

SÄCHSISCHER
RECHNUNGSHOF



Freistaat
SACHSEN

Jahresbericht 2010

Rechnungshof des Freistaates Sachsen



Vorwort

Die Auswirkungen der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise sind nunmehr zeitlich verzögert auch im Haushalt des Freistaates Sachsen zu spüren.

Seit 2009 wurden nach finanzwirtschaftlich guten Jahren erstmals wieder Haushalts-sperren erforderlich. Die Ressorts mussten im vergangenen Jahr 119 Mio. € und in 2010 bisher 140 Mio. € einsparen. Zusätzlich ist eine globale Minderausgabe im Haushalt von 50,8 Mio. € eingebracht.

Das Frühjahrsgutachten der Forschungsinstitute zeichnet eine moderate Wachstumsperspektive für die nächsten Jahre. Die Steuereinnahmen werden allerdings nicht gleichzeitig wachsen, sondern nur mit erheblicher Verzögerung. Die Mai-Steuer-schätzung bleibt sogar hinter den bisherigen Erwartungen zurück. Die Konsolidierung muss daher zu allererst bei den Ausgaben ansetzen. Es darf nicht nachgelassen werden, die in den vergangenen Jahren im Freistaat Sachsen eingeleiteten Maßnahmen zur Gestaltung tragfähiger Haushalte fortzusetzen.

Die Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder halten die Einrichtung der neuen verfassungsrechtlichen Schuldengrenze im Grundgesetz für einen wichtigen Schritt. Es muss jedoch sichergestellt werden, dass die Verfassungsbestimmungen der neuen Schuldenregel durch ihre rechtliche und tatsächliche Umsetzung weder umgangen noch ausgehöhlt werden. Nach Auffassung der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder kann das Neuverschuldungsverbot nur eingehalten werden, wenn Maßnahmen zur dauerhaften Entlastung der öffentlichen Haushalte frühzeitig umgesetzt werden. Sie empfehlen, bereits im Zusammenhang mit der Aufstellung der Haushalte 2011/2012 Handlungskonzepte zur Umsetzung der notwendigen Schritte zu verabschieden. Die Präsidentenkonferenz wird die Einhaltung des Neuverschuldungsverbotes durch Bund und Länder kritisch verfolgen und dabei insbesondere die Arbeit des neu gegründeten Stabilitätsrats bei der Eindämmung der Staatsverschuldung begleiten.

Der Freistaat Sachsen hat bereits seit 2009 ein Neuverschuldungsverbot gesetzlich festgeschrieben.

Der Sächsische Rechnungshof hat in der Beratenden Äußerung „Transparenz, Haushaltsflexibilisierung und Budgetrecht“ (www.rechnungshof.sachsen.de/files/BA100602.pdf) dargelegt, dass die Transparenz des Staatshaushaltsplans zunehmend verloren geht und damit die Prüfbarkeit der Haushaltsrechnung deutlich beeinträchtigt wird. Die zunächst als Ausnahme von den Haushaltsgrundsätzen entwickelten Instrumente für einen flexibleren Haushaltsvollzug sind im sächsischen Staatshaushalt zum Regelfall geworden. Dadurch wird auch die Steuerungs- und Kontrollfunktion des Parlaments gegenüber der Exekutive zwangsläufig eingeschränkt. Der Sächsische Rechnungshof fordert, den Einsatz der Flexibilisierungsinstrumente im sächsischen Staatshaushalt auf einen maßvollen Umfang zurückzuführen.

Die Bürger wollen Rechnung gelegt haben, was mit ihren Steuern und Abgaben im Staat und in der Gemeinde geschieht und wie es um die Effizienz der eigenen, unmittelbar erlebbaren Verwaltung steht. Wir sehen 2 gleichgewichtige Dimensionen unserer Arbeit: einerseits Rechnungsprüfung im eigentlichen Sinne und andererseits unabhängige und neutrale Beratung zu zeitgemäßen, bewegenden Fragestellungen.

Mit den Prüfungen, Beratenden Äußerungen und dem vorgelegten Jahresbericht 2010 wollen die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter und die Mitglieder des Sächsischen Rechnungshofs einen Beitrag zur Haushaltskonsolidierung leisten. An dieser Stelle möchte ich meinem Amtsvorgänger Franz Josef Heigl nochmals ausdrücklich danken:



An einem großen Teil der hier wiedergegebenen Prüfungsergebnisse hat er als Präsident des Rechnungshofs noch mitgewirkt.

Neben dem Schwerpunkt der Haushaltswirtschaft spannt der diesjährige Jahresbericht wiederum einen Bogen über alle Ressortbereiche des Landes. Nicht abstrakt, sondern konkret zeigen wir auf, wo und wie im Einzelfall gespart, effizienter gehandelt oder bessere Ergebnisse erzielt werden können. Die einzelnen Beiträge stehen nicht nur für sich, sie sprechen oft strukturelle und auf andere Bereiche übertragbare Lösungsansätze an. Zur besseren Verständlichkeit sind die Beiträge in diesem Jahr kürzer gefasst und die Botschaften deutlicher herausgearbeitet.

Der Sächsische Rechnungshof pflegt eine vertrauensvolle und immer kritisch konstruktive Zusammenarbeit mit dem Landtag und der Staatsregierung, aber auch mit den Städten und Gemeinden und den Landkreisen; dies soll beibehalten und wo möglich verstärkt werden.

Leipzig, im September 2010
Der Präsident des Sächsischen Rechnungshofs

Prof. Dr. Karl-Heinz Binus

Inhaltsübersicht

	Nr.	Seite
Vorwort	-	1
Inhaltsübersicht	-	3
Kurzfassungen aller Beiträge	-	7
Abkürzungsverzeichnis	-	29
Einleitung	-	31
I. Haushaltsplan, Haushaltsvollzug und Haushaltsrechnung		
Haushaltsplan und Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 2008	1	33
Haushaltswirtschaft des Freistaates	2	44
Nebenhaushalte	3	69
Staatsschulden	4	84
Vermögensrechnung	5	96
Sondervermögen Grundstock	6	101
II. Allgemeines		
IT-Gesamtplanung Universitäten	7	107
Staatliche Lotterien und Wetten	8	111
III. Staatsverwaltung		
Einzelplan 03: Sächsisches Staatsministerium des Innern		
Zuwendungen für die Sanierung, Modernisierung und Umbau eines denkmalgeschützten Gebäudes zur Unterbringung der Sammlung Gunzenhauser	9	115
Zuwendungen an kommunalpolitische Bildungsvereinigungen	10	119
Einzelplan 04: Sächsisches Staatsministerium der Finanzen		
Bearbeitungsverfahren „RAV“ in den Arbeitnehmerstellen der Finanzämter	11	123
Einzelplan 06: Sächsisches Staatsministerium der Justiz und für Europa		
Vergabeverfahren zur Beförderung von förmlichen Zustellungsaufträgen für die sächsischen Gerichte und Justizbehörden	12	127

**Einzelplan 09:
Sächsisches Staatsministerium für Umwelt und Landwirtschaft**

Aus-, Fort- und Weiterbildung von Dritten im Bereich des Sächsischen Staatsministeriums für Umwelt und Landwirtschaft	13	131
Förderung von Kleinkläranlagen	14	134
Förderung der Erstaufforstung	15	137

**Einzelplan 12:
Sächsisches Staatsministerium für Wissenschaft und Kunst**

Eingruppierung Bibliotheksleiter/innen an Fachhochschulen	16	139
Masterprogramm Medien Leipzig	17	143
Kulturstiftung des Freistaates Sachsen	18	147
Zuwendungen an das Max-Planck-Institut für molekulare Zellbiologie und Genetik Dresden	19	151

**Einzelplan 14:
Staatliche Hochbau- und Liegenschaftsverwaltung**

Ausgewählte Miet- und Pachtverhältnisse für Grundstücke, Gebäude und Räume im Geschäftsbereich des Sächsischen Staatsministeriums der Justiz und für Europa	20	155
Baumaßnahmen für Hochschulen	21	161
Unterbringung der Finanzämter Dresden	22	165

**Einzelplan 15:
Allgemeine Finanzverwaltung**

Management des Immobilienvermögens des Freistaates Sachsen	23	176
------------------------------------------------------------	----	-----

IV. Kommunen

Finanzieller Handlungsspielraum der Kommunen	24	183
Kommunale Verschuldung	25	203
Personal in den Kommunen, kommunalen Einrichtungen, Zweckverbänden und wirtschaftlichen Unternehmen	26	215
Entwicklung der Kommunalprüfung	27	226
Wirksamkeit der überörtlichen Kommunalprüfung	28	233
Besondere Ergebnisse der überörtlichen Kommunalprüfung	29	242
Weitere Erkenntnisse zur Umstellung auf die Doppik	30	249
Ergebnisse der kommunalen Betätigungsprüfung	31	253

	Nr.	Seite
Derivative Finanzinstrumente	32	264
Bilanziell überschuldete Technologie- und Gründerzentren	33	275
Kommunale Fraktionsfinanzierung	34	282
Richtlinienvergleich zur Gewährung von Leistungen für Unterkunft und Heizung nach dem Sozialgesetzbuch II	35	284
Kommunale Schulbaumaßnahmen	36	291
V. Mitteldeutscher Rundfunk		
Wirtschaftsführung des Mitteldeutschen Rundfunks	37	295
VI. Frühere Jahresberichte: nachgefragt		
Zuwendungen für den Bau der Dresdner Eissporthalle mit Ballspielhalle	38	297
Hochschulbaumaßnahmen des Landes	39	298
Kommunale Fraktionsfinanzierung	40	299
Betätigung der Sächsischen Aufbaubank	41	300

Kurzfassungen aller Beiträge

I. Haushaltsplan, Haushaltsvollzug und Haushaltsrechnung

- 1 Haushaltsplan und Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 2008
- 2 Haushaltswirtschaft des Freistaates
- 3 Nebenhaushalte
- 4 Staatsschulden
- 5 Vermögensrechnung
- 6 Sondervermögen Grundstock

1 Haushaltsplan und Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 2008

1

Für das Hj. 2008 wird unbeschadet der in den einzelnen Beiträgen dargestellten Prüfungsergebnisse eine insgesamt ordnungsgemäße Haushalts- und Wirtschaftsführung bescheinigt.

Die Erfahrungen des SRH in den letzten Jahren haben gezeigt, dass die Transparenz des StHpl. zunehmend geringer und damit die Prüfbarkeit der HR deutlich beeinträchtigt wird. Die Prüfung der HR 2008 hat wiederum zahlreiche Beispiele dafür erbracht.

Der SRH hat den Haushaltsplan 2009/2010 hinsichtlich der Haushaltsvermerke analysiert. Im Haushaltsplan 2009/2010 sind rd. 42 % der Ausgabetitel übertragbar. 84 % der Ausgabetitel sind mit Deckungsvermerken belegt. Der Anteil der mit Kopplungsvermerken versehenen Titel an der Gesamtanzahl der Titel im Haushaltsplan 2009/2010 beträgt für das Jahr 2009 43 %. Allein 45 % aller Titel werden in Titelgruppen veranschlagt.

Die zunächst als Ausnahme von den Haushaltsgrundsätzen entwickelten Instrumente für einen flexibleren Haushaltsvollzug sind im sächsischen Staatshaushalt zum Regelfall geworden. Im Haushaltsplan 2009/2010 sind lediglich 5,6 % der Ausgabetitel ohne Haushaltsvermerke veranschlagt.

Die im Staatshaushalt eingesetzten Instrumente schaffen vielfach eine Flexibilisierung im Haushaltsvollzug, die im Ergebnis einer Budgetierung gleichkommt, ohne die Voraussetzungen des § 7a SäHO und des § 12 HG zu erfüllen. Andererseits wird durch eine starke Kleinteiligkeit des Staatshaushaltes eine nicht gegebene Transparenz vorgespiegelt.

Der Einsatz der Flexibilisierungsinstrumente als grundsätzliche Erleichterung im Haushaltsvollzug - in Abkehr von ihrem Ausnahmecharakter - verletzt zudem die Grundsätze der kameralen Rechnungslegung.

Für das parlamentarische Budgetrecht ergibt sich ein Konflikt zwischen der erforderlichen Bindung der öffentlichen Mittel und der Billigung notwendiger Flexibilität im Vollzug. Im Interesse der Ausübung der Kontrollfunktionen durch Parlament sowie Rechnungshof und der Transparenz des Staatshaushaltes muss der Einsatz der vorgestellten Flexibilisierungsinstrumente auf einen maßvollen Umfang zurückgeführt werden. Haushaltsvermerke dürfen nur so ausgebracht werden, dass für den Haushaltsgesetzgeber ersichtlich bleibt, für welche Aufgaben die Mittel verwendet werden.

Der SRH hat zu diesem Thema eine Beratende Äußerung erstellt.

2 Haushaltswirtschaft des Freistaates

2

Die Auswirkungen der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise sind nunmehr auch im Haushalt des Freistaates Sachsen zu spüren. Für 2010 wird erwartet, dass die Einnahmen rd. 830 Mio. € unter dem Haushaltsplanansatz bleiben. Seit 2009 wurden nach finanzwirtschaftlich guten Jahren erstmals wieder Haushaltssperren erforderlich. Die Ressorts mussten im vergangenen Jahr 119 Mio. € und in 2010 bisher

140 Mio. € einsparen. Zusätzlich ist für 2010 eine globale Minderausgabe in Höhe von 50,8 Mio. € im Haushaltsplan ausgebracht.

Aktuelle Studien prognostizieren bis 2025 einen Einnahmerückgang von rd. 24 % gegenüber 2010, was einem erforderlichen Konsolidierungsvolumen von rd. 4 Mrd. € entspricht. In Anbetracht dieser Zahlen ist die Anpassung der Ausgaben an die Einnahmen alternativlos.

Der Freistaat hat in den vergangenen Jahren mit der Umsetzung der Verwaltungs- und Funktionalreform, der Bildung von Rücklagen für zukünftige Zahlungsverpflichtungen, der Schuldentilgung und den Zuführungen an den Generationenfonds bereits Maßnahmen zur Schaffung eines zukunftsfähigen Haushalts eingeleitet.

Die gegenwärtige Einnahmesituation schränkt die Möglichkeiten der Risikovorsorge erheblich ein. Dennoch kann darauf – auch bei schlechter Kassenlage – nicht verzichtet werden, wenn die finanziellen Verpflichtungen des Freistaates nicht in verschärfter Form in die Zukunft verlagert werden sollen.

Der SRH befürwortet den strikten Kurs der Haushaltsdisziplin seitens der Sächsischen Staatsregierung und sieht sich in seinen Forderungen nach einem schuldenfreien tragfähigen Haushalt bestätigt. Die Ergebnisse der regionalisierten Mai-Steuerschätzung 2010 machen umso mehr deutlich, dass der finanzpolitische Handlungsrahmen in den nächsten Jahren sehr eng gesteckt ist. Da der SRH Ausgabenkürzungen nach dem „Rasenmäherprinzip“ für nicht zweckmäßig hält, weist er auf einige Einsparpotenziale hin. Dazu gehört ein konsequenter Personalabbau, die weitere Reduzierung der impliziten Verschuldung, eine wirtschaftlichere Verwendung der vorhandenen Ressourcen und Leistungsbegrenzungen.

Von Einschnitten dürfen auch die Nebenhaushalte nicht verschont werden. Hier sind in den letzten Jahren viele zusätzliche Mittel geflossen. Der SRH sieht Potenziale in strikteren Zielvorgaben und der Einführung eines entsprechenden Controllings mit Erfolgskontrollen durch die Fachaufsichten. Zu den Forderungen des SRH gehört auch, die Anzahl und Höhe der Beteiligungen regelmäßig zu hinterfragen.

3

3 Nebenhaushalte

Den erreichten Umfang der Ausgliederungen von Staatsaufgaben in Nebenhaushalte hält der SRH für bedenklich. Aus der Betätigung der Nebenhaushalte ergeben sich finanzielle Risiken für den Freistaat. Sie entziehen sich zunehmend der Haushaltssteuerung. Ausgliederungen tragen erheblich zur Intransparenz des Haushalts bei. Das bisher erreichte Ausmaß der Ausgliederungen hat zu einer Verschiebung der Haushaltsstruktur geführt, die eine statistische Vergleichbarkeit der Haushalte erheblich erschwert.

Bei den Staatsbetrieben mahnt der SRH eine zügigere NSM-Anpassung an. Mit der Umsetzung des NSM-Rahmenhandbuchs soll die einheitliche Behandlung der Staatsbetriebe sichergestellt werden. Die Aufnahme ergänzender Informationen im StHpl. stellt einen Transparenzgewinn dar und verbessert die Möglichkeiten der parlamentarischen Steuerung.

4

4 Staatsschulden

Im Ergebnis der Föderalismusreform II hat der Bundestag im Juli 2009 mit der Änderung des GG neue Verschuldungsregeln verabschiedet. Danach müssen die Länder ab 2020 ihre Haushalte ohne die Einnahmen aus Krediten ausgleichen. Ausnahmen sind nur in Notsituationen wie Naturkatastrophen oder aus konjunkturellen Gründen und in Verbindung mit einem entsprechenden Tilgungsplan möglich.

Der Freistaat Sachsen verzichtet bereits seit 2006 auf Nettokreditaufnahmen und tilgt in kleinen Schritten die bestehenden Schulden. Mit Art. 2 Haushaltsbegleitgesetz 2009/2010 vom Dezember 2008 wurde ein Verschuldungsverbot in die SÄHO aufgenommen. Im Koalitionsvertrag wurde die vom SRH geforderte Verankerung des Verschuldungsverbotes in der Verfassung vereinbart.

Der SRH begrüßt ausdrücklich das Vorhaben, ein Verschuldungsverbot und den Generationenfonds in der Verfassung des Freistaates Sachsen zu verankern. Insbesondere mahnt der SRH an, über entsprechende gesetzliche Regelungen eine zweckwidrige Verwendung der Mittel des Generationenfonds und der Versorgungsrücklagen auszuschließen.

Auch wenn aufgrund der geltenden Regelungen eine Neuverschuldung nicht mehr möglich sein wird, sieht der SRH die Gefahr des Ausweichens auf Nebenhaushalte. So dürfen bereits jetzt die Unikliniken als Anstalt des öffentlichen Rechts, bei denen der Freistaat Gewährträger ist, Kredite aufnehmen.

5 Vermögensrechnung

Die Vermögensrechnung nach Art. 99 Verfassung des Freistaates Sachsen i. V. m. § 80 Abs. 2 und § 86 SÄHO enthält einen bewerteten Nachweis über das Vermögen und die Schulden des Freistaates zu Beginn und zum Ende des Haushaltsjahres. Bei der Gliederung der Vermögensrechnung und bei der Bewertung der Positionen hat sich das SMF an die Vorschriften des HGB für große Kapitalgesellschaften angelehnt. Die Vermögensrechnung wurde im Vorjahr erstmalig erstellt. Bei den Angaben zum 31.12.2008 handelt es sich um eine Fortführung der Werte. In Abstimmung mit dem SRH erfolgt der Aufbau der Vermögensrechnung schrittweise. Die beweglichen Vermögensgegenstände, insbesondere die Kunst- und Sammlungsgegenstände, sind auch zum 31.12.2008 noch nicht enthalten.

5

6 Sondervermögen Grundstock

Der Anfangsbestand des Sondervermögens Grundstock hat sich von rd. 163,2 Mio. € zum Abschluss des Jahres auf rd. 334,9 Mio. € erhöht. Der Grundstockbestand hat sich mehr als verdoppelt. Das deutliche Anwachsen der Barmittel um 171,7 Mio. € resultiert im Wesentlichen aus der Veräußerung der Landesbank Sachsen Girozentrale (Sachsen LB). Durch den Verkauf der Sachsen LB erhielt der Freistaat Sachsen im Jahr 2008 von der Landesbank Baden-Württemberg (LBBW) den ihm aufgrund der Eigentümerstruktur zustehenden anteiligen Kaufpreis in Höhe von rd. 121,5 Mio. €. Der Betrag wurde in voller Höhe im Sondervermögen Grundstock (Kap. 8001) bei Tit. 133 01 „Verkauf von Kapitalbeteiligungen“ gebucht. Der Grundstockbestand soll sich nach Schätzungen des SMF auch perspektivisch (bis 2014) auf dem erreichten Niveau bewegen und einen Geldbestand von über 300 Mio. € aufweisen.

6

Der Freistaat Sachsen hat für den Erwerb von Kapitalbeteiligungen im Jahr 2008 rd. 2,16 Mio. € aus dem Sondervermögen Grundstock finanziert. Die Ausgaben entfielen zu nahezu 100 % (2,12 Mio. €) auf den Erwerb von Anteilen an der European Energy Exchange AG (EEX), einer in Leipzig ansässigen Energiebörse.

Der SRH sieht es nicht als originäre Aufgabe des Freistaates an, sich an einer Strombörse zu beteiligen.

II. Allgemeines

7 IT-Gesamtplanung Universitäten

Eine fehlende IT-Gesamtplanung führte an den sächsischen Universitäten zu unwirtschaftlichen IT-Strukturen.

In den Fakultäten, Fachrichtungen und Instituten der staatlichen Universitäten werden zu häufig IT-Dienste, wie E-Mail- und Backup-Dienste, Firewalls, Administration von Servern oder Datennetzen, in Konkurrenz zu den Universitätsrechenzentren betrieben. Dafür sind stets eine teure Infrastruktur (z. B. Räume, Klimatechnik, Brandschutz, Stromversorgung) und eigenes IT-Fachpersonal notwendig. Der Einsatz des IT-Fachpersonals in den Fakultäten ist oft so kleinteilig, dass sachkundige Vertretungen bei Urlaub oder Krankheit nicht sichergestellt werden können. Obwohl bereits erste

7

Reorganisationsmaßnahmen eingeleitet worden sind, haben alle Universitäten noch ein erhebliches Konsolidierungspotenzial.

Im Zuge der Neugestaltung des Campuskomplexes am Leipziger Augustusplatz wurde an der Universität Leipzig u. a. die Infrastruktur für 3 Rechenzentren von 2 Fakultäten sowie für das Universitätsrechenzentrum errichtet. Aus den Projektunterlagen war nicht ersichtlich, ob bei der Planung der Rechenzentren eine Bedarfsabstimmung erfolgte. Die Stromversorgung für das Universitätsrechenzentrum wurde auf dem Planungsstand des Jahres 2004 umgesetzt. Weiteres Wachstum ist nicht berücksichtigt worden. Das neu erbaute Universitätsrechenzentrum droht jetzt eine Interimslösung zu werden. Bei einer systematischen IT-Gesamtplanung wäre dies vermeidbar gewesen.

Die den Universitäten vom SMWK im Rahmen der Haushaltsplanung zur Verfügung gestellten Haushaltsmittel für die IT waren nicht bedarfsgerecht. Eine belastbare, „durchfinanzierte“ IT-Gesamtplanung der Universitäten konnte so nicht erfolgen.

8

8 Staatliche Lotterien und Wetten

Einnahmeausfälle in dreistelliger Millionenhöhe drohen.

Der Freistaat Sachsen hat bisher aus den Staatlichen Lotterien erhebliche Einnahmen erzielt. Damit konnten Maßnahmen in den Bereichen Sport, Kultur, Umwelt, Jugend, Suchtprävention und Wohlfahrtspflege finanziert werden. Falls es nicht zu einer Fortführung des GlüStV kommt, werden sich die für die genannten Zwecke verwendeten Mittel erheblich verringern. Um die Finanzierung dieser Bereiche in gleicher Weise sicherstellen zu können, müssten zusätzlich Haushaltsmittel zur Verfügung gestellt werden. Der SRH hält dies für nicht hinnehmbar.

III. Staatsverwaltung

9

9 Zuwendungen für die Sanierung, Modernisierung und Umbau eines denkmalgeschützten Gebäudes zur Unterbringung der Sammlung Gunzenhauser

Infolge zahlreicher Fehler, die der Stadt Chemnitz im Zusammenhang mit Umbau und Sanierung des Gebäudes für Zwecke des Museums unterliefen, ist eine Rückforderung der Fördermittel zu prüfen.

Die Stiftung Gunzenhauser sanierte ein von ihr erworbenes ehemaliges Sparkassengebäude und baute es zum Museum Gunzenhauser um.

Die Stadt verpflichtete sich gegenüber der Stiftung, die Betriebsführung des Museums unentgeltlich zu übernehmen und sämtliche aus Umbau und Betrieb des Museums entstehenden Kosten, die nicht durch Einnahmen der Stiftung gedeckt werden, zu übernehmen. Diese weitreichenden vertraglichen Zusagen der Stadt sind infolge fehlender rechtsaufsichtlicher Genehmigung unwirksam und bei deren Versagung nichtig.

Eine unbegrenzte Fehlbedarfsfinanzierungszusage der Stadt schließt den Einsatz von Städtebaufördermitteln aus. Ungeachtet dessen reichte die Stadt Fördermittel in Höhe von rd. 9 Mio. € auf Grundlage einer fehlerhaften Kostenerstattungsbeitragsberechnung aus. Welche städtebaulichen Missstände und Mängel damit beseitigt werden sollten, ist dem städtebaulichen Vertrag nicht zu entnehmen.

Anfänglich kalkulierte die Stadt nur rund die Hälfte der Kosten, die für ein vergleichbares Gebäude in Chemnitz entstanden waren. Dementsprechend beschloss der Stadtrat im Mai 2003 eine finanzielle Unterstützung von 5,7 Mio. €; tatsächlich liegen die Baukosten bei über 10 Mio. €.

10 Zuwendungen an kommunalpolitische Bildungsvereinigungen

10

Das SMI muss sicher stellen, dass über die Gewährung von Zuwendungen an kommunalpolitische Bildungsvereinigungen keine unzulässige Parteienfinanzierung erfolgt.

Der SRH stellte bei seiner Prüfung zahlreiche Verstöße gegen das Funktionsverbot der Förderrichtlinie fest. Er fand vielfach finanzielle und personelle Verflechtungen der Bildungsvereinigungen mit den der jeweiligen Partei nahestehenden Organisationen, teilweise sogar zur Partei selbst.

Durch eine Konkretisierung des Funktionsverbots der Förderrichtlinie könnte die notwendige Unabhängigkeit der kommunalpolitischen Bildungsvereinigungen von den Parteien besser abgesichert werden.

Das SMI sollte die institutionelle Förderung als geeignete Förderart überdenken und den Übergang zur Projektförderung prüfen.

Die institutionelle Förderung bietet sich nur in den Fällen an, in denen der Staat nur durch Unterstützung der Institution selbst davon ausgehen kann, dass der für förderwürdig erachtete Zweck erreicht werden kann. Die institutionelle Förderung kommt hingegen nicht in Betracht, wenn die überwiegende Tätigkeit des Zuwendungsempfängers andere, jedenfalls nach der Förderrichtlinie nicht förderfähige, Zwecke betrifft. 4 der 6 geförderten Bildungsvereinigungen verfolgen satzungsgemäß Zwecke, die über den Förderzweck der KomPolFördRL hinausgehen.

Bei der Verwendungsnachweisprüfung muss das SMI – unter Berücksichtigung der Feststellungen des SRH – insbesondere darauf achten, dass die Veranstaltungen den Förderzweck der KomPolFördRL erfüllen. Zu Unrecht gewährte Zuwendungen sind zurückzufordern.

Der SRH regt an zu prüfen, ob die Bildungsvereinigungen nicht verpflichtet werden sollten, einen durch einen Wirtschaftsprüfer testierten Nachweis der Verwendung nach Nr. 7.4 ANBest-I vorzulegen.

11 Bearbeitungsverfahren „RAV“ in den Arbeitnehmerstellen der Finanzämter

11

Die personelle Nachprüfung der vom Filterprogramm ausgegebenen Risikomeldungen war mangelhaft.

Infolgedessen sind landesweit Steuerausfälle in Millionenhöhe zu befürchten.

Die sächsische Steuerverwaltung setzt seit dem Jahr 2005 in den Veranlagungsstellen für Arbeitnehmer das Verfahren „RAV“ (Risikoorientierte Arbeitnehmerveranlagung) ein. Dabei gibt eine Filtersoftware über Bildschirm Risikomeldungen aus, inwieweit Einkommensteuererklärungen der personellen Nachprüfung durch die Bearbeiter bedürfen.

Der SRH hat die Güte der Bearbeitung anhand einer Zufallsstichprobe von 1.192 Steuerfällen bei 3 FÄ untersucht. Er musste feststellen, dass die Bearbeiter zumeist weisungswidrig nicht gründlich genug prüften und Rückfragen bei den Steuerpflichtigen bzw. die Anforderung von Unterlagen oftmals unterließen. Aufgrund dieser Bearbeitungsmängel wurde Einkommensteuer – landesweit in Millionenhöhe –

zuviel erstattet, obwohl der Staat das Geld im Lohnsteuerabzugsverfahren bereits eingenommen hatte.

12

12 Vergabeverfahren zur Beförderung von förmlichen Zustellungsaufträgen für die sächsischen Gerichte und Justizbehörden

Versäumnisse des Oberlandesgerichts (OLG) Dresden beim Vergabeverfahren führten zu Mehrausgaben von rd. 573 T€.

Das OLG verstieß gegen das Vergaberecht, als es bei der Ausschreibung der jährlich rd. 857.000 Zustellungsaufträge keine Teillose bildete und dadurch mittelständische Interessen nicht hinreichend berücksichtigte. Zudem ließ es zahlreiche Dokumentationspflichten unbeachtet.

Des Weiteren sah das OLG Vertragsstrafen von bis zu 600 % vom Wert eines Zustellungsauftrages vor, die rechtlich fraglich waren, einen hohen Verwaltungsaufwand verursachten und ein wirtschaftliches Vergabeergebnis verhinderten.

13

13 Aus-, Fort- und Weiterbildung von Dritten im Bereich des Sächsischen Staatsministeriums für Umwelt und Landwirtschaft

Angesichts der sich deutlich verschlechternden Haushaltslage des Freistaates ist das Einsparpotenzial von jährlich mindestens 1,4 Mio. € zeitnah zu realisieren.

Der SRH hat schwerpunktmäßig die Maßnahmen des SMUL für die überbetriebliche Ausbildung (übA) und die Vorbereitungslehrgänge für die Meisterprüfung geprüft. Nach dem Berufsbildungsgesetz sind die bei der übA entstehenden Kosten gemäß Ausbildungsvertrag von den Ausbildungsbetrieben zu tragen. Trotz dieser vertraglichen Verpflichtung und ohne haushaltsrechtliche Ermächtigung hat das SMUL für die Auszubildenden in landwirtschaftlichen und gärtnerischen Berufen übA-Lehrgänge unentgeltlich angeboten und durchgeführt sowie den Ausbildungsbetrieben die Nebenkosten (Verpflegung, Unterkunft und Reisekosten) der Auszubildenden an den übA-Lehrgängen gefördert.

Darüber hinaus führt das Sächsische Landesamt für Umwelt, Landwirtschaft und Geologie Vorbereitungslehrgänge auf die Meisterprüfung im Bereich Land-, Tier- und Fischwirtschaft sowie Gärtner durch. Für sächsische Teilnehmer waren diese Lehrgänge bisher weitgehend unentgeltlich, obwohl auch hierzu keine haushaltsrechtliche Ermächtigung vorlag.

Für eine staatliche Wahrnehmung dieser Aufgaben besteht weder eine gesetzliche Verpflichtung noch eine unabwiesbare Notwendigkeit. Zudem ist das SMUL in eine wettbewerbsverzerrende und unzulässige Konkurrenz zulasten privater Bildungsträger getreten. Durch einen Aufgabenverzicht sind Einsparungen von mindestens 1,4 Mio. € jährlich möglich.

14

14 Förderung von Kleinkläranlagen

Die haushaltsrechtlichen Voraussetzungen für eine Förderung liegen nicht vor. Das Förderziel ist durch die gegenwärtige Förderpraxis nicht erreichbar. Das Förderprogramm ist umgehend einzustellen.

Die rückwirkende Förderung abgeschlossener Investitionsmaßnahmen in Höhe von 2,1 Mio. € war unzulässig.

Zentrale Forderung der Europäischen Wasserrahmenrichtlinie ist die Erreichung eines „guten Zustandes“ aller Gewässer innerhalb der EU bis zum Jahr 2015. Auch nach nationalem Recht besteht diese Verpflichtung nach dem Wasserhaushaltsgesetz und der Kleinkläranlagenverordnung. Um dieses Ziel zu erreichen, fördert das SMUL die damit verbundenen Investitionen für den Neubau bzw. die Ertüchtigung privater Kleinkläranlagen.

Die Zielerreichung allein mit Fördermitteln ist bei gleichbleibendem Förderverlauf bis zum 31.12.2015 nicht zu realisieren. Daher sind ordnungsrechtliche Maßnahmen (wasserrechtliche Anordnungen) notwendig, um die erforderlichen Sanierungen und Investitionen durchzusetzen.

Für das Jahr 2006 wurden insgesamt 1.120 Anlagen mit einem Zuschussvolumen in Höhe von 2,1 Mio. € nachträglich gefördert.

Da diese Investitionen bereits weit vor dem Zeitpunkt der Bewilligung durchgeführt wurden, war die nachträgliche Förderung unzulässig. Mit der nachträglichen Förderung wurden lediglich Mitnahmeeffekte bewirkt. Fördereffekte wurden nicht erreicht.

15 Förderung der Erstaufforstung

15

Trotz erheblicher finanzieller Aufwendungen ist das Ziel einer deutlichen Waldmehrung im Freistaat Sachsen in absehbarer Zeit nicht erreichbar. Die Förderung sollte eingestellt werden.

Ziel der Förderung ist es, den Waldanteil an der Landesfläche des Freistaates Sachsen auf 30 % zu erhöhen. Dafür wurden von 1991 bis 2008 Zuwendungen von rd. 40 Mio. € ausgereicht oder für die Folgejahre gebunden. Das Ziel wurde trotz bisher 17-jähriger Förderung nicht annähernd erreicht, es ist auch in absehbarer Zeit nicht erreichbar.

Die Förderung sollte in Anbetracht der auslaufenden EU-Mittel und der schlechten Haushaltslage des Freistaates wegen Erfolglosigkeit eingestellt werden.

16 Eingruppierung Bibliotheksleiter/innen an Fachhochschulen

16

Die Eingruppierung von Bibliotheksleiter/innen an den Fachhochschulen ist durch das Tarifrecht nicht abgedeckt.

Die Vergütungsordnung zum BAT lässt für Angestellte in wissenschaftlichen Bibliotheken eine Eingruppierung bis in die VergGr. IV b (Entgeltgruppe 9) zu. Das SMF hat einer übertariflichen Eingruppierung von Diplombibliothekaren an wissenschaftlichen Bibliotheken bei Vorliegen definierter Kriterien bis in die VergGr. IV a (Entgeltgruppe 10) zugestimmt. Für Leiter von wissenschaftlichen Bibliotheken fehlen vergleichbare Eingruppierungs- und Bewertungsgrundsätze.

Die Fachhochschulen haben ihre Bibliotheksleiter im Angestelltenverhältnis überwiegend vergleichbar dem höheren Dienst in die Entgeltgruppe 14 eingruppiert. Diese Eingruppierung basiert auf Bewertungsgrundsätzen, die durch das geltende Tarifrecht nicht abgedeckt werden. Sie sind tarifwidrig.

Um eine tarifgemäße Eingruppierung für Leiter/innen von wissenschaftlichen Bibliotheken sicherzustellen, sind vom SMF – in Abstimmung mit dem SMWK – entsprechende Bemessungsgrößen festzulegen und als verbindlich zu erklären.

17 Masterprogramm Medien Leipzig

Das Ziel, mit staatlichen Mitteln dauerhaft neue Strukturen für die wissenschaftliche Weiterbildung an den beteiligten Hochschulen zu schaffen, wurde verfehlt.

Mit dem Masterprogramm Medien Leipzig (MML) sollte ein überregionales Zentrum für international anerkannte Aufbau- und Weiterbildungsstudiengänge für Medienschaffende errichtet werden. Nach einer vom SMWK mit rd. 370 T€ geförderten Anlaufphase sollte sich das Vorhaben aus Studiengebühren finanzieren. Dieses Ziel wurde vollständig verfehlt, weil das MML im 3. Jahr seines Bestehens entgegen den vorgesehenen 80 erst 18 Studierende hatte. 2008 hat die neu gegründete Leipzig School of Media gGmbH (LSM), eine hundertprozentige Tochter der Medienstiftung der Sparkasse Leipzig, das Projekt übernommen. Damit gingen Kompetenzpotenziale der beiden Trägerhochschulen, der Universität Leipzig und der Hochschule für Technik, Wirtschaft und Kultur Leipzig insbesondere in der Führung von Weiterbildungsprojekten ohne finanziellen Ausgleich an die LSM über. Letztlich wurde mit HWP¹-Mitteln die Anschubfinanzierung für ein privat betriebenes Projekt geleistet.

18 Kulturstiftung des Freistaates Sachsen

Das SMWK sollte weitere Förderkompetenzen auf die Kulturstiftung übertragen. Anstelle von Zuwendungen sind künftig Zuschüsse auszureichen. Über die Zuständigkeit der Rechtsaufsicht konnte während des Prüfungsverfahrens keine Einigkeit erzielt werden.

Die Vergabe von Zuwendungen ist grundsätzlich keine ministerielle, sondern eine Vollzugsaufgabe. Der Rechnungshof empfiehlt die vollständige Übertragung der bislang noch beim SMWK verbliebenen Zuständigkeit für die institutionelle und Projektförderung von Einrichtungen und Verbänden auf die Kulturstiftung. Der Freistaat hat die Stiftung nicht mit einem ausreichenden Vermögen ausgestattet. Eine wirksame Kulturarbeit ist somit aus den Erträgen des Stiftungskapitals nicht möglich. Der Rechnungshof empfiehlt zum Aufbau des Stiftungsvermögens die Ausschöpfung der im Errichtungsgesetz vorgesehenen Möglichkeiten.

Das SMWK hat die staatlichen Mittel bisher als Zuwendungen an die Stiftung ausgereicht. Es handelt sich hierbei jedoch um Zuschüsse. Das Verfahren ist umzustellen. Künftig sollte die Stiftung nur noch einen kaufmännischen Jahresabschluss erstellen. Die Bildung von 2 Rücklagen verstieß gegen das Zuwendungsrecht. Die tarifgerechte Eingruppierung der Beschäftigten der Kulturstiftung ist nicht nachgewiesen. Im Zuwendungsverfahren traten Mängel auf.

19 Zuwendungen an das Max-Planck-Institut für molekulare Zellbiologie und Genetik Dresden

Das Institut hat in erheblichem Umfang gegen das Gebot der zweckentsprechenden, wirtschaftlichen und sparsamen Verwendung der Zuwendungen verstoßen.

Das Max-Planck-Institut für molekulare Zellbiologie und Genetik Dresden (MPI) ist eine Forschungseinrichtung der Max-Planck-Gesellschaft e. V. (MPG) und wird hälftig vom Bund und den Ländern im Wege der Fehlbedarfsfinanzierung gefördert. Für die Institute gelten einheitliche, in der Rahmenvereinbarung Forschungsförderung und in Bund-Länder-Abkommen festgelegte Grundsätze und die von der Zentralverwaltung der MPG aufgestellten Regelungen. Das MPI hat diese nur unzureichend umgesetzt und damit gegen zahlreiche Vorschriften verstoßen. So waren u. a. Personalausgaben aufgrund fehlender Nachweise zur tarifgerechten Eingruppierung und Einhaltung des Besserstellungsverbot nicht ausreichend begründet. Leistungen wurden vielfach

¹ Gemeinsames Hochschul- und Wissenschaftsprogramm des Bundes und der Länder.

nicht im Wettbewerb, sondern freihändig vergeben. Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen unterblieben in der Regel.

Das MPI hat Bewirtungen und die Ausgestaltung diverser Feste und Jubiläen finanziert. Dies verstößt nicht nur gegen die zuwendungsrechtlichen Vorschriften und die Bewirtschaftungsgrundsätze, sondern steht auch im Widerspruch zur Selbstlosigkeit steuerbegünstigter Körperschaften. Der MPG waren diese Verfehlungen z. T. aus eigenen Prüfungen bekannt. Sie hat jedoch die Umsetzung der Folgerungen nicht ausreichend überwacht.

20 Ausgewählte Miet- und Pachtverhältnisse für Grundstücke, Gebäude und Räume im Geschäftsbereich des Sächsischen Staatsministeriums der Justiz und für Europa

20

Versäumnisse bei den Anmietungen hatten unnötige Kosten zur Folge.

Ein Standortkonzept für den Sozialen Dienst der Justiz hätte zu Einsparungen geführt.

Die aus Sicherheitsgründen notwendige Anmietung einer Grünfläche mit neu errichteter Zaunanlage für eine Justizvollzugsanstalt ist rechtlich unzureichend gesichert.

Im Zusammenhang mit der Anmietung von Immobilien sind im Geschäftsbereich des SMJus bisher nicht realisierte Einsparpotenziale vorhanden.

Im Geschäftsbereich des SMJus bestehen mehrere Anmietungen, deren Umfang den vorhandenen Bedarf übersteigt. Dadurch fallen teilweise seit mehreren Jahren vermeidbare Mehrausgaben an. Ursächlich sind Mängel in der Abstimmung zwischen dem SMJus und dem SIB.

Für den Sozialen Dienst der Justiz, bei dem rd. 20 von 40 Standorten angemietet sind, fehlt ein Konzept, nach dem aufgrund von objektiven und einheitlichen Kriterien über die Einrichtung bzw. Schließung von Außenstellen und -büros entschieden wird. Mehrere Büros des Sozialen Dienstes können zudem zur Ablösung von Anmietungen in örtliche Gerichtsgebäude integriert werden.

Die Anmietung einer Grünfläche mit Zaunanlage als Sicherheitsstreifen für eine Justizvollzugsanstalt ist rechtlich unzureichend gesichert.

21 Baumaßnahmen für Hochschulen

21

Die pauschale Kürzung der Baukosten durch das SMF war kontraproduktiv und führte nicht zu Einsparungen.

Der SIB hat HOAI-Verträge erheblich zulange geprüft und gegen geltende Vergabebestimmungen verstoßen.

Zur Lösung der Bauaufgabe für den Neubau des Instituts für Physik der TU Chemnitz lobte der SIB einen Architektenwettbewerb aus. Eine Kostenobergrenze zur Beurteilung der Wirtschaftlichkeit wurde nicht vorgegeben. Die Qualität der Kostenberechnung war nicht ausreichend. Es wurden überhöhte Baukosten veranschlagt. Infolge des überhöhten Kostenbudgets konnten Leistungen für rd. 1,12 Mio. € zusätzlich realisiert werden, ohne die erforderliche Genehmigung der SIB-Zentrale einzuholen.

Vor dem schriftlichen Vertragsabschluss wurden von den Planern in erheblichem Umfang Planungsleistungen erbracht und für rd. 450 T€ abgerechnet.

Die Kostenermittlung für die Baumaßnahme Umbau und Sanierung des Ledebur-Baus der TU BAF war unrealistisch. Die Veranschlagung der Großen Baumaßnahme im Haushaltsplan 2001/2002 basierte auf einer unvollständigen Kostenschätzung und willkürlichen Festlegungen des SMF zur Bausumme. Kostenerhöhungen waren vorgeplant.

Mit der Auftragserteilung ohne förmliches VOF-Verfahren hat die Staatshochbauverwaltung gegen das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen, die Vergabeverordnung und die VOF verstoßen.

Bei beiden Baumaßnahmen wurden wesentliche Bauleistungen dem Wettbewerb entzogen. Der SIB nahm Mehrkosten in Kauf.

22 Unterbringung der Finanzämter Dresden

Der Kaufpreis für die Liegenschaft Gutzkowstraße 10 von rd. 11 Mio. € war deutlich zu hoch.

Die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung war unvollständig.

Die veranschlagten Baukosten erhöhten sich von 10 Mio. € auf rd. 23,35 Mio. €. Die Wirtschaftlichkeit bei der Bauausführung wurde außer Acht gelassen und Auflagen vorgesetzter Behörden missachtet.

Der Freistaat Sachsen hat nach dem Erwerb der Liegenschaft Gutzkowstraße 10 erhebliche bauliche Mängel festgestellt, die bei der Ermittlung des Verkehrswertes hätten berücksichtigt werden müssen. Zudem wirkten Mietkonditionen, die über dem ortsüblichen Mietwert vereinbart wurden, sowie die Solidität des Freistaates Sachsen als Käufer verkehrswerterhöhend. Auch enthält der Kaufpreis Doppelzahlungen. Dies alles führte dazu, dass der Freistaat Sachsen einen deutlich überhöhten Kaufpreis gezahlt hat. Die zur Ermittlung des Verkehrswertes erstellten Wertermittlungen und sonstigen Berechnungen lassen teilweise die Berechnung und das Ergebnis nicht zweifelsfrei nachvollziehbar erkennen.

Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen müssen sämtliche entscheidungsrelevanten Eckwerte abbilden. Grobkostenschätzungen sind bei einer Maßnahme des genannten finanziellen Umfangs als Entscheidungsgrundlage ungeeignet. Entscheidungserhebliche „Stellschrauben“ müssen detailliert berechnet sein und exakt bewertet werden können. Eine Mietlösung darf bei der Betrachtung der Wirtschaftlichkeit einer liegenschaftlichen Unternehmung keinesfalls kategorisch ausgeschlossen werden. Sie ist als Unterbringungsalternative in jedem Fall in einen Wirtschaftlichkeitsvergleich einzubeziehen (VwV Nr. 8 zu § 7 SÄHO).

Der SIB hat versäumt, die im Mai 2003 geführte Wirtschaftlichkeitsuntersuchung einer Erfolgskontrolle i. S. d. § 7 SÄHO zu unterziehen. Damit wurde die Chance verpasst, ggf. wirtschaftlichere Unterbringungsalternativen zu finden. Ein Schaden für den Freistaat Sachsen kann insoweit nicht ausgeschlossen werden.

Aufgrund der geringen Genauigkeit der in der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung getroffenen Annahmen hinsichtlich der Bau- und Mietkosten hat der Freistaat Sachsen nicht die wirtschaftlichste Variante zur Unterbringung der Dresdner FÄ umgesetzt.

In den Jahren 2006 bis 2009 brachten die Nutzer mehrfach nachträgliche Forderungen während der Planungs- und Bauphase ein. Zum Zeitpunkt des Baubeginns bestand keine Planungssicherheit.

Es wird ein nach bautechnischen und wirtschaftlichen Gesichtspunkten nicht erforderlicher Verbindungsbau über 7 Geschosse realisiert. Ein Verbinder über 2 Geschosse wäre ausreichend gewesen. Es ist unverständlich, dass das SMF überhöhte Gesamt-

baukosten festsetzte, statt auf unnötige Geschosse des Verbindungsbaus zu verzichten. Ein Einsparpotenzial in Höhe von 425 T€ wurde nicht genutzt.

In der Bauphase wurden weitere kostenwirksame Planungsänderungen veranlasst. Zusätzliche Leistungen für rd. 1,79 Mio. € sollten im genehmigten Kostenrahmen realisiert werden. Dies lässt nur den Schluss zu, dass überhöhte Baukosten veranschlagt wurden.

Der SIB realisiert Sonnenschutz an der Nordseite des Gebäudes und handelte damit geltenden Vorschriften und der Festlegung des SMF entgegen. Dadurch entstanden Mehrkosten von rd. 30 T€.

Für den Austausch der im Gebäude Gutzkowstraße vor 16 Jahren eingebauten Kunststofffenster durch Holzfenster liegt keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung vor. Entgegen der Vorgabe der Zentrale realisierte die Niederlassung trotz der großen Gebäudehöhe Holzfenster. Es ist nicht nachvollziehbar, dass die erst im Jahr 1994 erneuerte Fassade des Gebäudes Gutzkowstraße saniert wurde. Baukosten in Höhe von rd. 300 T€ hätten eingespart werden können.

23 Management des Immobilienvermögens des Freistaates Sachsen

23

Beim Erwerb und der Veräußerung von Grundstücken sind grundsätzlich förmliche Wertermittlungen zu erstellen.

Bei den Messeauftritten des SIB gibt es Einsparpotenziale.

Der SIB hat im Juni 2009 für seine Mitarbeiter eine interne Arbeitshilfe zur Vermarktung von entbehrlichen Immobilien erarbeitet. Im Leitfaden führt der SIB aus, dass die Erstellung eines förmlichen Verkehrswertgutachtens bei der Veräußerung eines Grundstückes nicht zwingend erforderlich sei. Eine förmliche Wertermittlung soll nach Aussage des SIB auf Ausnahmefälle beschränkt werden („erkennbar hoher Wert oder nur geringer Zahl von Interessenten“). Der grundsätzliche Verzicht auf förmliche Wertermittlungen ist bei Grundstücksgeschäften mit seinen weitreichenden finanziellen und materiellen Folgen nicht sachgerecht und birgt die Gefahr, Immobilien unter dem vollen Wert zu veräußern und somit gegen das Haushaltsrecht zu verstoßen.

Der SRH fordert grundsätzlich die Erarbeitung einer detaillierten Wertermittlung i. S. d. Wertermittlungsverordnung (WertV) und Wertermittlungsrichtlinien (WertR) des Bundes beim Erwerb und der Veräußerung von Grundstücken. Ausnahmen sollten nur bei der Veräußerung von Grundstücken zugelassen werden, bei denen der zu erwartende Verkaufserlös den entstehenden Verwaltungsaufwand zur Erstellung einer förmlichen Wertermittlung nicht rechtfertigt.

Der SIB vermarktet seine entbehrlichen Liegenschaften u. a. auf Wirtschafts- und Immobilienmessen. Jedes Jahr besucht der Staatsbetrieb in der Regel 6 bis 7 Messen.

Der SRH regt an, die Anzahl der jährlichen Messebesuche zu überdenken und insoweit Ausgaben zu sparen bzw. für andere Vermarktungsinstrumente freizulenken. Auch sieht der SRH Einsparmöglichkeiten während der Messeauftritte u. a. in den Bereichen Personalkosten, Reisekosten, Standgebühren.

Der SIB hat zur Unterbringung von sächsischen Behörden im Jahr 2010 für ausgewählte Standorte sog. Behördenunterbringungskonzeptionen fertiggestellt. Den erarbeiteten Konzeptionen liegen überwiegend keine aktuellen Raumbedarfspläne zugrunde. Eine wirtschaftliche Behördenunterbringung kann nur auf Grundlage aktueller Flächenbedarfe erfolgen.

IV. Kommunen

24 Finanzieller Handlungsspielraum der Kommunen

Die Auswirkungen der Wirtschaftskrise auf die kommunalen Haushalte zeigten sich im Jahr 2009 in deutlichen Steuermindereinnahmen, die jedoch durch erhöhte Zuweisungen abgefedert wurden. Die Ausgaben für Personal und Sachinvestitionen stiegen erneut. Der Finanzierungssaldo lag um rd. 2 Drittel unter dem Vorjahreswert.

Einnahmen: Während die Entwicklung der Grundsteuern A und B sowie des Gemeindeanteils an der Umsatzsteuer nahezu konstant verlief, kam es bei den beiden wichtigsten Steuereinnahmequellen - Gewerbesteuer und Gemeindeanteil an der Einkommensteuer - zu enormen Einbrüchen. Die gesunkene Steuerdeckungsquote zeigt, dass die sächsischen Kommunen 2009 nur noch etwa ein Viertel ihrer Ausgaben aus Steuereinnahmen finanzieren konnten. Die kreisangehörigen Gemeinden waren dabei noch stärker als die kreisfreien Städte betroffen. Bei der Gewerbesteuer (netto) verzeichneten sie fast ein Viertel weniger Einnahmen als noch im Jahr 2008.

Die Landkreise erhielten aus den verschiedenen Zuweisungen, darunter der sog. Mehrbelastungsausgleich aufgrund der Funktionalreform 2008, insgesamt wesentlich umfangreichere Mittel als im Vorjahr (insgesamt rd. 2,1 Mrd. €).

Ausgaben: Die bereinigten Ausgaben stiegen um rd. 8 %. Die finanziellen Folgen des Stellenübergangs (4.144,6 VZÄ) zum 01.08.2008 vom Freistaat Sachsen auf die Landkreise, Kreisfreien Städte und den KSV im Rahmen der Funktional- und Kreisgebietsreform sowie des Tarifabschlusses für die Beschäftigten des öffentlichen Dienstes im Jahr 2008 entfalteten im darauffolgenden Jahr ihre volle Wirkung. Die Personalausgaben erreichten 2009 eine Höhe wie zuletzt im Jahr 1997. Im Gegensatz zu den Vorjahren überstiegen sie nunmehr die Sozialausgaben. Die Landkreise, zu denen reformbedingt 3.581,0 VZÄ wechselten, leisteten um fast ein Drittel höhere Personalausgaben als im Vorjahr.

Nachdem die Ausgaben für soziale Leistungen an zwei aufeinanderfolgenden Jahren gesunken waren, stiegen sie erwartungsgemäß im Jahr 2009 an (rd. +2 %). Die Kommunen wendeten durchschnittlich etwa ein Viertel ihrer gesamten Ausgaben für soziale Leistungen auf. Die Landkreise hatten mit rd. 132 Mio. € (rd. 11 %) den größten Anstieg bei den sozialen Leistungen zu tragen. Ihr Ausgabenetat bestand zu mehr als der Hälfte aus Sozialleistungen.

Im Jahr 2009 gaben die sächsischen Kommunen rd. 1,4 Mrd. € für Sachinvestitionen aus und damit rd. 14 % mehr als im Vorjahr. Darunter wuchs das Ausgabenvolumen der Baumaßnahmen sogar um rd. 15 %. Das „Konjunkturpaket II“ wird dabei erst im Jahr 2010 seine volle Wirkung entfalten und die Investitionstätigkeit der Kommunen auf einem guten Niveau halten.

Mit durchschnittlich 10,3 Jahren konnte die bislang niedrigste rechnerische Tilgungszeit der sächsischen Kommunalhaushalte erzielt werden.

Sinkende Steuereinnahmen und wachsende Sozial- und Personalausgaben erschweren zunehmend die Aufstellung eines ausgeglichenen Haushaltes und somit die zukünftige Gestaltungs- und Handlungsfähigkeit der Kommunen. Die Finanzsituation in den Kommunen des früheren Bundesgebietes ist dabei noch als deutlich dramatischer zu bezeichnen als in denen der neuen Länder, da letztere u. a. derzeit noch stärker von den verschiedenen Zuweisungen von Bund und Land profitieren.

Im Spannungsfeld hoher Standards bei der kommunalen Aufgabenerfüllung einerseits und enger Handlungsspielräume durch gesetzliche Vorgaben andererseits bleibt die nachhaltige qualitative Haushaltskonsolidierung mit Blick auf das Auslaufen des Solidarpaktes und im Sinne der Generationengerechtigkeit alternativlos.

25 Kommunale Verschuldung

Die Kommunen sowie die kommunalen Unternehmen und kamerale Zweckverbände konnten ihre Schulden weiter verringern.

Fast drei Viertel der insgesamt rd. 13 Mrd. € umfassenden Verschuldung betrafen die aus dem kommunalen Haushalt ausgelagerten Bereiche.

Rund 65 % der Schulden der kommunalen Kernhaushalte haben eine Restlaufzeit von 5 und mehr Jahren; rd. 8 % sind kurzfristig bis einschließlich 1 Jahr. Die Nettoentschuldung betrug im Jahr 2009 rd. 298 Mio. €. Seit dem Jahr 2001 tilgen die Kommunen stetig mehr Kredite als sie aufnehmen. Die Zinsbelastung der Kommunen sank im Zuge des Schuldenabbaus im Vorjahresvergleich um rd. 16,4 %.

Bei den Eigenbetrieben liegt die größte Schuldenlast im Aufgabenbereich Abwasserbeseitigung und bei den Eigengesellschaften in der Wohnungsbauförderung und Wohnungsfürsorge. Der Schuldenstand der Beteiligungsgesellschaften sank um etwa 8 % auf rd. 2.167 Mio. €, wobei insbesondere bei den Unternehmen der Wirtschaftsförderung Schulden abgebaut werden konnten.

Die noch anhaltende wirtschaftliche Ausnahmesituation, die weiterhin Steuermindererwartungen erwarten lässt, das Auslaufen des Solidarpaktes II, steigende Ausgaben besonders im Personal- und Sozialbereich sowie der anhaltende Bevölkerungsrückgang bilden die Rahmenbedingungen für die Entwicklung der kommunalen Verschuldung.

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

Waren die Jahre bis 2007 vom Personalabbau in den kommunalen Kernhaushalten geprägt, verzeichnete der stichtagsbezogene Personalbestand (VZÄ) 2009 eine enorme Zunahme von fast 9 %, die aus der Funktionalreform resultierte.

Entgegen der langjährigen Entwicklung stieg das Durchschnittsalter der Bediensteten im Kernhaushalt nicht weiter an.

Die Auswirkungen des Personalüberganges aufgrund der Funktionalreform 2008 zeigten sich in den Daten zum 30.06.2009 erstmals vollumfänglich: Zum 01.08.2008 wechselten 4.144,6 VZÄ von der staatlichen auf die kommunale Ebene - mehrheitlich zu den Landkreisen und darüber hinaus zu den kreisfreien Städten und dem kommunalen Sozialverband Sachsen (KSV).

In den sächsischen Kommunen sowie in den kommunalen Einrichtungen, Zweckverbänden und wirtschaftlichen Unternehmen waren zum 30.06.2009 insgesamt etwa 135.400 Mitarbeiter beschäftigt.

Infolge der Funktionalreform waren im Kernhaushalt (BB 21) in allen Altersgruppen Zuwächse zu konstatieren. Das Durchschnittsalter der kommunalen Beschäftigten im BB 21 lag in Sachsen im Jahr 2009 bei 46,6 Jahren und war damit nicht weiter angestiegen.

Die Funktionalreform bewirkte einen sprunghaften Anstieg im Aufgabenbereich Bau- und Wohnungswesen, Verkehr, dessen Personalbesatz gegenüber dem Vorjahr um mehr als 50 % zunahm. Der personalstärkste Aufgabenbereich Soziale Sicherung erhöhte sich mit rd. 1.091 VZÄ und lag damit auf einem 10 Jahre zurückliegenden Niveau.

Die Personalbestände der sächsischen Kommunen befanden sich 2008 bis auf eine Ausnahme in allen Aufgabenbereichen jeweils unter dem Durchschnitt der neuen Länder. Bei den im Kernhaushalt geführten Kindertageseinrichtungen wuchsen sie in allen betrachteten Bundesländern. Der 2013 in Kraft tretende Rechtsanspruch auf

einen Betreuungsplatz für Kinder ab dem Alter von 1 Jahr erfordert nicht nur in den Ländern des früheren Bundesgebietes einen weiteren Ausbau der Kinderbetreuung und dementsprechend mehr Personal, sodass in den kommenden Jahren ein weiterer Zuwachs der Personalbestände in Kindertageseinrichtungen zu erwarten ist.

Die Folgen des demografischen Wandels zu bewältigen stellt eine langfristig anhaltende Aufgabe in den Kommunalverwaltungen dar, die strategische Lösungsansätze bei der Personal- und Organisationsentwicklung erfordert. Insbesondere die neuen Länder sind in den kommenden Jahren stärker als das übrige Bundesgebiet von Rückgang und Alterung der Bevölkerung betroffen. Dies führt zur Verringerung des erwerbsfähigen Bevölkerungsanteils bei gleichzeitiger Zunahme des altersbedingten Ausscheidens von Mitarbeitern. Der Erhalt bzw. die Weitergabe von Fach- und Spezialwissen und der Einsatz qualifizierter Nachwuchskräfte sind essenzielle Faktoren für eine leistungsfähige Verwaltung, in der künftig von weniger und älterem Personal immer komplexere Aufgaben erfüllt werden müssen.

27 Entwicklung der Kommunalprüfung

Die Einführung der Doppik und die Kommunalisierung von staatlichen Aufgaben stellen an die Rechnungsprüfung erhöhte Anforderungen.

Die Gemeinden erfüllen die Pflichtaufgaben der örtlichen Rechnungsprüfung z. T. nur unzureichend.

Der Personalbestand für die örtliche Rechnungsprüfung ist nicht ausreichend. Die kreisangehörigen Gemeinden hatten ihren Personalbestand im Laufe des Jahres 2009 weiter reduziert. Während von den 27 Städten über 20.000 EW 26 ein eigenes RPA auswiesen, griff eine Stadt mit 22.994² EW zur Aufgabenerledigung auf ein anderes kommunales RPA zurück. In einer Stadt war das RPA lediglich mit einer Stelle befristet besetzt.

Der SRH hält die gesetzlich eingeräumte Möglichkeit zur Übertragung der örtlichen Rechnungsprüfung auf ein anderes kommunales RPA für Gemeinden über 20.000 EW nach wie vor für problematisch.

Bei 18 Gemeinden erfolgte die örtliche Rechnungsprüfung abweichend von § 103 Abs. 1 Satz 2 SächsGemO durch „andere Personen“. Es handelte sich hierbei überwiegend um pensionierte kommunale Rechnungsprüfer und Bedienstete³ anderer Gemeinden bzw. Zweckverbände.

Der genannte Personenkreis war vorliegend nicht zur Aufgabenwahrnehmung i. S. v. § 103 Abs. 1 Satz 2 SächsGemO befugt.

Nach eigenen Angaben hatten 6 Gemeinden die örtliche Rechnungsprüfung nicht sichergestellt.

Viele Gemeinden erfüllten ausgewählte Pflichtaufgaben der örtlichen Rechnungsprüfung nicht fristgerecht oder gar nicht. Fakultative Aufgaben, wie Untersuchungen zur Organisation und Wirtschaftlichkeit der Verwaltung, die Prüfung der Vergaben sowie der Betätigungen, wurden oft nicht in Angriff genommen.

Zum Erhebungszeitpunkt unterhielten 204 Kommunen Unternehmen in einer Rechtsform des privaten Rechts, an denen sie allein oder mehrheitlich beteiligt waren.

47 % der Kommunen, die Prüfungsbefugnisse bei den Unternehmen eingeräumt hatten, gaben an, dass die örtliche Prüfung bisher nicht wahrgenommen wurde.

² EW-Zahl am 30.06.2009.

³ Hauptamtsleiter oder Kämmerermitarbeiter anderer Gemeinden sowie Buchhalter eines Zweckverbandes.

Die Kommunalisierung von staatlichen Aufgaben lässt das Aufgabenspektrum für die örtliche und überörtliche Prüfung weiter anwachsen.

28 Wirksamkeit der überörtlichen Kommunalprüfung

28

Der SRH hat die Wirksamkeit der überörtlichen Prüfung im Rahmen einer umfassenden Befragung im Jahr 2009 erneut untersucht. Die Ergebnisse bescheinigen der überörtlichen Prüfung eine hohe Unabhängigkeit, Objektivität und Wertschätzung der Beratungstätigkeit. Potenziale liegen in einer zeitnahen Berichterstattung.

Der SRH hat sich einer erneuten Beurteilung der eigenen Prüfungstätigkeit unterzogen. Bereits im Jahr 2004 wurden zu diesem Thema Untersuchungsergebnisse veröffentlicht.

Alle 485 Gemeinden und die 10 Landkreise wurden in die Befragung einbezogen. Die Rücklaufquote betrug rd. 96 %.

Der Fragenkatalog umfasste 25 Fragen. Diese bestanden aus einer Frage zur Gesamtbeurteilung der überörtlichen Prüfung und weiteren 24 Einzelfragen zu folgenden Themenkomplexen:

- Image und Ausrichtung der überörtlichen Prüfung,
- Funktion der überörtlichen Prüfung,
- Prüfungsfeststellungen und künftige Handlungsfelder,
- Berichtswesen sowie
- Steuerungsfunktionen des kameralen und doppischen Haushalts- und Rechnungswesens.

Die Kommunen bescheinigen der überörtlichen Kommunalprüfung ein hohes Maß an Unabhängigkeit und sehen sie als Instrument zur Überwachung von Recht und Ordnungsmäßigkeit.

Nach wie vor ist die starke Nachfrage nach prüfungsbegleitender Beratung hervorzuheben.

Im Aufzeigen von Wirtschaftlichkeitsreserven des Verwaltungshandelns besteht immer noch beträchtlicher Nachholbedarf. Zum wirtschaftlichen Verwaltungshandeln wird der SRH im Kontext zur Einführung des neuen kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens in den Kommunen die erforderlichen Prüfungsansätze entwickeln.

Während die Prüfungsberichte als gut strukturiert empfunden werden, liegen Potenziale in einer zeitnahen Unterrichtung. Der SRH hat die Bewertungsergebnisse zum Anlass genommen und Maßnahmen eingeleitet, um mit dem vorhandenen Personal eine zeitnahe Berichterstattung ohne Qualitätsverluste zu gewährleisten.

29 Besondere Ergebnisse der überörtlichen Kommunalprüfung

29

In vielen Bereichen der kommunalen Haushalte, u. a. bei der Umsetzung des Nebentätigkeitsrechts, wurde z. T. in grober Weise gegen die Grundsätze der sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung verstoßen.

Bei den Bauausgaben führte die mangelhafte Kontrolle durch die kommunalen Körperschaften zu Überzahlungen in erheblicher Höhe.

Die überörtliche Prüfung im Jahr 2009 ergab gravierende Verstöße gegen die wirtschaftliche und sparsame Haushaltsführung, u. a. in den Bereichen des Nebentätigkeitsrechts und der Bauausgaben.

So wurde der Kämmerer der Stadt Wittichenau als Privatperson mit Wirkung zum 01.03.1999 zum Geschäftsführer der städtischen Eigengesellschaft bestellt. Obwohl diese Tätigkeit als Nebentätigkeit zu beurteilen war und Teile der Vergütungen einer Abführungspflicht gem. § 6 Abs. 3 Satz 1 Verordnung der Sächsischen Staatsregierung über die Nebentätigkeit der Beamten und Richter im Freistaat Sachsen (SächsNTVO) unterlagen, behielt der Kämmerer das volle Entgelt. Der Ablieferungsanspruch der Stadt für den Zeitraum von März 1999 bis September 2005 gegenüber dem Kämmerer belief sich auf rd. 110,9 T€ (brutto). Obgleich der gesamte Ablieferungsanspruch der Stadt noch nicht verjährt war, beabsichtigte die Stadt nach der Feststellung des Sachverhaltes im Rahmen der überörtlichen Prüfung aus Billigkeitsgründen lediglich den dem Jahr 2005 zuzurechnenden Anspruch in Höhe von 12,9 T€ (brutto) geltend zu machen. Auch der Bürgermeister der Stadt führte abführungspflichtige Vergütungen in Höhe von rd. 9 T€ (brutto) nicht ab. Nach der Feststellung des Sachverhaltes anlässlich der überörtlichen Prüfung erklärte sich der Bürgermeister zunächst lediglich bereit, 2.282,77 €, und damit nur einen Teil der behaltene Nettovergütung der Jahre 2001 bis 2008, an die Stadt abzuführen.

Der bis zum 02.01.2007 amtierende Bürgermeister der Stadt Neustadt in Sachsen war seit dem Jahr 2001 als Geschäftsführer bei einem Unternehmen in einer Rechtsform des privaten Rechts, an dem die Stadt mittelbar beteiligt war, angestellt. Vollständige Erklärungen über die ausgeübten Nebentätigkeiten und die erzielten Einkünfte legte der ehemalige Bürgermeister auch anlässlich der überörtlichen Prüfung nicht vor. Gemäß § 6 Abs. 3 Satz 1 SächsNTVO abführungspflichtige Vergütungen führte er nicht an die Stadt ab. Wegen der unvollständigen Einkünfte konnte die exakte Höhe des abzuführenden Betrages nicht ermittelt werden. Die Freibeträge nach § 6 Abs. 3 Satz 1 SächsNTVO wurden in den Jahren 2001 bis 2006 jedoch um insgesamt mindestens rd. 37,7 T€ überschritten.

Die überörtliche Prüfung der Bauausgaben in den Großen Kreisstädten Bautzen, Görlitz und Hoyerswerda, den Gemeinden Heinsdorfergrund und Leutersdorf sowie dem Abwasserzweckverband Bautzen ergab Überzahlungen bzw. vermeidbare Mehrkosten in Höhe von mindestens rd. 177,6 T€ infolge mangelhafter Prüfung der vorgelegten Rechnungen, Fehlern im Rahmen der Bauüberwachung bzw. Nichtbeachtung von eigenen Richtlinien zur Gewährung von Zuwendungen. Im Ergebnis der Prüfungsfeststellungen forderten die Großen Kreisstädte Görlitz und Hoyerswerda sowie die Gemeinde Leutersdorf insgesamt rd. 45,3 T€ erfolgreich zurück.

Die Große Kreisstadt Löbau übertrug die Sanierung von Dach und Fassade einer Kindertageseinrichtung im Rahmen der Maßnahmen zur Konjunkturbelebung auf den Träger der Einrichtung. Die Nichtbeteiligung des Trägers der Einrichtung an den zuwendungsfähigen Kosten sowie die mangelhafte Kontrolle der Abrechnungen führten zu Mehrausgaben in Höhe von rd. 56 T€.

30 Weitere Erkenntnisse zur Umstellung auf die Doppik

Der Umstellungsprozess muss dringend beschleunigt werden.

Ein tatsächliches Bild der Vermögens,- Finanz- und Ertragslage der Kommune vermitteln Eröffnungsbilanz und Jahresabschlüsse nur dann, wenn diesen eine korrekte Erfassung und eine ausreichende Dokumentation zugrunde liegen.

1 Stand der Umstellung und Entwicklung

Der Trend einer zögerlichen Umstellung auf die kommunale Doppik setzt sich fort. Spätestens ab dem Hj. 2010 sollten alle Kommunen die Umstellung vorbereiten, um den Termin 01.01.2013 einzuhalten.

Eine Terminverschiebung lehnt der SRH aus Gründen der Rechtssicherheit ab. Weder werden hierdurch die im Zusammenhang mit der Umstellung bestehenden Schwierigkeiten gelöst, noch die erforderlichen Aufwendungen verringert, sondern beide lediglich in die Zukunft verschoben.

2 Erfassung und Dokumentation in der Praxis

Nicht oder doppelt erfasste Vermögensgegenstände und Posten der Passivseite sowie die Verwendung veralteter Datengrundlagen für die Inventur können das Bild über die wirtschaftliche Lage der Kommune auf Dauer beeinträchtigen. Daten aus vorhandenen Bestandsverzeichnissen dürfen nur nach sorgfältiger Prüfung übernommen werden.

Die Kommunen müssen sich in vollem Umfang Kenntnisse über die rechtlichen und wirtschaftlichen Eigentumsverhältnisse an den Vermögensgegenständen verschaffen.

Die Darstellung der Bewertungsmethoden und die Begründung von Abweichungen gegenüber den rechtlichen Regelungen im Anhang zur Eröffnungsbilanz müssen verbessert werden.

31 Ergebnisse der kommunalen Betätigungsprüfung

31

Die überörtliche Betätigungsprüfung in den Großen Kreisstädten Kamenz, Löbau und Zittau sowie den Städten Altenberg, Ostritz und Taucha offenbarte erhebliche Defizite des Beteiligungsmanagements. Die unzureichende Überwachung der Unternehmen hatte zumindest in den Städten Zittau, Ostritz und Taucha erhebliche nachteilige Folgen sowohl für die kommunalen Gesellschafter als auch die Gesellschaften.

Die Kommunen haben durch Auslagerung kommunaler Aufgaben erhebliche Teile des Vermögens und der Schulden den kommunalen Unternehmen in privater Rechtsform übertragen. Im Rahmen ihrer Gesamtverantwortung sind die Kommunen verpflichtet, die kommunale Aufgabenerfüllung in diesen Unternehmen durch die Einrichtung eines qualifizierten Beteiligungsmanagements zu steuern und zu überwachen.

Den Kommunen mussten teils erhebliche Mängel in der Beteiligungsverwaltung, fehlende fachliche Unterstützung der Mandatsträger, ungenügendes Beteiligungscontrolling und unzureichende Wahrnehmung kommunaler Steuerungs- und Überwachungsrechte aufgezeigt werden.

Der SRH hat die Rechtsaufsichtbehörden aufgefordert, soweit diese zuständig sind, gegenüber den Kommunen die Einhaltung gemeindefinanzrechtlicher Vorgaben (§§ 96 ff. SächsGemO) und gesellschaftsrechtlich relevanter Normen (§ 42 a ff. GmbHG) unter Nutzung rechtsaufsichtlicher Maßnahmen zu überwachen und durchzusetzen, u. a. betrifft dies die unterlassene Anpassung der Gesellschaftsverträge an das seit 01.04.2003 geänderte Gemeindefinanzrecht.

Dem SMI als oberster Rechtsaufsichtbehörde empfiehlt der SRH, den Aufbau und die Weiterentwicklung eines anforderungsgerechten Beteiligungsmanagements in den Kommunen durch geeignete Maßnahmen zu unterstützen. Zum Beispiel könnten mithilfe sächsischer Richtlinien Standards für die Beteiligungsverwaltung definiert, der Informationsfluss und die Zusammenarbeit zwischen den kommunalen Gesellschaften, der Beteiligungsverwaltung und den kommunalen Gremien gefördert und damit die Steuerung und Überwachung der kommunalen Unternehmen in privater Rechtsform verbessert werden. Auch hält der SRH die Auswertung der Jahresabschlüsse kommunaler Gesellschaften und die Einrichtung eines auf Kennzahlen gestützten Informationssystems durch das federführende SMI für ein geeignetes Mittel.

Die Feststellungen zu überschuldeten und/oder zahlungsunfähigen kommunalen Gesellschaften sind aus kommunalrechtlicher Sicht besorgniserregend, u. U. führen sie sogar zu haftungsrechtlichen Folgen.

32 Derivative Finanzinstrumente

Teilweise wurden hochkomplexe, risikobehaftete und spekulative Zinsderivate abgeschlossen.

In kleinen kommunalen Körperschaften ist der Einsatz von Zinsderivaten insbesondere aufgrund des hohen Verwaltungsaufwandes nicht vertretbar.

Verbindliche Vorschriften zur Aufbau- und Ablauforganisation, zur Unzulässigkeit spekulativer Zinsderivate und zur Definition der Konnexität sind dringend erforderlich.

35 kommunale Körperschaften, darunter 5 Landkreise, haben Zinsderivate zur Steuerung bzw. Begrenzung des Zinsänderungsrisikos und zur Optimierung von Kreditkonditionen eingesetzt.

Im Prüfungszeitraum vom 01.01.2006 bis 31.10.2009 wurden insgesamt 206 Zinsderivate abgeschlossen. Davon waren 89 % Zinsswaps, 7 % Caps und 4 % Collar. Zinsswaps wurden u. a. als Forward-Swaps, CMS-Swaps (Constant Maturity Swap), Swaption und i. S. v. Doppel-, Triangel-, Payer-, Receiver-, Zins-, Range-Accrual-, Leveraged Spread-, Chancen Swaps und Swaps mit Kapitalmarktbonus abgeschlossen.

Teilweise lagen den Zinssätzen komplizierte und schwer durchschaubare Berechnungsformeln, die über einen „Memory-Effekt“ sowie einen Hebelfaktor verfügten, zugrunde. Diese Zinsderivate besitzen ein hohes Verlustrisiko und sind als spekulativ einzustufen.

Vielfach lagen den Abschlüssen keine eigenen Wirtschaftlichkeitsberechnungen zugrunde, sondern Zinsbetrachtungen durch die Bank.

Die örtlichen Erhebungen zeigten, dass sich der Markt vielfach entgegen der Prognose der kommunalen Körperschaften entwickelt hat. Keine der geprüften kommunalen Körperschaften war in der Lage, die von den Banken vorgelegten Marktwerte rechnerisch nachzuvollziehen.

Die mit dem Einsatz von Zinsderivaten betrauten Beschäftigten verfügten nicht immer über eine einschlägige Qualifizierung. So haben von 57 Beschäftigten 18 Beschäftigte gar keine Seminare zum Umgang mit Zinsderivaten besucht.

Ein unabhängiges Kontrollsystem hat etwa nur ein Drittel der kommunalen Körperschaften eingerichtet. Um eine missbräuchliche (spekulative Verwendung) derivativer Finanzinstrumente zu verhindern, dürfen diese nur von solchen kommunalen Körperschaften eingesetzt werden, die ein ordnungsgemäßes Controlling und Risikomanagement gewährleisten können.

Die Laufzeiten der Zinsderivate betragen durchschnittlich 8,4 Jahre, wobei nahezu die Hälfte der Zinsderivate eine mindestens 10-jährige Laufzeit umfasste. 42 % der abgeschlossenen Zinsderivate wurden aufgrund der Marktbedingungen vorzeitig aufgelöst.

Die Zulässigkeit des Einsatzes von Zinsderivaten in kommunalen Körperschaften sollte vom Gesetz- und Verordnungsgeber grundsätzlich hinterfragt werden.

33 Bilanziell überschuldete Technologie- und Gründerzentren

6 von den 19 Technologie- und Gründerzentren waren im Zeitraum 2004 bis 2008 zumindest in einem Jahr bilanziell überschuldet. Aufgrund der geänderten Förderbestimmungen können sie das ursprüngliche Ziel des Technologietransfers nur noch vereinzelt verwirklichen und entwickeln sich vornehmlich zu reinen Vermietungsgesellschaften und zu Gesellschaften der Wirtschaftsförderung.

Die Technologie- und Gründerzentren wiesen im Vergleich zu anderen Branchen kommunaler Unternehmen einen hohen Anteil an bilanziellen Überschuldungen aus. Im Zeitraum 2004 bis 2008 waren von 19 Technologie- und Gründerzentren 6 zumindest in einem Jahr bilanziell überschuldet.

Hauptursächlich waren in den Anfangsjahren die hohen Investitions- und Anschaffungskosten, denen kein Eigenkapital im nennenswerten Umfang und keine kostendeckenden Erträge gegenüberstanden. Der Finanzierungsbedarf wurde größtenteils über Fördermittel, Gesellschafterzuschüsse und Kreditaufnahmen gedeckt.

Aus eigener Wirtschaftskraft konnte allein die Gründer- und Innovationszentrum Freiberg/Brand-Erbisdorf GmbH die bilanzielle Überschuldung im Jahr 2007 überwinden.

Mit der neuen Förderperiode 2007 bis 2013 änderte der Freistaat Sachsen seine Förderpolitik. Die Förderrichtlinie ist nunmehr darauf gerichtet, den Technologiebedarf kleinerer und mittlerer Unternehmen (KMU) zu decken.

Mit der Neuausrichtung der Förderrichtlinie besteht für die geprüften Technologie- und Gründerzentren derzeit keine Aussicht auf Überwindung der bilanziellen Überschuldung, da die Gesellschaften den dazu erforderlichen Gewinn voraussichtlich auch künftig nicht erwirtschaften werden können und weitere Kapitalzuflüsse nicht in Aussicht stehen. Die Technologie- und Gründerzentren mutieren zu reinen Vermietungs- und Verpachtungsgesellschaften bzw. Gesellschaften der Wirtschaftsförderung an Unternehmen der Region.

Das ursprüngliche Ziel des Technologietransfers wird nur noch vereinzelt verwirklicht.

34 Kommunale Fraktionsfinanzierung

34

Kommunale Fraktionen tätigten in erheblichem Umfang unzulässige Ausgaben.

Die Prüfung der Verwendung der Fraktionsmittel durch die Kommunen erfolgte nicht ausreichend.

Obwohl die Fraktionsfinanzierung in der Landeshauptstadt Dresden bereits im Jahr 2004 durch den SRH überörtlich geprüft wurde und dieser seine Erkenntnisse zur Gewährung von Sach- und Geldleistungen an Fraktionen sowie zur Verwendung der Fraktionsmittel im Jahresbericht 2005 veröffentlicht hat, führte die neuerliche überörtliche Prüfung zu überwiegend gleichlautenden Beanstandungen. Auch die Stadtratsfraktionen der Wahlperiode 2004 bis 2009 tätigten im Prüfungszeitraum teilweise im erheblichen Umfang zweckwidrige sowie teilweise zugunsten von politischen Parteien und Wählervereinigungen unzulässige Ausgaben. Die Belegführung war überwiegend mangelhaft, die Notwendigkeit der Ausgaben für die Aufgabenerfüllung der Fraktionen z. T. nicht nachgewiesen.

Ähnliche Beanstandungen ergab die Prüfung der Verwendung der Fraktionsmittel der sich in einer schwierigen Haushaltsslage befindenden ehemaligen Kreisfreien Stadt Zwickau.

35 Richtlinienvergleich zur Gewährung von Leistungen für Unterkunft und Heizung nach dem Sozialgesetzbuch II

35

Die Richtlinien zur Gewährung von Leistungen für Unterkunft und Heizung werden in den geprüften Körperschaften nicht einheitlich umgesetzt.

Die geprüften Körperschaften haben ihre Richtlinien an die aktuelle Rechtsprechung des Bundessozialgerichts (BSG) anzupassen.

Das SMS – im Benehmen mit dem SMI – wird aufgefordert, eine landesrechtliche Durchführungsbestimmung für eine einheitliche Regelung zu den Leistungen der Unterkunft und Heizung zu erlassen.

Der SRH hat die Leistungen für Unterkunft und Heizung nach dem SGB II in einer Kreisfreien Stadt und in 4 Landkreisen überörtlich geprüft und dabei wiederholt festgestellt, dass uneinheitliche Vorgaben und Regelungen bezüglich der Richtlinien zu den Leistungen für Unterkunft und Heizung gem. § 22 SGB II bestehen. Dies hat auch Auswirkungen auf die Höhe der Sozialausgaben.

Die Bundesregierung beabsichtigt, im Hj. 2010 seine durchschnittliche Beteiligung an den Leistungen für Unterkunft und Heizung nach dem SGB II auf 23,6 %, um rd. 2 % zu verringern.

Die Landkreise und Kreisfreien Städte erwarten 2010 einen dramatischen Anstieg bei den Leistungen für Unterkunft und Heizung in Höhe von 2 Mrd. € auf rd. 16 Mrd. €. Unter diesem finanziellen Druck der Kommunen besteht hinsichtlich einheitlicher Regelungen zur Angemessenheit der Leistungen für Unterkunft und Heizung großer Handlungsbedarf.

Es gab Unterschiede bei der Bewertung der Angemessenheit der Wohnfläche, der Ermittlung des ortsüblichen Mietzinses und der Tilgungsleistungen für selbstgenutztes Wohneigentum. Die Beurteilung der Angemessenheit von Heizkosten und des Abzugs der Energiekosten zur Warmwasserbereitung erfolgte uneinheitlich. Die zuständigen Ministerien werden aufgefordert, in einer landeseinheitlichen Durchführungsbestimmung alle wesentlichen Regelungen zu den Leistungen für Unterkunft und Heizung zu erlassen.

Die Richtlinien der kommunalen Träger sind der aktuellen Rechtsprechung des BSG anzupassen. Im Übrigen sind einheitliche Regelungen zu gewährleisten, um dem Gleichheitsgrundsatz zu entsprechen und keine Hilfeempfänger zu benachteiligen.

36 Kommunale Schulbaumaßnahmen

Der Landkreis Mittweida hat in erheblichem Umfang gegen geltendes Vergaberecht verstoßen.

Ungenügende Planungsvorbereitung und das mangelhafte Controlling haben die Baumaßnahme in Hohenstein-Ernstthal unnötig verteuert.

Das Bewusstsein für den sparsamen und wirtschaftlichen Umgang mit öffentlichen Mitteln für Baumaßnahmen muss deutlich geschärft werden.

Das LRA hat bei der Sanierung des Johann-Mathesius-Gymnasiums in Rochlitz die Planungsleistungen Gebäude nicht nach VOF vergeben. Vergabefremde Kriterien waren bestimmend für die Auswahl des Planungsbüros.

Die Kontrolle der Planungsleistungen war unzureichend. Es wurde ein ungeeignetes Injektionsverfahren ausgeschrieben. Die Leistungsbeschreibung im Leistungsverzeichnis war unvollständig. Die Prüfung und Wertung der Angebote war mangelhaft. Weder ein Bautagebuch noch Nachweise über eine Kostenkontrolle konnten vorgelegt werden. Die Überwachung der Leistungserbringung durch die Planer ist Aufgabe des LRA. Dies ist nicht mit der nötigen Konsequenz erfolgt. Das LRA nimmt seine Bauherrenpflichten nicht wahr.

Mit dem Beginn der Bauarbeiten ohne Vorliegen der Baugenehmigung hat das LRA gegen die SächsBO verstoßen.

Die Transparenz der Vergabeverfahren war nicht gewährleistet. Das LRA hat in erheblichem Umfang gegen die VOB verstoßen.

Bei der Vergabe der Planungsleistung für das Gymnasium wurde durch die Stadt Hohenstein-Ernstthal gegen die HOAI verstoßen, in dem ein Preiswettbewerb ausgelöst und die Mindestsätze unterschritten wurden.

Die Stadt Hohenstein-Ernstthal hat 3 Aufzüge im Wertumfang von rd. 100 T€ unzulässigerweise freihändig vergeben. In einigen Baulosen war der Nachtragsanteil erheblich zu hoch, Leistungen sind dem Wettbewerb entzogen worden. Finanzielle Nachteile sind nicht auszuschließen.

VI. Frühere Jahresberichte: nachgefragt

Dieser Beitrag enthält Ergebnisse zu folgenden Themen:

- Zuwendungen für den Bau der Dresdner Eissporthalle mit Ballspielhalle (Jahresbericht 2007 - Beitrag Nr. 18)
- Hochschulbaumaßnahmen des Landes (Jahresbericht 2006 - Beitrag Nr. 30)
- Kommunale Fraktionsfinanzierung (Jahresbericht 2005 - Beitrag Nr. 43)
- Betätigung der Sächsischen Aufbaubank (Jahresbericht 2008 - Beitrag Nr. 31)

Abkürzungen

AAÜG	Gesetz zur Überführung der Ansprüche und Anwartschaften aus Zusatz- und Sonderversorgungssystemen des Beitrittsgebietes
AG	Aktiengesellschaft
AO	Abgabenordnung
apl.	außerplanmäßig
BAföG	Bundesausbildungsförderungsgesetz
BAT	Bundes-Angestellentarifvertrag (Bund, Länder, Gemeinden)
BAT-O	Arbeits- und Tarifrecht der Angestellten in den neuen Bundesländern
BauGB	Baugesetzbuch
BesGr.	Besoldungsgruppe
BEZ	Bundesergänzungszuweisungen
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
EFRE	Europäischer Fonds für regionale Entwicklung
EntgGr.	Entgeltgruppe
Epl.	Einzelplan
ESF	Europäischer Sozialfonds
EU	Europäische Union
EW	Einwohner
FA/FÄ	Finanzamt/-ämter
FAG	Gesetz über den Finanzausgleich mit den Gemeinden und Landkreisen im Freistaat Sachsen (Finanzausgleichsgesetz) [bis 1999 jährlich]
FGr.	Fallgruppe
GG	Grundgesetz
gGmbH	Gemeinnützige Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GmbH & Co. KG	Gesellschaft mit beschränkter Haftung und Compagnie Kommanditgesellschaft
GmbHG	Gesetz betreffend die Gesellschaften mit beschränkter Haftung
HFA	Haushalts- und Finanzausschuss
HG	Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplanes des Freistaates Sachsen für das Haushaltsjahr (Haushaltsgesetz)
HGB	Handelsgesetzbuch
HGr.	Hauptgruppe
HGrG	Gesetz über die Grundsätze des Haushaltsrechts des Bundes und der Länder (Haushaltsgrundsätzegesetz)
Hj.	Haushaltsjahr
HOAI	Honorarordnung für Architekten und Ingenieure
HR	Haushaltsrechnung
IT	Informationstechnik
Kap.	Kapitel
KomHVO	Verordnung des SMI über die kommunale Haushaltswirtschaft (Kommunalhaushaltsverordnung)
KomKVO	Verordnung des SMI über die kommunale Kassenführung
kw	künftig wegfallend
LD	Landesdirektion
LRA/LRÄ	Landratsamt/-ämter
LT-DS	Landtagsdrucksache
MDR	Mitteldeutscher Rundfunk
NSM	Neues Steuerungsmodell
OFD	Oberfinanzdirektion
OGr.	Obergruppe
RLBau	Richtlinien für die Durchführung von Bauaufgaben und Bedarfsdeckungsmaßnahmen des Freistaates Sachsen im Zuständigkeitsbereich der staatlichen Vermögens- und Hochbauverwaltung

RP	Regierungspräsidium
RPA/RPÄ	Rechnungsprüfungsamt/-ämter
SAB	Sächsische Aufbaubank
SächsABI.	Sächsisches Amtsblatt
SächsGemO	Gemeindeordnung für den Freistaat Sachsen
SächsKHG	Gesetz zur Neuordnung des Krankenhauswesens (Sächsisches Krankenhausgesetz)
SächsLKrO	Landkreisordnung für den Freistaat Sachsen
SächsVergabeDVO	Sächsische Vergabedurchführungsverordnung
SächsVergabeG	Sächsisches Vergabegesetz
SächsWG	Sächsisches Wassergesetz
SäHO	Sächsische Haushaltsordnung
SGB	Sozialgesetzbuch
SIB	Staatsbetrieb Sächsisches Immobilien- und Baumanagement
SK	Sächsische Staatskanzlei
SLT	Sächsischer Landtag
SMF	Sächsisches Staatsministerium der Finanzen
SMI	Sächsisches Staatsministerium des Innern
SMJus	Sächsisches Staatsministerium der Justiz und für Europa
SMK	Sächsisches Staatsministerium für Kultus und Sport
SMS	Sächsisches Staatsministerium für Soziales und Verbraucherschutz
SMUL	Sächsisches Staatsministerium für Umwelt und Landwirtschaft
SMWA	Sächsisches Staatsministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr
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
üpl.	überplanmäßig
VE	Verpflichtungsermächtigung
VergGr.	Vergütungsgruppe
VermG	Gesetz zur Regelung offener Vermögensfragen (Vermögensgesetz)
VK	Vollzeitkraft ist eine Rechengröße, bei der Vollzeit- und Teilzeitbeschäftigte auf Vollzeitbeschäftigte hochgerechnet werden.
VO	Verordnung
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
W/VwV	Verwaltungsvorschrift
VwV Kita-Investitionen	Verwaltungsvorschrift des SMS über die Gewährung pauschalisierter Fördermittel für Investitionen für Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflegestellen
VwV KommInfra2009	Verwaltungsvorschrift der Sächsischen Staatsregierung zur Förderung von Infrastrukturmaßnahmen der Kommunen im Freistaat Sachsen
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
VwV-HWiF	VwV des SMF zur Haushalts- und Wirtschaftsführung
VwV-SäHO	Verwaltungsvorschriften des SMF zur SäHO vom 27. Juni 2005
VZÄ	Vollzeitäquivalente
VZOG	Gesetz über die Feststellung der Zuordnung von ehemals volkseigenem Vermögen (Vermögenszuordnungsgesetz)
WGT	Westgruppe der Truppen

JAHRESBERICHT

Einleitung

I. Bedeutung und Inhalt des Jahresberichtes

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

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

Das Ergebnis seiner Prüfung fasst der Rechnungshof, soweit es für die Entlastung der Staatsregierung von Bedeutung sein kann, jährlich in einem Jahresbericht zusammen, den er Landtag und Staatsregierung zuleitet (§ 97 Abs. 1 SÄHO).

Dem Bericht liegen Prüfungsergebnisse vor allem aus dem Jahr 2009, teilweise auch aus früheren Jahren oder aus dem Jahr 2010 zugrunde (§ 97 Abs. 3 SÄHO). Der Abschnitt zur Haushaltsrechnung (§ 97 Abs. 2 Nr. 1 SÄHO) bezieht sich auf das Jahr 2008. 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.

II. Prüfungsverfahren

Die Entwürfe der Jahresberichtsbeiträge sind den zuständigen Ministerien und betroffenen Stellen vorab übersandt worden. Ihnen wurde somit Gelegenheit gegeben, im kontradiktorischen Verfahren ihre Stellungnahme abzugeben. Die Stellungnahmen sind in den Beiträgen berücksichtigt bzw. auszugsweise wiedergegeben.

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).

Der Rechnungshof hat keine Eingriffsrechte, um seine (nicht justiziablen) Prüfungsergebnisse zu vollziehen. Politische Entscheidungen im Rahmen geltenden Rechts unterliegen nicht der Beurteilung des Rechnungshofs.

Der Sächsische Rechnungshof ist eine unabhängige und nur dem Gesetz unterworfenen Kontrollinstitution. Seine Mitglieder (Kollegium) besitzen richterliche Unabhängigkeit. Einflussnahmen und Einwirkungen durch Parlament u./o. Regierung auf den Rechnungshof sind mit Art. 100 Verfassung des Freistaates Sachsen unvereinbar.

Um sich selbst auf den Prüfstand zu stellen, hat sich der Sächsische Rechnungshof im Jahr 2009/2010 einer freiwilligen Prüfung durch den Bundesrechnungshof („Peer Review“) unterzogen. Mit dieser externen Evaluierung will der Rechnungshof sicher-

stellen, dass er seinen verfassungsrechtlichen Auftrag in optimaler Weise erfüllt. Gegenstand der Prüfung waren insbesondere Fragen der internen Organisation, der institutionellen Rahmenbedingungen, der Struktur der Arbeitsabläufe sowie die Planung und Durchführung von Prüfungen und Beratungen.

III. Entlastung des Rechnungshofs

Die Rechnung des Rechnungshofs wird durch den Landtag geprüft (§ 101 SäHO). Die Prüfung in diesem Jahr umfasste die Rechnungen der Hj. 2007 und 2008. Der Landtag hat dem Präsidenten des Sächsischen Rechnungshofs in seiner Sitzung am 28. April 2010 dafür Entlastung erteilt.

IV. Beratende Äußerungen, Gutachten und Sonderberichte

Der Rechnungshof kann nach § 88 Abs. 2, Abs. 3 sowie § 99 SäHO außerhalb des Jahresberichtes den Landtag und die Staatsregierung über wesentliche Prüfungsergebnisse informieren. Von diesem Recht hat der Rechnungshof in diesem Jahr zu folgenden Themen Gebrauch gemacht:

- Beratende Äußerung gemäß § 88 Abs. 2 SäHO "Transparenz, Haushaltsflexibilisierung, Budgetrecht - Schritte zu einer neuen Haushaltswirtschaft" (LT-DS 5/3053 vom 07.07.2010)
- Sonderbericht nach § 99 SäHO für den Landtag „Prüfung der Maßnahmen zur Konjunkturbelebung und Auswirkungen der Finanzkrise im Freistaat Sachsen“

V. Zusammensetzung des Kollegiums

Zum Zeitpunkt der Beschlussfassung über den Jahresbericht gehörten dem Kollegium an:

Präsident	Prof. Dr. Karl-Heinz Binus
Rechnungshofdirektor	Dr. Reinhard Augstein
Rechnungshofdirektor	Dr. Wilfried Spriegel
Rechnungshofdirektor	Stefan Rix

Rechnungshofdirektor Dr. Augstein hat am Jahresbericht 2010 mitgewirkt, war aber an der Gesamtbeschlussfassung zum Jahresbericht verhindert. Rechnungshofdirektor Rix war nicht beteiligt an der Beschlussfassung über die Beiträge 1 bis 5.

VI. Veröffentlichung

Der vorliegende Jahresbericht wurde am 16. November 2010 veröffentlicht.

Im Internet ist der Bericht auf der Homepage des Sächsischen Rechnungshofs (www.rechnungshof.sachsen.de) verfügbar.

1. Haushaltsplan, Haushaltsvollzug und Haushaltsrechnung

Haushaltsplan und Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 2008

1 Vorbemerkungen

Im Hj. 2008 spielten Vorsorgemaßnahmen in Erwartung erheblicher Einnahmerückgänge in den Folgejahren erneut eine wichtige Rolle. Der Kassenverstärkungs- und Haushaltsausgleichsrücklage wurden 672 Mio. € zugeführt. Dies war möglich, da 2008 aufgrund der guten konjunkturellen Lage die höchsten Einnahmen zu verzeichnen waren. Da das Hj. 2008 insofern aber als absolutes Ausnahmejahr zu sehen ist, bleibt zukünftig eine strikte Ausgabendisziplin unausweichlich.

2 Gesamtbeurteilung der Haushalts- und Wirtschaftsführung 2008

Unbeschadet der in den folgenden Beiträgen dargestellten Prüfergebnisse ist für das Hj. 2008 eine insgesamt ordnungsgemäße Haushalts- und Wirtschaftsführung festzustellen.

Bestätigung einer ordnungsgemäßen Haushalts- und Wirtschaftsführung

3 Staatshaushaltsplan 2007/2008

Der Landtag hat den StHpl. 2007/2008 in Einnahmen und Ausgaben für das Hj. 2008 auf 16.133.767.400 € festgestellt. Im Vergleich zum Vorjahr ist das Haushaltsvolumen um 2,9 % gesunken.

Der StHpl. enthält für das Hj. 2008 Verpflichtungsermächtigungen (VE) in Höhe von 1.859.822.000 €. Gegenüber dem Vorjahr sind die veranschlagten VE um 15,8 % geringer.

4 Haushaltsrechnung

4.1 Haushaltsabschluss

Das Hj. 2008 schloss mit Isteinnahmen in Höhe von insgesamt 17.428.930.571,89 € und Istaussgaben von 16.993.414.659,41 € ab. Das kassenmäßige Gesamtergebnis betrug 435.515.912,48 €. Zuzüglich des haushaltsmäßig noch nicht abgewickelten kassenmäßigen Jahresergebnisses aus dem Hj. 2007 in Höhe von 683.179.311,37 € beträgt das kassenmäßige Gesamtergebnis für 2008 1.118.695.223,85 €.

**Nach Berücksichtigung des Unterschieds zwischen den aus dem Vorjahr übertragenen und in das kommende Jahr zu übertragenden Einnahme- und Ausgabe-
resten schloss das Hj. 2008 mit einem ausgeglichenen rechnungsmäßigen Jahresergebnis ab.**

4.2 Finanzierungssaldo

Der Finanzierungssaldo ergibt sich als Differenz zwischen den bereinigten Einnahmen und Ausgaben des Haushaltsjahres. Dazu werden die Isteinnahmen um die Nettokreditaufnahme, Entnahmen aus Rücklagen, Einnahmen aus Überschüssen sowie haushaltstechnischen Verrechnungen und die Istaussgaben um die Zuführungen zu Rücklagen, Ausgaben zur Deckung von Fehlbeträgen sowie haushaltstechnischen Verrechnungen vermindert. Für das Hj. 2008 ergibt sich ein positiver Saldo, die bereinigten Einnahmen überstiegen deutlich die bereinigten Ausgaben:

Einnahmen	Summe Isteinnahmen	17.428.930.571,89 €
	Nettokreditaufnahme	-83.000.000,00 €
	Entnahme aus Rücklagen, Fonds und Stöcken	152.900.000,00 €
	Einnahmen aus Überschüssen der Vorjahre	0,00 €
	Haushaltstechnische Verrechnungen	4.757.178,48 €
	Bereinigte Einnahmen	17.354.273.393,41 €
Ausgaben	Summe Istaussgaben	16.993.414.659,41 €
	Zuführung zu Rücklagen, Fonds und Stöcken	930.109.907,77 €
	Ausgaben zur Deckung von Fehlbeträgen aus Vorjahren	0,00 €
	Haushaltstechnische Verrechnungen	5.052.117,83 €
	Bereinigte Ausgaben	16.058.252.633,81 €
	Finanzierungssaldo	1.296.020.759,60 €

4.3 Zusammensetzung des Staatshaushaltes

Die folgende Tabelle stellt den Staatshaushalt gegliedert nach Haupt- bzw. Obergruppen dar.

HGr./ OGr.	Einnahmen	HR 2007	HR 2008	Ist 2009	StHpl. 2010
in Mio. €					
0	Steuern und steuerähnliche Abgaben	8.948,6	9.242,7	8.692,3	8.798,1
	Veränderung in % zum Vorjahr	10,5	3,3	-6,0	1,2
	- darunter Steuern	8.917,8	9.221,9	8.676,7	8.775,0
	Veränderung in % zum Vorjahr	10,6	3,4	-5,9	1,1
1	Verwaltungseinnahmen	595,9	596,6	468,6	421,0
	Veränderung in % zum Vorjahr	-9,7	0,1	-21,5	-10,2
	- flutbereinigt	593,9	594,9	467,1	421,0
	Veränderung in % zum Vorjahr	-9,9	0,2	-21,5	-9,9
2	Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen	6.111,8	6.076,9	5.573,4	5.440,2
	Veränderung in % zum Vorjahr	2,3	-0,6	-8,3	-2,4
	- flutbereinigt	6.112,3	6.077,6	5.573,8	5.440,2
	Veränderung in % zum Vorjahr	2,4	-0,6	-8,3	-2,4
	- darunter				
	Bund-/Länderfinanzausgleich	1.195,6	1.189,4	985,8	1.037,0
	Fehlbetrags-BEZ	458,2	452,8	373,6	410,0
	Sonderbedarfs-BEZ	2.706,4	2.666,4	2.479,8	2.279,8
	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 (2009 ohne 31 und 32*)	Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen, besondere Finanzierungseinnahmen	1.858,8	1.595,8	1.714,8	1.908,9
	Veränderung in % zum Vorjahr	4,7	-14,1	7,5	11,3
	- flutbereinigt	1.677,5	1.508,1	1.613,7	1.829,0
	Veränderung in % zum Vorjahr	12,6	-10,1	7,0	13,3
	„Ordentliche“ Einnahmen	17.515,2	17.511,9	16.449,0	16.568,2
	- flutbereinigt	17.332,3	17.423,2	16.346,9	16.488,2
32 (2009 31 und 32*)	Nettokreditaufnahme	-79,4	-83,0	-79,0	-75,0
	Veränderung in % zum Vorjahr	28,5	4,5	-4,8	-5,1
Istergebnis/Gesamteinnahmen		17.435,8	17.428,9	16.370,0	16.493,2
	Veränderung in % zum Vorjahr	6,0	0,0	-6,1	0,8
	- flutbereinigt	17.252,9	17.340,2	16.267,9	16.413,2
	Veränderung in % zum Vorjahr	6,8	0,5	-6,2	0,9
	Übertragene Einnahmereste	1.045,0	1.288,9		

HGr./ OGr.	Einnahmen	HR 2007	HR 2008 in Mio. €	Ist 2009	StHpl. 2010
Gesamt-Ist		18.480,7	18.717,8	16.370,0	16.493,2
	Veränderung in % zum Vorjahr	8,0	1,3	-12,5	0,8
	- flutbereinigt	18.297,9	16.629,0	16.267,9	16.413,2
	Veränderung in % zum Vorjahr	8,8	1,8	-12,7	0,9
Bereinigte Einnahmen		17.462,8	17.354,3	16.105,0	16.065,3
	- flutbereinigt	17.280,0	17.265,5	16.002,9	15.985,3

* Im Hj. 2009 wurden erstmalig Schuldaufnahmen auch in Tit.Gr. 31 (Schuldaufnahmen bei Gebietskörperschaften, Sondervermögen und gebietskörperschaftlichen Zusammenschlüssen) ausgewiesen.

HGr./ OGr.	Ausgaben	HR 2007	HR 2008 in Mio. €	Ist 2009	StHpl. 2010
4	Personalausgaben	3.983,3	3.986,7	3.374,1	4.340,1
	Veränderung in % zum Vorjahr	-3,0	0,1	-15,4	28,6
	- flutbereinigt	3.982,3	3.985,7	3.374,1	4.340,1
	Veränderung in % zum Vorjahr	-2,9	0,1	-15,3	28,6
51 bis 54	Sächliche Verwaltungsausgaben	814,5	843,4	716,5	768,8
	Veränderung in % zum Vorjahr	-1,7	3,5	-15,0	7,3
	- flutbereinigt	814,2	843,2	716,5	768,8
	Veränderung in % zum Vorjahr	-0,6	3,6	-15,0	7,3
57	Zinsausgaben am Kreditmarkt	520,9	481,5	401,0	530,2
	Veränderung in % zum Vorjahr	-5,4	-7,6	-16,7	32,2
6	Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen	6.591,9	7.068,8	8.372,0	7.606,3
	Veränderung in % zum Vorjahr	4,6	7,2	18,4	-9,1
	- flutbereinigt	6.590,8	7.068,4	8.371,1	7.606,3
	Veränderung in % zum Vorjahr	4,5	7,2	18,4	-9,1
7, 8	Investitionsausgaben	3.598,0	3.677,8	3.366,8	3.304,6
	Veränderung in % zum Vorjahr	-10,9	2,2	-8,5	-1,8
	- flutbereinigt	3.416,4	3.589,6	3.265,5	3.224,6
	Veränderung in % zum Vorjahr	-9,0	5,1	-9,0	-1,3
	- darunter				
	Baumaßnahmen	728,0	738,3	678,6	716,2
	- flutbereinigt	625,8	689,7	596,9	642,5
	Sonstige Sachinvestitionen	153,8	174,2	87,3	183,2
	- flutbereinigt	153,8	174,2	87,3	183,2
	Investitionsförderung	2.716,2	2.765,4	2.600,9	2.405,2
	- flutbereinigt	2.636,9	2.725,7	2.581,3	2.398,9
9	Besondere Finanzierungsausgaben	1.244,0	935,2	541,1	-56,8
	Veränderung in % zum Vorjahr	101,3	-24,8	-42,1	-110,5
Istergebnis/Gesamtausgaben		16.752,6	16.993,4	16.771,5	16.493,2
	Veränderung in % zum Vorjahr	1,9	1,4	-1,3	-1,7
	- flutbereinigt	16.568,5	16.903,6	16.669,4	16.413,2
	Veränderung in % zum Vorjahr	2,6	2,0	-1,4	-1,5
	Übertragene Ausgabereste	1.728,1	2.407,6		
Gesamt-Ist		18.480,7	19.401,0	16.771,5	16.493,2
	Veränderung in % zum Vorjahr	8,0	5,0	-13,6	-1,7
	- flutbereinigt	18.296,7	19.311,2	16.669,4	16.413,2
	Veränderung in % zum Vorjahr	8,8	5,5	-13,7	-1,5
Bereinigte Ausgaben		15.508,6	16.058,3	16.230,3	16.429,2
	- flutbereinigt	15.324,5	15.968,5	16.128,2	16.349,2

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

5 Ausgabereste und Vorgriffe

Ausgabereste sind im Haushaltsjahr nicht in Anspruch genommene Ausgabeermächtigungen. Sie können in das Folgejahr übertragen werden. Voraussetzung für die Übertragung ist, dass es sich um Ausgaben für Investitionen oder Ausgaben aus zweckgebundenen Einnahmen handelt (§ 19 SäHO) oder sie durch Haushaltsvermerk im Haushaltsplan für übertragbar erklärt wurden. 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 Satz 1 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 ebenfalls 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 Satz 1 SäHO).

Im Hj. 2008 wurden Bruttoausgabereste in Höhe von 2.411.450.690,31 € und Vorgriffe in Höhe von 3.881.683,10 € bewilligt. Die Nettoausgabereste betragen somit 2.407.569.007,21 €. Sie verteilen sich wie folgt auf die Einzelpläne:

Epl.	Bruttoausgabereste	Vorgriffe in €	Nettoausgabereste
01	456.464,39	0,00	456.464,39
02	1.126.240,00	0,00	1.126.240,00
03	175.804.456,28	0,00	175.804.456,28
04	2.970.520,19	0,00	2.970.520,19
05	120.411.279,27	69,49	120.411.209,78
06	17.264.892,48	0,00	17.264.892,48
07	850.481.491,79	0,00	850.481.491,79
08	58.804.919,00	0,00	58.804.919,00
09	427.040.608,19	1.623.534,01	425.417.074,18
11	116.750,00	0,00	116.750,00
12	172.089.543,72	2.258.079,60	169.831.464,12
14	112.062.332,97	0,00	112.062.332,97
15	472.821.192,03	0,00	472.821.192,03
	2.411.450.690,31	3.881.683,10	2.407.569.007,21

Auf die Epl. 07, 09 und 15 entfallen 72,6 % der Ausgabereste.

Die Mehrzahl der Ausgabereste im Epl. 07 stehen im Zusammenhang mit EU-Mitteln. In den Kap. 0715 (Förderung durch den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung [EFRE] - Förderzeitraum 2007 bis 2013) und 0716 (Förderung durch den EFRE im Rahmen des Ziels 3 „Europäische territoriale Zusammenarbeit“ Förderzeitraum 2007 bis 2013) wurden insgesamt Ausgabereste in Höhe von 447 Mio. € übertragen.

Im Epl. 15 Kap. 1503 (Allgemeine Bewilligungen) wurden Ausgabereste in Höhe von 217 Mio. € für Verstärkungsmittel (35 Mio. € Personalverstärkungsmittel, 182 Mio. € Verstärkungsmittel für Rechtsverpflichtungen) gebildet. Ausgabereste von 109 Mio. € entfallen auf das Kap. 1530 (Kommunaler Finanzausgleich). Im Kap. 1521 (Betriebe und Beteiligungen) wurden für Kapitalzuführungen an Unternehmen des privaten Rechts Ausgabebefugnisse in Höhe von 69 Mio. € und im Kap. 1510 (Kapital und Schulden) für Inanspruchnahmen aus Gewährleistung in Höhe von 46 Mio. € übertragen.

Der Schwerpunkt der Ausgabenübertragung (74 %) im Epl. 09 liegt im Kap. 0908 (Förderung durch die EU-Periode 2007 bis 2013).

Vorgriffe wurden insgesamt in Höhe von 3.882 T€ genehmigt. Davon entfallen 1.890 T€ auf das Kap. 1209 (TU Dresden) für Tit. 425 52, da der Geldeingang der Drittmittel im Hj. 2008 nicht mehr kassenwirksam wurde. Im Kap. 0903 (Allgemeine Bewilligungen) wurden 1.227 T€ für Dienstleistungen Dritter bei Maßnahmen im Rahmen der Altlastenfreistellung (Tit. 534 89) Vorgriffe getätigt.

Der SRH weist wie auch schon im Vorjahr darauf hin, dass er bei dem erreichten Anteil der Ausgabenübertragungen (14,2 % an den Gesamtausgaben im Hj. 2008) eine Gefahr für das parlamentarische Budgetrecht sieht. Ausgabereste wachsen den Ausgabebefugnissen des neuen Haushaltsplanes automatisch zu und sind nicht im Haushaltsplan ersichtlich. **Bei der erreichten Größenordnung der Ausgabereste kommt es im Haushaltsvollzug zu erheblichen Abweichungen vom beschlossenen Staatshaushaltsplan.**

Anteil der Ausgabenübertragungen an den Gesamtausgaben beträgt 14,2 %

Allein im Epl. 14 sind die Ausgabereste innerhalb von 3 Jahren um fast das 5-fache gestiegen. Im Hj. 2006 haben die Ausgabereste 24 Mio. € betragen. Sie sind 2007 auf 71 Mio. € und 2008 sogar auf 112 Mio. € angestiegen.

Wir verweisen dazu auch auf unsere Beratende Äußerung vom Juni 2010.

Das SMF teilt mit, die Staatsregierung sei jedes Jahr bemüht, die Ausgabereste so gering wie möglich zu halten. So sei für den Aufwuchs der Ausgabereste ab 2007 im Wesentlichen die Verfahrensänderung bei der Übertragung der Ausgabereste bei EU-Programmen verantwortlich. Aus Sicht des SMF bestehe keine Gefahr für das parlamentarische Budgetrecht. Die Haushaltspläne und somit auch die Haushaltsbeträge hat das Parlament beschlossen. Die Übertragbarkeit von Ausgabemitteln über das Haushaltsjahr hinaus stelle eine Abweichung vom Jährlichkeitsprinzip dar, sei aber dem Wirtschaftlichkeitsgrundsatz geschuldet.

Unter der Annahme, dass eine vollständige Mittelabnahme im EU-Bereich von allen Seiten gewünscht sei, gehe das SMF davon aus, dass im Falle eines als ungünstiger angesehenen Systemwechsels durch Neuveranschlagung im Vergleich zu der praktizierten Resteübertragung im Ergebnis keine Änderung auftreten wird.

Der SRH gibt hinsichtlich der Einhaltung des parlamentarischen Budgetrechts zu bedenken, dass bei der Übertragung der EU-Fördermittel als Ausgabereste im Gegensatz zur Bewilligung von üpl./apl. Ausgaben eine Einbeziehung des Parlaments nicht erforderlich ist. Insbesondere entfällt für Beträge über 10 Mio. € die unverzügliche Unterrichtung des HFA. Immerhin beträgt der Anteil der Ausgabereste mit einem Einzelbetrag über 10 Mio. € rd. 80 % (1.914 Mio. €) der übertragenen Mittel.

Im Epl. 06 Kap. 0602 (Sammelansätze für den Gesamtbereich des Epl. 06) liegt für den Tit. 453 01 - Trennungsgeld und Umzugskostenvergütung - die Einwilligung des SMF zur Übertragung von Ausgaberesten aus dem Hj. 2008 in Höhe von 402.068,96 € vor. Zur Begründung wurde ausgeführt, dass vorliegende Anträge auf Auszahlung von Trennungsgeld aus dem Jahr 2008 nicht mehr im vergangenen Jahr ausgezahlt werden konnten.

Auf Anfrage des SRH, in welcher Höhe Anträge auf Auszahlung von Trennungsgeld aus dem Jahr 2008 vorliegen und aus welchen Gründen die Zahlung im Hj. 2008 nicht erfolgt sei, teilte das SMJus mit, dass die dargelegte Begründung bedauerlicherweise zu unbestimmt und unvollständig ausgefallen sei. Tatsächlich würde es sich nicht um bereits gestellte Anträge, sondern allgemein um gesetzlich begründete Ansprüche auf Zahlung von Trennungsgeld und Umzugskostenvergütung handeln, welche ohne Rücksicht auf das Ende des Haushaltsjahres in den Grenzen der Verjährung¹ zu erfüllen seien.

¹ § 9 Abs. 1 Sächsische Trennungsgeldverordnung (SächsTGV); § 2 Abs. 2 und 3 Sächsisches Umzugskostenengesetz (SächsUKG).

Nach dem vorliegenden Kassen-Ist 2009 wurden von den im Epl. 06 eingestellten Haushaltsmitteln für Trennungsgeld und Umzugskostenvergütung in Höhe von 397 T€ insgesamt 274,8 T€ (69,2 %) verbraucht. Der aus dem Hj. 2008 übertragene Ausgabereist in Höhe von 402.068,96 € wurde für den genannten Zweck nicht benötigt.

Das SMJus hatte bereits in den Hj. 2005 bis 2007 Ausgabereiste von insgesamt 653,4 T€ für Trennungsgeld und Umzugskostenvergütung in die folgenden Haushaltsjahre übertragen. Der jeweils veranschlagte Haushaltsbetrag war bislang ausreichend und wurde z. T. erheblich unterschritten. Die Übertragung der Ausgabereiste war nicht erforderlich. Der SRH fordert das SMJus erneut auf, die Übertragung von Ausgabereisten für Trennungsgeld und Umzugskostenvergütung zu überprüfen.

6 Einnahmereste

Zur Deckung der Ausgabereiste wurden Einnahmereste in Höhe von insgesamt 1.288.873.783,36 € in das Hj. 2009 übertragen. Diese ergeben sich bei den Zuweisungen aus Mitteln der EU in den Epl. 07 und 09 (984,1 Mio. €) und aus nicht in Anspruch genommener Kreditermächtigung (304,7 Mio. €) im Epl. 15.

Die verbliebene Differenz zwischen den Ausgabereisten und Einnahmeresten wird durch den Saldo des kassenmäßigen Gesamtergebnisses gedeckt.

7 Verpflichtungsermächtigungen

Maßnahmen, die den Staat 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 Satz 2 SÄHO). Außerdem ist das SMF nach § 12 Abs. 1 Satz 1 und 2 HG 2007/2008 ermächtigt, zusätzlichen VE zuzustimmen, wenn hierfür im laufenden Haushaltsjahr nicht veranschlagte Mittel zweckgebunden von anderer Seite gezahlt oder rechtsverbindlich zugesagt sind.

Für das Hj. 2008 wurden im StHpl. 2007/2008 VE in Höhe von 1.859.822 T€ veranschlagt. Darüber hinaus hat das SMF üpl. VE in Höhe von 118.906,4 T€ und apl. VE in Höhe von 160.338,3 T€ bewilligt. Gemäß § 12 Abs. 9 Satz 1 HG 2007/2008 hat das SMF VE in Höhe von 18 Mio. € umgeschichtet.

Nach der VwV Nr. 9 Satz 1 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 der Meldungen der Ressorts zusammengefasst.

Epl.	Haushaltsplan 2008	üpl.	apl.	zusätz- liche €	Umschich- tungen	gesamt	Inanspruch- nahme	%
01	0,00	0,00	0,00	0,00		0,00	0,00	0,0
02	645.000,00	2.400.000,00	772.800,00	0,00		3.817.800,00	673.600,00	17,6
03	282.780.200,00	1.400.000,00	5.758.000,00	0,00		289.938.200,00	182.650.000,00	63,0
04	2.632.000,00	0,00	0,00	0,00		2.632.000,00	0,00	0,0
05	62.693.300,00	6.000.000,00	25.867.547,40	0,00		94.560.847,40	83.563.100,00	88,4
06	7.833.000,00	918.300,00	93.440,00	0,00		8.844.740,00	5.652.450,00	63,9
07	726.258.600,00	92.889.130,00	80.096.339,00	0,00		899.244.069,00	746.753.300,00	83,0
08	99.812.700,00	8.630.000,00	1.040.000,00	0,00		109.482.700,00	119.940.900,00	109,6
09	330.695.200,00	6.669.000,00	10.360.385,00	0,00	-18.418.000,00	329.306.585,00	180.595.500,00	54,8
11	0,00	0,00	0,00	0,00		0,00	0,00	0,0
12	47.188.000,00	0,00	11.949.777,00	0,00		59.137.777,00	22.124.900,00	37,4
14	180.500.000,00	0,00	24.400.000,00	0,00	12.000.000,00	216.900.000,00	181.913.900,00	83,9
15	118.784.000,00	0,00	0,00	0,00	6.418.000,00	125.202.000,00	21.236.300,00	17,0
	1.859.822.000,00	118.906.430,00	160.338.288,40	0,00	0,00	2.139.066.718,40	1.545.103.950,00	72,2

Nach den vorliegenden Unterlagen ist das SMS (Epl. 08) Verpflichtungen in Höhe von 119,9 Mio. € eingegangen. Die im Haushaltsplan veranschlagten VE sowie die üpl. und apl. Bewilligungen betragen insgesamt 109,5 Mio. €. **Das SMS hat somit wiederholt teilweise unberechtigt VE in Anspruch genommen. Das stellt einen Verstoß gegen § 38 Abs. 1 SäHO bzw. § 12 Abs. 1 Satz 1 und 2 HG 2007/2008 dar. Im Ergebnis beschränkt diese Handlungsweise das parlamentarische Budgetrecht, da langfristig Haushaltsmittel gebunden werden, über die das Parlament keine Entscheidungsbefugnis mehr ausüben kann.**

Zu Kap. 0806 Tit.Gr. 51 (Krankenhausförderung Einzelförderung nach § 10 SächsKHG und Art. 14 Gesundheitsstrukturgesetz) führt das SMS aus, dass eine konsequent am geltenden Haushaltsrecht orientierte Trennung der eingegangenen Verpflichtungen/ Zusagen in per Bescheid gebundene Mittel (= VE) sowie in durch Aufnahme in das Krankenhausinvestitionsprogramm (KIP) des Freistaates lediglich „grundsätzlich zugesicherte“ Mittel (= keine VE) in dem Fachbereich nicht erfolgt sei. Formalrechtlich betrachtet binde sich der Freistaat mit der Aufnahme einer Fördermaßnahme in das KIP nur dem Grunde nach. Das SMS vertrete jedoch die Auffassung, dass bereits mit diesem Beschluss eine konkrete Verpflichtung eingegangen werde, sich an den späteren Kosten der geplanten Maßnahme zu beteiligen. Aus Sicht des SMS sei es erforderlich, bereits mit dem entsprechenden Beschluss des Krankenhaus-Planungsausschusses die voraussichtliche Förderhöhe als verbindliche VE einzuplanen.

Die Maßnahmen, die nach § 38 Abs. 1 SäHO eine VE erfordern, müssen den Freistaat rechtlich verpflichten, in zukünftigen Haushaltsjahren Leistungen zu erbringen. Die bloße Aufnahme einer Maßnahme in das KIP verpflichtet den Freistaat noch nicht rechtsverbindlich, diese Maßnahme auch durchzuführen. Insofern erfüllt der Beschluss des Krankenhaus-Planungsausschusses nicht die Voraussetzungen der Veranschlagung von VE. Sollte es im Einzelfall nicht möglich sein, die konkreten Maßnahmen im Staatshaushaltsplan zu berücksichtigen, ist das Instrument der üpl. VE zu nutzen.

8 Bewilligte über- und außerplanmäßige Ausgaben nach § 37 Abs. 1 Satz 1 SäHO und bewilligte zusätzliche Ausgaben nach § 12 Abs. 1 Satz 1 HG 2007/2008

Nach § 37 Abs. 1 Satz 1 SäHO kann das SMF über den StHpl. hinaus üpl. und apl. Ausgabeermächtigungen erteilen. Zusätzlich erlaubt § 12 Abs. 1 Satz 1 HG 2007/2008 dem SMF Mehrausgaben zuzustimmen, wenn zweckgebundene Mittel von anderer Seite gezahlt oder rechtsverbindlich zugesagt sind.

Notbewilligungsrecht des SMF

Das SMF hat für 2008 üpl. Ausgaben in Höhe von 322.522 T€ (Vorjahr 926.369 T€) und apl. Ausgaben in Höhe von 653.621 T€ (Vorjahr 270.126 T€) bewilligt. Zusätzlichen Ausgaben wurde insgesamt in Höhe von 21.383 T€ (Vorjahr 311 T€) zugestimmt.

Bei den üpl. Bewilligungen lag der Schwerpunkt der Bewilligungen bei den Ausgaben der OGr. 83 bis 89 (142 Mio. €) und der HGr. 6 (138 Mio. €). Die apl. Ausgaben wurden zu 84 % (550 Mio. €) in der HGr. 6 bewilligt. Die zusätzlichen Ausgaben betreffen zu 86 % (18 Mio. €) Ausgaben der OGr. 83 bis 89.

Die folgende Tabelle bildet die üpl., apl. und zusätzlichen Ausgaben nach Einzelplänen ab:

Epl.	bewilligte üpl. Ausgaben	bewilligte apl. Ausgaben €	zusätzliche Ausgaben gem. § 12 HG
01	0,00	0,00	0,00
02	450.000,00	133.205,88	0,00
03	38.802.767,73	2.670.982,33	0,00
04	444.300,00	0,00	0,00
05	15.349.765,85	257.673,30	76.200,00
06	23.901.761,43	2.471.500,00	0,00
07	24.995.377,50	27.562.552,00	0,00
08	22.708.926,87	2.393.934,70	18.217.121,00
09	46.649.688,19	63.951.547,26	35.647,15
11	11.000,00	0,00	0,00
12	24.994.930,22	9.479.210,00	0,00
14	70.000,00	4.700.000,00	0,00
15	124.143.000,18	540.000.000,00	3.054.294,00
Gesamt	322.521.517,97	653.620.605,47	21.383.262,15

Die üpl. Bewilligungen im Epl. 15 waren zu 98 % (122 Mio. €) für den kommunalen Finanzausgleich aufgrund des Gesetzes zur Änderung von Gesetzen des kommunalen Finanzausgleichs vom 07.11.2007 erforderlich. Die apl. Bewilligungen im Epl. 15 betreffen Zuführungen an den Generationenfonds. Dabei handelt es sich z. T. um eine Umgruppierung der in HGr. 9 veranschlagten Mittel in die HGr. 6 und um eine mit dem Haushaltsbegleitgesetz 2009/2010 beschlossene sonstige Zuführung.

Bei Kap. 1207 Tit.Gr. 68 hat das SMF für die Ausgaben zur Vorbereitung der 600-Jahrfeier der Universität Leipzig apl. Ausgaben in Höhe von insgesamt 1,355 Mio. € bewilligt. Die Mittel waren im Gesamthaushalt einzusparen und die Bewilligung mit der Maßgabe verbunden, nach Jahresende die zweckentsprechende Verwendung ausschließlich für die im Antrag genannten Bereiche „Jubiläumsausstellung“ und „Geschäftsstelle“ nachzuweisen.

Die apl. Ausgabe sei beantragt worden, weil die Ausgaben der erfolgreichen Präsentation des Freistaates im Rahmen des Jubiläums der Universität dienten und eine Finanzierung zulasten des Budgets der Hochschulvereinbarung im beantragten Umfang nicht möglich war. Das Bedürfnis sei unvorhergesehen gewesen, weil zum Zeitpunkt der Planung des Haushaltes 2007/2008 der Mittelbedarf sowohl für die Ausstellung „Erleuchtung der Welt -...“ als auch die Einrichtung der Geschäftsstelle für das Universitätsjubiläum 2009 im Einzelnen noch nicht vorhersehbar war.

Die dem SRH vorliegenden Unterlagen weisen die Notwendigkeit der apl. Mehrausgaben nicht nach. Nach Abschn. E II. 1. f) VwV Rechnungslegung 2008 muss die Begründung für üpl. und apl. Ausgaben erkennen lassen, dass die Voraussetzungen der Unvorhergesehenheit und der Unabweisbarkeit erfüllt waren. Die Begründung muss Aufschluss darüber geben, weshalb die Ausgabe nicht veranschlagt werden konnte. Nach Nr. 5.1 VwV-HWiF 2008 ist bei der Beurteilung der Voraussetzungen ein strenger Maßstab anzulegen. Unvorhergesehen ist ein Bedürfnis nur dann, wenn es bei der Aufstellung des Haushaltsplanes objektiv nicht bekannt war. Das SMWK hatte frühzeitig Kenntnis von den Terminen der Feierlichkeiten zur 600-Jahrfeier der Universität Leipzig. **Nach der Argumentation des SMWK wäre allenfalls eine üpl. Ausgabe plausibel, da der Grund der zu erwartenden Ausgaben, nicht aber deren Höhe bekannt war.**

Im Kap. 0706 Tit. 883 15 wurden apl. Ausgaben in Höhe von insgesamt 19.573.652 € als unvorhergesehene und unabweisbare Mehrausgaben für Ausgaben zur Verbesserung der Befahrbarkeit und Verkehrssicherheit von kommunalen Straßen genehmigt.

Die apl. Ausgaben wurden in 2 Beträge jeweils unter 10 Mio. € gesplittet. Am 18.02.2008 wurden 9.773.652 € und am 23.04.2008 9.800.000 € genehmigt. Bei diesen Mitteln handelt es sich nicht um 2 getrennte Maßnahmen, sondern um eine Vielzahl von Fördermaßnahmen in einem Sammeltitel.

Über- und außerplanmäßige Ausgaben, die den im HG festgesetzten Betrag überschreiten, sind dem Landtag gem. § 37 Abs. 4 SÄHO halbjährlich, in Fällen von grundsätzlicher oder erheblicher finanzieller Bedeutung unverzüglich zur Genehmigung vorzulegen. Gemäß § 5 Abs. 1 HG 2007/2008 lag ab einer Betragshöhe von mehr als 10 Mio. € eine erhebliche finanzielle Bedeutung vor. **Mit der Splittung der apl. Ausgabe im Kap. 0706 Tit. 883 15 wurde die unverzügliche Genehmigung durch das Parlament umgangen.**

9 Umschichtungen bzw. Verstärkungen gem. § 12 Abs. 9 HG 2007/2008

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 HFA.

Das SMF hat für 2008 Umschichtungen bzw. Verstärkungen in Höhe von 262.828.260,35 € (Vorjahr 214.720.513 €) bewilligt. Die Verstärkungsmittel wurden zu 77 % (202.760.857,07 €) aus dem Gesamthaushalt erbracht.

Der Schwerpunkt der Verstärkungen lag im Epl. 14 bei den Baumaßnahmen für Hochschulen und Universitäten (76 Mio. €). Im Epl. 07 wurden insgesamt 50 Mio. € bewilligt. Davon entfielen 26 Mio. € auf das Kap. 0710 (Bergverwaltung) und 17 Mio. € auf das Kap. 0706 (Straßenbau). Für den Epl. 09 wurden Umschichtungen in Höhe von 48 Mio. € bewilligt. Davon entfielen 33 Mio. € auf Zuschüsse und Zinsverbilligungszuschüsse für Investitionen an Gemeinden und Gemeindezweckverbände im Bereich Wasserversorgung, Abwasserversorgung, Wasserbau sowie Unterstützung der Wasserwehren (Kap. 0903 Tit.Gr. 93).

10 Allgemeine Feststellungen zur Haushaltsrechnung – Beratende Äußerung „Transparenz, Haushaltsflexibilisierung, Budgetrecht“

Die Erfahrungen des SRH in den letzten Jahren haben gezeigt, dass die Transparenz des StHpl. zunehmend verloren geht und damit die Prüfbarkeit der HR deutlich beeinträchtigt wird. Die Prüfung der HR 2008 hat wiederum zahlreiche Beispiele dafür erbracht.

Beratende Äußerung „Transparenz, Haushaltsflexibilisierung, Budgetrecht“

Der SRH hat den Haushaltsplan 2009/2010 hinsichtlich der Haushaltsvermerke analysiert und das Ergebnis in einer Beratenden Äußerung zusammengefasst.

Im Haushaltsplan 2009/2010 sind rd. 42 % der Ausgabetitel übertragbar. 84 % der Ausgabetitel sind mit Deckungsvermerken belegt. Der Anteil der mit Kopplungsvermerken versehenen Titel an der Gesamtanzahl der Titel im Haushaltsplan 2009/2010 beträgt für das Jahr 2009 43 %. Allein 45 % aller Titel werden in Titelgruppen veranschlagt.

Die zunächst als Ausnahme von den Haushaltsgrundsätzen entwickelten Instrumente für einen flexibleren Haushaltsvollzug sind im sächsischen Staatshaushalt zum Regelfall geworden. Im Haushaltsplan 2009/2010 sind lediglich 5,6 % der Ausgabetitel ohne Haushaltsvermerke veranschlagt.

Bei dem Umfang der eingesetzten Flexibilisierungsinstrumente wird die Steuerungs- und Kontrollfunktion des Parlaments gegenüber der Exekutive zwangsläufig eingeschränkt. Der Versuch, über umfangreiche Anlagen und Erläuterungen im Staatshaushalt gegenzusteuern, vergrößert das Problem.

Die dem Parlament vorgelegten Haushaltsentwürfe bieten aus unserer Sicht keine Möglichkeit mehr, bewusste Entscheidungen im Sinne der Programmfunktion des StHpl. zu treffen. Die haushaltsrechtliche Entscheidungsbefugnis wird zunehmend auf die Exekutive verlagert.

Die im Staatshaushalt eingesetzten Instrumente schaffen vielfach eine Flexibilisierung im Haushaltsvollzug, die im Ergebnis einer Budgetierung gleichkommt, ohne die Voraussetzungen des § 7a SäHO und des § 12 HG zu erfüllen. Andererseits wird durch starke Kleinteiligkeit des Staatshaushaltes eine nicht gegebene Transparenz vorge spiegelt.

Der Einsatz der Flexibilisierungsinstrumente als grundsätzliche Erleichterung im Haushaltsvollzug - in Abkehr von ihrem Ausnahmecharakter - verletzt zudem die Grundsätze der kameralen Rechnungslegung.

Für das parlamentarische Budgetrecht ergibt sich ein Konflikt zwischen der erforderlichen Bindung der öffentlichen Mittel und der Billigung notwendiger Flexibilität im Vollzug. Im Interesse der Ausübung der Kontrollfunktionen durch Parlament sowie Rechnungshof und der Transparenz des Staatshaushaltes muss der Einsatz der vorgestellten Flexibilisierungsinstrumente auf einen maßvollen Umfang zurückgeführt werden. Haushaltsvermerke dürfen nur so ausgebracht werden, dass für den Haushaltsgesetzgeber ersichtlich bleibt, für welche Aufgaben die Mittel verwendet werden.

Versuche, die aufgezeigten Probleme mit einer Flexibilisierung der Kameralistik zu lösen, wirkten sich nachteilig für das Budgetrecht und die Prüfbarkeit aus. Die Komplexität der finanzwirtschaftlichen Vorgänge lässt eine Abbildung über die reine Kameralistik kaum mehr zu. Dies zeigt sich auch an den Versuchen, über Ausgliederungen oder Experimentierklauseln andere Wege des Rechnungswesens zu beschreiten. Sonderlösungen für Einzelbereiche schaffen keine Verbesserung für den Gesamthaushalt, sondern verschärfen das Problem der Intransparenz. Ansätze für Modernisierungen müssen den Gesamthaushalt einbeziehen und dürfen nicht zulasten des Budgetrechts gehen.

Das SMF teilt die Auffassung des SRH nicht. Es hält die Nutzung der Flexibilisierungsinstrumente für zulässig und haushaltswirtschaftlich notwendig. Den Anwendungsbereich des § 7a SäHO sieht das SMF bezüglich der Flexibilisierungsinstrumente nicht für eröffnet, da diese Regelung die Steuerung des Haushalts über Leistungen (Produkte) betreffe, wobei die Steuerung der Ausgabearten durch eine Steuerung über Produkte und eine Kosten- und Leistungsrechnung ersetzt werde.

Gleichwohl unterstützt das SMF die Forderung des SRH nach einem möglichst transparenten Haushaltsrecht und steht einer Deregulierung im Bereich der Haushaltsvermerke und der Verwaltungsvorschriften zum Haushaltsrecht aufgeschlossen gegenüber. Die grundlegende Analyse der flexibilisierenden Elemente soll ein Arbeitsschwerpunkt im Jahr 2011 werden. Die Vorbereitungen können bereits im September 2010 beginnen. Die Ergebnisse könnten dann in den Doppelhaushalt 2013/2014 einfließen.

Der SRH bleibt bei seiner Auffassung, dass bei dem erreichten Umfang der eingesetzten Flexibilisierungsinstrumente das Budgetrecht gefährdet und die Steuerungs- und Kontrollfunktion des Parlaments eingeschränkt wird. Das Ausmaß der Flexibilisierung kommt aus seiner Sicht im Ergebnis einer Budgetierung gleich, gerade ohne dass die Voraussetzungen nach § 7a SäHO gegeben sind.

Die in der Beratenden Äußerung geschilderten Probleme wurden mit dem derzeit vorliegenden Entwurf des Haushaltsplanes 2011/2012 noch verschärft.

Allerdings arbeitet das SMF an einer Ergänzungsvorlage, um entsprechende Änderungen in das aktuelle Haushaltsverfahren einzubringen.

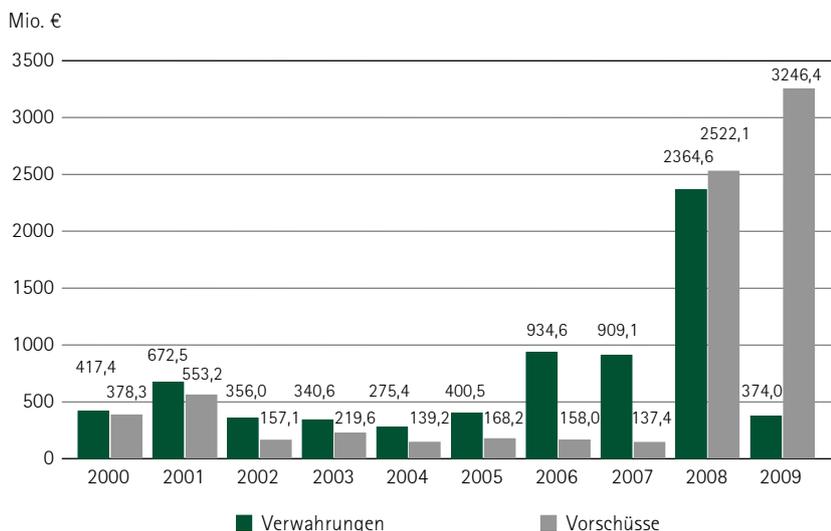
Der SRH weist erneut darauf hin, dass die Anlagen zur HR sorgfältig auszufüllen sind. Zum Teil waren auf Nachfrage des SRH mehrere Seiten Erläuterung seitens der Ressorts erforderlich, um die Nachvollziehbarkeit der Anlagen zur HR zu gewährleisten.

11 Vorschüsse und Verwahrungen

Vorschüsse und Verwahrungen gem. § 60 SÄHO werden außerhalb des Staatshaushalts geführt und somit nicht im StHpl. und in der HR abgebildet.

Vorschüsse und Verwahrungen außerhalb des Staatshaushaltes

Die Entwicklung der Bestände an Vorschüssen und Verwahrungen der letzten Jahre jeweils zum Stand 31.12. im Freistaat Sachsen stellt sich wie folgt dar:



Die Hj. 2006 bis 2008 weisen erhöhte Verwahrbestände aus, da in diesem Zeitraum verstärkt Rücklagen zur Risikovorsorge aus Haushaltsüberschüssen gebildet wurden. Zudem wurde das Liquiditätsmanagement der Staatsbetriebe und für Sondervermögen über Verwahrkonten abgewickelt. Seit 2009 erfolgt die kassenmäßige Abwicklung von Rücklagen, Sondervermögen und Staatsbetrieben über einen gesonderten Abschnitt des Hauptzeitbuches und nicht mehr über die Verwahrkonten. Der SRH begrüßt die Bereinigung der Verwahrkonten. Diese weisen nun nur noch Verwahrungen im Sinne des § 60 Abs. 2 und 3 SÄHO aus.

Seit dem Hj. 2007 beeinflussen die Umbuchungen aus Kreditaufnahmen die Vorschuss- und Verwahrbestände erheblich.

1 Vorbemerkung

Die Auswirkungen der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise sind nunmehr zeitverzögert auch im Haushalt des Freistaates Sachsen deutlich zu spüren. Für 2010 wird erwartet, dass die Einnahmen mit rd. 830 Mio. € weit unter dem Haushaltsansatz bleiben. Nach der Mai-Steuerschätzung 2010 sollen die Steuereinnahmen der Länder nicht weiter sinken. Trotz der aktuellen positiven Konjunkturentwicklung wird bis 2014 aber nur mit einer moderaten Erholung gerechnet.

Seit 2009 wurden nach finanzwirtschaftlich guten Jahren erstmals wieder Haushalts-sperren erforderlich. Die Ressorts mussten im vergangenen Jahr 119 Mio. € und in 2010 bisher 140 Mio. € einsparen. Zusätzlich ist für 2010 eine globale Minderausgabe in Höhe von 50,8 Mio. € im Haushaltsplan ausgebracht.

Vor dem Hintergrund sinkender Steuereinnahmen infolge des stärksten Einbruchs der Wirtschaftsleistung seit Bestehen der Bundesrepublik Deutschland, des Auslaufens des Solidarpaktes II bis 2019 und des erheblichen Bevölkerungsrückgangs hat das Kabinett im März 2010 folgende Eckwerte für die Haushaltsplanung 2011/2012 beschlossen:

- Haushalt ohne Neuverschuldung,
- möglichst hohe Investitionsquote,
- Ausschöpfen aller Einsparpotenziale,
- Anpassung des Personalbestandes an den Durchschnitt der Flächenländer Westdeutschlands (Zielgröße: rd. 70.000),
- Schaffung von Einstellungsmöglichkeiten für junge Menschen und
- Personalkostenbudgetierung (Einführung von zunächst 4 Pilotprojekten).

Konsolidierungsvolumen von 4 Mrd. €

Aktuelle Studien prognostizieren bis 2025 einen Einnahmerückgang von rd. 24 % gegenüber 2010¹, was einem Konsolidierungsvolumen von 4 Mrd. € entspricht. In Anbetracht dieser Entwicklung ist die Anpassung der Ausgaben an die Einnahmen alternativlos. Damit verbunden sind ein konsequenter Personalabbau, eine Reduzierung der impliziten Verschuldung, eine wirtschaftlichere Verwendung der vorhandenen Ressourcen und Leistungsbegrenzungen. Das Ziel eines langfristig tragfähigen Haushalts ist ohne Einschnitte nicht zu erreichen.

Da der Freistaat Sachsen nicht losgelöst von der bundes- und europaweiten Entwicklung ist, können viele Risiken für den sächsischen Haushalt noch nicht abschließend beurteilt werden. Darunter fallen beispielweise die europäische Rechtsprechung, die Auswirkungen des Wachstumsbeschleunigungsgesetzes sowie die Umsetzung noch offener Punkte des Koalitionsvertrages auf Bundesebene.

