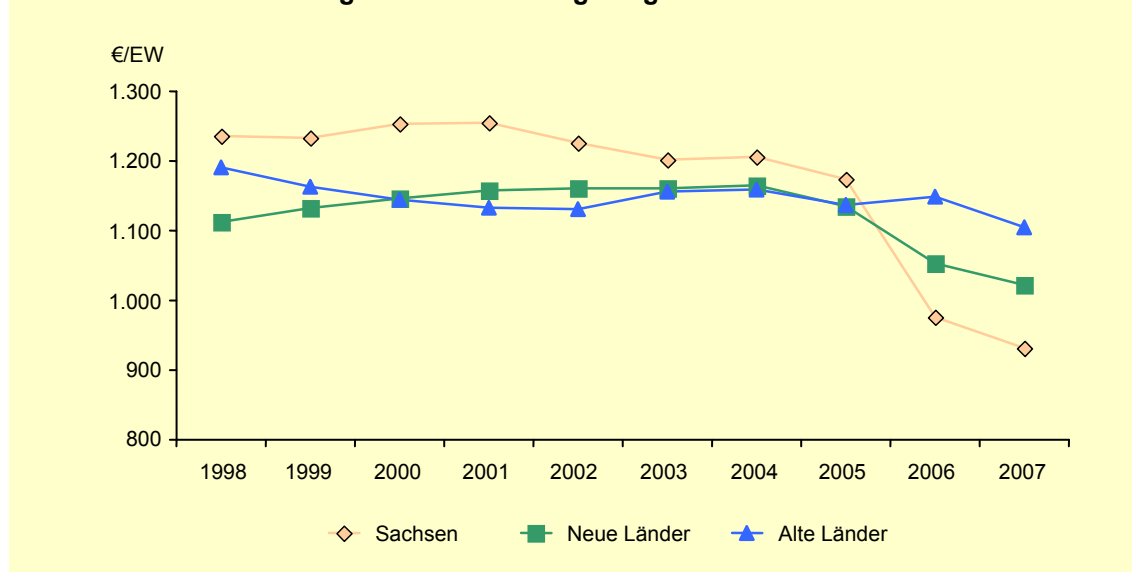
³³ Die Differenz zu dem in Übersicht 1 genannten Wert erklärt sich aus statistischen Berichtigungen und den sonstigen Zu- und Abgängen.

Übersicht 14: Entwicklung der Schulden und der Schuldendienstquote³⁴

	Schuldenstand	Veränderung gegenüber dem Vorjahr	Schuldenstand	Veränderung gegenüber dem Vorjahr	Schuldendienstquote
	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	12,7
2007	3.944	-5,2	931	-4,6	5,7

Die besonderen Erfolge der sächsischen Kommunen beim Schuldenabbau werden auch im Vergleich mit der Entwicklung des Durchschnittes der alten und neuen Bundesländer deutlich:

Übersicht 15: Entwicklung der Verschuldung ausgewählter Länder

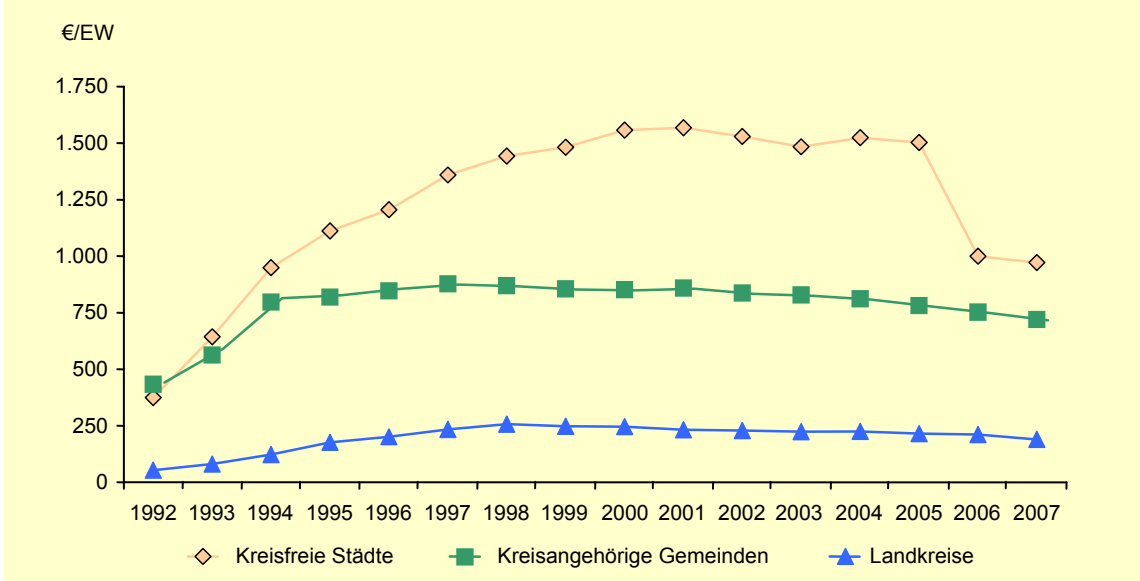


Innerhalb der einzelnen Gebietskörperschaftsgruppen zeigten sich große Unterschiede beim Verlauf des Schuldenabbaus. Während bei den kreisangehörigen Gemeinden und den Landkreisen ab 1998 die Schuldentilgung grundsätzlich höher lag als die Schuldenaufnahme, gelang der Gruppe der Kreisfreien Städte erst durch den o. g. Verkauf

³⁴ 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 2006, Kassenstatistik der Gemeinden und Gemeindeverbände 2007.

der Wohnungsbaugesellschaft eine nachhaltige Reduzierung ihrer Kreditverbindlichkeiten.

Übersicht 16: Entwicklung der Pro-Kopf-Verschuldung nach Gebietskörperschaften³⁵

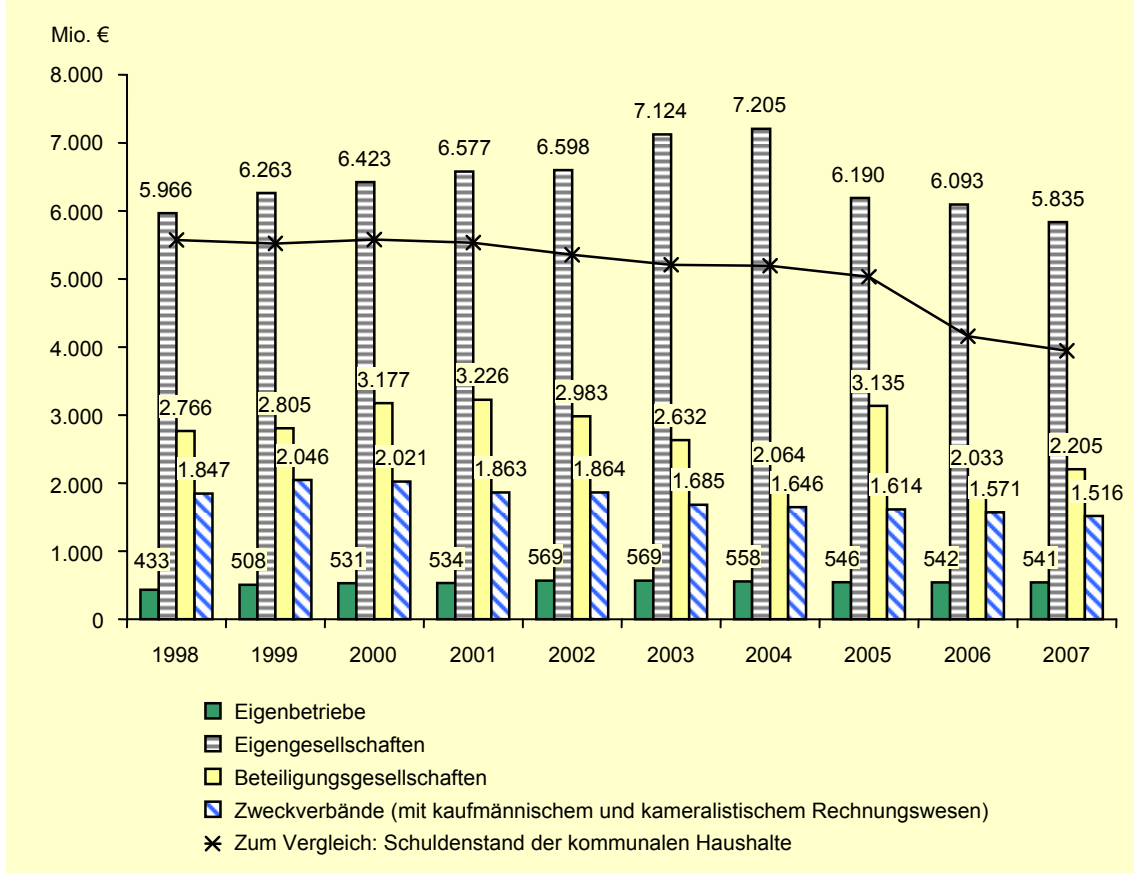


Bei den ausgelagerten Schulden (Eigenbetriebe, kameralistisch und doppisch buchende Zweckverbände, Eigen- und Beteiligungsgesellschaften) trat ein ähnlich hoher Rückgang auch aufgrund weiterhin erfolgter Auslagerungen aus den Kernhaushalten nicht ein. Trotz seit 2005 sinkender Verschuldung der Eigengesellschaften lag ihr Kreditumfang auch 2007 deutlich über dem der Kernhaushalte. Insgesamt betrug der Rückgang bei den aus dem Kernhaushalt ausgelagerten Schulden gegenüber dem Jahr 1998 rd. 8,3 %.

³⁵ Die Schulden der Verwaltungsverbände wurden wegen Geringfügigkeit vernachlässigt.

Der auffällige Schuldenrückgang bei den Beteiligungsgesellschaften im Jahr 2006 ist ebenso eine Auswirkung des Verkaufs der WOBA Dresden GmbH.

Übersicht 17: Schuldenentwicklung der Eigenbetriebe, Eigen- und Beteiligungsgesellschaften³⁶ sowie der Zweckverbände³⁷



Im Verhältnis zur EW-Zahl sind vor allem im kreisfreien Raum Schulden aus dem Kernhaushalt in Eigenbetriebe und Gesellschaften ausgelagert worden.

6.2 Gegenwärtiger Stand der Verschuldung im Verhältnis zur Leistungsfähigkeit³⁸

Der überwiegende Teil der sächsischen Kommunen wies eine direkt zurechenbare Verschuldung (Schulden der Kernhaushalte und der Eigenbetriebe) von weniger als 1.500 €/EW bei gleichzeitigen durchschnittlichen Steuereinnahmen zwischen 100 und 500 €/EW auf. Kommunen mit höheren Steuereinnahmen waren kaum von einer Überschreitung dieser Verschuldungsspanne betroffen. Ihnen fällt es grundsätzlich leichter, auch hohe Kredite ohne Einschränkung ihrer Handlungsspielräume zu bedienen. Bei den 25 im Jahr 2006 abundanten Kommunen³⁹ zeigte sich ein sehr heterogenes Bild.

³⁶ Die Beteiligungsgesellschaften bis 2002 einschließlich staatlicher Beteiligung.

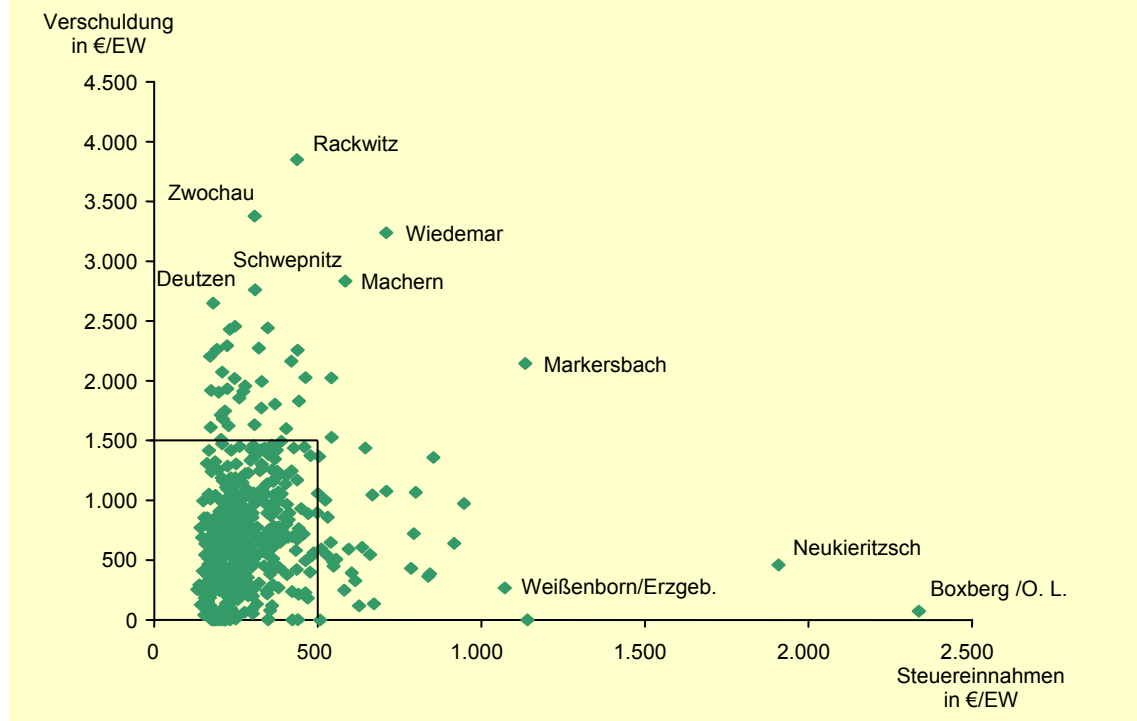
³⁷ Die Zweckverbände mit kameralistischem Rechnungswesen zählen nicht zu den öffentlich bestimmten Fonds, Einrichtungen, Betrieben und Unternehmen. Da die Kommunen in der Wahl der Buchführung ihrer Zweckverbände frei sind, ist eine zusammengefasste Betrachtung von kameralistisch und doppisch buchenden Zweckverbänden dennoch sinnvoll.

³⁸ Die Daten wurden der Jahresrechnungsstatistik der Gemeinden und Gemeindeverbände entnommen und beziehen sich aus statistischen Gründen auf das Jahr 2006.

³⁹ Kommunen, die aufgrund ihrer eigenen Einnahmekraft keine Schlüsselzuweisungen nach dem FAG erhalten.

Hier betrug die Verschuldung zwischen Null (Weißensborn/Erzgebirge) und 3.238 €/EW (Wiedemar).

Übersicht 18: Verhältnis der Steuereinnahmen im Durchschnitt der Jahre 2004 bis 2006 zur Verschuldung aus Kernhaushalt und Eigenbetrieben⁴⁰ am 31.12.2006 bei den kreisangehörigen Gemeinden



Ein ähnliches Bild wie bei den Steuereinnahmen ergab sich durch Gegenüberstellung der Verschuldung mit den allgemeinen Deckungsmitteln⁴¹. Die nivellierende Wirkung des FAG mit einem 75 %igen Ausgleich der fehlenden Steuerkraft⁴² ließ die Kommunen bei der Darstellung der allgemeinen Deckungsmittel aber grundsätzlich enger zusammenrücken.

Hohe Steuereinnahmen ermöglichen den Kommunen bei sparsamer Haushaltsführung eine hohe Zuführung zum Vermögenshaushalt. Vermindert um die ordentlichen Tilgungsleistungen, die Kreditbeschaffungskosten und die Belastungen aus im Vermögenshaushalt zu veranschlagenden kreditähnlichen Rechtsgeschäften ergeben sich die Nettoinvestitionsmittel.⁴³ Sie stehen den Kommunen für neue Investitionen zur Verfügung und sind ein weiterer Indikator ihrer Leistungsfähigkeit.

⁴⁰ Ohne Schulden beim Träger.

⁴¹ Hier die Summe aus Nettosteuerereinnahmen, allgemeinen Schlüsselzuweisungen und sonstigen allgemeinen Zuweisungen vom Land.

⁴² Vgl. § 9 FAG.

⁴³ Vgl. KomHVO, Anlage, Nr. 24.

Übersicht 19: Verhältnis der Nettoinvestitionsmittel im Durchschnitt der Jahre 2004 bis 2006 zur Verschuldung aus Kernhaushalt und Eigenbetrieben⁴⁴ am 31.12.2006 bei den kreisangehörigen Gemeinden

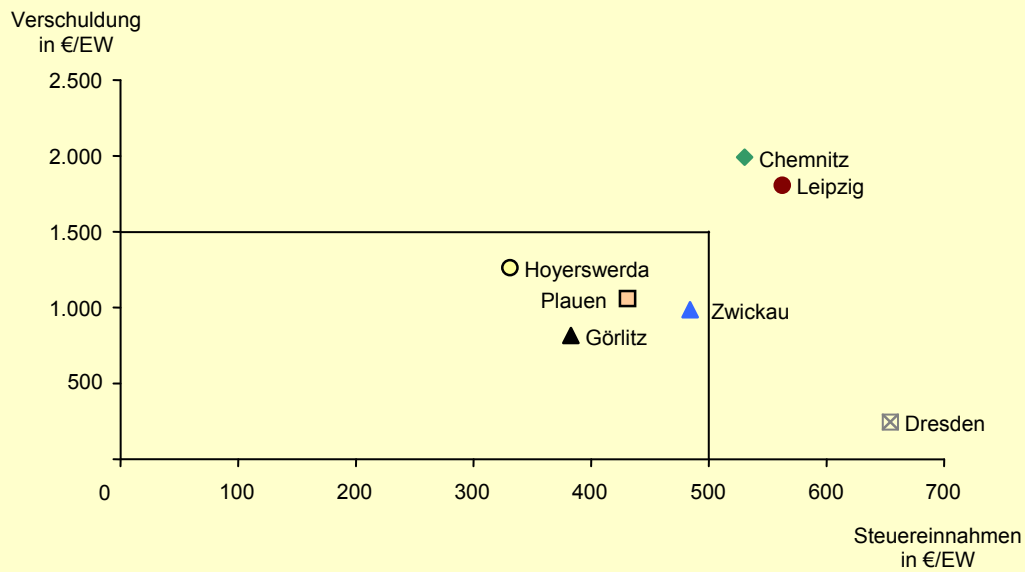


* Die hohen Nettoinvestitionsmittel sind auf einen Sondereffekt im Jahr 2004 zurückzuführen. Aufgrund einer weit überdurchschnittlichen Verschuldung, die im Jahr 2003 rd. 9,8 Mio. € (4.465 €/EW) betrug, erhielt die Kommune Bedarfswweisungen in Höhe von rd. 5,1 Mio. €.

Die Steuereinnahmen der Kreisfreien Städte insgesamt lagen ebenso wie ihre durchschnittliche Verschuldung höher als die der kreisangehörigen Gemeinden. Eine komfortable Position innerhalb der sächsischen Kreisfreien Städte nahm die Landeshauptstadt Dresden ein.

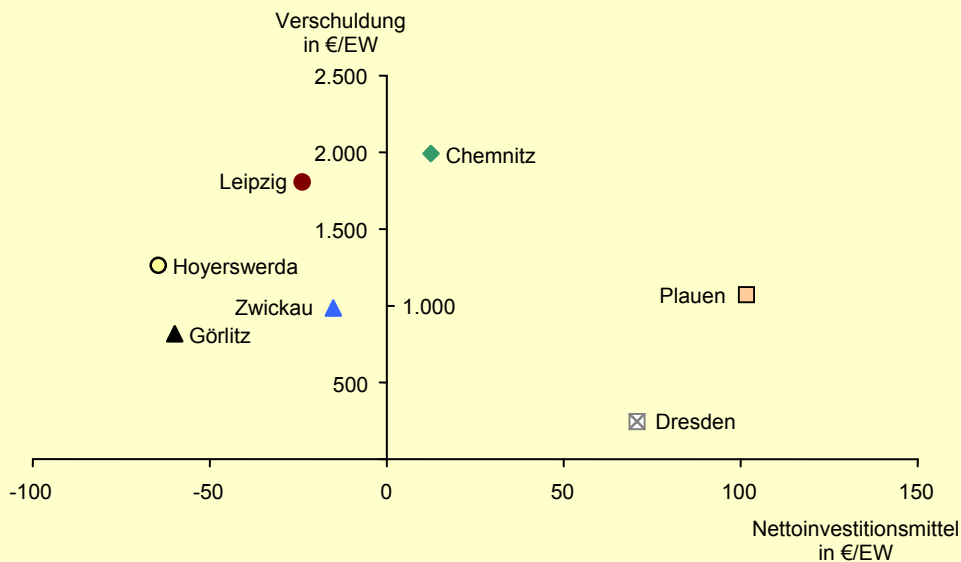
⁴⁴ Ohne Schulden beim Träger.

Übersicht 20: Verhältnis der Steuereinnahmen im Durchschnitt der Jahre 2004 bis 2006 zur Verschuldung aus Kernhaushalt und Eigenbetrieben⁴⁵ am 31.12.2006 bei den Kreisfreien Städten



Görlitz, Hoyerswerda, Plauen und Zwickau unterschieden sich bei Verschuldung und Steuereinnahmen nicht wesentlich vom überwiegenden Teil der kreisangehörigen Gemeinden (vgl. Übersicht 18).

Übersicht 21: Verhältnis der Nettoinvestitionsmittel im Durchschnitt der Jahre 2004 bis 2006 zur Verschuldung aus Kernhaushalt und Eigenbetrieben⁴⁶ am 31.12.2006 bei den Kreisfreien Städten



Vier Kreisfreie Städte waren nicht in der Lage, im Durchschnitt der Jahre 2004 bis 2006 Nettoinvestitionsmittel zu erwirtschaften. Damit zeigte sich für die kreisangehörigen Gemeinden im Vergleich mit den Kreisfreien Städten eine insgesamt stabilere Finanzsituation.

⁴⁵ Ohne Schulden beim Träger.

⁴⁶ Ohne Schulden beim Träger.

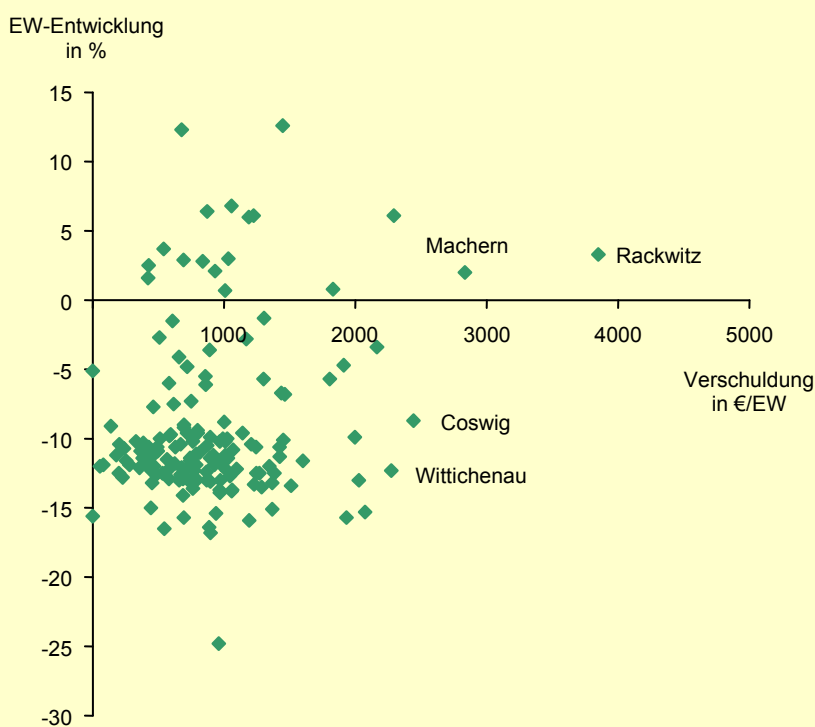
6.3 Mögliche Auswirkungen des Einwohnerrückgangs auf die finanzielle Leistungsfähigkeit der Kommunen

Da die Finanzmittelverteilung im FAG in erheblichem Umfang durch die EW-Zahl bestimmt wird, hat die Bevölkerungsentwicklung der einzelnen sächsischen Kommunen eine hohe Bedeutung für die Entwicklung des Einnahmevermögens.

Gleichwohl zeigt das NIW-Gutachten, dass es den betroffenen Gemeinden trotz Bevölkerungsverlust in sehr unterschiedlichem Maße gelingt, ihre Ausgaben an die veränderten Einnahmen anzupassen.⁴⁷

Ein signifikanter Zusammenhang zwischen demografischer Entwicklung und der Verschuldung der betrachteten kreisangehörigen Gemeinden ist gegenwärtig noch nicht zu erkennen. Jedoch wiesen Kommunen mit Bevölkerungswachstum vor allem im Umland der Kreisfreien Städte tendenziell höhere Einnahmen aus dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer auf, weil sich dort überproportional viele jüngere und gut verdienende Menschen niederließen.

Übersicht 22: Verhältnis von EW-Rückgang bis 2020⁴⁸ und Verschuldung aus Kernhaushalt und Eigenbetrieben am 31.12.2006⁴⁹ bei kreisangehörigen Gemeinden mit mindestens 5.000 EW



⁴⁷ Vgl. Hardt, Ulrike/Schiller, Daniel, zur Methode der Bedarfsbestimmung im kommunalen Finanzausgleich Sachsens, Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung e. V., Hannover 2006.

⁴⁸ Vierte Regionalisierte Bevölkerungsprognose für den Freistaates Sachsen bis 2020, Variante 1; Daten sind nur für Kommunen mit mindestens 5.000 EW verfügbar.

⁴⁹ Ohne Schulden beim Träger.

6.4 Zusammenfassende Bewertung der kommunalen Verschuldung in Sachsen

Im Vergleich mit den anderen Bundesländern wiesen die sächsischen Kommunen dank hoher Tilgungsleistungen im Durchschnitt eine relativ niedrige Pro-Kopf-Verschuldung der Kernhaushalte aus. Trotzdem müssen die Anstrengungen zum Schuldenabbau, ebenso wie bei den Eigenbetrieben und Zweckverbänden, aufrechterhalten werden. Als positives Zeichen der Haushaltsstabilität ist die geringe Höhe der Kassenkredite zu werten.

Im Einzelfall sind aber solche Kommunen gefährdet, deren ordentliche Tilgungen aufgrund geringer allgemeiner Deckungsmittel und/oder hoher Ausgaben nicht ausreichen, ihre Kredite in einer geringeren Zeit als der durchschnittlichen Abschreibungsdauer kommunaler Investitionen von 20 Jahren vollständig abzuzahlen⁵⁰ und/oder die keine Nettoinvestitionsmittel erwirtschaften. Besonders die Situation der betroffenen Kreisfreien Städte gibt aufgrund ihrer wirtschaftlichen Bedeutung Anlass zur Besorgnis.

Im Gegensatz zur insgesamt positiven Entwicklung im Kernhaushalt stellt die hohe Verschuldung der Eigen- und Beteiligungsgesellschaften, auch wenn diese den Kommunen nicht unmittelbar und vollständig zuzurechnen sind, ein latentes Risiko für deren finanzielle Situation und, im Falle der Erfüllung von Pflichtaufgaben in dieser Rechtsform, eine Gefahr für die stetige Aufgabenerfüllung der Kommunen dar. Kredite der Eigen- und Beteiligungsgesellschaften bergen auch deshalb ein hohes Risikopotenzial, weil diese oftmals durch Bürgschaften der Kommune abgesichert werden mussten. Hier ist eine nachhaltige Aufgabenkritik bezüglich Notwendigkeit, Bestand, Größe und Rechtsform des kommunalen Unternehmens unerlässlich. Zur Schuldenreduzierung sollten alle Effizienzpotenziale ausgeschöpft werden.

Die Situation Sachsens und der anderen neuen Bundesländer als Gebiet mit stark rückläufiger Bevölkerungsentwicklung stellt, trotz Tendenzen zur Reurbanisierung, besonders den Bereich der kommunalen Wohnungsbaugesellschaften vor große Herausforderungen. Hier war die mit Abstand höchste Schuldenbelastung der kommunalen Eigenesellschaften ausgewiesen worden.

Ein weiterer nachhaltiger Schuldenabbau ist auch deshalb notwendig, weil mit Auslaufen des Solidarpaktes II und der rückläufigen demografischen Entwicklung die Einnahmen des Freistaates und über das FAG auch der Kommunen zunehmend zurückgehen werden. Nach einer Studie des ifo-Instituts⁵¹ sinken die realen Pro-Kopf-Einnahmen des Landeshaushalts bis zum Jahr 2019 um rd. 6,5 % und im Jahr 2020 um weitere rd. 4 %. Trotz eines Anstiegs in den Folgejahren liegen die Pro-Kopf-Einnahmen im Jahr 2025 um prognostizierte 3 % unter dem Wert des Jahres 2008. Zusätzlich könnten weitere Risikofaktoren wirken. Insgesamt wird ein Verlust von bis zu 23 % der realen Einnahmeausstattung des Jahres 2008 erwartet. Der Freistaat Sachsen fällt damit in etwa auf das Einnahmenniveau der finanzschwachen alten Bundesländer zurück. Um dennoch über ausreichende Handlungsspielräume verfügen zu können, müssen Ausgaben konsequent reduziert werden. Eine niedrige Verschuldung und damit geringe Zins- und Tilgungszahlungen bilden dafür die Grundlage.

⁵⁰ Vgl. zu dieser Problematik auch Jahresbericht 2008 des SRH, Beitrag Nr. 32, Pkt. 5.2.

⁵¹ Seitz, H.: Die langfristige Einnahmeentwicklung des sächsischen Landeshaushalts: Eine Projektionsrechnung unter Beachtung von Risikofaktoren, in: ifo Dresden berichtet 2/2008.

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

Mit Ausnahme der kommunalen Unternehmen in privater Rechtsform bauten die sächsischen Kommunen 2007 in allen Bereichen Personal ab. Damit erfolgte eine weitere Angleichung gegenüber den finanzschwachen alten Ländern.

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 Flächenländer wurde als Basis das Hj. 2006 gewählt.

2 Entwicklung der Personalbestände im Überblick

Die beiden nachfolgenden Tabellen geben einen Überblick über die Entwicklung des Personalbestands in den Kernhaushalten³ der Gemeinden und Gemeindeverbände⁴, in deren rechtlich unselbstständigen Einrichtungen und Unternehmen⁵ sowie Krankenhäusern⁶, Unternehmen in privater Rechtsform⁷ und Zweckverbänden⁸. Die Betrachtung erfolgt für die letzten drei Jahre und für das Jahr 1997, in dem erstmals nach VK erfasst wurde.⁹

¹ 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 Im Haushaltsplan brutto geführte Ämter und Einrichtungen (Beschäftigungsbereich 21).

⁴ Zu den Gemeindeverbänden zählen in Sachsen die Landkreise, der Kommunale Sozialverband Sachsen (KSV Sachsen) und die Verwaltungsverbände.

⁵ 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).

⁶ Aus dem Kernhaushalt ausgegliederte rechtlich unselbstständige kommunale Krankenhäuser mit Sonderrechnungen (Beschäftigungsbereich 23).

⁷ 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.

⁸ Kameralistisch und doppisch buchende Zweckverbände.

⁹ Die Aussagen zu den Stellen beziehen sich grundsätzlich auf besetzte Stellen. Mit Ausnahme der Unternehmen in privater Rechtsform werden die Stellen der Maßeinheit VK zugeordnet.

Übersicht 1: Entwicklung des Personalbestands im Kernhaushalt der Kommunen und in ihren rechtlich unselbstständigen Bereichen

	1997	2005	2006	2007	VK je 1.000 EW	Veränderung 2007/1997		Veränderung 2007/2006	
	VK					VK	%	VK	%
Kernhaushalt	84.803	49.525	48.338	47.791	11,3	-37.012	-43,6	-547	-1,1
davon:									
- Kernverwaltung	35.595	27.682	27.710	27.186	6,4	-8.410	-23,6	-524	-1,9
davon:									
Beschäftigte in der Verwaltung der Grundsicherung für Arbeitssuchende	-	1.807	2.469	2.655	0,6	-	-	186	7,5
- Beschäftigte in ABM	9.764	2.134	1.514	1.387	0,3	-8.377	-85,8	-127	-8,4
- Beschäftigte in Kinder- tageseinrichtungen	12.166	6.827	7.007	7.022	1,7	-5.144	-42,3	15	0,2
rechtlich unselbstständ- ige Einrichtungen und Unternehmen	10.664	6.759	7.448	6.596	1,6	-4.068	-38,1	-851	-11,4
rechtlich unselbstständ- ige Krankenhäuser	19.877	7.750	6.622	3.416	0,8	-16.460	-82,8	-3.205	-48,4
Zweckverbände	3.582	2.313	2.366	2.358	0,6	-1.224	-34,2	-8	-0,4

Im Jahr 2007 verringerte sich die Anzahl der VK im Kernhaushalt erneut. Auch in der Kernverwaltung¹⁰, dem originären Verwaltungsbereich, waren die Stellen nach einem leichten Zuwachs im Vorjahr wieder rückläufig.

ABM-Stellen beeinflussen die Personalzahlen der sächsischen Kommunen insgesamt nur noch marginal. Lediglich 3 % der besetzten Stellen des Kernhaushaltes wurden 2007 von der Bundesagentur für Arbeit als ABM finanziert.

Erneut erhöhte sich die Anzahl der VK in der Verwaltung der Grundsicherung für Arbeitssuchende¹¹ und in Kindertageseinrichtungen. Letztere ist durch die gesetzliche Vorgabe eines Personalschlüssels normiert. Erhöhte Stellenzahlen resultieren damit grundsätzlich aus der gestiegenen Anzahl betreuter Kinder.

Mit 0,5 % fiel der einwohnerbezogene Stellenabbau im Kernhaushalt aufgrund der rückläufigen demografischen Entwicklung deutlich geringer aus als der absolute Rückgang mit 1,1 %.

Die rechtlich unselbstständigen Einrichtungen und Unternehmen verringerten ihre Stellen gegenüber dem Vorjahr deutlich, bei den Zweckverbänden erfolgte ein geringer Rückgang.

Der seit Jahren anhaltende Rückgang der Beschäftigtenzahl in den rechtlich unselbstständigen Krankenhäusern und die Erhöhung bei den Krankenhäusern in privater Rechtsform sind Ausdruck der sich verändernden Organisationsformen und bedingen einander.

¹⁰ Die Kernverwaltung wird in Nr. 22 der Anlage zur KomHVO abschließend definiert. Die Mitarbeiter arbeiten in der originären Verwaltung der Kommune und nicht z. B. im Kindergarten oder im Bauhof.

¹¹ Beschäftigte in der Verwaltung der Grundsicherung für Arbeitssuchende sind der Kernverwaltung zuzurechnen.

Übersicht 2: Entwicklung des Personalbestands der Kommunen bei ihren Unternehmen in privater Rechtsform

	1997	2005	2006	2007		Veränderung 2007/1997		Veränderung 2007/2006	
	Beschäftigte				Beschäftigte je 1.000 EW	Be- schäf- tigte	%	Be- schäf- tigte	%
Unternehmen in privater Rechtsform (ohne Kran- kenhäuser)	43.163	36.264	38.410	38.735	9,1	-4.428	-10,3	325	0,8
Krankenhäuser in priva- ter Rechtsform	8.381	13.889	14.985	18.366	4,3	9.985	119,1	3.381	22,6
Gesamt	51.544	50.153	53.395	57.101	13,5	5.557	10,8	3.706	6,9

Bei den Unternehmen in privater Rechtsform (ohne Krankenhäuser) erfolgte 2007, wie bereits im Vorjahr, kein Personalabbau. Die Zahl der Beschäftigten erhöhte sich um 325.

Im Jahr 2007 waren rd. 44,3 % der kommunalen Beschäftigten dem Kernhaushalt zuzuordnen, unter Vernachlässigung der Krankenhäuser fast 53 %. Damit werden Personalausgaben für die kommunale Aufgabenerfüllung nur noch zur Hälfte in den Jahresrechnungen abgebildet.

Die wiederum sichtbare Konsolidierung durch Stellenabbau im Kernhaushalt ist zumindest zu Teilen durch Verlagerung in Unternehmen privater Rechtsform erfolgt.

3 Kernhaushalt - Beschäftigungsbereich 21

3.1 Beschäftigtenzahl und Personalausgaben

Übersicht 3: Beschäftigten- und Personalausgabenentwicklung¹² 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	34.914
2007	56.295	-1,1	13,3	1.984	468,7	35.249

Wie bereits im Jahr zuvor sank auch 2007 die Anzahl der Beschäftigten in ähnlichem Umfang wie die Höhe der ausgewiesenen VK (vgl. Übersicht 1). Gegenwärtig erfolgt der Stellenabbau also grundsätzlich nicht mehr durch Reduzierung der Wochenarbeitszeit, sondern durch altersbedingte Abgänge, die sich in den nächsten Jahren verstärken werden (vgl. Pkt. 3.3).

Trotz insgesamt leicht rückläufiger Ausgabenentwicklung stiegen die einwohnerbezogenen Personalausgaben ebenso wie die Ausgaben je Beschäftigten weiter. Für diese Entwicklung war im Jahr 2007 vor allem die Tarifierhöhung auf 97 % der im Tarifgebiet West gezahlten Entgelte verantwortlich. Die einwohnerindizierten Ausgaben wurden zudem von der rückläufigen demografischen Entwicklung beeinflusst.

3.2 Gebietskörperschaften

Die Kreisfreien Städte, die kreisangehörigen Gemeinden und die Verwaltungsverbände bauten 2007 weiter Personal ab. Nach zweimaliger Steigerung in den Jahren 2005 und 2006 reduzierten auch die Landkreise die Anzahl ihrer besetzten Stellen geringfügig.

¹² Personalausgaben bis 2006 lt. Jahresrechnungsstatistik, 2007 Kassenstatistik der Gemeinden und Gemeindeverbände.

Übersicht 4: Entwicklung des Personalbestands im Kernhaushalt der einzelnen Gebietskörperschaftsgruppen¹³

	1997	2005	2006	2007	Veränderung 2007/1997		Veränderung 2007/2006	
					VK	%	VK	%
Kreisfreie Städte	33.229	18.546	17.924	17.758	-15.471	-46,6	-167	-0,9
Kreisangehörige Gemeinden	37.883	21.540	20.876	20.500	-17.383	-45,9	-376	-1,8
- davon ABM-Beschäftigte	8.285	1.853	1.416	1.304	-6.981	-84,3	-112	-7,9
Landkreise	13.506	9.083	9.196	9.187	-4.319	-32,0	-9	-0,1
Verwaltungsverbände	-	160	154	151	151	-	-3	-2,0
KSV Sachsen	185	195	188	196	11	6,0	8	4,4
Gesamt	84.803	49.525	48.338	47.791	-37.012	-43,6	-547	-1,1
- davon ABM-Beschäftigte	9.764	2.134	1.514	1.387	-8.377	-85,8	-127	-8,4

Lediglich für die kreisangehörigen Gemeinden stellt ABM weiterhin eine signifikante Größe innerhalb des Personalbestands dar. Im Jahr 2007 bewirtschafteten sie mit 1.304 VK rd. 94 % aller dafür bestimmten kommunalen Stellen.

Von 7.911 VK in der Kernverwaltung der Landkreise ist fast ein Viertel mit der Verwaltung der Grundsicherung für Arbeitssuchende beschäftigt. Ihre Anzahl erhöhte sich gegenüber dem Vorjahr um 165 auf 1.870 VK. Bei den Kreisfreien Städten fiel der Anstieg mit 17 VK wesentlich geringer aus.¹⁴

Aufgrund des unterschiedlichen Aufgabenumfangs optierender und nicht optierender Landkreise bei der Verwaltung der Grundsicherung für Arbeitssuchende ist ein Vergleich zwischen den Landkreisen nur dann sinnvoll, wenn eine Abgrenzung der dafür in Anspruch genommenen Stellen erfolgt.

¹³ Bis einschließlich 1997 wurden die Verwaltungsverbände statistisch bei den Zweckverbänden und damit nicht im Beschäftigungsbereich 21 erfasst.

¹⁴ Die Differenz zu dem in Übersicht 1 angegebenen Wert ergibt sich aufgrund der Personalgestellung einzelner kreisangehöriger Gemeinden, bei denen der Zuwachs rd. 4 VK betrug.

Übersicht 5: Personalbestand in der Kernverwaltung der Landkreise ohne Verwaltung der Grundsicherung für Arbeitssuchende 2006 und 2007

Landkreis	2006		2007		Veränderung 2007/2006	
	VK	VK je 1.000 EW	VK	VK je 1.000 EW	absolut	je EW %
Annaberg	168,93	2,04	170,42	2,08	0,88	2,12
Chemnitzer Land	238,28	1,78	251,04	1,90	5,36	6,63
Freiberg	324,39	2,25	307,07	2,15	-5,34	-4,35
Vogtlandkreis	466,65	2,46	463,13	2,47	-0,75	0,60
Mittlerer Erzgebirgskreis	214,49	2,42	224,89	2,57	4,85	6,50
Mittweida	311,02	2,39	305,81	2,38	-1,68	-0,42
Stollberg	212,75	2,39	214,00	2,44	0,59	1,87
Aue-Schwarzenberg	268,41	2,06	269,66	2,10	0,47	1,79
Zwickauer Land	281,41	2,20	270,10	2,13	-4,02	-2,96
Bautzen	305,23	2,05	295,60	2,01	-3,15	-1,97
Meißen	324,15	2,17	331,29	2,23	2,20	2,77
Niederschlesischer Oberlausitzkreis	251,92	2,63	239,07	2,54	-5,10	-3,17
Riesa-Großenhain	284,04	2,50	271,67	2,43	-4,36	-2,80
Löbau-Zittau	327,10	2,30	322,51	2,31	-1,40	0,26
Sächsische Schweiz	326,43	2,34	299,08	2,17	-8,38	-7,46
Weißeritzkreis	227,28	1,87	220,16	1,82	-3,13	-2,67
Kamenz	325,94	2,18	339,33	2,29	4,11	5,20
Delitzsch	246,49	2,01	235,67	1,94	-4,39	-3,49
Döbeln	154,26	2,14	166,95	2,35	8,23	9,69
Leipziger Land	310,02	2,11	336,46	2,30	8,53	9,37
Muldentalkreis	282,14	2,16	278,11	2,14	-1,43	-0,63
Torgau-Oschatz	228,66	2,39	229,68	2,44	0,45	1,89

Besonders viele besetzte Stellen in der Kernverwaltung je 1.000 EW wiesen im Jahr 2007 bei dieser Betrachtung der Mittlere Erzgebirgskreis und der Niederschlesische Oberlausitzkreis aus. Gegenüber dem Jahr 2006 konnten zwölf Landkreise ihren Personalbestand absolut und zehn einwohnerbezogen reduzieren, am deutlichsten der Landkreis Sächsische Schweiz. In den Landkreisen Leipziger Land und Döbeln dagegen stieg der Personalbestand stark.¹⁵

Mit der Funktionalreform zum 01.08.2008 gingen 4.144,6 VK¹⁶ vom staatlichen auf den kommunalen Bereich über.¹⁷ Für diese Stellen erhalten die Kreisfreien Städte und die Landkreise einen Mehrbelastungsausgleich, der bis zum Jahr 2018 auf einen Sockelbetrag abgeschmolzen wird. Durch Synergieeffekte und Personaleinsparungen muss die Kürzung dieser Mittel erwirtschaftet werden. Für die übernommenen Mitarbeiter besteht ein dreijähriger Schutz vor betriebsbedingten Kündigungen.

¹⁵ Durch statistisch bedingte Umbuchungen innerhalb der kommunalen Aufgabenbereiche, die auch die Kernverwaltung betrafen, kam es bei den letztgenannten Landkreisen im Vergleich mit dem Vorjahr teilweise zu Sondereffekten. So erfolgten Umbuchungen vom Aufgabenbereich 36 (nicht Kernverwaltung) zum Aufgabenbereich 11 (Kernverwaltung).

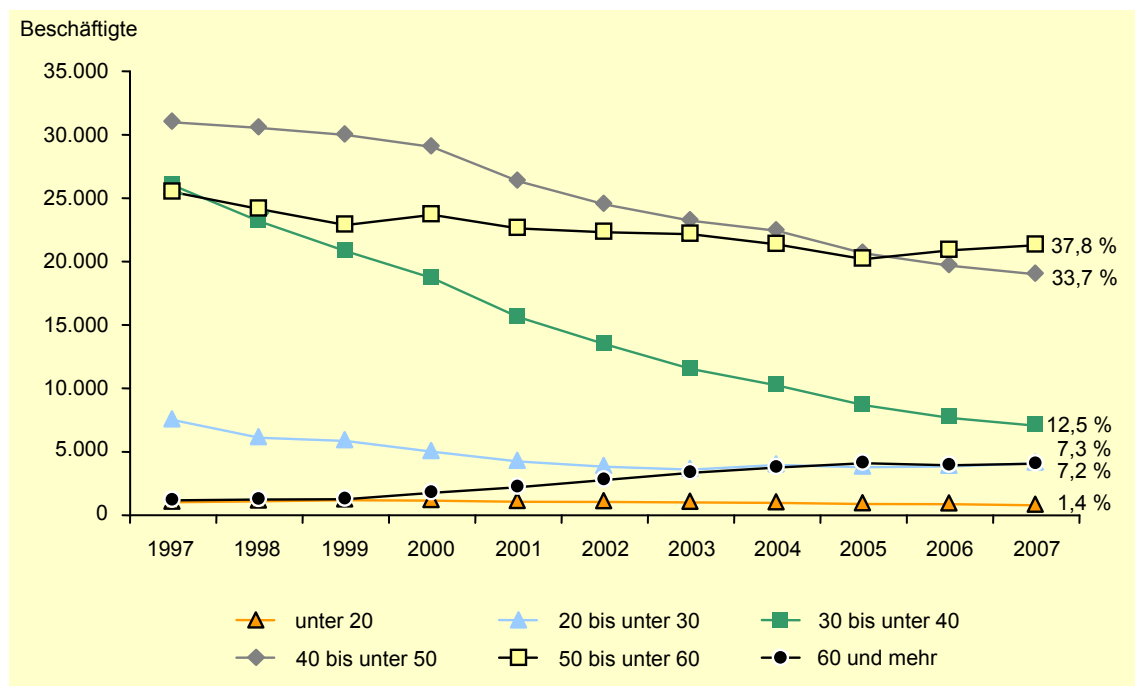
¹⁶ Besetzte und unbesetzte Stellen.

¹⁷ Vgl. Art. 2 § 3 Abs. 1 des Gesetzes zur Neuordnung der Sächsischen Verwaltung vom 29.01.2008.

3.3 Demografischer Wandel

Durch den demografischen Wandel verursachte Veränderungen haben erheblichen Einfluss auf die finanzielle Ausstattung der Kommunen, ihre Handlungsfähigkeit sowie die Art und Intensität der Aufgabenerfüllung. Organisationsaufbau, Altersstruktur und Stellenentwicklung der Verwaltung werden in besonderer Weise beeinflusst und einer stetigen Veränderung unterworfen.

