



SÄCHSISCHER
RECHNUNGSHOF

**Sonderbericht nach § 99 SäHO
für den Landtag**

**Prüfung der Maßnahmen zur
Konjunkturbelebung und Auswirkungen
der Finanzkrise im Freistaat Sachsen**

Sonderbericht nach § 99 SäHO für den Landtag

Prüfung der Maßnahmen zur Konjunkturbelebung und Auswirkungen der Finanzkrise im Freistaat Sachsen

Sonderbericht nach § 99 SäHO

November 2010

Az.: 2-14000000F035-09.2 5318/10

Sächsischer Rechnungshof

Schongauerstraße 3
04328 Leipzig

Postfach 10 10 50
04010 Leipzig

Telefon: 03 41/2 55 - 60 00
Fax: 03 41/2 55 - 61 20

E-Mail*: poststelle@srh.sachsen.de
Internet: www.rechnungshof.sachsen.de

* Kein Zugang für elektronisch signierte sowie verschlüsselte elektronische Dokumente.

Vorwort

Mit dem Gesetz zur Sicherung von Beschäftigung und Stabilität in Deutschland (Konjunkturpaket II) hat der Deutsche Bundestag mit Zustimmung des Bundesrates eine Reihe von Maßnahmen beschlossen, um der globalen Wirtschaftskrise zu begegnen. Ein Kernstück des Maßnahmenpakets bildet das Gesetz zur Umsetzung von Zukunftsinvestitionen der Kommunen und Länder.

Der Sächsische Rechnungshof möchte mit dieser zeitnahen begleitenden Prüfung zur Umsetzung des Konjunkturpakets II einen Beitrag zur zweckentsprechenden Verwendung der Finanzhilfen des Bundes und des Landes sowie der Eigenanteile der jeweiligen Zuwendungsempfänger leisten.

Prüfungsschwerpunkt war insbesondere die Einhaltung der Vorgaben nach dem Zukunftsinvestitionsgesetz, wie die maßnahmenbezogene Zusätzlichkeit, die Nachhaltigkeit, das Doppelförderungsverbot und die Ordnungsmäßigkeit.

Mit den Prüfungserkenntnissen soll die Möglichkeit eröffnet werden, noch im Zuwendungsverfahren in einem frühzeitigen Stadium festgestellte Unzulänglichkeiten bei der Mittelbereitstellung, -bewilligung oder Umsetzung korrigieren zu können. Die zweckentsprechende Verwendung war nicht Gegenstand der vorliegenden Prüfung.

Bewilligungsstellen und Zuwendungsempfänger sind in gleichem Maße aufgefordert, diese Chance zur Vermeidung von Rückforderungsansprüchen zu nutzen.

Dem Sächsischen Rechnungshof war bei der Prüfungskonzipierung sehr wohl bewusst, dass die Datenerhebungen und Prüfungen vor Ort für die geprüften Stellen eine zusätzliche Belastung darstellten. Darüber hinaus verkennen wir nicht, dass die Umsetzung des Konjunkturpakets II schneller, aber auch gut überlegter Entscheidungen bedurfte und die sich zuspitzende finanzielle Situation weitere zeitbindende Analysen und Festlegungen erforderte. Ohne die größtenteils bereitwillig zur Verfügung gestellten Unterlagen hätten wir den engen Zeitplan des Prüfprojektes nicht halten können. An dieser Stelle möchten wir unseren Dank allen geprüften Stellen aussprechen.

Inhaltsverzeichnis

	<u>Seite</u>
Vorwort	5
Inhaltsverzeichnis	6
Abkürzungsverzeichnis	7
I. Wesentliche Ergebnisse	9
II. Vorbemerkungen	9
1 Gesetzliche Grundlagen	9
2 Anlass und Ziel des Sonderberichtes	11
3 Durchführung der Prüfung	12
III. Allgemeine Feststellungen	12
1 Investitionsvolumen	12
2 Verfahren	15
2.1 Verfahren für Investitionen im Bereich des Landes	15
2.2 Verfahren für Investitionen im Bereich der Kommunen	16
2.2.1 VwV KommInfra2009 Teil II Fachförderrichtlinien	17
2.2.2 VwV KommInfra2009 Teil I Nr. 14 Öffnungsklausel	17
2.2.3 Zuständigkeit der Bewilligungsstellen	18
2.2.4 Zugang für finanzschwache Kommunen	19
2.2.5 Förderquote	19
3 Mittelabfluss	20
4 Konjunkturbelebende Wirkung	20
IV. Investitionen im Bereich des Landes	20
1 Baumaßnahmen der Staatshochbauverwaltung	20
2 Investitionen durch das Sächsische Staatsministerium für Wissenschaft und Kunst	21
3 Investitionen durch das Sächsische Staatsministerium für Kultus und Sport	21
4 Investitionen durch das Sächsische Staatsministerium für Umwelt und Landwirtschaft	21
V. Investitionen im Bereich der Kommunen	22
1 Bewilligungsverfahren	22
1.1 Allgemeine Feststellungen	22
1.2 Fachförderbereich Teil II Nr. 1.1 Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflegestellen	23
1.3 Fachförderbereich Teil II Nr. 1.2 Schulhausbau	25
1.4 Fachförderbereich Teil II Nr. 2.1 Förderung der Regionalentwicklung	27
1.5 Fachförderbereich Teil II Nr. 2.2 Stadtentwicklung	28
1.6 Fachförderbereich Teil II Nr. 2.3 Fachförderrichtlinie Feuerwehrwesen	28
1.7 Fachförderbereich Teil II Nr. 2.4 Sportförderung	29
1.8 Fachförderbereich Teil II Nr. 2.6 Krankenhauswesen	29
1.9 Fachförderbereich Teil II Nr. 2.7 Energieeffizienz und Klimaschutz	30
1.10 Fachförderbereich Teil II Nr. 2.10 Lärmschutz an kommunalen Straßen	30
1.11 Förderbereich Teil I Nr. 14 Öffnungsklausel	31
2 Umsetzung beim Zuwendungsempfänger	31

Abkürzungsverzeichnis

BA	Bauabschnitt	SächsBRKG	Sächsisches Gesetz über den Brandschutz, Rettungsdienst und Katastrophenschutz
BauGB	Baugesetzbuch		
BMF	Bundesministerium der Finanzen	SächsGemO	Gemeindeordnung für den Freistaat Sachsen
BMVBS	Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung	SächsKatSVO	Verordnung des SMI über den Katastrophenschutz im Freistaat Sachsen
EU	Europäische Union	SächsKHG	Gesetz zur Neuordnung des Krankenhauswesens (Sächsisches Krankenhausgesetz)
FöfdbankG	Gesetz zur Errichtung der Sächsischen Aufbaubank - Förderbank -	SächsKomSozVG	Gesetz über den Kommunalen Sozialverband Sachsen
Föri SHB	Förderrichtlinie Schulhausbau	SächsSchulG	Schulgesetz für den Freistaat Sachsen (Sächsisches Schulgesetz)
FRFw	Verwaltungsvorschrift des SMI über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung des Feuerwehrwesens	SächsStrG	Straßengesetz für den Freistaat Sachsen (Sächsisches Straßengesetz)
FR-Regio	Richtlinie des SMI zur Förderung der Regionalentwicklung	SächsVergabeDVO	Verordnung der Sächsischen Staatsregierung zur Durchführung des Sächsischen Vergabegesetzes (Sächsische Vergabedurchführungsverordnung)
GG	Grundgesetz		
HOAI	Honorarordnung für Architekten und Ingenieure	SächsVergabeG	Gesetz über die Vergabe öffentlicher Aufträge im Freistaat Sachsen (Sächsisches Vergabegesetz)
i. H. v.	in Höhe von		
i. V. m.	in Verbindung mit		
Kita	Kindertageseinrichtung	SäHO	Haushaltsordnung des Freistaates Sachsen (Sächsische Haushaltsordnung)
KomE-GovFördRL	Richtlinie des SMI zur Förderung von Projekten des kommunalen E-Governments	SAKD	Sächsische Anstalt für kommunale Datenverarbeitung
KomHVO	Verordnung des SMI über die kommunale Haushaltswirtschaft (Kommunalhaushaltsverordnung)	SGB	Sozialgesetzbuch
KP	Konjunkturpaket	SIB	Staatsbetrieb Sächsisches Immobilien- und Baumanagement
KSV	Kommunaler Sozialverband Sachsen	SK	Sächsische Staatskanzlei
LJHG	Landesjugendhilfegesetz	SLKT	Sächsischer Landkreistag e.V.
NL	Niederlassung	SMF	Sächsisches Staatsministerium der Finanzen
OFD	Oberfinanzdirektion	SMI	Sächsisches Staatsministerium des Innern
ÖPNV	Öffentlicher Personennahverkehr	SMI-FördZuVO	Verordnung des Sächsischen Staatsministeriums des Innern zur Übertragung der Zuständigkeit zur Durchführung von Förderprogrammen
Rdnr.	Randnummer	SMJus	Sächsisches Staatsministerium der Justiz und für Europa
RHG	Gesetz über den Rechnungshof des Freistaates Sachsen (Rechnungshofgesetz)	SMK	Sächsisches Staatsministerium für Kultus und Sport
RL EUK/2007	Richtlinie des SMUL und des SMWA über die Gewährung von Fördermitteln für Vorhaben zur Steigerung der Energieeffizienz, zur Nutzung erneuerbarer Energien, zur Entwicklung innovativer Energietechniken und zum Klima- und Immissionsschutz im Freistaat Sachsen	SMS	Sächsisches Staatsministerium für Soziales und Verbraucherschutz
SAB	Sächsische Aufbaubank - Förderbank -		