Im folgenden Beitrag werden die Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben des Freistaates, deren Bindungsgrad und die Risiken für den sächsischen Haushalt schwerpunktmäßig dargestellt. Dabei ist zu beachten, dass sich durch die Ausgliederung der Hochschulen die Struktur des Haushalts 2009 wesentlich geändert hat. Ein weiteres Novum im Hj. 2009 bildet die Einrichtung des Kap. 1505 für die Mittel aus dem Konjunkturprogramm II.

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 ungefähre Vergleichbarkeit der Länderhaushalte zu ermöglichen. Die Bedeutung haushaltswirtschaftlicher Quoten wird durch den im Ergebnis der Föderalismusreform neu gegründeten Stabilitätsrat (Art. 109a GG und Stabilitätsratsgesetz vom 10.08.2009) verstärkt. Im Ausführungs-

¹ Mittelfristige Finanzplanung des Freistaates Sachsen 2010 bis 2014.

gesetz zu Art. 109a GG ist geregelt, dass der Stabilitätsrat für die Beurteilung der Haushaltslage von Bund und Ländern Kennziffern festlegt und Schwellenwerte beschließt, deren Überschreitung auf eine drohende Haushaltsnotlage schließen lässt.

In seiner konstituierenden Sitzung am 28.04.2010 hat der Stabilitätsrat 4 allgemein geltende Kennziffern zur regelmäßigen Haushaltsüberwachung beschlossen. Diese sind der strukturelle Finanzierungssaldo, der Schuldenstand, die Kreditfinanzierungsquote und die Zinssteuerquote (vgl. Beitrag Nr. 4, Pkt. 3).

Die sich für das Hj. 2008 ergebenden haushaltswirtschaftlichen Quoten des Freistaates Sachsen wurden in nachfolgender Übersicht den durchschnittlichen Quoten der neuen Länder und der alten Flächenländer gegenübergestellt.

Haushaltswirtschaftliche Quoten 2008 in %	Sachsen ¹	neue Länder ² (Durchschnitt)	alte Länder ³ (Durchschnitt)
Steuerdeckungsquote	57,4	55,4	79,4
flutbereinigte Steuerdeckungsquote	57,8		
Anteil der durch Steuern gedeckten bereinigten Gesamtausgaben			
Kreditfinanzierungsquote	-0,5	-0,4	2,1
Anteil der durch Nettokreditaufnahme/Nettotilgung finanzierten bereinigten Gesamtausgaben			
Zinssteuerquote	5,2	11,7	8,8
Anteil der auf die Deckung der Zinsausgaben für Kreditmarktmittel entfallenden Steuereinnahmen			
Personalausgabenquote	24,8	22,9	37,3
flutbereinigte Personalausgabenquote	25,0		
Anteil der Personalausgaben an den bereinigten Gesamtausgaben			
Investitionsquote	22,9	18,3	10,7
flutbereinigte Investitionsquote	22,5		
Anteil der investiven Ausgaben (eigene Investitionen des Staates und Investitionsförderung) an den bereinigten Gesamtausgaben			
Investitionsausgaben in €/EW	875	725	333
flutbereinigte Investitionsausgaben in €/EW	854		
Personalausgaben in €/EW	948	908	1.160
Nettokreditaufnahme in €/EW	-20	-14	65

¹ Daten aus der HR 2008.

² Bundesländer ohne Flutbereinigung aufgrund fehlender Flutdaten.

³ Nur Flächenländer, ohne Stadtstaaten

^{2 und 3} Quelle: ZDL-Statistik (ZDL = Zentrale Datenstelle der Landesfinanzminister) vom 28.01.2010.

Die strukturellen Unterschiede zwischen den alten und den neuen Bundesländern zeigen sich am deutlichsten an der unterschiedlichen Steuerdeckungs- und Investitionsquote. Während die um 7,6-%-Punkte höhere Investitionsquote der neuen Länder den Aufbauprozess mit Solidarpaktmitteln widerspiegelt, ist die seit Jahren gleichbleibend niedrige Steuerdeckungsquote Ausdruck der wesentlich niedrigeren Wirtschaftskraft der neuen gegenüber den alten Ländern.

Steuerdeckungsquote als Indikator der Wirtschaftskraft

Mit dem Auslaufen des Solidarpaktes in 10 Jahren muss der Aufholprozess der neuen Länder abgeschlossen sein. Bis dahin sollten sich die Steuerdeckungsquoten annähern. Bislang haben es die neuen Länder trotz fast doppelt so hoher Investitionsquote nicht geschafft, den Rückstand bei der Steuerdeckungsquote als Indikator der Wirtschaftskraft aufzuholen. Der SRH hält eine Angleichung der Wirtschaftskraft bis zum Auslaufen des Solidarpaktes im Jahr 2019 für unrealistisch. Die neuen Länder müssten dazu eine Differenz von 24-%-Punkten abbauen (Sachsen 22-%-Punkte Differenz), bei einer seit 15 Jahren im Wesentlichen unveränderten Quote.

Die nur geringfügigen Unterschiede bei den Zinssteuerquoten der neuen und alten Länder machen deutlich, dass die neuen Länder in der kurzen Zeitspanne von nur 20 Jahren seit der Wiedervereinigung ebenso eine Verschuldung erreicht haben, wie die alten Länder in einem mehr als dreifach so langen Zeitraum.

Die Kreditfinanzierungsquote für die neuen Länder weist seit 2007 ein negatives Vorzeichen aus, da teilweise mit der Schuldentilgung begonnen wurde.

Mit der in 2009 erfolgten Änderung des GG dürfen die Länder ab 2020 keine Schulden mehr aufnehmen (vgl. Jahresbericht 2009 des SRH, Beitrag Nr. 4, Pkt. 5). Damit sollte in Zukunft die Kreditfinanzierungsquote im Ländervergleich keine Rolle mehr spielen.

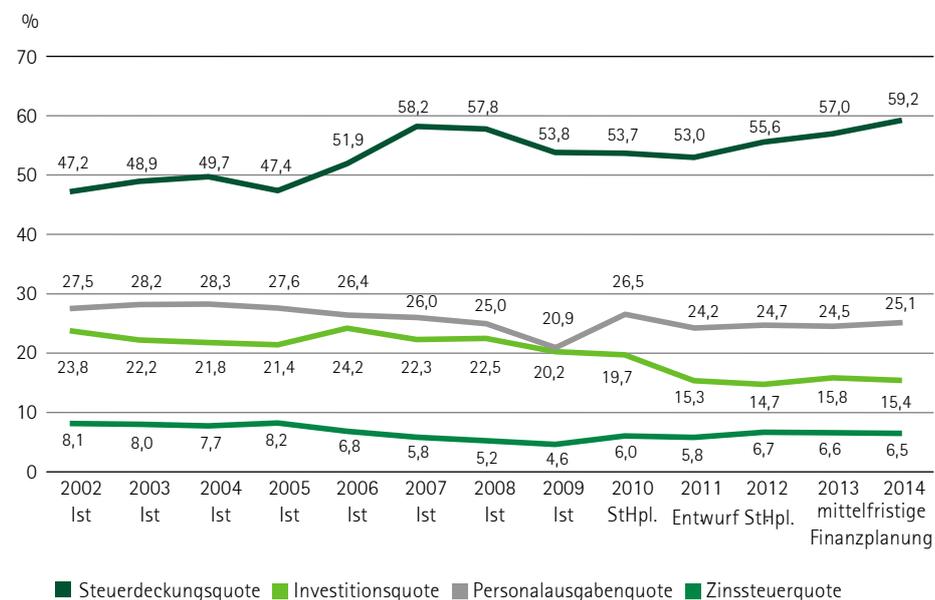
Für einen tragfähigen Vergleich zwischen Ost und West scheidet die Personalausgabenquote aus, da die westlichen Bundesländer wesentlich höhere Pensionslasten zu tragen haben und bisher auch durch ein höheres Besoldungs- und Tarifsysteem gekennzeichnet waren. Gegen eine Vergleichbarkeit spricht auch der unterschiedliche Grad der Ausgliederungen von Verwaltungseinheiten in Nebenhaushalte oder die Verlagerung von Personal auf Kommunen im Zuge unterschiedlicher Verwaltungsreformen.

Sachsen hält höchste Investitionsquote aller Bundesländer

Sachsen kann zwar seit Jahren die höchste Investitionsquote aller Bundesländer vorweisen und hat aufgrund seiner restriktiven Kreditpolitik eine sehr niedrige Zinssteuerquote. Dennoch beträgt der Unterschied zum wirtschaftlich schwächsten Altbundesland noch 10,6-%-Punkte bei der Steuerdeckungsquote.

Die Entwicklung der Quoten im Freistaat Sachsen seit 2002 wird in dem nachstehenden Schaubild aufgezeigt. Dabei wurde auf die Darstellung der Kreditfinanzierungsquote verzichtet, da sich der Freistaat seit 2006 nicht mehr über eine Nettokreditaufnahme finanziert.

Haushaltswirtschaftliche Quoten (flutbereinigt)



Empfehlung einer Sensitivitätsanalyse

Die Zinssteuerquote verläuft aufgrund günstiger Zinskonditionen bis jetzt leicht rückläufig. Mittelfristig rechnet das SMF wieder mit einem leichten Anstieg der Zinssteuerquote, die aber den Wert von 2005 nicht erreichen wird. Eine Prognose der Zinsentwicklung gestaltet sich aufgrund der weltweiten Finanzkrise weiterhin schwierig. Die Aufnahme einer Sensitivitätsanalyse in der mittelfristigen Finanzplanung zur Darstellung der Auswirkungen möglicher Zinsänderungen auf die Zinszahlungen des Freistaates hält der SRH weiterhin für empfehlenswert.

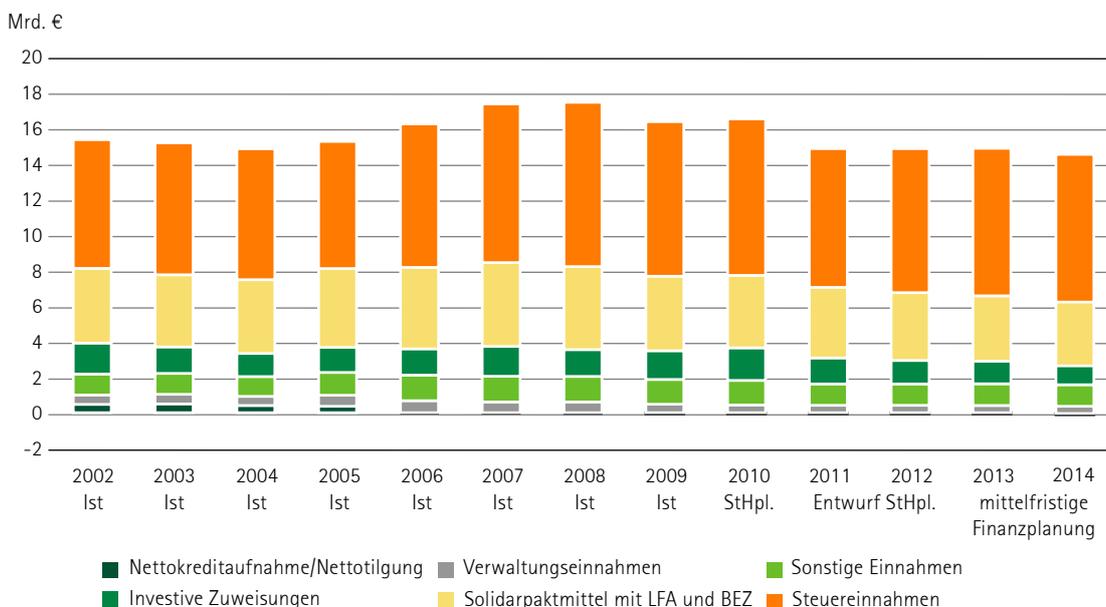
Bei der Investitionsquote zeichnet sich aufgrund des Rückgangs der Solidarpaktmittel, sinkender Investitionszuweisungen und weniger steuerinduzierter Einnahmen deutlich eine abnehmende Tendenz ab.

Der leichte Rückgang bei der Personalausgabenquote resultiert im Wesentlichen aus der umfangreichen Ausgliederung von Personal, insbesondere im Hochschulbereich und in den Nebenhaushalten (vgl. Pkt. 4.2 und Beitrag Nr. 3), aus dem Stellenabbau und zu einem geringen Teil aus dem Übergang von Landespersonal auf die Kommunen durch die Verwaltungsreform. Waren vor 5 Jahren die tariflichen Einschnitte mit verantwortlich für eine erstmals gesunkene Personalausgabenquote, haben Tarifierhöhungen, speziell die Tarifangleichung der Ost- an die Westbesoldung, zu einer sprunghaften Erhöhung in 2010 geführt.

Die Entwicklung der Steuerdeckungsquote spiegelt wie keine andere Quote die Einnahmesituation im Freistaat wider. In den einkommenschwachen Jahren 2002 bis 2005 sank die Quote von 51,4 im Hj. 2001 auf unter 50 %. Die bisher höchsten Quoten erreichte der Freistaat in den Ausnahmejahren 2007 und 2008. Berücksichtigt man die bisher prognostizierten Steuerausfälle für das Jahr 2010, wird die Quote weit unter dem Planansatz bleiben. Mittelfristig rechnet das SMF wieder mit einer Erholung.

3 Einnahmenstruktur

Flutbereinigte Einnahmen



Die Einnahmen des Freistaates reduzieren sich ab 2010 durch die Auswirkungen der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise deutlich. Das SMF rechnet mit Mindereinnahmen in Höhe von 830 Mio. €. Für die Folgejahre bildet die mittelfristige Finanzplanung einen Rückgang der Einnahmen auf den niedrigsten Stand seit 15 Jahren ab. Gründe dafür sind rückläufige steuerinduzierte Einnahmen, insbesondere Zahlungen aus dem Länderfinanzausgleich. Weiterhin wirkt sich der Rückgang der Solidarpaktmittel um jährlich rd. 200 Mio. € aus. Zudem pegeln sich die EU-Fördermittel nach der Überschneidung zweier Förderperioden auf einen neuen niedrigeren Stand ein. Insbesondere wirkt sich der Rückgang der EFRE-Mittel auf der Einnahmenseite aus. Die Novellierung des Hochschulgesetzes sorgt seit 2009 für einen weiteren Rückgang der Einnahmen, der sich bspw. für das Jahr 2010 in einer Größenordnung von rd. 167 Mio. € bewegt. Mit der Ausgliederung der Hochschulen werden die Einnahmen nicht mehr im Staatshaushalt, sondern direkt durch die Hochschulen verbucht.

Einnahmen erreichen niedrigsten Stand seit 15 Jahren

Verstärkt wird sich in den nächsten Jahren der Rückgang der Bevölkerungszahl im Freistaat negativ auf die Einnahmen aus dem Länderfinanzausgleich auswirken. Pro Einwohner weniger rechnet das SMF mit Mindereinnahmen in Höhe von 2.500 bis 2.850 €. Dagegen wirkt sich die für dieses Jahr erwartete zusätzliche Einnahme in Höhe von 2,2 Mio. € aus dem „Mauerfonds“² nur in geringem Umfang aus. Zudem ist diese Einnahme bereits an konkrete Projekte gebunden.

Konsolidierungsvolumen von 4 Mrd. €

Eine im Auftrag des SMF erstellte Studie zur langfristigen Prognose der Einnahmentwicklung für den Landeshaushalt des Freistaates Sachsen geht von einem Rückgang der Einnahmen bis 2025 um rd. 24 % gegenüber dem Hj. 2010 aus. Daraus ergibt sich ein notwendiges Konsolidierungsvolumen von 4 Mrd. €. Ein solches Einnahmdefizit lässt sich nicht über „normale“ Haushaltsbewirtschaftungsmaßnahmen wie globale Minderausgaben oder Haushaltssperren nach § 41 SÄHO ausgabeseitig anpassen. Dies kann langfristig nur über grundlegende strukturelle Anpassungen erfolgen. Insbesondere müssen auch freiwillige Leistungen des Freistaates auf den Prüfstand gestellt werden.

Bei den Steuereinnahmen weist der Entwurf des Doppelhaushaltsplanes 2011/2012 niedrigere Ansätze als im StHpl. 2009/2010 für das Hj. 2010 aus, erreicht aber das Niveau von 2006. Auch die aktuelle mittelfristige Finanzplanung lässt eine deutliche Erholung der Steuereinnahmen erkennen.

3.1 Steueraufkommen und Steuereinnahmen

In die HR des Freistaates Sachsen fließen in Kap. 1501 die Steuereinnahmen ein. Bestandteil dieser Einnahmen sind der dem Freistaat Sachsen zustehende Landesanteil am Aufkommen der Gemeinschaftsteuern einschließlich der Zerlegungsanteile und die Landessteuern.

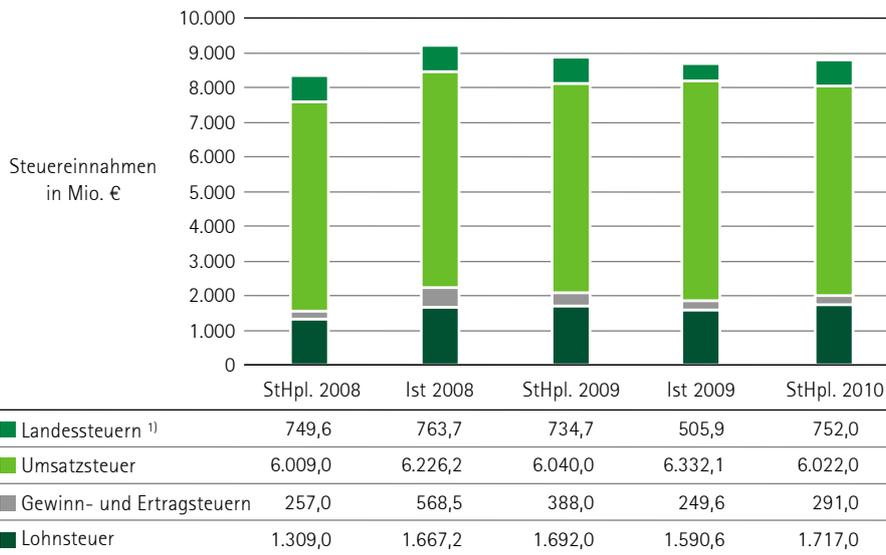
Gemeinschaftsteuern sind Steuern, deren Aufkommen dem Bund, den Ländern und teilweise auch den Gemeinden zusteht. Dies sind die Einkommensteuer, die Körperschaftsteuer und die Umsatzsteuer sowie die Gewerbesteuerumlage. Landessteuern sind im Unterschied dazu die ausschließlich den Ländern zustehenden Steuern. Hierzu zählen die Erbschaftsteuer, die Grunderwerbsteuer, die Kfz-Steuer (bis 30.06.2009), die Biersteuer und weitere Landessteuern mit geringerem Aufkommen.

Aus Gründen der Übersichtlichkeit sind die Steuerarten im Folgenden in Gruppen zusammengefasst dargestellt. In der Gruppe „Gewinn- und Ertragsteuern“ sind die veranlagte Einkommensteuer, die nicht veranlagten Steuern vom Ertrag, die Zinsabschlag- bzw. Abgeltungsteuer, die Körperschaftsteuer und die Gewerbesteuerumlage zusammengefasst. Die Landessteuern sind als Summe dargestellt.

Entwicklung in absoluten Zahlen

Dem Jahr 2010 liegt das HG 2009/2010 zugrunde. Die prognostizierten Ansätze für die Steuereinnahmen beruhen im Wesentlichen auf der Steuerschätzung vom November 2008. Die Entwicklung der Steuereinnahmen stellt sich für die Hj. 2008 bis 2010 im Einzelnen wie folgt dar:

² Zuweisungen aus dem Fonds nach § 5 Mauergrundstücksgesetz.



¹⁾ einschließlich Spielbankabgabe

Abweichungen sind rundungsbedingt.

Die Umsatzsteuer stellt mit einem Anteil von rd. 67,5 % die mit erheblichem Abstand einnahmestärkste Steuerart des Jahres 2008 dar, gefolgt von der Lohnsteuer mit einem Anteil von rd. 18,1 %. Die Gewinn- und Ertragsteuern sowie die Landessteuern haben mit einem Anteil von rd. 14,4 % dagegen eine lediglich untergeordnete Bedeutung.

Planaufstellung und -abweichung

Die Prognosen über die Höhe der Steuereinnahmen 2010 beruhen auf den Ergebnissen der Sitzungen des Arbeitskreises „Steuerschätzungen“, die im Mai und November eines jeden Jahres stattfinden. Die Schätzungen basieren im Wesentlichen auf Annahmen über die gesamtwirtschaftliche Entwicklung. Daher kann es zu teilweise erheblichen Abweichungen zwischen dem Schätzergebnis und den tatsächlichen Einnahmen kommen.

Das Aufkommen aus der Lohnsteuer sowie aus den Gewinn- und Ertragsteuern ist eng von der konjunkturellen Entwicklung abhängig. Vor allem das bei den Gewinn- und Ertragsteuern gegenüber der Planung mehr als doppelt so hohe Aufkommen (Anstieg um 311,5 Mio €) war darauf zurückzuführen, dass bis Mitte 2008 noch ein Anstieg des Bruttoinlandsprodukts stattfand, der sich im III. Quartal 2008 abschwächte und im IV. Quartal in eine Rezession überging:

Abhängigkeit der Steuereinnahmen vom Bruttoinlandsprodukt



Die einsetzende Rezession führte in 2009 zu einem Rückgang des Aufkommens aus den Gewinn- und Ertragsteuern gegenüber den Planansätzen in Höhe von 318,9 Mio €. Dies entspricht ungefähr der Höhe, wie die Planansätze in 2008 überschritten wurden.

Die Umsatzsteuer war weniger stark von den konjunkturellen Schwankungen betroffen. Ihr Aufkommen betrug in 2008 6.226,2 Mio €. Der Ausfall lohnsteuerpflichtiger Einkünfte bei Arbeitnehmern schlug nicht auf den privaten Konsum durch. Die staatlichen Leistungen wie Kurzarbeitergeld, Arbeitslosengeld I, Insolvenzgeld, die gesetzliche Rente bzw. der Verbrauch von Ersparnissen sicherten die volkswirtschaftliche Nachfrage und damit das Umsatzsteueraufkommen auch in 2009.

Auch die Landessteuern knüpfen an den privaten Konsum und an die Übertragung von Gütern (z. B. Erbschaftsteuer und Grunderwerbsteuer) an. So stieg zunächst ihr Aufkommen in 2008 zwar ebenfalls stärker als geplant, fiel jedoch im Verlaufe des Jahres 2009 um 34 %. Die Rückgänge traten vor allem bei der Grunderwerbsteuer (-62,5 Mio €) und Kfz-Steuer (-196,5 Mio €) auf. Ursache war bei der Grunderwerbsteuer vornehmlich der krisenbedingte Rückgang der Grundstücksübertragungen (z. B. Eigenheime, betriebliche Immobilieninvestitionen). Solange keine Erholung der Investitionstätigkeit und des privaten Wohnbaus eintritt, ist mit einem Wiederanstieg des Aufkommens der Grunderwerbsteuer nicht zu rechnen. Die Verringerung bei der Kfz-Steuer lag in erster Linie daran, dass ihr Aufkommen aufgrund einer Neuordnung der Steuerhoheit zwischen Bund und Ländern seit 01.07.2009 dem Bund zusteht. Der Freistaat Sachsen erhält dafür eine Kompensation aus dem Steueraufkommen des Bundes. Im Kap. 1501 sind daher nur die bis 30.06.2009 eingegangenen Beträge erfasst. Die Kompensationsbeträge für das 2. Halbjahr 2009 wurden im Kap. 1528 Tit. 211 08 (204,3 Mio. €) vereinnahmt.

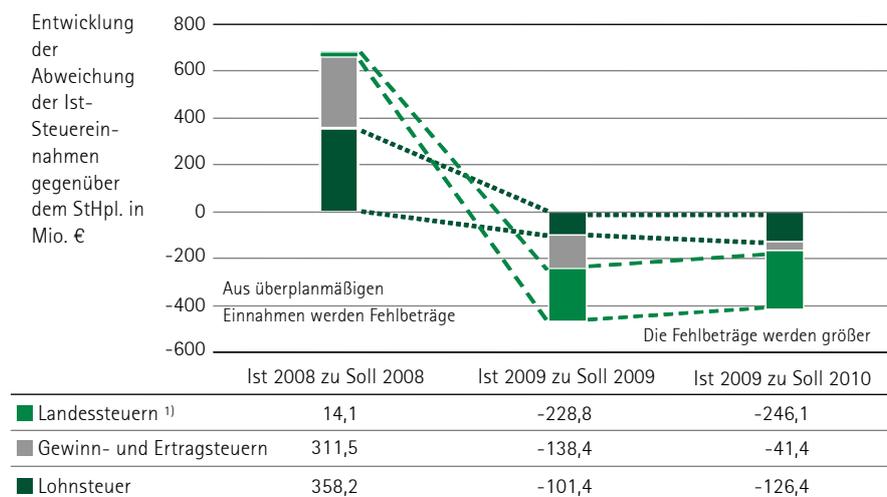
Entwicklung bis 2010

Die deutlich höher als geplant erzielten Steuereinnahmen des Jahres 2008 sind ein durch die damals günstige Konjunktur bedingter Sonderfall. Die Wirtschaftskrise hat im Verlauf des Jahres 2009 zu einem erheblichen Einbruch der Einnahmen aus der Lohnsteuer, den Gewinn- und Ertragsteuern sowie den Landessteuern geführt. Die Einnahmeentwicklung der Jahre 2007 und 2008 war damit nicht nachhaltig. Bei der Aufstellung des StHpl. für 2010 war das SMF von den Werten der Steuerschätzung November 2008 ausgegangen. Erst mit der Mai-Steuerschätzung 2009 zeigten sich die tatsächlichen Auswirkungen der Wirtschaftskrise auf die Steuereinnahmen. Zu-

Steuereinnahmen 2008 Konjunktur bedingter Sonderfall

sätzlich führen auch Rechtsprechungs- und Gesetzesänderungen zur Reduzierung der Steuereinnahmen (vgl. Beitrag Nr. 2, Pkt. 3.2.1). Die Steuereinnahmen werden in 2010 weit hinter den Ansätzen im StHpl. zurückbleiben, selbst wenn sich die Wirtschaftslage stabilisieren sollte.

Haushaltsplanung 2010 beruht auf überholten Erkenntnissen



¹⁾ einschließlich Spielbankabgabe

Abweichungen sind rundungsbedingt.

Die unzureichende Realitätsnähe der Planansätze 2010 wird deutlich, wenn man diese Ansätze mit den Steuereinnahmen des Jahres 2009 vergleicht.

Bei den Gewinn- und Ertragsteuern hatte das SMF für 2010 bereits mit einem gegenüber 2009 um 97 Mio € niedrigeren Ansatz geplant. Unter der oben genannten Annahme, dass die Steuereinnahmen 2010 auf Höhe des Jahres 2009 liegen, ist für 2010 ein Fehlbetrag in der Größenordnung von 41,4 Mio. € zu erwarten. Unter der gleichen Annahme werden die Haushaltseinnahmen aus der Lohnsteuer im Jahre 2010 um 126,4 Mio. € hinter der Planung zurückbleiben.

Aus der fehlenden Nachhaltigkeit der Steuereinnahmen 2008 lässt sich die allgemeine Erkenntnis gewinnen, dass hohe Steuereinnahmen in Boomjahren der Schuldentilgung bzw. Reservenbildung dienen sollten. Sie sind keine tragfähige Planungsgrundlage für dauerhafte Ausgabensteigerungen.

Nutzung von Steuermehreinnahmen für Schuldentilgung und Reservenbildung

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:

	in Mio. €									
	2005 Ist	2006 Ist	2007 Ist	2008 Ist	2009 Ist	2010 StHpl.	2011 Entwurf	2012 StHpl.	2013 mittelfristige Finanzplanung	2014
1. Steuern ohne OGr. 09	7.143,0	8.065,6	8.917,8	9.221,9	8.676,7	8.775,0	7.991,0	8.294,0	8.529,0	8.736,0
2. Finanzausgleich unter den Ländern	954,6	1.076,5	1.195,6	1.189,4	985,8	1.037,0	822,0	857,0	886,0	901,0
3. Fehlbetrags-BEZ	384,0	411,9	458,2	452,8	373,6	410,0	336,0	350,0	362,0	370,0
4. Zuweisungen aus der Lkw-Maut und weggefallener Einnahmen aus der Kfz-Steuer¹⁾				11,4	212,9	8,6	401,9	401,9	401,9	401,9
Steuern und steuerinduzierte Einnahmen	8.481,7	9.554,0	10.571,6	10.875,5	10.248,9	10.230,6	9.550,9	9.902,9	10.178,9	10.408,9
<i>Anteil an den flutbereinigten Einnahmen in %</i>	57,0	59,2	61,2	63,0	64,0	64,0	64,3	66,6	67,7	70,4
5. Sonderbedarfs-BEZ	2.746,4	2.733,1	2.706,4	2.666,4	2.479,8	2.279,8	2.093,2	1.893,2	1.706,5	1.506,5
6. BEZ-politische Führung	25,6	25,6	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	319,0	319,0
Gesamt	11.572,7	12.631,7	13.622,6	13.886,5	13.073,3	12.854,9	11.988,7	12.140,7	12.230,0	12.260,0
<i>Veränderungen zum Vorjahr in %</i>	0,7	9,2	7,8	1,9	-5,9	-1,7	-6,7	1,3	0,7	0,2

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. Erhöhung ab 2009 durch weggefallene Einnahmen aus der Kfz-Steuer im Ergebnis der Föderalismusreform.

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

Die Steuereinnahmen sind die wichtigste Einnahmeart des Freistaates Sachsen. Ihr Anteil an den flutbereinigten Einnahmen lag in den letzten 5 Jahren bei durchschnittlich 51,5 %. Ergänzt werden diese durch die steuerinduzierten Einnahmen aus dem Länderfinanzausgleich und den Fehlbetrags-BEZ. Seit 2008 sind die Zuweisungen aus der Lkw-Maut und der Kfz-Steuer-Kompensation enthalten. Mit dem Übergang der Zuständigkeit der Kfz-Steuer von den Ländern auf den Bund seit Juli 2009 reduzieren sich entsprechend die Steuereinnahmen des Freistaates. Für den StHpl. 2009/2010 konnte die Änderung somit noch nicht berücksichtigt werden. Insgesamt sind nur rd. 62 % des sächsischen Staatshaushalts im Betrachtungszeitraum über Steuern und steuerinduzierte Einnahmen gedeckt. Durch Sonderbedarfs-BEZ einschließlich Solidarpaktmittel werden weitere rd. 18 % im Durchschnitt gedeckt.

Gravierende Differenzen zwischen geplanter und tatsächlicher Finanzausstattung

Zwischen der geplanten und der erreichten Finanzausstattung gab es in den vergangenen Jahren teilweise gravierende Differenzen. Auch für 2010 zeichnen sich erhebliche Unterschiede ab. Nicht nur die globale Finanz- und Wirtschaftskrise sorgt für geringere Steuereinnahmen und steuerinduzierte Einnahmen, sondern auch Gerichtsurteile, Steuerrechtsänderungen, Auswirkungen von Konjunkturprogrammen oder das Konsumverhalten der Bevölkerung haben Auswirkungen auf diese Einnahmen. Diese Faktoren erschweren die Planbarkeit der Einnahmen.

Die folgende Übersicht verdeutlicht die Abweichungen zwischen den geplanten und den tatsächlich eingenommenen Steuern und steuerinduzierten Einnahmen.

in Mio. €	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
<i>Soll gemäß StHpl.</i>	9.872,0	9.099,0	9.362,6	8.679,0	8.976,0	9.605,3	9.731,3	10.347,6
<i>Ist gemäß HR und Kassen-Ist</i>	8.608,5	8.708,9	8.745,5	8.481,7	9.554,0	10.571,6	10.875,5	10.248,9
Differenz Ist - Soll	-1.263,5	-390,1	-617,1	-197,3	578,0	966,3	1.144,2	-98,7

Aufgrund der Vielzahl an Steuerrechtsänderungen insbesondere zur Entlastung der Bürger und Unternehmen im Rahmen des Konjunkturpaketes II wird die Einschätzung der Entwicklung der Steuereinnahmen schwieriger. Durch die Urteile zur Pendlerpauschale und zur erhöhten Abzugsfähigkeit der Krankenversicherungen bei Arbeitnehmern werden sich die Steuereinnahmen weiter reduzieren.

Bis 2005 wurden geringere als geplante Steuereinnahmen und steuerinduzierte Einnahmen durch Nettokreditaufnahmen ausgeglichen, wenn die einschlägigen Bewirtschaftungsmaßnahmen nicht ausreichten. Dies ist seit 2007 nicht mehr möglich. Umso deutlicher wird die Notwendigkeit, in Jahren mit Mehreinnahmen konsequent Rücklagen für finanziell schwache Jahre zu bilden.

Aufgrund der regionalisierten Ergebnisse der Mai-Steuerschätzung 2010 rechnet der Freistaat mit 9.392 Mio. € Einnahmen aus Steuern und steuerinduzierten Einnahmen. Damit bleiben diese Einnahmen rd. 830 Mio. € unter dem Haushaltsansatz. Mit geschätzten 9.551 Mio. € in 2011 und 9.903 Mio. € für 2012 bewegen sich die Einnahmen auf dem Niveau von 2006. Für 2013 (10.179 Mio. €) und 2014 (10.409 Mio. €) wird eine Erholung vorhergesagt. Die Einnahmen aus Steuern und steuerinduzierten Einnahmen werden demnach 2014 fast das Niveau des haushaltswirtschaftlich ausgesprochen positiven Hj. 2007 erreichen.

Steuereinnahmen wieder auf Niveau von 2006

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.

Seit 2005 gleichen die Fehlbetrags-BEZ den Finanzkraftunterschied der finanzschwachen Länder zur durchschnittlichen Finanzkraft der Länder nur noch anteilig aus. Die Höhe des Anteils richtet sich nach der Finanzkraft, die sich nach der Durchführung des Länderfinanzausgleichs ergibt. Außerdem wird die Bemessungsgrundlage für den Länderfinanzausgleich bezüglich der Gemeindefinanzkraft von bisher 50 auf 64 % verbreitert.

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).

Im Ergebnis der Föderalismusreform II ging mit dem Gesetz zur Neuregelung der Kfz-Steuer und Änderung anderer Gesetze vom 29.05.2009 die Ertragshoheit der Kfz-Steuer zum 01.07.2009 auf den Bund über. Die Länder erhalten im Gegenzug eine im Gesetz geregelte Kompensation. Für das Jahr 2009 erhielt Sachsen einen Betrag in Höhe von 204,3 Mio. € und ab 2010 sind es jährlich 401,9 Mio. €. In den Kompensationszuweisungen sind ab 2009 auch die Zuweisungen des Bundes aus der Lkw-Maut enthalten.

3.2.3 Sonderbedarfsbundesergänzungszuweisungen und Solidarpaktmittel Korb II

Neben den Mitteln aus dem Länderfinanzausgleich erhalten die finanzschwachen Länder vom Bund Sonderbedarfs-BEZ. Zu den Sonderbedarfs-BEZ zählen die Solidarpaktmittel (Korb I), die BEZ-politische Führung und die Hartz-IV-BEZ.

Seit 2005 erhält Sachsen 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.

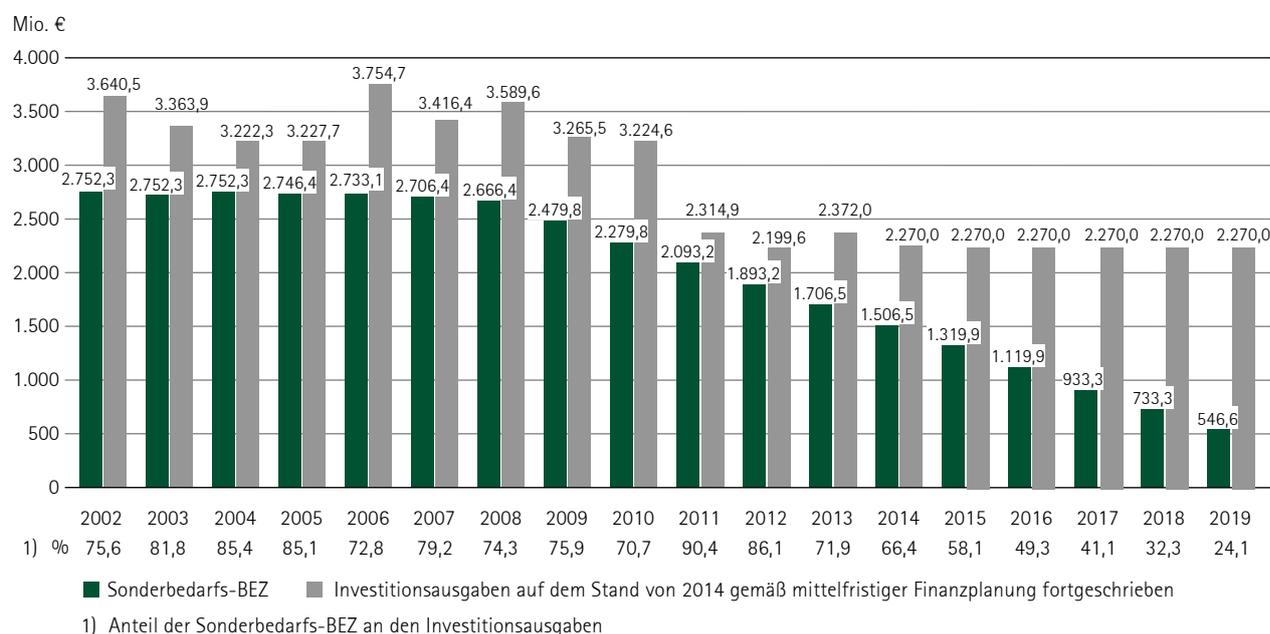
Zum Ausgleich von Sonderlasten aufgrund struktureller Arbeitslosigkeit sowie daraus entstehender überproportionaler Lasten bei der Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe erhält der Freistaat Sachsen ab 2005 jährlich Zahlungen in Höhe von 319 Mio. € (§ 11 Abs. 3a FAG). Gemäß § 11 Abs. 3a Satz 2 FAG werden erstmals im Jahr 2010, und danach in einem Abstand von jeweils 3 Jahren, Bund und Länder gemeinsam überprüfen, in welcher Höhe die Sonderlasten der Empfänger ab dem jeweils folgenden Jahr auszugleichen sind.

Die neuen Länder erhalten zusätzlich nach dem Solidarpaktfortführungsgesetz (SFG - Solidarpaket 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 genau auf die einzelnen Länder verteilt, degressiv gestaffelt und laufen 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, zählen aber nicht zu den Sonderbedarfs-BEZ. 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.

Durch die Solidarpaktmittel erhalten die neuen Länder zum Abbau ihrer infrastrukturellen Defizite eine bessere finanzielle Ausstattung als die alten Länder. Der Rückgang der Solidarpaktmittel „Sonderbedarfs-BEZ zum Ausgleich teilungsbedingter Sonderlasten“ für den Freistaat von 2002 bis 2019 ist nachfolgend dargestellt. Die Zahlungen wurden den flutbereinigten Investitionsausgaben entsprechend dem Niveau des Jahres 2014 der mittelfristigen Finanzplanung gegenübergestellt.

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



Reduzierung der Solidarpaktmittel

Seit 2005 werden die Solidarpaktmittel systematisch reduziert. Während die Minderungen in den ersten Jahren noch moderat erfolgten, hat sich die Degression seit 2009 spürbar verstärkt. Derzeit erhält der Freistaat bereits 472,5 Mio. € weniger Solidarpaktmittel als noch in 2004. Die Grafik zeigt deutlich, dass die Investitionen bisher zum überwiegenden Teil durch die Sonderbedarfs-BEZ finanziert wurden. Aufgrund des erheblichen Rückgangs der Einnahmen kann die Abnahme der Sonderbedarfs-BEZ nicht mit anderen Einnahmen kompensiert werden. Das Haushaltsvolumen ist dann um rd. 2,3 Mrd. € geringer als gegenwärtig. Damit zeichnet sich ein deutlicher Rückgang der Investitionen ab. Für den Freistaat wird der 100 %ige Nachweis der investi-

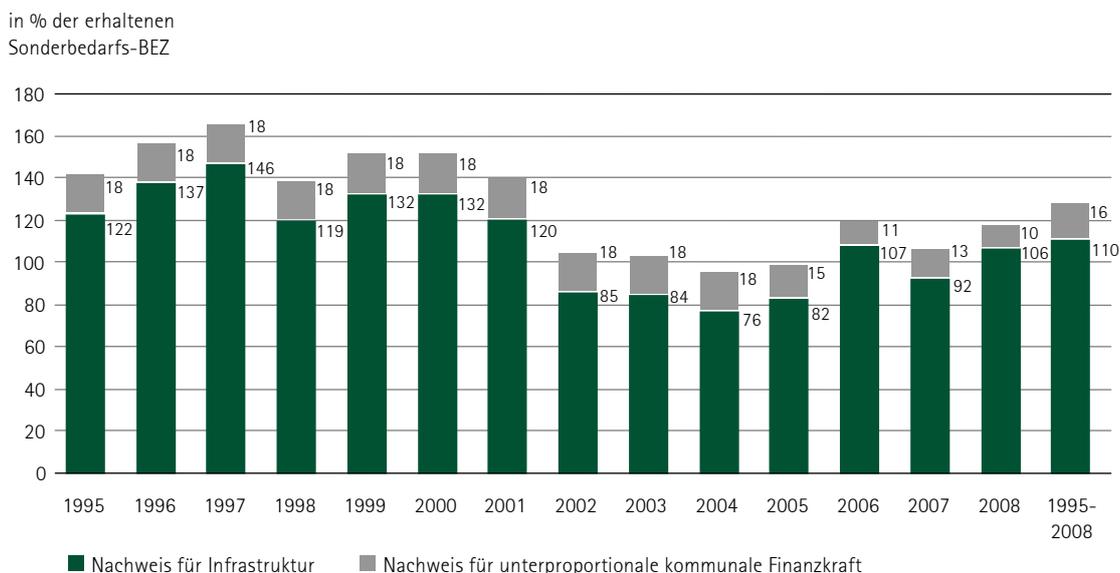
ven Mittelverwendung in den Fortschrittsberichten bei der gegenwärtigen Finanzsituation kaum noch möglich sein, wie bereits die finanzschwachen Jahre 2004 und 2005 gezeigt haben.

Bis 2020 muss der Freistaat den Aufholprozess abgeschlossen haben und ohne zusätzliche Finanzhilfen auskommen. Danach wird sich die Finanzausstattung der neuen Länder bestenfalls auf dem Niveau der finanzschwachen alten Länder befinden. Nur über eine nachhaltige Stärkung der Wirtschaftskraft kann der Freistaat seine finanzielle Situation verbessern. Trotz aufbaugerechter Mittelverwendung blieb die Wirtschaftskraft bisher auf unverändert niedrigem Niveau im Vergleich zu den alten Ländern. Eine Verlängerung des Solidarpakts ist weder vorgesehen noch vor dem Hintergrund angespannter Haushaltslagen der meisten Bundesländer politisch durchsetzbar.

3.2.4 Fortschrittsbericht „Aufbau Ost“

Mit den jährlichen Fortschrittsberichten „Aufbau Ost“ legen die Länder Rechenschaft über die aufbaugerechte Verwendung der Sonderbedarfs-BEZ, die Fortschritte bei der Schließung der Infrastrukturlücke und die finanzwirtschaftliche Entwicklung der Länder- und Kommunalhaushalte einschließlich der Begrenzung der Nettokreditaufnahme ab.

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



Quelle: Fortschrittsberichte „Aufbau Ost“ des Freistaates Sachsen.

Der Freistaat hat für das Hj. 2008 die sachgerechte Verwendung der Solidarpaktmittel vollständig nachweisen können. Der Anstieg der Nachweisquote gegenüber dem Vorjahr ergibt sich aus dem Anstieg der investiven Nachweisquote auf Landesebene. Ursache dafür sind die höheren Investitionsausgaben für Infrastruktur des Freistaates. Insbesondere ergibt sich dies aus den gestiegenen investiven Zuweisungen an die Kommunen im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs und den als Anschubfinanzierung zur Umsetzung der Kreisgebietsreform gewährten Zuweisungen. Den gestiegenen Infrastrukturausgaben standen 2008 gesunkene Einnahmen für Investitionen (insbesondere EU) gegenüber. Der Anteil der investiven Nachweisquote der Kommunen ist - begründet durch den deutlichen Anstieg der Einnahmen für Investitionen - gesunken.

Aus dem sog. Korb II des Solidarpakts II haben die neuen Länder im Jahr 2007 insgesamt 4.916 Mio. € erhalten.

Die Länder haben die ZDL beauftragt, in Zusammenarbeit mit dem Bund eine Regionalisierung der Mittel vorzunehmen. Die Angaben zur Mittelverteilung wurden in den Fortschrittsbericht aufgenommen. Danach entfallen für den Zeitraum 2005 bis 2007 insgesamt 4.682 Mio. € auf den Freistaat. Die Maßnahmen verteilen sich wie folgt auf die vereinbarten Politikfelder:

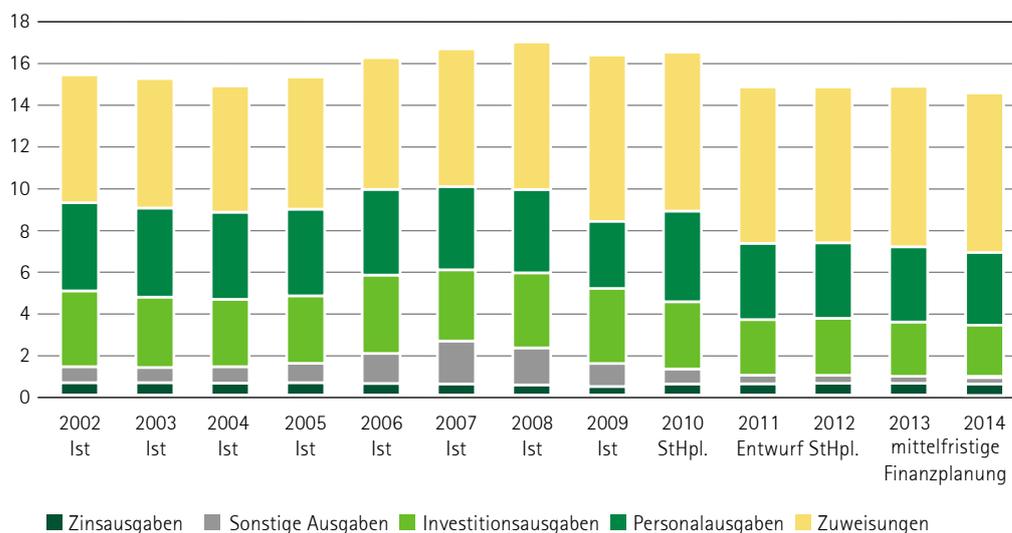
Politikfeld	2005	2006 in Mio. €	2007
Wirtschaft	416,5	375,1	388,8
Verkehr	123,0	169,0	156,3
EU-Strukturfonds	686,7	721,8	536,0
Wohnungs- und Städtebau	295,8	177,1	208,4
Innovation, FuE, Bildung	133,7	123,3	137,3
Beseitigung ökologischer Altlasten, Standortsanierung	9,7	8,1	5,8
Sport	2,0	3,5	3,9
Korb II gesamt	1.667,4	1.577,8	1.436,5

Quelle: Fortschrittsberichte „Aufbau Ost“ des Freistaates Sachsen.

4 Ausgabenstruktur

Flutbereinigte Ausgaben

Mrd. €



Mit rd. 3,4 % stellen die Zinsausgaben aufgrund der restriktiven Schuldenpolitik des Freistaates den kleinsten Anteil an den Ausgaben. Die Zinsausgaben waren bisher relativ konstant, bergen aber aufgrund ihrer Marktabhängigkeit das Risiko eines Anstiegs.

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 bis 2008 waren die Ausgaben der HGr. 9 stark angestiegen, da aufgrund der guten Einnahmensituation erhöhte Rücklagenbildungen und Pensionsfondszuführungen erfolgten.

Da in 2009 aufgrund zeitlicher Verzögerungen bei der Abrechnung des Länderfinanzausgleichs die Auswirkungen der Wirtschaftskrise noch nicht merklich spürbar waren, konnte das SMF eine Rücklage in Höhe von 222,4 Mio. € zum Ausgleich erkennbarer Haushaltsrisiken, insbesondere für Verbindlichkeiten im Rahmen der Bund-Länder-Finanzbeziehungen bilden (vgl. Pkt. 5). Im Hj. 2010 sind die besonderen Finan-

zierungsausgaben durch die Einstellung globaler Minderausgaben im Haushalt im negativen Bereich.

Die Investitionsausgaben (HGr. 7 und 8) umfassen durchschnittlich nur noch 19,6 % der Ausgaben. Ihr Anteil an den Ausgaben ist in Abhängigkeit von den Einnahmen rückläufig (vgl. Pkt. 4.3).

Die Personalausgaben stellen mit durchschnittlich 25,3 % den zweitgrößten Ausgabenblock dar. Ihre Entwicklung ist abhängig von Tarifabschlüssen, Stellenabbau und Ausgliederungen in Nebenhaushalte. Durch die zunehmende Auslagerung von Verwaltungsbereichen in die Nebenhaushalte (vgl. Beitrag Nr. 3) nahmen die Personalausgaben tendenziell ab. Mit der Ausgliederung der Hochschulen erreichten die Personalausgaben 2009 ihren Tiefstand. Mit der Ost-West-Angleichung ab 2010 wird wieder mit einer Erhöhung der Personalausgaben gerechnet.

Reduzierung Personalausgaben durch Ausgliederungen in Nebenhaushalte

Da die Personalausgaben der Nebenhaushalte in den Zuschüssen der HGr. 6 enthalten sind, ist der Anteil der Zuschüsse an den Ausgaben erheblich gestiegen. Von ehemals 6,13 Mrd. € im Hj. 2002 stieg ihr Volumen auf 8,37 Mrd. € im Hj. 2009. Die Auslagerung des Hochschulbereichs im Hj. 2009 spiegelt sich durch einen sprunghaften Anstieg wider. Die Zuweisungen (HGr. 6) stellen mit durchschnittlich 44,4 % den größten Anteil an den Ausgaben im Freistaat. Mit rund der Hälfte bilden die Zuweisungen an den kommunalen Bereich einschließlich FAG den größten Block der Zuschüsse. In diese Ausgaben­gruppe fallen ferner der Mehrbelastungsausgleich aufgrund der Verwaltungs- und Funktionalreform sowie die Zahlungen nach dem AAÜG.

Mit dem Verbot der Nettokreditaufnahme ist Sachsen gezwungen, seine Ausgaben an die Einnahmen anzupassen. Dazu müssen alle Ausgaben auf den Prüfstand gestellt werden. Merkliche Einschnitte wird es nicht nur bei den Investitionsausgaben und beim Personalabbau geben müssen, sondern auch bei den Zuschüssen.

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.

Seit 2008 erhalten die Kommunen zusätzlich einen in Art. 4 § 1 Abs. 1 Sächsisches Verwaltungsneuordnungsgesetz festgelegten Mehrbelastungsausgleich für die mit der Verwaltungs- und Funktionalreform vom Land übertragenen Aufgaben (vgl. Jahresbericht 2009 des SRH, Beitrag Nr. 2, Pkt. 4.1).

Flutbereinigte Zuweisungen an den kommunalen Bereich in Mio. €

	2004 Ist	2005 Ist	2006 Ist	2007 Ist	2008 Ist	2009 Ist	2010 StHpl.	2011 Entwurf	2012 StHpl.	2013 mittelfristige Finanzplanung	2014
Flutbereinigte laufende Zuweisungen	3.526,8	3.932,7	3.745,3	3.806,9	3.950,6	4.494,2	4.372,9	4.184,0	4.002,3	4.003,4	3.910,1
Flutbereinigte Investitionszuweisungen	1.263,6	978,6	1.116,2	1.272,3	1.492,1	1.381,6	1.268,9	737,6	675,2	738,4	731,1
Flutbereinigte Zuweisungen insgesamt ¹	4.790,4	4.911,2	4.861,5	5.079,2	5.442,6	5.875,8	5.641,8	4.921,6	4.677,5	4.741,8	4.641,2
darunter:											
Zuweisungen im Rahmen des FAG	2.954,1	2.628,4	2.496,7	2.417,6	2.630,3	2.980,0	2.960,5	2.594,3	2.407,8	2.505,3	2.478,8
Anteil der flutbereinigten Zuweisungen insgesamt an den flutbereinigten Ausgaben in %	32,4	32,6	31,3	33,1	34,1	36,4	34,5	32,6	31,3	31,7	31,5

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 Erhöhungen in 2009 und 2010 ergeben sich neben den höheren Schlüsselzuweisungen zum einen aus dem Mehrbelastungsausgleich durch die Verwaltungsreform und zum anderen aus der Einrichtung eines kommunalen Vorsorgevermögens sowie der Gewährung zusätzlicher investiver Mittel (§ 24 SächsFAG).

Der Anteil der Zuweisungen an den kommunalen Bereich beträgt rund ein Drittel des Haushaltsvolumens des Freistaates. Von diesen Mitteln entfallen durchschnittlich fast 55,3 % auf Zuweisungen im Rahmen des FAG. Mit den Zuweisungen garantiert der Freistaat seinen Kommunen eine angemessene Finanzausstattung zur Erfüllung ihrer laufenden und investiven Aufgaben.

Gemäß § 23 SächsFAG wurde durch den Freistaat im Hj. 2009 ein kommunaler Vorsorgefonds zum Ausgleich drohender Steuereinbrüche, der Vorbeugung rückläufiger Solidarpaktmittel und drohender Einnahmeverluste durch den demografischen Wandel gegründet (vgl. Jahresbericht 2009 des SRH, Beitrag Nr. 2, Pkt. 4.1). In 2009 belief sich die Einzahlung des Freistaates auf rd. 137,3 Mio. €. Im Jahr 2010 sind rd. 57,2 Mio. € in den „Kommunalen Vorsorgefonds“ einzuzahlen. Das Vorsorgevermögen soll bis zum Jahr 2015 aufgelöst werden.

Um Erstattungsansprüche der Kommunen aufgrund der in den Jahren 2006 bis 2008 gestiegenen Finanzausgleichsmassen abfedern zu können, hat der Freistaat in diesem Zeitraum Rücklagen in Höhe von 596 Mio. € gebildet. In den Jahren 2008 und 2009 wurden Mittel in Höhe von insgesamt 236 Mio. € entnommen. Gemäß StHpl. soll die Restentnahme im Hj. 2010 erfolgen. Damit ist die Rücklage aufgebraucht. Ein darüber hinausgehender Mittelbedarf ist aus den Mitteln des Landeshaushalts zu kompensieren. In Anbetracht des für 2010 erwarteten erheblichen Einnahmerückgangs um 830 Mio. € konnten die Belastungen für den Haushalt 2010 durch die Rücklagenbildung in den Vorjahren wesentlich reduziert werden.

In den Folgejahren wird sich die Finanzausstattung der Kommunen sehr viel schwieriger gestalten. Da der Steuerrückgang bei den Kommunen weniger stark ausfiel als beim Land, geht das SMF von Abrechnungsbeträgen von 49,7 Mio. € aus 2008, 14,8 Mio. € aus 2009 und 193,9 Mio. € aus 2010 aus. Diese Ausgleichsbeträge mindern die durch geringere Steuereinnahmen reduzierten Finanzausgleichsmassen zusätzlich.

Erhebliche Einnahmerückgänge für die Kommunen

In dem Entwurf zum StHpl. 2011/2012 sind gegenüber den Zuweisungen an Kommunen in 2009 rd. 1 Mrd. € weniger vorgesehen. Der Großteil des Rückgangs entfällt auf die Zuweisungen im Rahmen des FAG. Für die Kommunen bedeutet dies erhebliche Einnahmerückgänge. Durch die Gründung des „Kommunalen Vorsorgefonds“ und der durch § 23 Abs. 3 SächsFAG vorgeschriebenen Bildung von Vorsorgerücklagen bei den Kommunen soll der Rückgang abgefedert werden.

Die Kommunen müssen sich langfristig auf geringere Zuweisungen vom Land einstellen. Nicht nur die Steuereinnahmen beeinflussen die Finanzausgleichsmassen, sondern auch die auslaufenden Solidarpaktmittel und geringere Einnahmen aus dem Länderfinanzausgleich aufgrund der negativen demografischen Entwicklung in Sachsen.

Als Reaktion auf die Finanzprobleme der Kommunen in Deutschland hat die Bundesregierung in Umsetzung ihres Koalitionsvertrages am 24.02.2010 eine Gemeindefinanzkommission unter Vorsitz des Bundesfinanzministers eingerichtet. Aufgabe der Kommission ist die Befassung mit dem Prüfauftrag des Koalitionsvertrages und die Erarbeitung von Vorschlägen zur Neuordnung der Gemeindefinanzierung.

Auf Basis einer zeitnahen Bestandsaufnahme sollen Lösungsvorschläge zu den drängenden Problemen des kommunalen Finanzsystems erarbeitet werden. Ansätze der Kommission sind u. a. der Ersatz der Gewerbesteuer, Prüfung von Entlastungsmöglichkeiten auf der Ausgabenseite und die Auswirkungen von EU-Recht auf die Kommunen.

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 A + B ³	Personalsoll C ³	Istbesetzung zum Stichtag ⁴	Personalausgaben Soll lt. Haushaltsplan in Mio. €	Ist lt. HR in Mio. €
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
2008	95.241	84.630	87.205		81.408	4.208,3	3.986,7
2009	78.295 ⁵	67.227 ⁵	79.664	8.888	84.827	4.100,8	3.374,1

¹ Quelle: Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen; Stand 30.06. des jeweiligen Jahres.

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

³ Stellen lt. Haushaltplan; mit dem Stellenplan zum Doppelhaushalt 2009/2010 wurde das Personalsoll C eingeführt.

⁴ Quelle: Erhebung des SMF zum 01.10. des jeweiligen Haushaltsjahres bzw. ab dem Hj. 2009 zum 01.07.

⁵ Ohne Personal an Hochschulen.

Die Anzahl der Beschäftigten im Freistaat Sachsen verringerte sich von Juni 2007 bis Juni 2008 um 689 VZÄ. Dabei sank das Beschäftigungsvolumen in der Kernverwaltung um 1.263 VZÄ; in den Einrichtungen, Unternehmen und Krankenhäusern des Freistaates mit Sonderrechnung erhöhte sich dieses um 574 auf 10.611 VZÄ.

Im Stellenplan 2008 (Personalsoll A und B) wurden im Vergleich zum Vorjahr 1.617 Planstellen/Stellen weniger ausgebracht, davon 532 im SMK und 405 im SMI. Nach der Erhebung des SMF zum Stichtag 01.10.2008 waren 5.797 Planstellen/Stellen des Personalsolls A und B nicht besetzt. Dies entspricht 6,6 %. Bei der Wertung ist zu berücksichtigen, dass zum 01.08.2008 im Zusammenhang mit der Kommunalisierung von Aufgaben Personal im Umfang von 4.144 VZÄ auf die Kommunen und den Kommunalen Sozialverband Sachsen übergegangen sind.

Im Zeitraum 2005 bis 2008 wurden 8.532 Planstellen/Stellen im Personalsoll A und B abgebaut. Neben dem kw-Vollzug wirkt sich hier auch die Stellenverlagerung in Staatsbetriebe aus. Der Stellenabbau von rd. 9 % hatte keinen entsprechenden Rückgang der Personalausgaben zur Folge.

Mit dem Doppelhaushalt 2009/2010 wurde ein Personalsoll C eingerichtet, das u. a. die Planstellen/Stellen in den Staatsbetrieben und den Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts³ ausweist. Durch die Einbeziehung der ausgegliederten Bereiche in den Stellenplan wird eine bessere Transparenz erreicht.

Einrichtung Personalsoll C verbessert Transparenz

Durch Ausgliederungen und Aufgabenkommunalisierung ergibt sich ein deutlich verkleinerter Stellenplan für das Personalsoll A und B. Dies stellt für sich genommen jedoch keinen materiellen Stellenabbau dar, da Stellenausgliederungen regelmäßig kaum mit Einsparungen verbunden sind.

Kein echter Stellenabbau durch Ausgliederungen

Die folgende Übersicht zeigt die Entwicklung des Stellenplanes für die Hj. 2008 bis 2010:

	2008	Veränderung			2009	2010
		Kommunali- sierung	nach Personal soll C	Sonstiges	zzgl. Perso- nalsoll C	
Soll A	84.540	-2.452	-2.357	-1.858		77.873
Soll B	2.665	-860	-93	79		1.791
Soll C					8.888	8.840
Gesamt	87.205	-3.312	-2.450	-1.779	8.888	88.552
						86.925

³ Soweit der Freistaat Sachsen deren Gesamtausgaben zu mehr als 50 % bezuschusst und Dienstherr bzw. Arbeitgeber für das Personal ist.

Zum Stichtag 01.08.2008 ging Personal bzw. entsprechende Stellen im Volumen von 4.144 VZÄ auf die kommunale Ebene über. Das betrifft insbesondere die 3.312 Stellen des Personalsolls A und B, die auf die Kommunen übergegangen sind, sowie 78 Stellen des Staatsbetriebes Sachsenforst und 745 Drittmittelstellen des SMWA, Bereich Straßenbau, die bisher nicht im Stellenplan enthalten waren.

In den Einzelplänen stellt sich die Entwicklung wie folgt dar:

Epl.	Stellen- soll A + B ¹ 2008	Stellen- soll A + B 2009	Stellen- soll C 2009	Stellen- soll A + B + C 2009	Stellen- soll A+B 2010	Stellen- soll C 2010	Stellen- soll A+B + C 2010	Veränderung Stellensoll A + B + C 2009/2010
01	179	178		178	178		178	
02	215	211		211	209		209	-2
03	20.038	18.168	643	18.811	17.907	623	18.530	-281
04	8.162	7.311	1.526	8.837	7.251	1.498	8.749	-88
05	31.277	30.587		30.587	29.626		29.626	-961
06	9.392	9.055		9.055	8.894		8.894	-161
07	2.243	1.294	92	1.386	1.280	92	1.372	-14
08	1.494	868		868	852		852	-16
09	2.991	1.819	2.529	4.348	1.778	2.482	4.260	-88
11	248	247		247	247		247	
12	10.966	9.926	4.047	13.973	9.863	4.094	13.957	-16
15			51	51		51	51	
Gesamt	87.205	79.664	8.888	88.552	78.085	8.840	86.925	-1.627

¹ Einschließlich der Planstellen für Beamte in Staatsbetrieben. Ab dem Hj. 2009 sind diese im Personalsoll C abgebildet.

Mit Inkrafttreten des Sächsischen Hochschulgesetzes zum 01.01.2009 wurden die Hochschulen rechtsfähige Körperschaften des öffentlichen Rechts. Die damit einhergehende Umsetzung⁴ der Planstellen/Stellen der Kap. 1208 bis 1241 in 2009 vom Personalsoll A und B ins Personalsoll C ist nachfolgend dargestellt:

	Personalsoll A		Personalsoll B		Personalsoll C	
	2009	2010	2009	2010	2009	2010
Stellensoll lt. Haushaltsplan	77.873	76.302	1.791	1.783	8.888	8.840
Umsetzung von Stellen der Kap. 1208 -bis 1241 nach Personal C	-9.021	-9.021	-311	-313	9.332	9.334
Stellensoll neu	68.852	67.281	1.480	1.470	18.220	18.174

Die Personalausgaben, die nach den Zuweisungen und Zuschüssen der zweitgrößte Ausgabenblock im Landeshaushalt sind, betragen 3.986,7 Mio. € im Hj. 2008 und 3.374,1 Mio. € im Hj. 2009. Bei der Bewertung des Rückganges der Personalausgaben um 612,6 Mio. € (15,4 %) ist zu berücksichtigen, dass die Personalausgaben für das zum 01.08.2008 an die Kommunen bzw. den Kommunalen Sozialverband Sachsen überführte Personal sowie der Personalaufwand der Hochschulen seit Inkrafttreten des Hochschulgesetzes über Zuschüsse finanziert werden. Im Staatshaushalt erfolgt eine Verschiebung der Ausgaben von der HGr. 4 zur HGr. 6. Eine Vergleichbarkeit der Personalausgaben zu den Vorjahren ist aus diesem Grund nicht gegeben.

Verschiebung Personalausgaben von HGr. 4
zu HGr. 6

⁴ Gemäß § 11 Abs. 4 HG 2009/2010.

Für wesentliche Personalausgabenpositionen stellt sich die Entwicklung in den Hj. 2007 bis 2009 wie folgt dar:

	2007 Ist	2008 Ist ² in Mio. €	2009 Ist ³	Veränderungen gegenüber Vorjahr			
				absolut in Mio. €		in %	
				2008	2009	2008	2009
Personalausgaben gesamt	3.983,3	3.986,7	3.374,1	3,4	-612,6	0,1	-15,4
darunter:							
Beamte, Richter	1.125,5	1.152,2	1.043,1	26,7	-109,1	2,4	-9,5
Angestellte	2.539,1	2.504,3		-34,8		-1,4	
Arbeiter	90,6	78,7		-11,9		-13,1	
Entgelte für Arbeitnehmer ¹	(2.629,7)	(2.583,0)	2.115,6	(-46,7)	(-467,4)	(-1,8)	(-18,1)
Versorgung	56,8	67,5	80,8	10,7	13,3	18,8	19,7
Beihilfen u. ä.	63,8	69,1	69,0	5,3	-0,1	8,3	-0,1
Beschäftigungsentgelte (Aufwendungen für nebenamtlich und nebenberuflich Tätige)	35,5	39,7	13,4	4,2	-26,3	11,8	-66,2
Sonstige personalbezogene Ausgaben	34,6	35,5	21,0	0,9	-14,5	2,6	-40,8

¹ Ab dem Doppelhaushalt 2009/2010 erfolgte die Umstellung auf Entgeltgruppen im Beschäftigtenbereich, für die Jahre 2007 und 2008 erfolgte zu Vergleichszwecken der fiktive Ausweis der Summe der Vergütung der Angestellten und der Löhne der Arbeiter.

² Ohne Ausgaben des ab 01.08.2008 in die Kommunen und den Kommunalen Versorgungsverband übergegangenen Personals.

³ Ohne Personalausgaben der Hochschulen (Kap. 1208 bis 1241).

Der Anstieg bei den Versorgungsausgaben ist in der wachsenden Zahl von Versorgungsempfängern (3.255 im Jahr 2007; 3.738 im Jahr 2008 und 4.284 im Jahr 2009) begründet. Diese erhöhten sich seit 2007 jährlich um rd. 15 %.

In den Einzelplänen stellt sich die Entwicklung der Istaussgaben der Hj. 2008 und 2009 und der Planansatz für das Hj. 2010 wie folgt dar:

Ressort	Epl.	HR 2008 Ist ² in T€	HR 2009 Ist ³ in T€	Haushaltsan- satz 2010 in T€	Veränderung 2008 zu 2009	
					in T€	in %
LT	01	26.655	28.784	29.694	2.129	8,0
SK	02	10.254	10.903	12.384	649	6,3
SMI	03	745.082	731.496	772.024	-13.586	-1,8
SMF	04	237.360	250.592	277.402	13.232	5,6
SMK	05	1.653.037	1.692.074	1.823.135	39.037	2,4
SMJ	06	329.212	345.686	367.550	16.474	5,0
SMWA	07	75.277	64.144	75.043	-11.133	-14,8
SMS	08	52.660	40.476	46.390	-12.184	-23,1
SMUL	09	92.094	85.670	99.428	-6.424	-7,0
SRH	11	11.118	12.000	14.161	882	7,9
SMWK	12	693.272	53.000	734.232	-640.272	-92,4
Summe Ressorts		3.926.021	3.314.825	4.251.443	-611.196	-15,6
	15 ¹	60.714	59.240	88.644	-1.474	-2,4
Gesamtsumme Personalausgaben		3.986.735	3.374.065	4.340.087	-612.670	-15,4

¹ Die im Epl. 15 aufgeführten Personalausgaben können den Ressorts anhand der Gesamtrechnung nicht zugerechnet werden (Sammelansätze).

² Ohne Ausgaben des ab 01.08.2008 in die Kommunen und den Kommunalen Versorgungsverband übergegangenen Personals.

³ Ohne Personalausgaben der Hochschulen (Kap. 1208 bis 1241).

Der Vergleich der Personalausgaben des Hj. 2009 zum Vorjahr zeigt, dass sich der Personalübergang von 3.312 Stellen des Personalsolls A und B ab 01.08.2008 an die Kommunen ausgabemindernd ausgewirkt hat. Besonders deutlich wird dies in den Ressorts des SMWA und des SMS. Der Freistaat Sachsen finanziert jedoch das auf die Kommunen übergegangene Personal über pauschale steuerkraftunabhängige allgemeine Zuweisungen zum Ausgleich der Mehrbelastung mindestens bis zum Jahr 2018 weiter. Der Mehrbelastungsausgleich beträgt 190,9 Mio. € im Jahr 2009 und wird auf

134,8 Mio. € bis zum Jahr 2018 abgeschmolzen. Für den Aufgabenübergang wurden auf der Grundlage der Stellenausstattung (Soll 2008) Personalausgaben in Höhe von 185,5 Mio. € festgestellt.

Im Ressort des SMWK sind die Personalausgaben für die Hochschulen im Ist 2009 nicht mehr enthalten. Diese werden seit dem Inkrafttreten des Sächsischen Hochschulgesetzes über Zuschüsse finanziert.

Im Doppelhaushalt 2009/2010 sind für Personalausgaben 4.100,8 Mio. € bzw. 4.340,1 Mio. € geplant. Die Ausgliederung der Hochschulen ist dabei noch nicht berücksichtigt. Der Entwurf des StHpl. sieht für 2011 3.654,6 Mio. € und 2012 3.688,5 Mio. € Personalausgaben vor. Nach der mittelfristigen Finanzplanung werden 2013 3.674,9 Mio. € und 2014 3.707,9 Mio. € aufzuwenden sein.

Daneben bezuschusst der Freistaat Sachsen den Personalaufwand in den Staatsbetrieben und den Anstalten und Körperschaften des öffentlichen Rechtes, bei denen er Eigentümer bzw. Miteigentümer ist. Im Hj. 2008 betrug allein der Personalaufwand der Staatsbetriebe 264,6 Mio. €.⁵

Stellenabbau ist ohne Alternative

Personalausgaben gehören zu den dynamisch wachsenden Ausgabenblöcken. Eine Stellenplankonsolidierung ist im Hinblick auf eine künftige Finanzierbarkeit unumgänglich.

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).

ZulnvG Durch das Konjunkturpaket II (Zukunftsinvestitionsgesetz = ZulnvG) wird der Rückgang der Investitionsausgaben vorübergehend abgefedert.

Gemäß § 2 ZulnvG erhält der Freistaat Sachsen 596,75 Mio. € aus dem Sondervermögen „Investitions- und Tilgungsfonds“ des Bundes. Von den Mitteln sind nach § 3 ZulnvG 65 % für die Bildungsinfrastruktur und 35 % für Infrastrukturinvestitionen zu verwenden. Davon erhalten die Kommunen 477,4 Mio. € bzw. 80 % der Mittel.

Der vom Freistaat aufzubringende Anteil zur Kofinanzierung beträgt insgesamt 71,6 Mio. €. Davon entfallen 31,8 Mio. € auf die freiwillige Erhöhung der vom Bund vorgesehenen Förderquote von 75 auf 80 % für kommunale Maßnahmen. Der Freistaat übernimmt eine zusätzliche Förderung in Höhe von 5 %, um auch finanzschwachen Kommunen die Aufbringung des Eigenanteils zu erleichtern.

Neben der gem. § 3a ZulnvG geforderten Zusätzlichkeit für die Einzelmaßnahmen verlangt das ZulnvG auch eine finanzstatistische Zusätzlichkeit. Diese bezieht sich auf die konsolidierten Investitionsausgaben des Freistaates einschließlich Kommunen.

Auf Initiative des Freistaates Sachsen wurde eine Bundesratsinitiative eingebracht, mit der u. a. die Streichung des finanzwirtschaftlichen Zusätzlichkeitskriteriums angestrebt wurde, da die Länder bei der gegenwärtigen Einnahmesituation den Nachweis der Zusätzlichkeit ohne Kreditaufnahmen in Gefahr sahen. Mit dem Gesetz zur Abschaffung des Finanzplanungsrates vom April 2010 wurde mit Art. 36 das finanzstatistische Zusätzlichkeitskriterium gestrichen.

Im Hj. 2009 sind 143,4 Mio. € der Investitionsausgaben auf das Konjunkturpaket II entfallen. Mit 122,4 Mio. € entfiel der Großteil auf Investitionen der HGr. 8 (Investitionsfördermaßnahmen 121,7 Mio. €). Auf Baumaßnahmen entfielen 21 Mio. €.

⁵ Ausweislich der Gewinn- und Verlustrechnungen der Betriebe.

Flutbereinigte Investitionsausgaben in Mio. €

	2005 Ist	2006 Ist	2007 Ist	2008 Ist	2009 Ist	2010 StHpl.	2011 Entwurf	2012 StHpl.	2013 mittelfristige Finanzplanung	2014 mittelfristige Finanzplanung
flutbereinigte Bauausgaben HG. 7	545,5	610,7	625,8	689,7	596,9	642,5	460,8	406,5	589,1	444,9
flutbereinigte Investitions- ausgaben HG. 8	2.682,2	3.144,0	2.790,6	2.899,9	2.668,6	2.582,0	1.854,0	1.793,1	1.782,9	1.825,1
darunter Investitions- fördermaßnahmen OG. 83 bis 89	2.562,2	2.970,4	2.636,9	2.725,7	2.581,3	2.398,8	1.773,5	1.708,6	1.670,9	1.744,9
Summe flutbereinigte Investitionsausgaben	3.227,7	3.754,7	3.416,4	3.589,6	3.265,5	3.224,6	2.314,9	2.199,6	2.372,0	2.270,0
Flutbereinigte Investitions- ausgaben je EW in € ¹	753,51	880,99	806,89	853,63	781,70	771,92	554,15	526,56	567,82	543,40
Flutbereinigte Investitions- quote in %	21,4	24,2	22,3	22,5	20,2	19,7	15,3	14,7	15,8	15,4

¹ Bei der Berechnung wurde für die Jahre 2010 bis 2014 der EW-Stand zum 30.06.2009 zugrunde gelegt.

Anhand der Investitionsausgaben werden die Auswirkungen des Rückgangs der Einnahmen im Freistaat besonders deutlich. So wird der Hauptteil der notwendigen Einsparungen auf der Ausgabenseite bei den Investitionen erbracht. Dies bedeutet einen Rückgang um fast 1 Mrd. € im Finanzplanungszeitraum. Damit wird der Rückgang der Investitionen stärker ausfallen, als noch vor einem Jahr geplant. Auch wenn sich die Konjunktur wieder erholt und die Steuereinnahmen steigen, wird der Rückgang der EU- und Solidarpaktmittel langfristig zur weiteren Reduzierung der Investitionsausgaben führen. Bleibt der Freistaat bei seiner konsequenten investiven Verwendung der Solidarpaktmittel, sollte der Aufbau Ost bis 2019 abgeschlossen sein. Damit wird sich der Investitionsbedarf im Freistaat zwangsläufig reduzieren.

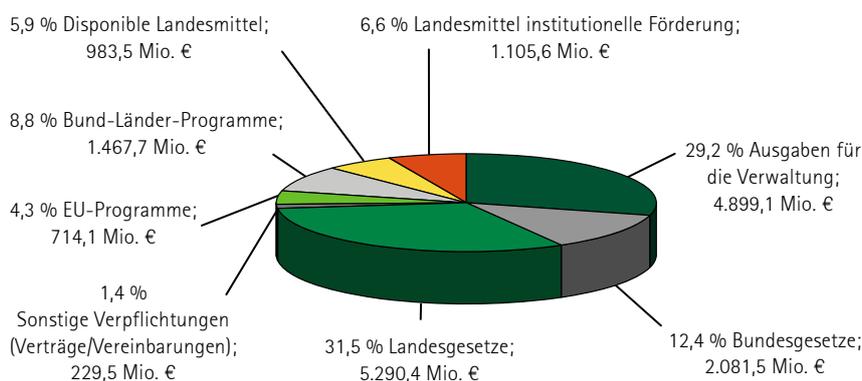
Rückgang der Investitionen umfasst
1 Mrd. €

5 Rechtsbindung der Mittel und Risiken im Haushalt

Die Analyse der Rechtsbindung der Mittel hat eine besondere Bedeutung, da durch sie die verbleibenden finanzpolitischen Handlungsspielräume aufgezeigt werden. Im Freistaat sind seit Jahren über 90 % der Haushaltsmittel durch rechtliche Verpflichtungen (einschließlich der Aufrechterhaltung der Verwaltung) gebunden. Damit sind die finanziellen Möglichkeiten für freiwillige Landesmaßnahmen und -programme eng begrenzt, wie nachfolgende Grafik zeigt.

Über 90 % der Haushaltsmittel sind rechtlich gebunden

Anteile der Ausgaben nach der Rechtsbindungsstruktur an den Gesamtausgaben 2009 (Ist 16.771,5) in Mio. €



Durch den Verwaltungshaushalt waren im Hj. 2009 Mittel des Freistaates in Höhe von 29,2 % gebunden. Weitere 6,6 % fließen den Staatsbetrieben und ähnlichen Einrichtungen (Landesmittel - institutionelle Förderung) zu. Bundes- und Landesgesetze sowie sonstige Verpflichtungen banden 45,3 % der Ausgaben. Durch EU-Programme und Bund-Länder-Programme waren 13,1 % der Mittel des Haushalts nicht frei verfügbar. Nur 5,9 % verblieben als sog. freiwillige Landesmittel. Damit sind 94,1 % der Mittel des Haushalts gebunden.

Mit der Analyse der Rechtsbindungsstruktur wird deutlich, dass der Spielraum für Einsparungen auf wenige Ausgabearten begrenzt ist.

5.1 Bindung durch Verwaltungshaushalt

Zum Verwaltungshaushalt gehören die Personalausgaben, die sächlichen Verwaltungsausgaben einschließlich Zinszahlungen, Sachinvestitionen und die besonderen Finanzierungsausgaben. Die besonderen Finanzierungsausgaben beinhalten neben den Ausgaben zur Deckung von Fehlbeträgen aus Vorjahren, globalen Mehr- oder Minderausgaben und den haushaltstechnischen Verrechnungen im Wesentlichen die Zuführungen an Rücklagen, Fonds und Stöcke.

Bis 2008 waren die Verwaltungsausgaben der größte Ausgabenblock. Durch umfangreiche Auslagerungen von Verwaltungsbereichen in Nebenhaushalte (Gründung SID, Kulturstaatbetriebe, Umwandlung Hochschulen in Körperschaften des öffentlichen Rechts u. a.) haben sich die Verwaltungsausgaben, insbesondere die Personalausgaben reduziert. Dafür sind die Landesmittel für die institutionelle Förderung (Zuschüsse an Staatsbetriebe u. ä.) um 633 Mio. € stark gestiegen. Das entspricht einem Anstieg von 3,8-%-Punkten an den Gesamtausgaben des Freistaates.

Der Rückgang der Einnahmen und das kassenmäßige Defizit von rd. 400 Mio. € in 2009 sind die Ursachen für den erheblichen Rückgang der besonderen Finanzierungsausgaben. Geringere Einnahmen schränken die Möglichkeit zur Rücklagenbildung erheblich ein.

5.2 Bindung durch Gesetze und sonstige Verpflichtungen

Den größten Ausgabenblock stellen die landesgesetzlichen Verpflichtungen mit 31,5 % der Gesamtausgaben dar. Dabei entfallen über der Hälfte der Mittel (18,6 %) auf die Zahlungen für den kommunalen Finanzausgleich. Zu den landesgesetzlichen Verpflichtungen zählen auch die Zuführungen an den Generationenfonds, der Mehrbelastungsausgleich für die Aufgabenübertragung im Rahmen der Verwaltungsreform, die Sonderlasten Hartz IV mit der Weitergabe der Wohngeldeinsparungen durch Hartz IV, die Ausgaben nach dem Gesetz über Schulen in freier Trägerschaft und die Zahlungen nach dem Gesetz über die Kindertageseinrichtungen.

Die landesgesetzlichen Zahlungsverpflichtungen sind in den letzten Jahren permanent gestiegen. Im Hj. 2005 wurden 3,9 Mrd. €, das waren 25,8 % der Gesamtausgaben, für landesgesetzliche Verpflichtungen verausgabt. Im Hj. 2009 sind es bereits 5,3 Mrd. € (31,5 % der Gesamtausgaben).

Durch bundesgesetzliche Rechtsverpflichtungen waren im Hj. 2009 12,4 % der Ausgaben gebunden. Den größten Posten stellen mit rd. 4,1 % der Gesamtausgaben die Zahlungsverpflichtungen für die Überführung von Leistungen aus den Sonder- und Zusatzversorgungssystemen des Beitrittsgebietes in die gesetzliche Rentenversicherung dar.

Die Verpflichtungen nach dem Regionalisierungsgesetz binden weitere 2,8 % und Zuweisungen nach § 46 Abs. 6 SGB II (Unterkunft und Heizung aus Mitteln des Bundes) 1,3 % der Ausgaben.

Zu den nicht vom Land beeinflussbaren Ausgaben gehören auch die Zahlungen nach dem BAFöG. Diese Ausgaben sind jährlich gestiegen. Die letzte Erhöhung fand im Oktober 2008 mit der vom Bundesrat beschlossenen Anhebung der BAFöG-Sätze um 10 % statt. Zahlungen nach dem BAFöG nahmen 2009 einen Anteil von 1,4 % der Ausgaben ein.

5.3 Zweckbindung durch Förderprogramme

Sowohl EU-Programme als auch Bund-Länder-Programme sind regelmäßig durch die Länder komplementär mitzufinanzieren. Für die Inanspruchnahme der Fördermittel muss der Freistaat einen Anteil eigener Mittel zur Verfügung stellen. Insgesamt wur-

den im letzten Haushaltsjahr rd. 2,2 Mrd. € der Mittel, das entspricht 13,1 % der Gesamtausgaben, für Förderprogramme gebunden.

Nachdem in den letzten Jahren durch die Überlappung zweier Förderperioden die EU-Mittel relativ hoch ausfielen, normalisiert sich ihr Volumen wieder. Der Umfang der Mittel für Bund-Länder-Programme stieg dafür um 1,2-%-Punkte.

Die umfangreichsten Bund-Länder-Förderprogramme sind der Städtebau, die Gemeinschaftsaufgabe regionale Wirtschaftsstruktur und die Forschungsförderung.

Bei den EU-Programmen liegen die Schwerpunkte bei der Förderung aus EFRE-Mitteln und der Förderung der beruflichen Bildung und Bekämpfung der Arbeitslosigkeit.

5.4 Freiwillige Landesmittel

Die freiwilligen Landesmittel werden in die Bereiche disponible Mittel und institutionelle Förderung unterteilt. Zur institutionellen Förderung zählen neben den Zuschüssen an Staatsbetriebe und Einrichtungen, die wie Staatsbetriebe geführt werden, auch andere Einrichtungen in Landesträgerschaft wie Hochschulen, Unikliniken und medizinische Fakultäten oder Berufsakademien.

Dem Bereich der disponiblen Mittel werden neben dem Landesbau und den Mitteln für Betriebe und Beteiligungen die reinen Landesförderprogramme (u. a. Jugendhilfe, Sportförderung, ÖPNV/SPNV, Schulhausbau) zugerechnet. Die knapper werdenden Haushaltsmittel lassen weitere Landesprogramme nicht zu. Neue Programme können nur bei gleichzeitigem Wegfall oder Kürzung anderer Programme aufgelegt werden. In Anbetracht der negativen Haushaltsprognosen bis 2025 werden sich Programmstreichungen nicht vermeiden lassen.

Zukünftig Programmstreichungen nicht zu vermeiden

Mit rd. 210 Mio. € nimmt der Landesbau den größten Anteil der disponiblen Landesmittel ein. Im Baubereich sieht das SMF den größten Gestaltungsraum. Hier können je nach Finanzlage Maßnahmen verschoben oder gestreckt werden. Die Staatsregierung will hier in den nächsten Jahren den Hauptanteil der Ausgabenkürzungen zur Anpassung an das rückgängige Einnahmenvolumen erbringen. Aus Sicht des SRH müssen auch die Beteiligungen auf den Prüfstand, da hier in den letzten Jahren erhebliche Mittel geflossen sind.

5.5 Aktuelle Risiken im Haushalt

Die gegenwärtige Einnahmesituation schränkt die Möglichkeiten der Risikoversorge erheblich ein. Dennoch kann darauf auch bei schlechter Kassenlage nicht verzichtet werden. Gerade durch den prognostizierten weiteren Rückgang der Einnahmen (vgl. Pkt. 3) ist ein Beibehalten der Risikoversorge, insbesondere die Einzahlungen in den Generationenfonds, unverzichtbar, wenn die finanziellen Verpflichtungen des Freistaates nicht in verschärfter Form in die Zukunft verlagert werden sollen.

Der SRH empfiehlt, die zweckgebundenen Mittel der Risikoversorge vor einer zweckwidrigen Verwendung gesetzlich zu schützen. Insbesondere betrifft das den Generationenfonds, da ohne diese Vorsorge die Beamtenpensionen langfristig aus den laufenden Einnahmen nicht finanzierbar sind.

Gesetzlicher Schutz der Mittel des Generationenfonds empfohlen

Die unter Pkt. 3.2.1 abgebildeten Soll-Ist-Abweichungen bei den Einnahmen aus Steuern und steuerinduzierten Einnahmen zeigen deutlich, dass die Steuerschätzungen mit erheblichen Unsicherheiten belastet sind. Insbesondere berücksichtigen die Schätzungen noch nicht alle Auswirkungen von Steuerrechtsänderungen.

Bei der Risikobetrachtung sind auch EU-relevante Faktoren zu berücksichtigen. So gibt es nicht nur im Fördermittelbereich finanzielle Risiken, insbesondere durch Rückforderungen, auch Gesetzgebung und Rechtsprechung der EU wirken sich auf Sachsen aus. Beispielsweise bleiben die Auswirkungen für Sachsen aus den Rettungsmaßnahmen der EU für die finanziell angeschlagenen Eurostaaten und zur Stabilisierung des Euros ungewiss.

Weitere Risiken ergeben sich für den Freistaat aus der von den Geberländern angeordneten Verfassungsklage zum Länderfinanzausgleich.

Die Bundesgesetzgebung wirkt sich nicht nur einnahmeseitig auf den Freistaat aus. Beispielsweise haben die Änderungen des BAföG in den letzten Jahren zu einem stetigen Anstieg der Ausgaben des Freistaates geführt. Mit der neuen Verschuldungsregel im Ergebnis der Föderalismusreform wurde auch eine Beteiligung der Ländergemeinschaft in Höhe von jährlich 400 Mio. € (von 2011 bis 2019) an den Konsolidierungshilfen für finanzschwache Länder festgelegt. Der Anteil der Länder wird aus ihrem Anteil an der Umsatzsteuer finanziert. Die Konsolidierungshilfen mindern somit den nach § 1 FAG den Ländern zustehenden Betrag.

Finanzwirtschaftliche Risiken ergeben sich zukünftig für den Freistaat ferner aus dem demografischen Wandel. Die Sächsische Staatsregierung hat im April 2010 ein ressortübergreifendes Handlungskonzept zur Gestaltung des demografischen Wandels veröffentlicht. Mit welchen finanziellen Belastungen der demografische Wandel verbunden sein wird, ist derzeit nicht absehbar und im Konzept nicht thematisiert. In der mittelfristigen Finanzplanung werden ausschließlich die drohenden Einnahmeverluste aus dem Länderfinanzausgleich berücksichtigt, mögliche weitere Einnahmeverluste oder Ausgabensteigerungen z. B. im Medizin- und Pflegebereich oder bei der Infrastruktur werden nicht betrachtet.

Erhebliche Risiken durch immer umfangreichere Nebenhaushalte

Die immer umfangreicher werdenden Nebenhaushalte bergen auch erhebliche finanzielle Risiken für den sächsischen Haushalt (vgl. Beitrag Nr. 3), z. B. durch die Inanspruchnahme des Freistaates aus den im Zusammenhang mit dem Verkauf der Sachsen LB gegebenen Garantien. Durch Staatsbetriebe werden teilweise nicht unwesentliche Verluste angehäuft. Die Universitätskliniken dürfen Kredite in unbeschränkter Höhe aufnehmen, für die der Freistaat haftet. Für die SAB trägt der Freistaat die Anstaltslast und die Gewährträgerhaftung sowie das Ausfallrisiko für Bürgschaften.

Das SMF hält eine differenzierte Betrachtung der finanziellen Risiken aus Nebenhaushalten für erforderlich. Finanzielle Vorwirkungen können nach Auffassung des SMF aus Kreditaufnahmen, der Ausreichung von Gewährleistungen und dem Eingehen von Beteiligungen resultieren. Im Ergebnis sei festzuhalten, dass bei den Beteiligungen an Unternehmen des privaten Rechts kein rechtlicher Handlungsbedarf bestehe, da die Einstandspflicht des Staates nach § 65 Abs. 1 Nr. 2 SÄHO auf die Einlage begrenzt ist. Gleichwohl soll künftig im jährlichen Beteiligungsbericht ein Verweis mit entsprechendem Link auf die veröffentlichte Berichterstattung zur Risikolage der Unternehmen im elektronischen Bundesanzeiger angebracht werden. Des Weiteren seien Qualifikationsmaßnahmen für Mitglieder der Aufsichtsgremien vorgesehen. Hier ist eine entsprechende Änderung des § 65 SÄHO im Rahmen des Haushaltsbegleitgesetzes 2011/2012 vorgesehen.

Für Sondervermögen sieht das SMF ebenfalls keinen Handlungsbedarf. Kreditaufnahmen, Beteiligungen und Gewährleistungsübernahmen erfolgten nicht bzw. sie sind gesetzlich ausgeschlossen. Für das Sondervermögen „Garantiefonds“, das Bestandteil des Entwurfs des Haushaltsbegleitgesetzes 2011/2012 ist, bestehe aufgrund der Singularität eine gesonderte Situation. Das Budgetrecht des Parlaments sei gewahrt. Dem Fonds soll zur Absicherung der Liquidität eine Kreditermächtigung begrenzt auf 1,795 Mrd. € eingeräumt werden, die jedoch nur in Anspruch genommen werden darf, wenn die übrigen Mittel nicht ausreichen. Zudem soll ein Tilgungsplan vorgesehen werden.

Für die Unternehmen in der Rechtsform des öffentlichen Rechts habe das SMF die Errichtungsgesetze auf Haftungsbegrenzungen und Haftungsbeschränkungen überprüft. Die aus Sicht des SMF notwendigen Änderungen sind im Rahmen des Haushaltsbegleitgesetzes 2011/2012 ins parlamentarische Verfahren eingebracht worden.

In Bezug auf die Universitätsklinika sei zu sagen, dass sie bei ihrer Kreditaufnahme nicht frei entscheiden können, sondern die Kreditaufnahme der Zustimmung des Gewährträgers bedarf. Diese erfolge entweder im Rahmen der Genehmigung des

Wirtschaftsplanes für darin bereits eingeplante Kredite (§ 3 Abs. 4 Nr. 3 Universitätsklinik-Gesetz) oder im Rahmen der Zustimmung nach § 3 Abs. 5 Universitätsklinik-Gesetz i. V. m. § 12 Nr. 2 der jeweiligen Satzung des jeweiligen Universitätsklinikums, für Kredite, die noch nicht mit dem Wirtschaftsplan genehmigt sind. Das SMF habe seine Zustimmung zur Kreditaufnahme im Einzelfall und nur nach sorgfältiger Prüfung, insbesondere der damit evtl. verbundenen Risiken, erteilt.

Für eine Bank wie die SAB sei eine gesonderte Betrachtung notwendig. Hier bestünden die notwendigen Kontrollmechanismen. Unter anderem werde die Risikotragfähigkeit der SAB ständig geprüft und überwacht (Risikomanagement und -controllsystem). Des Weiteren unterliegt sie der Aufsicht der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (§ 6 Abs. 1 Kreditwesengesetz).

Der SRH stimmt dem SMF zu, dass bei der Risikoanalyse eine differenzierte Betrachtung der Nebenhaushalte erforderlich ist. Wir begrüßen die vom SMF im Rahmen des Haushaltsbegleitgesetzes 2011/2012 vorgesehenen Änderungen des § 65 SÄHO.

Gleichwohl sehen wir erhebliches Risikopotenzial insbesondere mit der Möglichkeit von Kreditaufnahmen durch Nebenhaushalte. Mit dem Entwurf zum Haushaltsbegleitgesetz 2011/2012 soll der Kreis der Nebenhaushalte, die Kredite aufnehmen dürfen, sogar noch erweitert werden (Art. 21 ff).

Der SRH hat gegen die geplante Errichtung des Sondervermögens „Garantiefonds“ (Art. 4 i. V. m. Art. 1 § 2 Abs. 6 Haushaltsbegleitgesetz 2011/2012) schwerwiegende Bedenken. Dem Sondervermögen sollen erhebliche Mittel aus dem Staatshaushalt zugeführt werden. Dem SMF soll eine Kreditaufnahmeermächtigung von 1,795 Mrd. € (das entspricht 15 % des Schuldenstandes des Freistaates zum 31.12.2009 von 11,9 Mrd. €) eingeräumt werden. Diese Kredite sollen vom Fonds unmittelbar vereinbart und dort gebucht werden.

Dies ist der Transparenz der finanziellen Gesamtsituation des Freistaates abträglich. Die Zuordnung der Kredite auf den Fonds führt vielmehr zu einer massiven Verschleierung des Gesamtschuldenstandes, da diese nicht in die Verschuldung des Freistaates eingerechnet werden. Im Ergebnis kommt es folglich auch zu einer Fehlansage hinsichtlich der tatsächlichen Pro-Kopf-Verschuldung.

Zudem muss der Haushaltsplan nach den Grundsätzen der Haushaltswahrheit und -klarheit einen vollständigen Überblick über die Einnahmen und Ausgaben gewährleisten. Die Grundsätze verlangen eine übersichtliche Darstellung der Staatsfinanzen. Dies wird durch den Garantiefonds erheblich eingeschränkt.

Der SRH hält die Darstellung der Belastungen aus dem Verkauf der Sachsen LB im Kernhaushalt und nicht in einem Sondervermögen für folgerichtig.

Die Darstellung der Risiken hat keinen Anspruch auf Vollständigkeit. Ziel des SRH ist es, das Risikobewusstsein zu schärfen. Der SRH wiederholt seine Forderung nach dem Aufbau eines funktionsfähigen Risikomanagements mit daraus ableitbaren Vorsorgemaßnahmen (vgl. Jahresbericht 2008 des SRH, Beitrag Nr. 3). Auch kann die mittelfristige Finanzplanung zur Darstellung der Risiken über den Fünfjahreszeitraum hinaus genutzt werden.

6 Fazit

Der Freistaat hat in den vergangenen Jahren mit der Umsetzung der Verwaltungs- und Funktionalreform, der Bildung von Rücklagen für künftige Zahlungsverpflichtungen, insbesondere den Zuführungen an den Generationenfonds und der Schuldentilgung Maßnahmen zur Schaffung eines zukunftsfähigen Haushalts eingeleitet.

Die Sächsische Staatsregierung hat sich mit ihren Eckwerten zur Haushaltsplanaufstellung 2011/2012 das Ziel gesetzt, weiterhin ohne Nettokreditaufnahme auszukommen, dabei Schulden zu tilgen und unter Beibehaltung einer hohen Investitionsquote nur das auszugeben, was eingenommen wird.

Der SRH befürwortet diesen strikten Kurs der Haushaltsdisziplin und sieht sich in seinen Forderungen nach einem schuldenfreien tragfähigen Haushalt bestätigt. Die Einnahmeprognosen der mittelfristigen Finanzplanung bis 2014 machen umso mehr deutlich, dass der finanzpolitische Handlungsrahmen in den nächsten Jahren sehr eng gesteckt ist. Da der SRH Ausgabenkürzungen nach dem „Rasenmäherprinzip“ für nicht zweckmäßig hält, möchte er auch auf einige unpopuläre Einsparpotenziale hinweisen.

Dazu gehört die Aufrechterhaltung der Forderung nach einer 100 %igen Umsetzung des Personalabbaukonzeptes und dem Ziel, bis 2020 eine Stellenausstattung von 70.000 zu erreichen.

Von Einschnitten dürfen auch die Nebenhaushalte nicht verschont werden. Hier sind in den letzten Jahren viele zusätzliche Mittel geflossen. Der SRH sieht Potenziale durch striktere Zielvorgaben und Einführung eines entsprechenden Controllings mit Erfolgskontrollen durch die Fachaufsichten. Ferner sind Anzahl und Höhe der Beteiligungen regelmäßig kritisch zu hinterfragen.

Unabdingbar sind zukünftig mindestens folgende Fragen zu stellen:

- Welche freiwilligen Leistungen kann sich der Freistaat leisten?
- Wie viel Kultur ist noch finanzierbar?
- Entspricht die Anzahl der Hochschulen noch der demografischen Entwicklung?

Mit dem Handlungskonzept zum demografischen Wandel befindet sich die Regierung auf dem richtigen Weg. Das Konzept muss allerdings noch mit konkreten Handlungen und damit verbundenen Ausgaben oder Einsparungen hinterlegt werden. Hierfür ließe sich, wie in Ansätzen schon begonnen, die mittelfristige Finanzplanung als richtungsweisendes Instrument der strategischen Haushaltsplanung nutzen.

Der Freistaat Sachsen sollte prüfen, ob sich die Nutzung weiterer länderübergreifender Synergieeffekte erschließen lässt.

Letztlich sieht der SRH auch in der Durchführung ressortübergreifender Wirtschaftlichkeitsprüfungen noch Einsparpotenziale. Gesamtstaatliche Erwägungen müssen stärker vor ressortpolitischen Interessen in den Mittelpunkt treten. Es sollte dabei u. a. insbesondere auch der Begriff der „Unentgeltlichkeit“ hinterfragt werden, denn jede Bereitstellung von Leistung ist mit Ausgaben verbunden. In diesem Zusammenhang bedauert der SRH, dass der Prozess der Umstellung des Haushaltssystems von der Kameralistik auf das Neue Steuerungsmodell im Freistaat ins Stocken geraten ist. Hiervon hätte sich der SRH weitere Erschließungen von Einsparpotenzialen über die Einführung betriebswirtschaftlicher Instrumente und die Entwicklung eines Kostenbewusstseins versprochen.

Nebenhaushalte

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.

Abgesehen von dem Verkauf der Sachsen LB mit einer Vielzahl an mittelbaren Beteiligungen, ist der Bestand der Beteiligungen des Freistaates Sachsen an Unternehmen des privaten Rechts in den letzten Jahren rückläufig. Demgegenüber hat die Anzahl der Staatsbetriebe, Sondervermögen, Anstalten und Körperschaften des öffentlichen Rechts stark zugenommen. Hatte der Freistaat vor 10 Jahren nur 7 Staatsbetriebe und 4 Sondervermögen, sind es heute bereits 15 Staatsbetriebe und 16 Sondervermögen.

Starke Zunahme der Ausgliederungen

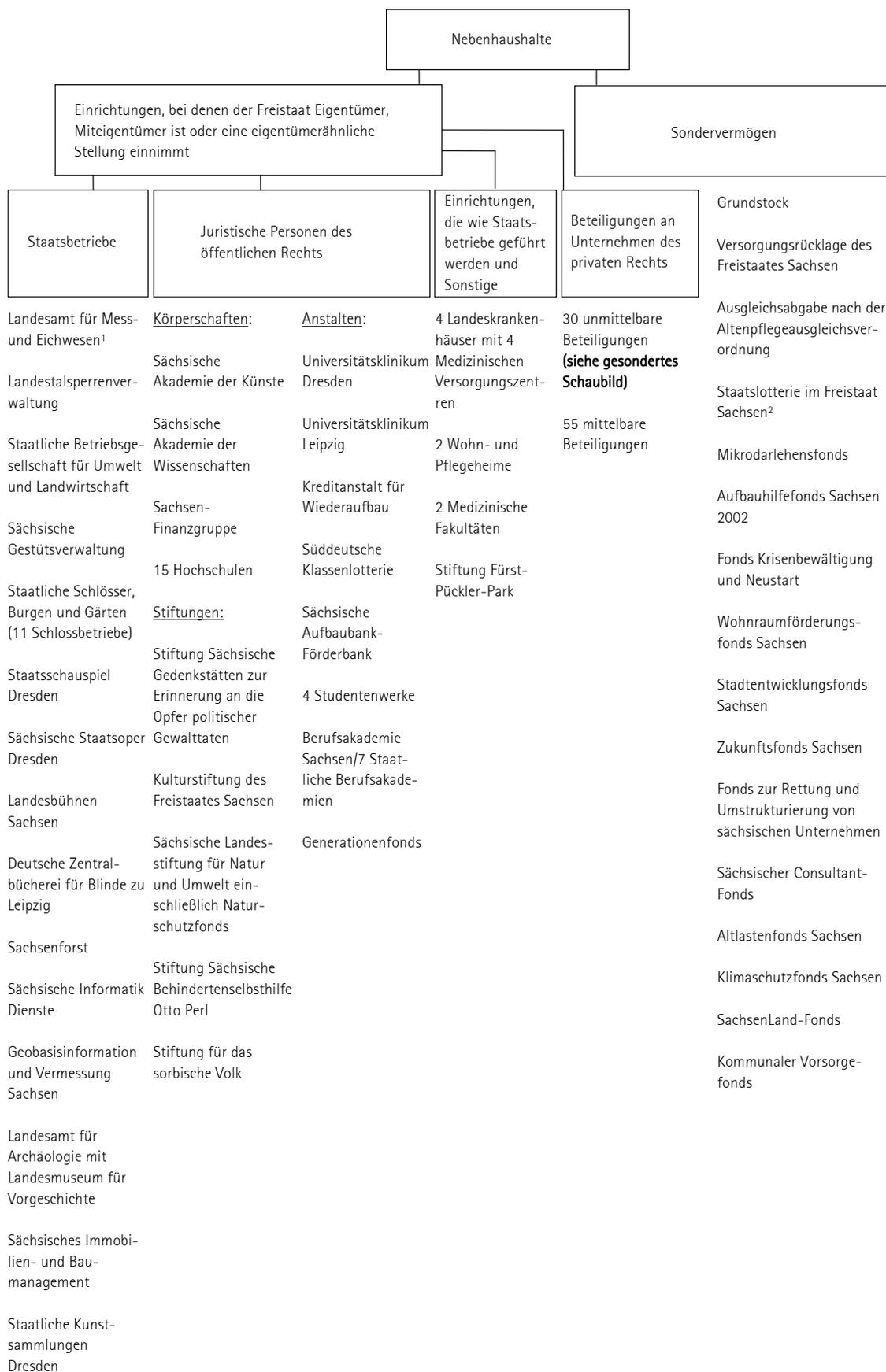
Durch die Zunahme der Ausgliederung von z. T. großen Verwaltungsbereichen aus dem Staatshaushalt in Nebenhaushalte haben sich erhebliche Verschiebungen in der Haushaltsstruktur ergeben. Da Nebenhaushalte im Regelfall nur noch über je einen Zuschusstitel für Verwaltungsausgaben und für Investitionen im Haushaltsplan abgebildet werden, reduzieren sich die Personalausgaben (HGr. 4) und nehmen die Zuweisungen (HGr. 6) im StHpl. deutlich zu. Mit der Umwandlung der sächsischen Hochschulen in Körperschaften des öffentlichen Rechts wurde das bisher umfangreichste Haushaltsvolumen in Nebenhaushalte verlagert.

Mit den Ausgliederungen aus dem Haushalt steigen grundsätzlich die finanziellen Risiken für den Freistaat, z. B. durch Kreditaufnahmeermächtigungen für Nebenhaushalte wie bei den Universitätskliniken und bei dem im Entwurf des Haushaltsplanes 2011/2012 vorgesehenen Sondervermögen „Garantiefonds“, auflaufende Verlustvorträge bei Staatsbetrieben (vgl. Pkt. 3.4), Nachschusspflichten zur Eigenkapitalstärkung bei Beteiligungen oder Haftungsrisiken (Beispiel Sachsen LB und SAB).

Die Ressorts übernehmen mit der Gründung der Nebenhaushalte eine erhebliche Verantwortung hinsichtlich der Anforderungen bei der Ausübung der Fachaufsicht und der Erfolgskontrolle bei Ausgliederungen, der sie nach unseren Prüfungserfahrungen nicht immer gerecht werden. Da Belastungen und Risiken, die sich aus den Nebenhaushalten ergeben können, nicht im Staatshaushalt abgebildet werden, ist der Aufbau eines funktionierenden Risikomanagements umso erforderlicher.

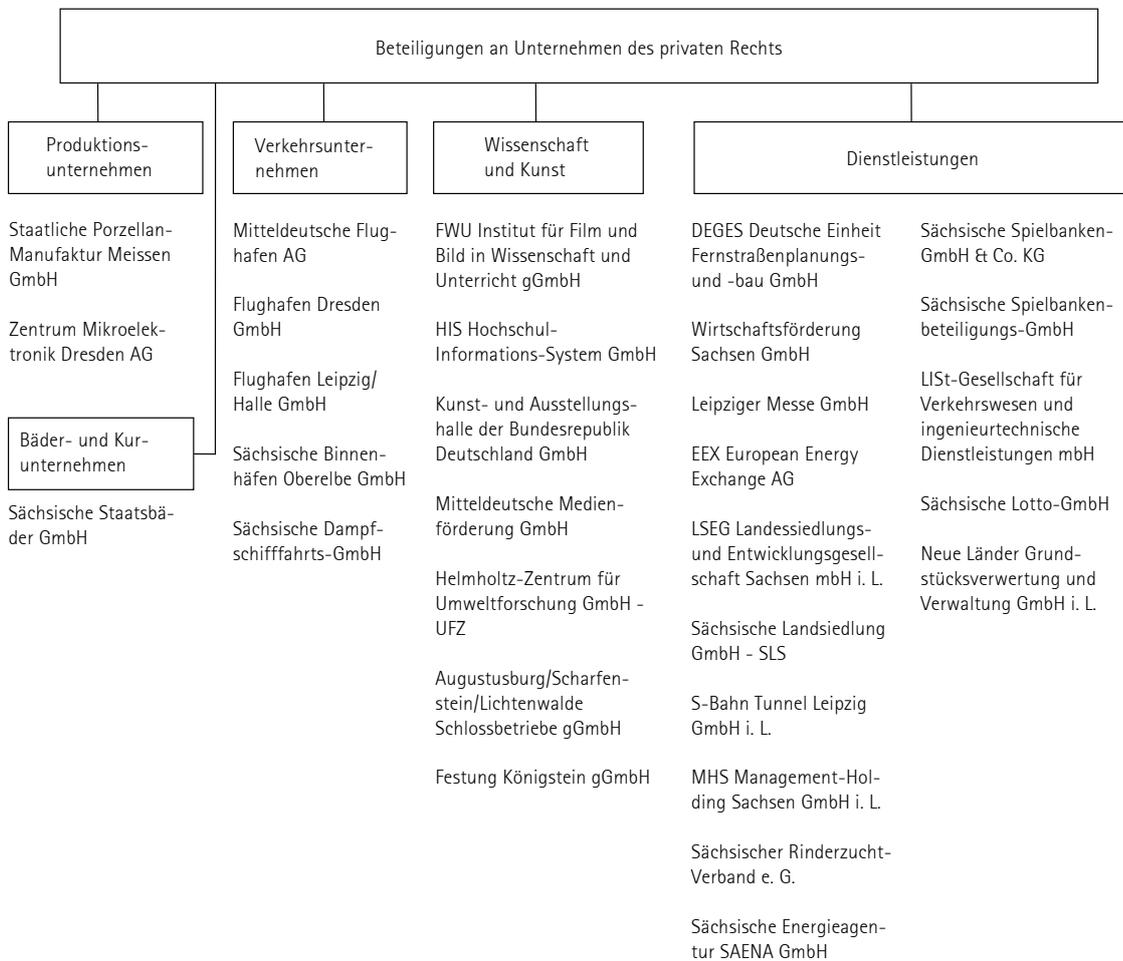
Verantwortung der Ressorts

Der aktuelle Bestand an Nebenhaushalten zum Stand 31.12.2009 ist nachfolgend dargestellt:



¹ Der Errichtungserlass ist für 2011 vorgesehen.

² Laut Angabe des SMF.



Der SRH musste erneut feststellen, dass die Meldungen des SMF zum Bestand der Nebenhaushalte und den in die Vermögensrechnung eingehenden Vermögen bei Stiftungen und Sondervermögen nicht übereinstimmen. **Diese Angaben müssen identisch sein.**

Abstimmung mit der Vermögensrechnung erforderlich

2 Bestandsentwicklung

Im Vergleich zum Vorjahr hat sich der Bestand an Nebenhaushalten mit Stand 31.12.2009 wesentlich verändert. Insbesondere durch die Ausgliederung der 15 Hochschulen des Freistaates zum 01.01.2009 ist ein großer Bereich aus dem Kernhaushalt ausgelagert worden. Mit dem Förderfondsgesetz (Haushaltsbegleitgesetz 2009/2010, Art. 4 Gesetz zur Errichtung von Fonds zur Förderung im Freistaat Sachsen) wurden im Jahr 2009 8 neue Sondervermögen als Förderfonds gegründet. Davon entfallen 2 Fonds in den Bereich des SMI und jeweils 3 in den Geschäftsbereich von SMWA und SMUL.

Zum 01.01.2010 wurde im Geschäftsbereich des SMS das Wohn- und Pflegeheim „Im Göltzschtal“ veräußert.

Neu ist im Geschäftsbereich des SMF das Sondervermögen „Kommunaler Vorsorgefonds“. Er wurde mit dem Gesetz über die Errichtung eines Sondervermögens „Kommunaler Vorsorgefonds“ (Art. 10 Haushaltsbegleitgesetz 2009/2010) in 2009 gegründet.

Bei den Staatsbetrieben ist zum 01.01.2009 der Staatsbetrieb „Staatliche Kunstsammlungen Dresden“ hinzugekommen. Im Geschäftsbereich des SMWK wurden die Staatlichen Ethnographischen Sammlungen Sachsen zum 01.01.2010 in den Verbund der Staatlichen Kunstsammlungen Dresden aufgenommen. Weiterhin wurden im Geschäftsbereich des SMS durch die Sächsischen Krankenhäuser Altscherbitz und Arnsdorf je 2 Medizinische Versorgungszentren gegründet.

Dem Zuwachs an Nebenhaushalten stehen nur geringfügige Reduzierungen gegenüber. Bei dem Staatsbetrieb „Staatliche Schlösser, Burgen und Gärten“ hat sich durch die Zusammenlegung die Anzahl der Schlossbetriebe von 15 auf 11 reduziert. Im Zuge der Verwaltungsreform wurde das Sondervermögen „Ausgleichsabgabe nach dem Schwerbehindertengesetz“ zum 01.08.2008 kommunalisiert.

Der Entwurf des Haushaltsplanes 2011/2012 sieht die Errichtung 2 weiterer Sondervermögen (Darlehensfonds zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur und Garantiefonds) vor.

Im Bereich der Beteiligungen wurde eine GmbH verkauft, eine Gesellschaft im Handelsregister gelöscht und eine mit einer Stiftung des Freistaates verschmolzen.

Verschiebung der Haushaltsstruktur durch
Ausgliederungen

Der bisherige Umfang der Ausgliederungen ist bedenklich. Zum einen ergeben sich aus der Betätigung der Nebenhaushalte finanzielle Risiken (vgl. auch Beitrag Nr. 4, Pkt. 2). Zum anderen entziehen sie sich zunehmend der Haushaltssteuerung. Ausgliederungen tragen erheblich zur Intransparenz des Haushalts bei. Das bisher erreichte Ausmaß der Ausgliederungen hat zu einer Verschiebung der Haushaltsstruktur geführt, die eine statistische Vergleichbarkeit der Haushalte erheblich erschwert. Hinsichtlich der Gefahren, die sich für den Freistaat aus der Kreditaufnahme bei Nebenhaushalten ergeben, verweisen wir auf die Beiträge Nr. 2 und 4.

3 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.

3.1 Anzahl Mitarbeiter und Zuschüsse

Nachfolgende Übersicht zeigt die Entwicklung der Anzahl der Beschäftigten in Vollzeitäquivalenten bei Staatsbetrieben.

Staatsbetriebe	Mitarbeiter in VZÄ					
	31.12.2004	31.12.2005	31.12.2006	31.12.2007	31.12.2008	31.12.2009
Sächsisches Immobilien- und Baumanagement	1.333,6	1.288,6	1.229,3	1.208,6	1.207,1	1.198,9
Staatliche Schlösser, Burgen und Gärten Sachsen	208,8	210,7	232,0	194,5	196,5	197,0
Sächsisches Landesamt für Mess- und Eichwesen	91,7	90,6	90,4	88,2	87,1	85,5
Staatsbetrieb Sachsenforst		1.751,5	1.746,3	1.717,0	1.555,8 ²	1.435,8
Landestalsperrenverwaltung	504,0	576,0	730,8	777,1	770,1	778,6
Staatliche Umweltbetriebsgesellschaft ¹	170,1	171,2	170,9	179,4	243,7	275,2
Sächsische Gestütsverwaltung	104,8	103,8	103,8	104,0	102,8	102,0
Sächsische Staatsoper Dresden	810,0	813,0	802,0	797,0	784,3	774,2
Staatsschauspiel Dresden	299,0	278,0	274,0	269,0	257,7	258,4
Landesbühnen Sachsen	307,0	301,0	287,5	263,0	281,6	279,1
Deutsche Zentralbücherei für Blinde zu Leipzig	78,5	78,5	77,0	76,0	76,0	75,0
Geobasisinformation und Vermessung Sachsen					279,5	256,4
Sächsische Informatik Dienste ³					269,5	279,4
Sächsische Informatik Dienste - Landesrechenzentrum Steuern ³					151,1	148,4
Landesamt für Archäologie mit Landesmuseum für Vorgeschichte					73,5	74,5
Staatliche Kunstsammlungen Dresden						260,0
Summe	3.907,4	5.662,8	5.743,9	5.673,8	6.336,2	6.478,2

¹ Ab 01.08.2008 neue Bezeichnung „Staatliche Betriebsgesellschaft für Umwelt und Landwirtschaft“ durch Integration der Labore der Sächsischen Landesanstalt für Landwirtschaft mit 53 VZÄ.

² Übergang von 193 Mitarbeitern auf die Kommunen durch die Verwaltungs- und Funktionalreform.

³ Darstellung getrennt nach Einzelplänen.

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

Die Anzahl der Mitarbeiter in VZÄ hat sich im dargestellten Zeitraum um 65,8 % erhöht. Damit arbeitet ein erheblicher Anteil (rd. 8,3 %) der Mitarbeiter des Freistaates in Staatsbetrieben. Deren Bezüge sind nicht in den Personalausgaben der HGr. 4 erfasst, sondern in den Zuschüssen in der HGr. 6 enthalten. Dies hat nicht nur Auswirkungen auf die Personalausgabenquote, die durch Ausgliederungen an Aussagekraft verliert. Auch wird ein statistischer Vergleich der Personalausgaben und Zuschüsse zwischen den Bundesländern unmöglich, da die Ausgliederungsaktivitäten der Länder nicht vergleichbar sind (vgl. Beitrag Nr. 2, Pkt. 2). Gleiches gilt für Einrichtungen, die wie Staatsbetriebe geführt werden und die Körperschaften, Stiftungen und Anstalten des öffentlichen Rechts, die Zuschüsse für ihr Personal vom Freistaat erhalten.

In Staatsbetrieben arbeiten rd. 8,3 % der Mitarbeiter des Freistaates

Staatsbetriebe	Zuschuss in €					
	31.12.2004	31.12.2005	31.12.2006	31.12.2007	31.12.2008	31.12.2009
Sächsisches Immobilien- und Baumanagement	54.039.100	55.117.324	53.557.515	54.871.900	51.976.200	59.213.602
Staatliche Schlösser, Burgen und Gärten Sachsen	9.932.383	7.843.679	10.807.944	9.722.008	11.291.471	12.985.032
Sächsisches Landesamt für Mess- und Eichwesen	1.010.500	892.000	947.000	1.100.000	1.200.000	859.426
Staatsbetrieb Sachsenforst			50.381.144	55.852.319	36.500.000 ²	59.961.821
Landestalsperrenverwaltung	49.966.930	74.105.200	50.050.700	55.620.200	54.601.132	63.843.656
Staatliche Umweltbetriebsgesellschaft ¹	11.863.700	12.051.100	12.733.400	12.882.100	15.610.800	19.218.013
Sächsische Gestütsverwaltung	2.791.052	2.757.048	3.304.857	2.881.000	3.103.600	3.114.877
Sächsische Staatsoper Dresden	34.996.669	38.695.900	43.128.431	40.269.600	37.078.900	37.345.000
Staatsschauspiel Dresden	14.316.100	13.800.000	15.004.900	15.228.300	13.850.000	17.358.000
Landesbühnen Sachsen	12.500.000	12.100.000	12.499.400	13.098.600	11.606.000	12.457.000
Deutsche Zentralbücherei für Blinde zu Leipzig	3.238.349	3.199.257	3.429.425	3.019.300	3.100.000	3.300.000
Geobasisinformation und Vermessung Sachsen					keine Daten vorhanden	19.841.860
Sächsische Informatik Dienste ³					23.275.000	28.834.975
Sächsische Informatik Dienste - Landesrechenzentrum Steuern ³					22.523.600	18.679.472
Landesamt für Archäologie mit Landesmuseum für Vorgeschichte					5.934.700	5.596.443
Staatliche Kunstsammlungen Dresden						13.242.548
Summe	194.654.783	220.561.508	255.844.716	264.545.327	291.651.403	375.851.725

¹ Ab 01.08.2008 neue Bezeichnung „Staatliche Betriebsgesellschaft für Umwelt und Landwirtschaft“ durch Integration der Labore der Sächsischen Landesanstalt für Landwirtschaft mit 53 VZÄ.

² Übergang von 193 Mitarbeitern auf die Kommunen durch die Verwaltungs- und Funktionalreform.

³ Darstellung getrennt nach Einzelplänen.

Im Betrachtungszeitraum hat sich das Volumen der Zuschüsse für Staatsbetriebe fast verdoppelt. Die Steigerung der Zuschüsse hat ihre Ursache nicht nur in dem Zuwachs an Staatsbetrieben, sondern auch in den Tarifierungen. Im Jahr 2009 entfallen zusätzlich rd. 12,3 Mio. € der Zuschüsse auf Zuführungen an den Generationenfonds. Den Staatsbetrieben wurde damit erstmalig der auf sie entfallende Anteil an der Vorsorge für zukünftige Pensionen ihrer Beamten zugewiesen. Dadurch wird die Verursachung von zukünftigen Pensionsansprüchen in den Staatsbetrieben transparenter.

3.2 NSM-Anpassung der Staatsbetriebe

Um die mit den Staatsbetriebsgründungen einhergehenden Steuerungsverluste zu kompensieren, sind gem. Nr. 3.3 VwV-NSM Staatsbetriebe an die Vorgaben des NSM-Rahmenhandbuches anzupassen. Die Steuerung soll dann nicht mehr über den im StHpl. abgebildeten Zuschusstitel erfolgen, sondern über Produkte und Kennzahlen. Eine weitestgehend vollständige Umsetzung der NSM-Vorgaben erfolgte bisher nur im Landesamt für Archäologie, eines der ehemals 4 NSM-Modelle und bei den Staatlichen Kunstsammlungen Dresden. Obwohl für 8 Staatsbetriebe bereits Anpassungs- bzw. Umsetzungsvereinbarungen vorliegen, erfolgt die NSM-Umsetzung durch die Ressorts nur sehr zögerlich. Für weitere 7 Staatsbetriebe steht der Abschluss von Anpassungs- bzw. Umsetzungsvereinbarungen noch aus. Nur 2 Betriebe planen derzeit den Abschluss einer Ressortvereinbarung und 1 Betrieb eine Anpassungsvereinbarung.

Von den NSM-anwendenden Staatsbetrieben haben nur 5 die Ist-Fachkonzepte umgesetzt und sind im „Echtbetrieb“. Davon hat einer auch das Soll-Fachkonzept Planung/Zielvereinbarung umgesetzt. Die Soll-Fachkonzepte wurden bisher erst von 2 Staatsbetrieben vollständig realisiert.

Zügige NSM-Anpassung bei Staatsbetrieben

Der SRH mahnt eine zügigere NSM-Anpassung bei den Staatsbetrieben an. Mit der Umsetzung des NSM-Rahmenhandbuches soll die einheitliche Behandlung der Staatsbetriebe sichergestellt werden. Die Aufnahme ergänzender Informationen im StHpl. stellt einen Transparenzgewinn in Bezug auf die sonst nur abgebildeten Zuschusstitel und Wirtschaftspläne dar. Damit verbessern sich die Möglichkeiten der parlamentarischen Steuerung.

Das SMF begrüßt die Anregung des SRH, die Staatsbetriebe zügig an das NSM anzupassen. Hiermit verbunden wird die Erwartung, dass die Steuerung der Staatsbetriebe nicht mehr über die Zuschusstitel im StHpl., sondern über Produkt- und Kennzahlen erfolgt und damit Risiken begrenzt werden. Dafür werde das SMF dem Kabinett eine verbindliche Umsetzung des NSM in allen Staatsbetrieben empfehlen und in Verhandlungen mit den Ressorts zum Abschluss weiterer Anpassungsvereinbarungen eintreten.

3.3 Selbstbewirtschaftung bei Staatsbetrieben

Im Geschäftsbereich des SMWK wurden im StHpl. 2009/2010 4 Staatsbetrieben Selbstbewirtschaftungsbefugnisse nach § 15 Abs. 2 SÄHO eingeräumt. Dem SRH erschließt sich die Notwendigkeit nicht. Die Organisationsform des Staatsbetriebes bietet ausreichend Flexibilität bei der Bewirtschaftung der Zuschusstitel. Zudem geht die Selbstbewirtschaftung nicht mit den NSM-Regelungen konform. **Bei Staatsbetrieben ist von Selbstbewirtschaftungsbefugnissen abzusehen.**

Keine Selbstbewirtschaftung bei Staatsbetrieben

Im Übrigen hält der SRH das Instrument der Selbstbewirtschaftung für nicht geeignet, da die Flexibilität bei der Bewirtschaftung weit über die üblichen Haushaltsinstrumente hinausgeht und die Transparenz des Staatshaushaltes besonders eingeschränkt wird. Wesentliche Haushaltsgrundsätze wie das Jährlichkeitsprinzip, der Grundsatz der zeitlichen Bindung, das Bruttoprinzip und der Grundsatz der Gesamtdeckung werden durch die Selbstbewirtschaftung außer Kraft gesetzt. Die Aussagekraft der HR wird durch die Beschränkung auf den Nachweis der zugewiesenen Mittel vermindert. Zudem sind die Selbstbewirtschaftungsmittel allen Einflussmöglichkeiten im Haushaltsvollzug entzogen, insbesondere auch der Beschränkung durch haushaltswirtschaftliche Sperren.

Das SMF hält die kritischen Bemerkungen des SRH für nicht gerechtfertigt. Es teilt aber mit, dass die Selbstbewirtschaftungsvermerke im Bereich SMUL mit dem Doppelhaushalt 2009/2010 wieder abgeschafft wurden.

Durch die Ausbringung der Zuschussmittel zur Selbstwirtschaftung werde bei Staatsbetrieben ausschließlich das Jährlichkeitsprinzip außer Kraft gesetzt. Andere Haushaltsgrundsätze wie das Bruttoprinzip sowie die Gesamtdeckung seien bei Staatsbetrieben ohnehin außer Kraft.

Das SMF stimmt zu, dass durch die Selbstbewirtschaftung die Möglichkeit der haushaltswirtschaftlichen Sperren eingeschränkt wird. Darum sei dieses Instrument nur in begründeten Fällen einzusetzen.

Zusammenfassend sei festzuhalten, dass das SMF keine generelle Entscheidung zum Instrument der Selbstbewirtschaftung bei Staatsbetrieben getroffen hat. Das SMF sieht in der Selbstbewirtschaftung grundsätzlich ein geeignetes Instrument, um eine Ausnahme vom Grundsatz der Jährlichkeit und damit die überjährige Flexibilität der Zuschussmittel zu erreichen. Mit der beabsichtigten Überarbeitung der Regelungen zu Staatsbetrieben (insbesondere der VwV zu § 26 SÄHO) wird die überjährige Finanzflexibilität ebenfalls mit einbezogen.

Der SRH hält an seiner Kritik zum Einsatz der Selbstbewirtschaftung fest.

3.4 Risiken des Freistaates Sachsen aufgrund der Eigenkapitalentwicklung der Kulturstaatsbetriebe und deren Auswirkung auf den Zuschussbedarf

Aus den Jahresabschlüssen der Staatsbetriebe Sächsische Staatsoper Dresden (Staatsoper), Staatsschauspiel Dresden (Staatsschauspiel) und Landesbühnen Sachsen (Landesbühnen) für das Geschäftsjahr 2008 ergeben sich hinsichtlich der Eigenkapitalausstattung und der Zuschussentwicklung nachfolgende Bemerkungen.

Das Eigenkapital und seine Einzelpositionen entwickelten sich gemäß den Jahresabschlüssen der jeweiligen Kulturstaatsbetriebe im Zeitraum 2006 bis 2008 wie folgt (Angaben in T€).

Staatsoper

	2006	2007	2008
I. Allgemeine Rücklage	3.375,9	3.375,9	3.375,9
II. Verlustvortrag	-9.215,4	-7.465,6	-3.762,3
III. Jahresüberschuss/Fehlbetrag	1.749,8	3.703,4	-2.032,9
IV. Nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag	4.089,7	386,4	2.419,3
Eigenkapital	0	0	0

Staatsschauspiel

	2006	2007	2008
I. Kapitalrücklage	1.157,4	1.157,4	1.157,4
II. Gewinnrücklage	101,8	101,8	101,8
III. Bilanzverlust	-2.578,4	-2.864,4	-3.493,8
IV. Nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag	1.319,2	1.605,2	2.234,7
Eigenkapital	0	0	0

Landesbühnen

	2006	2007	2008
I. Freie Rücklagen	1.021,5	1.021,5	1.021,5
II. Verlustvortrag	-1.508,7	-1.821,8	-1.818,7
III. Jahresüberschuss/Fehlbetrag	-313,1	3,1	-532,9
IV. Nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag	800,3	797,2	1.330,0
Eigenkapital	0	0	0

Abweichungen sind rundungsbedingt.

Die Auswertung des Zahlenmaterials zeigt, dass es nur der Staatsoper gelungen ist, den nicht durch Eigenkapital gedeckten Fehlbetrag gegenüber 2006 zu reduzieren. Beim Staatsschauspiel und den Landesbühnen erhöhte sich dieser hingegen um mehr als die Hälfte. Im Hj. 2008 betragen die nicht durch Eigenkapital gedeckten Fehlbeträge der 3 Kulturstaatsbetriebe zusammen fast 6 Mio. €. Diese sind letztlich aus Jahresfehlbeträgen und kumulierten Verlustvorträgen entstanden, welche zum 31.12.2008 insgesamt ca. 11,6 Mio. € umfassen.

Nach der VwV Nr. 1.3.2 zu § 26 SÄHO muss der Finanzplan den notwendigen und finanzierbaren Bedarf auch an Verlustabdeckungen enthalten. Zu den Zuführungen zählen nach der VwV Nr. 1.4 zu § 26 SÄHO u. a. die Deckung von Betriebsverlusten. Diese Position wurde bei allen 3 Staatsbetrieben bei der Bemessung des Finanzbedarfs im Betrachtungszeitraum nicht berücksichtigt.

In der Kabinettsitzung vom 17.07.2007 berichtete das SMWK über die Bemühungen zur wirtschaftlichen Konsolidierung und zur künstlerischen Leistungsfähigkeit der Staatstheater. Darin enthalten ist ein Gesamtüberblick über den Mehrbedarf der 3 Kultureinrichtungen für die Hj. 2008 bis 2011, der nicht durch die veranschlagten bzw. geplanten Zuschüsse des Landes gedeckt ist (Angaben in T€).

	2008	2009	2010	2011
I. Mehrbedarf				
Staatsoper	4.604	5.302	5.995	5.892
Staatsschauspiel	944	4.058	3.993	3.893
Landesbühnen	421	1.257	1.628	1.628
Summe	5.969	10.617	11.616	11.413
II. Deckung				
Maßnahmen im Epl. 12	1.365	3.000	5.500	5.500
Gesamthaushalt	4.604	7.617	6.116	5.913
Summe	5.969	10.617	11.616	11.413

Der Bericht wurde gemäß Kabinettsbeschluss Nr. 04/0573 zur Kenntnis genommen.

In den Haushaltsplänen wurden folgende Zuschüsse für den laufenden Betrieb der 3 Kulturstaatsbetriebe (in T€) veranschlagt (nachrichtlich die Hj. 2006 und 2007).

	2006	2007	2008	2009	2010
Staatsoper	35.228,0	37.056,6	36.078,9	36.295,0	40.531,0
Staatsschauspiel	13.344,4	13.400,0	13.200,0	17.258,0	17.193,0
Landesbühnen	11.779,1	11.379,1	11.289,1	12.336,0	12.707,0

Der festgestellte finanzielle Mehrbedarf fand nur teilweise in der Planung des Doppelhaushaltes 2009/2010 Berücksichtigung. Die Haushaltsplanung spiegelt nicht den vom SMWK im Juli 2007 festgestellten Mehrbedarf der beiden Jahre, insbesondere der Staatsbetriebe Staatsoper und Landesbühnen wider. Somit ist auch für diesen Zeitraum gewiss, dass die Verlustvorträge nicht abgebaut werden können und ggf. neue Jahresverluste hinzukommen. Zudem besteht die Gefahr, dass unterjährige Genehmigungen von üpl. Ausgaben zur Sicherung der Liquidität, wie im Hj. 2008 für die Landesbühnen in Höhe von 196 T€ und für das Staatsschauspiel in Höhe von 550 T€, als Mittel zur Zuschusserhöhung genutzt werden.

Der SRH hat bereits in seiner Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung der Staatsoper¹ auf die hohen Verluste hingewiesen, die der Staatsbetrieb wie eine Bugwelle vor sich herschiebt. Das SMWK hätte bereits damals (Bilanzverluste seit 2000, nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag ab 2004) durch geeignete Maßnahmen der sich abzeichnenden negativen Entwicklung gegensteuern müssen. Durch unrealistische Wirtschaftspläne wurde jedoch der tatsächliche Finanzbedarf jahrelang verdeckt.

Das Kabinett hat sich zwar bereits mit der Problematik der wirtschaftlichen und finanziellen Situation der Kulturstaatsbetriebe auseinandergesetzt und ist bestrebt, die wirtschaftliche Konsolidierung im Einklang mit der künstlerischen Leistungsfähigkeit voranzutreiben. Konkrete Maßnahmen zur Verbesserung wurden jedoch nicht beschlossen.

Da die angehäuften Verluste in den 3 Kulturstaatsbetrieben Risiken für den Haushalt des Freistaates Sachsen bergen, mahnt der SRH erneut an, Lösungen für einen sukzessiven Abbau der aufgelaufenen Verluste zu finden. Diese sind nicht ausschließlich in einer Zuschussanpassung zu sehen, sondern sollten vielmehr durch betriebsinterne Veränderungen wie Personalkostenabbau, Einnahmensteigerung und Betriebskostensenkung erzielt werden.

Sukzessiver Abbau der aufgelaufenen Verluste

Dies ist teilweise in den Kulturstaatsbetrieben schon geschehen. So verringerte bspw. die Staatsoper die Anzahl ihrer Beschäftigten. Die Einsparungen können jedoch nicht die Personalkostensteigerung durch Tarifabschlüsse auffangen (Neugestaltungen im

¹ Jahresbericht 2007 des SRH, Beitrag Nr. 27, S. 252 ff.

TV-L und des Haustarifvertrages der Musiker der Sächsischen Staatskapelle im Hj. 2008 und 2009).

Ermittlung des tatsächlichen Finanzbedarfs

Der SRH empfiehlt als ersten Schritt, den tatsächlichen Finanzbedarf auf der Grundlage realistischer Wirtschaftspläne der Staatstheater basierend auf einer mittelfristigen Spielplangestaltung zu ermitteln. Als nächstes ist die Finanzierbarkeit des Bedarfs zu prüfen: „Wie viel ‚Staatstheater‘ kann und will sich der Freistaat Sachsen leisten?“. Nach Festlegung des staatlichen Zuschusses sollten vor Beginn des Haushaltsjahres Zielvereinbarungen mit den Staatsbetrieben geschlossen werden. Diese müssen auch betriebswirtschaftliche Kennzahlen enthalten, deren Erfüllung an die künftige staatliche Zuschussentwicklung gekoppelt wird. Voraussetzung ist jedoch, dass deren Größe tatsächlich von den Entscheidungsträgern der Kulturstaatsbetriebe beeinflusst werden kann. Die zügige Anpassung der Kulturstaatsbetriebe an das NSM könnte diesen Prozess beschleunigen.

Das SMF hat mitgeteilt, es beabsichtige, die haushaltsrechtlichen Grundlagen für Staatsbetriebe fortzuentwickeln (vor allem die VwV zu § 26 SÄHO) und dabei die Erkenntnisse aus der Erprobung betriebswirtschaftlicher Methoden im Rahmen des NSM zu nutzen. In dieser Überarbeitung soll auch der Punkt „Verlustausgleich“ neu geregelt werden. Soweit die Nebenhaushalte betriebswirtschaftlich agieren, sei der Bedarf einer Professionalisierung und Standardisierung einer betriebswirtschaftlichen Steuerung zu konstatieren. Dies sei mit dem geänderten haushaltsrechtlichen Rahmen aufgrund der Änderungen des HGrG auf Bund-Länder-Ebene zu scharnieren, Standards für eine betriebswirtschaftliche Steuerung von Gebietskörperschaften zu schaffen. Vor diesem Hintergrund will das SMF die Anregungen und Hinweise des SRH prüfen und in die Neuregelung einfließen lassen.

Gleichwohl führt das SMF aus, dass das Vorliegen von Verlusten in der Erfolgsrechnung und Bilanzverlusten bzw. eines negativen Eigenkapitals keinen zwingenden Grund darstelle, den Einrichtungen einen höheren Zuschuss zukommen zu lassen, solange bei den Einrichtungen ausreichende liquide Mittel vorhanden sind, um zusammen mit den staatlichen Zuschüssen und den eigenen Einnahmen den notwendigen Finanzbedarf im jeweiligen Wirtschaftsjahr zu decken.

Der Freistaat habe bisher immer den notwendigen Finanzbedarf der Staatsbetriebe gedeckt. Der Vorwurf des SRH, dass nicht der tatsächliche Finanzbedarf abgedeckt wurde, wird zurückgewiesen. Dagegen wurde der kaufmännische Verlust nicht in Gänze abgedeckt. Gegen einen generellen und pauschalen Ausgleich des kaufmännischen Verlustes sprächen folgende Argumente:

Die Verluste aufgrund von Pensionsrückstellungen können dem Staatsbetrieb nicht ausgeglichen werden, da dieser auch nicht für die späteren Zahlungen aufkommt.

Verluste aufgrund von Abschreibungen bzw. aufgrund eines Werteverzehrs seien nicht unmittelbar (jährlich) auszugleichen, da die Reinvestitionen grundsätzlich durch den kamerale Staatshaushalt als Ergebnis der Haushaltsverhandlungen bereitgestellt werden. Ein Automatismus zum jährlichen Ausgleich der Verluste würde eine Besserstellung gegenüber normalen Behörden darstellen, obwohl Staatsbetriebe ebenfalls unmittelbare Staatsverwaltung darstellen und rechtlich unselbstständig sind.

Die vollständige Deckung der Verluste setze keinen Anreiz zum wirtschaftlichen und sparsamen Handeln. Gerade der Ausweis eines kaufmännischen Verlustes dient dazu, die Ursachen zu hinterfragen und ein Umsteuern einzuleiten.

Die Ursachen für kaufmännische Verluste seien sehr unterschiedlich. Deshalb sollten bei der Beantwortung der Frage, ob es eines Verlustausgleichs bedarf, die individuellen Rahmenbedingungen der jeweiligen Einrichtung berücksichtigt werden.

Bilanzverluste bei ausgeglichenem Haushalt seien keine akute Bedrohung für den aktuellen Ausgaben-Einnahmen-Ausgleich, sondern in Bezug auf das Ziel einer nachhaltigen Haushaltswirtschaft ein Indikator für in der Zukunft auftretende Ausgabe-

bzw. Einnahmeerfordernisse. Das Gebot, Bilanzverluste zu decken, kann und sollte sich daher nicht - wie bei Einnahmen und Ausgaben - zwingend auf ein Haushaltsjahr erstrecken. Die angehäuften Verluste der Staatsbetriebe stellen aus Sicht des SMF damit grundsätzlich keine unmittelbaren Risiken für den Staatshaushalt dar.

Der SRH hält zur Verbesserung der wirtschaftlichen Situation der Staatstheater nicht vorrangig Zuschussanpassungen für erforderlich. Vielmehr sollten z. B. Personalkostenabbau, Einnahmesteigerungen und Betriebskostensenkungen angestrebt werden. Grundlage dafür muss zunächst die Erarbeitung realistischer Wirtschaftspläne sein. Zweifelsfrei müssen bei allen Entscheidungen die individuellen Rahmenbedingungen der jeweiligen Einrichtung beachtet werden. Im Übrigen gab es bspw. im Hj. 2008 wegen auftretender Liquiditätsgpässe üpl. Ausgaben beim Staatsschauspiel und bei den Landesbühnen in Höhe von insgesamt 746 T€.

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 außerhalb des Haushalts verwaltet. Im Hj. 2009 wurden 8 neue Fonds durch das Förderfondsgesetz gegründet (vgl. Pkt. 2).

Eine Beschreibung der Sondervermögen erfolgte im Jahresbericht 2008 des SRH, Beitrag Nr. 4. Bezüglich des Sondervermögens Grundstock verweisen wir auf den Beitrag Nr. 5.

Sondervermögen	Bestand zum 31.12.2009 in €
Grundstock	342.266.274,85
Versorgungsrücklage des Freistaates Sachsen	71.096.272,65
Ausgleichsabgabe nach der Altenpflegeausgleichsverordnung ¹	4.502.600,00
Staatslotterie im Freistaat Sachsen ²	0,00
Mikrodarlehensfonds	17.881.970,99
Aufbauhilffonds Sachsen 2002	515.285.583,43
Fonds Krisenbewältigung und Neustart	9.823.917,90
neu ab 2009:	
Wohnraumförderungsfonds Sachsen	14.399.552,30
Stadtentwicklungsfonds	0,00
Zukunftsfonds Sachsen	10.000.000,00
Fonds zur Rettung und Umstrukturierung von sächsischen Unternehmen	43.771.621,04
Sächsischer Consultant-Fonds	984.664,32
Altlastenfonds Sachsen	106.582.730,44
Klimaschutzfonds Sachsen	0,00
SachsenLand-Fonds	0,00
Kommunaler Vorsorgefonds	137.637.070,47
Summe:	1.274.232.258,39

¹ Bestand enthält von August bis Dezember Sollwerte, da die Jahresabrechnung der Deutschen Rentenversicherung Mitteldeutschland an das Ausbildungsjahr angepasst ist.

² Sondervermögen besteht aus durchlaufenden Posten ohne Anfangs- und Endbestand.

Der ausgewiesene Bestand der Sondervermögen ist im Vergleich zum Vorjahr um rd. 216,4 Mio. € gestiegen. Ursächlich hierfür sind Neugründungen mit einem Vermögensumfang von rd. 313,4 Mio. € und sonstige Kontobewegungen bei dem Altbestand. Im Hj. 2009 hat der Freistaat z. B. bei dem Sondervermögen „Aufbauhilffonds Sachsen 2002“ ein Darlehen über 400 Mio. € und bei dem Sondervermögen „Kommunaler Vorsorgefonds“ über 137 Mio. € aufgenommen. Die Darlehen an den Freistaat sind im Bestand ausgewiesen (vgl. Beitrag Nr. 5).

5 Einzelfeststellungen

5.1 Vorlage der geprüften Jahresabschlüsse der Staatsbetriebe

Die VwV Rechnungslegung 2008, Abschn. E, Nr. 11 sieht vor, die Jahresabschlüsse der Staatsbetriebe der HR beizufügen. Dies erfolgt regelmäßig. Die Information des SRH durch die Ressorts über die Abschlussprüfungen der Staatsbetriebe ist dagegen sehr unterschiedlich. Einige Ressorts senden dem SRH die Abschlussberichte der Wirtschaftsprüfer regelmäßig zu, andere nur nach Anforderung.