Übersicht 6: Entwicklung der Altersstruktur der Beschäftigten bei den sächsischen Kommunen; prozentualer Anteil an den Gesamtbeschäftigten 2007

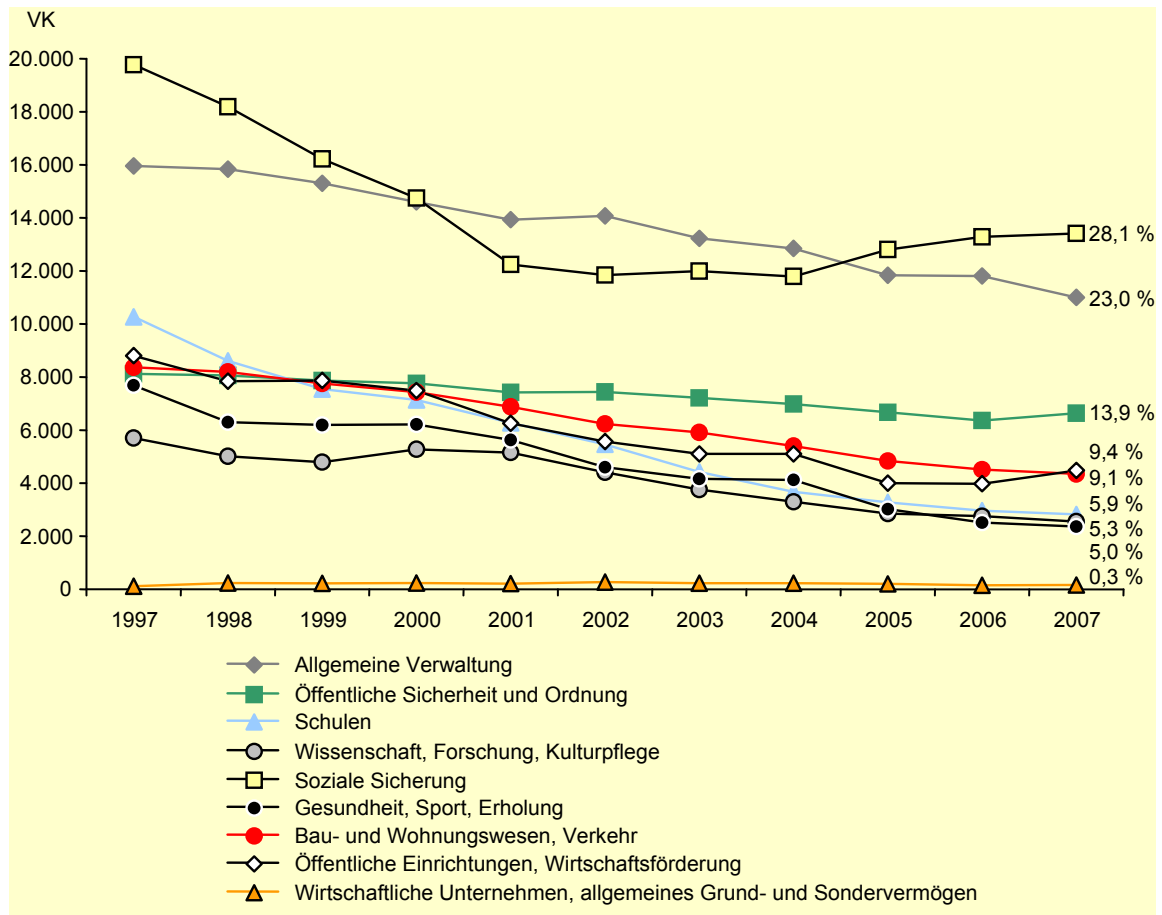


Rund 80 % der Beschäftigten im Kernhaushalt waren 40 Jahre oder älter. Den größten Anteil am Kernhaushalt bildete im Jahr 2007 mit 37,8 % die Gruppe der 50- bis unter 60-Jährigen, gefolgt von der Gruppe der 40- bis unter 50-Jährigen mit 33,7 %. Der Anteil der mindestens 60 Jahre alten Beschäftigten erhöhte sich von 1,3 % im Jahr 1997 auf 7,2 % im Jahr 2007. Das Durchschnittsalter der Beschäftigten im Kernhaushalt lag mit 46,6 Jahren fast vier Jahre über dem Wert des Jahres 1997.

Geschätzte 14.000 kommunale Bedienstete, rund ein Viertel der Mitarbeiter in den Kernhaushalten, werden in den nächsten zehn Jahren aus dem Dienst scheidet. Nur ein Teil der frei werdenden Stellen kann entfallen. Zur Besetzung der anderen wird es innerhalb weniger Jahre zu einer erheblichen Nachfrage an qualifizierten Nachwuchskräften, vor allem für die Ebenen des mittleren und gehobenen Dienstes kommen.

3.4 Aufgabenbereiche

Übersicht 7: Entwicklung des Personalbestands nach Aufgabenbereichen; prozentualer Anteil an den Gesamtbeschäftigten 2007

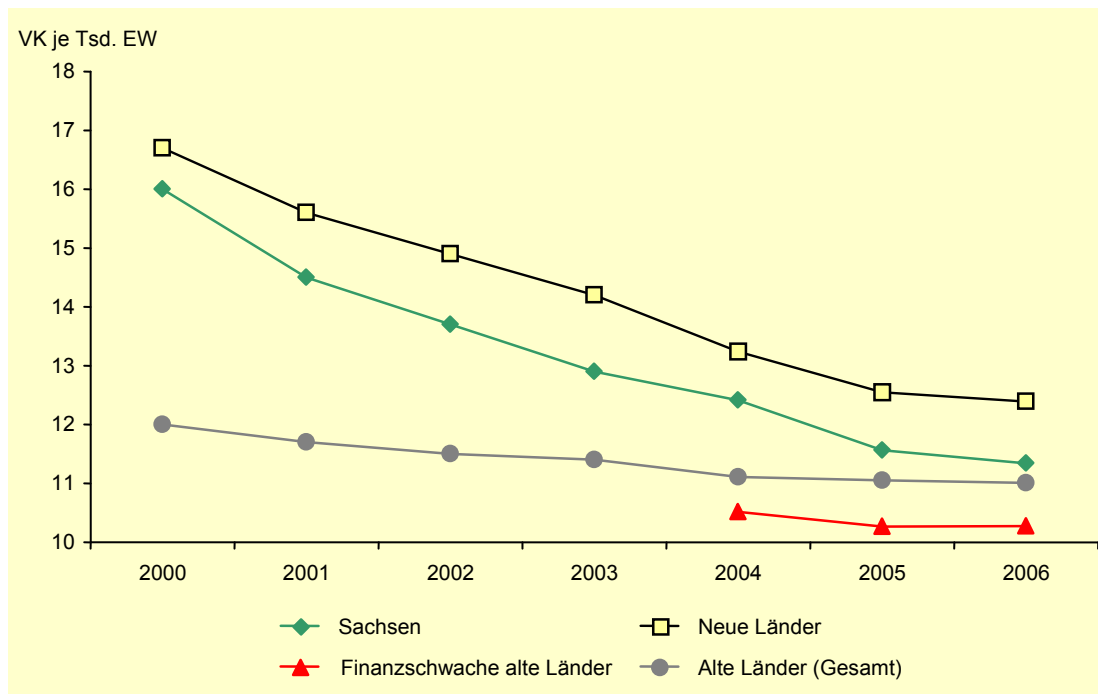


Im Jahr 2007 verlief die Entwicklung in den einzelnen kommunalen Aufgabenbereichen uneinheitlich. Vier Bereiche verzeichneten gegenüber dem Vorjahr einen Beschäftigungszuwachs. Am stärksten wuchs der Bereich Öffentliche Einrichtungen, Wirtschaftsförderung mit 12,6 %. Die Anzahl der VK in allen anderen Aufgabenbereichen sank weiter.

4 Vergleiche mit anderen Bundesländern

4.1 Gesamtüberblick

Übersicht 8: Entwicklung des Personalbestands ausgewählter Bundesländer



Seit mehreren Jahren erfolgt im Kernhaushalt der Kommunen ein stetiger Personalabbau. Insbesondere in den neuen Bundesländern, deren Personalbesatz noch im Jahr 2000 weit über denen der alten Bundesländer lag, kam es zu einem deutlichen Rückgang. Von allen neuen Bundesländern wiesen die sächsischen Kommunen die geringste Stellenzahl auf. Obwohl sich ihre Werte denen der alten Bundesländer auch im Jahr 2006 weiter annäherten, verzeichneten die Kommunen im Freistaat Sachsen immer noch einen höheren Personalbestand als die Kommunen in den alten und insbesondere in den finanzschwachen alten Bundesländern.

Dagegen ist für die anderen kommunalen Bereiche kein eindeutiger Personalrückgang erkennbar. Bei den rechtlich unselbstständigen Einrichtungen und Unternehmen steigerte die Mehrzahl der betrachteten Flächenländer ihren Personalbestand gegenüber dem Jahr 2005, darunter mit Ausnahme Brandenburgs alle neuen Bundesländer. Die sächsischen Kommunen wiesen 2006 hier den höchsten Personalbestand auf. Die kommunalen Zweckverbände zeigten eine ähnliche Entwicklung. Jedoch war der Personalbestand bei den sächsischen Kommunen nach Rheinland-Pfalz der niedrigste der betrachteten Flächenländer.

Die Unternehmen in privater Rechtsform der ostdeutschen Kommunen verfügten gegenüber den Kommunen der alten Bundesländer über nach wie vor deutlich mehr Mitarbeiter.

Übersicht 9: Personalbestand einzelner Bundesländer in den verschiedenen kommunalen Bereichen 2006¹⁸

	Kernhaus- halte	Rechtlich un- selbstständige Einrichtungen und Unternehmen	Zweckver- bände	Summe	Unternehmen in privater Rechtsform
	VK je 1.000 EW				Beschäftigte je 1.000 EW
Sachsen	11,34	1,75	0,56	13,64	2,94
Thüringen	11,72	1,08	0,92	13,72	2,78
Sachsen-Anhalt	13,92	1,73	0,64	16,28	4,11
Brandenburg	13,58	0,77	0,65	15,00	2,72
Mecklenburg-Vorpommern	11,96	1,10	0,60	13,66	4,52
Neue Länder	12,39	1,36	0,66	14,41	3,29
Niedersachsen	10,30	1,04	0,65	12,00	1,26
Rheinland-Pfalz	10,51	1,59	0,40	12,51	1,24
Schleswig-Holstein	9,96	1,43	0,72	12,12	1,63
Saarland	9,95	1,01	0,57	11,53	0,74
Finanzschwache alte Länder	10,27	1,25	0,59	12,12	1,28
Alte Länder (Gesamt)	11,01	1,38	0,62	13,00	1,62

Ein Vergleich mit anderen Bundesländern steht immer unter dem Vorbehalt 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. So variiert z. B. der Personalbestand in den Tageseinrichtungen für Kinder zwischen den Kommunen der einzelnen Bundesländer erheblich. Weisen einige Bundesländer für die kommunale Kinderbetreuung nur einen geringen Personalbestand aus, treten durch die oftmalige Auslagerung dieser Aufgabe auf Dritte an ihre Stelle höhere Kosten in Form von Zuweisungen und Zuschüssen, die den Vorteil der geringeren Personalausgaben egalisieren.

Auch die Zahl der Beschäftigten in ABM hat - zumindest bei den Kernhaushalten der sächsischen kreisangehörigen Gemeinden - signifikanten Einfluss auf die Vergleichsergebnisse.

¹⁸ Unternehmen in privater Rechtsform mit überwiegend unmittelbarer kommunaler Beteiligung; ohne gemischte Beteiligung von Gemeinden und Gemeindeverbänden und ohne Krankenhäuser in privater Rechtsform. Die Darstellung ist nicht mit der in Übersicht 2 vergleichbar.

Übersicht 10: Personalbestand einzelner Bundesländer ohne Beschäftigte in ABM¹⁹ und in Kindertageseinrichtungen 2006, Sachsen 2007 zum Vergleich

	Kernhaushalte			Rechtlich unselbstständige Einrichtungen und Unternehmen	
	Beschäftigte in ABM	Beschäftigte in Kindertageseinrichtungen	Summe ohne Beschäftigte in ABM und in Kindertageseinrichtungen	Beschäftigte in Kindertageseinrichtungen	Summe ohne Beschäftigte in Kindertageseinrichtungen
	VK je 1.000 EW				
Sachsen	0,36	1,64	9,34	0,29	1,46
Thüringen	0,15	1,25	10,33	-	1,08
Sachsen-Anhalt	0,10	1,98	11,83	0,23	1,50
Brandenburg	0,09	2,33	11,16	0,12	0,66
Mecklenburg-Vorpommern	0,07	0,80	11,09	-	1,10
Neue Länder	0,18	1,66	10,55	0,16	1,20
Niedersachsen	0,03	0,97	9,30	0,00	1,04
Rheinland-Pfalz	0,02	1,52	8,98	-	1,59
Schleswig-Holstein	0,01	0,69	9,26	-	1,43
Saarland	0,02	0,66	9,27	-	1,01
Finanzschwache alte Länder	0,02	1,04	9,21	0,00	1,25
Alte Länder (Gesamt)	0,02	1,19	9,80	0,03	1,34
Zum Vergleich:					
Sachsen 2007	0,33	1,66	9,30	0,31	1,25

Die sächsischen Kommunen verfügten im Jahr 2006 nach dieser Darstellung in ihren Kernhaushalten über einen geringeren Personalbestand als der Durchschnitt der alten Länder (gesamt) und lagen nur 1,4 % über dem Durchschnitt der finanzschwachen alten Bundesländer. Bei den rechtlich unselbstständigen Einrichtungen und Unternehmen wird nach dem Sondereffekt des Vorjahres²⁰ im Jahr 2007 ein ähnliches Ergebnis erwartet.

4.2 Nach Aufgabenbereichen

Bei einem Teil der Aufgabenbereiche wiesen die sächsischen Kommunen einen im Vergleich mit den alten Bundesländern geringeren Personalbestand auf. Auch der Durchschnitt der neuen Bundesländer lag hier niedriger. Prioritäten in der Personalverteilung auf die einzelnen Aufgabenbereiche wurden also in allen neuen Bundesländern ähnlich gesetzt.

¹⁹ Nur Kernhaushalte.

²⁰ Vgl. Jahresbericht 2007 des SRH, S. 335.

Übersicht 11: Personalbestand einzelner Bundesländer nach Aufgabenbereichen 2006

Aufgabenbereich	0	1	2	3	4	5	6	7	8
	VK je 1.000 EW								
Sachsen	2,77	1,49	0,70	0,65	3,12	0,59	1,06	0,93	0,04
Thüringen	3,00	1,50	1,00	0,61	2,52	0,69	1,11	1,24	0,05
Sachsen-Anhalt	3,49	1,91	0,83	1,00	3,55	0,75	1,32	0,98	0,07
Brandenburg	3,27	1,63	0,91	0,63	3,97	0,62	1,67	0,81	0,06
Mecklenburg-Vorpommern	3,16	1,83	0,83	0,83	2,34	0,62	1,45	0,86	0,06
Neue Länder	3,09	1,64	0,83	0,72	3,16	0,65	1,28	0,96	0,05
Niedersachsen	2,43	1,26	0,97	0,38	2,48	0,69	1,19	0,86	0,05
Rheinland-Pfalz	2,56	1,13	0,92	0,55	2,85	0,56	1,00	0,77	0,17
Schleswig-Holstein	2,43	1,20	0,88	0,52	2,21	0,60	1,20	0,79	0,13
Saarland	2,40	1,19	0,67	0,32	2,11	0,77	1,05	1,27	0,17
Finanzschwache alte Länder	2,46	1,21	0,92	0,44	2,50	0,65	1,13	0,85	0,10
Alte Länder (Gesamt)	2,42	1,29	0,98	0,53	2,60	0,65	1,29	1,03	0,20
davon Sachsen im Vergleich in %	114,3	115,4	70,8	120,9	119,8	91,0	82,2	90,8	17,4

Deutlich mehr Personal als die alten Länder beschäftigen die sächsischen Kommunen 2006 in den Aufgabenbereichen 3 (Wissenschaft, Forschung, Kulturpflege) und 4 (Soziale Sicherung).²¹ Vergleiche zwischen den einzelnen Bundesländern bei der Aufgabengruppe 4, die auch die Verwaltung der Grundsicherung für Arbeitssuchende umfasst, sind schwierig, da die bundesweit 69 optierenden Kommunen aufgrund ihrer zusätzlich von der Bundesagentur für Arbeit übernommenen Aufgaben einen stark erhöhten Mitarbeiterbestand aufweisen, aber nicht gleichmäßig im Verhältnis der EW-Zahlen auf das Bundesgebiet aufgeteilt sind.²²

5 Folgerungen

5.1 Mit ihrem kontinuierlichen Personalabbau vor allem in den Kernverwaltungen sind die sächsischen Kommunen weiter auf dem richtigen Weg, zukünftigen Herausforderungen wie der Absenkung der Solidarpaktmittel und dem demografischen Wandel zu begegnen. Die sichtbaren Fortschritte dürfen jedoch nicht zu einem Nachlassen in den Bemühungen um größere Effektivität in der Ablauf- und Aufbauorganisation führen. Strukturell-organisatorische Defizite müssen erkannt und beseitigt werden.

5.2 Die Konsolidierungen im Personalbereich dürfen sich nicht auf die Kernhaushalte beschränken, sondern müssen auch konsequent in den ausgegliederten Bereichen erfolgen.

5.3 Aufgabenübertragungen auf Dritte mit Personalauslagerungen sind finanzwirtschaftlich nur dann sinnvoll, wenn damit eine Nettoentlastung der Haushalte zu erwarten ist.

²¹ Zu den Gründen der Abweichung s. auch Pkt. 4.1.

²² Vgl. § 6a Abs. 3 SGB II.

5.4 Trotz weiter notwendiger Stellenreduzierungen ist insgesamt auf eine ausbalancierte Altersstruktur zu achten, bei der auch Jüngere in den Kommunalverwaltungen beschäftigt werden. Eine kontinuierliche Aufgabenerfüllung ohne Qualitätsverluste und Informationsdefizite muss auch bei zu erwartenden Häufungen von Altersabgängen in den nächsten zehn Jahren gewährleistet sein. Die Erstellung eines Personalentwicklungskonzeptes zusammen mit einer Altersstrukturanalyse ist geboten. Die gesetzlichen Verpflichtungen der §§ 61 Abs. 2 und 62 Abs. 2 SächsGemO sind einzuhalten.

Auf die Möglichkeit der Förderung nach § 22 Abs. 2 Nr. 3 FAG wird hingewiesen.

5.5 Den sich durch demografischen Wandel und neue Aufgabenstellungen verändernden Anforderungen an die kommunalen Beschäftigten ist durch zeitlich und inhaltlich ausreichende Mitarbeiterfortbildung, auch und gerade für ältere Mitarbeiter, zu begegnen.

**Fehler in der Eröffnungsbilanz haben Langzeitwirkung. Für
eine effiziente Rechnungsprüfung muss gesorgt werden.**

1 Einleitung

Die Umstellung auf das neue kommunale Haushalts- und Rechnungswesen stellt sowohl für die Kommunen als auch für die Rechnungsprüfung eine große Herausforderung dar. Mit Inkrafttreten der „doppischen“ SächsGemO zum 25.11.2007 sowie der SächsKomHVO-Doppik zum 01.03.2008 wurde die nötige Rechtssicherheit für die Umstellung geschaffen.

Der SRH ist gem. § 131 Abs. 3 und 4 SächsGemO (i. d. F. ab 25.11.2007) zusätzlich zur örtlichen Rechnungsprüfung für die Prüfung der Eröffnungsbilanzen und der ersten beiden Jahresabschlüsse der Kommunen zuständig. Grund für diese anfängliche „Doppelprüfung“ ist die Gewährleistung eines qualitativ hochwertigen Prüfungsniveaus. Aufgrund der Neuartigkeit des neuen Rechnungssystems sind die Eröffnungsbilanz sowie die ersten Jahresabschlüsse mit einem hohen Fehlerpotenzial verbunden. Aufgabe der örtlichen und überörtlichen Rechnungsprüfung ist daher eine frühzeitige und effiziente Identifizierung von wesentlichen Fehlern.

2 Prüfungsgegenstand

In zwei der vier Frühstarter-Kommunen, die in 2007 auf die Doppik umstellten - hierzu zählen Bockelwitz, Grünhain-Beierfeld, Pirna und Zschorlau - führte der SRH bereits die Eröffnungsbilanzprüfung durch und konnte wichtige Erfahrungen für die noch anstehenden Prüfungen sammeln. Im Folgenden werden die Prüfungsmethodik des SRH sowie ausgewählte Erkenntnisse aus den bisherigen Eröffnungsbilanzprüfungen erläutert.

Neben den o. g. Frühstarter-Kommunen haben vier weitere Kommunen den Entschluss gefasst, zum 01.01.2008 auf das neue kommunale Haushalts- und Rechnungswesen umzustellen. Dies sind Ehrenfriedersdorf, Limbach-Oberfrohna, Niederfrohna und Pulsnitz. Die Kommunen sind im Umstellungsprozess weit vorangeschritten und haben die Eröffnungsbilanzen bereits fertig gestellt bzw. sind in der Endphase der Erstellung.

3 Konzeptionelle Vorbereitung des Sächsischen Rechnungshofs auf die Prüfung

Mit der Einführung des neuen kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens ergeben sich für die Rechnungsprüfung mit der Eröffnungsbilanz- und Jahresabschlussprüfung neue Aufgabenfelder. Deshalb beschäftigte sich der SRH im Vorfeld mit der konzeptionellen Erarbeitung des eigenen Prüfungsvorgehens, da § 131 Abs. 3 und 4 SächsGemO (i. d. F. ab 25.11.2007) zwar ausführt, dass die Eröffnungsbilanzen und später die Jahresabschlüsse durch die Rechnungsprüfung zu prüfen sind, die Anforderungen an die Prüfung jedoch nicht näher erläutert werden.

Der SRH wird bei der Eröffnungsbilanz- und Jahresabschlussprüfung den risikoorientierten Prüfungsansatz nutzen. Unter dem Aspekt eines wirtschaftlichen Einsatzes finanzieller und personeller Ressourcen kommt eine vollumfängliche Prüfung, mit dem Ziel der Identifizierung sämtlicher, auch unwesentlicher Fehler nach Ansicht des SRH nicht in Betracht. Ziel muss es vielmehr sein, unter Beachtung des Wirtschaftlichkeitsgrundsatzes mit hinreichender Sicherheit Aussagen über die wirtschaftliche Gesamtlage der Kommune zu treffen. Unter Anwendung des risikoorientierten Prüfungsansatzes werden zunächst allgemeine Erkenntnisse über die Kommune gesammelt und mögliche Fehlerquellen identifiziert. Des Weiteren sind die Wirksamkeit des internen Kontrollsystems der Kommune zu beurteilen, aussagebezogene Prüfungshandlungen festzulegen sowie nach analytischen Prüfungshandlungen und Einzelfallprüfungen zu differenzieren.¹

Das konzeptionelle Prüfungsvorgehen wurde durch den SRH in einem internen Leitfaden fixiert. Hier wurden Aussagen zu Grundlagen der Prüfung, zur Planung und Durchführung der Prüfung und zur Dokumentation der Prüfungsergebnisse getroffen. Des Weiteren wurden durch den SRH Checklisten zur Prüfung der einzelnen Bilanzposten, ein Musterprüfbericht sowie eine Vollständigkeitserklärung erarbeitet. Die Vollständigkeitserklärung ist im Rahmen der Prüfung vom (Ober-)Bürgermeister der geprüften Kommune zu unterzeichnen. Sie stellt eine umfassende Versicherung des (Ober-)Bürgermeisters über die Vollständigkeit der erteilten Erklärungen und Nachweise dar.

4 Erkenntnisse aus der Eröffnungsbilanzprüfung

4.1 Allgemeines

Die bisherigen Prüfungserfahrungen des SRH haben gezeigt, dass der Prüfung der Eröffnungsbilanz hohe Aufmerksamkeit gewidmet werden muss. Für eine effiziente Rechnungsprüfung sind ausreichende zeitliche und personelle Ressourcen einzuplanen. Die Eröffnungsbilanz und die darin enthaltenen Wertansätze haben maßgeblichen Einfluss auf die folgenden Jahresabschlüsse und nicht zuletzt auch auf die künftige Ergebnisentwicklung.

Im Rahmen der Eröffnungsbilanzprüfung war eine z. T. mangelhafte Dokumentation der Erfassung und Bewertung festzustellen. Dies betraf insbesondere die Ersatzbewertung von Vermögensgegenständen. Hier waren Wertansätze nicht immer zweifelsfrei nachvollziehbar, weil die der Bewertung zugrunde gelegten Annahmen teilweise nicht schriftlich fixiert waren.

Des Weiteren stellte der SRH fest, dass Kontrollen bei der Erfassung und Bewertung der einzelnen Bilanzposten nicht ausreichend stattfanden. Von den mit der Erstellung der Eröffnungsbilanz betrauten Mitarbeitern wurden Zuarbeiten aus anderen Bereichen der Kommune oder externen Beratern unkritisch übernommen und nicht nochmals auf Plausibilität überprüft.

Anzumerken ist weiterhin, dass die Eröffnungsbilanzen zweier Kommunen, die in 2007 auf die Doppik umstellten, Mitte 2008 noch immer nicht aufgestellt waren und zur Prüfung vorlagen. Die Eröffnungsbilanz ist gem. § 131 Abs. 3 i. V. m. § 88 b

¹ Für eine detaillierte Erläuterung des risikoorientierten Prüfungsansatzes vgl. beispielsweise Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt): Rechnungsprüfung im neuen Haushalts- und Rechnungswesen, Band 1: Grundlagen, Optionen, Vorgehensmodelle, Bericht Nr. 7/2007, Köln 2007, S. 39 ff.

Abs. 1 SächsGemO (i. d. F. ab dem 25.11.2007) innerhalb von sechs Monaten in dem Jahr aufzustellen, in welchem das neue kommunale Haushalts- und Rechnungswesen eingeführt wird. Somit waren die Eröffnungsbilanzen der Frühstarter-Kommunen 2007 bis Ende Juni 2007 aufzustellen. Geringe zeitliche Verschiebungen sind aufgrund der neuen Materie und der damit verbundenen Probleme zu entschuldigen, eine Überschreitung der Aufstellungsfrist um über ein Jahr hingegen nicht. Mit dem Verzug bei der Aufstellung der Eröffnungsbilanz gehen auch Verzögerungen bei der Aufstellung des Jahresabschlusses und des Haushaltsplanes einher, sodass die Grundlage für eine geordnete Haushalts- und Wirtschaftsführung nicht gegeben ist.

4.2 Feststellungen zu ausgewählten Bilanzposten

Unbebaute und bebaute Grundstücke

Der SRH konnte bei einer Kommune die Vollständigkeit des Bilanzpostens „Unbebaute Grundstücke“ nicht bestätigen, da keine verlässliche Datenbasis zum Nachweis der Eigentumsverhältnisse vorlag. So waren keine aktuellen Informationen in Form von Katasterdaten, Grundbuchauszügen oder Kaufverträgen verfügbar. Dies führte zu einer unvollständigen Erfassung.

Die Bewertung von unbebauten und bebauten Grundstücken erfolgte in den Kommunen überwiegend anhand von Ersatzwerten, obwohl die Anschaffungskosten ermittelbar gewesen wären und diese z. T. erheblich von den Ersatzwerten abwichen. Der § 61 Abs. 3 SächsKomHVO-Doppik enthält eine sehr enge Definition zur Bewertung nach Ersatzwerten. Zulässig ist diese nur, wenn Anschaffungs- oder Herstellungskosten nicht ermittelt werden können. Mit dieser Regelung soll verhindert werden, dass Kommunen generell eine Bewertung zu Ersatzwerten vornehmen und nicht versuchen, die Anschaffungs- oder Herstellungskosten zu ermitteln.

Im Falle der Ersatzbewertung von Grund und Boden wurde nicht immer zwischen den jeweiligen Nutzungsarten von Teilflächen unterschieden, sondern eine Bewertung anhand der Hauptnutzungsart vorgenommen. Dies führte zu einer zu hohen Bewertung von Teilflächen.

Bei der Ersatzbewertung von Gebäuden nach dem Sachwertverfahren stellte der SRH verschiedene Mängel fest, die zum Ausweis eines unzutreffenden Gebäudewertes führten. Dies betraf vor allem die nicht sorgfältig erfassten Bruttogrundflächen, die falsche Ableitung der Normalherstellkosten oder die fehlende oder fehlerhafte Rückindizierung des ermittelten Herstellungswertes. Teilweise resultierten Fehler aus Unsicherheiten bei der Anwendung des Sachwertverfahrens. Vom SMI wurde inzwischen ein Erlass zur „Bewertung von Gebäuden mit Hilfe von Ersatzwerten bei der Erstellung der Eröffnungsbilanz“ erarbeitet und veröffentlicht (Erlass vom 19.10.2007). Dieser Erlass soll den Kommunen, die künftig die Doppik einführen, die Anwendung des Sachwertverfahrens, u. a. mittels eines Berechnungsschemas, erleichtern.

Infrastrukturvermögen

Bei der Prüfung des Infrastrukturvermögens wurde in einer Kommune festgestellt, dass bei der Erfassung von Straßen auf veraltete Bestandsverzeichnisse zurückgegriffen wurde. Hierdurch kam es zur Erfassung von Verkehrsflächen, die nicht mehr vorhanden oder bereits in das Eigentum eines Dritten übergegangen waren.

Wie bei den unbebauten und bebauten Grundstücken wurde die Bewertung häufig anhand von Ersatzwerten vorgenommen, obwohl die Anschaffungs- oder Herstellungskosten ermittelbar gewesen wären.

Bei der Bilanzierung von Infrastrukturvermögen, das zum Eröffnungsbilanzstichtag noch nicht fertig gestellt war (Anlagen im Bau), ergaben sich bei einer Kommune Schwierigkeiten hinsichtlich einer Straßenbaumaßnahme. Bei diesem Projekt, das gemeinsam mit einer anderen Kommune abgewickelt wurde, wurden Aufwendungen erfasst, die der Partnerkommune zuzurechnen waren. Analog hierzu wurden Zuwendungen, die nicht der Kommune zuzurechnen waren, in der Eröffnungsbilanz angesetzt.

Vorräte

In einer Kommune wurden unter den Vorräten unbebaute und bebaute Grundstücke ausgewiesen, die veräußert werden sollten. Bei diesen Grundstücken handelte es sich lediglich um potenziell realisierbares Vermögen. Konkrete Verkaufsabsichten lagen meist noch nicht vor, sodass ein Ausweis im Anlagevermögen hätte erfolgen müssen. Eine Bilanzierung der Grundstücke im Umlaufvermögen wäre nur dann gegeben, wenn konkrete Verkaufsabsichten bestünden. Ein Nachweis darüber ist nach Ansicht des SRH an einem konkreten Stadtratsbeschluss festzumachen.

Forderungen

Vor der Übernahme von Kasseneinnahmeresten in die Eröffnungsbilanz wurde deren Werthaltigkeit nicht ausreichend durch die Kommunen geprüft und hierdurch keine oder unzureichende Wertberichtigungen (Einzel- und Pauschalwertberichtigungen) zur Berücksichtigung des Ausfallrisikos vorgenommen. Somit wurde dem strengen Niederstwertprinzip gem. § 44 Abs. 7 SächsKomHVO-Doppik nicht entsprochen.

Die Abgrenzung zwischen öffentlich-rechtlichen Forderungen und Forderungen aus Transferleistungen sowie privatrechtlichen Forderungen wurde in einer Kommune nicht korrekt vollzogen.

Des Weiteren wurden in einer Kommune Haushaltseinnahmereste des Vermögenshaushaltes nicht in die Eröffnungsbilanz übergeleitet. Hierin enthalten sein können u. a. Zuwendungen, für die nach dem SMI-Entwurf der „Hinweise zur Überleitung der kamerateiligen Haushaltsdaten in das neue kommunale Haushalts- und Rechnungswesen“ (im Folgenden Entwurf der Überleitungshinweise) im Einzelfall zu entscheiden ist, ob, in welcher Höhe und unter welchen Positionen ein Ausweis in der Eröffnungsbilanz zu erfolgen hat. Diese Regelungen schließen somit eine pauschale Übernahme der Haushaltseinnahmereste oder keine Überleitung aus. Gleiche Feststellungen wurden zur Überleitung von Haushaltsausgaberesten getroffen. Auch hier ist im Einzelfall zu entscheiden, ob eine einzelfallbezogene Übernahme als Verbindlichkeit zu erfolgen hat.

Sonderposten

Bei der Prüfung der Sonderposten stellte der SRH fest, dass eine systematische Behandlung der Zuwendungen als Sonderposten nicht durchgängig erfolgte. Zum einen wurde es versäumt, Zuwendungen als Sonderposten zu erfassen. Zum anderen konnte die Höhe der in die Sonderposten eingestellten Zuwendungen nicht in allen Fällen zweifelsfrei belegt werden.

Hinsichtlich der generellen Behandlung von Zuwendungen in der Eröffnungsbilanz bestanden in einer Kommune Unsicherheiten. So wurden zwar die bisher abgerufenen und somit verwendeten Mittel als Sonderposten bilanziert. Eine Berücksichtigung von bewilligten, aber noch nicht abgeforderten und zweckgerecht verwendeten Mitteln als Forderungen und Verbindlichkeiten entsprechend dem Entwurf der Überleitungshinweise erfolgte hingegen nicht.

Weitere Feststellungen betrafen die fehlende Zuordnung von Sonderposten zu Vermögensgegenständen, obwohl diese möglich gewesen wäre. In Fällen, in denen eine konkrete Zuordnung zu Vermögensgegenständen erfolgte, wurde die Auflösung nicht immer gem. § 40 Abs. 2 Satz 2 SächsKomHVO-Doppik entsprechend der Nutzungsdauer oder Restnutzungsdauer des bezuschussten Vermögensgegenstandes durchgeführt. Auch der Nachweis der Zuordnung war nicht immer nachvollziehbar, da die als Belege herangezogenen Zuwendungsbescheide keine Hinweise zur Zuordnung gaben.

Bei Sonderposten, welche Anlagen im Bau betrafen, konnten in einer Kommune die angesetzten Beträge nicht vollständig belegt werden und waren zudem nicht plausibel. Der Wertansatz der Sonderposten war z. T. höher als der Ansatz der zugehörigen Anlagen im Bau. Somit war nicht davon auszugehen, dass die Zuwendungen in Höhe der zweckgerechten Verwendung bis zum Eröffnungsbilanzstichtag angesetzt wurden.

Rückstellungen

Bei der Bildung von Pensionsrückstellungen wurden die Beihilfen bisher nicht berücksichtigt, sodass ein entsprechender Ansatz in der Eröffnungsbilanz fehlte. Die Bilanzierung von Beihilferückstellungen ist zu einem späteren Zeitpunkt nachzuholen, wenn die Berechnungen durch den Kommunalen Versorgungsverband Sachsen durchgeführt und den Kommunen zur Verfügung gestellt wurden.

Bei der Bildung von Altersteilzeitrückstellungen wurden in einer Kommune nicht sämtliche Verpflichtungen aus Altersteilzeitverträgen in der Eröffnungsbilanz abgebildet. Zudem wurde entgegen der rechtlichen Vorschriften eine Abzinsung bei der Berechnung der Rückstellung vorgenommen.

5 **Fazit**

Aus Sicht des SRH lassen sich auf Grundlage der bisher durchgeführten Eröffnungsbilanzprüfungen folgende allgemeine Hinweise ableiten.

Es ist auf eine ausreichende Dokumentation der Erfassung und Bewertung im Rahmen der Eröffnungsbilanzerstellung zu achten. Nachweise zur Wertermittlung sind systematisch abzulegen, sodass sie für die Prüfung durch die örtliche und überörtliche Rechnungsprüfung zeitnah zusammengetragen werden können. Des Weiteren ist durch Verankerung interner Kontrollmechanismen sicherzustellen, dass Wertermittlungen vor Übernahme in die Eröffnungsbilanz auf Plausibilität überprüft werden.

Die Rechtsaufsicht hat auf eine fristgemäße Aufstellung der Eröffnungsbilanzen und späterer Jahresabschlüsse als Grundlage für eine geordnete Haushalts- und Wirtschaftsführung hinzuwirken.

Bei der Bewertung von Vermögensgegenständen im Rahmen der Eröffnungsbilanzerstellung ist zu prüfen, inwieweit Anschaffungs- oder Herstellungskosten ermittelt werden können. Nur wenn eine Ermittlung nicht möglich ist, können Ersatzwerte herangezogen

werden. Vor der Übernahme von Forderungen in die Eröffnungsbilanz ist zu überprüfen, ob Wertberichtigungsbedarf besteht, dem durch Einzel- und Pauschalwertberichtigungen Rechnung zu tragen ist. Bei der Bilanzierung von Zuwendungen ist generell vom Zuwendungsbescheid auszugehen.² Entsprechend dem Entwurf der Überleitungshinweise sind die Zuwendungen bis zur zweckgerechten Verwendung unter den sonstigen Verbindlichkeiten auszuweisen, danach hat eine Umgliederung in den Sonderposten zu erfolgen. Bewilligte, aber noch nicht abgerufene Mittel sind zudem als sonstige Forderungen zu bilanzieren. Des Weiteren ist auf eine genaue Zuordnung von Sonderposten zu Vermögensgegenständen und auf eine korrekte Auflösung zu achten. Bei der Bildung der einzelnen Rückstellungsarten sind die spezifischen gesetzlichen Vorschriften zu beachten.

In diesem Zusammenhang ist anzumerken, dass es sich bei der Einführung des neuen kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens für alle Beteiligten um eine neue Materie verbunden mit den entsprechenden Problemen und dem damit einhergehenden Lernprozess handelt. Auch ist darauf hinzuweisen, dass die Frühstarter-Kommunen auf Grundlage der Entwürfe der doppelten Rechtsvorschriften arbeiteten. Aufgrund von Änderungen der Entwürfe waren durch die Kommunen zahlreiche zeitaufwendige Anpassungen durchzuführen.

Grundsätzlich kann der SRH aus den bisherigen Eröffnungsbilanzprüfungen ein positives Resümee über den Umstellungsprozess ziehen. Durch eine konstruktive Zusammenarbeit zwischen den Frühstarter-Kommunen und der Rechnungsprüfung konnten wesentliche Fehler in kurzer Zeit ermittelt werden. Diese gute Zusammenarbeit sollte auch künftig fortgesetzt werden, um weiteres Fehlerpotenzial zu identifizieren und zeitnah ausräumen zu können.

² Sofern für eine abgeschlossene Fördermaßnahme bereits ein geprüfter Verwendungsnachweis vorliegt, ist dieser heranzuziehen.

Eine unzureichende Stellenbesetzung gefährdet die Wirksamkeit der örtlichen Rechnungsprüfung.**1** Örtliche Rechnungsprüfung

Die örtliche Rechnungsprüfung ist nach § 103 Abs. 1 SächsGemO für alle Gemeinden im Freistaat Sachsen obligatorisch. Während größere Gemeinden ein RPA einrichten müssen, sofern sie sich nicht eines anderen kommunalen RPA bedienen, haben Gemeinden mit weniger als 20.000 EW weitere Möglichkeiten, die örtliche Rechnungsprüfung sicherzustellen, indem sie

- einen geeigneten Bediensteten als Rechnungsprüfer bestellen
- oder sich eines anderen kommunalen Rechnungsprüfers,
- eines Wirtschaftsprüfers
- oder einer Wirtschaftsprüfungsgesellschaft bedienen.

Für Landkreise ist nach § 64 Satz 1 SächsLKrO die Einrichtung eines RPA zwingend erforderlich.

Mit dem Gesetz über das neue kommunale Haushalts- und Rechnungswesen vom 07.11.2007¹ wurden die rechtlichen Grundlagen für die Einführung der Doppik geschaffen. Danach ist den Kommunen eine Übergangszeit bis zum Jahr 2013 eingeräumt, ihr Haushalts- und Rechnungswesen den doppelischen Normen anzupassen. Die Kommunalprüfung steht damit vor einem drastischen Anforderungswandel. Neben den weiter bestehenden obligatorischen und fakultativen Prüfungsaufgaben nach §§ 105 und 106 SächsGemO sind die Prüfung der Eröffnungsbilanz innerhalb von vier Monaten gem. §§ 131 Abs. 3 i. V. m. 104 SächsGemO, der Jahresabschlüsse und Gesamtabchlüsse gem. § 104 SächsGemO künftige Aufgaben der örtlichen Rechnungsprüfung. Es gilt daher vordringlich, das vorhandene interdisziplinäre Fach- und Erfahrungswissen der Rechnungsprüfer und -prüferinnen ausreichend mit betriebswirtschaftlichen Kenntnissen, insbesondere im Hinblick auf die kaufmännische Buchführung, zu untersetzen und das erforderliche Know-how der Prüfung basierend auf dem risikoorientierten Prüfungsansatz aufzubauen.

Personalbestand für die Rechnungsprüfung in den Kommunen

Entgegen den Empfehlungen des SRH, die kommunale Rechnungsprüfung personell zu stärken, setzte sich im Jahr 2008 der Personalabbau fort. Zum 01.01.2008 hatten im Freistaat Sachsen 21 von 22 Landkreisen ein RPA eingerichtet. Ein Landkreis hatte nur noch einen Rechnungsprüfer beschäftigt. Die unterlassene Personalaufstockung begründete er mit der bevorstehenden Kreisgebietsreform. Von 28 Städten über 20.000 EW haben 26 eigene RPÄ. Zwei Städte bedienen sich nunmehr eines anderen kommunalen RPA.

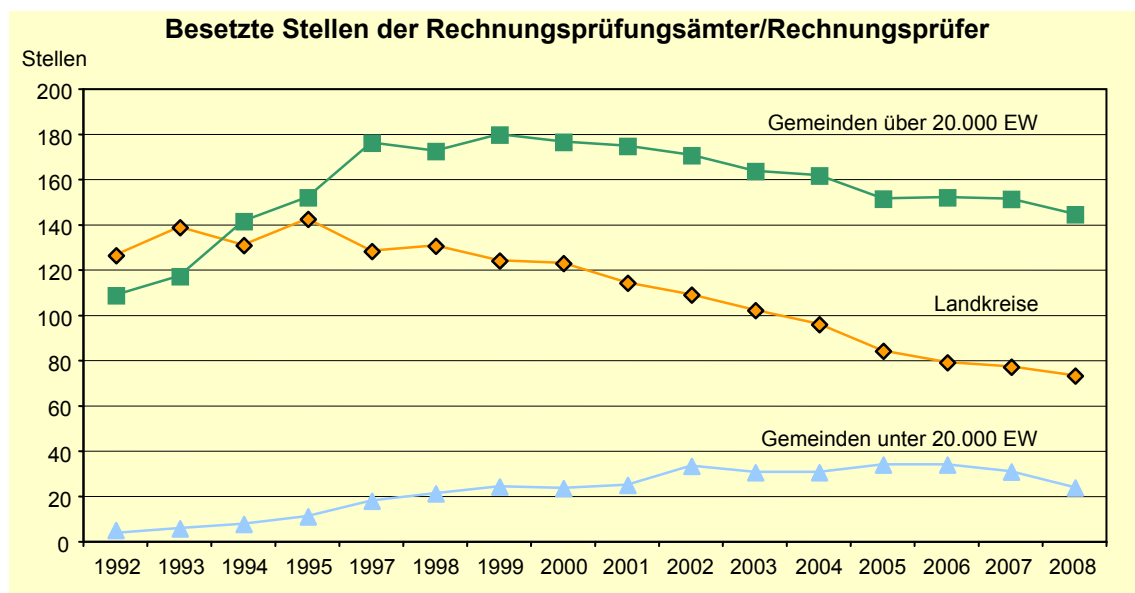
¹ Vgl. SächsGVBl. Nr. 13/2007 vom 24.11.2007.

Während im Jahr 2007 noch 40 Gemeinden unter 20.000 EW eigene Rechnungsprüfer bestellt oder eigene RPÄ eingerichtet hatten, waren es im Jahr 2008 nur noch 33 Gemeinden. Begründet wurde dies mit Kosteneinsparungen.

Zum 01.01.2008 waren in den Kommunen die Stellen der RPÄ bzw. Rechnungsprüfer wie folgt besetzt:

	Stellenbesetzung
Landkreise	73,49
Gemeinden über 20.000 EW	144,80
Gemeinden unter 20.000 EW	24,08
Gesamt	242,37

Die Personalausstattung für die Rechnungsprüfung entwickelte sich seit 1992 wie folgt:²



Mit Einführung der obligatorischen Rechnungsprüfung für alle Gemeinden im Freistaat Sachsen ab dem Jahr 2003 war bei den Gemeinden unter 20.000 EW eine Verbesserung der Personalausstattung für die Rechnungsprüfung insgesamt in Ansätzen erkennbar. Dies hat sich jedoch nicht fortgesetzt. Nach dem Jahr 2006 haben auch die Gemeinden unter 20.000 EW, wie die Landkreise und größeren Gemeinden, die Stellenbesetzung für die Rechnungsprüfung stetig herabgesetzt. Sie ist seit dem Jahr 2006 bei den Landkreisen um 5,97, bei den Gemeinden über 20.000 EW um 7,45 und bei den Gemeinden unter 20.000 EW um 10,23 Stellen zurückgegangen.

Obwohl die SächsGemO der örtlichen Rechnungsprüfung umfassende Prüfungskompetenzen einräumt, werden diese noch zu wenig genutzt. Die „Pflichtprüfung“ der Jahresrechnung wird zwar weitestgehend durchgeführt, jedoch bleiben weitere Aufgaben der örtlichen Prüfung oft unerledigt. Dabei kommt der örtlichen Rechnungsprüfung ein hoher Stellenwert zu. Beispielsweise hat die örtliche Rechnungsprüfung im Rahmen einer unangemeldeten Kassenprüfung in einer Stadt Unterschlagungen in der Kasse aufge-

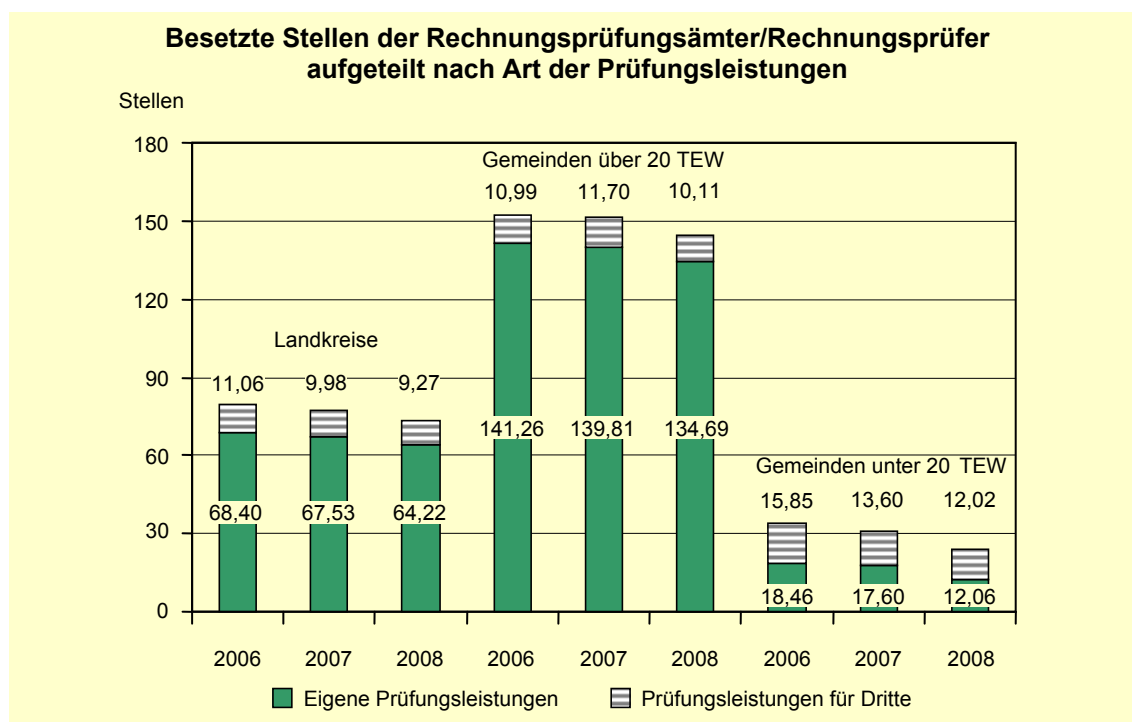
² In den Jahren 1996 wurden bei allen Kommunen und 2004 bei Gemeinden unter 20.000 EW keine Daten erhoben.

deckt. In Folge wurde die Täterin gerichtlich verurteilt. Im gleichen Zusammenhang konnte die fristlose Kündigung eines leitenden Mitarbeiters u. a. deshalb nicht durchgesetzt werden, weil ihm Kontrollaufgaben nicht eindeutig genug zugewiesen worden waren.³ Der Vorgang zeigt, dass Aufgaben der örtlichen Rechnungsprüfung, wie in diesem Fall die Prüfung der Organisation und Wirtschaftlichkeit der Verwaltung, nicht zu vernachlässigen sind.