SMUL	Sächsisches Staatsministerium für Umwelt und Landwirtschaft	VwV KommInfra2009	tagespflegestellen Gemeinsame Verwaltungsvorschrift des SMI, des SMF, des SMWA, des SMS, des SMK und des SMUL zur Gewährung von Zuwendungen für Infrastrukturmaßnahmen der Kommunen im Freistaat Sachsen
SMWA	Sächsisches Staatsministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr		
SMWK	Sächsisches Staatsministerium für Wissenschaft und Kunst		
SRH	Sächsischer Rechnungshof	VwV Korruptionsvorbeugung	Verwaltungsvorschrift der Sächsischen Staatsregierung zur Korruptionsvorbeugung in der staatlichen Verwaltung des Freistaates Sachsen
SSG	Sächsischer Städte- und Gemeindetag e. V.		
VOB	Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen (ehemals Verdingungsordnung für Bauleistungen)	VwV Stadtentwicklung	Verwaltungsvorschrift des SMI über die Durchführung und Förderung von Maßnahmen der nachhaltigen Stadtentwicklung und der Revitalisierung von Brachflächen zur Umsetzung des Operationellen Programms des Freistaates Sachsen für den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung in der Förderperiode 2007 bis 2013
VOB/A	Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen Teil A		
VOB/B	Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen Teil B		
VOB/C	Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen Teil C		
VOF	Vergabeordnung für freiberufliche Leistungen (ehemals Verdingungsordnung für freiberufliche Leistungen)	VwVfG VwV-SäHO	Verwaltungsverfahrensgesetz Verwaltungsvorschriften des SMF zur Sächsischen Haushaltsordnung
VOL	Vergabe- und Vertragsordnung für Leistungen (ehemals Verdingungsordnung für Leistungen)	ZuInvG	Gesetz zur Sicherung von Beschäftigung und Stabilisierung in Deutschland, Artikel 7, Gesetz zur Umsetzung von Zukunftsinvestitionen der Kommunen und Länder (Zukunftsinvestitionsgesetz)
VV/VwV	Verwaltungsvereinbarung/-vorschrift		
VVK	Verwaltungsvorschrift für Zuwendungen des Freistaates Sachsen an kommunale Körperschaften		
VV-ZuInvG	Verwaltungsvereinbarung zur Durchführung des Gesetzes zur Umsetzung von Zukunftsinvestitionen der Kommunen und Länder		
VwV Beschleunigung Vergabeverfahren	Gemeinsame Verwaltungsvorschrift der SK, des SMI, des SMF, des SMJus, des SMK, des SMWK, des SMWA, des SMS und des SMUL zur Beschleunigung von Investitionen durch Vereinfachungen im Vergaberecht		
VwV Gliederung und Gruppierung	VwV des SMI über die Gliederung und Gruppierung der Haushalte, die Finanzplanung und weitere Muster für die Haushaltswirtschaft der Gemeinden im Freistaat Sachsen		
VwV KatSZuwendungen	Verwaltungsvorschrift des SMI über die Gewährung von Zuwendungen für die Mitwirkung im Katastrophenschutz		
VwV Kita-Investitionen	Verwaltungsvorschrift des SMS über die Gewährung pauschalierter Fördermittel für Investitionen für Kindertageseinrichtungen und Kinder-		

I. Wesentliche Ergebnisse

Insgesamt wurde das **ZuInvG** ordnungsgemäß vollzogen. Im Rahmen einer Querschnittsprüfung bei den Zuwendungsempfängern mussten nur bei 5 % Verstöße gegen das Gebot der Nachhaltigkeit festgestellt werden.

Finanzschwache Kommunen erhielten angemessenen Zugang zu den Finanzhilfen nach dem **ZuInvG**.

Die Organisation der Förderung ist insgesamt nachvollziehbar. Allerdings ist die Beauftragung der **SAB** in einigen Fällen durch die zuständigen Ressorts nachzuholen. Die normierten Zuständigkeiten müssen eingehalten werden. Auch kann die **SAB** nicht von ihren Prüfungspflichten als Bewilligungsbehörde entbunden werden.

Zwar wurde das gesetzlich normierte Ziel nicht erreicht, bis 31.12.2009 50 % der Mittel zu verausgaben. Allerdings lag der Bindungsgrad zu diesem Zeitpunkt weit über dem gesetzlich vorgegebenen Satz.

Es wurden einzelne Mängel beim Vollzug der Bewilligungsverfahren festgestellt. Diese sind im Weiteren dargestellt. Hervorzuheben sind insbesondere Verstöße gegen die Nachhaltigkeit, so bspw. im Bereich des Schulhausbaus und der Stadtentwicklung; zum Zeitpunkt der Bewilligungen war die Standortsicherheit der Schulen nicht immer festgestellt. Die Zweckbindungsfrist im Bereich des Städtebaus wurde teilweise zu kurz bemessen.

II. Vorbemerkungen

1 Gesetzliche Grundlagen

Mit dem **ZuInvG** vom 02.03.2009 gewährt der Bund den Ländern für besonders bedeutsame Investitionen der Länder und Gemeinden Finanzhilfen i. H. v. insgesamt 10 Mrd. € (§ 1 Abs. 1 **ZuInvG**). Auf den Freistaat Sachsen entfallen 5,9675 % (§ 2 **ZuInvG**), das entspricht rd. 597 Mio. €. Die Einzelheiten des Verfahrens zur Durchführung des **ZuInvG** sind in der **VV-ZuInvG** (Verwaltungsvereinbarung des Bundes und der Länder) vom 02.04.2009 geregelt.

Im Freistaat Sachsen erhalten die Kommunen und nicht kommunale Träger von Infrastruktureinrichtungen die o. a. (künftig als kommunale Maßnahmen bezeichnet) zusätzlichen Finanzhilfen auf der Grundlage der **VwV KommlnInfra2009** vom 17.03.2009 i. V. m. den durch sie geänderten und in **Teil II aufgeführten Fachförderrichtlinien** sowie den allgemeinen haushaltsrechtlichen Bestimmungen, insbesondere den §§ 23, 44 SÄHO und den dazu erlassenen **VwV** des SMF.

Zur weiteren Konjunkturbelebung hat der Freistaat Sachsen mit der **VwV Beschleunigung Vergabeverfahren** vom 13.02.2009 Regelungen zur Erleichterung in den Vergabeverfahren geschaffen. Die Regelungen sind befristet bis zum 31.12.2010. Entsprechend der **VwV Beschleunigung Vergabeverfahren** wurden für Maßnahmen unterhalb der EU-Schwellenwerte höhere Wertgrenzen für die Beschränkte Ausschreibung und die Freihändige Vergabe erlassen. Den Kommunen wird die Anwendung empfohlen. Die Regelungen sollen gleichermaßen für Zuwendungsempfänger gelten, die gemäß Zuwendungsrecht die **VOB/A** und **VOL/A** anzuwenden haben.

Weiterhin gelten u. a. die **VwV** zu § 44 SÄHO einschließlich der Maßnahmen zur Beschleunigung investiver Maßnahmen im Zubau (befristete Erhöhung der Wertgrenzen bei einfacher Plausibilitätsprüfung), das **SächsVergabeG** und die **SächsVergabeDVO**, die **HOAI**, die **VOF**, die **VOB** und die **VOL** in der jeweils geltenden Fassung.

Zusammenfassung der wesentlichen Förderkriterien

Mittelverteilung nach Förderbereichen

Die Finanzhilfen werden trägerneutral für Maßnahmen in folgenden Bereichen unter Beachtung der ausgewiesenen Verteilung gewährt (§ 3 Abs. 1 ZulnvG):

Förderbereich I	Förderbereich II
Bildungsinfrastruktur (65 %)	Infrastruktur (35 %)
a) Einrichtungen der frühkindlichen Infrastruktur, b) Schulinfrastruktur (insbesondere energetische Sanierung), c) Hochschulen (insbesondere energetische Sanierung), d) kommunale oder gemeinnützige Einrichtungen der Weiterbildung (insbesondere energetische Sanierung), e) Forschung.	a) Krankenhäuser, b) Städtebau (ohne Abwasser und ÖPNV), c) ländliche Infrastruktur (ohne Abwasser und ÖPNV), d) kommunale Straßen (beschränkt auf Lärmschutzmaßnahmen), e) Informationstechnologie, f) sonstige Infrastrukturmaßnahmen.

Einrichtungen außerhalb der sozialen Daseinsvorsorge, die durch Gebühren und Beiträge vollständig zu finanzieren sind, werden nicht gefördert (sog. Kontingentierung nach Investitionsschwerpunkten).

Zusätzlichkeit

Finanzhilfen aufgrund des ZulnvG werden nur für zusätzliche Investitionen gewährt. Die Zusätzlichkeit der geförderten Maßnahmen muss nach § 3a Abs. 2 ZulnvG vorhabenbezogen sein. Die statistische Zusätzlichkeit in Bezug auf die Summe der konsolidierten Investitionsausgaben des Landes einschließlich Kommunen wurde mit Gesetz vom 27.05.2010 gestrichen.

Die vorhabenbezogene Zusätzlichkeit liegt nach Teil I Nr. 4.1 Satz 2 VwV KommInfra2009 bei Maßnahmen vor, deren Gesamtfinanzierung vor dem 27.01.2009 nicht bereits anderweitig gesichert war. Als gesichert gilt die anderweitige Finanzierung dann, wenn die Maßnahme in einem öffentlich bekannt gemachten Haushaltsplan enthalten ist und die eingeplante Zuwendung bewilligt oder durch Entscheidung der Bewilligungsbehörde belegt ist.

Doppelförderungsverbot

Finanzhilfen können gemäß Teil I Nr. 4.3 Satz 1 VwV KommInfra2009 nicht gleichzeitig für Investitionen gewährt werden, die nach anderen Gesetzen und Verwaltungsvereinbarungen als Anteilsfinanzierung nach Art. 104b des GG und nach dem bis zum 31.08.2006 gültigen Art. 104a Abs. 4 des GG oder nach Art. 91a und nach Art. 91b des GG oder mit KfW-Darlehensprogrammen mit Ausnahme der KfW-Programme „Investitionsoffensive Infrastruktur“ durch den Bund gefördert werden.

Nachhaltigkeit

Maßnahmen sind nach § 4 Abs. 3 ZulnvG und Teil I Nr. 1.4 Satz 1 VwV KommInfra2009 nur zulässig, wenn deren längerfristige Nutzung auch unter Berücksichtigung der absehbaren demografischen Veränderungen vorgesehen ist und die Folgekosten berücksichtigt werden.

Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit

Gemäß Nr. 1.2 des Erlasses des SMF vom 23.04.2009 sind die Ausgabeermächtigungen unter Verweis auf § 34 Abs. 2 SÄHO nach den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu bewirtschaften. Die Zuwendungsempfänger sind im Rahmen der Bewilligung entsprechend zu verpflichten.

Förderzeitraum

Maßnahmen können gemäß Nr. 4.2 Satz 1 der VwV KommInfra2009 nur gefördert werden, wenn sie am 27.01.2009 oder später begonnen wurden. Der Antragsteller hat dies in Pkt. 9 des Rahmendatenblattes zu bestätigen. Maßnahmen sind gemäß Nr. 1.4 des Erlasses des SMF vom 23.04.2009 grundsätzlich nur dann förderfähig, wenn sie vor dem 31.12.2010 begonnen und bis zum 31.12.2011 abschließend abgerechnet werden können. Ausgabemittel des Kap. 15 05 dürfen nach dem 31.12.2011 nicht mehr zur Auszahlung angeordnet werden. Bis zu diesem Zeitpunkt nicht verausgabte Mittel verfallen.

Mittelabruf

Nach § 1 Abs. 2 ZulnVG sollen die Finanzhilfen des Bundes mindestens zur Hälfte bis zum 31.12.2009 abgerufen werden. Gemäß Nr. 1.7 Satz 4 des Erlasses des SMF vom 23.04.2009 ist der Verpflichtungszeitraum so zu gestalten, dass im Jahr 2009 mindestens 50 % der verfügbaren Mittel gebunden und ausgezahlt werden können.