Vorlage der Prüfungsberichte der Wirtschaftsprüfer an den SRH

Für einen reibungslosen Ablauf der HR-Prüfung sollte in das Rechnungslegungsschreiben die Zusendung der Prüfungsberichte der Wirtschaftsprüfer über die Jahresabschlüsse an den SRH spätestens bis zum Ende des auf das geprüfte Geschäftsjahr folgenden Jahres aufgenommen werden. Weitergehend sollte eine entsprechende Änderung der VwV zu § 87 SÄHO erfolgen.

5.2 Vorlage der geprüften Jahresabschlüsse der Sächsischen Krankenhäuser (SKH)

Die SKH wurden von der Regelung der VwV Rechnungslegung, Abschn. E, Nr. 11 befreit, die Jahresabschlüsse der HR beizufügen. 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 und die geprüfte Abrechnung für die Klinik für Forensische Psychiatrie des Städtischen Klinikums „St. Georg“ Leipzig mussten im Rahmen der HR 2008 gesondert angefordert werden. **Der SRH hat bereits mehrmals in seinen Jahresberichten auf die Pflicht zur rechtzeitigen Übersendung der Jahresabschlüsse hingewiesen.**

5.3 Jahresüberschüsse aus der Kostenerstattung Maßregelvollzug (MRV)

Der SRH beanstandet seit Jahren die erheblichen Überschüsse der SKH und des Städtischen Klinikums „St. Georg“ Leipzig aus der Kostenerstattung für den MRV und die mangelnde zeitnahe Rückführung der Mittel durch das SMS.

Die SKH erzielten im Jahr 2008 erneut Überschüsse aus der Kostenerstattung für den MRV. Der Zuwachs der Überschüsse stellt sich in den Jahren 2006 bis 2008 wie folgt dar:

SKH	Bestand 31.12.2006	Bestand 31.12.2007	Auflösung/ Verrechnung 2008	Zuführung in Höhe des Jahresüberschusses 2008	Bestand 31.12.2008
Altscherbitz	2.168.092,06	2.674.651,45	538.891,43	910.206,71	3.045.966,73
Arnsdorf	106.268,70	250.119,50	15.504,35	132.847,82	367.462,97
Großschweidnitz	353.259,10	635.478,64 davon MRV: 593.349,01	131.060,63 davon für MRV: 88.931,00	295.297,09 davon aus MRV: 255.904,25	799.715,10 davon MRV: 760.322,26 ²
Rodewisch	1.026.013,22	1.876.132,79	608.920,34	980.539,53	2.247.751,98
Summe	3.653.633,08	5.394.252,75	1.252.247,12	2.279.498,31	6.421.503,94

Der SRH forderte das SMS im Rahmen der Prüfung erneut auf, den Sachverhalt zu erklären und mitzuteilen, wann die Überschüsse eingesetzt werden sollen. Das SMS hat die Verwendung der Überschüsse nicht vollumfänglich dargelegt, sondern teilte lediglich mit, wie ein Teil der Überschüsse eingesetzt wurde.

Für die einzelnen SKH wurden folgende Sachverhalte ermittelt:

SKH Altscherbitz

Im Berichtsjahr wurden 538.891,43 € ertragswirksam aufgelöst, allerdings steht dieser Summe ein Überschuss von 910.206,71 € gegenüber. Die Verbindlichkeiten des SKH Altscherbitz gegenüber dem Freistaat Sachsen erhöhten sich somit 2008 auf 3.045.966,73 €.

² Diese Summe ist für die Gesamtberechnung der kumulierten Jahresüberschüsse maßgeblich.

SKH Arnsdorf

Das SKH Arnsdorf wies zum 31.12.2007 eine Verbindlichkeit gegenüber dem Krankenhausträger in Höhe von 250.119,50 € aus. Im Hj. 2008 verrechnete das SMS Überschüsse in Höhe von 15.504,35 € mit lfd. Zahlungen. Laut Jahresabschluss entspricht dies dem Überschuss aus dem Geschäftsjahr 2006. Eine weitere Auflösung/Verrechnung erfolgte nicht, wodurch sich auch bei diesem SKH aufgrund einer Zuführung in Höhe von 132.847,82 € die Verbindlichkeiten gegenüber dem Freistaat Sachsen im Vergleich zum Vorjahr auf insgesamt 367.462,97 € erhöhten.

SKH Großschweidnitz

Zum 31.12.2007 bestand im SKH Großschweidnitz eine Verbindlichkeit gegenüber dem Krankenhausträger aus der Durchführung des Maßregelvollzugs in Höhe von 593.349,01 €. Im Hj. 2008 wurden für den MRV 88.931 € aufgelöst. Bei einem erzielten Überschuss aus dem Maßregelvollzug in Höhe von 255.904,25 € erhöht sich dadurch der Bestand der Verbindlichkeiten des SKH Großschweidnitz. Der Bestand beträgt 799.715,10 € zum 31.12.2008, enthält jedoch auch nicht verwendete Zuschüsse für Instandhaltungsmaßnahmen in Höhe von 32.042,87 € sowie nicht verwendete Instandhaltungsmittel für das Haus 11 in Höhe von 7.349,97 €. Die Verbindlichkeiten des SKH gegenüber dem Freistaat Sachsen aus dem MRV betragen 760.322,26 €.

SKH Rodewisch

Das SKH Rodewisch hatte zum 31.12.2007 kumulierte Überschüsse aus dem MRV in Höhe von 1.876.132,79 €. Verrechnet wurden 608.920,34 € im Hj. 2008. Die Zuführung in Form des Jahresüberschusses betrug 980.539,53 €. Der Bestand der Verbindlichkeiten des SKH Rodewisch gegenüber dem Freistaat Sachsen aus dem MRV erhöhte sich danach zum 31.12.2008 auf 2.247.751,98 €.

In seiner Stellungnahme weist das SMS darauf hin, dass im Hj. 2009 ein Gesamtbetrag in Höhe von 1.889.287,48 € zur Kostenerstattung wie folgt eingesetzt wurde:

- 967.776,59 € im SKH Altscherbitz,
- 504.418,01 € im SKH Großschweidnitz,
- 417.092,88 € im SKH Rodewisch.

Ob dies zu einer Reduzierung der bei den SKH vorgehaltenen Mittel führt, kann erst nach Vorlage der Jahresabschlüsse 2009 beurteilt werden. Erst dann kann nachvollzogen werden, in welcher Höhe die SKH Zuführungen in Form von Jahresüberschüssen verzeichnen. In den Vorjahren überstiegen die Summen der Zuführungen zumeist die der Auflösungen/Verrechnungen.

Das Städtische Klinikum „St. Georg“ Leipzig wurde durch öffentlich-rechtlichen Vertrag mit der Durchführung des MRV beauftragt. Die Kosten trägt der Freistaat Sachsen. Das Klinikum hat die Verwendung der Kostenerstattung gegenüber dem SMS nachzuweisen.

Auch 2008 wurde ein Überschuss erwirtschaftet:

Überschüsse bis zum 31.12.2005	236.499,40 €
Überschuss 2006	468.882,22 €
Überschuss 2007	603.283,11 €
Überschuss 2008	610.261,95 €
kumulierte Überschüsse zum 31.12.2008	1.918.926,68 €

Der Überschuss erhöht sich danach auf 1.918.926,68 €. Gemäß Stellungnahme des SMS wurden 705.381,62 € zur Kostenerstattung im Jahr 2009 verwendet.

Zwar kamen im Vergleich zum Vorjahr höhere Beträge zur Verrechnung. Da aber die Zuführung in Form der Jahresüberschüsse sogar noch geringfügig höher ausfiel als im Vorjahr, haben sich die Verbindlichkeiten aller SKH und des Städtischen Klinikums

„St. Georg“ Leipzig gegenüber dem Freistaat Sachsen 2008 noch erhöht. Insgesamt sind bei allen genannten Krankenhäusern mittlerweile **8.340.430,62 €** gebunden.

Rechtzeitige Rückführung der überhöhten Zuweisungen an den Staatshaushalt

Der SRH weist darauf hin, dass durch die überhöhten Zuweisungen an die maßregelvollziehenden Einrichtungen und die nicht rechtzeitige Rückführung von Überschüssen dem Haushalt des Freistaates Sachsen Mittel vorenthalten werden. Wir verweisen auf unsere Bemerkungen im Jahresbericht 2009 (Beitrag Nr. 3). Die Summe der dem Haushalt des Freistaates vorenthaltenen Haushaltsmittel erhöht sich von Jahr zu Jahr (2006: rd. 4,6 Mio. €, 2007: rd. 7 Mio. €, 2008: 8,3 Mio. €). Das SMS hat die Ausführungen des SRH zwar zur Kenntnis genommen, aber an seiner Handlungsweise nichts geändert.

5.4 Erfüllung der Zielvereinbarung über Maßnahmen zur Verbesserung der wirtschaftlichen Situation der Medizinischen Fakultät der Universität Leipzig

Bereits in der Prüfung zur HR 2007 hat der SRH darauf hingewiesen, dass die am 16.12.2005 unterzeichnete Zielvereinbarung (01.01.2005 bis 31.12.2009) zwischen dem Freistaat Sachsen, der Universität Leipzig und dem Universitätsklinikum Leipzig nach Auswertung des Erfüllungsberichtes 2007 voraussichtlich keinen langfristigen Erfolg haben wird. Die Medizinische Fakultät Leipzig sollte 2010 eine zuschussbezogene Kostenstruktur von 47 Mio. € aufweisen und ausgeglichene Jahresabschlüsse sicherstellen. Die Maßnahmeerfüllung schien jedoch nur bis 2009 gesichert. Mit Verweis auf neue Tarifabschlüsse zeigte die Finanzplanung im Jahr 2010 (nach Auslaufen der Zielvereinbarungsperiode) wieder einen Bilanzverlust in Höhe von 2,4 Mio. €. Die mit dem jährlichen Zuschuss von 5 Mio. € angestrebte nachhaltige Verbesserung der wirtschaftlichen Situation würde damit nicht eintreten.

Mit Schreiben vom 17.03.2010 gab das SMWK den aktuellen Erfüllungsbericht zum 31.07.2009 dem SRH zur Kenntnis. Seitens der Medizinischen Fakultät seien für das Jahr 2008 alle festgelegten Maßnahmen erfüllt. Die Prognose zeige für 2009 die Einhaltung der gesetzten Zielstellungen. Für das Jahr 2010 werde die vereinbarte Kostenstruktur erreicht. Gemäß abgebildetem Erfolgsplan sei für 2010 auch unter Berücksichtigung der erhöhten Personalkosten aus der Ost-West-Anpassung mit einem ausgeglichenen Betriebsergebnis zu rechnen. Jedoch erhöhe sich der Finanzbedarf aufgrund der avisierten Drittmittel um 5,6 Mio. € für deren Gegenfinanzierung. Aus diesem Grund strebe die Medizinische Fakultät den Abschluss einer weiteren Zielvereinbarung ab 2010 in Anwendung von § 4 der gegenwärtigen Zielvereinbarung an.

Nach Auswertung des Jahresabschlusses der Medizinischen Fakultät zum 31.12.2008 ist festzustellen, dass die Istzahlen 2008 keine Berücksichtigung im Erfüllungsbericht zum 31.07.2009 fanden, die Prognose war diesbezüglich zu optimistisch. So beträgt das Ergebnis der gewöhnlichen Geschäftstätigkeit -2,7 Mio. € zum 31.12.2008. Laut Erfüllungsbericht wird ein positives Jahresergebnis von 0,07 Mio. € offeriert, obwohl die Jahresberichtsdaten zum Zeitpunkt der Abrechnung der Zielvereinbarung bereits vorlagen. Die im Bericht erläuterten Einsparmaßnahmen sind z. T. nicht plausibel. So ist z. B. die Absenkung des medizinischen Bedarfs im Jahr 2010 um 1 Mio. € nicht nachvollziehbar dokumentiert, da weder die Patientenzahlen sinken noch Preisreduzierungen von 25 % zu erwarten sind.

Aktuell ist aus Pressemitteilungen zu entnehmen, dass sich für die Medizinische Fakultät im Jahr 2010 ein Finanzierungsdefizit von 10 Mio. € im Etat abzeichnet. Dies entspräche 20 % des Gesamtbudgets. Nach Aussagen des SMWK seien Aufstockungen wegen der angespannten finanziellen Situation des Freistaates nicht vorgesehen. Das SMWK hat dem SRH mitgeteilt, dass das SMWK eng mit der medizinischen Fakultät zusammenarbeite, um ein Finanzierungsdefizit in 2010 zu vermeiden. Bezüglich konkreter Maßnahmen könnten zum gegenwärtigen Zeitpunkt noch keine Aussagen getroffen werden.

Die positive Prognose der eigentlich defizitären Situation durch die Medizinische Fakultät Leipzig verschleiert den tatsächlich zu erwartenden höheren Zuschussbedarf. Der im Jahresergebnis 2008 ausgewiesene Verlust von 2,7 Mio. € führt rechnerisch entweder zum Verlustvortrag in den Folgejahren bzw. zu einer höheren Entnahme aus der Kapitalrücklage.

Erwarteter höherer Zuschussbedarf verschleiert

5.5 Inanspruchnahme von Verstärkungsmitteln

Im Haushaltsplan 2008 waren bei Kap. 1207 Tit.Gr. 51 Mittel für die leistungsorientierte Mittelverteilung und Verstärkungsmittel zur Förderung der Lehre und Forschung in Höhe von insgesamt 24.399.400 € veranschlagt. Das Gesamt-Ist betrug 248.061,24 €, sodass der Restbetrag von 24.151.338,76 € in Höhe von 20.809.632,25 € für die Verstärkung der Kap. 1208 - 1250 in Anspruch genommen werden konnte. Die Höhe der veranschlagten bzw. zugewiesenen Verstärkungsmittel wird in Anlage VII/7 mit 23.914.300,87 € angegeben. Das SMWK wurde um Nachweis zur Verwendung der Verstärkungsmittel gebeten und hat hierzu mitgeteilt, dass diese Mittel den Hochschulen bzw. der Sächsischen Landesbibliothek - Staats- und Universitätsbibliothek Dresden (SLUB) per Bewirtschaftungsbefugnis zur Verfügung gestellt wurden. Ein Verwendungsnachweis sei dafür nicht vorgesehen. Die mittelbewirtschaftenden Stellen erbrachten die Abrechnung summarisch nach Haushaltsstellen. Es wurden dabei nur die über die regulären Haushaltsansätze hinaus tatsächlich verbrauchten Verstärkungsmittel ermittelt und ausgewiesen.

Das SMF hat gem. § 12 Abs. 9 HG 2007/2008 der Verstärkung von Ausgaben für Investitionen entsprechend Pkt. 1 Abs. 5 der Hochschulvereinbarung vom 10.07.2003 zwischen den Staatlichen Hochschulen in Sachsen und der Sächsischen Staatsregierung mit Deckung aus dem Gesamthaushalt in Höhe von 10 Mio. € zugestimmt. Vom SMWK war der Nachweis der Verwendung der Verstärkungsmittel zur Erfüllung der Hochschulvereinbarung in 2008 zu erbringen. Hierzu wurden dem SRH lediglich erneut die bereits durch Mitteilung über die Bewilligung bekannt gewordenen Schwerpunkte (Kap./Tit.) als Anlage vorgelegt. Einen Aufschluss über die tatsächliche Verwendung gibt dieser Nachweis nicht.

Die Verwendung der bei Kap. 1207 Tit.Gr. 51 veranschlagten Mittel als Verstärkungsmittel zur Förderung der Lehre und Forschung sowie die Verwendung der Verstärkungsmittel zur Erfüllung der Hochschulvereinbarung werden vom SMWK nicht überwacht. Der Evaluationsbericht ist aus Sicht des SRH für die laufende Kontrolle des Entwicklungsprozesses nicht ausreichend.

Nicht ausreichende Überwachung der Verwendung von Verstärkungsmitteln durch das SMWK

1,71 Billionen € gesamtdeutscher Schuldenstand

1 Vorbemerkungen

Der gesamtdeutsche Schuldenstand hat sich innerhalb eines Jahres durch die andauernde globale Finanz- und Wirtschaftskrise von 1,5 auf 1,71 Billionen € erhöht. Dabei haben nicht nur die umfangreichen Konjunkturprogramme die Schulden so rasant steigen lassen. Einen wesentlichen Teil trägt auch die hohe Verschuldung einiger Länder insbesondere zur Rettung der Landesbanken bei.

Die Bundesregierung geht davon aus, ab 2009 die EU-Stabilitätskriterien nicht halten zu können. Während 2009 mit einem Haushaltsdefizit von 3,2 % der Referenzwert nur knapp überschritten wurde, rechnet die Bundesregierung 2010 mit einem Defizit von 5,5 %. Im Dezember 2009 hat der ECOFIN-Rat für Deutschland ein übermäßiges Defizit festgestellt und bis 2013 die Rückführung des Defizits unter den Referenzwert von 3 % in Relation zum Bruttoinlandsprodukt verlangt.¹ Die Einhaltung dieser Vorgabe wird von Bund, Ländern und Kommunen nur durch schmerzhaftes Einschnitte bei den Ausgaben und unter Wahrung einer strengen Haushaltsdisziplin zu erreichen sein.

Neue Verschuldungsregeln

Im Ergebnis der Föderalismusreform II hat der Bundestag im Juli 2009 mit der Änderung des GG neue Verschuldungsregeln verabschiedet. Danach müssen die Länder ab 2020 ihre Haushalte ohne die Einnahmen aus Krediten ausgleichen. Ausnahmen sind nur in Notsituationen wie Naturkatastrophen oder aus konjunkturellen Gründen und in Verbindung mit einem entsprechenden Tilgungsplan möglich.

Überwacht wird die Haushaltslage von Bund und Ländern durch den neu eingerichteten Stabilitätsrat, der den Finanzplanungsrat ablöst und mit wesentlich mehr Befugnissen ausgestattet ist. Neue Publizitätspflichten sollen den Druck erhöhen, langfristig tragfähige öffentliche Haushalte einzurichten.

Der Freistaat Sachsen verzichtet bereits seit 2006 auf die Nettokreditaufnahme und tilgt stattdessen in kleinen Schritten seine Schulden. Mit Art. 2 Haushaltsbegleitgesetz 2009/2010 vom Dezember 2008 wurde ein Verschuldungsverbot in die SÄHO aufgenommen. Im Koalitionsvertrag wurde auch die bereits vom SRH geforderte Verankerung des Verschuldungsverbotes in der Verfassung vereinbart.

Der Freistaat Sachsen gehört insoweit nicht nur beim Verschuldungsverbot und der Schuldentilgung, sondern auch beim Ausweis der impliziten Verschuldung im Rahmen seiner Vermögensrechnung seit 2007 zu den Vorreitern.

Weiterhin keine Nettokreditaufnahme im Freistaat geplant

In der aktuellen mittelfristigen Finanzplanung hat die Landesregierung erneut das Ziel formuliert, trotz der negativen demografischen Entwicklung mit ihren Auswirkungen auf die Einnahmen aus dem Länderfinanzausgleich, sinkender Solidarpakt- und EU-Mittel sowie konjunkturbedingt niedriger Steuereinnahmen weiterhin ohne Nettokreditaufnahme den Haushalt auszugleichen, durch Schuldentilgung die Pro-Kopfverschuldung konstant zu halten und durch Vorsorge für zukünftige Beamtenpensionen die Generationengerechtigkeit im Freistaat zu wahren.

2 Kreditermächtigungen und Kreditaufnahme

Die Aufnahme von Krediten sowie jede Übernahme von Bürgschaften, Garantien oder sonstigen Gewährleistungen, die zu Ausgaben in künftigen Jahren führen können, bedürfen gem. Art. 95 Satz 1 Verfassung des Freistaates Sachsen einer Ermächtigung durch Gesetz.

¹ Quelle: Angaben BMF.

Kreditermächtigung für das Hj. 2008

	Kreditermächtigung gem. § 2 Abs. 1 Nr. 2 HG 2007/2008	0,00 €
+	Kreditermächtigung aus übertragenen Einnahmeresten 2007 gem. § 2 Abs. 1 Nr. 3 HG 2007/2008	304.737.698,52 €
=	Kreditermächtigung 2008 gesamt	304.737.698,52 €
-	Nettokreditaufnahme im Hj. 2008	0,00 €
=	2008 nicht ausgeschöpfte Kreditermächtigung	304.737.698,52 €

Die Kreditermächtigung wurde eingehalten.

Sonderkreditermächtigungen gem. § 2 Abs. 2, 6 und 7, § 3 Abs. 2 und § 12 Abs. 1 HG 2007/2008 wurden im Hj. 2008 nicht in Anspruch genommen.

Seit 2006 hat der Freistaat Sachsen keine Nettokreditaufnahme mehr in der HR ausgewiesen. Mit dem HG 2007/2008 wurde erstmalig unter § 2 Abs. 1 Nr. 1 und 2 eine Nettokreditaufnahme von 0 € vorgeschrieben, ebenso im HG 2009/2010.

Der Freistaat Sachsen hat mit dem Art. 2 Nr. 3 Haushaltsbegleitgesetz 2009/2010 vom 12.12.2008 den § 18 SÄHO „Kreditermächtigungen“ grundlegend geändert. Demnach ist der Haushaltsplan ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen. Die Gesamtverschuldung wird auf den mit dem Haushaltsabschluss 2008 festgestellten Betrag in Höhe von 11.980.213.543,90 € eingefroren. Kredite dürfen nur noch in den streng geregelten Ausnahmefällen der Abs. 2 und 3 zu § 18 SÄHO aufgenommen werden. Diese Ausnahmen sind begrenzt auf die Kreditaufnahme zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts, was im Gesetzgebungsverfahren zur Feststellung des Haushaltsplans gesondert darzulegen ist, sowie auf einen Rückgang der Steuereinnahmen des Landes um mindestens 3 % gegenüber dem Vorjahr und Naturkatastrophen oder vergleichbar schwerwiegenden Situationen von überregionaler Bedeutung.

Im Fall einer Kreditaufnahme muss gem. § 18 Abs. 4 SÄHO die Rückführung dieser Kreditmarktschulden innerhalb von maximal 5 Jahren in einem Tilgungsplan verbindlich festgelegt werden. Der vom SMF aufzustellende Tilgungsplan ist vom Landtag als Gesetz zu beschließen. Mit der Änderung des § 18 SÄHO ist der Freistaat den neuen Verschuldungsregeln von Bund und Ländern im Ergebnis der Föderalismusreform II zuvorgekommen.

Mit der Verankerung des Verschuldungsverbotes im HG und der SÄHO verhindert der Freistaat Sachsen, dass die sinkenden Einnahmen mit einer Nettokreditaufnahme ausgeglichen werden. Gleichzeitig steigt der Druck für eine Anpassung der Ausgaben an die Einnahmen. Der SRH begrüßt ausdrücklich, dass der Rückgang der Einnahmen insbesondere durch die globale Finanz- und Wirtschaftskrise nicht zu einer Kreditaufnahme geführt hat. Der Freistaat Sachsen bestätigt damit seinen Willen zur Begrenzung der Schulden und trägt somit zur Wahrung der Generationengerechtigkeit in Sachsen bei.

Auch wenn aufgrund der geltenden Regelungen eine Neuverschuldung nicht mehr möglich sein wird, sieht der SRH die Gefahr des Ausweichens auf Nebenhaushalte. So dürfen bereits jetzt die Uniklinika als Anstalten des öffentlichen Rechts, bei denen der Freistaat Gewährträger ist, Kredite aufnehmen (vgl. Beitrag Nr. 2, Pkt. 5.5).

Gefahr durch Kreditaufnahmen bei Nebenhaushalten

Zudem sieht der Entwurf des Haushaltsbegleitgesetzes 2011/2012 in Art. 4 die Errichtung eines Fonds zur Finanzierung und Verwaltung der vom Freistaat Sachsen im Zusammenhang mit der Veräußerung der Landesbank Sachsen AG abgegebenen Garantie vor. Das SMF soll gem. § 2 Abs. 6 Entwurf HG 2011/2012 ermächtigt werden, zur Deckung des Garantiefonds Kredite bis zur Höhe von 1,795 Mrd. € aufzunehmen, die unmittelbar von dem Fonds vereinnahmt und dort gebucht werden sollen.

3 Schuldenstand und Schuldendienst

Zu den Schulden des Freistaates gehören nicht nur die Kreditmarktschulden, sondern auch die sog. impliziten Schulden, zu denen die Pensionsverpflichtungen und Beihilfen, Rückstellungen für Altersteilzeit, Verpflichtungen aus Instandhaltungs- und Investitionsrückstau sowie die Schulden und Zahlungsverpflichtungen aus Nebenhaushalten zählen. Die impliziten Schulden werden auch als verdeckte Schulden bezeichnet, da sie nicht aus dem Haushaltsplan oder der HR ersichtlich sind.

In der HR wurden lediglich die Kreditmarktschulden gesondert ausgewiesen. Erstmals hat der Freistaat mit der HR 2007 eine umfangreiche Vermögensrechnung vorgelegt, die er jährlich mit der HR fortschreibt (vgl. Beitrag Nr. 5). Die Vermögensrechnung des Freistaates erhebt noch keinen Anspruch auf Vollständigkeit. Da das kamerale Haushaltssystem keine lückenlose Erfassung aller Schulden und Vermögenspositionen einschließlich der Nebenhaushalte zulässt, kann die Gesamtverschuldung des Freistaates einschließlich aller impliziten Schulden nicht vollständig abgebildet werden. So fehlen bspw. noch Verpflichtungen, die sich aus den Verträgen für Altersteilzeit ergeben oder Aufwendungen für unterlassene Instandhaltung. Mit der Vermögensrechnung wird jedoch deutlich, dass nicht einmal ein Drittel (rd. 30 %) der darin ausgewiesenen Schulden durch die Kreditmarktschulden entstanden sind. Die weitaus größere Verpflichtung ergibt sich insbesondere aus den Zahlungsverpflichtungen der Altersversorgung mit rd. 18,1 Mrd. €.

Zahlungsverpflichtungen der Altersversorgung rd. 18,1 Mrd. €

Schulden am Kapitalmarkt rd. 11,9 Mrd. €

Der Schuldenstand am Kapitalmarkt betrug im Freistaat Sachsen mit Ablauf des Hj. 2009 rd. 11,9 Mrd. €. Der überwiegende Teil dieser Schulden stammt mit rd. 70 % aus den ersten Jahren nach der Wiedervereinigung.

Die Darstellung der Nettokreditaufnahme erfolgt als Ausnahme vom Bruttoprinzip (§ 15 Abs. 1 Satz 1 SäHO), indem die Tilgungsausgaben von der Bruttokreditaufnahme abgezogen werden.

Haushaltsjahr ¹	in Mio. €				
	Bruttokreditaufnahme	Tilgung	Nettokreditaufnahme	Schuldenstand am Ende des Haushaltsjahres	Zinsausgaben
1991	1.533,9	-	1.533,9	1.533,9	9,9
1992	1.886,7	-	1.886,7	3.420,6	1,4
1993	1.705,2	51,1	1.654,0	5.074,6	190,6
1994	1.689,8	437,2	1.252,7	6.327,2	324,7
1995	1.839,5	600,8	1.238,7	7.565,9	383,3
1996	1.795,1	779,7	1.015,4	8.581,4	488,3
1997	1.467,3	746,5	720,8	9.302,2	554,7
1998	1.531,0	1.007,2	523,7	9.825,9	576,2
1999	1.085,1	833,4	251,7	10.077,6	581,8
2000	1.178,2	958,3	219,8	10.297,4	562,0
2001	930,6	722,3	208,3	10.505,7	589,5
2002	1.753,1	1.292,8	460,3	10.966,0	588,2
2003	1.772,9	1.281,1	491,8	11.457,8	593,5
2004	1.726,3	1.332,9	393,4	11.851,2	568,9
2005	2.032,6	1.679,4	353,2	12.204,4	588,7
2006	1.654,8	1.716,6	-61,8	12.142,6	550,7
2007	1.407,3	1.486,7	-79,4	12.063,2	520,9
2008	2.941,0	3.024,0	-83,0	11.980,2	481,5
2009	1.805,5	1.884,5	-79,0	11.901,2	401,0
2010	1.586,2	1.661,2	-75,0	11.826,2	530,2
2011	1.306,5	1.381,5	-75,0	11.751,2	464,7
2012	509,2	584,2	-75,0	11.676,2	554,1
2013			-75,0	11.601,2	560,0
2014			-75,0	11.526,2	565,0

¹ 1991 bis 2008 HR, 2009 Istergebnis, 2010 StHpl., 2011 und 2012 Entwurf StHpl., 2013 bis 2014 mittelfristige Finanzplanung.

Seit 2006 weist der Freistaat „negative“ Nettokreditaufnahmen in der HR aus, d. h., die Tilgungsausgaben übersteigen die Kreditaufnahme.

Im Hj. 2009 wurde erstmalig die OGr. 31 für Schuldenaufnahmen und Tilgungen von Schuldenaufnahmen bei Sondervermögen im StHpl. veranschlagt. Damit erfolgte die Trennung zwischen Schuldenaufnahme und -tilgung auf dem inländischen Kreditmarkt und bei den Sondervermögen. Gemäß VwV-HS Sachsen Teil B hätten die Kredite und Tilgungen bei den Sondervermögen bereits seit 2007 in der OGr. 31 ausgewiesen werden müssen, da diese Beträge mehr als 10 % der Gesamtschuldenaufnahme betragen.

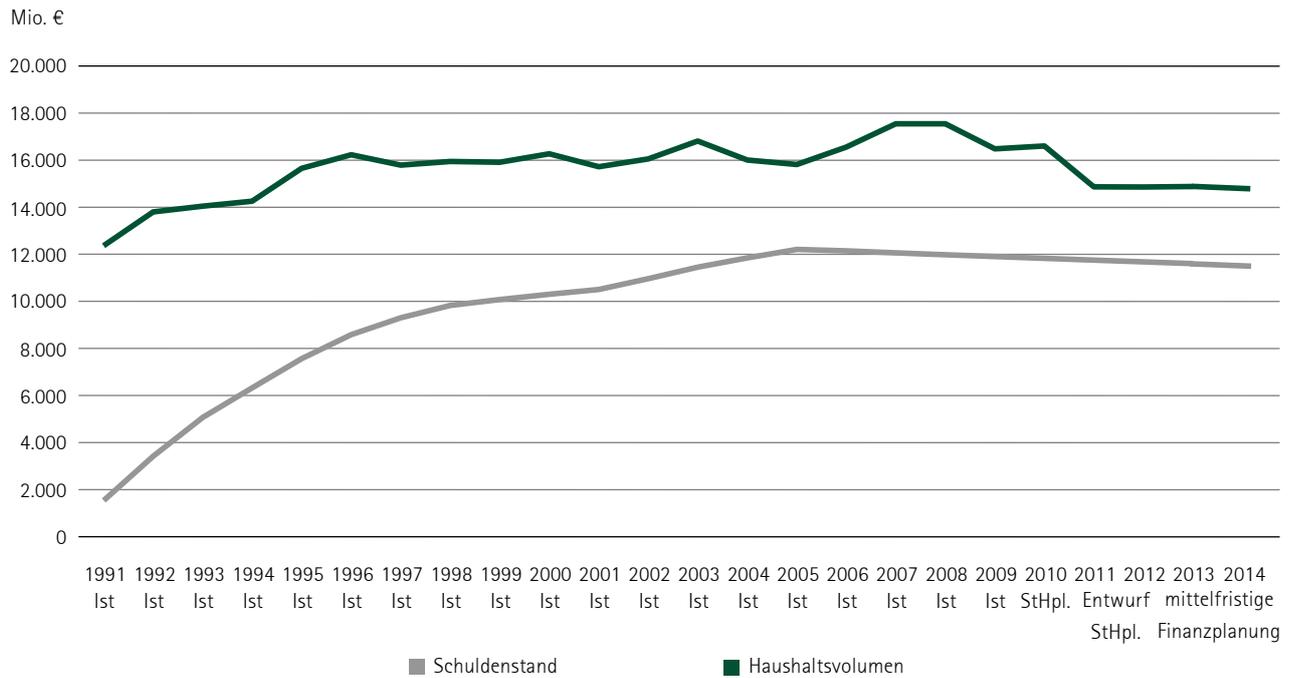
Schuldenaufnahmen bei Sondervermögen in Mio. €				
2005	2006	2007	2008	2009
7	9	939	1.544	915

Das SMF stimmt dem SRH zu. Allerdings rechnet es rechtlich selbständige Einrichtungen nicht zu den Sondervermögen. Die vom SMF errechneten Kreditaufnahmen bei Sondervermögen weichen deshalb von den Berechnungen des SRH ab.

Zu den Bedenken des SRH, insbesondere hinsichtlich des Umfangs der Kreditaufnahme bei Nebenhaushalten, verweisen wir auf die Ausführungen im Jahresbericht 2009 des SRH, Beitrag Nr. 4, Pkt. 3.

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

Haushaltsvolumen und Schuldenentwicklung



Nachdem aufgrund sehr hoher Einnahmen aus Steuern und steuerinduzierten Einnahmen sowie der Überlappung zweier EU-Förderperioden in den Jahren 2007 und 2008 das bislang höchste Haushaltsvolumen erreicht war, sinkt es ab 2009 stark ab. Hauptursache für den Einbruch des Haushaltsvolumens ist die globale Finanz- und Wirtschaftskrise, die zu wesentlich geringeren Steuereinnahmen und Einnahmen aus dem Länderfinanzausgleich sowie den Fehlbetrags-BEZ führt. Zudem reduzieren die Verringerung der Solidarpaktmittel, sinkende EU-Mittel und weniger Mittel aus dem Länderfinanzausgleich aufgrund sinkender Bevölkerungszahlen das Haushaltsvolumen des Freistaates deutlich.

Bisherige Tilgungsleistungen haushaltspolitisch nicht ehrgeizig genug

Mit dem Verzicht auf Nettokreditaufnahmen und dem Ziel der weiteren Schuldentilgung befindet sich der Freistaat auf dem richtigen Weg zur Wahrung der Generationengerechtigkeit und langfristig tragfähiger Haushalte. Trotzdem reichen die bisherigen Tilgungsleistungen nicht für einen signifikanten Schuldenabbau, der das Risiko steigender Zinslasten wirksam begrenzen kann. Der seit 2006 erfolgte Schuldenabbau ist gemessen am Volumen der Schulden haushaltspolitisch nicht ehrgeizig genug.

Das SMF ordnet dem politischen Ziel einer konstanten Pro-Kopf-Verschuldung seinen Haushaltsausgleich unter. Anhand der zum Haushaltsabschluss ermittelten notwendigen Tilgung für eine gleichbleibende Pro-Kopf-Verschuldung wird die erforderliche Kreditaufnahme errechnet und eingebucht, ohne dass zu diesem Zeitpunkt eine tatsächliche Kreditaufnahme dahinter steht.

Fiktive Buchung von Einnahmen aus Kreditaufnahmen

Diese fiktive Buchung von Einnahmen aus Kreditaufnahmen hat im Hj. 2009 eine Höhe von rd. 3,1 Mrd. € erreicht. Im Vorjahr waren es rd. 2,4 Mrd. €. In dieser Größenordnung besteht für das SMF eine Ermächtigung zur Kreditaufnahme. Die tatsächliche Kreditaufnahme darf gem. § 2 Abs. 5 HG später erfolgen. Im HG 2009/2010 wurde die genannte Regelung dahingehend erweitert, dass die Kreditaufnahmen zeitlich unbeschränkt möglich sind.

Der SRH hat in seinem Jahresbericht 2009 ausführlich die praktische Umsetzung der Regelung des § 2 Abs. 5 HG und seine Bedenken dazu beschrieben. Insbesondere sieht er die Einhaltung des Haushaltsgrundsatzes der Wahrheit und Klarheit aufgrund fehlender echter Einnahmen nicht gewahrt. Die Regelung sollte überdacht werden.

Das SMF habe die Regelung fortlaufend überdacht bzw. überprüft. Im Ergebnis sieht das SMF die Einhaltung des Wirtschaftlichkeitsgrundsatzes als prioritär an. Der Haushaltsgrundsatz der Wahrheit und Klarheit sei aufgrund fehlender echter Einnahmen beeinträchtigt, durch einen entsprechenden Ausweis der Kreditumbuchung in der HR sei Transparenz aber gewahrt.

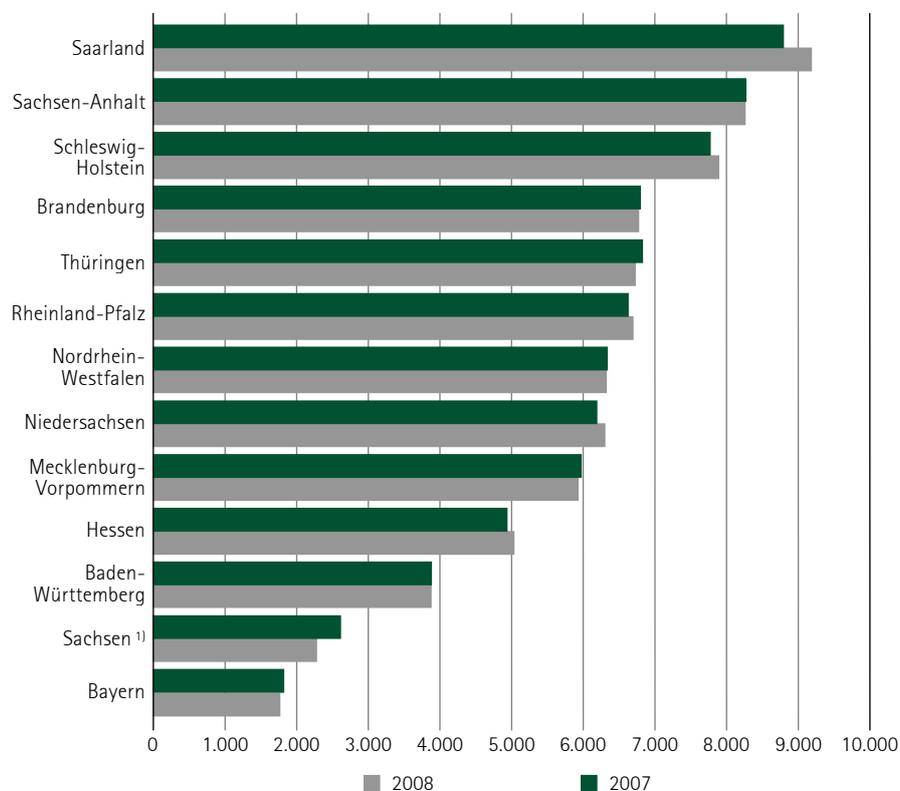
Bei der Überlegung, die Regelung wieder zu befristen, seien die identischen Erwägungen zu beachten. Das SMF kommt hierbei zu keinem anderen Ergebnis als die Regelung weiterhin aufrechtzuerhalten.

Der Freistaat hat mit der Bildung einer Haushaltsausgleichsrücklage im Hj. 2006 und weiteren Zuführungen in den Hj. 2007 und 2008 für die gegenwärtig schwache Einnahmesituation Vorsorge getroffen. Auch die Bewirtschaftungsmaßnahmen des SMF nach § 41 SÄHO tragen zur Einhaltung der finanzpolitischen Ziele bei. Jedoch muss der Freistaat erhebliche strukturelle Anpassungen vornehmen, um das Ausgabeniveau den tendenziell weiter sinkenden Einnahmen anzupassen, wenn er weiterhin ohne Nettokreditaufnahme auskommen und Schulden tilgen will. Auch wenn sich die Steuereinnahmesituation wieder bessern sollte, rechnet das SMF aufgrund auslaufender Solidarpaktmittel, Rückgang der EU-Fördermittel und sinkender Einnahmen aus dem Länderfinanzausgleich aufgrund sinkender EW bis 2025 mit 24 % weniger Einnahmen als 2010. Die Zahlen des SMF basieren auf einer Studie des Instituts für Wirtschaftsforschung Dresden (ifo) zur langfristigen Prognose der Einnahmenentwicklung für den Landeshaushalt des Freistaates Sachsen bis zum Jahr 2025 (vgl. mittelfristige Finanzplanung des Freistaates Sachsen 2010 bis 2014, S. 21 bis 23).

Strukturelle Anpassungen im Staatshaushalt unausweichlich

Aufgrund seiner restriktiven Verschuldungspolitik hält der Freistaat Sachsen schon seit Jahren die zweitniedrigste Pro-Kopf-Verschuldung im Ländervergleich nach Bayern und die Spitzenposition im Vergleich der neuen Länder.

Pro-Kopf-Verschuldung in €/EW



¹ Die Statistik verwendet einen stichtagsbezogenen Schuldenstand. Daher können sich Abweichungen zu einer auf die HR bezogene Pro-Kopf-Verschuldung ergeben.

Quelle: Eigene Berechnungen nach Daten der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder.

Während in den vergangenen Jahren die Pro-Kopf-Verschuldung kontinuierlich anstieg, konnte die Mehrheit der Länder in 2008 einen leichten Rückgang aufweisen. Ursächlich hierfür war die sehr gute Einnahmesituation in dem genannten Jahr. Dadurch konnten neben Sachsen auch andere Länder Schulden tilgen bzw. kamen ohne Nettokreditaufnahme aus.

Seit 2005 hält Sachsen mit 2.849 €/EW die Pro-Kopf-Verschuldung trotz sinkender EW-Zahlen durch Schuldentilgung konstant. Nach Auffassung des SRH wird der Freistaat Sachsen mit dem Abbau seiner Schulden und Schaffung eines soliden tragfähigen Haushalts am ehesten dem Solidaritätsgedanken des Solidarpaktes gerecht. Die Unabhängigkeit von den Geberländern kann nur durch einen weitestgehend schuldenfreien und selbsttragenden Haushalt erreicht werden.

Neue Verschuldungsregeln

Da die bisher unzureichenden Verschuldungsregeln neben stetig steigenden Schuldenbergen in einigen Ländern zu Haushaltsnotlagen und nicht mehr verfassungsgemäßen Haushalten geführt haben, wurden im Juli 2009 im Ergebnis der Föderalismusreform II neue Verschuldungsregeln im GG verankert (vgl. Ausführungen des SRH im Jahresbericht 2009, Beitrag Nr. 4, Pkt. 5).

Demnach sind nach Art. 109 Abs. 3 Satz 1 GG die Haushalte von Bund und Ländern grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen. Diese Regelung gilt für die Länder gem. Art. 143d Abs. 2 GG ab dem 01.01.2020. Begründet wird die späte Umsetzung mit dem hohen Konsolidierungsbedarf einiger Bundesländer. Zum Abbau der Finanzierungsdefizite werden diesen Ländern Konsolidierungshilfen in Höhe von 800 Mio. € jährlich gewährt. Diese Hilfen werden hälftig von Bund und Ländern getragen.

Stabilitätsrat

Zur Vermeidung künftiger Haushaltsnotlagen wurde im August 2009 das Stabilitätsratsgesetz verabschiedet. Es ist zum 01.01.2010 in Kraft getreten. Der Stabilitätsrat löst den Finanzplanungsrat ab (Gesetz zur Abschaffung des Finanzplanungsrates vom April 2010). Der Stabilitätsrat setzt sich aus den Finanzministern von Bund und Ländern und dem Bundesminister für Wirtschaft und Technologie zusammen. Neben der Übernahme der bisherigen Aufgaben des Finanzplanungsrates bestehen seine Aufgaben in der regelmäßigen Überwachung der Haushalte des Bundes und der Länder sowie der Durchführung von Sanierungsverfahren.

Die Haushaltsüberwachung erfolgt auf Basis der von Bund und Ländern jährlich vorzulegenden Berichte mit vom Stabilitätsrat festzulegenden Kennziffern zur aktuellen Haushaltslage und Finanzplanung, mit Aussagen zur Einhaltung der verfassungsmäßigen Kreditaufnahmegrenze sowie einer Projektion der mittelfristigen Haushaltsentwicklung.

Der Stabilitätsrat wurde per Gesetz mit weiterreichenden Befugnissen als der Finanzplanungsrat ausgestattet. Der Stabilitätsrat fasst Beschlüsse mit der Stimme des Bundes und einer Zweidrittelmehrheit der Länder. Bei Entscheidungen, die einzelne Länder betreffen, ist das betroffene Land nicht stimmberechtigt (§ 1 Abs. 4 Stabilitätsratsgesetz). Mit dieser Regelung können auch Beschlüsse gegen die betroffenen Länder gefasst werden. Die Beschlüsse des Finanzplanungsrates mussten dagegen einstimmig sein und hatten nur empfehlenden Charakter.

Nicht nur die Beschlüsse des Stabilitätsrates sind zu veröffentlichen, sondern auch die Beratungsunterlagen und Schlussfolgerungen. Damit soll ein entsprechender öffentlicher Druck auf die Umsetzung der Beschlüsse durch die Gebietskörperschaften ausgeübt werden. Sanktionsmöglichkeiten des Stabilitätsrates bei Nichteinhaltung eines Sanierungsplans durch Bund oder Land bestehen jedoch nicht. Der Gesetzgeber geht davon aus, dass durch die Publizitätspflicht das öffentliche Bewusstsein für die Staatsverschuldung geschärft und ein Handlungszwang bei den betroffenen Gebietskörperschaften ausgelöst wird.

Am 28.04.2010 ist der Stabilitätsrat zu seiner ersten konstituierenden Sitzung zusammengetreten. Im Ergebnis der ersten Sitzung wurde die Geschäftsordnung beschlossen, wonach der Stabilitätsrat zweimal im Jahr - Mai und Oktober - zusammentritt. Weiterhin hat der Stabilitätsrat die allgemein geltenden Kennziffern zur Beurteilung der Haushaltslage und entsprechende Schwellenwerte, deren Überschreitung auf eine drohende Haushaltsnotlage hinweisen kann, festgelegt.

Zu den Kennzahlen für die Beurteilung der Haushaltslage gehören:

- der strukturelle Finanzierungssaldo,
- der Schuldenstand,
- die Kreditfinanzierungsquote und
- die Zins-Steuer-Quote.

Neben den Kennziffern soll mithilfe einer Projektion der mittelfristigen Haushaltsentwicklung - auf der Basis einheitlicher Annahmen - eine Überprüfung der zukünftigen Haushaltslage ermöglicht werden. Der Projektionszeitraum beträgt 7 Jahre. Schwerpunkt bildet dabei die Kennziffer Schuldenstand.

Der Stabilitätsrat beschließt die Einleitung eines Prüfverfahrens zur Haushaltslage einer Gebietskörperschaft, wenn die Mehrzahl der Kennziffern die vorgegebenen Schwellenwerte überschreitet oder wenn die Projektion der mittelfristigen Haushaltsentwicklung Auffälligkeiten hinsichtlich der Überschreitung der Schwellenwerte der Kennziffern ausweist.

Auf Basis eines Prüfberichtes vereinbart der Stabilitätsrat ggf. mit der betroffenen Gebietskörperschaft ein Sanierungsprogramm.

Auf ihrer Konferenz am 04. und 05.05.2010 haben sich die Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder insbesondere mit der Ausgestaltung der Schuldenregel in Bund und Ländern befasst und folgende Erklärung abgegeben:

Beschluss der Präsidentenkonferenz

Die Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder haben bereits mehrfach auf die Probleme hingewiesen, die sich aus der fortwährend steigenden Staatsverschuldung ergeben. Die Einrichtung der neuen verfassungsrechtlichen Schuldengrenze im GG für die Haushalte von Bund und Ländern ist ein wichtiger Schritt in die richtige Richtung. Es muss jedoch sichergestellt werden, dass die Verfassungsbestimmungen der neuen Schuldenregel durch ihre rechtliche und tatsächliche Umsetzung weder umgangen noch ausgehöhlt werden und dadurch entsprechende Belastungen für den öffentlichen Gesamthaushalt entstehen. Insbesondere können dies sein:

- Verlagerung von öffentlichen Kreditaufnahmen auf Sondervermögen oder bundes-/landeseigene Gesellschaften und juristische Personen des öffentlichen Rechts,
- Verlagerung der Verschuldung auf Kommunen und Sozialversicherungsträger,
- überhöhte Kreditaufnahme im Übergangszeitraum bis 2019,
- Flucht in Sonderfinanzierungen, wie z. B. unwirtschaftliche Vermögensveräußerungen mit anschließender Anmietung oder PPP-Maßnahmen für Investitionsprojekte,
- extensive Auslegung der Ausnahmetatbestände (Naturkatastrophen, außergewöhnliche konjunkturelle Notsituationen),
- Überschreitung der veranschlagten Kreditaufnahme im Vollzug.

Eine durchgreifende Haushaltskonsolidierung kann nur gelingen, wenn die Vorgaben für konjunkturelle Kreditaufnahmen sehr restriktiv gefasst und aufgenommene Kredite mithilfe eines konkreten Tilgungsplanes zurückgeführt werden. Nach Auffassung der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder kann das Neuverschuldungsverbot nur eingehalten werden, wenn Maßnahmen zur dauerhaften Entlastung der öffentlichen Haushalte frühzeitig umgesetzt werden. Sie empfehlen bereits im Zusammenhang mit der Aufstellung der Haushalte 2011/2012, Handlungskonzepte zur Umsetzung der notwendigen Schritte zu verabschieden. Landesrechtliche Regelungen, die

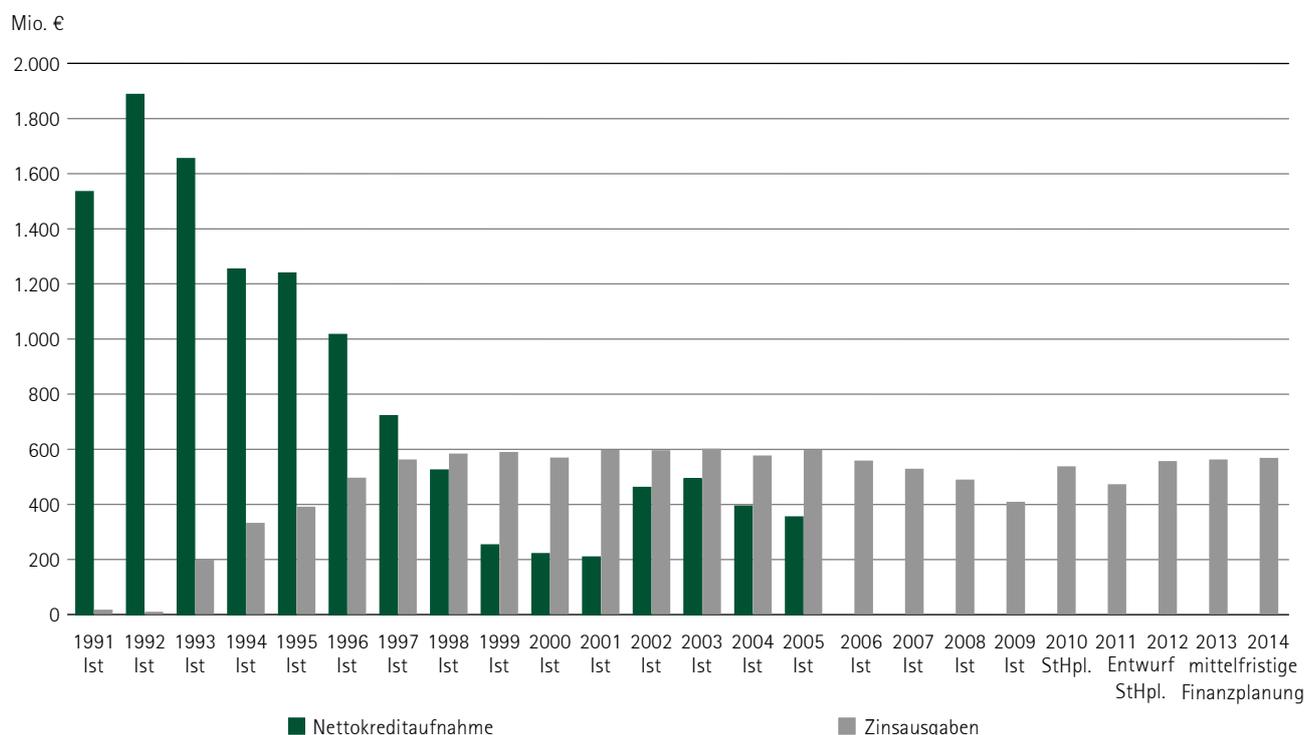
zielgerichtet zu einer Nullverschuldung führen, fehlen in vielen Fällen. Die nähere Ausgestaltung der Schuldenregel für die Länder sollten diese mit Blick auf Art. 109 Abs. 3 Satz 5 GG im Rahmen ihrer verfassungsrechtlichen Kompetenzen jetzt schaffen. Die Rechnungshöfe weisen darauf hin, dass die Haushaltsüberwachung nur auf Basis länderübergreifend vergleichbarer, objektiver und nicht gestaltbarer finanzwirtschaftlicher Kennzahlen erfolgen kann. Der neu gegründete Stabilitätsrat hat dabei und bei der Eindämmung der Staatsverschuldung eine wichtige Funktion.

Die Präsidentenkonferenz will die Einhaltung des Neuverschuldungsverbotes durch Bund und Länder weiter kritisch verfolgen und dabei insbesondere die Arbeit des neu gegründeten Stabilitätsrates bei der Eindämmung der Staatsverschuldung begleiten.

4 Zinsbelastung

Mit der Kreditaufnahme verpflichtet sich der Freistaat langfristig zur Zahlung von Zinsen. Dadurch werden Haushaltsmittel in nicht unerheblicher Höhe über Jahre gebunden.

Entwicklung der Kreditfinanzierung und der Zinslast



Die Zinszahlungen haben in den letzten 5 Jahren jährlich Haushaltsmittel in Höhe von durchschnittlich 3,3 % der bereinigten Ausgaben gebunden. Mit 401 Mio. € leistete der Freistaat im Hj. 2009 die bisher niedrigsten Zinszahlungen an die Kreditgeber seit 1996. Sie lagen mit 80,5 Mio. € erheblich unter denen des Vorjahres und 103,3 Mio. € unter den im StHpl. 2009 veranschlagten Zinsausgaben.

Zinsausgaben an den Kreditmarkt	2005 Ist	2006 Ist	2007 Ist	2008 Ist	2009 Ist	2010 StHpl.	2011 Entwurf	2012 StHpl.	2013 mittelfristige Finanzplanung	2014
in Mio. €										
Ausgaben in OGr. 57	588,7	550,7	520,9	481,5	401,0	530,2	464,7	554,1	560,0	565,0
Anteil an den flutbereinigten Ausgaben in % (Zinslastquote)	3,9	3,5	3,4	3,0	2,5	3,2	3,1	3,7	3,7	3,8
Zinsausgaben je EW ¹ Sachsens in €	137,43	129,21	123,02	114,51	96,00	126,92	111,23	132,65	134,05	135,25

¹ Bei der Berechnung wurde für die Jahre 2010 bis 2014 der EW-Stand zum 30.06.2009 zugrunde gelegt.

Das SMF begründet die niedrigen Zinszahlungen mit einer günstigeren Entwicklung der Zinssätze als zum Zeitpunkt der Haushaltsplanaufstellung prognostiziert. Auch die gute Kassenlage des Freistaates Sachsen wird vom SMF als Grund für die niedri-

gen Zinszahlungen in 2009 angeführt, da haushaltsmäßige Kredite noch nicht am Kapitalmarkt aufgenommen bzw. entsprechende Umschuldungen nicht vorgenommen werden mussten.

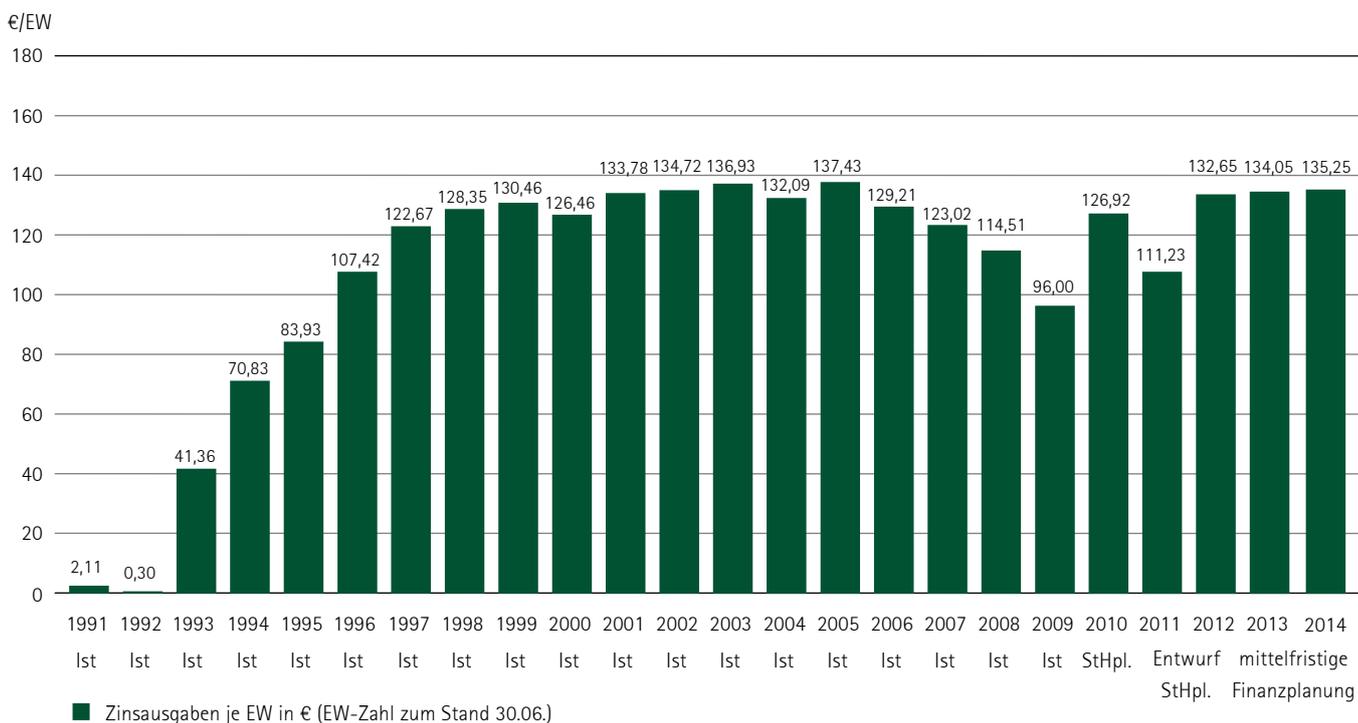
Bei seiner mittelfristigen Finanzplanung geht das SMF trotz Tilgungsleistungen von wieder steigenden Zinsen aus. In den nächsten Jahren muss der Freistaat umfangreiche Kredite tilgen. Zur Tilgung werden wiederum neue Kredite erforderlich. Dabei ist der Freistaat von den Zinskonditionen des internationalen Kreditmarktes abhängig.

Steigende Zinsen erwartet

Dem Risiko steigender Zinsen kann nur mit einem systematischen Schuldenabbau begegnet werden. Dies wird sich jedoch in den nächsten Jahren aufgrund der drastisch eingebrochenen Steuereinnahmen sowie rückläufiger Solidarpaket- und EU-Mittel schwierig gestalten.

Die Entwicklung der Zinsbelastung pro EW Sachsens ist nachfolgend dargestellt.

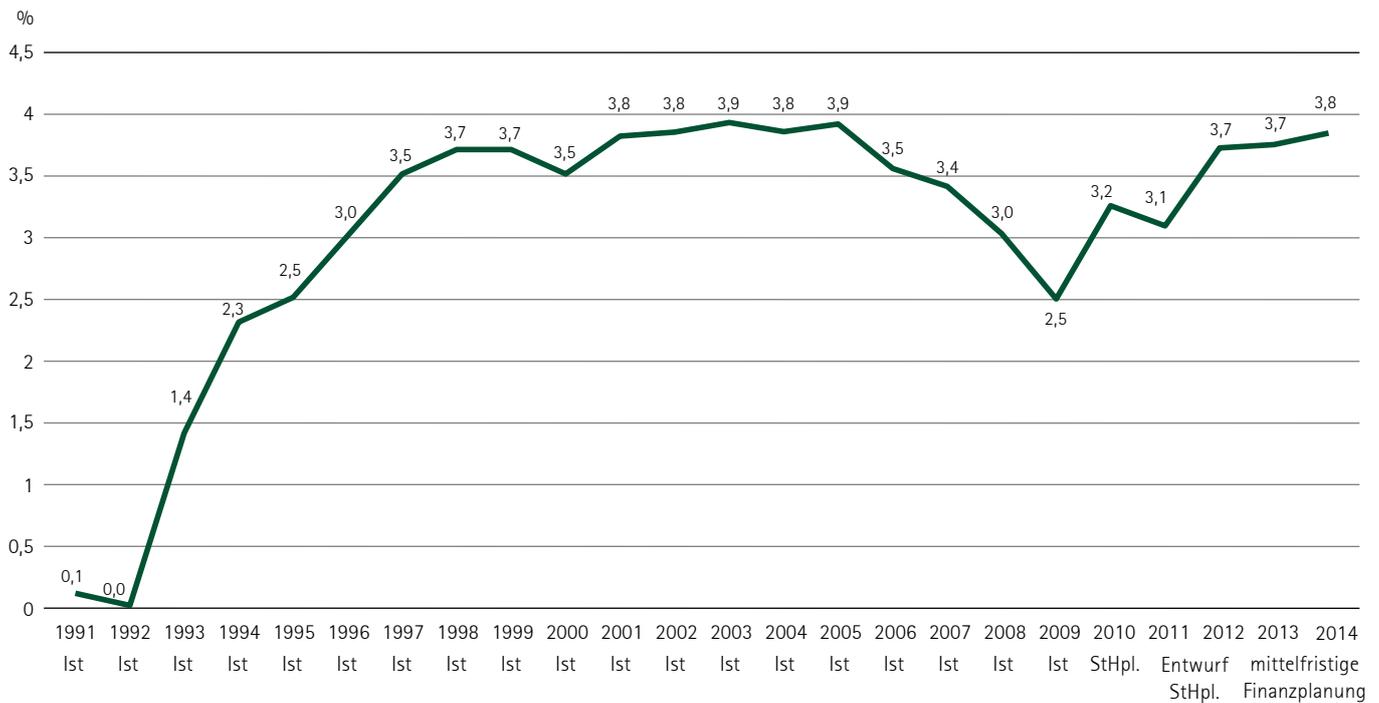
Zinsbelastung pro EW



Quelle: Statistisches Bundesamt, Schuldenstand der Länder (Kreditmarktschulden).

Mit 115 €/EW weist Sachsen nach Bayern mit 74 €/EW die niedrigsten Zinsen pro EW aus. Sie liegen damit weit unter dem Durchschnitt der Flächenländer von 224 €/EW. Das niedrige Zinsniveau des Jahres 2009 spiegelt sich auch in den seit über 10 Jahren niedrigsten Zinsen je EW wieder. Die Annahme steigender Zinsen und eine realistisch anzunehmende rückläufige Bevölkerungsentwicklung führen zu deutlich steigenden Zinsbelastungen pro EW im Freistaat Sachsen. Mittelfristig rechnet das SMF mit 135 €/EW.

Flutbereinigte Zinslastquote in %



Sachsen hat mit 3,0 % nach Bayern mit 2,3 % die niedrigste Zinslastquote (Anteil der Zinsen an den flutbereinigten Ausgaben). Auch hier liegt Sachsen weit unter dem Bundesdurchschnitt von 6,9 %.

Auch bei der Zinslastquote rechnet das SMF mittelfristig mit einem Anstieg. Das im HG 2009/2010 festgeschriebene Verbot der Nettokreditaufnahme und die geplante Fortführung der Nettotilgung beeinflusst die Zinslastquote zwar positiv und wirkt einem stärkeren Anstieg entgegen. Eine Senkung der Zinsausgaben und der Zinslastquote ist angesichts der Wirtschaftssituation in Deutschland allerdings nicht zu erwarten.

Mittelbindung für Zinsverpflichtungen wird sich zuungunsten frei verfügbarer Landesmittel erhöhen

Insbesondere die an die Einnahmensituation angepasste notwendige Ausgabenreduzierung führt zu einer höheren Zinslastquote. Da eine Senkung der Zinsausgaben durch einen Schuldenabbau über die Planansätze hinaus aufgrund der Verschlechterung der Einnahmensituation in absehbarer Zeit nicht möglich sein wird, ergibt sich zwangsläufig eine Verschiebung der Mittelbindung für Zinsverpflichtungen zuungunsten der frei verfügbaren Landesmittel und damit der finanzpolitischen Gestaltungsfreiräume.

5 Fazit

Um die Stabilitätskriterien der EU ab 2013 wieder einhalten zu können, werden von den Kommunen, Ländern und dem Bund erhebliche Anstrengungen verbunden mit schmerzhaften finanziellen Abstrichen bei den Ausgaben erforderlich sein.

Mit der Neuregelung des Verschuldungsverbotes im GG wurde die Voraussetzung zur langfristigen Begrenzung der Verschuldung geschaffen. Das Stabilitätsratsgesetz soll Bund und Länder dazu anhalten, Haushaltsschieflagen zukünftig zu vermeiden.

Der Freistaat Sachsen hat sich bereits jetzt zum Ziel gesetzt, durch ein eigenes Neuverschuldungsverbot in der SÄHO, weiterhin geplante Schuldentilgung sowie Begrenzung der impliziten Verschuldung durch den Generationenfonds langfristig solide tragfähige Haushalte zu schaffen.

Der SRH begrüßt ausdrücklich die im Koalitionsvertrag vereinbarten Ziele, ein Verschuldungsverbot und den Generationenfonds in der Sächsischen Verfassung zu verankern. Insbesondere mahnt der SRH an, über entsprechende gesetzliche Regelungen eine anderweitige Verwendung der Mittel des Generationenfonds und der Versorgungsrücklagen als zur Deckung zukünftiger Pensionen von Beamten und Richtern auszuschließen. Es besteht nach Auffassung des SRH ohne verfassungsrechtliche Verankerung die Gefahr, dass in Anbetracht des prognostizierten Einnahmerückgangs möglicherweise andere laufende Ausgaben des Staatshaushalts daraus finanziert werden könnten.

Das SMF stimmt dem SRH zu, hielte es aber für sinnvoll, die landesverfassungsrechtliche Verankerung des Verschuldungsverbotes nach Maßgabe des Art. 109 Abs. 3 GG und des Generationenfonds in einem die Landesverfassung ändernden Gesetz zusammenzuführen, zumal der Generationenfonds ebenfalls der Staatsverschuldung – nämlich der impliziten Verschuldung – entgegenwirkt.

Bei der Umsetzung des (expliziten) Verschuldungsverbotes gem. Art. 109 Abs. 3 GG bestehe jedoch noch erheblicher rechtstechnischer Klärungsbedarf. Nach der von den Ländern ab dem Hj. 2020 zu beachtenden Regelung des Art. 109 Abs. 3 GG können auch Regelungen zur im Auf- und Abschwung symmetrischen Berücksichtigung der Auswirkungen einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung getroffen werden. Zur Problematik der Umsetzung dieser Regelung liegen nunmehr verschiedene Gutachten mehrerer Auftraggeber vor. So hatten das Bundesministerium der Finanzen und die 5 Konsolidierungshilfe empfangenden Länder Gutachten in Auftrag gegeben. Die Gutachten kommen jedoch zu unterschiedlichen Ergebnissen. Der Stabilitätsrat hat noch kein abschließendes Votum abgegeben, welches Konjunkturbereinigungsverfahren für Länderhaushalte zu präferieren sei.

Das SMF schlägt vor, die Verfassung des Freistaates Sachsen erst dann zu ändern, wenn die wesentlichen rechtlichen und pragmatischen Fragestellungen zum Art. 109 Abs. 3 GG hinreichend geklärt seien. Der SRH stimmt dieser Vorgehensweise zu.

Zusätzlich sieht der SRH Regelungsbedarf bei Kreditaufnahmen der Nebenhaushalte (ohne Beteiligungen). Diese sollten in der HR ausgewiesen werden. Dies würde zur Transparenz der Verschuldung beitragen.

Darüber hinaus regt der SRH wiederholt an, auch die umfangreichen Sonderkreditermächtigungen des SMF im HG der aktuellen Entwicklung anzupassen und damit die Stellung des Landtags zu stärken.

In den letzten Jahren hat der Freistaat von seiner guten Liquiditätslage und dem niedrigen Zinsniveau profitiert. Sollten die Zinsen am Kapitalmarkt wieder steigen, muss sich der Freistaat auch auf steigende Zinsausgaben einstellen.

Der SRH empfiehlt weiterhin, in der mittelfristigen Finanzplanung über den vorgeschriebenen Fünfjahreszeitraum hinaus Szenarien zu entwickeln, die aufzeigen, welche Mittel der Freistaat für Zinszahlungen aufbringen muss, wenn sich das Zinsniveau am Markt ändert.

Da dem Risiko steigender Zinsausgaben nur durch einen Schuldenabbau begegnet werden kann, empfiehlt der SRH eine Schuldenabbaustrategie zu entwerfen, die bei einer Verbesserung der Einnahmensituation bspw. den für den Schuldenabbau aufzubringenden Anteil an Mehreinnahmen vorsieht.

Vermögensrechnung

Die Vermögensrechnung nach Art. 99 Verfassung des Freistaates Sachsen i. V. m. § 80 Abs. 2 und § 86 SÄHO enthält einen bewerteten Nachweis über das Vermögen und die Schulden des Freistaates zu Beginn und zum Ende des Haushaltsjahres. Bei der Gliederung der Vermögensrechnung und bei der Bewertung der Positionen hat sich das SMF an die Vorschriften des HGB für große Kapitalgesellschaften angelehnt.

Die Vermögensrechnung wurde im Vorjahr erstmalig erstellt. Bei den Angaben zum 31.12.2008 handelt es sich um eine Fortführung der Werte. Zu den einzelnen Positionen verweisen wir auf unsere Ausführungen im Jahresbericht 2009 des SRH, Beitrag Nr. 5.

In Abstimmung mit dem SRH erfolgt der Aufbau der Vermögensrechnung schrittweise. Die beweglichen Vermögensgegenstände, insbesondere die Kunst- und Sammlungsgegenstände, sind auch zum 31.12.2008 noch nicht enthalten.

Die Vermögenslage stellt sich zum 31.12.2008 wie folgt dar:

	31.12.2007	31.12.2008
	in €	
Vermögen		
A. Sachvermögen	9.534.130.181,67	9.792.691.728,03
I. Grundvermögen für eigene Zwecke	5.380.198.505,80	5.770.759.938,02
II. Straßeninfrastrukturvermögen	4.153.931.675,87	4.021.931.790,01
B. Finanzvermögen	9.510.960.802,73	10.885.457.029,63
I. Beteiligungen	5.899.107.466,77	5.286.667.149,07
II. Stiftungsvermögen	53.055.403,04	61.055.421,31
III. Sondervermögen	912.599.246,37	1.115.232.540,44
IV. Ansparungen für Pensionsverpflichtungen	612.803.744,71	1.179.208.550,63
V. Rücklagen	1.606.159.109,23	2.344.853.767,00
VI. Ausleihungen	427.235.832,61	898.439.601,18
C. Forderungen	1.390.581.884,74	1.245.695.770,76
I. Offene Sollstellungen der Kasse	566.764.975,93	573.109.874,38
II. Steuerforderungen	95.809.997,41	94.900.025,17
III. Forderungen aus Zuweisungen, Erstattungen, Transfers	355.699.500,00	317.179.572,98
IV. Forderungen gegenüber Beteiligungen	328.208.442,82	193.967.147,84
V. Sonstige Forderungen	44.098.968,58	66.539.150,39
D. Kassenbestand	2.019.848.514,82	1.994.654.692,88
Summe Vermögen	22.455.521.383,96	23.918.499.221,30

Schulden

A. Kapitalmarktschulden	11.063.975.163,62	9.583.980.399,25
I. Landesschatzanweisungen	1.748.298.086,37	1.228.298.086,37
II. Schuldscheindarlehen	9.315.677.077,25	8.355.682.312,88
B. Kassenverstärkungsmittel	2.122.123.365,23	3.048.093.418,40
I. Kassenverstärkungskredite von Kreditinstituten	0,00	0,00
II. Kassenmittel von Rücklagen, Sondervermögen, Ansparungen für Pensionsverpflichtungen	2.104.286.111,73	3.000.448.757,22
III. Kassenmittel von Sonstigen	17.837.253,50	47.644.661,18
C. Zahlungsverpflichtungen der Altersversorgung	17.578.473.939,00	18.112.794.101,00
I. Pensionsverpflichtungen	7.110.473.939,00	7.863.794.101,00
II. Zahlungsverpflichtungen aus dem Anspruchs- und Anwartschaftsüberführungsgesetz	10.468.000.000,00	10.249.000.000,00
D. Verbindlichkeiten	1.330.036.078,95	1.188.427.773,23
I. Steuerverbindlichkeiten	16.679.370,94	17.636.120,24
II. Verbindlichkeiten aufgrund Fördermittelbescheide	1.036.318.690,45	978.258.871,04
III. Verbindlichkeiten gegenüber Beteiligungen	107.277.000,98	65.755.335,31
IV. Verbindlichkeiten aus durchlaufenden Geldern	169.761.016,58	126.777.446,64
Summe Schulden	32.094.608.546,80	31.933.295.691,88

Zwischen den Vermögenswerten und den Schulden des Freistaates besteht zum 31.12.2008 eine Deckungslücke von 8.015 Mio. €. Gegenüber dem Vorjahr hat sich die Differenz um 1.624 Mio. € verringert.

Die Vermögenswerte zum 31.12.2008 übersteigen den Vermögensbestand vom Vorjahr um insgesamt 1.463 Mio. €. Die Veränderungen sind im Wesentlichen auf die Zuführungen zu den Rücklagen in Höhe von insgesamt 739 Mio. € und zum Generationenfonds in Höhe von 566 Mio. € zurückzuführen.

Die Schulden des Freistaates werden zum 31.12.2008 um 161 Mio. € geringer als im Vorjahr ausgewiesen. Deutlich verringert haben sich die ausgewiesenen Kapitalmarktschulden (-1.480 Mio. €). Korrespondierend zu den Rücklagenzuführungen im Vermögensbestand fallen die Kassenverstärkungsmittel von Rücklagen, Sondervermögen, Ansparungen für Pensionsverpflichtungen um 896 Mio. € höher aus.

Sachvermögen

Im Sachvermögen sind das Grundvermögen des Freistaates, das der Wahrnehmung der Verwaltungsaufgaben dient, und das Straßeninfrastrukturvermögen des Freistaates jeweils mit Flurstücken, Bauwerken und Anlagen im Bau enthalten. Der Bestand an Grundvermögen ist gegenüber dem Vorjahr um 391 Mio. € höher. Neben der Berücksichtigung der Zu- und Abgänge sowie der Abschreibungen erfolgte im Rahmen der Fortschreibung im Hj. 2008 eine weitere Verbesserung des Datenbestandes als Grundlage der Wertermittlung. Aufgrund der Verwaltungs- und Funktionalreform wurden Anpassungen der Bodenwerte vorgenommen. Das Straßeninfrastrukturvermögen ist gegenüber dem 31.12.2007 um 132 Mio. € geringer.

Finanzvermögen

Ein wesentlicher Bestandteil des Finanzvermögens (49 %) sind die Beteiligungen des Freistaates an Unternehmen des privaten Rechts, Anstalten und Körperschaften des öffentlichen Rechts, Staatsbetrieben sowie Einrichtungen, die wie Staatsbetriebe behandelt werden. Der Schwerpunkt liegt dabei mit 52 % bei den Staatsbetrieben sowie Einrichtungen, die wie Staatsbetriebe behandelt werden. Wir verweisen an dieser Stelle ergänzend auf unsere Bemerkungen im Jahresbericht 2009, Beitrag Nr. 5. Der SRH hält unter Beachtung der Rechtsstellung der Staatsbetriebe weiterhin eine Konsolidierung der Abschlüsse für erforderlich.

Konsolidierung der Abschlüsse der Staatsbetriebe erforderlich

Mit rd. 32 % bilden die Ansparungen für Pensionsverpflichtungen und die übrigen Rücklagen des Freistaates einen weiteren bedeutenden Bestandteil des Finanzvermögens. Ansparungen für Pensionsverpflichtungen (Generationenfonds und Versorgungsrücklage) belaufen sich zum 31.12.2008 auf insgesamt 1.179 Mio. €.

Die übrigen Rücklagen betragen zum 31.12.2008 insgesamt 2.345 Mio. €. Gegenüber dem Vorjahr (1.606 Mio. €) ergibt sich die Zunahme hauptsächlich aus der Zuführung zur Kassenverstärkungs- und Haushaltsausgleichsrücklage in Höhe von 672 Mio. €.

Die einzelnen Rücklagen stellen sich wie folgt dar:

	01.01.2007	31.12.2007	31.12.2008
	in €		
1. Bürgschaftssicherungsrücklage	58.187.663,43	890.187.663,43	890.187.663,43
Wohnungsbaudarlehen	58.187.663,43	58.187.663,43	58.187.663,43
Sachsen LB	0,00	832.000.000,00	832.000.000,00
2. Kassenverstärkungs- und Haushaltsausgleichsrücklage	123.889.789,62	243.889.789,62	915.798.447,39
FAG-Rücklage (Rückstellung für Ist-Abrechnung vorangegangener Ausgleichsjahre gem. § 2 Abs. 3 FAG)	130.000.000,00	379.000.000,00	465.700.000,00
3. Budgetausgleichsfonds Forst	34.010.675,00	32.957.056,18	32.957.056,18
Rücklage zur Weitergabe von Wohnungseinsparungen des Landes durch Hartz IV	69.900.000,00	58.100.000,00	35.200.000,00
5. Investive Rücklage der TU Dresden	0,00	2.024.600,00	5.010.600,00
Summe Rücklagen	415.988.128,05	1.606.159.109,23	2.344.853.767,00

Die Sondervermögen stellen 10 % des Finanzvermögens. Gegenüber dem Hj. 2007 hat sich ihr Bestand um 203 Mio. € auf insgesamt 1.115 Mio. € erhöht. Davon entfallen 172 Mio. € auf das Sondervermögen Grundstock. Im Hj. 2008 waren der Kaufpreis der Sachsen LB und weiterer Kapitalbeteiligungen sowie Grundstücksverkäufe zu verzeichnen. Das zum 31.12.2008 erstmalig im Bestand des Freistaates abgebildete Sondervermögen „Altlastenfonds Sachsen“ mit einem Bestand von 111 Mio. € beruht auf einem Pauschalierungsabkommen zwischen dem Freistaat Sachsen und dem Bund. Damit wurde das Verwaltungsabkommen über die Regelung der Finanzierung der ökologischen Altlasten abgelöst. In das Sondervermögen wurden eine abgezinsten Einmalzahlung des Bundes und die entsprechenden Landesmittel eingestellt. Das Sondervermögen „Aufbauhilfefonds Sachsen 2002“ beinhaltet die Mittel des aufgelösten nationalen Solidaritätsfonds „Aufbauhilfe“ in Höhe von 600 Mio. €. Die Mittel dienen der Beseitigung der Schäden des Augusthochwassers 2002. Die bislang beim Freistaat ausgewiesene Schwerbehindertenausgleichsabgabe ist im Hj. 2008 kommunalisiert worden.

Insgesamt werden in der Vermögensrechnung folgende Sondervermögen ausgewiesen:

	31.12.2007	31.12.2008
	in €	
1. Grundstock	163.236.756,31	334.945.430,67
2. Schwerbehindertenausgleichsabgabe	23.009.981,62	0,00
3. Ausgleichsabgabe nach der Altenpflegeausgleichsverordnung	4.020.700,00	4.502.600,00
4. ESF-Mikrodarlehensfonds	14.174.690,00	11.342.468,00
5. Fonds Krisenbewältigung und Neustart	13.953.000,00	14.414.313,50
6. Aufbauhilfefonds Sachsen 2002	658.076.519,86	599.875.430,91
7. Konsolidierungsfonds (PMO-Vermögen - Sondervermögen der Parteien und Massenorganisationen der DDR)	35.955.000,00	39.453.000,00
8. Sondervermögen Hegenbarth (Staatliche Kunstsammlungen/ Kupferstichkabinett)	172.598,58	133.719,35
9. Altlastenfonds Sachsen	0,00	110.565.578,01
Summe Sondervermögen	912.599.246,37	1.115.232.540,44

Forderungen

Der Bestand der Forderungen ist gegenüber dem Vorjahr um rd. 10 % gesunken. Schwerpunkt dieser Vermögensposition sind die offenen Sollstellungen der Kasse. Zusätzlich wurden Steuerforderungen, Forderungen aus Zuweisungen, Erstattungen und Transfers gegenüber der EU, Forderungen gegenüber Beteiligungen und sonstige von den Ressorts gemeldete Ansprüche aufgenommen. Für diese Positionen gab es keine Sollstellungen bei den Kassen.

Von den Forderungen gegenüber Beteiligungen entfallen rd. 40 Mio. € auf Staatsbetriebe. Davon betreffen rd. 33 Mio. € die Sächsischen Krankenhäuser und Heime sowie die Medizinischen Fakultäten der Universitäten Leipzig und Dresden.

Die in den sonstigen Forderungen ausgewiesenen verschiedenen Forderungen der Ressorts in Höhe von 24 Mio. € betreffen zu 50 % Forderungen gegenüber kommunalen Gebietskörperschaften wegen bedingt rückzahlbarer Überbrückungshilfen aus Bedarfszuweisungen.

Kassenbestand

Im Kassenbestand sind die den Rücklagen, Sondervermögen und Fonds haushaltsmäßig zugeführten Mittel und die Gelder der Staatsbetriebe und Einrichtungen, für die die Hauptkasse die Kassengeschäfte erledigt, enthalten. Diese Mittel stehen dem Freistaat grundsätzlich im Liquiditätsmanagement zur Verfügung. In gleicher Höhe besteht eine Zahlungsverpflichtung des Freistaates an die Sondervermögen, Rücklagen, Fonds und Einrichtungen, die in der Vermögensrechnung unter den Schulden als Kassenverstärkungsmittel ausgewiesen wird. Gegenüber dem Vorjahr ist dieser Anteil am Kassenbestand um 43,6 % auf 3.048 Mio. € gestiegen.

Kapitalmarktschulden

In der Vermögensrechnung werden die zum Stichtag tatsächlich aufgenommenen Verbindlichkeiten abgebildet. Sie beliefen sich zum 31.12.2008 auf 9.584 Mio. €. Zur haushaltsmäßigen Verschuldung wird auf den Beitrag „Staatsverschuldung“ hingewiesen.

Kassenverstärkungsmittel

Wir verweisen auf die Bemerkungen zum Kassenbestand.

Zahlungsverpflichtungen der Altersversorgung

Die Zahlungsverpflichtungen der Altersversorgung bilden die größte Schuldenposition in der Vermögensrechnung zum 31.12.2008. Sie umfassen die Pensionsverpflichtungen in Höhe von 7.864 Mio. € und Zahlungsverpflichtungen aus dem AAÜG in Höhe von 10.249 Mio. €.

Die Pensionsverpflichtungen wurden durch ein versicherungsmathematisches Gutachten ermittelt. Mittels einer Projektionsrechnung wurden die Werte auf den Stichtag 31.12.2008 hochgerechnet. In der Vermögensrechnung sind die Verpflichtungen mit ihrem Teilwert angegeben, der Kapitalisierungszinssatz beträgt 4,75 %. Korrespondierend zu den Pensionslasten sind die Ansparungen für Pensionsverpflichtungen in Höhe von 1.179 Mio. € zum 31.12.2008 zu sehen. Die Ansparungen reichen bei Weitem nicht aus, die Verpflichtungen der Altersversorgung zu decken. Gegenüber dem Vorjahr ist die Deckungslücke noch angestiegen. Sie beträgt zum 31.12.2008 rd. 6,7 Mrd. €.

Deckungslücke aus Zahlungsverpflichtungen der Altersversorgung weiter angestiegen

Bei den Staatsbetrieben werden die Verpflichtungen, die auf die Beamten der Nebenhaushalte entfallen, nur teilweise ausgewiesen und in gleicher Höhe eine Forderung gegen den Freistaat eingebucht. Zum Teil wird in den Nebenhaushalten auf den Ausweis der Pensionsverpflichtungen verzichtet, mit der Begründung, dass dies Verpflichtungen des Freistaates sind. Die Vorgehensweise ist auch innerhalb der Ressorts unterschiedlich. Zukünftig sollte abgestimmt werden, wie die Verpflichtungen in den Nebenhaushalten und die daraus korrespondierenden Forderungen behandelt werden.

Vorgehen bei Nebenhaushalten abstimmen

Die Zahlungsverpflichtungen aus dem AAÜG wurden im Rahmen einer vom Freistaat in Auftrag gegebenen Studie ermittelt.

Verbindlichkeiten

Als Verbindlichkeiten werden feststehende Zahlungsverpflichtungen des Freistaates betrachtet. Wesentlicher Bestandteil sind die Verbindlichkeiten aufgrund von Fördermittelbescheiden. Gegenüber dem Vorjahr sind diese Verbindlichkeiten um 58 Mio. € zurückgegangen. Das SMF begründet dies mit rückläufigen Förderaktivitäten in den Bereichen Verkehr, Schulen und Sport sowie Stadterneuerung und Denkmalschutz. Aufgefangen wurde der Rückgang durch gesteigerte Aktivitäten in den Förderbereichen Ländlicher Raum, Wirtschaftsförderung und Arbeitsmarktpolitische Förderung.

Die Verbindlichkeiten gegenüber Beteiligungen entfallen zu 96 % auf Staatsbetriebe und hier zu 88 % auf den Staatsbetrieb Sachsenforst. Der Staatsbetrieb weist u. a. Forderungen gegenüber dem Freistaat aus dem Budgetausgleichsfonds und dem Forstgrundstock in Höhe von rd. 53 Mio. € aus. Wir verweisen an dieser Stelle ergänzend auf unsere Ausführungen zum Kassenbestand des Freistaates.

Eventualverbindlichkeiten

In Anlehnung an das Handelsrecht hat das SMF die Vermögensrechnung um Angaben zu den Eventualverbindlichkeiten des Freistaates ergänzt. Die Angaben erfolgen in der Höhe, in der die Eventualverbindlichkeiten eingegangen wurden.

	31.12.2007	31.12.2008
	in €	
1. Für Unternehmen mit Landesbeteiligung und juristische Personen des öffentlichen Rechts, für die der Freistaat Gewährträger ist	1.165.945.900	538.613.500
2. Zur Sicherung einer kostengünstigen Refinanzierung der SAB	2.426.909.500	1.582.405.100
3. Wohnungsbau, Wirtschaftsförderung, Land- und Forstwirtschaft, Sozialer Bereich	2.706.670.300	3.831.746.900
4. Freistellungen im Rahmen der atomrechtlichen Deckungsvorsorge	102.425.100	114.667.020
Bürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungen	6.401.950.800	6.067.432.520

Die Erhöhung der Eventualverbindlichkeiten im Bereich Wohnungsbau, Wirtschaftsförderung, Land- und Forstwirtschaft, Sozialer Bereich ergibt sich aus der auf das Hj. 2008 entfallenen Solvenzversicherung der Sachsen LB in Höhe von 1,1 Mrd. €.

Das SMF erwartet ohne Berücksichtigung der Inanspruchnahmen aus der Garantie für die Sachsen LB für die kommenden 2 Jahre eine Inanspruchnahme in Höhe von 160 Mio. € und für die kommenden 4 Jahre in Höhe von 320 Mio. €.

Das SMF hat in seiner Stellungnahme mitgeteilt, dass die Anregungen des SRH geprüft und soweit sachgerecht und möglich, in der Vermögensrechnung umgesetzt werden. So wurden z. B. die Ausfallrisiken für Forderungen bereits in der Vermögensrechnung 2008 berücksichtigt. Ab der Vermögensrechnung 2009 soll das Grundvermögen, welches in den Nebenhaushalten liegt, gesondert ausgewiesen werden (VwV Rechnungslegung 2009, Pkt. G I.). Damit soll dem Kritikpunkt des SRH, dass einzelne Vermögenspositionen, z. B. das Grundvermögen, zu gering dargestellt werden, zukünftig Rechnung getragen werden.

Sondervermögen Grundstock

Als Sondervermögen ist der Grundstock ein Nebenhaushalt, welcher nicht im Zentralhaushalt geführt wird. Der Grundstock wird vom SMF als eine Geldrechnung geführt, in der Einnahmen und Ausgaben aus dem Erwerb und Verkauf von Grundstücken, grundstücksgleichen Rechten und Kapitalbeteiligungen nachgewiesen werden.

Liquide Finanzmittel des Grundstocks gehen am Jahresende nicht in den Staatshaushalt über, sondern bleiben für die genannten Zwecke im Sondervermögen überjährig verfügbar. Das Abtrennen des Grundstocks vom Staatshaushalt soll dem Vermögenserhalt des Freistaates Sachsen dienen.

Bei der jährlichen Prüfung des Grundstocks legt der SRH deshalb besonderes Augenmerk darauf, ob die aus dem Grundstock geleisteten Ausgaben zweckentsprechend waren, dem Erhalt des Vermögens des Freistaates Sachsen dienten und ob grundstockfremde Ausgaben aus dem Grundstock getätigt wurden.

Für das Hj. 2008 weist das SMF einen Endbestand von 334.945.430,67 € aus. Der Grundstockbestand ist damit im Vergleich zum Vorjahr um rd. 171,7 Mio. € gestiegen.

Grundstockbestand um 171,7 Mio. € angestiegen

Für das Sondervermögen Grundstock wird in der Anlage II/1 zur HR 2008 folgende Geldrechnung nachrichtlich ausgewiesen:

1 Einnahmen

Einnahmen im Hj. 2008

Kapitel 8001	Buchungsstelle	Soll 2008 in €	Isteinnahmen in €	Differenz in €
Verkauf von Grundstücken	131 01	15.000.000,00	34.150.093,44	19.150.093,44
Verkauf von Staatswald	131 02	200.000,00	601.146,77	401.146,77
Einnahmen aus der Veräußerung von Grundstücken aus Fiskalerschäften	131 11	250.000,00	246.131,96	-3.868,04
Verkauf von Grundstücken vor Abschluss der Verfahren nach VZOG und VermG durch Dritte (Erlösauskehr)	131 49	500.000,00	3.629.578,33	3.129.578,33
Erlöse aus Veräußerung ehemaliger WGT-Liegenschaften	131 81	1.100.000,00	5.833.580,04	4.733.580,04
Verkauf von Kapitalbeteiligungen	133 01	0,00	127.288.299,70	127.288.299,70
Zinseinnahmen allgemeiner Grundstock	154 01	3.593.100,00	8.333.766,39	4.740.666,39
Zinseinnahmen anteilig Forst	154 02	25.200,00	152.966,23	127.766,23
Zinseinnahmen Truppenübungsplätze (TÜP)	154 04	0,00	356.201,55	356.201,55
übrige Einnahmen TÜP	231 04	0,00	23.902,53	23.902,53
Zwischensumme		20.668.300,00	180.615.666,94	159.947.366,94

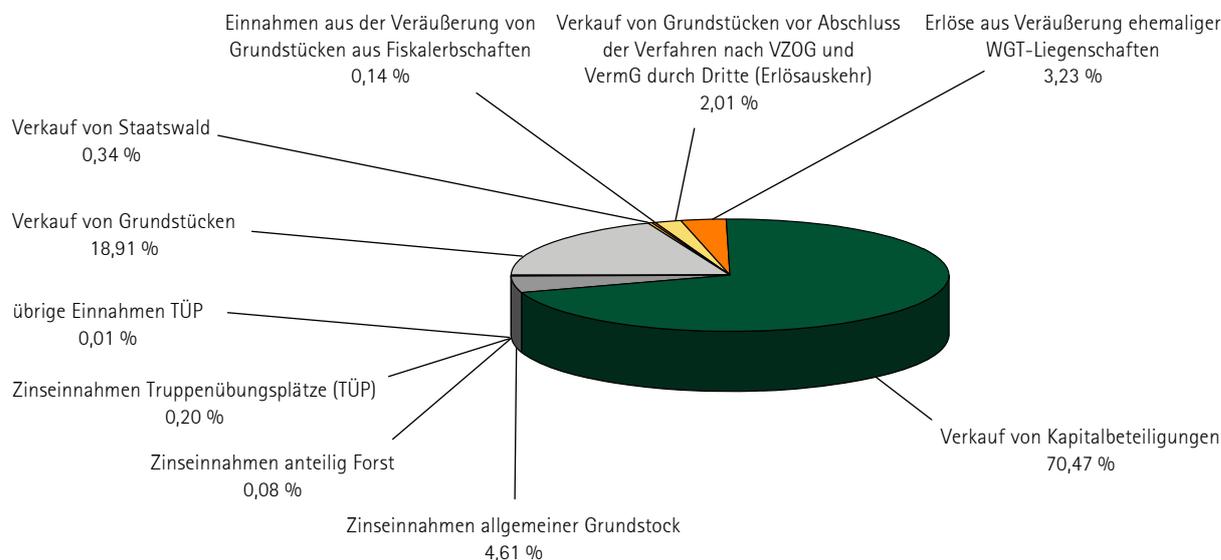
Die Einnahmen des Jahres 2008 resultieren überwiegend aus der Veräußerung von Kapitalbeteiligungen (127,3 Mio. € = 70,5 %) - insbesondere der Verkauf der Landesbank Sachsen Girozentrale (Sachsen LB) an die Landesbank Baden-Württemberg (LBBW) (121,5 Mio. €) - und der Veräußerung von Grundstücken des Freistaates Sachsen (44,5 Mio. € = 24,6 %)¹.

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

Ein Großteil der Einnahmen aus Grundstücksverkäufen entfiel auf die Niederlassung Dresden I des SIB (28,19 Mio. €). Über 50 % der Verkaufserlöse der Niederlassung Dresden I konnten durch den Verkauf eines rd. 5.700 m² großen Areals in unmittelbarer Nähe des Dresdner Schlosses erzielt werden.

Einen bedeutenden Anteil seiner Einnahmen erzielte der Grundstock darüber hinaus aus Zinszahlungen (8,8 Mio. € = 4,9 %)², die er vom Staatshaushalt erhält, weil er seinen positiven Grundstockbestand dem Haushalt als Kassenmittelkredit zur Verfügung stellt.

Einnahmen im Hj. 2008



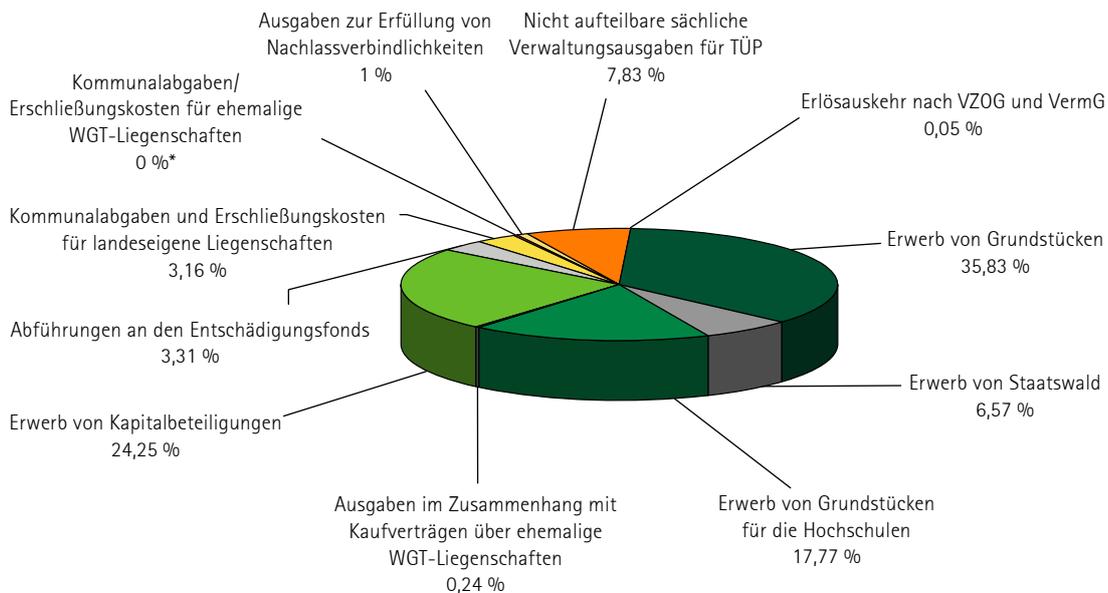
2 Ausgaben

Ausgaben im Hj. 2008

Kap. 8001	Buchungsstelle	Soll 2008 in €	Istausgaben in €	Differenz in €
Kommunalabgaben und Erschließungskosten für landeseigene Liegenschaften	517 12	1.440.000,00	282.420,97	-1.157.579,03
Kommunalabgaben/Erschließungskosten für ehemalige WGT-Liegenschaften	517 81	30.000,00	-8.664,27	-38.664,27
Ausgaben zur Erfüllung von Nachlassverbindlichkeiten	546 11	150.000,00	79.629,57	-70.370,43
Nicht aufteilbare sächliche Verwaltungsausgaben für TÜP	547 04	0,00	699.037,77	699.037,77
Erlösauskehr nach VZOG und VermG	698 01	0,00	4.302,31	4.302,31
Erwerb von Grundstücken	821 01	11.520.000,00	3.197.320,51	-8.322.679,49
Erwerb von Staatswald	821 02	200.000,00	586.213,96	386.213,96
Erwerb von Grundstücken für die Hochschulen	821 03	0,00	1.585.962,53	1.585.962,53
Ausgaben im Zusammenhang mit Kaufverträgen über ehemalige WGT-Liegenschaften	821 81	100.000,00	21.569,98	-78.430,02
Erwerb von Kapitalbeteiligungen	831 01	0,00	2.164.108,79	2.164.108,79
Abführungen an den Entschädigungsfonds	916 02	400.000,00	295.090,46	-104.909,54
Zwischensumme		13.840.000,00	8.906.992,58	-4.933.007,42

² Die Zahlenangabe enthält Einnahmen der Tit. 154 01, 154 02, 154 04.

Ausgaben im Hj. 2008



* Die Position Kommunalabgaben/Erschließungskosten für ehemalige WGT-Liegenschaften weist eine negative Ausgabe in Höhe von 8.664,27 € auf, die der Vollständigkeit halber mit aufgeführt wird.

Die Ausgaben des Sondervermögens Grundstock in Höhe von 8,9 Mio. € entfallen zu rd. 84 % (7,5 Mio. €) auf den Erwerb von Grundstücken und grundstücksgleichen Rechten sowie auf den Erwerb von Kapitalbeteiligungen.³

Eine deutliche Abweichung ergibt sich zwischen den prognostizierten Ausgaben für den Erwerb von Grundstücken (11,52 Mio. €) und den tatsächlichen Zahlungen (3,20 Mio. €). Das SMF begründet die geringeren Ausgaben damit, dass Erwerbe in spätere Jahre verschoben wurden. Der SRH weist darauf hin, dass ein Verschieben von Grunderwerben nur dann plausibel ist, wenn ein späterer Erwerb nicht zu unwirtschaftlichen Lösungen führt (bspw. durch Mehrausgaben infolge einer längeren Anmietungsdauer).

Der Freistaat Sachsen hat für den Erwerb von Kapitalbeteiligungen im Jahr 2008 rd. 2,16 Mio. € aus dem Sondervermögen Grundstock finanziert. Die Ausgaben entfielen zu nahezu 100 % (2,12 Mio. €) auf den Erwerb von Anteilen an der European Energy Exchange AG (EEX). Bei der EEX handelt es sich um eine in Leipzig ansässige Energiebörse, die im Jahr 2002 durch die Fusion der deutschen Strombörsen Frankfurt und Leipzig entstanden ist.⁴

Freistaat beteiligt sich an Strombörse

Mit dem Erwerb der Aktien an der EEX im Juni 2008 hat der Freistaat Sachsen seinen Anteil am Grundkapital der EEX von 3,71 auf 4,51 % erhöht.

Nach § 65 Abs. 1 Nr. 1 SÄHO soll sich der Staat an der Gründung eines Unternehmens in einer Rechtsform des privaten Rechts oder an einem bestehenden Unternehmen in einer solchen Rechtsform nur beteiligen, wenn ein wichtiges Interesse des Staates vorliegt und sich der vom Staat angestrebte Zweck nicht besser und wirtschaftlicher auf andere Weise erreichen lässt.

Der SRH hat sich bereits im Februar 2008 (4 Monate vor dem Erwerb weiterer Anteile durch das SMF) kritisch zu einem Erwerb von Anteilen an der EEX geäußert. Der SRH sieht es nicht als originäre Aufgabe des Freistaates Sachsen an, sich an einer Strombörse zu beteiligen. Der SRH hatte deshalb dem SMF empfohlen, eine Veräußerung

³ Die Zahlenangabe enthält Ausgaben der Tit. 821 01, 821 02, 821 03, 831 01.

⁴ „Die Handelsteilnehmer der EEX setzen sich aus Energieversorgern, Stadtwerken, Industrieunternehmen, Energiehändlern aber auch Brokern und Banken zusammen. Sie nutzen die Marktplätze der EEX, um Strom, Erdgas, CO₂-Emissionsrechte und Kohle zu fairen, marktgerechten Preisen zu kaufen und zu verkaufen, ihren Bedarf zu decken und Risiken zu steuern“ (Quelle: [http://www.eex.com/de/EEX/EEX AG/EEX Charta](http://www.eex.com/de/EEX/EEX%20AG/EEX%20Charta)).

der Aktien zu einem angemessenen Preis anzustreben bzw. zumindest sicherzustellen, dass keine weiteren Mittel für diese Beteiligung aufgewandt werden.

Trotz der Forderung des SRH, die vom Freistaat Sachsen gehaltenen Aktien an der EEX zu veräußern und keine weiteren Mittel für diese Beteiligung aufzuwenden, erwarb der Freistaat Sachsen für 2,12 Mio. € weitere Anteile an der EEX.

Im Jahr 2008 wurden 79,6 T€ zur Erfüllung von Nachlassverbindlichkeiten bei Fiskalerbschaften aus dem Sondervermögen Grundstock bezahlt. Das SMF finanziert aus dem Sondervermögen laufende Nachlassverbindlichkeiten wie bspw. Wohnungsberäumungen oder die Rückerstattung von Sozialhilfeaufwendungen, die den sächlichen Verwaltungsausgaben zuzurechnen sind.

Der SRH hat im Jahresbericht 2008 empfohlen, die Finanzierung der Ausgaben zur Erfüllung von Nachlassverbindlichkeiten aus dem Grundstock zu prüfen, da diesen Ausgaben kein gleichwertig umsetzbarer Sachwert gegenübersteht und das Grundstockvermögen des Freistaates Sachsen dadurch letztlich reduziert wird (s. Jahresbericht 2008 des SRH, Beitrag Nr. 4, Pkt. 2).

Mit Schreiben vom 28.10.2009 teilte das SMF dem Haushalts- und Finanzausschuss des SLT mit, dass zwischen dem SRH und dem SMF vor allem die haushaltsrechtliche Behandlung solcher Nachlassverbindlichkeiten streitig gewesen sei, die nicht im Zusammenhang mit einem Grundstück stehen. Zu dieser Fragestellung werde die Sächsische Staatsregierung mit dem nächsten HG dem SLT einen Vorschlag vorlegen, der die bisherige Praxis haushaltsrechtlich absichern werde.

Der Freistaat Sachsen wurde allein im Jahr 2008 Erbe von 730 Fiskalerbschaften. Angesichts der hohen Zugangsrate von Fiskalerbschaften beim Freistaat Sachsen ist künftig mit steigenden Ausgaben in diesem Aufgabenbereich des SIB zu rechnen. Insoweit ergibt sich bei einer Finanzierung von Nachlassverpflichtungen für Fiskalerbschaften aus dem Grundstock ein steigender Verzehr von Grundstockvermögen. Dies läuft dem Sinn und Zweck des Grundstocks, das Vermögen des Freistaates Sachsen zu erhalten, zuwider.

Der SRH empfiehlt dem SMF, die bisherige Praxis nochmals zu überdenken, um steigende Ausgaben für den Grundstock, denen keine adäquaten Sachwerte gegenüberstehen, zu vermeiden.

Der SRH wird auch künftig die Verfahrensweise des SMF bei der Finanzierung von Nachlassverbindlichkeiten kritisch verfolgen. Insbesondere wird der SRH die vom SMF angekündigte Regelung im HG 2011/2012 prüfen.

3 Bestand an Grundstockmitteln

3.1 Grundstockergebnis 2008

Grundstockstatus des SMF (Stand 31.12.2008)⁵:

	Hj. 2008 in €	Hj. 2009 in €
Übertrag aus dem Vorjahr	163.236.756,31	
Einnahmen	180.615.666,94	
Ausgaben	8.906.992,58	
Saldo - Übertrag in das Haushaltsjahr	334.945.430,67	334.945.430,67
Einnahmen		16.127.068,85
Ausgaben		8.806.224,67
Saldo - Übertrag in das Haushaltsjahr		342.266.274,85

⁵ Der sog. Grundstockstatus wird vom SMF geführt und bildet die monatlichen Geldbewegungen des Sondervermögens Grundstock ab.

Der Anfangsbestand des Sondervermögens Grundstock hat sich von rd. 163,2 Mio. € zum Abschluss des Jahres auf rd. 334,9 Mio. € erhöht. Der Grundstockbestand hat sich mehr als verdoppelt. Das deutliche Anwachsen der Barmittel um 171,7 Mio. € resultiert im Wesentlichen aus der Veräußerung der Sachsen LB. Durch den Verkauf der Sachsen LB erhielt der Freistaat Sachsen im Jahr 2008 von der LBBW den ihm aufgrund der Eigentümerstruktur zustehenden anteiligen Kaufpreis in Höhe von rd. 121,5 Mio. €. Der Betrag wurde in voller Höhe im Sondervermögen Grundstock (Kap. 8001) bei Tit. 133 01 „Verkauf von Kapitalbeteiligungen“ gebucht.

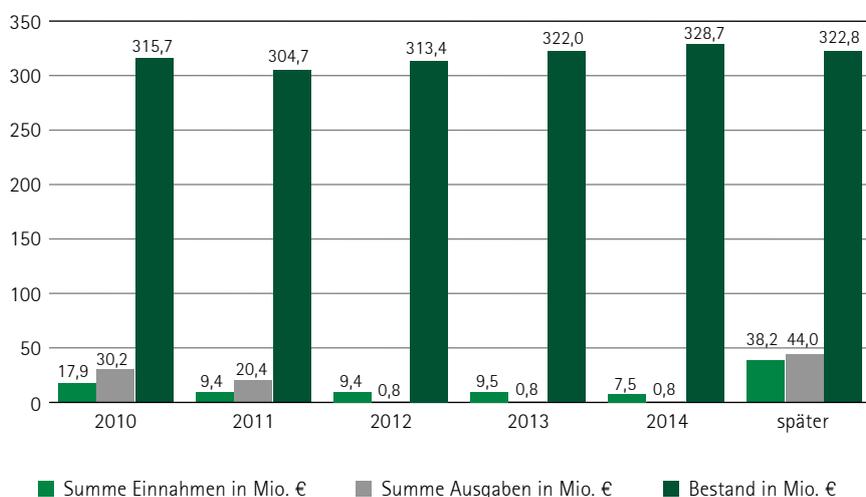
Im Hj. 2009 hat sich der Grundstockbestand weiter erhöht und beträgt zum Ende des Jahres rd. 342,3 Mio. €.

3.2 Prognose zur Entwicklung des Grundstockbestands

Der Grundstockbestand soll sich nach Schätzungen des SMF in den nächsten Jahren (bis 2014) auf dem erreichten Niveau bewegen und einen Geldbestand von über 300 Mio. € aufweisen:⁶

Über 300 Mio. € Barmittel im Grundstock

Grundstockplanung



4 Erfolgskontrolle der Übertragung von Zuständigkeiten auf den Staatsbetrieb Staatliche Schlösser, Burgen und Gärten

Das SMF hat für den Bereich der Schlösser, Burgen und Gärten dem Staatsbetrieb Staatliche Schlösser, Burgen und Gärten (SBG) durch Vollmacht vom Dezember 2007 den Grundstücksverkehr für die betriebsnotwendigen Grundstücke der Staatlichen Schlossbetriebe übertragen. Die Übertragung des Grundstücksverkehrs ist auf den Erwerb von Grundstücken beschränkt.

Der SRH hat in den vergangenen Jahren wiederholt empfohlen, die Übertragung des Grundstücksverkehrs für betriebsnotwendige Grundstücke auf den SBG aufzuheben und wieder in die Zuständigkeit des SIB einzugliedern. Nur der SIB verfügt über weitreichendes, auf Erfahrungen basierendes liegenschaftliches Know-how, welches bspw. bei der Gestaltung von Kaufverträgen und der Erarbeitung von Wertermittlungen erforderlich ist (s. Jahresbericht 2007 des SRH, Beitrag Nr. 4, Pkt. 4.1 und Jahresbericht 2009 des SRH, Beitrag Nr. 4, Pkt. 6).

Das SMF hat in der Stellungnahme der Staatsregierung zum Jahresbericht 2009 (Sondervermögen Grundstock) des SRH gegenüber dem Haushalts- und Finanzausschuss nunmehr erstmals erklärt, dass es die Anregung des SRH zum Anlass nehmen wird, die Übertragung des Grundstücksverkehrs auf den SBG nochmals kritisch zu prüfen und ggf. auf ein notwendiges und sinnvolles Maß zu beschränken.⁷

⁶ Grundstockplanung des SMF, Stand vom 31.12.2009 „Grundstock ohne Forst und TüP“, Darstellung enthält Rundungsdifferenzen.

⁷ Stellungnahme des SMF an den Haushalts- und Finanzausschuss zum Jahresbericht 2009 des SRH. Beitrag Nr. 6, Pkt. 6 (S. 136 f.).

Der SRH begrüßt die Bereitschaft des SMF, die Übertragung des Grundstücksverkehrs auf den SBG nochmals zu überdenken und wird das Ergebnis im nächsten Jahr überprüfen.

5 Stellungnahme des Ministeriums

Der Freistaat Sachsen hat nach Aussage des SMF ein berechtigtes Interesse an der Beteiligung der EEX AG zur Sicherung des Standortes der EEX AG in Leipzig.

6 Schlussbemerkung

Der SRH hält an seiner Auffassung fest, dass sich der Freistaat Sachsen nicht an einer Strombörse beteiligen sollte.

II. Allgemeines

IT-Gesamtplanung Universitäten

Eine fehlende IT-Gesamtplanung führte an den sächsischen Universitäten zu unwirtschaftlichen IT-Strukturen.

1 Prüfungsgegenstand

Viele Aufgaben einer Hochschule in Forschung, Lehre und Verwaltung lassen sich ohne IT-Unterstützung nicht mehr bewältigen. IT-Entscheidungen haben zunehmend Auswirkungen auf alle Hochschulstruktureinheiten und -prozesse.

Die IT-Gesamtplanung ist ein universitätsweiter, integrativer Planungsprozess. Sie bezieht sich in ihrer Wirkung auf alle Struktureinheiten (Fakultäten, Verwaltung und zentrale Einrichtungen) sowie alle bedeutsamen IT-Maßnahmen einer Universität. Die IT-Gesamtplanung ist für einen lang- und mittelfristigen Zeithorizont zweckmäßig.

Der SRH hat geprüft, inwieweit sich IT-Gesamtplanungsprozesse an den staatlichen sächsischen Universitäten bereits etabliert haben. In die Prüfung waren die Technische Universität Chemnitz (TUC), die Technische Universität Dresden (TUD), die Technische Universität Bergakademie Freiberg (TU BAF) und die Universität Leipzig (UL) einbezogen.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Strategische Ziele des IT-Einsatzes

Als einzige der geprüften Universitäten hatte die TUD mit ihrem Konzept zur IT-Campus-Entwicklung eine dokumentierte IT-Strategie erarbeitet, die vom Senat im Mai 2009 verabschiedet wurde.

Alle Universitäten sollten Überlegungen anstellen, welchen Beitrag die IT zum Erreichen von langfristigen Zielen der Universität leisten kann.

IT-Strategie fehlt

2.2. IT-Strukturen

Die Organisationsstrukturen von Hochschulen werden stark beeinflusst durch die in Art. 5 Abs. 3 GG verankerte Freiheit von Lehre und Forschung. Die Leitungs- und Entscheidungsstrukturen sind weitgehend dezentral und kollegial aufgebaut.

Die Aufgabe des zentralen IT-Dienstleisters nehmen die Universitätsrechenzentren (URZ) wahr. Diese betreiben die universitätsweite Kommunikationsinfrastruktur und versorgen andere Struktureinheiten mit IT-Diensten. Die URZ unterstehen als zentrale Einrichtung gem. § 92 Abs. 1 Sächsisches Hochschulgesetz (SächsHSG) dem Rektorat.

In den Fakultäten und deren Struktureinheiten (Fachrichtungen, Institute) werden im Rahmen von Lehre und Forschung regelmäßig eigene IT-Systeme, wie Server, Datenetze, Arbeitsplatzrechner, PC-Pools oder eigene Rechenzentren betrieben. So werden z. B. allein in der Fakultät Mathematik und Naturwissenschaft der TUD auf über 100 Servern eine Vielzahl von IT-Diensten erbracht. Die IT-Struktureinheiten der Fakultäten unterstehen gem. § 89 Abs. 1 SächsHSG den Dekanen. Sie können im Einzelfall auch Fachrichtungen, Instituten oder einzelnen Lehrstühlen zugewiesen sein.

Fakultäten betreiben IT eigenständig

Die Fakultäten planen und betreiben ihre IT regelmäßig eigenständig und unabhängig voneinander. Vielfach werden dort IT-Dienste (z. B. E-Mail-, Backup-Dienste, Firewalls, Administration von Servern oder Datennetzen) in Konkurrenz zu den URZ erbracht. Der Betrieb dieser IT-Systeme benötigt stets eine eigene Infrastruktur (u. a. Räume, Klimatechnik, Stromversorgung) und eigenes IT-Fachpersonal.

Redundante IT-Dienste

Konsolidierung dringend notwendig

Obwohl bereits erste Reorganisationsmaßnahmen eingeleitet worden sind, haben alle Universitäten noch erhebliches Konsolidierungspotenzial im Hinblick auf ein wirtschaftlicheres Handeln.

2.3 IT-Personal

Die TUC betreibt in 9, die TUD in 20, die TU BAF in 7 und die UL in 17 Fakultäten und Einrichtungen IT-Systeme mit eigenem Personal. Dieses IT-Personal kostet jährlich 19,7 Mio. €.

Unwirtschaftlicher Einsatz des IT-Personals

An der TUD, der TU BAF und der UL sind über die Hälfte dieser IT-Struktureinheiten mit 2 oder weniger VK besetzt. Davon setzt die überwiegende Anzahl zwischen 0,1 und 1,0 VK für IT-Aufgaben ein. Diese Personalkapazität reicht nicht aus, um z. B. angemessene Vertretungsregelungen bei Urlaub oder Krankheit sicherzustellen. Darüber hinaus kann es dort infolge von Personalfuktuation zu schmerzhaften Know-how-Verlusten kommen.

Der Einsatz des IT-Personals ist zu kleinteilig und damit unwirtschaftlich organisiert. Die Universitäten sollten den Fortbestand ihrer dezentralen IT-Struktureinheiten hinterfragen.

2.4 Vorgehensweise bei bedeutsamen IT-Vorhaben

Bedarf bei Planung nicht konsolidiert

Im Zuge der Neugestaltung des Campuskomplexes am Leipziger Augustusplatz wird an der UL u. a. die Infrastruktur für 4 Rechenzentren errichtet: für das Fakultätsrechenzentrum der Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät, für 2 Rechenzentren der Fakultät für Mathematik und Informatik sowie für das URZ. Die Infrastruktur für Rechenzentren (Spezialräume, Energieversorgung, Klima, Brandschutz usw.) ist wegen der besonderen Anforderungen an einen sicheren und stabilen IT-Betrieb teuer. Aus den Projektunterlagen war nicht ersichtlich, ob bei der Planung eine Konsolidierung der Bedarfsanforderungen der betreffenden Struktureinheiten vorgenommen und ggf. alternative Lösungen in Betracht gezogen wurden.

Neu erbautes URZ droht Interimslösung zu werden

Die vorhandene Mittel- und Niederspannungsinfrastruktur für den Neubau des Campuskomplexes am Augustusplatz reicht nicht aus, um das gegenwärtige Leistungsangebot des URZ zu erweitern. Sie wurde auf dem Planungsstand des Jahres 2004 umgesetzt, ohne weiteres Wachstum zu berücksichtigen. Es ist deshalb zu befürchten, dass das neu errichtete URZ am Standort Augustusplatz nur eine Interimslösung ist.

IT-Vorhaben, die mehrere Struktureinheiten betreffen oder Ressourcen in bedeutsamem Umfang binden, sollten in einem Portfolio zusammengefasst und im Rahmen einer IT-Gesamtplanung miteinander abgestimmt werden.

2.5 IT-Koordination

Im Mittelpunkt der IT-Koordination der Universitäten steht die Aufgabenwahrnehmung der URZ. Dafür waren unterschiedliche Gremien und Funktionsträger zuständig. So hatte die TUC neben einem Geschäftsführer einen wissenschaftlichen Leiter für das URZ sowie einen URZ-Beirat. An der TU BAF übernahm diese Aufgabe der Beirat für Rechentechnik sowie eine Senatskommission und an der UL die Rektoratskommission für Informations- und Kommunikationstechnik.

TUD hat bereits CIO-Struktur etabliert

An der TUD hat das Rektoratskollegium im Jahr 2008 beschlossen, alle IT-bezogenen Geschäftsfelder zusammenzuführen und im „IT-Lenkungsausschuss“ zu beraten. Die Mitglieder des IT-Lenkungsausschusses besitzen CIO-Funktionalität. Ein CIO (Chief Information Officer) hat die Funktion eines „Generalbevollmächtigten“ für die IT einer Universität. Er ist u. a. für alle Grundsatzfragen der IT-Entwicklung zuständig.

Die anderen Universitäten haben im Verlauf der Prüfung die Notwendigkeit der Einrichtung einer CIO-Struktur erkannt und mitgeteilt, dass sie zwischenzeitlich CIOs berufen haben (TU BAF) oder dies beabsichtigen (TUC, UL).

Die Berufung von CIOs ist zu begrüßen. Wegen der in Pkt. 2.1 dargestellten Besonderheiten der Organisationsstrukturen an Hochschulen reicht dies allein für eine wirksame IT-Koordination noch nicht aus.

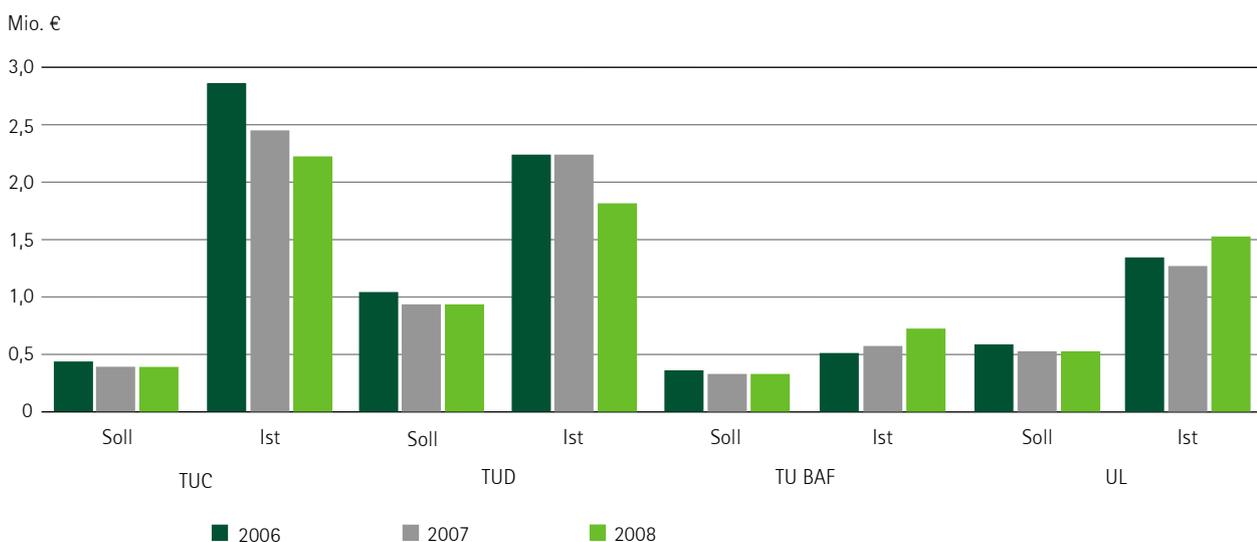
Berufung von CIOs reicht nicht aus

Den CIOs fehlen Beratungs- und Entscheidungsgremien, die mit entscheidungskompetenten Vertretern der Fakultäten für IT-Fragen besetzt sind. Ohne ein solches Gremium ist eine universitätsweite Verbindlichkeit von IT-Entscheidungen insbesondere gegenüber den Fakultäten kaum durchsetzbar.

2.6 Finanzierungsquellen

Die den Universitäten im Rahmen der Haushaltsplanung vom SMWK zur Verfügung gestellten Haushaltsmittel für IT orientierten sich an den Vorjahren (Soll). Die Istausgaben der Universitäten betragen jedoch ein Mehrfaches der vom SMWK genehmigten Ansätze. Für die IT-Ausgaben der Universitäten in der Tit.Gr. 99 sah dies bspw. wie folgt aus:

Bereitstellung von IT-Haushaltsmitteln nicht bedarfsgerecht



Das SMWK begründete seine Vorgehensweise mit der im Jahr 2003 verabschiedeten „Hochschulvereinbarung“. Danach seien Teile des festgeschriebenen Budgets in zunehmendem Maße einer leistungs- und belastungsorientierten Mittelverteilung zuzuführen gewesen. Aus Gründen der Praktikabilität sei dabei einer Umsetzung im Haushaltsvollzug der Vorzug vor einer planungsseitigen Lösung gegeben worden.

IT-Gesamtplanung fehlte belastbare Finanzierungsgrundlage

Die den Universitäten im Rahmen der Haushaltsplanung zur Verfügung gestellten Haushaltsmittel für die IT waren nicht bedarfsgerecht. Eine belastbare, „durchfinanzierte“ IT-Gesamtplanung der Universitäten konnte so nicht erfolgen.

3 Folgerungen

Um zu verhindern, dass weiter Geld in unwirtschaftliche IT-Strukturen investiert wird, sollte an den Hochschulen eine systematische IT-Gesamtplanung etabliert werden. Dafür sind seitens der Hochschulen die entsprechenden organisatorischen Voraussetzungen zu schaffen.

4 Stellungnahme des Ministeriums

Das SMWK stelle den Hochschulen zur Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben auf Grundlage der Haushaltsplanung Mittel zur Verfügung. Die Höhe dieser Mittel und die Deckungsfähigkeit seien bisher in der Hochschulvereinbarung festgeschrieben gewesen. Das SMWK verfolge das Ziel - insbesondere auch im Hinblick auf die geplante Drei-Säulen-Budgetierung - einer stärkeren Leistungsorientierung für die Mittelzuweisung sowie der flexibleren Verwendung der Mittel selbst. Die Hochschulen würden vor diesem Hintergrund ihre Mittel, auch die für IT, selbst planen.

5 Schlussbemerkung

Mit dem Doppelhaushalt 2011/2012 sollen den Universitäten erstmals Budgets zur eigenverantwortlichen Bewirtschaftung zugewiesen werden. Die Hochschulen entscheiden selbst, welchen Anteil des Budgets sie für IT-Ausgaben verwenden wollen. Dies wird nur auf der Grundlage einer systematischen IT-Gesamtplanung der Hochschule möglich sein.

Die vom SMWK im Rahmen der leistungs- und belastungsbezogenen Mittelverteilung zugewiesenen Haushaltsmittel sollten sich an Kriterien orientieren, die einer bedarfsgerechten IT-Gesamtplanung der Hochschulen nicht entgegen stehen.

Staatliche Lotterien und Wetten

Einnahmeausfälle in dreistelliger Millionenhöhe drohen.

1 Prüfungsgegenstand

Nach dem Staatslotteriesgesetz vom 16.10.1992 veranstaltet der Freistaat Sachsen eine Sportwette, eine Zahlenlotterie und eine Losbrieflotterie. Bis zum 31.12.2007 war das SMF ermächtigt, die Spielbedingungen festzusetzen und die sonstigen Maßnahmen zu treffen, die zur Durchführung des Gesetzes erforderlich sind. Das SMF hat die Sächsische Lotto-GmbH (SLG), deren einziger Gesellschafter der Freistaat Sachsen ist, mit der Durchführung beauftragt. Seit dem 01.01.2008 ist das Ausführungsgesetz zum Glücksspielstaatsvertrag (GlüStV) einschlägige Rechtsgrundlage für die Veranstaltung der Staatlichen Lotterien und Wetten durch den Freistaat Sachsen und für die Durchführung durch die staatliche SLG. Mit den Spielüberschüssen finanziert der Freistaat Sachsen Maßnahmen in den Bereichen Sport, Kultur, Umwelt, Jugend, Suchtprävention und Wohlfahrtspflege. Privaten ist die Veranstaltung und Durchführung von Lotterien und Wetten nur nach Maßgabe des Dritten Abschnittes des GlüStV gestattet. Private Wetten sind verboten.

Der SRH hat die Haushalts- und Wirtschaftsführung des SMF hinsichtlich der Staatslotterien geprüft.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Einnahmeentwicklung

Der Freistaat Sachsen erzielt aus den Staatslotterien erhebliche Einnahmen, die sich aus der Lotteriesteuer und den Reinerträgen (Spieleinsätze abzüglich Gewinnausschüttungen, Lotteriesteuer und Kosten der Spieldurchführung durch die SLG) zusammensetzen. Die jährlichen Einnahmen lagen von 2002 bis 2009 zwischen rd. 108 und 128 Mio. € mit einer seit 2007 rückläufigen Tendenz:

Rückläufige Einnahmen

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
	in Mio. €							
Spieleinsätze	293	297	305	295	293	282	247	271
Lotteriesteuer	51	51	53	51	51	49	43	47
Erträge aus Staatslotterien (Abführung an den Haushalt)	74	76	75	77	77	64	65	64

2008 wurden rd. 49 % der Spieleinsätze an die Spieler ausgeschüttet, weitere rd. 25 % an den Haushalt des Freistaates Sachsen abgeführt und die Lotteriesteuer an die Steuerverwaltung entrichtet. Der SRH konnte sich bei seiner Prüfung davon überzeugen, dass die SLG keine Gewinnerzielung anstrebt. So werden keine den Spielumsatz steigernden Anreize in Betrieb gesetzt.

2.2 Weitere Entwicklung

Die Lotteriehochheit steht den Ländern zu. Zwar haben sich die staatlichen Lotterienunternehmen der 16 Länder zum Deutschen Lotto- und Totoblock zusammengeschlossen, doch der Gegenstand des Zusammenschlusses besteht vor allem in einem länderübergreifenden einheitlichen Spielplan und der Gewinnpoolung. Das Regionalitätsprinzip ist sichergestellt.

Staatliche Lotteriehochheit

Auf eine Verfassungsbeschwerde gegen die staatliche Monopolisierung des Glücksspiels (Sportwetten) durch den Lotterie-Staatsvertrag vom 01.07.2004 hatte das Bundesverfassungsgericht mit Urteil vom 28.03.2006 entschieden, dass das staatliche Monopol nur gerechtfertigt sei, wenn der Staat die Glücksspielsucht konsequent bekämpfe. Dem Gesetzgeber war auferlegt worden, die erforderlichen Regelungen bis zum 31.12.2007 zu schaffen. Nach Ansicht des Bundesverfassungsgerichts konnte ein verfassungskonformer Zustand sowohl durch eine konsequente Ausgestaltung des

Wettmonopols erreicht werden, die sicherstellt, dass es wirklich der Suchtbekämpfung dient, als auch durch eine gesetzlich normierte und kontrollierte Zulassung gewerblicher Veranstaltung durch private Wettunternehmen.

Die Ziele des Glücksspielstaatsvertrages sind beizubehalten

Daraufhin trat am 01.01.2008 der neu vereinbarte GlüStV in Kraft, der die Vermeidung und Bekämpfung der Glücksspielsucht, die Kanalisierung und Begrenzung des Glücksspielmarktes, den Jugend- und Spielerschutz, die Sicherstellung fairen Spiels und den Schutz vor Kriminalität und einen einheitlichen Rahmen für alle Glücksspiele als wesentliche Ziele des Staatsvertrages festlegte. Der Vertrag tritt zum 31.12.2011 außer Kraft, sofern nicht die Ministerpräsidentenkonferenz mit mindestens 13 Stimmen auf der Grundlage der bis zum Dezember 2010 abgeschlossenen Evaluierung das Fortgelten des GlüStV beschließt. Ab 2012 kann der GlüStV von jedem Land, in dem er fortgilt, zum Ende eines Kalenderjahres gekündigt werden.

Schleswig-Holstein ist entsprechend dem Koalitionsvertrag der Regierungsparteien für den Ausstieg aus dem Vertrag und strebt eine Liberalisierung und Privatisierung des Glücksspielmarktes an. Nach Pressemeldungen haben sich bisher nur Baden-Württemberg, Berlin, Bremen, das Saarland und Sachsen-Anhalt für die Fortsetzung des Staatsvertrages und die Beibehaltung des staatlichen Monopols ausgesprochen.

Auswirkung Privatisierung

Erste Auswirkungen einer Privatisierung lassen sich aus der Entwicklung nach der im Staatsvertrag selbst verordneten Beschränkung, Spielmöglichkeiten im Internet nicht mehr anzubieten, ablesen. So beruht die rückläufige Entwicklung der Spieleinsätze (außer 2009 aufgrund hoher Jackpots) im Wesentlichen auf dem Verzicht der Nutzung des Internetspiels sowie aus den weiteren Vertriebs- und Werbebeschränkungen und der Einrichtung eines übergreifenden Sperrsystems.

Da private Anbieter grundsätzlich nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen arbeiten und Gewinne anstreben, ist, wie andere Branchen zeigen, bei einer Aufgabe des staatlichen Monopols mit einer intensiven Werbung in einem von mehreren Wettbewerbern umkämpften Markt zu rechnen. Dies kann eine Verstärkung der Spielsucht bewirken.

Neben der Gefahr einer intensiven Ausweitung des Glücksspiels und einer Zunahme der Spielsucht wäre mit massiven Einbrüchen bei den staatlichen Einnahmen zu rechnen.

Drohende Einnahmeausfälle in Millionenhöhe bei Verlust des staatlichen Monopols

Falls der GlüStV und das dort verankerte staatliche Monopol dem Grunde nach nicht fortgesetzt werden, drohen dem Freistaat Sachsen Einnahmeausfälle in dreistelliger Millionenhöhe. In Anbetracht der verschlechterten Haushaltslage und dem Ziel des Schuldenabbaus sollte der Freistaat Sachsen für eine Fortsetzung des bundeseinheitlichen GlüStV eintreten.

3 Stellungnahme des Ministeriums

Das Prüfungsergebnis deckt sich mit der Auffassung des SMF zur Fortentwicklung des Glücksspielwesens in Deutschland. Nur im Rahmen eines staatlichen Glücksspielmonopols kann die Ordnungsfunktion des Staates für eine erfolgreiche Bekämpfung der Glücksspielsucht sowie der Folge- und Begleitkriminalität am effektivsten gewahrt werden. Auch ist das Monopol am ehesten geeignet, die Abschöpfungsmöglichkeiten zugunsten des Allgemeinwohls durchzusetzen, weil der im Inland ansässige Monopolveranstalter sowohl mit Lotteriesteuern als auch mit Konzessions- bzw. Zweckabgaben belegt werden kann. Im Falle einer Liberalisierung und der damit verbundenen Gewerbefreiheit hingegen sind die im Rahmen eines kohärenten und konsistenten Monopolsystems derzeit zulässigen Beschränkungen der europäischen Grundfreiheiten (Dienstleistung- und Niederlassungsfreiheit) dann nicht mehr zu rechtfertigen, sodass die Veranstalter nicht mehr zum Sitz im Inland verpflichtet werden können. Eine Besteuerung von im Ausland ansässigen Unternehmen ist sowohl aus rechtlichen Gründen nicht möglich als auch praktisch nicht umsetzbar. Die Abgabensysteme sind innerhalb der EU nicht harmonisiert. Im Falle einer gewerblichen Marktöffnung kann im Übrigen der Bund gestützt auf den Gesetzgebungstitel für das Recht der Wirtschaft nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG unter den Voraussetzungen des Art. 72 Abs.

2 GG die Gesetzgebungskompetenz und damit auch die Ertragshoheit aus dem Glücksspiel an sich ziehen.

4 Schlussbemerkung

In seiner Stellungnahme führt das SMF weitere Argumente für die Beibehaltung des staatlichen Monopols auf.

Die Auffassung des SRH wird vom SMF mitgetragen.

Nach Abschluss der Prüfung hat der Europäische Gerichtshof am 08.09.2010 mehrere Urteile zu Sportwetten gefasst. Eine abschließende rechtliche Beurteilung war zum Zeitpunkt der Erstellung des Berichts nicht möglich. Die Gerichtsentscheidungen lassen erkennen, dass Monopole nur unter Beachtung einer ganzen Reihe von Kriterien als zulässig anzusehen sind. Es ist abzuwarten, ob es auf Länderebene gelingt, entsprechende Regelungen zu schaffen.

III. Staatsverwaltung

Einzelplan 03: Sächsisches Staatsministerium des Innern

Zuwendungen für die Sanierung, Modernisierung und Umbau eines denkmalgeschützten Gebäudes zur Unterbringung der Sammlung Gunzenhauser

09

Infolge zahlreicher Fehler, die der Stadt Chemnitz im Zusammenhang mit Umbau und Sanierung des Gebäudes für Zwecke des Museums unterliefen, ist eine Rückforderung der Fördermittel zu prüfen.

1 Prüfungsgegenstand

Das im sanierten und umgebauten ehemaligen Sparkassengebäude betriebene Museum Gunzenhauser wurde Ende 2007 eröffnet und bereichert seither das kulturelle Angebot der Stadt Chemnitz erheblich. Der SRH befasste sich ausschließlich mit der haushalts- und zuwendungsrechtlichen sowie baufachlichen Prüfung der aus dem Bund-Länder-Programm der städtebaulichen Erneuerung mit Mitteln von Bund, Land und Kommune (je zu einem Drittel) geförderten Einzelmaßnahme und setzt damit seine Prüfungen im Bereich des Städtebaus fort.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Stadt und Stiftung Gunzenhauser schlossen schon im Jahr 2003 mehrere Verträge. Danach sollte die Stiftung das denkmalgeschützte ehemalige Sparkassengebäude erwerben und zur Nutzung als Museum umbauen und sanieren. Die Stadt verpflichtete sich, die Betriebsführung des Museums unentgeltlich zu übernehmen. Darüber hinaus sicherte sie zu, sämtliche aus Umbau und Betrieb des Museums entstehenden Kosten, die nicht durch Einnahmen der Stiftung gedeckt werden, zu übernehmen.

Diese weitreichenden vertraglichen Zusagen der Stadt Chemnitz, für Verbindlichkeiten der Stiftung einzustehen, bedürfen der rechtsaufsichtlichen Genehmigung. Diese lag nach Aktenlage nicht vor. Die Verträge sind nach der SächsGemO schwebend unwirksam und, sollte die Genehmigung abgelehnt werden, nichtig.

Nach Auffassung des SRH sind Verträge ohne eine Begrenzung der kommunalen Haftung auch nicht genehmigungsfähig.

Die Stadt Chemnitz und die Stiftung sollten die Verträge nachverhandeln und in Abstimmung mit der LD Chemnitz zu genehmigungsfähigen Vereinbarungen kommen, um für die bisher erbrachten Leistungen der Stadt Chemnitz eine Rechtsgrundlage zu schaffen.

Hierbei sollte berücksichtigt werden, dass alle von der Stadt Chemnitz für den Umbau und die Sanierung zur Verfügung zu stellenden Mittel bei der Ermittlung des erst nachrangig möglichen Einsatzes von Städtebaufördermitteln zu berücksichtigen sind. Nach dem Wortlaut der bisherigen Vereinbarungen, auch wenn sie so nicht dem Willen der Vertragsparteien entsprachen, wäre eine Förderung nicht möglich.

Die SAB hat bei der Verwendungsnachweisprüfung darauf zu achten, dass Fördermittel erst nach Ausschöpfen aller anderen Finanzierungsmöglichkeiten eingesetzt werden dürfen.

2.2 Den städtebaulichen Vertrag als Rechtsgrundlage für die Ausreichung von Städtebaufördermitteln schlossen Stadt und Stiftung im April 2006. Welche städtebaulichen Missstände und Mängel beseitigt werden sollten, ist dem städtebaulichen Vertrag nicht zu entnehmen. Verwiesen wird darin auf rd. 20 Vertragsgrundlagen, von



Vereinbarungen zwischen Stadt und Stiftung sind schwebend unwirksam

Keine Fördermöglichkeiten bei unbegrenzter Fehlbedarfsfinanzierungszusage

denen lediglich 3 dem Vertrag beigelegt worden sind; diese geben dazu auch keinen Aufschluss.

Defizite in der Vertragsgestaltung

Die Stadt hätte die Städtebaufördermittel nicht ausreichen dürfen. Die gesetzlich geforderten Voraussetzungen waren dafür nicht erfüllt, da der städtebauliche Vertrag keine zu beseitigenden städtebaulichen Missstände und Mängel auswies. Eine Vertragskontrolle ist so nicht möglich.

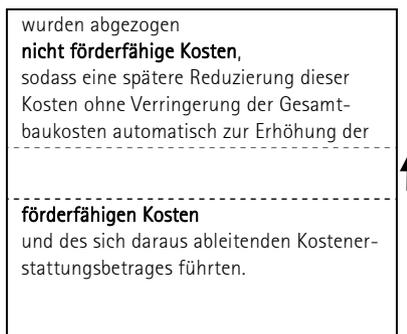
Die Stadt muss die Sorgfalt bei der Vertragsgestaltung erheblich verbessern. Es ist nicht nachvollziehbar, dass nicht einmal die Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben gewährleistet war.

Fehler bei der Ermittlung der Förderbeträge

2.3 Nach dem städtebaulichen Vertrag vom April 2006 sollte die Stiftung eine Zuwendung in Höhe von rd. 6,7 Mio. € aus Mitteln von Bund, Land und Stadt erhalten. Grundlage war eine sog. Kostenerstattungsbetragsberechnung vom Februar 2006, die zahlreiche Fehler enthält. Von den darin ausgewiesenen Baukosten von rd. 8 Mio. €, die unzutreffend in Gänze als zuwendungsfähig bezeichnet sind, wurden nicht förderfähige Kosten abgezogen. Dies hatte zur Folge, dass eine Abnahme der nicht förderfähigen Kosten bei gleichbleibenden Gesamtbaukosten zu einer Erhöhung der Förderung führte (s. nachfolgende Grafik).

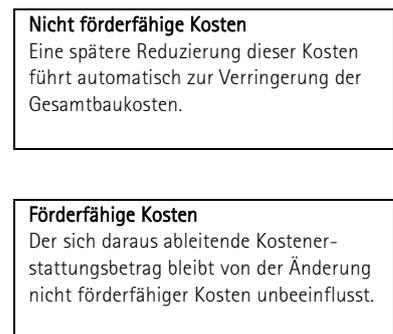
Berechnung der Stadt Chemnitz

Von den als zuwendungsfähig bezeichneten **Gesamtbaukosten**



Berechnung nach § 177 BauGB

Trennung der **Gesamtbaukosten** in:



Die SAB muss diese Mängel bei der Verwendungsnachweisprüfung aufgreifen und korrigieren.

Soweit die Stadt Chemnitz auch im Rahmen eines genehmigten Betriebsführungsvertrages sämtliche Betriebskosten und den kompletten Bauunterhalt der Stiftung trägt, dürfen diese Kosten nicht in der Kostenerstattungsbetragsberechnung berücksichtigt werden.

Die Stiftung hat Spenden in Höhe von 350 T€ entgegen ihrer vertraglichen Zusicherung nicht für die Baumaßnahme zur Verfügung gestellt, sondern „für Ausstattungen“ einbehalten.

Darüber hinaus erhöhte die Stadt die Ansätze der Städtebauförderung als die erwartete Denkmalförderung ausblieb, obwohl die für die Denkmalförderung vorgesehenen Ausgaben in der Städtebauförderung nicht förderfähig waren.