Vordringlicher Handlungsbedarf besteht im Hinblick auf die Einführung der Doppik. Die Kommunen sind angehalten, dafür ausreichende, qualifizierte personelle Kapazitäten zu schaffen. Die örtlichen Rechnungsprüferinnen und Rechnungsprüfer sind durch geeignete betriebswirtschaftliche Fortbildungsmaßnahmen auf die künftigen Anforderungen vorzubereiten. In vielen Kommunen wird die örtliche Rechnungsprüfung mit dafür geeignetem Personal zu stärken sein. Für Gemeinden mit weniger als 20.000 EW gilt derzeit als Empfehlung zur Personalausstattung eine Stellenbesetzung von 0,3 bis 0,5 VK/10.000 EW.⁴

Obwohl mehr als die Hälfte der kommunalen RPÄ bzw. Rechnungsprüfer örtliche Prüfungsaufgaben für andere kommunale Körperschaften erledigen, sind die ohnehin geringfügigen Prüfungsleistungen für Dritte, gemessen am Stellenanteil, gegenüber den Vorjahren weiter zurückgegangen. Die RPÄ der Landkreise und Gemeinden über 20.000 EW erfüllen häufig örtliche Prüfungsaufgaben bei Zweckverbänden, denen sie angehören. Sofern Prüfungsleistungen für kleinere Gemeinden erledigt werden, so beschränken sich diese zumeist nur auf die Prüfung der Jahresrechnung.

Die folgende Darstellung zeigt die besetzten Stellen der RPÄ/Rechnungsprüfer seit 2006, klassifiziert nach Prüfungstätigkeiten in der eigenen Verwaltung und für Dritte:



³ Vgl. Urteil des Landesarbeitsgerichtes Chemnitz vom 15.11.2007 (Az.: 6 Sa 677/06).

⁴ Vgl. Erlass des SMI vom 10.10.2005, Az.: 23b-2200.19/32.

2 Überörtliche Kommunalprüfung

Der SRH hat in den Jahren 2006 und 2007 mehrere Querschnittsprüfungen und Organisationsuntersuchungen durchgeführt.

Im Freistaat Sachsen stellten zum 01.01.2007 bzw. 01.01.2008 insgesamt acht Kommunen die kameralistische Haushaltsführung auf das neue kommunale Haushalts- und Rechnungswesen um. Nach § 131 Abs. 3 und 4 SächsGemO ist der SRH auch für die überörtliche Prüfung der Eröffnungsbilanz und des ersten und zweiten Jahresabschlusses der Kommunen zuständig.

Folgende Einrichtungen wurden vom SRH und seinen drei StRPrÄ überörtlich geprüft:

	Anzahl der zu Prüfenden ⁵ (Stand 01.01.2008)	Prüfungen in den Jahren	
		2006	2007
Landkreise	22	12	9
Kreisfreie Städte	7	3	6
Gemeinden	492	157	147
Verwaltungsverbände	10	1	1
rechtsfähige kommunale Stiftungen	33	-	-
Eigenbetriebe	141	9	15
Zweckverbände	201	64	62
regionale Planungsverbände	5	1	2
Anstalten öffentlichen Rechts und Staatsbetriebe	6 ⁶	-	-
sonstige Verwaltungen	3	1	-
kommunale Unternehmen	410 ⁷	4	-
Summe	1.330	252	242

Im Hinblick auf die Einführung der Doppik in den Kommunen und die damit verbundenen gesetzlich zugewiesenen Prüfungsaufgaben steht die überörtliche Kommunalprüfung vor einer enormen personellen Herausforderung. Mit der derzeitigen Personalausstattung von 102 Stellen sind die anfallenden Prüfungen der Eröffnungsbilanzen und Jahresabschlüsse sicherzustellen. Die turnusmäßigen überörtlichen Prüfungen wird der SRH parallel hierzu nicht mehr im gewünschten Maße durchführen können.

⁵ Laut Angaben des Statistischen Landesamtes, sofern diese fehlten, hat der SRH die Angaben aus unterschiedlichen Quellen ermittelt.

⁶ Es handelt sich hier um Krankenhäuser.

⁷ Es handelt sich hier um Unternehmen des privaten Rechts mit unmittelbarer kommunaler Beteiligung von mindestens 75 % nach letztem bekannt gemachtem Stand vom 31.12.2007.

Grobe Verstöße gegen den Grundsatz der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit.

Auch im Jahr 2007 waren z. T. erhebliche Verstöße gegen den Grundsatz der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit festzustellen, die zu einer zusätzlichen Belastung der ohnehin angespannten Finanzsituation der Kommunen führen.

1 Der Landkreis Bautzen zahlte ehemaligen Amts- und Sachgebietsleitern, nachdem ihre Stellen im Hj. 2002 im Rahmen einer Umstrukturierung der Kreisverwaltung entfallen waren, über Jahre hinweg ohne Zustimmung des Kreistages übertarifliche Vergütungen. Obwohl diesen Angestellten andere Aufgaben, z. B. die eines Sachgebietsleiters oder Sachbearbeiters zugewiesen wurden, nahm der Landkreis die aufgrund der Aufgabenänderungen erforderlichen Vergütungsanpassungen zunächst nicht vor.

Ebenfalls ohne Zustimmung des Kreistages verzichtete der Landkreis Bautzen auf die nach einer in den Hj. 2002 und 2003 durchgeführten Eingruppierungsüberprüfung vorzunehmende Herabgruppierung von 28 Bediensteten, mit denen zuvor Vereinbarungen über Altersteilzeit geschlossen wurden. Eine „Dienstvereinbarung zur Regelung des Umgangs mit von der Herabgruppierung betroffenen Arbeitnehmern“, die u. a. vorsah, dass bei Arbeitnehmern, die vor dem 09.09.2003 eine verbindliche Vereinbarung zum Arbeitsende geschlossen hatten, keine Herabgruppierung vorzunehmen war, lehnte der Kreistag in seiner Sitzung am 03.11.2003 sogar mehrheitlich ab. Dem Landkreis Bautzen entstanden in diesem Zusammenhang allein im Hj. 2005 vermeidbare Mehrausgaben in Höhe von rd. 74 T€.

Aufgrund derselben Eingruppierungsüberprüfung wurde die Stelle einer Angestellten herabgruppiert. Im Zusammenhang mit dem Wirksamwerden des Eingruppierungsergebnisses schlossen der Landkreis und die Angestellte eine Vereinbarung zur Anordnung und Ableistung von monatlich 16 Überstunden im Zeitraum von Oktober 2004 bis Oktober 2005. Ausweislich der Vereinbarung waren diese Überstunden nach den Bestimmungen des BAT-O zu vergüten. Dies schloss bereits den tarifvertraglich grundsätzlich vorzuziehenden Freizeitausgleich geleisteter Überstunden im konkreten Fall völlig unbegründet aus. Mit Schreiben vom 01.10.2004 ordnete der Landrat mit damals sofortiger Wirkung befristet bis einschließlich Oktober 2005 zur „Sicherung des Dienstbetriebes“ die Leistung dieser Überstunden an. Obgleich die Angestellte ausweislich ihres Zeitkontos z. B. im Zeitraum von Mai bis Oktober 2005 die zu leistende Sollstundenzahl nur im September 2005 und das lediglich um 37 Minuten überschritt, wurden ihr vom Mai bis September 2005 statt monatlich 16 sogar 18 „Überstunden“ vergütet. Für Oktober 2005 bezahlte der Landkreis 16 „Überstunden“ und für weitere 16 „Überstunden“, für die die Angestellte Arbeitszeitausgleich in Anspruch nahm, einen Zuschlag von 30 %, so als wären sie nach 20:00 Uhr geleistet worden. Dem Landkreis entstanden in diesem Zusammenhang vermeidbare Ausgaben in Höhe von 3.431,90 € zzgl. dem Arbeitgeberanteil an der Sozialversicherung.

2 Die Gemeinde Hartmannsdorf (rd. 1.400 EW) veranschlagte im fünfjährigen Berichtszeitraum für Verfügungsmittel - einschließlich der Ausgaben für Ehrungen, Jubiläen und Repräsentationen - jährlich zwischen rd. 4,50 und 5,80 € je EW und verausgabte für die genannten Zwecke insgesamt rd. 40.000 €. Als angemessen gelten allgemein 0,30 bis 0,60 € je EW.¹ Die geleisteten Ausgaben für die Ausrichtung von Weihnachtsfeiern für Gemeinderäte und Angestellte der Gemeinde und deren Begleitung in Höhe von rd. 5.700 € sowie die Übernahme von Kosten für eine Geburtstagsfeier der Bürgermeisterin in Höhe von rd. 1.600 € dienten zudem nicht der Erledigung von öffentlichen Aufgaben der Gemeinde i. S. v. § 2 Abs. 1 SächsGemO.

Die Gemeinde verausgabte weiterhin für ein allein von der Bürgermeisterin genutztes Mobilfunktelefon im Zeitraum von 2000 bis 2004 rd. 19.400 €. In dem fünfjährigen Prüfungszeitraum machte die ehrenamtliche Bürgermeisterin außerdem für insgesamt rd. 470 zumeist eintägige Dienstreisen, bei denen sie insgesamt rd. 76.500 km zurücklegte, Ansprüche auf Wegstreckenentschädigung geltend. Die Gemeinde erstattete der Bürgermeisterin hierfür insgesamt rd. 21.000 €. Gemessen an der Größe und der - nach Bildung einer Verwaltungsgemeinschaft - verbliebenen Aufgaben der Gemeinde sind derartige Ausgaben in der vorgenannten Höhe nicht zu rechtfertigen und stellen einen groben Verstoß gegen das Gebot einer wirtschaftlichen und sparsamen Haushaltsführung dar.

Dass die von der Bürgermeisterin gegenüber der Gemeinde abgerechneten Dienstreisen der Erfüllung kommunaler Aufgaben nach § 2 Abs. 1 SächsGemO dienten, konnte in Ermangelung aussagefähiger begründender Unterlagen allein aus dem auf der Auszahlungsanordnung angegebenen Reisezweck - u. a. Gespräche in Ministerien bzw. mit sächsischen Staatsministern, Empfänge des SMI, Veranstaltungen in der sächsischen Landesvertretung in Berlin etc. - in 94 Fällen nicht eindeutig festgestellt werden. In weiteren fünf Fällen standen die der Dienstreisekostenabrechnung der Bürgermeisterin beigefügten Unterlagen der Annahme, dass die Reisetätigkeit in Erfüllung gemeindlicher Aufgaben ausgeübt wurde, ausdrücklich entgegen.

Auf Anordnung der Bürgermeisterin erstattete die Gemeinde einer privaten Angestellten der Bürgermeisterin rd. 1.100 € für verauslagte Portogebühren. Die Angestellte beauftragte im Berichtszeitraum 65 Mal einen Kurierdienst mit der Versendung von Briefen. Anhand der fehlenden oder unvollständigen begründenden Unterlagen konnte nicht in jedem Fall darauf geschlossen werden, dass die verausgabten Portogebühren bzw. die Beauftragung eines Kurierdienstes im Interesse der Gemeinde lagen. Ausweislich der begründenden Unterlagen übernahm die Gemeinde die Kosten für die Versendung von Unterlagen für eine Konferenz zur „Telemedizin“, für Hochwasserbroschüren anlässlich der Hochwasserkatastrophe im August 2002 sowie anlässlich der Schulgesetznovelle. Dem Rechenwerk lag eine von der Bürgermeisterin unterzeichnete Auszahlungsanordnung bei, auf der handschriftlich vermerkt war: „Porto 48 Briefe à 1,10 DM Neujahrsgrüße Landtagsabgeordnete“. Die Ausgaben für die jeweils kurz vor Weihnachten der Jahre 2001, 2002 und 2003 u. a. an Mitglieder der sächsischen Staatsregierung, einer Fraktion im sächsischen Landtag sowie an die Mitglieder des Kreisverbandes einer Partei versandten Briefe gingen gleichfalls zulasten der Gemeindekasse.

3 Die Verbandsversammlung des Abwasserzweckverbandes (AZV) Klingenthal/Zwota beschloss 2002 auf Grundlage einer Gebührenkalkulation eine Abwasser- und Gebührensatzung, in der sie u. a. für die Teilentsorgung konkret für die einkalkulierte

¹ Vgl. Jahresbericht 2006 des SRH, Beitrag Nr. 40, S. 366.

Festmenge zu entsorgenden Fäkalschlammes Gebühren festsetzte, die 0,41 € je m³ unterhalb der Kostendeckung lagen. Ungeachtet dessen stellte der Verband z. B. in den Vorberichten zu den Haushaltsplänen 2003 und 2004 sowie in seiner Stellungnahme zum Prüfungsbericht der überörtlichen Prüfung aus dem Jahr 2002 die festgesetzten Gebühren als kostendeckend dar. Der Zweckverband verstieß trotz seiner schwierigen finanziellen Situation grob gegen die Grundsätze der Einnahmebeschaffung gem. § 73 SächsGemO und der wirtschaftlichen Haushaltsführung. Bereits im Jahr 2000 hatte die Rechtsaufsichtsbehörde eine Anordnung nach § 115 SächsGemO zur Erhebung kostendeckender Gebühren erteilt. Im Prüfungsbericht der überörtlichen Prüfung aus dem Jahr 2002 wurde dies ebenfalls beanstandet, woraufhin der AZV in seiner Stellungnahme mitgeteilt hatte, nunmehr kostendeckende Gebühren zu erheben. Da es sich bei den Kostenunterdeckungen um bewusst in Kauf genommene handelt, können diese nur durch Umlagen der Verbandsmitglieder kompensiert werden.

Der Verband hatte den Bau von Kläranlagen und den Ausbau der Netzinfrastruktur im Wesentlichen bis zum Jahr 2000 abgeschlossen. Eine Überprüfung, welche Grundstücke danach anschlussfähig und -pflichtig geworden sind, unterließ er jedoch mindestens bis Juli 2006. Damit fehlte es im betreffenden Zeitraum an der Grundlage für die Durchsetzung des in der Abwasser- und Gebührensatzung aus dem Jahr 2002 geregelten Anschluss- und Benutzungszwangs jeweils innerhalb von sechs Monaten nach Betriebsfähigkeit der Abwasseranlage. Durch das Nichtanschießen anschließbarer Grundstücke entgehen dem ohnehin finanzschwachen Verband Einnahmen, womit er elementar gegen Einnahmebeschaffungs- und Wirtschaftlichkeitsgrundsätze verstößt.

4 Der Bürgermeister der Stadt Lugau gewährte einer beamteten Bediensteten auf deren Schadenersatzbegehren hin im Rahmen eines Vergleiches vom 15.06.2005 eine Zahlung in Höhe von 15 T€ brutto. Ursprünglich hatte die Bedienstete rd. 24 T€ mit der Begründung gefordert, sie sei gemäß Beschluss der damaligen Stadtverordnetenversammlung zu ihrer Verbeamtung zum 01.01.1995 in die falsche Besoldungsgruppe A 11 und nicht in die ihr zustehende Besoldungsgruppe A 12 eingruppiert worden. Die Zahlung erfolgte, obwohl eine vom Bürgermeister zugezogene Rechtsanwaltskanzlei unter Hinweis auf die eindeutigen beamtenrechtlichen Grundlagen sowie die höchstgerichtliche Rechtsprechung zum Schluss kam, dass der Bediensteten keinerlei Schadenersatz zustand. Den für den Abschluss des Vergleiches aufgrund der Regelungen der Hauptsatzung notwendigen Beschluss des Stadtrats holte der Bürgermeister nicht ein. Er beabsichtigt jedoch, einen solchen Beschluss nachträglich herbeizuführen. Ungeachtet dessen hätte sich auch bei Vorliegen eines entsprechenden Beschlusses keine Veränderung der rechtlichen Beurteilung ergeben.

Der Bürgermeister handelte zum finanziellen Nachteil der Stadt, indem für die Beauftragung der Kanzlei mit einer einfachen personalrechtlichen Fragestellung - ohne geschlossene Honorarvereinbarung - weitere Ausgaben in Höhe von 8.064,90 € geleistet wurden.

5 Am 26.06.2003 beschloss der Stadtrat der Stadt Naunhof die Übertragung eines mit einem Mietwohnhaus (27 Wohneinheiten) bebauten Grundstückes an eine Eigengesellschaft der Stadt gegen Zahlung von 550 T€. Eine Ausschreibung erfolgte nicht. Die Gegenleistung wurde ausweislich der Begründung der Beschlussvorlage anhand eines von der Gesellschaft berechneten Ertragswertes für das Wohngebäude ermittelt. Gemäß dem o. g. Stadtratsbeschluss sollte der Erwerber zusätzlich zur Errichtung eines Parkplatzes für das Gebäude im Jahr 2003 verpflichtet werden. Die hierfür erforderlichen Ausgaben in Höhe von 22,5 T€ waren im o. g. Übertragungspreis bereits zuguns-

ten des Erwerbers berücksichtigt worden. Ein nach der Beschlussfassung des Stadtrats erstelltes Sachverständigengutachten vom 20.08.2003 ergab einen Verkehrswert für das o. g. Grundstück von 570 T€. Da die Stadt zur Erstellung der Parkplatzanlage nicht verpflichtet war, kam diese künftige Investition richtigerweise bei der Ermittlung des Wertes nicht zum Ansatz. Die Rechtsaufsichtsbehörde genehmigte den Grundstücksübertragungsvertrag vom 15.07.2003 mit Bescheid vom 18.11.2003.

Die Gegenleistung war gemäß dem notariell beurkundeten Nachtrag vom 19.08.2003 mit Beurkundung der Vorurkunde fällig. Dementgegen schloss der Bürgermeister am 03.02.2004 ohne Beschluss des zuständigen Stadtrats mit dem Erwerber eine Vereinbarung über eine zinslose Ratenzahlung des Kaufpreises. Hiernach war die Gegenleistung in festgelegten Teilbeträgen nach erfolgter Eigentumsumschreibung auf den Erwerber fällig. Diese wesentliche Änderung des Grundstücksübertragungsvertrages wurde nicht notariell beurkundet. Die Eigentumsumschreibung im Grundbuch erfolgte daraufhin vorzeitig am 25.02.2004, nachdem der Bürgermeister gegenüber der Notarin mit Schreiben vom 10.02.2004 den Erhalt der vollständigen Gegenleistung bestätigt hatte, ohne dass allerdings entsprechende Zahlungseingänge zu verzeichnen waren. Am 02.03.2004 ging der erste Teilbetrag in Höhe von 450 T€ in der Stadtkasse ein. Vollständig bezahlt war die Gegenleistung erst am 10.08.2005, da der Bürgermeister ohne vorherigen Beschluss des zuständigen Stadtrats dem Erwerber für einen Teil der vereinbarten Raten mündlich eine zinslose Stundung gewährte. Der Stadtrat beschloss die vorgenannte Stundung der Raten nachträglich am 20.12.2007.

Die Stadt ging aufgrund der Vorleistung erhebliche, nicht vertretbare Risiken ein. Für die Stadt gab es keinen ersichtlichen Grund, das Eigentum an dem Grundstück zu übertragen, ohne vorher die Gegenleistung, deren Finanzierung Sache des Erwerbers war, vollständig erhalten zu haben. Dies gilt umso mehr, als die Stadt dem Erwerber eine Vollmacht zur Belastung des Vertragsbesitzes mit Grundpfandrechten bis zur Höhe von 450 T€ nebst Zinsen und Nebenleistungen und Abgabe der hiermit zusammenhängenden Erklärungen erteilt hatte. Im Gegenzug erklärte die Stadt, keine persönliche Haftung zu übernehmen. Der Erwerber trat zur Sicherung sämtliche Ansprüche gegen die Darlehensgeber auf Auszahlung der durch diese Grundpfandrechte zu sichernden Darlehen an die Stadt ab.

6 Die Gemeinde Ottendorf-Okrilla schuldete den Kreditinstituten im Hj. 2003 die Rückzahlung mehrerer endfälliger Kredite in Höhe von insgesamt rd. 7,2 Mio. €. Statt eigene Mittel anzusammeln und obwohl eine entsprechende Praxis bereits im Rahmen einer überörtlichen Prüfung im Jahr 2002 für die damals zurückliegenden Jahre beanstandet worden war, „tilgte“ die Gemeinde davon rd. 7,1 Mio. € ordentlich durch die Aufnahme neuer endfälliger Kredite. Ungeachtet der Tatsache, dass auch die Rechtsaufsichtsbehörde diese Art der „Kredittilgung“ in ihrem Haushaltsbescheid 2004 beanstandete, „tilgte“ die Gemeinde im Hj. 2006 erneut einen endfälligen Kredit in Höhe von rd. 1,0 Mio. € planmäßig durch einen neuen Kredit. Das gleiche beabsichtigte die Gemeinde ausweislich ihrer Finanzplanung in den Hj. 2008 und 2009 bei der Fälligkeit von Gesamtbetragskrediten in Höhe von insgesamt rd. 6,1 Mio. €. Die Gemeinde Ottendorf-Okrilla verstieß damit nicht nur fortgesetzt gegen die Kreditfinanzierungsziele des § 82 Abs. 1 SächsGemO, sie verschob auch den überwiegenden Teil ihrer Tilgungslasten zugunsten eines ausgeglichenen Haushaltes in die Zukunft und gefährdete bereits damit die Sicherheit ihrer stetigen Aufgabenerfüllung in künftigen Haushaltsjahren (vgl. § 72 Abs. 1 SächsGemO).

Bereits im Hj. 1998 erhob der AZV Rödertal, ein Teilzweckverband, von der Gemeinde Ottendorf-Okrilla und der am 01.01.1999 in diese eingegliederten ehemaligen Gemeinde Hermsdorf Umlagen in Höhe von insgesamt rd. 6,7 Mio. € zur Deckung seiner Investitionskosten. Die Gemeinde Ottendorf-Okrilla beglich bis September 2007 weder diese Forderungen noch wies sie diese zu irgendeinem Zeitpunkt in ihren Büchern aus. Sie entzog sich insofern sowohl der Verpflichtung zur Zahlung von Umlagen als auch der gesetzlich ausdrücklich normierten Pflicht, den Zweckverband bei der Durchführung seiner Aufgaben zu unterstützen. Bei haushaltsrechtskonformem Nachweis ihrer fälligen Verbindlichkeiten hätte die Gemeinde in den Hj. 1998 bis 2002 zudem unter sonst gleichen Bedingungen, ohne Berücksichtigung etwaiger Zinsen und Säumniszuschläge, ein um rd. 5,4 Mio. € bzw. nach Eingliederung der Gemeinde Hermsdorf ein um rd. 6,7 Mio. € schlechteres Jahresergebnis ausweisen müssen. Mit Ablauf des Hj. 2003 waren die Umlagenforderungen des AZV Rödertal, der am 30.11.1999 seine Auflösung beschloss, zwar verjährt und damit erloschen. Der ihnen zugrunde liegende Finanzbedarf in Höhe von rd. 5,9 Mio. €² bestand aber fort. Obwohl die Schuld zum ganz wesentlichen Teil von der Gemeinde Ottendorf-Okrilla spätestens im Rahmen der Abwicklung des Verbandes zu tragen sein wird, erhob sie weder kostendeckende Entgelte im Bereich der Abwasserbeseitigung noch bildete sie entsprechende Rücklagen. Auch deshalb gefährdete sie die stetige Aufgabenerfüllung in künftigen Haushaltsjahren im erheblichen Maße.

Als ein Ergebnis der überörtlichen Prüfung veranschlagte die Gemeinde in ihrem Haushaltsplan 2008 eine Investitionskostenumlage an den AZV Rödertal in Höhe von rd. 233 T€. Auch mittelfristig plant die Gemeinde Ottendorf-Okrilla jährliche Zahlungen in Höhe von jeweils 200 T€.

7 Im Dezember 2005 beschloss die Verbandsversammlung des Zweckverbandes Abwasserbeseitigung Obere Mandau über die Abwassergebührensätze für die Jahre 2005 bis 2007. Der Beschlussvorlage lag eine Gebührenkalkulation bei, nach der die Gebührensätze nicht verändert werden mussten. Mit der Kalkulation war ein privates Unternehmen beauftragt worden. Dessen Originalkalkulation war jedoch vom Sachgebietsleiter der Verbandsgeschäftsstelle u. a. durch den Austausch einiger Seiten und damit auch im Ergebnis geändert worden. Die geänderte Kalkulation berücksichtigte vor allem nicht mehr die tatsächliche Kostenüberdeckung. Diese Änderung war in der Beschlussvorlage nicht zu erkennen, die tatsächlich geänderte Kalkulation schien diejenige des Unternehmens zu sein. Zweck der Änderung waren nach Angaben des Sachgebietsleiters unveränderte Gebührensätze. Der Verbandsvorsitzende bestätigte auf Nachfrage, dass er auf keinen Fall niedrigere Gebühren als in der früheren Abwasserersatzung beschließen lassen wollte, einerseits, um die Gebührenkontinuität zu wahren, aber andererseits auch, um nicht in späteren Jahren eine Gebührenerhöhung beschließen zu müssen. Diese Auffassung habe er gegenüber dem beauftragten Unternehmen, dem Sachgebietsleiter und den Verbandsräten schon früher vertreten. Tatsächlich hatte der Zweckverband seit 1994 entgegen geltendem Kommunalabgabenrecht keine Nachberechnungen für abgelaufene Kalkulationszeiträume vorgenommen und folglich auch keine Kostenüber- oder -unterdeckungen in seinen Kalkulationen berücksichtigt. Im Ergebnis der überörtlichen Prüfung ermittelte er eine Kostenüberdeckung in Höhe von rd. 1,5 Mio. €. Die Verbandsversammlung beschloss daraufhin rückwirkend zum 01.01.2007 neue niedrigere Gebührensätze.

² Ohne seinen Bescheid aus dem Jahr 1998 aufzuheben, erhob der AZV Rödertal in den Hj. 1999 bis 2001 aufgrund desselben Finanzbedarfs Umlagen von der Gemeinde Ottendorf-Okrilla in Höhe von rd. 807 T€, die diese bezahlte.

8 Die Stadt Rodewisch beauftragte im Jahr 2003 für den geplanten Bau einer „Verabschiedungshalle“ (Leichenhalle) einen Architekten und ein Ingenieurbüro. In den Architekten-/Ingenieurverträgen war jeweils stufenweise die Beauftragung der Leistungsphasen 1 bis 4, Leistungsphasen 5 bis 7 sowie Leistungsphasen 8 und 9 vereinbart worden, welche mit entsprechenden zusätzlichen Schreiben schriftlich beauftragt werden sollten. Die Stadt erteilte den Auftrag vorerst bis zur Leistungsphase 4. Da die örtliche Kirchengemeinde sich zwischenzeitlich zur Sanierung der vorhandenen „Verabschiedungshalle“ mit eigenen Mitteln entschieden hatte, kam das Bauvorhaben nicht zur Ausführung. Bis zu diesem Zeitpunkt hatte die Stadt bereits rd. 11,6 T€ an Planungskosten für die Leistungsphasen 1 bis 4 verausgabt. Obwohl keine weiteren schriftlichen Beauftragungen der Leistungsphasen 5 bis 9 durch die Stadt vorlagen, forderten sowohl der Architekt als auch das Ingenieurbüro weitere Honorare wegen Leistungsausfall bzw. entgangenem Gewinn. Deswegen schloss die Stadt im Jahr 2006 sowohl mit dem Architekten als auch mit dem Ingenieurbüro Vereinbarungen über pauschale Entschädigungszahlungen in Höhe von 3.500 bzw. 1.080 €, ohne dass hierfür eine rechtliche Grundlage bestand. Abgesehen von den bereits unnötig verausgabten Planungskosten in Höhe von rd. 11,6 T€ entstand der Stadt durch den Abschluss o. g. Vereinbarungen ein weiterer Schaden in Höhe von 4.580 €.

9 Im Jahr 2000 beschloss der Stadtrat der Stadt Rothenburg/O. L. den Neubau einer Kindertagesstätte zur Umsetzung seines Kindertagesstättenkonzeptes. Er entschied sich dabei für die Fertigteilbauweise als kostengünstigste Variante. Das Projekt wurde in den Haushaltsplan des Jahres 2003 aufgenommen, wobei der Eigenanteil der Stadt durch eine Kreditaufnahme finanziert werden sollte. Aufgrund eines Varianten- und Kostenvergleichs zwischen sechs Alternativen entschied sich der Stadtrat im März 2003 für die Ausführung in Massivbauweise entsprechend der Energieeinsparverordnung. Der Kostenvergleich wies diese Variante als diejenige mit den höchsten Nutzungskosten (Heizung, Lüftung) und den zweithöchsten Gesamtkosten nach 30 Jahren aus. Die Gesamtkosten lagen rd. 116 T€ über denen der wirtschaftlichsten Variante. Der Kostenvergleich berücksichtigte allerdings die Finanzierungskosten nicht. Unter Beachtung der vereinbarten Konditionen des zur Finanzierung aufgenommenen Annuitätendarlehens liegt der Zinsaufwand während der gesamten Laufzeit fast rd. 9 T€ höher als bei der wirtschaftlichsten Variante. Der Stadtrat verstieß mit der Wahl der Ausführungsart somit gegen den Grundsatz einer sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung. Die Stadt hat während der Nutzungsdauer Mehrkosten in Höhe von voraussichtlich etwa rd. 125 T€ zu tragen.

10 Der AZV Untere Zschopau errichtete in den Jahren 2003 bis 2005 in Waldheim eine neue Kläranlage. Das ausführende Unternehmen des Loses „Bautechnik“ berechnete in mehreren Positionen, insbesondere beim Betonstabstahl, die Abrechnungsmengen nicht korrekt. Im Rahmen der überörtlichen Prüfung wurde eine Überzahlung in Höhe von rd. 20,1 T€ ermittelt. Im Ergebnis der Auswertung des Prüfungsberichts mit dem bauüberwachenden Ingenieurbüro und dem ausführenden Unternehmen realisierte der Zweckverband eine Rückzahlung in Höhe von rd. 19,4 T€.

11 Die Stadt Wilthen errichtete in den Jahren 2002 und 2003 ein neues Feuerwehrgerätehaus. Dabei vereinbarte sie mit dem Architekturbüro Prämien für die Einhaltung bzw. mindestens 3 %ige Unterschreitung der Gesamtbaukosten. Die Prämie für die Kostenunterschreitung sollte 30 % der Kosteneinsparung betragen, wenn sie aufgrund besonderer Architektenleistungen erzielt wurden. Die HOAI lässt für derartige Prämien einen Höchstsatz von lediglich 20 % der Kosteneinsparung zu. Die Stadt zahlte für die

Unterschreitung der Gesamtbaukosten eine Prämie in Höhe von rd. 57,4 T€, obwohl das Architekturbüro keine besonderen Leistungen nachgewiesen und demnach keinen Anspruch auf die Prämie hatte. Außerdem ermittelte das Architekturbüro das Honorar für die Leistungsphasen 1 bis 9 der Gebäudeplanung nicht korrekt, sodass die Stadt Honorar in Höhe von rd. 10,8 T€ zu viel zahlte. Dies führte auch zu einer überhöhten Berechnung der Prämie für die Einhaltung der Gesamtbaukosten. Insgesamt bezahlte die Stadt demnach rd. 68,7 T€ zu viel an das Architekturbüro.

12 Die ehemalige Gemeinde Zschortau erwarb aufgrund eines Beschlusses des Gemeinderats im Hj. 2001 ein Grundstück zum Kaufpreis von rd. 51 T€. Der Veräußerer hatte bereits im Jahr 2000 über dasselbe Grundstück einen Kaufvertrag mit einem anderen Erwerber geschlossen; die Eigentumsübertragung war mangels Grundbucheintragung noch nicht vollzogen. Aus diesem Grund verpflichtete sich die Gemeinde im Rahmen des Grundstückskaufvertrags zur Zahlung einer Entschädigungsleistung in Höhe von rd. 5 T€ für die Aufwendungen des ursprünglichen Erwerbers. Aufgrund von Liquiditätsproblemen nahm die Gemeinde zur Finanzierung des Kaufpreises und der Entschädigungsleistung einen Kassenfestbetragskredit in Höhe von rd. 61 T€ für ein Jahr auf. Mit Beschluss des Gemeinderats wurde die Gemeindeverwaltung zugleich beauftragt, das Grundstück weiterzuveräußern. Im Hj. 2002 wurde das Grundstück von der Gemeinde für einen Kaufpreis von rd. 43 T€ veräußert. Der Kassenkredit wurde erst im Hj. 2004 abgelöst.

Organisationsmodell für Städte und Gemeinden mit 10.000 bis unter 20.000 Einwohnern

Organisationsuntersuchungen decken Einsparpotenzial auf.

**Bei Kommunen mit 10.000 bis unter 20.000 EW könnten
rd. 300 VK eingespart werden.**

1 Vorbemerkungen

Der SRH prüft bereits seit Anfang der 90er Jahre den wirtschaftlichen Personaleinsatz in sächsischen Kommunen mit dem Ziel, Empfehlungen insbesondere zur Organisationsstruktur und zur Personalbemessung für eine Vielzahl von vergleichbaren Kommunen zu erarbeiten. Die Handlungsempfehlungen wurden stets in einem Organisationsmodell zusammengefasst und in Form einer Beratenden Äußerung als Landtagsdrucksache veröffentlicht:

- 1995 Gemeinden mit 18.000 bis 25.000 EW
- 1997 Gemeinden mit 5.000 bis 8.000 EW
- 1999 Landkreise mit 130.000 bis 170.000 EW
- 2005 Gemeinden mit 5.000 bis 10.000 EW
- 2008 Städte und Gemeinden mit 10.000 bis unter 20.000 EW

Die Organisationsuntersuchungen bezogen sich auf den Bereich der Kernverwaltung. Mit dem im Juli 2008 erschienenen Organisationsmodell wurde einerseits die einwohnerbezogene Prüfung fortgesetzt und andererseits das Modell aus dem Jahr 1995 aktualisiert.

Im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie liegt die Organisationshoheit bei den Kommunen. Nach § 53 Abs. 1 SächsGemO regelt der Bürgermeister (BM) die innere Organisation der Gemeindeverwaltung und ist für die sachgemäße Erledigung der Aufgaben und den ordnungsgemäßen Gang der Gemeindeverwaltung verantwortlich.

2 Eckpunkte des Organisationsmodells

Struktur

Den Kommunen der Größenklasse mit 10.000 bis unter 20.000 EW wird grundsätzlich eine **Struktur mit einem BM-Bereich und vier Fachbereichen (FB)** empfohlen. Die vier FB sind:

- FB Allgemeine Verwaltung und Bürgerservice,
- FB Finanzen,
- FB Jugend, Sicherheit und Ordnung sowie
- FB Bauwesen.

Dem FB Allgemeine Verwaltung und Bürgerservice ist das Bürgerbüro mit einer (Sachgebiets-)Leiterstelle zugeordnet. Weitere Sachgebiete innerhalb der FB bestehen nicht.

Diese Organisationsstruktur wurde in Anlehnung an die viergliedrige Struktur einer der geprüften Kommunen erarbeitet.

Kommunen, deren EW-Zahl an der unteren Grenze der betrachteten Größenklasse liegt, sollten sich an der Zwei-Ämter-Struktur aus dem Organisationsmodell für Gemeinden mit 5.000 bis 10.000 EW des SRH orientieren.¹ Liegt die EW-Zahl an der oberen Grenze, sollten dennoch nicht mehr als vier FB, dafür aber Sachgebiete innerhalb der FB eingerichtet werden.

Stellenbemessung

Auf der Basis der erhobenen Zeit- und Mengendaten und der Erkenntnisse aus den durchgeführten Prozessoptimierungen in den geprüften Kommunen wurde der zeitliche Bedarf zur Aufgabenerfüllung ermittelt. Grundsätzlich wurde vom Durchschnitt der geprüften Kommunen ausgegangen. Die ermittelte Modellzeit von 4.284 Stunden je Monat ergab 34,8 VK. Zu diesem Wert wurde ein „Realisierbarkeits-Aufschlag“ von absolut 1,2 VK addiert. Die Zurechnung zum Modell erfolgte über einen pauschalen Zuschlag von rd. 3 % auf alle Aufgaben. Als Ausgangspunkt für die Stellenbildung betrug der zeitliche Bedarf zur Aufgabenerfüllung nunmehr 4.428 Stunden je Monat (36 VK).

Der SRH empfiehlt für eine Stadt mit 15.000 EW einen Personalbestand von **38 Stellen mit 36 VK**. Dem BM-Bereich wurden drei Stellen zugeordnet: Sekretärin, persönlicher Referent und Sachbearbeiter (SB) Wirtschaftsförderung und Kultur. In den FB ist die Stellenanzahl wie folgt: FB Allgemeine Verwaltung und Bürgerservice 11 Stellen (10,1 VK), FB Finanzen 8 Stellen (7,7 VK), FB Jugend, Sicherheit und Ordnung 8 Stellen (7,2 VK) sowie FB Bauwesen 8 Stellen (8,0 VK).

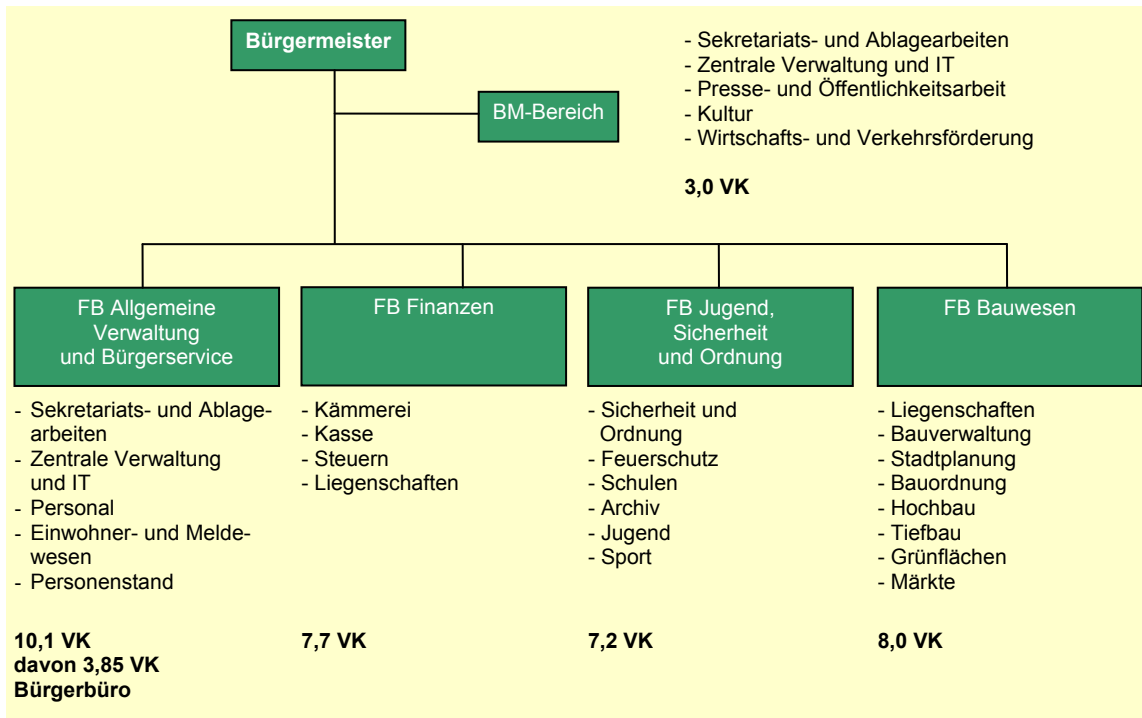
Bei einer angenommenen EW-Zahl der Modellkommune von 15.000 ergibt dies einen Personalbestand von **2,4 VK je Tsd. EW**. Bei nachgewiesenem Mehrbedarf sollten 2,6 VK je Tsd. EW nicht überschritten werden. Bei den Erhebungen zur Istsituation in allen Kommunen dieser Größenklasse im Januar 2006 hatten fünf Kommunen einen Personalbestand unter 2,4 VK je Tsd. EW, dabei lag die EW-Zahl bei vier Kommunen unter 14.000 und bei einer über 17.000. Der Durchschnitt lag bei 2,87 VK je Tsd. EW.

Aufgaben- und Stellenzuordnung

Bei der nachfolgend dargestellten Aufgaben- und Stellenzuordnung zu den einzelnen Organisationseinheiten² waren sachliche und rationelle Gesichtspunkte ausschlaggebend. Der Aufgabenzusammenhang wurde gewahrt. Nach Größe und Bedeutung wurden möglichst gleichartige FB geschaffen.

¹ Vgl. SRH, Beratende Äußerung: „Organisationsmodell für Gemeinden mit 5.000 bis 10.000 Einwohnern“, www.rechnungshof.sachsen.de, S. 45 ff.

² Die Übersicht beinhaltet wesentliche Fachaufgaben mit einem Anteil >5 % innerhalb der jeweiligen Organisationseinheit.



Die Anzahl der Stellen je FB ist mit Ausnahme des FB Allgemeine Verwaltung und Bürgerservice, dem das Bürgerbüro zugeordnet wurde, ähnlich und nahezu gleich hoch.

Stellenübersicht im Detail

BM-Bereich: 1,00 Sekretärin
 1,00 persönlicher Referent
 1,00 SB Wirtschaftsförderung und Kultur

FB Allgemeine Verwaltung und Bürgerservice:

1,00 FB-Leiter
 1,00 Mitarbeiter (MA) Zentrale Dienste*
 0,50 MA Stadtratsangelegenheiten
 1,00 SB Personal
 1,00 SB Organisation und IT
 0,75 Bezügerechner**
 1,00 Standesbeamter
 1,00 Bürgerbüro-Leiter
 2,85 MA Bürgerbüro

FB Finanzen:

1,00 FB-Leiter
 0,90 SB Haushalt
 1,00 SB Haushalt und Beteiligungen
 1,00 MA Steuern
 0,80 MA Steuern und Liegenschaften
 1,00 Kassenverwalter
 1,00 MA Kasse und Vollstreckung***
 1,00 MA Kasse

FB Jugend, Sicherheit und Ordnung:

1,00 FB-Leiter
 1,00 SB Sicherheit und Ordnung
 1,00 MA Straßenverkehrsangelegenheiten
 0,70 SB Feuer- und Zivilschutz
 0,80 SB Schulen und Sport
 1,00 SB Jugend
 0,95 SB Soziales*
 0,75 MA Archiv

FB Bauwesen:

1,00 FB-Leiter
 1,00 SB Stadtplanung
 1,00 SB Bauverwaltung
 1,00 SB Liegenschaften
 1,00 SB Hochbau und Bauverwaltung
 1,00 SB Tiefbau
 1,00 SB Grünflächen und Bauordnung
 1,00 MA Märkte*

* Haushaltssachbearbeitung für jeweilige Organisationseinheit

** Arbeit als Gleichstellungs-/Frauenbeauftragte

*** Arbeit als Personalratsvorsitzender

3 Realisierung des Modells

Annahmen

Zur Realisierung des Modells sind zunächst die Annahmen zur Modellkommune mit der eigenen Kommune zu vergleichen. Örtliche Besonderheiten, insbesondere zum Aufgabenbestand und -volumen, sind zu ermitteln.

Die Annahmen resultieren aus den Erkenntnissen der durchgeführten Organisationsprüfungen unter Berücksichtigung der Istsituation aller Kommunen der hier betrachteten Größenklasse. Die Modellkommune hat 15.000 EW mit einem prognostizierten EW-Rückgang 2006 bis 2020 von 8 bis 11 %. Weiterhin wurden Annahmen zu Einrichtungen, Mitgliedschaften in Zweckverbänden und Beteiligungen festgelegt. Beispielsweise verfügt die Modellkommune über 4 Schulen (Grundschulen, Mittelschulen, Gymnasien) und 8 Kindertagesstätten (3 in kommunaler Trägerschaft, 5 in freier Trägerschaft). Bei ausgewählten Arbeitsvorgängen wurden gerundete Mengenangaben zur Orientierung bei einer vergleichenden Betrachtung der jeweiligen Kommunen mit dem Organisationsmodell angegeben. So erfolgt die Personalverwaltung und -abrechnung für 110 MA.

Mehr- und Minderbedarf

Bei starken Abweichungen vom festgelegten qualitativen und quantitativen Aufgabenumfang der Modellkommune ist ein örtlicher Mehr- oder Minderbedarf bei der Personalbemessung möglich.

Vor allem der Mehrbedarf kann zeitlich begrenzt oder auf Dauer auftreten und ist neben einer Prüfung hinsichtlich Notwendigkeit, Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit entsprechend zu beachten.

Gründe eines permanenten Mehrbedarfs sind hauptsächlich aufgabenspezifisch und können u. a. durch die Übernahme von Aufgaben für Dritte mit Kostenersatz außerhalb von Verwaltungsgemeinschaften (z. B. örtliche Prüfung, Personalverwaltung und Entgeltrechnung für andere Kommunen oder für Vereine, Personenstandswesen) auftreten. Ein temporärer Mehrbedarf kann insbesondere aufgrund demografischer Entwicklung und besonderer Schwierigkeiten und Belastungen im Personalbereich auftreten. Er darf sich nach Wegfall des Mehrbedarfsgrundes nicht verfestigen. Der Personalabbau hat zeitnah zu erfolgen.

Ein Minderbedarf ergibt sich vor allem bei gegenüber den Annahmen im Modell verringertem Aufgabenumfang in der Kernverwaltung. Dies tritt beispielsweise bei der Auslagerung von Kernverwaltungsaufgaben auf Dritte (z. B. Personenstand, Kassengeschäfte, Aufgaben aus den Bereichen Kultur, Liegenschaften, Bau) auf.

Funktional- und Kreisgebietsreform

Der Personalbedarf aufgrund der zum 01.08.2008 übergehenden Aufgaben im Rahmen der Funktional- und Kreisgebietsreform konnte im Organisationsmodell durch fehlende Prüfungserkenntnisse nicht berücksichtigt werden. Zudem lagen die rechtlichen Grundlagen zum Zeitpunkt der Veröffentlichung der Beratenden Äußerung nicht abschließend vor. Im Vergleich zu den übergehenden staatlichen Aufgaben auf die Landkreise und Kreisfreien Städte findet der Aufgabenübergang der Landkreise auf die kreisangehörigen Kommunen nur in geringem Umfang statt.