Hinweis:

Der Sonderbericht des SRH basiert auf der zum Stand 01.03.2010 geltenden Rechtslage. Paragraphen der VOB/VOL/VOF beziehen sich auf die Ausgabe 2006, sofern nicht auf die Fassung 2009 Bezug genommen wird.

2 Anlass und Ziel des Sonderberichtes

Gegenstand der Prüfung war die Bewilligung und ggf. Verwendung der Finanzhilfen für Investitionen nach dem ZulnVG. Als eine weitere konjunkturbelebende Maßnahme wurde die Umsetzung der befristeten Vergabeerleichterung für öffentliche Auftraggeber geprüft.

Gegebenenfalls vorhandene Vollzugsdefizite waren frühzeitig aufzudecken und erforderliche Änderungen der Umsetzungsmechanismen vorzuschlagen. Zu überprüfen waren die Einhaltung der Förderkriterien und die Erreichung des Förderzieles nach dem ZulnVG. Zudem wurde die Beurteilung der Auswirkungen der Finanzkrise auf die Einnahme- und Ausgabesituation und ggf. auf die Verschuldungsentwicklung der kommunalen Haushalte und deren mittelfristige Entwicklung gemäß der Finanzplanung in die Prüfungstätigkeit einbezogen. Von besonderer Bedeutung war dabei die Entwicklung der Steuereinnahmen und Risiken, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Kommune ergeben können.

Zur zeitnahen Unterrichtung der Staatsregierung wurden die Ergebnisse im August 2010 in einem Sonderbericht zusammengefasst (§ 99 SÄHO). Auf dieser Grundlage sollen die durch den Sonderbericht aufgezeigten Mängel von den Bewilligungsstellen in Zusammenarbeit mit den Zuwendungsempfängern bereinigt werden.

3 Durchführung der Prüfung

Der SRH prüfte in Stichproben im Zeitraum von Juli 2009 bis Februar 2010.

Datenerhebungen fanden bei dem SMI, SMWK, SMS, SMUL, SMK, SMJus, der SAB, dem KSV, den sonstigen Landeseinrichtungen, mit öffentlichen Mitteln geförderten Einrichtungen, privaten Trägern und Kommunen statt.

Die Auswahl der geprüften Maßnahmen basierte auf der **Fördermitteldatenbank FÖMISAX** (im Weiteren nur FÖMISAX genannt), letzter Stand **09.10.2009**, in der die Maßnahmen aller drei Bewilligungsrunden zum ZulnvG enthalten sind.

Die FÖMISAX enthält 169 Maßnahmen² im Landesbereich und 2.407 Maßnahmen im kommunalen Bereich. Davon wurden im Landesbereich 67 Maßnahmen (rd. 40 %) und im kommunalen Bereich 533 Maßnahmen (rd. 22 %) mit unterschiedlichem Vertiefungsgrad geprüft. Die Stichprobe umfasste insgesamt rd. 23 % der Maßnahmen der beiden Förderbereiche. Die Ergebnisse der Prüfungen wurden der Staatsregierung nach einer entsprechenden Anhörung mit Schreiben vom 06.04.2010 am 24.08.2010 übersandt. Die geprüften Stellen wurden grundsätzlich über die Ergebnisse informiert.

Der Sonderbericht an den Landtag enthält eine Zusammenfassung der wesentlichen allgemeinen Feststellungen und verweist beispielhaft und anonymisiert auf geprüfte Maßnahmen.

Die Staatsregierung hat keine Stellungnahme zum Sonderbericht an den Landtag abgegeben. Auch der SLKT nahm die ihm eingeräumte Möglichkeit zur Äußerung nicht wahr. Der SSG vertrat in seinem Schreiben vom 28.10.2010 die Auffassung, dass die Umsetzung des KP II in Sachsen ein großer Erfolg sei und dass das im Freistaat Sachsen gewählte Verfahren bundesweit als vorbildlich gelte. Aus Sicht des SSG würde der Sonderbericht dies nicht angemessen widerspiegeln. Weiterhin regte er eine Überarbeitung des Berichtes dahingehend an, in erster Linie Verstöße gegen das ZulnvG aufzuzeigen. Verstöße gegen das Landesrecht sollten bilateral bzw. mit der Bewilligungsstelle geklärt werden. Der SRH sollte nicht dazu beitragen, dass KP II-Mittel an den Bund zurückgezahlt werden müssen, obwohl die Maßnahmen nicht gegen das ZulnvG verstoßen.

Der SRH weist darauf hin, dass das Prüfungskonzept mit der Staatsregierung und den kommunalen Spitzenverbänden im Vorfeld der Prüfung erörtert wurde. Auch während der Prüfung fanden regelmäßig Gespräche zum Zwischenergebnis statt. Mit der zeitnahen Prüfung wurde den beteiligten Stellen die Möglichkeit eröffnet, Vollzugsmängel zu beseitigen und damit eventuellen Rückforderungsansprüchen des Bundes entgegenzuwirken.

Weitere Hinweise des SSG wurden vom SRH berücksichtigt und ggf. an der entsprechenden Stelle aufgenommen.

III. Allgemeine Feststellungen

1 Investitionsvolumen

Im Rahmen von KP II standen zur Konjunkturbelebung Bundes- und Landesmittel i. H. v. insgesamt 668,35 Mio. € zur Verfügung. Entsprechend § 3 Abs. 2 ZulnvG wurden die Finanzhilfen im Landes- und Kommunalbereich zu 65 % im Investitionsschwerpunkt Bildungsinfrastruktur und zu 35 % im Investitionsschwerpunkt Infrastruktur in Anspruch genommen.

² Maßnahmen, die einer Finanzierungsquelle zugewiesen waren und bei denen die Bewirtschaftungsbefugnis übertragen wurde. Tatsächlich waren 176 Maßnahmen gemeldet.

Übersicht 1: Höhe der Finanzhilfen in Mio. €

	Bundesanteil	Landesanteil	Gesamt	Kommunaler Anteil	Gesamt
Land	119,35	39,78	159,13	-	-
Kommunen	477,40	31,82	509,22	127,28	636,50
Summe	596,75	71,60	668,35	-	-

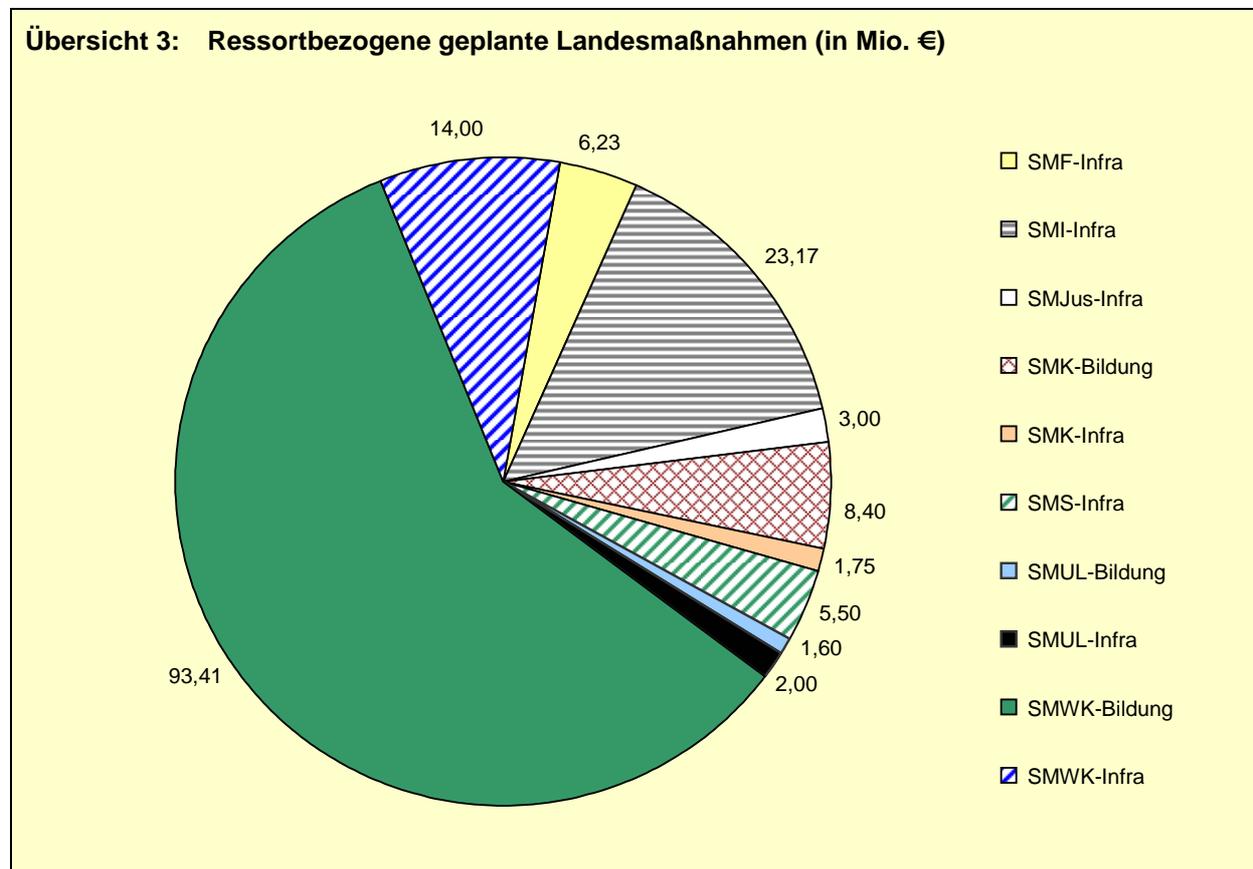
Aufteilung der Investitionsmittel für Landesmaßnahmen

Die Mittel für Investitionen zur Konjunkturbelebung im Landesbereich setzen sich lt. FÖMISAX wie folgt zusammen:

Übersicht 2: Zuordnung der geplanten Landesmaßnahmen

Investitionsschwerpunkt	Anzahl der Maßnahmen	Anteil in %	Summe in Mio. €	Anteil in %
Bildung	130	77	103,41	65
Infrastruktur	39	23	55,65	35
Gesamt	169	100	159,06	100

Übersicht 3: Ressortbezogene geplante Landesmaßnahmen (in Mio. €)