Selbst bei der zugunsten des Fördermittelempfängers durchgeführten Berechnung des möglichen Fördermitteleinsatzes durch den SRH ergab sich eine Überzahlung von rd. 4,5 Mio. €.

Die SAB hat die Rückforderung von Fördermitteln umfassend zu prüfen.

2.4 Die Stadt zahlte nach Ablauf des im städtebaulichen Vertrag von 2006 vereinbarten Bewilligungszeitraumes noch Städtebaufördermittel in Höhe von rd. 2 Mio. € aus. Erst Anfang Dezember 2008, rd. 1 Jahr nach Ablauf des Bewilligungszeitraumes, vereinbarte Stadt und Stiftung in einem 1. Nachtrag zu der städtebaulichen Vereinbarung aus dem Jahr 2006, dass der abgelaufene Bewilligungszeitraum sich bis zum 30.06.2009 verlängern und der Förderbetrag sich auf nun 9 Mio. € (davon 6 Mio. € Fördermittel von Bund und Land) erhöhen sollte.

Fehlende Rechtsgrundlage für Städtebaufördermittel

Die ab Dezember 2007 ausgezahlten Städtebaufördermittel entbehrten einer Rechtsgrundlage.

2.5 Aus einem von ihr selbst betreuten vergleichbaren Museumsprojekt war der Stadt die Größenordnung der beim Umbau des ehemaligen Sparkassengebäudes zu erwartenden Kosten bekannt. Dennoch kalkulierte sie anfänglich nur rund die Hälfte der Vergleichskosten. Dementsprechend beschloss der Stadtrat im Mai 2003 eine finanzielle Unterstützung von rd. 5,7 Mio. €. Schon im April 2005 korrigierte die Stadt intern die zu erwartenden Kosten auf rd. 9,2 Mio. €. Die OFD hingegen bestätigte im Oktober 2005 die nunmehr von Stadt und Stiftung mit rd. 8 Mio. € ausgewiesenen Kosten als angemessen, wenn auch an der unteren Grenze der Auskömmlichkeit ermittelt. Tatsächlich liegen die Baukosten bei über 10 Mio. €.

Durch die unrealistische Planung der Baukosten ergeben sich finanzielle Risiken für die Stadt, die vermeidbar gewesen wären.

Unrealistische Planung der Baukosten

2.6 Verträge zwischen Stadt und Stiftung waren nicht hinreichend aufeinander abgestimmt. Beispielsweise beauftragte die Stiftung im März 2005 einen Projektsteuerer rückwirkend zum November 2004, ohne zuvor das nach den Verträgen erforderliche Einvernehmen mit der Stadt herzustellen. Obwohl die Stadt in Anbetracht der zugesagten unbegrenzten Fehlbedarfsfinanzierung das volle finanzielle Risiko tragen würde, unternahm sie nichts, um die Durchführung des Vertrages zu verhindern. Ebenso verhielt sie sich in anderen gleichgelagerten Fällen. Möglichkeiten zur Reaktion blieben nach Aktenlage ungenutzt (so bei den Kostensteigerungen, bei Differenzen im Bauablauf und zu den Mittelabrufen, den Verzögerungen bei Vorlage des Verwendungsnachweises).

Die Rechtsaufsicht hat das Vertragsmanagement der Stadt zu überprüfen und die notwendigen Verbesserungen durchzusetzen, um Haushaltsrisiken infolge der festgestellten Defizite auszuschließen.

2.7 Nach Berechnungen der OFD belaufen sich die Baunebenkosten auf rd. 22,4 %. Allein die Vergütung für den Projektsteuerer wurde auf insgesamt 474 T€ prognostiziert.

Keine angemessenen Baunebenkosten

Nach Ziff. I Nr. 3 NBest-Städtebau¹ darf die Zuwendung pauschaliert für Baunebenkosten bis maximal 10 % der zuwendungsfähigen Ausgaben verwendet werden.

Die Angemessenheit des mehr als doppelt so hohen Anteils der Baunebenkosten und die Auswirkungen auf die Höhe der Fördermittel ist zu prüfen.

2.8 Leistungen, die nach dem Vertrag vom Projektsteuerer zu erbringen sind, erbrachte zu einem nicht unerheblichen Teil tatsächlich die Stadt; weitere Leistungen hatte nach dem Projektsteuervertrag die Stiftung selbst zu erbringen, die jedoch delegierbare Aufgaben wiederum Stadt oder Projektsteuerer übertragen konnte.

Vergütung nicht erbrachter Leistungen

Eine Vergütung nicht erbrachter Leistungen ist haushaltsrechtlich nicht zulässig und darf auch nicht aus staatlichen Zuwendungen finanziert werden.

2.9 Den Auftrag an den Projektsteuerer hat die Stiftung freihändig vergeben, obwohl der Schwellenwert für eine europaweite Ausschreibung von 200 T€ überschritten war.

¹ NBest-Städtebau - Nebenbestimmungen für die Förderung städtebaulicher Erneuerungsmaßnahmen.

Die Stadt hätte die Einhaltung der Ausschreibungspflicht einfordern müssen. Mehrkosten aufgrund einer unwirtschaftlichen Beauftragung sind nicht förderfähig.

3 Stellungnahmen

SMI und LD Chemnitz teilten die Auffassung des SRH, dass Gewährverträge gem. § 83 Abs. 2 und 3 SächsGemO genehmigungsbedürftig sind. Die Stadt Chemnitz habe die Verträge zwischenzeitlich bei der LD zur Genehmigung eingereicht, eine abschließende Entscheidung stehe aber noch aus.

Die Stadt Chemnitz teilt die rechtliche Bewertung des SRH überwiegend nicht. Bezüglich der Kostenerstattungsbetragsberechnung verwies sie auf die Abstimmung mit dem seinerzeit zuständigen RP Chemnitz und dessen förderrechtlicher Zustimmung vom Januar 2006.

Die Spenden seien für nicht förderfähige Kostenanteile verwendet worden, um die Fehlbedarfsfinanzierung der Stadt zu reduzieren, nachdem der Ersatz des städtischen Eigenanteils der Städtebauförderung durch Spenden ausgeschieden sei.

Der Bewilligungszeitraum sei durch konkludentes Handeln fortgeschrieben worden und damit Grundlage für die Auszahlung von Fördermitteln über die Regelungen des städtebaulichen Vertrages von 2006 hinaus.

Stadt und Stiftung führten aus, für die Projektsteuerungsleistungen habe keine Ausschreibungspflicht bestanden, da der Schwellenwert nach Abzug des Honorars für die bereits erbrachten Leistungen im Rahmen der Projektvorbereitung (6,5 T€) deutlich unterschritten worden sei.

Die Stiftung wandte ferner ein, die vertraglich zugesicherte Fehlbedarfsfinanzierung habe keinen Bürgschaftscharakter. Es sei keine „Ausfallgarantie“, sondern eine Mitfinanzierung der Maßnahme durch die Stadt vereinbart worden. Die Verträge hätten daher nicht der rechtsaufsichtlichen Genehmigung bedurft.

Gemäß Aufgabenabgrenzungsvertrag hätten für die Baumaßnahme nur die für Bauausgaben zweckgebundenen Spenden eingesetzt werden müssen.

Der Bewilligungszeitraum habe rückwirkend verlängert werden können.

4 Schlussbemerkungen

Die Einwendungen vermögen nicht zu überzeugen und führen zu keiner anderen rechtlichen Bewertung.

Absprachen zwischen Stadt und LD Chemnitz sind nicht geeignet, eine Kostenerstattungsbetragsberechnung nach anderen als in § 177 BauGB vorgegebenen Maßstäben zu legitimieren. Gleiches gilt für den Einsatz der Spenden.

Da die Stiftung die Projektsteuerungsleistungen **einschließlich** der vollständigen Projektvorbereitung vergeben hat, durften Leistungen bei der Bestimmung des Schwellenwertes nicht herausgerechnet werden.

Der SRH begrüßt, dass Ministerium und LD seine Auffassung zur Genehmigungsbedürftigkeit der Verträge teilen. Er empfiehlt den Vertragsparteien, die 2003 wenig sorgfältig geschlossenen Verträge in ergänzenden Vereinbarungen im Wege der Vertragsauslegung zu präzisieren und zu durch die Rechtsaufsicht genehmigungsfähigen Regelungen zu kommen. Eine umfassende Rückforderung der Fördermittel kann nur vermieden werden, wenn die Vereinbarungen einen Verstoß gegen das Subsidiaritätsprinzip beim Einsatz der Fördermittel ausschließen. Er erwartet, dass das Fördervorhaben unter Beachtung der förder- und haushaltsrechtlichen Bestimmungen bearbeitet wird. Das Verfahren ist noch nicht abgeschlossen.

Zuwendungen an kommunalpolitische Bildungsvereinigungen

1 Prüfungsgegenstand

Der Freistaat Sachsen gewährt nach einer Richtlinie des SMI (KomPolFördRL) jährlich institutionelle Zuwendungen als Festbetrag an kommunalpolitische Bildungsvereinigungen zur Förderung der Heranbildung und Weiterbildung von Bürgern für die Tätigkeit in der kommunalen Selbstverwaltung in Höhe von insgesamt 900 T€. Nach den Erläuterungen im Haushaltsplan zum Epl. 03 Kap. 02 Tit. 68 402 können die Zuwendungen an solche Bildungsvereinigungen vergeben werden, die dem Landesverband einer im Landtag vertretenen Partei nahestehen oder dem in einem Landesverband organisierten Wahlvorschlagsträger nahestehen, der/die landesweit mindestens 10 % der Stimmen bei den Gemeinderats- und Stadtratswahlen 2004 erreicht hat/haben.

Der SRH hat in Stichproben die Förderung der kommunalpolitischen Bildungsvereinigungen durch das SMI im Zeitraum 2005 bis 2007 geprüft - insbesondere daraufhin, ob die Zuwendungsvoraussetzungen gemäß der Förderrichtlinie des SMI vorlagen.

2 Prüfungsergebnisse

Zur Abgrenzung der Fördermaßnahmen von einer unzulässigen Parteienfinanzierung fordert das Bundesverfassungsgericht, dass die Bildungsvereinigungen „rechtlich selbstständige und organisatorisch unabhängige Organisationen“ sein müssen. Die Richtlinie gibt deshalb vor, dass Inhaber von hervorgehobenen Funktionen in den nahestehenden Landesverbänden von Parteien oder Wählervereinigungen nicht gleichzeitig hervorgehobene Funktionen in den Organen der kommunalpolitischen Bildungsvereinigungen ausüben dürfen.

Alle geförderten Bildungsvereinigungen standen entsprechend den haushaltsrechtlichen Vorgaben einer im Landtag vertretenen Partei nahe. Das Funktionenverbot soll die gebotene Distanz zwischen Bildungsarbeit und Interessen der nahestehenden Partei wahren. Im Hinblick auf die Unabhängigkeit fordert das Bundesverfassungsgericht, dass „die Mitglieder der leitenden Stiftungsorgane nicht vornehmlich aus in hervorgehobener Stellung aktiv tätigen Parteimitgliedern bestehen“. Bei 2 Bildungsvereinigungen waren Abgeordnete mit dem Vorsitz betraut.

Eine Konkretisierung des Funktionsverbots der Förderrichtlinie könnte die notwendige Unabhängigkeit von den Parteien besser sicherstellen.

Ungenauere Förderrichtlinie

Mit den Fördermitteln sollen die Bildungsvereinigungen Kenntnisse über kommunalpolitische Institutionen, Willensbildungsprozesse und Politikfelder vermitteln, um dadurch die aktive Teilnahme der Bürger am kommunalpolitischen Leben zu fördern und sie zur Übernahme kommunalpolitischer Verantwortung zu befähigen.

Sie dürfen dabei nach der Förderrichtlinie weder „Leistungen für die nahestehenden Landesverbände erbringen“ noch ihr Personal sowie ihre Sach- und Haushaltsmittel „für Zwecke von Parteien und Wählervereinigungen“ einsetzen. Auch diese Vorgabe soll eine unzulässige Parteienfinanzierung verhindern.

Der SRH stellte zahlreiche Verstöße gegen dieses Gebot der Förderrichtlinie fest. Er fand vielfach finanzielle und personelle Verflechtungen der Bildungsvereinigungen mit der jeweiligen Partei nahestehenden Organisation, teilweise sogar zur Partei selbst. So waren zu einzelnen Veranstaltungen nur Parteimitglieder eingeladen, andere den jeweiligen Parteien nahestehende Organisationen waren mit in den Räumlichkeiten der Bildungsvereinigungen untergebracht, auch wurden deren Aufgaben teils vom Personal der Bildungsvereinigungen unentgeltlich erfüllt.

Im Hinblick darauf, dass die Bildungsvereinigungen einerseits einer Partei oder einer Wählervereinigung nahestehen müssen, andererseits jedoch für diese keine Personal- und Sachleistungen erbringen dürfen, erscheint der Förderzweck – wie die Feststellungen des SRH zeigen – zu unbestimmt. Als der SRH im Jahr 2008 seine Prüfung eröffnete, waren die Verwendungsnachweise der Jahre 2005 und 2006 überwiegend noch nicht vom SMI geprüft. Eine Korrektur des Fehlverhaltens der Bildungsvereinigungen aufgrund von entsprechenden Beanstandungen konnte demnach nicht erfolgen.

Das SMI sollte die Bildungsvereinigungen rechtzeitig auf Mängel hinweisen.

Die Förderrichtlinie sollte bei den Fördervoraussetzungen bereits festgestellte unzulässige personelle und organisatorische Verflechtungen beispielhaft auflisten.

Gefahr der unzulässigen
Parteienfinanzierung

Das SMI wird bei klaren Verstößen gegen die bestehenden Förderrichtlinien prüfen müssen, inwieweit eine Rückforderung von Fördermitteln erforderlich und möglich ist.

4 der 6 geförderten Bildungsvereinigungen verfolgen satzungsgemäß Zwecke, die über den Förderzweck hinausgehen. Die Förderung durch das SMI erfolgte auch hier institutionell. Hilfsweise ermittelte das SMI den prozentualen Anteil der zuwendungsfähigen Vereinsarbeit und passte seinen Fördersatz dem an.

Eine institutionelle Förderung ist haushaltsrechtlich jedoch nur zulässig, wenn ein nicht abgegrenzter Teil der Ausgaben oder – in besonderen Ausnahmefällen – die gesamten Ausgaben des Zuwendungsempfängers gefördert werden sollen. Folglich bietet sich die institutionelle Förderung in den Fällen an, in denen der Staat (nur) durch Unterstützung der Institution selbst davon ausgehen kann, dass der für förderwürdig erachtete Zweck (Förderung der kommunalpolitischen Bildung) erreicht werden kann. Die institutionelle Förderung kommt hingegen nicht in Betracht, wenn es an dieser Voraussetzung fehlt, weil bspw. die überwiegende Tätigkeit des Zuwendungsempfängers andere, jedenfalls nach der Förderrichtlinie nicht förderfähige, Zwecke betrifft.

Die durch das SMI festgelegten Prozentsätze waren nicht geeignet, der grundsätzlichen Problematik fehlender Voraussetzungen für eine institutionelle Förderung abzu-
helfen.

Das SMI hat eine strikte Kostentrennung durchzusetzen. Lässt sich dies nicht erreichen, kann die institutionelle Förderung nicht fortgesetzt werden.

Für Zuwendungsempfänger, die satzungsgemäß auch andere, nicht zuwendungsfähige Zwecke verfolgen, ist eine institutionelle Förderung ungeeignet.

Bedenken gegen die institutionelle Förderung

Das SMI sollte die institutionelle Förderung als geeignete Förderart überdenken und den Übergang zur Projektförderung prüfen.

Den Bildungsvereinigungen ist nach der Richtlinie grundsätzlich freigestellt, wie sie kommunalpolitische Bildung vermitteln. Zwingend vorgegeben ist jedoch, dass es sich um entsprechende kommunalpolitische Themen handelt und die Angebote allen interessierten Bürgern zugänglich sind.

Der SRH hat bei seiner Stichprobenprüfung festgestellt, dass zahlreiche nicht förderfähige Veranstaltungen durchgeführt wurden, z. B. Veranstaltungen,

- bei denen keine kommunalpolitischen Themen/Programme vermittelt wurden,
- deren Veranstalter nicht die entsprechende Bildungsvereinigung war,
- zu denen keine Teilnehmerlisten bzw. gar keine Unterlagen vorliegen,
- die nicht allen interessierten Bürgern zugänglich waren,
- die nicht der Erwachsenenbildung dienen.

Die Anzahl der förderfähigen Veranstaltungen zur kommunalpolitischen Bildung und deren Teilnehmerzahl muss im Rahmen der Verwendungsnachweisprüfung festgestellt werden. Beispielsweise hat eine Bildungsvereinigung, die jährlich in Höhe von rd. 40 T€ gefördert wird, in den Jahren 2005 bis 2007 insgesamt nur 21 Veranstaltungen mit insgesamt 226 Teilnehmern durchgeführt. Um die in der Förderrichtlinie festgesetzte Mindesteinnahmequote von 10 % der zuwendungsfähigen Ausgaben erreichen zu können, erhielt die Bildungsvereinigung jährlich 4,6 T€ des Landesverbandes der nahestehenden Partei.

Das SMI hat eine umgehende Verwendungsnachweisprüfung bereits zugesagt.

Bei der Verwendungsnachweisprüfung ist – unter Berücksichtigung der Feststellungen des SRH – insbesondere darauf zu achten, dass die Veranstaltungen den Förderzweck erfüllen. Zu Unrecht gewährte Zuwendungen sind zurückzufordern.

Obwohl gemäß Zuwendungsbescheiden die Verwendung der Zuwendungen den Nr. 7.1 bis 7.3 ANBest-I entsprechend nachzuweisen war, erfolgte dies z. T. unvollständig und von 4 der 6 Bildungsvereinigungen nur summarisch.

Das SMI hat Verwendungsnachweise zu verlangen, die den Auflagen im Zuwendungsbescheid entsprechen.

Mangelhafte Verwendungsnachweise

Die Prüfung der Einnahmen und Ausgaben zeigte bei allen Bildungsvereinigungen zahlreiche Verstöße gegen die Aufzeichnungspflichten. So waren teils Einnahmen und Ausgaben nicht in der Buchführung enthalten und die Zuordnung der Ausgaben entsprach mehrfach nicht den Vorgaben der Förderrichtlinie.

Das SMI muss die Bildungsvereinigungen auffordern, mehr Sorgfalt bei der Führung ihrer Aufzeichnungen walten zu lassen.

Mängel in der Buchführung

3 Folgerungen

Nach den Eindrücken des SRH bei seiner eingeschränkten Prüfung der Unterlagen wurde der Förderzweck bei einer Vielzahl der Veranstaltungen nicht erreicht und auch im Übrigen war – wie oben dargestellt – eine große Anzahl von Verstößen gegen die Förderrichtlinie festzustellen.

Das SMI wird mit Abschluss der Verwendungsnachweisprüfung eine Aussage treffen müssen, ob die Anzahl der tatsächlich förderfähigen Veranstaltungen der Bildungsvereinigungen ein erhebliches Staatsinteresse an der Förderung rechtfertigt.

Ausgaben und VE für Leistungen an Stellen außerhalb der Staatsverwaltung zur Erfüllung bestimmter Zwecke (Zuwendungen) dürfen nur veranschlagt werden, wenn der Staat an der Erfüllung durch solche Stellen ein erhebliches Interesse hat, das ohne die Zuwendungen nicht oder nicht im notwendigen Umfang befriedigt werden kann (§ 23 SÄHO).

Das SMI hat die Pflicht, eine unzulässige Parteienfinanzierung zu verhindern. Der SRH regt an zu prüfen, ob die Bildungsvereinigungen nicht verpflichtet werden sollten, einen durch einen Wirtschaftsprüfer testierten Nachweis der Verwendung nach Nr. 7.4 ANBest-I vorzulegen.

4 Stellungnahme des Ministeriums

Das SMI hat zugesagt, die Erweiterung des Funktionsverbotes unter Beachtung der Hinweise des SRH zu überprüfen und die Richtlinie in diesem Punkt zu überarbeiten.

Das SMI werde auch die Zuwendungsart überprüfen. Dabei soll der Vorschlag des SRH zur Umstellung auf Projektförderung berücksichtigt werden. Das SMI weist jedoch darauf hin, dass die institutionelle Förderung der kommunalpolitischen Bildungsvereinigungen im Haushaltsgesetz in den verbindlichen Erläuterungen zum Fördertitel durch den SLT als Gesetzgeber festgesetzt worden sei.

Hinsichtlich der möglicherweise unzulässigen Stärkung der Finanzkraft der Parteien aufgrund der Durchführung von kommunalpolitischen Bildungsveranstaltungen, zu denen nur Parteimitglieder eingeladen waren, vertritt das SMI die Auffassung, dass die in Einzelfällen erfolgten Einladungen an Vereins- oder Parteimitglieder nicht den automatischen Ausschluss anderer interessierter Personen von diesen Veranstaltungen begründeten. Sofern sich jedoch bei den Verwendungsnachweisprüfungen ergeben sollte, dass zu Veranstaltungen nur ein bestimmter Adressatenkreis zugelassen war und anderen interessierten Bürgern der Zugang unmöglich war, werde das SMI die Zuwendungen zurückfordern.

Das Ministerium führt aus, dass die in 2007/2008 begonnene Verwendungsnachweisprüfung für die Jahre 2005 und 2006 vom SMI mit Beginn der Prüfung durch den Rechnungshof Anfang Mai 2008 ausgesetzt worden sei, um die Prüfergebnisse des Rechnungshofs in der Verwendungsnachweisprüfung mit berücksichtigen zu können.

5 Schlussbemerkung

Nach Auffassung des SRH sollte die Förderung der kommunalen Bildungsvereinigungen zukünftig als Projektförderung ausgestaltet werden.

Nach den verbindlichen Erläuterungen im Haushaltsplan soll die kommunalpolitische Bildung institutionell gefördert werden. Soweit eine kommunalpolitische Bildungsvereinigung weitere satzungsgemäße Zwecke verfolgt, kann eine institutionelle Förderung des im Haushaltsplan vorgegebenen Zweckes nur erreicht werden, wenn der Zweck auch im jeweiligen Wirtschaftsplan entsprechend ausgewiesen wird. Sollte das nicht möglich sein, sollte die Projektförderung im Haushaltsplan ermöglicht werden.

Bearbeitungsverfahren „RAV“ in den Arbeitnehmerstellen der Finanzämter

Die personelle Nachprüfung der vom Filterprogramm ausgegebenen Risikomeldungen war mangelhaft.

Infolgedessen sind landesweit Steuerausfälle in Millionenhöhe zu befürchten.

1 Prüfungsgegenstand

Die sächsische Steuerverwaltung setzt seit dem Jahr 2005 in den Veranlagungsstellen für Arbeitnehmer das Verfahren „RAV“ (Risikoorientierte Arbeitnehmerveranlagung) ein. Dabei werden über eine Filtersoftware Risikomeldungen ausgegeben, inwieweit Einkommensteuererklärungen der personellen Nachprüfung durch die Bearbeiter bedürfen.

Filtersoftware weist auf Steuerausfallrisiko hin

Der SRH hat bei 3 FÄ anhand einer Zufallsstichprobe untersucht, wie die personelle Bearbeitung der durch die Risikomeldungen ausgelösten Prüfaufträge verlaufen war (Bearbeitungsgüte) und zu welchen Ergebnissen sie geführt hatte. Von 71.215 dort erfassten Steuerfällen des Veranlagungszeitraums 2005 umfasste die Stichprobe des SRH 1.192 Fälle.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 In rd. 71 % der untersuchten Steuerfälle hatte die Filtersoftware den Bearbeitern Prüfaufträge erteilt, die auf ein Steuerausfallrisiko hinwiesen. Nach der Dienstanweisung durften die Bearbeiter die Erklärungsangaben nur dann akzeptieren, wenn sie vollständig, schlüssig und glaubhaft waren. Andernfalls waren die Bearbeiter verpflichtet (§§ 85, 88 AO), die Angaben durch Ermittlungen zu überprüfen und - wenn nötig - zu korrigieren.

2.2 Die Aktendurchsicht ergab 428 Fälle, in denen die maschinellen Hinweise auf die Richtigkeit der Angaben bezogene Prüfhandlungen von den Bearbeitern verlangten. In 277 davon waren die Bearbeiter den angezeigten Steuerausfallrisiken nicht gründlich genug nachgegangen, sodass Steuerausfallrisiken von zusammen 102.974 € weiter bestanden. Bearbeitungsmängel bestanden z. B. darin, dass der jeweilige Bearbeiter

SRH hat die Bearbeitung von 1.192 Steuerfällen analysiert

■ den Betrag 2.600 € für einen Unfallschaden am 11 Jahre alten Pkw als Werbungskosten ohne Beleg akzeptierte, obwohl der Steuerpflichtige den Unfall trotz Fremdschadens weder der eigenen Kfz-Versicherung noch der Polizei gemeldet hatte, kein Unfallgutachten vorgelegt hatte und es auch keine Zeugen gab; deswegen hätte der Bearbeiter zweifelsfrei klären müssen, ob sich der Unfall tatsächlich auf einer beruflichen Fahrt ereignet hatte, ob der glatte Betrag von 2.600 € ein Schätzwert war und wie hoch der Schaden bzw. seine Reparaturkosten tatsächlich waren (steuerliche Auswirkung 814 €).

Beispiele für die zahlreichen Bearbeitungsmängel

■ 4.254 € Aufwendungen für Fortbildungsreisen in voller Höhe zum Werbungskostenabzug zugelassen hatte, obwohl der Steuerpflichtige den Gegenstand der Veranstaltungen nur angedeutet hatte (z. B.: Teilnahme an einem „Annual Meeting“ und den Besuch beim „Heart Valve Club“); stattdessen hätte der Bearbeiter wegen des hohen touristischen Stellenwerts der Reiseorte Hamburg (4 Tage), New York (6 Tage) und Paris (4 Tage) ermitteln müssen, ob die Veranstaltungsteilnahme konkreten beruflichen Nutzen brachte und wie hoch der anteil der beruflich veranlassenen Aufenthaltszeiten war; den privat veranlassenen Kostenanteil hätte er kürzen müssen (Steuerausfallrisiko 1.885 €).

- bei einer Verwaltungsleiterin Dienstreisekosten von insgesamt 5.581 € für 217 Reisetage steuermindernd berücksichtigt hatte, obwohl die Kostenaufstellung nicht alle erforderlichen Angaben enthielt und unzureichend bestätigt war; dem Bearbeiter hätte auffallen müssen, dass es angesichts der Funktion als Verwaltungsleiterin unplausibel war, 217 Tage im Außendienst gewesen zu sein; er hätte dies nachprüfen und auf der Vorlage von Beweisen beharren müssen, zumal die Kostenaufstellung unzureichende Angaben zu den Reiseorten, keine Angaben zur Uhrzeit des Reisebeginns und -endes und zu den Namen der aufgesuchten Geschäftspartner enthielt (steuerliche Auswirkung 1.690 €).

Trotz der Reduzierung des Prüfungsumfangs auf die in den Risikomeldungen angesprochenen Sachverhalte war die personelle Bearbeitung nicht sorgfältig genug, um die Steuerausfallrisiken auszuräumen.

Bearbeiter haben Steuerausfälle nicht verhindert

2.3 Infolge der mangelhaften Arbeitsweise bestanden in 255 Fällen die Steuerausfallrisiken im Volumen von 102.974 € weiter, obwohl sie den Bearbeitern in den Risikomeldungen angezeigt worden waren. In 32 Fällen musste der SRH feststellen, dass die auf den von der Software als risikobehaftet erachteten Angaben lastende Steuer von insgesamt 10.191 € tatsächlich ausfiel.

Repräsentative Stichprobe

Aufgrund der repräsentativen Zufallsstichprobe kann auch bei den übrigen FÄ ein vergleichbares Volumen von Bearbeitungsfehlern, Steuerausfallrisiken und Steuerausfällen angenommen werden.

2.4 Der SRH konnte 2 Hauptursachen für die Bearbeitungsmängel ausmachen:

Unpräzise Dienstanweisungen

2.4.1 So gingen viele Bearbeiter davon aus, die in der Dienstanweisung verwendete Formulierung „schlüssig und glaubhaft“ verleihe ihnen einen subjektiven Beurteilungsspielraum, inwieweit sie Steuererklärungsangaben akzeptieren oder nachprüfen könnten. Diese Einschätzung trifft aber nicht zu. Es ist der OFD Chemnitz bisher nicht gelungen, das objektive Begriffsverständnis dieser Termini den Bearbeitern in Fachbesprechungen ausreichend nahe zu bringen. Eine anschauliche Anleitung mit breit gefächerten Beispielfällen fehlt bislang.

Wenn die Verwaltung am Prüfungsmaßstab der Schlüssigkeit und Glaubhaftigkeit festhält, muss sie den Bearbeitern ein sicheres Verständnis dieser Begriffe vermitteln.

Sachwidrige Messung der Bearbeitungszeiten

2.4.2 Das Gros der Bearbeitungsfälle erforderte Maßnahmen zur Aufklärung der Besteuerungssachverhalte. Die Zurückhaltung der Bearbeiter, Rückfragen an die Steuerpflichtigen zu richten, die Vorlage von Beweismitteln anzufordern und Auskünfte der Steuerpflichtigen zu verifizieren, erklärt sich z. T. auch aus dem Leistungsmessungssystem der Steuerverwaltung. So hatten sich die Bearbeiter in Zielvereinbarungen u. a. zur Einhaltung einer „durchschnittlichen Laufzeit der Veranlagung“ verpflichtet; das war die Anzahl der Tage, die zwischen dem Eingang der Steuererklärung beim FA und dem Versand des Steuerbescheids verstrich. Von durchschnittlich 55 Tagen waren für die Bearbeiter aber meist nur 32 Tage nutzbar, weil die Wochenendtage, Feiertage und die Verarbeitungszeiten des Rechenzentrums inbegriffen waren.

Wenn also ein Bearbeiter die Steuererklärung nach nur 5 Tagen Liegezeit prüfte, eine schriftliche Anfrage an den Steuerpflichtigen richtete und ihm einen Monat Antwortfrist einräumte, waren einschließlich der Brieflaufzeiten bereits 40 Tage vergangen. Erneute Rückfragen in größerer Zahl ließ dieser Zeitrahmen nicht ohne Überschreitung zu. Der Spielraum, den der Durchschnittswert noch bot, wurde oftmals bereits dadurch ausgeschöpft, dass sich die Auswertung der Antwort verzögerte, weil der Bearbeiter den Steuerpflichtigen zur Antwort mahnen musste.

Die Verwaltung sollte die Bearbeiter dazu anhalten, dass sie die gebotene Sachverhaltsermittlung stets vornehmen. Die aus den Ermittlungshandlungen resultierenden Verzögerungen der Bearbeitungszeiten sollten den Bearbeitern nicht angelastet werden.

2.5 Mit der Beschränkung der Bearbeitung auf die Risikomeldungen verfolgte die Verwaltung das Ziel, eine Konzentration der personellen Bearbeitung auf die rechtlich schwierigen und vom Steueraufkommen her bedeutenden Fälle zu ermöglichen. Eine gründlichere, o. g. Mängel vermeidende - wenn auch zeitintensivere - Bearbeitung wäre auch mit dem vorhandenen Personal möglich gewesen, wenn die Verwaltung die im Verfahren „RAV“ liegenden Potenziale zur Effizienzsteigerung besser genutzt hätte.

Die bisherige Gestaltung der Steuerformulare hemmt einen rationellen Bearbeitungsablauf

So waren die Steuerformulare noch nicht an die Erfordernisse des maschinellen Filterverfahrens angepasst und eine rationelle Eingabe der in den Papierformularen enthaltenen Daten durch Datenerfassungskräfte noch nicht konsequent möglich. Zum Beispiel verlangte die bisherige Software, das Alter über eine Schlüsselzahl einzugeben, anstatt es aus dem Geburtsdatum zu errechnen. Die Eingabe der Schlüsselzahl setzte aber das Fachwissen, wie es die Bearbeiter haben, voraus. Eintragungen zu bestimmten, im Vordruck „Anlage N“ ausdrücklich genannten Werbungskostenarten (z. B. Fortbildungskosten, Bewerbungskosten, Kontoführungsgebühren, Einzelangaben zur doppelten Haushaltsführung) konnte der Steuerpflichtige nur in Sammelfeldern machen, weil das Formular dafür keine verkennzifferten Einzelfelder vorsah. Wenn ein Steuerpflichtiger solche Eintragungen gemacht hatte, mussten die Bearbeiter sie oftmals kontrollieren, weil die Software dies verlangte.

Würde die Steuerverwaltung die Formulare so gestalten, dass jedes Feld mit einer Kennziffer verknüpft wäre, könnte sie die Erfassung der auf Papierformularen gemachten Steuererklärungsangaben als quasi mechanische Tätigkeit konsequent auf reine Datenerfassungskräfte verlagern. Dazu wäre lediglich eine Fortentwicklung der bereits bei einer geringen Zahl von FÄ praktizierten Verfahrensvariante „RADEK“ (Risikoorientierte Arbeitnehmerveranlagung mit Vorwegeingabe durch Dateneingabekräfte) erforderlich.

Dadurch ließe sich die Erfassungsgeschwindigkeit erheblich steigern und die Bearbeiter könnten die gewonnene Zeit zur sorgfältigeren Prüfung der Erklärungen nutzen.

2.6 Das Konzept des Bearbeitungsverfahrens „RAV“ bot der Verwaltung die Möglichkeit, durch Rationalisierung die Effizienz der Bearbeitung zu steigern. In der Folge dessen war sie bestrebt, durch intensivere Kontrolle dem verfassungsrechtlichen Gebot der Verifikation der Steuererklärungsangaben (Verifikationsprinzip) besser als bisher zu entsprechen. Beide Ziele wären durch „RAV“ realisierbar, sind aber durch die zögerliche und unzureichende Umsetzung noch längst nicht erreicht. Daher muss die Verwaltung die Anstrengungen dazu noch erheblich intensivieren. Den Umfang der Prüfpflichten könnte sie allenfalls durch die Einführung eines Selbstveranlagungsverfahrens einschränken.

„Selbstveranlagung“ als Rationalisierungsziel

3 Folgerungen

3.1 Die Bearbeiter müssen die in den Risikomeldungen enthaltenen Prüfaufträge sorgfältiger ausführen. Sie müssen die in den Risikomeldungen aufgezeigten Angaben der Steuerpflichtigen kritischer und gründlicher prüfen und die Besteuerungsgrundlagen vollständig ermitteln.

3.2 Um den Bearbeitern ein sicheres Verständnis der Begriffe „Schlüssigkeit“ und „Glaubhaftigkeit“ zu vermitteln, sollte die OFD Chemnitz einen Leitfaden mit breit gefächerten, anschaulichen Beispielfällen erstellen.

3.3 Als Übergangslösung bis zu einer flächendeckenden Einführung der elektronischen Übermittlung der Steuererklärungen (Verfahren „ELSTER“) sollten das SMF und die OFD Chemnitz das Verfahren „RADEK“ konsequent zu einem rationellen Verfahren zur Datenerfassung ausbauen.

3.4 Insgesamt muss die Steuerverwaltung den erheblichen „Input“, den sie in das Verfahren „RAV“ investiert hat, zu einem signifikanten „Output“ (wirtschaftlichen Erfolg) führen. Dieser kann entweder in Gestalt geringerer Steuerausfälle oder eines geringeren Personaleinsatzes bestehen.

4 Stellungnahme des Ministeriums

Das SMF erachtet die vom SRH festgestellten Sorgfaltsmängel für nicht verallgemeinerbar. Es beabsichtigte jedoch, die Prüfungsfeststellungen anhand konkreter Beispiele in Fachbesprechungen bzw. Dienstberatungen nochmals aufzugreifen. Die Einhaltung des Untersuchungsgrundsatzes (§ 88 AO) und der Grundsätze des rechtlichen Gehörs (§ 91 AO) werde durch die OFD Chemnitz überwacht. Eine Fortentwicklung i. S. einer Ausweitung der Verfahrensweise „RADEK“ sei derzeit nicht vorgesehen. Im Übrigen würden die Ausführungen des SRH außer Acht lassen, dass das Verfahren laufend angepasst und weiterentwickelt worden sei.

5 Schlussbemerkung

Das SMF wird im Rahmen der Überprüfungen feststellen, dass die in der Stichprobe aufgezeigten Bearbeitungsmängel in ähnlichem Umfang auch bei den übrigen FÄ in Sachsen auftreten. Durch eine verbesserte Bearbeitung würden die Steuerausfallrisiken eingegrenzt werden. Den Steuerausfällen ließe sich so entgegenwirken.

Einzelplan 06: Sächsisches Staatsministerium der Justiz und für Europa

Vergabeverfahren zur Beförderung von förmlichen Zustellungsaufträgen für die sächsischen Gerichte und Justizbehörden

Versäumnisse des Oberlandesgerichts (OLG) Dresden beim Vergabeverfahren führten zu Mehrausgaben von rd. 573 T€.

1 Prüfungsgegenstand

Gerichte und Justizbehörden beauftragen beliehene Unternehmer mit der förmlichen Zustellung von Schriftstücken, die sich nach der einschlägigen Prozessordnung richtet. Die jährlich, bislang dezentral durch die einzelnen Gerichte und Justizbehörden vergebenen, rd. 857.000 Zustellungsaufträge kosteten rd. 2,42 Mio. €.

Anfang 2008 führte das OLG Dresden erstmals ein zentrales Vergabeverfahren für alle sächsischen Gerichte und Justizbehörden durch. Der SRH hat die Durchführung der Vergabe, insbesondere der förmlichen Zustellungen (Los 2), geprüft.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Unterlassene Bildung von Teillosen

Bei einer Öffentlichen Ausschreibung sind die Leistungen (Lose) so aufzuteilen, dass sich mittlere Unternehmen am Wettbewerb beteiligen können und dadurch der Förderung nach einer Berücksichtigung mittelständischer Interessen (§ 97 Abs. 3 Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen [GWB]) entsprochen wird. In seiner ersten Ausschreibung hatte das OLG Dresden keine Lose gebildet. Dies führte zur Aufhebung des Vergabeverfahrens durch die 1. Vergabekammer des Freistaates Sachsen.

Das OLG Dresden entschied daraufhin, ein weiteres zentrales Vergabeverfahren durchzuführen und bildete dafür 3 Fachlose (Los 1: Briefsendungen, Los 2: förmliche Zustellungen sowie Los 3: Päckchen und Pakete). Dabei schrieb es die förmlichen Zustellungen (Los 2) für den gesamten Freistaat Sachsen aus. Teillose nach Absenderregionen bildete das OLG Dresden nicht. Die Gründe hierfür legte es nicht dar.

Bei der Vergabe von Postdienstleistungen werden die mittelständischen Interessen nicht hinreichend berücksichtigt, wenn die Abholgebiete zu groß und die Auftragnehmer verpflichtet sind, die Postsendungen in bestimmten Zeitfenstern bei den einzelnen Dienststellen abzuholen. Wirtschaftliche Gründe, aus denen eine Zerlegung des 2. Fachloses in Teillose unzweckmäßig gewesen wäre, waren nicht erkennbar.

Obwohl das OLG Dresden durch die Vergabekammer mit der Aufhebung der ersten Ausschreibung auf seine Pflicht zur grundsätzlichen Auftragsteilung in Lose nach § 97 Abs. 3 GWB i. V. m. § 5 Abs. 1 VOL/A hingewiesen wurde, unterließ es die weitere Bildung von Teillosen nach Absenderregionen und verletzte dadurch erneut das Mittelstandsgebot aus § 97 Abs. 3 GWB.

Erforderliche Teillose nicht gebildet

Das OLG Dresden riskierte durch Versäumnisse beim Vergabeverfahren die erneute Aufhebung und weitere zusätzliche Kosten bei einer wiederholten Ausschreibung.

2.2 Vertragsstrafen

Bestandteil der Verdingungsunterlagen waren verschiedene Vertragsstrafen zulasten des Auftragnehmers. Beispielsweise war bei der Überschreitung der Ausführungsfristen bei einem Wert des Zustellungsauftrages von 3,33 € eine Vertragsstrafe von 20 € möglich.

Nach § 11 Nr. 2 VOL/B darf die Vertragsstrafe für die Überschreitung von Ausführungsfristen für jede vollendete Woche höchstens 0,5 % des Wertes der nicht nutzbaren (Teil-)Leistung bzw. insgesamt nicht mehr als 8 % betragen. Mit dieser Regelung in § 11 VOL/B wurde durch den Gesetzgeber der Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs zum Bauvertragsrecht und zu den allgemeinen Rechtsgrundsätzen des BGB Rechnung getragen. Demgegenüber belaufen sich die vom OLG Dresden geforderten Vertragsstrafen für 3 Werktage pauschal auf bis zu 600 % vom Wert des jeweiligen Zustellungsauftrages.

Der SRH hält die Vertragsstrafenregelung für problembehaftet.

Der Vergabeakte waren weder Ausführungen zu den Gründen für die Vertragsstrafen noch zu der jeweiligen Höhe zu entnehmen. Es sind zwar erhebliche Nachteile durch eine Überschreitung der Ausführungsfristen i. S. d. § 12 Satz 1 VOL/A denkbar, doch konnte das OLG Dresden auf Nachfrage keine tatsächlichen Schadensfälle benennen. Die wirtschaftliche Erforderlichkeit der Vertragsstrafenregelung war nicht erkennbar.

Rechtlich fragliche Vertragsstrafen verhindern wirtschaftlicheres Vergabeergebnis

Darüber hinaus entsteht ein unverhältnismäßiger Verwaltungsaufwand für die Geltendmachung der Vertragsstrafen. So muss das Fristversäumnis zunächst durch die jeweilige Geschäftsstelle festgestellt und an den zuständigen Verwaltungsmitarbeiter gemeldet werden. Dieser fordert die Vertragsstrafe vom Auftragnehmer und hat bei der monatlichen Abrechnung die Berücksichtigung der Vertragsstrafe zu überwachen und zu buchen. Alternativ zu einer Meldung durch die Geschäftsstellen wäre durch die Verwaltung jeder Postzustellungsauftrag in der Sendungsverfolgung zu prüfen.

Das OLG Dresden hätte vor der Aufnahme der Vertragsstrafenregelung in die Verdingungsunterlagen prüfen müssen, ob die Vertragsstrafen kostendeckend zu vereinnahmen sind.

Ein Bieter, der nach der hypothetischen Berechnung des OLG Dresden wirtschaftlicher gewesen wäre, gab ein Angebot unter Ablehnung der Vertragsstrafen ab und konnte daher bei der Zuschlagserteilung nicht berücksichtigt werden.

Die Aufnahme der Vertragsstrafen in die Verdingungsunterlagen hat ein wirtschaftlicheres Ausschreibungsergebnis verhindert.

2.3 Wirtschaftlichkeit des Vergabeverfahrens

Ein Vergleich der Ausgaben für förmliche Zustellungen zum 30.06.2009 (2,42 Mio. € jährlich) mit den Ausgaben seit 01.07.2009 (2,85 Mio. € jährlich) ergibt, dass das Vergabeverfahren zu einer deutlichen Preissteigerung von etwa 430 T€ jährlich geführt hat. Für die gesamte Vertragslaufzeit bis zum 29.02.2012 hätte die Ausgabensteigerung bis zu 1,22 Mio. € betragen. Das Ergebnis des Vergabeverfahrens mit einem Einzelpreis von 3,33 € je Zustellungsauftrag wirkt sich ausgabeerhöhend auf den Justizhaushalt aus, da die Einnahmen nicht steigen.

Den Unterlagen war zu entnehmen, dass bei der dezentralen Vergabe die Entgelte im günstigsten Fall 2,19 € je Zustellungsauftrag betragen, z. B. Landgericht Chemnitz, Amtsgerichte Chemnitz, Annaberg, Marienberg und Leipzig.

Das Preisniveau bis zum 30.06.2009 und das Angebot eines anderen Bieters zeigen, dass ein wirtschaftlicheres Ausschreibungsergebnis möglich war.

In geeigneten Fällen können unwirtschaftliche Ausschreibungsergebnisse ferner vermieden werden, indem in den Verdingungsunterlagen eine Kostenobergrenze für die Auftragsvergabe festgelegt wird (Beispiel: „Die Leistung wird nur vergeben, wenn das wirtschaftlichste Angebot einen Betrag von [...] nicht überschreitet.“). Eine derartige, im Rahmen der Ausschreibung bekannt gemachte Grenze ist zulässig und berechtigt zur Aufhebung der Ausschreibung, wenn kein Gebot eingeht, das die Kostenobergrenze einhält und auch im Übrigen zuschlagsfähig ist. Den Akten des OLG Dresden war nicht zu entnehmen, dass die Aufnahme von Kostenobergrenzen in die Verdingungsunterlagen geprüft wurde.

Das unwirtschaftliche Ergebnis des Vergabeverfahrens stand spätestens am 25.03.2009 fest. Erste Gerichte haben bereits im Juni und Juli 2009 um eine Beendigung des Vertrages über die Beförderung von förmlichen Zustellungsaufträgen gebeten. Dem kam das OLG Dresden nicht nach. Wäre rechtzeitig mit den Vorbereitungen für eine Nachfolgeregelung begonnen worden, hätte die Kündigung ohne Angabe von Gründen zum 31.12.2009 erfolgen können. Der Vertrag wurde durch das OLG Dresden trotz des unwirtschaftlichen Ergebnisses erst zum 30.09.2010 gekündigt.

Mehrausgaben wurden nicht begrenzt

Die Versäumnisse des OLG Dresden bei der zweiten Ausschreibung verursachten Mehrausgaben von rd. 573 T€.

2.4 Verstöße gegen Dokumentationspflichten

Die Vergabe des OLG Dresden weist erhebliche Dokumentationsverstöße auf, die zu Vergabenachprüfungsanträgen und einer Aufhebung des Vergabeverfahrens führen konnten:

Zum einen wurden die Gründe für das Unterlassen einer Teillosbildung entgegen § 30 VOL/A nicht dokumentiert. Zum anderen sind der Vergabeakte weder Ausführungen zu den Gründen für die Vertragsstrafen noch zu der jeweiligen Höhe zu entnehmen. Vertragsstrafenregelungen können jedoch Gegenstand eines Nachprüfungsverfahrens sein, da sie an den bieterschützenden Bestimmungen des § 12 VOL/A zu messen sind. Daraus folgt, dass die erheblichen Nachteile i. S. d. § 12 Satz 1 VOL/A, die aus Sicht der Vergabestelle die Vertragsstrafen für die Überschreitung von Ausführungsfristen notwendig machen, der Dokumentationspflicht aus § 30 VOL/A unterliegen. Dies gilt gleichermaßen für die Umstände, die die gewählte Strafenhöhe angemessen erscheinen lassen.

Zahlreiche Verstöße gegen Dokumentationspflichten

Das OLG Dresden muss bei künftigen Ausschreibungen den Dokumentationspflichten sorgfältiger nachkommen.

3 Folgerungen

Das SMJus sollte sich zur Vermeidung der aufgezeigten Versäumnisse bei der Vergabe der Leistung für die Schaffung weiterer Hilfen wie bspw. eines Vergabehandbuchs einsetzen.

4 Stellungnahme des Ministeriums

Das SMJus teilte zur erforderlichen Bildung von Teillosen mit, dass es der Rechtsauffassung des SRH folge. Dementsprechend werde das OLG Dresden bei zukünftigen Ausschreibungen von Postdienstleistungen „Regionallose“ bilden. Allerdings enthalte die Entscheidung der 1. Vergabekammer des Freistaates Sachsen, mit der das erste Vergabeverfahren des OLG Dresden aufgehoben wurde, keinen ausdrücklichen Hinweis zur Notwendigkeit der Teillosbildung. Ebenso fehlte zum damaligen Zeitpunkt eine entsprechende Entscheidungspraxis der Vergabegerichte.

Des Weiteren werde das OLG Dresden – wie vom SRH gefordert – bei künftigen Ausschreibungen von Postdienstleistungen aus wirtschaftlichen Gründen auf eine Vertragsstrafenregelung verzichten. Das SMJus geht jedoch von einer rechtlichen Zulässigkeit der getroffenen Regelung aus. Die Obergrenzen der VOL/B hätten zu Vertragsstrafen geführt, die weder einen etwaigen Schaden abdecken noch den Auftragnehmer zur Einhaltung vereinbarter Fristen anhalten würden. Die Abweichung sei deshalb unter Berücksichtigung der Umstände des Einzelfalls möglich gewesen.

Wie der SRH hält auch das SMJus das Ergebnis des Vergabeverfahrens unter dem Gesichtspunkt der Wirtschaftlichkeit für nicht zufriedenstellend. Allerdings würden die eingezogenen Vertragsstrafen die durch den SRH ermittelten Mehrausgaben reduzieren.

Eine Kündigung des Vertrages vor dem 30.09.2010 sei – vor allem wegen der abzuwartenden Prüfungsergebnisse des SRH – nicht veranlasst gewesen.

Des Weiteren teilte das SMJus mit, dass die durch den SRH gerügten Verstöße gegen Dokumentationspflichten durch das OLG Dresden künftig beachtet würden.

Schließlich habe das SMJus damit begonnen, das Beschaffungswesen in seinem Geschäftsbereich auf 3 Vergabestellen zu konzentrieren, um die Qualität von Ausschreibungen zu verbessern. In diesem Zusammenhang werde auch die - ressortübergreifende - Schaffung zusätzlicher Arbeitshilfen als zweckmäßig angesehen.

5 Schlussbemerkungen

Das SMJus folgt weitgehend den Empfehlungen des SRH

Das Fehlen einschlägiger Entscheidungen vermag das Versäumnis des OLG Dresden zur Bildung von Teillosen nicht zu rechtfertigen, da auch die Vergabekammern und -gerichte lediglich das geltende Recht anwenden.

Zur Problematik der Vertragsstrafen bleibt der SRH aufgrund des krassen Missverhältnisses zwischen Auftragswert und potenzieller Vertragsstrafe bei seiner rechtlichen Auffassung.

Die Vertragsstrafen können im Zusammenhang mit der Wirtschaftlichkeit des Vergabeergebnisses nicht berücksichtigt werden, da sie aufgrund einer unzulässigen Regelung eingezogen wurden. Zudem kann bei einer vorausschauenden Berechnung der Mehrausgaben bis zum regulären Ende der Vertragslaufzeit kein bestimmtes Maß an Vertragsuntreue des Auftragnehmers unterstellt werden, denn gerade diese Vertragsuntreue soll durch die Vertragsstrafen für die Zukunft verhindert werden. Bei der vom SMJus vorgetragenen Anrechnung der Vertragsstrafen wäre der für die Geltendmachung anfallende Sach- und Personalaufwand ebenfalls anzusetzen. Unabhängig davon hat das SMJus zu keinem Zeitpunkt die Höhe der eingezogenen Vertragsstrafen quantifiziert.

Nach den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit (§ 7 SäHO) hätte das SMJus jederzeit - auch schon vor dem Beginn der Prüfung durch den SRH - Maßnahmen zur Begrenzung der Mehrausgaben einleiten müssen.

Einzelplan 09: Sächsisches Staatsministerium für Umwelt und Landwirtschaft

13

Aus-, Fort- und Weiterbildung von Dritten im Bereich des Sächsischen Staatsministeriums für Umwelt und Landwirtschaft

Angesichts der sich deutlich verschlechternden Haushaltslage des Freistaates ist das Einsparpotenzial von jährlich mindestens 1,4 Mio. € zeitnah zu realisieren.

1 Prüfungsgegenstand

Der SRH hat die Aus-, Fort- und Weiterbildung geprüft, die das SMUL in den Jahren 2004 bis 2008 für Dritte im Grünen Bereich¹ durchführte. Kernpunkte der Prüfung waren die überbetriebliche Ausbildung (übA) und die Vorbereitungslehrgänge für die Meisterprüfung.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Unentgeltliche überbetriebliche Ausbildung

Nach dem Berufsbildungsgesetz ist der jeweilige Ausbildungsbetrieb für den praktischen Teil der Berufsausbildung verantwortlich. Aufgrund der Spezialisierung der Ausbildungsbetriebe im Grünen Bereich können diese die von ihnen zu vermittelnden Ausbildungsinhalte nur eingeschränkt leisten. Zur Schließung dieser Ausbildungslücken können sich die Ausbildungsbetriebe gegenseitig in einem Ausbildungsverbund ergänzen (Verbundausbildung). Alternativ dazu kann die Vermittlung von Ausbildungsinhalten auch in geeigneten Einrichtungen außerhalb der Ausbildungsstätte, als sog. übA, erfolgen.

Das Sächsische Landesamt für Umwelt, Landwirtschaft und Geologie (LfULG) unterhält im Auftrag des SMUL für die übA im Grünen Bereich eigene überbetriebliche Berufsbildungsstätten (ÜBS)². Daneben gibt es im Freistaat Sachsen auch ÜBS in privaten Trägerschaften. Auch außerhalb Sachsens werden übA-Lehrgänge für die Ausbildungsberufe im Grünen Bereich angeboten.

Für eine staatliche Wahrnehmung dieser Aufgaben besteht weder eine gesetzliche Verpflichtung noch eine unabweisbare Notwendigkeit. Die vom LfULG angebotenen Lehrgänge können grundsätzlich auch von privaten Bildungsträgern durchgeführt werden.

Soweit die Auszubildenden an der übA teilnehmen, sind die dabei entstehenden Kosten gemäß Ausbildungsvertrag von dem Ausbildungsbetrieb zu tragen. Trotzdem bietet das SMUL übA-Lehrgänge unentgeltlich an. Zudem fördert das SMUL die Nebenkosten (Verpflegung, Unterkunft und Reisekosten) der Auszubildenden an den übA-Lehrgängen. Die Kosten für die Durchführung der Lehrgänge bei privaten Trägern oder in Einrichtungen außerhalb von Sachsen wurden für sächsische Teilnehmer ebenfalls vom Freistaat Sachsen finanziert.

Die Haushaltspläne enthielten keine Ermächtigung, nach der das SMUL für übA-Lehrgänge auf die Erhebung kostendeckender Entgelte verzichten durfte. Der Verzicht verstößt gegen § 34 Abs. 1 SÄHO und ist damit unzulässig. Zudem hat die zusätzliche Förderung der Nebenkosten der übA lediglich Mitnahmeeffekte ausgelöst.

Unzulässiger Verzicht auf kostendeckende Entgelte

¹ Zu den Grünen Berufen (Grüner Bereich) gehören: Land-, Pferd-, Fisch-, Forst- und Tierwirt/in sowie Hauswirtschafter/in, Fachkraft Agrarservice, Molkereifachmann/-frau, Milchwirtschaftlicher Laborant, Winzer, Landwirtschafts- und Gartenbauer/in, Hauswirtschaftstechnischer Helfer und Revierjäger/in.

² Köllitsch, Pillnitz und Königswartha.

Besserstellung gegenüber anderen Berufsgruppen

Durch die weitgehend unentgeltliche Durchführung von üBA-Lehrgängen werden die Ausbildungsbetriebe im Grünen Bereich bessergestellt als vergleichbare Ausbildungsbetriebe anderer Berufsgruppen.

Die Verbundausbildung wird im Grünen Bereich bisher nur von wenigen Ausbildungsbetrieben genutzt, was weitgehend auf die Unentgeltlichkeit der vom SMUL angebotenen üBA-Lehrgänge zurückzuführen ist.

2.2 Vorbereitungslehrgänge auf die Meisterprüfung

Das LfULG führt auch Vorbereitungslehrgänge für die Meisterprüfung im Bereich Land-, Tier- und Fischwirtschaft sowie Gärtner durch. Für sächsische Teilnehmer waren diese Lehrgänge bisher weitgehend unentgeltlich. Nur wenn auf externe Lehrkräfte zurückgegriffen wurde, hatten die Lehrgangsteilnehmer lediglich bis zu 20 % der Honorarkosten (rd. 70 €) zu tragen.

Weitgehender Verzicht auf Entgelte rechtswidrig

Abgesehen davon, dass der weitgehende Verzicht auf – insbesondere kostendeckende – Entgelte ohne Rechtsgrundlage erfolgte und im Widerspruch zu §§ 7, 34 SÄHO steht, liegt auch eine Bevorzugung dieser Lehrgangsteilnehmer gegenüber anderen Berufsgruppen vor.

So wurden die Vorbereitungslehrgänge für Hauswirtschaftsmeister im Prüfungszeitraum nur von privaten Bildungsträgern angeboten. Die Teilnehmer an diesen Lehrgängen hatten die Kosten der Lehrgänge von 2.500 € selbst zu tragen. In anderen Berufsgruppen, z. B. für die Vorbereitungslehrgänge auf die Meisterprüfung in einem Handwerksberuf, erhebt z. B. die Handwerkskammer zu Leipzig von den Teilnehmern Lehrgangsgebühren zwischen rd. 3.500 € (Fleischer) und mehr als 6.000 € (Installateur und Heizungsbauer).

2.3 Staatliche Aufwendungen für die Aus-, Fort- und Weiterbildung

Nach einer überschlägigen Schätzung des SRH betragen die Aufwendungen der von staatlichen Trägern durchgeführten Aus-, Fort- und Weiterbildungsmaßnahmen für Dritte im Grünen Bereich jährlich mindestens 900 T€. Zusätzlich verausgabte der Freistaat Sachsen im Durchschnitt der Hj. 2004 bis 2007 für diese o. g. Bereiche jährlich Fördermittel in Höhe von rd. 525 T€, wovon 90 % auf die Förderung der üBA entfielen.

3 Folgerungen

Unzulässiger Eingriff in Marktgeschehen

3.1 Mit der unentgeltlichen Durchführung von üBA-Lehrgängen ist das SMUL in eine wettbewerbsverzerrende und unzulässige Konkurrenz zulasten privater Anbieter getreten. Zudem werden die Ausbildungsbetriebe im Grünen Bereich damit bessergestellt als in anderen Berufsgruppen. So werden die Kosten der üBA bspw. im Handwerk von den Handwerksbetrieben im Wege einer Umlage selbst finanziert.

Durchführung der Lehrgänge ist zu privatisieren

Die Durchführung der üBA von Dritten sowie die Vorbereitungslehrgänge auf die Meisterprüfung sind keine originäre Aufgabe des Staates. Aufgabenverzicht und Privatisierung sind Grundsätze der Verwaltungsmodernisierung und auch im Koalitionsvertrag³ festgeschrieben. Die Durchführung der üBA sowie die Vorbereitungslehrgänge auf die Meisterprüfung sind daher vollständig dem Berufsstand bzw. privaten Bildungsträgern zu überlassen. Die Förderung der üBA ist einzustellen.

Mögliche Einsparungen von mindestens 1,4 Mio. € jährlich zügig realisieren

3.2 Die damit möglichen Einsparungen von mindestens 1,4 Mio. € jährlich sind angesichts der sich deutlich verschlechternden Haushaltslage des Freistaates Sachsen zügig zu realisieren. Die Haushaltsansätze sollten schon im StHpl. 2011/2012 entsprechend gekürzt werden.

³ Vertrag zwischen der Christlich Demokratischen Union Deutschlands, Landesverband Sachsen und der Freien Demokratischen Partei Deutschlands, Landesverband Sachsen über die Bildung der Staatsregierung für die 5. Legislaturperiode des SLT.

3.3 Zur Haushaltsentlastung hat das SMUL bis zum Wegfall der staatlichen Lehrgänge und der üBA-Förderung die Kosten für die Durchführung dieser von staatlichen Trägern durchgeführten Maßnahmen im Rahmen kostendeckender Entgelte gegenüber den Ausbildungsbetrieben bzw. den Teilnehmern geltend zu machen.

3.4 Mit dem Wegfall der aufgabenbezogenen Funktionen für die beruflichen Qualifizierungsmaßnahmen von Dritten hat das SMUL einen Stellenabbau und eine Personalreduzierung umzusetzen.

4 Stellungnahme des Ministeriums

Die Durchführung sowohl der üBA als auch der Vorbereitungslehrgänge auf die Meisterprüfung durch staatliche Einrichtungen sei notwendig, da sie nicht im notwendigen Umfang oder nicht in adäquater Qualität von freien Bildungsträgern angeboten würden.

Die Einstellung der Förderung sowie kostendeckende Entgelte für die üBA werden nicht angestrebt. Für die Vorbereitungslehrgänge auf die Meisterprüfung in den Grünen Berufen werde die Erhebung von Entgelten geprüft.

5 Schlussbemerkung

Solange das SMUL die üBA und die Vorbereitungslehrgänge auf die Meisterprüfung weitestgehend unentgeltlich durchführt, werden freie Bildungsträger, die mindestens kostendeckende Entgelte erheben müssen, in Sachsen nicht in der Lage sein, ausreichende Teilnehmer für Lehrgänge zu gewinnen, die nach Umfang und Qualität ausreichend sind.

Der SRH schlägt dem SLT vor, das mögliche Einsparpotenzial von jährlich mindestens 1,4 Mio. € schon mit dem nächsten Doppelhaushalt zu realisieren.

Förderung von Kleinkläranlagen

Die haushaltsrechtlichen Voraussetzungen für eine Förderung liegen nicht vor. Das Förderziel ist durch die gegenwärtige Förderpraxis nicht erreichbar. Das Förderprogramm ist umgehend einzustellen.

Die rückwirkende Förderung abgeschlossener Investitionsmaßnahmen in Höhe von 2,1 Mio. € war unzulässig.

1 Prüfungsgegenstand

Zentrale Forderung der Europäischen Wasserrahmenrichtlinie ist die Erreichung eines „guten Zustandes“ aller Gewässer innerhalb der EU bis zum Jahr 2015.¹ Auch nach nationalem Recht besteht diese Verpflichtung nach dem Wasserhaushaltsgesetz und der Kleinkläranlagenverordnung. Um dieses Ziel zu erreichen, sind auch bei vielen privaten Kleinkläranlagen (KKA) umfangreiche Verbesserungen in Form von Neubau oder Ertüchtigung bereits vorhandener Anlagen notwendig. Das SMUL fördert die damit verbundenen Investitionen im Rahmen der Förderrichtlinie Siedlungswasserwirtschaft (RL SWW/2007 und RL SWW/2009). Bewilligungsbehörde ist die SAB.



Blick in eine geöffnete KKA

Bis zum 31.12.2009 wurden für 6.605 KKA insgesamt 12,1 Mio. € Fördermittel ausgezahlt.



Steuerung einer KKA

Der SRH hat stichprobenweise die Verwendung der Mittel, die Geeignetheit der Richtlinie und den Umfang der bis zum 01.01.2006 rückwirkend in Anspruch genommenen Fördermittel geprüft.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Förderziel

Gemäß SächswG liegt die Abwasserbeseitigungspflicht für indirekte Einleitungen bei den Gemeinden. Diese sind ermächtigt, entsprechende Anordnungen zur Vorbehandlung der Abwässer gegenüber Grundstückseigentümern als Betreiber dezentraler Anlagen zu treffen. Für Betreiber von KKA, die direkt in ein Gewässer einleiten, sind diese Anordnungen von der zuständigen Wasserbehörde zu treffen. In beiden Fällen besteht für die Betreiber der Anlagen eine Rechtspflicht zur Herstellung des notwendigen technischen Zustandes ihrer Anlagen. Die Sanierung und der Neubau von Kleinkläranlagen sind daher ohne Fördermittel realisierbar. Damit sind die haushaltsrechtlichen Voraussetzungen für eine Förderung nicht gegeben.

Förderziel auch ohne Fördermittel realisierbar

Das SMUL teilte dem SRH mit, dass von den grob geschätzten 86.100 neu zu bauenden bzw. zu ertüchtigenden KKA bis zum 31.12.2009 6.605 KKA saniert und gefördert wurden. Damit wären bis zum Jahr 2015 noch 79.495 Anlagen zu sanieren.

Förderziel bis 2015 nicht erreichbar

Bei gleichbleibendem Förderverlauf würde man rein rechnerisch noch weit über 20 Jahre benötigen, um die noch ausstehenden Maßnahmen durchzuführen. Die Zielerreichung allein mit Fördermitteln ist deshalb bis 2015 nicht zu realisieren.

Daher sind ordnungsrechtliche Maßnahmen (wasserrechtliche Anordnungen) notwendig, um die erforderlichen Sanierungen und Investitionen durchzusetzen. Damit kämen aber nur wenige Betroffene in den Genuss einer Förderung, während der größte Teil der KKA-Betreiber zur Sanierung durch wasserrechtliche Anordnung ohne staatliche Förderung verpflichtet werden würde. Dies ist eine Ungleichbehandlung.

Das Förderprogramm ist umgehend einzustellen, die notwendigen Investitions- und Sanierungsmaßnahmen sind durch wasserrechtliche Anordnungen durchzusetzen.

¹ Artikel 4 Abs. 1 der Richtlinie 2000/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23.10.2000 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik (ABl. L 327 vom 22.12.2000, S. 1)

2.2 Nachträgliche Bewilligung

Für Maßnahmen, die bereits ab dem 01.01.2006 begonnen wurden, ist in den Förderrichtlinien eine nachträgliche Förderung vorgesehen. Für das Jahr 2006 wurden insgesamt 1.120 Anlagen mit einem Zuschussvolumen in Höhe von 2,1 Mio. € nachträglich gefördert.

Nachträgliche Förderung von 2,1 Mio. €
rechtswidrig

Nach Haushaltsrecht dürfen Maßnahmen nur dann gefördert werden, wenn sie ohne eine solche Förderung nicht oder nicht im notwendigen Umfang erreicht werden können. Da diese Investitionen bereits weit vor dem Zeitpunkt der Bewilligung durchgeführt wurden, war die nachträgliche Förderung unzulässig. Mit der nachträglichen Förderung wurden lediglich Mitnahmeeffekte bewirkt. Fördereffekte wurden nicht erreicht.

Die nachträgliche Förderung von weit vor dem Zeitpunkt der Bewilligung abgeschlossenen Investitionsmaßnahmen in Höhe von 2,1 Mio. € war rechtswidrig.

3 Stellungnahme des Ministeriums

Das SMUL erwiderte, allein die theoretische Möglichkeit, dass das Förderziel auch anhand wasserrechtlicher Anordnungen und ohne den Einsatz von Fördermitteln realisierbar sein könnte, schließe eine Zweckerreichung auf Grundlage einer Förderung nicht von vornherein aus.

Das Interesse des Staates an der flächendeckenden Sanierung aller KKA bis spätestens 31.12.2015 könne ohne den Einsatz von Fördermitteln nicht im notwendigen Maße erreicht werden. Mit der Förderung werde insbesondere auch ein Anreiz geschaffen, die Sanierung möglichst frühzeitig durchzuführen. Folgte man der Argumentation des SRH, dass bei der Möglichkeit einer ordnungsrechtlichen Anordnung aus haushaltsrechtlichen Gründen eine Förderung ausgeschlossen sei, würde das nicht nur den Fall der KKA betreffen, sondern eine Vielzahl von Fördermaßnahmen, so z. B. auch die öffentlichen Abwasseranlagen.

Der vom SRH unterstellte unveränderte, lineare Förderverlauf sei nicht realistisch. So sei aufgrund der demnächst abgeschlossenen Überarbeitung der Abwasserbeseitigungskonzepte in den kommenden Jahren mit einem weiteren exponentiellen Anstieg zu rechnen.

Das SMUL bestätigte die vom SRH gezogene Schlussfolgerung, dass die Zielerreichung allein mit Fördergeldern bis 2015 nicht zu realisieren ist. Es sei stets darauf hingewiesen worden, dass die Förderung eines von mehreren Instrumenten darstelle.

Das SMUL stimmt zu, dass zur Durchsetzung der Anpassung in den Fällen, in denen trotz Anreiz durch Fördermittel keine freiwillige Sanierung erfolgt, ordnungsrechtliche Maßnahmen ergriffen werden müssen. Daraus allerdings den Schluss zu ziehen, dass „nur wenige“ Betroffene in den Genuss einer Förderung kämen und dass das eine Ungleichbehandlung darstellen würde, sei nicht nachvollziehbar.

Wie oben dargestellt, kann das Ziel, flächendeckend im Freistaat Sachsen alle KKA bis Ende 2015 zu sanieren, nicht allein durch wasserrechtliche Anordnungen erreicht werden. Daher wird der Forderung des SRH, das Förderprogramm umgehend einzustellen, entschieden widersprochen.

Insbesondere bei dem derzeitigen Personalbestand bei den zuständigen unteren Wasserbehörden (und der durchschnittlichen Dauer von Verfahren vor den Verwaltungsgerichten) sei es völlig unrealistisch, die notwendigen Investitions- und Sanierungsmaßnahmen durch wasserrechtliche Anordnungen durchzusetzen.

Im Hinblick auf die nachträgliche Bewilligung handele es sich um einen zahlenmäßig kleinen Anteil von Fällen, die in einem zeitlich eng begrenzten Zeitraum zwischen dem 01.01.2006 und 01.01.2007 begonnen wurden, und stellen somit nicht eine generelle Förderung „von weit vor dem Zeitpunkt der Bewilligung abgeschlossener Investitionsmaßnahmen“ dar. Die betreffende Regelung in Nr. 4.3.5 der RL SWW/2007

und RL SWW/2009 stehe nicht im Widerspruch zu §§ 23, 44 SÄHO. Die Voraussetzungen für die ausnahmsweise Zustimmung zum förderunschädlichen Beginn mit Rückwirkung seien mit Erlass vom 18.06.2007 des SMUL festgelegt worden. Wäre keine rückwirkende Förderung möglich gewesen, sei davon auszugehen, dass im Jahr 2006 kaum eine KKA saniert bzw. neu errichtet worden wäre.

4 Schlussbemerkung

Wie vom SMUL bestätigt, ist das in der Europäischen Wasserrahmenrichtlinie und nationalen Vorschriften verankerte Ziel, bis 2015 einen guten Zustand der Gewässer zu erreichen, durch die gegenwärtige Förderpraxis nicht erreichbar. Dies wird umso deutlicher, da die für den Bau/Sanierung der KKA und für die Bewilligung der Fördermittel notwendigen Grundsatzplanungen (Abwasserbeseitigungskonzepte, Planung der Anlagen) noch nicht einmal abgeschlossen sind. Daher sind ordnungsrechtliche Maßnahmen notwendig, um die erforderlichen Sanierungen und Investitionen durchzusetzen.

Die Auffassung des SMUL, §§ 23 und 44 SÄHO lassen die Finanzierung abgeschlossener Investitionsmaßnahmen (nachträgliche Bewilligungen) zu, ist nicht zutreffend.

Förderung der Erstaufforstung

Trotz erheblicher finanzieller Aufwendungen ist das Ziel einer deutlichen Waldmehrung im Freistaat Sachsen in absehbarer Zeit nicht erreichbar. Die Förderung sollte eingestellt werden.

Das SMUL fördert Erstaufforstungsmaßnahmen durch die Gewährung von Zuwendungen für die Kulturbegründung (Erstaufforstungsinvestition), den Schutz und die Pflege der Kulturen (Kultursicherungsprämie) sowie aufforstungsbedingte Einkommensverluste (Einkommenssicherungsprämie). Zuwendungen wurden bis zu 20 Jahren Laufzeit gewährt.

Ziel dieser Förderung ist es, den Waldanteil an der Landesfläche des Freistaates Sachsen auf 30 % zu erhöhen. Dafür wurden nach Angaben des Sächsischen Landesamtes für Umwelt, Landwirtschaft und Geologie im Zeitraum 1991 bis 2008 Zuwendungen in Höhe von 28,9 Mio. € ausgezahlt. Weitere 11,2 Mio. € sind für die Folgejahre bereits gebunden.

Das Ziel wurde trotz bisher 17-jähriger Förderung nicht annähernd erreicht.

Förderziel nicht erreicht

Nach Angaben des SMUL erhöhte sich der Waldanteil an der Landesfläche im Freistaat Sachsen von 27,6 % (508.882 ha) im Jahr 1996 auf 28,3 % (521.285 ha) im Jahr 2010 und damit um 0,7-%-Punkte.

Der Waldflächenzugang ist nur teilweise auf die Erstaufforstung zurückzuführen. Weitere Ursachen sind die Rekultivierung von Flächen, Ersatzaufforstungen und die natürliche Sukzession. Laut SMUL betrug der Anteil der Erstaufforstung am Waldflächenzugang im Zeitraum 1993 bis 2008 lediglich 42 %. Ob alle Erstaufforstungen auch gefördert wurden, hat das SMUL nicht mitgeteilt.

Nur teilweiser Anteil der Erstaufforstung am Waldflächenzugang

Darüber hinaus war die Förderung der Erstaufforstung nicht immer erfolgreich. Trotz der langfristigen Förderung waren in 41 % der vom SRH geprüften Fälle nach 10 Jahren die aufgeforsteten Baumarten nicht oder nur teilweise vorhanden. Das SMUL kontrolliert den Maßnahmeerfolg nur innerhalb der in den Zuwendungsbescheiden festgelegten Zweckbindungsfristen von regelmäßig 5 Jahren.

Förderung nicht immer erfolgreich

Insgesamt ist daher nur ein Bruchteil der Waldmehrung auf die Förderung der Erstaufforstung zurückzuführen. Das Ziel, durch Förderung 30 % Waldanteil zu erreichen, liegt in weiter Ferne. Damit ist der Fördererfolg zweifelhaft.

Fördererfolg zweifelhaft

Hinzu kommt, dass die Förderung bislang weitgehend aus EU-Mitteln erfolgt. Diese werden nach 2013 voraussichtlich nicht oder nicht mehr im bisherigen Umfang zur Verfügung stehen. Künftige Fördermaßnahmen wären weitgehend nur noch aus Landesmitteln zu finanzieren.

In Anbetracht der künftigen Haushaltslagen sollte die Förderung eingestellt werden, zumal mit den bislang gewährten Zuwendungen Verpflichtungen von mehreren Millionen Euro bis zum Jahr 2027 bestehen.

Angesichts der Tatsache, dass trotz eines erheblichen Mitteleinsatzes in 17 Jahren das Ziel nicht annähernd erreicht wurde, ist die bisher praktizierte Förderung infrage zu stellen und die Weiterführung der Förderung zu prüfen.

Stellungnahme des Ministeriums

Das SMUL erwiderte, dass sich der Freistaat Sachsen der landesplanerischen Vorgabe, das Bewaldungsprozent auf 30 % zu erhöhen, kontinuierlich in einem der anspruchsvollen Zielstellung und der besonderen forstlichen Problematik angemessenen Tempo nähere.

Das SMUL bestätigt, dass im Zeitraum 1993 bis 2008 auf durchschnittlich 727 ha/a neuer Wald entstanden sei und die Erstaufforstung mit 304 ha/a daran einen Anteil von 42 % habe.

Es werde angestrebt, dass im Freistaat Sachsen auch künftig attraktive Förderprogramme zur Unterstützung der Erstaufforstung zur Verfügung stehen.

Die langfristigen Ziele der Waldmehrung seien ohne die Förderung der Erstaufforstung landwirtschaftlicher Flächen nicht in gewünschtem Umfang erreichbar. Gerade vor dem Hintergrund der neuen gesellschaftlichen Herausforderungen wie Klimaschutz, Verhinderung der Bodenerosion, Erhaltung der Biodiversität sowie des Schutzes von Trinkwasser werde die Waldmehrung zukünftig noch an Bedeutung gewinnen.

Schlussbemerkung

Die Förderung der Erstaufforstung machte trotz des hohen finanziellen Aufwandes nur einen Bruchteil an der Waldmehrung im Freistaat Sachsen aus. Die Fortsetzung der Förderung sollte geprüft werden.

Zur Zielerreichung sollten andere Möglichkeiten zur Erhöhung des Waldbestandes (z. B. Ausgleichsmaßnahmen zu Flächenversiegelungen) verstärkt genutzt werden.

Eingruppierung Bibliotheksleiter/innen an Fachhochschulen

Die Eingruppierung von Bibliotheksleiter/innen an den Fachhochschulen ist durch das Tarifrecht nicht abgedeckt.

1 Prüfungsgegenstand

Die Hochschulbibliothek ist eine zentrale Einrichtung der Hochschule.¹ Sie ist eine öffentliche wissenschaftliche Bibliothek und dient in erster Linie der Absicherung von Forschung, Lehre und Studium.

Der SRH hat im Rahmen einer Personalausgabenprüfung die tarifgemäße Bewertung der Stellen und Eingruppierung der Beschäftigten der Bibliotheken an Fachhochschulen des Freistaates Sachsen untersucht.

In die Prüfung waren die Hochschule für Technik und Wirtschaft Dresden (HTW Dresden), die Hochschule für Technik, Wirtschaft und Kultur Leipzig (HTWK Leipzig), die Hochschule Mittweida (HS Mittweida), die Westsächsische Hochschule Zwickau (WHS Zwickau) und die Hochschule Zittau/Görlitz (HS Zittau/Görlitz) einbezogen.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Eingruppierungs- und Bewertungsgrundsätze

Die Personalhoheit (Personalverwaltung und -bewirtschaftung) für das Personal der Bibliotheken liegt bei den Fachhochschulen (FHS). Sie haben die korrekte Anwendung und Umsetzung der geltenden Tarifvorschriften zu gewährleisten.

In der Vergütungsordnung zum BAT sind für Angestellte in wissenschaftlichen Bibliotheken besondere Tätigkeitsmerkmale aufgeführt. Diese lassen eine Eingruppierung höchstens bis in die VergGr. IV b zu.

Das SMF hat mit Erlass vom 18.01.1996, Az. 14-P2106-103/24-44217, einer übertariflichen Eingruppierung von Diplombibliothekaren an wissenschaftlichen Bibliotheken in die VergGr. IV a BAT-O unter der Maßgabe zugestimmt, dass ihnen mindestens 3 Diplombibliothekare, mindestens der VergGr. V b, FGr. 16 oder 17, unterstellt sind.

Eingruppierung in g. D. bis VergGr. IV a möglich

Diese Eingruppierungsvoraussetzungen sind in den wissenschaftlichen Bibliotheken der FHS grundsätzlich gegeben.

2.2 Eingruppierung der Bibliotheksleiter/innen

An den FHS Dresden, Leipzig, Mittweida und Zwickau wurde für die Leitung der Bibliothek jeweils eine Stelle eingerichtet und mit einer Vergütungsgruppe vergleichbar dem gehobenen oder dem höheren Dienst bewertet. An der FHS Zittau/Görlitz werden die Dienstaufsicht und die Vertretung der Bibliothek nach außen von einer Beamtin des nicht wissenschaftlichen Personals mit einem Drittel ihrer Dienstzeit wahrgenommen. Die fachliche Leitung der Bibliothek ist einer Mitarbeiterin übertragen, deren Stelle vergleichbar dem gehobenen Dienst bewertet wurde. Im Einzelnen stellen sich die Stellenbewertungen und die Eingruppierung der Bibliotheksleitung wie folgt dar:

Bibliotheksleiter sind regelmäßig in h. D. eingruppiert

¹ § 93 Abs. 1 Sächsisches Hochschulgesetz.

Fachhochschulen	Funktion lt. TDB	Stellenbewertung	Eingruppierung
HTW Dresden	Bibliotheksleiter	E 12/ VergGr. III	E 12/ VergGr. II a
HTWK Leipzig	Bibliotheksdirektor	E 14/ VergGr. I b	E 14/ VergGr. I b
HS Mittweida	Bibliotheksdirektor	E 14/ VergGr. I b	E 14/ VergGr. I b
HS Zittau/Görlitz	Bibliotheksdirektor	A 15 ¹ und E 10 ² /VergGr. IV a	A 15 ¹ und E 10 ² /VergGr. IV a
WHS Zwickau	Bibliotheksdirektor	E 14/ VergGr. I b	E 14/ VergGr. I b

¹ Die Beamtin ist zu je einem Drittel tätig als Leiterin der HS-Bibliothek, des Hochschulrechenzentrums sowie für internationale Beziehungen.

² Fachliche Leitung der Bibliothek.

Die von den Bibliotheksleiter/innen wahrzunehmenden Aufgaben sind nahezu identisch.

FHS bewerten und vergüten vergleichbare Aufgaben nicht systematisch

Die unterschiedlichen Stellenbewertungen und Eingruppierungen der Stelleninhaber folgen keiner erkennbaren Systematik.

Die FHS haben sich bei der Stellenbewertung und Eingruppierung der Bibliotheksleiter/innen auf eine „Arbeitsplatzbewertung für den wissenschaftlichen Bibliotheksdienst“ des ehemaligen Deutschen Bibliotheksinstituts aus dem Jahr 1997 gestützt.

Die Berufsverbände und Interessenvertreter der Bibliothekare verfolgen seit geraumer Zeit das Ziel, die Vergütungsordnung so zu novellieren, dass für Beschäftigte an wissenschaftlichen Bibliotheken u. a. Tätigkeitsmerkmale vergleichbar dem höheren Dienst eingerichtet werden oder der Zugang zu den Fallgruppen des allgemeinen Verwaltungsdienstes (1er-Fallgruppen) im höheren Dienst ermöglicht wird.

Diesen Forderungen sind die Tarifparteien bislang nicht nachgekommen. Deshalb gelten die o. a. Regelungen für Angestellte in Bibliotheken unverändert und sind anzuwenden. Das ehemalige Deutsche Bibliotheksinstitut hat diese Tarifsituation in der im Jahr 2000 veröffentlichten Publikation „Arbeitsvorgänge in wissenschaftlichen Bibliotheken (AVWB)“ bestätigt.

Eingruppierung widerspricht Tarifrecht

Die Eingruppierung der Bibliotheksleiter/innen an den FHS basieren auf Bewertungsgrundsätzen, die durch das geltende Tarifrecht nicht abgedeckt werden. Sie sind damit tarifwidrig.

2.3 Bewertung der Tarifsituation

Die Eingruppierungsansprüche der Beschäftigten an wissenschaftlichen Bibliotheken in Vergütungsgruppen vergleichbar dem gehobenen Dienst (außertariflich bis VergGr. IV a) bemessen sich derzeit u. a. an den Bewertungsgrößen: Abschluss als Diplombibliothekar/in, Unterstellung von anderen Diplombibliothekaren und Mindestbuchbestand.

Leiter/Direktoren von wissenschaftlichen Bibliotheken in den neuen Bundesländern werden - im Gegensatz zu denen im bisherigen Bundesgebiet - nicht im Beamtenverhältnis, sondern überwiegend im Angestelltenverhältnis beschäftigt. Während die verbeamteten Bibliotheksleiter/innen auf Stellen des höheren Dienstes geführt werden, muss für die nicht verbeamteten Bibliotheksleiter/innen die Eingruppierung vergleichbar dem höherem Dienst tarifgemäß begründet werden.

Für Bibliotheksleiter sieht BAT keine Eingruppierung in h. D. vor

In der Vergütungsordnung zum BAT sind für leitende Angestellte in wissenschaftlichen Bibliotheken jedoch keine speziellen Tätigkeitsmerkmale in den Vergütungsgruppen vergleichbar dem höheren Dienst vorgesehen.

Eine der Tarifautomatik folgende Bewertung der leitenden Angestellten in wissenschaftlichen Bibliotheken sollte von qualitativen und quantitativen Merkmalen, wie Ausbildungs- und Forschungsprofile, Anzahl der unterstellten Stellen, Buchbestand, Zugang in Bänden, Zahl der Ausleihen und dgl. bestimmt werden. Diese Merkmale erhöhen regelmäßig die Schwierigkeit und Bedeutung der Tätigkeit sowie das Maß der Verantwortung und insofern auch die Höhe des Eingruppierungsanspruchs.

Künftige Eingruppierung anhand qualitativer und quantitativer Merkmale

Dem folgend, hat der SRH einige der o. a. Merkmale der geprüften FHS-Bibliotheken denen zweier sächsischer Universitätsbibliotheken gegenübergestellt.

Fachhochschulen	Stellen	Bücherbestände*	Physische Entleihungen*	EntgGr./BesGr. Bibliotheksleiter
HTW Dresden	11,12	141.372	202.947	E 12
HTWK Leipzig	16,00	310.452	173.915	E 14
HS Mittweida	12,70	220.666	165.906	E 14
HS Zittau/Görlitz	10,00	159.719	325.167	A 15/E 10
WHS Zwickau	13,60	223.501	187.462	E 14
Universitäten				
TU BA Freiberg	32,52	717.224	500.332	E 15
TU Chemnitz	59,35	1.041.501	1.487.293	A 16

* Deutsche Bibliotheksstatistik 2008

Im Vergleich zu den dargestellten Merkmalen der beiden Universitätsbibliotheken sind die FHS-Bibliotheken kleine wissenschaftliche Bibliotheken. Ihre Aufbauorganisation ist einstufig, d. h. die Mitarbeiter sind dem/der Leiter/in unmittelbar unterstellt. Das Aufgabenspektrum umfasst originäre bibliothekarische Aufgaben.

Neben dem weiter gefassten Aufgabenspektrum ist die Tätigkeit in den Universitätsbibliotheken, aufgrund der gegebenen Merkmale, schwieriger und verantwortungsvoller.

Die Stellenbewertung der Leiter/innen der FHS-Bibliotheken sollte anhand qualitativer und quantitativer Merkmale der Bibliothek sowie unter Beachtung des Abstandsgebotes gegenüber den Leitern/innen der Universitätsbibliotheken erfolgen.

Abstandsgebot zu Universitätsbibliotheken ist zu wahren

3 Folgerungen

Um eine tarifgemäße Eingruppierung sicherzustellen, sind vom SMF - in Abstimmung mit dem SMWK - Bemessungsgrößen für Leiter/innen von wissenschaftlichen Bibliotheken festzulegen und als verbindlich zu erklären.

Eingruppierungslücken sind zu schließen

4 Stellungnahmen der Ministerien

Das SMWK erklärte, dass bei der Eingruppierung auf die Arbeitsplatzbeschreibungen des ehemaligen Deutschen Bibliotheksinstituts zurückgegriffen worden sei, da die Vergütungsordnung keine Tätigkeitsmerkmale vergleichbar dem höheren Dienst für Bibliothekare an wissenschaftlichen Bibliotheken enthielten. Unterschiedliche Eingruppierungen zwischen den FHS würden sich aus niedrigeren Qualifikationen und zusätzlichen Aufgabengebieten ergeben. Ein unmittelbarer Handlungsbedarf werde deshalb seitens des SMWK nicht gesehen.

Das SMF bestätigte, dass die infrage stehenden Eingruppierungen der Bibliotheksleiter/innen über den Vergütungsgruppen lägen, die das SMF im Regelungserlass vom 18.01.1996 zur übertariflichen Eingruppierung der Beschäftigten an wissenschaftlichen Bibliotheken bestimmt hätte.

Darin habe das SMF besondere Tätigkeitsmerkmale für den betroffenen Personenkreis gebildet, was die Anwendung der allgemeinen Tätigkeitsmerkmale in derselben oder in einer höheren Vergütungsgruppe grundsätzlich ausschließe. Eine Eingruppierung oberhalb der VergGr. IV a sei tarifrechtlich nicht vorgesehen.

Nach Auffassung des SMF könne aus dem Fehlen von Tätigkeitsmerkmalen für die Bibliotheksleiter/innen über der VergGr. IV a nicht auf Lücken im Eingruppierungssystem geschlossen werden. Der Schaffung von Bemessungsgrößen, wie vom SRH angeregt, bedürfe es insofern nicht.

5 Schlussbemerkungen

Die konträren Auffassungen der Ministerien bestätigen den vom SRH angemahnten Handlungsbedarf zur Sicherstellung einer tarifkonformen Eingruppierung der Bibliotheksleiter/innen unter Wahrung des Abstandsgebotes zwischen FHS und Universitäten.

Die derzeitigen Eingruppierungen der Bibliotheksleiter/innen oberhalb der VergGr. IV a/EntgGr. 11 werden von den einschlägigen tariflichen Regelungen nicht gedeckt.

Die betreffenden Stellen sind tarifkonform zu bewerten und die Eingruppierung spätestens bei der Neubesetzung zu korrigieren. Übertarifliche Eingruppierungen bedürfen der Zustimmung des SMF, dem für das Tarifrecht zuständigen Ressort in Sachsen.

Masterprogramm Medien Leipzig

Das Ziel, mit staatlichen Mitteln dauerhaft neue Strukturen für die wissenschaftliche Weiterbildung an den beteiligten Hochschulen zu schaffen, wurde verfehlt.

1 Gegenstand des Projektes

Mit dem Masterprogramm Medien Leipzig (MML) sollte ein überregionales Zentrum für international anerkannte Aufbau- und Weiterbildungsstudiengänge für Medien-schaffende errichtet werden. Als Projektträger schlossen hierzu die Universität Leipzig (UL), die Hochschule für Technik, Wirtschaft und Kultur Leipzig (HTWK) und die Medienstiftung der Sparkasse Leipzig (MSL) 2004 und 2005 Kooperationsverträge ab. Ziel war die Etablierung von Bildungsangeboten unter Nutzung moderner elektronischer Medientechnologien in einer „virtuellen Hochschule“. Nach einer Anlaufphase von 2 Jahren sollte sich diese aus Studiengebühren finanzieren. Die Kooperationspartner gingen von durchschnittlich 20 Studierenden in den beiden viersemestrigen Studiengängen aus. Als Anschubfinanzierung stellte das SMWK für das MML in den Jahren 2004 bis 2006 aus Mitteln des Gemeinsamen Hochschul- und Wissenschaftsprogramms des Bundes und der Länder (HWP) rd. 370.000 € bereit.

Mit dem MML wollten die UL und HTWK ein Geschäftsmodell erstellen, das nach Evaluation konzeptionell weiterentwickelt werden sollte. Dies ist nicht erfolgt. Auch die bei allen finanzwirksamen Maßnahmen durchzuführende Wirtschaftlichkeitsuntersuchung wurde nicht durchgeführt. Zur Minimierung der finanziellen Risiken hätte es einer genauen Marktanalyse bedurft. Weil diese fehlte, waren die im HWP-Antrag genannten Studierendenzahlen nicht realistisch. So konnten trotz umfangreicher Werbemaßnahmen nach 5 Studierenden 2005 auch 2006 nur 6 Studierende gewonnen werden und dies auch nur durch ein zusätzlich initiiertes, allen gewährtes Stipendium in Höhe der Studiengebühren. 2007 nahmen 12 Interessenten ein Studium auf. Demzufolge hatte das MML 2007 – im 3. Jahr seines Bestehens – entgegen den vorgesehenen 80 erst 18 Studierende. Die Kostendeckung mittels Studiengebühren wurde nicht erreicht.

Ziel nicht erreicht

Dem SMWK fehlte zur Bewilligung der HWP-Mittel eine fundierte Entscheidungsgrundlage.

2 Studiengebühren

Für die zweijährigen Masterstudiengänge wurden Studiengebühren in Höhe von 10 T€ erhoben. Bezogen auf insgesamt 900 Std. Präsenzlehre und E-Learning ergibt sich daraus ein Kostensatz von 11,11 € pro Einzelstunde. Welches Kalkulationsmodell Anwendung fand, geht aus den von der Geschäftsführung des MML für 2005 und 2006 erstellten Kalkulationen nicht hervor. Eine buchhalterische Erfassung der Einnahmen und Ausgaben erfolgte nicht. Auch ein Finanzcontrolling wurde nicht eingerichtet. Verschiedene Kostenarten, wie Gemeinkosten, kalkulatorische Mieten und Abschreibungen blieben unberücksichtigt. Nach dem Kooperationsvertrag hatte die UL ab 2008 für die von der MSL nicht unentgeltlich erbrachten Leistungen und Nutzungsüberlassungen eine Kostenpauschale in Höhe von 75 T€ zu entrichten. Auch diese wurde in die Kalkulation nicht einbezogen.

Unvollständige Kostenerfassung

Entsprechend dem Kostendeckungsgebot sind für weiterbildende Studiengänge die Studiengebühren nach dem Aufwand der erbrachten Leistung und der Bedeutung der Leistung für die Studierenden zu bemessen. Die unvollständige Erfassung der Kosten und das Fehlen einer verursachungsgerechten Kostenzuordnung lassen eine realistische Betrachtung der Kosten und Erlöse nicht zu. Ein Controlling und eine Steuerung der finanziellen Ressourcen des MML waren somit nicht möglich. Dies wäre jedoch Voraussetzung für eine profunde Kalkulation der Studiengebühren gewesen.

Kostendeckungsgebot bei der Festlegung von Studiengebühren nicht beachtet

Bei der Festlegung der Studiengebühren verstießen die Hochschulen gegen das Kostendeckungsgebot.

3 Einsatz von Professoren und Vergütung von Lehraufträgen

Professoren erteilten nur wenig Lehre

Das MML wollte als überregionales Zentrum hochschulübergreifend wissenschaftlichen Anspruch mit praxisorientierter Ausbildung verbinden. Qualität und Relevanz der praxisnahen Lehre sollten durch renommierte Hochschullehrer sowie erfahrene Experten aus der Medienbranche gesichert werden. Tatsächlich haben Professoren der UL und der HTWK nur in geringem Umfang Lehre erteilt. Dies u. a. auch, weil diese zusätzlichen Lehrleistungen mangels gesetzlicher Regelungen von der UL nicht honoriert wurden. Um das Engagement von Professoren zu erhöhen, hat die MSL Honorare an Professoren gezahlt, die Lehraufgaben beim MML übernommen hatten. In anderen Fällen wurden Lehraufträge von der UL an Mitglieder der HTWK und umgekehrt vergeben und vergütet.

Die Angaben zur Abrechnung der Lehraufträge sind z. T. nicht nachprüfbar. Es fehlen Bestätigungen der Abzeichnungsberechtigten. Schriftliche Verträge wurden z. T. erst nach Leistungserbringung geschlossen. Zusätzlich sind aus dem MML Werkverträge für die Erstellung von Lehrunterlagen und die Organisation von Lehrveranstaltungen finanziert worden.

Hochschullehrern obliegt auch die Wahrnehmung von Weiterbildungsaufgaben. Dementsprechend können in diesem Bereich erbrachte Lehrleistungen auf die Lehrverpflichtung des hauptberuflich tätigen wissenschaftlichen Personals angerechnet werden. Mit Angehörigen der eigenen Hochschule dürfen für Lehrveranstaltungen im eigenen Fachgebiet grundsätzlich keine Lehraufträge abgeschlossen werden. Eine Lehrtätigkeit der Professoren im eigenen Fachgebiet bei dem von beiden Hochschulen getragenen Projekt MML durfte daher nicht in Nebentätigkeit ausgeübt werden. Mit der Erteilung von Lehraufträgen der UL an Mitglieder der HTWK und umgekehrt wurde dies umgangen.

Einzelne Verstöße gegen dienstrechtliche Vorschriften

Die Annahme von Honoraren durch Professoren der UL und der HTWK für die Durchführung von Lehrveranstaltungen beim MML und die wechselseitige Erteilung von Lehraufträgen an Lehrbeauftragte der jeweils anderen Hochschule verstießen gegen dienstrechtliche Vorschriften.

Verträge über Lehraufträge bedürfen der Schriftform und sind vor Durchführung der Lehrveranstaltung zu unterzeichnen. Deren Realisierung ist von den Beauftragten zu bestätigen. Mit der Vergütung der Lehrbeauftragten sind alle mit dem Lehrauftrag verbundenen Tätigkeiten abgegolten. Die Finanzierung zusätzlicher Werkleistungen für die Durchführung von Lehraufträgen ist unzulässig und widerspricht den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit.

4 Zielerreichung

Projekt war auch im 3. Jahr defizitär

Entgegen den noch bis 2006 positiven Sachberichten der Geschäftsführung des MML war das Projekt auch im 3. Jahr nach Einführung defizitär. Unzureichende Marktanalysen sowie eine daraus resultierende zu geringe Zahl von Studienanfängern führten zu einer mangelnden Kostendeckung aus Studiengebühren und sind ursächlich für die Unwirtschaftlichkeit des MML. Am 01.10.2008 hat die neu gegründete Leipzig School of Media gGmbH (LSM), eine 100 %ige Tochter der MSL, das MML-Projekt übernommen. Die Beteiligten begründeten die Entscheidung damit, die Studienangebote nachhaltig fortführen und ausbauen zu wollen. Für die Hochschulen vermindere sich das mit dem Betrieb von Weiterbildungsangeboten zwangsläufig verbundene finanzielle Risiko. Die UL begründete die Ausgliederung des MML gegenüber dem SMWK u. a. mit 2 Varianten der Einnahmen-/Ausgabenentwicklung für die Jahre 2008 bis 2010. Variante 1 enthält die Weiterführung des Projektes an der UL. Variante 2 beschreibt die Entwicklung des MML unter Verantwortung der LSM.

Die Argumente für die Ausgründung sind nicht plausibel und werden auch nicht durch den Variantenvergleich gestützt. Das Zahlenmaterial ist fehlerhaft. Es zeigt bezogen auf die Variante UL eine weiterhin defizitäre und auf die Variante LSM eine nicht begründete positive finanzielle Entwicklung auf.

Fördervoraussetzung für die Anschubfinanzierung aus dem HWP war, nachhaltige Studienangebote an den Hochschulen zu etablieren. Unter einem privatrechtlichen Träger wäre das Projekt nicht förderfähig gewesen. Mit der Ausgliederung des MML in die LSM gGmbH gingen Kompetenzpotenziale beider Hochschulen, insbesondere in der Führung von Weiterbildungsprojekten, ohne finanziellen Ausgleich an die LSM über. Letztlich wurde mit HWP-Mitteln die Anschubfinanzierung für ein privat betriebenes Projekt geleistet.

Unzulässige Anschubfinanzierung für ein
privates Projekt

Obwohl die Voraussetzungen für eine Förderung des MML aus dem HWP nachträglich weggefallen sind, hat das SMWK bisher auf eine Rückforderung der HWP-Mittel verzichtet. Im Übrigen hat das SMWK zu der vom SRH am 14.12.2009 übergebenen Prüfungsmitteilung noch nicht Stellung genommen.

Das Förderziel des HWP, dauerhaft neue Strukturen für die wissenschaftliche Weiterbildung an den Hochschulen zu schaffen, wurde nicht erreicht. Das SMWK ist verpflichtet, die für das MML gewährten HWP-Mittel zurückzufordern.

5 Stellungnahme des Ministeriums

Hinsichtlich fehlender methodisch fundierter Analysen und Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen zur Einschätzung der Marktgängigkeit des MML habe das SMWK aus den Erfahrungen dieses Projektes gelernt und die Anforderungen an Bedarfsanalysen angehoben. Auch werde das SMWK bei zukünftigen Förderentscheidungen dem Gesichtspunkt der Einbeziehung aller Kosten in die Gebührenkalkulation Nachdruck verleihen.

Die Zahlung von Honoraren an hauptamtliches Personal der UL sei ohne Kenntnis der UL erfolgt. Bei der gegenseitigen Vergütung von Lehraufträgen handele es sich um erlaubte Nebentätigkeiten. Nur in einem Fall sehe das SMWK Anlass, Rückforderungen geltend zu machen. Das Ministerium werde die UL auffordern, dies gegenüber dem Hochschullehrer der HTWK zu tun.

Das SMWK teile die Einschätzung des SRH zur Zielerreichung nicht. So nenne Art. 4 des HWP als Gegenstand der Förderung die Stärkung der Fähigkeit der Hochschulen, Maßnahmen der berufsbezogenen wissenschaftlichen Weiterbildung im Zusammenwirken mit der Wirtschaft anzubieten. Das mit der MSL entwickelte Studienmodell entspreche dieser Zweckbestimmung. Mit der Abgabe des wirtschaftlichen Risikos an die LSM sei es in der Weise modifiziert worden, dass die beteiligten Hochschulen gegen Bezahlung Lehre und andere Dienstleistungen einbringen. Als Träger der externen Hochschulprüfung hätten sie weiterhin maßgeblichen Einfluss auf die Ausbildungsqualität. Die Hochschulen würden die gemeinsam entwickelten Studiengänge – sofern wirtschaftlich vertretbar – auch selbstständig anbieten können. Im Ergebnis hätten beide Hochschulen ihre Fähigkeit, berufsbezogene wissenschaftliche Weiterbildungsangebote für die Medienbranche zu unterbreiten, gestärkt. Die heutige Form des Zusammenwirkens der Hochschulen mit der LSM, wie sie durch die Verlagerung des wirtschaftlichen Risikos auf die LSM im Jahre 2009 geschaffen wurde, stehe nicht im Widerspruch zum Förderzweck. Zu bedenken sei, dass angesichts der fortdauernden wirtschaftlichen Risiken des Projektes als Alternative zur Ausgründung nur die Einstellung des Weiterbildungsangebotes geblieben wäre. In diesem Falle wären die Fördermittel verloren gewesen.

6 Schlussbemerkungen

Die im Zuge des Bologna-Prozesses angestrebte Harmonisierung des europäischen Hochschulraumes ist mit der Zielstellung verbunden, die Hochschulen im globalen Wettbewerb der Bildungssysteme attraktiver zu machen. Damit einher geht die Aufwertung der wissenschaftlichen Weiterbildung als zentrale Hochschulaufgabe. Dem

hat die Staatsregierung mit der Novellierung des Sächsischen Hochschulgesetzes (SächsHSG vom 10.12.2008) entsprochen. Danach sollen die Hochschulen die berufsbegleitende und wissenschaftliche Weiterbildung innerhalb der Hochschule oder durch Gründung, Übernahme und Beteiligung an wirtschaftlichen Unternehmen anbieten. Die Abtretung aller Rechte aus dem MML und die entgeltfreie Überlassung der geförderten Investitionen an einen privatrechtlichen Wettbewerber am Weiterbildungsmarkt sind mit dieser Zielstellung und dem HWP nicht vereinbar. Zumindest hätten sich die Hochschulen zur Wahrung ihrer Interessen eigene Stimmrechte sichern müssen. Dass - wie vom SMWK behauptet - die Hochschulen die gemeinsam entwickelten Studiengänge nach wie vor auch selbstständig anbieten könnten, ist mit der Übertragung des Weiterbildungsangebotes an die LSM und aus den vom SMWK selbst genannten wirtschaftlichen Gründen nicht mehr zutreffend.

Im Übrigen hat das SMWK zu den vom SRH dargelegten Widersprüchen, falschen Berechnungen und unplausiblen Schlussfolgerungen aus den Wirtschaftlichkeitsanalysen, die Grundlage für die Ausgründung des Weiterbildungsangebotes waren, nicht Stellung genommen.

Kulturstiftung des Freistaates Sachsen

Das SMWK sollte weitere Förderkompetenzen auf die Kulturstiftung übertragen. Anstelle von Zuwendungen sind künftig Zuschüsse auszureichen. Über die Zuständigkeit der Rechtsaufsicht konnte während des Prüfungsverfahrens keine Einigkeit erzielt werden.

1 Aufgaben

Mit dem Gesetz über die Errichtung der Kulturstiftung des Freistaates Sachsen vom 17.05.1993 (Errichtungsgesetz) wurde die Kulturstiftung als rechtsfähige Stiftung des öffentlichen Rechts mit Sitz in Dresden gegründet. Aufgabe der Stiftung ist es, Kunst und Kultur im Freistaat zu fördern. Auf der Grundlage der Förderrichtlinie der Kulturstiftung des Freistaates Sachsen werden insbesondere Projekte mit überregionaler, landesweiter und internationaler Wirksamkeit unterstützt.

2005 hat das SMWK Förderkompetenzen auf die Kulturstiftung übertragen. Im Ministerium verblieben vor allem die institutionelle Förderung der für die Kunst und Kultur besonders bedeutsamen, im StHpl. benannten Einrichtungen und Verbände sowie die Förderung von Vorhaben mit einem jährlichen Fördervolumen von rd. 5 Mio. €. Die Vergabe von Zuwendungen ist grundsätzlich keine ministerielle, sondern eine Vollzugsaufgabe.

Der Rechnungshof empfiehlt die vollständige Übertragung der Zuständigkeit für die institutionelle und Projektförderung von Einrichtungen und Verbänden auf die Kulturstiftung.

Die Aufgabenübertragung würde den Verwaltungsaufwand beim SMWK erheblich reduzieren. Einfluss- und Kontrollmöglichkeiten blieben über die Gremienarbeit bestehen.

2 Finanzierung und Vermögensausstattung

Nach dem Errichtungsgesetz erhält die Kulturstiftung bis zum Aufbau des Stiftungsvermögens eine jährliche Zuwendung für Projektförderungen und Verwaltungsaufwand nach Maßgabe der im Haushalt für diese Zwecke bewilligten Mittel. Im Zeitraum 2005 bis 2008 waren für die institutionelle Förderung durchschnittlich 513 T€ p. a. und für die Projektförderung Dritter rd. 2,5 Mio. € p. a. im StHpl. veranschlagt.

Zuwendungen sind Leistungen an Stellen außerhalb der Staatsverwaltung, auf die kein unmittelbar durch Rechtsvorschriften begründeter Anspruch besteht. Die Kulturstiftung ist Teil der mittelbaren Staatsverwaltung und erhält staatliche Mittel auf der Grundlage des Errichtungsgesetzes.

Das SMWK sollte diese Mittel künftig nicht mehr als Zuwendungen ausreichen, sondern als Zuschüsse auszahlen.

Das Errichtungsgesetz enthält keine Angaben über die Höhe des vom Freistaat übertragenen Stiftungsvermögens. Laut Gesetzesbegründung muss aus den Erträgen des Stiftungskapitals eine wirksame Kulturarbeit möglich sein. Das Stiftungskapital beträgt rd. 17 Mio. €. Aus dessen Erträgen kann der Zweck nicht hinreichend erfüllt werden. Der Freistaat muss deshalb die zusätzliche Finanzierung der Kulturstiftung aus dem Haushalt sichern.

Aufbau des Stiftungsvermögens noch nicht abgeschlossen

Der Rechnungshof empfiehlt die Ausschöpfung aller im Errichtungsgesetz vorgesehenen Möglichkeiten (z. B. Zuweisungen von Mitteln aus staatlichen Lottereeinnahmen) zum Aufbau des Stiftungsvermögens.

Doppelter Aufwand durch kamerale und kaufmännische Buchführung

3 Wirtschaftsführung

Auf Empfehlung des SRH führte die Kulturstiftung im Jahr 2007 die kaufmännische doppelte Buchführung ein. Das SMWK fordert weiterhin eine kamerale Antragstellung und Abrechnung der Zuwendungen. Die Kulturstiftung erfasst seitdem jeden Geschäftsvorfall zweifach und erstellt am Jahresende eine kameralistische HR und einen kaufmännischen Jahresabschluss, wobei nur Letzterer vom Wirtschaftsprüfer geprüft wird. Das Verfahren entspricht nicht den zuwendungsrechtlichen Vorschriften und ist zudem unwirtschaftlich.

Das SMWK sollte künftig – auch nach Umstellung auf das Zuschussverfahren – für die Antragstellung einen Wirtschaftsplan und als zahlenmäßigen Nachweis nur noch einen kaufmännischen Jahresabschluss fordern. Bei Bedarf kann eine Überleitungsrechnung verlangt werden.

Vier Rücklagen gebildet

Die Kulturstiftung hat aus den Überschüssen des Kapitalhaushaltes Rücklagen gebildet. Im Einzelnen waren dies eine Kapitalerhaltungsrücklage, eine zweckgebundene Rücklage, eine Rücklage „Mittelvortrag Kapitalhaushalt“ und eine Rücklage aus Vermögensumschichtungen. Sie betragen zum 31.12.2008 insgesamt rd. 1.467 T€. Der mit dem Zuwendungsbescheid für verbindlich erklärte Wirtschaftsplan der jeweiligen Jahre enthält nur die Zuführungen zur Kapitalerhaltungs- und zweckgebundenen Rücklage.

Die Bildung von Rücklagen bei institutioneller Förderung im Wege der Fehlbedarfsfinanzierung verstößt gegen das Zuwendungsrecht. Danach sind alle eigenen Mittel und mit dem Zweck zusammenhängenden Einnahmen des Zuwendungsempfängers als Deckungsmittel für alle Ausgaben einzusetzen. Rücklagen dürfen mit Ausnahme einer Betriebsmittelreserve nicht gebildet werden. Ausnahmen sind jedoch im Einvernehmen mit dem SMF möglich. Im Zuwendungsbescheid wurde der Wirtschaftsplan inkl. der Einstellungen in Kapitalerhaltungs- und zweckgebundene Rücklage nach Vorlage beim SMF für verbindlich erklärt. Die in den Jahresabschlüssen ausgewiesenen Ergebnissrücklagen – Rücklage aus Vermögensumschichtungen und Rücklage „Mittelvortrag Kapitalhaushalt“ – betraf dies nicht. Es handelt sich auch nicht um gesetzlich vorgeschriebene Rücklagen. Folglich hätten sie bei der Festsetzung der Zuwendungshöhe im Rahmen der Verwendungsnachweisprüfung berücksichtigt werden müssen.

Das SMWK hat den Widerruf der Zuwendungsbescheide und die Rückforderung der Zuwendungen in den betreffenden Jahren zu prüfen.

4 Personal

Aufgabenwuchs und personelle Verstärkungen veranlassten die Kulturstiftung, die Aufgaben ab 2005 neu zu verteilen. Die einzelnen Arbeitsaufgaben wurden jedoch nicht näher betrachtet und der sich daraus ergebende Personalbedarf nicht ermittelt. Ein Abgleich zwischen Aufgaben- und Personalzuwachs fand nicht statt.

Die Kulturstiftung sollte die Arbeitsabläufe und den Zeitaufwand für die Aufgabenwahrnehmung untersuchen und im Ergebnis die Aufgaben den Arbeitsplätzen neu zuordnen.

2008 hat die Kulturstiftung die Tätigkeitsbeschreibungen überarbeitet und darauf aufbauend die Eingruppierung vorgenommen. Eine Überprüfung, inwieweit dies tarifgerecht erfolgte, war nicht möglich. Die Beschreibung der Arbeitsvorgänge geschah nicht korrekt. Laut den Tätigkeitsbeschreibungen nehmen die Beschäftigten des höheren und gehobenen Dienstes Aufgaben der Fördermittelverwaltung wahr. So sind bspw. Referenten einzelne Sparten der Fördergebiete zugeteilt, in denen sie in beträchtlichem Maße, teilweise bis zu 50 % Sachbearbeitertätigkeiten ausüben. Ebenso wie der Stiftungsdirektor sind sie mit konzeptionellen und grundsätzlichen Angelegenheiten befasst.

Die Tätigkeitsbeschreibungen sind für alle Beschäftigten zu überarbeiten und die Stellen neu zu bewerten.

5 Zuwendungen an Kultureinrichtungen

Der SRH hat aus öffentlichen Mitteln und aus Erträgen des Stiftungskapitals finanzierte Zuwendungsverfahren stichprobenartig geprüft. Wesentliche Ergebnisse sind, dass die Kulturstiftung

- freiwillige, unentgeltliche Eigenleistungen der Antragsteller offensichtlich ungeprüft zuließ,
- von allen Zuwendungsempfängern nicht sämtliche zur Beurteilung des Mittelbedarfs erforderlichen Angaben bei der Auszahlung der Zuwendung erfragte,
- bei gemeinsamer Förderung mit anderen Zuwendungsgebern die Prüfung des Verwendungsnachweises diesen überließ, nur in Einzelfällen über deren Ergebnisse unterrichtet wurde und damit noch einige offene Zuwendungsverfahren aus vergangenen Jahren vorzuweisen hat,
- bei gemeinsamer Förderung mit der Stadt Dresden durch deren unterlassene Verwendungsnachweisprüfung zahlreiche Zuwendungsverfahren schnellstmöglich zum Abschluss bringen muss, indem sie die Verwendung der Fördermittel selbst prüft,
- sämtliche ablehnende Bescheide nicht mit einer Rechtsbehelfsbelehrung versah und damit die Antragsteller nicht umfassend über ihre Rechte aufklärte.

Mängel im Zuwendungsverfahren

Die Ergebnisse der Stichprobe zeigen, dass die Kulturstiftung die Antragsprüfung, das Auszahlungsverfahren und die Prüfung der Verwendungsnachweise verbessern muss.

6 Rechtsaufsicht

Im Jahr 2007 wurde mit Inkrafttreten des Sächsischen Stiftungsgesetzes (SächsStiftG) das Stiftungsrecht im Freistaat Sachsen neu geregelt. Bezüglich der Stiftungsaufsicht interpretieren der SRH und das SMWK/SMI das Gesetz unterschiedlich. Der SRH geht davon aus, dass das SächsStiftG hier keine Ausnahmen für öffentlich-rechtliche Stiftungen vorsieht. Demzufolge ist die LD Dresden zuständige Stiftungsbehörde für die Kulturstiftung geworden. Demgegenüber sehen die Ministerien SMWK und SMI (als oberste Stiftungsbehörde) im Errichtungsgesetz das gegenüber dem SächsStiftG vorrangige Spezialgesetz, das uneingeschränkt fortgelte. Es regelt, dass das SMWK die Rechtsaufsicht über die Kulturstiftung ausübt.

Zur Klarstellung des Gesetzgeberwillens sehen der SRH und das SMWK Novellierungsbedarf des SächsStiftG.

Das SMWK sah seine Aufgabe der Stiftungsaufsicht vor allem in der Mitarbeit in den Stiftungsorganen Vorstand und Kuratorium. Stiftungsrechtlich relevante Sachverhalte, wie die nicht ordnungsgemäße Kassenführung, die fehlende Entlastung des zur Geschäftsführung berufenen Organs (Vorstand der Kulturstiftung) und die Genehmigung der Entlastung durch das zuständige Ministerium (SMWK) und das SMF, wurden nicht festgestellt. Folglich hat das SMWK seine Aufsichtsfunktion nicht umfassend wahrgenommen.

Die einschlägigen gesetzlichen Vorschriften sind künftig von der zuständigen Aufsichtsbehörde zu beachten.

7 Stellungnahme der Ministerien

Das SMWK prüfe bereits, ob und ggf. in welchem Umfang weitere Projekt- und institutionelle Förderungen auf die Kulturstiftung übertragen werden können. Die Umstellung auf das Zuschussverfahren werde in Abstimmung mit dem SMF veranlasst. Ob es diesbezüglich auch einer Änderung des Errichtungsgesetzes bedarf, werde geprüft. Das SMWK teile die Auffassung des SRH zum Aufbau des Stiftungsvermögens, der aufgrund der ohnehin schwierigen Haushaltslage des Freistaates jedoch zurückgestellt worden sei. Die Umstellung auf rein kaufmännische Rechnungslegung werde untersucht. Unterstützt vom Ministerium werde die Kulturstiftung die Abgrenzung der Tätigkeiten zwischen Sachbearbeitern, Referenten und Stiftungsdirektor prüfen und ggf. Änderungen vornehmen. Die Stiftung habe die Ergebnisse des SRH im Projektbereich bereits ausgewertet und werde die notwendige Ergänzung des Prüfverfah-

rens vornehmen. Hinsichtlich des Mahnverfahrens zur Abgabe der Verwendungsnachweise verweise die Kulturstiftung auf ihre geringe Personalausstattung. Das SMWK werde den Verzicht der Kulturstiftung auf Rechtsbehelfsbelehrungen prüfen.

Zur Klarstellung des Gesetzgeberwillens solle auch nach Auffassung des SMWK eine Novellierung des SächsStiftG erfolgen.

Das SMF teilt mit, dass im Zuwendungsbescheid der Wirtschaftsplan nach dem Genehmigungsverzicht des SMF für verbindlich erklärt worden sei.

8 Schlussbemerkung

Die Übertragung weiterer Förderkompetenzen auf die Kulturstiftung sollte konsequent durchgeführt werden. Der SRH weist nochmals daraufhin, dass die unwirtschaftliche zweifache Rechnungslegung einzustellen ist. Das SMWK ist aufgefordert, Regelungen zur Rücklagenbildung in Abstimmung mit dem SMF zu treffen. Eine Novellierung des SächsStiftG bleibt abzuwarten.

Zuwendungen an das Max-Planck-Institut für molekulare Zellbiologie und Genetik Dresden

Das Institut hat in erheblichem Umfang gegen das Gebot der zweckentsprechenden, wirtschaftlichen und sparsamen Verwendung der Zuwendungen verstoßen.

1 Organisation und Geschäftsführung

Das Max-Planck-Institut für molekulare Zellbiologie und Genetik Dresden (MPI) besitzt als Forschungseinrichtung der Max-Planck-Gesellschaft e. V. (MPG) keine eigene Rechtsfähigkeit. Es wird nach einer in der MPG einzigartigen Organisationsstruktur, dem „Dresdner Modell“ geführt. Danach erfolgt die Forschung in einem interaktiven Netzwerk aus gleichberechtigten Arbeitsgruppen mit flachen Hierarchien.

Für die Institutsverwaltung gelten einheitliche, in der Rahmenvereinbarung Forschungsförderung und in Bund-Länder-Abkommen festgelegte Grundsätze und die von der Zentralverwaltung der MPG für die Institute aufgestellten Regelungen. Das MPI hat diese jedoch nur unzureichend umgesetzt. Eine Institutssatzung, eine Geschäftsordnung und ein Geschäftsverteilungsplan wurden nicht verabschiedet. Betriebswirtschaftliche Instrumentarien zur Steuerung und Überwachung blieben trotz Anwendung kaufmännischer Buchführungsvorschriften ungenutzt.

Diese Unzulänglichkeiten haben zahlreiche Verstöße gegen haushalts-, zuwendungs- und handelsrechtliche Vorschriften begünstigt. Die Innenrevision der MPG hatte wesentliche Defizite in der Geschäftsführung bereits in den Vorjahren unter Kritik gestellt. Die MPG hat die Umsetzung der geforderten Maßnahmen jedoch versäumt.

Für eine ordnungsgemäße Geschäftsführung hat das MPI eine Satzung, eine Geschäftsordnung und einen Geschäftsverteilungsplan zu erstellen.

2 Finanzierung

Die MPG wird hälftig vom Bund und den Ländern im Wege der Fehlbedarfsfinanzierung gefördert. Die MPG reichte 2007 anteilig 14 Mio. € an das MPI weiter. Das Volumen dieses Kernhaushaltes dient der Deckung des laufenden Bedarfs. Eine großzügige gegenseitige Deckungsfähigkeit und Übertragbarkeit ermöglicht eine flexible Mittelbewirtschaftung. Eine mehrjährige Finanzplanung erfolgt nur MPG-zentral und ist dem Institut nicht zugänglich.

2007 verwies die Geschäftsführung des Institutes auf eine zu erwartende Deckungslücke von 2 Mio. €. Diese wurde im Wesentlichen mit den hohen Folgekosten der Technologieinfrastruktur begründet. Ein Ausgleich der höheren Sachausgaben erfolgte regelmäßig über nicht in Anspruch genommene Personalmittel.

Durch am Markt angebotene Dienstleistungen realisiert das Institut eigene Einnahmen. Deren Preiskalkulation war in der Vergangenheit mangelhaft. Die von den Leistungsbereichen verursachten Kosten (Personal, Abschreibungen) wurden vielfach nicht vollständig erfasst. Die kalkulierten Preise waren daher häufig nicht kostendeckend. Teilweise hat das MPI Räume, Ausrüstungen und Personal auch unentgeltlich überlassen. Dies führte zu einer deutlichen Einnahmeverkürzung. Dessen ungeachtet konnte das Institut die eigenen Einnahmen kontinuierlich steigern. 2008 lagen sie mit 2,6 Mio. € um ein Vielfaches über der Plangröße von 15 T€. Eine Anpassung des Wirtschaftsplanes fand nicht statt.

Preise der Dienstleistungen nicht kostendeckend kalkuliert

Zwar ermöglicht der budgetierte Haushalt eine anpassungsfähigere Forschungsfinanzierung. Die damit verbundene höhere Finanzverantwortung erfordert jedoch eine fundierte mittelfristige Finanzplanung des MPI. Auf deren Grundlage hat das Institut künftig sowohl einnahmen- als auch ausgabenseitig realistische Wirtschaftspläne vorzulegen. Im Ergebnis ist die objektiv vorhandene Finanzkraft des MPI bei der Bemessung der Zuwendungen zu berücksichtigen.

3 Personal

Der Stellenplan ist verbindliche Anlage des Institutskernhaushalts und Ermächtigungsgrundlage für den Abschluss von Arbeitsverträgen. Der im Institut geführte Stellenplan ist kein zuverlässiges Steuerungsinstrument zur Kostenüberwachung. Dieser wurde über Jahre unverändert fortgeschrieben, obwohl Aufgaben an Dienstleister ausgegliedert worden waren. Der Stellenplan vermittelte den unzutreffenden Eindruck, das MPI sei dauerhaft personell unterbesetzt.

Entsprechend der Aufgabenstruktur ist der Stellenplan zu überarbeiten.

Die geprüften Personalakten waren in einem unbefriedigenden Zustand. Arbeitsplatzbeschreibungen lagen vielfach nicht vor, sodass weder die Bewertung der Stelle noch die tarifgerechte Eingruppierung dieser Beschäftigten nachvollziehbar waren. Qualifikations- bzw. Befähigungsnachweise, Dokumentationen über die Höhergruppierung, Dienstantrittsbescheinigungen und die Festsetzung der Beschäftigungsdienstzeiten fehlten. Eine Überprüfung zur tarifgerechten Eingruppierung und Einhaltung des Besserstellungsverbot war nur in Einzelfällen möglich.

Die Personalakten sind zu qualifizieren. Für jeden Arbeitsplatz ist eine Beschreibung und Bewertung vorzunehmen und die Eingruppierung der Beschäftigten durch die entsprechenden Nachweise zu belegen.

4 Beschaffung und Verwaltung des Anlagevermögens

Im Institut erfolgten Vergabeentscheidungen themenübergreifend, um allen Forschern Zugriff auf die gesamte Infrastruktur zu ermöglichen. Die Prüfung des SRH hat die mangelhafte Beachtung der Vergabevorschriften und grobe Verfahrensverstöße offenbart. Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen unterblieben in der Regel. Unabhängig vom Auftragswert wurden in keinem der geprüften Fälle Lieferungen und Leistungen ausgeschrieben. Preisvergleiche hat das MPI nur selten dokumentiert. Vergabevermerke wurden grundsätzlich nicht gefertigt, Folgekosten nur ungenügend berücksichtigt. Zum Teil fehlten Rechnungsbelege. Ein Auftragnehmer, der häufig den Zuschlag erhielt, leistete eine Spendezahlung in Höhe von 25 T€. Vorleistungen wurden ohne Notwendigkeit erbracht.

Das MPI hat mit den freihändigen Beschaffungen gegen die Verpflichtung verstoßen, Leistungen grundsätzlich im Wettbewerb zu vergeben. Zahlungen vor Empfang der Gegenleistung dürfen nur vereinbart oder bewirkt werden, wenn dies allgemein üblich oder durch besondere Umstände gerechtfertigt ist.

Die Erfassung und Nachweisführung des Anlagevermögens erfolgte am MPI unzureichend. Vermögensgegenstände waren z. T. nur unvollständig erfasst und gekennzeichnet, ihr Verbleib nicht nachgewiesen. Eine körperliche Bestandsaufnahme des beweglichen Anlagevermögens mit Anschaffungskosten von rd. 100 Mio. € hat bisher nicht stattgefunden.

Die MPG hat das Vergabe- und Beschaffungswesen und die Verwaltung des Anlagevermögens des MPI einer umfassenden Revision zu unterziehen.

5 Bewirtungen aus dienstlichem Anlass

Das MPI hat Bewirtungsaufwendungen bei verschiedenen Titeln verbucht. Die Zweckbestimmung war nicht immer eindeutig. Auf den Rechnungsnachweisen wurden die bewirteten Personen nicht oder nur z. T. angegeben und der Anlass der Bewirtung nicht zweifelsfrei vermerkt. Die Teilnehmer waren häufig überwiegend MPI-Mitarbeiter. Die Bewirtungsrechnungen waren nicht auf den Namen des Institutes ausgestellt. Die von der MPG vorgeschriebene Obergrenze für die Abgabe von Speisen und Getränken wurde mehrfach überschritten.

Finanziert wurden auch Spesen für Bewirtungen bei Sommerfesten und Einzugspar-tys, Blumen und andere Präsente für Geburtstage und Jubiläen, Konzerte und Unterhaltungsmusik sowie die Ausgestaltung von Weihnachtsfeiern. Eine dienstliche Veranlassung ist nicht dokumentiert. Vielfach hat die Kantine des Institutes die Speisen

Lieferungen und Leistungen nicht ausgeschrieben

Dienstliche Veranlassung von Bewirtungen nicht dokumentiert

und Getränke geliefert. In diesen Fällen wurden die teilnehmenden Personen fast ausnahmslos nicht benannt. Wiederholt handelte es sich um Dauerbestellungen für wöchentliche Meetings, Treffen zum Frühstück usw. Mehrfach wurden alkoholische Getränke geordert, auf den Rechnungen wurden sie jedoch als alkoholfrei deklariert.

Durch die Verbuchung bei den nicht für Repräsentationsausgaben bestimmten Titeln ist nicht auszuschließen, dass überhöhte Repräsentationsausgaben geleistet und Beschäftigte unzulässig finanziert wurden. Die satzungswidrige Mittelverwendung verstößt gegen die zuwendungsrechtlichen Vorschriften und Bewirtschaftungsgrundsätze der MPG. Sie steht auch im Widerspruch zur Selbstlosigkeit steuerbegünstigter Körperschaften. Steuerrechtliche Vorschriften, wie die besonderen Aufzeichnungspflichten, wurden verletzt und die betriebliche Veranlassung nicht zweifelsfrei nachgewiesen.

Das MPI hat in erheblichem Umfang gegen das Gebot der zweckentsprechenden, wirtschaftlichen und sparsamen Verwendung von Zuwendungen verstoßen. Entgegen dem Besserstellungsverbot wurden Mitarbeitern durch Bewirtungen und sonstige Zuwendungen geldwerte Vorteile gewährt.

6 Stellungnahme der Max-Planck-Gesellschaft

Die MPG habe aufgrund der alternativen Organisationsstruktur am MPI den Aufbauprozess des 1998 gegründeten Institutes abgewartet, um standardisierte Organisationsunterlagen in Einklang mit der speziellen Institutsstruktur zu bringen und am Institut zu implementieren. Ein Satzungsentwurf vom 11.03.2010 liege der Generalverwaltung jetzt vor. Die darauf aufbauende Geschäftsordnung und der Geschäftsverteilungsplan würden im Entwurf bis Ende 2010 vorliegen.

Eine mehrjährige Finanzplanung erfolge systemimmanent durch den Kernhaushalt, der eine dauerhafte Grundausrüstung garantiere. Dieser würde zusammen mit Nachträgen und Vorhaben den Instituten eine - nicht grenzenlose - Flexibilität geben. Satzungsgemäß werde das Institut zukünftig die Einnahmen- und Ausgabensituation beim Entwurf des Haushaltsvoranschlags angemessen berücksichtigen. Die Forderungen des SRH, Dienstleistungen kostendeckend zu kalkulieren, würden durch die am Institut eingeführte fortentwickelte Kosten- und Leistungsrechnung bereits erfüllt. Bei Forschungsk Kooperationen würden zukünftig die Rahmenbedingungen und Inhalte vertraglich fixiert. Dienstleistungen werde das MPI nur gegen ein marktübliches Entgelt erbringen.

Bei der Fortschreibung seines Stellenplanes werde das Institut die Entwicklung komplementär zu den Sachausgaben berücksichtigen. Mit der Aufarbeitung der Personalakten in den vom SRH benannten Fällen habe das MPI begonnen und werde diese bis Ende 2010 abschließen.

Zur Behebung der Mängel bei den Beschaffungen und der Vermögensverwaltung sei eine Stärkung der organisatorischen Stellung des Einkaufsbereichs am Institut vorgesehen. Ergänzt werde dies durch verpflichtende Vorgaben der MPG sowie eine enge Kontrolle durch die Innenrevision. Das MPI habe zugesichert, die entsprechenden Instrumente zu etablieren. Ab 2011 werde ein Investitionsplan aufgestellt, der auch Folgekosten der Beschaffungen berücksichtige. Mit der Erfassung der Inventurdaten sei bereits begonnen worden. Der Abschluss sei Ende 2010 zu erwarten.

Bewirtungsausgaben unterziehe die Revision ab September 2010 einer Sonderprüfung mit dezidierter Analyse. Über das Ergebnis werde zeitnah berichtet.

7 Stellungnahme des Sächsischen Staatsministeriums für Wissenschaft und Kunst

Das SMWK verweist hinsichtlich der Zuständigkeit für eine ordnungsgemäße Geschäftsführung des MPI auf die MPG, die als rechtsfähige Person im Innenverhältnis verantwortlich sei und nicht die Zuwendungsgeber Bund und Länder. Gleichwohl würden diese ihre Aufgabe darin sehen, die MPG zu einer ordentlichen und rechts-

konformen Geschäftsführung aufzufordern. Dieser Verpflichtung komme die MPG, bezogen auf das geprüfte MPI, bereits teilweise nach.

Die Feststellungen des SRH, dass der Stellenplan entsprechend der Aufgabenstruktur zu überarbeiten sei, die Personalakten zu qualifizieren und die Arbeitsplatzbeschreibungen, -bewertungen und Eingruppierungen durch entsprechende Hinweise zu belegen seien, würden geteilt und seien vom MPI bzw. der MPG bereits aufgegriffen worden. Das SMWK unterstütze eine umfassende Revision des Vergabe- und Beschaffungswesens sowie der Verwaltung des Anlagevermögens des MPI. Nach Vorlage des Prüfberichtes über die Tiefenprüfung am MPI zu Bewirtungen aus dienstlichem Anlass würden die Zuwendungsgeber über eine mögliche Rückforderung von Zuwendungsmitteln entscheiden.

8 Schlussbemerkungen

Der SRH begrüßt, dass die MPG zur Organisation, Geschäftsführung, Personalwirtschaft, Beschaffung und Verwaltung des Anlagevermögens und zu den Bewirtungen aus dienstlichem Anlass Maßnahmen eingeleitet hat, die bis Ende 2010 zu ersten positiven Veränderungen führen sollen.

Die Aufarbeitung der Personalakten ist nicht nur für die vom SRH benannten Fälle geboten. Die Vielzahl der bei der Stichprobe festgestellten Mängel lässt auf eine insgesamt unzureichende Aktenführung am MPI schließen. Die Personalakten sollten deshalb vollumfänglich überprüft werden.

Einzelplan 14: Staatliche Hochbau- und Liegenschaftsverwaltung

Ausgewählte Miet- und Pachtverhältnisse für Grundstücke, Gebäude und Räume im Geschäftsbereich des Sächsischen Staatsministeriums der Justiz und für Europa

Versäumnisse bei den Anmietungen hatten unnötige Kosten zur Folge.

Ein Standortkonzept für den Sozialen Dienst der Justiz hätte zu Einsparungen geführt.

Die aus Sicherheitsgründen notwendige Anmietung einer Grünfläche mit neu errichteter Zaunanlage für eine Justizvollzugsanstalt ist rechtlich unzureichend gesichert.

1 Prüfungsgegenstand

Der SRH hat stichprobenartig die Mieten und Pachten von Grundstücken, Gebäuden und Räumen im Geschäftsbereich des SMJus geprüft.

Die Fälle wurden anhand der vom SMF übersandten Liste zu den Anmietungen des Freistaates („Anmietungsliste“) ausgewählt. Diese enthielt zum 31.12.2009 76 Anmietungen für den Geschäftsbereich des SMJus, die unterschiedliche Objekte zum Gegenstand haben, z. B. Anmietungen für den Sozialen Dienst der Justiz, die Anmietung von Grünflächen und Zaunanlage für eine Justizvollzugsanstalt (JVA), Vorfürzellen, eines Containers oder Seminarräumen für die Referendarausbildung.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Anmietungsliste

Die Prüfung der Anmietungsliste ergab zu den 76 Eintragungen erhebliche Abweichungen vom Istzustand. So fand der SRH 5 Verträge, die nicht mit Ablauf des Vertrages aus der Liste gestrichen worden waren. Bei weiteren 3 Verträgen stimmten die Angaben in der Anmietungsliste zur Laufzeit, zum Nutzer oder zum Mietgegenstand der Liste nicht überein oder waren nicht eindeutig. Zudem bestand ein Mietvertrag, der in der Liste überhaupt nicht erfasst war. Diese Mängel können zu Fehlentscheidungen bspw. hinsichtlich der Kündbarkeit von Mietverhältnissen führen. Der SRH hat 63 Anmietungen teils anhand der Aktenlage teils vor Ort überprüft. Dabei hatte er in 32 Fällen auch schwerwiegende Beanstandungen zu treffen. Die sorgfältige Führung der Anmietungslisten ist die Voraussetzung für ein effizientes Vertragsmanagement.

Unterlagen für ein effizientes Vertragsmanagement waren mangelhaft

Das SMF muss dafür Sorge tragen, dass die Anmietungslisten des SIB die Vertragsverhältnisse und -grundlagen korrekt wiedergeben.

2.2 Anmietungen ohne und über den Bedarf

Die örtlichen Erhebungen zu mehreren Verträgen zeigten, dass entweder ein Bedarf für die Anmietungen nicht bestand oder Flächen über das erforderliche Maß hinaus angemietet waren. Für ein Arbeitsgericht war 1996 ein Bürogebäude mit rd. 950 m² Hauptnutzfläche bzw. 39 Büroräumen angemietet worden. Damals verfügte das Arbeitsgericht über 34 Bedienstete. Bis Anfang 2006 hatte sich der Personalbestand um rd. 41 % auf 20 Mitarbeiter verringert. Dennoch wurde der bestehende Mietvertrag durch den SIB in vollem Umfang um weitere 5 Jahre bis zum 31.12.2010 verlängert. Eine Reduzierung der angemieteten Fläche erfolgte nicht. Ebenso wenig wurden die überschüssigen Flächen fortan anderweitig genutzt. Zum 30.09.2009 verfügte das Arbeitsgericht nur noch über 16 Bedienstete. Die vorhandene Hauptnutzfläche von rd. 950 m² entspricht damit rd. 60 m² je Mitarbeiter. Dementsprechend wurden zahlreiche Arbeitsplätze nicht oder anderweitig genutzt, z. B.:



Obwohl Zimmer leer standen oder nur als Materiallager, Mülllager oder Serverraum genutzt wurden, war nach wie vor ein externer Dienstleister mit der wöchentlichen Reinigung aller 39 Büroräume beauftragt.



Erheblicher finanzieller Schaden

Das SMJus verletzte damit die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit. Es hätte den SIB über Reduzierungen des Personalbestandes und dadurch entstehende Raumreserven in Kenntnis setzen müssen. Darüber hinaus hätte es im Vorfeld der Verlängerung des Mietvertrages den Unterbringungsbedarf entsprechend der RLBAu begründen müssen.

Auch der SIB hätte den Mietvertrag nicht ohne einen vom SMJus bescheinigten Unterbringungsbedarf verlängern dürfen.

Im Zuge der Prüfung durch den SRH wurden sowohl der Mietvertrag als auch die Reinigungsleistungen angepasst. Dadurch werden Einsparungen von jährlich rd. 14.800 € erzielt. Wäre die Anpassung bereits im Rahmen der Vertragsverlängerung Ende 2005 erfolgt, hätten zudem Ausgaben von rd. 74.000 € vermieden werden können.

Vermeidbare Mehrausgaben durch verzögerte Vertragsanpassung

Weiter sind bspw. für den Sozialen Dienst eines Landgerichtes 4 Büroräume als Außenstelle angemietet. Hierfür wird derzeit ein jährlicher Mietzins von 9.840 € entrichtet. Da sich nach Mitteilung des SMJus höchstens 2 Mitarbeiter gleichzeitig in den Büroräumen aufhalten, hätte der SIB über die Verringerung des Raumbedarfs in Kenntnis gesetzt werden müssen. Die Mehrausgaben seit 01.10.2008 belaufen sich bis zum Ende der Vertragslaufzeit am 30.09.2011 auf rd. 16.000 €.

Auch die Anmietung von 3 Räumen für den Sozialen Dienst eines anderen Landgerichtes entspricht nicht dem Grundsatz der Sparsamkeit. Eine Auswertung der Nutzungsfrequenz der angemieteten 3 Räume durch den SIB zeigt, dass die Anmietung an lediglich 3,5 % der Arbeitstage vollumfänglich genutzt wird. An rd. 88 % der Arbeitstage wird das Außenbüro nicht oder nur von einem Sozialarbeiter benötigt. Mindestens 1 Raum kann durch eine abgestimmte Nutzung vermieden und dadurch jährlich rd. 1.000 € eingespart werden.

Das SMJus muss sicherstellen, dass alle Änderungen beim Unterbringungsbedarf bspw. umgehend dem SIB gemeldet werden und dadurch Mietkosten eingespart werden können.

2.3 Sozialer Dienst

Der Soziale Dienst der Justiz (rd. 100 Sozialarbeiter) ist in den Bereichen Bewährungshilfe, Führungsaufsicht, Gerichtshilfe und Täter-Opfer-Ausgleich tätig. Er ist in Sachsen auf 40 Standorte verteilt, 20 davon sind angemietet. Rund jede 4. Anmietung im Geschäftsbereich des SMJus erfolgt damit für den Sozialen Dienst.

Ein Konzept, nach dem aufgrund von objektiven und einheitlichen Kriterien über die Einrichtung bzw. Schließung von Außenstellen oder -büros entschieden wird, ist nicht vorhanden.

Nach Ansicht des SRH sollten die Reisezeiten und Probandenzahlen die entscheidenden Kriterien für die Auswahl der Standorte des Sozialen Dienstes bilden. Dabei könnte einem Konzept die durch das SGB III für Arbeitslose als zumutbar erachtete Reisezeit zwischen Wohnung und Arbeitsstätte von insgesamt zweieinhalb Stunden täglich zugrunde gelegt werden. Wenn man darüber hinaus in Bezug auf die Probandenzahl mindestens eine Nutzung des Büros für 2 halbe Sprechstage pro Woche unterstellt, können mehrere Büros geschlossen werden.

Ein Vergleich der Standortanzahl in den Bundesländern (ohne Stadtstaaten) im Verhältnis zur jeweiligen EW-Zahl, Fläche, Anzahl der Amtsgerichte und Probandenanzahl ergab, dass der Soziale Dienst in Sachsen proportional die bundesweit dritthöchste Anzahl an Standorten unterhält.

Fehlendes Standortkonzept

Das SMJus sollte ein Standortkonzept für den Sozialen Dienst erarbeiten und Einsparpotenziale nutzen.

Nach der VwV Sozialer Dienst/FA von 1995 sollten sich die Dienststellen des Sozialen Dienstes nicht in Justizgebäuden befinden. Vor diesem Hintergrund kam es in diesem Bereich zu den zahlreichen zusätzlichen Anmietungen. Mit der Neufassung der VwV Sozialer Dienst/FA von 2003 wurden die Sollvorschriften über die Unterbringung des Sozialen Dienstes geändert: Seither sollen die Dienststellen des Sozialen Dienstes in Land- oder Amtsgerichtsgebäuden eingerichtet werden.

Die Unterbringung des Sozialen Dienstes in Gerichtsgebäuden kann zum einen durch die Bereitstellung von Büroräumen erfolgen, die durch das Gericht nicht (mehr) benötigt werden. Zum anderen kann die notwendige Bürofläche aus dem Raumbestand des Gerichtes zur Verfügung gestellt und gemeinsam mit dem Sozialen Dienst genutzt werden, wenn es sich nicht um ein dauerhaft besetztes Büro des Sozialen Dienstes handelt.

Die Änderung der VwV Sozialer Dienst/FA wurde bisher nur unzureichend umgesetzt. So können z. B. die Sozialen Dienste in mindestens 5 Städten in den örtlichen Gerichten untergebracht werden.

Der Soziale Dienst eines Landgerichtes hätte mindestens 2 Jahre früher im Amtsgericht des Landgerichtsbezirks untergebracht werden können. Der damalige Direktor hatte dies jedoch abgelehnt, sodass die Justiz zunächst einen Führungswechsel abwartete.

Mehraufwand durch zu zögerliche Umsetzung von Verwaltungsvorschriften

Des Weiteren blieb ein Sozialer Dienst bei der Bedarfsmeldung für die teilweise Neuunterbringung des örtlichen Amtsgerichtes unberücksichtigt. Entsprechendes gilt für einen weiteren Sozialen Dienst, der bei der Bedarfsmeldung für den Umbau und die Sanierung des örtlichen Amtsgerichtes ebenso unberücksichtigt blieb, wie ein anderer Sozialer Dienst bei der Planung eines Erweiterungsbaus nicht berücksichtigt wurde.

Das SMJus muss dafür Sorge tragen, dass seine Verwaltungsvorschriften konsequent und zügig umgesetzt werden, um das Entstehen von Mehrkosten zu vermeiden.