Mit dem Aufgabenübergang treten durch eine vollumfängliche Bearbeitung von Aufgaben „aus einer Hand“, die stärkere Verwirklichung des Prinzips der Einheit von Planungs-, Entscheidungs-, Vollzugs- und Kontrollräumen Synergieeffekte auf, die nicht in jedem Fall zu einem Personalmehrbedarf führen müssen. Dies wurde auch im Rahmen unserer Untersuchung zu den Großen Kreisstädten deutlich. Ein dennoch möglicher Mehrbedarf ist durch jede Kommune selbst in ihrer Organisationstätigkeit zu berücksichtigen.

Kooperationsvereinbarungen - örtliche Prüfung

Mit der anhaltend rückläufigen demografischen Entwicklung stehen die Kommunen vor großen Problemen bei der effizienten Aufgabenwahrnehmung. Von den Kommunen sind neben den Gemeindegemeinschaften die unterschiedlichsten Formen der Zusammenarbeit der Kommunen untereinander zu prüfen. Öffentlich-rechtliche Verträge zwischen Kommunen zur Aufgabenübertragung/-übernahme oder die Gründung von Zweckverbänden sind u. a. möglich. Bereits heute werden Aufgaben für eine effiziente und fachkompetente Erfüllung kommunalübergreifend realisiert. Aufgaben werden einerseits für Dritte erledigt und andererseits auf Dritte verlagert. In dieser Größenklasse betraf dies insbesondere die örtliche Prüfung. Die meisten Kommunen der hier betrachteten Größenklasse hatten diese auf Dritte verlagert. Die verbleibenden Kommunen erledigten diese Aufgabe fast ausnahmslos auch für andere Kommunen.

Im Modell wird aufgrund der vorgefundenen Istsituation in der Gemeindegrößenklasse von einer Aufgabenübertragung auf Dritte ausgegangen. **Bei eigener Wahrnehmung der örtlichen Prüfung wird eine Stellenbesetzung von 0,3 bis 0,5 VK je 10.000 EW empfohlen.**³ Ergänzend wird auf die Ausführungen zur verwaltungstechnischen Realisierung der örtlichen Prüfung im vorangegangenen Organisationsmodell verwiesen.⁴

Ungeachtet der Kooperationsvereinbarungen im Rahmen der örtlichen Prüfung ist grundsätzlich für eine effiziente Aufgabenwahrnehmung der Zusammenschluss zur Einheitsgemeinde gegenüber der Entstehung neuer Körperschaften des öffentlichen Rechts, wie z. B. die Bildung von Verwaltungs- und Zweckverbänden, anzustreben.

Zeitschiene

Die Realisierung der Empfehlungen im Organisationsmodell wird vor allem aufgrund der demografischen Entwicklung und der tariflichen Beschränkungen beim Personalabbau in allen Kommunen und insbesondere in Kommunen mit einem derzeit stark abweichenden Personalbestand kurzfristig und nachhaltig nur schwer möglich sein. Der SRH hält deshalb eine mittelfristige Umsetzung der Empfehlungen im Organisationsmodell bis spätestens zum Jahr 2013 für realisierbar.

³ Vgl. SRH, Beratende Äußerung: „Empfehlungen für die Durchführung der örtlichen Prüfung in Gemeinden mit weniger als 20.000 Einwohnern“, www.rechnungshof.sachsen.de, S. 13 ff.

⁴ Vgl. SRH, Beratende Äußerung: „Organisationsmodell für Gemeinden mit 5.000 bis 10.000 Einwohnern“, www.rechnungshof.sachsen.de, S. 71 ff.

4 Einsparpotenzial

Entsprechend dem vorgelegten Organisationsmodell sind Einsparungen von rd. 300 Stellen in Städten und Gemeinden mit 10.000 bis unter 20.000 EW möglich. Dies eröffnet eine Ausgabenreduzierung von rd. 18 Mio. € je Jahr in dieser Gemeindegrößenklasse.

Eine kritische Betrachtung der eigenen Organisation anhand des Organisationsmodells ist zum Erkennen von Einsparpotenzialen und deren Nutzung erforderlich. Begleitend können eigene Organisationsuntersuchungen zum zeitlichen Aufwand oder zu Abläufen durchgeführt werden. Vor allem vor dem Hintergrund der stärkeren Auswirkungen der Demografie, des Auslaufens des Solidarpaktes II im Jahr 2019 und der absehbaren Ost-West-Angleichung der Tarife gibt es dazu keine Alternative.

Die untersuchten Volkshochschulen blieben in der wirtschaftlichen Aufgabenerfüllung überwiegend hinter dem bundesdeutschen Durchschnitt zurück.

Bei Entgeltordnungen und Festlegung der Teilnehmerentgelte ist stärker auf Kostendeckung und Kostentransparenz zu achten.

1 Prüfungsgegenstand

Im Freistaat Sachsen existieren 29 Volkshochschulen (VHS). Davon sind 7 als eingetragene Vereine, 20 in kommunaler Trägerschaft und 2 in der Rechtsform einer GmbH organisiert. Von den 20 VHS in kommunaler Trägerschaft werden 10 als Eigenbetriebe geführt.

Für diesen Bereich der VHS wurde eine Querschnittsprüfung durchgeführt.

2 Ziel und Umfang der Prüfung

Ziel der Querschnittsprüfung war ein Vergleich der wirtschaftlichen Situation der VHS, wobei sowohl die Beurteilung der Aufgabenerfüllung als auch die Wirtschaftlichkeit in die Untersuchung einbezogen wurden. Im Ergebnis der Prüfung erfolgte eine Gesamtbewertung anhand von ausgewählten Kennzahlen mit einem Ranking.

Der Prüfungszeitraum umfasste die Wirtschaftsjahre 2003 bis 2006. Die in den Auswertungen angegebenen Gesamt- und Durchschnittswerte beziehen sich ausschließlich auf die VHS der untersuchten Eigenbetriebe.

3 Rahmenbedingungen der Volkshochschulen

3.1 Entgeltordnungen

3.1.1 Zustandekommen der Entgeltordnungen

Die Erlöse der VHS werden entweder auf der Grundlage von privatrechtlichen Verträgen oder von Gebührensatzungen erzielt. Aus Vereinfachungsgründen erfolgt an dieser Stelle eine Subsumierung beider Fälle unter den Begriff Entgelt. Überwiegend wird ein Rahmen für die Höhe der Teilnehmerentgelte durch Beschluss der kommunalen Gremien in einer Entgeltordnung festgelegt. Es obliegt dann den VHS, angemessene Teilnehmerentgelte innerhalb des vorgegebenen Entgeltrahmens festzulegen.

3.1.2 Selbstkostenrechnungen als Ausgangsbasis für die Entgeltordnung

Zur Vorbereitung der Beschlussfassung über die Entgeltordnung durch die kommunalen Gremien ermittelten die VHS die Selbstkosten hinsichtlich der gehaltenen Unterrichtseinheiten in Form einer Istkostenrechnung. Drei der untersuchten VHS konnten die

Selbstkostenrechnungen, die in die vorgelegten Entgeltordnungen eingeflossen waren, nicht vorlegen.

Die Selbstkostenrechnungen basierten entweder auf den Daten des vorangegangenen Jahresabschlusses oder auf der Grundlage der Wirtschaftspläne. Das Datenmaterial wurde teilweise aus den Jahresabschlüssen/Wirtschaftsplänen 2000 und 2001 entnommen, ohne Erwartungen über künftige Kostenentwicklungen oder Veränderungen der Unterrichtseinheiten zu berücksichtigen. Ein Vergleich dieser geplanten Selbstkosten mit den tatsächlichen Kosten der Jahre 2003 bis 2006 zeigte sowohl Unter- als Überdeckungen von bis zu 50 %.

Durch die VHS wurden die Berechnungen der voraussichtlich entstehenden Kosten nicht als Berechnungs- und Planungsgrundlage für die zu beschließenden Entgeltordnungen genutzt.

3.1.3 Festlegung der Entgelte durch die kommunalen Gremien

In den Entgeltordnungen wurden entweder feste Entgelte oder Spannbreiten der Teilnehmerentgelte festgelegt. Die Entgelte wurden z. T. nach Programmbereichen in unterschiedlich tiefer Untergliederung gestaffelt.

Die in den Entgeltordnungen enthaltenen Entgeltrahmen für die Teilnehmerentgelte je Unterrichtseinheit¹ unterschieden sich erheblich. Bei allgemein bildenden Kursen lag das niedrigste mögliche Teilnehmerentgelt bei 0,75 € je Unterrichtseinheit, das höchste mögliche Teilnehmerentgelt bei 15 € je Unterrichtseinheit.

Entgelt lt. Entgeltordnung je Teilnehmer und Unterrichtseinheit		
allgemein bildende Kurse	Minimum	Maximum
unterster Spannbreitenwert	0,75 €	2,50 €
oberster Spannbreitenwert	2,20 €	15,00 €
beruflich bildende Kurse		
unterster Spannbreitenwert	0,85 €	3,60 €
oberster Spannbreitenwert	3,00 €	15,00 €

Der SRH konnte ausgehend von den Selbstkostenrechnungen die Maßstäbe für die Festlegung des Entgeltrahmens durch die kommunalen Gremien nicht nachvollziehen. Die Entgelte wurden nicht nach Kostendeckungsgrad, sondern aufgrund politischer Willensbildung unabhängig von den berechneten Selbstkosten festgelegt. Dabei trat der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit deutlich hinter der Aufgabe der VHS als Bestandteil des Bildungswesens zurück.

3.1.4 Ermäßigung der Teilnehmerentgelte

Die Entgeltordnungen enthielten in unterschiedlicher Höhe Ermäßigungen beispielsweise für Schüler, Auszubildende, Studenten, Arbeitssuchende oder bei Belegung von mehreren Kursen innerhalb vorgegebener Zeiträume. Zwei VHS gewährten grundsätzlich keine Rabatte. Die Art der Ermäßigungen war vielfältig und die Spannbreiten der prozentualen Ermäßigung erheblich. Ein Schüler erhielt beispielsweise an der VHS

¹ Eine Unterrichtseinheit beträgt regelmäßig 45 Minuten.

Chemnitz einen Rabatt von 50 %, in den benachbarten Landkreisen Stollberg lediglich 25 % und in Mittweida gar keinen Rabatt.

Die Gründe der unterschiedlich hohen Ermäßigungen sowie die grundsätzliche Notwendigkeit von umfangreichen Ermäßigungen waren im Hinblick auf die bereits geringen Teilnehmerentgelte nicht zu begründen.

3.2 Festlegung der Teilnehmerentgelte durch die Volkshochschulen

Die in den Entgeltordnungen enthaltenen Teilnehmerentgelte ermöglichten den VHS eine Flexibilität bei der Festlegung der Kursentgelte in Abhängigkeit von der entsprechenden Spannbreiten. Hierdurch konnten die VHS Kostenaspekte bei besonders kostenintensiven oder kostenarmen Kursen im Rahmen der Festlegung der Teilnehmerentgelte für einen Kurs berücksichtigen.

Ein Vergleich² der Spannbreiten der Entgeltordnungen mit den tatsächlichen Teilnehmerentgelten, die die VHS festgelegt hatten, zeigte, dass die Obergrenzen der Entgeltordnungen nur selten ausgeschöpft wurden.

Tatsächliches Entgelt je Teilnehmer und Unterrichtseinheit		
	Minimum	Maximum
allgemein bildende Kurse		
unterster Stundensatz	2,00 €	2,40 €
oberster Stundensatz	3,00 €	5,40 €*
beruflich bildende Kurse		
unterster Stundensatz	2,40 €	3,60 €
oberster Stundensatz	3,00 €	5,40 €*

* Das maximal zulässige Teilnehmerentgelt von 15 € je Unterrichtseinheit wurde von der betroffenen VHS nur in einem Kurs ausgeschöpft. Nach internen Richtlinien wurde eine Obergrenze von 5,40 € festgelegt.

Die VHS bemühten sich um eine sachgerechte Kostenverteilung und verwendeten zur Berechnung der Teilnehmerentgelte der einzelnen Kurse unterschiedliche Umlagemaßstäbe. Drei VHS legten die Entgelte nach internen Richtlinien fest, in denen beispielsweise Zusatzkosten für PC-Kabinette, Nutzungsentgelte für Sporthallen berücksichtigt wurden. Drei VHS legten die Entgelte individuell für jeden einzelnen Kurs fest. In drei VHS waren die Entgeltordnungen bereits so differenziert, dass unterschiedliche Kostenstrukturen hierin berücksichtigt waren und eine weitere Differenzierung überflüssig war. Eine VHS ermittelte das Teilnehmerentgelt mit 122 % der Honorarkosten des Dozenten, wodurch beispielsweise die Verwaltungskosten in Abhängigkeit von einem variablen Kostenbestandteil auf die Teilnehmer umgelegt wurden.

3.3 Kosten einer Unterrichtseinheit

Die VHS übermittelten in den Erhebungsbögen die in den Jahren 2002 bis 2006 entstandenen Aufwendungen einschließlich Gemeinkosten und die gehaltenen Unterrichtseinheiten. Die durchschnittlichen Kosten je Unterrichtseinheit betragen nach Berechnung des SRH im Jahr 2005 81,50 € und im Jahr 2006 72,34 €. Die Schwankungsbreite der durchschnittlichen Kosten lag im Jahr 2006 zwischen 46,04 € und 111,94 € je Unterrichtsstunde.

² In den Vergleich wurden die sechs VHS einbezogen, von denen die Teilnehmerentgelte entweder nach internen Richtlinien festgelegt wurden oder deren Entgeltordnungen differenziert untergliedert waren.

Der SRH hat weitere Erhebungen vorgenommen, um Ursachen der großen Spannweiten zu analysieren. Er hat untersucht, ob die in den Erfolgsrechnungen der VHS enthaltenen Kosten vollständig waren. Dazu wurden neben den Daten der Erhebungsbögen auch die Berichte der örtlichen und überörtlichen Prüfung ausgewertet.

Alle untersuchten Eigenbetriebe erfüllten neben der Aufgabe der VHS weitere überwiegend kulturelle Aufgaben des Trägers. Dazu gehörten vielfach die Musikschule, aber auch Bibliotheken und Museen. Die anteiligen Gemeinkosten, die beispielsweise für die Leitung und Verwaltung des Eigenbetriebes oder auch für die Jahresabschlussprüfung anfallen, wurden in sechs Eigenbetrieben nicht und in einem Eigenbetrieb nur teilweise auf den Bereich der VHS umgelegt.

Zur weiteren Prüfung der Kostenvollständigkeit wurden die Leistungsbeziehungen des Eigenbetriebes zum Träger untersucht. Leistungsbeziehungen bestehen beispielsweise durch die Überlassung der Volkshochschulgebäude aber auch bei der Durchführung der Personalabrechnung oder der Kostenübernahme für Telefon, Porto und örtliche Prüfung. Der SRH hat im Rahmen seiner Prüfung festgestellt, dass in sieben Eigenbetrieben die Leistungsverrechnungen zu angemessenen Konditionen erfolgt sind. In drei Eigenbetrieben sind die Leistungsverrechnungen entgegen § 14 SächsEigBVO nur teilweise oder gar nicht erfolgt.

Vollständigkeit der Selbstkosten	Ja	Nein	Teilweise
Umlage von Gemeinkosten des Eigenbetriebes	3	6	1
Leistungsverrechnungen mit dem Träger:			
Gebäude	7	1	2
übrige (z. B. Personalabrechnung, Telefon)	7	2	1

3.4 Kostendeckung aus Teilnehmerentgelten

Zur Ermittlung des Kostendeckungsgrades werden die erwirtschafteten Einnahmen aus Teilnehmerentgelten, Zuschüssen von Bund und Land und sonstige Einnahmen den Selbstkosten gegenübergestellt. Der SRH hat sich für die Berechnung des Kostendeckungsgrades auf die erzielten Einnahmen aus Teilnehmerentgelten aller gehaltenen Kurse beschränkt, da dies den eigenen Leistungsbeitrag der VHS zur wirtschaftlichen Aufgabenerfüllung am besten abbildet. Daneben ist zu berücksichtigen, dass die kommunalen Gremien mit der Festlegung der Entgeltordnungen über das gewollte Maß der Kostendeckung entscheiden.

Die Kostendeckung aus Teilnehmerentgelten lag im Jahr 2006 durchschnittlich bei 35 % mit einer Spannweite von 14,8 bis 65,2 %.

Kostendeckungsgrad aus Teilnehmerentgelten	Durchschnitt	Minimum	Maximum
2003	34,7 %	13,2 %	58,5 %
2004	43,8 %	23,1 %	63,9 %
2005	31,6 %	6,3 %	65,3 %
2006	35,0 %	14,8 %	65,2 %

Durch die unvollständige Abbildung der Selbstkosten wird der tatsächliche Kostendeckungsgrad nicht wiedergegeben. Eine vergleichende Wertung des prozentualen Kostendeckungsgrades konnte aufgrund dieser Unwägbarkeiten nicht vorgenommen werden.

4 Wirtschaftliche Aufgabenerfüllung

4.1 Beurteilungskriterien

Der SRH hat zur Beurteilung der VHS sechs Kennzahlen³ herangezogen, die sowohl die Erfüllung des bildungspolitischen Auftrages als auch die Wirtschaftlichkeit abbilden. Dabei wurden jeweils zwei Kennzahlen in den Bereichen Personal, Finanzierung und Verwaltung berücksichtigt.

Die VHS⁴ wurden im Erhebungszeitraum 2003 bis 2006 in allen sechs Kennzahlen bewertet. Bei einem guten Kennzahlenwert erfolgte eine Bewertung mit dem Faktor Null (**GRÜN**), bei einem mittleren Kennzahlenwert eine Bewertung mit dem Faktor Eins (**GELB**) und bei einem kritischen Kennzahlenwert eine Bewertung mit dem Faktor Zwei (**ROT**). Zur Gesamtbewertung der einzelnen VHS wurden die Kennzahlenfaktoren nach ihrer Bedeutung gewichtet und zu einem Ergebniswert zusammengefasst.

4.2 Personalbezogene Kennzahlen

4.2.1 Planungsleistung der Pädagogen

Die Personalausstattung der Eigenbetriebe setzt sich im Bereich der VHS aus hauptberuflichen Beschäftigten und nebenberuflich oder freiberuflich Beschäftigten zusammen. Zu den hauptberuflich Beschäftigten gehören Angestellte der Verwaltung und Pädagogen, wobei den Pädagogen die Planung der Kursveranstaltungen obliegt. Die nebenberuflich oder freiberuflich Beschäftigten werden als Dozenten für die Kursveranstaltungen eingesetzt.

Die Planungsleistung der Pädagogen wurde nach der Anzahl der tatsächlich durchgeführten Kursveranstaltungen beurteilt. Hierdurch erhält die Leistung der Pädagogen neben der geleisteten Planungsarbeit auch eine inhaltliche Wertung der geplanten Kurse durch die Einbeziehung der tatsächlichen Inanspruchnahme durch die Teilnehmer.

Im Jahr 2003 wurden von den Pädagogen insgesamt 2.879 Kurse geplant. Dies entsprach bei 26,025 VK⁵ einer erfolgreichen Planung von 110,6 Kursen je Pädagogen. Im Jahr 2006 wurden von 28,8 VK Pädagogen 4.493 Kurse geplant, sodass eine Planungsleistung von 156 Kursen je Pädagogen erreicht wurde.

³ Die Kennzahlen wurden in Anlehnung an den Katalog ausgewählter Kennzahlen des Deutschen Instituts für Erwachsenenbildung gebildet.

⁴ Die VHS Aue-Schwarzenberg wurde für das Jahr 2003 und die VHS Chemnitz für die Jahre 2003 und 2004 nicht bewertet, da diese beiden Eigenbetriebe in diesen Zeiträumen nicht das ganze Jahr bestanden haben.

⁵ VK ist eine Rechengröße, die VZÄ und Vollbeschäftigteneinheit entspricht. Berechnungsbasis sind 40 Wochenstunden.

	Kurs je pädagogische Planungsstelle				Anzahl der VHS mit Kennzahlenbewertung		
	Durchschnitt bundesweit	Durchschnitt Eigenbetriebe	Minimum	Maximum	GRÜN > 200	GELB 200 - 150	ROT < 150
2003	242	111	73	219	1	1	6
2004	244	118	77	240	1	0	8
2005	243	145	66	251	3	2	5
2006	253	156	76	246	4	2	4

Ein bundesweiter Vergleich zeigt, dass die durchschnittliche Planungsleistung in den Jahren 2003 bis 2006 deutlich unter dem bundesdeutschen Durchschnittswert liegt. Eine deutliche Verbesserung der Planungsleistung bis zum Jahr 2006 ist erkennbar. Dennoch haben im Jahr 2006 die Pädagogen in vier der zehn untersuchten VHS nicht mehr als 50 % des bundesdeutschen Durchschnittswertes erreicht. Die Planungsleistung der Pädagogen war unzureichend.

4.2.2 Personalausstattung der Verwaltung

Die Personalausstattung der Verwaltung wurde an dem Umfang des hauptberuflich beschäftigten Personals der Verwaltung im Verhältnis zum Umfang des hauptberuflich beschäftigten pädagogischen Personals gemessen. Der Leiter der VHS wurde in diese Berechnung nicht einbezogen.

Die Personalausstattung der Verwaltung betrug in den untersuchten VHS im Jahr 2003 durchschnittlich 66 % und im Jahr 2006 durchschnittlich 80 % der hauptberuflichen Pädagogen.

	Hauptberufliche Verwaltungsstelle pro pädagogische Stelle				Anzahl der VHS mit Kennzahlenbewertung		
	Durchschnitt bundesweit	Durchschnitt Eigenbetriebe	Minimum	Maximum	GRÜN > 0,9	GELB 0,9 - 0,7	ROT < 0,7
2003	1,62	0,66	0,24	1,17	2	2	4
2004	1,60	0,66	0,26	1,17	2	3	4
2005	1,61	0,75	0,26	1,06	4	2	4
2006	1,67	0,80	0,18	1,80	5	1	4

Der bundesweite Vergleich zeigt, dass die personelle Ausstattung in den sächsischen VHS in den Jahren 2003 bis 2006 deutlich unter dem Durchschnitt lag. Im Jahr 2006 waren in vier der zehn untersuchten VHS nur 0,18 bis 0,5 Verwaltungskräfte je Pädagogen vorhanden. In drei dieser VHS waren bei den Pädagogen unterdurchschnittliche Planungsleistungen (vgl. Pkt. 4.2.1) festgestellt worden.

4.3 Finanzierungsbezogene Kennzahlen

4.3.1 Teilnehmerentgelte je Unterrichtseinheit

Für die Bildung dieser Kennzahl wurden die Entgelte aller Teilnehmer aus offenen Kursen mit der Anzahl der insgesamt gehaltenen Unterrichtseinheiten ins Verhältnis gesetzt.⁶ Es ergibt sich der durchschnittlich von allen Teilnehmern eines Kurses für eine Unterrichtseinheit erhobene Betrag.

Diese Kennzahl wird sowohl von dem durch die Entgeltordnungen bestimmten Kostendeckungsgrad (vgl. Pkt. 3.1.3) als auch von der Ausschöpfung der Spannbreiten der Entgeltordnungen durch die VHS (vgl. Pkt. 3.2) beeinflusst. Daneben spiegelt er auch wieder, ob Kurse regelmäßig nur in Höhe der Mindestteilnehmerzahl belegt wurden oder ein höherer Kostendeckungsgrad durch höhere Teilnehmerzahlen erreicht wurde.

Die von den Teilnehmern geleisteten Entgelte lagen im Jahr 2006 zwischen 11,38 und 31,35 €. Im Verhältnis zu den durchschnittlichen Kosten je Unterrichtseinheit von 72,34 € (vgl. 3.3) entsprach dies einer Kostendeckung aus Teilnehmerentgelten von deutlich weniger als 50 %.

Teilnehmerentgelte je Unterrichtseinheit					Anzahl der VHS mit Kennzahlenbewertung		
	Durchschnitt bundesweit	Durchschnitt Eigenbetriebe	Minimum	Maximum	GRÜN > 30 €	GELB 30 - 25 €	ROT < 25 €
2003		21,33 €	20,25 €	26,17 €	0	3	5
2004	keine statistischen Angaben	21,66 €	12,78 €	25,39 €	0	3	6
2005		23,61 €	8,89 €	28,02 €	0	6	4
2006		23,72 €	11,38 €	31,35 €	1	3	6

Die VHS haben als wirtschaftliche Unternehmen überwiegend keinen angemessenen Kostendeckungsbeitrag aus Teilnehmerentgelten erwirtschaftet.

4.3.2 Zuschuss je Einwohner

Die Kernaufgaben der VHS werden zu einem erheblichen Teil aus öffentlichen Zuschüssen finanziert, die sowohl vom Freistaat Sachsen als auch von den Kommunen als Träger geleistet werden. Daneben finden projektbezogene Förderungen mit Mitteln des Bundes oder die EU statt.

Für den Vergleich wurden die EW-Zahlen des Trägers zum 31.12. des laufenden Jahres zu den Zuschüssen der kommunalen Träger und des Freistaates in Beziehung gesetzt.

Bei der Beurteilung dieser Kennzahlenwerte ist zu berücksichtigen, dass die Zuschüsse des Freistaates nach der Weiterbildungsförderungsverordnung⁷ gezahlt werden und sich ausschließlich an dem Kursangebot orientieren. Die Zuschüsse des Trägers hingegen werden auf der Grundlage der Selbstkosten der VHS gezahlt. Sie werden sowohl

⁶ Entgelte aller Teilnehmer an offenen Kursen/Anzahl der Unterrichtseinheiten in offenen Kursen.

⁷ Verordnung des SMK zur Förderung der Weiterbildung (Weiterbildungsförderungsverordnung - WbFöVO) vom 8. Juni 2004.

von der Kosteneffizienz der jeweiligen VHS als auch von der Vollständigkeit der Selbstkosten (vgl. Pkt. 3.3) beeinflusst.

	Zuschuss Land und Kommune je EW				Anzahl der VHS mit Kennzahlenbewertung		
	Durchschnitt bundesweit	Durchschnitt Eigenbetriebe	Minimum	Maximum	GRÜN < 1,50 €	GELB 1,50 - 3 €	ROT > 3 €
2003	4,95 €	1,64 €	1,27 €	4,96 €	1	5	2
2004	4,85 €	1,56 €	0,76 €	4,03 €	3	4	2
2005	4,81 €	3,05 €	0,92 €	7,15 €	3	4	3
2006	4,68 €	3,15 €	0,83 €	7,50 €	3	4	3

Die öffentlichen Zuschüsse des Freistaates Sachsen und der Kommunen lagen im Jahr 2006 zwischen 0,83 und 7,50 € je EW.

4.4 Verwaltungsbezogene Kennzahlen

4.4.1 Belegungen der Kurse

Die durchschnittliche Belegung⁸ der Kurse wurde aus den Teilnehmern an offenen Kursen im Verhältnis zu den insgesamt durchgeführten offenen Kursen ermittelt. Die Auswertung der Kennzahl wurde auf die offenen Kurse beschränkt, da dies den Kernaufgabenbereich der VHS darstellt. Als offene Kurse gelten Kurse und Lehrgänge, die nicht nur einem beschränkten Teilnehmerkreis zugänglich und keine Studienfahrten sind.

Die Kennzahl bildet die durchschnittliche Teilnehmerzahl in einem Kurs ab. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass die VHS ihre Kurse nur bei Erreichen der Mindestteilnehmerzahlen durchführen. Unterschreiten die vorliegenden Anmeldungen die Mindestteilnehmerzahlen, wird der Kurs nur durchgeführt, wenn die angemeldeten Teilnehmer höhere Kursentgelte leisten oder eine Reduzierung der Unterrichtseinheiten in Kauf nehmen.

Die Mindestteilnehmerzahlen wurden in den Entgeltordnungen festgelegt. Für sieben VHS galt eine Mindestteilnehmerzahl von 8, in zwei VHS galt eine Mindestteilnehmerzahl von 10 und in einer VHS galt eine Mindestteilnehmerzahl von 12.

	Durchschnittliche Belegung in offenen Kursen				Anzahl der VHS mit Kennzahlenbewertung		
	Durchschnitt bundesweit	Durchschnitt Eigenbetriebe	Minimum	Maximum	GRÜN > 10	GELB 10 - 8	ROT < 8
2003	12,18	10,30	9,21	11,58	5	3	0
2004	11,97	11,41	9,21	18,86	6	3	0
2005	11,79	11,16	8,45	23,73	5	5	0
2006	11,63	10,79	9,53	12,80	7	3	0

Die Belegung der offenen Kurse lag im Jahr 2006 zwischen 9,53 und 12,80 Teilnehmern je Kurs.

⁸ Durch die statistische Erfassung der Belegung werden Teilnehmer, die mehrere Kurse belegen, auch mehrfach erfasst.

4.4.2 Weiterbildungsdichte

Die Weiterbildungsdichte ermittelt sich aus der Anzahl der insgesamt durchgeführten Unterrichtseinheiten im Verhältnis zur EW-Zahl (in Tausend) zum 31.12. des jeweiligen Kalenderjahres.

Die Weiterbildungsdichte beschreibt, wie die EW das Angebot der VHS in Anspruch genommen haben und spiegelt damit auch die Akzeptanz der VHS durch die EW wieder. Besonderheiten ergeben sich bei regionalen Überschneidungen der Fläche eines Landkreises zur Lage einer Kreisstadt, wie beispielsweise in Hoyerswerda durch die zentrale Lage im Landkreis Kamenz. Die infrastrukturellen Bedingungen in den Landkreisen Mittweida, Stollberg, Aue-Schwarzenberg und Leipziger Land hatten negativen Einfluss auf die Weiterbildungsdichte.

	Weiterbildungsdichte				Anzahl der VHS mit Kennzahlenbewertung		
	Durchschnitt bundesweit	Durchschnitt Eigenbetriebe	Minimum	Maximum	GRÜN > 100	GELB 100 - 80	ROT < 80
2003	182,52	60,73	29,92	282,34	2	3	3
2004	177,37	67,20	29,02	282,60	3	2	4
2005	173,87	79,02	25,41	287,66	2	2	6
2006	180,71	85,05	30,07	265,61	3	2	5

Die Weiterbildungsdichte betrug im Jahr 2006 zwischen 30 und 266 Unterrichtseinheiten je 1.000 EW.

5 Gesamtbewertung der Kennzahlen

Zur Gesamtbewertung der VHS wurden die Einzelbewertungen der sechs Kennzahlen für jede VHS nach der Bedeutung der Kennzahlen gewichtet.

Kennzahl	Gewichtung in %	GELB : mittlerer Kennzahlenwert	ROT : kritischer Kennzahlenwert
Planungsleistung der Pädagogen	10		
Personalausstattung der Verwaltung	10		
Teilnehmerentgelte je Unterrichtseinheit	20	Faktor 1	Faktor 2
Zuschüsse je EW	20		
Belegung der Kurse	20		
Weiterbildungsdichte	20		

Bei einer Gesamtbewertung von 0 bis 0,5 Punkten erreichte die VHS überwiegend gute Kennzahlenwerte (Stufe **GRÜN**), bei einer Gesamtbewertung von 0,5 bis 1,0 Punkten erreichte die VHS überwiegend mittlere Kennzahlenwerte (Stufe **GELB**) und bei einer Gesamtbewertung von mehr als 1,0 Punkten erreichte die VHS überwiegend kritische Kennzahlenwerte (Stufe **ROT**).

Bei einer Gesamtbewertung der Stufe **GRÜN** erfolgt durch die VHS eine gute und wirtschaftliche Aufgabenerfüllung.

Bei einer Gesamtbewertung der Stufe **GELB** ist im Einzelnen zu analysieren, in welchen Bereichen die wirtschaftliche Lage des VHS oder die Aufgabenerfüllung zu verbessern ist.

Bei einer Gesamtbewertung der Stufe **ROT** besteht sowohl hinsichtlich der Wirtschaftlichkeit als auch hinsichtlich der Aufgabenerfüllung Handlungsbedarf.

Gesamtbewertung der Kennzahlen		2003	2004	2005	2006
1	Volkshochschule Aue-Schwarzenberg*		0,80	0,60	0,80
2	Volkshochschule Muldentale	0,90	0,90	0,50	0,70
3	Kreisvolkshochschule Bautzen	0,90	0,80	0,80	0,60
4	Volkshochschule Chemnitz*			1,00	0,60
5	Kreisvolkshochschule Stollberg	0,90	0,90	1,30	0,80
6	Kreisvolkshochschule Delitzsch	1,20	1,20	1,10	1,30
7	Volkshochschule Hoyerswerda	1,20	1,20	1,20	1,20
8	Volkshochschule Leipziger Land	1,60	1,30	1,30	1,10
9	Volkshochschule Mittweida	1,00	1,40	1,60	1,40
10	Kreisvolkshochschule Torgau-Oschatz	1,40	1,40	1,40	1,40

* Es erfolgte keine Bewertung der VHS Aue-Schwarzenberg für 2003 und für die VHS Chemnitz für 2003 und 2004, da die Eigenbetriebe in diesen Zeiträumen nicht das ganze Jahr bestanden haben.

Keine der untersuchten VHS erhielt in der Gesamtbetrachtung eine gute Gesamtbewertung. Vier VHS mussten in der Gesamtbetrachtung in allen vier Jahren des Erhebungszeitraumes kritisch bewertet werden.

Hauptursache für die insgesamt unzureichenden Gesamtbewertungen waren die erheblichen Abweichungen zum Bundesdurchschnitt in den Kennzahlen für Personal sowie in den finanzierungsbezogenen Kennzahlen. In den verwaltungsbezogenen Kennzahlen konnten deutlich mehr positive Bewertungen erfolgen. Die Belegungen der Kurse waren bei den meisten VHS gut. Bei der Weiterbildungsdichte schnitten zwei VHS im gesamten Zeitraum überdurchschnittlich gut ab, vier VHS schnitten insgesamt mit einem kritischen Wert ab.

6 Folgerungen

6.1 Der SRH hält es für unerlässlich, dass den kommunalen Gremien zur Vorbereitung der Beschlussfassung über die Entgeltordnungen die geplanten künftigen Selbstkosten im Wege einer Plankostenrechnung zur Verfügung gestellt werden. Dabei sind sowohl die künftige Kostenentwicklung als auch Veränderungen in den Unterrichtseinheiten zu berücksichtigen. Die tatsächlichen Selbstkosten entsprechend einem vorangegangenen Jahresabschluss oder die Wirtschaftsplanunterlagen des aktuellen Wirtschaftsjahres liefern allein keine ausreichenden Informationen zur Beschlussfassung.

6.2 Der SRH empfiehlt, im Rahmen der Beschlussfassung über die Entgeltordnungen für die VHS einen anzustrebenden Kostendeckungsgrad festzulegen. Dabei sollte bei den variablen Kosten wie beispielsweise Raummieten und Honorarkosten eine vollständige Kostendeckung angestrebt werden. Möglichst große Spannbreiten der Entgel-

te schaffen beste Voraussetzungen einer sachgerechten Kostenverteilung bei der Berechnung der Teilnehmerentgelte durch die VHS.

6.3 Den kommunalen Gremien sollte zumindest alle zwei Jahre der tatsächlich erreichte Kostendeckungsgrad aus Teilnehmerentgelten zur Verfügung gestellt werden, um diesen eine Entscheidungsfindung über die Notwendigkeit einer Anpassung der Entgeltordnungen zu ermöglichen.

6.4 Ermäßigungen der Teilnehmerentgelte hält der SRH im Hinblick auf die geringen Teilnehmerentgelte grundsätzlich nicht für erforderlich.

6.5 Die VHS sollten bei der Festlegung der Teilnehmerentgelte die Spannbreiten der Entgeltordnungen besser ausnutzen, um einen höheren Kostendeckungsgrad zu erreichen. Im Rahmen einer Zuschlagskalkulation sollten die Gesamtkosten eines Kurses aus den Einzelkosten und den Gemeinkosten, die auf der Basis der gehaltenen Unterrichtseinheiten umzulegen sind, ermittelt werden. Die Umlage der Gemeinkosten durch prozentualen Aufschlag auf die variablen Einzelkosten wie beispielsweise das Dozentenonorar führt nicht zu einer sachgerechten Umlage der Selbstkosten. Unter Berücksichtigung der entstehenden Gesamtkosten eines Kurses sollte anschließend der Rahmen der Entgeltordnung ausgenutzt und ein möglichst hoher Kostendeckungsgrad angestrebt werden.

6.6 Zur Gewährleistung der Kostentransparenz in den Haushalten der Träger und in den Erfolgsrechnungen der Eigenbetriebe sind die Leistungsbeziehungen zwischen dem Träger und dem Eigenbetrieb angemessen zu vergüten und die Gemeinkosten der Eigenbetriebe sachgerecht auf die Betriebszweige zu verteilen. Die Abbildung der vollständigen Kosten ist Voraussetzung für einen realistischen Vergleich der Wirtschaftlichkeit der VHS.

6.7 Eine Planungsleistung von 200 Kursen je Pädagoge sollte erreicht werden.

6.8 Die geringe Anzahl von Verwaltungspersonal in einigen VHS bei deutlich unterdurchschnittlichen Planungsergebnissen der Pädagogen erfordert eine Überprüfung der Personalstruktur der hauptberuflich Beschäftigten. Schlanke Verwaltungsstrukturen sind unwirtschaftlich, wenn sie durch die Übernahme von Verwaltungsaufgaben durch regelmäßig tariflich höher eingruppierte Pädagogen erkaufte werden.

6.9 Der SRH empfiehlt den kommunalen Gremien, als Grundlage ihrer Beschlussfassungen im Rahmen des Berichtswesens neben den Kennzahlenwerten der jeweiligen VHS auch den bundesdeutschen Durchschnittswert in die Betrachtung einzubeziehen. Der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit hat gleichwertig mit der Aufgabenerfüllung der VHS als Bestandteil des Bildungswesens Berücksichtigung zu finden.

7 **Stellungnahmen**

Die Stellungnahme des Sächsischen Volkshochschulverbands e. V. wurde in Abstimmung mit den zehn geprüften VHS abgegeben. Fünf kommunale Träger bzw. VHS nahmen zusätzlich Stellung.

Der Vergleich der Kennzahlen der sächsischen Eigenbetriebe mit den bundesdeutschen Durchschnittswerten wurde u. a. kritisiert, da bundesweit aufgrund des kameralen Rechnungswesens im Unterschied zur für die Eigenbetriebe bestehenden Verpflich-

tung die Gemeinkosten u. a. für Personal, Mieten, Abschreibungen noch nicht bei den VHS, sondern bei den kommunalen Trägern ausgewiesen würden.

Im Freistaat Sachsen seien anders als in den meisten Bundesländern Maßnahmen des sog. zweiten Bildungsweges zur Nachholung von Schulabschlüssen nicht bei den VHS angesiedelt, was im bundesweiten Vergleich zu einer Reduzierung der Unterrichtseinheiten führen und die insgesamt niedrigeren sächsischen Werte für die Weiterbildungsdichte erklären würde.

8 Schlussbemerkung

Der SRH behält seine Gesamtbewertung der untersuchten Eigenbetriebe bei.

Sowohl die Anlehnung an bundeseinheitlich erhobene Kennzahlen als auch die Orientierung an bundesdeutschen Durchschnittswerten wird seitens des SRH als sinnvoll erachtet. Der Einwand der VHS zur bundesweit fehlenden Berücksichtigung der Gemeinkosten ist schon deshalb unzutreffend, da die in die Gesamtbewertung einbezogenen Kennzahlen überwiegend auf anderer Grundlage ermittelt wurden.

Zur Problematik der Maßnahmen des zweiten Bildungsweges regt der SRH eine Initiative in Regie des Sächsischen Volkshochschulverbands e. V. unter Einbindung der kommunalen Spitzenverbände an.

Den untersuchten VHS wurden die nach Jahren aufgegliederten Kennzahlen zu Zwecken der internen Steuerung übermittelt. Spezifische regionale Gegebenheiten der einzelnen VHS, die bei einer Kennzahl eine schlechte Bewertung verursachten, können durch das vom SRH erprobte System der Gesamtbewertung der Kennzahlen mit guten Ergebnissen bei anderen ausgeglichen werden.

Einige Kommunen hatten weder eine den Anforderungen entsprechende Beteiligungsverwaltung noch ein Beteiligungscontrolling. In einer Stadt konnte deshalb der existenzgefährdenden Situation einer kommunalen Gesellschaft nicht rechtzeitig gegengesteuert werden.

1 Prüfungsgegenstand

Dem SRH obliegt nach §§ 108, 109 Abs. 1 Satz 1 SächsGemO die Prüfung der Betätigung der Kommunen bei Unternehmen in einer Rechtsform des privaten Rechts, an denen diese unmittelbar beteiligt sind und die Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung kommunaler Unternehmen nach §§ 108, 96 Abs. 2 Nr. 2a SächsGemO, wenn die Prüfungsrechte entsprechend den Bedingungen nach § 96 Abs. 2 SächsGemO im Gesellschaftsvertrag oder in der Satzung festgelegt wurden.

In zwei Städten A und B erfolgten im Jahr 2008 Betätigungsprüfungen, die aufgrund der Erforderlichkeit auf die Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung von Unternehmen dieser Städte in privater Rechtsform nach § 96 Abs. 2 Nr. 2a SächsGemO erweitert wurden.

2 Notwendigkeit der Einrichtung eines Beteiligungsmanagements

Der SRH wies in der Vergangenheit wiederholt auf die Notwendigkeit eines kommunalen Beteiligungsmanagements hin.¹ Dies umfasst die Gesamtheit aller Maßnahmen zur Steuerung und Kontrolle der kommunalen Unternehmen (Eigenbetriebe, Eigengesellschaften, Mehr- und Minderheitsbeteiligungen sowie mittelbare Beteiligungen an Unternehmen in privater Rechtsform) und ferner der Zweckverbände, Stiftungen und Vereine.

Zu den wesentlichen Aufgaben des Beteiligungsmanagements gehören neben der Beteiligungsverwaltung (insbesondere die Aufbewahrung der Unterlagen und Überwachung der Einhaltung gesetzlicher Vorgaben) die Mandatsbetreuung (u. a. fachliche Unterstützung der Vertreter in den Gesellschaftsorganen) sowie das Beteiligungscontrolling (z. B. Aufbereitung und Bereitstellung steuerungsrelevanter Informationen für die Verwaltungsspitze, Analysen der Wirtschaftspläne und Jahresabschlüsse sowie Erstellung unterjähriger Beteiligungsberichte).

Dem Stadtrat obliegt der strategische beteiligungspolitische Zielfindungsprozess und der Verwaltungsführung die Steuerung und Überwachung der operativen Umsetzung.

Beteiligt sich die Stadt an einem Unternehmen, bleibt ihre Gesamtverantwortung für die öffentliche Aufgabenerfüllung sowie für den wirtschaftlichen und sparsamen Einsatz ihre Ressourcen bestehen. Die Kommunen können dieser Gesamtforderung nur gerecht werden, wenn sie ein qualifiziertes Beteiligungsmanagement durchführen. Unab-

¹ Vgl. Jahresbericht 2002 des SRH, Beitrag Nr. 56; 2005, Beitrag Nr. 45; 2006, Beitrag Nr. 46; 2007, Beitrag Nr. 40 sowie Beratende Äußerung des SRH „Verwaltungsmodernisierung in sächsischen Kommunen“.

hängig von der Organisationshoheit der Kommunen muss das Beteiligungsmanagement so organisiert sein, dass diese einerseits in der Lage sind, strategische Zielstellungen an die Unternehmen zu definieren. Andererseits sind die Voraussetzungen zu schaffen, mit denen die gesellschafts- und kommunalrechtlichen Einflussmöglichkeiten auf die Unternehmen zur Sicherung dieser Ziele genutzt werden können.

Die Auswertung der Feststellungen der regelmäßigen überörtlichen Kommunalprüfung durch die StRPrÄ Löbau, Wurzen und Zwickau in Bezug auf die kommunale Betätigungsprüfung zeigte, dass diese Erfordernisse noch immer nicht von allen Kommunen umgesetzt wurden.

Das Beteiligungsmanagement der Stadt A u. a. für zwei kommunale Eigengesellschaften wies zahlreiche Mängel auf. So war kein Beteiligungscontrolling mit einem geeigneten Berichts- und Kennzahlensystem zur Gewährleistung einer effizienten Überwachung und Steuerung der kommunalen Unternehmen installiert. Sämtliche Fristen für die Erstellung bzw. die Feststellung und die Offenlegung der Wirtschaftspläne, Jahresabschlüsse und Lageberichte der Eigengesellschaft C wurden nicht beachtet.

3 Folgen des mangelhaften Beteiligungsmanagements einer Stadt

3.1 Feststellungen zum Beteiligungsmanagement

Die Stadt B war an zwei Gesellschaften in privater Rechtsform beteiligt. Die Eigengesellschaft D und die Gesellschaft E waren 1991 gegründet worden. Die Anteile am Stammkapital der Gesellschaft E wurden zu 66,67 % von der Stadt, die restlichen Anteile von einer benachbarten sächsischen Kommune gehalten.

Eine strategische Unternehmensplanung der Stadt lag nicht vor. Strategische Unternehmensziele wurden den Unternehmen nicht vorgegeben.

Eine Beteiligungsverwaltung war nicht eingerichtet. Wesentliche Unterlagen zu den Unternehmen waren bei der Stadt nicht vorhanden und mussten erst von den Gesellschaften angefordert werden.

Ein Beteiligungscontrolling wurde bei der Stadt nicht durchgeführt.

Eine Mandatsbetreuung im Sinne fachlicher Unterstützung erfolgte durch die Stadt nicht. Fortbildungsveranstaltungen für die Mitglieder des Aufsichtsrats der Gesellschaft D erfolgten letztmalig im Jahr 2005.

Die geltenden Gesellschaftsverträge der Gesellschaften D und E enthielten wesentliche Inhalte des Gemeindegewirtschaftsrechts nicht. Trotz vorliegender Entwürfe einer Rechtsanwaltskanzlei sowie Hinweisen der zuständigen Rechtsaufsichtsbehörde waren Verzögerungen über mehrere Jahre für die erforderliche Neugestaltung der Gesellschaftsverträge zu verzeichnen.

Eine Betätigungsprüfung oder eine Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung der Gesellschaften D und E durch die örtliche Rechnungsprüfung erfolgten bisher nicht.

Die Abschlussprüfung für die Gesellschaft E erfolgte entgegen dem Gesellschaftsvertrag und dem Gemeindegewirtschaftsrecht nur alle drei Jahre.

Das StRPrA Löbau hatte im Jahr 2006 der Stadt B bereits Feststellungen aus der Betätigungsprüfung mitgeteilt (u. a. Gesellschaftsverträge, Abschlussprüfung für die Gesellschaft D). Trotz Anerkennung durch die Stadt B erfolgten keine geeigneten Maßnahmen zur Abstellung.

Das Beteiligungsmanagement der Stadt B war somit in fast allen Punkten mangelhaft.

3.2 Gesellschaft D

Die Finanz- und Ertragslage der Gesellschaft D war infolge einer dauerhaften Verlustsituation nachhaltig schlecht. Durch einen im Jahr 2006 bei der Gesellschaft entstandenen existenzgefährdenden Liquiditätsengpass musste zur Verhinderung der Insolvenz eine Sanierungsvereinbarung zwischen der Stadt, der Gesellschaft D und den Gläubigerbanken geschlossen werden, die weitreichende Beiträge der Gesellschaft und der Stadt verlangte. Durch das mangelhafte Beteiligungsmanagement erfolgte keine rechtzeitige Gegensteuerung durch die Stadt. Die Gesellschaft musste kostenintensive externe Beratung in Anspruch nehmen, die in dieser Höhe bei rechtzeitiger Maßnahmenergreifung nicht erforderlich gewesen wäre und die Liquiditätssituation zusätzlich belastete. Die Wirtschaftspläne und die fünfjährige Finanzplanung 2006, 2007 und 2008 wurden im Aufsichtsrat zu spät behandelt. Die Wirtschaftsplanung erfolgte nicht den Umständen entsprechend sorgfältig.