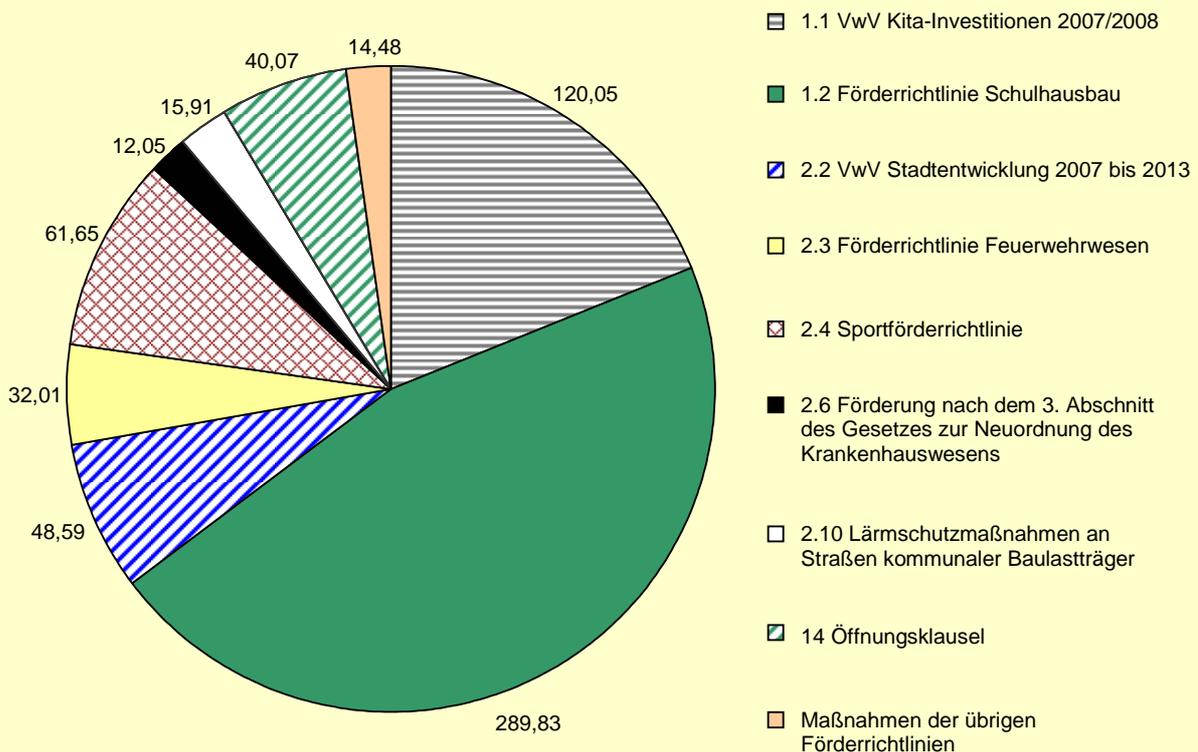
Aufteilung der Investitionsmittel für kommunale Maßnahmen

Die Mittel für Investitionen zur Konjunkturbelebung im kommunalen Bereich setzen sich lt. FÖMISAX wie folgt zusammen:

Übersicht 4: Zuordnung der geplanten kommunalen Maßnahmen zu den Investitionsbereichen

Investitionsbereich	Anzahl der Maßnahmen	Anteil in % (gerundet)	Summe in Mio. € (gerundet)	Anteil in % (gerundet)
Bildung	1.371	57	414,62	65
Infrastruktur	1.036	43	220,03	35
Gesamt	2.407	100	634,65	100

Übersicht 5: Verteilung der geplanten kommunalen Maßnahmen nach Förderrichtlinien (in Mio. €)



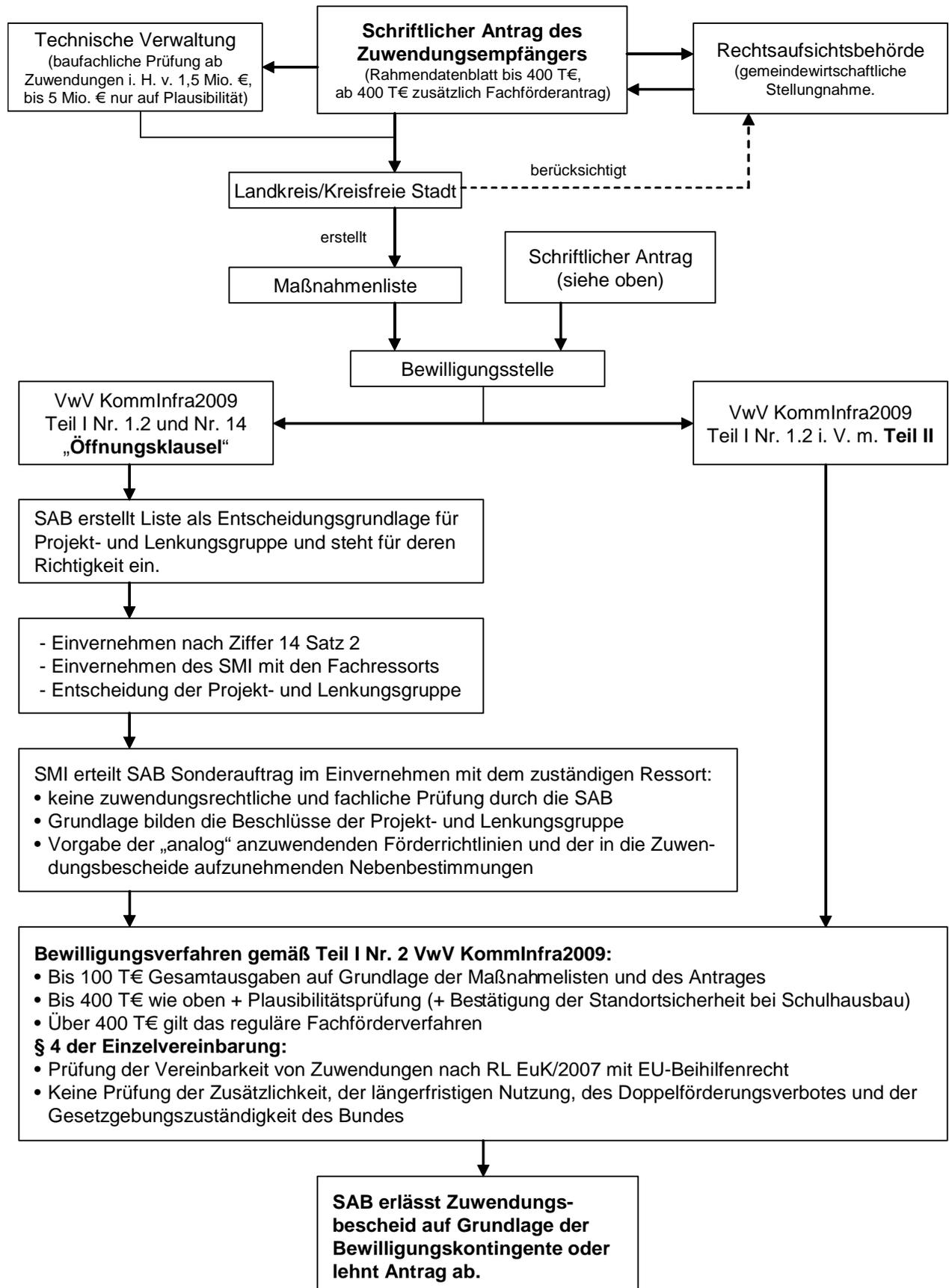
2 Verfahren

2.1 Verfahren für Investitionen im Bereich des Landes

Für Investitionen im Bereich des Landes wurden durch die Ressorts und durch den SIB Maßnahmelisten erarbeitet. Kriterien für die Auswahl der Maßnahmen waren Dringlichkeit und Wirtschaftlichkeit. Die Auswahl der Maßnahmen erfolgte in Abstimmung mit den Landeseinrichtungen.

2.2 Verfahren für Investitionen im Bereich der Kommunen

Das Verfahren für Investitionen im kommunalen Bereich stellt sich schematisch wie folgt dar:



2.2.1 VwV Kommlnra2009 Teil II Fachförderrichtlinien

Die Wahrnehmung der Förderaufgaben durch die SAB setzt gem. § 2 Abs. 3 Satz 1 FördbankG im Einzelfall einen schriftlichen Auftrag des fachlich zuständigen Staatsministeriums voraus, in dem die staatlichen Fördermaßnahmen konkret zu beschreiben sind.

Die Einzelvereinbarung vom 27.04.2009, die den Auftrag zur Durchführung der Förderung nach der VwV Kommlnra2009 regelt, wurde zwischen dem Freistaat Sachsen, vertreten durch das SMI, und der SAB geschlossen.

Der SRH vertritt die Auffassung, dass eine ausschließliche Ressortzuständigkeit des SMI für die Beauftragung der SAB nicht besteht. Der SRH empfiehlt, aus Gründen der Rechtssicherheit die Beauftragung der übrigen Staatsministerien nachzuholen.

Darüber hinaus hat der Freistaat Sachsen die SAB von der Prüfung der Voraussetzungen des ZulnvG entbunden. Im Sonderauftrag zur Einzelvereinbarung Kommunale Infrastruktur 2009 vom 27.04.2009 heißt es beispielsweise: „Die SAB nimmt im Rahmen der Antragsbearbeitung keine zuwendungsrechtliche und fachliche Prüfung vor.“ Gleichwohl hat die SAB für die Durchführung des Bewilligungsverfahrens bereits 3,7 Mio. € im Hj. 2009 erhalten.

Die vertragliche Entbindung der SAB von wesentlichen Prüfpflichten der Bewilligungsstelle ist nach Auffassung des SRH ohne gesetzliche Ermächtigung unzulässig. Die Prüfung der Rechtmäßigkeit der Bewilligungen kann nicht auf die davon begünstigten Zuwendungsempfänger verlagert werden (Verbot der aus dem Inkompatibilitätsprinzip folgenden In-sich-Kontrolle). Daran ändert auch der Einwand des SMI nichts, dass die Rechtsaufsichtsbehörden auf die Kriterien Zusätzlichkeit und Nachhaltigkeit im Rahmen der gemeindewirtschaftlichen Stellungnahmen eingegangen seien und dass die Projekt- und Lenkungsgruppe in den Öffnungsklauselfällen die Voraussetzungen nach ZulnvG und VwV Kommlnra2009 geprüft hätten.

Die Prüfungen sind spätestens bis zur Verwendungsnachweisprüfung nachzuholen. Die nur teilweise Aufgabenübertragung auf die SAB ist außerdem mit Mehrfachbefassungen und Mehraufwand verbunden und insoweit unwirtschaftlich.

2.2.2 VwV Kommlnra2009 Teil I Nr. 14 Öffnungsklausel

Zum Stand 09.10.2009 wurden insgesamt 136 sog. Öffnungsklauselfälle mit einem Gesamtvolumen von rd. 44 Mio. € bewilligt. Nach Angabe des SMI ist die Öffnungsklausel grundsätzlich auf diejenigen Fälle angewandt worden, die nicht unmittelbar unter die in Teil II der VwV Kommlnra2009 genannten Förderrichtlinien fielen, aber gleichwohl den rechtlichen Voraussetzungen des ZulnvG entsprachen. Rechtsgrundlage und damit Ermächtigungsgrundlage für die Förderung der Öffnungsklauselfälle seien die §§ 23, 44 der SÄHO sowie Teil I Nr. 14 der VwV Kommlnra2009 als eigenständige Richtlinie, außerdem die Beschlüsse von Projekt- und Lenkungsgruppe und die Regelungen in den Sonderaufträgen.