2.4 Anmietung einer Grünfläche mit Zaunanlage für eine Justizvollzugsanstalt

Bei einer JVA sind von 2 unterschiedlichen Eigentümern seit 1996 bzw. 1998 Grünflächen mit einer Zaunanlage angemietet, die sich an der Außenseite der JVA befinden und zusammen 31,5 m lang und 3,5 m breit sind. Die besondere Innenstadtlage der JVA mit ihrer Altbausubstanz und der im Kern historischen Anlage aus dem Jahr 1865 gebietet den Sicherheitsstreifen.

Ein Eigentümer einer Teilfläche schloss einen Verkauf an den Freistaat aus. Für die andere Teilfläche lag hingegen 1997 ein Verkaufsangebot des Eigentümers für rd. 12.800 € vor. Dieses Angebot wurde vom SIB als „günstig“ eingeschätzt. Von einem Kauf wurde dennoch abgesehen, da sich auf dem Teilgrundstück ein Gebäudeteil befindet und eine Vermessung erforderlich geworden wäre. Dem SIB erschien lediglich der Kauf des gesamten Grünstreifens – also beider Teilflächen – sinnvoll, um die Vermessung insgesamt durchführen zu können. Eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung für den Ankauf der Teilfläche wurde nicht durchgeführt. Ein Teilankauf im Jahr 1997 wäre wirtschaftlicher als die fortdauernde Anmietung gewesen.

Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen zu Kauf oder Miete fehlten

Durch einen Teilankauf hätte der SIB Haushaltsmittel einsparen können. Die Wirtschaftlichkeit eines Teilankaufs sollte neu geprüft werden.

Die Mietverträge sehen Verlängerungsoptionen zugunsten des Freistaates vor, bei denen ein Verlust der Nutzungsrechte durch eine Kündigung der Vermieter erst nach einer Vertragslaufzeit von 30 Jahren droht (vgl. § 544 Satz 1 BGB).

Fehlende dingliche Sicherung

Mit den Mietverträgen ist eine langfristige Nutzung nicht ausreichend sichergestellt, da im Falle einer Zwangsversteigerung der Grundstücke oder bei einer Insolvenz der Vermieter dem Freistaat ein Verlust der aus Sicherheitsgründen erforderlichen Nutzungsrechte droht. Zur Absicherung des Verlustrisikos hätte die Eintragung einer sog. „Mietsicherungsdienstbarkeit“ (auch: „Mieterdienstbarkeit“) erfolgen sollen.

Dies umso mehr, als die Zaunanlage in Form eines einfachen Maschendrahtzauns aus Sicherheitsgründen durch eine neu zu errichtende massive Zaunanlage ersetzt werden soll. Das Eigentum an dem Zaun geht auf die Grundstückseigentümer über und beim Verlust der Nutzungsrechte wäre die Investition wertlos.

Der SIB sollte auf die erstrangige Eintragung von Dienstbarkeiten in die Grundbücher hinwirken, um einen Verlust der Nutzungsrechte auszuschließen.

3 Folgerungen

Das SMJus sollte ein Unterbringungskonzept erarbeiten, das den Unterbringungsbedarf der Gerichte und Justizbehörden laufend fortführt. Die bereits absehbaren künftigen Entwicklungen beim Personalbedarf und in der Konsequenz beim Unterbringungsbedarf sollten berücksichtigt werden, um diese Entwicklungen in das Vertragsmanagement einbeziehen zu können. Für die Zusammenarbeit mit dem SIB sollten Regelungen getroffen werden, die eindeutig die Verantwortlichkeiten festlegen.

Ein aktuelles Unterbringungskonzept sollte dringend erarbeitet werden

4 Stellungnahme des Sächsischen Staatsministeriums der Finanzen

Die Forderung des SRH, das SMF müsse für eine korrekte Anmietungsliste des SIB sorgen (Nr. 2.1), sei weder zielführend noch umsetzbar. Dies würde nach Auffassung des Ministeriums bedeuten, die Verantwortung für eine korrekte Erfassung in allen rd. 1.100 Mietverträgen direkt dem SMF zu übertragen. Denkbar seien allenfalls Stichproben im Rahmen von Geschäftsprüfungen. Zudem sei vorgesehen, eine mit bestehenden Anwendungen verknüpfte Anmietungsdatenbank einzuführen, um eine effizientere Erfassung zu erreichen und vorhandene Fehlerquellen zu minimieren.

Zur Gewährleistung einer bedarfsgerechten Unterbringung verwies das SMF auf die Verpflichtung der Dienststellen, nicht mehr benötigte Räume umgehend dem SIB zurückzugeben. Des Weiteren werde der SIB künftig die tatsächliche Gebäudenutzung in landeseigenen und angemieteten Liegenschaften stichprobenartig prüfen. Hierzu werde ein Instrumentarium erarbeitet, dessen Indikatoren Anlass für eine Prüfung seien können.

Zum Ankauf der Grünfläche mit Zaunanlage (Nr. 2.4) wies das SMF darauf hin, dass es 1997 weder einen Leitfaden noch andere allgemeine Vorgaben zu Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen gegeben habe. Die Wirtschaftlichkeit eines Teilankaufes sei zudem aus heutiger Sicht nicht eindeutig nachweisbar. Die Gefahr eines Verlustes der Nutzungsrechte durch eine Insolvenz der Grundstückseigentümer bejahet das SMF, sieht sie jedoch als gering an.

5 Stellungnahme des Sächsischen Staatsministeriums der Justiz und für Europa

Zu den unter Nr. 2.2 angesprochenen Anmietungen für den Sozialen Dienst der Justiz teilte das SMJus mit, dass für die erstgenannte Anmietung eine Unterbringung im örtlichen Arbeitsgericht geprüft werde. Die andere Anmietung sei nach der räumlichen Integration des Sozialen Dienstes in das örtliche Arbeitsgericht mit Wirkung zum 31.08.2010 beendet worden.

Ein Standortkonzept für den Sozialen Dienst (Nr. 2.3) werde das Oberlandesgericht Dresden erarbeiten und dabei neben den Reisezeiten und Probandenzahlen weitere fachbezogene Kriterien berücksichtigen. Bei einem der 3 Sozialen Dienste, die bei (Teil-)Neuunterbringungen örtlicher Amtsgerichte nicht berücksichtigt wurden, werde dies im Jahr 2012 erfolgen. Ein Sozialer Dienst werde in den Raumbedarfsplan des örtlichen Arbeitsgerichtes aufgenommen, sobald das fehlende Standortkonzept erarbeitet sei. In einem weiteren Fall wurde die Unterbringung im örtlichen Arbeitsgericht durch den SIB nicht befürwortet.

Abschließend teilte das SMJus mit, dass zukünftig in regelmäßigen Abständen eine Prüfung der Raumbedarfe anhand der Personalzahlen und der tatsächlich genutzten Räumlichkeiten erfolgen werde. Darüber hinaus werde der Geschäftsbereich darauf hingewiesen, dass Änderungen des Raumbedarfes und nicht nur kurzfristige Umnutzungen zeitnah dem SIB mitzuteilen seien.

6 Schlussbemerkung

Der SRH hat eine lückenlose Kontrolle durch die Fachaufsicht nicht gefordert. In Bezug auf die Anmietungsliste und künftige Anmietungsdatenbank sollte die Aufsicht durch Stichproben erfolgen.

In Anbetracht von rd. 430 Zwangsversteigerungsverfahren, die allein im Jahr 2009 bei dem Arbeitsgericht Görlitz anhängig wurden, sieht der SRH die Gefahr eines Verlustes der Nutzungsrechte an dem Sicherheitsstreifen für die JVA (Nr. 2.4) als durchaus gegeben an.

Baumaßnahmen für Hochschulen

Die pauschale Kürzung der Baukosten durch das SMF war kontraproduktiv und führte nicht zu Einsparungen.

Der SIB hat HOAI-Verträge erheblich zulange geprüft und gegen geltende Vergabebestimmungen verstoßen.

1 Prüfungsgegenstand

Der SRH hat den Neubau des Instituts für Physik der TU Chemnitz einschließlich Ersatzneubau TK-Anlage und den Umbau und die Sanierung des Ledebur-Baus der TU Bergakademie Freiberg geprüft. Die Baumaßnahmen hat der SIB mit seiner Niederlassung Chemnitz betreut.

Geprüft wurden insbesondere die Durchführung der Baumaßnahme durch den SIB, die Kostenentwicklung von der Veranschlagung im Haushaltsplan bis zur Abrechnung, die Wirtschaftlichkeit der Baumaßnahme und die Vergabe, die Planungsverträge und die Abrechnung. Die Maßnahmen sind fertiggestellt und an die Nutzer übergeben.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Neubau des Instituts für Physik der Technischen Universität Chemnitz

2.1.1 Realisierungswettbewerb

Zur Lösung der Bauaufgabe lobte der SIB einen Architektenwettbewerb aus. Beurteilungskriterien für die eingereichten Arbeiten waren u. a. die Entwurfsidee, das städtebauliche Konzept, räumliche, gestalterische und funktionale Qualitäten, die Erfüllung des Raumprogramms und die Wirtschaftlichkeit des Gebäudekonzeptes.

Eine Kostenobergrenze zur Beurteilung der Wirtschaftlichkeit wurde nicht vorgegeben. Der Einfluss auf die Baukosten ist in der Phase des Wettbewerbs bzw. der Vorentwurfsplanung am größten und nimmt mit fortschreitender Planung stetig ab. Daher sollte bereits in der Wettbewerbsauslobung, durch Vorgabe einer Kostenobergrenze, deutlich gemacht werden, dass die Wirtschaftlichkeit ein wesentliches Entscheidungskriterium ist. Der Auftraggeber definiert in der Auslobung seine Anforderungen und Zielvorstellungen, legt die verbindlichen Vorgaben fest und veröffentlicht seine Beurteilungskriterien.

Der SRH wiederholt seine Auffassung, dass es zweckmäßig ist, bereits im Rahmen der Auslobung von der Möglichkeit der Kostendämpfung durch Vorgabe einer Kostenobergrenze Gebrauch zu machen. Deren Einhaltung stellt ein wesentliches Kriterium zur Beurteilung der Wirtschaftlichkeit dar.

2.1.2 Qualität der Kostenermittlung

Der SRH hat bei ausgewählten Gewerken die Kostenberechnung mit dem Submissionsergebnis verglichen. Die Ansätze der Kostenberechnung lagen z. T. erheblich über den Angeboten. So hatte der SIB für das Gewerk Estricharbeiten Kosten in Höhe von rd. 433 T€ ermittelt. Die Preise der 5 Mindestbieter lagen zwischen rd. 168 und rd. 196 T€. Beim Gewerk Glasfassaden, Sonnenschutz betrug die Kostenberechnung des SIB rd. 1,87 Mio. €. Die Angebotspreise der 5 Mindestbieter lagen zwischen rd. 1,19 und rd. 1,31 Mio. €. Beim Gewerk Innentüren stellte der SIB rd. 862 T€ in die Kostenberechnung ein. Die Angebote der Mindestbieter lagen zwischen 20 und 15 % darunter. Die Mehrzahl der Angebote lag weit unter den Ansätzen aus der Kostenberechnung. Im Ergebnis überschreitet das vom SIB genehmigte Kostenbudget das Gesamtergebnis der Vergabe um rd. 3 Mio. €.

Die Qualität der Kostenberechnung war nicht ausreichend. Es wurden überhöhte Baukosten veranschlagt.

Keine Kostenobergrenze im Architektenwettbewerb



Mangelhafte Kostenberechnung

Erhebliche Mehrkosten durch Standarderhöhungen, nachträgliche Nutzerforderungen und gestalterische Wünsche

2.1.3 Mehrkosten

Durch Standarderhöhung und nachträgliche gestalterische Wünsche sowie zusätzliche Nutzerforderungen sind erhebliche Mehrkosten entstanden. So wurden z. B. nach erfolgter Ausschreibung und Beauftragung alle Büroräume mit Unterhangdecken in der Ausführung als Akustikdecken mit umlaufender Schattenfuge ausgestattet. Die dadurch entstehenden Zwischendeckenbereiche mussten mit zusätzlichen Rauchmeldern ausgerüstet werden. Beim Gewerk Sanitärtechnik wurden nach Beauftragung im Rahmen der Bemusterung höherwertige Armaturen und Sanitärkeramik vorgesehen. Entgegen der ursprünglichen Planung wurden statt Holzfensterbänke höherwertige Alu-Innenfensterbänke eingebaut.

Zur Minderung des Lärmpegels wünschte der Nutzer, das ausgeschriebene Umluftkühlgerät gegen 3 kleinere Geräte zu tauschen. Für einige Räume wurde auf Wunsch des Nutzers die Anzahl der Kühlgeräte verdoppelt. Nachträgliche Nutzerwünsche, Standarderhöhungen und gestalterische Forderungen führten zu Mehrkosten in Höhe von rd. 394 T€.

Der Nutzer hat die Laborausstattung zu spät festgelegt. Daher musste der Standard der haustechnischen Installation nachträglich erhöht werden. Mehrkosten in Höhe von rd. 51 T€ sind die Folge.

Durch vergessene Leistungen in den Ausschreibungsunterlagen und ungenauen Mengen in Einzelpositionen kam es zu Mengenmehrungen in den einzelnen Gewerken. Durch fehlerhafte Planung ist eine Kostensteigerung um rd. 531 T€ zu verzeichnen.

Aus Planungsmängeln und nachträglichen Nutzerforderungen resultieren Forderungen des Sachverständigen für Brandschutz. Diese belaufen sich auf Kosten in Höhe von rd. 146 T€.

Die Kostenplanung war nicht belastbar. Infolge des überhöhten Kostenbudgets konnten Leistungen für rd. 1,12 Mio. € zusätzlich realisiert werden, ohne die erforderliche Genehmigung der SIB-Zentrale einzuholen.¹

Leistungserbringung der Planer ohne Vertrag

2.1.4 Vertragsgestaltung

Die Honorarverträge für die Projektsteuerung, Gebäudeplanung, Elektroplanung, Technische Ausrüstung, Tragwerksplanung sowie Tragwerksprüfung waren der SIB-Zentrale zur Zustimmung vorzulegen. Bei diesen Verträgen vergingen von der Antragstellung bei der SIB-Zentrale bis zur Zustimmung rd. 7 Monate und bis zum schriftlichen Vertragsabschluss durch die SIB-Niederlassung weitere rd. 2 Monate.

Die Planer waren bereits tätig, ohne dass eine schriftliche Beauftragung vorlag. Angabegemäß erbrachten sie die mündlich beauftragten Planungsleistungen und rechneten diese ab. Gemäß RLBau sind Verträge grundsätzlich vor Leistungserbringung abzuschließen.

Vor dem schriftlichen Vertragsabschluss wurden von den Planern in erheblichem Umfang Planungsleistungen erbracht und für rd. 450 T€ abgerechnet. Die Honorarverträge sind künftig gem. RLBau zeitnah abzuschließen. Die Verfahrensabläufe im SIB sind zu straffen.

¹ Nach Nr. 4.6 Abschn. E RLBau.

2.1.5 Nachtragsanteil

Der SIB hat einen erheblichen Anteil der Bauleistungen über Nachträge beauftragt. So erhöhte sich die Auftragssumme im Gewerk Trockenbauarbeiten von anfänglich rd. 346 T€ auf rd. 564 T€. Dies entspricht einem Nachtragsanteil von rd. 63 %. Auch in den Gewerken Sanitärtechnik und Starkstrom/Schwachstrom war der Nachtragsanteil mit rd. 58 bzw. 42 % erheblich zu hoch. Die Ausschreibungsunterlagen genügten den Anforderungen nicht. Ziel muss es sein, die Ausschreibung so vollständig vorzubereiten, „... dass Nachträge möglichst vermieden werden. Sie müssen auf das absolut Notwendigste und ggf. Unvorhersehbare oder sich auf aus Änderungen ergebenden Umständen beschränkt sein.“² Dies war vorliegend nicht der Fall.

Nachtragsanteil zu hoch

Leistungen in Höhe von rd. 2,3 Mio. € wurden dem Wettbewerb entzogen. Wirtschaftliche Nachteile sind nicht auszuschließen.

2.2 Umbau und Sanierung des Ledebur-Baus der Technischen Universität Bergakademie Freiberg

2.2.1 Kostenfestsetzung

Basis des Bauantrages vom Januar 2000 mit Gesamtbaukosten in Höhe von rd. 5,1 Mio. € war eine unvollständige Kostenschätzung. Es fehlten die Kosten für die Sanierung eines Gebäudeteiles, der Fassadensanierung und der Umgestaltung des Außenbereiches.

Unrealistische Kostenermittlung

Das SMF genehmigte den Bauantrag, wobei es die Baukosten pauschal auf rd. 4,8 Mio. € festsetzte. Die HU-Bau schloss mit Gesamtbaukosten in Höhe von rd. 6,1 Mio. €. Das SMF kürzte wiederum pauschal und genehmigte Gesamtbaukosten in Höhe von rd. 5,9 Mio. €. Die pauschalen Kürzungen basierten nicht auf belastbaren Annahmen. Mit zunehmendem Baufortschritt wurde klar, dass diese Mittel nicht ausreichend waren. Die Gesamtbaukosten erhöhten sich auf rd. 6,8 Mio. €.



Die Kostenermittlung war unrealistisch. Die Veranschlagung der Großen Baumaßnahme im Haushaltsplan 2001/2002 basierte auf einer unvollständigen Kostenschätzung und willkürlichen Festlegungen des SMF zur Bausumme. Die Überschreitung des Kostenrahmens war vorprogrammiert.

2.2.2 Vergabe der Planungsleistung

Obwohl der Schwellenwert zur Anwendung der VOF (damals 200 T€) erheblich überschritten war, vergab die Staatshochbauverwaltung die Planungsleistungen freihändig.

Umgehung der VOF

Mit der Auftragserteilung ohne förmliches VOF-Verfahren hat die Staatshochbauverwaltung gegen das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen, die Vergabeordnung und die VOF verstoßen.

2.2.3 Vergabe von Bauleistungen

Die SIB-Niederlassung Chemnitz hat 151 Einzelaufträge über Bestellscheine in Höhe von netto rd. 208 T€ ausgelöst. Es wurden mehrfach umfangreiche Bauleistungen in Kleinaufträge unter 7.500 € gesplittet und über das Bestellscheinverfahren beauftragt.

Unzulässige Splittung von Bauleistungen

Die VOB/A sieht grundsätzlich zur Vergabe von Bauleistungen den Wettbewerb vor. Das dem SIB zur Anwendung vorgeschriebene Vergabehandbuch setzt der Beauftragung von Bau- und Lieferleistungen mittels Bestellschein enge Grenzen. So dürfen Aufträge nur mit einer Vergütung bis zu 7.500 € über Bestellschein erteilt werden, wenn die Art der Leistung und die Abwicklung des Auftrages diese erfordert. Das SMF bestätigte im Prüfungsschriftwechsel die Auffassung des SRH, dass der Umfang an Einzelaufträgen über Bestellschein erheblich zu hoch ist.

² Locher/Koebler/Frik, Kommentar zur HOAI, 10. Aufl. 2010, zu § 33 Rdnr. 186.

Die SIB-Niederlassung Chemnitz entzog wesentliche Bauleistungen dem Wettbewerb und nahm Mehrkosten in Kauf. Durch entsprechende Schulungen ist sicherzustellen, dass künftig Leistungen im Wettbewerb vergeben werden.

Erhebliche Standarderhöhung

2.2.4 Bemusterung

Für Umbau und Sanierung des Institutsgebäudes wurden im Rahmen der Bemusterung erhebliche Standarderhöhungen vorgenommen. So wurden z. B. statt der ausgeschriebenen und vom Mindestbieter angebotenen Waschtische für netto 24,44 € Waschtische für netto 148,60 € beauftragt. Auch Leuchten, Schalter und Steckdosen wurden nach erfolgter Ausschreibung im Rahmen der Bemusterung durch erheblich teurere Produkte ersetzt. Die Standarderhöhungen aus gestalterischen Gründen waren angesichts der angespannten Kostensituation bei dieser Baumaßnahme unverantwortlich.

Im SIB muss das Bewusstsein für einen wirtschaftlichen und sparsamen Umgang mit öffentlichen Mitteln verbessert werden.

3 Stellungnahme des Ministeriums

Das SMF verweist beim Neubau des Instituts für Physik der TU Chemnitz auf seine vorangegangenen Stellungnahmen vom 18.05. und 09.07.2010 zur Prüfungsmitteilung. Der SRH hat die Stellungnahmen des SMF berücksichtigt.

Bei der Maßnahme Umbau und Sanierung des Ledebur-Baus der TU BAF sei das SMF davon ausgegangen, dass die veranschlagten Mittel zu hoch seien und daher gekürzt werden müssten. Das SMF verwies zudem auf sich ändernde Marktpreise.

Im SIB sei fachlicher bzw. technischer Sachverstand vorhanden. Schulungen würden regelmäßig durchgeführt.

4 Schlussbemerkungen

Die Argumentation des SMF in der Stellungnahme vermag die pauschalen Kürzungen nicht zu begründen.

Der SRH behält sich vor, bei künftigen Prüfungen zu untersuchen, ob die Schulungen Wirkung gezeigt haben und Bauleistungen verstärkt im Wettbewerb vergeben wurden.

Unterbringung der Finanzämter Dresden

Der Kaufpreis für die Liegenschaft Gutzkowstraße 10 von rd. 11 Mio. € war deutlich zu hoch.

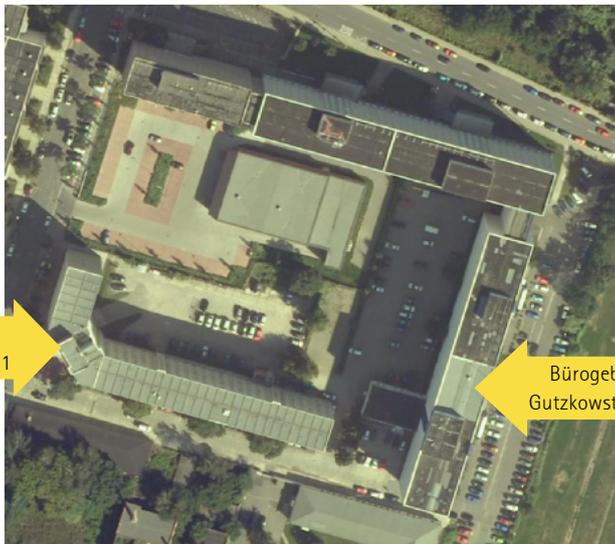
Die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung war unvollständig.

Die veranschlagten Baukosten erhöhten sich von 10 Mio. € auf rd. 23,35 Mio. €. Die Wirtschaftlichkeit bei der Bauausführung wurde außer Acht gelassen und Auflagen vorgesetzter Behörden missachtet.

1 Prüfungsgegenstand

Im Oktober 2005 hat der Freistaat in Dresden die Liegenschaft Gutzkowstraße 10 und ein benachbartes Flurstück 305d der Liegenschaft Rabenerstraße 1 von einer GmbH erworben. Die restlichen Flurstücke der Liegenschaft Rabenerstraße 1 befanden sich bereits im Eigentum des Freistaates. Infolge des Kaufs erwarb der Freistaat vollständiges Eigentum am mehrgeschossigen Bürogebäudekomplex Gutzkowstraße 10/Rabenerstraße 1. Der Kaufpreis betrug rd. 11 Mio. €.

Das Gebäude Gutzkowstraße 10 hatte der Freistaat seit Mitte der 1990er Jahre bis zum Erwerb zur Unterbringung von Behörden angemietet.



Quelle: Basiskarte des Landesvermessungsamtes Sachsen (<http://www.landesvermessung.sachsen.de/ias/basiskarte/>)

Der Gebäudekomplex Gutzkowstraße 10/Rabenerstraße 1 soll die Dresdner FÄ Nord und Süd beherbergen.¹ Zur Unterbringung der Dresdner FÄ werden die Gebäude Gutzkowstraße 10 und Rabenerstraße 1 saniert.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Leitfaden

Die Prüfung des SRH zeigt, dass der SIB nicht über aktuelle und systematische Grundsatzregelungen für Anmietung und Vermietung von Liegenschaften verfügt. Der SRH erhielt vom SMF diesbezüglich nur 3 Erlasse aus den Jahren 1996 bis 1998.

Keine Grundsatzregelungen zu An- und Vermietungen vorhanden

Der SRH rät dringend dazu, Regelungen für den Abschluss von Mietverträgen durch SMF/SIB zusammenzustellen und ggf. allgemein zu beachtende Verfahrens- bzw. Gestaltungsvorgaben zu erarbeiten und in einem Leitfaden „Anmietungen/Vermietungen des Freistaates“ als Arbeitshilfe zur Verfügung zu stellen.

¹ Das SMF plant ab 2010 eine Zusammenlegung der aktuell 3 Dresdner FÄ (Dresden I bis III) in 2 FÄ (Dresden-Nord und Dresden-Süd).

2.2 Miete

Der SIB vereinbarte in Nachträgen zu den bestehenden Mietverträgen vom Juli 2004 ohne ersichtlichen Grund für das Gebäude Gutzkowstraße 10 für gleichartig genutzte Flächenarten einen unterschiedlichen Mietzins. Dem Freistaat sind über die Vertragslaufzeit von 18 Monaten dadurch Mehrkosten in Höhe von rd. 45,8 T€ entstanden.

Mehrkosten für Miete in Höhe von 45,8 T€

Darüber hinaus hat der SIB bspw. für WC-Räume, Flure, Lagerräume, Treppenhaus, Aufzugsraum und Müllschluckerraum den gleichen Mietzins gezahlt wie für Büroflächen.

SMF und SIB sollten Abschlüsse für Nebenflächen festlegen, welche als einheitliche Verhandlungsgrundlage bei Mietvertragsverhandlungen dienen können.

2.3 Kaufgegenstand

Bei der Wertermittlung zum Erwerb der Liegenschaft wurden grundstücksbezogene Belastungen und Rechte rechnerisch nicht wertmindernd berücksichtigt.

Keine wertmindernde Berücksichtigung von grundstücksbezogenen Belastungen und Rechten

Der SIB hat zugesagt, bei Wertermittlungen künftig grundstücksbezogene Belastungen und Rechte rechnerisch darzustellen.

Mit dem Erwerb (rd. 11 Mio. €) wurde indirekt auch über die Ausführung der geplanten Sanierungsaufwendungen für das erworbene Gebäudeareal entschieden, die nach den aktuellen Planungsunterlagen Baukosten von rd. 23,35 Mio. € verursachen. Eine Unterrichtung des Haushalts- und Finanzausschusses des SLT über den geplanten Erwerb der Liegenschaft Gutzkowstraße und eines Flurstücks der Rabenerstraße erfolgte nicht. Der SRH hält es für erforderlich, ein finanzwirksames Vorhaben dieser Größenordnung dem Haushalts- und Finanzausschuss vorzulegen.

Zwar regelt die SäHO explizit nur Veräußerungsfälle, indem Grundstücke mit erheblichem Wert (Verkehrswert mehr als 2,5 Mio. €) gem. § 64 Abs. 2 SäHO grundsätzlich dem Einwilligungsvorbehalt des SLT oder des vom SLT hiermit beauftragten Ausschusses unterworfen sind. Eine Beteiligung des SLT bei **Ankäufen** fordert die SäHO hingegen nicht. Die Einbeziehung des SLT bleibt hier dem Ermessen der Verwaltung überlassen.

Das ist inkonsequent, insbesondere vor dem Hintergrund, dass der Erwerb von Grundstücken zu weiteren Ausgaben des Freistaates im mehrstelligen Mio.-€-Bereich führen kann (z. B. Sanierungsaufwendungen). Dies schränkt den finanziellen Entscheidungsspielraum des Parlaments (Budgetrecht) unter Umständen erheblich ein.

Einschränkung des parlamentarischen Budgetrechts

Der SRH fordert auch beim Erwerb von Liegenschaften, die die Wertgrenze von 2,5 Mio. € überschreiten, den Haushalts- und Finanzausschuss des SLT zu beteiligen.

2.4 Kaufpreis

Nach den Erkenntnissen des SRH begann der SIB im Jahr 2004 die Verhandlungen mit dem Verkäufer über den Erwerb der Liegenschaft. Zu diesem Zeitpunkt liefen die Festmietverträge für das Objekt Gutzkowstraße 10 nur noch wenige Monate. Obwohl bereits im Jahr 2004 seit 10 Jahren das Auslaufen der langfristigen Festmietverträge bekannt war, hat der SIB aufgrund des späten Tätigwerdens die Chance vertan, bei Ablauf der Mietvertragszeit im Jahr 2004 wirtschaftlichere Alternativen (bspw. ein saniertes landeseigenes Objekt oder eine mietweise Unterbringung an einem anderen Standort) verfügbar zu haben und dadurch seine Verhandlungsposition gegenüber dem Verkäufer zu stärken. Das Fehlen von Unterbringungsalternativen hat sich für den Freistaat negativ auf die Vertragsverhandlungen ausgewirkt. Der Kaufpreis erhöhte sich innerhalb von 8 Monaten, auf Forderung des Verkäufers, um rd. 1,5 Mio. €. Der SIB hat auch aufgrund mangelnder Alternativen den Kaufpreiserhöhungen zugestimmt.

Anstieg Kaufpreis um rd. 1,5 Mio. € aufgrund mangelnder Alternativen

Der SIB hat die Verhandlungen mit dem Vermieter zu spät aufgenommen und dadurch Mehrkosten zu verantworten. Voraussetzung für eine effektive Steuerung der Behördenunterbringung sollte ein vorausschauendes und wirtschaftliches Liegenschaftsmanagement (Erarbeitung von Behördenunterbringungskonzeptionen) sein.

2.5 Abrissmaßnahmen

Der SIB plant im Rahmen der Großen Baumaßnahme einen bestehenden Verbindungsbau (rd. 500 m² Gebäudefläche) zum benachbarten Gebäude Strehleener Straße 14 abzureißen.²

Der Gebäudeteil kann nach Meinung des SIB aufgrund seiner Kubatur nur eingeschränkt genutzt werden. Zudem würden durch den Abriss Sanierungsaufwendungen gespart. Unter Beachtung des an den Verkäufer gezahlten Gebäudewertes von knapp 800 €/m² wurden für die Abrissfläche dem Verkäufer anteilig rd. 400 T€ bezahlt.

Der SRH vermag sich der Argumentation des SIB nicht anzuschließen. Zwar fallen für den abgerissenen Bereich keine Sanierungsaufwendungen an. Wollte man der Argumentation folgen, wäre jeder abgerissene Gebäudeteil ein Gewinn. Zudem ist bspw. eine Nutzung als Kopier- oder Lagerräume denkbar.

Der Abriss erworbener Gebäudeteile, die für die geplante Behördennutzung geeignet sind, widerspricht dem Gebot zu wirtschaftlichem und sparsamem Einsatz öffentlicher Mittel (§ 7 SÄHO).

Der SRH rät davon ab, den geplanten Abriss vorzunehmen.

2.6 Wertermittlung³

Der SIB hat bei der Verlängerung der Mietverträge zum Objekt Gutzkowstraße 10 im Juli 2004 (befristet verlängert bis Juni 2008) Mietkonditionen akzeptiert, die deutlich über den vom SIB selbst in der Wertermittlung als ortsüblich eingeschätzten Mietwerten lagen.

Eine Reduzierung des im Juli 2004 vereinbarten Mietzinses hätte dem Freistaat rd. 500 T€ an Mietausgaben gespart und zu einer Reduzierung des Verkehrswertes um rd. 1 Mio. € geführt. Die Verhandlungsführung war grob unwirtschaftlich (§ 7 SÄHO).

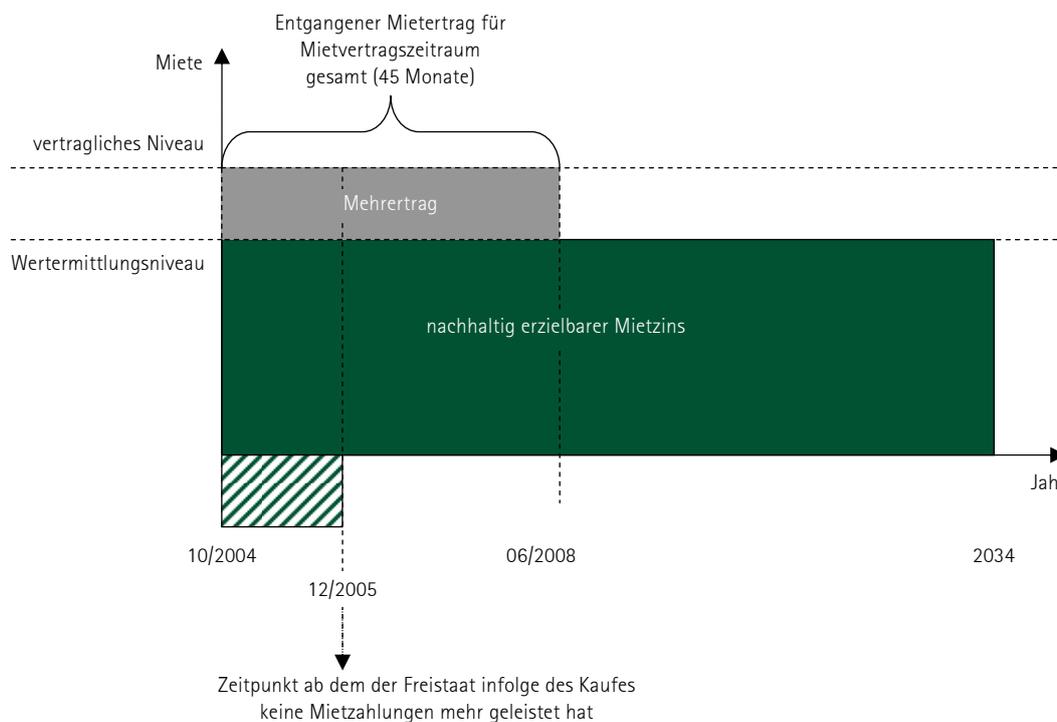
Die Differenz zwischen der im Mietvertrag vom Juli 2004 vereinbarten und der ortsüblichen Miete hat der SIB bei der Ermittlung des Verkehrswertes über die verbleibende Mietvertragslaufzeit (45 Monate Oktober 2004 bis Juni 2008) als sonstigen wertbeeinflussenden Faktor wertsteigernd berücksichtigt.



Mietzins zu hoch

² Die Strehleener Straße 14 befindet sich in Dritteigentum.

³ Für den Erwerb der Liegenschaft Gutzkow-/Rabenerstraße hat der SIB 3 verschiedene Wertermittlungen vorgenommen (April, Oktober und November 2004).



Siehe auch Metzger, Bernhard; Wertermittlung von Immobilien und Grundstücken, 3. aktualisierte Auflage, ISBN 978-3-448-09007-9 aus 2008, S. 75 f.

Ungeachtet der Tatsache, dass die Miete im letzten Mietvertrag zu hoch ausgewiesen war und ab dem 30.12.2005 wegen des Ankaufs nicht mehr entrichtet wurde, hat der SIB in der Wertermittlung 10/2004 bis zum Ablauf der vertraglichen Mietzeit in 2008 die höhere Miete als Rechnungsposten bei der Ermittlung des Verkehrswertes berücksichtigt. Mit dieser Vorgehensweise wurde der Verkäufer so gestellt, als hätten ihm seit Oktober 2004 erhöhte Mieten zugestanden. Er wird für den ihm angeblich entgangenen Mehrertrag „entschädigt“, indem sich der Verkehrswert für das Kaufobjekt erhöht.

Tatsächlich hat der Freistaat nach dem Wertermittlungsstichtag (Oktober 2004) weiterhin für 15 Monate Mietzahlungen geleistet (s. schraffierter Bereich in obiger Grafik), bis das Objekt am 30.12.2005 bezahlt wurde.

Doppelzahlungen in Höhe von rd. 300 T€

Der Verkäufer hat in diesen 15 Monaten Doppelzahlungen von rd. 300 T€ erhalten, nämlich Mietzahlungen von Oktober 2004 bis Dezember 2005 und für den gleichen Zeitraum Entschädigung für „entgangene Mietzahlungen“, die über die Wertermittlung im gezahlten Kaufpreis berücksichtigt waren.

Die Wertermittlung für den Kauf des Gebäudes Gutzkowstraße hätte an die veränderten Tatsachen angepasst werden müssen. Der SIB hätte bei den Kaufvertragsverhandlungen im Oktober 2005 aufgrund der weiteren Mietzahlungen eine Reduzierung des Kaufpreises um rd. 300 T€ durchsetzen müssen.

Bei der Ermittlung des Kaufpreises wurde die Solidität des Freistaates als Mieter wertsteigernd berücksichtigt. Dadurch würde der Freistaat als Käufer von ihm genutzter Liegenschaften stets benachteiligt.

Die Bonität des Freistaates als Mieter darf diesen nicht bei Kaufvertragsverhandlungen in eine Position bringen, in der sich eben diese Bonität als Nachteil herausstellt (Verkehrswerverhöhung). Das SMF will dies künftig beachten.

Der SIB hat im April 2004 ein Wertgutachten zur Ermittlung des Verkehrswertes der Gutzkowstraße 10 erstellt. Der im Gutachten ermittelte Verkehrswert wurde in den folgenden 8 Monaten durch verschiedene Berechnungen des SIB erhöht. Unter ande-

rem enthielten die Akten folgende handschriftliche Dokumentation vom 24.11.2004 zur Erhöhung des Kaufpreises um 523,6 T€:

489

Grundwert 7-10

Mehrwert bei Ansatz VF bei 78% HNF
 versichert

$670 \cdot 0,75 = 4,87 \text{ €/m}^2$

Mehrwert = $4,87 - 3,25 = 1,62 \text{ €/m}^2$

EG = ~~449~~ m² Flächen

$7 - 7,06 = 2270 \text{ m}^2$

$= 2.697 \text{ m}^2$

Mehrwert
 $2659 \cdot 1,62 \cdot 12 = 51.697 \text{ € / JG}$

~~42 6,3 / 307~~ $v = 73,334$ $= 689.247 \text{ €}$

~~Beim durchgeführten orientierten Wechsel~~
 Anpassung der orientierten Berechnung:
 Verminderung jährlicher Mehrwert
 ⇒ Ermittlung 5. Tabelle dort

$- 4234,64 \cdot 12 = -50.815,68$

$v = 3,26 = -165.659 \text{ €}$

Ergebniswert: $10.165.000 + 689.247 - 165.659$
 $= 10.688.588$

Unzureichende Dokumentation

Das SMF räumt Versäumnisse bei der Dokumentation der Wertermittlung ein und will dies künftig abstellen.

Wertermittlungen und sonstige Berechnungen zur Ermittlung des Verkehrswertes sollen die Berechnung und das Ergebnis zweifelsfrei nachvollziehbar erkennen lassen. Wertbeeinflussende Faktoren, Berechnungsschritte und verwendete Berechnungsmethoden müssen detailliert dargestellt und dokumentiert werden.

Der Freistaat hat den Kaufvertrag zum Erwerb der Liegenschaft Gutzkowstraße 10 im Oktober 2005 unterzeichnet. Erst Ende Dezember 2005 fand eine Begehung durch den SIB statt, in der erstmalig erhebliche bauliche Mängel dokumentiert wurden, die eine gefahrlose Nutzung des Gebäudes infrage stellten. In der weiteren Planung wurde, aufgrund der vorgefundenen Mängel, eine komplette Sanierung des Gebäudes Gutzkowstraße von der Niederlassung Dresden I vorgesehen.

Für den SRH ist unverständlich, dass der SIB die erheblichen baulichen Mängel erst im Dezember 2005, also zu einem Zeitpunkt festgestellt hat, zu dem der Kauf des Gebäudes Gutzkowstraße bereits schuldrechtlich vollzogen war. Der Kaufpreis von rd. 11 Mio. € für die Liegenschaft Gutzkowstraße 10 war aufgrund der durch den SRH festgestellten Mängel zur Wertermittlung deutlich zu hoch.

Kaufpreis deutlich zu hoch

2.7 Variantenvergleich der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung

Der SIB hat im Mai 2003 eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durchgeführt. Diese beinhaltet 3 Varianten zur Unterbringung der künftigen FÄ Dresden-Nord und -Süd. Neben den Dresdner FÄ sollte auch das Amt für Familie und Soziales im Bürogebäudekomplex untergebracht werden.

Variante 1	Variante 2	Variante 3
Gebäudekomplex Gutzkow-/Rabenerstraße und landeseigene Liegenschaft (ehemaliges Kasernengebäude)	Gebäudekomplex Gutzkow-/Rabenerstraße	Bürogebäude Rabenerstraße und landeseigene Liegenschaft (ehemaliges Kasernengebäude)

Mietlösung nicht untersucht

Der SIB hat nach eigenen Angaben in der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung ausdrücklich auf die Einbeziehung möglicher Mietlösungen zur Unterbringung der betreffenden Dienststellen verzichtet. Mietlösungen sind grundsätzlich immer eine Unterbringungsalternative, die in einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zahlenmäßig bewertet werden muss.

Eine Mietlösung darf bei der Betrachtung der Wirtschaftlichkeit einer liegenschaftlichen Unternehmung keinesfalls kategorisch ausgeschlossen werden. Sie ist als Unterbringungsalternative in jedem Fall in einen Wirtschaftlichkeitsvergleich einzubeziehen (VwV Nr. 8 zu § 7 SäHO).

2.8 Erfolgskontrolle der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung

Da die Zuständigkeit für das Amt für Familie und Soziales mit der Verwaltungsreform ab dem 01.08.2008 auf die Landkreise und kreisfreien Städte übertragen wurde, war der Freistaat ab diesem Zeitpunkt nicht mehr für die Unterbringung dieser Dienststelle bzw. dessen Nachfolger unterbringungspflichtig, sodass mehr als ein Drittel des Flächenbedarfs entfiel, welcher der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung von Mai 2003 zum Erwerb der Liegenschaft Gutzkowstraße zugrunde lag (rd. 4.300 m² Hauptnutzfläche = rd. 31 % des Gesamtflächenbedarfs).

Das Ausscheiden des Amtes für Familie und Soziales aus dem Zuständigkeitsbereich des SIB führte zu gravierenden Änderungen bei den Eckwerten der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung. Der Gebäudekomplex Gutzkow-/Rabenerstraße war nunmehr für eine singuläre Unterbringung der Dresdner FÄ überdimensioniert.

Wirtschaftlichkeitsuntersuchung nicht aktualisiert

Die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung hätte den geänderten Flächendimensionen angepasst werden müssen. Das Argument des SIB, dass der Erwerb der Gutzkowstraße bei Bekanntwerden des verringerten Flächenbedarfs bereits vollzogen war, überzeugt nicht. Die Beachtung des Wirtschaftlichkeitsgebotes ist ein sich über die gesamte Nutzungsdauer erstreckender Prozess, der sich zum Vorteil aber auch zum Nachteil des Freistaates entwickeln kann. Der SIB als Fachbehörde für das staatliche Bedarfsdeckungsmanagement muss entsprechend flexibel planen und ggf. reagieren.

Der SIB hätte bspw. prüfen müssen, ob ein Verkauf des Gebäudes Gutzkowstraße, ggf. des gesamten Gebäudekomplexes Gutzkow-/Rabenerstraße und eine konzentrierte Unterbringung der FÄ in einem landeseigenen Gebäude oder eine Anmietung wirtschaftlicher gewesen wäre.

Der SIB hat versäumt, die im Mai 2003 geführte Wirtschaftlichkeitsuntersuchung einer Erfolgskontrolle i. S. d. § 7 SäHO zu unterziehen. Damit wurde die Chance vertan, ggf. wirtschaftlichere Unterbringungsalternativen zu finden. Ein Schaden für den Freistaat kann insoweit nicht ausgeschlossen werden.

2.9 Sonstige Kritikpunkte an der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung

Entscheidungsbeeinflussende Eckwerte (bspw. Stellplatzsituation, Kosten für interne Umzüge) sind in der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung nicht enthalten. Darüber hinaus sind lt. SIB in der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung Grobkostenschätzungen enthalten, für deren Genauigkeit keine Gewähr gegeben werden könne (bspw. grobe Baukostenschätzung, grobe Flächenbedarfsermittlung).

Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen müssen sämtliche entscheidungsrelevanten Eckwerte abbilden. Grobkostenschätzungen sind bei einer Maßnahme des genannten finanziellen Umfangs als Entscheidungsgrundlage ungeeignet.

Der SIB hat in seiner Wirtschaftlichkeitsuntersuchung vom Mai 2003 das Mietniveau des Jahres 1994 (13,80 €/m² Bürofläche) angesetzt. Das ortsübliche Mietniveau lag zum Zeitpunkt der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung deutlich niedriger (lt. Wertermittlung 6,50 €/m² bis 8,10 €/m² Bürofläche).

Der SIB hätte das ortsübliche Mietniveau in die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung einbeziehen müssen, da eine Verlängerung des Mietverhältnisses Gutzkowstraße zu den Konditionen von 1994 schon aus Wirtschaftlichkeitsgründen unzulässig gewesen wäre. Eine Berücksichtigung des ortsüblichen Mietniveaus bei der Variante 3 hätte nach eigenen Angaben des SIB zu einer Reduzierung des Kapitalwertes der Variante 3 um rd. 4,85 Mio. € geführt.

Es ist nicht realistisch, Mietausgaben aus dem Jahr 1994 als Basis für eine 10 Jahre später erstellte Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zu verwenden. Diese wurde dadurch fehlerhaft. Der SIB muss bei der Erstellung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen aktuelle Marktdaten berücksichtigen.

Aktuelle Marktdaten für Wirtschaftlichkeitsuntersuchung berücksichtigen

Neben prognostizierten Bauunterhaltskosten enthält die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung keine investiven Bauaufwendungen (Sanierungskosten) für das Gebäude Gutzkowstraße 10. Die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung geht demnach davon aus, dass eine Sanierung des zu erwerbenden Gebäudes Gutzkowstraße nicht erforderlich ist.

Die nach dem Erwerb der Gutzkowstraße erstellten Bauunterlagen hingegen gehen von einem Sanierungsaufwand für den Bürokomplex Gutzkow-/Rabenerstraße in Höhe von 23,35 Mio. € aus.

Ein Vergleich der Sanierungsaufwendungen für den gesamten Bürokomplex zwischen der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung vom Mai 2003 und der genehmigten Bauunterlage (EW-Bau vom Februar 2008) zeigt eine Differenz von knapp 14 Mio. €:

Objekt	Wirtschaftlichkeitsuntersuchung vom Mai 2003	EW-Bau vom Februar 2008**	Differenz
Gutzkowstraße	1,576 Mio. €*	9,62 Mio. €	
Rabenerstraße	5,300 Mio. €	10,71 Mio. €	
Verbindungsbau	2,600 Mio. €	3,02 Mio. €	
Summe:	9,476 Mio. €	23,35 Mio. €	+13,874 Mio. €

* Summe der Bauunterhaltskosten für das Gebäude Gutzkowstraße 10 über den Betrachtungszeitraum der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung (2005 bis 2028).

** Die Aufteilung der Gesamtbaukosten der EW-Bau wurde anhand der Kostenkontrolle (Stand Sommer 2009) durch den SRH ermittelt.

Nachvollziehbare Gründe, weshalb die tatsächlichen Bauausgaben um mehr als 145 % von den in der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung eingeschätzten Sanierungsaufwendungen abweichen, sieht der SRH in der mangelnden Kenntnis und Dokumentation des tatsächlichen Bauzustandes. Kann ein Verkäufer eine nachprüfbar und vollständige Dokumentation zum Gebäudezustand nicht vorlegen, muss der SIB diese vor Abschluss des Kaufvertrages ggf. selbst erstellen, um unvorhergesehene Sanierungsaufwendungen zu vermeiden. Dies will der SIB künftig in geeigneter Weise berücksichtigen.

Baukosten gegenüber Wirtschaftlichkeitsuntersuchung mehr als verdoppelt

Durch die fehlerhafte grobe Einschätzung der Sanierungsaufwendungen ist die Sanierung des Gebäudekomplexes Gutzkow-/Rabenerstraße nicht mehr als die wirtschaftlichste Unterbringungsvariante anzusehen. Vielmehr wäre nach den Berechnungen in der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durch den enormen Kostenaufwand eine Unterbringung der FÄ in dem landeseigenen Kasernengebäude wirtschaftlicher gewesen.

Es liegt nahe, dass die fehlerhafte Einschätzung der Sanierungsaufwendungen zu einem nicht unerheblichen Schaden für den Freistaat geführt hat.

Abgesehen von der Frage der Wirtschaftlichkeit hätte die Sanierung des landeseigenen Kasernengebäudes den Vorteil gehabt, dass ein denkmalgeschützter „Schandfleck“ im Dresdner Stadtbild beseitigt wird.



Das Nachbargebäude (vergleichbare Bausubstanz) wurde bereits zur Unterbringung von Landesbehörden saniert.

Die Sanierung der landeseigenen Liegenschaft (ehemaliges Kasernengebäude – Variante 3) wäre unter den getroffenen Annahmen die wirtschaftlichste Variante. Aufgrund der geringen Genauigkeit der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung hinsichtlich der Bau- und Mietkosten hat der Freistaat nicht die wirtschaftlichste Variante zur Unterbringung der Dresdner FÄ umgesetzt.

Keine Planungssicherheit

2.10 Baubeginn

In den Jahren 2006 bis 2009 brachten die Nutzer während der Planungs- und Bauphase nachträgliche Forderungen ein. So wurde eine Austeilküche mit Speisesaal für 200 Essensteilnehmer gefordert und der Stellen- und Raumbedarfsplan mehrfach geändert, letztmalig 9 Monate nach Baubeginn im August 2008.

Zum Zeitpunkt des Baubeginns bestand keine Planungssicherheit.

Unnötige Geschosse des Verbindungsbaus realisiert

2.11 Ermittlung der Baukosten

Bestandteil der Planung war ein 7-geschossiger Verbindungsbau, der die Gebäude Gutzkow- und Rabenerstraße baulich verbinden und kurze Wege in jeder Etage zwischen den beiden FÄ gewährleisten sollte. Die Mehrkosten dafür sollen 425 T€ betragen. Die SIB-Zentrale kürzte die Baukosten, es wurden u. a. nur die Kosten für einen 2-geschossigen Verbindungsbau im Erdgeschoss und 1. Obergeschoss statt für den 7-geschossigen Verbindungsbau über alle Geschosse zugrunde gelegt. Da die Steuerabteilung des SMF den 7-geschossigen Verbindungsbau befürwortete, überließ die SIB-Zentrale die endgültige Entscheidung dem SMF im Rahmen der haushaltsmäßigen Genehmigung, obwohl er weder nach bautechnischen noch wirtschaftlichen Gesichtspunkten erforderlich war.

Die Entscheidungsunterlage wurde am 03.07.2007 von der SIB-Zentrale mit einer Kostenobergrenze in Höhe von rd. 22,9 Mio. € genehmigt. Als Auflage im Genehmigungsschreiben legte die Zentrale fest, dass die Mehrkosten für den 7-geschossigen Verbindungsbau im Rahmen der genehmigten Kostenobergrenze abzudecken sind.

Die Entwurfsunterlage-Bau enthielt den Verbindungsbau in der 7-geschossigen Variante. Diese wurde vom SMF am 26.02.2008 mit Gesamtbaukosten in Höhe von 23,35 Mio. € genehmigt. Es wird ein nach bautechnischen und wirtschaftlichen Gesichtspunkten nicht erforderlicher Verbindungsbau über 7 Geschosse realisiert. Ein Verbinder über 2 Geschosse wäre ausreichend gewesen.

Dem SIB ist es nicht gelungen, die Vorteile der 2-geschossigen Variante gegenüber dem Nutzer ausreichend zu vertreten. Seine Aufgabe als Baudienstleister ist es, die umfassende baufachliche und liegenschaftliche Beratung des Bedarfsträgers sicherzustellen, Entscheidungsalternativen mit ihren finanziellen Konsequenzen aufzuzeigen und die wirtschaftlichste Variante auszuwählen.

Es ist unverständlich, dass das SMF überhöhte Gesamtbaukosten festsetzte, statt auf unnötige Geschosse des Verbindungsbaus zu verzichten. Ein Einsparpotenzial in Höhe von 425 T€ wurde nicht genutzt.

In der Bauphase wurden mittels Nachträgen zur Entwurfsunterlage-Bau weitere kostenwirksame Planungsänderungen veranlasst. Sie betrafen zusätzliche Nutzerforderungen, z. B. den zusätzlichen Abbruch der Achsen 1-2 Rabenerstraße, den Einbau zusätzlicher Rauchschutztüren, die Erweiterung der Rollregalanlage und zusätzliche Deckenverstärkungen. Diese verursachten Mehrkosten in Höhe von 156 T€. Für die zusätzliche Unterbringung von 47 Planstellen in den Gebäuden wurden Mehrkosten in Höhe von rd. 1,64 Mio. € veranschlagt.

Baukosten überhöht veranschlagt

Die genehmigten Gesamtbaukosten erhöhte die SIB-Zentrale auf Vorschlag der Niederlassung nicht, da angabegemäß eine kostenneutrale Realisierung infolge von Vergabegewinnen möglich sei.

Zusätzliche Leistungen für rd. 1,79 Mio. € sollen im genehmigten Kostenrahmen realisiert werden. Dies lässt nur den Schluss zu, dass überhöhte Baukosten veranschlagt wurden.

2.12 Wirtschaftlichkeit der bautechnischen Lösung

Sonnenschutz Nordseite

In der Planung war für das gesamte Gebäude ein Sonnenschutz vorgesehen. Das SMF stellte fest, dass auf der Nordseite der Gebäude kein Sonnenschutz notwendig ist und kürzte im Rahmen der haushaltsmäßigen Genehmigung die Gesamtbaukosten. Auch der vom SIB beauftragte Bericht zur thermischen Bauphysik kam zu dem Ergebnis, dass entsprechend Nachweisverfahren nach DIN 4108-2 für die Nordseite kein Sonnenschutz notwendig ist.

Sonnenschutz auf Nordseite

Die SIB-Zentrale hielt jedoch an der Ausführung des Sonnenschutzes auf der Nordseite fest.

Der SIB handelte geltenden Vorschriften und der Festlegung des SMF entgegen. Dadurch entstanden Mehrkosten von rd. 30 T€.

Fenster Gutzkowstraße

Der Austausch der im Gebäude Gutzkowstraße vor 16 Jahren eingebauten Kunststofffenster durch Holzfenster wurde mit anstehendem Bauunterhalt und fehlenden Sicherheitsstandards sowie Mängeln begründet. Für Kunststofffenster wird gemäß Leitfaden „Nachhaltiges Bauen“ vom Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen eine mittlere Lebensdauer von durchschnittlich 50 Jahren angesetzt. Die Kosten für notwendige Reparaturen und Bauunterhalt wurden nicht ermittelt. Eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zum Austausch der Fenster liegt nicht vor.

Austausch der Fenster nach 16 Jahren ohne Wirtschaftlichkeitsuntersuchung

Entgegen der Vorgabe der SIB-Zentrale setzte sich die Niederlassung über die Festlegung der Zentrale hinweg und wählte trotz der großen Gebäudehöhe Holzfenster und für die Verkleidung der äußeren Laibung eine Aluminiumkonstruktion. Sie begründete dies mit der Nachhaltigkeit des Materials Holz. Die Witterungseinflüsse auf das Holz könnten durch die Laibungsbekleidung stark minimiert werden. In der Abbildung ist zu erkennen, dass die Holzfenster nicht von der Aluminiumkonstruktion geschützt werden, sondern der Verwitterung ausgesetzt sind.

Handlung entgegen Anweisung der vorge-setzten Stelle



Durch Einsatz dauerhafter und wartungsarmer Bauteile soll auf eine lange Lebensdauer bei geringem Bauunterhaltsaufwand und niedrigen Nutzungskosten geachtet werden. Bei der Wahl des Werkstoffes Holz als Material für die Fenster waren durch die Niederlassung die Kriterien Langzeitbeständigkeit und Unterhaltungskosten außer Acht gelassen worden.

Die Wirtschaftlichkeit des Fensteraustausches ist nicht belegt. Die Folgekosten werden aufgrund der großen Anzahl der Holzfenster erheblich sein.

Fassade Gutzkowstraße

Wirtschaftlichkeit außer Acht gelassen

Die Fassade des Gebäudes Gutzkowstraße war im Rahmen der Teilsanierung 1994 erneuert worden. Dabei war u. a. ein etwa 8 cm starkes Wärmedämmverbundsystem aufgebracht worden. Gemäß bauphysikalischem Gutachten von 2006 erfüllen alle Bauteile, also auch die Fassade, die Anforderungen an den Mindestwärmeschutz gem. DIN 4108-2. Dennoch wurde das vorhandene Dämmsystem entfernt und ein neues aufgebracht.

Es ist nicht nachvollziehbar, dass die Fassade erneuert wurde. Baukosten in Höhe von rd. 300 T€ hätten eingespart werden können.

3 Stellungnahme des Ministeriums

Das SMF verweist darauf, dass nach § 64 Abs. 2 SdHO das Einwilligungserfordernis des SLT bei Grundstücksveräußerungen mit einem Verkehrswert von mehr als 2,5 Mio. € erforderlich sei. Grundstücksankäufe seien von dieser Regelung nicht erfasst. Dies sei auch zukünftig zur Wahrung der nötigen Flexibilität bei Grundstücksankäufen nicht vorgesehen. Die parlamentarische Kontrolle sei über die Ausweisung des Sondervermögens Grundstock im Haushaltsverfahren ausreichend gegeben.

Das SMF will bei künftigen Erwerbsfällen die Kritik des SRH beachten und gemeinsame Besichtigungen durch alle betroffenen Fachbereiche des SIB durchführen.

Das SMF folgt grundsätzlich der Auffassung des SRH, Mietvarianten in einen Wirtschaftlichkeitsvergleich regelmäßig einzubeziehen. Zwischenzeitlich seien Mietvarianten grundsätzlich Bestandteil einer jeden Wirtschaftlichkeitsuntersuchung. Es erfolge regelmäßig eine Marktanalyse mit Mietmarktfrage unter Einbindung der Kommune.

Das SMF erklärt, dass bei heutigen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen ortsübliche Mieten angesetzt würden.

Der SRH hat die Argumentation des SMF zu Baubeginn und zur Ermittlung der Baukosten bereits berücksichtigt.

Zur Realisierung von zusätzlichen Bauleistungen für rd. 1,79 Mio. € im genehmigten Kostenrahmen erklärt das SMF, dass die Kostenschätzung für die Entscheidungsunterlage aus dem Jahr 2006 auf Erfahrungswerten des SIB und des Planers basieren würde. Die Ausschreibungsergebnisse spiegelten die aktuelle Marktlage wider.

Entgegen seiner im Genehmigungsverfahren vertretenen Auffassung legt das SMF dar, es würde sich um keine reine Nordfassade handeln. Das Lüften in den Morgenstunden könne nur mit außen liegendem Sonnenschutz erfolgen.

Zum Austausch der Fenster erläutert das SMF, dass die Fenster bereits gealtert seien und durch ungenügende Abdichtungen Wasserschäden eingetreten wären.

Das SMF führte verschiedene Mängel an der Fassade Gutzkowstraße auf. Zudem sei aufgrund „belegbarer Erfahrungswerte“ zur Erwärmung nordöstlich ausgerichteter Räume die Fassade im Rahmen der Gesamtbaukosten erneuert worden.

4 Schlussbemerkung

Der SRH bleibt bei seiner Forderung, den Haushalts- und Finanzausschuss des SLT auch beim Erwerb von Liegenschaften, die den Wert von 2,5 Mio. € überschreiten, zu beteiligen, um dem Budgetrecht des Parlamentes Rechnung zu tragen. Das Sondervermögen Grundstock wird als Nebenhaushalt in einer Anlage zum Zentralhaushalt ausgewiesen. Dieser Anlage kommt lediglich informatorische Bedeutung zu; sie enthält nur zusammengefasste Ausgaben.

Die Preisindizes des Statistischen Landesamtes des Freistaates Sachsen erfassen die Entwicklung der Baupreise. Der Wert für den Neubau von Bürogebäuden ist zwischen dem Zeitpunkt der Genehmigung der Entscheidungsunterlage im Mai 2007 und der Entscheidung, die Mehrkosten aus dem aktuellen Budget zu finanzieren, im März 2010 leicht gesunken. Die aktuelle Marktlage ist als Begründung für die überhöht veranschlagten Baukosten untauglich.

Die Argumentation des SMF zum Fensteraustausch vermag den Vorwurf der unterlassenen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung nicht zu entkräften.

Die Argumente des SMF zur Erneuerung der Fassade Gutzkowstraße wurden bereits im Prüfungsschriftwechsel vorgebracht und im Jahresbericht berücksichtigt. Der wiederholte Hinweis auf die Realisierung im Rahmen der Gesamtbaukosten lässt wirtschaftliches Handeln vermissen.

Einzelplan 15: Allgemeine Finanzverwaltung

Management des Immobilienvermögens des Freistaates Sachsen

Beim Erwerb und der Veräußerung von Grundstücken sind grundsätzlich förmliche Wertermittlungen zu erstellen.

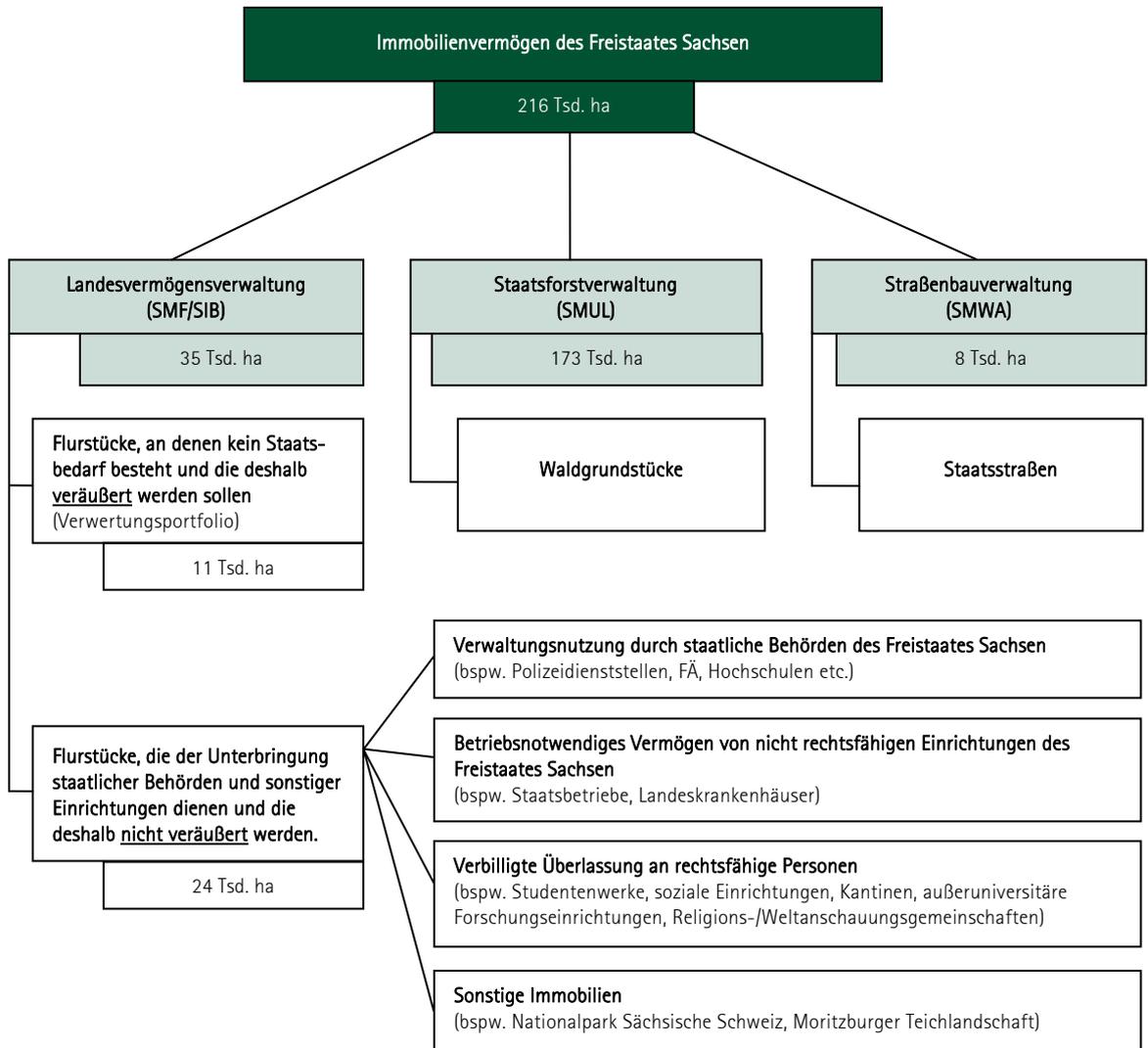
Bei den Messeauftritten des SIB gibt es Einsparpotenziale.

1 Vermarktung von Liegenschaften

1.1 Bestand an Immobilienvermögen des Freistaates Sachsen

Der Freistaat Sachsen ist Eigentümer eines beträchtlichen Immobilienvermögens. Nach Angaben des SIB befanden sich zum Ende des Jahres 2008 Flurstücke mit einer Fläche von rd. 216 Tsd. ha im Eigentum des Freistaates Sachsen.

Das vorhandene Immobilienvermögen ist auf 3 Grundvermögensverwalter verteilt.



1.2 Flurstücke, an denen kein Staatsbedarf besteht und die deshalb veräußert werden sollen (Verwertungsportfolio)

Neben dem vom SMF/SIB verwalteten Immobilienvermögen, das der Unterbringung von Behörden des Freistaates Sachsen und von sonstigen Einrichtungen (24 Tsd. ha) dient, ist der Freistaat Sachsen Eigentümer von Liegenschaften, die für Staatszwecke oder sonstige Zwecke dauerhaft nicht benötigt werden und somit entbehrlich sind. Diese Liegenschaften mit einer Fläche von rd. 11 Tsd. ha sollen veräußert werden.

Liegenschaften mit einer Fläche von 11 Tsd. ha werden nicht für den Staatsbedarf benötigt

Der SIB bedient sich bei der Verwertung seiner Immobilien unterschiedlicher Vermarktungsinstrumente. Als Mittel der klassischen Vermarktung werden vom Staatsbetrieb bspw. Immobilien in Tageszeitungen, in Immobilienkatalogen des SIB bzw. im Internet zum Kauf angeboten. Zudem sind die Werbung an Objekten oder eine Versteigerung von Immobilien in Grundstücksauktionen eine oft genutzte Vermarktungsstrategie des Staatsbetriebes. Im Übrigen werden Immobilien des Freistaates Sachsen auf unterschiedlichen Immobilienmessen zum Kauf angeboten.

1.3 Leitfaden Vermarktung

Der SIB hat im Juni 2009 für seine Mitarbeiter eine interne Arbeitshilfe zur Vermarktung von entbehrlichen Immobilien erarbeitet. Der Leitfaden Vermarktung¹ benennt u. a. mögliche Vermarktungsstrategien und einzelne Marketinginstrumente. Unter dem Pkt. Vermarktungsstrategien für das Teilportfolio „Klassische Veräußerung“ gibt der Leitfaden Hinweise zur Erstellung und Behandlung von Wertermittlungen/Verkauf zum „vollen Wert“.

SIB erstellt Leitfaden Vermarktung

Wertermittlung

Der SRH begrüßt die Erstellung des Leitfadens Vermarktung, da er für den Verkauf entbehrlichen Immobilienvermögens grundsätzlich ermessenskonkretisierende Vorgaben macht, die einem einheitlicheren Verwaltungsverfahren dienen. Kritikwürdig ist jedoch die im Leitfaden getroffene Aussage: „Förmliche Wertermittlungen sollten deshalb auf Ausnahmefälle (erkennbar hoher Wert oder nur geringe Zahl von Interessenten) beschränkt werden.“

Notwendigkeit förmlicher Wertermittlungen

Auch für den Fall, dass eine förmliche Wertermittlung erstellt wird, soll es möglich sein, von der Wertermittlung abzuweichen, sofern keines der in einer Ausschreibung abgegebenen Gebote den ermittelten Wert erreicht, die „Abweichung nicht eklatant ist oder besondere Verfahrensumstände zu diesem Ausschreibungsergebnis geführt“ haben. In diesen Fällen sei „das Höchstgebot als ‚voller Wert‘ anzusehen“ und das erstellte Wertgutachten durch das tatsächliche Marktverhalten widerlegt.

Im Leitfaden Vermarktung führt der SIB aus, dass die Erstellung eines förmlichen Verkehrswertgutachtens bei der Veräußerung eines Grundstückes nicht zwingend erforderlich sei. Der Leitfaden nimmt bei dieser Feststellung Bezug auf die Regelungen in den VwV zu §§ 63 und 64 SÄHO.

Leitfaden sieht keine Verkehrswertgutachten vor

§ 63 SÄHO regelt den Erwerb und die Veräußerung von Vermögensgegenständen (einschließlich Grundstücken). Die VwV Nr. 1.1 zu § 63 SÄHO lässt zu, dass es bei der Veräußerung von Vermögensgegenständen dann keiner besonderen Wertermittlung bedarf, wenn ein Marktpreis feststellbar ist. Der § 64 SÄHO enthält darüber hinaus weitere Regelungen speziell für Grundstücke. § 64 Abs. 3 SÄHO schreibt vor: „Für zu erwerbende oder zu veräußernde Grundstücke ist eine Wertermittlung aufzustellen.“² Insoweit geht die spezielle Regelung für Grundstücke nach § 64 Abs. 3 SÄHO der allgemeinen Regelung des § 63 SÄHO vor, bei Erwerb oder Veräußerung von Grundstücken ist in jedem Fall eine Wertermittlung aufzustellen, unabhängig davon, ob ein Marktpreis feststellbar ist.

Bei Immobilien ist ein Marktpreis auch nicht ohne Weiteres feststellbar. Anders als bei beweglichen Vermögensgegenständen wie bspw. dem Verkauf eines gebrauchten Dienstkraftfahrzeuges, bei denen der Wert des Fahrzeuges relativ schnell aus aner-

¹ Leitfaden UB FP Teil B: Vermarktung der Zentrale des SIB vom 25.06.2009.

² Bei der Erarbeitung von Wertermittlungen sind grundsätzlich die Wertermittlungsverordnung (WertV) und Wertermittlungsrichtlinien (WertR) des Bundes in der jeweils gültigen Fassung entsprechend anzuwenden (VwV Nr. 6 zu § 64 SÄHO).

kannten Gutachterlisten ermittelt werden kann, bedarf es bei der Ermittlung des Verkehrswertes einer Immobilie weitreichender Kenntnisse des einzelnen Objektes. So fließen in den Wert einer Immobilie eine Vielzahl von wertbeeinflussenden Faktoren (Lage, Bebauung, Erträge, Restnutzungsdauer usw.) ein. Die Erstellung einer detaillierten Wertermittlung ist aus Sicht des SRH zur Ermittlung eines treffsicheren Verkehrswertes unverzichtbar. Ein unangemessener Verwaltungsaufwand soll jedoch vermieden werden (VwV Nr. 6 zu § 64 SdHO). Die Forderung des Leitfadens, förmliche Wertermittlungen auf Ausnahmefälle zu beschränken, kann der SRH nicht nachvollziehen. Allenfalls wäre es unter bestimmten Umständen vertretbar, auf detaillierte Wertermittlungen dann zu verzichten, wenn es sich bei der zu veräußernden Immobilie um eine wertmäßig geringfügige Immobilie handelt, die augenscheinlich den Kostenaufwand der durch Erstellung einer förmlichen Wertermittlung entsteht, letztlich durch ihren Verkauf - aller Voraussicht nach - nicht einbringen kann. Die im Leitfaden gewählte Formulierung des SIB, dass förmliche Wertermittlungen nur bei erkennbar hohem Wert oder geringer Zahl von Interessenten erstellt werden sollen, ist bei Grundstücksgeschäften mit seinen weitreichenden finanziellen und materiellen Folgen nicht sachgerecht und birgt die Gefahr, Immobilien unter dem vollen Wert zu veräußern. Zudem handelt es sich bei den im Leitfaden gewählten Formulierungen „erkennbar hoher Wert oder nur geringe Zahl von Interessenten“ um sehr unbestimmte Begriffe, welche kaum ermessensbindende Wirkung für die Verwaltung entfalten.

Detaillierte Wertermittlungen sind grundsätzlich erforderlich

Der SRH fordert grundsätzlich die Erarbeitung einer detaillierten Wertermittlung i. S. d. WertV und WertR beim Erwerb und der Veräußerung von Grundstücken. Ausnahmen sollten nur bei der Veräußerung von Grundstücken zugelassen werden, bei denen der zu erwartende Verkaufserlös den entstehenden Verwaltungsaufwand zur Erstellung einer förmlichen Wertermittlung nicht rechtfertigt.

Bei der Formulierung „eklatant“ handelt es sich ebenfalls um einen unbestimmten/auslegungsfähigen Begriff. Synonyme dafür sind bspw. außergewöhnlich, auffallend oder aufsehenerregend. Insoweit lässt der Begriff eklatant bei sehr wertintensiven Immobilien durchaus Abweichungen vom Wertgutachten im Mio.-€-Bereich zu.

Feststellung des Verkehrswertes ist Ziel der Wertermittlung

Das Ziel einer Wertermittlung ist es, einen Marktwert (Verkehrswert) festzustellen. Nach § 194 des BauGB wird der Verkehrswert „durch den Preis bestimmt, der in dem Zeitpunkt, auf den sich die Ermittlung bezieht, im gewöhnlichen Geschäftsverkehr nach den rechtlichen Gegebenheiten und tatsächlichen Eigenschaften, der sonstigen Beschaffenheit und der Lage des Grundstücks ... zu erzielen wäre“.

Häufig haben beide Parteien unterschiedliche Wertvorstellungen. Sinn und Zweck einer Ermittlung des Verkehrswertes ist es, die Grundlage für die Vertragsverhandlungen zwischen dem „Anbieter“ und dem „Nachfrager“ zu schaffen.

Wertgutachten als notwendige Basis der Verkehrswertermittlung

Der SRH verkennt nicht, dass sich ein Wertgutachten letztlich am Markt beweisen muss. Dennoch soll der im Gutachten ermittelte Verkehrswert gerade die Marktlage abbilden bzw. berücksichtigen. Das heißt, es sollen die allgemeinen Wertverhältnisse auf dem Grundstücksmarkt, wie bspw. die allgemeine Wirtschaftssituation, der Kapitalmarkt und die Entwicklungen am Ort in die Preisbildung einfließen (§ 3 Abs. 3 WertV). Ein mit entsprechender Sorgfalt erstelltes förmliches Wertgutachten sollte einen treffgenauen Marktwert liefern, welcher für spätere Kaufverhandlungen bindend sein muss. Ein Unterschreiten des in der Wertermittlung errechneten Verkehrswertes bedeutet einen unzulässigen Verkauf unterhalb des vollen Wertes i. S. d. § 63 Abs. 3 SdHO.

Sollte sich der im Wertgutachten festgestellte Wert als am Markt nicht erzielbar herausstellen, können die Ursachen vielfältig sein. Als Ursachen kommen u. a. infrage, mögliche Fehler in der Wertermittlung, eine vorübergehend schlechte Marktlage für das zum Verkauf stehende Objekt oder aber auch das Nichterreichen eines potenziellen Käuferkreises durch ungenügendes Marketing. Wird der im Wertgutachten ermittelte Verkehrswert nicht erreicht, muss der SIB vorrangig nach möglichen Ursachen forschen. Beispielsweise könnte es im Einzelfall vorteilhaft sein, den Verkauf einer

Immobilie vorerst zurückzustellen, wenn bei einem späteren Verkauf mit verbesserter Marktlage ein höherer Verkaufserlös zu erwarten ist.

Die vom SIB geplante Vorgehensweise, vom Wertgutachten erheblich abweichen zu können, birgt die Gefahr, dass Wertgutachten nur noch als „Alibi“ erstellt werden, da letztlich das Höchstgebot eines Kaufinteressenten das Wertgutachten verdrängen kann mit der Folge, dass die Qualität der erstellten Gutachten deutlich zurückgehen wird.

Auch für die im Leitfaden zugelassene Möglichkeit, bei Vorliegen besonderer Verfahrensumstände (z. B. zu kurze Ausschreibungsfrist) eine Abweichung vom Verkehrswert des Wertgutachtens zuzulassen, ist aus Sicht des SRH nicht zulässig und erforderlich. Das vom SIB im Leitfaden genannte Beispiel einer zu kurzen Ausschreibungsfrist ist vermeidbar, da bei Verkauf von entbehrlichen Immobilienvermögen diese Frist ausschließlich vom Staatsbetrieb selbst vorgegeben wird.

Der SRH rät dringend dazu, im Leitfaden Vermarktung die Regelung zu streichen, dass von förmlichen Wertgutachten abgewichen werden kann, soweit die Abweichung nicht eklatant ist oder besondere Verfahrensumstände vorliegen.

1.4 Messeauftritte des Staatsbetriebes Sächsisches Immobilien- und Baumanagement

1.4.1 Gesamtausgaben Messeauftritte 2007 bis 2009

Der SIB nutzt als ein Instrument zur Vermarktung seiner Liegenschaften, den Auftritt auf lokalen, regionalen und überregionalen Wirtschafts- und Immobilienmessen und ist regelmäßig auf folgenden Messen vertreten:

- Expo Real in München,
- Bautzener Unternehmertage,
- Immobilienmesse Leipzig,
- Immobilienmesse/Baummesse Chemnitz,
- Chemnitzer Herbstschau,
- Haus Dresden,
- Tag der Sachsen.

Messeauftritte als Vermarktungsinstrument

Der SRH hat das SMF gebeten, die Ausgaben für Messeauftritte des SIB in den Jahren 2007 bis 2009 zu benennen. Das SMF hat daraufhin im April 2010 dem SRH Übersichten zu den Messekosten der benannten Jahre übergeben. Die Ermittlung der Daten erfolgte durch den SIB.

Ausgaben für Messeauftritte

Die Messeauftritte des SIB haben nach den vorgelegten Unterlagen in den Jahren 2007 bis 2009 Ausgaben in Höhe von 218,1 T€ verursacht (Angaben in €):

Name Messe	Haushaltsjahr		
	2007	2008	2009
Haus Dresden	7.958,55	8.083,70	7.256,76
Immobilienmesse Leipzig	5.736,58	5.741,97	8.204,53
Expo Real München	40.164,45	57.103,57	40.071,96
Tag der Sachsen*	2.210,48	1.788,00	4.199,28
Bautzener Unternehmertage	5.863,79	5.793,34	-
Baummesse Chemnitz	-	6.875,05	5.953,45
Chemnitzer Herbstschau	-	-	5.119,30
Summe	61.933,85	85.385,63	70.805,28

* Es sind über die angegebenen Summen weitere Ausgaben angefallen, welche nach Aussage des SMF nicht die Vermarktung von Liegenschaften betreffen.

Zur Ermittlung der Zahlenwerte für Messeauftritte musste der SIB nach eigenem Bekunden erheblichen personellen Aufwand betreiben.

Der SRH empfiehlt dem SIB, die Ausgaben für Messeauftritte gesondert zu erfassen, um eine schnelle und effektive Auswertung bzw. Erfolgskontrolle der Messeauftritte künftig zu ermöglichen.

Die Ausgaben der Messebesuche in den Jahren 2007 bis 2009 entfielen auf folgende Bereiche:³

Beteiligung/ Standgebühren	Personal- kosten	Reise- kosten	Material- aufwand	Schulungs- kosten	Fremd- kosten	Pressewerbung/ Standaufbau
91.545,32 €	65.439,36 €	14.855,36 €	7.262,81 €	191,03 €	21.066,61 €	17.764,27 €

In Anbetracht der durch die Messeauftritte verursachten Ausgaben sieht der SRH die Anzahl der vom SIB besuchten Immobilien- und Wirtschaftsmessen kritisch. Insbesondere sollte der jährliche Besuch der Expo Real in München überdacht werden. Eine Teilnahme scheint nur dann erfolgversprechend, wenn der SIB durch sein Immobilienangebot das Interesse der Messebesucher wecken kann. Das Interesse der Messebesucher an regionalen Themen war nach eigenen Aussagen des SIB eher zurückhaltend. Der Besuch der Immobilienmesse Expo Real in München sollte deshalb in erster Linie vom vorhandenen Immobilienangebot abhängig gemacht werden. Dies erfordert erhebliche Anstrengungen in der Messevorbereitung bei der Auswahl geeigneter Objekte und publikumswirksamer Darstellung und der Formulierung und Aufbereitung interessanter Themenschwerpunkte für den Messeauftritt.

Anzahl der jährlichen Messebesuche überdenken

Auch sieht der SRH keine Notwendigkeit, in einem Jahr verschiedene Messen an einem Standort zu besuchen (Baumesse Chemnitz und Chemnitzer Herbstschau in 2009).

Dem SMF wird empfohlen, künftig jährlich kritisch zu prüfen, ob ein Besuch der Immobilienmesse Expo Real in München erfolgversprechend ist und den personellen und finanziellen Ressourceneinsatz rechtfertigt. Ein Besuch der Messe in unregelmäßigen Abständen würde finanzielle Einsparungen bewirken. Die eingesparten Gelder könnten für andere Vermarktungsinstrumente eingesetzt werden, um höhere Einnahmen im Grundstock zu erzielen. Auch sollte der jährliche Besuch verschiedener Messen an einem Standort vermieden werden.

1.4.2 Überregionale Immobilienmesse Expo Real in München

Ein Großteil der Ausgaben (rd. 60 %) für Messeauftritte entfiel auf den Besuch der Immobilienmesse Expo Real in München. Für den Auftritt des SIB auf der Münchner Messe sind in den vergangenen 3 Jahren Ausgaben zwischen 40,1 und 57,1 T€/Jahr entstanden.

Die Ausgaben der Messebesuche entfielen auf folgende Bereiche:

Beteiligung/ Standgebühren	Personal- kosten	Reise- kosten	Material- aufwand	Schulungs- kosten	Fremd- kosten	Pressewerbung/ Standaufbau
75.746,48 €	33.524,05 €	14.749,66 €	797,22 €	0,00 €	0,00 €	12.522,57 €

Bei der Expo Real gab es bisher keinen einheitlichen Auftritt des Freistaates Sachsen. Der Freistaat Sachsen ist lediglich als sog. Mitaussteller auf den Gemeinschaftsständen der Städte Dresden, Chemnitz und Leipzig aufgetreten. Auf den Gemeinschaftsständen der Städte waren in der Vergangenheit bis zu 20 Mitaussteller vertreten. Der SIB besaß insoweit lediglich Mitbenutzungsrechte an den Gemeinschaftsständen. Eine Nutzung der Präsentationstechnik oder des Besprechungsbereiches am Stand war für den SIB lt. den Verträgen zum Gemeinschaftsstand nur nach vorheriger Absprache möglich.

Die Gemeinschaftsstände der Städte waren teilweise in verschiedenen Messehallen untergebracht. Insoweit hat der SIB in der Vergangenheit auf der Expo Real eine

³ Die Zahlenangaben basieren auf dem aktuellen Zahlenmaterial des SIB vom Mai 2010.

Standbetreuung für bis zu 3 Messestände vorgehalten. In den Jahren 2007 und 2008 waren deshalb 9 bzw. 10 Mitarbeiter des SIB auf der Messe als Standbetreuer vertreten. Dies hat letztlich zu den oben dargestellten hohen Personal- und Reisekosten beigetragen. Im Jahr 2009 hat sich die Zahl der Mitarbeiter, die als Standbetreuer zum Einsatz kamen, auf 6 Personen reduziert, da die Stadt Chemnitz nicht mehr auf der Expo vertreten war.

Ab dem Jahr 2010 wird es nach Aussage des SMF erstmals einen eigenen Stand des Freistaates Sachsen auf der Expo in München geben. Eine Standbeteiligung des SIB auf anderen Messeständen ist damit entbehrlich.

Der SRH begrüßt die Bemühungen des SIB, künftig einen eigenen Messestand des Freistaates Sachsen zu realisieren. Dies bietet die Möglichkeit, die „Marke“ SIB eigenständig zu repräsentieren und bekannt zu machen. Die bisherige Nutzung der Gemeinschaftsstände mit bis zu 20 Mitausstellern bot dafür nur bedingt Gelegenheit. Zudem erwartet der SRH durch die Konzentration auf einen Messestand deutliche Einsparungen hinsichtlich der Beteiligungs- und Standgebühren sowie der Personal- und Reisekosten. Anstatt der in den vergangenen Jahren eingesetzten Anzahl von bis zu 10 Standbetreuern sollte künftig eine deutlich geringere Anzahl ausreichend sein.

Ausgaben für Messeauftritte reduzieren

Der SRH wird auch künftig die Entwicklung der Ausgaben des SIB für die Messe Expo Real kritisch prüfen und bewerten, ob die zu erwartenden Kosteneinsparungen umgesetzt werden können.

2 Behördenunterbringung

Eine zentrale Aufgabe des SIB ist die Unterbringung aller sächsischen Behörden. Der Unterbringungsbedarf wird in der Regel durch landeseigene Gebäude gedeckt, ggf. werden die Behörden in angemieteten Objekten untergebracht.

Um eine effektive Behördenunterbringung im Freistaat Sachsen zu erreichen, erstellt der SIB sog. Behördenunterbringungskonzeptionen. Diese Konzeptionen sollen einen Abgleich von ressortübergreifendem Flächenbedarf und verfügbarem Immobilienbestand an einem Standort führen. Im Ergebnis des Abgleichs sollen Unterbringungsvarianten unter Berücksichtigung bspw. haushälterischer, standortbezogener immobilienstrategischer und wirtschaftlicher Aspekte entwickelt und bewertet werden.

Im Jahr 2009 hat der SIB die „Leitlinien Behördenunterbringungskonzeptionen“ erarbeitet. Auf der Grundlage dieser Leitlinien haben die Niederlassungen aktuelle Behördenunterbringungskonzeptionen erstellt. Die Erarbeitung aktueller Konzeptionen war notwendig geworden, da die bestehenden Konzepte über 10 Jahre alt sind und bspw. den von der Staatsregierung in der Vergangenheit beschlossenen, Personalabbau von knapp 95.000 Stellen im Hj. 2004 auf 80.000 Stellen bis 2010 (s. § 8 des HG 2005/2006) nicht berücksichtigt haben.

Nach Aussage des SMF liegen derzeit aktuelle Konzeptionen zur Unterbringung von Behörden für die Städte Bautzen, Leipzig (Justizbehörden, Polizeidirektion, Universität) und Pirna vor. Diese wurden dem SRH im April 2010 vom SMF übergeben mit dem Hinweis, dass sich diese Konzeptionen noch in der abschließenden Bewertung zwischen SMF und SIB befinden. Für die Standorte Freiberg und Zwickau werden Konzeptionen erarbeitet.

Grundlage der vorliegenden Behördenunterbringungskonzeptionen sind Flächenbedarfe der am jeweiligen Standort unterzubringenden Behörden. Dem dargestellten Flächenbedarf liegen nach Darstellung der Konzeptionen für die Standorte Pirna und Bautzen überwiegend keine aktuellen Raumbedarfspläne zugrunde. Auch am Standort Leipzig basieren Flächenbedarfe teilweise auf Raumbedarfsplänen aus weit zurückliegenden Jahren (Sächsisches Finanzgericht aus dem Jahr 2004 und Amtsgericht Leipzig aus dem Jahr 2006).

Behördenunterbringungskonzeptionen basieren teilweise auf unaktuellen Flächenbedarfen

Für den Fall, dass keine aktuellen Raumbedarfspläne vorliegen, hat der SIB als Bedarfsflächen der einzelnen Behörden hilfsweise die Bestandsflächen der derzeitigen Unterbringung angenommen.

Die Erfahrungen aus einer aktuellen Untersuchung des SRH zur bedarfsgerechten Unterbringung sächsischer Justizbehörden zeigen, dass die Bestandsflächen von Behörden teilweise deutlich überdimensioniert sind. Beispielsweise war ein sächsisches Gericht im Jahr 2010 auf einer Fläche untergebracht, die seit 1995 unverändert ist, obwohl der Personalbestand in den vergangenen 15 Jahren von 34 auf 16 Bedienstete zurückgegangen ist.

Notwendigkeit der Fortschreibung bestehender Unterbringungskonzeptionen im Zuge des Personalabbaus

Der SRH hält es für verfehlt, sich auf die Bestandsflächen der derzeitigen Unterbringung zu stützen, da in diesen Bestandsflächen der Personalabbau oft nicht berücksichtigt wird. Das SMF sollte von den Ressorts sachsenweite, aktuelle Flächenbedarfe anfordern. Nur auf Grundlage dieser Ressortkonzeptionen ist eine wirtschaftliche Behördenunterbringung zu planen. Dabei muss nunmehr auch der vom Kabinett in der Klausurtagung zum Doppelhaushalt 2011/2012 im März 2010 angekündigte, weitere deutliche Stellenabbau auf 70.000 Landesbedienstete bis 2020 berücksichtigt werden.

Das SMF muss sich hinsichtlich erfolgter bzw. zu erwartender Stellenveränderungen mit den Ressorts zeitnah abstimmen und entsprechende aktuelle Konzeptionen von den Ressorts einfordern. Auf dieser Grundlage sollte der SIB eine Anpassung der vorliegenden und die Erarbeitung noch ausstehender Behördenunterbringungskonzeptionen schnellstmöglich vornehmen.

3 Stellungnahme des Ministeriums

Das SMF teilte im Juli 2010 mit, dass der Leitfaden Vermarktung vom Juni 2009 überarbeitet worden sei und nunmehr in der Fassung vom 27.11.2009 gültig ist. Im aktuellen Leitfaden sei bspw. auf den unbestimmten Rechtsbegriff der eklatanten Abweichung vom ermittelten Wert verzichtet worden.

4 Schlussbemerkung

Die Prüfung und Bewertung des SRH zum Leitfaden Vermarktung basiert auf der Version vom Juni 2009. Im Mai 2010 hat der SRH die Zentrale des SIB befragt, ob die Version vom Juni 2009 noch aktuell sei. Dies wurde von der SIB-Zentrale bejaht. Der SIB-Zentrale war im Mai 2010 die aktuellere Version des Leitfadens Vermarktung vom 27.11.2009 offensichtlich nicht bekannt. Eine Bewertung des aktuellen Leitfadens durch den SRH war aufgrund der späten Vorlage nicht mehr möglich.

Finanzieller Handlungsspielraum der Kommunen

Die Auswirkungen der Wirtschaftskrise auf die kommunalen Haushalte zeigten sich im Jahr 2009 in deutlichen Steuermindereinnahmen, die jedoch durch erhöhte Zuweisungen abgedeckt wurden. Die Ausgaben für Personal und Sachinvestitionen stiegen erneut. Der Finanzierungssaldo lag um rund zwei Drittel unter dem Vorjahreswert.

1 Vorbemerkungen

Die Angaben zur Situation der Kommunalhaushalte¹ im Jahr 2009 beruhen, soweit nicht anders vermerkt, auf der vierteljährlichen Kassenstatistik der Gemeinden und Gemeindeverbände². Die angegebenen Veränderungsraten zum Vorjahr beziehen sich entsprechend auf die Vergleichswerte der Kassenstatistik 2008. Andere Angaben, insbesondere in den Zeitreihen, die im Regelfall einen 10-Jahres-Zeitraum umfassen, basieren auf der Jahresrechnungsstatistik der Gemeinden und Gemeindeverbände.

Allen Werten liegt der Gebietsstand vom 01.03.2009 zugrunde.³ Die EW-Zahlen basieren auf dem Stichtag 30.06. des jeweiligen Jahres. Bei den Übersichten können in den Salden durch Rundungen Differenzen entstehen.

Gebietsstand vom 01.03.2009

Die Gesamteinnahmen und -ausgaben der Kommunalhaushalte sind um die besonderen Finanzierungsvorgänge⁴, die haushaltstechnischen Verrechnungen⁵ und die Zahlungen von gleicher Ebene⁶ 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.

Einschränkend auf die Vergleichbarkeit der Gebietskörperschaften wirken u. a. Faktoren wie der jeweilige Umfang der Auslagerung kommunaler Aufgaben an Unternehmen, der unterschiedliche Kommunalisierungsgrad der Aufgaben in den einzelnen Bundesländern sowie die verschiedenen Gemeindegrößen - gemessen an der EW-Zahl, die in der Regel einen bestimmten Umfang an wahrzunehmenden Aufgaben erfordern. Zudem erschwert die in mehreren Bundesländern fortschreitende Einführung der Doppik insbesondere den länderübergreifenden Vergleich der finanzstatistischen Daten. Hinsichtlich der Ausgaben für soziale Leistungen ist darüber hinaus die Vergleichbarkeit zwischen den einzelnen Bundesländern u. a. durch die unterschiedliche Anzahl optierender Kommunen und der unterschiedlichen Sozialstruktur nur sehr eingeschränkt möglich.

¹ Landkreise, kreisfreie Städte, kreisangehörige Gemeinden, Kommunalen Sozialverband Sachsen (KSV) und Verwaltungsverbände.

² Zu den Gemeindeverbänden zählen die Landkreise, der KSV und die Verwaltungsverbände.

³ Der abweichende Gebietsstand vom 01.03.2009 resultiert aus der Eingliederung der Gemeinde Klitten in die Gemeinde Boxberg/O. L. zum 01.02.2009 sowie aus dem Zusammenschluss der Gemeinden Waldkirchen und Grünhainichen zur Gemeinde Grünhainichen zum 01.03.2009.

⁴ Schuldenaufnahmen und -tilgungen mit Ausnahme der Kreditaufnahme bei Verwaltungen, Aufnahme und Tilgung innerer Darlehen, Rücklagenbewegungen, Deckung von Fehlbeträgen aus Vorjahren.

⁵ Innere Verrechnungen, Zuführungen zwischen den Teilhaushalten, kalkulatorische Kosten.

⁶ Zahlungen der Kommunalhaushalte untereinander.

2 Einnahmen- und Ausgabenentwicklung

2.1 Gesamtbeurteilung

Finanzierungssaldo	Einen positiven Finanzierungssaldo konnten die sächsischen Kommunen auch im Jahr 2009 erwirtschaften. Dieser fiel jedoch, vorwiegend wegen des deutlichen Ausgabenanstiegs, um etwa zwei Drittel niedriger aus als im Vorjahr. Bundesweit erzielten die Kommunen ein kassenmäßiges Finanzierungsdefizit von rd. 7,2 Mrd. €.
Einnahmen	Der aufgrund der Wirtschaftslage erwartungsgemäß erfolgte Einbruch bei den Steuereinnahmen - insbesondere bei der Gewerbesteuer - wurde durch erhöhte Zuweisungen kompensiert. Allein die Bedarfs- und sonstigen allgemeinen Zuweisungen vom Land stiegen um rd. 27 %, wozu vor allem die Zuweisungen zur Bildung der Vorsorgerücklage beitrugen. Im Ergebnis wuchsen die bereinigten Einnahmen der sächsischen Kommunen im Vorjahresvergleich geringfügig um rd. 0,7 %.
Ausgaben	Demgegenüber stiegen die bereinigten Ausgaben um rd. 8,4 %. Die im Jahr 2008 unterjährig in Kraft getretenen Tarifänderungen sowie der Stellenübergang (4.144,6 VZÄ) auf die kommunale Ebene im Rahmen der Funktionalreform ⁷ zum 01.08.2008 wirkten nunmehr im gesamten Jahr 2009 und erhöhten die Personalausgaben entsprechend. Zudem waren höhere Ausgaben für Baumaßnahmen zu verzeichnen, was nur z. T. auf erste Auswirkungen des „Konjunkturpaketes II“ zurückzuführen ist. Die sonstigen Ausgaben der laufenden Rechnung lagen, beeinflusst durch die Entwicklung der Zuweisungen und sonstigen Zuschüsse für laufende Zwecke sowie der Kreisumlage, um rd. 17,6 % über dem Vorjahreswert.

⁷ Vgl. Art. 2 § 3 Abs. 1 des Gesetzes zur Neuordnung der Sächsischen Verwaltung - SächsVwNG vom 29.01.2008 (Sächsisches Personalübergangsgesetz - SächsPÜG).

Übersicht 1: Bereinigte Gesamteinnahmen und –ausgaben im Vergleich zum Vorjahr

	2008	2009		Veränderung gegenüber dem Vorjahr %
	Mio. €	Mio. €	€/EW	
Bereinigte Gesamteinnahmen	9.459	9.521	2.279,3	0,7
Einnahmen der laufenden Rechnung	8.025	8.196	1.962,0	2,1
darunter:				
Steuern (netto)	2.480	2.211	529,2	-10,9
darunter:				
Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	683	617	147,7	-9,6
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	174	170	40,8	-2,3
Gewerbesteuer (netto)	1.168	966	231,3	-17,2
Grundsteuer A und B	437	440	105,2	0,7
Schlüsselzuweisungen vom Land	2.066	2.192	524,7	6,1
Bedarfs- und sonstige allgemeine Zuweisungen vom Land	710	902	215,9	27,0
Erstattungen und laufende Zuweisungen vom Land	808	878	210,3	8,8
Erstattungen und laufende Zuweisungen vom Bund	482	523	125,1	8,5
Gebühren, zweckgebundene Abgaben	513	532	127,5	3,9
Einnahmen der Kapitalrechnung	1.434	1.326	317,3	-7,6
darunter:				
Zuweisungen für Investitionen vom Land	1.167	1.124	269,1	-3,7
Veräußerung von Grundstücken	130	101	24,1	-22,7
Veräußerung von Beteiligungen und Rückflüsse von Kapitaleinlagen	48	12	2,9	-75,0
Beiträge und ähnliche Entgelte	24	22	5,2	-8,5
Bereinigte Gesamtausgaben	8.491	9.207	2.204,1	8,4
Ausgaben der laufenden Rechnung	7.024	7.550	1.807,5	7,5
darunter:				
Personalausgaben	2.174	2.401	574,8	10,4
laufender Sachaufwand	1.398	1.494	357,7	6,9
soziale Leistungen	2.308	2.354	563,5	2,0
Zinsausgaben	178	149	35,6	-16,4
Zuweisungen, sonstige Zuschüsse für laufende Zwecke	722	875	209,4	21,1
allgemeine Umlagen an Gemeinden/Gemeindeverbände	480	627	150,2	30,8
Ausgaben der Kapitalrechnung	1.468	1.657	396,6	12,9
darunter:				
Sachinvestitionen	1.258	1.435	343,4	14,1
darunter: Baumaßnahmen	1.059	1.218	291,7	15,0
Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen	205	203	48,6	-1,3
Finanzierungssaldo	968	314	75,2	-67,5

2.2 Wesentliche Entwicklungen bei den einzelnen Gebietskörperschaftsgruppen

Überblick

Der Finanzierungssaldo sank im Jahr 2009 deutlich. Bei den Kreisfreien Städten und den Landkreisen halbierte er sich im Vergleich zum Jahr 2008 (jeweils rd. -53 %). Aufgrund geringerer Einnahmen und höherer Ausgaben mussten die kreisangehörigen Gemeinden sogar ein Minus von rd. 75 % gegenüber dem Vorjahr in Kauf nehmen.

75 % niedrigerer Finanzierungssaldo bei den kreisangehörigen Gemeinden

Übersicht 2: Einnahmen, Ausgaben, Finanzierungssalden nach Gebietskörperschaften⁸

	Einnahmen		Ausgaben		Finanzierungssaldo	
	2008	2009	2008	2009	2008	2009
	Mio. €					
Kreisfreie Städte	2.995	3.069	2.731	2.946	264	123
kreisangehörige Gemeinden	4.171	3.972	3.665	3.847	506	125
Landkreise	2.801	3.142	2.598	3.047	203	95
Kommunaler Sozialverband	451	452	456	481	-5	-29
Verwaltungsverbände ⁹	8	9	8	8	0	0

Die Investitionsquote, d. h. der Anteil der Sachinvestitionsausgaben an den bereinigten Ausgaben insgesamt, entwickelte sich wie im Folgenden dargestellt. Bei den kreisangehörigen Gemeinden, der Gebietskörperschaftsgruppe mit dem höchsten Sachinvestitionsvolumen, stieg sie nach mehrjährigem Rückgang erstmals wieder an.

Übersicht 3: Entwicklung der Investitionsquoten bei den Gebietskörperschaftsgruppen¹⁰

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
	%									
Kreisfreie Städte	17,9	19,4	16,7	16,6	15,3	13,4	12,9	11,3	11,8	12,5
kreisangehörige Gemeinden	26,4	23,8	23,3	26,6	27,8	23,6	23,4	22,6	21,2	23,7
Landkreise	17,8	14,0	13,8	16,6	17,1	9,4	8,3	7,1	8,6	7,5

Die Entwicklung der Nettoinvestitionsmittel wird unter Pkt. 5.1 betrachtet.

Kreisfreie Städte

Rund 54 % ihrer Einnahmen erzielten die Kreisfreien Städte aus den verschiedenen Zuweisungen¹¹. Diese stiegen im Vorjahresvergleich um rd. 11 %. Rückläufig waren hierunter lediglich die Leistungsbeteiligungen von Bund und Land.

Maßgeblicher Beitrag der Kreisfreien Städte zum Schuldenabbau

Ihre ordentlichen Tilgungsleistungen konnten die Kreisfreien Städte beinahe verdreifachen und trugen damit im Jahr 2009 maßgeblich zum Schuldenabbau auf kommunaler Ebene bei (vgl. auch Pkt. 5.2).

Die Kreisfreien Städte Dresden und Leipzig erhöhten ihre Zuschüsse an Eigenbetriebe bzw. Eigengesellschaften im Jahr 2009 um jeweils etwa 20 % gegenüber dem Vorjahr auf insgesamt rd. 256 Mio. €. Die Zuschüsse für laufende Zwecke an private Unternehmen stiegen im Vorjahresvergleich insbesondere bei der Kreisfreien Stadt Leipzig (rd. 30 %) und umfassten dort im Jahr 2009 rd. 87 Mio. €.

Das 2. Jahr in Folge wuchsen die Ausgaben für Baumaßnahmen im zweistelligen Prozentbereich – im Jahr 2009 um rd. 38 Mio. € (rd. 14 %).

Kreisangehörige Gemeinden

Von den deutlich gesunkenen Steuereinnahmen waren die kreisangehörigen Gemeinden noch stärker als die Kreisfreien Städte betroffen. Bei der Gewerbesteuer (netto) verzeichneten sie fast ein Viertel weniger Einnahmen als noch im Jahr 2008.

Als einzige Gebietskörperschaftsgruppe erhielten die kreisangehörigen Gemeinden zudem weniger Schlüsselzuweisungen als im Vorjahr. Die Leistungsbeteiligungen von Bund und Land (vorwiegend nach SGB II)¹², die 2008 noch bei rd. 56 Mio. € lagen, wurden fast vollständig eingestellt, da die entsprechenden Aufgaben von den ehe-

⁸ Darstellung einschließlich Zahlungen gleicher Ebene.

⁹ Aufgrund des geringen Anteils der Verwaltungsverbände an den kommunalen Gesamteinnahmen und -ausgaben wird die Entwicklung dieser Gebietskörperschaftsgruppe fortfolgend nicht weiter betrachtet.

¹⁰ Die Berechnung erfolgte ohne Berücksichtigung der Zahlungen gleicher Ebene.

¹¹ Schlüsselzuweisungen (Gr. 041), Zuweisungen, Zuschüsse und Erstattungen von Bund und Land (Gr. 051, 061, 160, 161, 170, 171, 360), Zuweisungen für Investitionen vom Land (Gr. 361), Leistungsbeteiligungen von Bund und Land, vorwiegend nach SGB II (Gr. 092, 093, 191, 192, 193).

¹² Gr. 092, 093, 191.

mals Kreisfreien - nunmehr kreisangehörigen - Städten auf die Landkreise übergangen. Hingegen erhöhten sich fast alle anderen Zuweisungen¹³ in stärkerem Maße.

Im Vergleich zu den übrigen Gebietskörperschaftsgruppen stiegen die Personalausgaben um moderate rd. 2 % bzw. rd. 20 Mio. €. In der Größenklasse 50 bis unter 100 Tsd. EW¹⁴ waren die Personalausgaben je EW rückläufig.

Während die sozialen Leistungen bei den übrigen Gebietskörperschaftsgruppen stiegen, wiesen die kreisangehörigen Gemeinden mit rd. 9 Mio. € den bislang niedrigsten Wert aus, was einer Verringerung von fast 94 % gegenüber dem Vorjahr entsprach. Die aufgabenbezogene Leistungsbeteiligung wurde aufgrund o. g. Aufgabenübertragung dabei von mehr als 70 Mio. € im Jahr 2008 fast vollständig herabgesetzt und die Sozialumlage wurde auf Null reduziert.

Die 4 ehemals Kreisfreien Städte Zwickau, Plauen, Görlitz und Hoyerswerda entrichteten im Zuge ihrer erlangten Kreisangehörigkeit seit dem Jahr 2009 eine entsprechende Kreisumlage. Dies führte - neben einem generellen Anstieg dieser Umlage - insgesamt zu einer deutlichen Erhöhung der allgemeinen Umlagen an Gemeinden/Gemeindeverbände.

Nach einem Rückgang im Jahr 2008 wuchsen die Ausgaben für Baumaßnahmen im Jahr 2009 um rd. 118 Mio. € (rd. 18 %).

Landkreise

Die Landkreise erhielten aus den verschiedenen Zuweisungen, darunter der sog. Mehrbelastungsausgleich¹⁵ aufgrund der Funktionalreform 2008, insgesamt wesentlich umfangreichere Mittel als im Vorjahr. Sie beliefen sich auf insgesamt rd. 2,1 Mrd. € und lagen somit um rd. 8 % über dem Vorjahreswert. Lediglich bei den Zuweisungen für Investitionen war ein größerer Rückgang in Höhe von rd. 120 Mio. € zu verzeichnen (rd. -38 %).

Die finanziellen Auswirkungen des Stellenübergangs vom Freistaat Sachsen im Rahmen der Funktionalreform zeigten sich bei den Landkreisen am stärksten. 3.581,0 der insgesamt 4.144,6 auf die kommunale Ebene übergegangenen VZÄ wechselten zum 01.08.2008 zu den Landkreisen. Die Personalausgaben der Landkreise waren mithin um fast ein Drittel (rd. 148 Mio. €) höher als im Vorjahr.¹⁶

Auswirkungen Funktionalreform 2008

Die Landkreise hatten mit rd. 132 Mio. € (rd. 11 %) den größten Anstieg bei den sozialen Leistungen zu tragen. Allein die aufgabenbezogenen Leistungen stiegen wegen der aus dem kreisangehörigen Raum übernommenen Aufgaben um rd. 62 Mio. € (rd. 18 %).

Ihre Zuschüsse an Eigenbetriebe bzw. Eigengesellschaften erhöhten die Landkreise im Jahr 2009 um rd. 61 % gegenüber dem Vorjahr auf insgesamt rd. 61 Mio. €. An private Unternehmen flossen Zuschüsse für laufende Zwecke in Höhe von rd. 26 Mio. € und damit fast doppelt soviel wie im Vorjahr.

Zwar nahmen die Ausgaben für Baumaßnahmen um fast 2 % zu; insgesamt waren die Sachinvestitionen jedoch leicht rückläufig (rd. -2 Mio. €/rd. -1 %), da die Landkreise den Erwerb von beweglichen Sachen des Anlagevermögens reduzierten.

Kommunaler Sozialverband

Auch im KSV stieg die Zahl der VZÄ aufgrund der Funktionalreform und erhöhte dessen Personalausgaben merklich. Neben der Wirkung des Tarifabschlusses 2008 für die Beschäftigten des öffentlichen Dienstes führte dies zu Mehrausgaben gegenüber dem Vorjahr von rd. 55 % bzw. rd. 8 Mio. €.

¹³ Gr. 051, 061, 161, 171, 361, 160, 170, 360.

¹⁴ Diese Größenklasse umfasst die bis zum 01.08.2008 Kreisfreien Städte Zwickau, Plauen und Görlitz.

¹⁵ Vgl. Art. 4 § 1 Abs. 1 SächsVwNG vom 29.01.2008 (SächsMBAG 2008).

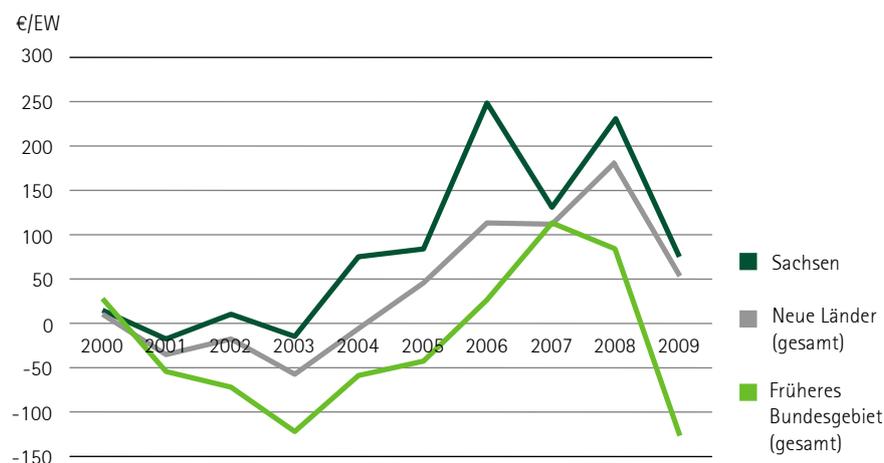
¹⁶ Zu weiteren Ausführungen hinsichtlich der finanziellen Auswirkungen der Funktional- und Kreisgebietsreform vgl. Jahresbericht 2009 des SRH, Beitrag 33, S. 283 f.

Die größte Ausgabenposition des KSV als überörtlicher Träger der Sozialhilfe – die Leistungen an natürliche Personen in Einrichtungen – erhöhte sich im Jahr 2009 gegenüber dem Vorjahr um rd. 27 Mio. € (rd. 8 %).

2.3 Ländervergleich und Quoten der sächsischen Kommunen im Überblick

Nach sichtlichen Schwankungen innerhalb der letzten 5 Jahre bewegte sich der Finanzierungssaldo der sächsischen Kommunalhaushalte im Jahr 2009 mit durchschnittlich rd. 75 €/EW auf dem Niveau des Jahres 2004. Trotz einem starken Rückgang lag er noch über dem Durchschnitt der neuen Länder (gesamt) und des früheren Bundesgebietes (gesamt), welches mit rd. -126 €/EW das niedrigste Ergebnis innerhalb der betrachteten Dekade erzielte.

Übersicht 4: Entwicklung der kommunalen Finanzierungssalden innerhalb des Bundesgebietes¹⁷



Übersicht 5: Vergleich von Einnahmen, Ausgaben und Quoten für 2009 innerhalb des Bundesgebietes

			Sachsen	Neue Länder (gesamt)	Früheres Bundesgebiet (gesamt)
Einnahmen aus	Steuern (netto)	€/EW	529	495	888
	Zuweisungen und Erstattungen vom Land ¹⁸		1.068	1.102	666
	davon allgemeine Schlüsselzuweisungen		525	563	315
Ausgaben für	Personal		575	593	580
	Soziale Leistungen		564	578	576
	Sachinvestitionen		343	318	281
Quote der	Steuerdeckung	%	24,0	22,0	36,9
	Investitionen		15,6	14,1	11,7
	sozialen Leistungen		31,2	30,9	28,5

Der unterschiedliche Kommunalisierungsgrad der Aufgaben in den einzelnen Bundesländern schränkt die absolute Vergleichbarkeit ein.¹⁹

¹⁷ Abweichend von der Systematik wurden für alle Jahre die Daten der Kassenstatistik verwendet.

¹⁸ Zuweisungen und Erstattungen vom Land als Summe der Gr. 041, 051, 061, 091, 161, 171, 361.

¹⁹ Auf die Ausführungen unter Pkt. 1 wird Bezug genommen.

Übersicht 6: Entwicklung ausgewählter Quoten²⁰ der sächsischen Kommunen

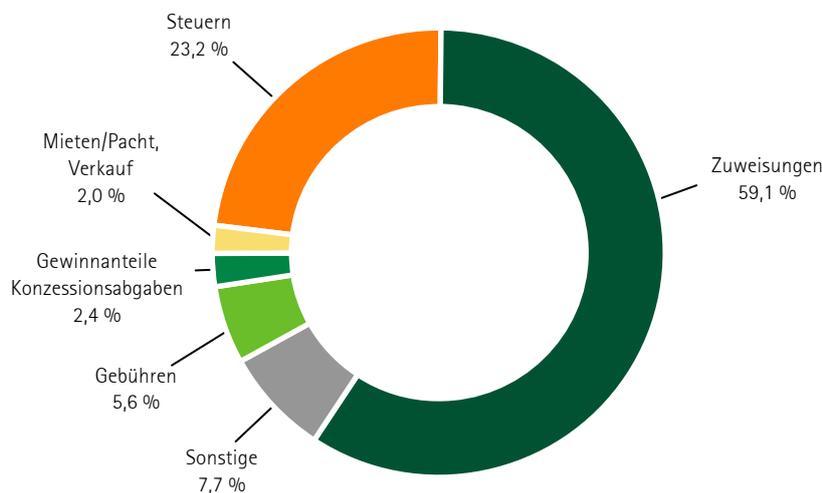
Quote der	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
	%									
Steuerdeckung	18,4	18,4	17,3	18,3	21,0	22,2	23,3	25,7	28,9	24,0
Schlüsselzuweisungen	42,4	43,7	42,0	40,4	39,7	32,3	28,4	26,6	25,6	26,7
Personalausgaben	39,1	36,9	35,0	35,9	35,5	30,2	28,9	29,2	30,7	31,8
Sozialleistungen	17,0	18,5	18,3	20,2	21,7	32,6	35,1	34,8	32,9	31,2
Investitionszuweisungen	61,5	66,8	74,8	71,1	66,9	70,1	38,6	77,2	80,9	84,8
Investitionen	21,8	20,4	19,0	21,1	21,4	16,6	15,9	15,0	14,8	15,6

Die gesunkene Steuerdeckungsquote zeigt, dass die sächsischen Kommunen 2009 nur noch etwa ein Viertel ihrer Ausgaben aus Steuereinnahmen finanzieren konnten. Infolge der Funktionalreform sowie der tariflichen Änderungen im Jahr 2008, die nun im gesamten Haushaltsjahr wirkten, stieg die Personalausgabenquote erneut. Die Entwicklung des vorangegangenen Jahres noch verstärkend, erreichte die Investitionszuweisungsquote wiederum ihren Höchststand. Die Investitionsquote erhöhte sich nach mehrjährigem Rückgang erstmals wieder.

Kommunen finanzierten 2009 nur etwa ein Viertel ihrer Ausgaben aus Steuereinnahmen

3 Einzelbetrachtung wesentlicher Einnahmen

Übersicht 7: Einnahmenstruktur der sächsischen Kommunen im Jahr 2009



Die Übersicht gibt die Durchschnittswerte aller sächsischen Kommunen wieder. Beim Vergleich der einzelnen Gebietskörperschaftsgruppen ändert sich die Verteilung. Zum Beispiel wiesen die kreisangehörigen Gemeinden höhere Steuereinnahmen und niedrigere Zuweisungen aus. Die Landkreise erzielten rd. 85 % ihrer Einnahmen aus Zuweisungen von Bund und Land.

3.1 Steuereinnahmen

Während die Entwicklung der Grundsteuern A und B sowie des Gemeindeanteils an der Umsatzsteuer nahezu konstant verlief, kam es bei den beiden wichtigsten Steuereinnahmequellen - Gewerbesteuer und Gemeindeanteil an der Einkommensteuer - zu enormen Einbrüchen. So wirkten bspw. auf die Höhe des Gemeindeanteils an der

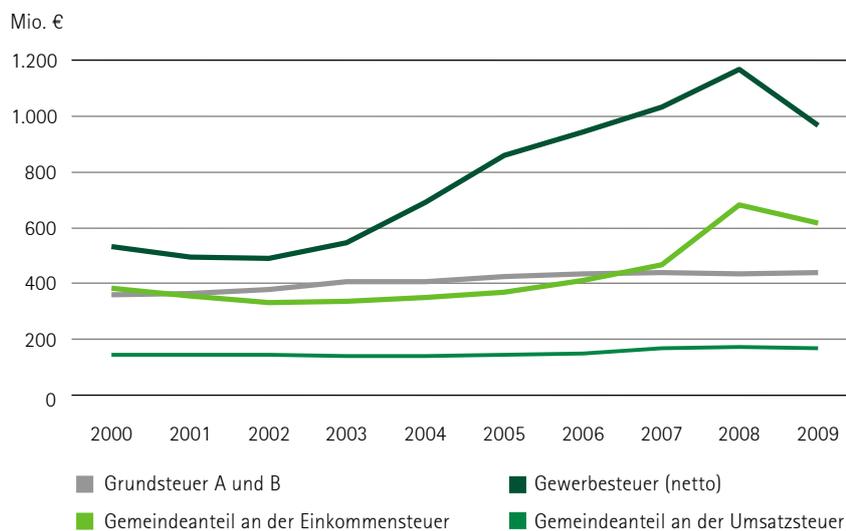
Einbrüche bei Gewerbesteuer und Gemeindeanteil an der Einkommensteuer

²⁰ 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.

Einkommensteuer die Zunahme der Kurzarbeit sowie die Erstattungen aufgrund des BVerfG-Urteiles zur Pendlerpauschale.

Insgesamt zeigte neben Steuerrechtsänderungen in den zurückliegenden Jahren insbesondere die Finanz- und Wirtschaftskrise ihre Auswirkungen - wenn auch bislang in geringerem Maße als Experten zunächst prognostizierten. Der Anteil der Steuereinnahmen an den bereinigten Gesamteinnahmen sank von rd. 26 % im Jahr 2008 auf rd. 23 % im Jahr 2009. Diese Degression wird jedoch durch den überproportionalen Anstieg der Steuereinnahmen im Jahr 2008 relativiert.

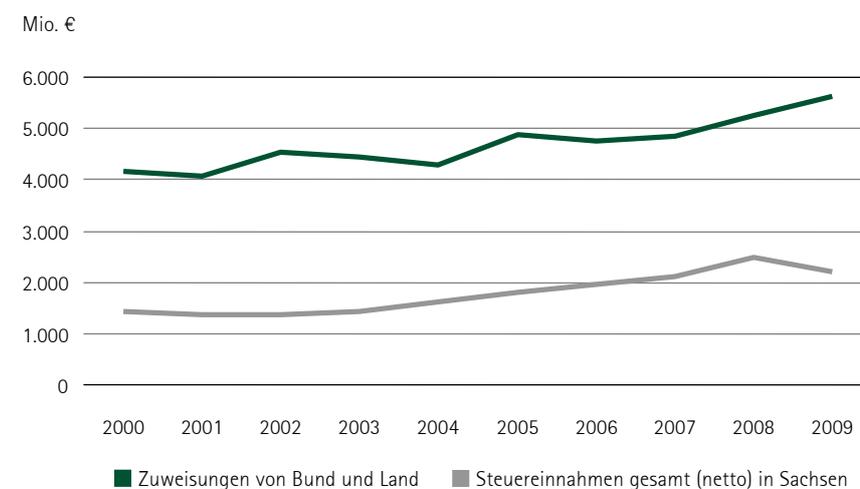
Übersicht 8: Entwicklung einzelner Steuerarten der sächsischen Kommunen



3.2 Entwicklung von Steuereinnahmen und Zuweisungen

Vor dem Hintergrund gesunkener Steuereinnahmen im Jahr 2009 gewinnen die demgegenüber gestiegenen Einnahmen aus Zuweisungen und ähnlichen Mitteln des Bundes und des Freistaates weiter an Bedeutung für die sächsischen Kommunalhaushalte. Allein letztgenannte Zuweisungen genügten, um - rein rechnerisch - mehr als 60 % der bereinigten Ausgaben der Kommunen zu decken. Allerdings ist hierbei zwischen den Gebietskörperschaftsgruppen zu differenzieren.

Übersicht 9: Entwicklung der Steuereinnahmen und Zuweisungen²¹ in Sachsen



²¹ Die Werte des Diagramms beinhalten bei den Zuweisungen von Bund und Land folgende Gruppierungen: 041, 051, 061, 092, 093, 160, 161, 170, 171, 191, 192, 193, 360, 361.

3.3 Einnahmen aus laufenden Zuweisungen und Erstattungen

Finanzausgleichsmasse und allgemeine Schlüsselzuweisungen

Die Finanzausgleichsmasse für die sächsischen Kommunen umfasste im Jahr 2009 rd. 3.137 Mio. € (Finanzausgleichsmassengesetz 2009/2010²²). Dieser auf Basis der Novembersteuerschätzung 2008 festgelegte Betrag lag um fast 20 % über dem Vorjahreswert. Darin berücksichtigt war ein Korrekturbetrag aus dem Istergebnis des Hj. 2007 in Höhe von rd. 277 Mio. €.

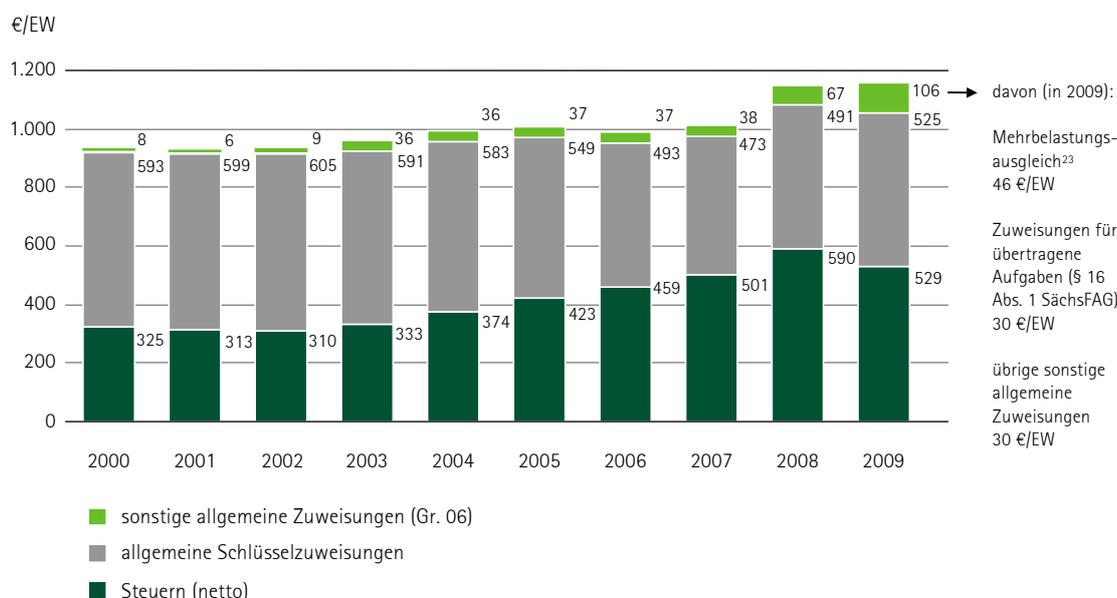
Finanzausgleichsmasse 2009: rd. 3,1 Mrd. €

Die erhöhte Finanzausgleichsmasse wurde insbesondere für ein zu bildendes kommunales Vorsorgevermögen, investive Zweckzuweisungen sowie für höhere Schlüsselzuweisungen verwendet.

Allgemeine Deckungsmittel

Unter dem nicht normierten Begriff der allgemeinen Deckungsmittel werden Einnahmen verstanden, die den Gemeinden zur allgemeinen, d. h. nicht zweckgebundenen Deckung ihres Finanzbedarfs zur Verfügung stehen. Hierzu gehören vor allem die Steuereinnahmen (netto) und die allgemeinen Schlüsselzuweisungen des Landes. Ergänzt werden diese durch die sonstigen allgemeinen Zuweisungen (Gr. 06). Im Jahr 2009 verfügten die sächsischen Kommunen insgesamt über rd. 4.844 Mio. € an allgemeinen Deckungsmitteln. Dies entsprach rd. 1.160 €/EW.

Übersicht 10: Ermittlung der allgemeinen Deckungsmittel



Seit 2003 werden die ehemals zu den allgemeinen Schlüsselzuweisungen zählenden Zuweisungen für übertragene Aufgaben nach § 16 Abs. 1 SächsFAG unter den sonstigen allgemeinen Zuweisungen vom Land ausgewiesen, da sie seither finanzkraftunabhängig gezahlt werden. Sie lagen bis 2008 konstant bei rd. 29 €/EW; im Jahr 2009 bei rd. 30 €/EW.

Erstmals im Jahr 2008 erhielten die Landkreise und Kreisfreien Städte zusätzlich pauschale steuerkraftunabhängige allgemeine Zuweisungen (Mehrbelastungsausgleich²³), die ebenfalls bei den sonstigen allgemeinen Zuweisungen vom Land ausgewiesen werden. In den Jahren 2009 und 2010 erreicht dieser Mehrbelastungsausgleich mit jeweils 190,9 Mio. € bzw. rd. 46 €/EW seinen Höchstwert.

²² Vgl. Art. 2 des Gesetzes über die Feststellung des Haushaltsplanes des Freistaates Sachsen für die Hj. 2009 und 2010 und die Festlegung der Finanzausgleichsmassen und der Verbundquoten in den Jahren 2009 und 2010 vom 11.12.2008.

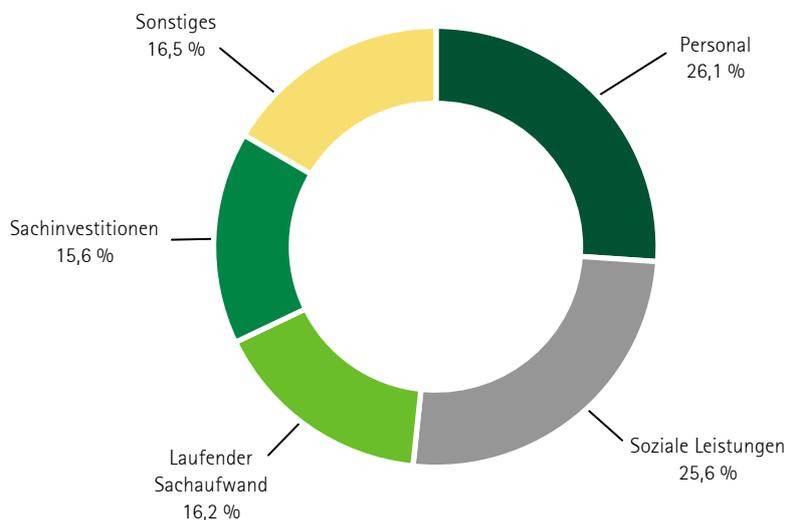
²³ Mehrbelastungsausgleich für übertragene Aufgaben im Rahmen der Funktionalreform gem. § 1 Abs. 1 SächsMBAG 2008.

3.4 Einnahmen der Kapitalrechnung

Die Einnahmen der Kapitalrechnung im Gesamtumfang von rd. 1,3 Mrd. € bestanden im Jahr 2009 zu rd. 85 % aus Zuweisungen für Investitionen vom Land. Im Vergleich zum Vorjahr wurden insbesondere bei der Veräußerung von Grundstücken sowie bei der Veräußerung von Beteiligungen und Rückflüssen von Kapitaleinlagen niedrigere Einnahmen erzielt.

4 Einzelbetrachtung wesentlicher Ausgaben

Übersicht 11: Ausgabenstruktur der sächsischen Kommunen im Jahr 2009



Die Übersicht gibt die Durchschnittswerte aller sächsischen Kommunen wieder. Beim Vergleich der einzelnen Gebietskörperschaftsgruppen ändert sich die Verteilung. So wiesen die kreisangehörigen Gemeinden kaum Ausgaben für soziale Leistungen aus, jedoch überdurchschnittlich hohe Sachinvestitionsmittel. Der Ausgabenetat der Landkreise wiederum bestand zu mehr als der Hälfte aus Sozialleistungen. Die Kreisfreien Städte entsprechen am ehesten den oben dargestellten Durchschnittswerten.

4.1 Personalausgaben

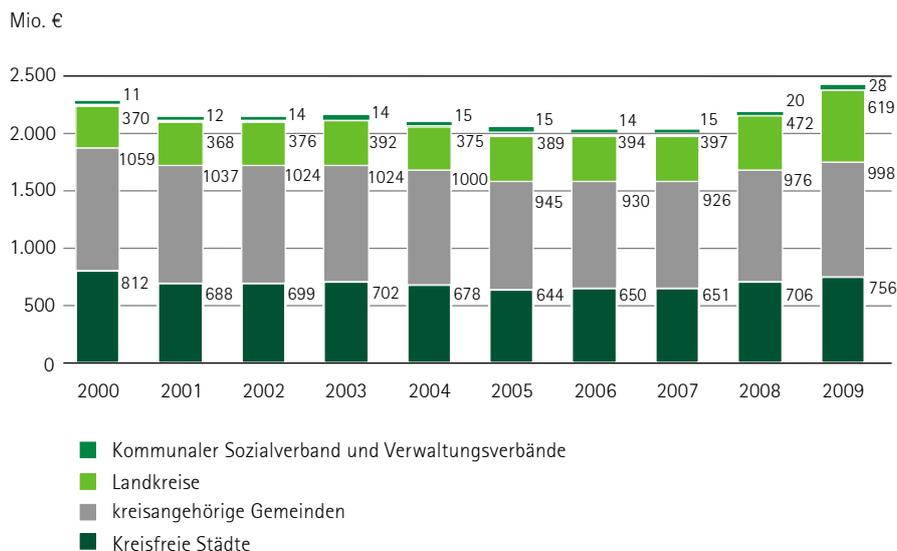
Personalausgaben übersteigen nunmehr die Sozialausgaben

Die finanziellen Folgen des Stellenübergangs (4.144,6 VZÄ) zum 01.08.2008 vom Freistaat Sachsen auf die Landkreise, Kreisfreien Städte und den KSV im Rahmen der Funktional- und Kreisgebietsreform²⁴ sowie des Tarifabschlusses für die Beschäftigten des öffentlichen Dienstes im Jahr 2008 entfalteten im darauffolgenden Jahr ihre volle Wirkung. Die Personalausgaben erreichten 2009 eine Höhe wie zuletzt im Jahr 1997. Im Gegensatz zu den Vorjahren überstiegen sie nunmehr die Sozialausgaben.

Die demografische Entwicklung in Sachsen verschärft den Anstieg der einwohnerindizierten Personalausgaben zusätzlich. Sie erhöhten sich um rd. 10 % auf rd. 575 €/EW und lagen damit weniger als 1 % unter denen des früheren Bundesgebietes; jedoch noch etwa 3 % unter dem Durchschnitt der neuen Länder (vgl. Übersicht 5). Der Sondereffekt aufgrund der Funktionalreform ist beim Vergleich mit anderen Bundesländern zu berücksichtigen.

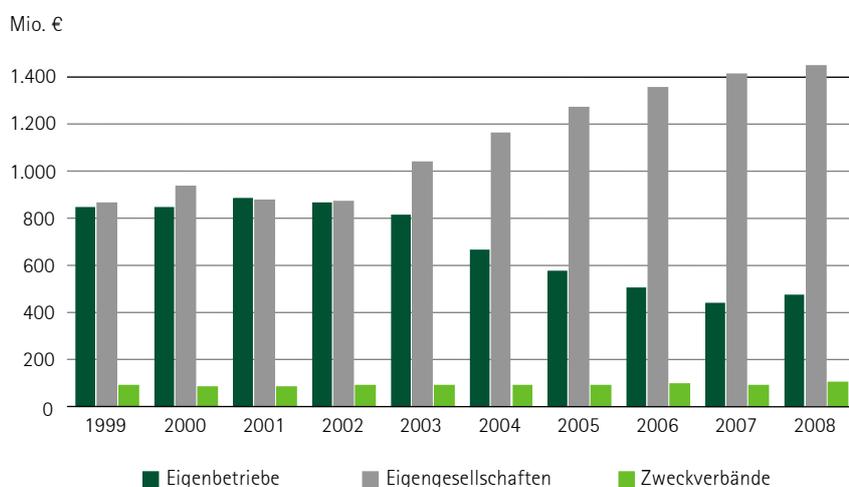
²⁴ Vgl. Art. 2 § 3 Abs. 1 SächsVwNG vom 29.01.2008 (SächsPÜG).

Übersicht 12: Entwicklung der Personalausgaben gesamt und nach Gebietskörperschaften



Die Kassenstatistik erfasst nur die Ausgaben im Kernhaushalt der Verwaltung. Ausgaben für Mitarbeiter in Eigenbetrieben, Zweckverbänden und kommunalen Gesellschaften fließen nicht in die kommunale Kassenstatistik ein, sind jedoch ebenfalls statistisch erfasst und werden nachfolgend dargestellt:²⁵

Übersicht 13: Entwicklung der Personalausgaben der Eigenbetriebe, Eigengesellschaften und Zweckverbände



4.2 Ausgaben für soziale Leistungen

Nachdem die Ausgaben für soziale Leistungen an 2 aufeinanderfolgenden Jahren gesunken waren, stiegen sie erwartungsgemäß im Jahr 2009 an (rd. +2 %). Sie beliefen sich insgesamt auf rd. 2.354 Mio. €. Mithin wendeten die Kommunen durchschnittlich etwa ein Viertel ihrer gesamten Ausgaben für soziale Leistungen auf. In den folgenden Leistungsbereichen traten gegenüber dem Vorjahr größere Veränderungen auf:

Anstieg der Sozialleistungsausgaben

²⁵ Den in Übersicht 13 dargestellten Personalausgaben lag im Jahr 2008 eine Anzahl von 137 Eigenbetrieben und 483 Eigengesellschaften zugrunde.

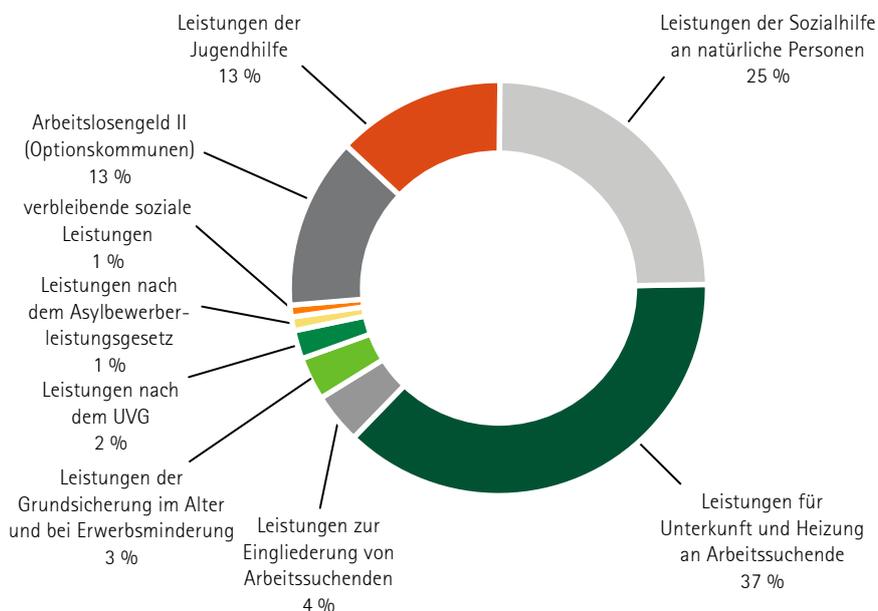
Übersicht 14: Ausgaben für soziale Leistungen im Vorjahresvergleich

Bereich	Gruppie- rungs- nummer	Ausgaben		Veränderung ge- genüber dem Vor- jahr	
		2008 Mio. €	2009 Mio. €	Mio. €	%
Leistungsbeteiligung bei Leistungen für Unterkunft und Heizung an Arbeitssuchende (ARGE)	691	748,3	735,7	-12,5	-1,7
Leistungen für Unterkunft und Heizung an Arbeitssuchende (Optionskommunen)	783	131,4	145,9	14,4	11,0
Arbeitslosengeld II ohne Leistungen für Unterkunft und Heizung (Optionskommunen)	786	305,3	314,7	9,3	3,1
Leistungen zur Eingliederung von Arbeitssuchenden (Optionskommunen)	787	90,5	89,3	-1,2	-1,3
Leistungen der Sozialhilfe an natürliche Personen außerhalb von Einrichtungen	73	74,7	83,8	9,1	12,2
Leistungen der Sozialhilfe an natürliche Personen in Einrichtungen	74	466,0	495,3	29,3	6,3
Leistungen der Jugendhilfe in Einrichtungen	77	139,0	130,1	-8,8	-6,4
Leistungen der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung in Einrichtungen	781	66,2	72,4	6,1	9,2

Der Anstieg der Gesamtausgaben für soziale Leistungen im Jahr 2009 fußte auf der vermehrten Inanspruchnahme von Leistungen der Sozialhilfe (Gr. 73, 74) sowie von Arbeitslosengeld II bei Optionskommunen (Gr. 786). Ein Ausgabenrückgang war hingegen insbesondere bei den Leistungen der Jugendhilfe in Einrichtungen (Gr. 77) zu verzeichnen.

Die Struktur der sozialen Leistungen, dargestellt in nachfolgendem Kreisdiagramm, änderte sich im Vergleich der letzten Jahre nur wenig. In dem Maße, wie die Leistungen für Unterkunft und Heizung an Arbeitssuchende (Gr. 691, 783) - prozentual an den Gesamtausgaben für Sozialleistungen gemessen - sanken, wuchsen die Leistungen der Sozialhilfe (Gr. 73, 74). In den übrigen Bereichen traten Änderungen im Wesentlichen im Nachkommastellenbereich auf.

Übersicht 15: Struktur der sozialen Leistungen im Jahr 2009



Die verbleibenden sozialen Leistungen beinhalten die Gruppierungsnummern 693, 75, 785, 788 und 789.

Von den Ausgaben für soziale Leistungen entfiel 2009 analog dem Vorjahr etwa ein Viertel auf die Kreisfreien Städte. Sie verausgabten pro EW rd. 384 € (Dresden), rd. 448 € (Chemnitz) bzw. rd. 561 € (Leipzig).

Der Anteil der kreisangehörigen Gemeinden an den Ausgaben für soziale Leistungen sank von rd. 6 % im Jahr 2008 auf weniger als 1 % im Jahr 2009. Entsprechend erhöhten sich die Anteile der Landkreise und des KSV, die rd. 57 % bzw. rd. 17 % der Ausgaben für soziale Leistungen trugen.

5 der 10 Landkreise sind teilweise optierend²⁶ und leisten aufgrund der Übernahme von Aufgaben der Bundesagentur für Arbeit, insbesondere durch Auszahlung des Arbeitslosengeldes II, mehrfach höhere Zahlungen als die nicht optierenden. Die höchsten Sozialleistungen je EW hatte erneut der Landkreis Bautzen mit rd. 753 € je EW. Der Landkreis Meißen verzeichnete mit rd. 10 % den größten Ausgabenzuwachs je EW. Bei den verbleibenden 5 nicht optierenden Landkreisen reichten die Pro-Kopf-Ausgaben für Sozialleistungen von rd. 279 € (Erzgebirgskreis) bis rd. 356 € (Nordsachsen). Zwei Landkreise konnten 2009 ihre Ausgaben für Sozialleistungen je EW senken.

Bis einschließlich 2004 lagen die einwohnerbezogenen Sozialausgaben der sächsischen Kommunen deutlich unter dem Durchschnitt des früheren Bundesgebietes. Durch den Übergang überproportional vieler Arbeitslosenhilfeempfänger zum Arbeitslosengeld II und der damit verbundenen Übernahme der Unterkunftskosten übertrafen sie über mehrere Jahre das Niveau der Ausgaben in den Ländern des früheren Bundesgebietes. Mittlerweile liegen die Sozialausgaben je EW in den Kommunen Sachsens wieder unter denen des früheren Bundesgebietes (vgl. Übersicht 5).²⁷

4.3 Sachausgaben

Erneut stiegen die Ausgaben für laufenden Sachaufwand (+ 6,9 %). Im Gegensatz zum Jahr 2008 traten 2009 gleich in mehreren Bereichen deutliche Kostensteigerungen auf, bspw. bei der Erstattung von Verwaltungs- und Betriebsaufwand an private Unternehmen bzw. an kommunale Sonderrechnungen²⁸, bei den Geschäftsausgaben²⁹, bei der Bewirtschaftung der Grundstücke, baulichen Anlagen usw.³⁰ sowie bei der Unterhaltung des sonstigen unbeweglichen Vermögens³¹.

4.4 Sachinvestitionen

Im Jahr 2009 gaben die sächsischen Kommunen rd. 1.435 Mio. € für Sachinvestitionen³² aus und damit rd. 14 % mehr als im Vorjahr. Darunter wuchs das Ausgabenvolumen der Baumaßnahmen sogar um rd. 15 %.

Rund 15 % höhere Bauausgaben

Obwohl im Rahmen des „Konjunkturpaketes II“ bis zum 31.12.2009 für kommunale Maßnahmen Mittel in Höhe von rd. 105 Mio. € flossen, die erhöhend auf die Zuweisungen für Investitionen vom Land wirkten, waren letztere insgesamt rückläufig. Sie deckten noch rd. 78 % des Gesamtvolumens an Sachinvestitionen.