Der nach den alarmierenden Jahresabschlüssen notwendige Druck durch die Stadt B im Hinblick auf die als notwendig zu erkennenden erforderlichen Einschränkungen bei den Tätigkeitsfeldern oder Einsparungen, insbesondere im Personalbereich, auf die Gesellschaft D wurde nicht ausgeübt. Fehler im operativen Geschäft wurden vom Aufsichtsrat nicht bemängelt. Erst durch die akute Insolvenzgefahr und die Initiative der Gläubigerbanken wurden längst erforderliche Maßnahmen ergriffen.

Die Finanz- und Ertragslage der Gesellschaft war trotz der eingeleiteten Maßnahmen weiterhin kritisch. Durch die geschlossene Sanierungsvereinbarung wurden der Gesellschaft D betriebswirtschaftlich notwendige Begrenzungen auferlegt. Dieser einzig mögliche Weg zur Erhaltung der Gesellschaft D reduzierte die Interessen der Stadt als Gesellschafter hinsichtlich der Steuerungsmöglichkeiten zur Aufgabenerfüllung beträchtlich. In erster Linie wurden die Interessen der Gläubigerbanken auf die Erfüllung ihrer Kapitaldienste gedeckt, ein unternehmerischer Spielraum bestand für die Gesellschaft kaum. Die kommunale Aufgabenerfüllung reduzierte sich auf ein Minimum.

Wirtschaftliche Unternehmen dürfen nach § 97 Abs. 1 Nr. 3 SächsGemO nur unterhalten werden, wenn der Zweck nicht besser oder wirtschaftlicher durch einen privaten Dritten erfüllt wird oder erfüllt werden kann. Nach § 97 Abs. 3 SächsGemO sind wirtschaftliche Unternehmen so zu führen, dass der öffentliche Zweck erfüllt wird, sie sollen einen Ertrag für den Haushalt der Gemeinde abwerfen, soweit dadurch die Erfüllung des öffentlichen Zwecks nicht beeinträchtigt wird.

4 Fristgerechte Bereitstellung von Unterlagen

Die Stadt A stellte dem SRH erforderliche Unterlagen für die Betätigungsprüfung trotz Mahnung nicht vor Beginn der örtlichen Erhebungen zur Verfügung.

Die Unterlagenübersendung an den SRH durch die Stadt B erfolgte deutlich verspätet.

Die Prüfungstätigkeit des SRH wurde behindert.

5 Folgerungen

5.1 Allen Kommunen wird dringend empfohlen, die Effizienz ihres Beteiligungsmanagements in regelmäßigen Abständen zu prüfen. Die Kommunen, deren Beteiligungsmanagement in einzelnen oder allen Bereichen nicht ausreichend ist, sollten umgehend mit dem Aufbau einer Beteiligungsverwaltung beginnen.

5.2 Die Beteiligungsverwaltung muss so organisiert werden, dass alle für die Steuerung und Kontrolle erforderlichen Unterlagen und Informationen vollständig bei der Kommune aufbewahrt und dokumentiert werden. Nur auf vollständiger Informationsgrundlage sind die Überwachung und die Einhaltung gesetzlicher Vorgaben möglich. Auf die Notwendigkeit der ordnungsmäßigen und fristgerechten Erstellung bzw. Feststellung der Wirtschaftspläne, Jahresabschlüsse und Lageberichte aus Gründen der Steuerung wird insbesondere hingewiesen.

5.3 Alle Kommunen sollten ein Beteiligungscontrolling installieren. Die Unternehmensdaten müssen zeitnah ausgewertet werden, um einen aktuellen Informationsfluss an die kommunalen Entscheidungsträger zu gewährleisten. Hierzu sollte ein geeignetes Berichts- und Kennzahlensystem installiert werden. Neben den gesellschafts- und gemeindefinanziell vorgeschriebenen Plan- und Berichtspflichten können in den Gesellschaftsverträgen und Satzungen weitere unterjährige Termine zur Berichterstattung an die kommunalen Eigentümer vereinbart werden.

5.4 Die Organisation der Mandatsbetreuung sollte von allen Kommunen verbessert werden. Im Hinblick auf die Interessenvertretung der kommunalen Eigentümer sollten den Mitgliedern der Gesellschaftsorgane nach § 98 Abs. 4 SächsGemO regelmäßig Fortbildungsveranstaltungen angeboten werden.

5.5 Die Erstellung von Richtlinien und Dienstanweisungen zum Beteiligungsmanagement wird empfohlen.

5.6 Erforderliche Änderungen der Gesellschaftsverträge und Satzungen kommunaler Unternehmen in privater Rechtsform zur Anpassung an das seit 01.04.2003 geltende Gemeindefinanziellrecht waren spätestens nach der ablehnenden Entscheidung des Verfassungsgerichtshofes des Freistaates Sachsen zum Normenkontrollverfahren der Novellierung vom 10.05.2005 unverzüglich vorzunehmen. Die säumigen Kommunen haben umgehend das Erforderliche zu veranlassen.

5.7 Nach § 115 SächsGemO kann die Rechtsaufsichtsbehörde, wenn die Kommune ihre Pflichten nicht erfüllt, anordnen, dass diese innerhalb einer angemessenen Frist die notwendigen Maßnahmen durchführt. Die Rechtsaufsichtsbehörden werden aufgefordert, die erforderlichen Anpassungen der Gesellschaftsverträge und Satzungen zu überwachen und ggf. von ihrem Anordnungsrecht Gebrauch zu machen.

5.8 Bei bestehenden Unternehmen haben die Kommunen in wirtschaftlich schwierigen Situationen die Vor- und Nachteile der materiellen Privatisierung im Einzelfall zu prüfen.

5.9 Die überörtliche Kommunalprüfung nach § 109 SächsGemO erfolgt regelmäßig alle fünf Jahre. Insoweit kommen der jährlichen örtlichen Prüfung der Betätigung nach § 106 Abs. 2 Nr. 5 SächsGemO sowie der Haushalts- und Wirtschaftsführung der kommunalen Unternehmen nach § 96 Abs. 2 Nr. 2a SächsGemO und deren interner Revisionsfunktion im Interesse der kommunalen Eigentümer wesentliche Bedeutung zu.

5.10 Die Übersendung von benötigten Unterlagen für Prüfungen des SRH hat grundsätzlich fristgemäß zu erfolgen.

6 Stellungnahmen

Seitens des SMI bestanden keine Bedenken gegen den Jahresbeitrag.

Die Stadt A sicherte zu, markante betriebliche Kennziffern der beiden Beteiligungsunternehmen im Sachgebiet Beteiligungscontrolling zu berücksichtigen. Die Stadt B verzichtete auf eine Stellungnahme, wies jedoch darauf hin, erste Schritte avisiert zu haben, um das Beteiligungsmanagement zu verbessern.

Der SSG führte aus, dass von der Gemeinde in dem Aufsichtsrat entsandte Mitglieder nach § 98 Abs. 2 SächsGemO lediglich verpflichtet seien, den Gemeinderat und den Bürgermeister über alle Angelegenheiten von besonderer Bedeutung zu unterrichten, nicht jedoch entsprechende Unterlagen wie Protokolle der Gemeindeverwaltung zur Verfügung zu stellen. Die Übergabe sämtlicher Unterlagen des Aufsichtsratsgremiums könne auch die Verschwiegenheitspflicht nach § 52 GmbHG i. V. m. §§ 116, 394, 395 AktG entgegenstehen.

7 Schlussbemerkung

Der SRH weist daraufhin, dass Berichtspflichten des Geschäftsführers an die Kontrollorgane, Gesellschafterversammlung und Aufsichtsrat sowie an die Beteiligungsverwaltung im Gesellschaftsvertrag fixiert werden sollten. Die kommunalen Vertreter in dem Aufsichtsrat sind von der grundsätzlich geltenden Verschwiegenheitspflicht im Hinblick auf ihre kommunalrechtlichen Berichtspflichten befreit. Im Gegenzug sind die in der Gemeinde mit der Beteiligungsverwaltung betreuten Personen gegenüber Dritten einer entsprechenden Verschwiegenheitspflicht unterworfen (§§ 394, 395 AktG).

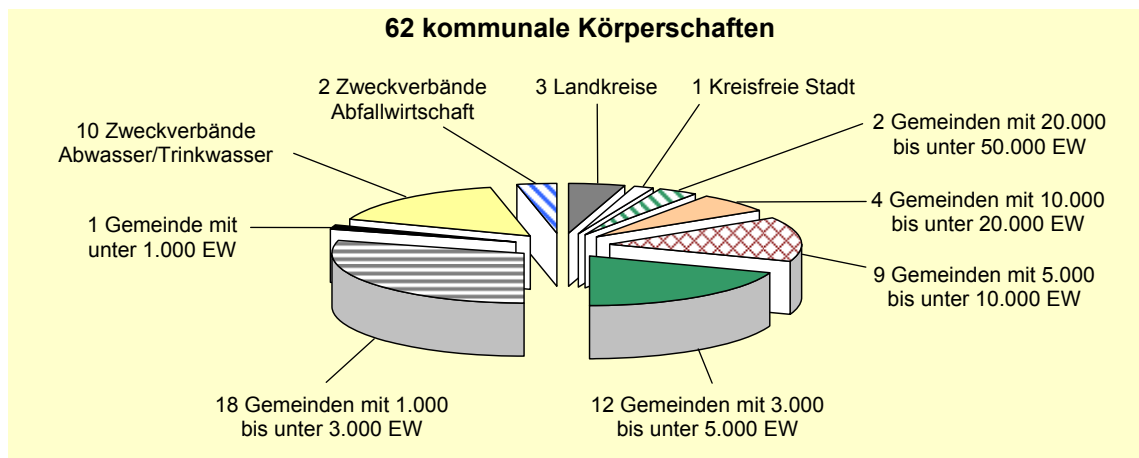
Gemeinden und Zweckverbände verzichteten auf Einnahmen, weil sie ihre Vollstreckungsaufgaben gar nicht oder nur beiläufig erledigen.

Die Finanzlage wird darüber hinaus durch den Ausweis nicht einbringbarer Kasseneinnahmereste verfälscht dargestellt.

1 Prüfungsgegenstand

1.1 Einführung

Der SRH hat im Jahr 2007 die Organisation und Durchführung des Mahn- und Vollstreckungswesens, die Kasseneinnahmereste (KER) sowie die Niederschlagung, die Stundung und den Erlass von Forderungen kommunaler Körperschaften geprüft. In die Prüfung wurden 47 Städte und Gemeinden, 3 Landkreise sowie 12 Zweckverbände, mithin insgesamt 62 kommunale Körperschaften, einbezogen. Das entspricht jeweils rd. 10 % der bestehenden Landkreise, Kreisfreien Städte, kreisangehörigen Gemeinden und Zweckverbände der Branchen Wasser, Abwasser und Abfall.¹



¹ Laut Angaben des Statistischen Landesamtes, Gebietsstand 01.01.2007.

Der Prüfungszeitraum umfasste den Zeitraum der Hj. 2004 bis 2006. Geprüft wurden ausschließlich öffentlich-rechtliche Forderungen der kommunalen Körperschaften. Die Querschnittsprüfung wurde in Form einer Umfrage mittels Erhebungsbögen sowie sich anschließenden örtlichen Erhebungen in fünf ausgewählten kreisangehörigen Gemeinden durchgeführt.

1.2 Rechtliche Grundlagen

Die rechtlichen Grundlagen des Mahn- und Vollstreckungswesens für öffentlich-rechtliche Forderungen der kommunalen Körperschaften finden sich im Wesentlichen in der KomHVO, der KomKVO², der AO³ und dem SächsVwVG*.

Nach § 86 Abs. 1 SächsGemO hat die Gemeindekasse alle Kassengeschäfte der Gemeinde zu erledigen, soweit dafür keine Sonderkassen geführt werden. Nach § 28 KomHVO hat die Kommune die ihr zustehenden Einnahmen vollständig zu erfassen und rechtzeitig einzuziehen. Ihr Eingang ist zu überwachen. Aus Gründen der Wirtschaftlichkeit kann davon abgesehen werden, Ansprüche von weniger als 10 € geltend zu machen, es sei denn, die Einziehung ist aus grundsätzlichen Erwägungen geboten (§ 35 Satz 1 KomHVO).

Gemäß § 1 Abs. 3 KomKVO obliegt der Gemeindekasse u. a. die Mahnung, Beitreibung und Einleitung der Zwangsvollstreckung, soweit in anderen Vorschriften nichts anderes bestimmt oder nicht eine andere Stelle damit beauftragt ist. Die Kasse hat Einnahmen, die nicht rechtzeitig eingegangen sind, unverzüglich zwangsweise einzuziehen oder die zwangsweise Einziehung zu veranlassen (§ 15 Abs. 2 Satz 1 KomKVO). Die Kasse kann von einer zwangsweisen Einziehung der Forderungen nur dann absehen, wenn zu erkennen ist, dass die Vollziehung des der Annahmeanordnung zugrunde liegenden Bescheids ausgesetzt wird oder eine Stundung, Niederschlagung oder ein Erlass in Betracht kommt. Sie hat in diesen Fällen unverzüglich eine Entscheidung der zuständigen Dienststelle herbeizuführen (§ 15 Abs. 2 Satz 2 und 3 KomKVO).

Die Stundung ist das Hinausschieben eines fälligen Anspruchs. Eine Stundung kann gewährt werden, wenn die Einziehung bei Fälligkeit eine erhebliche Härte für den Schuldner bedeuten würde und der Anspruch durch die Stundung nicht gefährdet erscheint (§ 222 Satz 1 AO). Es bedarf eines begründeten Stundungsantrages. Die Stundung soll nur auf Antrag und gegen Sicherheitsleistung gewährt werden (§ 222 Satz 2 AO). Der Stundungszins beträgt 0,5 % je vollen Monat der Stundung, der zu verzinsende Betrag wird auf volle 50 € abgerundet (§ 234 Abs. 1 i. V. m. § 238 AO). Stundungszinsen unter 10 € werden nicht festgesetzt (§ 239 Abs. 2 Satz 2 AO). Besonderheiten gelten für die sog. landwirtschaftliche Stundung (§ 3 Abs. 3 SächsKAG).

² Nach § 61 SächsLKrO gelten für die Haushaltswirtschaft der Landkreise u. a. die §§ 72 bis 88 SächsGemO und nach § 58 Abs. 1 SächsKomZG für die Wirtschaftsführung der Zweckverbände die Vorschriften über die Gemeindegewirtschaft entsprechend. Im folgenden Bericht wird sich deshalb aus Vereinfachungsgründen darauf beschränkt, die entsprechenden Regelungen der SächsGemO, KomHVO bzw. KomKVO unmittelbar zu benennen.

³ Für Kommunalabgaben nach dem SächsKAG finden die in § 3 SächsKAG genannten Vorschriften der AO sinngemäß Anwendung. Im Folgenden werden für diese Forderungen daher lediglich die Regelungen der AO angeführt, soweit diese gelten.

* SächsVwVG = Verwaltungsvollstreckungsgesetz für den Freistaat Sachsen.

Die Niederschlagung (§ 34 Abs. 2 KomHVO bzw. § 261 AO⁴) ist die befristete oder unbefristete Zurückstellung eines fälligen Anspruchs ohne Verzicht auf den Anspruch selbst. Ansprüche dürfen niedergeschlagen werden, wenn feststeht, dass die Einziehung keinen Erfolg haben wird oder die Kosten der Einziehung außer Verhältnis zur Höhe des Anspruchs stehen. Die Niederschlagung ist eine verwaltungsinterne Maßnahme, es bedarf keines Antrags des Schuldners.

Wenn eine Einziehung der Forderung nach Lage des Einzelfalls unbillig wäre, kommt (ausnahmsweise) ein Erlass (§ 227 AO⁵) in Betracht. Erlass ist der endgültige Verzicht auf die Forderung. Es bedarf eines Antrags, der zu begründen ist.

„Beitreibung“ ist nach § 12 Abs. 1 SächsVwVG die Vollstreckung von Leistungsbescheiden, also von Verwaltungsakten, die i. d. R. auf Geldzahlung gerichtet sind. Zuständig für die Vollstreckung von Verwaltungsakten ist der mit der Vollstreckung beauftragte Bedienstete der Vollstreckungsbehörde (§§ 1, 4 und 5 SächsVwVG). Mit der Vollstreckung in bewegliche Sachen kann auch ein Gerichtsvollzieher beauftragt werden (§ 14 Abs. 2 SächsVwVG). Der Schuldner ist vor der Beitreibung (einmalig) durch verschlossenes Schreiben zu mahnen (§ 13 Abs. 2 SächsVwVG). Die Vollstreckung kann erst beginnen, wenn die Forderung vollziehbar ist, die Voraussetzungen von § 2 SächsVwVG vorliegen und die Zahlungsfrist der Mahnung von mindestens einer Woche (§ 13 Abs. 4 SächsVwVG) verstrichen ist.

Wird eine Steuer bzw. Kommunalabgabe nicht bis zum Ablauf des Fälligkeitstages entrichtet, so sind Säumniszuschläge zu erheben (§ 240 Abs. 1 Satz 1 AO). Diese betragen 1 % je Monat, der geschuldete Betrag ist auf volle 50 € nach unten abzurunden. Bei einer Säumnis bis zu drei Tagen wird kein Säumniszuschlag erhoben (§ 240 Abs. 3 Satz 1 AO).

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Organisation des Mahn- und Vollstreckungswesens

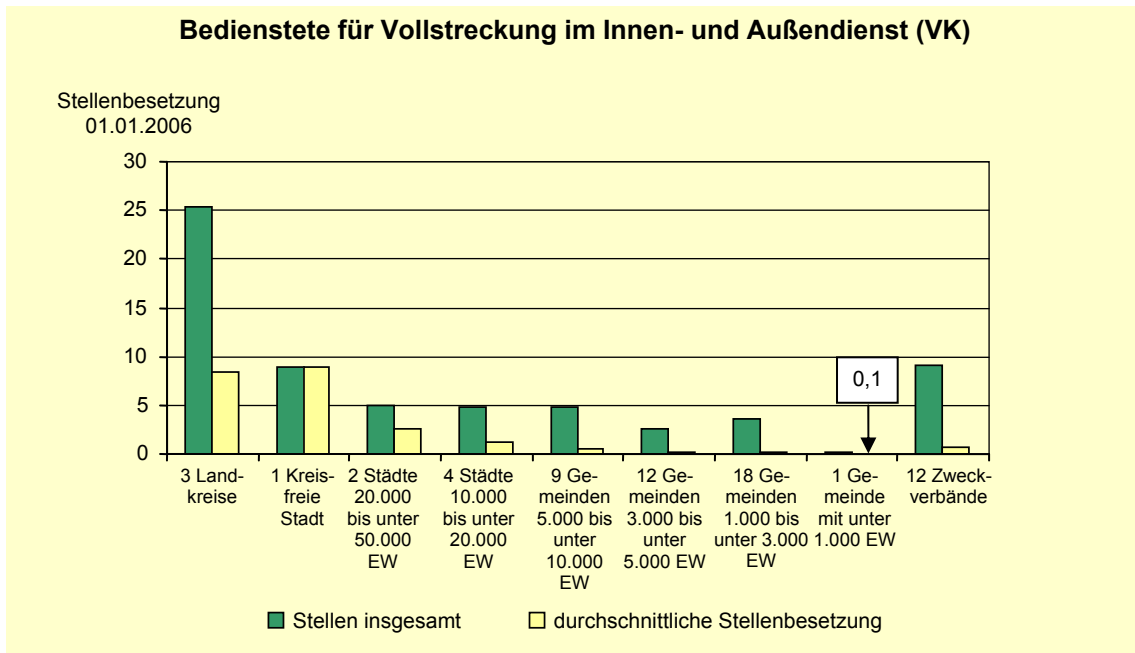
Zuständigkeiten und Personalausstattung

Die Aufgabenerledigung im Mahn- und Vollstreckungswesen erfolgt durch Innen- und Außendienst. Die Aufgaben im Innendienst beinhalten Verwaltungsaufgaben für den Einzug und die Überwachung offener Forderungen. Dazu dienen Instrumente wie z. B. Mahnung, Amtshilfeersuchen, Verbesserung der ämterübergreifenden Zusammenarbeit sowie geeignete Vollstreckungsmaßnahmen in das bewegliche Vermögen (z. B. Forderungspfändung) und in das unbewegliche Vermögen (z. B. Eintragung von Zwangshypotheken). Daneben können Bedienstete der Vollstreckungsbehörde mittels Auftrag ermächtigt werden, öffentlich-rechtliche Forderungen vor Ort beizutreiben (Vollstreckungsvollzug). Mit dem Vollstreckungsvollzug können auch Gerichtsvollzieher beauftragt werden.

⁴ § 261 AO gilt gem. § 3 Abs. 1 Nr. 6 b) SächsKAG für Kommunalabgaben, nicht aber für Realsteuern (§ 1 Abs. 2 AO).

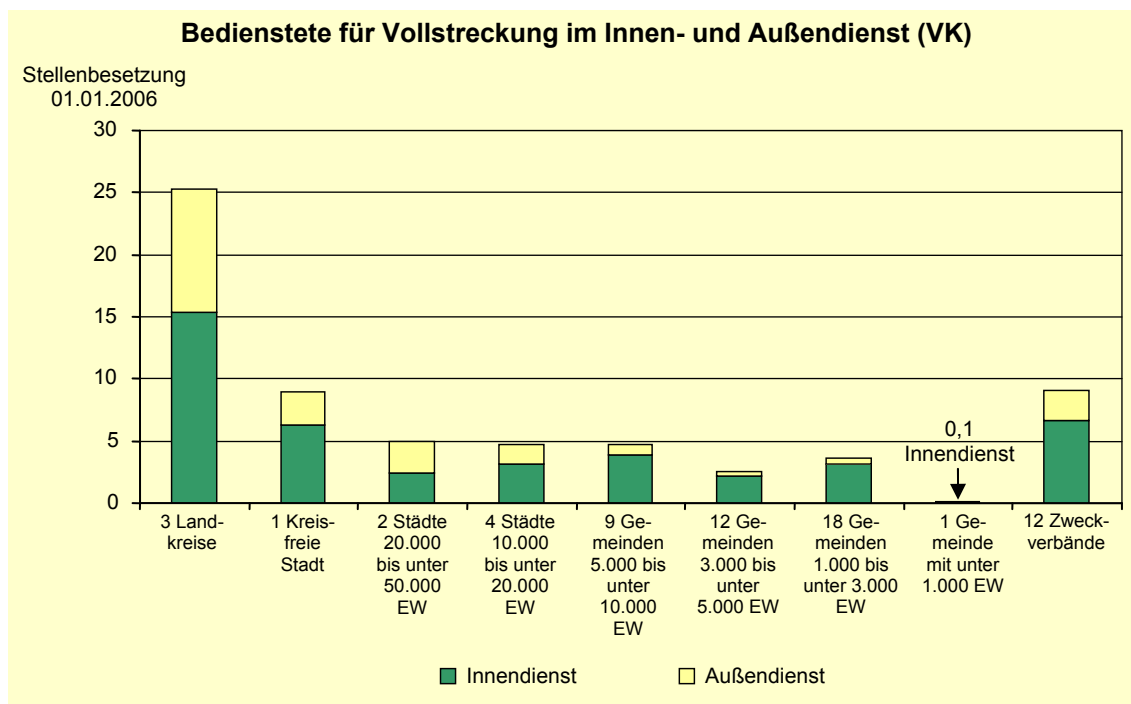
⁵ Soweit einzelne Gesetze spezielle Erlassregelungen treffen, gehen diese vor (z. B. §§ 33 f. Grundsteuergesetz).

Zum 01.01.2006 stellte sich die Personalausstattung für das Mahn- und Vollstreckungswesen bei den geprüften kommunalen Körperschaften wie folgt dar:



Die Stellenbesetzung bei den Landkreisen bzw. der Kreisfreien Stadt betrug durchschnittlich 8,44 bzw. 9,0 VK. Die kreisangehörigen Gemeinden wiesen eine deutlich geringere Stellenausstattung aus, wobei ein Abwärtstrend von den größeren zu den kleineren Gemeindegrößenklassen deutlich wird. Während bei Städten der Größenklasse 20 bis unter 50 TEW die durchschnittliche Stellenbesetzung bei 2,5 Bediensteten lag, hatten Gemeinden der Größenklasse 1 bis unter 3 TEW durchschnittlich nur 0,2 besetzte Stellen. Die durchschnittliche Stellenbesetzung bei den Zweckverbänden betrug 0,75 VK. Drei von den 12 geprüften Zweckverbänden hatten gar keine Stellen für das Mahn- und Vollstreckungswesen ausgewiesen.

Die folgende Darstellung zeigt die Stellenbesetzung gesplittet nach Innen- und Außendienst:



Von den Geprüften hatten 31 kreisangehörige Gemeinden und 9 Zweckverbände keine eigenen Bediensteten für den Vollstreckungsvollzug. Die Personalausstattung differenziert nach Innen- und Außendienst betrachtet, lässt erkennen, dass insbesondere die kreisangehörigen Gemeinden und Zweckverbände zu wenig Personal für den Vollstreckungsvollzug einsetzen.

In 13 Fällen hatten die Gemeinden den Vollstreckungsvollzug einer anderen kommunalen Körperschaft, z. B. dem Landkreis, übertragen. In mehreren Fällen wurden Gerichtsvollzieher beauftragt.

Zuständigkeiten im Mahn- und Vollstreckungswesen

Die Zuständigkeiten für Stundung, Niederschlagung und Erlass von Forderungen hatten die geprüften Kommunen zumeist in ihren Hauptsatzungen geregelt. Einige Gemeinden hatten die Zuständigkeiten für zu stundende Forderungen zwar nach Wertgrenzen festgelegt, der Zeitrahmen fehlte jedoch. In vielen Fällen waren die Bürgermeister ermächtigt, in einem festgelegten Zeitrahmen Forderungen in unbegrenzter Höhe zu stunden.

Die Mehrzahl der Zweckverbände hatte in ihren Verbandssatzungen die Zuständigkeiten für Stundung, Niederschlagung und Erlass von Forderungen unzureichend oder gar nicht festgelegt. Zwei Zweckverbände hatten die Zuständigkeiten entgegen §§ 48 Satz 3, 11 Abs. 2 Nr. 4 SächsKomZG „nur“ im Rahmen einer Dienstanweisung (DA) festgeschrieben.

Verfahrensregelungen im Mahn- und Vollstreckungswesen

Verfahrensregelungen über Stundung, Niederschlagung und Erlass lagen insbesondere bei den geprüften kreisangehörigen Gemeinden und Zweckverbänden vielmals nur ungenügend vor bzw. fehlten diese ganz. Der Umgang mit Kleinbeträgen war von den DA für die Kasse oft nicht erfasst.

Bei Gemeinden, die einer Verwaltungsgemeinschaft angehörten, war mitunter nur die DA zur Ausübung der Kassengeschäfte der erfüllenden Gemeinde vorhanden. Weiterreichende, für alle beteiligten Gemeinden gültige Regelungen gab es nicht. Bisweilen hatten auch die dafür nicht zuständigen Bürgermeister der beteiligten Gemeinden DA erlassen.

Beauftragung von privaten Inkassounternehmen

Drei kreisangehörige Gemeinden nahmen nach eigenen Angaben private Inkassounternehmen für den Einzug ihrer Forderungen in Anspruch.

Private Inkassounternehmen können mit der Vollstreckung öffentlich-rechtlicher Forderungen nicht beauftragt werden. Die Vollstreckung gehört zum Kernbereich der hoheitlichen Tätigkeit der Kommunen. Das SächsVwVG regelt die Vollstreckung von Leistungsbescheiden in den §§ 12 ff. Danach kann die Beitreibung allein durch den Gerichtsvollzieher als außerhalb der Vollstreckungsbehörde stehende Person erfolgen. Dadurch wird insbesondere auch das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung geschützt. Die durch die Verfolgungsbehörde erlangten personenbezogenen Daten des Betroffenen verbleiben bei der Verfolgungsbehörde, da das Gesetz letztere auch als Vollstreckungsbehörde bestimmt. Ausnahme ist allein die gesetzlich geregelte Betrauung des Gerichtsvollziehers mit einzelnen Tätigkeiten in der Vollstreckung.⁶

Auch gegen eine unterstützende bzw. vorbereitende Tätigkeit der Inkassodienstleister als sog. Verwaltungshelfer im Vorstadium der Beitreibung bzw. in deren Nachgang (schriftliche Mahnung, Telefoninkasso, Adressenrecherche, Schuldnerüberwachung) bestehen erhebliche Bedenken. Nach § 30 AO ist die Offenbarung von Daten aus dem Steuerschuldverhältnis an den nichtöffentlichen Bereich grundsätzlich unzulässig. Darüber hinaus dürfen gem. § 16 Abs. 1 Nr. 1 des Gesetzes zum Schutz der informationellen Selbstbestimmung im Freistaat Sachsen personenbezogene Daten an nichtöffentliche Stellen nur übermittelt werden, wenn sie zur Erfüllung der Aufgaben der übermittelnden Stelle erforderlich sind.⁷ Dies dürfte daran scheitern, dass die Kommunen selbst zur Mahnung und Vollstreckung von öffentlich-rechtlichen Forderungen berufen sind und über ausreichende Erfahrungen und vor allem Möglichkeiten der Vollstreckung verfügen, um ausstehende Forderungen beizutreiben.⁸ Darüber hinaus ist das Vorgehen auch unter dem Gesichtspunkt der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit fragwürdig. Die Inkassounternehmen haben im Gegensatz zu den Kommunen keinerlei Sanktionsrechte gegenüber dem Schuldner, sodass sich durch die Zwischenschaltung des Inkassounternehmens ggf. das Verfahren verlängern bzw. je nach Vertragsgestaltung die

⁶ Vgl. 12. Tätigkeitsbericht des Sächsischen Datenschutzbeauftragten 2005, S. 73 ff.

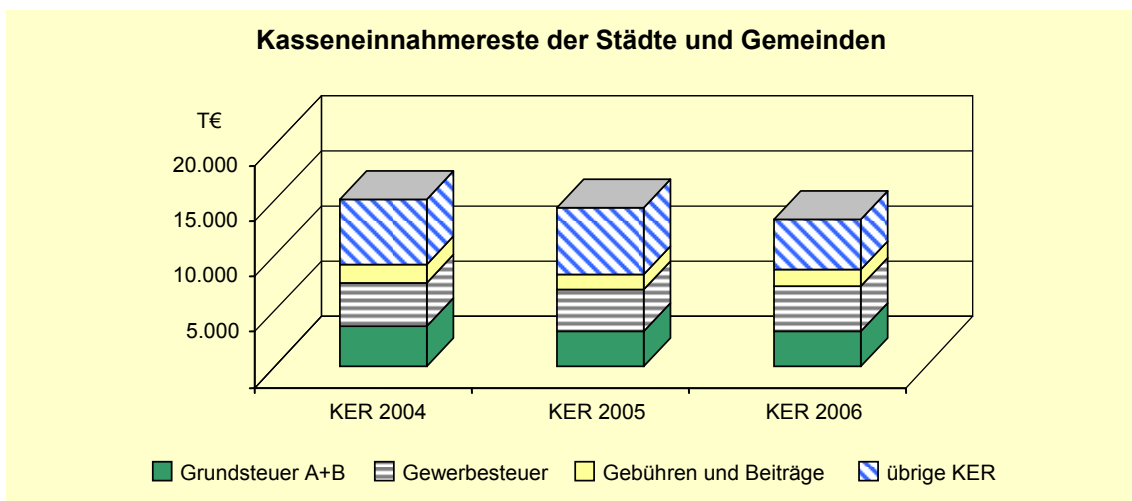
⁷ Das Land Baden-Württemberg hat als erstes Bundesland im Jahr 2008 einen Entwurf einer gesetzlichen Datenschutzmächtigung vorgelegt, der es der Justizverwaltung des Landes erlauben soll, künftig private Inkassounternehmen beim Forderungseinzug zu beteiligen. Vorgesehen ist nicht die Übertragung hoheitlicher Befugnisse, sondern eine funktionelle Privatisierung (vgl. hierzu Justizministerium Baden-Württemberg, Pressemitteilung vom 11.03.2008).

⁸ Vgl. hierzu Hagemann in Kommunal-Kassen-Zeitschrift 4/2006, S. 69 ff. sowie Mitgliederrundschreiben Nr. 504/1998 des SSG vom 05.10.1998, Az.: 914.00.

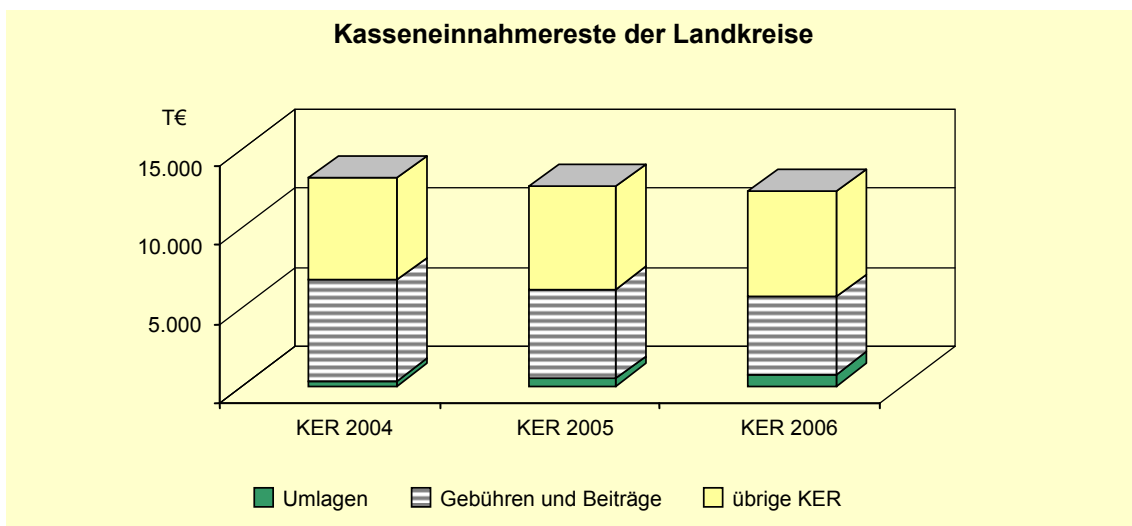
Beauftragung auch ineffektiv sein kann. Zudem erfordert die Beauftragung lediglich eines kleinen Teils des Beitreibungsverfahrens interne Abstimmungen zwischen Kommune (Kasse) und dem privaten Dritten und führt damit im Ergebnis zu Doppelarbeiten.

2.2 Kasseneinnahmereste und offene Ansprüche

Im Rahmen der Querschnittsprüfung wurden wesentliche KER bzw. offene Ansprüche bei öffentlich-rechtlichen Forderungen betrachtet. Diese haben sich in den geprüften Jahren 2004 bis 2006 wie folgt entwickelt:⁹



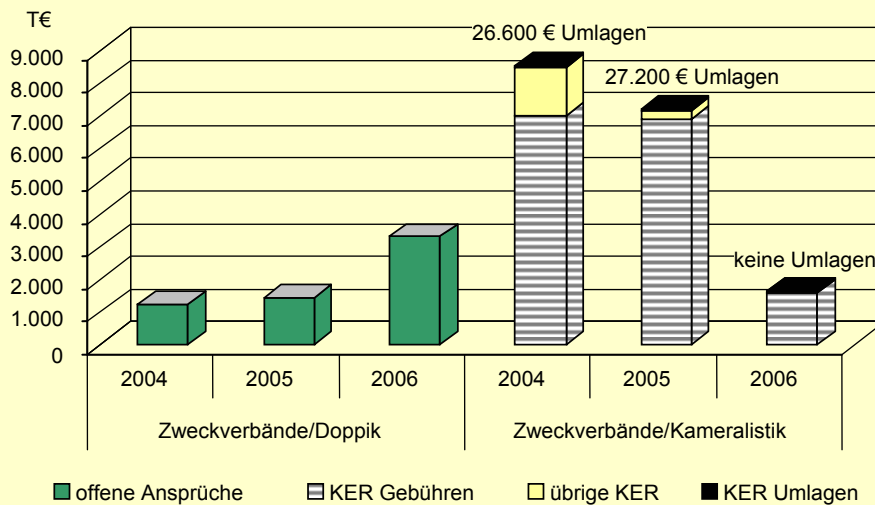
Die KER der Städte und Gemeinden bei Grundsteuern sowie Gebühren und Beiträgen betragen trotz rückläufiger Tendenz im Jahr 2006 noch rd. 3.130.995 € bzw. rd. 1.420.328 €. Bei Gewerbesteuern waren die KER im Prüfungszeitraum von rd. 4.039.189 € auf rd. 4.127.470 € angestiegen.



Die KER der Landkreise bei Gebühren und Beiträgen gingen in den geprüften Jahren von rd. 6.361.123 € auf rd. 4.879.091 € zurück. Die KER bei Umlagen stiegen dagegen um mehr als das Doppelte von rd. 330.388 € auf rd. 757.703 € an.

⁹ Die Position - übrige KER - wurde im Rahmen der Prüfung nicht betrachtet, weil sie insbesondere privatrechtliche Ansprüche beinhaltet.

Kasseneinnahmereste/offene Ansprüche bei Zweckverbänden



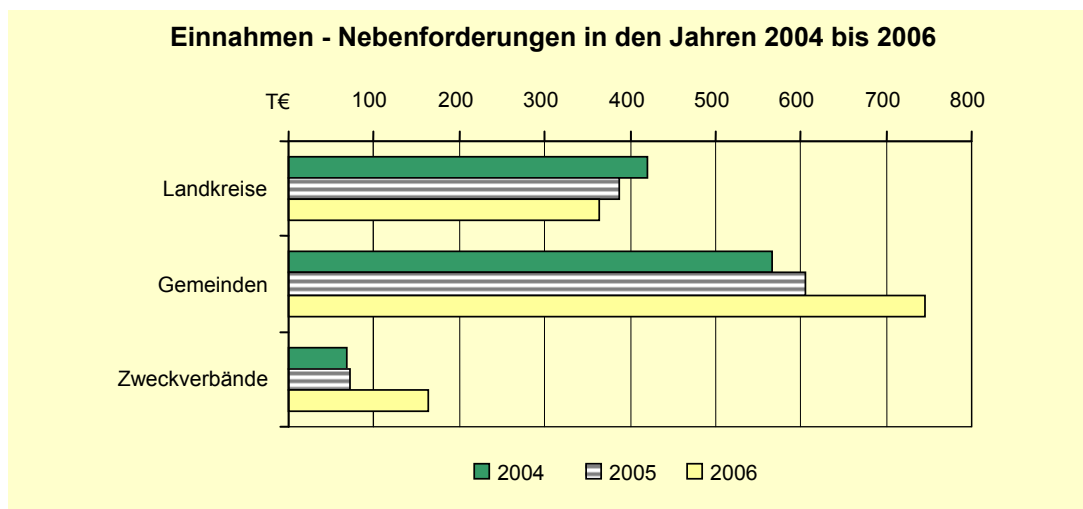
Bei den vier geprüften Zweckverbänden, die nach Eigenbetriebsrecht wirtschaften, waren die offenen Ansprüche im Jahr 2006 gegenüber dem Jahr 2004 um mehr als das Doppelte auf rd. 3.300.011 € angewachsen. Insbesondere die Abfallwirtschaftsverbände hatten erklärt, dass in den geprüften Jahren keine Vollstreckungsaufgaben erledigt wurden. Nach eigenen Angaben soll das Mahn- und Vollstreckungswesen erst eingerichtet werden.

Bei den geprüften acht Abwasserzweckverbänden¹⁰, die die kameralistische Buchführung anwenden, waren insbesondere die KER bei Gebühren im Prüfungszeitraum von rd. 6.996.151 € auf rd. 1.573.561 € abgefallen. Die gesunkenen KER lassen allerdings keine Schlüsse auf ein organisiertes Mahn- und Vollstreckungswesen zu. Im Hinblick auf die Abgrenzung der Querschnittsprüfung - KER im Verwaltungshaushalt - und die gesetzlich eingeräumten Wahlmöglichkeiten bezüglich der Finanzierungsmodelle der Abwasserentsorgung ist die Gesamtentwicklung von KER/Gebühren bei Abwasserzweckverbänden differenziert zu betrachten. Auf Schlussfolgerungen wird deshalb verzichtet.

¹⁰ Davon erledigt ein Zweckverband neben der Abwasserentsorgung auch die Trinkwasserversorgung.

2.3 Nebenforderungen

Nach Angaben der kommunalen Körperschaften wurden in den meisten Fällen Nebenforderungen erhoben. Die Einnahmesituation bei Nebenforderungen stellte sich in den Jahren 2004 bis 2006 wie folgt dar:



Nach Angaben der meisten geprüften kommunalen Körperschaften wurden ausstehende Forderungen mehrfach angemahnt. Neun Gemeinden und ein Zweckverband gaben an, dass zwischen drei und acht Mahnungen erfolgten, bevor weitere Schritte zur Vollstreckung der Forderung eingeleitet wurden.

Die örtlichen Erhebungen haben allerdings gezeigt, dass Stundungszinsen nicht immer erhoben, Säumniszuschläge nicht durchgängig und Mahngebühren für eine Forderung mehrmals berechnet wurden. In einigen Fällen blieben Nebenforderungen über Jahre hinweg als Kassenrest weiter bestehen, weil nur die Hauptforderungen beglichen wurden.

Sind Zahlungsansprüche der kommunalen Körperschaften nicht fristgemäß eingegangen, sind Nebenforderungen, wie Mahngebühren, Säumniszuschläge bzw. Stundungszinsen zu erheben. Ein genereller Verzicht widerspricht den Grundsätzen der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit.

Der Schuldner ist gem. § 13 Abs. 2 SächsVwVG durch verschlossenes Schreiben zu mahnen. Die Höhe der Mahngebühr bemisst sich unter Beachtung des Grundsatzes der Gleichbehandlung nach dem Sächsischen Kostenverzeichnis (Anlage 1, lfd. Nr. 1 Tarifstelle 8.1). Gesetzlich vorgesehen ist lediglich eine einzige Mahnung pro Forderung. Mahngebühren dürfen deshalb nur für die erste Mahnung erhoben werden. Die Wirtschaftlichkeit weiterer Mahnungen ist im Einzelfall zu prüfen.

Die Berechnung von Stundungszinsen und Säumniszuschlägen richtet sich nach § 234 bzw. § 240 AO.

2.4 Forderungsmanagement

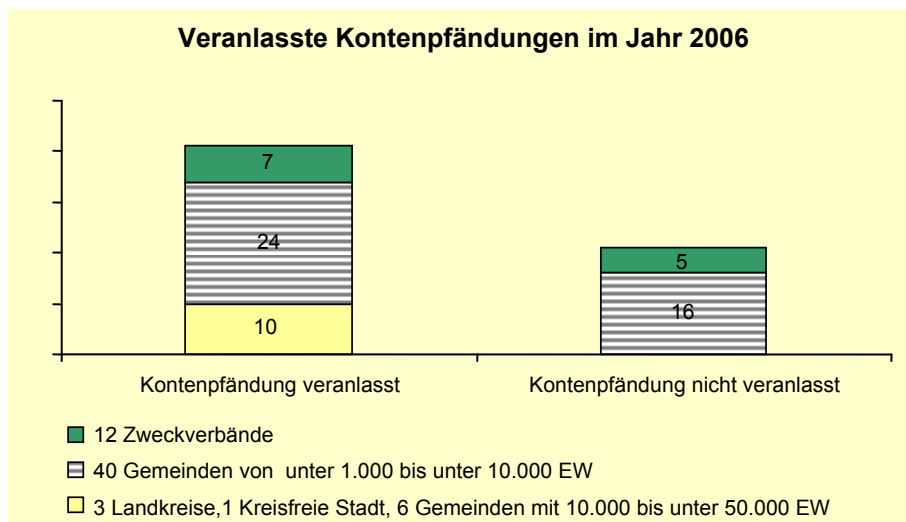
Die folgenden Kriterien kennzeichnen u. a. ein funktionierendes Forderungsmanagement:

- ständige Tagfertigkeit der Buchhaltung,
- ordnungsgemäße Verbuchung aller Zahlungseingänge sowie Angabe aller Fälligkeiten,
- schnelle Aufklärung unbekannter Zahlungen,
- ständige Kontrolle auf Rückstände und Aufrechnungsmöglichkeiten sowie auf Einhaltung von Ratenzahlungsvereinbarungen,
- regelmäßige Aufforderungen zur Erteilung von Einzugsermächtigungen,
- zeitnahe Mahnung offener Forderungen,
- korrekte Terminüberwachung mittels Wiedervorlage.

2.4.1 Vollstreckung im Innendienst

2.4.1.1 Konten- und Lohnpfändungen

In vielen Fällen erfolgte die Vollstreckung im Innendienst nur ansatzweise. Die dafür geeigneten Vollstreckungsinstrumente wurden oft nicht bzw. unzureichend angewandt. Im Rahmen der Querschnittsprüfung wurde abgefragt, inwieweit Konten- und Lohnpfändungen im Jahr 2006 angewandt wurden. Die geprüften kommunalen Körperschaften hatten im Jahr 2006 Kontenpfändungen in insgesamt 3.397 Fällen mit einem Gesamtwert in Höhe von rd. 1.471.807 € veranlasst. Die folgende Darstellung zeigt, dass wiederum kleinere Gemeinden und Zweckverbände im Jahr 2006 das Instrument - Kontenpfändung - nicht genutzt haben:

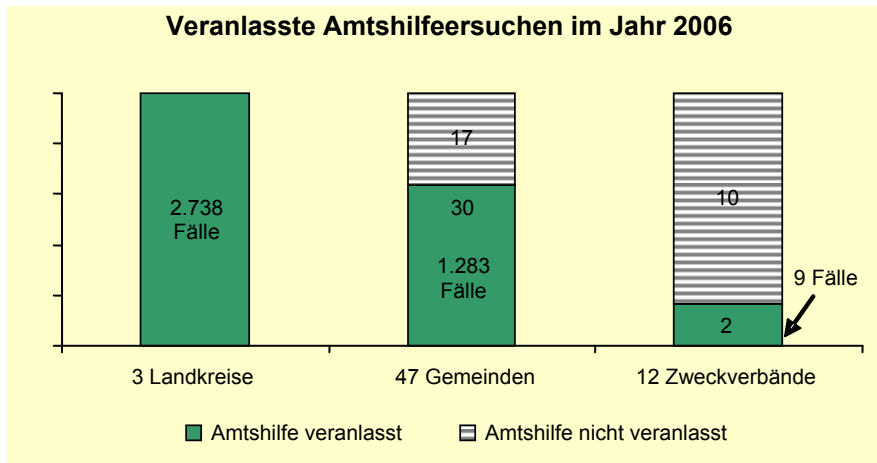


Nach Auskunft der Geprüften spielen Lohnpfändungen eine untergeordnete Rolle. Es wird häufig darauf verzichtet, weil es bei solchen Maßnahmen zu nicht gewollten Konsequenzen für die Arbeitnehmer kommen kann, die Arbeitsverhältnisse der Schuldner nicht bekannt sind bzw. diese keine Lohneinkünfte erzielen. Lohnpfändungen wurden nur von den drei geprüften Landkreisen, drei größeren Gemeinden und einem Zweckverband vorgenommen.