Aus Sicht des SMI würden die Entscheidungen der Staatssekretäre in der Lenkungsgruppe die Kabinettsbefassung ersetzen. Die Lenkungsgruppe entscheide letztverbindlich. In den Bewilligungsbescheiden heißt es wörtlich: „Die Förderung erfolgt nach Maßgabe des Beschlusses der Projektgruppe vom ... und des Beschlusses der Lenkungsgruppe vom ...“

Diese Beschlüsse sind unveröffentlicht und werden den Zuwendungsempfängern nicht bekannt gegeben. Dieses Verfahren kann ggf. zu Schwierigkeiten bei Rückforderungen führen. Für künftige Verfahren muss grundsätzlich Transparenz gewährleistet sein.

2.2.3 Zuständigkeit der Bewilligungsstellen

Die SAB ist gemäß Teil I Nr. 7.1 VwV KommInfra2009 zuständige Bewilligungsstelle, soweit sich aus den anzuwendenden Förderrichtlinien gem. Teil II oder anderen geltenden Vorschriften nicht etwas anderes ergibt. Nach Auffassung des SRH hat die SAB in bestimmten Förderbereichen als sachlich unzuständige Behörde gehandelt.

Für die reguläre Förderung von Maßnahmen der Stadtentwicklung sind gemäß der Fachförderrichtlinie die Regierungspräsidien bzw. deren Rechtsnachfolger (VI Nr. 3 VwV Stadtentwicklung) die zuständigen Bewilligungsstellen. Im Gegensatz dazu erließ die SAB aufgrund der Regelungen in der VwV KommInfra2009 alle Bescheide für Maßnahmen der Stadtentwicklung im Rahmen des KP II.

Das SMI führte hierzu aus, aufgrund des durch die VwV KommInfra2009 veränderten Verwendungszwecks könne die VwV Stadtentwicklung nicht mehr unter § 2 Abs. 2 Nr. 4 SMI-FördZuVO subsumiert und damit keine Zuständigkeit der Landesdirektionen mehr begründet werden. Diese Auffassung teilt der SRH nicht. Zum Beispiel bestimmt die VwV KommInfra2009, dass bei der Förderung von Maßnahmen mit Gesamtausgaben über 400 T€ die ursprünglichen Regelungen aus der jeweiligen Förderrichtlinie zu Verwendungszweck und Zuständigkeit maßgeblich sind.

Auch für die Bewilligung der Zuwendungen i. H. v. maximal rd. 494 T€ für die Sanierung von Kinderheimen war die SAB aus Sicht des SRH unzuständig. Es besteht eine abdrängende Spezialzuweisung für die Durchführung der Förderung durch den KSV. Dieser ist zuständig insbesondere für den Vollzug von Richtlinien der obersten Landesjugendbehörden zur Förderung nach § 82 SGB VIII.

Das SMS vertritt gemeinsam mit dem SMI und der SAB die Ansicht, dass die SAB als sachlich zuständige Behörde gehandelt habe. So sei die VwV KommInfra2009 keine Förderrichtlinie der obersten Landesjugendbehörde, sondern eine Richtlinie mehrerer Staatsministerien. Die VwV KommInfra2009 diene infrastrukturellen und wirtschaftspolitischen Zielen und gehe über die bloße Jugendhilfe hinaus.

Sowohl das SMI als auch das SMK haben jedoch gegenüber dem SRH hinsichtlich der Investitionen in Kitas übereinstimmend die Auffassung vertreten, dass die VwV KommInfra2009 eine Richtlinie i. S. v. § 82 SGB VIII sei. Es ist daher widersprüchlich, auf der einen Seite eine Zuständigkeit des KSV als Bewilligungsstelle bei Kita-Investitionen anzunehmen und auf der anderen Seite die Zuständigkeit für die Förderung von Kinderheimen zu verneinen. Sowohl Kitas als auch Kinderheime sind Einrichtungen i. S. d. SGB VIII.

Der SSG geht davon aus, dass die SAB aufgrund der gesetzlichen Regelzuweisungen in § 2 FördbankG i. V. m. den als Beauftragung zu wertenden Zuständigkeitsregelungen der VwV KommInfra2009 für einen Großteil der Förderbereiche die zuständige Bewilligungsstelle gewesen sei. Eine Umdeutung käme nicht in Betracht. Eine Aufhebung der Bescheide sei aus Gründen des Vertrauensschutzes nicht möglich.

Die VwV KommInfra2009 als bloße VwV kann nach Auffassung des SRH nicht von einer gesetzlichen oder durch Rechtsverordnung zugewiesenen Zuständigkeitsverteilung abweichen. Sofern eine Umdeutung der fehlerhaften Verwaltungsakte gem. § 47 VwVfG nicht in Betracht kommt, sind die Bescheide der SAB aufzuheben und der zuständigen Bewilligungsstelle zur erneuten Bescheidung zu übergeben. Ob die Voraussetzungen des § 48 Abs. 2 VwVfG (Vertrauensschutz) vorliegen, kann nicht durch eine generalisierende Betrachtung erfolgen, sondern bedarf einer Einzelfallprüfung durch die zuständigen Stellen.

2.2.4 Zugang für finanzschwache Kommunen

Nach dem ZulnvG haben die Länder dafür Sorge zu tragen, dass auch finanzschwache Kommunen Zugang zu den Finanzhilfen erhalten. Eine individuell höhere Förderung finanzschwacher Kommunen erfolgte in Sachsen nicht. Der Kofinanzierungsanteil wurde um 5 %, unabhängig von deren Finanzsituation, für alle Kommunen aufgestockt. Aus Sicht des SRH ist diese Vorgehensweise nicht zu beanstanden.

Zur Beurteilung, inwieweit auch finanzschwache Kommunen Finanzhilfen nach dem ZulnvG erhalten haben, nutzte der SRH für das Kriterium „finanzschwach“ das Beurteilungssystem zur kommunalen Finanzsituation des SMI (sog. Frühwarnsystem). Darin wird die Finanzsituation der jeweiligen Kommune anhand einer Reihe von Kennzahlen bewertet in: stabile Haushaltssituation (A), hinreichende Leistungsfähigkeit (B), kritische Haushaltslage (C) und instabile Haushaltslage (D).

Das Frühwarnsystem wies insgesamt 11 % aller sächsischen Kommunen mit einer kritischen Haushaltslage und 5 % mit einer instabilen Haushaltslage aus (Stand: September 2009). Dieses Verhältnis spiegelt sich bei der Förderung nach der VwV KommInfra2009 wider. Entsprechend der FÖMISAX befanden sich ebenfalls 11 % der nach VwV KommInfra2009 geförderten Kommunen in einer kritischen Haushaltslage (C) und 5 % in einer instabilen Haushaltslage (D) [Stand: September 2009].

Unter Berücksichtigung der Beurteilung der Finanzsituation aller sächsischen Kommunen erhielten auch finanzschwache Kommunen Finanzhilfen nach dem ZulnvG.

2.2.5 Förderquote

Nicht immer ist die festgelegte Förderquote von 80 % der zuwendungsfähigen Kosten eingehalten worden. Um die vorgegebenen Bewilligungskontingente einzuhalten, wurden statt der tatsächlichen Ausgaben mathematisch ermittelte, förderfähige Ausgaben der Förderung zugrunde gelegt. Die dabei verbleibenden Ausgaben sind in den Zuwendungsbescheiden als zusätzliche Eigenmittel des Maßnahmeträgers deklariert worden. Die FÖMISAX weist insgesamt 343 Maßnahmen mit zusammen rd. 30,1 Mio. € als „nicht förderfähige Kosten“ aus. Laut SMI handele es sich bei den „nicht förderfähigen Kosten“ um grundsätzlich förderfähige Beträge, für die jedoch keine Fördermittel zur Verfügung stünden. Das SMF wolle eine Klärung zur derzeitigen Erfassung vornehmen.

Im Ergebnis müssen die Zuwendungsempfänger - vorwiegend Kommunen - insgesamt erhebliche Finanzierungsanteile zusätzlich zu ihren Eigenanteilen (20 % der förderfähigen Kosten) aufwenden, um geförderte Vorhaben vollständig finanzieren zu können.

Das SMI erklärte hierzu, ein Festhalten an der Förderquote hätte zur Substitution vieler bedeutender Investitionen durch weniger wichtige Maßnahmen geführt.

Der SSG verweist darauf, dass die gewählte Verfahrensweise seinem ausdrücklichen Wunsch entsprochen habe; aufgrund des starren Budgets sei nur so eine optimale Ausschöpfung der Fördermittel möglich gewesen.

Nach Auffassung des SRH war die Vorgabe einer starren Förderquote nicht praxisgerecht. Die beanstandeten Einzelfälle zeigten, dass diese starre Vorschrift umgangen wurde, um alle Mittel überhaupt bewilligen zu können. Die Bewilligungsstellen setzten sich insoweit über Förderrecht hinweg.

3 Mittelabfluss

Gemäß § 1 Abs. 2 ZulnvG sollten 50 % der Fördermittel bis zum 31.12.2009 beim Bund abgerufen werden.

Zum 31.12.2009 waren im Kap. 1505 „Zukunftsinvestitionsgesetz“ im Epl. 15 Einnahmen i. H. v. rd. 122,6 Mio. € und Ausgaben im Kap. 1505 i. H. v. insgesamt rd. 143,4 Mio. € gebucht. Die genannte Ausgabebeziehung stellt den tatsächlichen Mittelabfluss beim Freistaat Sachsen dar, sie sagt jedoch nichts über den Bindungsgrad der Mittel des KP II aus. Der Mittelabfluss betrug zum 02.11.2009 lediglich 6 %. Zum 31.12.2009 lag eine Steigerung auf 21,4 % vor.

Die Vorgabe, 50 % Mittelabfluss bis zum 31.12.2009 zu realisieren, wurde nicht erreicht.

4 Konjunkturbelebende Wirkung

Die konjunkturbelebenden Wirkungen sollen durch ein „Mehr“ an Investitionen im Vergleich zu den regulären Programmen bewirkt werden. Indessen ist der Mitteleinsatz bspw. im Städtebau seit Jahren rückläufig. In den Programmen der Städtebauförderung betragen die aufgelaufenen Ausgabereste Ende 2008 rd. 58,4 Mio. €. Unter Hinzurechnung des Bundesanteils blieben rd. 116,8 Mio. € staatlicher Städtebaufördermittel von den Kommunen ungenutzt. Die SAB gab an, die regulären Förderprogramme würden aufgrund der Maßnahmen zur Konjunkturbelebend weniger in Anspruch genommen, weshalb es zu weiteren Ausgaberesten kommen werde. Die KP-II-Mittel können zumindest in diesem Bereich nicht die erwünschten zusätzlichen Effekte bewirken.