Anders als im Fall der Flutschadensbeseitigung aufgrund des Hochwassers 2002 wurde – im Gegensatz zum Landesbereich – für den kommunalen Haushalt keine separate Haushaltsstelle zur Veranschlagung der Mittel aus dem Zukunftsinvestitionsgesetz³³ vorgegeben. In dieser Hinsicht wird die Transparenz der Rechnungslegung beeinträchtigt.

²⁶ Vgl. die Verordnung zur Zulassung von kommunalen Trägern als Träger der Grundsicherung für Arbeitssuchende (Kommunalträger-Zulassungsverordnung - KomtrZV) vom 24.09.2004.

²⁷ Zur teilweisen Ausgabenerstattung vgl. Jahresbericht 2008 des SRH, Beitrag Nr. 32, S. 257, Pkt. 6.2.

²⁸ Gr. 677, 675.

²⁹ Gr. 65.

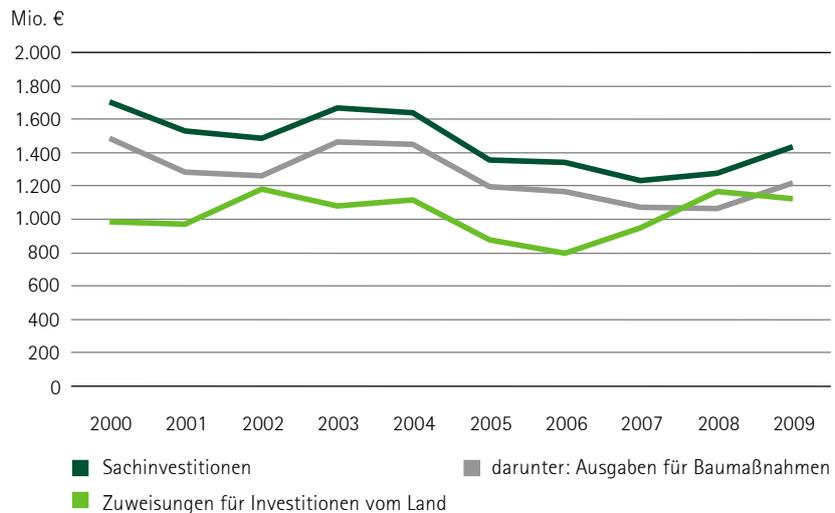
³⁰ Gr. 54.

³¹ Gr. 51.

³² Sachinvestitionen beinhalten den Erwerb von Grundstücken und beweglichen Sachen des Anlagevermögens (einschließlich Leasingzahlungen) sowie Baumaßnahmen.

³³ Gesetz zur Umsetzung von Zukunftsinvestitionen der Kommunen und Länder vom 02.03.2009 (ZulInvG).

Übersicht 16: Entwicklung der Sachinvestitionen, darunter Ausgaben für Baumaßnahmen und der Zuweisungen für Investitionen vom Land

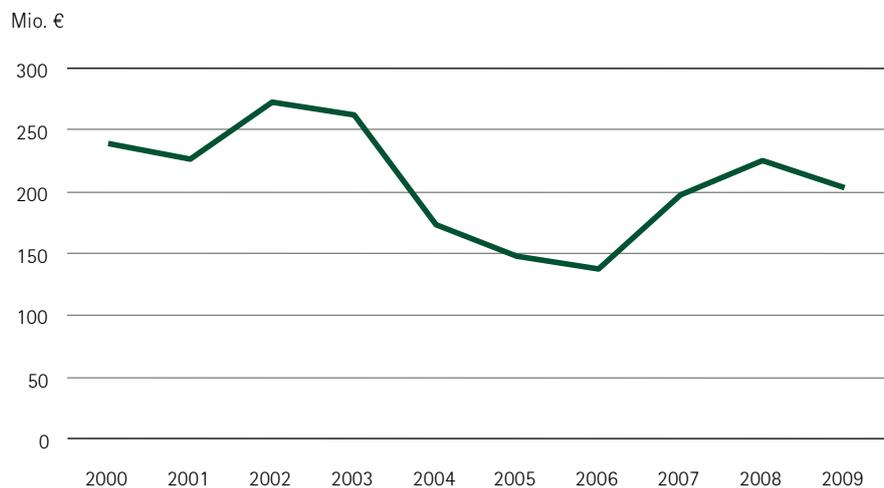


Die Ausgaben für Sachinvestitionen stiegen - je EW - auch im Durchschnitt der neuen Länder (um rd. 10 %) sowie des früheren Bundesgebietes (um rd. 5 %). Die sächsischen Kommunen investierten mit rd. 343 €/EW weiterhin überdurchschnittlich viel (vgl. Übersicht 5).

4.5 Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen

Die Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen dienen der Durchführung investiver Maßnahmen bei Dritten. Oftmals finanziert die Kommune mit den Zuwendungen Aufgaben, zu denen sie gesetzlich verpflichtet ist, deren Trägerschaft jedoch Dritte übernehmen.

Übersicht 17: Entwicklung der Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen



5 Finanzielle Leistungsfähigkeit

Die Ausführungen zu den Nettoinvestitionsmitteln³⁴ und den Rücklagenbewegungen basieren ausschließlich auf den Daten der Jahresrechnungsstatistik. Dieser fehlt zwar die unmittelbare Aktualität der Kassenstatistik, jedoch erfasst nur eine Jahresrech-

³⁴ Nettoinvestitionsmittel sind gem. Nr. 24 der Anlage zur KomHVO 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.

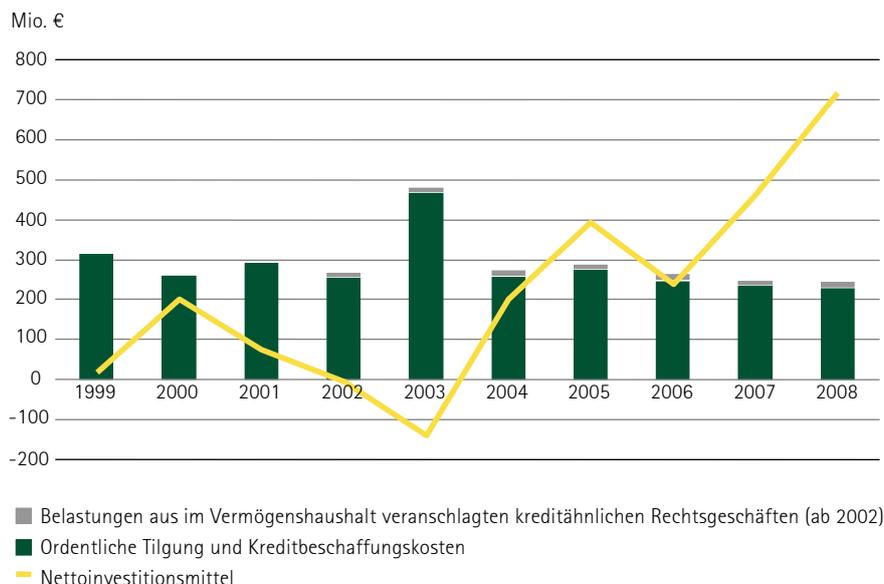
nungsstatistik die für die nachfolgenden Betrachtungen relevanten Abschlussbuchungen sachgerecht.

Gegenwärtig liegen die Daten der Jahresrechnung bis einschließlich 2008 vor.

5.1 Nettoinvestitionsmittel und Rücklagen

Die positive Entwicklung des Jahres 2007 wurde 2008 noch übertroffen. Den sächsischen Kommunen standen im bisher höchsten Umfang Mittel für Investitionen zur Verfügung, d. h. die Verwaltungshaushalte erzielten nach Abzug der Kreditbelastungen erneut hohe Überschüsse.

Übersicht 18: Entwicklung der Nettoinvestitionsmittel und der Belastungen im Zusammenhang mit Krediten und kreditähnlichen Rechtsgeschäften³⁵



Bei den einzelnen Gebietskörperschaftsgruppen stellte sich die Entwicklung der Nettoinvestitionsmittel wie folgt dar:

Übersicht 19: Entwicklung der Nettoinvestitionsmittel bei einzelnen Gebietskörperschaftsgruppen

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
	Mio. €									
Kreisfreie Städte	-75	-7	-115	-87	-244	-38	55	61	92	205
kreisangehörige Gemeinden	135	139	128	89	86	226	300	241	347	475
Landkreise	16	52	69	-7	13	-12	7	-36	2	42
Kommunaler Sozialverband	-60	16	-8	-1	5	26	31	-29	21	-3

Die Gesamtrücklagen der sächsischen Kommunen, bestehend aus allgemeiner und Sonderrücklage, stiegen im Jahr 2008 um weitere rd. 379 Mio. €. Hierzu trugen insbesondere die kreisangehörigen Gemeinden bei. Seit dem Jahr 2004 konnten jährlich mehr Mittel zugeführt als entnommen werden.

³⁵ Aus Gründen der Vergleichbarkeit mit den Haushaltsjahren bis 2002 einschließlich der Zuführung zu Sonderumlagen.

5.2 Durchschnittliche rechnerische Tilgungszeit

Die durchschnittliche rechnerische Tilgungszeit betrachtet den Gesamtbetrag der Schulden im Verhältnis zur ordentlichen Tilgung eines jeden Jahres. Sie zeigt die Anzahl der Jahre, die bei konstanter ordentlicher Tilgung rechnerisch zum vollständigen Abbau der Schulden benötigt würden. Liegt die Tilgungszeit über dem Wert von 20 Jahren, wird von einer mangelnden Kreditkongruenz ausgegangen.³⁶

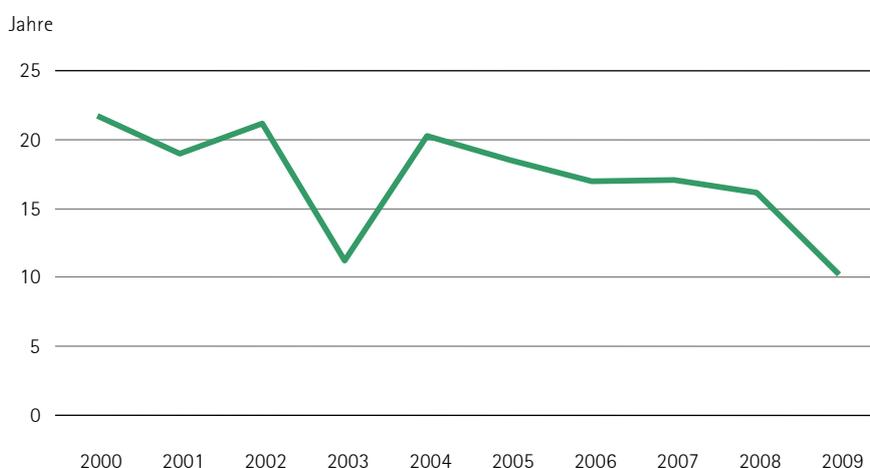
Bislang niedrigste rechnerische Tilgungszeit

Mit einer um mehr als 100 Mio. € höheren ordentlichen Tilgungsleistung als im Vorjahr wurde die Schuldenlast der sächsischen Kommunen im Jahr 2009 auf rd. 3,4 Mrd. € verringert. Dabei konnte mit durchschnittlich 10,3 Jahren die bislang niedrigste rechnerische Tilgungszeit erzielt werden.

Bemerkenswert ist die Verringerung der Tilgungszeit der Kreisfreien Städte innerhalb eines Jahres von 19,5 auf 6,2 Jahre. Diese wurde maßgeblich durch den größeren Tilgungsumfang der Kreisfreien Stadt Leipzig beeinflusst. Bei den Landkreisen und Verwaltungsverbänden stiegen die durchschnittlichen rechnerischen Tilgungszeiten geringfügig, lagen jedoch - ebenso wie bei den kreisangehörigen Gemeinden - deutlich unter der Kenngröße von 20 Jahren. Die Kommunen profitierten außerdem von einem niedrigen Zinsniveau. Bei den Zinsausgaben konnten im Jahr 2009 rd. 29 Mio. € (rd. 16 %) eingespart werden.

Diese insgesamt positive Entwicklung darf jedoch nicht darüber hinwegsehen, dass sich der Großteil der Schulden nach wie vor in den ausgelagerten Bereichen der sächsischen Kommunen befindet (vgl. Jahresberichtsbeitrag „Kommunale Verschuldung“) und dass sich der bisherige Trend des Schuldenabbaus aufgrund der wirtschaftlichen Entwicklung in den Folgejahren kaum in dem Maße fortsetzen lassen wird.

Übersicht 20: Entwicklung der durchschnittlichen rechnerischen Tilgungszeit³⁷ der sächsischen Kommunen



6 Entwicklung seit 2009

6.1 Wirtschaftssituation

Die günstige gesamtwirtschaftliche Entwicklung der zurückliegenden Jahre wurde durch den im IV. Quartal 2008 einsetzenden konjunkturellen Abschwung aufgehoben. Im I. Quartal des Jahres 2009 sank das Bruttoinlandsprodukt um 3,8 % gegenüber dem vorangegangenen Quartal bzw. im Vorjahresvergleich um 6,7 % (real), sodass von der tiefsten Rezession der bundesdeutschen Nachkriegsgeschichte gesprochen wurde.

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 Zur Berechnung wurden die Schuldenstände aus der Schuldenstatistik der Gemeinden und Gemeindeverbände verwendet.

Wesentliche Ursachen lagen in den stark rückläufigen Exporten und Investitionen. Am Arbeitsmarkt verhinderte das Instrumentarium der Kurzarbeit größere Einbrüche. Der zurückhaltende private Konsum zeigte keine positive Wirkung auf die Konjunktur.

Bereits ab der zweiten Jahreshälfte war mit Zunahme der Exporte und der Bauinvestitionen eine beginnende konjunkturelle Stabilisierung zu verzeichnen. Im weiteren Jahresverlauf zeigte das ZuInvG im Rahmen des „Konjunkturpaketes II“ erste Wirkungen durch zusätzliche öffentliche Investitionen. Diese begünstigen insbesondere in den Jahren 2010 und 2011 die gesamtwirtschaftliche Nachfrage und die nachhaltige Verbesserung der Infrastruktur.

Mit der in Höhe von voraussichtlich bis zu 65 Mrd. € im Jahr 2010 höchsten Neuverschuldung in der bundesdeutschen Geschichte sollen wegbrechende Steuereinnahmen und Mehrkosten vor allem für den Arbeitsmarkt infolge der Finanzkrise aufgefangen werden.

Die noch sehr verhaltene wirtschaftliche Erholung führt - der Mai-Steuerschätzung 2010 zufolge - erst 2014 wieder zu einer konjunkturellen Normallage.

Konjunkturelle Normallage erst 2014 erwartet

6.2 Umsetzung des „Konjunkturpaketes II“

Dem Freistaat Sachsen stehen aus dem „Konjunkturpaket II“ im Rahmen des ZuInvG rd. 596,8 Mio. € zur Verfügung. 80 % des Gesamtbetrages sind - neben zusätzlichen Mitteln vom Freistaat - für die sächsischen Kommunen bestimmt, sodass diese bis einschließlich 2010 über rd. 509,2 Mio. € für Investitionen in den förderfähigen Bereichen verfügen können. Bis zum Jahresende 2009 waren auf kommunaler Ebene knapp 22 % (rd. 110 Mio. €) dieser Mittel abgerufen worden. Insofern wird das Konjunkturpaket erst im Jahr 2010 seine volle Wirkung entfalten und die Investitionstätigkeit der Kommunen auf einem guten Niveau halten. Haushalterisch findet dies einnahmeseitig im Anstieg der Investitionszuweisungen seinen Niederschlag und ausgabeseitig bei den Sachinvestitionen.

Konjunkturpaket entfaltet 2010 seine volle Wirkung

Nach ursprünglicher Rechtslage (§ 3a ZuInvG) verpflichtete das „Konjunkturpaket II“ die Kommunen, ihre Investitionen in den Jahren 2009 bis 2011 hoch zu halten, um den statistischen Effekt der Zusätzlichkeit nachweisen zu können, da andernfalls Rückforderungen seitens des Bundes gedroht hätten. Entsprechend wäre mit Auslaufen des „Konjunkturpaketes II“ eine Reduzierung kommunaler Investitionsvorhaben zu erwarten gewesen. Auf Antrag im Bundesrat, die Zusätzlichkeit nur noch vorhabenbezogen, nicht jedoch finanzstatistisch zu definieren, wurde das ZuInvG rückwirkend zum 06.03.2009 angepasst (vgl. BGBl. 2010, Teil I Nr. 26 vom 02.06.2010).

6.3 Kommunaler Finanzausgleich 2010 in Sachsen

6.3.1 Finanzausgleichsmasse

Die Finanzausgleichsmasse gem. SächsFAG sinkt im Hj. 2010 auf rd. 2,95 Mrd. €. ³⁸

Finanzausgleichsmasse 2010: rd. 2,95 Mrd. €

Die Schlüsselzuweisungen insgesamt bleiben im Jahr 2010 stabil. Bei den allgemeinen und den investiven Schlüsselzuweisungen werden die Mittel anders als ursprünglich vorgesehen verteilt. Grund ist die ungünstige Entwicklung der Steuerkraft der Kreisfreien Städte im - für die Schlüsselmassenaufteilung des Jahres 2010 - maßgeblichen Zeitraum. Zugunsten der Kreisfreien Städte erhalten die kreisangehörigen Gemeinden sowie die Landkreise niedrigere Beträge. ³⁹

Schlüsselzuweisungen 2010 stabil

Für die Jahre 2011 und 2012 werden die allgemeinen Schlüsselzuweisungen unter Berücksichtigung der kommunalen Steuereinnahmen so gestaltet, dass das Niveau der allgemeinen Deckungsmittel im Vergleich zu den Vorjahren gehalten werden kann.

³⁸ Vgl. Art. 2 Abs. 2 Satz 1 des Gesetzes über die Feststellung des Haushaltsplanes des Freistaates Sachsen für die Hj. 2009 und 2010 und die Festlegung der Finanzausgleichsmassen und der Verbundquoten in den Jahren 2009 und 2010 vom 11.12.2008 (Finanzausgleichsmassengesetz 2009/2010 - FAMG 2009/2010).

³⁹ Vgl. Verordnung des SMF zur Aufteilung der Schlüsselmassen nach § 4 SächsFAG im Jahr 2010 vom 10.12.2009.

6.3.2 Kommunales Vorsorgevermögen

Dem gem. § 23 SächsFAG in den Jahren 2009 und 2010 zu bildenden Vorsorgevermögen in Höhe von insgesamt rd. 372,1 Mio. € sind im Jahr 2010 noch rd. 97,6 Mio. € zuzuführen; davon rd. 57,2 Mio. € in den beim Freistaat vorzuhaltenden „Kommunalen Vorsorgefonds“ und rd. 40,4 Mio. € in die bei den Kommunen befindliche Vorsorgerücklage. Ursprünglich sollte das Vorsorgevermögen bis zum Jahr 2015 aufgelöst werden. Aufgrund der Steuereinnahmentwicklung und der daraus resultierenden geringeren Finanzausgleichsmasse soll das kommunale Vorsorgevermögen vorzeitig in den Jahren 2011 und 2012 aufgelöst werden. Durch die von der Staatsregierung angestrebte Auflösung in Höhe von rd. 191,8 Mio. € (2011) und rd. 180,3 Mio. € (2012) können die allgemeinen Deckungsmittel der Kommunen trotz rückläufiger Finanzausgleichsmasse und kommunaler Steuern auf dem bisherigen Niveau fortgeführt werden.⁴⁰

Diese Vorkehrungen leisten einen – von ihrem Umfang her zwar eher kleinen – Beitrag zur finanziellen Abfederung der konjunkturellen und demografischen Entwicklung sowie des Rückganges der Solidarpaktmittel II in den kommenden Jahren. Bereits ab dem Jahr 2011 müssen die Kommunen aufgrund der Steuereinnahmentwicklung der beiden Vorjahre mit deutlich geringeren Mitteln aus der Finanzausgleichsmasse rechnen. Entsprechend ist von der Inanspruchnahme des Vorsorgevermögens auszugehen.

6.3.3 Finanzausgleichsumlage

Obleich die Entwicklung der Steuereinnahmen es anders vermuten lässt, erhöhte sich die Zahl der abundanten⁴¹ Kommunen, deren Steuerkraft ihren Finanzbedarf nach SächsFAG übersteigt, im Jahr 2010 um eine weitere auf nunmehr 30.⁴²

Übersicht 21: Entwicklung der Anzahl abundanter Kommunen in Sachsen

Jahr	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Anzahl	11	4	4	5	8	15	25	28	28	29	30

Auf der Grundlage des § 25a SächsFAG wird von den abundanten Gemeinden seit dem Jahr 2009 eine Finanzausgleichsumlage erhoben, die an den jeweiligen Landkreis, zu dem die betreffende Gemeinde gehört, sowie in die Schlüsselmasse der kreisangehörigen Gemeinden fließt. Diese Umlage soll zur nachhaltigen Sicherung des Finanzausgleichs in Sachsen und zum weiteren Abbau der Steuerkraftunterschiede der sächsischen Kommunen beitragen. Im Jahr 2009 hatte die Finanzausgleichsumlage einen Umfang von rd. 25,9 Mio. €. Für 2010 wird mit einem Aufkommen von rd. 29 Mio. € gerechnet.

Der Antrag von 24 betroffenen Gemeinden vor dem Verfassungsgerichtshof des Freistaates Sachsen auf Feststellung, dass die betreffenden Normen des SächsFAG mit der Verfassung des Freistaates Sachsen unvereinbar seien, blieb ohne Erfolg (vgl. SächsVerfGH, Urteil vom 29.01.2010 – Vf. 25-VIII-09). Auch ein weiterer separater Antrag einer betroffenen Gemeinde wurde zurückgewiesen (vgl. SächsVerfGH, Urteil vom 26.08.2010 – Vf. 129-VIII-09). Der Verfassungsgerichtshof wies in seinem Urteil u. a. darauf hin, dass im Einzelfall eintretenden Haushaltsnotlagen abundanter Gemeinden, die unabhängig von der Erhebung der Finanzausgleichsumlage entstehen, durch diese allerdings verstärkt werden können, in ausreichender Weise mit dem Instrumentarium des § 22, insbesondere Abs. 2 Nr. 2 SächsFAG durch Zuweisungen zum Ausgleich besonderen Bedarfs abzuwehren ist.

⁴⁰ Vgl. § 23 Abs. 2 und 3 des Entwurfs des Siebenten Gesetzes der Änderung des SächsFAG.

⁴¹ Ist die Bedarfsmesszahl höher als die Steuerkraftmesszahl, erhält die kreisangehörige Gemeinde 75 % des Unterschiedsbetrages als Schlüsselzuweisung (§ 9 SächsFAG). Sind beide Beträge gleich hoch oder ist die Steuermesszahl größer, so erhält die Gemeinde keinen Ausgleich aus dem System der Schlüsselzuweisungen (abundante Gemeinde).

⁴² Zu den abundanten Kommunen zählen u. a.: Boxberg/O. L., Weißwasser/O. L., Neukieritzsch, Freiberg, Raschau-Markersbach, Hilbersdorf, Wiedemar, Weißborn/Erzgebirge, Hartmannsdorf, Niederdorf.

6.4 Eckpunkte wirtschaftlicher und finanzieller Prognosen

Sinkende Steuereinnahmen und wachsende Sozial- und Personalausgaben erschweren zunehmend die Aufstellung eines ausgeglichenen Haushaltes und somit die zukünftige Gestaltungs- und Handlungsfähigkeit der Kommunen. Die Finanzsituation in den Kommunen des früheren Bundesgebietes ist dabei noch als deutlich dramatischer zu bezeichnen als in denen der neuen Länder, da letztere u. a. derzeit noch stärker von den verschiedenen Zuweisungen von Bund und Land profitieren.

Mit der Mai-Steuerschätzung 2010 wurden für die sächsischen Kommunen im Jahr 2010 rd. 5 % niedrigere Steuereinnahmen im Vergleich zu 2009 prognostiziert. Darunter erwartet das SMF aufgrund des Wachstumsbeschleunigungsgesetzes Steuermindereinnahmen in den Jahren 2010 bis 2014 von insgesamt rd. 187 Mio. €; davon im Jahr 2010 rd. 21 Mio. €.

Der zum 01.11.2009 in Kraft getretene Tarifabschluss bewirkt im Bereich der kommunalen Kindertagesstätten und Sozialeinrichtungen eine Erhöhung der Personalausgaben. Die Beschäftigten erhalten im Durchschnitt einen um 120 € höheren Bruttomonatslohn.

Im Bereich der Sozialausgaben sollte bei den Leistungen für Unterkunft und Heizung mit höheren Belastungen der Kommunen gerechnet werden. Die geplante Absenkung des Bundesanteils von 25,4 % im Jahr 2009⁴³ auf 23,0 % im Jahr 2010 wird gegenwärtig durch den Vermittlungsausschuss mit dem Ziel einer grundlegenden Gesetzesüberarbeitung geprüft. Hauptkritikpunkt an der bisherigen Regelung ist die Orientierung der Bundesbeteiligung an der Zahl der Bedarfsgemeinschaften anstatt an der tatsächlichen Kostenentwicklung. Die Absenkung des Bundesanteils um einen Prozentpunkt bedeute z. B. allein für die Stadt Leipzig jährliche Mehrkosten in Höhe von 1,5 Mio. €. Zudem sieht das bis Ende 2014 mehr als 80 Mrd. € umfassende „Sparpaket“ der Bundesregierung u. a. bei verschiedenen Sozialleistungen größere Kürzungen vor.

Ferner bleiben die Ergebnisse der Kommission zur Neuordnung der Gemeindefinanzen, die sich im Frühjahr dieses Jahres konstituierte, abzuwarten. Zielsetzungen dieser aufgrund des Koalitionsvertrages der Regierungsparteien eingesetzten Institution sind u. a. Entlastungen für die Kommunen und Erweiterungen des kommunalen Handlungsspielraumes zu identifizieren, Handlungsempfehlungen zur Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung vorzulegen sowie Fragen der Finanzbeziehungen zwischen Bund, Ländern und Gemeinden und der Beteiligung der Kommunen an der Gesetzgebung des Bundes einzubeziehen.

Mittel- bis langfristige Herausforderungen leiten sich nach wie vor u. a. aus der Bewältigung des demografischen Wandels, steigenden Umweltrisiken und der globalen Marktentwicklung ab.

7 Folgerungen

Nach dem positiven Werdegang der Kommunalfinanzen in 2008 ist das Jahr 2009 Spiegel für die Entwicklung der kommenden Jahre. Weiter sinkende Einnahmen und steigende Ausgaben stellen die Kommunen vor große Herausforderungen (Gewährleistung eines ausreichenden finanziellen Handlungsspielraums, Fähigkeit zur Erwirtschaftung angemessener Nettoinvestitionsmittel u. a.).

7.1 Die finanziellen Mittel sind vor dem Hintergrund des derzeit noch hohen aber rückläufigen Niveaus an Zuweisungen, niedrigerer Steuereinnahmen und der demografischen Entwicklung zweckmäßig und zukunftsorientiert einzusetzen. Besonderes Augenmerk ist auf die Folgekosten von Entscheidungen und mithin deren Konsequenzen zu legen. Ein angemessenes Verhältnis zwischen Investitionen und weiterer Entschuldung bzw. Vermeidung von Neuverschuldungen ist dabei anzustreben.

Folgerungen

⁴³ § 46 Abs. 6 Satz 4 SGB II.

7.2 Freiwillige Gemeindegemeinschaften sollten als eine Möglichkeit, der sich verschärfenden Finanzlage der Kommunen und den zurückgehenden Bevölkerungszahlen entgegenzuwirken, angestrebt werden.⁴⁴

7.3 Die Einführung der Doppik bleibt in den nächsten Jahren als Aufgabe der Kommunen weiter im Fokus. Da die Umstellungsphase entsprechende Zusatzarbeiten erfordert und zeitliche, personelle sowie fachliche Kapazitäten bindet, sollten insbesondere kleinere Kommunen die Möglichkeiten übergemeindlicher Zusammenarbeit (Fortbildung, Erfahrungsaustausch, EDV-technische Umsetzung usw.) nutzen.⁴⁵ Nicht zuletzt unter dem Aspekt einer interkommunalen Vergleichbarkeit ist die weitere Umstellung der Kommunen auf die Doppik geboten.

7.4 Im Spannungsfeld hoher Standards bei der kommunalen Aufgabenerfüllung einerseits und enger Handlungsspielräume durch gesetzliche Vorgaben andererseits bleibt die nachhaltige qualitative Haushaltskonsolidierung mit Blick auf das Auslaufen des Solidarpaktes und im Sinne der Generationengerechtigkeit alternativlos.

8 Stellungnahmen

Das SMF, das SMI sowie der SSG und der Sächsische Landkreistag erhielten Gelegenheit zur Stellungnahme. Sofern der SRH die in den Stellungnahmen genannten Auffassungen und Empfehlungen teilte, wurden diese erforderlichenfalls eingearbeitet.

8.1 Nach Ansicht des SMI bestehe kein finanzstatistisches Interesse an einer gesonderten haushaltsrechtlichen Behandlung der aus dem ZulnvG finanzierten Investitionen, da diese nicht der Wiederherstellung der Infrastrukturen nach einem besonderen Schadensereignis dienen (vgl. Pkt. 4.4).

8.2 Das SMF regt in seiner Stellungnahme die Streichung des Satzes unter Pkt. 6.4 an: ‚Zudem sieht das bis Ende 2014 mehr als 80 Mrd. € umfassende „Sparpaket“ der Bundesregierung u. a. bei verschiedenen Sozialleistungen größere Kürzungen vor.‘ Der Text ließe vermuten, dass von dem Sparpaket unmittelbare Belastungen für die kommunale Ebene ausgehen. Jedoch wären allenfalls mittelbare finanzielle Folgen für die Kommunen zu erwarten. Mit einer Streichung könnten Fehlinterpretationen vermieden werden.

9 Schlussbemerkung

Zu den oben dargelegten Stellungnahmen des SMI und des SMF vertritt der SRH eine gegenteilige Auffassung. Zwar liegt den unter Pkt. 8.1 genannten Investitionen kein Schadensereignis zugrunde, dennoch stellen sie eine Ausnahme dar, die aus Gründen der Transparenz und Nachvollziehbarkeit auch in der Rechnungslegung als solche kenntlich gemacht werden sollte. Bei dem unter Pkt. 8.2 genannten Sachverhalt handelt es sich um eine wertungsfreie Sachbeschreibung.

⁴⁴ Am 13.04.2010 hat das SMI seine Entwürfe für „Grundsätze für freiwillige Zusammenschlüsse von Gemeinden im Freistaat“ und der überarbeiteten VwV über die Genehmigung von Gebietsänderungen von Gemeinden, Gemeindeverbänden und Verwaltungsgemeinschaften (VwV GebÄ) veröffentlicht.

⁴⁵ Ausführlich in: Sachsenlandkurier Kommunalzeitschrift für die Städte und Gemeinden, Organ des SSG, Heft 2/2010, Ausgabe März/April 2010, Thema des Heftes: „Doppik – Die Weichen sind gestellt“

Kommunale Verschuldung

Die Kommunen sowie die kommunalen Unternehmen und kamerale Zweckverbände konnten ihre Schulden weiter verringern.

Fast drei Viertel der insgesamt rd. 13 Mrd. € umfassenden Verschuldung betrafen die aus dem kommunalen Haushalt ausgelagerten Bereiche.

1 Vorbemerkungen

Die Angaben zur kommunalen Verschuldung basieren, sofern nicht anders angegeben, auf den Werten der Schuldenstatistik: Schulden¹ der öffentlichen Haushalte² und ihrer öffentlich bestimmten Fonds, Einrichtungen, Betriebe und Unternehmen³ zum 31.12. des jeweiligen Jahres.⁴ Dieser Statistik liegen der Gebietsstand vom 01.01.2010 und der EW-Stand vom 30.06. des jeweils betrachteten Jahres zugrunde. Bedeutende Schuldenpositionen der sächsischen Kommunen wurden denen ausgewählter Bundesländer gegenübergestellt. Die Werte für das frühere Bundesgebiet (gesamt) beinhalten nicht die Daten der Stadtstaaten.

Der Aussagegehalt einer Bewertung der kommunalen Verschuldung ist abhängig von den gewählten Bewertungskriterien. Die Ausführungen im Jahresbericht 2008 des SRH⁵ behandelten diesbezüglich Fragestellungen zur Datengrundlage, zu möglichen Schwierigkeiten und zu beachtenden Unterschieden bei der Schuldenbewertung sowie zum Kontext, in dem die Verschuldung gesehen werden muss. Auf die dortigen Ausführungen wird Bezug genommen.

2 Gesamtbetrachtung

Im Jahr 2009 gelang den Kommunen, den kommunalen Unternehmen⁶ sowie den Zweckverbänden mit kameralistischem Rechnungswesen ein weiterer Schuldenabbau. An der Verschuldung von insgesamt rd. 13 Mrd. € waren die Kommunen mit ihren Kernhaushalten in Höhe von rd. 26 % beteiligt. Die übrigen rd. 74 % betrafen die aus dem kommunalen Haushalt ausgelagerten Bereiche. Die Bedeutung „haushaltsfremder“ Organisationsformen, derer sich die Kommunen bei ihrer Aufgabenerfüllung bedienen, wird daran deutlich.⁷

Weiterer Schuldenabbau

¹ Kreditmarktschulden im engeren Sinne und Schulden bei öffentlichen Haushalten.

² Zu den öffentlichen Haushalten zählen das Land, die Kommunen und die Zweckverbände mit kameralistischem Rechnungswesen.

³ 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.

⁴ Bei einem Teil der Übersichten entstehen durch Rundungen Differenzen in den Salden.

⁵ Beitrag Nr. 33, Pkt. 5, S. 270 bis 272.

⁶ 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 rückwirkend entsprechend bereinigt.

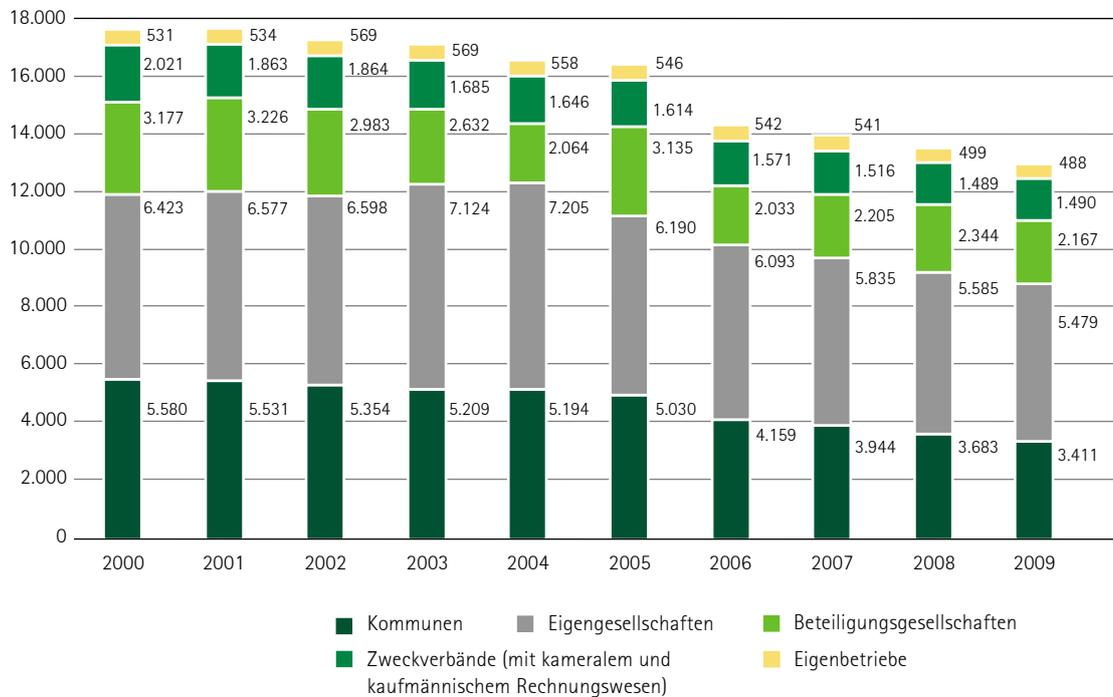
⁷ Trotz der im Regelfall begrenzten Haftung der Kommunen für ihre Eigen- und Beteiligungsgesellschaften birgt deren hohe Verschuldung ein entsprechendes Risikopotenzial.

Übersicht 1: Schulden der Kommunen, der kommunalen Unternehmen und der Zweckverbände im Vorjahresvergleich

	2008		2009		Veränderung 2009/2008		
	Mio. €	€/EW	Mio. €	€/EW	Mio. €	€/EW	%
Kommunen	3.683	876	3.411	817	-272	-59	-7,4
Eigenbetriebe ⁸	499	119	488	117	-11	-2	-2,3
Eigengesellschaften ⁹	5.585	1.328	5.479	1.312	-106	-17	-1,9
Beteiligungsgesellschaften ¹⁰	2.344	557	2.167	519	-178	-39	-7,6
Zweckverbände mit kameralistischem Rechnungswesen	317	75	293	70	-24	-5	-7,6
Zweckverbände mit kaufmännischem Rechnungswesen	1.172	279	1.197	287	25	8	2,2
Summe	13.600	3.234	13.035	3.120	-566	-114	-4,2

Übersicht 2: Schuldenentwicklung der Kommunen, der kommunalen Unternehmen und der Zweckverbände¹¹

Mio. €



⁸ Eigenbetriebe einschließlich des sonstigen Sondervermögens mit Sonderrechnung in rechtlich unselbstständiger Form.

⁹ Wirtschaftliche Unternehmen in rechtlich selbstständiger Form, deren Nennkapital oder Stimmrecht vollständig einer Gemeinde oder einem Gemeindeverband gehört; mittelbar und unmittelbar.

¹⁰ Mehr als ein Gesellschafter, mehr als 50 % kommunale Beteiligung am Nennkapital oder Stimmrecht; Beteiligungsgesellschaften bis 2002 einschließlich staatlicher Beteiligungen.

¹¹ Kameralistisch und doppisch buchende Zweckverbände. 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 sinnvoll.

3 Schulden der kommunalen Haushalte

3.1 Schuldenentwicklung

Innerhalb der letzten Dekade konnten die sächsischen Kommunen ihre Schulden vom bisherigen Höchststand im Jahr 2000 um insgesamt rd. 2,2 Mrd. € (bzw. rd. 39 %) kontinuierlich reduzieren. Der prozentuale Rückgang der Pro-Kopf-Verschuldung fiel gegenüber dem Vorjahr aufgrund der stetig rückläufigen EW-Zahl etwas niedriger aus, als die Veränderung des Schuldenstandes absolut. Rund 65 % der Schulden haben eine Restlaufzeit von 5 und mehr Jahren; rd. 8 % sind kurzfristiger Natur (bis einschließlich 1 Jahr).

Rund 65 % der Schulden der Kernhaushalte sind langfristig

Übersicht 3: Entwicklung der kommunalen Schulden und der Schuldendienstquote¹²

	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
2008	3.683	-6,6	876	-6,0	5,3
2009	3.411	-7,4	817	-6,8	5,5

Zusätzlich zu den vorgenannten Schulden trugen die Kommunen die nachfolgend aufgezeigten Belastungen.

Übersicht 4: Weitere Belastungen der Kommunen

	2008		2009		Veränderung 2009/2008		
	Mio. €	€/EW	Mio. €	€/EW	Mio. €	€/EW	%
Kreditähnliche Rechtsgeschäfte ¹³	132	31	115	28	-16	-4	-12,4
Innere Darlehen	26	6	19	4	-8	-2	-30,1
Kassenverstärkungskredite	43	10	64	15	21	5	49,0
Bürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungen (Haftungssumme)	967	230	943	226	-24	-4	-2,5
Zinsen ¹⁴	178	42	149	36	-29	-7	-16,4

¹² 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 2008, Kassenstatistik der Gemeinden und Gemeindeverbände 2009.

¹³ Das statistische Landesamt definiert unter kreditähnlichen Rechtsgeschäften die sonstigen Zahlungsverpflichtungen, die von der Rechtsaufsichtsbehörde genehmigt werden müssen, wenn sie wirtschaftlich mit einer Kreditaufnahme vergleichbar sind und erfasst statistisch folgende 3 Arten: Hypotheken-, Grund- und Rentenschulden, Restkaufgelder sowie Leasingverträge (inkl. Zinsanteile).

¹⁴ Zinsausgaben nach Angaben der Kassenstatistik der Gemeinden und Gemeindeverbände.

Mit Ausnahme der Kassenverstärkungskredite reduzierten die sächsischen Kommunen zum 31.12.2009 ihre Belastungen aus kreditähnlichen Rechtsgeschäften, inneren Darlehen sowie Bürgschaften u. dgl., wobei sich bei der Einzelbetrachtung der Kommunen ein differenziertes Bild ergibt: Mehrere Kommunen, wie z. B. die Städte Ostritz und Sebnitz, entlasteten sich hinsichtlich Bürgschaften, Garantien und sonstiger Gewährleistungen völlig oder verringerten diese merklich (insbesondere die Landkreise Meißen, Nordsachsen und der Erzgebirgskreis sowie die Kreisfreie Stadt Leipzig). Demgegenüber gingen u. a. der Landkreis Görlitz (rd. 3,4 Mio. €) und die Gemeinde Machern (rd. 16,2 Mio. €¹⁵) Verpflichtungen in diesem Bereich ein oder erhöhten sie wesentlich (bspw. die Städte Lichtenstein/Sa. und Werdau).

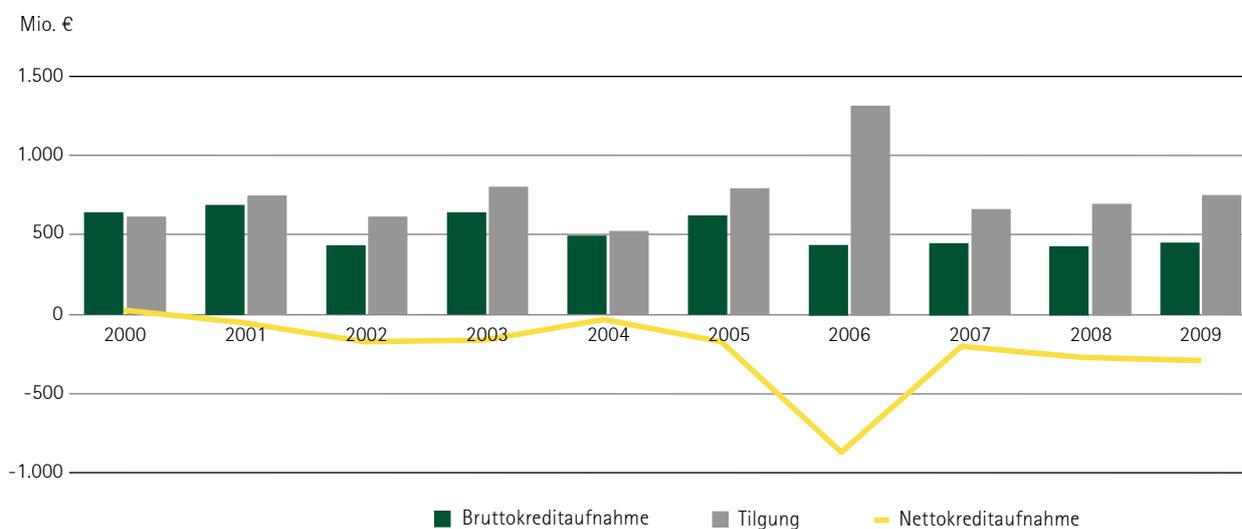
Die Belastungen aus kreditähnlichen Rechtsgeschäften verminderten sich vorwiegend wegen des Wegfalls der im Jahr 2008 entstandenen Verpflichtungen der Gemeinde Ottendorf-Okrilla aus Restkaufgeldern¹⁶. Der Landkreis Sächsische Schweiz-Osterzgebirge, der im Vorjahr keine kreditähnlichen Rechtsgeschäfte auswies, unterhielt im Jahr 2009 Leasingverträge im Umfang von rd. 13,5 Mio. €. Ebenso ging der Erzgebirgskreis kreditähnliche Rechtsgeschäfte im Bereich der Hypotheken-, Grund- und Rentenschulden in Höhe von 3,5 Mio. € ein.

Die Inanspruchnahme von Kassenverstärkungskrediten stieg bei den kreisangehörigen Gemeinden um rd. 26 % (rd. 8,3 Mio. €) und bei den Landkreishaushalten um mehr als das Doppelte (rd. 12,7 Mio. €) gegenüber dem Vorjahr, blieb jedoch noch deutlich unter dem Niveau der davor liegenden Jahre.

Die Zinsbelastung der Kommunen sank im Zuge des Schuldenabbaus um rd. 16,4 % im Vorjahresvergleich.

Im Jahr 2009 betrug die Nettoentschuldung rd. 298 Mio. €¹⁷. Seit dem Jahr 2001 tilgen die Kommunen stetig mehr Kredite als sie aufnehmen (vgl. Übersicht 5).

Übersicht 5: Entwicklung der Nettokreditaufnahme



3.2 Gebietskörperschaften und Einzelbetrachtung der Kommunen

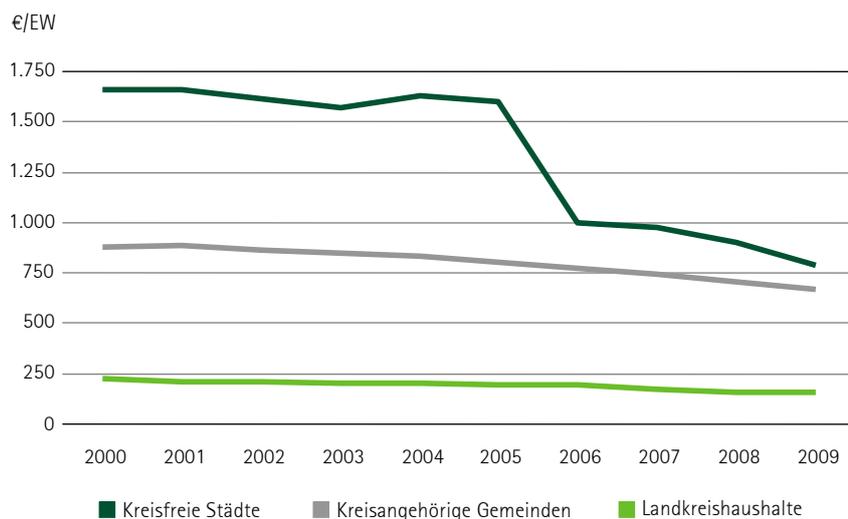
Die Kreisfreien Städte konnten ihre Verschuldung das 5. Jahr in Folge zurückführen. Die kreisangehörigen Gemeinden sowie die Landkreise bauen seit 1999 ihre Schuldenlast kontinuierlich ab. Die Pro-Kopf-Verschuldung der Landkreise stagnierte im Vorjahresvergleich, da der geringe Schuldenabbau vom EW-Rückgang überlagert wurde.

¹⁵ Betrag entspricht der Höhe der Eigengesellschaftsschulden der Gemeinde.

¹⁶ Restkaufgelder sind vom Käufer des beweglichen oder unbeweglichen Gutes eingegangene finanzielle Verpflichtungen, die der Sicherung des Restes der Kaufpreisforderung gegenüber dem Verkäufer dienen. Sie werden den kreditähnlichen Rechtsgeschäften zugeordnet.

¹⁷ Die Differenz zu dem in Übersicht 1 genannten Wert erklärt sich aus statistischen Berichtigungen und den sonstigen Zu- und Abgängen.

Übersicht 6: Entwicklung der Pro-Kopf-Verschuldung nach Gebietskörperschaften



Übersicht 7: Schulden nach Gebietskörperschaften¹⁸

	2008		2009		Veränderung 2009/2008		
	Mio. €	€/EW	Mio. €	€/EW	Mio. €	€/EW	%
Kreisfreie Städte	1.141	903	1.005	790	-136	-112	-11,9
kreisangehörige Gemeinden	2.080	707	1.949	671	-131	-37	-6,3
Landkreise	462	157	457	157	-5	0	-1,1
Gesamt	3.683	876	3.411	817	-272	-59	-7,4

Die Schuldenentwicklung der einzelnen Landkreise verlief im Vorjahresvergleich heterogen. 7 Landkreisen gelang ein weiterer Schuldenabbau. Darunter konnten die Landkreise Mittelsachsen und Bautzen ihren Schuldenstand im zweistelligen %-Bereich auf unter 100 € je EW abbauen. Der Erzgebirgskreis (+ rd. 11,3 Mio. €, rd. 18 %), der Vogtlandkreis (+ rd. 4,6 Mio. €, rd. 16 %) sowie der Landkreis Görlitz (+ rd. 1,5 Mio. €, rd. 6 %) erweiterten hingegen ihr Kreditvolumen. Der Schuldenanstieg der beiden letztgenannten Landkreise steht auch in Verbindung mit übernommenen Altschulden von den ehemaligen Kreisfreien Städten Plauen und Görlitz im Rahmen der Vermögensauseinandersetzungsvereinbarungen.

Die VwV Kommunale Haushaltswirtschaft (VwV KommHHWi) gibt Richtwerte für die kommunale Verschuldung der Kernhaushalte vor. Werden diese erreicht bzw. überschritten¹⁹, bedarf es im betreffenden Fall einer besonderen Prüfung der finanziellen Leistungsfähigkeit im Rahmen der Genehmigung von Kreditaufnahmen. Die rückläufige Entwicklung der Schulden ließ die Anzahl der hiervon betroffenen Kommunen weiter sinken.

Übersicht 8: Einhaltung der Verschuldungsgrenzen der Kernhaushalte 2009²⁰

	Verschuldungsgrenze €/EW	Anzahl der Körperschaften, die diese Grenze erreichten oder überschritten		
		2008		%
		absolut	absolut	
Kreisfreie Städte	1.400	1	-	-
kreisangehörige Gemeinden	850	116	105	21,8
Landkreise	250	1	1	10,0

¹⁸ Die Schulden der Verwaltungsverbände wurden im Folgenden wegen Geringfügigkeit vernachlässigt.

¹⁹ Vgl. VwV KommHHWi vom 14.12.2007, Nr. I 1. a) dd).

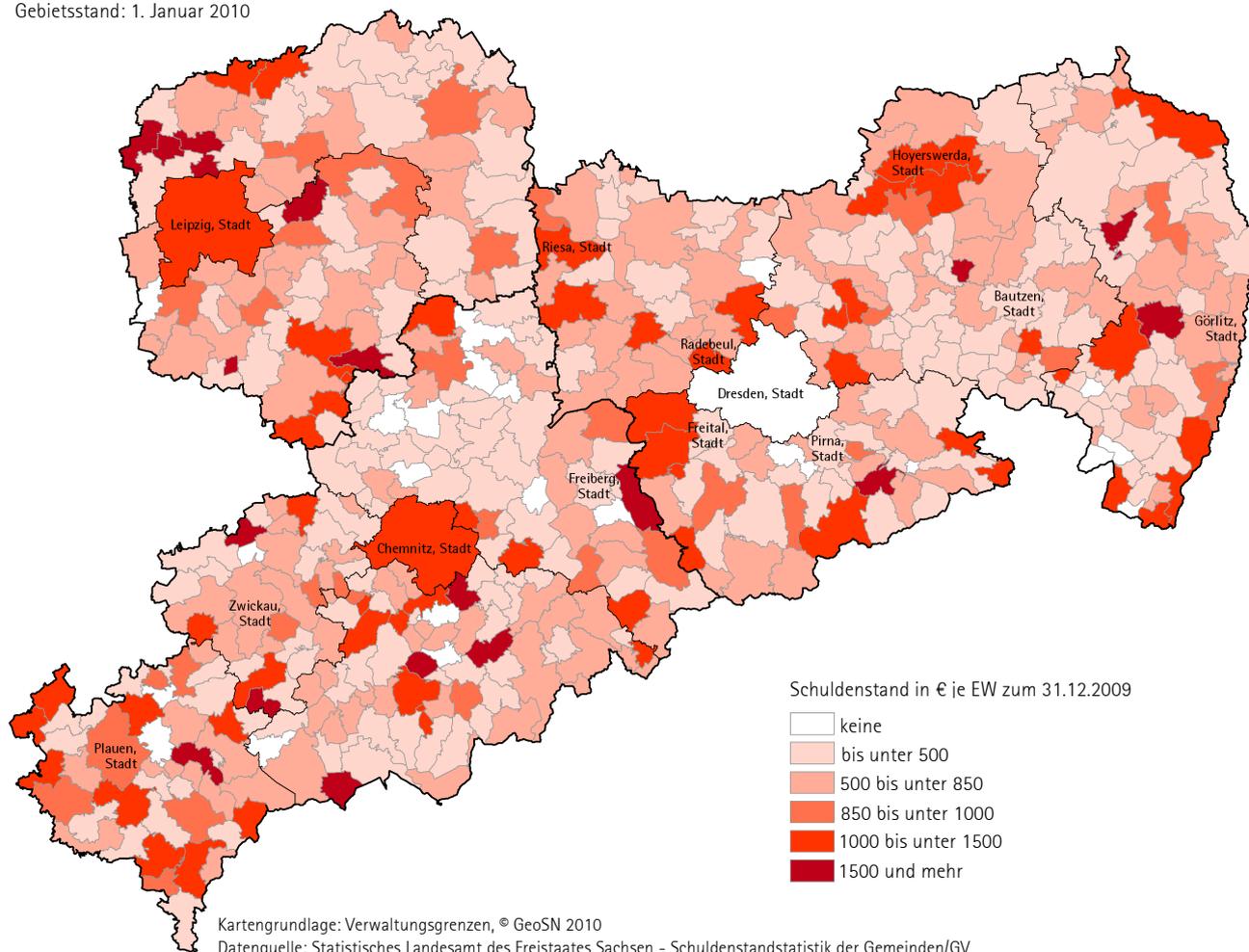
²⁰ Ohne die Verpflichtungen aus kreditähnlichen Rechtsgeschäften.

Durch ihre im Vergleich zu den Vorjahren umfangreichere Tilgungsleistung konnte die Kreisfreie Stadt Leipzig ihre Pro-Kopf-Verschuldung im Jahr 2009 von 1.647 € auf 1.399 € beschränken und lag damit knapp unter dem vorgegebenen Grenzwert. Der Landkreis Nordsachsen befand sich erneut oberhalb der Verschuldungsgrenze. Im kreisangehörigen Raum überschritten mehr als 1 Fünftel der Kommunen den Richtwert von 850 € je EW, darunter 4 im Jahr 2009 abundante Kommunen. Insbesondere kleinere Kommunen²¹ wiesen eine hohe Pro-Kopf-Verschuldung auf.

Prozentual betrachtet existieren im Direktionsbezirk Leipzig die meisten - im Verhältnis zur EW-Zahl - hochverschuldeten Kommunen und demgegenüber nur eine schuldenfreie Gemeinde (vgl. nachfolgende Übersicht). Auch die Kernhaushalte der beiden Landkreise Leipzig und Nordsachsen sind stärker belastet als die in den übrigen Landkreisen.

Übersicht 9: Pro-Kopf-Verschuldung der Kernhaushalte der sächsischen Gemeinden

Pro-Kopf-Verschuldung je Gemeinde zum 31.12.2009
Gebietsstand: 1. Januar 2010



Während im Vorjahr 26 kreisangehörige Kommunen ihre Schuldenlast (Kernhaushalt) vergrößerten, verzeichneten im Jahr 2009 50 Kommunen einen Schuldenzuwachs, darunter 7 Kommunen²² um jeweils mehr als 1 Mio. €. Am höchsten war die Neuverschuldung der Gemeinde Amtsberg mit rd. 2,2 Mio. € bzw. rd. 522 €/EW. Diese wurden jedoch maßgeblich durch die Auflösung des Eigenbetriebes der Gemeinde verursacht, dessen Schulden in den Kernhaushalt der Gemeinde überführt wurden.

²¹ Zum Beispiel Rackwitz (5.140 EW), Zwochau (rd. 1.080 EW) und Reichenbach/O. L. (4.110 EW).
²² Die betreffenden Kommunen liegen jeweils unterhalb der Größenklasse von 20.000 EW.

408 Kommunen reduzierten ihre Verschuldung, darunter 34 Kommunen²³ um jeweils mehr als 1 Mio. €. Den größten Schuldenabbau erzielte pro Kopf die Stadt Bad Muskau mit rd. 561 €/EW sowie absolut die Stadt Crimmitschau mit rd. 8,1 Mio. €; letztere vor allem durch eine Sondertilgung. Die Stadt Frauenstein und die Gemeinde Ohorn überschritten aufgrund ihrer Nettoneuverschuldung den Richtwert nach der VwV KommHHWi von 850 € je EW.

Von 23 Kommunen, deren Kernhaushalte schuldenfrei waren (darunter die Kreisfreie Stadt Dresden), wiesen mehrere dieser Kommunen Schulden in ihren Eigenbetrieben bzw. Eigengesellschaften, kreditähnliche Rechtsgeschäfte in Form von Leasingverträgen oder Haftungssummen aus Bürgschaften, Garantien und sonstigen Gewährleistungen aus. 22 dieser Kommunen waren außerdem an schuldenbehafteten Zweckverbänden beteiligt.

23 Kommunen hatten schuldenfreie Kernhaushalte

3.3 Vergleich mit anderen Bundesländern

Die Wirtschaftslage im Jahr 2009 wird tendenziell auch in der Schuldenentwicklung der Bundesländer sichtbar. Die enormen Rückgänge bei den Steuereinnahmen schlugen sich in den Städten und Gemeinden des früheren Bundesgebietes stärker nieder als in den Kommunen der neuen Länder, die sich zudem einer relativ günstigen Situation hinsichtlich der Zuweisungen von Bund und Land gegenübersahen.

Wirtschaftslage wird in der Schuldenentwicklung der Bundesländer sichtbar

So war insbesondere im kreisangehörigen Raum des früheren Bundesgebietes die Aufnahme neuer Schulden erforderlich. Während in der Gesamtbetrachtung lediglich den Kreisfreien Städten des früheren Bundesgebietes in 2009 ein Schuldenabbau gelang, konnten in den neuen Ländern alle Gebietskörperschaftsgruppen ihre Schulden reduzieren. Dies ist umso beachtlicher, als insbesondere der kreisangehörige Raum in den neuen Ländern einen überproportionalen EW-Rückgang zu verzeichnen hatte.

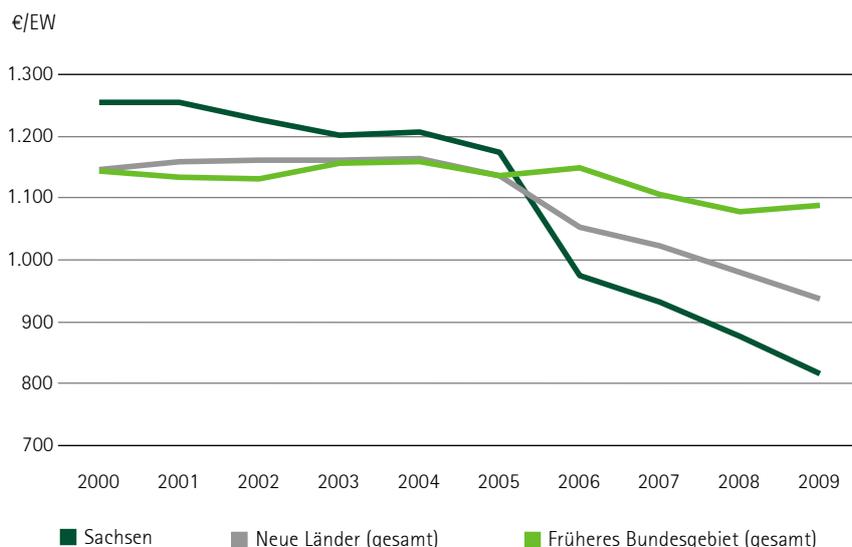
Übersicht 10: Schuldenstand im Vergleich mit ausgewählten Bundesländern nach Gebietskörperschaften²⁴

	Gemeinden/Gemeindeverbände		Kreisfreie Städte		kreisangehörige Gemeinden		Landkreise	
	2008	2009	2008	2009	2008	2009	2008	2009
	€/EW							
Sachsen	876	817	903	790	707	671	157	157
Brandenburg	645	618	518	496	580	562	88	79
Mecklenburg-Vorpommern	1.279	1.238	1.211	1.178	850	817	459	449
Sachsen-Anhalt	1.218	1.184	1.004	953	845	827	436	427
Thüringen	1.078	1.039	906	879	822	792	312	299
Neue Länder (gesamt)	981	938	924	859	743	715	257	250
Niedersachsen	930	957	590	591	641	670	337	339
Rheinland-Pfalz	1.192	1.237	1.525	1.672	760	775	311	306
Schleswig-Holstein	902	930	1.514	1.500	541	556	192	217
Saarland	941	980	-	-	767	795	174	184
Hessen	1.460	1.544	1.570	1.538	830	901	585	634
Baden-Württemberg	567	549	760	670	373	381	150	141
Nordrhein-Westfalen	1.312	1.304	1.469	1.462	967	972	143	137
Bayern	1.106	1.104	1.569	1.576	659	661	242	236
Früheres Bundesgebiet (gesamt)	1.078	1.089	1.369	1.362	693	710	252	254

²³ Mehr als die Hälfte der 34 Kommunen hatte zum 30.06.2009 mehr als 20.000 EW.

²⁴ Zur Vergleichbarkeit mit den anderen Bundesländern beinhalten die kreisangehörigen Gemeinden die Verwaltungsverbände.

Übersicht 11: Entwicklung der Pro-Kopf-Verschuldung in Sachsen, in den neuen Ländern (gesamt) und im früheren Bundesgebiet (gesamt)



Wachsender Trend zu Kassenkreditaufnahmen

Die Inanspruchnahme von Kassenkrediten war in den einzelnen Bundesländern wiederum in sehr unterschiedlichem Umfang notwendig. Innerhalb der Gebietskörperschaftsgruppe der Kreisfreien Städte kamen Baden-Württemberg und Sachsen ohne Kassenkredite aus. Die Bundesländer Rheinland-Pfalz und Nordrhein-Westfalen verzeichneten hingegen rd. 2.800 € bzw. rd. 1.700 € je EW an Kassenkrediten und damit einen deutlichen Zuwachs gegenüber dem Jahr 2008. Sie spiegelten mithin den bis auf einige Ausnahmen wachsenden Trend zu Kassenkreditaufnahmen wider, der als Hinweis auf die z. T. problematische kommunale Haushaltslage gewertet werden kann.

4 Schulden der kommunalen Unternehmen und Zweckverbände

Mit Ausnahme der Zweckverbände mit kaufmännischem Rechnungswesen konnten die kommunalen Unternehmen und die kameral buchenden Zweckverbände ihre Verschuldung weiter herabsetzen (vgl. Übersichten 1 und 2).

4.1 Verschuldung der Eigenbetriebe und Eigengesellschaften

Im Vorjahresvergleich sank die Verschuldung der Eigenbetriebe und der Eigengesellschaften jeweils um rd. 2 %. Entgegen dieser Gesamtentwicklung wuchs der Schuldenstand der Eigengesellschaften bei den Landkreisen. An den Schulden insgesamt²⁵ halten die Eigenbetriebe einen Anteil von etwa 4 %; die Eigengesellschaften von rd. 42 %. Die größte Schuldenlast liegt bei den Eigenbetrieben im Aufgabenbereich Abwasserbeseitigung und bei den Eigengesellschaften in der Wohnungsbauförderung und Wohnungsfürsorge.

²⁵ Kommunale Kernhaushalte zzgl. der ausgelagerten Bereiche (Eigenbetriebe, Eigengesellschaften, Zweckverbände, Beteiligungsgesellschaften). Vgl. auch Übersicht 1.

Übersicht 12: Schuldenstand der Eigenbetriebe und der Eigengesellschaften nach Ge- bietskörperschaften²⁶

	2008		2009		Veränderung 2009/2008		
	Mio. €	€/EW	Mio. €	€/EW	Mio. €	€/EW	%
Eigenbetriebe							
Kreisfreie Städte	240	190	239	188	-1	-2	-0,3
kreisangehörige Gemeinden	239	81	231	79	-8	-2	-3,3
Landkreise	21	7	18	6	-3	-1	-13,0
Gesamt	499	119	488	117	-11	-2	-2,3
Eigengesellschaften							
Kreisfreie Städte	2.693	2.130	2.660	2.092	-34	-39	-1,2
kreisangehörige Gemeinden	2.822	960	2.734	941	-89	-19	-3,1
Landkreise	69	23	85	29	16	6	23,4
Gesamt	5.585	1.328	5.479	1.312	-106	-17	-1,9

Wie für die Verschuldung der Kernhaushalte nennt die VwV KommHHWi²⁷ auch Richtwerte für die kommunale Gesamtverschuldung, deren Erreichen oder Überschreiten eine besondere Prüfung der finanziellen Leistungsfähigkeit der jeweiligen Kommune im Rahmen der Genehmigung von Kreditaufnahmen nach sich zieht. Allein die Schulden der kommunalen Kernhaushalte zusammen mit denen der Eigenbetriebe erreichten oder überschritten bei einer Reihe von Kommunen bereits die relevanten Richtwerte. Die Vorjahressituation blieb in dieser Hinsicht nahezu unverändert.

Übersicht 13: Einhaltung der Gesamtverschuldungsgrenzen nach VwV KommHHWi²⁸

Verschuldungsgrenze	€/EW	Anzahl der Körperschaften, die diese Grenze erreichten oder überschritten	
		absolut	prozentualer Anteil an der Größenklasse
Kreisfreie Städte über 100.000 EW	2.000	-	-
kreisangehörige Gemeinden von über 50.000 EW	1.800	-	-
kreisangehörige Gemeinden von 10.000 bis 50.000 EW	1.600	4	6,3
kreisangehörige Gemeinden von 5.000 bis 10.000 EW	1.650	7	7,5
kreisangehörige Gemeinden von 3.000 bis 5.000 EW	1.350	13	11,1
kreisangehörige Gemeinden von 1.000 bis 3.000 EW	1.200	16	8,1
Landkreise	260	1	10,0

Die nachfolgende Übersicht zeigt das hohe Gewicht insbesondere der Verschuldung der Eigengesellschaften. 140 kreisangehörige Kommunen wiesen Eigengesellschaftsschulden aus, davon 71 Kommunen (rd. 51 %) im Umfang von 1.000 €/EW und darüber hinaus.

Einfluss der Verschuldung der Eigengesellschaften

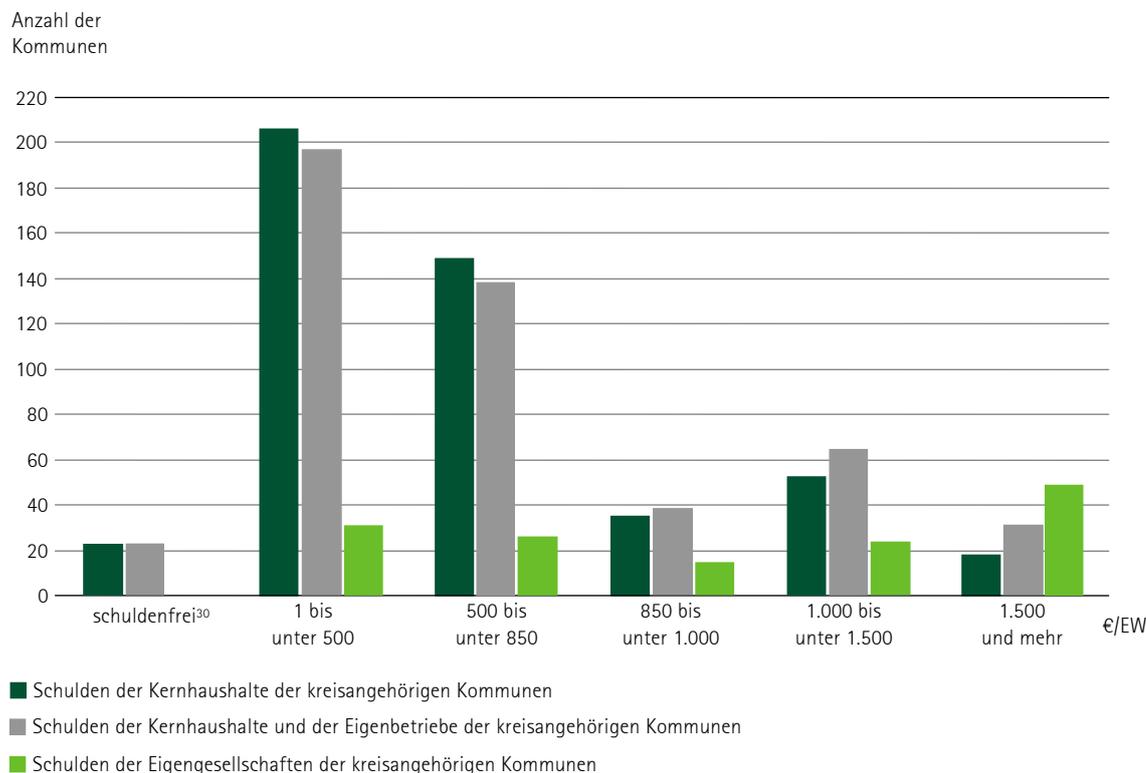
²⁶ Einschließlich Schulden beim Träger.

²⁷ Vgl. VwV KommHHWi vom 14.12.2007, Nr. I 1. a) ee).

²⁸ Ohne Schulden beim Träger/Gesellschafter.

Etwa ebenso viele Kommunen (70 bzw. rd. 15 % aller kreisangehörigen Kommunen) hatten verschuldete Kernhaushalte in Höhe von 1.000 €/EW und mehr.

Übersicht 14: Ausgewählte Pro-Kopf-Schuldendaten der kreisangehörigen Gemeinden und ihrer Eigengesellschaften zum 31.12.2009²⁹



4.2 Verschuldung der Beteiligungsgesellschaften und der Zweckverbände

Nach dem Anstieg im Vorjahr sank der Schuldenstand der Beteiligungsgesellschaften zum 31.12.2009 um etwa 8 % auf rd. 2.167 Mio. € und damit noch unter das Niveau des Jahres 2007. Insbesondere bei den Unternehmen der Wirtschaftsförderung³¹ konnten Schulden abgebaut werden.

Die Verschuldung der Zweckverbände mit kaufmännischem Rechnungswesen wuchs hingegen um rd. 2 % auf rd. 1.197 Mio. €. Ursächlich war in erster Linie die Neuverschuldung im Aufgabenbereich Abwasserbeseitigung (70).

Die Zweckverbände mit kameralistischem Rechnungswesen, die vorwiegend im Bereich Abwasserbeseitigung verschuldet waren, reduzierten ihre Schulden von rd. 317 Mio. € auf rd. 293 Mio. €. Die Haftungssumme für Bürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungen konnte um rd. 11 % auf rd. 84 Mio. € dezimiert werden. Kassenverstärkungskredite waren gleichfalls in geringerem Umfang (rd. 3,5 Mio. €) erforderlich.

An den Schulden insgesamt³² haben die Beteiligungsgesellschaften einen Anteil von etwa 17 %; die Zweckverbände von rd. 11 %.

²⁹ Kreditähnliche Rechtsgeschäfte wurden nicht einbezogen, da sie das Gesamtergebnis nur geringfügig beeinflussen.

³⁰ Den im Diagramm dargestellten Schuldendaten liegt eine kommunenbezogene Betrachtung zugrunde. Es kann hier keine Unterscheidung zwischen Kommunen ohne Eigengesellschaften und Kommunen mit schuldenfreien Eigengesellschaften erfolgen, da entsprechende statistische Angaben fehlen.

³¹ Aufgabenbereich 84.

³² Kommunale Kernhaushalte zzgl. der ausgelagerten Bereiche (Eigenbetriebe, Eigengesellschaften, Zweckverbände, Beteiligungsgesellschaften). Vgl. auch Übersicht 1.

4.3 Vergleich mit anderen Bundesländern

Zum 31.12.2008 sanken die Schuldenstände der Zweckverbände, Eigengesellschaften und kommunalen Kernhaushalte der neuen Länder (gesamt) sowie des früheren Bundesgebietes (gesamt). Die Verschuldung der Eigenbetriebe stieg demgegenüber in den meisten Bundesländern an.

Der Vergleich der einzelnen Bundesländer zeigt die unterschiedliche Struktur der Verschuldung außerhalb der kommunalen Haushalte bei den Ländern des früheren Bundesgebietes gegenüber den neuen Ländern. Dies lässt zum einen auf differenzierte Organisationsformen der Aufgabenerfüllung schließen. Zum anderen wird hierin der Einfluss des – historisch bedingt – größeren Bestandes an kommunalen Wohnungsgesellschaften in den neuen Ländern deutlich. Selbst ohne Einbezug der Schulden aus Beteiligungen³³ ist festzustellen, dass alle neuen Länder jeweils den größeren Teil ihrer kommunalen Schulden (im Durchschnitt das Doppelte) in ausgelagerten Bereichen halten. Das Hauptgewicht liegt hierbei auf den Eigengesellschaften.

In allen neuen Ländern liegt der größere Teil der Verschuldung in ausgelagerten Bereichen

Während die Kommunen für die Schulden ihrer Zweckverbände und Eigenbetriebe im Bedarfsfall unmittelbar eintreten müssen, ist die Haftung für Eigen- und Beteiligungsgesellschaften in der Regel begrenzt. Die auffällig hohen Schulden der neuen Länder im Bereich der Eigengesellschaften stellen dennoch ein latentes Risiko im Blick auf die Finanzlage der Kommunen dar.

Übersicht 15: Verschuldung der Zweckverbände³⁴, Eigenbetriebe und Eigengesellschaften der Kommunen ausgewählter Bundesländer im Vergleich zu den kommunalen Haushalten 2008³⁵

	Zweckverbände	Eigenbetriebe €/EW	Eigengesellschaften	Zum Vergleich: Kommunen €/EW
Sachsen	354	115	1.190	876
Brandenburg	507	114	1.384	645
Mecklenburg-Vorpommern	393	247	2.068	1.279
Sachsen-Anhalt	616	72	1.281	1.218
Thüringen	456	120	901	1.078
Neue Länder (gesamt)	455	125	1.306	981
Niedersachsen	209	290	232	930
Rheinland-Pfalz	125	984	332	1.192
Schleswig-Holstein	108	297	205	902
Saarland	1.713	674	329	941
Hessen	188	530	494	1.460
Baden-Württemberg	141	635	595	567
Nordrhein-Westfalen	270	538	380	1.312
Bayern	106	334	338	1.106
Früheres Bundesgebiet (gesamt)	207	502	389	1.078

5 Zusammenfassende Bewertung der kommunalen Verschuldung in Sachsen

Im Jahr 2009 konnten die sächsischen Kommunen die Schuldenlast in ihren Kernhaushalten prozentual stärker verringern, als in den haushaltsausgelagerten Bereichen. In diesem Sinne verschärft sich die Situation, dass der wesentliche Teil der Verschuldung außerhalb der kommunalen Kernhaushalte verankert ist, was derzeit charakteristisch für alle neuen Bundesländer ist. In der Rechnungslegung muss dieser Sachverhalt transparent dargestellt werden, um ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der haushaltswirtschaftlichen Lage einer Kommune abgeben zu können³⁶ und den Entscheidungsträgern eine aussagekräftige Handlungsgrundlage zu bieten.

Zusammenfassung

³³ Daten anderer Bundesländer zu den Beteiligungsgesellschaften lagen nicht vor.

³⁴ Kameralistisch und doppisch buchende Zweckverbände.

³⁵ Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz ohne mittelbare Eigengesellschaften.

³⁶ Ab dem Jahr 2016 ist die Erstellung eines Gesamtabchlusses nach § 88 a SächsGemO verpflichtend.

Die noch anhaltende wirtschaftliche Ausnahmesituation, die weiterhin Steuerminderungen erwarten lässt, das Auslaufen des Solidarpaktes II, steigende Ausgaben besonders im Personal- und Sozialbereich sowie der anhaltende Bevölkerungsrückgang bilden die Rahmenbedingungen für die Entwicklung der kommunalen Verschuldung.

6 Stellungnahmen

Das SMF, das SMI sowie der SSG und der Sächsische Landkreistag erhielten Gelegenheit zur Stellungnahme. Der SRH teilte die in den Stellungnahmen genannten Auffassungen und Empfehlungen weitestgehend und gibt diese in dem vorliegenden Beitrag wieder.

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

Waren die Jahre bis 2007 vom Personalabbau in den kommunalen Kernhaushalten geprägt, verzeichnete der stichtagsbezogene Personalbestand (VZÄ) 2009 eine enorme Zunahme von fast 9 %, die aus der Funktionalreform resultierte.

Entgegen der langjährigen Entwicklung stieg das Durchschnittsalter der Bediensteten im Kernhaushalt nicht weiter an.

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 Bundesländer wurde als Basis das Hj. 2008 gewählt.

Bezüglich der Unternehmen in privater Rechtsform erfasst die Statistik nur die absoluten Beschäftigtenzahlen. Im Übrigen werden die Personalbestände grundsätzlich der Maßeinheit VZÄ³ zugeordnet. Vergleichsjahr ist in der Regel das Jahr 1997, seit dem die Personalbestände nach VZÄ erfasst wurden.⁴

Die Auswirkungen des Personalüberganges aufgrund der Funktionalreform⁵ 2008 zeigten sich in den Daten zum 30.06.2009 erstmals vollumfänglich: Zum **01.08.2008** wechselten 4.144,6 VZÄ⁶ von der staatlichen auf die kommunale Ebene - mehrheitlich zu den sächsischen Landkreisen und darüber hinaus zu den Kreisfreien Städten und dem Kommunalen Sozialverband Sachsen (KSV).

Maßgeblicher Einfluss der Funktionalreform 2008

2 Entwicklung der Personalbestände im Überblick

Zum 30.06.2009 beschäftigten die sächsischen Kommunen in ihren Kernhaushalten und rechtlich unselbstständigen Bereichen sowie in den Zweckverbänden insgesamt rd. 74.800 Mitarbeiter (rd. 65.700 VZÄ) und damit rd. 4.700 Personen mehr als im Vorjahr. Die kommunalen Unternehmen in privater Rechtsform wiesen rd. 60.600 Mitarbeiter aus, was einem Zuwachs von rd. 1.700 Personen entsprach. Der Personalbestand insgesamt lag somit bei etwa 135.400 kommunalen Mitarbeitern.

2009 waren rd. 135.400 kommunale Mitarbeiter in Sachsen beschäftigt

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 VZÄ werden errechnet, indem die tatsächlichen Arbeitszeiten der Beschäftigten zur üblichen vollen Wochenarbeitszeit ins Verhältnis gesetzt werden. Teilzeitbeschäftigte werden nur mit ihrem Anteil an der Arbeitszeit eines Vollzeitbeschäftigten berücksichtigt. Beschäftigte in Altersteilzeit fließen jeweils mit der Hälfte ihrer regulären Arbeitszeit ein, unabhängig davon, ob sie sich in der Arbeits- oder Freistellungsphase befinden. Die VZÄ werden mithilfe des Arbeitszeitfaktors berechnet. Auszubildende gehen in die Berechnung als Vollzeitbeschäftigte ein.

⁴ Die Aussagen zu den Stellen beziehen sich - soweit nicht anders angegeben - auf besetzte Stellen.

⁵ Vgl. Art. 2 § 3 Abs. 1 des Gesetzes zur Neuordnung der Sächsischen Verwaltung - SächsVwNG vom 29.01.2008 (Sächsisches Personalübergangsgesetz - SächsPÜG).

⁶ Besetzte und unbesetzte Stellen.

Übersicht 1: Entwicklung des Personalbestandes in den Kernhaushalten⁷ der Gemeinden und Gemeindeverbände⁸, in deren rechtlich unselbstständigen Einrichtungen und Unternehmen⁹ sowie Krankenhäusern¹⁰, Zweckverbänden¹¹ und Unternehmen in privater Rechtsform¹²

	1997	2008	2009		Veränderung 2009/1997		Veränderung 2009/2008	
	VZÄ	VZÄ	VZÄ	je Tsd. EW	VZÄ	%	VZÄ	%
Kernhaushalt (BB 21)								
darunter:	84.803	48.152	52.431	12,6	-32.372	-38,2	4.278	8,9
- Kernverwaltung	35.595	27.475	29.884	7,2	-5.711	-16,0	2.409	8,8
darunter:								
Beschäftigte in der Verwaltung der Grund- sicherung für Arbeitssuchende	-	2.795	2.873	0,7	2.873	-	78	2,8
- Beschäftigte in ABM ¹³	9.764	1.098	953	0,2	-8.811	-90,2	-145	-
- Beschäftigte in Kindertageseinrichtungen	12.166	7.346	7.839	1,9	-4.327	-35,6	492	6,7
rechtlich unselbstständige Einrichtungen und Unternehmen (BB 22)	10.664	6.958	7.456	1,8	-3.208	-30,1	499	7,2
rechtlich unselbstständige Krankenhäuser (BB 23)	19.877	3.499	3.491	0,8	-16.386	-82,4	-8	-0,2
Zweckverbände (BB 24)	3.582	2.419	2.302	0,6	-1.280	-35,7	-116	-4,8
Gesamt	118.926	61.027	65.680	15,7	-53.246	-44,8	4.653	7,6
	Beschäftigte			je Tsd. EW	Beschäftigte	%	Beschäftigte	%
Unternehmen in privater Rechtsform (ohne Krankenhäuser)	43.163	40.176	41.795	10,0	-1.368	-3,2	1.619	4,0
Krankenhäuser in privater Rechtsform	8.381	18.666	18.787	4,5	10.406	124,2	121	0,6
Gesamt	51.544	58.842	60.582	14,5	9.038	17,5	1.740	3,0

Der überproportionale Anstieg des Personalbestandes (VZÄ) im Kernhaushalt (BB 21) wurde in erster Linie durch den Stellenübergang im Zuge der Funktionalreform 2008 verursacht.

Bei den ABM-Beschäftigten im Kernhaushalt ist weiterhin ein Rückgang zu verzeichnen, u. a. weil die gesetzliche Entwicklung ab 2009 zum Wegfall von ABM-Maßnahmen für Bezieher von Arbeitslosengeld II¹⁴ führte. Anstelle dessen wird der Einsatz anderer beschäftigungsfördernder Instrumente wie z. B. der sog. „Arbeitsgelegenheiten“ forciert. In den Kindertageseinrichtungen wuchs die Zahl der VZÄ in noch größerem Maße als im Vorjahr.

Die rechtlich unselbstständigen Einrichtungen und Unternehmen (BB 22) erhöhten ihren Personalbestand zum zweiten Mal in Folge. In den übrigen beiden Beschäftigungsbereichen waren leichte Personalrückgänge festzustellen.

Die Unternehmen in privater Rechtsform steigerten die Zahl ihrer Beschäftigten in etwa gleichem Umfang wie bereits im Jahr 2008.

⁷ Im Haushaltsplan brutto geführte Ämter und Einrichtungen (Beschäftigungsbereich 21, BB 21).

⁸ Zu den Gemeindeverbänden zählen in Sachsen die Landkreise, der KSV und die Verwaltungsverbände.

⁹ 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, BB 22).

¹⁰ Aus dem Kernhaushalt ausgegliederte rechtlich unselbstständige kommunale Krankenhäuser mit Sonderrechnungen (Beschäftigungsbereich 23, BB 23).

¹¹ Kameralistisch und doppisch buchende Zweckverbände (Beschäftigungsbereich 24, BB 24).

¹² 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.

¹³ Arbeitsbeschaffungsmaßnahme.

¹⁴ Gesetz zur Neuausrichtung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente vom 21.12.2008 (Bundesgesetzblatt Teil I Nr. 64 vom 29.12.2008); Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen sollen seit dem Jahr 2009 nur noch im Rechtskreis des SGB III (§§ 260 bis 271) eingesetzt werden.

3 Kernhaushalt – Beschäftigungsbereich 21

3.1 Personalbestand und Personalausgaben

Waren die Jahre bis 2007 stets vom Personalabbau geprägt, nahm der Personalbestand (VZÄ) bis zum Stichtag 30.06.2009 um fast 9 % zu.

Fast 9 % mehr Personal im BB 21

Übersicht 2: Personalbestands- und -ausgabenentwicklung¹⁵ im BB 21 seit 1997

Jahr	Beschäftigte	Personalbestand (Stand jeweils 30.06.)			Personalausgaben (Stand jeweils 31.12.)		
		VZÄ	VZÄ je Tsd. EW	Veränderung (VZÄ) gegenüber dem Vorjahr %	absolut Mio. €	je EW €	je VZÄ €
1997	92.151	84.803	18,7	-	2.476	545,6	29.195
1998	86.289	78.282	17,4	-7,7	2.366	524,9	30.223
1999	81.996	73.783	16,5	-5,7	2.316	517,4	31.392
2000	79.363	70.913	16,0	-3,9	2.253	506,9	31.767
2001	72.113	63.993	14,5	-9,8	2.106	478,0	32.908
2002	67.975	59.912	13,7	-6,4	2.113	483,9	35.269
2003	64.868	56.041	12,9	-6,5	2.132	492,0	38.048
2004	62.717	53.456	12,4	-4,6	2.068	480,1	38.677
2005	58.322	49.525	11,6	-7,4	1.993	465,3	40.244
2006	56.922	48.338	11,3	-2,4	1.987	466,3	41.114
2007	56.295	47.791	11,3	-1,1	1.989	469,7	41.615
2008	55.914	48.152	11,5	0,8	2.173	516,8	45.134
2009	60.095	52.431	12,6	8,9	2.401	574,8	45.799

In den Daten der Übersicht 2 werden nicht nur die Konsolidierungsbemühungen der vergangenen Jahre, sondern auch gesetzliche, tarifliche und demografische Entwicklungen deutlich sichtbar. So wirkten zuletzt die im Jahr 2008 unterjährig in Kraft getretenen Tarifänderungen sowie die Folgen des Stellenüberganges im Rahmen der Funktionalreform nunmehr im gesamten Jahr 2009. Daneben zeigt sich in den im Zeitverlauf gestiegenen Personalausgaben je VZÄ u. a. die gewachsene Zahl älterer Bediensteter (vgl. auch Übersicht 5), deren längere Beschäftigungszeiten sich regelmäßig auch in höheren Bezügen äußern. Zudem erhöht die rückläufige EW-Zahl in Sachsen die einwohnerindizierten Personalausgaben. Diese befanden sich – ebenso wie die Personalausgaben je VZÄ – in der betrachteten Zeitreihe auf ihrem bisherigen Höchststand.

Ausgehend von einer regulären 40-Stunden-Woche arbeiteten die Mitarbeiter des Kernhaushaltes im Jahr 2009 im Durchschnitt 35 Wochenstunden. Von den rd. 60 Tsd. Beschäftigten standen rd. 6,3 % in einem Beamtenverhältnis. Etwa 6.350 Personen waren in Altersteilzeit beschäftigt.

3.2 Gebietskörperschaften

Die Einkreisung der 4 ehemals kreisfreien Städte zum 01.08.2008¹⁶ bewirkte eine entsprechende Verschiebung des Personals von der Gebietskörperschaftsgruppe der kreisfreien Städte zu den kreisangehörigen Gemeinden.

Die Steigerung des Personalbestandes bei den Landkreisen¹⁷ und dem KSV ist entsprechend auf den Stellenübergang im Rahmen der Funktionalreform zurückzuführen. Für die betreffenden Beschäftigten sind betriebsbedingte Kündigungen für die Dauer von 3 Jahren ausgeschlossen.¹⁸ Allein auf die Landkreise gingen zum

¹⁵ Personalausgaben bis 2008 lt. Jahresrechnungsstatistik, 2009 Kassenstatistik der Gemeinden und Gemeindeverbände.

¹⁶ Hoyerswerda, Görlitz, Plauen und Zwickau. Vgl. Art. 1 § 2 Abs. 2 des Gesetzes zur Neugliederung des Gebietes der Landkreise des Freistaates Sachsen und zur Änderung anderer Gesetze vom 29.01.2008 (SächsKrGebNG).

¹⁷ Zu weiteren Ausführungen hinsichtlich erster Auswirkungen der Funktionalreform auf die Personalbestände der Landkreise wird auf den Jahresberichtsbeitrag 2009 des SRH, Beitrag Nr. 38, S. 329 bis 332 verwiesen. Geringfügige Abweichungen zu den dort aufgeführten Daten werden durch den Bezug auf unterschiedliche Stichtage verursacht.

¹⁸ Vgl. Art. 2 § 2 Abs. 5 des SächsVwNG; Art. 1 § 13 Abs. 3 und 4 des SächsKrGebNG.

01.08.2008 rd. 3.197 VZÄ über. Weitere rd. 702 VZÄ wechselten zum 01.01.2009 von den 4 ehemals kreisfreien Städten zu den Landkreisen.¹⁹ Dies bewirkte, dass - nach Größenklassen betrachtet - bei den einwohnerstarken kreisangehörigen Gemeinden mit mehr als 20 Tsd. EW der Personalbestand (VZÄ) je Tsd. EW im Kernhaushalt abnahm. Bei den übrigen Größenklassen stieg dieser Quotient - am stärksten in der Größenklasse von 3 bis 5 Tsd. EW.

Übersicht 3: Entwicklung des Personalbestandes im Kernhaushalt der einzelnen Gebietskörperschaftsgruppen²⁰

	1997	2008	2009	je Tsd. EW	Veränderung 2009/1997		Veränderung 2009/2008	
	VZÄ	VZÄ	VZÄ		VZÄ	%	VZÄ	%
kreisfreie Städte	33.229	18.293	15.592	12,3	-17.637	-53,1	-2.701	-14,8
kreisangehörige Gemeinden	37.883	20.367	23.220	8,0	-14.663	-38,7	2.853	14,0
- darunter: ABM-Beschäftigte	8.285	1.020	926	0,3	-7.359	-88,8	-94	-9,2
Landkreise	13.506	9.152	13.013	4,5	-493	-3,7	3.861	42,2
Verwaltungsverbände	-	149	153	2,6	153	-	4	2,5
KSV	185	193	453	0,1	268	145,0	260	135,0
Gesamt	84.803	48.152	52.431	12,6	-32.372	-38,2	4.278	8,9
- darunter: ABM-Beschäftigte	9.764	1.098	953	0,2	-8.811	-90,2	-145	-13,2

Bei den Landkreisen änderte sich aufgrund des o. g. Stellenübergangs auch der Anteil des Personals (VZÄ), welches innerhalb der Kernverwaltung mit der Verwaltung der Grundsicherung für Arbeitssuchende betraut war, von rd. 24 % im Jahr 2008 auf rd. 20 % im Jahr 2009. Bedingt durch den größeren Aufgabenumfang optierender Landkreise bei der Verwaltung der Grundsicherung für Arbeitssuchende wiesen die einzelnen Landkreise bei ihren diesbezüglichen Personalbeständen eine Spanne von rd. 87 VZÄ (Zwickau) bis hin zu rd. 418 VZÄ (Bautzen) aus (vgl. Übersicht 4).

Übersicht 4: Personalbestand (VZÄ) der Landkreise innerhalb ihres Kernhaushaltes

Landkreis	Kernhaushalt (BB 21)				darunter: Kernverwaltung		darunter: Verwaltung der Grundsicherung für Arbeitssuchende	
	2008	2009	je Tsd. EW (2009)	Veränderung in %	2008	2009	2008	2009
Erzgebirgskreis	1.230	1.500	4,0	22,0	1.053	1.169	186	202
Mittelsachsen	1.148	1.592	4,8	38,6	984	1.238	218	251
Vogtlandkreis	623	1.119	4,5	79,6	563	880	94	137
Zwickau	711	1.172	3,4	64,9	599	959	91	87
Bautzen	1.222	1.774	5,4	45,2	1.002	1.362	373	418
Görlitz	853	1.328	4,7	55,6	794	1.087	241	254
Meißen	923	1.188	4,6	28,7	807	993	207	226
Sächsische Schweiz-Osterzgebirge	786	1.103	4,3	40,4	668	869	129	142
Leipzig	961	1.262	4,7	31,3	885	1.033	276	261
Nordsachsen	695	975	4,6	40,3	614	759	126	123
Gesamt	9.152	13.013	4,5	42,2	7.969	10.350	1.941	2.101

3.3 Demografische Entwicklung

Durchschnittsalter 46,6 Jahre

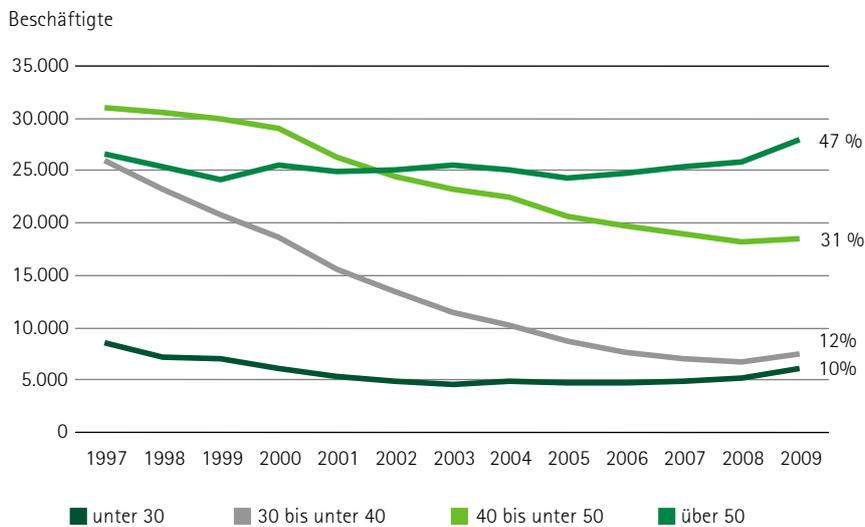
Im Jahr 2009 waren - verursacht durch die Funktionalreform - in allen Altersgruppen Zuwächse zu konstatieren, die meisten jedoch in den Jahrgängen ab 55 bis unter 60. Das Durchschnittsalter der kommunalen Beschäftigten im BB 21 lag in Sachsen im

¹⁹ Laut Antwort des SMI vom 25.02.2010, DS Nr. 5/1255, auf die Frage nach dem endgültigen Stand der Personalübergänge nach der Verwaltungs- und Funktionalreform zum 01.08.2008 sind 3.399 Bedienstete des Freistaates Sachsen tatsächlich von den Landkreisen übernommen worden, davon 582 Beamte, 2.718 Beschäftigte und 99 Auszubildende.

²⁰ Bis einschließlich 1997 wurden die Verwaltungsverbände statistisch bei den Zweckverbänden und damit nicht im BB 21 erfasst.

Jahr 2009 bei 46,6 Jahren und war damit innerhalb der in nachfolgender Übersicht dargestellten Zeitreihe erstmals nicht weiter angestiegen. Dies ist dem Umstand geschuldet, dass in den sonst üblicherweise abnehmenden Jahrgängen - insbesondere der 30- bis 50-Jährigen - im Jahr 2009 Zugänge erfolgten.

Übersicht 5: Entwicklung der Altersstruktur der Beschäftigten bei den sächsischen Kommunen; prozentualer Anteil an den Gesamtbeschäftigten 2009



Die 5. Regionalisierte Bevölkerungsprognose für den Freistaat Sachsen²¹ untermauert in personeller Hinsicht den Handlungsbedarf bei der strategischen Organisation sowie der Stellenentwicklung der Verwaltung. Die in Sachsen bis auf Ausnahme der Ballungsgebiete flächendeckend rückläufige Bevölkerungsentwicklung bedingt auch einen Rückgang des Erwerbspersonenpotenzials. Geeignete Nachwuchskräfte in ausreichendem Umfang werden schwerer zu rekrutieren sein, wengleich sie vor dem Hintergrund des Überhangs an älteren Bediensteten zunehmend erforderlich werden.

Verschiedene Studien und Arbeitsmaterialien, so z. B. der in diesem Jahr erschienene Bericht der KGSt²² zum demografischen Wandel in Kommunalverwaltungen²³, zeigen neben der Darstellung der Situation und ihrer Herausforderungen eine Reihe von Lösungsansätzen und Empfehlungen auf, der demografischen Entwicklung in den Kommunalverwaltungen zu begegnen.²⁴

²¹ Herausgegeben durch das Statistische Landesamt des Freistaates Sachsen (IV. Quartal 2010).

²² Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement, Köln.

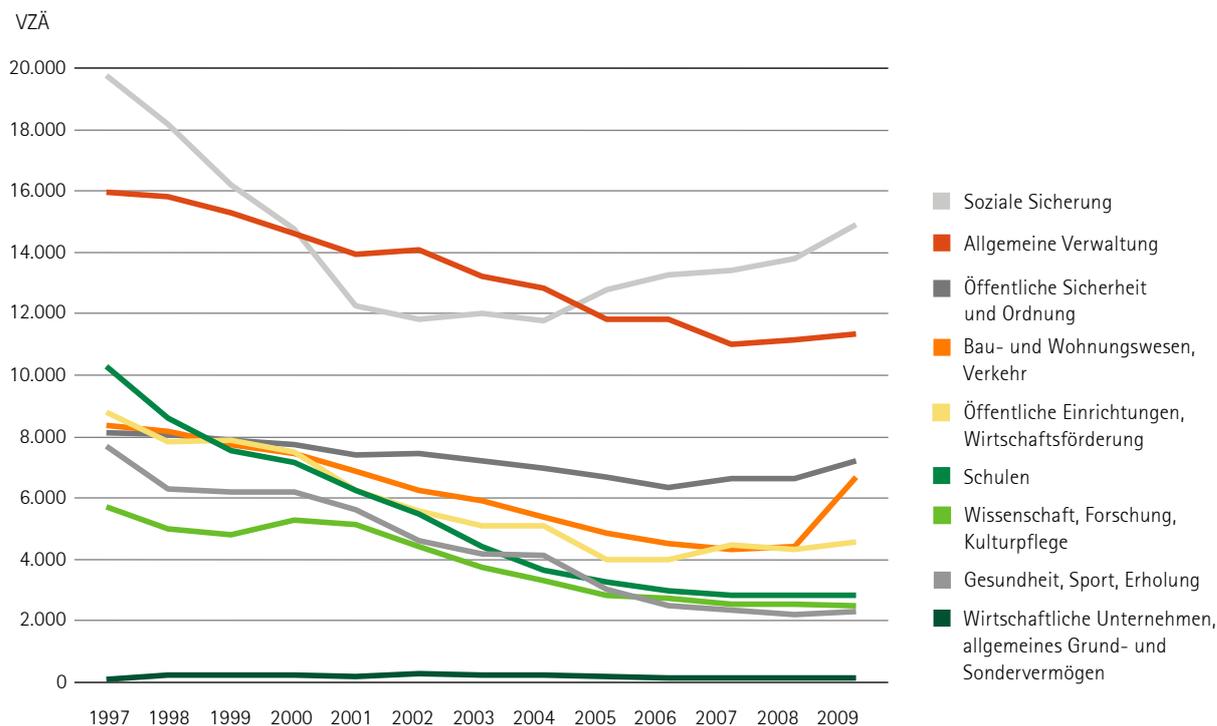
²³ KGSt-Bericht Nr. 3/2010 „Der demografische Wandel in Kommunalverwaltungen - Strategische Ausrichtung und Handlungsansätze des Personalmanagements“.

²⁴ Auf die Fördermöglichkeiten geeigneter Maßnahmen wird hingewiesen (vgl. z. B. die Richtlinie der SK zur Förderung von Maßnahmen für die Bewältigung des demografischen Wandels, Förderrichtlinie „Demografie“, vom 07.06.2007, VwV Bedarfsszuweisung).

3.4 Aufgabenbereiche

Die Personalbestände wuchsen zum 30.06.2009 in allen Aufgabenbereichen des Kernhaushaltes - mit Ausnahme des Bereiches Wissenschaft, Forschung, Kulturpflege.

Übersicht 6: Entwicklung des Personalbestandes nach Aufgabenbereichen 2009



Deutlicher Personalzuwachs im Aufgabenbereich Bau- und Wohnungswesen, Verkehr

Die Funktionalreform bewirkte einen sprunghaften Anstieg im Aufgabenbereich Bau- und Wohnungswesen, Verkehr, dessen Personalbesatz gegenüber dem Vorjahr um mehr als 50 % zunahm. Der Großteil des betreffenden Personals wechselte von dem staatlichen Bereich Unterhaltung von Kreis-, Staats- und Bundesstraßen sowie den staatlichen Vermessungsämtern auf die kommunale Ebene.

Der personalstärkste Aufgabenbereich Soziale Sicherung stieg²⁵ mit rd. 1.091 VZÄ in ähnlichem Maße wie zuletzt im Jahr 2005 und lag damit auf einem 10 Jahre zurückliegenden Niveau.

4 Vergleiche mit anderen Bundesländern

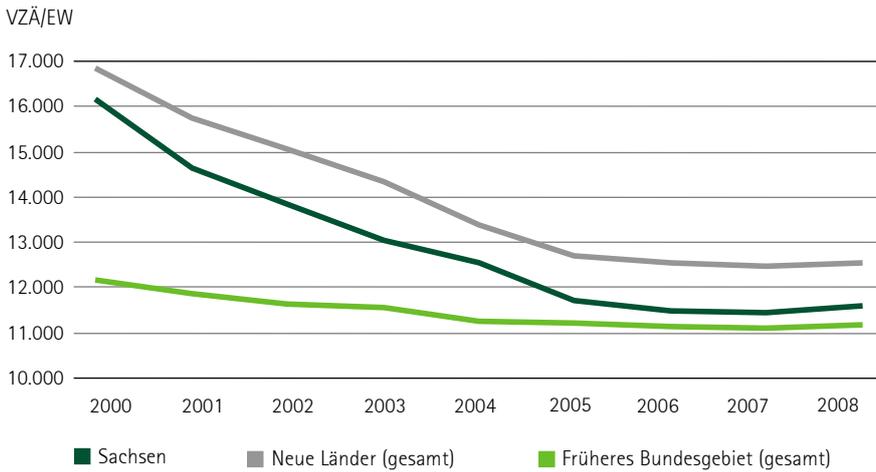
4.1 Ausgewählte kommunale Bereiche

Personalbestand Kernhaushalt

Zum Stichtag 30.06.2008 lag der Personalbestand der sächsischen Kommunen im Kernhaushalt (BB 21) bei rd. 11,45 VZÄ je Tsd. EW (bzw. rd. 48.150 VZÄ) und war damit im Vergleich zu den übrigen neuen Ländern noch immer am niedrigsten. Nach langjährigem Rückgang stieg er - erstmals im Betrachtungszeitraum - sowohl in Sachsen als auch in den neuen Ländern (gesamt) und im früheren Bundesgebiet (gesamt). Die Zahl der Altersteilzeitbeschäftigten wuchs bundesweit um knapp 2 % auf rd. 71.200 Mitarbeiter.

²⁵ Teilweise ist dies auch auf den Personalübergang im Rahmen der Funktionalreform zurückzuführen.

Übersicht 7: Entwicklung des Personalbestandes im Kernhaushalt (BB 21)



Der Personalbestand der rechtlich unselbstständigen Einrichtungen und Unternehmen - BB 22 - in den sächsischen Kommunen bewegt sich seit mehreren Jahren mit unterschiedlich starken Zu- und Abnahmen stets über dem Durchschnitt der neuen Länder (gesamt) sowie des früheren Bundesgebietes (gesamt). Die verschiedenen Formen der Aufgabenorganisation in den einzelnen Bundesländern werden auch im Umfang der Personalbestände erkennbar. So reichte im Jahr 2008 die Spanne von rd. 0,73 (Brandenburg) bis zu rd. 2,16 VZÄ je Tsd. EW (Sachsen-Anhalt). Dies entspricht einer Differenz von rd. 3.320 Beschäftigten.

Personalbestand rechtlich unselbstständiger Einrichtungen und Unternehmen

Noch deutlicher treten organisatorische Unterschiede hinsichtlich der rechtlich unselbstständigen kommunalen Krankenhäuser - BB 23 - hervor. Nicht alle Bundesländer nutzten diese Form der Aufgabenorganisation, sodass weitere Vergleiche an dieser Stelle nicht zielführend sind.

Personalbestand rechtlich unselbstständiger kommunaler Krankenhäuser

Die Personalbestände der kommunalen Zweckverbände - BB 24 - änderten sich im Vorjahresvergleich kaum. Sachsen befindet sich hier nach wie vor unter dem Durchschnitt der neuen Länder und denen des früheren Bundesgebietes.

Personalbestand kommunaler Zweckverbände

Anders als in den zurückliegenden Jahren erhöhte sich im Jahr 2008 bei den Unternehmen in privater Rechtsform die Zahl der Beschäftigten in nahezu allen Bundesländern. Alle neuen Länder wiesen wiederum deutlich mehr Personal aus als die Länder des früheren Bundesgebietes.

Unternehmen in privater Rechtsform

Übersicht 8: Personalbestand einzelner Bundesländer in den verschiedenen kommunalen Bereichen 2008, Sachsen 2009 zum Vergleich²⁶

	Kernhaus- halte (BB 21)	Rechtlich unselbstständige Einrichtungen und Unter- nehmen (BB 22) VZÄ je Tsd. EW	Zweck- verbände (BB 24)	Summe	Unternehmen in privater Rechtsform Beschäftigte je Tsd. EW
Sachsen	11,45	1,65	0,58	13,68	2,86
Thüringen	11,95	1,08	0,97	14,00	2,33
Sachsen-Anhalt	13,44	2,16	0,68	16,28	3,78
Brandenburg	13,82	0,73	0,66	15,21	2,70
Mecklenburg-Vorpommern	11,67	1,00	0,62	13,29	4,18
Neue Länder (gesamt)	12,39	1,39	0,68	14,46	3,07
Niedersachsen	10,48	1,00	0,66	12,14	1,38
Rheinland-Pfalz	10,77	1,63	0,42	12,83	1,06
Schleswig-Holstein	9,50	1,50	0,74	11,74	1,79
Saarland	9,99	1,33	0,57	11,90	1,11
Früheres Bundesgebiet (gesamt)	11,03	1,39	0,62	13,04	1,56
Zum Vergleich: Sachsen 2009	12,55	1,78	0,55	14,89	2,98

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 des Umfangs und der Intensität der Aufgabenwahrnehmung. So variiert z. B. der Personalbestand in Kindertageseinrichtungen zwischen den Kommunen der einzelnen Bundesländer erheblich (vgl. nachfolgende Übersicht). 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.

Weiterer Anstieg der Personalbestände in Kindertageseinrichtungen

Im Jahr 2008 stiegen die Personalbestände der im Kernhaushalt geführten Kindertageseinrichtungen in allen betrachteten Bundesländern. Der im Jahr 2013 in Kraft tretende Rechtsanspruch auf einen Betreuungsplatz für Kinder ab dem Alter von 1 Jahr erfordert nicht nur in den Ländern des früheren Bundesgebietes einen weiteren Ausbau der Kinderbetreuung und dementsprechend mehr Personal²⁷, sodass in den kommenden Jahren ein weiterer Zuwachs der Personalbestände in Kindertageseinrichtungen zu erwarten ist.

Demgegenüber ist die Zahl der ABM-Beschäftigten (VZÄ) insgesamt weiter rückläufig (vgl. auch Pkt. 2). Wie in nachfolgender Übersicht deutlich wird, haben diese aufgrund ihres noch vergleichsweise hohen Bestandes in den Kernhaushalten der kreisangehörigen sächsischen Gemeinden dennoch einen signifikanten Einfluss auf die Vergleichsergebnisse.

²⁶ 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 1 vergleichbar.

²⁷ Prognosen zufolge ist mit zusätzlich erforderlichem Personal im Umfang von bundesweit rd. 150 Tsd. Stellen zu rechnen.

Übersicht 9: Personalbestand einzelner Bundesländer unter besonderer Berücksichtigung der Beschäftigten in ABM²⁸ und in Kindertageseinrichtungen 2008, Sachsen 2009 zum Vergleich

	Kernhaushalte (BB 21)			Rechtlich unselbstständige Einrichtungen und Unternehmen (BB 22)	
	Beschäftigte in ABM	Beschäftigte in Kindertageseinrichtungen	Summe ohne Beschäftigte in ABM und in Kindertageseinrichtungen	Beschäftigte in Kindertageseinrichtungen	Summe ohne Beschäftigte in Kindertageseinrichtungen
	VZÄ je Tsd. EW			VZÄ je Tsd. EW	
Sachsen	0,26	1,75	9,44	0,33	1,33
Thüringen	0,13	1,30	10,52	-	1,08
Sachsen-Anhalt	0,09	2,12	11,23	0,25	1,91
Brandenburg	0,04	2,47	11,32	0,08	0,65
Mecklenburg-Vorpommern	0,02	0,73	10,92	-	1,00
Neue Länder (gesamt)	0,13	1,75	10,51	0,17	1,22
Niedersachsen	0,01	1,03	9,45	0,00	1,00
Rheinland-Pfalz	0,01	1,78	8,98	-	1,63
Schleswig-Holstein	0,01	0,73	8,76	-	1,50
Saarland	0,04	0,70	9,25	-	1,33
Früheres Bundesgebiet (gesamt)	0,01	1,25	9,77	0,03	1,36
Zum Vergleich: Sachsen 2009	0,23	1,88	10,45	0,35	1,43

4.2 Aufgabenbereiche

Im Vorjahresvergleich haben sich die Personalbestände der kommunalen Kernhaushalte (BB 21) in den einzelnen Aufgabenbereichen unterschiedlich entwickelt. Die Bereiche Allgemeine Verwaltung (0), Öffentliche Sicherheit und Ordnung (1) sowie Soziale Sicherung (4) verzeichneten in fast allen Bundesländern personelle Zuwächse, während in den Bereichen Gesundheit, Sport, Erholung (5) sowie Bau- und Wohnungswesen, Verkehr (6) im Jahr 2008 mehrheitlich Rückgänge auftraten.

Unterschiede im Personalbestand bestehen sowohl zwischen den einzelnen Aufgabenbereichen, als auch im Vergleich der Bundesländer untereinander sowie zwischen neuen Ländern und früherem Bundesgebiet. Die Bedeutung der Aufgabenorganisation darf zudem nicht außer Acht gelassen werden. So weisen Sachsen und die neuen Länder insgesamt im Bereich der Sozialen Sicherung (4) einen anzahlmäßig überdurchschnittlich besetzten Personalkörper auf. Einschränkend auf die Vergleichbarkeit der Personalbestände wirkt hier jedoch u. a., dass die optierenden Kommunen regelmäßig einen höheren Mitarbeiterstand zur Erfüllung ihrer von der Bundesagentur für Arbeit übernommenen Aufgaben bei der Verwaltung der Grundsicherung für Arbeitssuchende benötigen (vgl. hierzu auch § 6a Abs. 3 SGB II).

Die Personalbestände der sächsischen Kommunen lagen 2008 - außer im Bereich Öffentliche Einrichtungen, Wirtschaftsförderung (7) - in allen Aufgabenbereichen jeweils unter dem Durchschnitt der neuen Länder.

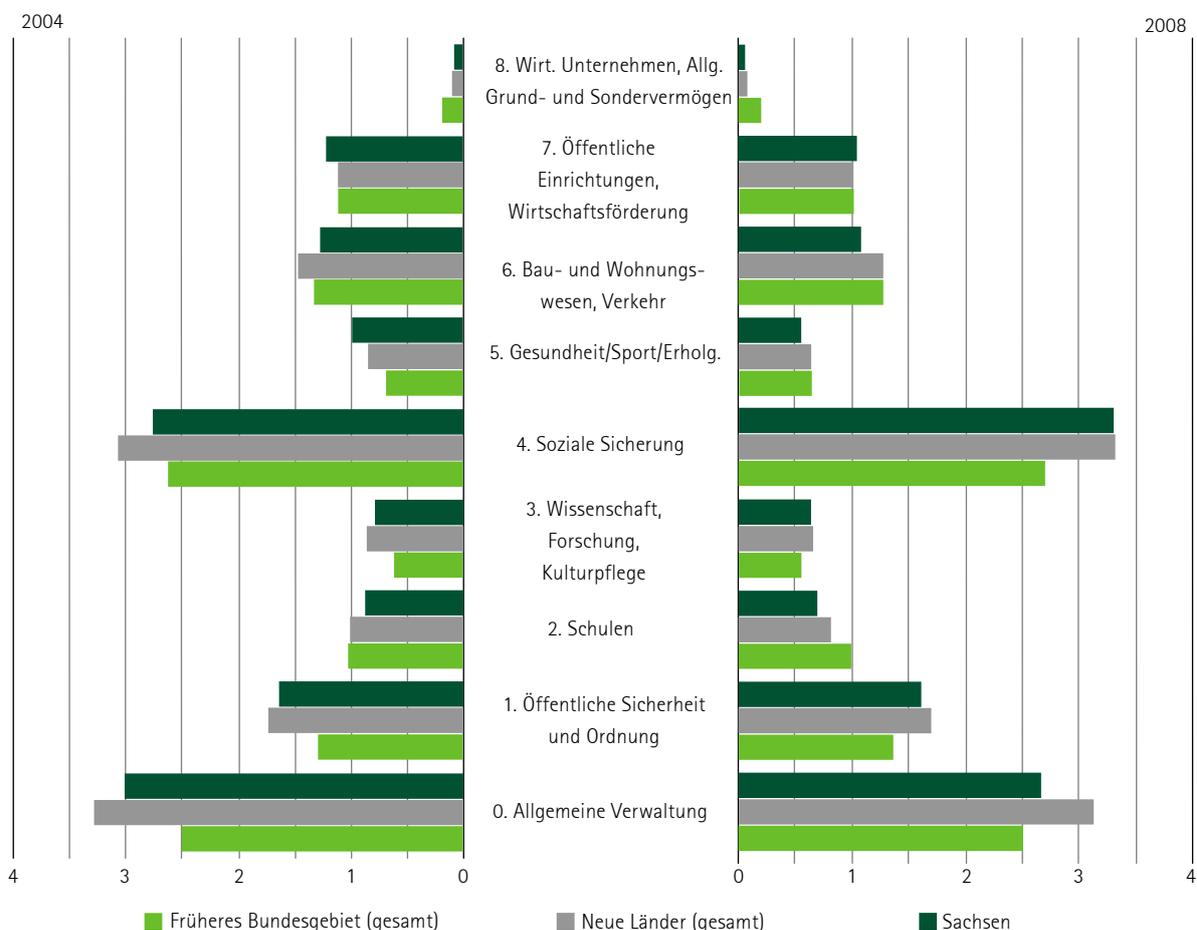
²⁸ Nur Kernhaushalte (BB 21).

Übersicht 10: Personalbestand (BB 21) nach Aufgabenbereichen 2008 in einzelnen Bundesländern

Aufgabenbereich	0	1	2	3	4	5	6	7	8
	VZÄ je Tsd. EW								
Sachsen	2,65	1,58	0,67	0,61	3,28	0,53	1,06	1,03	0,04
Thüringen	3,16	1,55	0,99	0,61	2,62	0,70	1,05	1,20	0,06
Sachsen-Anhalt	3,52	1,86	0,75	0,59	3,67	0,70	1,28	1,01	0,06
Brandenburg	3,38	1,65	0,86	0,63	4,18	0,63	1,62	0,81	0,06
Mecklenburg-Vorpommern	3,15	1,86	0,72	0,76	2,33	0,56	1,41	0,84	0,05
Neue Länder (gesamt)	3,10	1,68	0,79	0,63	3,29	0,61	1,25	0,99	0,05
Niedersachsen	2,50	1,30	0,97	0,37	2,58	0,68	1,17	0,87	0,05
Rheinland-Pfalz	2,90	1,16	0,91	0,56	2,95	0,55	0,93	0,64	0,16
Schleswig-Holstein	2,39	1,21	0,86	0,36	2,16	0,53	1,11	0,73	0,15
Saarland	2,38	1,11	0,66	0,31	2,17	0,78	1,02	1,38	0,18
Früheres Bundesgebiet (gesamt)	2,49	1,34	0,97	0,52	2,68	0,62	1,25	0,98	0,18
davon Sachsen (Vergleich in %)	106,7	118,2	69,3	116,4	122,3	86,1	84,5	104,8	21,1

Der Rückblick auf die vergangenen 5 Jahre zeigt, dass insbesondere die neuen Länder (einschließlich Sachsen) ihre Personalbestände im Aufgabenbereich Soziale Sicherung (4) vergrößerten. In allen übrigen Aufgabenbereichen gelang den sächsischen Kommunen und denen der neuen Länder (gesamt) eine Personalreduzierung. Die Kommunen des früheren Bundesgebietes (gesamt) wiesen nur geringfügige Änderungen auf und blieben nach wie vor unter dem Durchschnitt Sachsens und der neuen Länder.

Übersicht 11: Entwicklung des Personalbestandes (BB 21) nach Aufgabenbereichen 2008 im Fünf-Jahres-Vergleich



5 Stellungnahmen

Das SMF, das SMI sowie der SSG und der Sächsische Landkreistag erhielten Gelegenheit zur Stellungnahme.

Das SMF betonte in seiner Stellungnahme das Erfordernis eines weiteren Personalabbaus in den Kernhaushalten, insbesondere durch Umsetzung der Effizienzgewinne der Kreisgebiets- und Verwaltungsreform, sowie in den ausgelagerten Bereichen, soweit hierdurch der kommunale Haushalt entlastet wird.

Das SMI stimmt dem SRH zu, dass die Auswirkungen des demografischen Wandels geeignete Personalentwicklungskonzepte erfordern. Der Gewinnung, der Ausbildung und dem Einsatz qualifizierter Nachwuchskräfte komme dabei wesentliche Bedeutung zu. Dafür stelle die Staatsregierung seit Jahren Fördermittel bereit. Die Kommunen stünden bei der Gewinnung von Nachwuchs- und Fachkräften außerdem zunehmend in Konkurrenz zu anderen Trägern der öffentlichen Verwaltung und zur freien Wirtschaft. Um in diesem Wettbewerb bestehen zu können und jungen Leuten in der Region einen Arbeitsplatz und damit Zukunftschancen zu geben, sollten die Kommunen angehalten werden, die Verbeamtung (bzw. das Angebot der Verbeamtung) gezielt als Personalgewinnungs- und Personalentwicklungsmaßnahme einzusetzen. Schließlich sei der fortlaufenden Qualifizierung der Beschäftigten besonderes Augenmerk zu schenken.

Weiterhin wies das SMI darauf hin, dass die notwendige Anpassung der Verwaltungsorganisation gerade im ländlichen Raum jedoch nicht dazu führen dürfe, dass unterhalb der Kreisstufe eine neue Verwaltungsebene aufgebaut werde. Ziel müsse es vielmehr sein, die Bündlungs- und Koordinierungsfunktion vorhandener Verwaltungseinheiten zu stärken und vorhandene Formen interkommunaler Zusammenarbeit zu nutzen und weiterzuentwickeln.

6 Schlussbemerkung

In Auswertung der Personalbestände (BB 21) zum Stichtag 30.06.2009 wurde der erhebliche Einfluss der Funktional- und Kreisgebietsreform sichtbar. Der SRH wird in einer gesonderten Prüfung den reformbedingten Auswirkungen auf die Verwaltungsstrukturen und -abläufe und den daraus resultierenden Optimierungspotenzialen nachgehen.

Die Folgen des demografischen Wandels zu bewältigen, stellt eine langfristig anhaltende Aufgabe in den Kommunalverwaltungen dar, die strategische Lösungsansätze bei der Personal- und Organisationsentwicklung erfordert. Insbesondere die neuen Länder sind in den kommenden Jahren stärker als das übrige Bundesgebiet von Rückgang und Alterung der Bevölkerung betroffen. Dies führt zur Verringerung des erwerbsfähigen Bevölkerungsanteils bei gleichzeitiger Zunahme des altersbedingten Ausscheidens von Mitarbeitern. Der Erhalt bzw. die Weitergabe von Fach- und Spezialwissen und der Einsatz qualifizierter Nachwuchskräfte²⁹ sind essenzielle Faktoren für eine leistungsfähige Verwaltung, in der künftig von weniger und älterem Personal immer komplexere Aufgaben³⁰ erfüllt werden müssen.

Verbeamtungen dürfen aus Sicht des SRH auch weiterhin nur für hoheitliche Tätigkeiten vorgenommen werden.

Synergieeffekte, die sich durch interkommunale Zusammenarbeit bzw. Gemeindezusammenschlüsse ergeben, sollten im Interesse einer qualitativ hohen und wirtschaftlichen Aufgabenerfüllung genutzt werden.

Bewältigung des demografischen Wandels

²⁹ Auf die Möglichkeit der Förderung nach § 22 Abs. 2 Nr. 3 SächsFAG wird hingewiesen. In Einzelfällen könnte als Gegensteuerung zur demografischen Entwicklung ein definitiver Einstellungskorridor in Betracht gezogen werden, um einen zeitlich befristeten personellen Mehrbedarf (Doppelbesetzung) abzufedern.

³⁰ So erfordert bspw. die Umstellung des kameraleen Haushalts- und Rechnungswesens auf die kommunale Doppik bis zum Jahr 2013 entsprechend qualifizierte Mitarbeiter.

Entwicklung der Kommunalprüfung

Die Einführung der Doppik und die Kommunalisierung von staatlichen Aufgaben stellen an die Rechnungsprüfung erhöhte Anforderungen.

Die Gemeinden erfüllen die Pflichtaufgaben der örtlichen Rechnungsprüfung z. T. nur unzureichend.

1 Örtliche Rechnungsprüfung

Die örtliche Rechnungsprüfung ist in allen sächsischen Kommunen obligatorisch. Der SRH hat im Jahr 2009 bei allen 485¹ Gemeinden und den 10 Landkreisen eine Untersuchung zu den Themenkomplexen Sicherstellung und Erledigung der örtlichen Rechnungsprüfung durchgeführt.

1.1 Sicherstellung der örtlichen Rechnungsprüfung

Organisatorische Umsetzung

Die organisatorische Umsetzung der örtlichen Rechnungsprüfung ist je nach Gebietskörperschaftsgruppe unterschiedlich gesetzlich geregelt. Landkreise haben nach § 64 Satz 1 SächsLKrO ein RPA zwingend einzurichten. Gemeinden ab 20.000 EW haben nach § 103 Abs. 1 Satz 1 SächsGemO ein RPA einzurichten, sofern sie sich nicht eines anderen kommunalen RPA bedienen. Gemeinden mit weniger als 20.000 EW haben nach § 103 Abs. 1 Satz 2 SächsGemO daneben noch 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.

Alle 10 Landkreise hatten ein eigenes RPA eingerichtet.

Während von den 27 Städten über 20.000 EW 26 ein eigenes RPA auswiesen, griff eine Stadt mit 22.994² EW zur Aufgabenerledigung auf ein anderes kommunales RPA zurück. In einer Stadt war das RPA lediglich mit einer Stelle befristet besetzt.

Der SRH hält die gesetzlich eingeräumte Möglichkeit zur Übertragung der örtlichen Rechnungsprüfung auf ein anderes kommunales RPA für Gemeinden über 20.000 EW nach wie vor für problematisch. Auf die entsprechenden Ausführungen im Jahresbericht 2009 wird Bezug genommen.

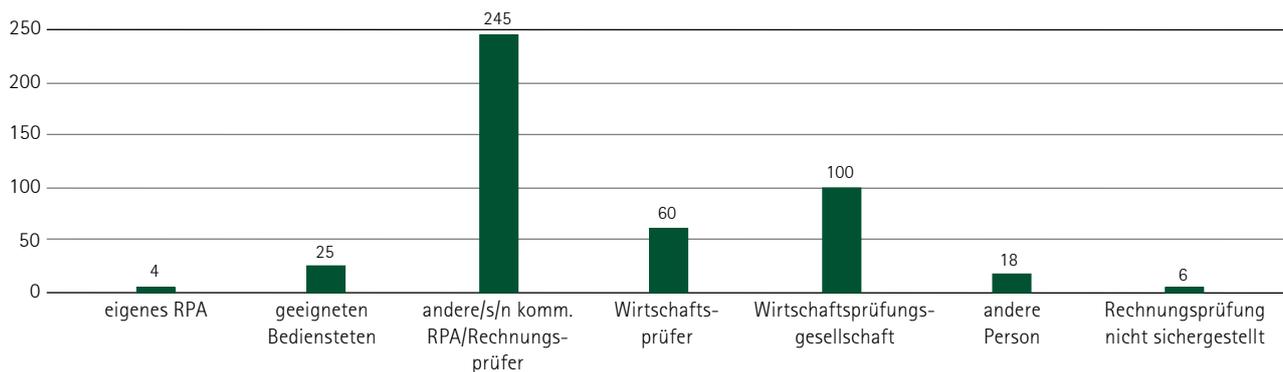
Die 458 Gemeinden unter 20.000 EW nutzten folgende Möglichkeiten zur Sicherstellung der örtlichen Prüfung:

¹ Gebietsstand 01.01.2010.

² EW-Zahl am 30.06.2009.

Rechnungsprüfung der 458 Gemeinden unter 20.000 Einwohner

Anzahl der
Gemeinden



Bei 18 Gemeinden erfolgte die örtliche Rechnungsprüfung abweichend von § 103 Abs. 1 Satz 2 SächsGemO durch „andere Personen“. Es handelte sich hierbei überwiegend um pensionierte kommunale Rechnungsprüfer und Bedienstete³ anderer Gemeinden bzw. Zweckverbände.

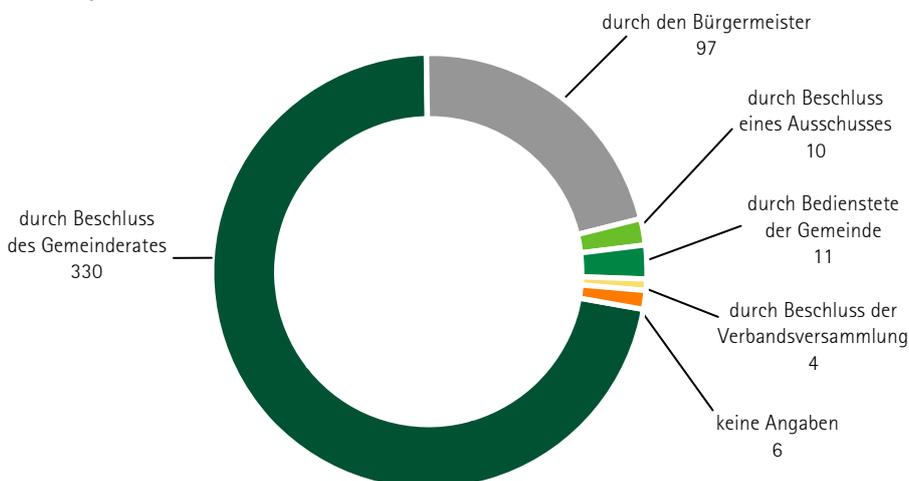
Der genannte Personenkreis war vorliegend nicht zur Aufgabenwahrnehmung i. S. v. § 103 Abs. 1 Satz 2 SächsGemO befugt.

Nach eigenen Angaben hatten 6 Gemeinden die örtliche Rechnungsprüfung nicht sichergestellt.

6 Gemeinden ohne örtliche Prüfung

Die Bestellung/Beauftragung der örtlichen Rechnungsprüfung/der Prüfungseinrichtung erfolgte bei den Gemeinden unter 20.000 EW nicht immer durch den Gemeinderat.

Die 458 Gemeinden trafen die Entscheidung zur Bestellung/Beauftragung durch folgende Gremien/Personen:



Bei 108 Gemeinden entschied der Bürgermeister bzw. ein Bediensteter der Gemeinde sowie bei 10 Gemeinden ein Ausschuss. Bei 4 Gemeinden, die einem Verwaltungsverband angehören, hatte die Verbandsversammlung die Entscheidung getroffen. 6 Gemeinden lieferten keine Angaben, weil sie die örtliche Rechnungsprüfung derzeit nicht sicherstellen.

Gemäß § 2 Satz 1 Kommunalprüfungsverordnung ist die Bestellung des gemeindlichen Rechnungsprüfers nach § 103 Abs. 1 Satz 2 SächsGemO dem Gemeinderat vorbehalten.

³ Hauptamtsleiter oder Kämmerermitarbeiter anderer Gemeinden sowie Buchhalter eines Zweckverbandes.

Anders sieht die Rechtslage dagegen hinsichtlich der Entscheidungszuständigkeit über die Vergabe von Aufträgen zur örtlichen Prüfung i. S. d. § 103 Abs. 1 Satz 2 SächsGemO an Dritte aus. Da es sich bei derartigen Vergabefällen nach Auffassung des SRH um kein Geschäft der laufenden Verwaltung handelt, ist das jeweils nach der Hauptsatzung hierzu berufene Gremium zuständig (Bürgermeister, Ausschuss, oder Gemeinderat). **Der SRH hält die derzeitige Rechtslage für unbefriedigend und empfiehlt dem Gesetzgeber, derartige Vergabefälle in den ausschließlichen Zuständigkeitsbereich des Gemeinderates einzuordnen.**

Vergabe örtliche Prüfung – Klarstellung gefordert

Die örtliche Prüfung stellt eine Kontrolle des Verwaltungshandelns dar. Aus Gründen der größtmöglichen Objektivität sollte dem Hauptorgan der Gemeinde, nämlich dem Gemeinderat, die Entscheidung über die Auftragsvergabe an Dritte vorbehalten sein.

Personalbestand für die örtliche Rechnungsprüfung

Innerhalb des Jahres 2009 veränderte sich die Stellenbesetzung bei den RPÄ bzw. Rechnungsprüfern der Kommunen wie folgt:

	Stellenbesetzung			Ø Stellenbesetzung je Kommune am 31.12.2009	
	01.01.2009	31.12.2009	(VZÄ) Veränderung	RPA	Rechnungsprüfer
Landkreise	70,56	74,09	+ 3,53	7,41	
Kreisfreie Städte	84,96	89,07	+ 4,11	29,69	
kreisangehörige Gemeinden über 20.000 EW	63,73	60,58	- 3,15	2,63	
kreisangehörige Gemeinden unter 20.000 EW	22,85	19,73 ⁴	- 3,12	1,30	0,58
Gesamt	242,10	243,47	+ 1,37		

Personalausstattung sinkt

Während im Laufe des Jahres 2009 der Personalbestand für die Rechnungsprüfung bei den Landkreisen und Kreisfreien Städten geringfügig erhöht wurde, bauten die kreisangehörigen Gemeinden beider Größenklassen ihren Personalbestand weiter ab.

Als Empfehlung zur Personalausstattung für Gemeinden unter 20.000 EW gilt eine Stellenbesetzung von 0,3 bis 0,5 VZÄ/10.000 EW.⁵

1.2 Erledigung der örtlichen Rechnungsprüfung

Der Gesetzgeber hat der örtlichen Rechnungsprüfung einen hohen Stellenwert mit umfassender Prüfungscompetenz eingeräumt. Es sind sowohl Pflichtaufgaben nach §§ 104 bis 106 Abs. 1 SächsGemO zu erfüllen als auch fakultative Aufgaben nach § 106 Abs. 2 SächsGemO anheimgestellt. Daneben kann der Gemeinderat weitere Aufgaben übertragen. Seit dem Jahr 2003 ist den örtlichen und überörtlichen Prüfungsbehörden, soweit der Gemeinde allein oder zusammen mit anderen kommunalen Trägern der Selbstverwaltung, die der Aufsicht des Freistaates unterstehen, eine zur Änderung des Gesellschaftsvertrages oder der Satzung berechtigende Mehrheit zusteht, im Gesellschaftsvertrag oder in der Satzung das Recht einzuräumen, die Haushalts- und Wirtschaftsführung des Unternehmens zu prüfen (§ 96 Abs. 2 Nr. 2a SächsGemO). Bei einer geringeren Beteiligungsquote besteht eine Hinwirkungspflicht der Gemeinde.

Ungenutzte Prüfungscompetenzen

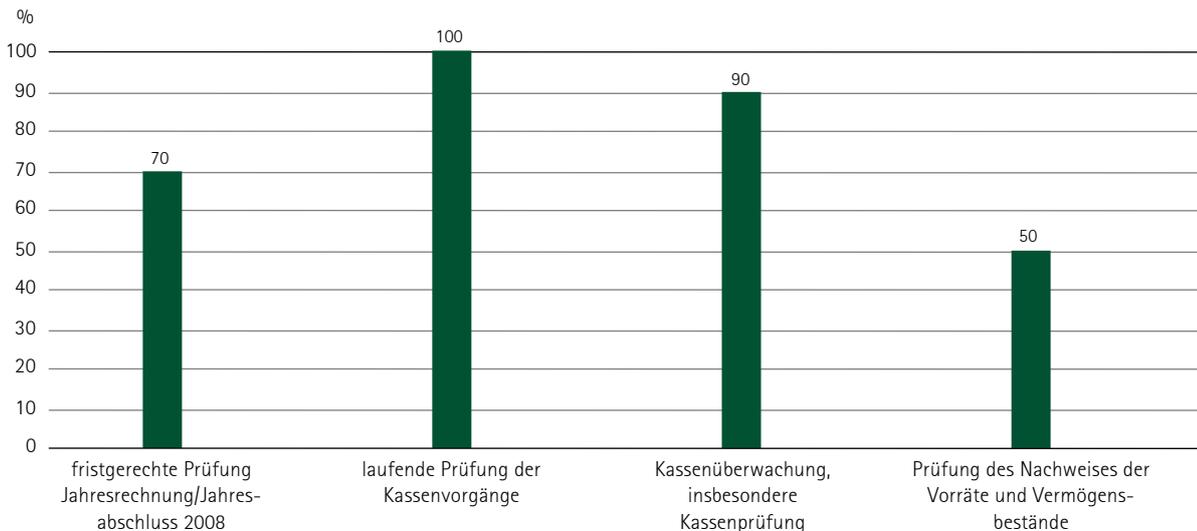
1.2.1 Örtliche Rechnungsprüfung bei Gemeinden und Landkreisen

Die umfangreichen Prüfungscompetenzen werden wegen fehlender Personalkapazitäten oder aus Kostengründen zu wenig genutzt. Die folgende Darstellung zeigt die Wahrnehmung der örtlichen Rechnungsprüfung im Jahr 2009 bei den folgenden ausgewählten Pflichtaufgaben:

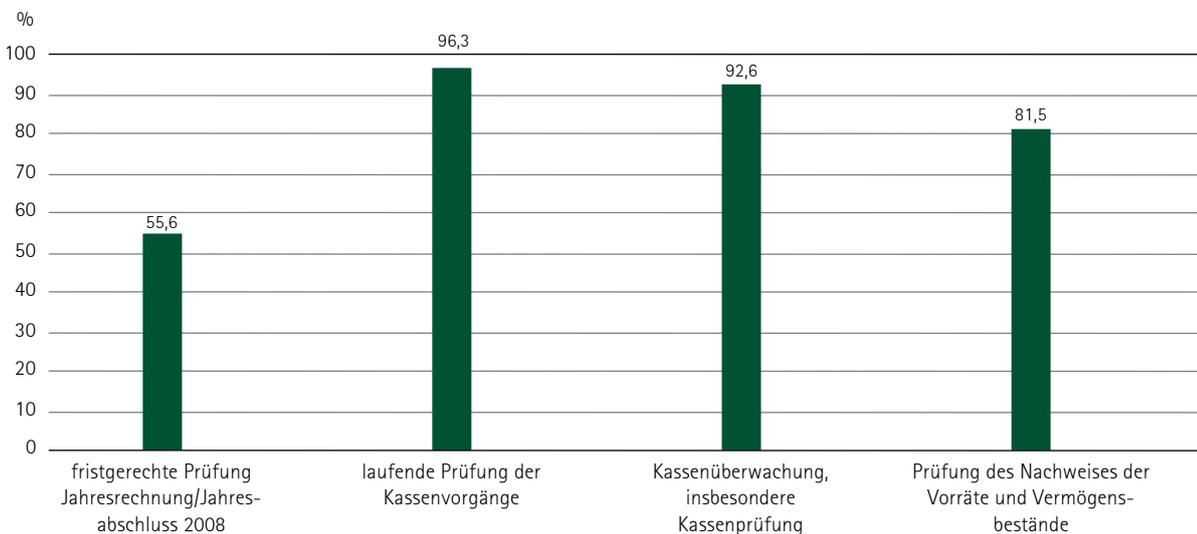
⁴ Eine Stelle mit 0,88 VZÄ ist im Stellenplan bei einem Verwaltungsverband ausgewiesen.
⁵ Vgl. Erlass des SMI vom 10.10.2005, Az.: 23b-2200.19/32.

Erledigung von ausgewählten Pflichtaufgaben der örtlichen Rechnungsprüfung im Jahr 2009

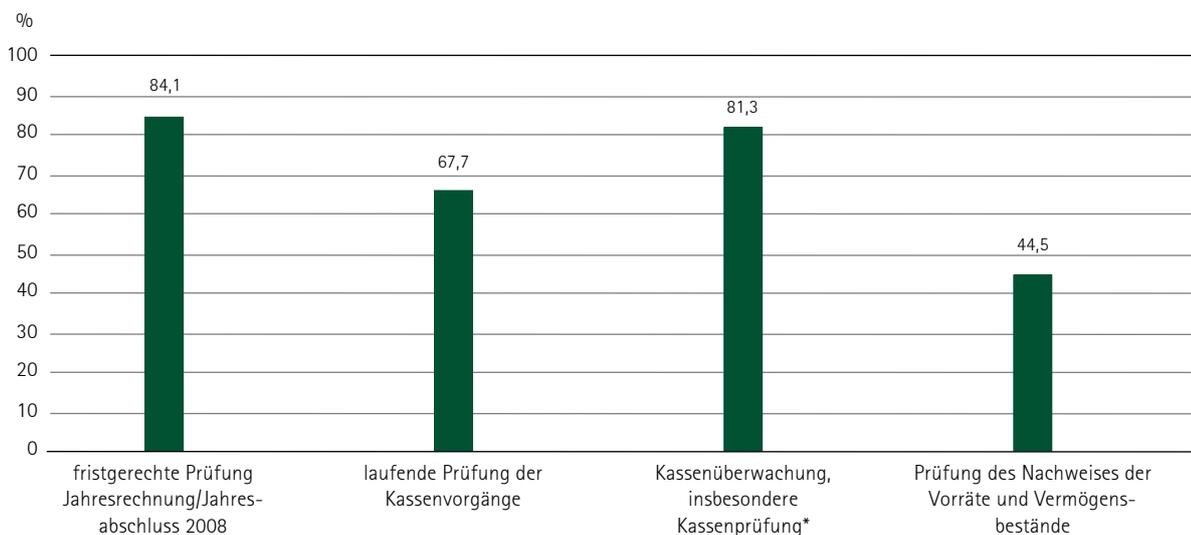
Landkreise



Gemeinden über 20.000 EW



Gemeinden unter 20.000 EW



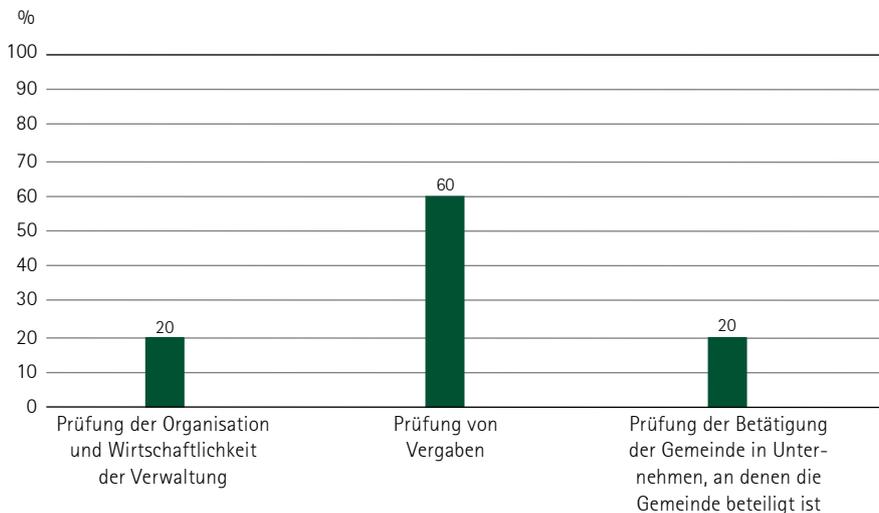
* ohne nicht erfüllende Gemeinden von Verwaltungsgemeinschaften

Fakultative Prüfungsaufgaben ungenügend
wahrgenommen

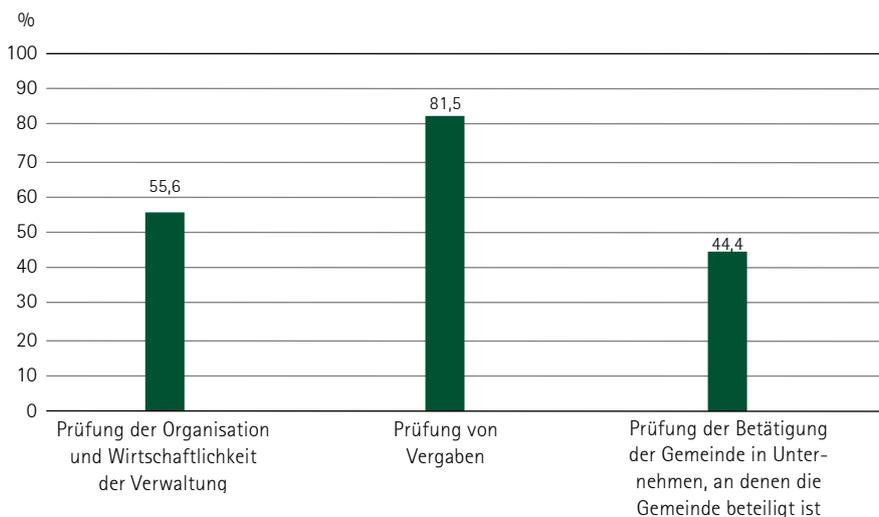
Fakultative Aufgaben, wie Untersuchungen zur Organisation und Wirtschaftlichkeit der Verwaltung, die Prüfung der Vergaben sowie der Betätigungen, wurden oft nicht in Angriff genommen. Die folgende Darstellung zeigt den Anteil der Kommunen, die diese Aufgaben im Jahr 2009 erfüllt haben.