2.4.1.2 Amtshilfeersuchen

Die Beitreibung von offenen Forderungen durch die Vollstreckungsbehörde wird oft unmöglich, weil die Schuldner ihren Wohnort wechseln. Es gilt hier unverzüglich durch Meldeanfragen den Wohnort des Schuldners zu ermitteln und das Amtshilfeersuchen zur Vollstreckung gem. § 4 Abs. 2 bis 4 SächsVwVG i. V. m. § 4 ff. VwVfG¹¹ an die zuständige Kommune zu veranlassen.

Die folgende Darstellung zeigt, in welchem Umfang die geprüften kommunalen Körperschaften im Jahr 2006 Amtshilfeersuchen veranlassten:



Insbesondere die Gemeinden der unteren Größenklassen und Zweckverbände nutzten das Instrument - Amtshilfeersuchen - im Rahmen der Vollstreckung zu wenig bzw. gar nicht. Zudem ergab die Prüfung, dass in einigen Fällen die Bedeutung eines Amtshilfeersuchens nicht bekannt war und dieses mit dem Ersuchen um Meldeauskunft (§ 29 Sächsisches Meldegesetz) gleichgesetzt wurde.

Die örtlichen Erhebungen haben gezeigt, dass die Erledigung der Vollstreckungsaufträge im Wege der Amtshilfe nicht zeitnah erfolgte, weil sich bei den Vollstreckungsstellen die unerledigten Fälle stauten. Vollstreckungsersuchen wurden mitunter mit der Begründung abgelehnt, der Forderungsbetrag liege unterhalb einer Wertgrenze, die die ersuchte Kommune für die Beitreibung festgelegt habe.

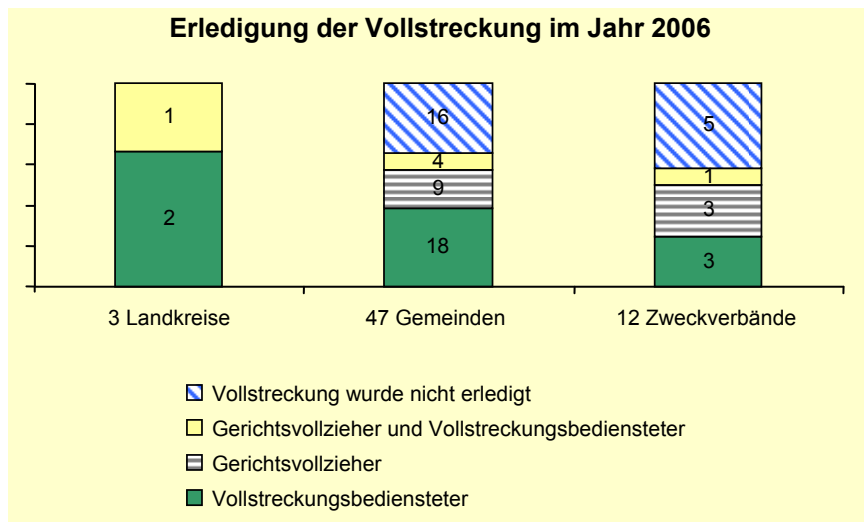
Die ersuchte Behörde kann gem. § 5 Abs. 3 Nr. 2 VwVfG die Amtshilfe u. a. ablehnen, wenn diese nur mit unverhältnismäßig großem Aufwand geleistet werden kann. Dabei kommt es sowohl auf die Bedeutung der Hilfeleistung (Forderungshöhe, Auswirkung auf die Zahlungsmoral) für die ersuchenden als auch auf den Aufwand (sachlich, personell und zeitlich) der ersuchten kommunalen Körperschaften an.¹²

¹¹ Gemäß § 1 Abs. 1 Satz 1 VwVfG für den Freistaat Sachsen gilt das VwVfG in seiner jeweils geltenden Fassung entsprechend, soweit nichts anderes bestimmt wird.

¹² Vgl. hierzu App in Zeitschrift für Kommunal Finanzen 2/2008, S. 33 ff.

2.4.2 Vollstreckung von Forderungen im Außendienst

Die Vollstreckung von öffentlich-rechtlichen Forderungen im Außendienst erfolgt durch die ermächtigten Vollstreckungsbediensteten oder den Gerichtsvollzieher. Die folgende Darstellung zeigt, ob und durch wen die geprüften kommunalen Körperschaften im Jahr 2006 ihre Vollstreckungsaufgaben erledigen ließen:



Die erteilten Vollstreckungsaufträge im Jahr 2006 umfassten ausstehende Forderungen in Höhe von insgesamt rd. 5.769.384 €. Insbesondere Gemeinden der unteren Größenklassen und Zweckverbände erledigten den Vollstreckungsvollzug im Außendienst nicht.

2.4.3 Stundung, Niederschlagung und Erlass

Die örtlichen Erhebungen haben gezeigt, dass die Stundungswürdigkeit der Schuldner nicht immer dokumentiert war, z. T. keine Stundungsbescheide erlassen sowie Ratenzahlungen ungenügend überwacht wurden.

Forderungen sind niederschlagen, wenn feststeht, dass die Einziehung z. B. wegen der wirtschaftlichen Verhältnisse des Zahlungspflichtigen keinen Erfolg verspricht. Bei momentaner Nichteinziehbarkeit ist die Forderung befristet niederschlagen.

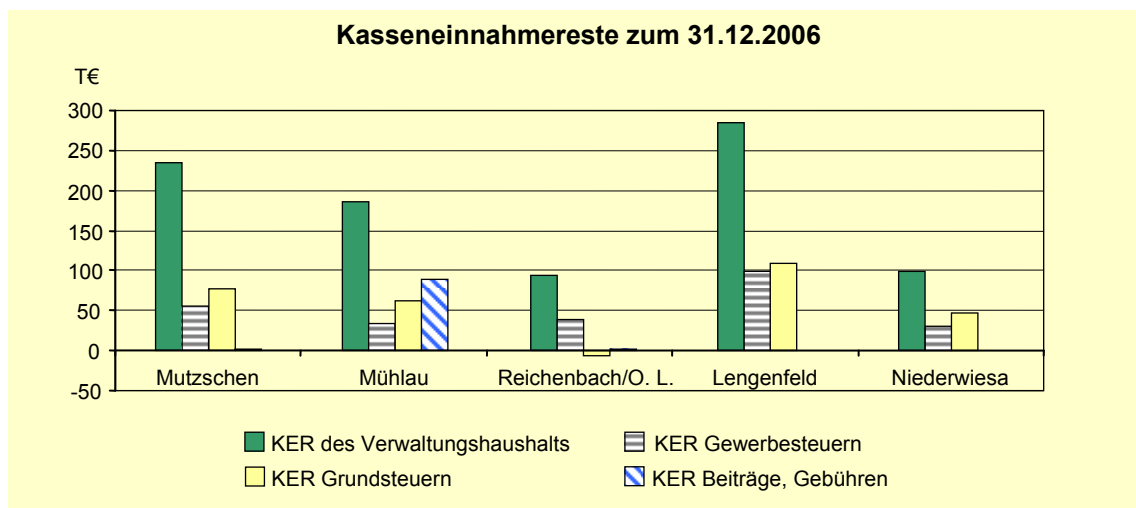
Im Jahr 2006 hatten 43 der geprüften kommunalen Körperschaften Forderungen in Höhe von insgesamt rd. 5.852.630 € niedergeschlagen. Bei den örtlichen Erhebungen wurde festgestellt, dass in vielen Fällen Forderungen unter Verstoß gegen die Grundsätze der Haushaltswahrheit und -klarheit nicht bzw. nicht zeitnah niedergeschlagen wurden, obwohl die Voraussetzungen dafür vorlagen.

Forderungen können bei Vorliegen eines begründeten Antrages erlassen werden. Im Jahr 2006 hatten 26 der geprüften kommunalen Körperschaften Forderungen in Höhe von insgesamt rd. 432.332 € erlassen.

3 Einzelfeststellungen der örtlichen Erhebungen

3.1 Allgemeines

Die fünf kreisangehörigen Gemeinden, bei denen örtliche Erhebungen durchgeführt wurden, wiesen zum 31.12.2006 KER im Verwaltungshaushalt wie folgt aus:



Dies entsprach einem prozentualen Anteil an den Gesamteinnahmen des Verwaltungshaushalts im Jahr 2006 von rd. 2,04 % in der Stadt Reichenbach/O. L. bis rd. 9,28 % in der Stadt Mutzschen.

Mit Ausnahme der Gemeinde Niederwiesa lagen in den Gemeinden keine Verfahrensregelungen zu Stundung, Niederschlagung und Erlass vor. In der DA der Gemeinde Niederwiesa waren Festlegungen zur Niederschlagung von Forderungen getroffen, es fehlten jedoch solche zu Stundung und Erlass. Kleinbetragsregelungen waren in keiner der vorgelegten DA enthalten.

Probleme traten auch bei der Berechnung der Säumniszuschläge auf. Durch die Haushalts-, Kassen-, Rechnungswesen-(HKR)-Programme erfolgte dies automatisiert lediglich bis zum Vollstreckungsersuchen und damit für die ersten zwei Monate der Säumnis. Keine der geprüften Gemeinden trat jedoch unmittelbar nach zwei Monaten der Säumnis in die Vollstreckung ein. Die Geprüften verfügten mit Ausnahme der Gemeinde Niederwiesa nicht über Vollstreckungsprogramme. Die Gemeinde Niederwiesa setzte die Vollstreckungssoftware bislang nicht für die Weiterberechnung der Säumniszuschläge ein. In der Regel wurden daher Säumniszuschläge nur für die ersten zwei Monate der Säumnis gefordert. In einigen Fällen wurden bei größeren Forderungen bzw. im Rahmen von Forderungsanmeldungen im Insolvenzverfahren die Säumniszuschläge manuell weiter berechnet.

Säumniszuschläge fallen gem. § 240 Abs. 1 Satz 1 AO und damit kraft Gesetz in Höhe von 1 % des geschuldeten Betrages für jeden Monat der Säumnis an. Bietet das HKR-Programm keine automatisierte Berechnung bzw. ist kein Vollstreckungsprogramm vorhanden, so sind die Säumniszuschläge manuell weiterzube rechnen.

3.2 Stadt Mutzschen

Der SRH prüfte stichprobenartig KER der Stadt Mutzschen in Höhe von insgesamt rd. 96,6 T€. Die zugrunde liegenden Forderungen waren ausnahmslos solche, bei denen mit einem zeitnahen Zahlungseingang nicht bzw. nicht mehr zu rechnen war. Über das Vermögen der Schuldner war z. T. bereits seit mehreren Jahren das Insolvenzverfahren eröffnet; die Eröffnung des Insolvenz- bzw. Konkursverfahrens wurde mangels Masse abgelehnt bzw. war mangels Aktivitäten der Stadt die Verjährung eingetreten. Notwendige befristete oder unbefristete Niederschlagungen hatte die Stadt nicht vorgenommen, auskunftsgemäß aufgrund der bereits bestehenden hohen Fehlbeträge der vergangenen Jahre. Niederschlagungsverzeichnisse wurden bisher nicht geführt.

Das Mahn- und Vollstreckungswesen wurde im Innendienst nur ansatzweise durchgeführt. Vorgenommen wurden regelmäßige Mahnungen (1. und 2. Mahnlauf automatisiert, bei Bedarf 3. manueller Mahnlauf). In geeigneten Fällen wurden nach Aussage der Verwaltung Lohn- und Kontenpfändungen durchgeführt, wobei in vielen Fällen bereits die Androhung der Vollstreckung zum Erfolg führte. Vollstreckung im Außendienst fand nicht statt, die Einschaltung eines Gerichtsvollziehers erfolgte nicht.

Die Stadt Mutzschen hat ihre KER vollumfänglich auf ihre Einziehbarkeit hin zu prüfen. Nicht einziehbare Forderungen sind nach den Grundsätzen der Haushaltswahrheit und -klarheit befristet, in einigen Fällen unbefristet, niederzuschlagen. Das Argument des Haushaltsfehlbetrages steht den Niederschlagungen nicht entgegen, denn die Darstellung nicht einbringbarer KER verfälscht die tatsächliche Haushaltssituation der Stadt.

Zur Verbesserung der Haushaltssituation sind darüber hinaus alle Möglichkeiten zum Einzug offener Forderungen konsequent auszuschöpfen.

3.3 Gemeinde Mühlau

In die Prüfung des SRH wurden KER aus Gewerbe- und Grundsteuern sowie Abwassergebühren in Höhe von insgesamt rd. 158 T€ einbezogen. Die Beitreibung der Abwassergebühren war nicht vollumfänglich der erfüllenden Stadt übertragen, sondern wurde zum Großteil von der Gemeinde Mühlau selbst erledigt. Eine DA für die Kasse konnte nur für die erfüllende Stadt, nicht aber für die beteiligte Gemeinde vorgelegt werden. Insbesondere bei den Grundsteuer- und Abwassergebührenakten, waren die Unterlagen zu den Personenkonten z. T. unvollständig und nicht chronologisch geordnet, z. B. fehlten Mahnungen, Nachweise über eingeleitete Amtshilfeersuchen, Aktenvermerke zur versuchten Beitreibung. Niederschlagungen wurden bisher nur in Ausnahmefällen vorgenommen, obwohl die Prüfung der KER die Nichteinbringlichkeit von Forderungen aufgrund von Insolvenz bzw. Zahlungsunfähigkeit der Schuldner ergab. Begründet wurde dies mit dem Fehlen einer automatischen Überwachungsmöglichkeit der niedergeschlagenen Forderungen durch das HKR-Programm und dem nicht gerechtfertigten Zeitaufwand einer manuellen Überwachung. Es bestanden zudem Unsicherheiten in der Verwaltung bezüglich der Verjährung bzw. der Wirkung verjährungsunterbrechender Maßnahmen.

Sofern die Aufgabe der Abwassergebührenerhebung im Haushalt der Gemeinde Mühlau verbleibt, ist die Beitreibung Aufgabe der erfüllenden Stadt. Der Finanzbedarf dafür ist transparent in der Verwaltungskostenumlage darzustellen, um Streitigkeiten innerhalb der Verwaltungsgemeinschaft zu vermeiden.

Die KER der Gemeinde Mühlau sind auf ihre Einziehbarkeit zu prüfen und solche Fälle, in denen mit einer zeitnahen Beitreibung nicht zu rechnen ist, niederzuschlagen.

Es ist eine DA für die Kasse zu erlassen, die für alle beteiligten Gemeinden der Verwaltungsgemeinschaft gilt.

3.4 Stadt Reichenbach/O. L.

Geprüft wurden ausstehende Forderungen der Stadt in Höhe von insgesamt rd. 36,7 T€. Für die Prüfung wurden für die angeforderten Personenkonten die entsprechenden „Akten“ zusammengestellt. Es bestehen daher Bedenken, ob die Überschaubarkeit im Mahn- und Vollstreckungswesen derzeit gegeben ist, z. B. wurden in der Vergangenheit erlassene Forderungen nicht ausgebucht oder Forderungen ohne Bescheid gestundet.

Die seitens des SRH geprüften Fälle waren zumeist solche, in denen mit einem zeitnahen Zahlungseingang nicht mehr zu rechnen war. Bei den geprüften Fällen, in denen Forderungen niedergeschlagen wurden, handelte es sich ausschließlich um Insolvenzen. Die Verwaltung hatte diese Forderungen nicht zeitnah niedergeschlagen. Darüber hinaus wurden die Niederschlagungsfälle nicht differenziert nach befristeter und unbefristeter Niederschlagung.

Die Stadt hat ihre KER vollumfänglich auf ihre Einziehbarkeit hin zu prüfen und ggf. niederzuschlagen. Niederschlagungen sind künftig zeitnah zu veranlassen. Die Aktenführung hat geordnet zu erfolgen.

3.5 Stadt Lengenfeld

Bei den örtlichen Erhebungen wurden offene Forderungen in Höhe von insgesamt rd. 97,5 T€ betrachtet, bei denen die Prüfung ergab, dass ein Großteil der Forderungen nicht zeitnah zu realisieren war. Niederschlagungen wurden durch die Stadt zwar vorgenommen, allerdings erfolgte dies in den geprüften Fällen mit erheblichem Zeitverzug.

Die Stadt bediente sich in den geeigneten Fällen zur Sicherung ihrer Forderungen der Eintragung von Hypotheken ins Grundbuch. Ein eigener Vollstreckungsbediensteter (0,1 VK) war bestellt. Die eingeleiteten Maßnahmen im Rahmen des Vollstreckungswesens waren mitunter nicht ausreichend dokumentiert. Die vorgelegten „Niederschlagungslisten“ enthielten nicht alle erforderlichen Angaben, insbesondere waren Angaben zu Verjährungs- und Wiedervorlageterminen nicht enthalten. Hinweise über Maßnahmen zur Einbringung bzw. Sicherung der Forderungen waren nicht dokumentiert. Es fehlten bis zum Jahr 2007 Übersichten zur Anzahl von erteilten Amtshilfeersuchen.

Die Stadt Lengenfeld hat alle KER auf ihre Einziehbarkeit zu prüfen und solche Fälle, in denen mit einem zeitnahen Zahlungseingang nicht zu rechnen ist, niederzuschlagen. Das betrifft insbesondere die Fälle mit anhängigen Insolvenzverfahren.

3.6 Gemeinde Niederwiesa

Durch den SRH wurden Forderungen der Gemeinde gegenüber zwölf Schuldnern in Höhe von insgesamt rd. 22,8 T€ geprüft. Die DA Kasse bezog sich noch auf die Regelungen der GemKVO, die zum 01.03.2005 bereits außer Kraft getreten ist. Maßnahmen der Vollstreckung kamen im Innendienst nur beschränkt zur Anwendung. Nach eigenen

Angaben der Gemeinde wurde erst im Jahr 2006 mit der Aufarbeitung der offenen Forderungen, regelmäßigen Mahnläufen und Androhung der Zwangsvollstreckung begonnen. Für weitere Maßnahmen wie z. B. Kontenpfändung sei zunächst eine entsprechende Weiterbildung der Bearbeiter erforderlich bzw. fehlten in vielen Fällen geeignete Informationen über die Schuldner. Für den Vollstreckungsvollzug wurde ein Gerichtsvollzieher beauftragt bzw. wurden Amtshilfeersuchen gestellt.

Stundungsbescheide wurden ohne Rechtsbehelfsbelehrung erstellt. Es wurden unzulässig Gebühren für die 1. und 2. Mahnung jeweils in Höhe von 5 € erhoben. Niederschlagungen wurden nicht zeitnah von der Verwaltung veranlasst. Die dafür zuständigen Gremien wurden nicht einbezogen, vorgeschriebene Dokumentationen zu vorgenommenen Niederschlagungen und Erlassen fehlten. Eine Differenzierung nach befristeter und unbefristeter Niederschlagung erfolgte nicht.

Die Verwaltung sollte mit ihren Möglichkeiten die Situationen der Schuldner aufklären und sich der geeigneten Instrumente zur Sicherung der Forderungen bedienen, wie z. B. Eintragung von Hypotheken, Mietpfändungen, Konten- und Lohnpfändungen. Vor der Beauftragung eines Gerichtsvollziehers ist die Verhältnismäßigkeit und Erfolgsaussicht abzuwägen.

Die DA Kasse ist an die Regelungen der KomKVO anzupassen. Der Informationsaustausch innerhalb der Verwaltung ist zu verbessern.

4 Folgerungen

4.1 Organisation des Mahn- und Vollstreckungswesens

Die Entscheidungszuständigkeiten bezüglich Stundung, Niederschlagung und Erlass von Forderungen sind innerhalb der Verwaltung eindeutig zu regeln. Die Festlegung hat in der Haupt- bzw. Verbandssatzung zu erfolgen, wobei im Hinblick auf die Regelungen der § 37 Abs. 2 Nr. 16 SächsLKrO, § 41 Abs. 2 Nr. 16 SächsGemO bzw. §§ 54 Satz 2, 18 Abs. 1 Satz 4 SächsKomZG i. V. m. § 41 Abs. 2 Nr. 16 SächsGemO auch für die Zuständigkeit des Landrates, Bürgermeisters bzw. Verbandsvorsitzenden zeitliche und wertmäßige Obergrenzen festgelegt werden sollten.

Darüber hinaus sollten insbesondere zu den Fristen und Abläufen der o. g. Verfahren konkrete schriftliche Anweisungen geschaffen werden, z. B. im Rahmen der DA Kasse (§ 41 KomKVO). Im Falle einer Verwaltungsgemeinschaft ist ausschließlich der Bürgermeister der erfüllenden Gemeinde für den Erlass entsprechender Regelungen, die ausdrücklich auch auf die beteiligten Gemeinden erstreckt werden müssen, zuständig.

Der SRH empfiehlt insbesondere den Kommunen der unteren Größenklassen zu prüfen, inwieweit die Erledigung der Vollstreckung durch Vollstreckungsbedienstete der kommunalen Körperschaften durch entsprechende Vereinbarungen im Rahmen der kommunalen Zusammenarbeit erledigt werden kann.

Private Inkassounternehmen sind nicht mit der Beitreibung von öffentlich-rechtlichen Forderungen zu beauftragen.

4.2 Kasseneinnahmereste und offene Ansprüche

Offene Forderungen müssen begründet untersetzt sein, z. B. Steuerforderungen durch Mess- und Steuerbescheide, Bescheide über Aussetzung der Vollziehung u. ä. Es ist regelmäßig auf das Einzugsermächtigungsverfahren hinzuweisen, in geeigneten Fällen sind Abtretungserklärungen zu fordern und Aufrechnungsmöglichkeiten (§ 16 Abs. 1 Satz 2 KomKVO) zu prüfen. Entstandene KER erfordern zudem ein zeitnahes Handeln und Zusammenwirken aller Organisationseinheiten (Kasse, Fachamt).

4.3 Aktenführung

Eine geordnete Aktenführung ist durch die kommunalen Körperschaften sicherzustellen. Um das gesetzmäßige Verwaltungshandeln zu sichern, ist der jeweilige Geschehens- und Entscheidungsablauf wahrheitsgetreu und vollständig und damit in jeder Hinsicht nachprüfbar zu dokumentieren. Die so verstandene Aktenführungspflicht dient nicht nur den Interessen der betroffenen Bürger und der entscheidenden Behörde, z. B. bei Mitarbeiterwechseln oder in Gerichtsprozessen, sondern sie ist auch Grundlage für die Rechts- und Fachaufsicht und für die sonstige Kontrolle des Verwaltungshandelns, z. B. durch die Rechnungsprüfungsbehörden.¹³

4.4 Nebenforderungen

Mahngebühren, Säumniszuschläge und Stundungszinsen sind entsprechend den gesetzlichen Bestimmungen zu erheben und beizutreiben.

In den Fällen, in denen die HKR-Programme die Säumniszuschläge nur bis zum Ende des zweiten Monats der Säumnis berechnen, ist eine Weiterberechnung sicherzustellen.

Rückständige Beträge unter 10 € sollten aus Gründen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit nicht beigetrieben werden, soweit dies nicht aus grundsätzlichen Erwägungen geboten ist (§ 35 Satz 1 KomHVO). Beträge, die infolge dessen ausgebucht werden, sind als Niederschlagung zu behandeln. Die Zuständigkeiten der Haupt- bzw. Verbandssatzung sind dabei zu beachten.

4.5 Forderungsmanagement

Im Hinblick auf die Einführung des neuen kommunalen Haushalts- und Rechnungswesen muss insbesondere bei Gemeinden der unteren Größenklassen und Zweckverbänden ein funktionierendes Forderungsmanagement eingerichtet bzw. ausgebaut werden. Ein wirksames Mahn- und Vollstreckungswesen und ein umfassendes Forderungsmanagement sind Voraussetzungen für die korrekte Bewertung und Überführung der Forderungen in das neue kommunale Haushalts- und Rechnungswesen.

4.5.1 Vollstreckung von Forderungen

Rückständige Forderungen sind mit dem nötigen Nachdruck zeitnah und zwangsweise einzuziehen, sofern nicht Stundung, Niederschlagung und Erlass in Betracht kommen. Mehrfache Mahnläufe sind i. d. R. unzweckmäßig und kostenaufwendig. Grundsätzlich ist vor Einleitung der Vollstreckung nur einmalig zu mahnen.

¹³ Grundlegend zur Aktenführungspflicht: Bundesverfassungsgericht, Beschluss vom 06.06.1983, Az.: 2 BvR 244/83, Neue Juristische Wochenschrift 83, S. 2135; Bundesverwaltungsgericht, Beschluss vom 16.03.1988, Az.: 1 B 153/87, Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 88, S. 621.

Je nach der Beurteilung des Einzelfalles sind alle Möglichkeiten zum Einzug offener Forderungen auszuschöpfen. Neben der Beitreibung von Geldforderungen durch den Vollstreckungsaussendienst sind weitere Maßnahmen, wie z. B. Konten-, Lohn- und Mietpfändung anzuwenden. Ausstehende Forderungen sind in geeigneten Fällen durch Eintragung einer Hypothek zu sichern.

Die mit der Vollstreckung betrauten Mitarbeiter sollten diesbezüglich regelmäßig geschult und weitergebildet werden.

Das Vollstreckungsinstrument - Amtshilfeersuchen - muss im Rahmen der Vollstreckung sowohl bei den ersuchenden als auch den ersuchten Körperschaften mehr Beachtung finden. Die Verhältnismäßigkeit sollte seitens der ersuchenden Behörde bei der Entscheidung über die Stellung eines Amtshilfeersuchens berücksichtigt werden, ggf. ist eine vorherige Absprache zur Vermeidung unnötigen Verwaltungsaufwandes zwischen den Körperschaften sinnvoll.

Die Vollstreckungsaufgaben sind ökonomisch zu erledigen, d. h. es muss im Einzelfall eine Abwägung stattfinden, in welchem Fall welche Maßnahmen Erfolg versprechend sind. Dabei ist insbesondere auch die Verhältnismäßigkeit der eingesetzten Mittel im Vergleich zur Höhe der ausstehenden Forderung zu prüfen. Mitunter ist die Mitwirkung der Vorgesetzten gefordert, die ihre Mitarbeiter für solche Fälle sensibilisieren und unterstützen müssen.

4.5.2 Stundung

Stundungen sind nur soweit zu gewähren, wie dies zur Vermeidung einer erheblichen Härte erforderlich ist. Die Stundungswürdigkeit ist vom Schuldner durch geeignete Unterlagen, z. B. Kreditverträge, Tilgungspläne nachzuweisen und die Prüfung aktenkundig zu machen. Legt der Schuldner entgegen seiner Mitwirkungspflicht seine wirtschaftlichen Verhältnisse nicht offen, so ist das Vorliegen der Stundungsvoraussetzungen nicht prüfbar und eine Stundung nicht zu gewähren.¹⁴

Stundungen sind durch Stundungsbescheid festzusetzen (§§ 222, 118 AO). Dieser ist mit einer Rechtsbehelfsbelehrung zu versehen. Die Einhaltung der Ratenzahlungen ist zu überwachen.

Da Stundungen in der Regel nur gegen Sicherheitsleistung gewährt werden dürfen, sollte (schriftlich) geregelt werden, in welchen Fällen generell eine Sicherheitsleistung verlangt werden soll (Wertgrenze, Dauer der Stundung). Die Sicherheitsleistung sollte dann in den entsprechenden Fällen als Auflage in den Stundungsbescheid aufgenommen werden.

4.5.3 Niederschlagung

Niederschlagungen sind regelmäßig bei Vorliegen der Voraussetzungen vorzunehmen. Die Grundsätze der Haushaltswahrheit und -klarheit verpflichten die kommunalen Körperschaften zur Niederschlagung der Forderungen, wenn feststeht, dass eine Einziehung aufgrund der wirtschaftlichen Verhältnisse der Zahlungspflichtigen oder aus anderen Gründen (vorübergehend) keinen Erfolg verspricht (§ 34 Abs. 2 Nr. 1 KomHVO). Spätestens nach erfolglos verlaufenden Pfändungsverfahren bzw. bei Eröffnung des

¹⁴ Die Möglichkeit der späteren einstweiligen Einstellung der Vollstreckung wegen Unbilligkeit (§ 16 SächsVwVG, § 258 AO) bleibt unberührt.

Insolvenzverfahrens ist demnach die Entscheidung über eine Niederschlagung herbeizuführen.

Niederschlagungen wegen vorübergehender Nichteinziehbarkeit der Forderungen sollten befristet werden. Die wirtschaftlichen Verhältnisse des Schuldners sind in angemessenen Zeitabständen zu überprüfen und ggf. ist die Einziehung erneut zu versuchen, wenn sich Anhaltspunkte dafür ergeben, dass sie Erfolg haben könnte. Verjährungsunterbrechende Maßnahmen sind rechtzeitig zu veranlassen (§§ 228 bis 232 AO).

Auch bei unbefristet niedergeschlagenen Forderungen ist eine erneute Einziehung zu versuchen, falls sich Anhaltspunkte für einen Erfolg ergeben.

Da die niedergeschlagenen Forderungen aus den Büchern genommen werden, ohne zu erlöschen, sollten sie in einem Niederschlagungsverzeichnis überwacht werden. Dieses sollte auch Angaben bezüglich der Verjährungs- und Wiedervorlagetermine enthalten.

Es wird insoweit auf ein „Muster einer Dienstanweisung über Stundung, Niederschlagung und Erlass sowie Vergleich von Forderungen ...“ verwiesen.¹⁵

4.5.4 Erlass

Ein Erlass ist nur im Ausnahmefall zu gewähren. Vorrangig sollte geprüft werden, ob nicht eine Stundung im konkreten Einzelfall bereits weiterhilft.

¹⁵ Fachverband der Kommunalkassenverwalter e. V., Handbuch für das Kassen- und Rechnungswesen, Anlage 10.

Die Stadt Pirna führte das Baumanagement unzureichend durch. Es entstanden erhebliche Mehrkosten.

Beim LRA Bautzen resultierten aus Mängeln in der Vertragsgestaltung mit den Planern vermeidbare Mehrkosten in Höhe von rd. 221 T€.

Das LRA Torgau-Oschatz hat die Entscheidungsgremien und die Förderbehörde über die voraussichtlichen Aufwendungen unzureichend informiert. Die Baukosten des Förderschulzentrums stiegen um rd. 1,76 Mio. €.

1 Prüfungsgegenstand

Der SRH hat als Einzelprüfung kommunale Hochbaumaßnahmen geprüft. Prüfobjekte waren die Erweiterung und Sanierung des Rainer-Fetscher-Gymnasiums der Stadt Pirna, der Teilersatzbau Innere Klinik am Kreiskrankenhaus Bautzen, die Erweiterung und der Umbau des Stadtbades Hofer Straße in Plauen und die Baumaßnahme Förderschulzentrum in Torgau.

Die Baumaßnahmen in Bautzen, Plauen und Torgau sind abgeschlossen. Die Baumaßnahme in Pirna soll zum Ende des Jahres 2008 fertig gestellt werden.

Geprüft wurden insbesondere

- die Bedarfsanmeldung, das Baumanagement und die Durchführung der Maßnahme durch die kommunale Körperschaft,
- Kostenberechnung und Kostenentwicklung,
- die Planungs- und Bauunterlagen, insbesondere hinsichtlich der wirtschaftlichen, sparsamen und den technischen Regelwerken entsprechenden bautechnischen Lösung,
- die Vergabe, die Planungsverträge und die Abrechnung.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Erweiterung und Sanierung des Rainer-Fetscher-Gymnasiums der Stadt Pirna

2.1.1 Aufwand und Qualität der Planung

Die Stadt Pirna hat im Zeitraum von 2002 bis 2005 drei unterschiedliche Kosten- und Flächenplanungen erarbeitet.

Die Planung vom 25.08.2003 entsprach nicht dem Musterraumprogramm. Die Flächen im Raumprogramm stimmten zudem nicht mit den Entwurfszeichnungen und dem Erläuterungsbericht überein.

Die zweite Entwurfsplanung reichte die Stadt Pirna am 19.03.2004 beim RP Dresden zur Beantragung von Fördermitteln ein. Der geplante Anteil der Nebennutzfläche war so hoch wie der Anteil Hauptnutzfläche und damit deutlich überhöht. Dies ist weder bautechnisch noch wirtschaftlich zu akzeptieren.

Nur wenig später, am 30.07.2004, legte der Planer eine neue Flächenaufstellung vor. Ein Raumprogramm mit der Zuordnung der einzelnen Räume fehlte.

Die Stadt Pirna hat für den Antrag auf Fördermittel vom beauftragten Architekten für das zu sanierende Gebäude drei Planungen aufstellen lassen. Alle Planungen waren mangelhaft und im Verhältnis Kosten- zu Flächenplanung unwirtschaftlich. Die Aufteilung der Flächen der verschiedenen Bereiche ist nicht nachvollziehbar.

In der Kostenermittlung zur dritten Planung mit Gesamtbaukosten in Höhe von rd. 12.383 Mio. € fehlten wesentliche Positionen. So enthielt die Kostenplanung nicht alle notwendigen Planungsleistungen wie z. B. Baugrundgutachten und die Vermessungsleistungen. Auch für die Sandsteinarbeiten an den Außenwänden fehlten Kostenansätze.

Die Antragsunterlagen waren in sich widersprüchlich und für die Bearbeitung des Förderantrages unzureichend. Die Stadt Pirna hat es versäumt, die Kosten- und Flächenermittlung auf deren Richtigkeit zu überprüfen.

Die Stadt schloss mit dem Architekten wegen der notwendigen Umplanungen Nachträge zum Architektenvertrag ab und vereinbarte u. a. eine Erhöhung des Honorars für die Vorplanung nach Leistungsphase 2 HOAI um 20 %.

Die Bauherrenpflichten wurden von der Stadt Pirna nur mangelhaft wahrgenommen. Die Stadt hat wegen mangelnder Mitwirkung und Kontrolle des Planers zu den Planungsmehrkosten beigetragen.

2.1.2 Wirtschaftlichkeit des Entwurfs

Die Grundrisslösung sah vor, im Erdgeschoss direkt unter den, in den darüber liegenden Geschossen bereits sanierten Sanitäranlagen, den Serverraum mit Computertechnik anzuordnen. Diese Gestaltung führte zu Mehrkosten wegen separater Wasser- und Abwasseranschlüsse im Erdgeschoss und zu Sicherheitsproblemen bei der Computertechnik.

Der SRH hat die Stadt Pirna bei seinen örtlichen Erhebungen auf diesen Planungsmangel hingewiesen. Eine entsprechende Berücksichtigung erfolgte nicht.

Durch die ungünstige Anordnung der Sanitärbereiche entstehen Mehrkosten. Sie wären bei wirtschaftlicher Planung vermeidbar gewesen.

2.1.3 VOF-Verfahren

Für die Vergabe der Planungsleistungen führte die Stadt Pirna ein VOF-Verfahren durch. Es hatten sich insgesamt 131 Architektur- und Ingenieurbüros beworben.

Zu den Verhandlungsgesprächen wurden vorrangig Bewerber geladen, die bereits für die Stadt Pirna gearbeitet hatten bzw. in örtlicher Nähe ansässig waren.

In der zweiten Stufe des VOF-Verfahrens erfolgte die Auswahl der Planer nicht anhand der Auftragskriterien. Die Auswahlentscheidung wurde zudem nicht dokumentiert.

Bei der Auswahl der Planer hat sich die Stadt Pirna nicht an ihre in der Ausschreibung gewählten Kriterien gehalten. Ortsansässige Bieter wurden zu Unrecht bevorzugt. Mit dieser Verfahrensweise hat die Stadt Pirna gegen die VOF verstoßen.

2.2 Teilersatzbau Innere Klinik am Kreiskrankenhaus Bautzen

2.2.1 Flächenstandards/Flächenverhältnisse

Die OFD prüfte die Förderantragsunterlagen baufachlich. Beim Abgleich der Planung mit dem genehmigten Raum- und Funktionsprogramm zog die OFD unberechtigterweise von der geplanten Fläche eine Entwurfstoleranz von 3 % für Putz ab.

Entsprechend der Bauweise mit Gipskartonständerwänden war kein Putz erforderlich.

Der Anteil an Verkehrsfläche ist sehr hoch. Er wird u. a. durch eine großzügige Eingangshalle verursacht. Das Verhältnis Verkehrsfläche zu Nutzfläche liegt mit 66 % im unwirtschaftlichen Bereich.

Es wurde eine Mehrfläche von 168,55 m² bestätigt. Die Baumaßnahme hätte wirtschaftlicher geplant und errichtet werden können.

2.2.2 VOF-Verfahren

Die in der Veröffentlichung gesetzte Maßgabe, jeweils mit fünf Bewerbern das Verhandlungsverfahren durchzuführen, wurde nicht bei allen Leistungsbildern eingehalten. Bei der Objektüberwachung und der Freianlagenplanung wurde zudem die in der VOF vorgesehene Mindestzahl von drei Bewerbern unterschritten.

Vergabevermerke, die die einzelnen Stufen des Verfahrens, die Wertungen sowie die Begründung der Vergabeentscheidungen enthalten, wurden nicht angefertigt. Die Auftragserteilung an die ausgewählten Bewerber ist nicht nachvollziehbar.

Das LRA hat gegen die VOF verstoßen.

2.2.3 Mangelhafte Vertragsgestaltung mit Planern

Das LRA hat, wegen der separaten Beauftragung der Projektsteuerung, in den Verträgen der technischen Ausrüstung und der Freianlagenplanung die entsprechende Kürzung der Grundleistung nach HOAI vertraglich vereinbart. Diese Leistungen sind auch bei den Architektenleistungen vom Projektsteuerer erbracht worden. Eine Kürzung der Bewertung erfolgte bei den Architektenleistungen jedoch nicht.

Die Architekten wurden auch mit der Leistungsphase 1 Grundlagenermittlung beauftragt. Die in dieser Leistungsphase zu erbringenden Leistungen waren bereits Gegenstand der vom gleichen Büro erbrachten Zielplanung. Die Leistungsphase 1 wurde doppelt beauftragt und vergütet.

Im Architektenvertrag wurde vereinbart, eine Nebenkostenpauschale von 5 % für Post- und Fernmeldegebühren und darüber hinaus Vervielfältigungskosten, Fahrt- und Reisekosten auf Nachweis zu vergüten.

In der einschlägigen Fachliteratur wird bereits ein Satz von 3 % für die Post- und Fernmeldegebühren als überhöht angesehen.

Das LRA hat dem Architekten infolge wesentlicher Vorhabensänderungen und daraus resultierender Umplanungen Leistungen doppelt beauftragt und vergütet. Für die Nebenkosten wurde eine überhöhte Pauschale vereinbart. Mehrkosten in Höhe von rd. 129.045 € sind entstanden.

Die Leistungsbeschreibung im Vertrag mit dem Projektsteuerer ist unübersichtlich. Es gibt keine klare Gliederung, welche Leistungen in welcher Projektstufe zu erbringen sind. Eine Trennung von Planungs- und Ausführungsphase wurde nicht vorgenommen.

Mehrkosten in Höhe von rd. 92.032 € sind entstanden.

2.3 Erweiterung und Umbau des Stadtbades Hofer Straße in Plauen

2.3.1 Kostenermittlung

Für die Baumaßnahme wurden Fördermittel aus der Sportförderung, der Städtebauförderung, dem Bund-Länder-Programm „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf - Soziale Stadt Plauen“ und der Energieförderrichtlinie zur Verfügung gestellt. Die Stadt Plauen hat für die Zuwendungsanträge einzelne Kostenermittlungen aufgestellt. Eine Kostenberechnung nach DIN 276 zur Ermittlung der Gesamtbaukosten wurde unverständlicherweise nicht vorgenommen.

Der SRH hat den Kostenansatz einzelner Lose mit den Ausschreibungsergebnissen verglichen. Die Ergebnisse der Ausschreibung lagen erheblich, teilweise bis zu 75 %, unter den Kostenansätzen des Architekten.

Die Stadt Plauen hat die Projektsteuerungsleistungen selbst wahrgenommen und diesen Planungsmangel nicht beanstandet.

Es wurden überhöhte Baukosten veranschlagt. Da die Honorierung des Planers in den Leistungsphasen 1 bis 4 nach der Kostenberechnung erfolgte, stand dem Planer dafür ein höheres Honorar zu.

Der Einwand der Stadt Plauen, das Honorar werde aus den Baukosten nach DIN 276 ermittelt und die Abweichung in den einzelnen Losen hätte keinen Einfluss auf die Honorarhöhe, geht am Sachverhalt vorbei. Es handelt sich in jedem Fall um die vom Planer ermittelten Baukosten, zur Honorarermittlung gegliedert nach Kostengruppen und für die Ausschreibung, gegliedert nach Losen. Sind einzelne Lose um bis zu 75 % zu teuer eingeschätzt worden, so ist auch der entsprechende Anteil in der Kostenberechnung zu hoch ausgewiesen.

Die Kostenermittlung und -verfolgung waren unzureichend. Es entstanden vermeidbare Honorarmehrkosten.

2.3.2 Vergabe der Generalplanerleistungen

In der ersten Stufe des VOF-Verfahrens wurden Auswahlkriterien bekannt gegeben. Diese wurden jedoch nicht vollständig für die Auswahlentscheidung herangezogen.

Zudem wurde nicht veröffentlicht, dass durch die Benennung von mehreren Referenzobjekten eine höhere Punktzahl erreicht werden konnte.

Die Stadt Plauen hat ein veröffentlichtes Kriterium nicht für die Bewertung angewendet. Das Kriterium „Referenzobjekte“ wurde nicht deutlich genug beschrieben.

„Aussagen zur örtlichen Präsenz des Unternehmens“ wurden von der Vergabestelle mit bis zu 6 Punkten honoriert. Dabei gab es Abstufungen von - Hauptsitz in Plauen vorhanden mit 6 Punkten bis örtliche Präsenz nur über Subunternehmen mit 3 Punkten und ohne Angabe mit 0 Punkten bewertet.

Als Vergabekriterium ist Ortsansässigkeit grundsätzlich unzulässig. Die Diskriminierung von Bewerbern, die ihren Sitz in einem anderen als den Auftragsort haben, kann nicht durch einen sachlichen Grund gerechtfertigt werden und steht im Widerspruch zum europaweiten Wettbewerb.

Die Stadt Plauen hat mit einem Auswahlkriterium gegen das Diskriminierungsverbot verstoßen.

In der zweiten Stufe der VOF hat die Stadt Plauen es versäumt, Auftragskriterien bekannt zu geben. Es wurde zudem kein Vergabevermerk erstellt.

Dem Verfahren fehlte es an Transparenz. Es war nicht sichergestellt, dass alle Bieter den gleichen Informationsstand zu den Anforderungen hatten.

Gegen die Vorgaben der VOF wurde in wesentlichen Punkten verstoßen.

2.4 Förderschulzentrum des Landkreises Torgau-Oschatz in Torgau

2.4.1 Gesamtbaukosten/Schaffung von Kostenklarheit

Die Gesamtbaukosten stiegen von 7.590.110,60 auf 9.347.947,54 € an. Das entspricht einer Steigerung um rd. 23,15 %.

Die Untersuchung der vorhandenen Bausubstanz war unzureichend. Die umfangreiche Schädigung der Holzbalkendecken und des Dachstuhls wurde zu spät erkannt. Die Entscheidung über die Wirtschaftlichkeit der geplanten Baumaßnahme wurde auf Grundlage einer nicht belastbaren Baukostenermittlung getroffen. Das Risiko steigender Baukosten wurde in Kauf genommen.

Die Stellungnahme des Brandschutzamtes des LRA Torgau-Oschatz und das Brandschutzkonzept geben klar zu erkennen, dass bei der geplanten Nutzungsänderung nicht von Bestandsschutz auszugehen ist. Damit stand fest, dass für den Brandschutz erhebliche Kosten entstehen werden.

Das LRA ging dennoch bei der Kostenermittlung von Bestandsschutz aus.

Die fehlerhaften Annahmen zum Brandschutz erforderten erhebliche Umplanungen. Daraus resultieren erhebliche Mehrkosten.

Die Entscheidungsgremien des Landkreises wurden nicht über die tatsächlichen Aufwendungen für die Bausubstanz und den Brandschutz informiert. Der Förderbehörde wurde eine unzutreffende, viel zu geringe Höhe der voraussichtlichen Baukosten mitgeteilt.

Das Bauamt des Landkreises kam seiner Verantwortung als fachverständiger Bauherr nur unzureichend nach.

2.4.2 VOF-Verfahren

In der Veröffentlichung hat das LRA versäumt, Auswahlkriterien zu benennen. Es wurde zudem im weiteren Verfahren nicht zwischen Auswahl- und Vergabekriterien unterschieden.

Die Aufzählung der Auftragskriterien in der Nutzwertanalyse ist unübersichtlich und zu umfangreich. Die nochmalige Wertung von Auswahlkriterien aus der 1. Vergabestufe führte zu einem falschen Ergebnis. Die Auftragserteilung erfolgte im Ergebnis einer unzulässigen Wiederholung von Auswahlkriterien und der nicht sachgerechten Wichtung von Auftragskriterien. Der Auftrag hätte an den Zweitbieter erteilt werden müssen.

Das Verfahren entspricht in keiner Weise den Vorgaben der VOF.

2.4.3 Vertragsgestaltung

Das LRA hat die Vorplanung ohne Vorliegen eines bestätigten Raumbedarfsplans und ohne Abgrenzung des Leistungsumfangs an ein Planungsbüro zum vollen Regelsatz nach HOAI als Pauschale beauftragt und abgerechnet. Das Ergebnis dieser Vorplanung war nicht verwertbar. Die Vorplanung musste an ein weiteres Planungsbüro nochmals zum vollen Regelsatz beauftragt und vergütet werden.

Der Stellungnahme des LRA, die Vorplanung nur teilweise doppelt beauftragt und entlohnt zu haben, ist nicht zuzustimmen.

Das LRA bemerkte auch nicht, dass teilweise Leistungen in Nachtragsvereinbarungen doppelt vergütet wurden, die bereits zu den Grundleistungen der Leistungsphasen nach HOAI gehören.

Ebenso entstanden durch die Vereinbarung eines unnötigen Umbauszuschlages im Vertrag Technische Gebäudeausrüstung Mehrkosten in Höhe von 43.580 €. Das LRA versucht nachträglich den Umbauschlag mit einem für den Fall unzutreffenden Urteil des Landgerichts Zwickau zu begründen.

Mängel bei der Vertragsgestaltung und in der Abrechnung der Planerverträge führten zu unnötigen Mehrkosten.

2.4.4 Durchführung der Baumaßnahme

Die ungenügende Bauzustandsanalyse vor Beginn der Baumaßnahme und erhebliche Planungsmängel sowie die teilweise Änderung der Ausführung bis hin zum Rückbau bereits fertig gestellter Bauleistungen auf Wunsch des Auftraggebers führten zu erheblichen Nachträgen.

Der Einwand des LRA, dass ein Rückbau nur veranlasst worden wäre, wenn zwingende Gründe vorgelegen hätten bzw. technische Bauvorschriften dies erforderten, vermag den Vorwurf des SRH nicht zu entkräften. Dies bestätigt vielmehr die vom SRH festgestellten Planungsmängel und ein fehlendes Controlling des Bauherrn.

Bauleistungen in Höhe von rd. 34 % der Grundauftragssumme wurden zusätzlich mittels Nachtragsvereinbarung beauftragt. Das ist erheblich zu hoch.

Teilweise wurden Zahlungen zu Unrecht geleistet. Vereinbarte Skonti wurden nicht genutzt.

Das Baumanagement des LRA war ungenügend.