IV. Investitionen im Bereich des Landes

1 Baumaßnahmen der Staatshochbauverwaltung

1.1 Im Bereich der Landesmaßnahmen, auf den in Sachsen rd. 20 % der Bundesmittel entfielen, wurden die Kriterien der Zusätzlichkeit und Nachhaltigkeit im Wesentlichen eingehalten.

Bei 2 universitären Baumaßnahmen in der Zuständigkeit des SMWK mit Gesamtkosten von 2,75 Mio. € bzw. 100 T€ ist das Kriterium der Zusätzlichkeit gem. ZulnvG nicht erfüllt. Eine Maßnahme war bereits vor dem Stichtag 27.01.2009 verbindlich in den Haushalt aufgenommen worden. Bei der anderen Maßnahme handelt es sich statt einer Ertüchtigungs- bzw. Nachrüstungsleistung um eine Maßnahme zur Beseitigung von Bau- und Planungsmängeln an einem bereits im Jahr 2000 fertig gestellten Investitionsvorhaben. Dem widerspricht das SMF und geht von einer Förderfähigkeit aus. Die Stellungnahme des SMF überzeugt nicht. Der SRH hält an seiner Feststellung fest.

Doppelförderungen wurden nicht festgestellt. Nach dem derzeitigen Kenntnisstand wird der Förderzeitraum eingehalten werden können.

1.2 Die Erleichterungen des Verfahrens zur Durchführung von Bauaufgaben im Bereich der staatlichen Vermögens- und Hochbauverwaltung werden umfassend und einheitlich von den SIB-NL genutzt, um die Verfahrensabläufe zu beschleunigen.

1.3 Die VwV Beschleunigung Vergabeverfahren führte im staatlichen Hochbau erwartungsgemäß zu einer Reduzierung der Vergabezeiträume und damit zu einer schnelleren Auftragserteilung.

2 Investitionen durch das Sächsische Staatsministerium für Wissenschaft und Kunst

2.1 Wesentliche Beanstandungen im Zuweisungs- bzw. Zuwendungsverfahren des SMWK gab es mit Ausnahme ungenauer Maßnahmebezeichnungen nicht.

2.2 In Einzelfällen wurden bei den geförderten Einrichtungen Vergabeverstöße festgestellt. Der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit wurde nicht immer gewahrt. Zum Beispiel wurden einem Museum für das Vorhaben „Verbesserung der wissenschaftlichen Infrastruktur - Gerätetechnik für Forschung“ 3 Maßnahmen mit insgesamt 640 T€ bewilligt. Die Auftragsvergaben erfolgten freihändig, ohne die erforderliche Darlegung der Ausnahmegründe und ohne Leistungsbeschreibung auf der Basis von 1 bis 2 telefonisch oder per E-Mail abgeforderten Angeboten. Bei der Beschaffung eines CHS-Analyzers erfolgte eine Vorauszahlung von rd. 92 T€ ohne Rechtfertigung.

Das SMWK hat über zuwendungsrechtliche Maßnahmen zu entscheiden.

3 Investitionen durch das Sächsische Staatsministerium für Kultus und Sport

3.1 Das SMK als Schulträger für die sächsischen Landesschulen ist für deren Ausstattung mit Lehr- und Lernmitteln verantwortlich. Das SMK konnte bei 2 geprüften Landesschulen keine Nachweise für die Zusätzlichkeit der geförderten Ausstattungsinvestitionen vorlegen. Nach Aussage des SMK liegt die Entscheidung bei den Landesschulen. Laut Stellungnahme des SMK wird die Anmerkung des SRH aufgegriffen, die Zusätzlichkeit der Beschaffungen dokumentiert und der SRH entsprechend informiert.

3.2 Eine Landesschule beabsichtigte, für 1,1 Mio. € Musikinstrumente anzuschaffen. Sehr hochpreisige Instrumente wurden bereits bestellt oder beschafft. Dem SMK lag keine Begründung zur Notwendigkeit ihrer Beschaffung vor. Das SMK verwies auf den Charakter der Schule als Eliteschule mit einem absoluten Alleinstellungsmerkmal in Sachsen. Es kam zu Vergabeverstößen. Die Aufträge mit einem Wertumfang von 72 bis 100 T€ wurden freihändig vergeben. Vergabevermerke fehlten.

Das SMK erklärte, dass eine der geprüften Landesschulen künftig die Vergabeentscheidung durch eine Kommission, bestehend aus drei Musiklehrern vornehmen lässt und darüber formalisierte Protokolle anfertigt. Insbesondere werde die Verwaltungsleiterin des Landesgymnasiums zeitnah eine „Auffrischungsbildung“ zum Vergaberecht besuchen.

Angesichts des Ausgabevolumens hält es der SRH für notwendig, dass Vergabeentscheidungen unter Beteiligung der Verwaltungsleiterin und des SMK getroffen werden.

4 Investitionen durch das Sächsische Staatsministerium für Umwelt und Landwirtschaft

Im Geschäftsbereich des SMUL ist der Bau eines Informations- und Bildungszentrums mit einer Bruttogeschossfläche von ca. 1.000 m² in einem Biosphärenreservat i. H. v. 2,6 Mio. € zzgl. 750 T€ für die Innenausstattung geplant. Die Berechnung des geplanten Flächenumfanges basiert auf der Annahme, dass die Einrichtung jährlich von 20.000 Besuchern genutzt wird.

Zweifel des SRH an der Belastbarkeit dieser Zahlen begegnete das SMUL in seiner ersten Stellungnahme mit dem Hinweis, dass es eher mit einer Besucherzahl von 30.000 bis 40.000 rechne. Das SMUL hält an dem Bauvorhaben fest.

Im Hinblick auf die unsichere Kalkulation der Besucherzahlen und der damit zu erwartenden Auslastungsprobleme sollte auf den vorgesehenen Neubau eines Informations- und Bildungszentrums verzichtet werden.

V. Investitionen im Bereich der Kommunen

1 Bewilligungsverfahren

1.1 Allgemeine Feststellungen

1.1.1 Die Bescheide der SAB und des KSV genügen in mehreren Fällen nicht den Anforderungen, da einzelne Ausgaben nicht zuzuordnen waren und der Verwendungszweck häufig nicht vollständig bezeichnet wurde. Eine korrekte Verwendungsnachweisprüfung ist damit nicht möglich. Nach Nr. 4.2.3 VVK muss die Bezeichnung des Verwendungszwecks nach Zielsetzung, Qualität und Umfang so eindeutig und detailliert sein, dass sie auch als Grundlage für eine begleitende und abschließende Erfolgskontrolle dienen kann.

Das SMK teilte in der Stellungnahme mit, dass die SAB unabhängig von der Prüfung des SRH um Überprüfung der Maßnahmebezeichnungen gebeten wurde. Die Ausführungen des SRH zu den geprüften Einzelfällen würden im Rahmen der Verwendungsnachweisprüfung Beachtung finden. Bei Erfordernis würden Änderungsbescheide erlassen werden.

Aus dem Bewilligungsbescheid in Verbindung mit den zugehörigen Antragsunterlagen muss eindeutig hervorgehen, um welche Maßnahme es sich handelt. Gegebenenfalls sind Änderungsbescheide zu erlassen.

1.1.2 In einer Vielzahl von Fällen (z. B. Ausstattungen in Kitas, bei Beschaffung von Pflanzkübeln und Bänken, Zusammenrechnung von verschiedenen Vorhaben im Gemeindegebiet) wurden Zuwendungen unter Missachtung der Bagatellgrenze in der VwV KommInfra2009 von 10 T€ bewilligt.

Nach Aussage des SMK handele es sich möglicherweise um Missverständnisse zwischen den beteiligten Stellen SAB und KSV, die dem Termindruck bei Erstellung der Förderlisten geschuldet seien. Unabhängig davon sei aus Sicht des SMK und des SMI die Förderfähigkeit von Maßnahmen nach dem ZulnVG auch unterhalb der Bagatellgrenze zulässig. Dem Freistaat Sachsen entstehe daraus kein Nachteil. Der SSG teilt die Auffassung der zuständigen Ressorts.

Die Gewährung von Zuwendungen unterhalb der Bagatellgrenze widerspricht dem Ziel des ZulnVG und den Bestimmungen der VwV KommInfra2009, bedeutsame Investitionen zu fördern und damit einen spürbaren wirtschaftlichen Effekt zu erreichen. Durch die Förderung vieler kleiner Maßnahmen entsteht darüber hinaus ein höherer Verwaltungsaufwand.

1.1.3 Mit dem Splitten von Zuwendungsmaßnahmen bei komplexen Baumaßnahmen wurden im Bereich der Kita-Investitionen und dem Schulhausbau bei einer Reihe von Maßnahmen verfahrensrechtliche Regelungen nicht beachtet.

Für Maßnahmen auf dem Gebiet des Schulhausbaus mit Gesamtausgaben von mehr als 100 T€ ist nach der VwV KommInfra2009 eine Bestätigung der Standortsicherheit durch das SMK erforderlich. Die SAB ermittelte insgesamt 26 Fälle, bei denen eine Gesamtmaßnahme (Maßnahme, die einen sachlichen und örtlichen Zusammenhang bildet) von mehr als 100 T€ in mehrere Einzelmaßnahmen mit einem Umfang jeweils unter 100 T€ „gesplittet“ war und legte diese dem SMK nachträglich zur Entscheidung vor. Trotz fehlender Prüfung der Stand-

ortsicherheit waren diese „gesplitteten“ Anträge zuvor einzeln positiv beschieden worden. Das SMK teilte der SAB mit Schreiben vom 01.12.2009 mit, welche Zuwendungsbescheide aufzuheben sind.

Das SMK hat eine Überprüfung der Standortsicherheit erst rund ein halbes Jahr nach Bewilligung der Anträge vorgenommen und die daraus gebotenen Konsequenzen gezogen.

Durch das Splitten von Baumaßnahmen in einzelne BA unter die Zuwendungshöhe von 1,5 Mio. € wurde die baufachliche Plausibilitätsprüfung durch die zuständige staatliche technische Verwaltung umgangen. Damit blieben der baufachliche Sachverstand und die Einflussnahme der Bauverwaltung i. S. v. Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit ungenutzt.

Das SMK sagte zu, Komplexmaßnahmen in Abstimmung mit der SAB und dem KSV zu prüfen.