Erledigung von ausgewählten fakultativen Aufgaben der örtlichen Rechnungsprüfung im Jahr 2009

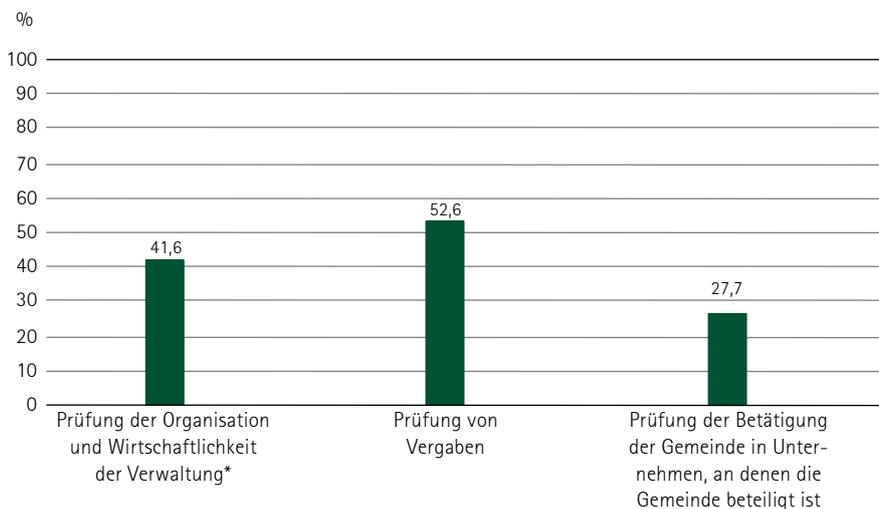
Landkreise



Gemeinden über 20.000 EW



Gemeinden unter 20.000 EW



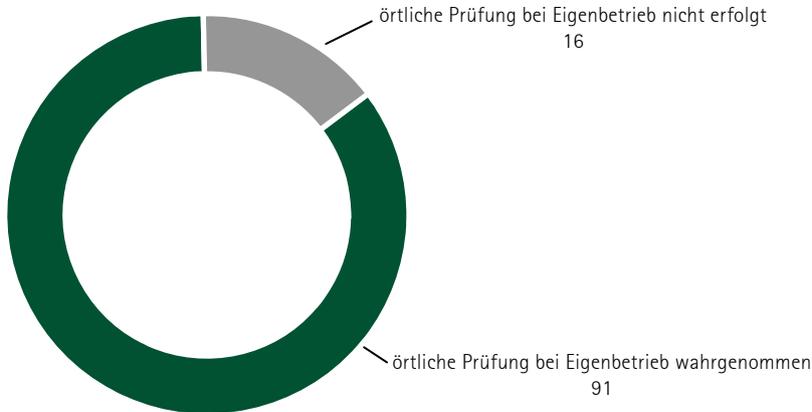
* ohne nicht erfüllende Gemeinden von Verwaltungsgemeinschaften

1.2.2 Örtliche Rechnungsprüfung bei Unternehmen der Kommunen

Eigenbetriebe

Die örtliche Prüfung der Eigenbetriebe nach § 105 SächsGemO zählt zu den Pflichtaufgaben. Zum Erhebungszeitpunkt hatten 107 Kommunen Eigenbetriebe. Die örtliche Prüfung nahmen die Kommunen bei ihren Eigenbetrieben wie folgt wahr:

Erledigung der örtlichen Rechnungsprüfung in den 107 Kommunen mit Eigenbetrieben



16 Kommunen erledigten die örtliche Prüfung im Jahr 2009 nicht. 91 Kommunen hatten zwar die örtliche Prüfung bei ihren Eigenbetrieben wahrgenommen, erfüllten aber die vorgeschriebenen Prüfungsaufgaben mitunter nicht vollumfänglich. So unterblieben vielfach die Prüfungen zur Angemessenheit der Vergütung für Leistungen, Lieferungen und Leihgelder der Gemeinde für die Betriebe, der Betriebe für die Gemeinde und der Betriebe untereinander sowie zur Angemessenheit der Verzinsung des von der Gemeinde zur Verfügung gestellten Eigenkapitals.

Eigenbetriebsprüfung oft nicht erfolgt

Eigengesellschaften und überwiegend kommunal bestimmte Unternehmen

Zum Erhebungszeitpunkt unterhielten 204 Kommunen Unternehmen in einer Rechtsform des privaten Rechts, an denen sie allein oder mehrheitlich beteiligt waren.

47 % der Kommunen, die Prüfungsbefugnisse bei den Unternehmen eingeräumt hatten, gaben an, dass die örtliche Prüfung bisher nicht wahrgenommen wurde.

Wie im Beitrag Nr. 25 („Kommunale Verschuldung“) ausgeführt, fallen fast drei Viertel der insgesamt rd. 13 Mrd. € umfassenden Verschuldung auf die aus dem kommunalen Haushalt ausgegliederten Bereiche, insbesondere auf die Eigen- und Beteiligungsgesellschaften.

Die Kommunen sind dringend angehalten, ihre Prüfungstätigkeit – sofern entsprechende Rechte bestehen – auch auf die ausgelagerten Bereiche zu erstrecken. Die örtliche Prüfung ist eine bedeutsame Erkenntnisquelle der kommunalen unternehmerischen Betätigung. Sie liefert wichtige Informationen für die Steuerung.

Augenmerk – Betätigungsprüfung

2 Überörtliche Kommunalprüfung

Der SRH ist für die turnusmäßigen überörtlichen Prüfungen nach §§ 108 und 109 SächsGemO und für die Prüfung der Eröffnungsbilanz sowie des 1. und 2. Jahresabschlusses nach § 131 Abs. 3 und 4 SächsGemO zuständig. Bisher stellten 23 Gemeinden, 7 Zweckverbände, 1 Verwaltungsverband und 1 kommunale Stiftung die kameralistische Haushaltsführung auf das neue kommunale Haushalts- und Rechnungswesen um.

In den Jahren 2008 und 2009 wurden vom SRH und seinen StRPrÄ folgende Einrichtungen geprüft, davon einige in Teilbereichen mehrfach:

	Anzahl der zu Prüfenden ⁶ (Stand 01.01.2010)	Prüfungen in den Jahren		
		2008	2009	davon Prüfungen Eröffnungsbilanzen und Jahresabschlüsse (2008 und 2009)
Landkreise	10	29	6	
kreisfreie Städte	3	7	1	
Gemeinden	482	124	148	9
Verwaltungsverbände	8	-	2	
kommunale Stiftungen	39	1	-	1
Eigenbetriebe	134	15	14	
Zweckverbände	184	44	33	1
regionale Planungsverbände	4	-	2	
sonstige Verwaltungen	3	-	-	
kommunale Unternehmen	435 ⁷	8	4	
Summe	1.302	228	210	11

Überdies wurden im Jahr 2009 bei 103 Kommunen Maßnahmen zur Konjunkturbelebung sowie die Auswirkungen der Finanzkrise auf die Haushalts- und Wirtschaftssituation geprüft.

Darüber hinaus erfolgten in den Jahren 2008 und 2009 Querschnittsprüfungen zu den Themen:

- Mahn- und Vollstreckungswesen bei Kommunen und Zweckverbänden,
- wirtschaftliche Situation der kommunalen Krankenhäuser in Sachsen,
- Eigenbetriebe der Branche Volkshochschulen,
- Bereich SGB VIII - Kinder und Jugendhilfe,
- Risikomanagement in kommunalen Krankenhäusern,
- Reisekosten in Städten, Gemeinden und Zweckverbänden sowie
- derivative Finanzinstrumente.

Organisationsmodell für Landkreise

Der SRH hat die Funktional- und Kreisgebietsreform und den damit verbundenen Aufgabenübergang auf die Landkreise zum Anlass genommen, im Jahr 2010 Organisationsuntersuchungen zu beginnen. Mit der Erarbeitung eines Organisationsmodells sollen den Landkreisen Empfehlungen und Hinweise zum Organisationsaufbau, zur Personalbemessung sowie zur Aufgabenwahrnehmung an die Hand gegeben werden.

Die Kommunalisierung von staatlichen Aufgaben lässt das Aufgabenspektrum auch für die überörtliche Prüfung weiter anwachsen. Daneben sind die Prüfungen der Eröffnungsbilanzen und Jahresabschlüsse zusätzlich zu den turnusmäßigen überörtlichen Prüfungen zu leisten.

Die überörtliche Kommunalprüfung mit einer derzeitigen Personalausstattung von rd. 100 Stellen steht damit vor erheblichen Herausforderungen.

3 Stellungnahmen

Das SMI sowie die sächsischen Spitzenverbände erhielten Gelegenheit zur Stellungnahme.

Der Sächsische Landkreistag verzichtete auf eine Stellungnahme.

Die Empfehlungen des SMI und SSG, soweit sie der SRH für erforderlich hielt, wurden in den vorliegenden Beitrag eingearbeitet.

⁶ Laut Angaben des Statistischen Landesamtes. Sofern diese fehlten, hat der SRH die Angaben aus eigenen Statistiken/Aufstellungen ermittelt.

⁷ Es handelt sich hier um Unternehmen des privaten Rechts mit unmittelbarer kommunaler Beteiligung von mindestens 75 % nach letztem bekannt gemachten Stand vom 31.12.2009.

Wirksamkeit der überörtlichen Kommunalprüfung

Der SRH hat die Wirksamkeit seiner überörtlichen Prüfung im Rahmen einer umfassenden Befragung im Jahr 2009 erneut untersucht. Die Ergebnisse bescheinigen der überörtlichen Prüfung eine hohe Unabhängigkeit, Objektivität und Wertschätzung der Beratungstätigkeit. Potenziale liegen in einer zeitnahen Berichterstattung.

1 Ziel der Untersuchung

Im Rahmen einer Befragung zur Wirksamkeit der überörtlichen Kommunalprüfung hat sich der SRH einer Beurteilung der eigenen Prüfungstätigkeit unterzogen. Bereits im Jahr 2004 erfolgte eine erste Beurteilung und Veröffentlichung.¹ Stärken und Potenziale der überörtlichen Prüfung sollen erneut aufgezeigt werden. Überdies sollen die Erkenntnisse zur Verbesserung der Effektivität und Effizienz der kommunalen Leistungserstellung dienen.

Zweite Untersuchung zur Wirksamkeit der Prüfung

2 Prüfungsmethodisches Vorgehen und Inhalt der Befragung

Alle 485² Gemeinden und die 10 Landkreise wurden in die Befragung einbezogen. Die Rücklaufquote betrug rd. 96 %.

Sehr hohe Beteiligung der Befragung

Der Fragenkatalog umfasste 25 Fragen. Diese bestanden aus einer Frage zur Gesamtbeurteilung der überörtlichen Prüfung und weiteren 24 Einzelfragen zu folgenden Themenkomplexen:

- Image und Ausrichtung der überörtlichen Prüfung,
- Funktion der überörtlichen Prüfung,
- Prüfungsfeststellungen und künftige Handlungsfelder,
- Berichtswesen sowie
- Steuerungsfunktionen des kamerale und doppischen Haushalts- und Rechnungswesens. Auf die Darstellung der Auswertung wird an dieser Stelle verzichtet, da die meisten Kommunen ihr Haushalts- und Rechnungswesen noch nach kameralistischen Grundsätzen führen und die Beurteilung ggf. nicht sachgerecht ist.

Grundsätzlich war die Bewertung analog der Schulbenotung innerhalb einer Skala von 1 (trifft vollkommen zu) bis 6 (trifft überhaupt nicht zu) vorzunehmen. Bei 2 Fragen war eine Auswahl aus vorgegebenen Antworten zu treffen.

3 Ergebnisse

Die nachfolgenden Auswertungen stellen lediglich einen Ausschnitt aus dem gesamten Fragenkatalog dar. Soweit die Fragestellungen mit denen aus der Umfrage des Jahres 2004 kongruent sind, erfolgt eine vergleichende Darstellung der Beurteilungen. Die vollständige Auswertung aller Fragestellungen stehen im Internet unter www.rechnungshof.sachsen.de zur Verfügung.

Gesamtbeurteilung der überörtlichen Prüfung

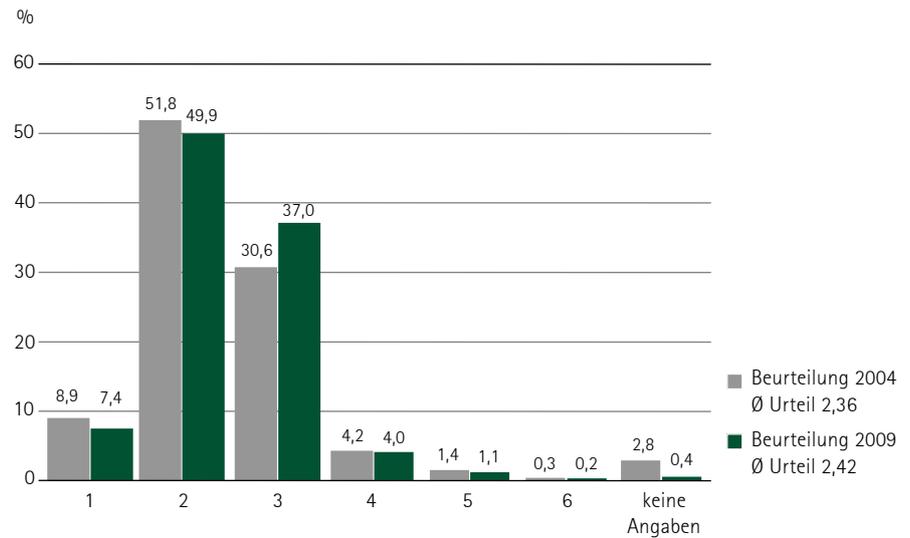
Mehr als die Hälfte der Kommunen bewerten die überörtliche Prüfung in der Gesamtbeurteilung mit mindestens gut. In Bezug auf das Umfrageergebnis aus dem Jahr 2004 kann die fallende Tendenz allerdings nicht befriedigen.

Gute Bewertung der überörtlichen Prüfung

¹ Vgl. Jahresbericht 2004 des SRH.

² Gebietsstand 01.01.2010.

Gesamturteil der überörtlichen Prüfung



3.1 Image und Ausrichtung der überörtlichen Prüfung - Durchschnittsnote 2,06

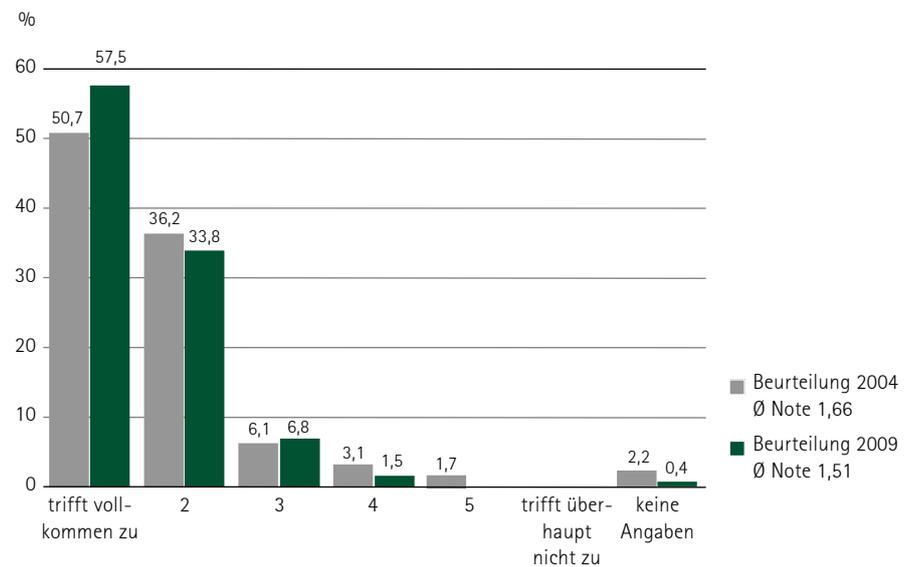
Imageverbesserung

Zum Image und zur Ausrichtung der überörtlichen Prüfung wurden insgesamt 3 Fragen gestellt. Die folgenden grafischen Darstellungen lassen, soweit die Vergleichbarkeit gegeben ist, Verbesserungen gegenüber der Beurteilung aus dem Jahr 2004 erkennen.

Unabhängigkeit

Die herausragende Eigenschaft der überörtlichen Prüfung ist, dass sie als souverän und frei von jeglicher Einflussnahme empfunden wird. Die Bewertung der Unabhängigkeit mit 1,51 stellt den Spitzenwert im Rahmen der Befragung dar.

Die überörtliche Prüfung ist durch Unabhängigkeit geprägt

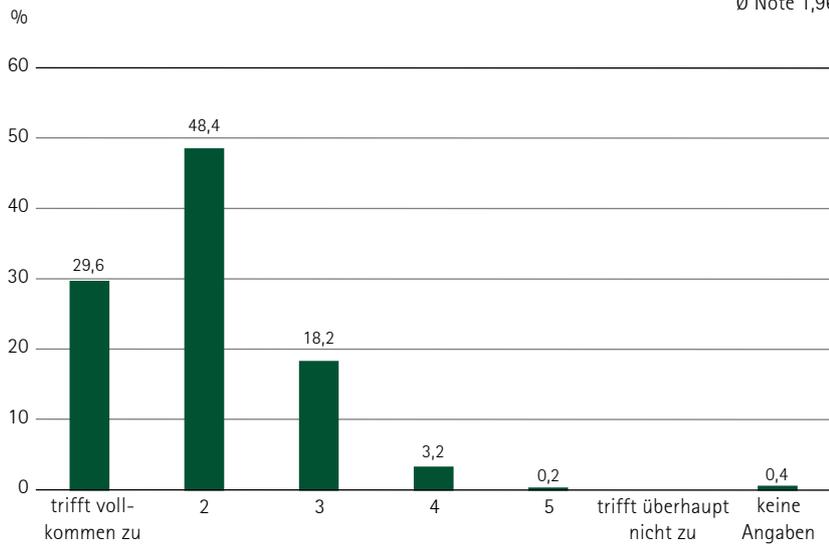


Objektivität

Die Bewertung der Objektivität mit 1,96 bescheinigt der überörtlichen Prüfung ein hohes Maß an Neutralität und Sachlichkeit.

Die Prüfung wird als objektiv eingeschätzt

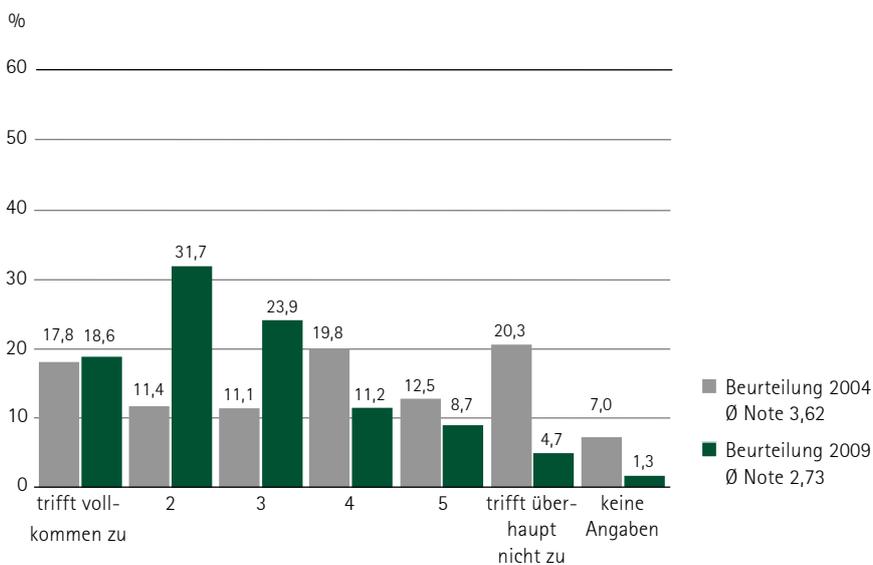
Beurteilung 2009
 Ø Note 1,96



Notwendigkeit

Die Erkenntnis zur Notwendigkeit der überörtlichen Prüfung bei einer funktionsfähigen örtlichen Prüfung ist bei den Kommunen im Vergleich zur Umfrage aus dem Jahr 2004 deutlich gewachsen. Über die Hälfte der Kommunen bewerten dies in der erneuten Befragung mit den Noten 1 oder 2.

Die überörtliche Prüfung ist bei einer funktionsfähigen örtlichen Prüfung trotzdem notwendig



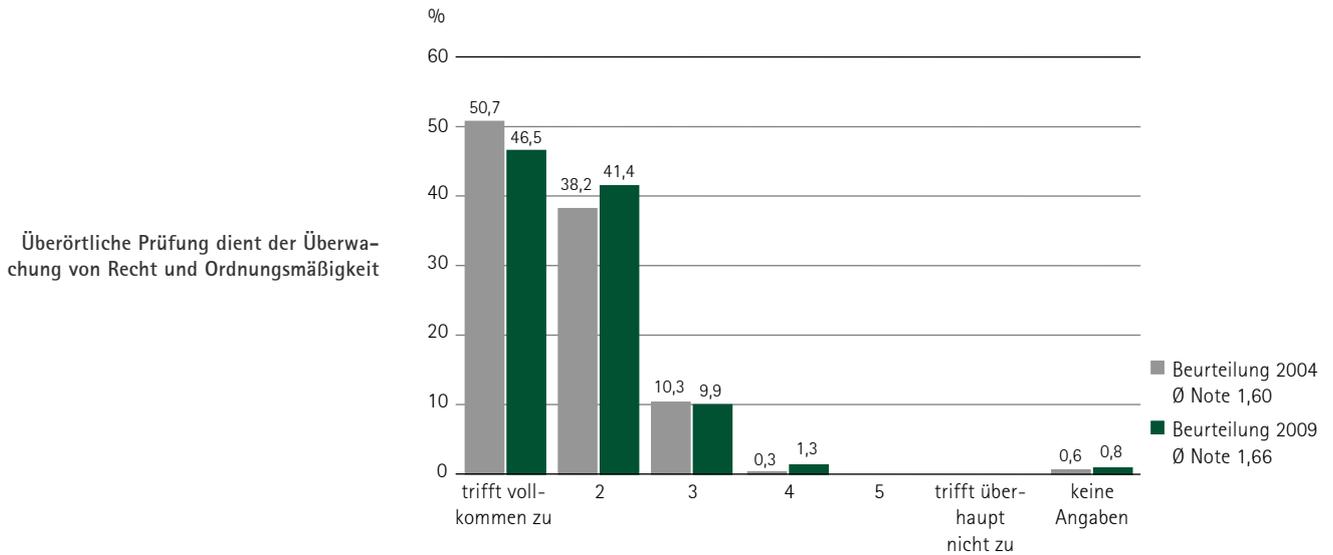
3.2 Funktion der überörtlichen Prüfung – Durchschnittsnote 2,73

Zur Funktion der überörtlichen Prüfung wurden insgesamt 8 Fragen gestellt. Die Beurteilung der einzelnen Fragen differieren stark (von 1,66 bis 3,51).

Recht und Ordnungsmäßigkeit

Die überörtliche Prüfung wird als geeignetes Instrument zur Überwachung von Recht- und Ordnungsmäßigkeit des kommunalen Handelns gesehen. Die Kommunen beurteilen dies mit 1,66.

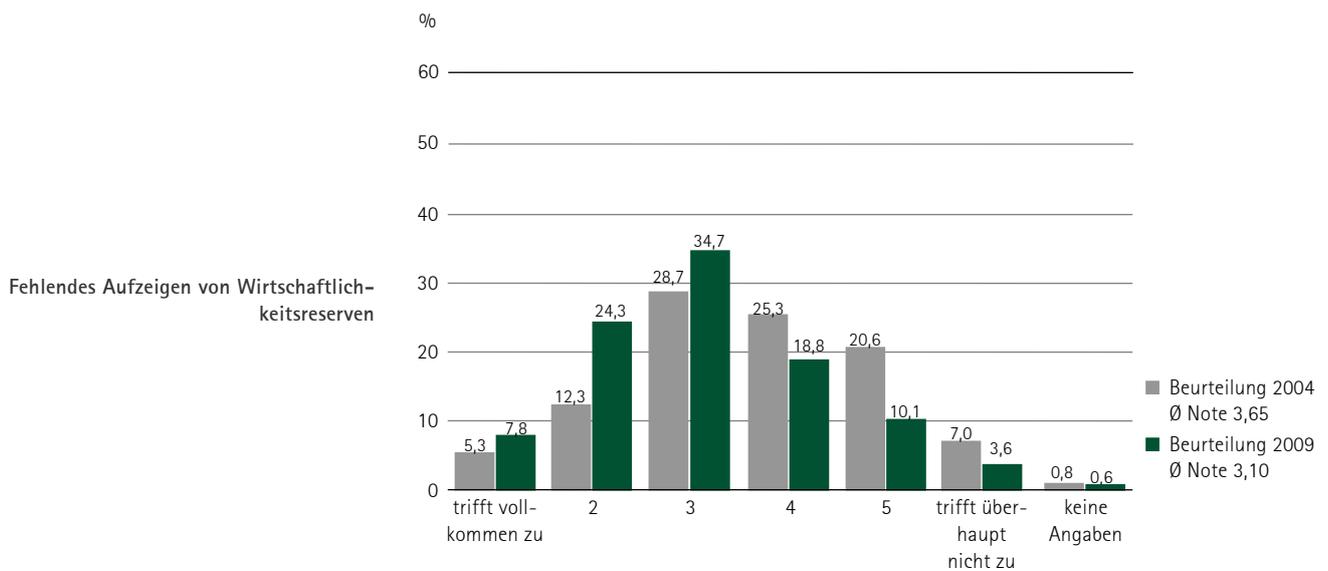
Die Wirkung der Prüfung besteht in der Überwachung von Recht und Ordnungsmäßigkeit



Wirtschaftlichkeitsreserven

Mit einer Bewertung von 3,10 wird nach wie vor die Wirkung der überörtlichen Prüfung in Bezug auf das Aufzeigen von Wirtschaftlichkeitsreserven als unzureichend empfunden.

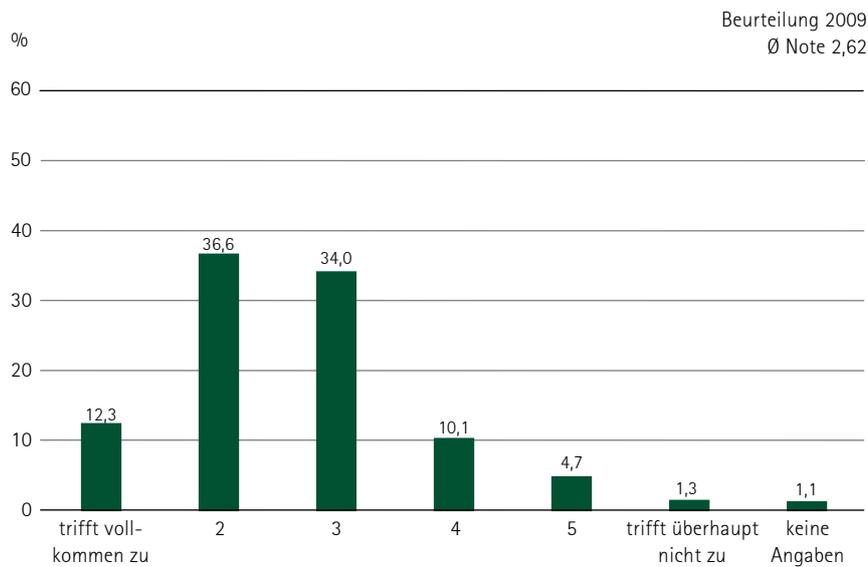
Die Prüfung zeigt Wirtschaftlichkeitsreserven auf



Präventive Wirkung

Fast die Hälfte der Kommunen bescheinigen den Aktivitäten des SRH eine sehr gute bzw. gute vorbeugende Wirkung. Mit einer Bewertung von 2,62 ist eine diesbezügliche Akzeptanz vorhanden.

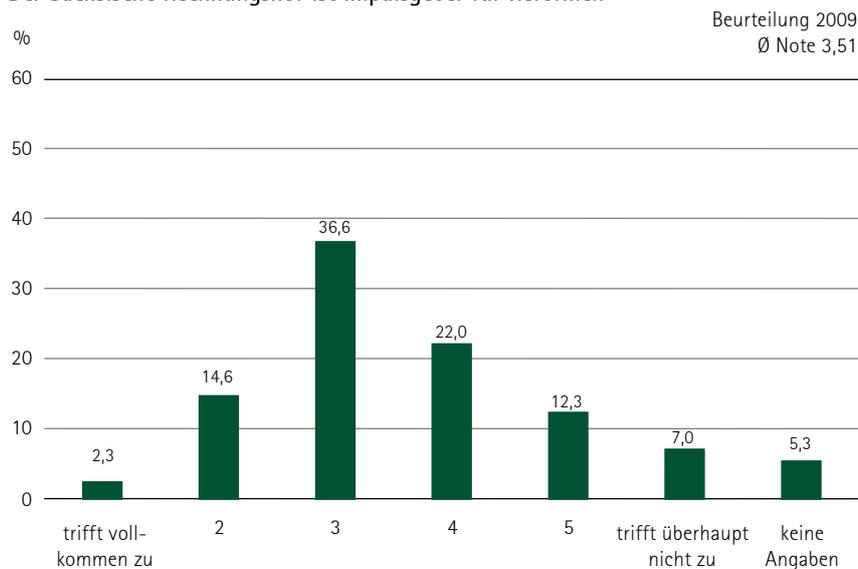
Die Aktivitäten des Sächsischen Rechnungshofs haben präventive Wirkung



Impulsgeber für Reformen

Über die Hälfte der Kommunen betrachten den SRH eher weniger als Impulsgeber für Reformen. Bei einer Befragung der kommunalen Spitzenverbände oder Ministerien als sachgerechte Adressaten könnte die Beurteilung positiver ausfallen.

Der Sächsische Rechnungshof ist Impulsgeber für Reformen



3.3 Prüfungsfeststellungen und künftige Handlungsfelder – Durchschnittsnote 2,03

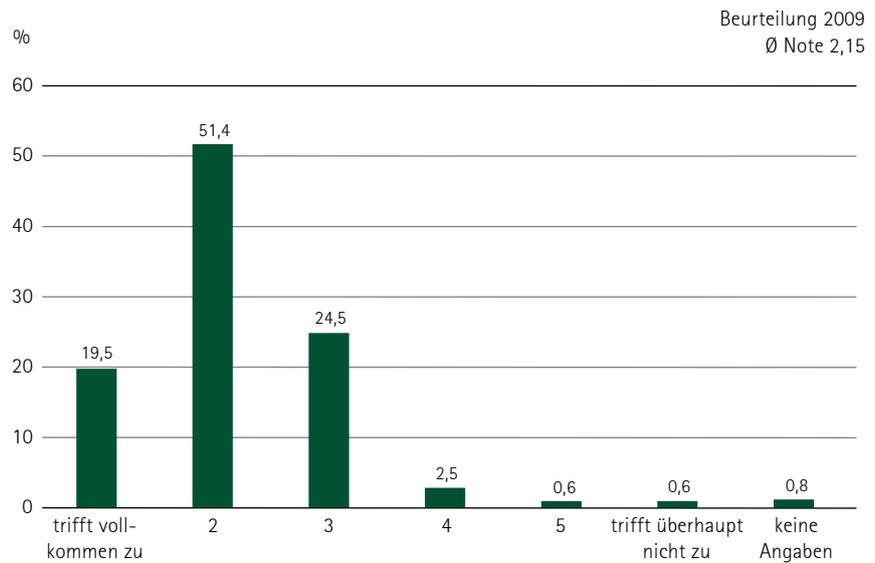
Zur Einschätzung der Prüfungsfeststellungen und zu den künftigen Handlungsfeldern wurden insgesamt 6 Fragen gestellt.

Umsetzung der Prüfungsfeststellungen

Die Umsetzung der Prüfungsfeststellungen wird mit 2,15 positiv beurteilt. Die daraus resultierende Akzeptanz bescheinigt dem SRH eine anerkannte Prüfungspraxis.

Prüfungspraxis des SRH ist anerkannt

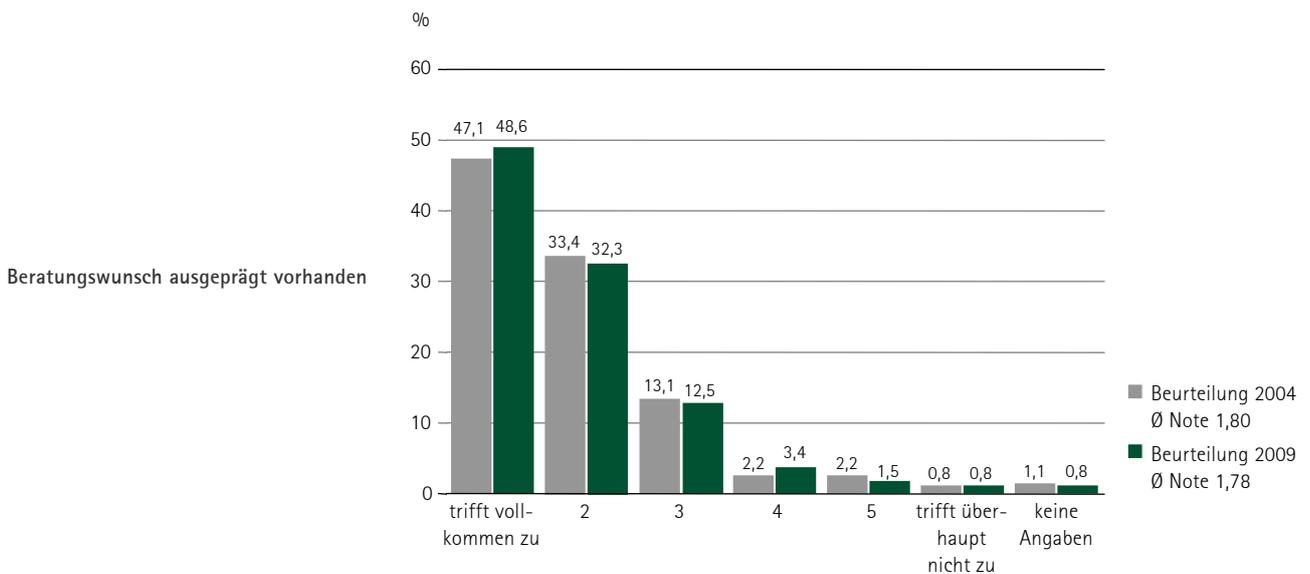
Die Prüfungsfeststellungen werden in der Verwaltungspraxis wirksam umgesetzt



Beratung zu aktuellen Fragen

Neben der überörtlichen Prüfung ist nach wie vor das Interesse an Beratung zu aktuellen Fragen ausgeprägt vorhanden. Die Kommunen bekräftigen dies in der erneuten Befragung im Jahr 2009 mit der Note 1,78.

Durch die überörtliche Prüfung sollte mehr Beratung zu aktuellen Fragen gegeben werden

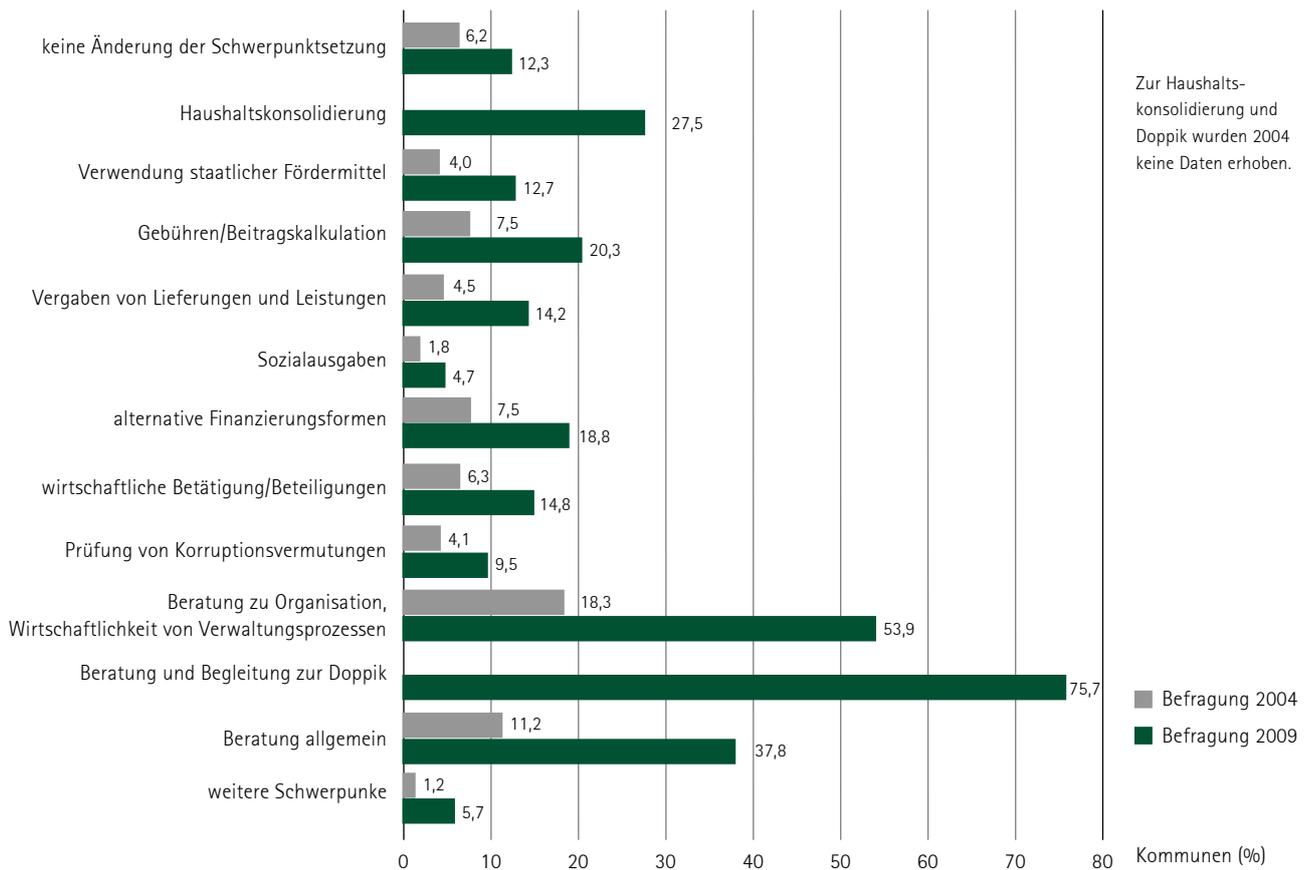


Künftige Schwerpunkte

Auch bei der Frage nach künftigen Schwerpunkten werden insbesondere Beratungsleistungen angegeben. Beratungsthemen sind vor allem Organisation und Wirtschaftlichkeit von Verwaltungsprozessen sowie Begleitung zur Doppik.

Deutlich mehr Kommunen als im Jahr 2004 betrachten die genannten Schwerpunkte als erforderliche Handlungsfelder für den SRH. Einzelne Kommunen nannten darüber hinaus Themen wie die Überprüfung der Notwendigkeit von Miet-, Liefer-, Leistungs- und Beraterverträgen bei kleineren Gemeinden und erbitten Hinweise zur Finanzierung von Schulen und Kindertageseinrichtungen sowie zu Verwaltungskostenumlagen bei Verwaltungsgemeinschaften.

Welche Schwerpunkte sollten künftig stärkere Beachtung finden?



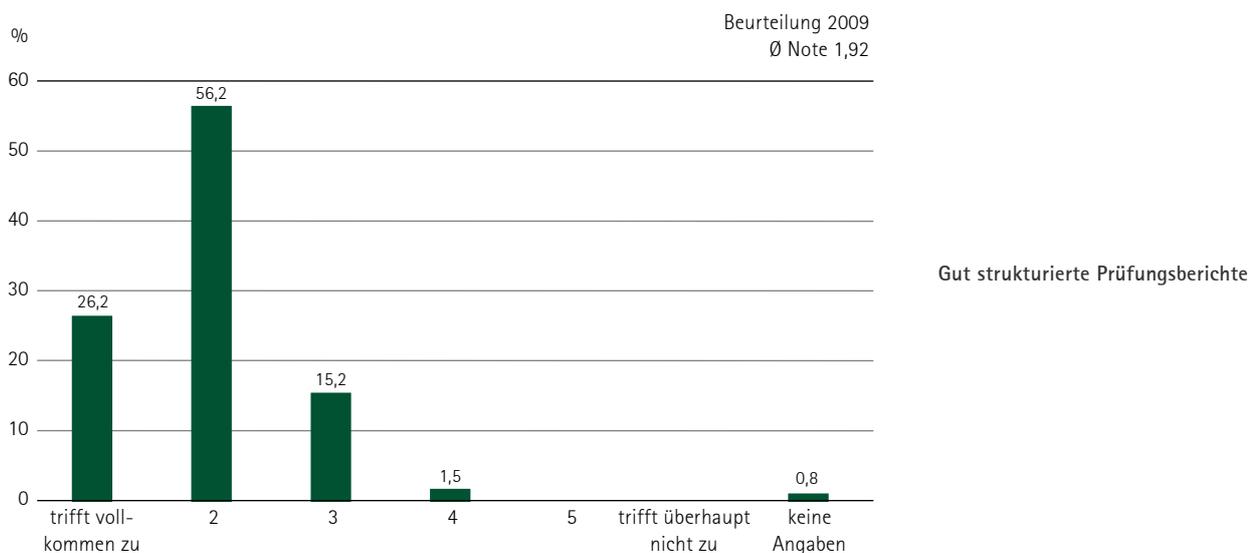
3.4 Berichtswesen – Durchschnittsnote 2,45

Zum Themenkomplex Berichtswesen wurden insgesamt 5 Fragen gestellt.

Übersichtliche Prüfungsberichte

Eine positive Beurteilung mit 1,92 erhält die Struktur der Prüfungsberichte. Nach diesen Erkenntnissen besteht kein Änderungsbedarf hinsichtlich Gliederung und Aufbau.

Die Gliederung und der Aufbau der Berichte ist übersichtlich



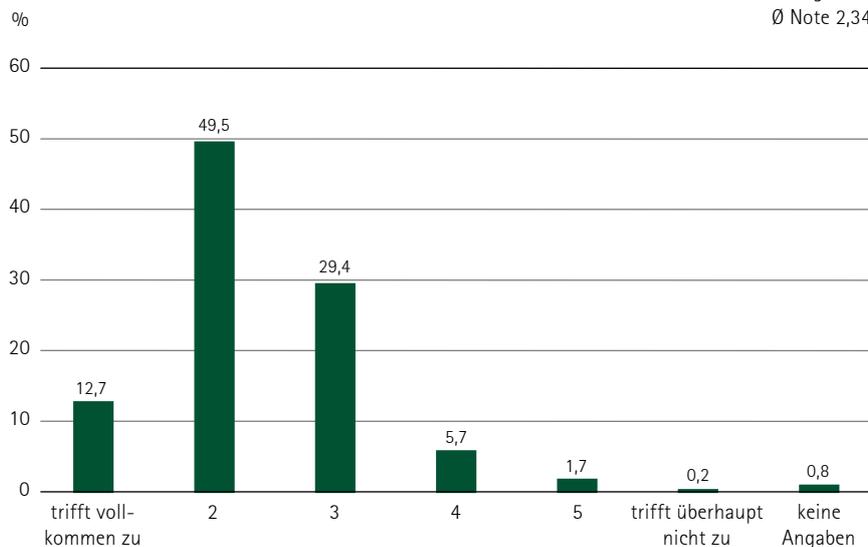
Ausgewogene Berichtsinhalte

Auch die Ausgewogenheit der Prüfungsberichte hinsichtlich Inhalt und Umfang findet mit 2,34 die notwendige Akzeptanz.

Die Berichtsinhalte sind inhaltlich und umfanglich ausgewogen

Beurteilung 2009
Ø Note 2,34

Inhaltlich ausgewogene Prüfungsberichte



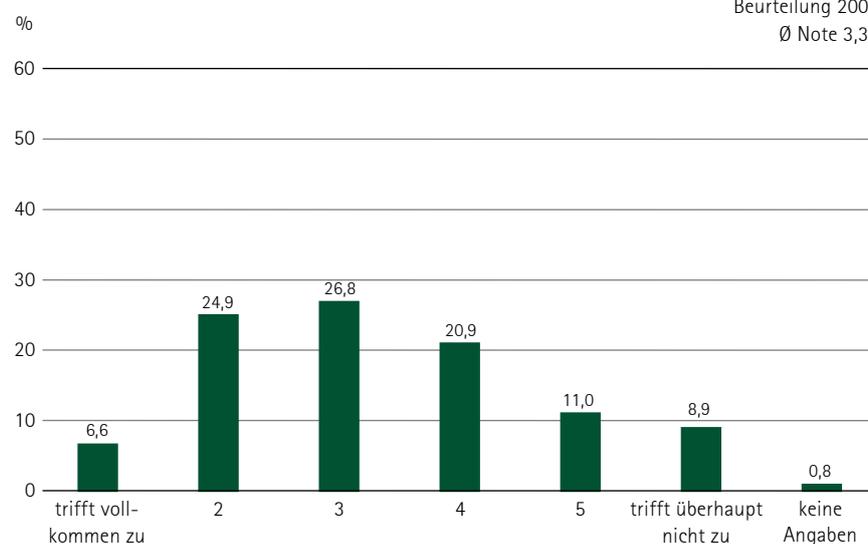
Gegenwartsnahe Prüfungsberichte

Als unzureichend wird die Aktualität der Prüfungsberichte eingeschätzt. Mit einer Beurteilung von 3,32 wird ein deutlicher Nachholbedarf hinsichtlich eines zeitnahen Berichtswesens signalisiert.

Die Prüfungsberichte sind gegenwartsnah

Beurteilung 2009
Ø Note 3,32

Prüfungsberichte sind nicht zeitnah



4 Fazit

Die Kommunen bescheinigen der überörtlichen Kommunalprüfung ein hohes Maß an Unabhängigkeit, welche der Überwachung von Recht und Ordnungsmäßigkeit vollkommen gerecht wird.

Nach wie vor ist die starke Nachfrage nach prüfungsbegleitender Beratung hervorzuheben.

Im Aufzeigen von Wirtschaftlichkeitsreserven des Verwaltungshandelns besteht immer noch beträchtlicher Nachholbedarf. Als Kriterium der Wirtschaftlichkeit ist der nachvollziehbare Soll-Ist-Vergleich herauszustellen. Die Anwendung des Wirtschaftlichkeitsmaßstabes erfordert die Erfassung und Bewertung sowie die Gegenüberstel-

lung der Kosten und Nutzen einschließlich Handlungsfolgen. Das kameralistische Haushalts- und Rechnungswesen, das derzeit noch von den meisten Kommunen angewendet wird, ermöglicht keine zufriedenstellende Bewertung der wirtschaftlichen Aufgabenerfüllung.

Zum wirtschaftlichen Verwaltungshandeln wird der SRH im Kontext zur Einführung des neuen kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens in den Kommunen die erforderlichen Prüfungsansätze entwickeln.

Während die Prüfungsberichte als gut strukturiert beurteilt werden, liegen Potenziale in einer zeitnahen Unterrichtung. Der SRH hat die Bewertungsergebnisse zum Anlass genommen und Maßnahmen eingeleitet, um mit dem vorhandenen Personal eine zeitnahe Berichterstattung ohne Qualitätsverluste zu gewährleisten.

5 Stellungnahmen

Das SMI hatte keine Einwände gegen die Darstellung des SRH.

Die sächsischen Spitzenverbände verzichteten auf eine Stellungnahme.

Besondere Ergebnisse der überörtlichen Kommunalprüfung

In vielen Bereichen der kommunalen Haushalte, u. a. bei der Umsetzung des Nebentätigkeitsrechts, wurde z. T. in grober Weise gegen die Grundsätze der sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung verstoßen.

Bei den Bauausgaben führte die mangelhafte Kontrolle durch die kommunalen Körperschaften zu Überzahlungen in erheblicher Höhe.

1. Der Abwasserzweckverband Bautzen (AZV) vergütete dem ausführenden Unternehmen aufgrund einer Nachtragsvereinbarung 27,6 T€ für Instandsetzungsleistungen an den Rohrenden der Rücklaufschlamm- und Luftleitungen aus dem 1. Bauabschnitt. Gemäß der Nachtragsbegründung waren die Leitungen deformiert aufgefunden worden. Entsprechende Nachweise lagen nicht vor. Die vorhandenen Unterlagen zum Bauablauf ließen indes den Schluss zu, dass die Leitungen erst durch das ausführende Unternehmen beschädigt wurden. In einem aufklärenden Gespräch räumten das beteiligte Ingenieurbüro sowie der Geschäftsbesorger des AZV dies auch ein und gaben als Ursache vermessungstechnische Probleme an. Der AZV hatte demnach die Kosten für die Instandsetzung der Leitungen nicht selbst zu tragen.

2. Die überörtliche Prüfung der Erschließung des Industrie- und Gewerbegebietes Bautzen-Salzenforst im Jahr 2006 ergab Mehrkosten von etwa 27,4 T€ beim Herstellen von Rohrgräben. In ihrer Stellungnahme vom Februar 2007 teilte die Große Kreisstadt Bautzen mit, dass sie deshalb Schadenersatzansprüche gegenüber dem Ingenieurbüro geltend machen wolle. Bei seiner überörtlichen Prüfung im Jahr 2009 stellte das zuständige StRPrA fest, dass die Stadt dem Ingenieurbüro ihre Schadenersatzansprüche nur angekündigt hatte. Erst die Nachfrage des StRPrA veranlasste die Stadt im Mai 2009 dazu, eine schriftliche Schadenersatzforderung an das Ingenieurbüro zu richten.

Mehrkosten von 20 T€ durch grundlegende Pflichtverletzung

Die Große Kreisstadt Bautzen sanierte in den Jahren 2004 bis 2008 u. a. die Mittelschule Gesundbrunnen sowie das Philipp-Melanchthon-Gymnasium. Dabei führte sie die Bauüberwachung i. S. d. Leistungsphase 8 der HOAI selbst durch. Insbesondere bei den Losen der Heizungs- und Sanitärinstallation traten Fehler auf, die Mehrkosten in einer Größenordnung von 20 T€ verursachten. Der mit der Objektbetreuung beauftragte Mitarbeiter hat offensichtlich grundlegende Pflichten verletzt. Unter Einbeziehung des städtischen RPA hat die Stadt Maßnahmen zur sorgfältigeren Kontrolle ergriffen, um frühzeitig Fehlerquellen zu erkennen.



Im Rahmen der städtebaulichen Erneuerung verwendete die Große Kreisstadt Bautzen die Zuwendungen zusammen mit einem Eigenanteil auch für Ausgaben zuwendungsfähiger Einzelmaßnahmen Dritter. Bei der Schlussabrechnung dieser Einzelmaßnahmen ermittelte sie den Zuschuss an den Dritten in 2 der geprüften Fälle fehlerhaft, weil sie die vorgelegten Rechnungen nicht genau prüfte und ihre eigenen Richtlinien nicht beachtete. Im Ergebnis zahlte sie mehr als 35,8 T€ zu viel an die Dritten aus.

Überzahlung von mehr als 35,8 T€ u. a. durch mangelhafte Prüfung

3. Die Große Kreisstadt Görlitz errichtete in den Jahren 2006 und 2007 u. a. einen Neubau für eine Kindertagesstätte sowie einen Anbau zur Stadtbibliothek. Bei beiden Maßnahmen waren Mengenermittlungen zu den Abrechnungen einzelner Baulose fehlerhaft. Die Große Kreisstadt errechnete infolge der überörtlichen Prüfung Überzahlungen an die ausführenden Bauunternehmen sowie die Planungsbüros, die sie in Höhe von insgesamt 10,9 T€ erfolgreich zurückgefordert hat.

Rückforderung von 10,9 T€ infolge überörtlicher Prüfung



4. Die Gemeinde Heinsdorfergrund ließ in den Jahren 2007 und 2008 einen Radweg herstellen. Die Rechnungen des beauftragten Unternehmens beliefen sich auf insgesamt rd. 694 T€. Die Gemeinde zahlte rd. 717 T€, da sie davon ausging, einbehaltene Mittel in Höhe von rd. 23 T€ nach Sicherheitsleistung durch Bürgschaft freigeben zu müssen. Den Einbehalt hatte sie aber nicht vorgenommen.

5. Die Große Kreisstadt Hoyerswerda rekonstruiert seit dem Jahr 2003 ihr Förderschulzentrum für Körperbehinderte in mehreren Bauabschnitten. Bei den Rohbauarbeiten des 2. und des 4. Bauabschnitts ermittelten die ausführenden Unternehmen jeweils die Mengen für den Bewehrungsstahl fehlerhaft. Da das mit der Rechnungsprüfung beauftragte Ingenieurbüro diese Fehler nicht erkannte, überzahlte die Große Kreisstadt die Unternehmen mit insgesamt 20,3 T€. Im Ergebnis der überörtlichen Prüfung forderte sie den Betrag erfolgreich zurück.

Rückzahlung von 20,3 T€ als Ergebnis der überörtlichen Prüfung

6. Die Gemeinde Leutersdorf errichtete in den Jahren 2005 und 2006 eine Grundschule. Beim Los „Rohbauarbeiten“ hatte das ausführende Unternehmen die Mengen in einigen Positionen falsch ermittelt. Daraus ergab sich eine Überzahlung in Höhe von 12,6 T€, die die Gemeinde zzgl. Zinsen in Höhe von 1,5 T€ aufgrund der überörtlichen Prüfung von dem Unternehmen erfolgreich zurückforderte.

7. Die Große Kreisstadt Löbau erhielt im Rahmen der Maßnahmen zur Konjunkturbelebung im Jahr 2009 Fördermittel in Höhe von 273,6 T€ für die Sanierung von Dach und Fassade einer Kindertageseinrichtung. Der Bewilligungsbescheid sah entsprechend der Antragstellung eine Weitergabe der Fördermittel an Dritte nicht vor. Träger der Einrichtung war ein Verein, mit dem die Große Kreisstadt einen Erbbaurechtsver-

Vermeidbare Mehrausgaben im Rahmen der Maßnahmen zur Konjunkturbelebung

trag über das zugehörige Grundstück geschlossen hatte. Die Große Kreisstadt wickelte die Baumaßnahme jedoch nicht selbst ab, sondern übertrug dem Verein diese Aufgabe in Eigenregie. Sie reichte dazu die erhaltene Zuwendung nach der VwV KommInfra2009 zzgl. des städtischen Eigenanteils in Höhe von 68,4 T€ an den Verein weiter und verlangte im Gegenzug, die ihr auferlegten Zuwendungsbedingungen einzuhalten sowie die verausgabten Mittel fristgerecht abzurechnen.

Dem kam der Verein nicht in vollem Umfang nach. Er missachtete Zuwendungsbedingungen, indem er Bestimmungen der VOB nicht einhielt. Die Große Kreisstadt beanstandete dies nicht, u. a. weil sie von ihren Kontrollrechten keinen Gebrauch machte. Bei der Abrechnung der Mittel hatte der Verein außerdem im Bauausgabebuch 2 Rechnungen über zusammen 21.757,34 € erfasst, die dem Zuwendungszweck, der Sanierung von Dach und Fassade des Gebäudes, nicht entsprachen. Sie betrafen Ausgaben für die Änderung des Einfahrttores und die Erneuerung des Heizungskessels. Da die Stadt die Zuwendung und ihren Eigenanteil bereits an den Verein ausgezahlt hatte, muss sie diesen Betrag zurückfordern. Darüber hinaus handelte die Stadt nicht wirtschaftlich und sparsam. Nach der VwV KommInfra2009 i. V. m. VwV Kita-Investitionen soll sich der Träger der geförderten Maßnahme mit mindestens 10 % der förderfähigen Ausgaben beteiligen. Die Stadt unterließ es, den Verein mit 34,2 T€ an den zuwendungsfähigen Kosten zu beteiligen. Außergewöhnliche Umstände für das Absehen einer Beteiligung waren nicht dokumentiert oder erkennbar.

8. Der Zweckverband Verkehrsverbund Mittelsachsen (ZV) verfügte zum 31.12.2006 über 2 Depots bei Banken mit Wertpapieren über zusammen 7 Mio. €. Die Wertpapiere bestanden neben öffentlichen Anleihen zu rd. 5,4 Mio. € u. a. aus Aktien.

Den vereinbarten Anlagestrategien war zu entnehmen, dass der ZV die Nutzung von Geldanlagen mit erhöhtem Risiko zuließ. Der ZV hatte im Anlagezeitraum, obwohl ihm Ausschüttungen zugutegekommen waren, Vermögensnachteile hinzunehmen. Der ZV hat nicht beachtet, dass Geldanlagen kommunaler Körperschaften nicht nur einen angemessenen Ertrag erbringen sollen, sondern auch hinreichend sicher sein müssen. Aktien und Aktienfonds scheiden grundsätzlich als Form der Geldanlage wegen des Kursrisikos aus.

Der ZV verringerte bis zum 04.12.2009 die Wertpapierdepots auf einen nur noch aus festverzinslichen Wertpapieren bestehenden Restbestand von 92 T€.

Nichteinhaltung der Erklärungs- und Abrechnungspflichten für Nebentätigkeiten

9. Der bis zum 02.01.2007 amtierende Bürgermeister der Stadt Neustadt in Sachsen war seit dem Jahr 2001 als Geschäftsführer bei einem Unternehmen in einer Rechtsform des privaten Rechts, an dem die Stadt mittelbar beteiligt war, angestellt. Für diese Tätigkeit zahlte die Gesellschaft eine pauschalierte Aufwandsentschädigung. Der damalige Bürgermeister nahm mehrere Aufsichtsratsmandate außerhalb der 3 Eigengesellschaften wahr, für die er Sitzungsgeld bzw. Tantiemen erhielt. Insgesamt handelte es sich um genehmigungspflichtige Nebentätigkeiten. Vollständige Erklärungen über die ausgeübten Nebentätigkeiten i. S. d. § 9 Verordnung der Sächsischen Staatsregierung über die Nebentätigkeit der Beamten und Richter im Freistaat Sachsen (SächsNTVO) legte der ehemalige Bürgermeister der Rechtsaufsichtsbehörde nicht vor. Insbesondere war aus den abgegebenen Erklärungen nicht nachvollziehbar, welche Einkünfte dieser aus welcher Nebentätigkeit erzielte. Auch anlässlich der überörtlichen Prüfung der Stadt erteilte der ehemalige Bürgermeister keine hinreichenden Auskünfte. Er führte die für seine Nebentätigkeiten erhaltenen Vergütungen nicht insoweit ab, als sie im Kalenderjahr insgesamt den in § 6 Abs. 3 Satz 1 SächsNTVO für den höheren Dienst genannten Bruttobetrag überschritten. Wegen der unvollständigen Auskünfte konnte die exakte Höhe des abzuführenden Betrages nicht ermittelt werden. Die Freibeträge nach § 6 Abs. 3 Satz 1 SächsNTVO wurden in den Jahren 2001 bis 2006 jedoch um insgesamt mindestens 37,7 T€ überschritten, denn allein die Vergütung für die Geschäftsführungstätigkeit überstieg seit 2002 ausweislich der Jahresabschlüsse der Gesellschaft fortdauernd und zuletzt erheblich den nebensächlichen Freibetrag.

Sowohl der bis zum 02.01.2007 als auch der danach amtierende Bürgermeister der Stadt Neustadt in Sachsen übten bis zum 30.06.2009 aufgrund gesellschaftsvertragli-

cher Regelungen und mit Zustimmung des Stadtrates in 3 Eigengesellschaften das Amt des Vorsitzenden des Aufsichtsrates aus. Unabhängig vom Verstoß dieser Regelungen gegen § 98 Abs. 2 SächsGemO n. F. ist die organisatorische Entscheidung des Dienstherrn als eine Zuordnung dieser Tätigkeiten zum Hauptamt des Bürgermeisters zu werten. Sämtliche Vergütungen aus der Aufsichtsratsstätigkeit mussten vollständig an die Stadt abgeführt werden, da die damit zusammenhängenden Aufwendungen bereits mit der Besoldung und der Dienstaufwandsentschädigung abgegolten waren. Die Bürgermeister lieferten die Aufwandsentschädigungen in Form von Sitzungsgeld in Höhe von jeweils 50 € je Sitzung jedoch nicht an den Dienstherrn ab.

10. Der Kämmerer der Stadt Wittichenau wurde mit Wirkung zum 01.03.1999 zum Geschäftsführer der Eigengesellschaft der Stadt bestellt. Diese Funktion nahm er als Privatperson wahr; sie stellte daher eine Nebentätigkeit dar. Obwohl auf das Arbeitsverhältnis des Kämmerers bis zum 30.09.2005 der BAT-O anzuwenden war und er Vergütungen aus Nebentätigkeiten insoweit an die Stadt abzuführen hatte, als sie im Kalenderjahr insgesamt den in § 6 Abs. 3 Satz 1 SächsNTVO für den gehobenen Dienst genannten Bruttobetrag überstiegen, behielt er das volle Entgelt. Im Zeitraum von März 1999 bis September 2005 summierte sich der abzuliefernde Betrag sowie der damit korrespondierende Ablieferungsanspruch der Stadt gegenüber dem Kämmerer unter Berücksichtigung von Tarifierpassungen sowie des nach § 6 Abs. 3 SächsNTVO maßgebenden Betrages, ohne Berücksichtigung von Weihnachts- und Urlaubsgeld, auf 110,9 T€ (brutto). Die Stadt hat ihre Auskunfts- und Ablieferungsansprüche nicht aktenkundig innerhalb der tarifvertraglichen Ausschlussfrist schriftlich gegenüber dem Kämmerer geltend gemacht. Ihre Ansprüche sind daher höchstwahrscheinlich erloschen.

Vergütungen aus Nebentätigkeiten in Höhe von 110,9 T€ nicht abgeführt

Auch der Bürgermeister der Stadt Wittichenau behielt an die Stadt abzuliefernde Vergütungen in Höhe von 9 T€ (brutto). Diese Einkünfte erzielte er in den Jahren 2001 bis 2008 als Vertreter der Stadt in der Gesellschafterversammlung einer Beteiligungsgesellschaft. Da diese Tätigkeit zu den gesetzlichen Pflichten des Bürgermeisters gehörte und seine damit zusammenhängenden Aufwendungen bereits mit seiner Besoldung und der ohnehin gewährten Dienstaufwandsentschädigung abgegolten waren, hatte er sämtliche darüber hinausgehenden Vergütungen vollständig an die Stadt abzuliefern. Nach der Feststellung des Sachverhaltes anlässlich der überörtlichen Prüfung erklärte sich der Bürgermeister zunächst lediglich bereit, 2.282,77 € und damit nur einen Teil der behaltene Nettovergütung der Jahre 2001 bis 2008 an die Stadt abzuführen.

Abführungspflichtige Vergütungen von rd. 9 T€ einbehalten

11. Für die Feierlichkeiten anlässlich der ersten urkundlichen Erwähnung vor 750 Jahren wendete die Gemeinde Oybin 2006 insgesamt mindestens 95,9 T€ bzw. 59,30 €/EW auf. Allein für Konzerte, darunter ein Auftritt eines Chores, verausgabte die Gemeinde über 34 T€. Hinzu kamen erhebliche Beträge, z. B. für Catering, Bühnentechnik, Dekoration und ein Höhenfeuerwerk.

Finanzierung der Jubiläumsfeier über Eigenbetrieb erhöht dessen Jahresverlust um 61,3 T€

Die Gemeinde war jedoch unter Einschluss ihrer Unternehmen zur Haushaltskonsolidierung verpflichtet und unterlag einschließlich ihrem Eigenbetrieb zudem bis zum 13.11.2006 den Bestimmungen der SächsGemO über die vorläufige Haushalts- bzw. Wirtschaftsführung. Gemeinde und Eigenbetrieb hatten aufgrund einer Verfügung der Rechtsaufsichtsbehörde jeden Auftrag über einen über 100 € hinausgehenden Wert zur Genehmigung vorzulegen. Dennoch, und ohne dass die Betriebsatzung dies überhaupt zuließ, finanzierte die Gemeinde sämtliche Aufwendungen (95,9 T€) und Erträge (34,6 T€) im Zusammenhang mit den Jubiläumsfeierlichkeiten über den Eigenbetrieb. Der Jahresverlust 2006 des seit 2003 ohnehin defizitären Eigenbetriebs erhöhte sich dadurch um 61,3 T€ auf 126,9 T€. Angesichts seiner schlechten Ertragslage wird der Verlust früher oder später mit Haushaltsmitteln der Gemeinde auszugleichen sein.

12. Die Gemeinde Parthenstein bildet seit dem 01.01.2000 mit der Gemeinde Belgershain und der Stadt Naunhof (erfüllende Gemeinde) eine Verwaltungsgemeinschaft. Gemäß der Gemeinschaftsvereinbarung entstand in dem ehemaligen Verwaltungsgebäude der Gemeinde Parthenstein eine Verwaltungsaußenstelle der Stadt

Keine Synergie- oder Einsparpotenziale durch Verwaltungsgemeinschaft erkennbar

Naunhof. Die Außenstelle nutzte ein von der Stadtverwaltung Naunhof unabhängiges IT-System. Nach ihrer Auffassung sei eine Anpassung des IT-Systems erst mit der zum 01.01.2010 vorgesehenen Einführung der kommunalen Doppik bei allen Mitgliedsge- meinden der Verwaltungsgemeinschaft notwendig.

Das Personal der Kernverwaltung der Gemeinde Parthenstein (ohne Bürgermeister) übernahm die Stadt Naunhof in ihren Stellenplan. Nach Ablauf seiner Amtszeit wurde auch der zuvor hauptamtliche und dann ehrenamtliche Bürgermeister der Gemeinde Parthenstein von der Stadt Naunhof als Leiter der Verwaltungsaußenstelle eingestellt. Neben der Umlage zur Deckung des Finanzbedarfs der Stadt Naunhof hatte die Ge- meinde Parthenstein entsprechend der vertraglichen Vereinbarung zur Umsetzung der Gemeinschaftsvereinbarung, dass das zum 01.01.2002 durch die Stadt Naunhof zu übernehmende Personal der Gemeinde Parthenstein, das nicht zum Personal- bestand der Kernverwaltung der Stadt Naunhof gehört, auch die Kosten des über- nommenen Personals einschließlich Nebenkosten und sämtliche Sach- und Gebäude- kosten für die Außenstelle an die Stadt Naunhof zu entrichten. In der Gemeinschafts- vereinbarung wurde weiterhin festgelegt, dass die auf die erfüllende Gemeinde über- gegangenen Bediensteten der Gemeinde Parthenstein ihre Tätigkeit in den bisherigen Räumlichkeiten der Gemeindeverwaltung Parthenstein verrichten und sich aus- schließlich mit der Bearbeitung der Erledigungsaufgaben der Gemeinde Parthenstein beschäftigen. Durch die Umsetzung dieser Vereinbarungen und der o. g. räumlichen und organisatorischen Bedingungen waren mit der Bildung der Verwaltungsgemein- schaft keine Synergie- oder Einspareffekte zu erkennen. Für die Gemeinde Parthen- stein ergab sich im Gegenteil eine Mehrbelastung des Haushaltes.

13. Der ehemalige Rettungszweckverband Vogtland (ZV) beschaffte 2006 ohne vor- herige Ausschreibung bzw. Einholung von Angeboten ein Dienstfahrzeug mit einer unangemessenen Ausstattung (Motorleistung von 171 kW, Metallic-Lackierung, De- koreinlage Birkenmaserholz, Geschwindigkeitsregelanlage) für rd. 41,3 T€. Den PKW nutzte vornehmlich der Geschäftsführer überwiegend für Fahrten zwischen Wohnung und Geschäftsstelle. Der ZV konnte keinen Beschluss der Verbandsversammlung bzw. schriftliche Genehmigung des Verbandsvorsitzenden für die Privatnutzung vorlegen. Innerhalb eines Jahres wurde der PKW im Durchschnitt für nur eine dienstlich veran- lasste Fahrt je Woche eingesetzt. Der Begründung, die Beschaffung diene auch der Vorhaltung als Reserve-Notarzteinsatzfahrzeug stand entgegen, dass der für ein Notarzteinsatzfahrzeug erforderliche Ausbau mit Ausnahme einer verdeckten Sonder- signalanlage fehlte.

Der ZV hat nicht geprüft, ob er statt des Neuerwerbs ein ehemaliges Notarzteinsatz- fahrzeug umnutzen konnte. Der ZV setzte bereits einen solchen Pkw als weiteres Dienstfahrzeug für die Geschäftsstelle ein.

Der Landkreis Vogtlandkreis als Rechtsnachfolger des ZV teilte mit, der Kreisausschuss habe im Oktober 2009 eine Regelung zur Nutzung durch den Geschäftsführer be- schlossen. Es habe sich um ein „multifunktionell einsetzbares“ Fahrzeug innerhalb des Fuhrparks des ZV gehandelt, welches der Geschäftsführer genutzt habe, da die Ver- wendung des Fahrzeuges im Bereich der Notfallrettung relativ selten gewesen sei.

14. Die ehemalige Kreisfreie Stadt Zwickau beabsichtigte, im Zuge des Ausbaus der B 93 diese im Stadtgebiet teilweise durch einen mehrspurigen Tunnel zu führen. Den Eigenanteil an den Baukosten der zuwendungsfinanzierten Maßnahme konnte die Stadt aus ihren Mitteln nicht vollständig aufbringen.

Die Stadt hielt über eine Eigengesellschaft mittelbar Anteile an einer Tochtergesell- schaft. Diese verfügte 2004 über eine Kapitalrücklage in Höhe von rd. 6,5 Mio. €. Um die Mittel für o. g. Zweck nutzbar zu machen, wies der Oberbürgermeister mit Schrei- ben vom 05.05.2004 den Geschäftsführer der Eigengesellschaft an, in der Gesell- schafterversammlung der Tochter für die Ausschüttung der Kapitalrücklage an die Eigengesellschaft zu stimmen. Die Mittel sollten nach dem Baufortschritt und nach den Abforderungen der Stadt für den Straßentunnel zur Verfügung stehen.

Die Tochtergesellschaft benötigte ein Darlehen, um die Mittel auszahlen zu können. Dies schmälerte deren Gewinn um rd. 200 T€ jährlich. Die Stadt lief Gefahr, Gesellschaften mit Haushaltsmitteln aushelfen zu müssen.

In der Stellungnahme wies die Stadt darauf hin, dass die Verfahrensweise nicht zu wirtschaftlichen Nachteilen für die Stadt führte.

Der SRH gibt zu bedenken, dass es dem Grundsatz der Haushaltswahrheit und -klarheit besser entsprochen hätte, ein Darlehen für den Tunnelbau in den Haushalt der Stadt aufzunehmen.

Die ehemalige Kreisfreie Stadt Zwickau erwarb 1993 und 1996 vom Bund das sog. Verwaltungszentrum in der Werdauer Straße in Zwickau. Der Bund gewährte der Stadt einen „Verbilligungsabschlag“ in Höhe von umgerechnet rd. 14,1 Mio. €. Die Stadt verpflichtete sich, die Grundstücke für 15 Jahre ausschließlich zu „unmittelbaren Verwaltungszwecken“ zu verwenden. Anderenfalls hatte sie den nachgelassenen Kaufpreis nachzuzahlen. Die Stadt bestellte in der Folgezeit zugunsten eines Investors ein Erbbaurecht und mietete später das Verwaltungszentrum von diesem an.

Ab September 2005 vermietete die Stadt Büroflächen an die Arbeitsgemeinschaft für Arbeitsmarkt und Beschäftigungsförderung Zwickau-Stadt (ARGE Zwickau-Stadt). Da aus Sicht des Bundes die Stadt die Liegenschaft teilweise nicht mehr zu „unmittelbaren“ Verwaltungszwecken nutzte, begehrte er die Zahlung eines Ausgleichsbetrages. Die Stadt hat bis einschließlich November 2012 insgesamt rd. 282 T€ an den Bund zu zahlen.

Zahlung von rd. 282 T€ durch Nichteinhaltung vertraglicher Verpflichtungen

Ab 01.07.2008 bezog der neu gebildete Landkreis Zwickau Büroflächen von insgesamt 10.795 m² innerhalb des Verwaltungszentrums. Es lag kein schriftlicher Mietvertrag vor. Ob diese Nutzungsüberlassung mögliche Ausgleichszahlungen an den Bund nach sich ziehen konnte, ging weder aus der Beschlussvorlage an den Stadtrat noch aus den sonstigen Unterlagen hervor. Vom Landkreis vereinnahmte die Stadt bis 31.12.2008 rd. 242 T€, während sie für den gleichen Zeitraum an den Investor anteilig für die o. g. Fläche rd. 387 T€ zahlte. Allein in 6 Monaten entstand damit ein Mietverlust von rd. 145 T€. Zur vorübergehenden Unterbringung nach Auszug der städtischen Verwaltung aus den betroffenen Räumlichkeiten mietete die Stadt zudem befristet Gebäude für insgesamt rd. 535 T€ an.

Mietverlust von rd. 145 T€ in 6 Monaten

Die Stadt beabsichtigte, ihre Verwaltung in mehreren noch zu errichtenden und/oder umzubauenden Gebäuden unterzubringen und in der Folgezeit Teile des Verwaltungszentrums frei zu ziehen. Die Neuunterbringung der Verwaltung sollte den Ansinnen der ARGE'n Zwickau-Stadt, Zwickauer Land und Chemnitzer Land nach einer gemeinsamen Unterbringung im Verwaltungszentrum Rechnung tragen. Mietverträge oder Vorverträge mit der ARGE Chemnitzer Land sowie mit der ARGE Zwickauer Land hat die Stadt bis Juli 2008 nicht geschlossen. Sie war aber bereits aufgrund eines Mietvorvertrags verpflichtet, im IV. Quartal 2008 Verträge über die Anmietung von Räumlichkeiten für die Unterbringung der Verwaltung für mindestens 10 Jahre zu schließen.

Die Stadt legte in der Stellungnahme dar, dass sie mit der politischen Forderung, als Oberzentrum wesentliche Teile des zukünftigen LRA Zwickau aufzunehmen, sich moralisch verpflichtet sah, die Räume dem Landkreis zur Verfügung zu stellen.

15 Stellungnahmen

Das SMI nahm zu den Prüfungsfeststellungen nach Anhörung der jeweiligen zuständigen LD Stellung und bestätigte überwiegend die dargestellten Sachverhalte.

Das SMI wies darauf hin, dass hinsichtlich der Beanstandungen zur Auszahlung der Zuschüsse der Großen Kreisstadt Bautzen im Rahmen der Städtebaulichen Erneuerung für ein Objekt eine Rückforderungssumme von 29,5 T€ ermittelt und bereits überwiesen wurde. Die durch die überörtliche Prüfung beanstandete Abrechnung für ein weiteres Objekt werde nach Mitteilung der LD Dresden durch die Große Kreisstadt Bautzen jedoch als korrekt angesehen.

Betreffend die Gemeinde Heinsdorfergrund erfolge die Rückzahlung nach Auskunft der LD Chemnitz ratenweise und werde durch die zuständige Rechtsaufsichtsbehörde überwacht.

Zur Stadt Neustadt in Sachsen teilte das SMI mit, dass nach Mitteilung der LD Dresden die angeführte Überschreitung der Freibeträge für Nebentätigkeitsvergütungen des bisherigen Bürgermeisters um insgesamt mindestens 37,7 T€ nicht nachvollziehbar sei und dieser Betrag aufgrund der Berücksichtigung der Steuerpflichtigkeit der ausgeübten Tätigkeit geringer ausfallen dürfte. Die Zuordnung der Aufsichtsratsaktivitäten der Bürgermeister sei erst mit den Anwendungshinweisen des SMI zu Tätigkeiten kommunaler Wahlbeamter im Ergebnis des Jahresberichts 2007 des SRH klar und zweifelsfrei möglich gewesen. Bis zu diesem Zeitpunkt seien diese Tätigkeiten grundsätzlich als Nebentätigkeiten nach der SächsNTVO betrachtet und bewertet worden.

Hinsichtlich der Feststellungen betreffend die Stadt Wittichenau wies das SMI darauf hin, dass der vom Bürgermeister abgeführte Betrag aus einer nochmals vorgenommenen Überprüfung resultiere und das Ergebnis einer einvernehmlich getroffenen Regelung mit der zuständigen Rechtsaufsichtsbehörde sei.

Zu den bemängelten Synergie- und Einspareffekten der Verwaltungsgemeinschaft der Stadt Nauenhof mit der Gemeinde Parthenstein trug das SMI vor, dass nach Mitteilung der LD Leipzig diese Beurteilung des SRH nicht nachvollzogen werden könne, da die hierfür erforderliche umfangreiche Prüfung noch nicht vorgenommen wurde.

Weitere Erkenntnisse zur Umstellung auf die Doppik

Der Umstellungsprozess muss dringend beschleunigt werden.

Ein tatsächliches Bild der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage der Kommune vermitteln Eröffnungsbilanz und Jahresabschlüsse nur dann, wenn diesen eine korrekte Erfassung und eine ausreichende Dokumentation zugrunde liegen.

1 Stand der Umstellung und Entwicklung

Seit dem Vorliegen der Rechtsgrundlagen für das neue kommunale Haushalts- und Rechnungswesen haben bis Ende 2009 12 kreisangehörige Gemeinden, 4 Zweckverbände, 1 Verwaltungsverband sowie 1 kommunale Stiftung ihr Haushalts- und Rechnungswesen auf die kommunale Doppik umgestellt. Hervorzuheben sind das große Engagement und die Rolle dieser Kommunen als Wegbereiter. Für das Hj. 2010 sind dem SRH 14 Kommunen von 611 kommunalen Körperschaften¹ bekannt, die die Umstellung vollzogen haben. Damit setzt sich der im Jahresbericht 2009 des SRH, Beitrag Nr. 39, Pkt. 1 erwähnte Trend einer zögerlichen Umstellung fort. Dies wird der SRH zum Anlass nehmen, auf eine Änderung der Regelungen zur überörtlichen Prüfung von § 131 Abs. 3 und 4 hinzuwirken, um auf die für das Jahr 2014 zu erwartende „Bugwelle“ der zu prüfenden Eröffnungsbilanzen flexibel reagieren zu können. An der unmittelbaren Prüfung der Eröffnungsbilanzen, die sich im Hinblick auf die Aufdeckung und Korrektur von Fehlern auch als Erkenntnisquelle für die Kommunen bewährt hat, wird festgehalten.

Frühstarter sind Wegbereiter

Überörtliche Prüfung als Erkenntnisquelle bleibt erhalten

Eine Abfrage des SMI² bei den kreisangehörigen Gemeinden, Landkreisen und Kreisfreien Städten vom Mai 2010 ergab, dass rd. 58 % der Kommunen³ den letztmöglichen Umstellungstermin im Hj. 2013 vorgesehen haben. Dieses Ergebnis ist für den SRH nicht überraschend. Sofern dies Ausdruck einer gründlichen und umfassenden Vorbereitung wäre, gäbe es keinen Anlass zur Sorge. Allerdings hat der SRH Kenntnis, dass von kommunaler Seite – u.a. im Zusammenhang mit der Wahl zum 5. Sächsischen Landtag und mit Blick auf die sich abzeichnende schwierige finanzielle Lage der Kommunen – die Verschiebung des Termins für die verpflichtende Einführung des neuen kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens diskutiert wurde. Auch wenn nach derzeitigem Kenntnisstand dieses Thema vonseiten der Kommunen aktuell nicht weiterverfolgt wird, möchte der SRH noch einmal ausdrücklich klarstellen, dass er eine Terminverschiebung aus Gründen der Rechtssicherheit ablehnt. Weder werden hierdurch die im Zusammenhang mit der Umstellung bestehenden Schwierigkeiten gelöst noch die erforderlichen Aufwendungen verringert, sondern beide lediglich in die Zukunft verschoben. Deshalb sollten spätestens ab dem Hj. 2010 alle Kommunen die Umstellung vorbereiten, um den Termin 01.01.2013 einzuhalten.⁴

Terminverschiebung ist keine Lösung

Nach wie vor halten nur wenige Kommunen die für die Vorlage der Eröffnungsbilanz und des Jahresabschlusses vorgegebenen Fristen nach § 131 Abs. 3 Satz 2 und 3 i. V. m. § 88b Abs. 1 bzw. § 131 Abs. 3 Satz 3 und Abs. 4 i. V. m. § 88b Abs. 1 SächsGemO ein. Die Fristüberschreitungen sind auch unter Berücksichtigung der schwierigen Materie und der Sonderstellung der Frühstart-Kommunen nicht akzeptabel und sollten vonseiten der Rechtsaufsichtsbehörden kritisch gewürdigt und gegebenenfalls sanktioniert werden.

¹ Hierin enthalten sind alle kommunalen Körperschaften, die ihr Haushaltsrecht auf die kommunale Doppik umzustellen haben mit dem Gebietsstand zum 01.01.2010.

² Veröffentlicht unter http://www.kommunale-verwaltung.sachsen.de/download/Kommunale_Verwaltung/PraesentationSMI.pdf.

³ Diese Angabe bezieht sich auf die 405 von 495 befragten Kommunen, die sich zum Umstellungstermin äußerten.

⁴ Vgl. Jahresbericht des SRH 2009, Beitrag Nr. 39, Pkt. 1.

2 Erfassung und Dokumentation in der Praxis

2.1 Allgemeines

Die Rechnungslegung der Kommunen muss den Grundsätzen ordnungsmäßiger Buchführung genügen (§ 22 Abs. 1 Satz 1 Sächsische Kommunale Kassen- und Buchführungsverordnung [SächsKomKBVO]). Zu diesen Grundsätzen gehören u. a. Vollständigkeit, Einzelerfassung und Einzelbewertung sowie Dokumentation und Nachprüfbarkeit (§ 22 Abs. 1 SächsKomKBVO). Die Buchführung muss so beschaffen sein, dass sie einem sachverständigen Dritten innerhalb angemessener Zeit einen Überblick über die Verwaltungsvorfälle und über die wirtschaftliche Lage der Gemeinde vermitteln kann.

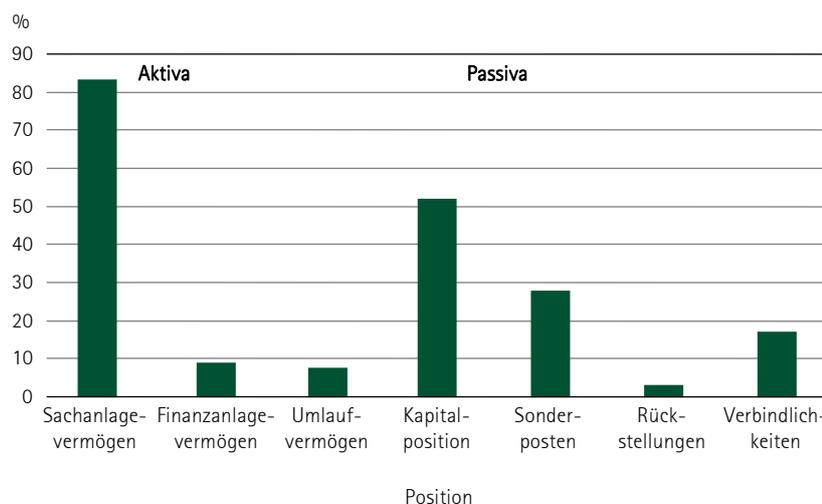
Im Rahmen der erstmaligen Erfassung des Vermögens und der Schulden kommt der Inventur eine besondere Bedeutung zu. Die Bilanzansätze ergeben sich zum einen aus der ordnungsmäßigen Erfassung der Bestände nach Art und Menge und zum anderen aus der richtigen Bewertung. Nicht oder doppelt erfasste Vermögensgegenstände und Posten der Passivseite können das Bild über die wirtschaftliche Lage der Kommune auf Dauer beeinträchtigen. In den Folgebilanzen dient die Inventur darüber hinaus dem Abgleich des tatsächlichen Standes des Vermögens und der Schulden mit dem Sollbestand und erfüllt damit zusätzlich eine Ordnungsfunktion.

Fehler bei der Erfassung beeinträchtigen
Lagebild

2.2 Zusammensetzung der Bilanzpositionen

Die Erfassungs- und Dokumentationsvorschriften sind für jede Position der Eröffnungsbilanz zu beachten. Die Verteilung der Werte auf die übergeordneten Bilanzpositionen in den bisher vorliegenden Eröffnungsbilanzen zeigt die folgende Grafik.

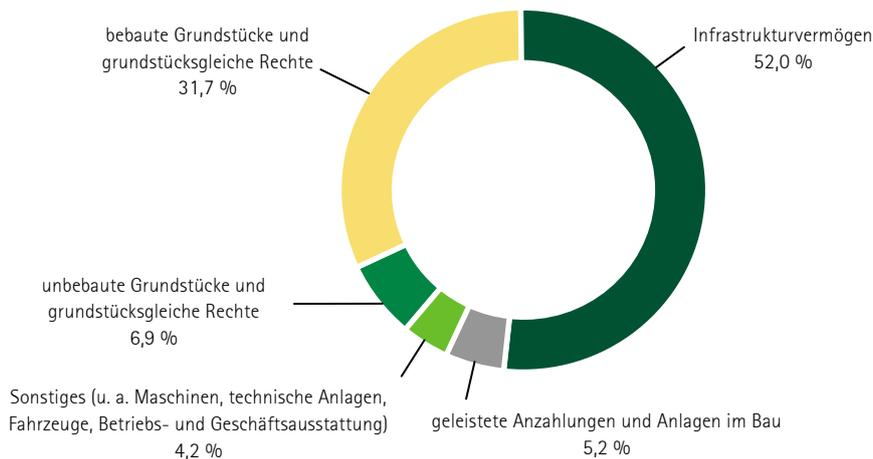
Prozentualer Anteil ausgewählter Positionen an der Bilanzsumme



Der Aufwand für die Erfassung ist bezogen auf die einzelnen Bilanzpositionen sehr unterschiedlich. So ergibt sich die Kapitalposition als Residualgröße der Summe der Aktivseite und der Summe von Sonderposten, Rückstellungen, Verbindlichkeiten und passiven Rechnungsabgrenzungsposten der Passivseite, wobei ggf. zweckgebundene Rücklagen und kamerale Fehlbeträge separat zu erfassen wären. Die Erfassung der Vermögensgegenstände des Sachanlagevermögens ist indes sehr aufwendig. Welche Dimension hierbei die im Sachanlagevermögen enthaltenen einzelnen Bilanzpositionen entfalten, zeigt die nachstehende Grafik⁵.

⁵ Auf eine differenzierte Darstellung nach Größenklassen wurde verzichtet, weil dem SRH bislang Eröffnungsbilanzwerte von nur 9 Kommunen vorliegen. Für die Berechnung wurde je Bilanzposition der einfache gewogene Anteil am Sachanlagevermögen ermittelt.

Gewogener Durchschnitt der anteiligen Bilanzpositionen des Sachanlagevermögens



Infrastrukturvermögen bildet Schwerpunkt

2.3 Erkenntnisse des Sächsischen Rechnungshofs im Einzelnen

Inventur

Die Kommunen hatten zwar umfangreiche Regelungen u. a. für die Durchführung und Dokumentation der Inventurergebnisse getroffen, wie z. B. Aufnahmetechnik, Zähllisten, sowie Formulare für Inventarverzeichnisse. In der Praxis wurden diese Regelungen jedoch in einigen Fällen nicht angewendet. So fanden sich in den Inventurlisten z. T. unleserliche und nicht nachvollziehbare Eintragungen, es wurden Beträge gerundet oder es war nicht sichergestellt, dass alle Vermögensgegenstände nur einmal erfasst wurden. Zum Teil stützte sich die Inventur auf veraltete Datengrundlagen, insbesondere bei den bebauten und unbebauten Grundstücken, wodurch Grundstücke nicht oder mit falscher Größe erfasst wurden.

Richtlinien wurden nicht beachtet

Fehler durch veraltete Datengrundlagen

Übernahme von Bestandsverzeichnissen

Gemäß § 61 Abs. 5 Satz 1 Verordnung des SMI über die kommunale Haushaltswirtschaft nach den Regeln der Doppik (SächsKomHVO-Doppik) können die Wertansätze aus Bestandsverzeichnissen, die für Betriebe gewerblicher Art oder kostenrechnende Einrichtungen geführt wurden, und die z. B. auf der Grundlage der Entflechtung der ehemaligen Betriebe der Wasserversorgung und Abwasserbehandlung für die Eröffnungsbilanz herangezogen werden, wenn die Bewertung des darin verzeichneten Vermögens handels- und steuerrechtlichen Grundsätzen entspricht.

Problematisch erwies sich die Verwertbarkeit der Bestandsverzeichnisse. Die in der Eröffnungsbilanz ausgewiesenen Werte für die übertragenen Anlagegüter ließen sich nicht vollständig aus diesem Bestandsverzeichnis nachvollziehen. Hieraus lässt sich zwar, auch mit Blick auf die noch geringen Prüfungserfahrungen des SRH, nicht grundsätzlich ableiten, dass Bestandsverzeichnisse, die nach kamerale Grundsätzen geführt wurden, als Grundlage für die Eröffnungsbilanz ungeeignet sind. Es bedarf jedoch einer sorgfältigen Prüfung, ob die Bestandsverzeichnisse kontinuierlich geführt wurden und die Werte nachvollziehbar aus diesen Bestandsverzeichnissen abgeleitet werden können. Die Ableitung ist sorgfältig zu dokumentieren. Soweit beides nicht sichergestellt werden kann, wäre aus Sicht des SRH einer Neubewertung mit Ersatzwerten der Vorzug zu geben.

Ungeprüfte Übernahme von Bestandsverzeichnissen muss verhindert werden

Wirtschaftliches Eigentum

Insbesondere im Rahmen der Erfassung und Bilanzierung des Infrastrukturvermögens hatten die Kommunen Probleme mit der Zuordnung von Vermögensgegenständen, bei denen wirtschaftliches und zivilrechtliches Eigentum auseinanderfallen, indem z. B. privater Grund und Boden mit gewidmeten Verkehrsflächen überbaut wurde. In diesen Fällen des sog. „rückständigen Grunderwerbs“ liegt das wirtschaftliche Eigentum infolge der Straßenbaulast in der Regel bei den Kommunen. Der rechtliche Eigentümer hatte in diesen Fällen - unbeschadet möglicher Entschädigungsansprüche, für die Rückstellungen zu bilden sind - die tatsächliche Sachherrschaft über den Grund und Boden verloren und war von jedweder wirtschaftlichen Einwirkung hierauf aus-

geschlossen. Es war häufig festzustellen, dass sich die Kommunen entweder nicht in vollem Umfang Kenntnis über die Eigentumsverhältnisse an ihren Infrastruktureinrichtungen verschafft oder die Aktivierung wegen des abweichenden zivilrechtlichen Eigentums unterlassen hatten. Beides ist jedoch Voraussetzung für eine vollständige und sachgerechte Erfassung der Vermögensgegenstände und den Ausweis von Rückstellungen.

Dokumentation der Wertansätze und von Abweichungen

Die in die Eröffnungsbilanz übernommenen Werte konnten in einigen Fällen nur mit erheblichem Aufwand und durch mehrfaches und intensives Nachfragen nachvollzogen werden. Die Ursache lag zumeist in einer nicht ausreichenden Dokumentation, insbesondere wenn die Werte aus Rechnungen verschiedenen Vermögensgegenständen zuzuordnen oder die Bezeichnung von Maßnahmen und Vermögensgegenständen nicht einheitlich waren. Gleiches gilt für die Wertansätze von Sonderposten. Hierbei ließen sich die ausgewiesenen Werte aus den Zuwendungsbescheiden oder endgültigen Festsetzungsbescheiden sowie die Auflösungsbeträge bis zum Eröffnungsbilanzstichtag nicht immer nachvollziehen.

Für den Nachweis von Anschaffungs- oder Herstellungskosten stellt der SRH, insbesondere bei länger zurückliegenden Vorgängen, keine überzogenen Anforderungen in Bezug auf die Qualität der Belege, sondern lässt hierfür auch Aufstellungen zu, die der Verwendungsnachweisprüfung dienen. Die in die Eröffnungsbilanz aufgenommenen Werte müssen sich allerdings aus diesen Unterlagen unmittelbar und zweifelsfrei ergeben. Die Vermögensgegenstände sollten eindeutig bezeichnet sein und sich vom Beleg über die Inventur ins Anlagenverzeichnis nachvollziehen lassen.

Abweichungen dokumentieren

Die Darstellung der Bewertungsmethoden und die Begründung von Abweichungen gegenüber den rechtlichen Regelungen im Anhang zur Eröffnungsbilanz muss verbessert werden. So wurden z. B. in einem Fall Abweichungen von den Werten für die Nutzungsdauer gem. der Anlage zu § 44 Abs. 3 SächsKomHVO-Doppik im Anhang weder begründet noch dargelegt.

3 Stellungnahmen

Das SMI und der SSG sowie der Sächsische Landkreistag erhielten Gelegenheit zur Stellungnahme. Der SRH teilte die in den Stellungnahmen des SMI und des SSG genannten Auffassungen und Empfehlungen weitestgehend und gibt diese in dem vorliegenden Beitrag wieder. Der Sächsische Landkreistag verzichtete auf eine Stellungnahme.

4 Fazit

Die ordnungsmäßige Erfassung und Dokumentation ist eine Obliegenheit, die mit vertretbarem Aufwand umsetzbar ist. Sie ist ein wesentlicher Faktor für die erfolgreiche Einführung des neuen kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens. Die hierbei festgestellten Mängel mindern allerdings die Gesamtleistung der Kommunen, die auf die kommunale Doppik umgestellt haben, nicht.

Alle sächsischen Kommunen sollten spätestens ab dem Hj. 2010 die Umstellung systematisch vorbereiten. Der SRH wird die Kommunen hierbei kritisch und konstruktiv unterstützen.

Ergebnisse der kommunalen Betätigungsprüfung

Die überörtliche Betätigungsprüfung in den Großen Kreisstädten Kamenz, Löbau und Zittau sowie den Städten Altenberg und Ostritz offenbarte erhebliche Defizite des Beteiligungsmanagements. Die unzureichende Überwachung der Unternehmen hatte zumindest in den Städten Zittau und Ostritz erhebliche nachteilige Folgen sowohl für die kommunalen Gesellschafter als auch die Gesellschaften.

1 Bedeutung der kommunalen Betätigung in Unternehmen in privater Rechtsform

Der SRH hat in der Vergangenheit regelmäßig darauf verwiesen, dass die Kommunen durch Auslagerung kommunaler Aufgaben erhebliche Teile des Vermögens und der Schulden den kommunalen Unternehmen in privater Rechtsform übertragen haben.

Die Jahresabschlüsse der 841 kommunalen Unternehmen in privater Rechtsform¹ wiesen zum 31.12.2007 zusammengefasst folgende Kennzahlen aus (gerundet):²

Bilanzsummen	32.259 Mio. €
Umsatzerlöse	11.910 Mio. €
Verbindlichkeiten ³	11.799 Mio. €

Während die Kommunen ihre Schuldenlast zum 31.12.2009 (rd. 3.411 T€) gegenüber dem Schuldenstand des Jahres 1998 (rd. 5.571 T€) auf rd. 61 % reduzierten, sank die Verschuldung der kommunalen Unternehmen⁴ im gleichen Zeitraum nur auf rd. 88 % (2009: rd. 7.645 T€ zu 1998: rd. 8.732 T€). Im Ergebnis betragen die Schulden⁵ der kommunalen Unternehmen zum 31.12.2009 das 2,2-fache der Schulden der kommunalen Haushalte.⁶ Gleichzeitig kam, bei weiter steigender Tendenz, auf jeden im Kernhaushalt Beschäftigten ein Beschäftigter in den kommunalen Unternehmen.⁷

Hohe Schulden der Unternehmen in privater Rechtsform

Die Größenordnung des in den kommunalen Unternehmen gebundenen öffentlichen Vermögens, der Umfang und die Bedeutung der kommunalen Aufgabenerfüllung sowie der zu deren Finanzierung dienenden Verbindlichkeiten verdeutlichen, dass die kommunale Betätigung in Unternehmen in privater Rechtsform von den Kommunen, deren Vertretern in den Gesellschaftsorganen und den Rechtsaufsichtsbehörden sowohl die Beachtung gesetzlicher und betriebswirtschaftlicher Vorgaben als auch höchste Priorität in der Aufteilung der Aufgaben erfordern.

Obwohl sowohl der SRH⁸ als auch die StRPrÄ in der Vergangenheit wiederholt auf die Notwendigkeit einer wirtschaftlichen Betätigung der Kommunen entsprechenden, leistungsfähigen Beteiligungsmanagements hingewiesen haben, offenbarte die überörtliche Betätigungsprüfung nach wie vor erhebliche Defizite. Bereits die Voraussetzungen zur Steuerung und Überwachung der Unternehmen als Teil des kommunalen Führungsprozesses waren überwiegend nicht erfüllt.

Mangelnde Steuerung und Überwachung der Unternehmen

¹ Unternehmen in privater Rechtsform (AG, GmbH und sonstige) mit mehr als 50 % kommunaler Beteiligung.

² Daten des Statistischen Landesamtes gemäß Statistik: Jahresabschlüsse der öffentlichen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen 2007 nach Rechtsformen.

³ Einschließlich kurzfristiger Verbindlichkeiten.

⁴ Eigengesellschaften und Beteiligungsgesellschaften mit mehr als 50 % kommunaler Beteiligung.

⁵ Kreditmarktschulden einschließlich Schulden beim Gesellschafter.

⁶ Vgl. Schuldenstatistik: Schulden der öffentlichen Haushalte und ihrer öffentlich bestimmten Fonds, Einrichtungen, Betriebe und Unternehmen zum 31.12.2009.

⁷ Vgl. Personalstatistik zum 30.06.2009.

⁸ Vgl. Jahresbericht 2002 des SRH, Beitrag Nr. 56; 2005: Beitrag Nr. 45; 2006: Beitrag Nr. 46; 2007: Beitrag Nr. 40; 2008: Beitrag Nr. 40; 2009: Beitrag Nr. 40 sowie Beratende Äußerung des SRH „Verwaltungsmodernisierung in sächsischen Kommunen“.

2 Wirtschaftlich nachteilige Folgen mangelnder Steuerung und Kontrolle

2.1 Große Kreisstadt Zittau

2.1.1 Insolvenz einer Eigengesellschaft

Das Eigenkapital einer Eigengesellschaft der Großen Kreisstadt Zittau war im Prüfungszeitraum (ab 2002) durch Verluste vollständig aufgezehrt, die Gesellschaft war bilanziell überschuldet. Die Jahresabschlüsse 2002 bis 2006 wurden unter der Prämisse der Fortführung der Unternehmenstätigkeit aufgestellt. Sie erhielten jeweils einen uneingeschränkten Bestätigungsvermerk. Die Geschäftsführung stellte in den Lageberichten regelmäßig die Probleme des Unternehmens dar und wies auf deren wesentliche Chancen und Risiken hin; sie berichtete dem Aufsichtsrat und der Gesellschafterin zudem regelmäßig anlässlich von Sitzungen. Ein Konzept zur Sicherung des mittel- und langfristigen Fortbestandes des Unternehmens erarbeiteten jedoch weder die Gesellschaft noch die Gesellschafterin.

Kein Konzept zur Sicherung der Eigengesellschaft

Der Aufsichtsrat der Gesellschaft billigte im November 2007 den Bericht über die Prüfung des Jahresabschlusses und des Lageberichtes zum 31.12.2006. Der Wirtschaftsprüfer wies darin ausdrücklich auf die bilanzielle Überschuldung des Unternehmens und die sich daraus für die Geschäftsführung ergebende Verantwortung hin. Die Aufsichtsräte nahmen dies zur Kenntnis und bestätigten der Geschäftsführung, dass, solange die erforderliche Liquidität der Gesellschaft, z. B. durch die Gesellschafterin, sichergestellt ist, keine insolvenzrechtlichen Schritte durch sie unternommen werden müssten.

Dem Jahresabschluss zum 31.12.2007 wurde der Bestätigungsvermerk versagt. Die zwischenzeitlich gewechselte Wirtschaftsprüfungsgesellschaft stellte fest, dass der Jahresabschluss unzulässigerweise unter der Annahme der Fortführung der Unternehmenstätigkeit aufgestellt worden war, obwohl wegen der ungesicherten Eigenkapitalausstattung der Gesellschaft hiervon nicht ausgegangen werden konnte.

Erst nachdem sich im April 2008 die wirtschaftliche Lage der Gesellschaft nachhaltig verschlechterte, veranlasste die Geschäftsführung, Gründe für die Eröffnung eines Insolvenzverfahrens zu prüfen. Das Gutachten kam zu dem Ergebnis, dass aufgrund der vorliegenden Überschuldung ohne Maßnahmen zu ihrer Beseitigung ein Insolvenzantragsgrund gem. § 19 Insolvenzordnung (InsO) gegeben war. Darüber hinaus drohte wegen Rückzahlungsverpflichtungen im Jahr 2008 Zahlungsunfähigkeit, was die Geschäftsführung zur Beantragung der Eröffnung des Insolvenzverfahrens ermächtigte.⁹ Die Gesellschafterin war nicht bereit, nachhaltige Maßnahmen zur Beseitigung der Überschuldung und zur Abwendung der drohenden Zahlungsunfähigkeit zu ergreifen. Im Juni 2008 lehnte der Stadtrat einen Forderungsverzicht in Höhe von 141 T€ gegenüber der Gesellschaft mehrheitlich ab. Das am 27.06.2008 durch die Geschäftsführung beantragte Insolvenzverfahren über das Vermögen der Gesellschaft wurde am 01.09.2008 eröffnet.

2.1.2 Verletzung der Pflicht zur Prüfung der Insolvenzreife

Die Geschäftsführung war gem. § 64 Abs. 1 GmbHG (bis 31.10.2008) verpflichtet, ohne schuldhaftes Zögern, spätestens aber nach 3 Wochen, einen Antrag auf Eröffnung des Insolvenzverfahrens zu stellen, nachdem Zahlungsunfähigkeit oder Überschuldung eingetreten waren.¹⁰ Anderenfalls lag gem. § 84 Abs. 1 Nr. 2 GmbHG (bis 31.10.2008) ein strafrechtlich relevanter Fall der Insolvenzverschleppung vor.¹¹

Im vorliegenden Fall war Überschuldung als Insolvenzgrund nach § 19 Abs. 2 Satz 1 InsO (bis 31.10.2008) zu prüfen, da das Vermögen der Gesellschaft die bestehenden Verbindlichkeiten nicht mehr deckte.

Ob eine Überschuldung vorlag, konnte nur aufgrund einer Vermögensaufstellung festgestellt werden. Eine solche Überschuldungsbilanz war, bei positiver Fortbeste-

⁹ Für drohende Zahlungsunfähigkeit bestand keine Verpflichtung des Geschäftsführers zur Beantragung der Eröffnung des Insolvenzverfahrens gem. § 64 Abs. 1 GmbHG in der bis 31.10.2008 geltenden Fassung (vgl. § 15a Abs. 1 Satz 1 InsO in der ab 01.11.2008 geltenden Fassung) sondern lediglich eine Berechtigung gem. § 18 Abs. 2 InsO.

¹⁰ Entsprechendes gilt gem. § 15 a Abs. 1 InsO ab 01.11.2008.

¹¹ Entsprechendes gilt gem. § 15 a Abs. 4 InsO ab 01.11.2008.

hensprognose zu Fortführungs- anderenfalls zu Liquidationswerten, aufzustellen und regelmäßig fortzuschreiben, sobald sich wirtschaftliche Schwierigkeiten abzeichneten, die Hälfte des Stammkapitals verloren und die Gesellschafterversammlung nach § 49 Abs. 3 GmbHG einzuberufen waren und spätestens, wenn ein nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag nach § 268 Abs. 3 HGB ausgewiesen werden musste.

Die Geschäftsführung unterließ es, eine Überschuldungsbilanz aufzustellen und fortzuschreiben. Sie kam ihrer eigenständigen Pflicht zur Prüfung der Insolvenzureife der Gesellschaft nicht hinreichend nach. Weder die Gesellschafterin noch der Aufsichtsrat konnten oder durften sie davon entbinden.

Pflichtverletzungen der Organe

Die Geschäftsführung muss ihren gesellschafts- und insolvenzrechtlichen Pflichten nachkommen. Die Bestimmungen des Gesellschafts- und Insolvenzrechts sind auch von den kommunalen Vertretern in den Gesellschaftsorganen zwingend zu beachten. Sie haben auf Warnsignale der Abschlussprüfer in den Prüfberichten unverzüglich zu reagieren, um möglichen Schadenersatzansprüchen der Gesellschaft vorzubeugen.

2.2 Stadt Ostritz

2.2.1 Unternehmen der Stadt

Die Eigengesellschaften A und B der Stadt Ostritz sowie die Gesellschaft D, an der die Stadt über die Gesellschaften A und B mittelbar beteiligt war, erwirtschafteten in den Jahren 2002 bis 2008 Verluste; lediglich die Gesellschaft A erzielte im Jahr 2004 einen Jahresüberschuss. Dieser resultierte jedoch aus bilanzpolitischen Maßnahmen und Geschäftsvorfällen, die sich allein zwischen den Gesellschaften A und D abspielten. Darüber hinaus war die Stadt an der Gesellschaft C mittelbar beteiligt; Gesellschafterinnen waren die Gesellschaft A und eine andere Kommune.

2.2.2 Aufwendungen für Reisen und Bewirtungen der Familienangehörigen der Gesellschaftervertreter

Die Gesellschafterversammlungen der Gesellschaften A, B und D, die sich jeweils aus denselben Personen zusammensetzten, fanden abwechselnd in Ostritz und in einer nordrhein-westfälischen Partnergemeinde statt. Zu 3 Gesellschafterversammlungen in den Jahren 2005, 2006 und 2007 in der Partnergemeinde reisten die teilnehmenden Gesellschaftervertreter, darunter u. a. der damalige Bürgermeister der Stadt Ostritz, mit Familienangehörigen an. Die Gesellschaften übernahmen in allen Fällen die Reisekosten, bestehend aus Fahrt-, Übernachtungs- und Bewirtungskosten - auch für die Familienangehörigen der Gesellschaftervertreter. Allein für die Übernachtung der Familienangehörigen in den 3 Fällen entstanden den Gesellschaften Aufwendungen in Höhe von rd. 2.500 € (brutto). Die jeweiligen Personen erstatteten den Unternehmen diese Aufwendungen nicht.

Da die Beteiligung von Familienangehörigen an den Versammlungen, Tagungen usw. offensichtlich nicht erforderlich war, um die den Gesellschaften obliegenden öffentlichen Aufgaben zu erledigen, verstießen die Unternehmen gegen die in § 72 Abs. 2 SächsGemO verankerten Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit, welche für Körperschaften des öffentlichen Rechts gelten und auch durch deren Unternehmen zu beachten sind, um eine optimale und effiziente Erfüllung der ihnen anvertrauten öffentlichen Aufgaben zu gewährleisten.

Aufwendungen an Familienangehörige
zulasten der Gesellschaft

Besonders zu würdigen ist die Übernahme der Reisekosten für den ehemaligen Bürgermeister der Stadt und dessen Familienangehörige. Für hauptamtliche Bürgermeister als kommunale Wahlbeamte ist wegen § 160 Abs. 1 Sächsisches Beamtengesetz (SächsBG), § 6 Beamtenstatusgesetz (BeamtStG) der § 42 Abs. 1 Satz 1 BeamtStG¹² entsprechend anzuwenden. Diese Vorschrift untersagt den Beamten, auch nach Beendigung des Beamtenverhältnisses Belohnungen, Geschenke oder sonstige Vorteile in Bezug auf ihr Amt anzunehmen. Damit wird dem Grundsatz der vollständigen Alimentation des Beamten durch den Dienstherrn und der Gesetzesbindung der Be-

Bürgermeister als Gesellschaftervertreter zur
Herausgabe verpflichtet

¹² Während des geprüften Zeitraumes war der insoweit inhaltsgleiche § 90 Satz 1 SächsBG in der Fassung der Bekanntmachung vom 14.06.1999, SächsGVBl. 99, 370 anzuwenden.

soldung Rechnung getragen, denn für die Erfüllung seiner auf das Hauptamt bezogenen Amtspflichten hat der Beamte nur einmal Anspruch auf angemessenen Unterhalt nach Maßgabe der gesetzlichen Regelungen. Deswegen bestimmt § 42 Abs. 2 BeamtStG nunmehr, dass derjenige, der gegen das Verbot des Abs. 1 derselben Vorschrift verstößt, das aufgrund des pflichtwidrigen Verhaltens Erlangte auf Verlangen dem Dienstherrn herauszugeben hat, soweit nicht der Verfall angeordnet oder es auf andere Weise auf den Staat übergegangen ist.¹³

2.2.3 Geschenke für Mitglieder der Gesellschafterversammlung

Die Gesellschaften A, B und D überreichten Mitgliedern der Gesellschafterversammlungen sowie dem jeweiligen Geschäftsführer zu verschiedenen Anlässen Präsente, z. B. im Jahr 2004 den aus der Gesellschafterversammlung ausgeschiedenen Vertretern 4 Markenuhren im Wert von 1.372 € (brutto), im Jahr 2005 einem Geschäftsführer anlässlich seines Geburtstages einen Gutschein im Wert von 1.000 € oder im Jahr 2008 dem damaligen Bürgermeister der Stadt Ostritz anlässlich seines Ausscheidens aus der Gesellschafterversammlung ein Präsent im Wert von 352 € (brutto).

Unangemessene Geschenke

Die Geschenke waren in Wert und Umfang unangemessen, insbesondere mit Blick auf die Defizite der Gesellschaften. Auch war es dem ehemaligen Bürgermeister als kommunalen Wahlbeamten untersagt, Belohnungen, Geschenke oder sonstige Vorteile in Bezug auf sein Amt anzunehmen.

Kommunale Wahlbeamte als Vertreter in den Gesellschaftsorganen haben Vergütungen für Tätigkeiten, die zum Hauptamt gehören, vollständig an die Kommunen abzuführen. Ihnen ist es zudem untersagt, Belohnungen, Geschenke oder sonstige Vorteile in Bezug auf ihr Amt anzunehmen. Mit der Ablieferungspflicht und dem Annahme- bzw. Behaltensverbot korrespondiert ein öffentlich-rechtlicher Ablieferungsanspruch der Kommune.

2.2.4 Sitzungsgelder für die Gesellschaftervertreter

Auf der Grundlage wiederholter Beschlüsse der Gesellschafterversammlung der Gesellschaft C erhielten die Vertreter in der Gesellschafterversammlung für das Jahr 2005 ein Sitzungsgeld in Höhe von 300 € und ab dem Jahr 2006 in Höhe von 500 € jährlich. Das Sitzungsgeld wurde u. a. dem ehemaligen Bürgermeister der Stadt Ostritz für die Vertretung der Stadt in der Gesellschafterversammlung gezahlt. Da diese Tätigkeit durch § 98 Abs. 1 Satz 1 SächsGemO seinem Hauptamt zuzurechnen war, hatte er das Sitzungsgeld wegen der für ihn geltenden beamtenrechtlichen Bestimmungen vollständig an die Stadt abzuführen. Der ehemalige Bürgermeister führte das Sitzungsgeld jedoch in keinem Jahr an die Stadt ab.

2.2.5 Beratungsleistungen zur Vertretung anderer als der städtischen Interessen

Ein Mitglied der Gesellschafterversammlungen war hauptberuflich als Rechtsanwalt tätig. Im Prüfungszeitraum erbrachte er für die Gesellschaften der Stadt Ostritz verschiedene Beratungsleistungen. Die Gesellschafterversammlungen beauftragten den Rechtsanwalt u. a., bei Verhandlungen zwischen der Stadt Ostritz und den Nachbarstädten mit dem Ziel einer Gebietsänderung der Stadt Ostritz, die Interessen der jeweiligen Gesellschaft zu vertreten. Allein für diese Beratungsleistungen erhielt er in den Jahren 2006 bis 2008 ein Honorar in Höhe von 55.631 €.

Unzulässige Beratungsleistungen

Wenn eine Gemeinde zur Erfüllung ihrer Aufgaben ein privatrechtliches Unternehmen errichtet, es unterhält oder sich daran beteiligt, hat dies einen öffentlichen Zweck zu erfüllen (§§ 96 Abs. 1, 97 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 SächsGemO). Regelungen zu Gebietsänderungen nach §§ 8 ff. SächsGemO sind ausschließlich der Zuständigkeit des Gemeinderats vorbehalten. Ein davon unabhängiges, eigenes Interesse kann ein kommunales Unternehmen grundsätzlich nicht haben, insbesondere kann es keinen Veränderungs- oder Bestandsschutz geltend machen. Die Beauftragung eines Rechtsanwaltes mit einer Vertretung solcher Interessen durch eine Eigen- oder Beteili-

¹³ Die Rechtslage ist insoweit nicht anders als vor Inkrafttreten des BeamtStG, weil das Annahmeverbot des früheren § 90 SächsBG zugleich ein Herausgabegebot des trotz Verbotes Angenommenen beinhaltete, vgl. BVerwG, Urteil vom 31.01.2002, Az.: 2 C 6/01.

gungsgesellschaft war unzulässig. Dies hätten alle Beteiligten – die Mitglieder der Gesellschafterversammlung, der die Sorgfalt eines ordentlichen Geschäftsmannes beachtende Geschäftsführer und der Rechtsanwalt, der zugleich Mitglied der Gesellschafterversammlung war – erkennen müssen.

Kommunale Unternehmen in privater Rechtsform haben die in § 72 Abs. 2 SächsGemO verankerten Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu beachten. Die Kommunen haben aufgrund ihrer Gesamtverantwortung im Rahmen des Beteiligungsmanagements sicherzustellen, dass die Unternehmen grundlegende Prinzipien im Umgang mit öffentlichen Mitteln einhalten.

2.2.6 Tantiemenzahlungen an den Geschäftsführer

Auf Beschluss des Aufsichtsrates der Gesellschaft D aus dem Jahr 2004 erhielt deren Geschäftsführer je abgeschlossenem Geschäftsjahr eine Tantieme. Diese setzte sich aus einem festen Sockelbetrag von 5.000 € und einem variablen Teil zusammen. Der variable Teil berechnete sich nach den Geschäftsergebnissen, allerdings nicht der Gesellschaft D, sondern der Gesellschaft A, die vom selben Geschäftsführer geleitet wurde. Der variable Teil konnte beansprucht werden, wenn das Ergebnis des von der Gesellschafterversammlung festgestellten Jahresabschlusses besser war als das des jeweiligen Wirtschaftsplanes.

Eine Geschäftsführer-Tantieme soll zu einer wirtschaftlich positiven Entwicklung der Gesellschaft beitragen, indem sie entsprechende Anreize für einen langfristigen Erfolg der Gesellschaft setzt. Der Erfolg der Gesellschaft muss sich an geeigneten Parametern messen lassen.

Im vorliegenden Fall lag der Tantieme jeweils nur der Erfolg eines einzigen Wirtschaftsjahres zugrunde. Dieser bestimmte sich zudem nach dem Differenzbetrag des geplanten und des tatsächlichen Jahresergebnisses einer anderen Gesellschaft als derjenigen, die die Tantieme zahlte. Die Tantiemenregelung setzte keinerlei Anreize zur dauerhaften Verbesserung der tatsächlichen Jahresergebnisse der Gesellschaft. Der Beschluss des Aufsichtsrates lag demnach nicht im Interesse der Gesellschaft, sondern allein im Interesse des Geschäftsführers; die Mitglieder des Aufsichtsrates haben die gebotene Sorgfalt außer Acht gelassen.

Verfälschte Tantiemenregelung

Für das Geschäftsjahr 2004 zahlte der Geschäftsführer eine Tantieme von mehr als 50.000 € an sich aus. Das positive Ergebnis des Geschäftsjahres 2004 der Gesellschaft A in Höhe von rd. 45.000 € resultierte jedoch lediglich aus bilanzpolitischen Maßnahmen und Geschäftsvorfällen, die sich allein zwischen den Gesellschaften A und D abspielten. Der einmalige Jahresgewinn hat weder der Gesellschaft A noch den anderen Beteiligungsgesellschaften oder der Stadt einen messbaren, im unternehmerischen Interesse liegenden Vorteil gebracht, sodass die Tantiemenzahlung unberechtigt war.

Ungerechtfertigte Tantiemenzahlungen

Für das Geschäftsjahr 2008 zahlte der anschließend ausgeschiedene Geschäftsführer bereits zum 24.11.2008 eine Tantieme von 12.200 € an sich aus. Aufgrund der Differenz zwischen dem Wirtschaftsplanergebnis und dem im Jahresabschluss festgestellten Jahresergebnis der Gesellschaft A hatte der Geschäftsführer für 2008 jedoch höchstens einen Tantiemenanspruch in Höhe des festen Sockelbetrages von 5.000 €. Indem der Geschäftsführer die überhöhte Tantieme vorzeitig an sich auszahlte, verletzte er seine Obliegenheiten gegenüber der Gesellschaft, sodass er den Schaden der Gesellschaft nach § 43 Abs. 2 GmbHG zu ersetzen hat.

Die Gesellschaft hat die Rückforderung der Tantiemenzahlungen gegenüber dem ausgeschiedenen Geschäftsführer bereits geltend gemacht und wird diese ggf. auch gerichtlich durchsetzen.

Die Kommune als mittelbarer Gesellschafter hat darauf hinzuwirken, dass die Neuregelung der Tantiemen im Geschäftsführervertrag auf längerfristige Erfolgsaussichten und nachhaltige Gewinne der betreffenden Gesellschaft abzielt.

3 Erhebliche Defizite im Teilnehmungsmanagement der Kommunen

Der SRH und die StRPrÄ haben die kommunale Betätigung in Unternehmen in privater Rechtsform in den Großen Kreisstädten Kamenz¹⁴, Löbau und Zittau sowie den Städten Altenberg und Ostritz¹⁵ geprüft. Die Feststellungen und Folgerungen wurden den geprüften Kommunen und den zuständigen Rechtsaufsichtsbehörden im Einzelnen zugeleitet.

Nach wie vor erhebliche Defizite im Teilnehmungsmanagement

Im Folgenden werden die Prüfungsergebnisse zusammengefasst dargestellt. Sie verdeutlichen, dass trotz der wiederholten Beanstandungen und Hinweise des SRH und der StRPrÄ zur Organisation und zur Durchführung des Teilnehmungsmanagements als Voraussetzung einer effektiven und effizienten Steuerung und Überwachung kommunaler Unternehmen dem Grunde nach kaum positive Veränderungen zu verzeichnen sind.

Adressat der folgenden Ausführungen sind daher die zuständigen Rechtsaufsichtsbehörden und das SMI.

3.1 Qualität des Teilnehmungsmanagements

In den geprüften Zeiträumen war das Teilnehmungsmanagement bei allen 5 Städten unzureichend. Schon die organisatorische Anbindung und personelle Ausstattung entsprachen mehrfach nicht den Anforderungen.

Interessenkollisionen bei der Wahrnehmung von Teilnehmungsangelegenheiten

In der Verantwortung des jeweiligen Bürgermeisters lagen die Steuerung und Kontrolle von 10 Gesellschaften, an denen die Stadt Altenberg, sowie von 4 Gesellschaften, an denen die Stadt Ostritz am 31.12.2008 unmittelbar oder mittelbar beteiligt war. Als kommunale Vertreter in den Gesellschafterversammlungen nahmen die Bürgermeister sowohl Gesellschafterfunktionen als auch Aufgaben des Teilnehmungsmanagements wahr.

In der Großen Kreisstadt Zittau, die am 31.12.2007 2 Eigenbetriebe unterhielt sowie an 10 Unternehmen in privater Rechtsform beteiligt war, waren der Kämmerer, der zugleich Geschäftsführer einer Eigengesellschaft war, und eine weitere Bedienstete des Sachgebietes Finanzen mit Aufgaben des Teilnehmungsmanagements betraut. Beim Kämmerer war eine Interessenkollision bei der Wahrnehmung beider Aufgaben zwangsläufig.

Die Große Kreisstadt Kamenz, die am 31.12.2008 einen Eigenbetrieb unterhielt und unmittelbar an 3 sowie mittelbar an mehreren Gesellschaften beteiligt war, begann im Wesentlichen Anfang 2009 ein qualifiziertes Teilnehmungsmanagement einzurichten. Die Große Kreisstadt Löbau hatte Ende 2009 eine gesonderte Stelle für Teilnehmungsangelegenheiten eingerichtet. Sie war an 3 Gesellschaften unmittelbar beteiligt.

Die zur ordnungsgemäßen Erledigung der Aufgaben des Teilnehmungsmanagements notwendigen Unterlagen, wie Gesellschafts- und andere wichtige Verträge, Beschlüsse und Protokolle der Gesellschafterversammlungen und Aufsichtsratssitzungen sowie Wirtschaftspläne, Jahresabschlüsse, Geschäftsordnungen oder Bekanntmachungen, lagen den Bürgermeistern der Städte Altenberg und Ostritz sowie den mit Teilnehmungsangelegenheiten beauftragten Beschäftigten der Großen Kreisstädte Zittau, Kamenz und Löbau nur unvollständig vor bzw. mussten anlässlich der überörtlichen Prüfung erst von den Unternehmen beschafft werden. Ein qualifiziertes, ausschließlich die Interessen der Kommunen wahrnehmendes Teilnehmungsmanagement war unter diesen Umständen nicht möglich und fand auch nicht statt. Durch das unzureichende Teilnehmungsmanagement wurde auch die Prüfungstätigkeit erschwert.

Mandatsbetreuung mangelhaft

Eine Mandatsbetreuung, d. h. eine fachliche Unterstützung der von den Städten in die Aufsichtsgremien entsandten Mitglieder und im engeren Sinn die Vorbereitung der Mandatsträger auf anstehende Sitzungen sowie deren Nachbereitung, fand zumin-

¹⁴ Die Große Kreisstadt Kamenz belegte, dass sie ihre Teilnehmungsverwaltung aufgrund der Prüfungsfeststellungen weiter optimiert hat.

¹⁵ Die Stadt Ostritz hatte vor Beginn der überörtlichen Prüfung begonnen, die Folgen früherer mangelhafter Teilnehmungsverwaltung aufzuarbeiten.

dest in den Städten Ostritz, Zittau und Kamenz nicht statt. Die Stadt Ostritz bildete ihre Mandatsträger nicht fort. Die Große Kreisstadt Zittau bot den von ihr in die Aufsichtsräte von Beteiligungsunternehmen entsandten Personen in den Jahren 2002 und 2004 die Teilnahme an jeweils einer Fortbildungsveranstaltung an. Die Städte haben nach § 98 Abs. 4 SächsGemO die Pflicht, ihren Vertretern im Aufsichtsrat regelmäßig Fortbildungsveranstaltungen anzubieten, um sicherzustellen, dass die Aufsichtsräte ihrer Kontrollfunktion ordnungsgemäß nachkommen.

3.2 Inhalt von Gesellschaftsverträgen

Die Stadt Altenberg passte die Gesellschaftsverträge zweier Eigengesellschaften bis Mai 2010 nicht wirksam an die Vorschriften des § 96 SächsGemO in der seit 01.04.2003 geltenden Fassung an, obwohl die Frist hierfür am 31.12.2004 ablief.

Gesellschaftsverträge nicht angepasst

3.3 Wahrnehmung von Steuerungs- oder Überwachungsrechten

Soweit sich die Stadträte der Großen Kreisstädte Zittau und Kamenz durch Gesellschaftsvertrag oder Hauptsatzung direkte oder indirekte Steuerungs- oder Überwachungsrechte hinsichtlich der Gesellschaften vorbehalten hatten, fanden diese regelmäßig keine Beachtung.

Beispielsweise war nach der Hauptsatzung der Großen Kreisstadt Zittau der Verwaltungs- und Finanzausschuss gegenüber den Vertretern der Stadt in einer Gesellschafterversammlung weisungsbefugt, soweit diese Aufgabe nicht dem Stadtrat zugewiesen war. Die Gesellschafterversammlungen fassten ihre Beschlüsse jedoch, ohne die Angelegenheit zuvor dem Verwaltungs- und Finanzausschuss der Stadt vorgelegt zu haben.

Verzicht auf Steuerungs- und Überwachungsrechte

Der Gesellschaftsvertrag der Eigengesellschaft der Großen Kreisstadt Kamenz sah vor, dass die Geschäftsführung der Zustimmung der Gesellschafterversammlung bei der Stimmabgabe in Haupt- oder Gesellschafterversammlungen von Beteiligungsunternehmen bedurfte; die Geschäftsführung durfte nur dann selbstständig handeln, wenn zustimmungsbedürftige Geschäfte keinen Aufschub duldeten und eine unverzügliche Beschlussfassung der Gesellschafterversammlung nicht möglich war. Diese Einflussnahme- und Steuerungsmöglichkeiten wurden nicht in jedem Fall wahrgenommen; die Gesellschafterversammlungen der Unternehmen, an denen die Große Kreisstadt Kamenz mittelbar beteiligt war, fassten mehrfach Beschlüsse, ohne dass eine Zustimmung der Gesellschafterversammlung der Eigengesellschaft der Stadt vorlag. Die Vorgehensweise war durch einen Gesellschafterbeschluss der Eigengesellschaft vom Mai 2007 gedeckt.

3.4 Wirtschaftspläne

Trotz der Verpflichtung kommunaler Gesellschaften, Wirtschaftspläne entsprechend den Vorschriften des Sächsischen Eigenbetriebsgesetzes aufzustellen, waren diese bei allen geprüften Städten unvollständig, wurden nicht von dem durch den Gesellschaftsvertrag dafür bestimmten Organ (Zittau) oder erst im laufenden Wirtschaftsjahr (Altenberg) beschlossen.

Die Städte verkannten, dass der Wirtschaftsplan nicht um seiner selbst Willen zu erstellen ist, sondern die Grundlage einer systematischen Unternehmensplanung bildet. Es ist Aufgabe der Wirtschaftsplanung, die betrieblichen Maßnahmen auf die Unternehmensziele, insbesondere auf die Erfüllung der kommunalen Aufgaben, auszurichten. Der Wirtschaftsplan ist daher vollständig, zeitgerecht und so realistisch wie möglich aufzustellen und zu beschließen.

Unvollständige und verspätete Wirtschaftspläne

3.5 Jahresabschlüsse und Lageberichte

Über die Feststellung des Jahresabschlusses und die Ergebnisverwendung wurde außer bei den Unternehmen der Großen Kreisstadt Kamenz regelmäßig nicht innerhalb der dafür in den Gesellschaftsverträgen bestimmten Frist beschlossen. Zur Wahrnehmung der Kontrollfunktionen entsprechend dem Aufgabenkatalog des § 46 Nr. 1 GmbHG ist es unerlässlich, dass die Jahresabschlüsse den Gesellschafterversammlungen fristgemäß zur Beschlussfassung vorgelegt werden; anderenfalls ist auch die Prüfung und Überwachung der Geschäftsführungen nach § 46 Abs. 6 GmbHG nicht zu gewährleisten.

Zahlreiche Lageberichte der Gesellschaften entsprachen inhaltlich zwar den Vorschriften des Handelsrechts, enthielten allerdings nicht alle Angaben, die von der SächsGemO zusätzlich verlangt werden, um einen vollständigen Beteiligungsbericht nach § 99 SächsGemO zu erstellen.¹⁶ Die Städte Altenberg, Löbau, Ostritz und Zittau¹⁷ legten den Stadträten ihre Beteiligungsberichte zudem weder fristgerecht vor, noch genügten die Berichte inhaltlich den gesetzlichen Mindestanforderungen. Die Stadträte und die Öffentlichkeit wurden aufgrund dieser Mängel nicht zeitnah über den Geschäftsverlauf und die Lage der kommunalen Unternehmen unterrichtet, der Sinn und Zweck des § 99 SächsGemO wurde insoweit verfehlt.

3.6 Sicherstellung der Beachtung der Vergabevorschriften

In den Gesellschaftsverträgen der Gesellschaften war überwiegend weder die Anwendung des SächsVergabeG noch der SächsVergabeDVO vorgeschrieben.

Gemäß § 1 Abs. 3 SächsVergabeG haben die kommunalen Auftraggeber in Ausübung ihrer Gesellschaftsrechte in privaten Unternehmen, an denen sie mehrheitlich beteiligt sind, darauf hinzuwirken, dass die Bestimmungen des SächsVergabeG beachtet werden. Den Kommunen ist zu empfehlen, die Gesellschaften im Gesellschaftsvertrag zur Anwendung der vergaberechtlichen Bestimmungen zu verpflichten.

3.7 Aufsichtsräte

3.7.1 Auswahl der Aufsichtsratsmitglieder

Teilweise waren die Bürgermeister und andere kommunale Wahlbeamte durch gesellschaftsvertragliche Bestimmung aufgrund ihres Amtes Mitglieder des Aufsichtsrates.

Eine Regelung im Gesellschaftsvertrag, die die Bestellung zum Aufsichtsratsmitglied abstrakt an das Amt eines kommunalen Wahlbeamten knüpft, ist jedoch wegen des Verstoßes gegen § 98 Abs. 2 SächsGemO unzulässig. Hat die Gemeinde das Recht, Mitglieder des Aufsichtsrates oder eines entsprechenden Überwachungsorgans zu bestimmen, sind diese durch den Gemeinderat, unter Berücksichtigung der erforderlichen betriebswirtschaftlichen Erfahrung und Sachkunde, widerruflich zu bestellen. Das Gesetz berücksichtigt insofern, dass z. B. Bürgermeister oder Beigeordneter nicht auch notwendig die erforderlichen Kenntnisse besitzen, um in einem Überwachungsorgan eines privatrechtlichen Unternehmens qualifiziert tätig zu sein.

3.7.2 Prüfung des Jahresabschlusses durch den Aufsichtsrat

Die Aufsichtsräte zweier Eigengesellschaften der Großen Kreisstadt Zittau, einer Eigengesellschaft der Großen Kreisstadt Löbau sowie einer Beteiligungsgesellschaft der Großen Kreisstadt Kamenz legten den Gesellschafterversammlungen keine Berichte über das Ergebnis ihrer Prüfung der Jahresabschlüsse der Gesellschaften vor.

Die Aufsichtsräte kamen damit ihrer gesellschaftsvertraglichen Verpflichtung zur entsprechenden Prüfung der Jahresabschlüsse, die vor allem bilanzpolitische Entscheidungen wie die Ausübung von Wahlrechten und Bewertungsspielräumen umfassen soll, nicht nach.

¹⁶ Nach § 96 Abs. 2 Nr. 7 Halbsatz 2 SächsGemO muss ein Lagebericht auch, d. h. zusätzlich zu dem vom Handelsrecht vorgeschriebenen Inhalt, die Angaben enthalten, die nach § 99 Abs. 2 SächsGemO notwendig sind, um den Beteiligungsbericht zu erstellen.

¹⁷ Die Große Kreisstadt Zittau konnte nicht nachweisen, ob und zu welchem Zeitpunkt sie die Beteiligungsberichte dem Stadtrat vorlegte.

4 Handlungsbedarf für die Rechtsaufsichtsbehörden

Das unzureichende Beteiligungsmanagement der Kommunen verbunden mit mangelnder Steuerung und Kontrolle der kommunalen Betätigungen können zu deutlichen Einschränkungen bzw. Belastungen der Kommunen und ihrer Einwohner führen, wie der SRH und die StRPrÄ anhand gravierender Einzelfälle belegt haben. Die langjährig aufgezeigten Mängel bedürfen daher, auch angesichts der Größenordnung der kommunalen Betätigung in Unternehmen in privater Rechtsform, dringender Abhilfe.

Die Feststellungen betrafen sowohl Bereiche, die der Organisationshoheit der Kommunen unterliegen, als auch Bereiche, die nach dem Gemeindefirtschaftsrecht in den durch Genehmigungsvorbehalte und Vorlagepflichten in Bezug auf die Betätigung der Kommunen in Unternehmen in privater Rechtsform definierten Zuständigkeitsbereich der Rechtsaufsichtsbehörden fallen. Aufgrund der kommunalen Organisationshoheit und der fehlenden Exekutivbefugnisse des SRH ist dieser einerseits bei der Ausräumung der Feststellungen auf die Mitwirkung der Kommunen und die Unterstützung der Rechtsaufsichtsbehörden angewiesen. Andererseits erfolgt die überörtliche Prüfung alle 5 Jahre sowie in Stichproben und kann insoweit nur Ansatzpunkte für die Kommunen und Rechtsaufsichtsbehörden, nicht aber sachsenweite Ausräumung der Mängel bieten. Kommunen, die die Mitwirkung verweigern, werden durch die überörtliche Prüfung überhaupt nicht beratend erreicht.

4.1 Überwachungspflicht der Rechtsaufsichtsbehörden

Soweit die Rechtsaufsichtsbehörden zuständig sind, haben sie die Einhaltung der Vorgaben des Gemeindefirtschaftsrechts gegenüber den Kommunen unter Nutzung der Rechte nach §§ 113 bis 118 SächsGemO zu überwachen und durchzusetzen.

Grundlegende Aufgabe der Rechtsaufsichtsbehörden ist die Genehmigung der Gesellschaftsverträge/Satzungen der kommunalen Unternehmen in privater Rechtsform nach Maßgabe von § 96 Abs. 1 und 4 SächsGemO. Fehlende Anpassungen von Gesellschaftsverträgen/Satzungen an das seit 01.04.2003 geltende Gemeindefirtschaftsrecht sollten daher rechtsaufsichtlich erhoben und ggf. sanktioniert werden. Die Regelungsinhalte der Gesellschaftsverträge/Satzungen sind hinsichtlich der gesetzlichen Vorgaben des § 96 Abs. 2 Nrn. 1 bis 10 SächsGemO zu überprüfen und die Einhaltung weiterer gesellschaftsrechtlich relevanter Normen wie §§ 42 a ff. GmbHG zu gewährleisten. Die Rechtsaufsichtsbehörde hat ebenfalls zu überwachen, dass die Kommunen in Ausübung ihrer Gesellschafterrechte in Unternehmen, an denen sie mehrheitlich beteiligt sind, darauf hinwirken, dass die Bestimmungen des SächsVertragsG beachtet werden, vorzugsweise durch Regelung im Gesellschaftsvertrag/Satzung.

Überwachung der Kommunen hinsichtlich ihrer Betätigung forcieren

4.2 Empfehlungen des Sächsischen Rechnungshofs

Unabhängig von der Organisationshoheit der Kommunen sollten die Rechtsaufsichtsbehörden diesen Unterstützung bei der Organisation und Durchführung des Beteiligungsmanagements bieten, da grundsätzlich alle Kommunen ein ihrer wirtschaftlichen Betätigung entsprechendes Beteiligungsmanagement zu unterhalten haben. In der rechtsaufsichtlichen Tätigkeit sollten offensichtliche Schwachstellen des Beteiligungsmanagements ermittelt und den Kommunen mitgeteilt werden.

Der SRH empfiehlt dem SMI als oberster Rechtsaufsichtsbehörde, den Aufbau und die Weiterentwicklung eines anforderungsgerechten Beteiligungsmanagements in den Kommunen durch geeignete Maßnahmen zu forcieren. Dazu bedarf es eines ausreichenden juristischen und betriebswirtschaftlichen Sachverständnisses, um eine wirksame Rechtsaufsicht zu ermöglichen.

Rechtsaufsicht stärken

Infolge der überörtlichen Betätigungsprüfungen werden häufig Anfragen von Kommunen gestellt, die u. a. deutliches Interesse an sächsischen Richtlinien zum Beteiligungsmanagement erkennen lassen. Entsprechende Richtlinien könnten Standards für die Beteiligungsverwaltung definieren, den Informationsfluss und die Zusammenarbeit zwischen den kommunalen Gesellschaften, der Beteiligungsverwaltung und den kommunalen Gremien fördern und damit die Steuerung und Überwachung der

kommunalen Unternehmen in privater Rechtsform verbessern. Im Einzelnen hält der SRH u. a. folgende Regelungen für zweckmäßig:

- Festlegung der Aufgaben und Verantwortlichkeiten im Rahmen des Beteiligungsmanagements unter Beachtung der Aufgabentrennung von Gesellschafterfunktion, Geschäftsführertätigkeit und Beteiligungsverwaltung,
- Regelungen zur Beteiligungsverwaltung, u. a. Übersicht der für die Steuerung und Kontrolle der Unternehmen erforderlichen Unterlagen sowie Fristenpläne für die Vorlage der Wirtschaftspläne und die Feststellung der Jahresabschlüsse,
- Instrumente des Beteiligungscontrollings, u. a. Wirtschaftsplan- und Jahresabschlussanalysen, Festlegung unterjähriger Berichts- und Informationspflichten der Geschäftsführer, Installation eines geeigneten Berichts- und Kennzahlensystems für die Aufbereitung und Bereitstellung aller steuerungsrelevanten Informationen sowie zur Vorbereitung unternehmensbezogener Entscheidungen,
- Beispiele für konzeptionelle und strategische Zielvorgaben an die Unternehmen,
- Einrichtung der Mandatsbetreuung und Überprüfung der Qualität sowie Publikation von Fortbildungsveranstaltungen,
- Vermittlung kommunal- und gesellschaftsrechtlicher Informationsrechte und -pflichten sowie Haftungsfragen der Vertreter in den Gesellschaftsorganen,
- Muster für Gesellschaftsverträge/Satzungen einschließlich der Erörterung bzw. Darstellung gesellschaftsrechtlicher Einwirkungsrechte der Kommunen, u. a. wichtige Zustimmungsvorbehalte der Gesellschafterversammlung sowie die Ausgestaltung der Befugnisse des Aufsichtsrates oder eines entsprechenden Überwachungsorgans,
- Gestaltungshinweise für Geschäftsführerverträge und ggf. weitere wesentliche Unternehmensverträge.

Darüber hinaus sollten die Rechtsaufsichtsbehörden die ihnen gem. § 96 Abs. 2 Nr. 7 SächsGemO übergebenen Jahresabschlüsse, Lageberichte und Prüfberichte der Abschlussprüfer der kommunalen Unternehmen in privater Rechtsform auswerten, um rechtzeitig auf Warnsignale reagieren und ggf. von rechtsaufsichtlichen Maßnahmen Gebrauch machen zu können. Ein derartiges Informationssystem könnte durch eine einheitliche Kennzahlendatei unter Federführung des SMI aufgebaut werden.

Die in den letzten Jahren wiederholt getroffenen Feststellungen zu überschuldeten und/oder zahlungsunfähigen kommunalen Gesellschaften sind einerseits in kommunalwirtschaftlicher Hinsicht besorgniserregend. Andererseits ist nach der Rechtsprechung u. U. eine Haftung der kommunalen Vertreter in den Gesellschaftsorganen gegeben, wenn sie die Geschäftsführung nicht, sobald sie von der Insolvenzreife Kenntnis erlangten, auf die Notwendigkeit der Stellung eines Insolvenzantrages hingewiesen haben.¹⁸

Das SMI und die anderen Rechtsaufsichtsbehörden sollten ihre Aufsichtspflichten gegenüber den Kommunen verstärkt wahrnehmen, um einer weiteren Verlagerung kommunaler Schulden in Unternehmen privater Rechtsform vorzubeugen und die damit verbundenen Risiken zu minimieren.