2.5 Ausschreibung und Vergabe

Die Zuschlags- und Bindefristen wurden durch die Stadt Pirna wegen der Zeitdauer bis zur Beschlussfassung im Stadtrat regelmäßig auf 34 bis 58 Tage festgelegt.

Gemäß § 19 VOB/A soll die Zuschlags- und Bindefrist so kurz wie möglich bemessen sein und nicht mehr als 30 Kalendertage betragen. Selbstverschuldeter Zeitdruck ist als Ausnahmetatbestand nicht akzeptabel.

Die Stadt Pirna hat bei allen Vergaben die Zuschlags- und Bindefrist unzulässigerweise verlängert.

Die Vergabeentscheidungen bei einer Vielzahl der Vergaben des LRA Torgau-Oschatz wurden entgegen der Zuständigkeitsordnung nicht vom Kreisausschuss, sondern in Eilentscheidung durch den Landrat getroffen. Die Begründung des LRA zum Abweichen von der Zuständigkeitsregelung wegen terminlicher Zwänge ist nicht zu akzeptieren.

Die vom LRA vorgenommenen Vergabebekanntmachungen waren nicht widerspruchsfrei. Der tatsächliche Ablauf der Vergaben weicht von den in der Bekanntmachung veröffentlichten Terminen ab.

In mehreren Losen hat der Landkreis die Zuschlagsfristen unzulässigerweise verlängert.

Die Stadt Plauen hat bei dem Los Dachabdichtung und bei vier weiteren Losen den Zuschlag jeweils auf ein unvollständiges Angebot erteilt. Unvollständige Angebote sind nach § 25 Nr. 1 VOB/A zwingend auszuschließen.

Die Vergabestellen haben in mehreren Fällen gegen die VOB/A verstoßen. Die Transparenz des Vergabeverfahrens war nicht gewährleistet.

3 Stellungnahmen

3.1 Regierungspräsidium Dresden

Das RP als Rechtsaufsichtsbehörde des Landkreises Bautzen nimmt die Feststellungen zur Kenntnis und beabsichtigt, entsprechende rechtsaufsichtliche Hinweise zu erteilen.

3.2 Regierungspräsidium Chemnitz

Das RP als Rechtsaufsichtsbehörde für die Stadt Plauen vertritt die Auffassung, dass rechtsaufsichtliche Schritte nicht notwendig seien.

3.3 Regierungspräsidium Leipzig

Das RP verweist auf die noch ausstehende Prüfung des Verwendungsnachweises für die Baumaßnahme in Torgau. Es vertritt die Ansicht, dass auch bei Vorliegen einer Baugenehmigung die Verantwortung für die Baumaßnahme beim Landkreis liegt. Die Feststellungen des SRH zur fehlerhaften Durchführung des VOF-Verfahrens werden vom RP bestätigt.

Es wird den Landkreis auf die Notwendigkeit von Schulungen in den vom SRH angesprochenen Punkten hinweisen. Des Weiteren soll der Landkreis zur Darlegung seines Kostencontrollings aufgefordert werden.

3.4 Landkreis Sächsischer Schweiz

Der Landkreis als Rechtsaufsichtsbehörde der Stadt Pirna nimmt die Feststellungen des SRH zur Kenntnis und bestätigt, dass die Stadt Pirna bei künftigen Bauvorhaben die gesetzlichen Bestimmungen zwingend einzuhalten habe.

3.5 Oberlausitz-Kliniken gGmbH

Das Klinikum bestätigt die Feststellung des SRH. Bereits im Prüfungsverfahren wurde zugesagt, die Hinweise des SRH im 3. Bauabschnitt entsprechend zu berücksichtigen.

3.6 Stadt Plauen

Die Stadt Plauen sichert in ihrer Stellungnahme zu, alle Hinweise und Feststellungen des SRH für die weitere Arbeit intensiv auszuwerten.

Durch Verstöße gegen die VOB seien keine Wettbewerbsverzerrungen und finanzielle Schäden entstanden. Die Einhaltung der Vergabevorschriften wird zugesichert. Sie verweist auf die Schwierigkeiten bei Kostenermittlung und Kostenverfolgung.

Sie vertritt die Auffassung, dass Eignungskriterien im VOF-Verfahren vorab nicht zwingend bekannt zu geben seien.

3.7 Landkreis Torgau-Oschatz

Mitarbeiter im Bauamt hätten keine detaillierten Kenntnisse über den baulichen Brandschutz. Die Verantwortung für den Verlust des Bestandsschutzes läge bei der unteren Bauaufsichtsbehörde.

Das VOF-Verfahren würde im Ermessensspielraum des Auftraggebers liegen. Der Veröffentlichungstext habe der damaligen Rechtsprechung entsprochen. Das Verfahren sei rechtskonform durchgeführt worden. Es habe keine Wiederholung der Auftragskriterien stattgefunden. Die Feststellung des SRH, dass der Auftrag an den Zweitbieter hätte erteilt werden müssen, sei nicht nachvollziehbar.

Durch selbstverschuldeten Zeitdruck bei der Vorbereitung der Fußball-Weltmeisterschaft-Baumaßnahme Jahnallee in Leipzig sind vermeidbare Mehrkosten von rd. 400.000 € für Beschleunigungsleistungen entstanden.

Für den Neubau einer regionalen Straßenbahnstrecke in Zwickau wurden mindestens rd. 760.000 € zu Unrecht verausgabt.

1 Prüfungsgegenstand

Der SRH hat in einer baufachlichen Prüfung zwei kommunale Straßen- und Tiefbaumaßnahmen geprüft.

Mit der Baumaßnahme Jahnallee in der Stadt Leipzig sollten bis zur Fußball-Weltmeisterschaft 2006 die Verkehrsverhältnisse vom Stadtzentrum bis zu den Sportstätten verbessert und eine gestalterische Aufwertung des Straßenraumes erreicht werden. Der 3. Bauabschnitt mit Baukosten von rd. 5.804.000 € wurde vertieft geprüft.

Die zweite Maßnahme umfasste in der Stadt Zwickau den 2. Bauabschnitt des Neubaus der regionalen Straßenbahnstrecke von Schedewitz nach Neuplanitz. Von den 22 Losen prüfte der SRH stichprobenhaft die vier Lose für den Gleis- und Straßenbau (GS) mit einem Abrechnungsumfang von rd. 23.500.000 €.

Die Prüfung beider Maßnahmen umfasste insbesondere das Vergabeverfahren, die Kostenberechnung und -entwicklung, die bautechnischen Lösungen im Hinblick auf eine wirtschaftliche und regelgerechte Ausführung, die Planungs- und Baudurchführung, die Bauüberwachung sowie das Nachtragsmanagement.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Ausbau der Jahnallee von der Zeppelinbrücke bis zur Elsterstraße und der Leibnizstraße bis zur Rosentalgasse in Leipzig

2.1.1 Zeitliche Umsetzung

Die Maßnahme wurde aus dem Olympia-Sofort-Programm gefördert. Gebaut wurde ab Mitte April 2005, Fertigstellungstermin war der 15.05.2006.

Die Planungen wurden nicht zügig nach der Bekanntgabe von Leipzig als Austragungsort der Fußball-Weltmeisterschaft im April 2002 veranlasst. Um den Fertigstellungstermin bis zur Weltmeisterschaft noch einhalten zu können, hat die Stadt Leipzig die Maßnahme im November 2004 ausgeschrieben, ohne dass alle Verdingungsunterlagen fertig gestellt waren. Die Planung hatte nicht die für Ausschreibungsunterlagen erforderliche Baureife.

Zudem war zum Zeitpunkt der Ausschreibung noch kein Planfeststellungsbeschluss ergangen, somit bestand kein Baurecht. Der am 17.12.2004 erteilte Planfeststellungsbeschluss wurde angefochten. So konnte der Zuschlag nicht fristgemäß erteilt werden. Der Baubeginn verzögerte sich im 1. Bauabschnitt um sechs und im 3. Bauabschnitt um vier Wochen.

Zur Aufholung des Zeitverzugs und zur Sicherung der Einhaltung des unverrückbaren Endfertigstellungstermins wurde mit dem Auftragnehmer eine Beschleunigungsvergütung vereinbart.

Die Stadt Leipzig hat die Vorbereitung dieses komplexen Vorhabens nicht mit dem erforderlichen Nachdruck vorangetrieben. Hätte sie im April 2002 unverzüglich mit der Vorbereitung der Maßnahme begonnen, wäre sie nicht unter Zeitdruck geraten.

Die Kosten für die Beschleunigungsmaßnahme von 400.000 € sind vermeidbar gewesen.

2.1.2 Nachträge

90 Nachträge in Höhe von 1.526.000 € wurden im 3. Bauabschnitt vereinbart. Die Schlussrechnung ergibt eine enorme Kostensteigerung gegenüber der Zuschlagssumme um rd. 1.800.000 € bzw. um 45 %. Kostenüberschreitungen sind auch in den Bauabschnitten 1 und 2 eingetreten.

Ein Teil der Nachtragskosten entfällt auf die erst verspätet berücksichtigten Gestaltungsvorgaben, insbesondere für Sichtbeton, Granitabdeckplatten und Stelen. Das architektonische Konzept der Stadt war schon Maßgabe für vorangegangene Bauvorhaben im Stadtzentrum und somit zum Planungszeitpunkt bekannt gewesen. Deshalb hätte es rechtzeitig an die Besonderheiten der Jahnallee angepasst und eingearbeitet werden können und müssen.

Die Nachtragskosten in Höhe von 292.000 € wären vermeidbar gewesen.

Wegen der nicht baureifen Verdingungsunterlagen und des verzögerten Baubeginns wurden 1.526.000 € der Preisbildung im Wettbewerb entzogen.

2.1.3 Vergabe

Im Vergabeverfahren für den 3. Bauabschnitt wurde das Angebot des günstigsten Bieters wegen fehlender Bieterbeiträge nicht gewertet. Eine Prüfung der Richtigkeit des Bieterausschlusses war dem SRH nicht möglich, da das Originalangebot zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen bereits vernichtet war. Gemäß den Hinweisen des SMI und einer analogen Dienstanweisung des Oberbürgermeisters zur Vergabe öffentlicher Aufträge im kommunalen Bereich sind nur Angebote, deren gewertete Endsumme das Zuschlagsangebot unterschreitet, aufzubewahren. Da das Angebot wegen des Ausschlusses nicht unter die gewerteten, sondern nur unter die übrigen Angebote gefallen ist, hat es nach Ablauf des auf die Zuschlagserteilung folgenden Jahres ausgesondert und vernichtet werden können.

Mit der o. a. Regelung kann der Ausschluss von Bietern, deren Angebotssumme unterhalb der des bezuschlagten Angebotes lag, nicht geprüft werden. Auf die Regelung im staatlichen Hochbaubereich gemäß der RL Bau Sachsen Abschnitt K10, die das verhindert, wird verwiesen.

Die Regelung ist zu ändern, damit die Vergabeentscheidung nachvollziehbar bleibt.

2.2 Stadt- und Regionalbahnstrecke, 2. Bauabschnitt Schedewitz-Neuplanitz in Zwickau

Die Stadt hatte für das Vorhaben die Stadt- und Regionalbahn Zwickau Projektgesellschaft mbH (SRZ), eine Tochter ihrer städtischen Verkehrsbetriebe, gegründet und mit der Durchführung der Maßnahme beauftragt.

2.2.1 Vergabe Los GS 2101

Die SRZ erteilte den Zuschlag an ein Bauunternehmen, dessen Angebot hinsichtlich der Auskömlichkeit der Einheitspreise fraglich erschien.

Bei der Prüfung und Wertung der Angebote wurde festgestellt, dass dieses Unternehmen bei den Bauteilen 52 Mörtelstopfsäulen und 80 Entsorgung kontaminierter Böden unangemessen niedrige Angebotspreise abgegeben hatte. Der Bieter erklärte, dass sein Angebot auf einer Mischkalkulation über die Endsumme beruhe. Sämtliche im Leistungsverzeichnis enthaltenen Positionen wären auskömmlich und würden bei Anfall mit dem ausgeschriebenen Einheitspreis ausgeführt.

Die SRZ hat es im Bietergespräch unverständlicherweise unterlassen, die Preiskalkulation ernsthaft aufzuklären. Über technische Lösungen bzw. Ausführungsbedingungen wurden vom Bieter keine Angaben verlangt, auch nicht, auf welche Positionen im Einzelnen die Bauleistungen von rd. 1.100.000 €¹ umgelegt worden sind. Die SRZ hätte sich allein mit der Aussage des Bieters, dass sein Angebot auskömmlich sei, nicht zufrieden geben dürfen.

Die Aufklärung der Angemessenheit der Preise unterblieb so.

Einheitspreis für die Mörtelstopfsäulen

Das Bauunternehmen kalkulierte dafür einen Bruttopreis von rd. 2.743 €, dabei betrug der Einheitspreis für 16 Positionen 1 Cent, für eine Position 62 Cent. Die anderen Bieter veranschlagten für diese Leistung rd. 807.600 bis rd. 1.378.643 €. Der Angebotspreis des Bauunternehmens für die Mörtelstopfsäulen betrug damit weniger als 1 % gegenüber den anderen Angeboten. Zu diesem Einheitspreis sind die Mörtelstopfsäulen nicht herstellbar.

Der Einheitspreis war unangemessen.

Nach der Zuschlagserteilung meldete das Bauunternehmen Bedenken gegen die Ausführung der Mörtelstopfsäulen an.

Anstelle der vertraglichen Leistung baute es für rd. 174.738 € (netto) eine schwimmende Platte (bestehend aus teilweise Bodenaustausch und Aufbau mit Geotextil) nach einer Nachtragsvereinbarung ein. Statt die Mörtelstopfsäulen für den unauskömmlichen Preis tatsächlich ausführen zu müssen, gewährte der Baubetrieb der SRZ für die Herstellung der schwimmenden Platte einen Nachlass von 170.000 € (netto).

¹ Durchschnittspreise brutto der Bieter (ohne Auftragnehmer):

Bauteil 52	985.000 €
Bauteil 80	<u>164.000 €</u>
	1.149.000 € ≈ 1.100.000 €.

Die Mörtelstopfsäulen wären gemäß Preisspiegel nicht unter einem Preis von rd. 800.000 € herzustellen gewesen.

Nachdem diese Leistung nicht erbracht worden ist, hätte der verbleibende umgelegte Anteil von rd. 616.000 €² von der SRZ in Abzug gebracht werden müssen.

Einheitspreis für die Entsorgung kontaminierter Böden

Die Mengenansätze im Leistungsverzeichnis der Zulagepositionen für Z-1-, Z-2- und Z-3-Böden basierten auf den Auswertungen vorangegangener Erkundungsbohrungen im Trassenbereich. Abgerechnet wurde ausschließlich Z-2-Boden. Dies ist angesichts der Erkundungsergebnisse nicht möglich.

Das Bauunternehmen bot für alle Zulagepositionen mit Ausnahme des Z-2-Erdstoffs lediglich 1 Cent. Sein Angebotspreis für die Entsorgung der kontaminierten Böden betrug rd. 26.625 € gegenüber einem Durchschnittspreis der Mitbieter mit realistischen Preiszulagen für Z-1- bis Z-3-Böden von rd. 142.000 €. Das Unternehmen wurde von der SRZ aufgrund des erheblich niedrigeren Angebotsendpreises mit den Leistungen beauftragt.

Die Schlussrechnung enthielt nur die hochverpreisten Z-2-Bodenzulagen, was zu einer Kostensteigerung von über 60.000 € führte.

Das Angebot für die vorhandenen Z-1- und Z-3-Böden mit nur 1 Cent war unangemessen. Kein Unternehmen kann dafür die Leistungen erbringen.

Die Zuschlagserteilung an das Bauunternehmen war unberechtigt. Das Angebot hätte wegen der dargelegten unauskömmlichen Preise ausgeschlossen werden müssen.

2.2.2 Nachträge

2.2.2.1 Winterunterbrechung

In den Ausschreibungsunterlagen wurde bekannt gegeben, dass die Bauzeit zwei Winterperioden beinhaltet. Die damit verbundenen Witterungsverhältnisse waren in den Einheitspreisen zu berücksichtigen.

Für die Lose GS 2201 A und GS 2202 A wurden zwei Nachträge Winterunterbrechung über insgesamt rd. 317.204 € vereinbart. Bezahlt wurden letztendlich rd. 260.508 €.

Die SRZ erklärte, sie habe die Nachträge auf der Basis eines vom Auftragnehmer beigebrachten Sachverständigengutachtens bestätigt. Über den Gutachter habe man sich zuvor geeinigt. „Im Nachhinein hat sich nunmehr herausgestellt, dass das Gutachten absichtlich falsch erstellt worden ist.“

Die Voraussetzung für die Anerkennung der wetterbedingten Mehrkosten lag nicht vor. Rund 260.508 € wurden zu Unrecht ausgezahlt.

² Bieter mit niedrigstem auskömmlichen Angebotspreis: $807.600,47 \text{ €} - [(170.000 - 4.738,94 \text{ €}) \times 16 \% \text{ MwSt.}] = 615.897,85 \text{ €}$

2.2.2.2 Beschleunigungsmaßnahmen

Beim Los GS 2202 A wurde zusätzlich zu dem Nachtrag über die Winterunterbrechung Beschleunigungskosten in Höhe von rd. 521.399 € vereinbart. Die Beschleunigungskosten sollten die beim Auftragnehmer entstandenen Mehraufwendungen zur Kompensierung des schlechtwetterbedingten Verzugs decken und die Einhaltung des Inbetriebnahmetermins der Stadtbahnlinie sichern. Zusätzlich sollte der Fertigstellungstermin der Gesamtleistung um drei Monate vorgezogen werden. Gemäß der Schlussrechnung wurden rd. 383.627 € Beschleunigungskosten ausgezahlt.

Die SRZ legte dar, dass die zum Winterbau eingeräumten Sachverhalte auch auf die Beschleunigungsmaßnahmen zutreffen würden und diese damit dem absichtlich falschen Gutachten geschuldet seien.

Die SRZ hat nach der Prüfung des SRH mitgeteilt, dass sie das Bauunternehmen zur Rückzahlung aufgefordert habe.

Insgesamt wurden für die Nachträge Winterunterbrechung/Beschleunigungsmaßnahmen rd. 644.000 € unberechtigterweise verausgabt.

2.2.2.3 Überhöhte Einzelpreise

Der 24. Nachtrag des Loses GS 2101 vom 25.06.2003 beinhaltet den Bereich der Pläntzer Straße zwischen dem Reuterweg und der Geinitzstraße auf einer Länge von rd. 200 m. Er sah für eine Bruttosumme von rd. 81.800 € die Erneuerung der Binder- und Deckschicht der beiden vorhandenen Fahrspuren sowie den Neubau einer dritten Fahrspur vor. Insgesamt wurde der Nachtrag mit rd. 96.300 € abgerechnet.

Bei einem Vergleich der Einheitspreise des Nachtrages mit denen des Hauptangebotes stellten wir fest, dass inhaltsgleiche Positionen des Nachtrages nicht zum gleichen Einheitspreis wie im Hauptangebot vereinbart wurden. Teilweise werden zur Rechtfertigung Positionen ins Feld geführt, die der Nachtrag gar nicht umfasst. Die Begründung der SRZ für die Anerkennung der höheren Zahlungsverpflichtung ist nicht stichhaltig.

Analoge Sachverhalte betreffen auch die Lose GS 2102 A und 2202 A.

Aus der Anerkennung der überhöhten Nachtragseinheitspreise resultieren vermeidbare Mehrkosten in Höhe von rd. 115.000 € brutto.

Zahlungen wurden ohne Anspruchsgrundlage geleistet. Die SRZ hat gröblichst gegen den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit verstoßen.

3 Folgerungen

3.1 In den Städten Leipzig und Zwickau muss das Bewusstsein für den sparsamen und wirtschaftlichen Umgang mit öffentlichen Mitteln für Baumaßnahmen deutlich geschärft werden.

3.2 Das SMI sollte in seinen Hinweisen zur Auftragsvergabe das Wertungserfordernis als Voraussetzung für die Aufbewahrungspflicht von Angeboten streichen.

3.3 Die Stadt Zwickau hat die mit der Durchführung der Baumaßnahme beauftragte SRZ unzureichend kontrolliert. Als Zuwendungsempfängerin ist sie jedoch von der Verantwortung für eine korrekte und wirtschaftliche Verwendung der Fördermittel nicht entbunden.

4 Stellungnahmen

4.1 Ausbau der Jahnallee von der Zeppelinbrücke bis zur Elsterstraße und der Leibnizstraße bis zur Rosentalgasse in Leipzig

4.1.1 Stadt Leipzig

Das Verkehrs- und Tiefbauamt führt in seiner Stellungnahme aus, dass die Stadt frühzeitig mit der Planung des Vorhabens begonnen und diese mit der erforderlichen Intensität umgesetzt habe. Aufgrund der Komplexität der Maßnahme aus technischer, organisatorischer und finanzieller Sicht hätten sich im Verfahren nicht vermeidbare terminliche Überschneidungen u. a. bei der Schaffung des Baurechts, dem Ausschreibungsbeginn oder der Bereitstellung der Fördermittel ergeben.

Der Kostensteigerung im 3. Bauabschnitt hält die Stadt entgegen, dass der Kostenrahmen für das Gesamtvorhaben nicht überschritten worden sei. Das Kostencontrolling wäre integraler Bestandteil der Projektabwicklung gewesen. Grundsätzlich sei die Nachtragsprüfung auf der Grundlage der bezuschlagten Angebotskalkulation und damit auf der Basis von im Wettbewerb entstandenen Preisen vorgenommen worden. Alle Nachtragskosten, auch die der Gestaltungsvorgaben, seien als „Sowieso-Kosten“ einzuordnen.

Die Kritik des SRH an der Regelung zur Aufbewahrung von Angeboten würde aufgegriffen und ein Hinwirken auf eine Änderung zugesagt.

4.1.2 Regierungspräsidium Leipzig

Das RP Leipzig als Rechtsaufsichtsbehörde erhebt keine Einwände.

4.2 Stadt- und Regionalbahnstrecke, 2. Bauabschnitt Schedewitz-Neuplanitz in Zwickau

4.2.1 Stadt Zwickau

Die Stadt Zwickau teilt mit, dass der SRZ auf der Grundlage des Projektdurchführungsvertrages sehr weitreichende unternehmerische Entscheidungsfreiheiten eingeräumt worden seien. Der Gesellschaft wäre ein erhebliches Maß an Vertrauen entgegengebracht worden. Bei ihr haben die Bauherrenaufgaben gelegen. Im Rahmen der periodisch notwendigen Abrechnungen sei es dem Fachamt dann möglich gewesen, zumindest teilweise Einsichten in verschiedene Arbeitsabläufe zu bekommen. Möglichkeiten zur Einflussnahme habe es zu diesem Zeitpunkt meistens nur noch in äußerst begrenztem Umfang gegeben.

4.2.2 Regierungspräsidium Chemnitz

Das RP Chemnitz habe die Stadt aufgefordert, für seitens der Stadt ausreichend ermittelte bzw. unstrittige Sachverhalte aus der Darstellung des SRH konkrete Prüfungen anzuweisen bzw. Maßnahmen einzuleiten und darüber zu berichten.

Die dem Jahresbericht zugrunde liegende Prüfungsmitteilung sei dem Landeskriminalamt übergeben worden; ebenfalls hausintern der Abteilung Verkehr und Straßenbau als Zuwendungsgeber.

4.2.3 Stadt- und Regionalbahn Zwickau Projektgesellschaft mbH i. L.

Zur Vergabeentscheidung beim Los GS 2101 verweist die SRZ auf das mit dem Vergabeverfahren beauftragte Ingenieurbüro. Dieses habe die SRZ nicht auf den wegen fehlender Bieterunterlagen und unangemessen niedriger Einheitspreise erforderlichen Angebotsausschluss hingewiesen.

Zu den Mörtelstopfsäulen und zum Verzicht auf deren preisintensive Ausführung trägt die SRZ vor, dass sie es in technischer Hinsicht für angezeigt gehalten habe, eine andere Methode anzuwenden.

Zu den kontaminierten Böden erklärt die SRZ, dass zwar Z-3-Böden vorhanden waren, jedoch aufgrund des geringen Mengenansatzes seitens des Unternehmens nicht abgerechnet worden seien und von der SRZ auf die Erstellung eines Aufmaßes verzichtet worden sei. Die Kostensteigerung von 60.000 € würde außer in der Abrechnung der Z-2-Böden u. a. auch in den Mehrmengen gegenüber dem vom planenden Ingenieurbüro unzutreffend niedrig angesetzten Mengen begründet liegen.

Bei den vom SRH kritisierten überhöhten Einheitspreisen des Nachtrags Nr. 24 ist sie der Auffassung, dass diese wegen abweichender Baubedingungen, eines getrennten Zeitpunktes der Leistungserbringung und eines geringeren Leistungsumfangs nicht mit denen der Hauptleistung vergleichbar und die vereinbarten Einheitspreise gerechtfertigt seien.

5 Schlussbemerkung

Die Ausführungen der SRZ i. L. entkräften die Feststellungen des SRH zu den unauskömmlichen Preisen, der unberechtigten Zuschlagserteilung sowie weitestgehend auch zu den überhöhten Nachtragseinheitspreisen nicht. Zu dem vom SRH aufgezeigten gegenzurechnenden Anteil von rd. 750.000 € äußert sich die SRZ nicht. Die Stadt Zwickau bleibt aufgefordert, die Schritte zur Durchsetzung der entsprechenden Rückforderung zu prüfen.

Die kommunalen Krankenhäuser erbringen im Bereich der stationären Versorgung einen wesentlichen Beitrag zur Sicherung der Daseinsvorsorge.

Um die Wettbewerbsfähigkeit kommunaler Krankenhäuser zu sichern, müssen die Geschäftsführungsinstrumentarien verbessert und neue Formen der Zusammenarbeit genutzt werden.

1 Prüfungsgegenstand

Die Sicherstellung des Bedarfs an stationären Krankenhausleistungen zählt traditionell zur öffentlichen Daseinsvorsorge. Allerdings führten die Restriktionen der öffentlichen Haushalte in den vergangenen Jahren zu einem strukturellen Wandel, der nicht selten mit der Privatisierung der Krankenhausversorgung einherging.

Trotz Veräußerung kommunaler Krankenhausunternehmen an private bzw. freigemeinnützige Klinikbetreiber sicherten die sächsischen Kommunen Ende des Jahres 2005 immer noch mehr als die Hälfte des Bedarfs an Krankenhausleistungen. Der Bettenanteil in den Krankenhäusern der Allgemeinversorgung¹ betrug rd. 58 %. Mit betrieblichen Erträgen in Höhe von jährlich rd. 1,5 Mrd. € und fast 19.000 VK stellen die kommunalen Krankenhäuser einen bedeutenden Wirtschaftsfaktor dar.

Der SRH nahm dies zum Anlass, die derzeitige Situation sowie die Entwicklungschancen und -risiken der kommunalen Krankenhäuser zu untersuchen. Er hat in seine Prüfung alle kommunalen Krankenhäuser unabhängig von deren Rechtsform und Trägerschaft sowie alle Beteiligungen der Krankenhausgesellschaften einbezogen.

2 Die sächsischen Krankenhäuser im Wandel

2.1 Wichtigste Faktoren für den Wandel der Krankenhäuser sind die demografische Wende, die Veränderung der Erkrankungen, der technische Fortschritt, die Reduzierung der Verweildauer, die Auswirkungen des neuen Abrechnungssystems (DRG*), die Verlagerung stationärer Behandlungen in den ambulanten Bereich sowie die Einführung neuer Versorgungsformen.

In Sachsen sank die Bevölkerungszahl nach Angaben des Statistischen Landesamtes Kamenz im Zeitraum 2000 bis 2005 von rd. 4,4 Mio. auf rd. 4,2 Mio. EW. Prognostisch ist ein weiterer Rückgang bis zum Jahr 2020 auf rd. 3,9 bis 4,0 Mio. EW zu erwarten. Darüber hinaus wird das Durchschnittsalter von rd. 45 Jahren in 2006 bis 2020 auf rd. 49 Jahre ansteigen. Dies und der Altersanstieg der Bevölkerung verändern das Spektrum der Erkrankungen und die Inanspruchnahme der Krankenhausleistungen nach Diagnosegruppen. Bereits im Zeitraum 2000 bis 2005 stieg der Bedarf an statio-

¹ Die Universitätsklinik und die Sächsischen Landeskrankenhäuser für Psychiatrie und Neurologie bleiben unberücksichtigt.

* DRG = Diagnosis Related Groups

nären Leistungen insgesamt um rd. 4,5 %. Überproportional entwickelten sich die Fallzahlen u. a. in den Fachbereichen Strahlentherapie (+16,6 %), Neurochirurgie (+40,6 %), Neurologie (+48,3 %), Orthopädie (+19,7 %) und Psychiatrie (+19,6 %). Parallel vollzieht sich eine rasante Entwicklung der Medizintechnik. Hatten beispielsweise im Jahr 2000 nur rd. 58 % der sächsischen Krankenhäuser einen Computertomografen (CT) im Einsatz, waren es im Jahr 2005 bereits rd. 72 %. Der Anteil der Krankenhäuser, die einen Kernspintomografen (MRT) betrieben, stieg von rd. 16 % auf rd. 25 %.

Die Verweildauer der Patienten in sächsischen Krankenhäusern sank in den letzten Jahren kontinuierlich und hat sich mit 8,7 Tagen im Jahr 2005 an den bundesdeutschen Durchschnitt angeglichen. Mit weiter sinkenden Verweildauern ist aufgrund des seit dem Jahr 2004 verpflichtend eingeführten DRG-Systems, in dem stationäre Leistungen mittels diagnosebezogener Fallpauschalen bundesweit einheitlich vergütet werden;² zu rechnen. In einer Übergangszeit bis 2009, der sog. Konvergenzphase, werden krankenhausespezifische Vergütungen an landesweit einheitliche Vergütungen je Fall stufenweise angepasst. Krankenhäuser, deren Fallwert den Landeswert unterschreitet, können während der Konvergenzphase mit einer Budgeterhöhung rechnen. Krankenhäuser, deren Fallwert über dem Landeswert liegt, müssen Budgetminderungen hinnehmen. In Übereinstimmung mit den Angaben im Krankenhausreport 2006³ zählte im Jahr 2005 etwa jedes zweite Krankenhaus in Sachsen, dies gilt auch für den kommunalen Bereich, zu den Konvergenzverlierern.

Aufgrund § 115 b SGB V werden immer mehr Krankenhausleistungen als ambulante Operation oder stationärsersetzender Eingriff erbracht. In den betroffenen Fachbereichen gingen nach Angaben des Statistischen Landesamtes Kamenz die stationären Fallzahlen im Zeitraum 2000 bis 2005 in Sachsen deutlich zurück, z. B. Chirurgie (-11,7 %), Hals-Nasen-Ohren-Heilkunde (-15,8 %) sowie Augenheilkunde (-3,5 %).

Nach dem Gesetz zur Modernisierung der gesetzlichen Krankenversicherung i. d. F. vom März 2007 können Krankenhäuser

- sektorübergreifende oder interdisziplinär-fachübergreifende Leistungen im Rahmen der integrierten Versorgung nach den §§ 140 a bis d SGB V anbieten,
- chronisch Kranke nach einem strukturierten Behandlungsprogramm (sog. Disease-Management-Programm-DMP) gem. § 116 b Abs. 1 SGB V ambulant behandeln,
- hoch spezialisierte Leistungen, seltene Erkrankungen und Erkrankungen mit besonderem Behandlungsverlauf gem. § 116 b Abs. 3 und 4 SGB V ambulant erbringen und/oder
- Medizinische Versorgungszentren gem. § 95 SGB V errichten. Hiervon hatte zum Stand 01.04.2007 ein Drittel der sächsischen Krankenhäuser Gebrauch gemacht.

Die den sächsischen Krankenhausmarkt bestimmenden Faktoren verlangen von den Krankenhäusern eine ständige Anpassungsleistung.

2.2 Die Anzahl der im Krankenhausplan ausgewiesenen Planbetten sank im Zeitraum 2000 bis 2007 von rd. 29.300 auf rd. 25.800. Dies entspricht einem Abbau um rd. 12 %.

² Ausgenommen sind psychiatrische, psychosomatische und psychotherapeutische Einrichtungen, vgl. § 17 b Abs. 1 und Abs. 6 KHG.

³ Vgl. Klauber/Robra/Schellschmidt: Krankenhausreport 2006, Stuttgart 2007, S. 367.

Anzahl der Betten nach Versorgungsstufen	5. Fortschreibung Stand: 01.01.2000	6. Fortschreibung Stand: 01.01.2002	7. Fortschreibung Stand: 01.01.2005	8. Fortschreibung Plan: 01.01.2007 - 31.12.2008
Maximalversorgung*	2.669	2.685	2.569	2.433
Fachkrankenhäuser**	1.408	1.459	1.353****	1.202
Allgemeinkrankenhäuser***	25.252	24.980	23.544	22.186
Gesamt	29.329	29.124	27.466	25.821

* Universitätsklinik

** Sächsische Landeskrankenhäuser für Psychiatrie und Neurologie

*** Krankenhäuser der Regel- und Schwerpunktversorgung sowie Fachkrankenhäuser in freigemeinnütziger und privater Trägerschaft

**** Enthalten sind 24 Betten des Bundeswehrkrankenhauses Leipzig, das zum 01.04.2007 geschlossen wurde.

Das SMS als Planungsbehörde ermittelte den Bettenbedarf jeweils fachgebietsbezogen auf der Grundlage der Leistungsdaten aller sächsischen Krankenhäuser aus den Vorjahren. Aus den Parametern Verweildauer, Krankenhaushäufigkeit, Bettennutzungsgrad und EW-Zahl errechnete sie den Bedarf einer bestimmten Region. In die Berechnung der Versorgungskapazitäten für das einzelne Krankenhaus flossen daneben immer stärker auch regionale und krankenhausesindividuelle Besonderheiten ein. Der so ermittelte gegenwärtige Bedarf wurde insbesondere unter Berücksichtigung der Bevölkerungsentwicklung prognostisch bewertet.

Spätestens seit Einführung des DRG-Systems bewegt sich die Planungsbehörde im Spannungsfeld zwischen staatlicher Daseinsvorsorge und marktlicher Steuerung durch Wettbewerb. Die aktuellen Entwicklungen auf dem Gesundheitssektor (s. Pkt. 2.1) werden die Planung zukünftig beeinflussen, so z. B. die Gründung Medizinischer Versorgungszentren.

Durch den Wettbewerb auf dem Krankensektor und dem damit verbundenen Konzentrationsprozess werden hinsichtlich der flächendeckenden stationären Versorgung der Bevölkerung neue Anforderungen an die Krankenhausplanung gestellt, denen die Planungsbehörde künftig Rechnung tragen muss.

2.3 Die Anzahl der Regie- und Eigenbetriebe sank von 23 im Jahr 2000 auf 5 im Jahr 2005. Zugleich stieg die Zahl der kommunalen Beteiligungen lt. Krankenhausplan von 17 auf 27 und deren Anteil an allen kommunalen Krankenhäusern von rd. 42 auf rd. 84 %. Abweichend vom Krankenhausplan wird im Folgenden über 21 Krankenhausgesellschaften berichtet, da Ende 2005 in 6 Fällen jeweils 2 Krankenhausstandorte lt. Krankenhausplan in einer kommunalen Krankenhausgesellschaft geführt wurden.

Jede zweite kommunale Krankenhausgesellschaft hatte bereits Tochter- und Enkelunternehmen gegründet, die überwiegend nichtmedizinische Leistungen für die Krankenhäuser erbrachten oder als Alten- und Pflegeheim zur Neuausrichtung und Stärkung der Marktposition der Krankenhausgesellschaft beitrugen. Im Ergebnis dieses Prozesses traten Krankenhausgesellschaften zunehmend als Konzerne auf.

Maßgeblich für die Rechtsformänderung der kommunalen Krankenhäuser war nach Angaben der Krankenhausträger neben der Bewältigung der DRG-Einführung das Ziel, durch die Privatisierung u. a. die Flexibilität des Unternehmensmanagements zu erhöhen, die Möglichkeiten der politischen Einflussnahme auf Unternehmensentscheidungen zu reduzieren, die Personalkosten vom Tarifsystem des öffentlichen Dienstes abzukoppeln, die Kosten durch die Ausgliederung nichtmedizinischer Leistungen zu reduzieren und die Unternehmenstätigkeit auf neue Geschäftsfelder auszuweiten.

Die Rechtsformänderung allein vermag die wirtschaftliche Ausrichtung der Krankenhausversorgung nicht zu bewirken. Erforderlich ist ein professionelles Klinikmanagement, unterstützt durch eine effiziente Beteiligungsverwaltung seitens des kommunalen Trägers.

3 Krankenhäuser als kommunale Beteiligung

3.1 Kommunen dürfen nach § 96 SächsGemO zur Erfüllung ihrer Aufgaben ein Unternehmen in privater Rechtsform nur errichten, übernehmen, unterhalten, wesentlich verändern oder sich daran beteiligen, wenn durch die Ausgestaltung des Gesellschaftsvertrages oder der Satzung die Erfüllung der öffentlichen Aufgaben sichergestellt ist, die Kommune einen angemessenen Einfluss, insbesondere im Aufsichtsrat oder in einem entsprechenden Überwachungsorgan des Unternehmens erhält und die Haftung der Kommune auf einen ihrer Leistungsfähigkeit angemessenen Betrag begrenzt ist.

Unter anderem unterliegen nach § 96 Abs. 2 Nr. 3 SächsGemO potenziell risikoträchtige und zukunftsbestimmende Vorhaben dem Zustimmungsvorbehalt der Gesellschafterversammlung. Dazu bedürfen die im Gesetzestext verwandten unbestimmten Rechtsbegriffe einer unternehmensspezifischen Konkretisierung im Gesellschaftsvertrag.

Nur in 40 % der Fälle unmittelbarer Beteiligungen bzw. in 30 % der Fälle mittelbarer Beteiligungen fanden sich in den geprüften Gesellschaftsverträgen Tatbestandsmerkmale, die den unbestimmten Rechtsbegriff der „wesentlichen Veränderung des Unternehmens“ konkret beschrieben und unter Bezugnahme auf kaufmännisch bilanzielle Kriterien hinreichend quantifizierten.

Hinsichtlich der „Verfügungen über das Vermögen und die Aufnahme von Krediten“, soweit die Rechtsgeschäfte „von erheblicher wirtschaftlicher Bedeutung für das Unternehmen“ sind, enthielten die Gesellschaftsverträge nur in 65 % der Fälle unmittelbarer Beteiligungen bzw. in 45 % der Fälle mittelbarer Beteiligungen eindeutige Regelungen. Dabei ist zu beachten, dass Konkretisierungen sowohl bezüglich der Art der Vermögensverfügungen als auch hinsichtlich der Erheblichkeitsschwelle vorzunehmen sind. Das SMI bemisst Erheblichkeit bei Einzelkrediten an 5 % bzw. bei mehreren Einzelkrediten an 10 % des letzten Jahresumsatzes.

Die in § 96 Abs. 2 Nr. 4 und 5 SächsGemO festgelegten Grundsätze für die Wirtschafts- und Finanzplanung sollen dem ausreichenden Informationsfluss zwischen dem Unternehmen und dem kommunalen Gesellschafter dienen und den Gesellschaftsorganen ermöglichen, ihre Steuerungs- und Kontrollfunktion auszuüben. Entsprechend ist die Kommune über „wesentliche Abweichungen vom Wirtschafts- und Finanzplan“ unverzüglich zu unterrichten.

Nur in 40 % der Fälle unmittelbarer Beteiligungen bzw. in 30 % der Fälle mittelbarer Beteiligungen war der Begriff der wesentlichen Abweichung durch den Bezug auf betriebswirtschaftliche Kennzahlen, z. B. Veränderung der Umsätze, der betrieblichen Erträge, der betrieblichen Aufwendungen oder des voraussichtlichen Jahresergebnisses gegenüber den Planansätzen um einen zu bestimmenden prozentualen Anteil, im Gesellschaftsvertrag definiert.

Bei den mittelbaren Beteiligungen bestanden Informationspflichten der Geschäftsführung lt. Gesellschaftsvertrag häufig nur gegenüber dem Gesellschafter, d. h. dem Mutterunternehmen, und nicht, wie nach dem Gesetz gefordert, gegenüber der Kommune.

Die Gesellschaftsverträge der kommunalen Krankenhausgesellschaften und deren Tochterunternehmen sind so anzupassen, dass eine hinreichende, auf das einzelne Unternehmen bezogene Spezifizierung der in § 96 Abs. 2 SächsGemO unbestimmten Rechtsbegriffe erreicht wird.

3.2 Bei Unternehmen in privater Rechtsform kann die Kommune nur über die Gesellschaftsorgane Einfluss auf wichtige, die Entwicklung des Unternehmens betreffende Entscheidungen nehmen.

In einem Fall der unmittelbaren Beteiligung verstieß die gesellschaftsvertragliche Regelung gegen § 98 Abs. 1 Satz 2 SächsGemO, da neben dem Landrat auch die Mitglieder des Verwaltungs- und Finanzausschusses sowie der Leiter des Geschäftsbereichs Bau, Umwelt, Jugend und Soziales den Landkreis kraft Amtes in der Gesellschafterversammlung vertreten waren und nicht widerruflich vom Kreistag bestellt wurden.

In den Fällen des § 98 Abs. 1 Satz 5 SächsGemO steht den kommunalen Vertretern in der Gesellschafterversammlung keine eigene Entscheidungsbefugnis zu. Bei u. a. Errichtung, Übernahme, wesentlicher Veränderung, vollständiger oder teilweiser Veräußerung und Auflösung des Unternehmens sowie bei Bestellung und Abberufung von Mitgliedern der Geschäftsführung üben die kommunalen Vertreter ihre Befugnisse aufgrund von Beschlüssen des Stadtrates bzw. Kreistages aus. Als Gesellschafter in der Gesellschafterversammlung sind sie dabei stets dem Interesse der Gesellschaft verpflichtet. Beschlüsse oder Weisungen entgegen dem Gesellschaftsinteresse führen zum Stimmrechtsausschluss aufgrund widerstreitender Interessen, vgl. § 47 Abs. 4 GmbHG.

Die vorliegenden Gesellschaftsverträge enthielten nur in fünf Fällen einen Hinweis auf die Notwendigkeit solcher Beschlüsse.

Ein Verweis auf die Notwendigkeit der Beschlussfassung des Stadtrates bzw. Kreistages in den Fällen des § 98 Abs. 1 Satz 5 SächsGemO sollte in die Gesellschaftsverträge aufgenommen werden.

Die Beschlussfassung über den Wirtschafts- und Finanzplan, der für die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit und die öffentliche Aufgabenerfüllung von entscheidender Bedeutung ist, kann durch Gesellschaftsvertrag sowohl der Gesellschafterversammlung als auch dem Aufsichtsrat übertragen werden. Aufgrund der Weisungsgebundenheit der kommunalen Vertreter gem. § 98 Abs. 1 Satz 6 SächsGemO verfügt der kommunale Gesellschafter in der Gesellschafterversammlung über die größeren Einflussmöglichkeiten. Die Entscheidung über den Wirtschafts- und Finanzplan sollte daher der Gesellschafterversammlung übertragen werden. Entsprechendes gilt für die Ausübung von Gesellschafterrechten in Unterbeteiligungen.

Bei den Krankenhäusern lag die Zuständigkeit für die Feststellung der Wirtschafts- und Finanzplanung des Unternehmens in sieben Fällen der unmittelbaren Beteiligung bei der Gesellschafterversammlung, in zehn Fällen beim Aufsichtsrat. Bei den mittelbaren Beteiligungen beschloss die Gesellschafterversammlung in drei Fällen, der Aufsichtsrat in einem Fall. In den Gesellschaftsverträgen der Krankenhaustochterunternehmen wurde die Zuordnung in der Regel entsprechend dem Gesellschaftsvertrag des Krankenhausmutterunternehmens vorgenommen.

Die Wahrnehmung von Gesellschafterrechten in Unterbeteiligungen war nur in Einzelfällen vertraglich geregelt. Die Geschäftsführung bedurfte zur Stimmabgabe in Gesellschafterversammlungen von Beteiligungsunternehmen in fünf Fällen der Zustimmung

der Gesellschafterversammlung (davon zwei mittelbare Beteiligungen) bzw. in vier Fällen der Zustimmung des Aufsichtsrates (davon eine mittelbare Beteiligung).

Da die kommunalen Interessen aufgrund der Weisungsgebundenheit der kommunalen Vertreter in der Gesellschafterversammlung besser vertreten werden können, sollten die Feststellung der Wirtschafts- und Finanzplanung der Gesellschaft sowie die Wahrnehmung von Gesellschafterrechten in Beteiligungsunternehmen in den Gesellschaftsverträgen der Gesellschafterversammlung übertragen werden.

Für nahezu alle kommunalen Krankenhausgesellschaften sind Aufsichtsräte als Überwachungsorgan der Geschäftsführung eingerichtet worden. Die kommunalen Vertreter im Aufsichtsrat sind gem. § 98 Abs. 2 Satz 1 SächsGemO vom Stadtrat bzw. Kreistag widerruflich zu bestellen. Dennoch fanden sich in Gesellschaftsverträgen von sieben Krankenhäusern Regelungen, nach denen Vertreter der Verwaltung, darunter in sechs Fällen der Bürgermeister oder Landrat, kraft Amtes Mitglied des Aufsichtsrates waren.

In den Aufsichtsräten war in neun Fällen nicht die nach den Vorschriften der arbeitnehmerrechtlichen Mitbestimmung erforderliche Anzahl von Arbeitnehmern vertreten.

Die vertraglichen Regelungen zur Besetzung der Aufsichtsräte sind den Bestimmungen der SächsGemO und der arbeitnehmerrechtlichen Mitbestimmung anzupassen.

Gemäß § 52 Abs. 1 GmbHG i. V. m. § 111 Abs. 1 AktG überwacht der Aufsichtsrat die Geschäftsführung. Ihm stehen hierzu umfassende Auskunfts-, Einsichts- und Prüfungsrechte gegenüber der Gesellschaft zu. Eine über diese Rechte hinausgehende umfassende und regelmäßige Berichtspflicht der Geschäftsführung gegenüber dem Aufsichtsrat i. S. d. § 90 Abs. 1 und 2 AktG verbessert dessen Überwachungsmöglichkeiten.

Eine entsprechende Berichtspflicht war für die Geschäftsführungen der Krankenhausgesellschaften in elf Fällen der unmittelbaren Beteiligung und zwei Fällen der mittelbaren Beteiligung durch Gesellschaftsvertrag geregelt. Jedoch fehlten überwiegend Vorgaben zum Turnus der Berichterstattung. Für die Aufsichtsräte dieser Gesellschaften war nur in vier Fällen ein vierteljährlicher Sitzungsturnus vorgesehen, im Übrigen tagte dieser mindestens halbjährlich. Letzteres ist nach Auffassung des SRH für eine regelmäßige Unterrichtung des Aufsichtsrates nicht ausreichend.

Regelmäßige Berichtspflichten der Geschäftsführung gegenüber dem Aufsichtsrat als Überwachungsorgan der Gesellschaft sollten bereits im Gesellschaftsvertrag verankert werden. Entsprechendes ist mindestens in den Geschäftsordnungen für die Geschäftsführung bzw. in den Geschäftsführeranstellungsverträgen zu regeln.