1.2 Fachförderbereich Teil II Nr. 1.1 Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflegestellen

1.2.1 Der KSV bewilligte mit 13 Sammelbescheiden an die Landkreise und Kreisfreien Städte maßnahmekonkret über 600 Einzelmaßnahmen. Die Landkreise bewilligten auf Grundlage ihrer Bescheide die Einzelmaßnahmen an die Kommunen bzw. freien Träger als Endempfänger weiter. Dieses Verfahren führte im Falle von Änderungsanträgen der Endempfänger zu einem unverträglich hohen Verwaltungsaufwand. Im weit überwiegenden Teil der über 600 Einzelmaßnahmen wurden Änderungsanträge gestellt. Sowohl der Sammelbescheid als auch die jeweiligen Bescheide des Landkreises mussten geändert werden. Dies widerspricht der Beschleunigungsmaxime der VwV KommInfra2009. Das vorgefundene Verfahren sieht weder die VwV KommInfra2009 noch die Fachförderrichtlinie vor.

In seiner Stellungnahme äußerte das SMK im Wesentlichen, dass der KSV für den ordnungsgemäßen Vollzug des KP II verantwortlich sei und er für jede Einzelmaßnahme die Änderungen zu prüfen und im KP-II-SAXSystem zu erfassen habe. Infolge dieser Gesamtverantwortung könne eine der Fachförderung analoge Verfahrensweise bei KP II nicht erfolgen. Die Stellungnahme des SMK überzeugt nicht. Der SRH hält an seiner Feststellung fest.

1.2.2 Der KSV hat von seinen Möglichkeiten zur Anforderung von vergleichenden Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen keinen Gebrauch gemacht. Das Erfordernis zur Vorlage einer Wirtschaftlichkeitsberechnung ergibt sich aus § 10 Abs. 2 KomHVO.

Der SSG vertritt in seiner Stellungnahme vom 28.10.2010 die Auffassung, dass Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen nur erforderlich seien, wenn es sich um „Investitionen von erheblicher finanzieller Bedeutung“ handeln würde. Auch wären Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen beim Vollzug des ZulnVG mit Schwerpunktsetzung auf energetische Sanierung entbehrlich.

Es handelt sich in den angesprochenen Fällen um Investitionen mit Gesamtbaukosten von rd. 1.700 T€ bzw. 1.800 T€. Diese sind für die beiden geprüften Kommunen von erheblicher finanzieller Bedeutung. In beiden Fällen waren nicht energetische Sanierungen Gegenstand der Förderung, sondern die Umnutzung einer Grundschule zur Kindertagesstätte bzw. der Abbruch und Ersatzneubau einer Kindertagesstätte. Nach der VwV KommInfra2009 sind bei Maßnahmen mit Gesamtausgaben über 100 T€ Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen erforderlich. (vgl. Ziff. 2.2).

In beiden Fällen wäre eine Wirtschaftlichkeitsberechnung erforderlich gewesen.

1.2.3 In den Antragsunterlagen fand sich zu jeder Maßnahme ein „Prüfvermerk“ des KSV. Die Prüfung der „max. förderfähigen Ausgaben pro Platz“ war mit „ja“ oder „nein“ durch Ankreuzen bewertet, ohne dass die Anzahl der Plätze vermerkt war. Dies betraf mehrfach auch die Antragsunterlagen. Obwohl bei der Kombination von Sanierung und Neubau die maximal mögliche Fördersumme von der Anzahl der zu schaffenden Plätze abhängt, war oftmals nur im Gespräch mit der zuständigen Sachbearbeiterin des KSV die jeweilige Platzzahl zu ermitteln.

Der KSV hat die Feststellungen des SRH zur unzureichenden Prüfung zum Anlass genommen, künftig u. a. Angaben zur Kapazität in den Aktenvorgängen der Landkreise, Kreisfreien Städte und im Prüfvermerk auszuweisen.

1.2.4 Der KSV legte bei der Bemessung der förderfähigen Ausgaben nicht nur die Anzahl der neu zu schaffenden Plätze zugrunde, sondern bezog auch die bereits vorhandenen Plätze in den Kitas in seine Berechnungen ein. Insgesamt dürfte die unzutreffende Rechtsauffassung des KSV dazu geführt haben, dass ein hoher Millionenbetrag zu Unrecht ausgereicht wurde. Allein in vier geprüften Fällen wurden Zuwendungen von rd. 280.000 € zu hoch festgestellt.

Das SMK hält an seiner bereits prüfungsbegleitend geäußerten Rechtsauffassung fest, wonach der KSV in den genannten Fällen richtlinienkonform gehandelt habe und die Verfahrensweise mit dem SMK abgestimmt gewesen sei. Eine Kapazitätserweiterung gehe i. d. R. mit Baumaßnahmen in der gesamten Einrichtung einher, sodass bei der Ermittlung der förderfähigen Ausgaben nicht nur auf die von der Maßnahme unmittelbar betroffenen Plätze abgestellt werde.

Aus Sicht des SRH kann der Wortlaut der Förderrichtlinie die Rechtsauffassung des SMK nicht stützen. Wäre die Argumentation des KSV bzw. des SMK richtig, würde in Extremfällen die Neuschaffung von nur wenigen Kita-Plätzen - bei einer hohen Anzahl von bereits bestehenden Plätzen - eine unverhältnismäßig hohe Zuwendung begründen.

1.2.5 Darüber hinaus wurden durch die Berücksichtigung nicht förderfähiger Ausgaben (z. B. Bau von Parkplätzen im Rahmen einer Kita-Sanierung) Zuwendungen zu hoch bewilligt. Die Ausgaben für den Bau des Parkplatzes und der Umgestaltung der Zufahrt sind bei Sanierungsarbeiten nach Teil II Nr. 1.1 der VwV KommInfra2009 i. V. m. der VwV Kita-Investitionen nicht förderfähig, weil nach der Intention der Förderrichtlinie die Verbesserung des kindbezogenen Umfeldes erreicht werden soll. Die Kindertagesstätten sollen so ausgestattet sein, dass sie ihren Bildungs-, Erziehungs- und Betreuungsauftrag erfüllen können (§§ 2, 11 SächsKitaG).

Das SMK vertritt die Rechtsauffassung, dass der Bau von Parkplätzen im Rahmen der geprüften Kita-Sanierungsmaßnahme förderfähig sei. Die Aufzählung der Sanierungsarbeiten in Pkt. V Nr. 3 der VwV Kita-Investitionen sei nicht abschließend. Dies werde durch die Formulierung „insbesondere“ deutlich. Durch den Bau von Parkplätzen werde die Sicherheit der Kinder beim Bringen und Abholen wesentlich erhöht. Auch der SSG betont den Sicherheitsaspekt bei der Bewältigung des Ziel- und Quellverkehrs.

Selbst wenn der Auffassung des SMK zu folgen wäre, führt dies nicht zu einer geänderten Rechtsauffassung. Das SMK legt nicht dar, dass es sich bei der Schaffung von Parkplätzen um eine Sanierungsmaßnahme handelt.

Der SRH fordert das SMK deshalb auf, den KSV anzuhalten, die Bescheide zurückzunehmen.

1.3 Fachförderbereich Teil II Nr. 1.2 Schulhausbau

1.3.1 In allen geprüften Fällen legte die SAB auf Weisung des SMI das Ende des Bewilligungszeitraumes auf den 31.12.2010, obwohl der überwiegende Teil der geprüften Kommunen im Förderantrag gerade bei Maßnahmen unter 100 T€ ein geplantes früheres Ende angab. Infolgedessen verlegte eine Reihe von Kommunen die Realisierung kleinerer und überschaubarer Maßnahmen in das Jahr 2010.

Mit der generellen Festlegung des Endes des Bewilligungszeitraumes auf den 31.12.2010 und der großzügigen Auslegung der Sollvorschrift des 50 %igen Mittelabflusses wurde ein Steuerungsinstrument zum zügigen Mittelabfluss nicht ausreichend genutzt. Diese generelle Regelung ist auch nicht mit der unklaren Verfassungslage bis Ende Juli (Änderung des Art. 104b GG) und der nötigen Flexibilität, wie es der SSG anführt, zu rechtfertigen.

1.3.2 Die Nachhaltigkeit von geprüften Maßnahmen war nicht in jedem Fall gesichert. Mehrere Maßnahmen lehnte die SAB zunächst wegen nicht bestätigter Standortsicherheit ab und bewilligte später dennoch Zuwendungen. Dies betraf z. B. die Dach- und Fenstersanierung an einer Grundschule i. H. v. 145.580 € ab. Nach einer Versagung der Gesamtmaßnahme erfolgte später für die Maßnahme Dachsanierung eine Bewilligung im geschätzten Gesamtumfang von 99,8 T€. Nach der Auftragsvergabe veranschlagte die Gemeinde für die Dachsanierung 128,5 T€ in ihrem Haushalt. Zwei Anträge einer Gemeinde für die energetische Sanierung ihrer Grundschule (Fenster, Außentüren, Trockenlegung) zunächst mit einem Gesamtumfang von 477 T€ und später i. H. v. 249 T€ lehnte die SAB ab, beschied aber in der dritten Bewilligungsrunde den Antrag der Kommune für Rekonstruktion und Instandsetzung der Sanitäranlagen in der gleichen Grundschule mit einem Gesamtumfang von 99.258 € positiv.

Das SMK überprüfte in zeitlicher Nähe zur Prüfung des SRH die Standortsicherheit der genannten und weiterer möglicher vergleichbarer Fälle. Sie wies die SAB im Schreiben vom 14.12.2009 an, 12 Bescheide aufzuheben.

Die Regelungen der VwV KommlnInfra2009 entbinden die SAB nicht davon, die fehlende Standortsicherheit in ihre Entscheidung mit einzubeziehen, wenn ihr diese aus anderen Verfahren bekannt ist.

1.3.3 Das SMK wurde seiner Steuerungsfunktion nicht immer gerecht. Die SAB bat das SMK um Entscheidung bezüglich der Verfahrensweise bei 5 Kommunen, deren Anträge im Fachförderprogramm Schulhausbau im Jahr 2008 mangels Standortsicherheit abgelehnt worden waren und die daraufhin im Rahmen des KP II einen Förderantrag stellten. Da es sich ausschließlich um Anträge mit einem Volumen unter 100 T€ handelte, lehnte das SMK eine Prüfung der Standortsicherheit noch am gleichen Tag ab. Die Verantwortung für die Sicherstellung der längerfristigen Nutzung läge allein beim Zuwendungsempfänger. Darauf hin gab die SAB den Anträgen statt.

Das SMK teilte mit, es habe alle durch die SAB benannten Fälle auf Standortsicherheit überprüft. Eine erneute Befassung des SMK mit dieser Problematik konnte allerdings nicht nachgewiesen werden.³

Investitionen nach dem ZulnvG sind nur zulässig, wenn deren längerfristige Nutzung auch unter Berücksichtigung der absehbaren demografischen Veränderungen vorgeesehen ist.

³ Im Falle der Grundschulen zweier Gemeinden war das SMK aus anderen Gründen mit deren Standortsicherheit befasst.