5 Stellungnahmen

Die Stadt Kamenz teilte mit, dass der Gesellschafterbeschluss der Eigengesellschaft vom Mai 2007, wonach die Geschäftsführung zur Stimmabgabe in den Beteiligungsunternehmen – ohne Zustimmung der Gesellschafterversammlung – ermächtigt wor-

¹⁸ Vgl. u. a. Urteil des Bundesgerichtshofes vom 16.3.2009, Az.: II ZR 280/07.

den war, von der Gesellschafterversammlung im März 2010 aufgehoben wurde. Künftig werde nach den Bestimmungen des Gesellschaftsvertrages verfahren. Die Stadt verwies darauf, dass die Gesellschaften nach den in den Jahren 2006 bzw. 2009 geänderten Gesellschaftsverträgen zur Beachtung der Vergabevorschriften verpflichtet seien. Der Gesellschaftsvertrag einer Gesellschaft sei im Jahr 2009 auch hinsichtlich der Auswahl von Aufsichtsräten den Bestimmungen des § 98 Abs. 2 SächsGemO angepasst worden.

Nach Aussagen der Kommune und der zuständigen Rechtsaufsichtsbehörde folgt die Stadt Altenberg den Prüfungsempfehlungen im Wesentlichen. Sie beabsichtige, für das Beteiligungsmanagement eine Stelle einzurichten. Die Stadt habe jedoch noch keine abschließenden organisatorischen und personellen Entscheidungen getroffen. Bis dahin nehme weiterhin der Bürgermeister die entsprechenden Aufgaben wahr. Zwischenzeitlich seien die Gesellschaftsverträge der beiden Eigengesellschaften an das geltende kommunale Wirtschaftsrecht angepasst worden. Ferner habe die Stadt die Gesellschaften auf die Beachtung der einschlägigen Vorschriften – insbesondere der Fristen – hinsichtlich Wirtschaftsplan, Jahresabschluss und Lagebericht hingewiesen.

Die Stadt Löbau verwies darauf, dass Aussagen des SRH, wonach mangelhaftes Beteiligungsmanagement zu deutlichen Einschränkungen bzw. Belastungen der Kommunen und ihrer Einwohner führen, für die Stadt Löbau eine „Lüge“ und substantiell nicht zu belegen sei.

Der SSG regte an, die Prüfungsergebnisse mit dem SMI, den kommunalen Landesverbänden und der Landesgruppe Sachsen des Verbands Kommunaler Unternehmen auszuwerten und einen Leitfaden für das Beteiligungsmanagement zu entwickeln.

Dagegen sah das SMI von einer Stellungnahme „mangels eigener Betroffenheit“ ab.

6 Schlussbemerkung

Die teilweise Umsetzung der Empfehlungen des SRH zeigt, dass einzelne Kommunen entsprechenden Handlungsbedarf erkannt haben.

Der SRH begrüßt die Initiative des SSG, die Kommunen mit einem gemeinsam erarbeiteten Leitfaden beim Aufbau eines qualifizierten Beteiligungsmanagements zu unterstützen.

Die Nichtstellungnahme des SMI, das als oberste Rechtsaufsichtsbehörde die Funktionsfähigkeit und Qualität der Rechtsaufsicht sicherzustellen hat, stößt seitens des SRH auf Unverständnis. Das SMI wird nochmals aufgefordert, sich mit den Prüfungsergebnissen auseinanderzusetzen und Maßnahmen zu ergreifen.

Derivative Finanzinstrumente

Teilweise wurden hochkomplexe, risikobehaftete und spekulative Zinsderivate abgeschlossen.

In kleinen kommunalen Körperschaften ist der Einsatz von Zinsderivaten insbesondere aufgrund des hohen Verwaltungsaufwandes nicht vertretbar.

Verbindliche Vorschriften zur Aufbau- und Ablauforganisation, zur Unzulässigkeit spekulativer Zinsderivate und zur Definition der Konnexität sind dringend erforderlich.

1 Prüfungsgegenstand

In Anbetracht ihrer individuellen Verschuldung und der damit einhergehenden Finanzierungslasten setzten einige kommunale Körperschaften im Freistaat Sachsen in den letzten Jahren auch derivative Finanzinstrumente¹ zur Steuerung der Zinsänderungsrisiken und der Zinsausgaben ein.

Zinsderivate dienen dazu, Zahlungsströme aus Zinszahlungen durch Austausch mit anderen Zahlungsströmen zu verändern oder sich das Recht auf einen solchen Austausch vorzubehalten.

Zinsderivate grundsätzlich zulässig

Zinsderivate sind für kommunale Körperschaften zur Steuerung bzw. Begrenzung des Zinsänderungsrisikos und zur Optimierung von Kreditkonditionen grundsätzlich zulässig. Eine Rückführung der Belastungen durch Zinsen kann aber nur durch den Abbau der Verschuldung und der Begrenzung der Neuverschuldung erreicht werden. Hier sieht der SRH aufgrund seiner Prüfungserfahrungen erheblichen Nachholbedarf bei den klassischen Instrumenten des Schulden- und Zinsmanagements (Analyse des Kreditportfolios, Umschuldungen, Einholung von Angeboten zur Finanzierung, Verzinsung der Girokonten usw.). Auch ohne Einsatz von Zinsderivaten ist somit ein erhebliches Einsparpotenzial gegeben.

In die mittels Erhebungsbogen durchgeführte Querschnittsprüfung wurden 5 Landkreise und 35 Städte und Gemeinden einbezogen.² Örtliche Erhebungen fanden in 3 kommunalen Körperschaften (Landkreis Leipzig, Große Kreisstadt Riesa, Stadt Reichenbach/O.L.) statt, davon oblag die Durchführung der örtlichen Erhebungen in der Großen Kreisstadt Riesa dem StRPrA Wurzen. Geprüft wurde der Einsatz von Zinsderivaten für den Prüfungszeitraum 01.01.2006 bis 31.10.2009 in den Gebietskörperschaften selbst, nicht in deren Beteiligungen. Schwerpunkte bei der Erfassung waren das Vorliegen einer hinreichenden und qualifizierten Finanzverwaltung, die haushaltsrechtlichen Rahmenbedingungen, der Einsatz, die Überwachung und Dokumentation der Zinsderivate.

2 Rechtliche Grundlagen

Rechtliche Rahmenbedingungen:
VwV KommHHWi und
AnwHinwKommHHR

Die rechtlichen Rahmenbedingungen für den Einsatz von derivativen Finanzinstrumenten in kommunalen Körperschaften finden sich in der Verwaltungsvorschrift des SMI über die Grundsätze der kommunalen Haushalts- und Wirtschaftsführung und die rechtsaufsichtliche Beurteilung der kommunalen Haushalte zur dauerhaften Sicherung der kommunalen Aufgabenerledigung (VwV KommHHWi). Ergänzend sind die Hinweise des SMI zur Anwendung des kommunalen Haushaltsrechts und zur kommunalen Wirtschaftsführung sowie zur rechtsaufsichtlichen Beurteilung der kommunalen Haushalte zwecks dauerhafter Sicherung der kommunalen Aufgabenerledigung (AnwHinwKommHHR) heranzuziehen. Letztere haben zwar keinen verbindlichen Regelungscharakter, sollen aber die Anwendung der in Bezug genommenen Rechtsvorschriften erleichtern und langfristig eine rechtssichere und einheitliche Vollzugspraxis

¹ Derivative Finanzinstrumente sind Derivate (Zinsderivate), die sich auf Zinssätze beziehen, unter das Risikomanagement fallen und von anderen Finanzinstrumenten (Basiswerten - Underlying) abgeleitet werden.

² Im Folgenden: kommunale Körperschaften, davon schlossen 5 Gemeinden keine Zinsderivate ab.

sicherstellen. Daher sollten kommunale Körperschaften entsprechend der AnwHinwKommHHR verfahren.³

3 Prüfungsergebnisse

3.1 Finanzmanagement

Externe Berater

Nahezu alle kommunalen Körperschaften, die derivative Finanzinstrumente einsetzen, ließen sich bei ihren Finanzgeschäften von Kreditinstituten beraten, wobei letztere regelmäßig den kommunalen Körperschaften speziell auf sie zugeschnittene Finanzprodukte vorstellten.

Ein Landkreis und eine Gemeinde schlossen Beraterverträge mit Honoraren von rd. 13.000 € (2006 bis 2008) bzw. rd. 21.000 € (2004 bis 2009) ab. Die Stadt Reichenbach/O.L. tätigte ihre Geschäftsabschlüsse zu den Zinsderivaten mit der beratenden Bank (Hausbank) bzw. der von der Hausbank empfohlenen Bank.

Die Beteiligung von Kreditinstituten als externe Sachverständige kann zu einem Interessenkonflikt führen, insbesondere wenn diese als Berater und Verkäufer gleichermaßen agieren. Vielfach handelte es sich somit auch nicht um einen sachverständigen Dritten, durch den die Beratung der Finanzprodukte ohne Verkaufsabsichten erfolgte.

Möglicher Interessenkonflikt:
Bank ist Berater und Verkäufer zugleich

Die Beratung hat grundsätzlich durch mehrere Kreditinstitute zu erfolgen, auch um eine Vergleichbarkeit zu gewährleisten.

Qualifikationen

Nach Angaben der 35 kommunalen Körperschaften sind im Durchschnitt weniger als 2 Beschäftigte (1,6) mit der Abwicklung und Betreuung von Zinsderivaten betraut, das sind in 16 kommunalen Körperschaften 1 Beschäftigter und in weiteren 16 kommunalen Körperschaften 2 Beschäftigte (insgesamt rd. 91 %) und in 3 kommunalen Körperschaften (rd. 9 %) 3 Beschäftigte. Lediglich 1 Beschäftigte verfügte über eine Berufsausbildung zur Bankkauffrau. Von insgesamt 57 Beschäftigten (darunter 5 Bürgermeister/Oberbürgermeister) wurden 66 Seminare zum Umgang mit Zinsderivaten besucht, darunter 55 Seminare, die ausschließlich von Banken angeboten wurden. 18 Beschäftigte haben gar keine einschlägigen Seminare zum Umgang mit Zinsderivaten besucht.

Teilweise unzureichende Qualifikation

Die überwiegende Anzahl der Seminare zum Einsatz von Zinsderivaten wurde von Banken durchgeführt, die diese Finanzprodukte selbst anbieten bzw. verkaufen. Damit sieht der SRH eine wertungsfreie Schulung der Seminarteilnehmer infrage gestellt. Insbesondere bedürfen von Kreditinstituten angebotene Inhouse-Seminare einer besonderen Beachtung, da hier ein Interessenkonflikt entstehen kann, wenn sie als Dozent und Marktpartner in einer Person den Kommunen und Landkreisen gegenüberstehen.

Weiterer Interessenkonflikt:
Bank ist Dozent und Marktpartner

Der Einsatz von derivativen Finanzinstrumenten setzt das Vorhandensein besonders qualifizierter Beschäftigter mit spezifischen und aktuellen Kenntnissen voraus. Die Beratung durch externe Dritte kann die Qualifikation der Beschäftigten nicht ersetzen.

Vieraugenprinzip

Die Gewährleistung des Vieraugenprinzips wurde von den kommunalen Körperschaften im Erhebungsbogen grundsätzlich bejaht. Die örtlichen Erhebungen in der Stadt Reichenbach/O.L. bestätigten dies jedoch nicht. Zwar war die Einhaltung des Vierau-

³ Der Inhalt des Erlasses des SMI „Einsatz von Zinsderivaten (Swap- und Capverträge) in der kommunalen Kreditwirtschaft“ vom 28.04.1999 wird für den Zeitraum bis Inkrafttreten der VwV KommHHWi zugrunde gelegt. Dieser ist zwar seit Inkrafttreten der VwV KommHHWi nicht mehr rechtskräftig, spiegelte aber dennoch die Rechtsauffassung des SMI wieder (Schreiben vom SMI vom 17.06.2004).

genprinzips lt. Dienstanweisung der Stadtverwaltung vorgesehen, jedoch in der Praxis nicht angewendet bzw. nicht dokumentiert.

Eine umfassende Kontrolle durch das Vieraugenprinzip sollte grundsätzlich beachtet und dokumentiert werden.

3.2 Risikomanagement

Betriebsrisiken (Aufbau- und Ablauforganisation)

Erhebliche Mängel in der Aufbau- und Ablauforganisation und des internen Kontrollsystems

Der SRH stellte bei den geprüften kommunalen Körperschaften z. T. erhebliche Mängel in der Aufbau- und Ablauforganisation und des internen Kontrollsystems fest.

Zuständig für die Betreuung der derivativen Finanzinstrumente waren überwiegend die Kämmerer bzw. Fachbediensteten für das Finanzwesen. In 15 kommunalen Körperschaften (rd. 43 %) war noch ein weiterer Beschäftigter der Kämmerei mit dem Einsatz von Zinsderivaten betraut.

Ein **unabhängiges Kontrollsystem** haben etwa ein Drittel der kommunalen Körperschaften, darunter 3 Landkreise, eingerichtet. In 11 kommunalen Körperschaften sind 18 Beschäftigte mit dieser Arbeit betraut. Von den 18 Beschäftigten wurden insgesamt 17 Seminare besucht, die ausschließlich von Banken angeboten wurden. Die örtlichen Erhebungen in der Großen Kreisstadt Riesa und der Stadt Reichenbach/O.L. haben gezeigt, dass ein Kontrollsystem zur Prüfung der derivativen Finanzinstrumente tatsächlich nicht bestand, obwohl dies im Erhebungsbogen jeweils bejaht wurde.

Eine **erneute Überprüfung der abgeschlossenen Verträge** wurde in den kommunalen Körperschaften in unterschiedlichem Maße durchgeführt. Sie erfolgte nach Angaben von 20 kommunalen Körperschaften täglich bis halbjährlich, von 9 kommunalen Körperschaften jährlich, von 2 am Vertragsende und von 4 gar nicht.

Die Überprüfung der **Wirtschaftlichkeit** des Einsatzes der derivativen Finanzinstrumente **nach Vertragsende durch eine andere Organisationseinheit** (z. B. RPA bzw. Wirtschaftsprüfer) wurde von 14 kommunalen Körperschaften (40 %) im Rahmen der Prüfung der Jahresrechnung vorgenommen. Der Prüfungsbericht des RPA der Stadt Reichenbach/O.L. bestand ausschließlich aus Sachverhaltsdarstellungen zum Abschluss der Zinsderivate. Weitere 13 kommunale Körperschaften (37 %) gaben an, keine Prüfungen durchzuführen, in 7 kommunalen Körperschaften (20 %) erfolgte diese Prüfung durch den Kämmerer.

Personalstärke von mindestens 2 qualifizierten Beschäftigten in jedem Bereich unerlässlich

Der SRH hält eine Personalstärke von mindestens 2 **nachweislich und einschlägig qualifizierten Beschäftigten mit spezifischen und aktuellen Kenntnissen** jeweils für den Abschluss und die Betreuung der Zinsderivate, das unabhängige Kontrollsystem, die erneute Überprüfung der abgeschlossenen Verträge und die Überprüfung der Wirtschaftlichkeit nach Vertragsende für unerlässlich. Insbesondere die vergleichsweise kleinen kommunalen Körperschaften verfügen weder über ein Finanzmanagement, mit dem sich der Einsatz von Zinsderivaten verantworten lässt, noch ist der hierfür erforderliche Aufwand vertretbar.

Um eine missbräuchliche (spekulative Verwendung) derivativer Finanzinstrumente zu verhindern, dürfen diese nur von solchen kommunalen Körperschaften eingesetzt werden, die ein ordnungsgemäßes Controlling und Risikomanagement gewährleisten können. Es muss ein Kontrollsystem vorhanden sein, das die Abschlüsse und den Verlauf überprüft und eine umfassende Information und Dokumentation sicherstellt.

Derivative Finanzinstrumente dürfen nur eingegangen werden, wenn die Wirtschaftlichkeit ihres Einsatzes von einer anderen Organisationseinheit – RPA oder Gemeindekasse – überprüft wird.

Die Zulässigkeit des Einsatzes von Zinsderivaten in kommunalen Körperschaften sollte vom Gesetz- und Verordnungsgeber grundsätzlich hinterfragt werden.

Marktliquiditätsrisiken/Marktpreisrisiko

Verluste aus Zinsderivaten entstehen aufgrund von Veränderungen der Marktpreise, im Wesentlichen also von Zinssätzen, Wechselkursen und Aktienkursen. Zinsderivate verkörpern als abgeleitete Finanzinstrumente grundsätzlich dieselben Marktpreisrisiken wie ihre jeweiligen Basisprodukte. Zinsderivate reagieren grundsätzlich überproportional auf Preisveränderungen des Basiswertes und weisen damit hohe Verlustrisiken auf. Zinsderivate unterliegen einem Zinsänderungsrisiko, auch wenn das jeweilige Basisprodukt dieses Risiko nicht aufweist. Zinsänderungsrisiken resultieren aus Veränderungen der Zinsstrukturkurve, aus Veränderungen der Volatilität der Zinsen und aus dem Zeitablauf.⁴

Die örtlichen Erhebungen zeigten, dass sich der Markt vielfach entgegen der Prognose der kommunalen Körperschaften entwickelt hat.

Marktentwicklung vielfach entgegen der Prognose

Beispielsweise betrug in der Stadt Reichenbach/O.L. der Auflösungsbetrag zur Restrukturierung⁵ eines Zinsderivates rd. 13,75 Mio. €, d. h., das Zinsderivat hatte einen negativen Marktwert in dieser Höhe, den die Stadt bei einem Verkauf an die Bank hätte zahlen müssen. Gleichzeitig leistete die Bank aber eine Sonderzahlung in Höhe von rd. 14,05 Mio. € an die Stadt, sodass die Stadt nach Verrechnung beider Beträge zu Beginn der um 2 Jahre verlängerten Laufzeit einen Betrag von 300 T€ ausgezahlt bekam, obwohl das Zinsderivat tatsächlich schlechter bewertet war. Im Ergebnis entspricht der Marktwert eines Produktes den stichtagsbezogenen Glattstellungskosten, die von der kommunalen Körperschaft für den Abschluss eines Gegengeschäftes investiert werden bzw. bei einer vorzeitigen Auflösung des Zinsderivates oder einer Restrukturierung an die Bank gezahlt werden müssten.

Damit beinhaltet die Auflösung eines Zinsderivates aufgrund seiner negativen Entwicklung regelmäßig die Verrechnung des Marktwertes und eine Verlängerung der Laufzeit.

Negative Marktwerte

In der Großen Kreisstadt Riesa zeigte die Entwicklung der Zinsausgaben und die Ergebnisse aus den Swapverträgen im Saldo ein positives Ergebnis in Höhe von rd. 3.345 T€. Dieses Ergebnis bedarf jedoch einer relativierenden Betrachtung. Aufgrund der kameralen Buchführung waren in der Großen Kreisstadt Riesa Einmalleistungen nach dem Zu- bzw. Abflussprinzip dargestellt. Um ein tatsächliches Bild zu den Ergebnissen aus den Swapverträgen aufzuzeigen, sollten in einer Nebenrechnung die erhaltenen Einmalleistungen periodengerecht den Haushaltsjahren zugeordnet werden. Im Hj. 2009 erhielt die Stadt z. B. rd. 7.549 T€ aus dem Abschluss von 3 neuen Geschäften (Umstrukturierungen) mit einer Laufzeit zwischen 10 und 11 Jahren. Anstatt dem dargestellten positiven Saldo für das Jahr 2009 in Höhe von rd. 105 T€ (rd. 7.549 T€ - rd. 7.444 T€ negative Marktwerte) würden bei einer periodengerechten Betrachtung nur rd. 740 T€ den negativen Marktwerten in Höhe von insgesamt rd. 7.444 T€ gegenüberstehen. Bezogen auf das Hj. 2009 würde dies bei den Einmalleistungen einen Verlust in Höhe von rd. 6.704 T€ ergeben.⁶

Die geprüften kommunalen Körperschaften hatten vielfach keine Kenntnis zur Höhe des aktuellen Marktwertes der abgeschlossenen Zinsderivate. So konnte die Stadtverwaltung Reichenbach/O.L. bei den örtlichen Erhebungen keine Unterlagen zu den aktuellen Marktwerten der abgeschlossenen Zinsderivate vorlegen und hatte somit keine Kenntnis über den negativen Verlauf des aktuellen Marktwertes der abgeschlossenen Zinsderivate.

⁴ Basisinformationen über Finanzderivate, Grundlagen, wirtschaftliche Zusammenhänge, Anwendungsmöglichkeiten und Risiken, Bank-Verlag Medien GmbH, Juli 2004, S. 117 ff.

⁵ Vorzeitige Auflösung eines bestehenden Zinsderivates und gleichzeitiger Abschluss eines neuen Zinsderivates.

⁶ Mit der Umstellung auf das neue kommunale Haushalts- und Rechnungswesen sind Ablösebeträge bei vorfristiger Auflösung als außerordentlicher Ertrag bzw. Aufwand zu verbuchen (vgl. SMI, E-Mail vom 09.10.2009 zu Buchungen im Zusammenhang mit Derivaten [Zinsswaps]).

Die Berechnung des Marktwertes der Zinsderivate erfolgte durch die Bank, die mit Rechenmodellen und Bewertungsmethoden zu einem Stichtag den bestehenden Marktwert errechnete. Eine konkrete Bewertungsmethode konnte bei den örtlichen Erhebungen von keiner der 3 geprüften kommunalen Körperschaften vorgelegt werden. Damit war es nicht möglich, die Richtigkeit des berechneten Wertes zumindest rechnerisch nachzuvollziehen.

So wurde bei der Berechnung des Marktwertes eines Zinsderivates der Stadt Reichenbach/O.L. auf aktuelle Marktdaten unter Verwendung marktüblicher Bewertungsmethoden wie bspw. Diskontierungsmethode für unbedingte Geschäfte, Black 76 für europäische und Barrieroptionen sowie Baumodelle für Bermuda-Optionen Bezug genommen.

Die Entwicklung der Marktwerte zu den Zinsderivaten hat sich seit der im Frühsommer 2007 begonnenen US-Immobilienkrise, die seit Ende 2008 auch in der Realwirtschaft in Deutschland zu spüren war, grundsätzlich verschlechtert. Das hat zur Folge, dass ein vorzeitiger Verkauf der Zinsderivate aufgrund der negativen Marktwerte erhebliche finanzielle Einbußen bedeuten würde.

Den Zinsderivaten der Stadt Reichenbach/O.L. lagen zum 31.12.2009 Kreditverbindlichkeiten in Höhe von insgesamt rd. 9,92 Mio. € zugrunde. Dies entsprach rd. 79 % des gesamten Kreditportfolios. Würde die Stadt Reichenbach/O.L. die Zinsderivate verkaufen bzw. auflösen, müsste sie aufgrund der Marktentwicklung zum Stand 31.12.2009 für die bestehenden Zinsderivate rd. 9,85 Mio. € an das Kreditinstitut zahlen und der Schuldenstand würde sich nahezu verdoppeln.

Den Forward-Swaps des Landkreises Leipzig lagen zum 31.12.2009 Kreditverbindlichkeiten in Höhe von rd. 11,75 Mio. € (rd. 18 % des bestehenden Kreditvolumens) zugrunde.

Für den Landkreis Leipzig würde die vorzeitige Auflösung der bestehenden Zinsderivate zum Stand 31.12.2009 einen Verlust von rd. 473,6 T€ bedeuten.

Das Marktpreisrisiko ist das klassische Risiko bei Zinsderivaten und sollte daher ebenso wie die aktuelle Zinsentwicklung beobachtet werden. Nach § 11 Abs. 1 Satz 1 KomKVO ist darüber hinaus jeder Anspruch und jede Zahlungsverpflichtung auf ihren Grund und ihre Höhe zu prüfen.

3.3 Haushaltsrechtliche Voraussetzungen

Ermächtigungsgrundlage

Laut Angaben in den Erhebungsbögen erfolgte in 21 kommunalen Körperschaften die Ermächtigung zum Abschluss von Zinsderivaten durch Beschluss des jeweils zuständigen Beschlussorgans.

Gemäß Abschn. I Nr. 1 Buchst. a) jj) VwV KommHHWi ist eine Anpassung der Hauptsatzung unverzüglich nachzuholen, wenn lediglich ein Einzelbeschluss des kommunalen Beschlussorgans als Ermächtigungsgrundlage vorliegt.

Eine Anpassung der Hauptsatzung ist bereits aus Gründen der Rechtssicherheit, insbesondere auch für Re- oder Umstrukturierungen, unverzüglich nachzuholen.

Dienstanweisung

Mit Ausnahme einer kommunalen Körperschaft konnten alle kommunalen Körperschaften eine Dienstanweisung für den Umgang mit Zinsderivaten vorweisen. Die Dienstanweisungen standen teilweise nicht mit den aktuell gültigen Rechtsvorschriften im Einklang.

So verwiesen 20 kommunale Körperschaften auf den außer Kraft getretenen Derivat-erlass, 27 kommunale Körperschaften ermächtigten durch Beschluss des kommunalen Beschlussorgans zum Abschluss von Zinsderivaten, vereinzelt lagen Zuständigkeiten

für die Vorbereitung des Abschlusses und für die Wirtschaftlichkeitsbewertung am Ende der Laufzeit der Zinsderivate bei derselben Organisationseinheit bzw. enthielt die Dienstanweisung keine Regelungen bezüglich der Prüfung am Laufzeitende oder bezüglich der Information der Entscheidungsträger.

Gemäß Abschn. II Nr. 3 Buchst. c) ee) Satz 1 und 2 AnwHinwKommHHR dürfen nur solche kommunalen Körperschaften Zinsderivate einsetzen, die die Verfahrensweise beim Umgang mit Derivaten durch Dienstanweisung geregelt haben. Es wird auf die Musterdienstanweisung zum Einsatz von Zinssicherungsinstrumenten des SSG, veröffentlicht im Sachsenlandkurier, Ausgabe März 2006, S. 158 und auf die Musterdienstanweisung für den Einsatz von derivativen Finanzinstrumenten im kommunalen Zins- und Schuldenmanagement des Deutschen Städtetages, veröffentlicht im Heft 14 Deutscher Städte- und Gemeindebund e. V. (DStGB), Beiträge zur Finanzpolitik, Reihe G vom 01.06.2007, verwiesen.

Bei nicht vorhandener Dienstanweisung ist eine solche umgehend zu erarbeiten. Die bereits vorhandenen Dienstanweisungen sind mit dem geltenden Recht in Einklang zu bringen.

3.4 Zinsderivate

Allgemeines

Die kommunalen Körperschaften schlossen insgesamt im Prüfungszeitraum⁷ 206 Zinsderivate ab. Davon waren rd. 89 % Swaps⁸, rd. 7 % Caps⁹ und rd. 4 % Collars¹⁰. Swaps wurden u. a. als Forward-Swaps, CMS-Swaps (Constant Maturity Swap), Swaption und i. S. v. Doppel-, Triangel-, Payer-, Receiver-, Zins-, Range-Accrual-, Leveraged Spread-, Chancen Swaps und Swaps mit Kapitalmarktbonus abgeschlossen.

Abschluss von 206 Zinsderivaten im Prüfungszeitraum

Die Stadt Reichenbach/O.L. betrachtete Zinsderivate einschließlich deren Restrukturierungen¹¹ als ein einheitliches Zinsderivat.

Aufgrund der jeweils neuen vertraglichen Regelungen, u. a. bezüglich der Laufzeiten und der zu zahlenden Zinsen einschließlich deren Berechnungsgrundlagen, sind Restrukturierungen separate Zinsderivate.

Bei jeder Restrukturierung sind die Vorgaben der VwV KommHHWi und der AnwHinwKommHHR einzuhalten.

Berechnungsgrundlagen

In der Stadt Reichenbach/O.L. und der Großen Kreisstadt Riesa lagen den Zinssätzen u. a. folgende Berechnungsformeln zugrunde:

Zinssatz der Vorperiode - $3,25 \times (3\text{-M}^* - \text{EURO-Libor}^{**} - 3\text{-M-CHF}^{***} - \text{Libor} - 0,920 \% \text{ p. a.})$

Zinssatz der Vorperiode zzgl. $3,8 \times (3,75 \% \text{ p. a.} - 10\text{y CMS iA}^{****})$

vorangegangener variabler Satz - $3,750 \times (10\text{-Jahres-EUR-CMS-Satz} - 3,895 \%)$

* M: Monats.

** LIBOR: London Interbank Offered Rate.

*** CHF: Schweizer Franken.

**** iA: Das Fixing der Referenzzinssätze findet am Ende des jeweiligen Berechnungszeitraumes (In Arrears) statt.

⁷ Einbezogen wurden Zinsderivate, die im Prüfungszeitraum abgeschlossen wurden und Zinsderivate, die vor dem Prüfungszeitraum abgeschlossen wurden, aber deren Laufzeit in den Prüfungszeitraum hinein reichte.

⁸ Swap: Gegenseitiger Austausch künftiger fester und variabler Zinszahlungen über einen festgelegten Zeitraum ohne Transfer des zugrunde liegenden Kapitals.

⁹ Cap: Geschäfte, bei denen der Käufer des Cap eine Zinsobergrenze für einen bestimmten Zeitraum und bezogen auf einen bestimmten Betrag mit dem Verkäufer vereinbart.

¹⁰ Collar: Zinsober- und Zinsuntergrenze.

¹¹ Vorzeitige Auflösung eines bestehenden Zinsderivates und gleichzeitiger Abschluss eines neuen Zinsderivates.

Spekulative Zinsderivate mit Memory-Formel und Hebelfaktor

Die vorgenannten Berechnungsformeln haben dieselbe Wirkungsweise und verfügen über den sog. „Memory-Effekt“ durch die Berücksichtigung der Vorperiode und einen Hebelfaktor.

Aufgrund der Berücksichtigung des Zinssatzes der Vorperiode wirkt sich eine negative Entwicklung der letzten Periode auf die darauffolgende aus. Die Formel merkt sich somit den hohen Zinssatz der Vorperiode durch stetige Fortschreibung. Dieser „Memory-Effekt“ bewirkt, dass sich trotz evtl. positiver Entwicklung des für die kommunale Körperschaft ausschlaggebenden Zinssatzes keine sofortige Verbesserung der Zinsbelastung für sie ergibt. Auch bei einem Anstieg des 10-Jahres-CMS-Satzes partizipiert diese infolge der Einbeziehung des Zinssatzes der Vorperiode nicht sofort.

Die Multiplikation mit dem Faktor vor der Klammer wirkt zusätzlich als Hebeleffekt, der das Risiko erhöht.

Die vorgenannten Zinsderivate spekulieren auf eine bestimmte zukünftige Zinsentwicklung, den Anstieg des 10-Jahres-CMS-Satzes. Sie erfüllen keine Sicherungsfunktion für mögliche Gefahren aus der zukünftigen Zinsentwicklung. Vor diesem Hintergrund ist der Einsatz von Zinsderivaten, die eine Memory-Formel und einen Hebelfaktor sowie keinen abgesicherten Maximalzins beinhalten, aufgrund des hohen Verlustrisikos als spekulativ einzustufen.

Spekulative Geschäfte sind grundsätzlich unzulässig. Durch den Gesetz- und Verordnungsgeber sollte ein Verbot derartiger Finanzinstrumente ohne Konnexität ausgesprochen werden.

Wirtschaftlichkeitsberechnungen

Fehlen einer Wirtschaftlichkeitsberechnung

Lediglich 57 % der geprüften kommunalen Körperschaften gaben an, Wirtschaftlichkeitsberechnungen erstellt zu haben. Tatsächlich **eigene** Wirtschaftlichkeitsberechnungen wurden nur von 26 % der kommunalen Körperschaften angefertigt. Vielfach haben die Banken im Rahmen ihrer Beratungen den kommunalen Körperschaften eine Analyse des Schuldenportfolios angeboten und in Produktpräsentationen verschiedene Lösungsmöglichkeiten aufgezeigt. Die darin enthaltenen Szenarien setzten die kommunalen Körperschaften Wirtschaftlichkeitsberechnungen gleich.

Die örtlichen Erhebungen in der Stadt Reichenbach/O.L. zeigten, dass die von den Banken vorgelegten Produktpräsentationen letztendlich zum Abschluss eines Zinsderivates führten. Ein Vergleich, warum der Einsatz des Zinsderivates günstiger ist als ein Kommunaldarlehen, wurde nicht erbracht. Die aus Sicht der Bank dargestellten Szenarien beruhten auf jeweils einer bestimmten Zinsentwicklung und stellten keine Best Case/Worst Case Analyse dar. Damit war seitens der kommunalen Körperschaft keine Einschätzung der finanziellen Belastung ohne den Abschluss eines Zinsderivates bzw. beim Einsatz klassischer Instrumente des Zinsmanagements möglich.

Beim Abschluss von Zinsderivaten sind grundsätzlich eigene Wirtschaftlichkeitsberechnungen anzufertigen und zu dokumentieren.

Zeitliche Konnexität

Unangemessen lange Laufzeiten

Die Laufzeit der 206 Zinsderivate betrug durchschnittlich 8,4 Jahre (vertraglich vereinbarte Laufzeit). 37 % der kommunalen Körperschaften schlossen im Durchschnitt die Zinsderivate mit einer mindestens 10-jährigen Laufzeit ab, dies umfasst mit 102 Zinsderivaten nahezu die Hälfte der Zinsderivate im Prüfungszeitraum. 42 % der abgeschlossenen Zinsderivate wurden aufgrund der Marktbedingungen vorzeitig aufgelöst, 11 % bereits vor Beginn.

Die Laufzeiten der Zinsderivate der Stadt Reichenbach/O.L. und der Großen Kreisstadt Riesa lagen durchschnittlich bei 10,1 und 7,5 Jahren. Die Laufzeiten der Zinsderivate des Landkreises Leipzig betragen durchschnittlich 8,1 Jahre.

Der SRH hat grundsätzliche Bedenken bei einem Abschluss von Zinsderivaten mit derart langen Laufzeiten. Will die Kommune ein Zinsderivat abschließen, so bedarf es

hierfür einer gewissenhaften Prognose hinsichtlich der Zinsentwicklung für Kommunalkredite und der Liquiditätsentwicklung der Kommune selbst. Je länger die Laufzeit eines Zinsderivates ist, desto unsicherer werden diese Prognosen und der Spekulationscharakter überwiegt. Bei Zinsderivaten mit Laufzeiten von 10 Jahren ist eine belastbare Prognose der Zins- und Liquiditätsentwicklung kaum möglich. Damit werden auch die Zinsrisiken nicht mehr prognostizierbar.

Der SRH sieht in Anlehnung an die Vorgaben der § 61 SächsLKrO und § 80 Abs. 1 SächsGemO den Finanzplanungszeitraum bzw. maximal 5 Jahre für die Laufzeit von Zinsderivaten als sachgerecht an.

Inhaltliche Konnexität

Die örtlichen Erhebungen in der Stadt Reichenbach/O.L. und der Großen Kreisstadt Riesa haben gezeigt, dass sich die von der kommunalen Körperschaft zu zahlenden variablen Zinssätze bspw. nach der Differenz zwischen langfristigen und kurzfristigen Zinssätzen (Geld- und Kapitalmarkt) und auf Berechnungsschemata mit verschiedenen Multiplikatoren richten. Zinsderivate, u. a. CMS-Swaps, bei denen unterschiedliche Multiplikatoren und Zinssätze zu einem hochkomplexen und nicht mehr transparenten Finanzprodukt kombiniert werden und die eine Hebelwirkung beinhalten sowie an den Zinssatz der Vorperiode anknüpfen („Memory-Effekt“), bewirken, dass das Risiko für die Kommune im Regelfall nach oben unbegrenzt und nicht mehr kalkulierbar ist. In diesen Fällen überwiegt nach Auffassung des SRH der spekulative Charakter.

Definition bzw. Einschränkung der inhaltlichen und zeitlichen Konnexität zwingend notwendig

Inhaltlich sollte daher nicht nur Betragsgleichheit zwischen dem Grundgeschäft und dem Zinsderivat vorliegen, sondern insbesondere auch die Sicherungswirkung des Zinsderivates. Bei hochkomplexen Berechnungsgrundlagen oder Differenzberechnungen treten der Sicherungscharakter aufgrund fehlender Prognosesicherheit in den Hintergrund und der Spekulationscharakter in den Vordergrund. Die inhaltliche Konnexität ist in diesen Fällen sowie bei Zinsderivaten, die sich auf Währungen und Zinsen außerhalb des Euro-Raumes beziehen, nicht mehr gegeben. Zinsderivate dürfen ausschließlich zur Optimierung der Kreditportfolios und zur Begrenzung des Zinsänderungsrisikos bei Kreditaufnahmen oder Umschuldungen bestehender Kreditverbindlichkeiten eingegangen werden (vgl. Abschn. I Nr. 1 Buchst. a) ii) VwV KommHHWi).

Der Einsatz von Zinsderivaten ohne inhaltlichen und zeitlichen Bezug zu einem konkreten Grundgeschäft ist nach Abschn. I Nr. 1 Buchst. a) ii) VwV KommHHWi unzulässig.

Der Gesetz- und Verordnungsgeber ist angehalten, die Konnexität zu definieren bzw. entsprechend einzuschränken.

Dokumentation und Information

Nach Angaben der kommunalen Körperschaften haben die in der VwV KommHHWi geforderten Dokumentationen zum Marktumfeld 23 %, zur Zinsmeinung 17 %, Eckpunkte der Beratung durch beteiligte Kreditinstitute 29 %, die Auswirkungen auf das Gesamtrisiko 31 % und die zu erwartenden Zinsaufwendungen 17 % nicht oder nicht immer angefertigt. Des Weiteren wurden Protokolle zum Abschluss des Zinsderivates von 14 % der kommunalen Körperschaften nicht angefertigt. Schriftverkehr mit der zuständigen Rechtsaufsicht wurde angabegemäß von 17 % nicht oder nicht immer dokumentiert. Ebenso gaben 29 % an, die Geschäftsbegründungen auf der Grundlage eigener Zins- und Markteinschätzungen nicht dokumentiert zu haben.

Mangelhafte Dokumentation

Bei den örtlichen Erhebungen in der Großen Kreisstadt Riesa und in der Stadt Reichenbach/O.L. wurden z. T. erhebliche Mängel hinsichtlich der Transparenz des Verwaltungshandelns und der damit einhergehenden Aktenführung festgestellt. Damit war die Überprüfbarkeit von einzelnen Entscheidungen nicht gegeben.

Der Geschäftsabschluss zu derivativen Finanzinstrumenten erfolgt regelmäßig durch telefonischen Handel. Die rechtsaufsichtliche Information soll nach den AnwHinw-

KommHHR die für diese Finanzierungsart allgemeinen Abschlusskonditionen, die voraussichtliche Zinersparnis und die Bewertung des eingegangenen Risikos enthalten.

Die Information an die Rechtsaufsicht beinhaltet die bloße Anzeige eines Zinsderivates. Weitere Regelungen zum Verfahren und deren Folgen bestehen nicht. Vor dem Hintergrund des nur geplanten Zinsderivates und der sich stündlich ändernden Konditionen erscheint eine rechtliche Prüfung schwierig oder gar unmöglich.

Informationen an die zuständige Rechtsaufsicht über den geplanten Abschluss derivativer Finanzierungsverträge, wie sie in den AnwHinwKommHHR vom SMI empfohlen werden, wurden nicht immer im erforderlichen Maße vorgenommen. Beispielsweise wurde diese Information in der Großen Kreisstadt Riesa für einen Swap-Vertrag nicht vorgenommen. In der Stadt Reichenbach/O.L. erfolgten die Informationen nur zur Beginn der betreffenden Finanzgeschäfte, nicht aber zu den von der Stadt vorgenommenen Restrukturierungen. Darüber hinaus erfolgten konkrete Informationen an die Rechtsaufsicht hinsichtlich Zinssatz und Vertragsdauer zu den beabsichtigten Zinsderivaten noch vor der Angebotsaufforderung an die Banken. Die Information des Landkreises Leipzig beinhaltete keine näheren Informationen zu den Zinsderivaten, wie bspw. die Abschlusskonditionen und die erwarteten Zinsentlastungen.

Die Transparenz des Verwaltungshandelns ist durch eine vollständige und nachvollziehbare Dokumentation der Akten zu gewährleisten.

Die Funktion der Rechtsaufsicht im Zusammenhang mit dem Abschluss von Zinsderivaten sollte durch den Gesetz- und Verordnungsgeber eindeutig festgelegt werden.

Kündigungsrechte

Einseitige Kündigungsrechte der Banken

Bei den örtlichen Erhebungen in der Großen Kreisstadt Riesa und der Stadt Reichenbach/O.L. wurde vereinzelt festgestellt, dass ein einseitiges Kündigungsrecht durch die Bank vereinbart wurde. Dadurch konnten nach Angaben der Großen Kreisstadt Riesa günstigere Konditionen erzielt werden. Dies ermöglicht es der Bank, einen bestehenden Vertrag auch ohne wichtigen Grund zu kündigen und so das Risiko im Hinblick auf eine aus ihrer Sicht ungünstige Zinsentwicklung zu minimieren.

Die Kündigungsrechte sind für alle Vertragspartner gleichwertig auszugestalten.

Veranschlagung im Haushalt

Die vierteljährlichen Zinseinnahmen und -ausgaben aus Zinsderivaten wurden in den überörtlich geprüften kommunalen Körperschaften saldiert gebucht. Dabei wurden die Einnahmen aus Zinsderivaten im Landkreis Leipzig von den Zinsausgaben aus Kreditgeschäften abgesetzt.

Da ausschließlich die saldierte Zahlung wirksam wird, erachtet der SRH eine saldierte Verbuchung, als Ausnahme vom Bruttogrundsatz, der in diesem Zusammenhang angefallenen Einnahmen und Ausgaben als zulässig.

Für den Abschluss bzw. die Restrukturierung von Zinsderivaten hat die Stadt Reichenbach/O.L. Sonderzahlungen erhalten. Der Landkreis Leipzig erhielt eine Sonderzahlung im Rahmen der Auflösung eines Zinsderivates.

Nach Auffassung des SRH ist eine Verbuchung im Sachbuch für haushaltsfremde Vorgänge nicht sachgerecht. Infrage kommt eine Zuordnung der Sonderzahlung zu der Gruppierung für Zinseinnahmen bzw. -ausgaben, unter Beachtung des Bruttogrundsatzes getrennt von den Zinszahlungen für Zinsderivate. Danach können diese Beträge gemäß dem allgemeinen Deckungsgrundsatz weiter verwendet werden. Des Weiteren sollten die erhaltenen Sonderzahlungen in einer Nebenrechnung periodengerecht den Hj. zugeordnet werden, um ein tatsächliches Bild zu den Ergebnissen aus Zinsderivaten aufzuzeigen.

Es ist auf eine ordnungsgemäße Veranschlagung zu achten.

4 Stellungnahmen

Das SMI teilt die Auffassung des SRH und hat in seiner Stellungnahme mitgeteilt, dass die vom SRH entwickelten Verbesserungsmöglichkeiten im Umgang mit derivativen Finanzinstrumenten bei der beabsichtigten Änderung der VwV KommHHWi und der VwV KommHHWi-Doppik Berücksichtigung finden werden.

Der SSG verwies auf die beabsichtigten Änderungen der VwV KommHHWi, die einen Großteil der vom SRH geforderten Regelungen und Klarstellungen aufgreife, aber weit über das Machbare einer durchschnittlichen sächsischen Kommune hinausgehe. Die hohen Anforderungen, z. B. hinsichtlich der Beratung durch unabhängige Externe, unabhängige Schulungen und der erforderlichen Anzahl von qualifizierten Beschäftigten bewirkten, dass die Kommunen bei objektiver Betrachtung künftig keine derivativen Finanzinstrumente mehr einsetzen und damit der Pflicht zu einem aktiven Zins- und Schuldenmanagement nicht mehr gerecht werden könnten. Zu den Marktwerten vertritt der SSG die Auffassung, es handle sich um rein fiktive Verluste, deren Darstellung ein falsches Bild vermittele. Den Kommunen würden ausgehend vom Entwurf der VwV KommHHWi sowie den Ergebnissen des SRH zwar die Risiken beim Einsatz von Zinssicherungsinstrumenten anschaulich deutlich gemacht, jedoch fehlten geeignete Lösungsansätze.

Der Sächsische Landkreistag verzichtete auf eine Stellungnahme.

Die Stadt Reichenbach/O.L. legte nochmals dar, dass die unterschiedlichen Bewertungen des Marktwertes durch jede Bank keine verbindlichen Bewertungen durch die Stadt zulassen. Zudem sei eine Kontrolle der Zinsderivate regelmäßig durch das RPA erfolgt. Die Sonderzahlungen habe die Stadt mangels Klarheit über die Zuordnung zum Haushalt nur vorübergehend im Sachbuch für haushaltsfremde Vorgänge verbucht.

Die Große Kreisstadt Riesa teilte mit, dass die Implementierung eines unabhängigen Controllings entsprechend den AnwHinwKommHHR mit Beschluss des Verwaltungs- und Finanzausschusses vom 13.04.2010 und der entsprechenden Vergabe an ein externes Beratungsunternehmen umgesetzt wurde. Gleichzeitig habe der Stadtrat am 10.03.2010 eine Richtlinie für den Einsatz von derivativen Finanzinstrumenten beschlossen. Die Stadt teilte außerdem mit, dass sie einen Nutzungsvertrag über eine Finanzsoftware abgeschlossen habe und damit die Möglichkeit bestehe, eigene Marktwertbetrachtungen für einen Teil der Swapverträge durchzuführen. Für die noch bestehenden strukturierten Produkte werde auf diese Betrachtung der Marktwerte verzichtet, da die Programmierung der Software mit hohen zusätzlichen Kosten verbunden sei. Des Weiteren habe die Stadt bei der Aktenführung aus Zeit- und Wirtschaftlichkeitsgründen auf eine Trennung nach dem Verfahrensstand verzichtet und die fehlende Information an die Rechtsaufsichtsbehörde sei nur ein Einzelfall gewesen.

Der Landkreis Leipzig gibt hinsichtlich der Ausführungen zu den Marktwerten zu bedenken, dass bei konventioneller Kreditaufnahme eine vorzeitige Auflösung mit der Zahlung einer Vorfälligkeitsentschädigung verbunden ist, die ebenfalls seitens des Landkreises nicht besser überprüft werden könne. Auf die Übermittlung von weiteren Informationen vor dem beabsichtigten Abschluss von Derivatgeschäften habe die Rechtsaufsichtsbehörde nach Angaben des Landkreises verzichtet.

5 Schlussbemerkung

Die Feststellungen des SRH beruhen auf dem Geltungsbereich der VwV KommHHWi und der hierzu ergangenen AnwHinwKommHHR aus dem Jahr 2008. Zwischenzeitlich wurde durch das SMI die Verwaltungsvorschrift grundlegend überarbeitet. Im Entwurf der VwV KommHHWi wurden neue Erkenntnisse aufgegriffen und eingearbeitet, um künftig die Anforderungen an die Kommunen beim Einsatz von Zinsderivaten zu verdeutlichen. Der SRH begrüßt die vorgesehenen Änderungen und geht davon aus, dass auch die AnwHinwKommHHR überarbeitet werden, in denen bislang die Themen

Dienstanweisung und Information der Rechtsaufsichtsbehörde abgehandelt werden. Der SRH regt insoweit an, diese Voraussetzungen als verbindliche Vorgaben in die VwV KommHHWi aufzunehmen.

Eine Zinsentwicklung kann zwar möglicherweise durch eine Analyse der Marktbedingungen prognostiziert, aber nicht exakt vorausgesehen werden. Daher ist der SRH unter Würdigung aller in den Stellungnahmen eingebrachten Äußerungen der Auffassung, dass Zinsderivate, wenn überhaupt, nur von solchen kommunalen Körperschaften eingesetzt werden sollten, die aufgrund ihrer Verwaltungsstruktur über die erforderlichen personellen und organisatorischen Voraussetzungen für den Abschluss und die Betreuung dieser Geschäfte verfügen. Im Übrigen sollten sich die kommunalen Körperschaften auf die klassischen Instrumente des Schuldenmanagements beschränken.

Bilanziell überschuldete Technologie- und Gründerzentren

6 von den 19 Technologie- und Gründerzentren waren im Zeitraum 2004 bis 2008 zumindest in einem Jahr bilanziell überschuldet. Aufgrund der geänderten Förderbestimmungen können sie das ursprüngliche Ziel des Technologietransfers nur noch vereinzelt verwirklichen und entwickeln sich vornehmlich zu reinen Vermietungsgesellschaften und zu Gesellschaften der Wirtschaftsförderung.

1 Prüfungsgegenstand

Die Auswertung der dem SRH vorliegenden Daten zu Unternehmen in Privatrechtsform mit mehrheitlich kommunaler Beteiligung ergab, dass im Zeitraum 2004 bis 2008 von 19 Technologie- und Gründerzentren 6 zumindest in einem Jahr bilanziell überschuldet waren. Der SRH hat diesen, im Vergleich zu anderen Branchen kommunaler Unternehmen überaus hohen Anteil an bilanziellen Überschuldungen zum Anlass genommen, die Ursachen der bilanziellen Überschuldungen und die wirtschaftliche Lage dieser Unternehmen zu prüfen.

Eine bilanzielle Überschuldung liegt vor, wenn das in der Bilanz ausgewiesene Eigenkapital einen negativen Wert angenommen hat. Die bilanzielle Überschuldung ist rechtlich und wirtschaftlich nicht identisch mit einer Überschuldung i. S. v. § 19 Insolvenzordnung. Ein nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag kann auf erhebliche wirtschaftliche Probleme eines Unternehmens hinweisen.

Bilanzielle Überschuldungen als Indikator für wirtschaftliche Probleme

Das Zuwendungsverfahren einschließlich der Verwendungsnachweisprüfung war nicht Gegenstand der Prüfung.

2 Ausgangslage

Technologie- und Gründerzentren haben die Aufgabe, technologieorientierte Unternehmensansiedlungen durch Beratungs- und Informationsleistungen sowie die Bereitstellung bedarfsgerechter Infrastruktur zu unterstützen und ihnen somit die Möglichkeit zu geben, ihre Ideen zu verwirklichen.¹ Das Hauptziel ist die Förderung des Wissens-, Informations- und Technologie-Transfers der eingemieteten technologieorientierten Unternehmen durch Synergieeffekte aufgrund der räumlichen Nähe zueinander und zu externen Forschungseinrichtungen (z. B. Universitäten und Hochschulen).

Die Träger der Zentren sind überwiegend kommunale Gebietskörperschaften. Sämtliche Technologie- und Gründerzentren weisen die Rechtsform einer GmbH auf.

Der Freistaat Sachsen unterstützt, neben anderen Förderprogrammen, seit den 90er Jahren die Errichtung und den Ausbau von Technologie- und Gründerzentren. Zunächst war die Förderung vorrangig auf die Bezuschussung der Betriebskosten ausgerichtet, um ein flächendeckendes Netz und somit eine Infrastruktur für den Technologietransfer aufzubauen.

Im Ergebnis einer 2001 durchgeführten Evaluation wurde das Konzept sukzessive von der ursprünglichen Betriebskostenförderung der Zentren auf eine Unterstützung von konkreten Transferprojekten umgestellt², bei denen die Technologie- und Gründerzentren als Mittler oder Technologiegeber auftraten. Die reine Betriebskostenförderung war nur noch degressiv als Anschubfinanzierung für neue Zentren ausgestaltet.

Der Umfang der Förderprogramme wurde reduziert

¹ Vgl. Riedel J., Technologie und Innovationspolitik in Sachsen: Diskussionspapier Nr. 106, September 2002, S. 36.

² Vgl. SMWA, Operationelles Programm des Freistaates Sachsen für den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) in der Förderperiode 2007 bis 2013, CCI-Nr.: 2007 DE 16 1 PO 004, vom 11.01.2007, S. 168.

Die o. g. Evaluierung zeigte auf, dass die Technologie- und Gründerzentren bei nur einem geringen Anteil der technologieorientierten Unternehmen bekannt waren und genutzt wurden. Akzeptable Werte für Bekanntheit und Nutzung erreichten lediglich die Technologie- und Gründerzentren mit einem wissenschaftlichen Umfeld.

Mit der neuen Förderperiode 2007 bis 2013 der europäischen Regional- und Strukturpolitik wurde im Ergebnis einer externen Evaluation durch eine Wirtschaftsprüfungsgesellschaft die Förderpolitik des Freistaates Sachsen im Bereich „Förderung des Technologietransfers“ grundlegend geändert.

Die Förderrichtlinie ist nunmehr darauf gerichtet, den Technologiebedarf kleiner und mittlerer Unternehmen (KMU) zu decken, die Innovationskraft dieser Unternehmen zu stärken und das mit der Integration neuer Technologien in innerbetriebliche Prozesse verbundene, oftmals überdurchschnittlich hohe technische und finanzielle Risiko zu mindern. Darüber hinaus sollen die wirtschaftlichen Potenziale des im Freistaat Sachsen insgesamt vorhandenen technologischen Wissens besser ausgeschöpft werden.

3 Ursachen der bilanziellen Überschuldungen

Alle geprüften Technologie- und Gründerzentren wiesen bereits vor dem Betrachtungszeitraum 2004 bis 2008 bilanzielle Überschuldungen aus.

In der nachfolgenden Tabelle wird dargestellt, wann erstmalig eine bilanzielle Überschuldung bei den geprüften Technologie- und Gründerzentren vorlag und wie sich im Betrachtungszeitraum (2004 bis 2008) in den Jahresabschlüssen die Werte für den nicht durch Eigenkapital gedeckten Fehlbetrag entwickelt haben.

	Gründungs-jahr	Jahresabschlüsse mit bilanzieller Überschuldung vor dem Betrachtungszeitraum	Betrag des nicht durch Eigenkapital gedeckten Fehlbetrages im Betrachtungszeitraum 2004 bis 2008 in T€				
			2004	2005	2006	2007	2008
Business and Innovation Centre Zwickau GmbH	1991	ab 1995	462	1.425	1.423	1.320	1.317
Technologieorientiertes Dienstleistungszentrum Lichtenstein GmbH	1993	ab 1999	294	294	294	293	292
Gründer- und Innovationszentrum Freiberg/Brand-Erbisdorf GmbH	1991	ab 1995	418	439	439	0	0
Technologiebetreuungs- und Gründerzentrum Oberlausitz/Niederschlesien GmbH	1991	ab 2001	317	361	351	244	295
Technologiezentrum Zittau GmbH ³	1992	ab 1996	168	156	140	223	0
Technologie- und Gründerzentrum Torgau GmbH ⁴	1994	ab 2001	132	0	0	0	0

Bilanzielle Überschuldungen infolge hoher Investitionen, geringen Eigenkapitals und unzureichenden Kostendeckungen

Die bilanzielle Überschuldung beruht bei der überwiegenden Anzahl der geprüften Gesellschaften in den Anfangsjahren auf hohen Investitionskosten für den Neubau und die Sanierung von Gebäuden sowie Anschaffungskosten für die technische Ausstattung. Der Finanzierungsbedarf wurde größtenteils über Fördermittel, Gesellschafterzuschüsse und Kreditaufnahmen gedeckt. Eigenkapital im nennenswerten Umfang stand nicht zur Verfügung. Den hohen Aufwendungen standen keine kostendeckenden Erträge gegenüber. Insbesondere konnten die laufende Betriebskosten, die Zinsen und die Abschreibungen auf Gebäude und Anlagen nicht erwirtschaftet werden. Im Ergebnis verzeichneten die geprüften Gesellschaften Verluste, die sie in die jeweils folgenden Wirtschaftsjahre als Verlustvorträge übernahmen. Die sich daraus ergebenden bilanziellen Überschuldungen stellten in den Anfangsjahren keine Überschuldung im insolvenzrechtlichen Sinn dar, da einige Gesellschaften Sonderposten für Investitionszuschüsse passivierten, die zumindest anteilig als Eigenkapitalersatz zu betrachten sind. Andere Gesellschaften setzten die Investitionszuschüsse von den Anschaffungs- und Herstellungskosten des Anlagevermögens ab und aktivierten nur den verbleibenden Teil dieser Kosten, was zur Bildung stiller Reserven führte. Bei der Gründer- und Innovationszentrum Freiberg/Brand-Erbisdorf GmbH und der Technologieorientierten Dienstleistungszentrum Lichtenstein GmbH wurden das zeit-

³ Mit Beschluss des Amtsgerichtes Dresden vom 01.09.2008 wurde das Insolvenzverfahren eröffnet.

⁴ Mit Beschluss der Gesellschafterversammlung und notariellen Vermögensübertragungsvertrag vom 27.04.2010 wurde das Vermögen der Gesellschaft auf den Landkreis Nordsachsen übertragen.

liche Eintreten der bilanziellen Überschuldungen und deren Höhen durch die Vornahme von Sonderabschreibungen in den Jahren 1997 bzw. 1999 beschleunigt bzw. verstärkt.

Im Betrachtungszeitraum 2004 bis 2008 wiesen die Unternehmen folgende Jahresergebnisse aus (Angaben in T€):

	2004	2005	2006	2007	2008
Business and Innovation Centre Zwickau GmbH	-72	-1.115	2	103	3
Technologieorientiertes Dienstleistungszentrum Lichtenstein GmbH	0,2	0,3	0,3	0,8	0,7
Gründer- und Innovationszentrum Freiberg/Brand-Erbisdorf GmbH	-72	-21	0,1	439	37
Technologiebetreuungs- und Gründerzentrum Oberlausitz/Niederschlesien GmbH	-74	-43	9	13	-52
Technologiezentrum Zittau GmbH	14	13	15	-82	-
Technologie- und Gründerzentrum Torgau GmbH	-47	443	-16	15	-22

Diese Jahresergebnisse beinhalten teilweise noch Erträge aus geförderten Projektarbeiten, die aber künftig nicht mehr entstehen werden. Als Reaktion auf die geänderten Förderbedingungen haben die Unternehmen ihren Vermietungsgrad erhöht und ihren Personalbestand reduziert. Die Ertragsausfälle aus der Projektförderung wurden dadurch zumindest teilweise kompensiert. Der Anteil an Mietern mit Technologieorientierung konnte im Betrachtungszeitraum weitgehend konstant gehalten werden; er lag im Jahresdurchschnitt zwischen 51 und 57 %.

4 Technologie- und Gründerzentren im Einzelnen

Aus eigener Wirtschaftskraft konnte allein die **Gründer- und Innovationszentrum Freiberg/Brand-Erbisdorf GmbH** die bilanzielle Überschuldung im Jahr 2007 überwinden. Die zunächst eingetretene bilanzielle Überschuldung beruhte auf Sonderabschreibungen betreffend Gebäude und Außenanlagen gem. § 254 HGB i. V. m. § 4 Fördergebietgesetz in Höhe von 1,2 Mio. €. Auch wurden erhaltene Zuschüsse für die Anschaffung von Wirtschaftsgütern von den Anschaffungs- und Herstellungskosten abgesetzt. Die Gesellschaft hat ihr Betriebsergebnis deutlich verbessert. Das einmalige hohe positive Jahresergebnis in 2007 beruhte auf den um 495 T€ gestiegenen übrigen betrieblichen Erträgen. Hierbei wirkten sich insbesondere Erträge aus der Verrechnung von Investitionsaufwendungen in Höhe von 230 T€ mit laufenden Pachtzinsen für das Objekt GIZeF I, welches im Eigentum der Stadt Freiberg steht und erhöhte Erträge aus Projektzuschüssen aus.

Die künftige Entwicklung des Vermietungsgrades und des Mietzinsniveaus sowie des Instandhaltungsbedarfes stellt in Zusammenwirkung mit sinkenden Projektfördermitteln auch vor dem Hintergrund der immer noch geringen Eigenkapitalausstattung der Gesellschaft ein erhebliches Risiko für die künftige Entwicklung dar. Für die Gesellschaft vorteilhaft ist der Standort, der die notwendige Infrastruktur sowie die Anbindung an technische Hochschulen, wie z. B. die TU Bergakademie Freiberg, aufweist.

Als problematisch stellt sich die Situation für die **Business and Innovation Centre Zwickau GmbH** dar. Der seit 1995 bestehende, nicht durch Eigenkapital gedeckte Fehlbetrag konnte aufgrund lediglich geringer positiver Jahresergebnisse nicht abgebaut werden.

Im Jahr 2005 wurde für die Business and Innovation Centre Zwickau GmbH eine Überschuldungsbilanz erstellt, woraus sich ein erheblicher Abwertungsbedarf für eine Immobilie der Gesellschaft in Höhe von 883 T€ ergab. Auch brachen die Umsatzerlöse im Bereich des Laserzentrums dramatisch ein. Der damit einhergehende Liquiditätsverlust führte zur drohenden Zahlungsunfähigkeit.

Zur Beseitigung der Überschuldungssituation leistete ein Kreditinstitut den entscheidenden finanzwirtschaftlichen Sanierungsbeitrag. Es gab gegenüber der Gesellschaft eine Rangrücktrittserklärung in Höhe von 1,8 Mio. € ab. Des Weiteren wurden Darlehensverbindlichkeiten der Gesellschaft zu einem günstigeren Zinssatz umgeschuldet und Darlehenstilgungen zeitlich gestreckt bzw. teilweise ausgesetzt. Darüber hinaus

Überschuldung der Business and Innovation Centre Zwickau GmbH konnte nur durch Rangrücktritt, Überbrückungsdarlehen und Gesellschafterzuschüsse abgewendet werden

wurde der Gesellschaft kurzfristig ein Überbrückungsdarlehen in Höhe von 200 T€ zur Verfügung gestellt. Die Gesellschafter beschlossen Nachschüsse in Höhe von 153 T€.

Derzeit besteht für diese Gesellschaft keine Aussicht auf Überwindung der bilanziellen Überschuldung, da sie den dazu erforderlichen Gewinn voraussichtlich auch künftig nicht erwirtschaften können und weitere Kapitalzuflüsse seitens der Gesellschafter bzw. Forderungsverzichte der Gläubiger nicht in Aussicht stehen.

Durch die Änderung der Förderrichtlinie ist zukünftig mit Projekterlösen nicht mehr zu rechnen. Die Gesellschaft ist nicht in der Lage, Rücklagen für Ersatzinvestitionen zu bilden und lebt von ihrer Substanz. Insbesondere für das zur Gesellschaft gehörende Laserzentrum besteht mittel- bis langfristig die Gefahr, den Anschluss an den technologischen Fortschritt zu verlieren.

Ebenso prekär stellt sich auch die Situation der **Technologieorientierten Dienstleistungszentrum Lichtenstein GmbH** dar. Auch hier reichten die geringen positiven Jahresergebnisse nicht aus, um den nicht durch Eigenkapital gedeckten Fehlbetrag zu verringern. Eine insolvenzrechtliche Überschuldung war im Betrachtungszeitraum nicht gegeben, da die Gesellschaft erhebliche stille Reserven aufweist, die auf in früheren Jahren vorgenommenen Sonderabschreibungen beruhen.

Für die **Technologiezentrum Zittau GmbH** stellte die Geschäftsführung am 27.06.2008 wegen Überschuldung und drohender Zahlungsunfähigkeit den Antrag auf Eröffnung des Insolvenzverfahrens.

Insolvenz der Technologiezentrum Zittau GmbH wegen Überschuldung und drohender Zahlungsunfähigkeit

Die Gesellschaft war während ihrer Geschäftstätigkeit ständig auf Gesellschafterzuschüsse angewiesen, da die Erträge nicht ausreichten, um die Bewirtschaftungs- und Instandhaltungsaufwendungen zu decken. Mit Stadtratsbeschluss der Großen Kreisstadt Zittau vom 26.06.2008 wurden weitere notwendige Maßnahmen zum Erhalt der Gesellschaft abgelehnt. Infolgedessen stellte die Geschäftsführung den Antrag auf Eröffnung des Insolvenzverfahrens. Mit Beschluss des Amtsgerichtes Dresden vom 01.09.2008 wurde das Insolvenzverfahren eröffnet.

Einen Teil der Immobilien der ehemaligen Technologiezentrum Zittau GmbH hat die Stadt Zittau erworben und vermietet diese nun in eigener Regie.

Die **Technologie- und Gründerzentrum Torgau GmbH** finanzierte sich seit Gründung der Gesellschaft aus Fördermitteln und Gesellschafterzuschüssen. Aus eigener Kraft konnten die Abschreibungen, Zinsen und laufenden Betriebskosten nicht erwirtschaftet werden. Der im Jahr 2001 entstandene, nicht durch Eigenkapital gedeckte Fehlbetrag konnte nur durch einen teilweisen Forderungsverzicht eines Kreditinstitutes in Höhe von 483 T€ abgebaut werden.

Nur durch Gesellschafterzuschüsse und einen Forderungsverzicht konnte die Technologie- und Gründerzentrum Torgau GmbH existieren

Trotz der durch den Forderungsverzicht eingetretenen angemessenen Kapitalausstattung hat sich die Liquidität der Gesellschaft wegen der geänderten Fördermittelstruktur nicht nachhaltig verbessert. Das positive Jahresergebnis im Jahr 2007 ist auf eine Erhöhung der Gesellschafterzuschüsse um 50 T€ zurückzuführen. Insgesamt leisteten die Gesellschafter im Betrachtungszeitraum 2004 bis 2008 ergebniswirksame Zuschüsse in Höhe von rd. 269 T€.

Mit Beschluss des Landkreises Nordsachsen vom 27.04.2010, dem einzigen verbliebenen Gesellschafter, wurde das gesamte Vermögen der Gesellschaft mit notariellem Vermögensübertragungsvertrag gem. § 174 Abs. 1 Umwandlungsgesetz auf den Landkreis Nordsachsen übertragen. Der Landkreis Nordsachsen übernimmt die Vermietungsaufgaben nun im Rahmen seiner Liegenschaftsverwaltung wahr.

Kritisch stellt sich auch die wirtschaftliche Situation des **Technologiebetreuungs- und Gründerzentrum Oberlausitz/Niederschlesien GmbH** dar. Seit 2001 besteht ein nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag, der voraussichtlich auch in Zukunft nicht durch positive Jahresergebnisse abgebaut werden kann. Die geringen positiven

Jahresergebnisse in den Jahren 2006 und 2007 beruhten überwiegend auf Erlösen aus Projektarbeiten (2006 in Höhe von 24 T€ und 2007 in Höhe von 11 T€).

Mit Erlösen aus Projektstätigkeit ist künftig nicht mehr zu rechnen. Der Wegfall der Projektstätigkeit war demzufolge mitursächlich für das negative Jahresergebnis 2008.

Zur Verbesserung der Finanzlage leistete der Landkreis Niederschlesische Oberlausitz (Gesellschafter mit 28 %) im Jahr 2007 eine sonstige Zuzahlung in das Eigenkapital in Höhe von 95 T€.

Durch die Einstellung der Gesellschafterzahlung in die Kapitalrücklage verringerte sich zwar der nicht durch Eigenkapital gedeckte Fehlbetrag auf 244 T€. Dennoch ist festzustellen, dass das Eigenkapital durch Verluste aufgezehrt ist.

Problematisch erscheinen insbesondere der sanierungsbedürftige Zustand der Immobilien und die fehlenden Mittel für Investitionen und Instandhaltung, um die Vermietungsauslastung zu sichern. Seit dem 01.08.2008 erfolgt die Geschäftsbesorgung durch die Entwicklungsgesellschaft Niederschlesische Oberlausitz mbH.

Überwindung der bilanziellen Überschuldung der Technologie- und Gründerzentrum Oberlausitz/Niederschlesien GmbH durch Forderungsverzicht in Höhe von 500 T€ möglich

Im Jahr 2008 wurde mit einem Kreditinstitut eine zeitweilige Aussetzung der Zins- und Tilgungsleistungen vereinbart. Derzeit wird über einen Forderungsverzicht in Höhe von 500 T€ für eine Darlehensschuld verhandelt, wodurch die bilanzielle Überschuldung vollständig ausgeräumt werden soll.

5 Perspektiven

Die zumindest zeitweilig bilanziell überschuldeten Technologie- und Gründerzentren zählen, bis auf die Gründer- und Innovationszentrum Freiberg/Brand-Erbisdorf GmbH, zu den als klein einzustufenden Unternehmen dieser Branche und verfügen nicht oder nur im geringen Umfang über die für eine nachhaltige Betätigung als Technologie- und Gründerzentren erforderliche wissenschaftliche und technologische Kompetenz in Form von Anbindungen an Hochschulen oder Forschungseinrichtungen.

Da diese Gesellschaften mit Beginn der Förderperiode 2007 bis 2013 nicht mehr berechtigt sind, Anträge auf Projektförderung zu stellen, erzielten die geprüften Gesellschaften ab dem Jahr 2007 nur geringe bzw. keine Umsatzerlöse aus Projektstätigkeit. Allein das Vermietungsgeschäft bietet keine hinreichende wirtschaftliche Basis für die Fortführung der Geschäftstätigkeit, da die zu erzielenden Mieteinnahmen nicht die anfallenden Aufwendungen decken.

Die Neuausrichtung mehrerer geprüfter Gesellschaften auf die regionale Wirtschaftsförderung ist bei den untersuchten Gesellschaften zwar weitestgehend vom Gesellschaftszweck erfasst. Jedoch stellt die Veränderung des Aufgabenbereichs weg von dem ursprünglichen Ziel der Verbesserung des Technologietransfers zwischen den Technologieanbietern (Universitäten, Fachhochschulen, außeruniversitäre wirtschaftsnahe Forschungseinrichtungen) und den Technologienutzern (vor allem KMU) die Existenz der Gesellschaften als Technologie- und Gründerzentren infrage.

Die Technologie- und Gründerzentren mutieren zu reinen Vermietungs- und Verpackungsgesellschaften bzw. Gesellschaften der Wirtschaftsförderung an Unternehmen in der Region.

Technologie- und Gründerzentren mutieren zu Vermietungsgesellschaften und zu Gesellschaften der Wirtschaftsförderung

Das ursprüngliche Ziel des Technologietransfers wird von den stichprobenartig geprüften Technologie- und Gründerzentren nur noch vereinzelt verwirklicht (z. B. Gründer- und Innovationszentrum Freiberg/Brand-Erbisdorf GmbH). Der fehlende Bezug zum Technologietransfer spiegelt sich vor allem in den Mietern der Mietobjekte der Technologie- und Gründerzentren (z. B. das Arbeitsamt, Physiotherapie, EDV-Fortbildung) wider.

Zweckbindungsfristen zwingen zur entsprechenden Weiternutzung, auch wenn kein Bedarf besteht

Im Hinblick auf Fördermittelrückforderungen muss die zunehmende Vermietung an nicht technologieorientierte Unternehmen kritisch gesehen werden. Die Gewährung von Fördermitteln für den Bau oder Erwerb der Immobilien erfolgte regelmäßig mit Nutzungsaufgaben und Zweckbindungsfristen von bis zu 25 Jahren, die größtenteils erst 2015 auslaufen. Die Gesellschaften sind deshalb zu einer zweckentsprechenden Nutzung der geförderten Immobilien bis zum Ablauf der Zweckbindungsfristen verpflichtet, auch wenn eine abweichende Nutzung zur Verbesserung der Jahresergebnisse beitragen könnte.

Dem Vorhaben, künftig das Geschäftsfeld der Wirtschaftsförderung für die Städte bzw. Landkreise auf- oder auszubauen, steht entgegen, dass bei den Städten bzw. Landkreisen vielfach bereits eigene Strukturen zur Wahrnehmung dieser Aufgaben bestehen. Die verstärkte Wahrnehmung von Aufgaben der Wirtschaftsförderung könnte aber dennoch zur wirtschaftlichen Stabilisierung beitragen.

Folgerungen:

1. Den kommunalen Gesellschaftern von Technologie- und Gründerzentren, deren tatsächliche Geschäftstätigkeiten überwiegend oder ausschließlich in der Vermietung und Verpachtung unternehmenseigener Immobilien- und Ausstattungen besteht, wird empfohlen, wirtschaftlich tragfähige und nachhaltige Umstrukturierungen vorzunehmen. Der Gesellschaftsvertrag ist ggf. entsprechend anzupassen.
2. Die Gesellschafter haben anhand der konkreten Gegebenheiten zu entscheiden, in welcher Form die Gesellschaft künftig geführt bzw. wie mit deren Vermögen und Schulden verfahren werden soll. Folgende Varianten sind grundsätzlich möglich:
 - a) Unter Beibehaltung der Rechtsform Änderung des Gesellschaftszweckes und Umwandlung in Gewerbe-Gründerzentren, Gewerbehöfe bzw. Gewerparks.
 - b) Eingliederung in bereits bestehende kommunale Gesellschaften, z. B. in Immobilienverwaltungsgesellschaften, Stadtwerke oder Wohnungsgesellschaften.
 - c) Eingliederung in den kommunalen Haushalt eines Gesellschafters und Wahrnehmung der Aufgaben im Rahmen der kommunalen Immobilienverwaltung.
 - d) Verkauf der Immobilien an private Dritte.
3. Soweit der Gesellschaft Aufgaben der regionalen Wirtschaftsförderung übertragen werden, ist seitens der kommunalen Gesellschafter sicherzustellen, dass keine Doppelstrukturen vorliegen oder entstehen.
4. Die Umsetzung der Lösungsvarianten zur Vermeidung weiterer Insolvenzen ist mit dem Zuwendungsgeber (SMWK) abzusprechen, um mögliche Rückforderungen von Fördermitteln auszuschließen.

6 Stellungnahmen

Laut SMWK war es das Ziel der früheren direkten Förderung der Technologie- und Gründerzentren, den Technologietransfer zwischen den Technologieanbietern und Technologienutzern sowie die Gründung und Entwicklung von technologieorientierten Unternehmen durch ein System von Technologieberatung, -vermittlung und ganzheitlicher Betreuung zu aktivieren und zu verbessern. Das SMWK ist der Auffassung, dass die Technologie- und Gründerzentren trotz der ab 2007 geänderten Förderbestimmungen als Technologiegeber und vor allem als Technologiemittler wesentlich stärker als zuvor an den veränderten Förderungen partizipieren konnten.

Zur Technologie- und Gründerzentrum Torgau GmbH teilte das SMI mit, dass die Einstellung des Unternehmens erst im Jahr 2012 erfolgen werde, um Rückforderungen von Zuwendungen zu vermeiden.

Der SSG hatte keine Einwände oder Hinweise.

Die Technologiebetreuungs- und Gründerzentrum Oberlausitz/ Niederschlesien GmbH erklärte, dass mit Abschluss der Sanierungsphase im Jahr 2009 die buchmäßige Überschuldung überwunden wurde und nunmehr die Voraussetzung für eine positive Fortführungsprognose des Unternehmens geschaffen sei.

Die Business and Innovation Centre Zwickau GmbH teilte mit, dass sie zwischenzeitlich Förderbescheide für 2 Projekte erhalten habe. Zukünftig werde eine Förderung durch EU-Programme der transnationalen Zusammenarbeit – INTERREG IV B – genutzt.

7 Schlussbemerkungen

Der SRH hält daran fest, dass ein Zusammenhang zwischen den geänderten Förderbestimmungen und der Verschlechterung der wirtschaftlichen Lage einiger Technologie- und Gründerzentren besteht. Die Notwendigkeit zur Änderung der Förderbestimmungen wird dadurch nicht infrage gestellt. Die Unternehmen müssen sich den veränderten Förderbestimmungen anpassen und den marktwirtschaftlichen Gegebenheiten stellen. Es obliegt den kommunalen Gesellschaftern dafür Sorge zu tragen, dass die Betreibung der Unternehmen entsprechend den Bestimmungen des kommunalen Wirtschaftsrechts erfolgt. Soweit dies nicht möglich ist, sind rechtzeitig die notwendigen Änderungen einzuleiten und durchzuführen.

Kommunale Fraktionen tätigten in erheblichem Umfang unzulässige Ausgaben.**Die Prüfung der Verwendung der Fraktionsmittel durch die Kommunen erfolgte nicht ausreichend.**

Der SRH veröffentlichte seine Erkenntnisse zur Gewährung von Sach- und Geldleistungen an Fraktionen sowie zur Verwendung der Fraktionsmittel im Jahresbericht 2005, Beitrag Nr. 43, S. 373 ff., und beanstandete den zu großzügigen Umgang mit Fraktionsmitteln. Die kommunalen Körperschaften sollten ihre bestehenden Vereinbarungen/Richtlinien zur Gewährung und Verwendung von Fraktionsmitteln entsprechend den Hinweisen des SRH überarbeiten und konsequent umsetzen.

Wiederholte und andauernde zweckwidrige Verwendung der Fraktionsmittel

Gleichwohl ergab die überörtliche Prüfung im Bereich der kommunalen Fraktionsfinanzierung bis zum Hj. 2008 auch weiterhin eine zweckwidrige Mittelverwendung durch die kommunalen Fraktionen, teilweise in erheblichem Umfang:

1. Bereits im Jahr 2004 hatte der SRH die Fraktionsfinanzierung in der Landeshauptstadt Dresden überörtlich geprüft. Trotzdem führte die neuerliche Prüfung der Verwendung der den Fraktionen der Landeshauptstadt Dresden zur Selbstbewirtschaftung überlassenen Haushaltsmittel zu überwiegend gleichlautenden Beanstandungen. Auch die Stadtratsfraktionen der Wahlperiode 2004 bis 2009 tätigten im Prüfungszeitraum teilweise in erheblichem Umfang zweckwidrige sowie teilweise zugunsten von politischen Parteien und Wählervereinigungen unzulässige Ausgaben. Die Belegung war überwiegend mangelhaft, die Notwendigkeit der Ausgaben für die Aufgabenerfüllung der Fraktionen z. T. nicht nachgewiesen.

Fehlerhafte Erstattung von Reisekosten

Eine Fraktion übernahm die Kosten für die Studienreise von 2 Mitgliedern und ihres Vorsitzenden 2007 in die Schweiz, die ausweislich des Reiseprogramms in erheblichem Umfang lediglich allgemein bildenden Charakter hatte. Für Dienstreisen ihres Vorsitzenden erstattete die gleiche Fraktion 2007 Übernachtungskosten für ein 5-Sterne-Hotel und sonstige Übernachtungskosten, ohne dass die Notwendigkeit der über 61,36 € hinausgehenden Übernachtungskosten in entsprechender Anwendung des § 9 Sächsisches Reisekostengesetz a. F. nachgewiesen bzw. anerkannt war. Die Erstattung von Reisekosten war darüber hinaus bei allen Fraktionen beanstandungswürdig.

Unzulässige Ausgaben zugunsten von Parteien bzw. Wählervereinigungen

Einige Fraktionen veröffentlichten in ihren Fraktionszeitschriften bzw. sonstigen Publikationen unzulässigerweise in erheblichem Umfang Beiträge mit allgemeinpolitischen Inhalten als auch werbende Öffentlichkeitsarbeit zugunsten der sie tragenden politischen Parteien bzw. Wählervereinigungen. Die Kosten für die Druckwerke betragen bspw. für eine Fraktion allein in den Jahren 2005 und 2006 mindestens rd. 2.784 €, bei einer anderen Fraktion in den Jahren 2004 bis 2006 rd. 4.964 €. Die Ausgaben für nicht zum Aufgabenbereich kommunaler Fraktionen gehörige Neujahrsgrüße in Tageszeitungen beliefen sich bei einer Fraktion im Jahr 2004 auf rd. 1.353 €; für Weihnachts- und Neujahrspost sowie sonstige Grußkarten verausgabte eine weitere Fraktion in den Jahren 2004 bis 2006 mindestens rd. 1.422 €.

Außerhalb ihres kommunalverfassungsrechtlich zugewiesenen Aufgabenbereiches finanzierten die Fraktionen mit öffentlichen Mitteln Feierlichkeiten und Veranstaltungen. Für eine Veranstaltung einer Fraktion zum 800-jährigen Bestehen der Landeshauptstadt 2006 beliefen sich die Ausgaben auf rd. 2.742 €, für den Frühlingsempfang 2006 einer anderen Fraktion auf mindestens rd. 1.815 € und für den Neujahrsempfang 2006 verausgabte eine weitere Fraktion rd. 800 € allein für Speisen.

Sämtliche Fraktionen führten auswärtige Klausurtagungen durch, bei denen sie bis auf wenige Ausnahmen in engem zeitlichen Zusammenhang und trotz entsprechender Beanstandung der vorhergehenden überörtlichen Prüfung die Übernachtungs- und Verpflegungskosten vollständig bzw. überwiegend aus öffentlichen Mitteln finanzierten. Eine Fraktion verausgabte für eine Klausurtagung im Jahr 2006 rd. 1.486 €, darin enthalten waren z. B. Speisen, alkoholische Getränke und die Nutzung einer Freizeiteinrichtung. Bei einer anderen Fraktion fielen allein Übernachtungskosten von rd. 4.188 € für eine 3-tägige Klausur in Hamburg an, bei der ausweislich des Protokolls lediglich an 2 Abenden für je 3,5 Stunden Klausurberatungen stattfanden und während der restlichen Zeit der Besuch eines örtlichen Fraktionsvorsitzenden sowie die Besichtigung der Hafencity und des Airbuswerkes auf dem Programm standen. Den infolge der vorhergehenden überörtlichen Prüfung gefassten Beschluss, von den Fraktionsmitgliedern einen Eigenbeitrag von pauschal 25 € für die Unterkunft und Verpflegung bei Klausurtagungen zu erheben, hob eine Fraktion am 25.01.2007 wieder auf und trug fortan diese Kosten in voller Höhe.

Übernachtungs- und Verpflegungskosten bei auswärtigen Klausurtagungen

Als Reaktion auf den Prüfungsbericht berief die Landeshauptstadt Dresden eine interfraktionelle Arbeitsgruppe ein, die eine neue Richtlinie zur Fraktionsfinanzierung erarbeiten soll.

2. Die sich in einer schwierigen Haushaltslage befindende ehemalige Kreisfreie Stadt Zwickau stellte für die Fraktionsarbeit in den Hj. 2004 bis 2007 jährlich 330 T€ bereit. Die vom Stadtrat in Aussicht genommene Verringerung der Geschäftsführungskosten der Fraktionen um jährlich 29 T€ fand sich in dem im Februar 2005 beschlossenen Haushaltssicherungskonzept nicht wieder. Eine Fraktion zahlte in den Hj. 2005 und 2006 insgesamt rd. 10.350 € Post- und Fernmeldegebühren. Eine Fraktion bezog für 6 von 9 Mitgliedern dieselbe Tageszeitung, ohne den Bedarf für die Ausgaben im Hj. 2005 in Höhe von rd. 1.340 € nachzuweisen. Die Aufnahme der Biografie eines Fraktionsvorsitzenden in eine Onlinedatenbank war mit Ausgaben von rd. 350 € verbunden. Ein Bezug zur Stadtratstätigkeit war nicht nachgewiesen. Die Fraktionen konnten für keinen der Mitarbeiter die erforderlichen Stellenbeschreibungen vorlegen. Sie schlossen für Mitarbeiter Lebens-, Unfall-, Renten- und Rechtsschutzversicherungen ab. Eine Fraktion übernahm Fahrtkosten in Höhe von 315 € und Verpflegungsaufwendungen in Höhe von rd. 147 € für einen Besuch ihrer Mitglieder im SLT, ohne dass ein Zusammenhang mit der Fraktionsarbeit erkennbar war. Stadratsmitglieder erhielten bei Teilnahme an einer Klausurtagung zugleich Sitzungsgelder nach der Entschädigungssatzung der Stadt.

Übernahme zweckwidriger Ausgaben trotz angespannter Haushaltssituation

Einige Fraktionen setzten entgegen den Vorschriften der Fraktionsrichtlinie der Stadt Fraktionsmittel für die Bewirtung ihrer Mitglieder zu Vorstandssitzungen, zu erweiterten oder öffentlichen Fraktionssitzungen ein oder kauften Geschenke. Bei einer Fraktion fielen in den Hj. 2005 und 2006 diese Aufwendungen insbesondere zur Vorweihnachtszeit an.

Nichteinhaltung der Fraktionsrichtlinie

Geräte und Verbrauchsmaterialien beschafften die Fraktionen selbst. Sie konnten nicht nachweisen, dass Anzahl und Leistungsklasse der Geräte notwendig und der Beschaffung die Einholung mehrerer Angebote vorausgegangen waren.

Die Stadt teilte in ihrer Stellungnahme zum Prüfungsbericht mit, sie habe die Fraktionsrichtlinie geändert und dabei den Grundbetrag der Förderung verringert. Außerdem habe sie von den Fraktionen die Vorlage von Kassenordnungen und Stellenbeschreibungen für die Fraktionsmitarbeiter gefordert.

3. Stellungnahmen

Das SMI und die kommunalen Spitzenverbände haben von einer Stellungnahme abgesehen.

Richtlinienvergleich zur Gewährung von Leistungen für Unterkunft und Heizung nach dem Sozialgesetzbuch II

Die Richtlinien zur Gewährung von Leistungen für Unterkunft und Heizung werden in den geprüften Körperschaften nicht einheitlich umgesetzt.

Die geprüften Körperschaften haben ihre Richtlinien an die aktuelle Rechtsprechung des Bundessozialgerichts (BSG) anzupassen.

Das SMS – im Benehmen mit dem SMI – wird aufgefordert, eine landesrechtliche Durchführungsbestimmung für eine einheitliche Regelung zu den Leistungen der Unterkunft und Heizung zu erlassen.

1 Rechtslage

Mit dem Vierten Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt wurden die Arbeitslosenhilfe und die Sozialhilfe für Erwerbsfähige mit Wirkung zum 01.01.2005 im SGB II gebündelt. Die Leistungen umfassen gem. §§ 14 ff. SGB II Leistungen für Eingliederung in Arbeit sowie nach §§ 19 ff. SGB II Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhaltes. Träger der Leistungen nach § 6 Abs. 1 SGB II sind partiell die Bundesagentur für Arbeit und die kreisfreien Städte und Landkreise. Einige kommunale Träger der Grundsicherung für Arbeitsuchende (nachfolgend als kommunale Träger benannt) haben im Rahmen der Experimentierklausel nach § 6a SGB II die Aufgabenträgerschaft vollständig übernommen.

Mit dem Sächsischen Kreisgebietsneugliederungsgesetz (SächsKrGebNG) vom 29.01.2008 gliederte der Freistaat Sachsen die Gebiete der Landkreise neu. Mit ihrer Entstehung waren die neuen Landkreise zum 01.08.2008 nunmehr gem. § 6 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 SGB II die kommunalen Träger und gehalten, einheitliche Richtlinien zur Gewährung von Leistungen für Unterkunft und Heizung nach § 22 SGB II zu erarbeiten.

2 Prüfungsgegenstand

Das StRPrA Zwickau hat im Auftrag des SRH die Kreisfreie Stadt Chemnitz und die Landkreise Erzgebirgskreis, Mittelsachsen, Vogtlandkreis und Zwickau überörtlich geprüft.

Die Prüfung erstreckte sich ausschließlich auf die Prüfung der Richtlinien der kommunalen Träger zur Gewährung der Leistungen für Unterkunft und Heizung nach § 22 SGB II jeweils zum Stichtag 01.01.2009.

Der SRH hatte die Leistungen für Unterkunft und Heizung nach dem SGB II in Abstimmung mit dem Bundesrechnungshof schon einmal geprüft. Hier wurde festgestellt, dass uneinheitliche Vorgaben und Regelungen bezüglich der Richtlinien zu den Leistungen für Unterkunft und Heizung gem. § 22 SGB II bestehen, die auch beträchtliche Auswirkungen auf die Höhe der Sozialausgaben hatten. Der SRH hatte angeregt, dass das SMS vom Ordnungsgeber eine bundeseinheitliche Regelung für die Leistungen für Unterkunft und Heizung nach § 27 SGB II mit Nachdruck einfordert.¹

3 Ausgangssituation

Der Bund beteiligt sich gem. § 46 Abs. 5 SGB II zweckgebunden an den Leistungen für Unterkunft und Heizung. Der durchschnittliche Beteiligungssatz des Bundes an diesen Leistungen betrug im Hj. 2009 26 %. Für das Hj. 2010 wurde die Beteiligung mit dem Entwurf des Sechsten Gesetzes zur Änderung des SGB II durch die Bundesregierung auf 23,6 % abgesenkt. Der Bundesrat hatte in seiner Stellungnahme die Bundesregierung aufgefordert, eine Änderung der Anpassungsformel für die Bundesbeteiligung vorzunehmen. Eine entsprechende Entscheidung steht zum gegenwärtigen Zeitpunkt noch aus.

¹ Vgl. Jahresbericht 2007 des SRH, Beitrag Nr. 45, S. 412 ff.

Die Landkreise und kreisfreien Städte erwarten 2010 einen dramatischen Anstieg bei den Leistungen für Unterkunft und Heizung in Höhe von 2 Mrd. € von 14 Mrd. € auf rd. 16 Mrd. €.²

2010 – Anstieg der Kosten der Unterkunft und Heizung um 2 Mrd. €

Unter diesem finanziellen Druck der Kommunen besteht hinsichtlich einheitlicher Regelungen zur Angemessenheit der Leistungen für Unterkunft und Heizung großer Handlungsbedarf.

4 Richtlinien der kommunalen Träger der Grundsicherung für Arbeitsuchende

Hinsichtlich der Leistungen für Unterkunft und Heizung nach § 22 SGB II beschlossen 3 der 4 Landkreise nach der Kreisgebietsneuregelung neue Richtlinien. Der Landkreis Mittelsachsen wandte noch anderthalb Jahre später die einzelnen Richtlinien der 3 Altlandkreise an.

Zwar galt gem. § 5 Satz 1 SächsKrGebNG das alte Kreisrecht fort, bis es durch neues Kreisrecht ersetzt wird oder aus anderen Gründen außer Kraft tritt. Jedoch konnte der kommunale Träger Landkreis Mittelsachsen aufgrund einer fehlenden gemeinsamen Richtlinie bezüglich § 22 SGB II keine einheitliche Rechtsanwendung in seinem Kreisgebiet gewährleisten.

5 Prüfungsfeststellungen

5.1 Angemessenheit der Wohnfläche

Die Richtlinie des kommunalen Trägers Landkreis Mittelsachsen für den Altlandkreis Mittweida beinhaltet keine Angaben zur Größe der Bedarfsgemeinschaft abgeleiteten zulässigen Quadratmeterzahl (abstrakt angemessene Wohnfläche).

Der kommunale Träger Erzgebirgskreis hat folgende Durchschnittswerte aus den Zahlen zu den abstrakt angemessenen Wohnflächen der Altlandkreise errechnet:

Personen	angemessene Wohnfläche	
	Erzgebirgskreis	übrige kommunale Träger
1	45,42 m ²	45 m ²
2	58,58 m ²	60 m ²
3	69,09 m ²	75 m ²
4	78,23 m ²	85 m ²

Die Richtlinien der übrigen kommunalen Träger sahen darüber hinaus für jede weitere Person zusätzlich jeweils 10 m² als abstrakt angemessene Wohnfläche vor.

Zur Ermittlung der angemessenen Kosten der Unterkunft und Heizung (KdU) ist nach der ständigen Rechtsprechung des BSG die Produkttheorie anzuwenden.³ Sie geht von den Faktoren Wohnungsgröße und Wohnungsstandard aus. Somit sind Richtwerte zur abstrakt angemessenen Wohnfläche notwendig, die jedoch in der Richtlinie des Altlandkreises Mittweida fehlten.

Die Quadratmeterzahl ist anhand der Größe und Zusammensetzung der Bedarfsgemeinschaft zu bestimmen. Es ist grundsätzlich auf die Anzahl der Personen in der Bedarfsgemeinschaft abzustellen. Die Wohnungsgröße richtet sich dabei nach den landesrechtlichen Durchführungsbestimmungen zu § 10 Wohnraumförderungsgesetz (WoFG)⁴.

In Sachsen⁵ ist mangels Vorliegen einer Durchführungsbestimmung auf die Richtlinie des SMI zur Modernisierung und Instandsetzung von Mietwohnungen als Ersatzwohnraum im Rahmen des Stadtumbaus (VwV-Ersatzwohnraumförderung)⁶ abzustellen. Danach beträgt die angemessene Wohnfläche für 1 Person 50 m², für 2 Personen

Wohnflächen differieren bis zu 12 m²

² Vgl. Mitgliederrundschreiben des SSG Nr. 559/09 vom 16.10.2009, Az.: 488.100.

³ Hierzu BSG, Urteil vom 07.11.2006, Az.: B 7b AS 10/06 R.

⁴ Siehe auch ständige Rechtsprechung des BSG, z. B. Urteil vom 07.11.2006, Az.: B 7b AS 10/06 R.

⁵ Vgl. auch Urteil des BSG vom 22.09.2009, Az.: B 4 AS 70/08 R.

⁶ VwV-Ersatzwohnraumförderung vom 27.06.2005, SächsABl. S. 682 ff.

60 m², für 3 Personen 80 m², für 4 Personen 90 m² und für 5 Personen 105 m². Die Angaben in den Richtlinien der kommunalen Träger stimmten mit diesen Werten nicht überein.

Das SMS wird aufgefordert, im Benehmen mit dem SMI in der landesrechtlichen Durchführungsbestimmung eine einheitliche Maßgabe zur Angemessenheit der Wohnfläche zu erlassen.

5.2 Ermittlung des ortsüblichen Mietzinses

Die kommunalen Träger Landkreis Mittelsachsen und Kreisfreie Stadt Chemnitz bezogen sich in ihren Richtlinien hinsichtlich der Ermittlung des ortsüblichen Mietzinses im unteren Segment des Mietwohnungsmarktes auf § 8 Wohngeldgesetz (WoGG) a. F.

Die Stadtverwaltung des kommunalen Trägers Kreisfreie Stadt Chemnitz legte am 06.09.2007 dem Sozialausschuss eine neue Richtlinie, unter Berücksichtigung der Rechtsprechung des BSG, mit Bezug auf den örtlichen Mietspiegel zur Beratung vor. Der Sozialausschuss lehnte die Vorlage ab und empfahl dem Stadtrat, nicht zuzustimmen. Daraufhin zog die Verwaltung diese Vorlage zurück.

Die weiteren kommunalen Träger erarbeiteten die Richtwerte für den ortsüblichen Mietzins auf Grundlage örtlicher Mietspiegel und eigener Ermittlungen.

Für die Kosten der Unterkunft und Heizung sind ortsübliche Mieten zu ermitteln

Zur Berechnung der Richtwerte der Angemessenheit der KdU nach der Produkttheorie ist neben dem Richtwert zur Wohnungsgröße der Richtwert zum Wohnungsstandard zu ermitteln, der sich regelmäßig im ortsüblichen Mietzins niederschlägt. Dieser ist anhand von Mietspiegeln und Mietdatenbanken zu bestimmen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass dem Leistungsempfänger lediglich ein einfacher und im unteren Segment liegender Ausstattungsgrad zusteht. Liegen Mietspiegel oder Tabellen nicht vor, muss der kommunale Träger für seinen Zuständigkeitsbereich die grundsicherungsrelevanten Daten erstellen.⁷

Die vom kommunalen Träger gewählte Datengrundlage muss dabei auf einem schlüssigen Konzept beruhen. Dieses muss eine hinreichende Gewähr dafür bieten, die aktuellen Verhältnisse des örtlichen Mietwohnungsmarktes wiederzugeben.⁸

Der in den Richtlinien vorgesehene Rückgriff auf § 8 WoGG a. F. ist grundsätzlich ausgeschlossen. Eine Ausnahme besteht nur dann, wenn vor Ort vorhandene Erkenntnisquellen nicht weiterführen. Dies ist aber nicht bereits dann der Fall, wenn kein qualifizierter Mietspiegel i. S. d. § 558 d BGB vorliegt.⁹

Künftig ist von den kommunalen Trägern zu beachten, dass der vorgesehene Rückgriff auf § 8 WoGG a. F. grundsätzlich ausgeschlossen ist.

Darüber hinaus haben sie die ermittelten Daten regelmäßig zu prüfen, da sich die Wohnungsmärkte in einer ständigen dynamischen Entwicklung befinden.

Dem SMS, in Kooperation mit dem SMI, wird empfohlen, in einer einheitlichen Durchführungsbestimmung einen zweijährigen Prüfungsrythmus zu verankern.

5.3 Nichtprüfungsgrenze

Das Überschreiten der Nichtprüfungsgrenze erfordert eine Einzelfallprüfung

Nach der Richtlinie des Altlandkreises Freiberg waren die KdU dann angemessen, wenn sie die Beträge aus der Tabelle des § 8 Abs. 1 WoGG a. F. nicht überschritten. In begründeten Einzelfällen konnte ein Zuschlag von 10 % erfolgen. Bei darüber hinausgehenden Kosten sah die Richtlinie keine Prüfung und auch keine Möglichkeit zur Leistungsgewährung mehr vor.

Richtwerte sind keine Kappungsgrenzen. Allenfalls zur Verwaltungsökonomie ist es vertretbar, diese als Nichtprüfungsgrenzen vorzusehen und bei darunterliegenden KdU die tatsächlichen Kosten zu übernehmen.

⁷ Ausführlich dazu BSG, Urteil vom 22.09.2009, Az.: B 4 AS 18/09 R.

⁸ Vgl. auch BSG, Urteil vom 18.06.2008, Az.: B 14/7b AS 44/06 R.

⁹ Siehe BSG, Urteil vom 18.06.2008, Az.: B 14/7b AS 44/06 R.

Die Überschreitung des Richtwertes hat nicht zur Folge, dass die KdU unangemessen sind, sondern, dass bei Überschreitung des Richtwertes eine konkrete Einzelfallprüfung vorzunehmen ist.

Soweit der Leistungsempfänger darlegen und begründen kann, dass es ihm weder möglich noch zumutbar ist, die KdU zu senken, hat der kommunale Träger gem. § 22 Abs. 1 SGB II¹⁰ die tatsächlichen KdU zu übernehmen.

Künftig haben die kommunalen Träger die KdU ordnungsgemäß nach wirtschaftlichen und sparsamen Gesichtspunkten zu prüfen. Dabei ist die Rechtsprechung des BSG zu beachten.

5.4 Heizkosten

5.4.1 Einheitliche Beurteilung der Angemessenheit von Heizkosten

Die Richtlinie des Altlandkreises Mittweida gab unterschiedliche Höchstbeträge für die angemessenen Heizkosten, getrennt nach Mietwohnungen, Eigentumswohnungen und Eigenheimen, an.

Gleiche Angemessenheitskriterien für Heizkosten aller Wohnformen

Die Richtlinie des Altlandkreises Döbeln sah laufende Heizkosten als angemessen an, soweit sie 1,05 € je m² angemessener Wohnfläche nicht überstiegen. Die Größe der angemessenen Wohnfläche bestimmte sich nach der Richtlinie, die unterschiedliche Flächen bei Mietwohnungen und selbst genutztem Wohneigentum vorsah.

Gemäß § 22 Abs. 1 Satz 1 SGB II sind Heizkosten in tatsächlicher Höhe zu übernehmen, soweit sie angemessen sind. Die Frage der Angemessenheit der Heizkosten ist im Hinblick auf das Gleichheitsgebot nach Art. 3 Abs. 1 GG für Mieter, Wohnungs- und Hauseigentümer nach einheitlichen Kriterien zu beantworten. Folglich ist ausschließlich auf die für Mietwohnungen geltenden Wohnflächengrenzen abzustellen.¹¹ Dies berücksichtigten die Richtlinien der Altlandkreise Mittweida und Döbeln nicht.

Nach der neuesten Rechtsprechung des BSG bestehen Anhaltspunkte für ein unwirtschaftliches Heizverhalten des Leistungsempfängers erst, wenn der obere Grenzwert des örtlichen oder, soweit ein solcher nicht besteht, des bundesweiten Heizspiegels für eine vergleichbare Wohnung mit angemessener Größe überschritten wird.¹² Dann obliegt es dem Leistungsempfänger nachzuweisen, dass berechtigte Gründe für höhere Heizkosten bestehen.

Die kommunalen Träger haben gem. § 22 Abs. 1 Satz 1 SGB II die Heizkosten in tatsächlicher Höhe zu übernehmen, soweit sie angemessen sind.

Das Gleichheitsgebot nach Art. 3 Abs. 1 GG für Mieter sowie Wohnungs- und Hauseigentümer in Bezug auf einheitliche Kriterien zur Beurteilung der Angemessenheit der Heizkosten ist zu beachten.

5.4.2 Einmalige Heizkosten

Die Richtlinie des Altlandkreises Döbeln sah die Auszahlung der einmaligen Heizkosten aus Gründen der Verwaltungsvereinfachung monatlich mit dem Arbeitslosengeld II (ALG II) vor.

Die frühere Unterscheidung im Bundessozialhilfegesetz zwischen laufenden und einmaligen Heizkosten gab der Gesetzgeber mit Einführung des § 22 SGB II auf.

Angemessene einmalige Heizkosten sind im Monat der Beschaffung als Bedarf zu berücksichtigen. Dem Zweck des § 22 Abs. 1 SGB II läuft die Gewährung monatlicher Teilbeträge anstelle der Erstattung der tatsächlichen, in einem Betrag anfallenden Aufwendungen für die Beschaffung von Heizmaterial zuwider. Zudem besteht die Gefahr, dass dem kommunalen Träger im Hinblick auf das Bedarfsdeckungsprinzip

Keine monatlichen Pauschalen bei einmaligen Heizkosten

¹⁰ Siehe auch die umfangreichen Ausführungen im Urteil des BSG vom 19.02.2009, Az.: B 4 AS 30/08 R.

¹¹ Siehe auch BSG, Urteil vom 19.09.2008, Az.: B 14 AS 54/07 R.

¹² Siehe im Einzelnen dazu BSG, Urteil vom 02.07.2009, Az.: B 14 AS 36/08 R.

dennoch eine Leistungspflicht trifft. Dies wäre etwa denkbar, wenn der Empfänger im Zeitpunkt notwendiger Heizmittelbeschaffung nicht mehr über die monatlich gewährten Mittel verfügt, weil er diese anderweitig verwendet hat.¹³

Die kommunalen Träger haben einmalige Heizkosten im Monat der Beschaffung als Bedarf zu gewähren.

5.4.3 Heizkosten bei selbst genutztem Wohneigentum

Die Richtlinie des kommunalen Trägers Landkreis Zwickau sah für geschütztes Wohneigentum vor, dass über die angemessene Wohnfläche hinausgehende Wohnflächen zu 50 % zusätzlich zu berücksichtigen sind.

Diese Regelung führte zu einer Privilegierung von Wohneigentümern gegenüber Mietern und ist mit Art. 3 Abs. 1 GG nicht vereinbar.¹⁴ Vielmehr gilt für Mieter und Wohneigentümer der gleiche Maßstab für die Frage der Angemessenheit der Unterkunftskosten und Heizkosten.¹⁵

Der SRH weist darauf hin, dass bei der Einzelfallprüfung stets der Grundsatz der Gleichbehandlung zu beachten ist.

5.4.4 Abzug der Energiekosten zur Warmwasserbereitung

Die Richtlinie des Altlandkreises Freiberg enthielt keine Regelung zu den absetzungs-fähigen Kosten für den Energieaufwand zur Warmwasserbereitung. Die Richtlinien der 2 weiteren Altlandkreise des kommunalen Trägers Landkreis Mittelsachsen schrieben vor, dass diese Kosten in Höhe von 8,18 € für den Alleinstehenden oder den Haushaltsvorstand sowie in Höhe von 3,58 € für Haushaltsangehörige von den KdU abzuziehen waren.

Die Energiekosten zur Warmwasserbereitung sind schon von der Regelleistung gem. § 20 SGB II umfasst. Die Energiekosten zur Warmwasserbereitung hätten jeweils im Zuge der Anpassung der Regelleistung neu ermittelt werden müssen.

Die kommunalen Träger haben zu beachten, dass die Energiekosten zur Warmwasserbereitung bereits von der Regelleistung gem. § 20 SGB II umfasst sind. Mit Anpassung der Regelleistung nach § 20 Abs. 4 SGB II sind die Anteile der Energiekosten zur Warmwasserbereitung jeweils neu zu ermitteln.

Bei einer einheitlichen Durchführungsbestimmung könnte der Verwaltungsaufwand für die kommunalen Träger verringert werden.

5.5 Selbst genutztes Wohneigentum

5.5.1 Kosten für den Erhaltungsaufwand

Die Richtlinien der Altlandkreise des kommunalen Trägers Landkreis Mittelsachsen sahen keine Regelungen zur Berücksichtigung des Erhaltungsaufwandes bei Wohneigentum vor.

Die Instandhaltungskosten zählen bei Wohneigentum zu den Unterkunftskosten. Sie sind daher bei Bedarf zu übernehmen, wenn sie angemessen und erforderlich sind und der Vermögenserhaltung dienen. Berücksichtigungsfähig sind tatsächliche Aufwendungen für Instandsetzung oder Instandhaltung, soweit diese nicht zu einer Verbesserung der Wohnqualität des selbst genutzten Eigenheims führen und nicht außer Verhältnis stehen.

Eine monatliche Erhaltungsaufwandspauschale gehört nicht zu den berücksichtigungsfähigen Unterkunftsaufwendungen nach § 22 SGB II.¹⁶ Die kommunalen

Energiekosten zur Warmwasserbereitung sind schon von der Regelleistung umfasst

Keine monatlichen Pauschalen zur Übernahme des Erhaltungsaufwandes

¹³ Auf den Beschluss des BSG vom 16.05.2007, Az.: B 7b AS 40/06 wird verwiesen.

¹⁴ Vgl. BSG, Urteil vom 07.11.2006; Az.: B 7b AS 2/05 R.

¹⁵ Verwiesen wird auf das BSG-Urteil vom 18.06.2008; Az.: B 14/11b AS 67/06 R.

¹⁶ Vgl. Urteil des BSG vom 03.03.2009, Az.: B 4 AS 38/08 R.

Träger haben den Erhaltungsaufwand nach der Rechtsprechung des BSG zu gewährleisten.

5.5.2 Tilgungsleistungen für selbst genutztes Wohneigentum

Die Richtlinie des Altlandkreises Freiberg enthielt keine Vorschrift zur Übernahme von Tilgungsleistungen für selbst genutztes Wohneigentum. Die anderen kommunalen Träger schlossen in ihren Richtlinien die Übernahme von Tilgungsleistungen aus.

Einzelfallprüfung bei Übernahme von Tilgungsleistungen

Nach dem Urteil des BSG¹⁷ sind Tilgungsleistungen als Bestandteil der Finanzierungskosten für ein vom Leistungsempfänger selbst genutztes Wohneigentum vom kommunalen Träger bis zur Höhe der angemessenen Kosten einer Mietwohnung als KdU zu übernehmen, wenn der Leistungsempfänger andernfalls gezwungen wäre, seine Wohnung aufzugeben.

Jedoch muss der Leistungsberechtigte seinerseits vor Inanspruchnahme staatlicher Leistungen alles unternehmen, um die Tilgungsverpflichtung während des Bezugs von Grundsicherungsleistungen so niedrig wie möglich zu halten. Dazu zählt u. a. die Vereinbarung von Tilgungsaussetzungen oder -streckungen.

Das SMS und das SMI haben bei der zu erarbeitenden Durchführungsbestimmung darauf zu achten, dass allgemeine Rahmenbedingungen zur Übernahme von Tilgungsleistungen verankert werden.

Die Richtlinien mit allgemeinem Leistungsausschluss für Tilgungsleistungen sind von den kommunalen Trägern zu ändern.

5.6 Verfahren bei Direktüberweisung an den Vermieter

Die meisten der geprüften Richtlinien enthielten keine Vorgaben zum Verfahren der Überweisung der KdU an den Vermieter nach § 22 Abs. 4 SGB II. Der kommunale Träger Kreisfreie Stadt Chemnitz gab lediglich kurze Handlungsempfehlungen zum Verfahrensablauf.

Direktüberweisung an den Vermieter erfordert Zustimmung des Leistungsempfängers

Um Mietschulden zu vermeiden, hatten die kommunalen Träger häufig den Gesamtmietbetrag überwiesen. § 22 Abs. 4 SGB II ermächtigt die Verwaltung nur, die tatsächlich gewährten KdU an den Vermieter zu überweisen. Das bedeutet, dass auf jeden Fall die Energiekosten der Warmwasserbereitung abzusetzen sind.

Es ist nicht möglich, den Differenzbetrag zwischen der gesamten Miete (inkl. Energiekosten zur Warmwasserbereitung) und den gewährten Leistungen für Unterkunft und Heizung aus der Regelleistung zur Sicherung des Lebensunterhalts des Leistungsempfängers getrennt zu überweisen, da dies einen Eingriff in das Verfügungsrecht desselben über die ihm gewährten Leistungen darstellt.

Hierfür fehlt es an einer erforderlichen gesetzlichen Grundlage. Da es sich um einen belastenden Verwaltungsakt handelt, ist für diese Überweisung die vorherige, aus Beweisgründen schriftliche Zustimmung des Leistungsempfängers erforderlich. Der Leistungsempfänger ist nach den allgemeinen Grundsätzen regelmäßig vorher anzuhören (§ 24 Abs. 1 SGB X).

Die kommunalen Träger haben künftig darauf zu achten, vor Überweisung der Leistungen für Unterkunft und Heizung an den Vermieter, die schriftliche Zustimmung des Leistungsempfängers abzufordern.

5.7 Kostensenkungsverfahren

Soweit die Aufwendungen für die Unterkunft den der Besonderheit des Einzelfalls angemessenen Umfang übersteigen, sind sie als Bedarf vorübergehend nach § 22 Abs. 1 Satz 3 SGB II zu berücksichtigen. Der Übergangszeitraum besteht so lange, wie es dem alleinstehenden Hilfebedürftigen oder der Bedarfsgemeinschaft nicht möglich oder nicht zuzumuten ist, durch einen Wohnungswechsel, durch Vermieten

Regelungen zum Ablauf von Kostensenkungsverfahren festlegen

¹⁷ Hierzu das Urteil des BSG vom 18.06.2008, Az.: B 14/11b AS 67/06 R.

oder auf andere Weise die Aufwendungen zu senken. Er beträgt in der Regel jedoch längstens 6 Monate.¹⁸

Im Kostensenkungsverfahren können die Leistungsberechtigten noch Sachverhalte vorbringen, die Besonderheiten des Einzelfalls belegen. Steht fest, dass die KdU die Richtwerte überschreiten und unangemessen sind, kann der Leistungsempfänger schriftlich aufgefordert werden, die Kosten zu senken.

Die Aufnahme entsprechender Regelungen in die zu erarbeitende Durchführungsbestimmung wird für wesentlich erachtet, weil erst ein abgeschlossenes Kostensenkungsverfahren die Sechsmonatsfrist des § 22 Abs. 1 Satz 3 SGB II in Gang setzt.

Die kommunalen Träger haben ein Kostensenkungsverfahren in mehreren Schritten durchzuführen.

6 Stellungnahmen

Das SMS führte in seiner Stellungnahme aus, dass das Bundesministerium für Arbeit und Soziales in der Bund-Länder-Aufsichtskonferenz SGB II am 18.03.2010 die Länder darüber informierte, dass eine ressortübergreifende Arbeitsgruppe unter Federführung des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales eingerichtet worden ist, die u. a. Vorschläge zur Änderung der KdU mit dem Ziel einer transparenten und rechtssicheren Ausgestaltung erarbeitet. Vor diesem Hintergrund sieht das SMS derzeit keine Veranlassung, zusätzlich auf das Bundesministerium für Arbeit und Soziales einzuwirken.

Des Weiteren teilte das SMS in seiner Stellungnahme mit, dass die vom SRH geforderte landesrechtliche Durchführungsbestimmung zur Angemessenheit der Wohnfläche inzwischen erlassen wurde (VwV des SMS zur Regelung von Wohnflächenhöchstgrenzen zu § 18 Sächsisches Gesetz zur Ausführung des Sozialgesetzbuches vom 07.06.2010).

Ferner wies das SMS darauf hin, dass die kommunalen Grundsicherungsträger aufgefordert werden, künftig darauf zu achten, dass vor der Überweisung der Leistungen für Unterkunft und Heizung an den Vermieter eine schriftliche Zustimmung des Leistungsempfängers abgefordert werden muss und im Bewilligungsbescheid verdeutlicht wird, dass der Warmwasseranteil zusammen mit den übrigen Mietaufwendungen an den Vermieter überwiesen und damit an den Leistungsempfänger eine (um den Warmwasseranteil) gekürzte Regelleistung gezahlt wird.

Der Erzgebirgskreis führte aus, dass seine Richtlinien zu den Leistungen der Unterkunft und Heizung novelliert und die Anregungen und Hinweise des SRH aufgenommen werden.

Im Landkreis Mittelsachsen trat zum 01.01.2010 eine neue Richtlinie zu den KdU in Kraft. Der Landrat wies auch darauf hin, dass Feststellungen des SRH und Rechtsprechungen im Landkreis in Arbeitshinweisen aufgenommen werden. Eine solche Verfahrensweise habe den Vorteil, dass schneller auf Änderungen der Rechtsprechung reagiert werden kann, als es der vom Kreistag zu beschließenden Richtlinie möglich wäre.

7 Schlussbemerkung

Die inzwischen durch das SMS erlassene landesrechtliche Durchführungsbestimmung zur Angemessenheit der Wohnfläche vom Juni 2010 wird vom SRH begrüßt.

Zwischenzeitlich hat das SMS, nach der abgeforderten Stellungnahme an den SRH, mit Rundschreiben 1/2010 vom 10.08.2010 die Grundsicherungsträger aufgefordert, die Hinweise des SRH zu beachten.

¹⁸ Vgl. hier: Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge Pkt. III „Erste Empfehlungen zu den Leistungen für Unterkunft und Heizung im SGB II (§ 22 SGB II)“ vom 08.07.2008 - u. a. ausführliche Hinweise zum Vollzug des Kostensenkungsverfahrens.

Kommunale Schulbaumaßnahmen

Der Landkreis Mittweida hat in erheblichem Umfang gegen geltendes Vergaberecht verstoßen.

Ungenügende Planungsvorbereitung und das mangelhafte Controlling haben die Baumaßnahme in Hohenstein-Ernstthal unnötig verteuert.

Das Bewusstsein für den sparsamen und wirtschaftlichen Umgang mit öffentlichen Mitteln für Baumaßnahmen muss deutlich geschärft werden.

1 Prüfungsgegenstand

Der SRH hat die Sanierung des Johann-Mathesius-Gymnasiums in Rochlitz durch den Landkreis Mittweida (ab 01.08.2008 Landkreis Mittelsachsen) sowie den von der Stadt Hohenstein-Ernstthal durchgeführten Um- und Ausbau des Lessing-Gymnasiums baubegleitend geprüft.

Gegenstand der Prüfung waren u. a. die Bedarfsanmeldung, insbesondere die Raumbedarfsplanung, das Baumanagement und die Durchführung der Maßnahmen durch die kommunalen Körperschaften, die Kostenberechnung und die Kostenentwicklung, die Planungs- und Bauunterlagen, vor allem hinsichtlich der wirtschaftlichen, sparsamen und den technischen Regelwerken entsprechenden bautechnischen Lösung, die Vergabe, die Planungsverträge und die Abrechnung.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Sanierung des Johann-Mathesius-Gymnasiums in Rochlitz

2.1.1 Vergabe der Planungsleistung

Das LRA beauftragte ein Planungsbüro mit Leistungen der Gebäudeplanung. Der geschätzte Auftragswert für die Planungsleistungen lag bei rd. 370 T€ und überstieg den maßgeblichen Schwellenwert von 206 T€ erheblich. Die VOF wäre zwingend anzuwenden gewesen. Stattdessen führte das LRA eine Freihändige Vergabe der Planungsleistungen durch. Vergabekriterien für den Planungsauftrag waren die Kenntnis der Liegenschaft und die Ortsansässigkeit. Durch die Vorgabe dieser Kriterien werden auswärtige Bewerber unzulässigerweise diskriminiert.

Das LRA hat die Planungsleistungen Gebäude nicht nach VOF vergeben. Vergabefremde Kriterien waren bestimmend für die Auswahl des Planungsbüros.

2.1.2 Qualität der Planung

Leistungsphase 6 Vorbereitung der Vergabe

Während der Abbrucharbeiten der alten Dacheindeckung wurden größere Holzschädigungen festgestellt als angenommen. Grundlage der Ausschreibung war der holzschutztechnische Untersuchungsbericht eines Gutachters. Die Begutachtung der Dachkonstruktionshölzer war lt. Bericht überwiegend visuell bzw. durch sog. „Abfühlen“ erfolgt. Dies ist nicht ausreichend.

Zum Umfang von holzschutztechnischen Untersuchungsmethoden sollte immer neben dem Freilegen der Bauteile das „Anschlagen“ oder „Anbohren“ der Hölzer gehören. Darauf hat der Holzschutzgutachter unverständlicherweise in großem Umfang verzichtet.

Umfangreiche Nachtragsleistungen waren Ergebnis ungenügender Voruntersuchungen. Nachtragskosten in Höhe von rd. 40 T€ sind angefallen.



Umgehung VOF durch Freihändige Vergabe

Unzureichende Kontrolle von Planungsleistungen

Das zur Mauerwerkstroekenlegung herangezogene Verfahren erwies sich für den vorgefundenen Wandaufbau und den Durchfeuchtungsgrad als ungeeignet. Darauf hatten im Vergabeverfahren bereits mehrere Bieter hingewiesen. Bei der Probeinjektion nach Beauftragung kam es zu Verfärbungen des Mauerwerks durch den Einsatz des falschen Injektionsmittels.

Das infrage kommende Sanierungsverfahren hätte vor Beauftragung auf seine Denkmalverträglichkeit überprüft werden müssen.

Es wurde ein ungeeignetes Injektionsverfahren ausgeschrieben.

Der Planer war im Leistungsverzeichnis für die Mauerwerkstroekenlegung von homogenem Ziegelmauerwerk ausgegangen. Das Mauerwerksgutachten belegt jedoch, dass Gebäudeteile in Natursteinmauerwerk ausgeführt sind. Es entstand ein Mehraufwand für das Herstellen der aufwendigeren Injektionsbohrungen in den Bereichen mit Natursteinmauerwerk. Diese Leistung musste mittels Nachtrag beauftragt werden.

Die Leistungsbeschreibung im Leistungsverzeichnis war unvollständig. Mehrkosten sind entstanden.

Leistungsphase 7 Mitwirkung bei der Vergabe

Das Zuschlagsleistungsverzeichnis für das Los 12.2 Sanitärinstallation enthielt weder Korrekturvermerke des Planers noch einen Sicht- und Prüfvermerk. Es bestanden Widersprüche zwischen den Mengenangaben im Preisspiegel des Planers und den Mengenangaben im Leistungsverzeichnis. Das LRA übernahm ungeprüft die Angaben aus dem Vergabevorschlag des Planers und löste den Bauauftrag aus.

Die Prüfung und Wertung des Angebotes war mangelhaft.

Leistungsphase 8 Objektüberwachung

Der Gebäudeplaner wurde für die Grundleistungen mit dem vollen Prozentsatz nach HOAI beauftragt. Dazu gehörten u. a. das Aufstellen und Überwachen eines Zeitplanes, das Führen eines Bautagebuches sowie die Kostenkontrolle. Der vorgelegte Bauablaufplan weist erhebliche Mängel auf. Der zeitliche Rahmen für die Gesamtmaßnahme ist nicht nachvollziehbar, nicht einmal Baubeginn und Bauende sind definiert. Das Bautagebuch ist für Vertragsstrafen und Schadensersatzverfahren von erheblicher Bedeutung.

Der Bauablaufplan ist als Mittel zur Steuerung der Baumaßnahme nicht geeignet. Weder ein Bautagebuch noch Nachweise über eine Kostenkontrolle konnten vorgelegt werden.

Die Überwachung der Leistungserbringung durch die Planer ist Aufgabe des LRA. Dies ist nicht mit der nötigen Konsequenz erfolgt. Das LRA nimmt seine Bauherrenpflichten nicht wahr.

2.1.3 Baubeginn

Baubeginn ohne Baugenehmigung

Das LRA hat den Bauantrag am 18./19.12.2007 gestellt. Mit Schreiben vom 23.01.2008 wies die untere Bauaufsichtsbehörde darauf hin, dass gem. § 72 Abs. 6 Sächsische Bauordnung (SächsBO) mit der Bauausführung erst nach Zustellung der Genehmigung begonnen werden darf. Sie erteilte die Baugenehmigung am 11.03.2008. Beginn der Ausführungsfrist war lt. Ausschreibungsunterlagen für die ersten 6 Lose der 10.12.2007. Zu diesem Zeitpunkt lag noch keine Baugenehmigung vor.

Mit dem Beginn der Bauarbeiten ohne Vorliegen der Baugenehmigung hat das LRA gegen die SächsBO verstoßen.

2.1.4 Ausschreibung und Vergabe

Der SRH hat in einem frühen Stadium der Baudurchführung die Vergabeunterlagen für 20 Baulose, davon 13 Lose vertieft geprüft. Bis zum Stichtag 05.11.2008 ist für alle Lose, mit einer Ausnahme, als Vergabeart die Öffentliche Ausschreibung gewählt worden.

Vielzahl von Vergabeverstößen

Die Gesamtbaukosten gemäß Kostenberechnung vom 19.10.2007, als Grundlage für die Ermittlung des Gesamtauftragswertes der Baumaßnahme, betragen 5.768.122,69 € netto. Damit bestand die Verpflichtung zur Anwendung der a-Paragrafen und folglich zur Ausschreibung im Offenen Verfahren, da der Schwellenwert überschritten wurde.

Obwohl der Gesamtauftragswert für die Bauleistungen über dem Schwellenwert lag, unterblieb die gebotene europaweite Ausschreibung.

Beginn und Ende der Ausführungsfrist wurden mit der Bekanntmachung der Ausschreibung veröffentlicht. Im Rahmen der Bietergespräche wurden in rd. 80 % der vertieft geprüften Lose mit dem jeweiligen Mindestbieter von der Bekanntmachung abweichende Ausführungsfristen vereinbart.

Die Vereinbarung von der Bekanntmachung abweichender Ausführungsfristen in den Bietergesprächen fällt unter das Verhandlungsverbot des § 24 Nr. 3 VOB/A.

Die Leistungsverzeichnisse wiesen z. T. fehlende Mengenangaben auf. Dies betraf bspw. 11 Positionen im Los 2 Dachdecker-, Dachklempner- und Zimmererarbeiten, mehrere Positionen im Los 4 Fassadensanierung und im Los 5 Steinmetzarbeiten.

Die Leistungsbeschreibungen wurden nicht mit der notwendigen Sorgfalt erstellt. Die Kontrolle durch das LRA fehlte. Gegen § 9 VOB/A wurde verstoßen.

Die Qualität der Vergabevermerke war z. T. mangelhaft. So wurden ausgeschlossene Angebote und die Gründe hierfür nicht in den Vergabevermerken aufgeführt. Beispielsweise waren bei Los 15 Bauwerksabdichtung 9 von 12 Hauptangeboten aus formalen Gründen auszuschließen. Laut Vergabevermerk wurde aufgrund der formellen Prüfung kein Angebot ausgeschlossen. Für die Lose 7, 8, 11.1, 13.1 und 13.2 hat das Bauamt keine Vergabevermerke gefertigt.

Über die Vergabe ist ein Vermerk zu fertigen, der die einzelnen Stufen des Verfahrens, die maßgebenden Feststellungen sowie die Begründung der einzelnen Entscheidungen enthält. Name und Anschrift des Auftraggebers sowie Namen der ausgeschlossenen Bewerber oder Bieter und die Gründe für ihre Ablehnung zählen zum Regelinhalt eines Vergabevermerkes.¹

Die vorgelegten Vergabevermerke genügen den Vorgaben gem. § 30 VOB/A nicht.

Der Mindestbieter bei Los 12.2 Sanitärinstallation hat in seinem Angebot 4 Zuschlagspositionen nicht verpreist. Zudem wurde in einer Position der Durchmesser der Abwasserleitung von DN 70 in DN 80 geändert. Das LRA erteilte dem Mindestbieter mit Schreiben vom 15.04.2008 den Auftrag über 81.639,39 €.

Enthält ein Angebot nicht alle geforderten Preisangaben bzw. wurden Änderungen an den Verdingungsunterlagen vorgenommen, so ist es nach § 25 Nr. 1 Abs. 1 Buchst. b) VOB/A zwingend auszuschließen.

Das Angebot des Mindestbieters beim Los Sanitäranlagen hätte ausgeschlossen werden müssen.

¹ Vgl. Handkommentar zur VOB, Heiermann/Riedl/Rusam, 10. Aufl., A § 30 Rdnr. 2.

Bei der Vergabe der Bauleistungen für die Photovoltaikanlage im Rahmen einer Beschränkten Ausschreibung wurden entgegen § 8 Nr. 4 VOB/A Fachkunde, Leistungsfähigkeit und Zuverlässigkeit der Bieter erst nach Angebotsabgabe im Rahmen der späteren Prüfung und Wertung der Angebote geprüft. Beim Los 11.1 Tiefbauarbeiten wurde die Zuschlags- und Bindefrist unzulässigerweise verlängert. Bei Los 4 Fassadensanierung wurde der Zuschlag auf ein unangemessen niedriges Angebot erteilt. Eine Aufklärung des unangemessen niedrigen Preises erfolgte nicht.

Das LRA Mittweida hat in erheblichem Umfang gegen die VOB verstoßen. Die Transparenz der Vergabeverfahren war nicht gewährleistet. Die Vielzahl der Vergabeverstöße ist auffällig. Es sind geeignete Maßnahmen (z. B. die Schulung der mit der Vergabe betrauten Mitarbeiter) zu ergreifen.

2.2 Um- und Ausbau des Lessing-Gymnasiums

2.2.1 Vergabe der Planungsleistung für das Gymnasium

Nichtbeachtung der HOAI

In Vorbereitung der Baumaßnahme hatte sich die Bauverwaltung Honorarangebote von 4 Planern eingeholt. Gemäß Protokoll des Technischen Ausschusses war das Angebot des späteren Auftragnehmers das günstigste. Dieser hatte das Honorar für die Gebäudeplanung mit nur 53 % und für die Planung der Freianlagen mit nur 63 % des nach § 15 HOAI vorgegebenen Mindestsatzes angeboten.

Durch Auslösung des Preiswettbewerbes und Unterschreitung der Mindestsätze wurde gegen die HOAI verstoßen.

2.2.2 Ausschreibung und Vergabe

Unzulässige freihändige Vergabe

Die Stadt Hohenstein-Ernstthal hat 3 Aufzüge im Wertumfang von rd. 100 T€ unzulässigerweise freihändig vergeben.

Es wurde gegen die VOB/A verstoßen. Überhöhte Preise sind nicht auszuschließen.

In einigen Baulosen war der Nachtragsanteil erheblich zu hoch. So wurden z. B. im Los Bauhauptleistung Aula 16 Nachträge in Höhe von rd. 251 T€ geschlossen. Die Auftragssumme erhöhte sich um rd. 195 %. Beim Los Zimmererarbeiten erhöhte sich die Auftragssumme um rd. 128 %.

Leistungen sind dem Wettbewerb entzogen worden. Finanzielle Nachteile sind nicht auszuschließen.

3 Stellungnahme des Landkreises Mittelsachsen

Der Landkreis Mittelsachsen verwies auf die mit Schreiben vom 27.10.2009 vorgebrachten Argumente zur Prüfungsmitteilung. Der SRH hat diese bei der Erstellung des Jahresberichtes berücksichtigt.

4 Schlussbemerkung

Bei den geprüften Landkreisen muss das Bewusstsein für den sparsamen und wirtschaftlichen Umgang mit öffentlichen Mitteln für Baumaßnahmen deutlich geschärft werden.

Die mit der Vergabe öffentlicher Aufträge betrauten Mitarbeiter sind zu schulen.



V. Mitteldeutscher Rundfunk

Wirtschaftsführung des Mitteldeutschen Rundfunks

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 sowie § 16 c Abs. 3 Rundfunkstaatsvertrag.

Bis zum 28.02.2010 hatte der SRH die Federführung für gemeinsame Prüfungen des MDR durch die 3 Rechnungshöfe der MDR-Staatsvertragsländer inne. Die Federführung ist zum 01.03.2010 auf den Landesrechnungshof Sachsen-Anhalt übergegangen.

2 Stand der Prüfungsverfahren

2.1 Die Prüfung des Gebäude- und Liegenschaftsmanagements des MDR durch den SRH umfasste die Organisation im Geschäftsbereich Gebäudemanagement des MDR sowie Fragen des technischen und kaufmännischen Gebäudemanagements. Ferner prüfte der SRH die Durchführung konkreter Projekte und die Abwicklung von Verträgen im Liegenschaftsbereich. Die Prüfung ist abgeschlossen.

2.2 Die Prüfung der Landesfunkhäuser - Teil II - durch den Landesrechnungshof Sachsen-Anhalt, die sich mit den Organisationsstrukturen und Budgets der Landesfunkhäuser sowie den Aufwendungen für die Produktionen der regionalen Landesmagazine beschäftigt, sowie die Untersuchung der Online-Aktivitäten des MDR durch den Thüringer Rechnungshof dauern noch an.

2.3 Ferner prüfen die Rechnungshöfe gemeinsam die MDR-Werbung GmbH. Schwerpunkte bilden die Prüfung der wirtschaftlichen Lage der Gesellschaft sowie des Leistungsaustausches mit dem MDR. Außerdem untersuchen die Rechnungshöfe einzelne Geschäftsfelder der Werbetochter des MDR. Darüber hinaus prüft der Landesrechnungshof Sachsen-Anhalt die Übernahme von Bürgschaften durch den MDR. Weiterhin hat der SRH eine Prüfung der operativen Geldgeschäfte des MDR II begonnen.

2.4 Nach Abschluss der Prüfungsverfahren werden die Ergebnisse dem Ministerpräsidenten mitgeteilt, der den SLT hierüber unterrichtet.

VI. Frühere Jahresberichte: nachgefragt

Zuwendungen für den Bau der Dresdner Eissporthalle mit Ballspielhalle

(Jahresbericht 2007 - Beitrag Nr. 18)

38

Der SRH hat die Zuwendungsbaumaßnahme „Ersatzneubau Eissporthalle, Pieschener Allee 1, mit Ballspielhalle und Eistrainingshalle“ der Landeshauptstadt Dresden bau- begleitend geprüft. Die erheblichen Mehrkosten beim Bau des Sportkomplexes von rd. 8 Mio. € (38 %) seit dem 1. Antrag auf Förderung deuten auf erhebliche Unzulänglichkeiten bei der Planung und dem Bau hin. Ein erster Antrag der Landeshauptstadt Dresden auf die Förderung der Mehrkosten lag im Juli 2007 der LD Dresden zur Bewilligung vor.

Unsere Prüfung hatte ergeben, dass die Qualität der Antragsprüfung durch die LD Dresden (vormals RP Dresden) und die OFD ungenügend gewesen war. Vorgaben der Förderrichtlinie wurden nicht beachtet und eine überhöhte Förderung festgesetzt. Die dem Raumprogramm zugrunde liegende Bruttogrundfläche war überhöht. Die LD hatte das Raumprogramm nicht ausreichend geprüft. Des Weiteren wurden 4.000 Zuschauerplätze, einschließlich 150 VIP-Plätzen, der Förderung zugrunde gelegt. Förderfähig wären 3.000 Zuschauerplätze gewesen. Der überwiegende Anteil der Dusch- und Umkleieräume war der mit einem Fördersatz von 90 % geförderten Eissporthalle zugeordnet worden. Eine korrekte Aufteilung dieser Bereiche auf die Eissporthalle und die nur zu 50 % förderfähige Ballspielhalle unterblieb. Es wurden nichtförderfähige Zuschaueranlagen gefördert. Die Förderung der Baunebenkosten war zu hoch.

Beim Zuwendungsempfänger wurden zudem erhebliche Vergabeverstöße festgestellt.

Bei der Mehrkostenprüfung berücksichtigte die LD Dresden die Prüfungsfeststellungen des SRH. Mit einem Teilrücknahme- und Änderungsbescheid vom 18.12.2007 wurden lediglich 1,46 Mio. € als förderfähige Mehrkosten anerkannt. Die Landeshauptstadt ging in Widerspruch und legte weitere begründende Unterlagen vor. Nach nochmaliger Prüfung der Mehrkosten durch die OFD und den SIB wurden mit Widerspruchsbescheid vom 11.07.2008 von den beantragten 6,58 Mio. € Mehrkosten lediglich 2,14 Mio. € als förderfähig anerkannt. Dafür erhielt die Landeshauptstadt 1,52 Mio. € Fördermittel zusätzlich. Das sind 2,66 Mio. € weniger als beantragt. Der Bescheid ist rechtskräftig.

Hochschulbaumaßnahmen des Landes (Jahresbericht 2006 - Beitrag Nr. 30)

Der SRH hatte die Vorbereitung, Planung und Durchführung von Baumaßnahmen für Hochschulen durch den SIB geprüft und dabei u. a. erhebliche Kostensteigerungen festgestellt.

In den Jahren 2008 bis 2010 wurden durch den SRH erneut Baumaßnahmen für Hochschulen geprüft. Die Prüfungsfeststellungen sind im Jahresbericht 2010 Beitrag Nr. 21 veröffentlicht. Bei beiden Baumaßnahmen waren wiederum die Kostenermittlungen unzureichend.

Die Entscheidungsunterlage mit Kostenermittlung ist nach Abschn. E RLBau Basis der Veranschlagung im Haushaltsplan. Dieser unterliegt dem Budgetrecht des Landtages. Sind die veranschlagten Baukosten zu hoch, so ergibt sich ein Puffer, der zur Realisierung nachträglicher gestalterischer Wünsche und Nutzerforderungen verleitet. Sind die Baukosten zu niedrig veranschlagt, so sind Kostenerhöhungen vorprogrammiert.

Die Qualität der Kostenermittlung bei Großen Baumaßnahmen ist zu verbessern. Der SRH wird bei künftigen Prüfungen von Baumaßnahmen des SIB auf die Kostenermittlung ein besonderes Augenmerk richten.

Kommunale Fraktionsfinanzierung (Jahresbericht 2005 – Beitrag Nr. 43)

Der SRH hat im Anschluss an eine Umfrage unter den Kreisfreien Städten, den kreisangehörigen Städten mit mehr als 20.000 EW und den Landkreisen des Freistaates Sachsen zur Praxis bei der Gewährung von Sach- und Geldleistungen an Fraktionen (im Folgenden: Fraktionsmittel) die Verwendung der bereitgestellten Mittel bei Fraktionen u. a. in der Landeshauptstadt Dresden geprüft. Die Prüfung der Ausgaben u. a. für Personal, Dienstreisen, Öffentlichkeitsarbeit und Bewirtungen der kommunalen Fraktionen ergab den häufig zu großzügigen Umgang mit Fraktionsmitteln sowie teilweise deren unzulässige Verwendung.

Die kommunalen Körperschaften wurden aufgefordert, Rechtsgrundlagen für die Fraktionsfinanzierung unter Beachtung der vom SRH bezeichneten Grundsätze zu erstellen bzw. bereits vorhandene Richtlinien oder Vereinbarungen entsprechend zu überarbeiten und konsequent umzusetzen.

Trotz der vorangegangenen überörtlichen Prüfung der Fraktionsfinanzierung in der Landeshauptstadt Dresden führte die neuerliche Prüfung der Verwendung der den Fraktionen zur Selbstbewirtschaftung überlassenen städtischen Haushaltsmittel zu überwiegend gleichlautenden Beanstandungen. Auch die Stadtratsfraktionen der Wahlperiode 2004 bis 2009 tätigten im Prüfungszeitraum teilweise im erheblichen Umfang zweckwidrige sowie teilweise zugunsten von politischen Parteien und Wählervereinigungen unzulässige Ausgaben (vgl. hierzu die Ausführungen im Jahresbericht 2010 des SRH, Beitrag Nr. 34 „Kommunale Fraktionsfinanzierung“).

Im Zusammenhang mit den nicht abgeholten Beanstandungen und der fortgesetzt zweckwidrigen Mittelverwendung durch die Stadtratsfraktionen weist der SRH ausdrücklich darauf hin, dass jeder einzelne Stadtrat die persönliche Pflicht hat, sein Mandat nach dem Gesetz auszuüben (§ 35 Abs. 3 Satz 1 SächsGemO). Dies schließt auch die Beachtung der verfassungsrechtlichen, kommunalverfassungsrechtlichen und haushaltsrechtlichen Normen bei der Bewirtschaftung der allgemeinen Haushaltsmittel, die den Fraktionen in ihrer Eigenschaft als Teile des Hauptorgans Stadtrat zweckgebunden zur Erfüllung der ihnen gesetzlich zugewiesenen Aufgaben (vgl. § 35a Abs. 3 SächsGemO n. F.) zur Verfügung gestellt werden, ein.

Betätigung der Sächsischen Aufbaubank (Jahresbericht 2008 - Beitrag Nr. 31)

Der SRH hatte 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, geprüft.

Der SRH stellte fest, dass mit der Übertragung des Staatsweingutes auf die SAB das finanzielle Risiko beim Freistaat verblieb. Die zwischen dem Freistaat und der SAB geschlossene Übertragungsvereinbarung begrenzte das unternehmerische Risiko der SAB und enthielt ein Kündigungsrecht der SAB. Bis Ende 2006 erhielt die SAB vom Freistaat bereits 23,1 Mio. € für Verbindlichkeiten und Verlustausgleiche der SSW.

Im Ergebnis der Prüfung forderte der SRH, dass die SAB im Hinblick auf ihre Betätigung bei der SSW keinen Verlustausgleich mehr erhält. Staatlicherseits können Mittel nur für Aufgaben, die im staatlichen Interesse liegen, bereitgestellt werden. Dabei sind die im staatlichen Interesse liegenden Aufgaben genau zu definieren. Die Bereitstellung dieser Mittel ist im Haushalt jährlich zu veranschlagen und transparent darzustellen.

2009 wurde die 4. Änderung zur Übertragungsvereinbarung abgeschlossen. Danach übernahm der Freistaat die bis zum 31.03.09 aufgelaufenen Verbindlichkeiten der SSW in Höhe von 32,5 Mio. € unter Anrechnung der bereits gezahlten 23,1 Mio. €. Das Kündigungsrecht der SAB entfiel. Die Aufgaben im staatlichen Interesse wurden jetzt im Einzelnen definiert. Des Weiteren wurde für diese Aufgaben die Höhe der Aufwendungen ermittelt, die der Freistaat der SAB jährlich zur Verfügung zu stellen hat. Die Veranschlagung dieser Mittel erfolgt jetzt für den Haushaltsgesetzgeber transparent im Haushalt.

Leipzig, den 21. September 2010

Rechnungshof des Freistaates Sachsen

Prof. Dr. Binus
Präsident

Dr. Augstein
Rechnungshofdirektor

Dr. Spriegel
Rechnungshofdirektor

Rix
Rechnungshofdirektor

**Herausgeber:**

Sächsischer Rechnungshof

Redaktion:

Sächsischer Rechnungshof

Gestaltung und Satz:

Sächsischer Rechnungshof

Redaktionsschluss:

21. September 2010

Bezug:

Sächsischer Rechnungshof

Diese Druckschrift kann kostenfrei bezogen werden bei:

Sächsischer Rechnungshof

Schongauerstraße 3, 04328 Leipzig

Telefon: +49 341 255-6319

Telefax: +49 341 255-6120

E-Mail: poststelle@srh.sachsen.de

www.rechnungshof.sachsen.de

Verteilerhinweis

Diese Informationsschrift wird vom Sächsischen Rechnungshof im Rahmen seiner verfassungsmäßigen Verpflichtung zur Information der Öffentlichkeit herausgegeben. Sie darf weder von Parteien noch von deren Kandidaten oder Helfern im Zeitraum von sechs Monaten vor einer Wahl zum Zwecke der Wahlwerbung verwendet werden. Dies gilt für alle Wahlen.

Missbräuchlich ist insbesondere die Verteilung auf Wahlveranstaltungen, an Informationsständen der Parteien sowie das Einlegen, Aufdrucken oder Aufkleben parteipolitischer Informationen oder Werbemittel. Untersagt ist auch die Weitergabe an Dritte zur Verwendung bei der Wahlwerbung. Auch ohne zeitlichen Bezug zu einer bevorstehenden Wahl darf die vorliegende Druckschrift nicht so verwendet werden, dass dies als Parteinarbeit des Herausgebers zu Gunsten einzelner politischer Gruppen verstanden werden könnte.

Diese Beschränkungen gelten unabhängig vom Vertriebsweg, also unabhängig davon, auf welchem Wege und in welcher Anzahl diese Informationsschrift dem Empfänger zugegangen ist. Erlaubt ist jedoch den Parteien, diese Informationsschrift zur Unterrichtung ihrer Mitglieder zu verwenden.

Copyright

Diese Veröffentlichung ist urheberrechtlich geschützt. Alle Rechte, auch die des Nachdruckes von Auszügen und der fotomechanischen Wiedergabe, sind dem Herausgeber vorbehalten.