3.3 In Sachsen werden kommunale Krankenhäuser in privater Rechtsform mit einer Ausnahme als Gesellschaften mit beschränkter Haftung geführt, sodass die Kommune gem. § 13 Abs. 2 GmbHG für Verbindlichkeiten der Gesellschaft regelmäßig nur mit dem Gesellschaftsvermögen haftet. Eine begrenzte Nachschusspflicht bis zur Höhe des Stammkapitals war nur in einem Fall vertraglich vereinbart. Für das kommunale Krankenhaus, welches in der Rechtsform einer GmbH & Co. KG geführt wird, ist die Haftung des Landkreises auf den Kommanditanteil und die Höhe der Stammeinlage in die GmbH begrenzt.

Trotz gesetzlicher bzw. vertraglicher Haftungsbegrenzung kann bei Gesellschaften, die öffentlich-rechtliche Aufgaben der Daseinsvorsorge erfüllen und zu denen die Krankenhausesellschaften zählen, unter Umständen eine Durchgriffshaftung in Betracht kommen, und zwar auch, wenn eine Gesellschaft ausschließlich gemeinnützige Zwecke verfolgt und in der Folge kein eigenes Vermögen aufbaut, welches zur Befriedigung der Gläubigeransprüche eingesetzt werden kann.

Da die Krankenhausversorgung dem Bereich der öffentlich-rechtlichen Daseinsvorsorge zuzurechnen ist, bleibt die Verantwortung des kommunalen Gesellschafters für die Gesellschaft erhalten. Aus diesem Grund sind die kommunalen Gesellschafter gehalten, im Rahmen ihrer Beteiligungsverwaltung Risiken frühzeitig vorzubeugen.

4 Ordnungsmäßigkeit der Führungsinstrumentarien der Geschäftsführung

4.1 Jedes Krankenhaus hat gem. § 8 Satz 1 Krankenhausbuchführungsverordnung eine Kosten- und Leistungsrechnung zu führen, als Instrument der betriebsinternen Steuerung sowie zur Beurteilung der Wirtschaftlichkeit und Leistungsfähigkeit. Als Bestandteil der Kosten- und Leistungsrechnung gewinnt die Kostenträgerrechnung für Krankenhäuser an Bedeutung. Da mit der Einführung des DRG-Systems nunmehr einheitliche Preise für bestimmte Leistungen festgelegt wurden, dient die Kostenträgerrechnung vordergründig dazu, die Kostendeckung der eigenen stationären Leistungen zu überprüfen. Während alle Krankenhäuser eine Kostenarten- und Kostenstellenrechnung führten, hatten zum Stand 31.12.2005 nur sieben Krankenhäuser eine Kostenträgerrechnung implementiert.

Angesichts der hohen Bedeutung der Kostenträgerrechnung für die Kosten- und Leistungstransparenz und für die interne Budgetierung ist deren Einführung unentbehrlich.

4.2 Im Rahmen der Prüfung der Ordnungsmäßigkeit der Geschäftsführung nach § 53 HGrG hat der Abschlussprüfer festzustellen, ob die Geschäftsführung ein nach den Verhältnissen des Einzelfalls angemessenes Risikofrüherkennungssystem i. S. v. § 91 Abs. 2 AktG eingerichtet hat und ob dieses geeignet ist, seine Aufgaben zu erfüllen.

Die Abschlussprüfer bestätigten ausnahmslos, dass die von den Geschäftsführungen der Krankenhäuser ergriffenen Maßnahmen zur Früherkennung bestandsgefährdender Risiken geeignet seien. Ein Risikohandbuch war jedoch nur in zehn Krankenhäusern erstellt worden. In den übrigen Fällen verwies der Abschlussprüfer auf Dokumente, in denen gegenüber der Geschäftsführung bzw. den Aufsichtsorganen zu einzelnen Risiken berichtet wurde. Diese betrafen überwiegend betriebswirtschaftliche Risiken, die sich aus dem Soll-Ist-Vergleich der Leistungskennzahlen ableiteten.

Die Risikofrüherkennung ist auf alle Unternehmensbereiche auszuweiten. Risiken müssen analysiert, überwacht und gesteuert werden. Der gesamte Prozess ist zukunftsorientiert auszugestalten, durch eine Dokumentation zu belegen und darf sich nicht auf einen vergangenheitsbezogenen Plan-Ist-Vergleich betriebswirtschaftlicher Kennzahlen beschränken.

Im Rahmen der Prüfung nach § 53 HGrG hat sich der Abschlussprüfer kritisch mit dem Aufbau und der Komplexität des Risikofrüherkennungssystems auseinandersetzen.

4.3 Die Interne Revision unterstützt die Unternehmensführung bei deren Verpflichtung, die Ordnungsmäßigkeit des gesamten Geschäftsablaufs durch zweckentsprechende Kontrollen sicherzustellen. Sie erbringt unabhängige und objektive Prüfungs- und Beratungsleistungen darauf gerichtet, Mehrwerte zu schaffen und Geschäftsprozesse zu verbessern.

Rund ein Viertel der Krankenhäuser gab an, über keine Interne Revision zu verfügen. Jedes zweite Krankenhaus will Aufgaben der Internen Revision verschiedenen Fachbereichen übertragen haben. Nur vier Krankenhäuser hatten eine eigene, der Geschäftsführung direkt unterstellte Stelle eingerichtet. Insbesondere die kommunalen Eigenbetriebe verwiesen lediglich auf die Tätigkeit des kommunalen RPA.

Angesichts des Kostendrucks der Krankenhäuser stößt die Einrichtung einer Internen Revision als eigenständige Stelle insbesondere in kleineren Krankenhäusern auf Vorbehalte.

Unabhängigkeit und Objektivität der Internen Revision müssen gewährleistet werden. Sofern aufgrund der Größe des Krankenhauses eine eigene Stelle für Revisionsaufgaben nicht installiert werden kann, sollten Möglichkeiten der übergreifenden Zusammenarbeit mit anderen Krankenhäusern geprüft werden.

5 Handlungsoptionen für kommunale Krankenhäuser

Die Krankenhäuser haben sich zu Wirtschaftsbetrieben gewandelt, für die das Verhältnis von Preis und Leistung von überlebenswichtiger Bedeutung ist. Um das hohe Versorgungsniveau bei gleichzeitiger Leistungsverdichtung zu halten und die eigene Position am Markt zu stärken, gewinnen Kooperation und Vernetzung an Bedeutung.

Beispiele für Kooperationen unter Beteiligung kommunaler Krankenhäuser in Sachsen fand der SRH im Bereich des Personalwesens, bei der gemeinsamen Nutzung von Medizintechnik und bei der Zusammenarbeit auf verschiedenen medizinischen Fachgebieten.

In der Vergangenheit haben Träger kommunaler Krankenhäuser, u. a. als Reaktion auf die Kreis- und Gemeindegebietsreform 1996, auch Klinikverbünde in unterschiedlicher Rechtsform - als Eigenbetrieb, GmbH oder GmbH Co. KG - gebildet. Ziel dieser Maßnahmen war die Schaffung effizienterer Strukturen unter Ausnutzung von Optimierungspotenzialen. Nach den Prüfungsergebnissen des SRH sind dabei regelmäßig Parallelstrukturen im Bereich der Verwaltung, im Bereich der Pflege und z. T. auch im medizinischen Bereich beseitigt worden.

Zum Stand 31.12.2005 wurden 16 Krankenhäuser als Einzelunternehmen in der Rechtsform einer GmbH oder eines Eigenbetriebes geführt, davon 9 Krankenhäuser mit weniger als 500 Betten. Nach Umsetzung der Kreisgebietsreform zum 01.08.2008 stehen mehrere, in einigen Fällen bis zu 3, Krankenhäuser bisher unterschiedlicher kommunaler Trägerschaft in der Verantwortung eines neu gebildeten Landkreises.

Damit kommunale Krankenhäuser auf dem Krankenhausmarkt erfolgreich bestehen können, müssen bereits bestehende Kooperationen ausgebaut, Möglichkeiten der Vernetzung stärker genutzt sowie die stationären und ambulanten Leistungssektoren noch besser verzahnt werden.

Durch neue Klinikverbünde können ggf. fachlich und wirtschaftlich effizientere Einheiten geschaffen werden. Die kommunalen Krankenhausträger müssen die

Kreisgebietsreform als Chance für neue Formen der Zusammenarbeit ihrer Krankenhäuser nutzen.

Zu beachten ist, dass das Bundeskartellamt die Neuordnung des Krankenhausmarktes verstärkt überwacht und zuletzt die beabsichtigte Fusion zweier sächsischer Krankenhäuser in unterschiedlicher kommunaler Trägerschaft aufgrund kartellrechtlicher Einwände nicht vollzogen werden konnte.

Ob bereits der mit der Fusion von Landkreisen und kreisfreien Städten infolge der Kreisgebietsneugliederung einhergehende Träger- bzw. Gesellschafterwechsel bezüglich der Krankenhäuser in kommunaler Trägerschaft der Prüfungskompetenz des Bundeskartellamtes unterliegen kann, muss umgehend durch das SMS geklärt werden. Nach Auffassung des SRH ist dies im Hinblick auf den Beschluss des Bundeskartellamtes vom 13.12.2006, Az.: B 3-1001/06 nicht ausgeschlossen.

6 Stellungnahmen und Schlussbemerkung

6.1 Das SMS hat den Feststellungen aus krankenhauserplanerischer Sicht nur z. T. zugestimmt. Eine grundsätzlich gegenteilige Auffassung wurde jedoch nicht vertreten. Das SMS hat insbesondere versichert, den Anforderungen an die Krankenhausplanung auch künftig Rechnung zu tragen.

6.2 Aus Sicht der Kommunalaufsicht äußerte das SMI Bedenken, ob die Kommunen zu einer Konkretisierung der unbestimmten Rechtsbegriffe des § 96 Abs. 2 SächsGemO in den Gesellschaftsverträgen gesetzlich verpflichtet werden können. Vielmehr sei es Aufgabe der Kommune, in der Gesellschafterversammlung für eine ihren Interessen entsprechende Auslegung der unbestimmten Rechtsbegriffe zu sorgen. Die Unbestimmtheit einzelner Rechtsbegriffe gehe zulasten der Geschäftsführung.

Durch die Argumentation des SMI sieht sich der SRH in seiner Forderung nach einer Konkretisierung im Gesellschaftsvertrag bestätigt. Aus seiner Sicht lassen sich die kommunalen Interessen am besten vertreten, wenn diese bereits in den Gesellschaftsverträgen, hier in den Regelungen über die Zuständigkeit der Gesellschafterversammlung konkret verankert werden.

6.3 Nach Ansicht eines kommunalen Krankenhausträgers seien die Vorschriften zur arbeitnehmerrechtlichen Mitbestimmung im Aufsichtsrat auf das entsprechende Krankenhaus nicht anzuwenden, da dieses lt. Gesellschaftsvertrag eine gemeinnützige, nicht gewinnorientierte Einrichtung sei und als sog. Tendenzbetrieb gelte.

Der SRH stimmt dem Krankenhausträger insoweit zu, dass Krankenhäuser, die nicht in der Absicht der Gewinnerzielung betrieben werden, karitativen Bestimmungen im Sinne des § 118 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 BetrVG* dienen und daher dem Tendenzschutz unterliegen. Er weist darauf hin, dass es für das Vorliegen einer Gewinnabsicht unerheblich ist, ob eine Krankenhausgesellschaft in einem Wirtschaftsjahr tatsächlich einen Bilanzgewinn erwirtschaftet. Zu beachten ist jedoch, dass ein derartiger Gewinn nur für satzungsmäßige Zwecke verwendet werden darf und daher lediglich den Charakter einer Rücklage trägt.⁴ Der Gesellschafter darf keine Gewinnanteile und in seiner Eigenschaft als Gesellschafter auch keine sonstigen Zuwendungen aus Mitteln der Krankenhausgesellschaft erhalten.

* BetrVG = Betriebsverfassungsgesetz

⁴ Vgl. BAG-Urteile vom 24.05.1995, Az.: 7 ABR 48/94 und 22.11.1995, Az.: 7 ABR 12/95.

Die Jahresergebnisse der kommunalen Krankenhäuser haben sich im Jahr 2005 gegenüber dem Vorjahr insgesamt zwar positiv entwickelt. Die Auswertung ausgewählter Kennzahlen zeigte jedoch ein differenziertes Bild der wirtschaftlichen Lage der Eigenbetriebe und der Gesellschaften.

1 Prüfungsgegenstand

Grundlage bildeten die Prüfungsberichte der Abschlussprüfer zu den Jahresabschlüssen der Jahre 2004 und 2005 der kommunalen Krankenhäuser und deren Tochterunternehmen sowie der Konzernabschlüsse.

2 Prüfung und Offenlegung der Jahresabschlüsse

2.1 Die Prüfung der Jahresabschlüsse kommunaler Krankenhäuser ist gem. § 53 Abs. 1 HGrG grundsätzlich um die Prüfung der Ordnungsmäßigkeit der Geschäftsführung und der wirtschaftlichen Verhältnisse des Unternehmens zu erweitern. Über das Ergebnis der erweiterten Prüfung ist in einem gesonderten Abschnitt des Prüfungsberichts durch Beantwortung eines umfassenden Fragenkatalogs (IDW* Prüfungsstandard 720) zu berichten.

Die Bearbeitung des Fragenkatalogs erfolgte zuweilen nicht mit der gebotenen Sorgfalt. So wurden in einem Fall Einzelfragen grundsätzlich ohne deren vorherige Nennung und teilweise zusammengefasst beantwortet. In einem zweiten Fall verzichtete der Abschlussprüfer unter Hinweis auf die zusammenfassende Darstellung der Feststellungen nach § 53 HGrG im Prüfungsbericht und im Sonderband zum Prüfungsbericht auf die Beantwortung der Fragenkreise 15 bis 21. Diese Verfahrenweisen entsprachen nicht dem Prüfungsstandard.

In einem dritten Fall ergab eine vertiefende Prüfung, dass die Beantwortung der Fragen zur Ordnungsmäßigkeit der Geschäftsführung z. T. nicht den Tatsachen entsprach. So bescheinigte der Abschlussprüfer mit Testat zum Jahresabschluss 2005, erteilt Mitte Mai 2006, dass die Zusammensetzung und Tätigkeit des Überwachungsorgans sowie die Aufgaben der Geschäftsleitung in der Geschäftsordnung und im Anstellungsvertrag der Geschäftsführung geregelt seien. Tatsächlich fand aber die konstituierende Sitzung des Aufsichtsrates erst Ende Mai 2006 statt. Auch erhielt der Aufsichtsrat erst in dieser Sitzung den Auftrag, eine Geschäftsordnung für die Geschäftsführung zu erarbeiten. Der Anstellungsvertrag des Geschäftsführers wurde bis Mitte 2006 aufgrund von Unstimmigkeiten mit dem Gesellschafter nicht unterzeichnet. In diesem und in anderen Fällen bestätigte der Abschlussprüfer eine ordnungsgemäße Dokumentation der Verträge einschließlich deren Überwachung hinsichtlich der Auswirkungen auf die innerbetrieblichen Abläufe, während der SRH erhebliche Mängel im Vertragsmanagement feststellte.

* IDW = Institut der Wirtschaftsprüfer

Die gesetzlichen Vertreter der Krankenhäuser haben dafür Sorge zu tragen, dass die Abschlussprüfer bei der erweiterten Prüfung nach § 53 HGrG die für den Berufsstand geltenden Bestimmungen einhalten und über die Prüfungsergebnisse umfassend und den tatsächlichen Verhältnissen entsprechend berichten.

2.2 Die gesetzlichen Vertreter der Krankenhäuser hatten die Jahresabschlüsse 2004 und 2005 einschließlich Lagebericht und Bericht des Aufsichtsrats gem. § 325 Abs. 1 HGB a. F. beim Handelsregister einzureichen und im Bundesanzeiger bekanntzumachen. Entsprechendes galt gem. § 325 Abs. 3 HGB a. F. für die Konzernabschlüsse.

Die Jahresabschlüsse 2004 der kommunalen Krankenhäuser wurden mit einer Ausnahme offengelegt. Bei den Tochterunternehmen unterblieb die Offenlegung in vier Fällen, drei Tochterunternehmen machten hierzu keine Angaben. Die Offenlegung der Konzernabschlüsse war nur in einem Fall festzustellen, in einem anderen Fall war sie nicht erfolgt. In den übrigen fünf Fällen fehlten Angaben zur Offenlegung.

Die Jahresabschlüsse der Krankenhäuser und deren Tochterunternehmen sowie die Konzernabschlüsse sind offenzulegen. Ab 2007 sind die Jahresabschlüsse der Kapitalgesellschaften und ebenso Konzernabschlüsse beim Betreiber des elektronischen Bundesanzeigers grundsätzlich elektronisch einzureichen. Verstöße gegen die Offenlegungspflicht werden seither durch das Bundesamt für Justiz mit einem Ordnungsgeld von mindestens 2,5 T€ und höchstens 25 T€ belegt.

Es ist Aufgabe der kommunalen Beteiligungsverwaltung, auf eine ordnungsgemäße Abschlussprüfung und die Offenlegung der Jahresabschlüsse bei Unternehmen in kommunaler Trägerschaft zu achten.

3 Leistungs- und Wirtschaftsdaten der kommunalen Krankenhäuser

Die kommunalen Krankenhäuser verdoppelten den Jahresüberschuss von rd. 16 Mio. € im Jahr 2004 auf rd. 32 Mio. € im Jahr 2005. Zum positiven Gesamtergebnis trugen die Steigerung der betrieblichen Erträge von rd. 1.481 Mio. € auf rd. 1.515 Mio. € und die Reduzierung der Personalaufwendungen von rd. 893 Mio. € auf rd. 887 Mio. € bei. Dem standen Steigerungen bei den Materialaufwendungen von rd. 385 Mio. € auf rd. 396 Mio. € und bei den sonstigen betrieblichen Aufwendungen von rd. 174 Mio. € auf rd. 179 Mio. € gegenüber.

Das Eigenkapital stieg um rd. 12 Mio. € auf rd. 830 Mio. € zum Bilanzstichtag 31.12.2005. Dagegen verringerte sich die Bilanzsumme um rd. 96 Mio. € auf rd. 2.731 Mio. €. Vom Rückgang der Vermögenswerte war mit rd. 93 Mio. € fast ausschließlich das Anlagevermögen betroffen. Der Werteverzehr des überwiegend geförderten Anlagevermögens wurde auf der Passivseite der Bilanz durch die Reduzierung des Sonderpostens abgebildet.

Die Anzahl der voll- und teilstationären Leistungen war mit rd. 482.000 Fällen im Jahr 2004 bzw. rd. 481.400 Fällen im Jahr 2005 leicht rückläufig. Während sie in den fünf Eigenbetrieben¹ um rd. 800 Fälle zurückging, stieg sie in den 21 Gesellschaften um rd. 200 Fälle an.

¹ Krankenhäuser, die an den Stichtagen 31.12.2004 und 31.12.2005 als Eigenbetriebe geführt wurden. Eigenbetriebe, die zum 31.12.2005 in eine GmbH überführt waren, wurden im gesamten Vergleichszeitraum als Gesellschaft dargestellt.

Der Nutzungsgrad der Planbetten² stieg infolge des Abbaus von 731 stationären Betten, davon 202 in den Eigenbetrieben und 529 in den Gesellschaften, von rd. 75 auf rd. 77 %.

Zugleich verringerte sich die Verweildauer von 8,56 auf 8,37 Tagen, was zu einem Rückgang der Belegungs- und Pflage tage um rd. 2 % führte. Die in den Eigenbetrieben gegenüber den Gesellschaften etwas höhere Verweildauer (im Jahr 2004: +0,34 Tage bzw. im Jahr 2005: +0,5 Tage) war u. a. auf deren Größe und Struktur zurückzuführen.

Krankenhäuser nach Größenklasse (Stand: 31.12.2005)					
	bis 299 Betten	300 bis 499 Betten	500 bis 799 Betten	ab 800 Betten	Summe
Eigenbetriebe	0	1	1	3	5
Gesellschaften	6	8	6	1	21

Drei der fünf Eigenbetriebe hielten jeweils mehr als 800 Betten vor und waren der Schwerpunktversorgung zugeordnet. In diesen Krankenhäusern wurden anteilig mehr Patienten mit einem höheren Schweregrad der Erkrankung sowie psychisch kranke Patienten behandelt, die sich von Patienten, die in Krankenhäusern der Regelversorgung behandelt wurden, durch eine höhere Verweildauer unterschieden.

Für einen betriebswirtschaftlichen Vergleich der Eigenbetriebe und Gesellschaften hat der SRH Kennzahlen selbst definiert und diese aus den Posten der Bilanz bzw. der Gewinn- und Verlustrechnung (GuV) sowie aus ergänzenden Angaben der Jahresabschlüsse gebildet. In der folgenden Tabelle ist der jeweils bessere Wert grau hinterlegt.

	Eigenbetriebe		Gesellschaften	
	2004	2005	2004	2005
Kennzahlen zur Ertragslage				
1 Jahresergebnis in T€	4.835,4	5.805,7	11.375,7	26.171,5
2 Eigenkapitalrentabilität in %*	2,8	3,5	2,3	5,3
3 Erträge				
a) betriebliche Erträge je Fall in €	3.465	3.601	2.920	2.974
b) stationäre Erlöse je Fall in €	3.032	3.113	2.627	2.662
4 Personalaufwand				
a) Personalaufwandsquote in %	62,7	61,9	59,2	57,0
b) Vollkräfte	6.270	6.238	12.731	12.389
c) Stellendichte	46,9	46,9	36,6	35,6
d) Aufwand je Fall in €	2.173	2.231	1.730	1.695
e) Personaldurchschnittskosten in €	46.400	47.600	47.300	47.700
f) Produktivität je Vollkraft in €	73.900	76.800	79.900	83.600
5 Materialaufwand				
a) Aufwandsquote in %	25,0	25,2	26,5	26,6
b) Aufwand je Fall in €	866	909	773	790
6 sonstige betriebliche Aufwendungen				
a) Aufwandsquote in %	12,8	11,9	11,3	12,0
b) Aufwand je Fall in €	443	430	329	356

² Im Jahr 2004: 14.619 Betten, im Jahr 2005: 13.888 Betten.

	Eigenbetriebe		Gesellschaften	
	2004	2005	2004	2005
Kennzahlen zur Ertragslage				
7 Betriebsergebnis in T€	-2.291,2	4.177,0	30.726,5	46.303,1
Kennzahlen zur Vermögens- und Finanzlage				
8 Eigenkapitalquote in %**	73,9	74,2	75,6	74,7
9 Fremdkapitalquote in %***	26,1	25,8	24,4	25,3
10 Anlagendeckung in %	108,0	109,0	106,7	108,0
11 Liquidität in %				
a) Liquidität 1. Grades	50,6	66,6	54,8	63,0
b) Liquidität 2. Grades	100,0	111,8	93,0	98,0
c) Liquidität 3. Grades	178,8	185,0	151,1	150,1

* Jahresergebnis ./ Eigenkapital - Ausgleichsposten nach Krankenhausfinanzierungsgesetz (KHG)

** Eigenkapital + Sonderposten nach KHG - Ausgleichsposten nach KHG ./ Bilanzsumme - Ausgleichsposten nach KHG

*** Rückstellungen + Verbindlichkeiten + Ausgleichsposten + RAP ./ Bilanzsumme - Ausgleichsposten nach KHG

Der Anteil der Eigenbetriebe am Jahresüberschuss der kommunalen Krankenhäuser sank von rd. 30 % im Jahr 2004 auf rd. 18 % im Jahr 2005. Die Eigenkapitalrentabilität aller Gesellschaften lag mit rd. 5,3 % im Jahr 2005 deutlich über der der Eigenbetriebe, die rd. 3,5 % betrug.

Die weitere Analyse der Kennzahlen zur Ertragslage ergab, dass die Eigenbetriebe eine gegenüber den Gesellschaften ungünstigere Kostenstruktur aufwiesen. Sowohl in den Bereichen Personal- und Materialaufwand als auch beim sonstigen betrieblichen Aufwand überstiegen die Fallkosten der Eigenbetriebe die der Gesellschaften. Dies galt unabhängig davon, dass die Behandlung schwerer Fälle personal- und kostenintensiver war, d. h. dass die Fallkosten in den Größenklassen stiegen.

Besonders deutlich waren die Unterschiede beim größten Aufwandsposten, den Personalaufwendungen. Obwohl deren Anteil an den betrieblichen Erträgen insgesamt zurückging, differierte die Personalaufwandsquote (Personalaufwand ./ Betriebliche Erträge) im Jahr 2005 um rd. 5 % zugunsten der Gesellschaften.

Der Rückgang des Personals binnen Jahresfrist fiel bei den Gesellschaften mit 342 VK (-2,7 %) deutlich höher aus als bei den Eigenbetrieben, die ihr Personal um 32 VK (-0,5 %) reduzierten. Die Kennzahlen Stellendichte (VK ./ Fallzahl x 1.000) und Produktivität je VK (Betriebliche Erträge ./ VK) spiegelten den Personalabbau in den Gesellschaften u. a. durch Ausgliederungen in Dienstleistungsunternehmen und Tochtergesellschaften wider.

Der Anstieg der Personaldurchschnittskosten (Personalaufwand ./ VK) im Jahresvergleich blieb mit +0,8 % bei den Gesellschaften erheblich hinter dem der Eigenbetriebe mit +2,6 % zurück. Im Unterschied zu den Gesellschaften, für deren Beschäftigte die Tarifverträge des öffentlichen Dienstes in der Regel nur statisch fortwirkten, nahmen die Eigenbetriebe zum 01.07.2005 die Tarifanpassung von 92,5 auf 94 % der für den Tarifbereich West geltenden Bezüge vor.

Obwohl der Ausgliederungsgrad in den Gesellschaften höher war und die Aufwendungen für bezogene Leistungen innerhalb des Aufwandspostens auch Personalkostenbestandteile enthielten, differierte die Materialaufwandsquote (Materialaufwand ./ Betriebliche Erträge) zwischen Eigenbetrieben und Gesellschaften im Jahr 2005 lediglich um rd. 1 % zugunsten der Eigenbetriebe. Höhe und Entwicklung der Fallkosten belegten,

dass die Gesellschaften Material und Dienstleistungen günstiger einkauften als dies bei den Eigenbetrieben der Fall war.

Die Quote der sonstigen betrieblichen Aufwendungen (sonstige betriebliche Aufwendungen ./ Betriebliche Erträge) unterschied sich im Jahr 2005 nicht, jedoch unterschritten die Fallkosten der Gesellschaften die der Eigenbetriebe.

Gegenüber den Gesellschaften erzielten die Eigenbetriebe höhere betriebliche Erträge je Fall. Diese waren u. a. auf die Einführung des DRG*-Systems zurückzuführen, in dem Fälle mit höherem Schweregrad auch höher vergütet wurden. Im Jahr 2005 überstiegen die stationären Erlöse je Fall der Eigenbetriebe die der Gesellschaften um rd. 451 € (rd. 17 %).

Die Vorteile aus der stationären Leistungsvergütung reichten jedoch nicht, die kostenseitigen Nachteile vollständig auszugleichen, sodass die Eigenbetriebe gegenüber den Gesellschaften, trotz Verbesserung im Jahr 2005, die schlechteren Betriebsergebnisse³ auswiesen.

Hinsichtlich der Vermögens- und Finanzlage waren die Eigenbetriebe besser aufgestellt. Dies ging aus dem Vergleich der Kennzahlen der einzelnen Krankenhäuser hervor.

Während zum Bilanzstichtag 31.12.2005 nur ein Eigenbetrieb eine Eigenkapitalquote von weniger als 75 % auswies, waren es bei den Gesellschaften neun Krankenhäuser. Darunter waren drei Gesellschaften, die aufgrund der Aufspaltung des Krankenhauses in ein Besitz- und ein Betriebsunternehmen kein unbewegliches Anlagevermögen bilanziert hatten. Diese Gesellschaften blieben bei der weiteren Analyse der Vermögenslage unberücksichtigt.

Korrespondierend zur Eigenkapitalquote betrug die Fremdkapitalquote im Jahr 2005 bei nur einem Eigenbetrieb, aber sechs Gesellschaften mehr als 25 %. Wird berücksichtigt, dass auch die unter den Verbindlichkeiten nach KHG ausgewiesenen Fördermittel nach zweckentsprechender Verwendung Eigenkapitalcharakter tragen, sank die Zahl der Krankenhäuser mit einer Fremdkapitalquote deutlich über 25 % auf zwei Gesellschaften (G 2 und G 5).

Zur fristenkongruenten Finanzierung des Krankenhauses muss das Eigenkapital das Anlagevermögen ohne Finanzanlagen übersteigen. Die Anlagendeckung (Verhältnis von Eigenkapital zzgl. Sonderposten nach KHG abzgl. Ausgleichsposten nach KHG zu Anlagevermögen abzgl. Finanzanlagen) erhöht sich, wenn dem Eigenkapital auch die Verbindlichkeiten nach KHG zugerechnet werden. Trotz dieser Zurechnung erreichten vier Gesellschaften zum Bilanzstichtag 31.12.2005 keine 100 %ige Deckung des Anlagevermögens (G 1, G 2, G 3 und G 5).

Hinsichtlich der Liquidität 1. Grades (liquide Mittel ./ Verbindlichkeiten) zeigten Eigenbetriebe und Gesellschaften zunächst keine gravierenden Unterschiede. Die Liquidität 2. Grades (liquide Mittel zzgl. Forderungen aus Lieferungen und Leistungen ./ Verbind-

* DRG = Diagnosis Related Groups

³ Dazu wurden die betrieblichen Erträge um die GuV-Posten Personalaufwand, Materialaufwand und sonstige betriebliche Aufwendungen gemindert. Abschreibungen blieben außer Ansatz, da nach dem Grundsatz der dualen Finanzierung die Investitionen in das Anlagevermögen des Krankenhauses grundsätzlich gefördert und der Werteverzehr des geförderten Anlagevermögens in der Erfolgsrechnung ergebnisneutral ausgewiesen werden.

lichkeiten) war bei den Eigenbetrieben im Gegensatz zu den Gesellschaften an beiden Bilanzstichtagen gesichert. Die Liquidität 3. Grades (Umlaufvermögen ./ Verbindlichkeiten) deutete bei fünf Gesellschaften auf ernst zu nehmende Liquiditätsprobleme hin (G 1, G 2, G 3, G 4 und G 5).

Die durchgängig höheren Fallkosten der Eigenbetriebe, die nur teilweise durch höhere Falllöse ausgeglichen wurden, müssen ebenso wie die Probleme der fünf Gesellschaften hinsichtlich Eigenkapitalausstattung und Anlagendeckung sowie hinsichtlich der Finanzierung durch vorhandene Liquidität den kommunalen Trägern im Rahmen des Beteiligungsmanagements Veranlassung geben, unverzüglich das in den Krankenhäusern vorhandene Konsolidierungspotential auszuschöpfen.

4 Analyse ausgewählter Krankenhäuser

Für acht Krankenhäuser, davon zwei Eigenbetriebe und sechs Gesellschaften, hatte der SRH die Ursachen für negative Kennzahlen oder erhebliche Abweichungen von den Mittelwerten detaillierter untersucht. Die Analyse, die sich auf die Angaben des Abschlussprüfers in seiner Ergebnisrechnung stützt, wird für fünf Gesellschaften dargestellt.

	G 1		G 2		G 3		G 4		G 5	
Angaben in T€	2004	2005	2004	2005	2004	2005	2004	2005	2004	2005
Betriebsergebnis	-438	65	-603	869	-382	441	741	695	461	784
Investives Ergebnis	-210	-228	-15	-28	-219	-185	-430	-419	-954	-1.321
Finanzergebnis	-83	-193	-319	-348	-201	-181	-135	-65	-187	-431
Neutrales Ergebnis	883	2	-87	64	74	-24	72	56	0	1.037
Jahresergebnis	152	-354	-1.024	557	-728	51	248	267	-680	69

Drei Gesellschaften (G 1, G 2 und G 3) konnten im Jahr 2005 das negative Betriebsergebnis des Vorjahres verbessern und einen Überschuss der betrieblichen Erträge über die betrieblichen Aufwendungen ausweisen.

Im ersten Fall konnte die Gesellschaft (G 1) dem durch Bettenabbau und Fallzahlreduzierung bedingten Erlösrückgang um rd. 6 %, durch die Senkung der Personal-, Material- und sonstigen betrieblichen Aufwendungen um insgesamt rd. 9 % erfolgreich entgegenwirken. Im zweiten Fall (G 2) stand der Steigerung der Krankenhauserlöse von rd. 4 % ein geringerer Anstieg der Personal-, Material- und sonstigen betrieblichen Aufwendungen gegenüber. Im dritten Fall erzielte die Gesellschaft (G 3), trotz des Rückgangs der Erlöse aus Krankenhausleistungen um rd. 1,5 %, durch höhere sonstige betriebliche Erträge und gleichzeitige Reduzierung der betrieblichen Aufwendungen um rd. 1,5 % ein positives Betriebsergebnis. Die höheren Erträge resultierten jedoch nicht aus der laufenden Geschäftstätigkeit, sondern aus der Auflösung einer für DRG-Risiken aus der Abrechnung von Leistungen des Jahres 2003 gebildeten Rückstellung.

Die zwei anderen Gesellschaften (G 4 und G 5) sicherten wie im Vorjahr ein positives Betriebsergebnis, indem sie die betrieblichen Aufwendungen im Verhältnis des Rückgangs der Erlöse aus Krankenhausleistungen reduzierten. In einem der beiden Fälle (G 4) gingen die Erlöse aus Krankenhausleistungen trotz Steigerung der Fallzahlen um rd. 3 % aufgrund des im Vergleich zum Vorjahr niedrigeren Schweregrades (Case Mix

Index-CMI) als Folge des sog. Katalogeffektes und aufgrund des niedrigeren jahresdurchschnittlichen Basisfallwertes zurück.

Die Investiven Ergebnisse der fünf Gesellschaften waren ausnahmslos negativ. Der Überschuss der Aufwendungen resultierte überwiegend aus dem Betrag der Abschreibungen, der auf nicht aus Fördermitteln finanziertes Krankenhausanlagevermögen entfiel und nicht durch die Auflösung von Sonderposten oder die Einstellung in Ausgleichsposten neutralisiert wurde.

Die Finanzergebnisse beinhalteten die ausnahmslos negativen Zinsergebnisse der Gesellschaften. Die Zinsaufwendungen waren durch die Aufnahme von Fremdkapital entstanden.

Die Verbindlichkeiten gegenüber Kreditinstituten bzw. Darlehensgebern der fünf Gesellschaften stiegen von rd. 41,8 Mio. € per 31.12.2004 auf rd. 59,2 Mio. € per 31.12.2005. Jeweils rund die Hälfte dieser Verbindlichkeiten bestanden gegenüber der SAB, die zur Vorfinanzierung bereits bewilligter Fördermittel gem. § 10 SächsKHG längerfristige Darlehen zinslos ausreichte. Zur Finanzierung von Investitionen hatten die Gesellschaften mangels verfügbarer Eigen- bzw. Trägermittel rd. 25 % des Fremdkapitals im Jahr 2004 bzw. rd. 21 % des Fremdkapitals im Jahr 2005 aufgenommen. Der Restbetrag, dessen Anteil von rd. 23 auf rd. 26 % stieg, diente der Sicherstellung der Liquidität.

Zwei Gesellschaften (G 2 und G 3) wiesen Verbindlichkeiten in Höhe von rd. 4,9 Mio. € bzw. rd. 4,5 Mio. € für ein im Jahr 2009 bzw. 2010 endfälliges Darlehen aus. Das Aussetzen der Schuldentilgung trug in beiden Fällen kurzfristig zur Verbesserung der Jahresergebnisse bei. Sofern jedoch aufgrund der geringen Höhe der Überschüsse entsprechende Rücklagen nicht gebildet werden können, ist die Schuldentilgung bei Darlehensfälligkeit infrage zu stellen. Eine bloße Verschiebung der Schuldenlast unter Inkaufnahme weiterer Zinslasten ist unwirtschaftlich.

Neutrale Erträge, das sind außerordentliche oder periodenfremde Erträge, waren in mindestens zwei Fällen, davon bei einer Gesellschaft im Jahr 2004 (G 1) und bei einer Gesellschaft (G 5) im Jahr 2005 verantwortlich für das positive Gesamtergebnis der Gesellschaft. Im ersten Fall resultierten sie aus dem teilweisen Verzicht der Kostenträger auf Ausgleichsansprüche gegenüber dem Krankenhaus aus den Jahren 2003 und 2004. Im zweiten Fall waren sie im Wesentlichen auf die Auflösung von in Vorjahren gebildeten Rückstellungen, u. a. in Höhe der Abstandszahlung an die Zusatzversorgungskasse, zurückzuführen.

In einem dritten Fall (G 3) wurde der Ertrag aus der Auflösung von Rückstellungen für DRG-Risiken in Höhe von rd. 620 T€ dem Betriebsergebnis des Jahres 2005 zugerechnet und war damit ebenfalls maßgeblich für das positive Jahresergebnis der Gesellschaft.

Da die Erlöse aus stationären Krankenhausleistungen unter den geltenden gesetzlichen Rahmenbedingungen in der Regel nicht bzw. nur beschränkt gesteuert werden können, müssen sich die Anstrengungen des Managements auf die Anpassung der betrieblichen Aufwendungen an die Erlössituation des Krankenhauses richten. Zur Kostensenkung und Effizienzsteigerung müssen innerbetriebliche Abläufe ohne Qualitätseinbußen und damit einhergehende Wettbewerbsnachteile optimiert werden.

Dies erfordert innovative Konzepte. Die erforderliche medizintechnische Ausstattung ist nach dem Grundsatz der dualen Finanzierung aus Fördermitteln zu finanzieren. Die Prüfung ergab, dass immer mehr Krankenhäuser Investitionen aus Fremdmitteln finanzieren. Dies hat zur Folge, dass neben dem Werteverzehr des nicht geförderten Anlagevermögens auch die mit einer Fremdfinanzierung verbundenen Zins- und Tilgungslasten aus der laufenden Geschäftstätigkeit gedeckt werden müssen. Reichen die betrieblichen Überschüsse nicht aus, die Fehlbeträge aus dem Investitions- und Finanzierungsbereich zu decken, besteht die Gefahr der Überschuldung des Krankenhauses.

In fünf Fällen kommunaler Beteiligung sieht der SRH angesichts der zum Bilanzstichtag 31.12.2005 bestehenden finanziellen Verpflichtungen gegenüber Kreditinstituten bzw. Darlehensgebers dringenden Handlungsbedarf. Maßnahmen des operativen und strategischen Managements müssen zu einer deutlichen Verbesserung der Betriebsergebnisse führen.

5 Stellungnahmen

Die Krankenhausträger stimmten den Feststellungen weitestgehend zu.

Der Gesellschafter der kommunalen Beteiligung G 5 verwies darauf, dass nach einem Wechsel in der Geschäftsführung Mitte des Jahres 2006 erhebliche Anstrengungen unternommen worden seien, das Klinikum strategisch neu auszurichten. Auch seien vielfältige Maßnahmen eingeleitet und teilweise bereits umgesetzt worden, um das vorhandene Konsolidierungspotenzial auszuschöpfen und den Fortbestand des Klinikums zu sichern.

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.

Zum 01.01.2008 hat der SRH für zwei Jahre die Federführung für gemeinsame Prüfungen des MDR durch die drei Rechnungshöfe der MDR-Staatsvertragsländer vom Landesrechnungshofs Sachsen-Anhalt übernommen.

2 Stand der Prüfungsverfahren

2.1 Die Prüfung des Landesrechnungshofs Sachsen-Anhalt zu den Personalaufwendungen des MDR im Zeitraum 2002 bis 2005 ist abgeschlossen. Schwerpunkt der Prüfung waren die Entwicklung der Personalaufwendungen und des Stellenplanes sowie der Tarifvertrag des MDR zur Altersteilzeit.

2.2 Die von den drei Rechnungshöfen gemeinsam durchgeführte vergleichende Prüfung der Landesfunkhäuser unter der Federführung des Landesrechnungshofs Sachsen-Anhalt 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 SRH im Namen der drei Rechnungshöfe eine Prüfung des Gebäude- und Liegenschaftsmanagements des MDR begonnen. Schwerpunkt der Prüfung sind Organisation, Datenverwaltung und Kostencontrolling in der Gebäudeverwaltung sowie Mietverhältnisse des MDR.

2.4 Nach Abschluss der Prüfungsverfahren werden die Ergebnisse dem Ministerpräsidenten mitgeteilt, der den LT hierüber unterrichtet.

VI. Frühere Jahresberichte: nachgefragt

Zuwendungen an ein Max-Planck-Institut (Jahresbericht 2006 - Beitrag Nr. 23)

47

Der SRH hat Zuwendungen an die Max-Planck-Gesellschaft zur Förderung der Wissenschaften e. V. (MPG) geprüft und dazu örtliche Erhebungen bei einem Max-Planck-Institut (MPI) durchgeführt. Die Zuwendungen werden im Wege der institutionellen Förderung gewährt. Der Anteil von Bund und Ländern beträgt jeweils 50 %.

Zum 31.12.2004 nutzte das MPI eine Bürofläche von rd. 3.860 m². Die Anmietung erfolgte mittels zweier parallel laufender Mietverträge. Vertrag 1 vom März 1996 betraf etwa die Hälfte der Fläche. Der Mietzins wurde als Staffelmiete vereinbart. Zum Ende der Laufzeit am 31.12.2003 betrug die Nettokaltmiete rd. 14 € je m². Die MPG hat diesen Vertrag im Januar 2003 zu unveränderten Konditionen bis 31.12.2008 verlängert. Gleichzeitig wurde ein zweiter Vertrag über die Anmietung der restlichen Fläche ebenfalls bis 31.12.2008 geschlossen. Der Mietzins lag mit rd. 7,80 € je m² um fast die Hälfte unter dem des ersten Vertrages.

Der SRH hatte errechnet, dass die MPG bei Angleichung der Konditionen des Vertrages 1 an die des Vertrages 2 über den Gesamtzeitraum von 2003 bis 2008 Einsparungen von fast 1 Mio. € erzielt hätte. Er hatte die MPG aufgefordert, umgehend Nachverhandlungen zu Vertrag 1 aufzunehmen. Ziel sollte ein marktüblicher Mietzins analog Vertrag 2 sein.

Im Ergebnis der zwischenzeitlich mit dem Vermieter geführten Nachverhandlungen hat die MPG einen die Gesamtfläche betreffenden Mietvertrag geschlossen. Seit 01.09.2007 beträgt die monatliche Nettomiete 7,35 € je m².

Damit werden bis 31.12.2008 Einsparungen in Höhe von rd. 243.000 € erzielt.

Integrierte Vorgangsbearbeitung Landespolizei

(Jahresbericht 2003 - Beitrag Nr. 10)

Der SRH hatte bei seiner Prüfung im Jahr 2003 insbesondere fehlende Angaben zum Nutzen und zu den Betriebskosten des 44,5 Mio. € teuren IT-Verfahrens Integrierte Vorgangsbearbeitung der sächsischen Polizei (IVO) bemängelt. Das SMI sagte daraufhin in der 65. Sitzung des Haushalts- und Finanzausschusses einen Bericht zur Evaluation des Vorhabens zu. Den Bericht hat das SMI nicht vorgelegt.

Der SRH hat das Fehlen des Evaluationsberichtes zum Anlass genommen, um das IT-Verfahren in einer Nachschau erneut stichprobenartig zu prüfen. Dazu hat er u. a. Erhebungen in sieben Dienststellen durchgeführt, die bereits im Jahr 2003 in die Prüfung des SRH einbezogen waren. Die Nachschauprüfung führte zu folgenden Ergebnissen:

Nach den aktuellen Erhebungen des SRH betragen die jährlichen Betriebskosten für IVO rd. 3,7 Mio. €.

Bei der IVO-Anwendung waren gegenüber der Prüfung aus dem Jahr 2003 deutliche Fortschritte festzustellen. So führten verbesserte Programmversionen und ein routinierterer Umgang der Beamten mit dem IT-Verfahren zur deutlichen Senkung des Zeitaufwandes für die Datenerfassung und die Vorgangsbearbeitung. Der Einsatz von IVO hat zu einer Reduzierung des Papierverbrauchs bei der Kriminalaktenhaltung beigetragen. Die Papierakte besteht jetzt - im Gegensatz zu früher - nur noch aus wenigen Seiten. Die komplette Kriminalakte wird nunmehr in IVO geführt. Die vom SRH angemahnte fehlende Schnittstelle zur elektronischen Datenübergabe an das Statistische Landesamt zur Verkehrsunfallstatistik wurde zwischenzeitlich in Betrieb genommen. Die Qualität der IVO-Daten hat sich ebenfalls verbessert. Wurden 2003 von den Datenstationen noch rd. 30 % der Vorgänge wegen Fehler an die zuständigen Sachbearbeiter zurückgewiesen, so liegt diese Quote mittlerweile bei etwa 5 %.

Allerdings sind nicht alle bei Projektbeginn angestrebten Ziele vollumfänglich erreicht worden. So hat der SRH keinen Nachweis dafür vorgefunden, dass der Einsatz von IVO zu einer Erhöhung der Präsenz vor Ort im ursprünglich geplanten Umfang von 500 Polizeibeamten geführt hat. Die Polizei schränkte inzwischen diesen Ansatz erheblich ein und sah das Hauptziel in einer Qualitätsverbesserung.

Das Kostensenkungspotenzial ist noch nicht ausgeschöpft.

In den Datenstationen ist der Personaleinsatz gegenüber dem Jahr 2003 um 63 Stellen reduziert worden. Das ursprüngliche Ziel betrug 82 Stellen. Über 700 T€ könnten jährlich eingespart werden, sofern die bisher von einer Fremdfirma erbrachten Leistungen für Pflege, Wartung und Datenadministration von landeseigenem Personal erbracht würden. Der zum Zeitpunkt der Prüfung bei der Polizei eingerichtete und zum 01.01.2008 an den Staatsbetrieb Sächsische Informatik Dienste (SID) übergegangene User-Help-Desk war mit durchschnittlich einer Anfrage pro VK und Stunde nicht ausgelastet. Wir erwarten, dass nach Herstellung der Betriebsfähigkeit des Staatsbetriebes SID die Auslastung des User-Help-Desk deutlich verbessert wird. Der SRH sieht weiteres Einsparpotenzial bei der Weiterentwicklung und Pflege des Verfahrens. Hier sollte sich das SMI um Kooperationen mit Polizeien anderer Länder bemühen. Dies wird von der überwiegenden Anzahl der Länder bereits praktiziert und könnte die Kosten für IVO weiter senken, ohne dass die Eigenständigkeit des Programms der sächsischen Polizei damit aufgegeben werden muss.

Insgesamt sieht der SRH das IT-Verfahren IVO als ein erfolgreiches Projekt an, dessen Wirtschaftlichkeitspotenzial aber noch nicht ausgeschöpft ist.

Das SMI wies in seiner Stellungnahme darauf hin, dass zur Wahrnehmung von Betriebsaufgaben für Pflege, Wartung und Datenadministration mit eigenem Personal vier zusätzliche Stellen notwendig seien. Einer Kooperation mit anderen Bundesländern werde positiv begegnet. Gegenwärtig liefen Gespräche mit dem Land Nordrhein-Westfalen.

Zur besseren Auslastung des User-Help-Desk sagte der SID zu, die Aufgaben des User-Help-Desk als gemeinsame Servicestelle des SID und der Polizei zu analysieren und ggf. neu zu bewerten.

Leipzig, den 11. September 2008

Rechnungshof des Freistaates Sachsen

Heigl
Präsident

Dr. Binus
Vizepräsident

Dr. Augstein
Rechnungshofdirektor

Dr. Krebs
Rechnungshofdirektor

Dr. Spiegel
Rechnungshofdirektor