1.3.4 Eine Gemeinde beantragte für Umbau und Modernisierung einer Grundschule mit Gesamtausgaben i. H. v. rd. 1,3 Mio. € bereits im August 2008 ohne Erfolg Fördermittel nach der Förderrichtlinie Schulhausbau. Nach entsprechendem Hinweis durch die SAB beantragte die Gemeinde erneut eine Förderung nach der VwV KommInfra2009. Nach mehrmaliger Intervention des Bürgermeisters bestätigte das SMK schriftlich die Standortsicherheit der Grundschule für einen Zeitraum von zunächst sechs Jahren. Es verwies auf das Risiko eines Verstoßes gegen den Grundsatz der Nachhaltigkeit, welches ausschließlich die Gemeinde selbst, ggf. auch der Landkreis als Träger der Schulnetzplanung zu tragen habe. Durch diesen Hinweis sieht das SMK seine Steuerungsfunktion als erfüllt an. Die SAB bewilligte die Zuwendung antragsgemäß unter Anfügung der vom SMK aufgeführten Maßgaben mit einer Zweckbindungsfrist von 25 Jahren.

Die Zweckbindungsfrist überschreitet die Dauer der zugesicherten Standortsicherheit erheblich. Das SMK belässt die Risiken einer Schulschließung weit vor Ablauf der Zweckbindungsfrist unter Gefahr der Rückforderung der Fördermittel allein beim kommunalen Antragsteller sowie dem Landkreis als Träger der Schulnetzplanung und wird seiner Steuerungsfunktion nicht vollumfänglich gerecht.

1.3.5 Die SAB bewilligte einem Landkreis eine Förderung „Energetische Baumaßnahmen an der Musikschule (*Name*)“ mit Gesamtausgaben i. H. v. 384 T€ als kommunale oder gemeinnützige Einrichtung der Weiterbildung. Weiterbildung ist nach der Definition des Deutschen Bildungsrates, dem sich das BMF anschließt, die „Fortsetzung oder Wiederaufnahme organisierten Lernens nach Abschluss einer verschiedenartig ausgedehnten ersten Bildungsphase“. Das BMF sieht keine Spielräume zur Abweichung von dieser Definition. Eine Musikschule ist daher keine Weiterbildungseinrichtung i. S. d. ZulnVG. Sie knüpft nicht an eine abgeschlossene erste Bildungsphase an. Ihr Angebot richtet sich in der Regel an Kinder und Jugendliche, die sich vor oder in der ersten Bildungsphase befinden.

Die vom SRH geforderte Klärung des Weiterbildungsbegriffs mit dem BMF ist nach Angaben des SMK erfolgt. Zuwendungsbescheide für Musikschulen werden erforderlichenfalls korrigiert.

1.3.6 Die Zuordnung der Fördermaßnahmen zu den „Einrichtungen der frühkindlichen Bildung“ und zur „Schulinfrastruktur“ war nicht in jedem Fall korrekt. Beispielsweise wurde die Erweiterung eines Schulhortes nach der Föri SHB gefördert. Hort und zugehörige Grundschule waren dabei in separaten Gebäuden mit unterschiedlicher Postanschrift untergebracht. Für die Maßnahme in einem Schulhort wäre eine Zuordnung zu den „Einrichtungen der frühkindlichen Bildung“ und damit stattdessen eine Förderung nach der VwV Kita-Investitionen sachgerecht. Das Argument des SMK, eine getrennte Antragstellung nach der Föri SHB und der VwV Kita-Investitionen würde den Verwaltungsaufwand erhöhen und einen schnellen Mittelabfluss verhindern, läuft hier ins Leere. Das SMK übersieht, dass im vorliegenden Fall für die Grundschule gerade kein Antrag gestellt wurde. Auf die mögliche unterschiedliche Zuwendungshöhe ging das SMK nicht ein.⁴

Das SMK wird aufgefordert, im Benehmen mit der SAB und dem KSV geeignete Maßnahmen zu ergreifen, um die Rechtmäßigkeit der Förderung zu gewährleisten und eine mögliche finanzielle Besserstellung dieser Kommunen gegenüber Antragstellern nach der VwV Kita-Investitionen zu prüfen.

1.3.5 Die SAB bewilligte Zuwendungen an 2 Landkreise i. H. v. 4,8 Mio. € bzw. rd. 3,1 Mio. € ohne ausreichende Planungsreife der Maßnahmen. Die baufachliche Plausibilitätsprüfung durch die OFD ergab in beiden Fällen eine nicht ausreichende Planungstiefe, die

⁴ Die VwV Kita-Investitionen stellt bei ihrer Förderung grundsätzlich auf Platzpauschalen und nicht, wie die Föri SHB, auf die Höhe der zuwendungsfähigen Kosten ab.

eine Beurteilung der Wirtschaftlichkeit ausschloss. Die Bewilligung erfolgte teilweise unter der auflösenden Bedingung, dass der Antragsteller spätestens mit dem ersten Auszahlungsantrag die vollständigen Planungsunterlagen gem. Leistungsphase 2 HOAI (Vorplanung) oder einer weiterführenden Leistungsphase in zweifacher Ausfertigung vorlege.

Die SAB erkennt wegen der zu erteilenden Baugenehmigung kein Risiko. Das SMK vertritt die Auffassung, dass die fehlenden Antrags- und Planungsunterlagen eine Förderung der Baumaßnahme nicht gefährden würden. Entsprechende Auflagen im Zuwendungsbescheid seien ausreichend. Dem widerspricht der SRH. Ob Baumaßnahmen förderfähig und die zuwendungsfähigen Kosten angemessen sind, kann ohne Planungsunterlagen nicht bewertet werden. Auch eine Baugenehmigung enthält keine Festlegungen zur Wirtschaftlichkeit der Baumaßnahme.

Wenn vollständige Planungsunterlagen gem. Leistungsphase 2 HOAI erst zum Zeitpunkt des ersten Auszahlungsantrages vorzulegen sind, ist das für die ordnungsgemäße Beurteilung der Förderfähigkeit und Kosten zu spät.

1.4 Fachförderbereich Teil II Nr. 2.1 Förderung der Regionalentwicklung

1.4.1 Der SRH stellte Mängel bezüglich geförderter Abrissmaßnahmen fest. Nach der Fachförderrichtlinie FR-Regio sind „nichtinvestive Ausgaben“ für Abbruchmaßnahmen unter bestimmten Voraussetzungen förderfähig. Die Staatsregierung änderte mit Erlass der VwV KommInfra2009 für deren Anwendungsbereich den Zuwendungszweck der FR-Regio, indem sie den Begriff „nichtinvestive“ durch „investive“ ersetzte und so Abbruchmaßnahmen für förderfähig erklärte.

Zuwendungen i. H. v. fast 500 T€ betrafen nur geförderte Abrissmaßnahmen. Abrissmaßnahmen sind jedoch keine Investitionen; sie werden nur als investive Begleit- und Folgemaßnahmen gefördert, wenn sie in Zusammenhang mit den Maßnahmen nach § 3 Abs. 1 ZulnvG (hier sonstige Infrastrukturinvestitionen) stehen. Förderrichtlinien des Landes haben sich an den Vorgaben höherrangigen Rechts - hier des ZulnvG - auszurichten.

In keinem Fall war der Antrag auf Förderung des Abrisses mit einem Antrag auf Förderung einer Investition nach dem ZulnvG verbunden. Lediglich in einem Fall beantragte ein Zuwendungsempfänger nach Abschluss der Abrissmaßnahme Zuwendungen für den Neubau eines Mehrzweckgebäudes auf dem betroffenen Grundstück als Maßnahme des Städtebaus. Die Bewilligung erfolgte durch die SAB, obwohl zu diesem Zeitpunkt nach Angaben der Antragstellerin noch keine Baugenehmigung erteilt worden war.

Das SMI bestätigte, dass keine der geförderten Maßnahmen mit einer Folgeinvestition verbunden war. Abbruchmaßnahmen seien jedoch isoliert zu betrachtende Investitionen i. S. v. § 3 Abs. 1 Nr. 2f ZulnvG. Dem folgt der SRH nicht.

1.4.2 Nach der Fachförderrichtlinie ist auch nachzuweisen, dass die Abrissmaßnahmen im Kontext der regionalen Strategie- und Handlungskonzepte gem. Nr. II.1 FR-Regio stehen und dort im interkommunalen Konsens bestimmt und priorisiert sind. Dies hat die Bewilligungsstelle (Landesdirektion Chemnitz) nicht gefordert.

Das SMI teilte mit, dass - aufgrund des engen Zeitrahmens - davon ausgegangen wurde, dass für den Freistaat Sachsen flächendeckend aktuelle Konzepte vorliegen würden. Eine Prüfung der Nachhaltigkeit und Vereinbarkeit der Maßnahmen mit regionalen und örtlichen Strategie- und Handlungskonzepten sei somit in ausreichender Form erfolgt.

Die Annahme, dass die Fördervoraussetzungen vorliegen, kann nicht die Prüfung der Bewilligungsbehörde ersetzen.

Das SMI hat eine Prüfung und ggf. Rückforderung der dem ZulnvG nicht entsprechenden Zuwendungen zu veranlassen.

1.5 Fachförderbereich Teil II Nr. 2.2 Stadtentwicklung

1.5.1 Entgegen den Vorgaben des Haushaltsrechts (mindestens 25 Jahre) wurden die Zweckbindungsfristen bei Grundstücken u. a. nur auf 10 Jahre festgesetzt. Sachliche Gründe für die Fristverkürzung waren in keinem der Fälle dokumentiert und auch nicht erkennbar.

Die SAB wird aufgefordert, die Zweckbindungsfristen bei Maßnahmen an Grundstücken (einschließlich Gebäuden) auf 25 Jahre festzusetzen.

1.5.2 Die Maßnahmebeschreibungen (Instandsetzung von Spielplätzen, Fenstererneuerung, Austausch, Ersatzbeschaffung, Renovierung) der von der SAB bewilligten Förderfälle lassen in zahlreichen Fällen zweifeln, ob es sich bei den KP-II-Maßnahmen überhaupt um Investitionen und nicht lediglich um Unterhaltungs- und Instandhaltungsmaßnahmen handelt. Beschaffung ist nicht Gegenstand der Städtebauförderung (vgl. § 164a BauGB). Diese erstreckt sich nur auf die bauliche Anlage.

Die SAB habe sich - so das SMI - bei der Abgrenzung von Bauinvestitionen von bloßen Instandhaltungen an § 2 HOAI orientiert. Außerdem lasse sich aus den Bauvorschriften ableiten, dass die Erneuerung oder der Austausch von Bauteilen mit einem höheren Standard verbunden sei und es sich folglich um werterhöhende Instandsetzungsmaßnahmen handele.

Weder aus der HOAI noch aus rechtlich bedingten Standarderhöhungen lässt sich der investive Charakter der Maßnahmen ableiten. Es ist unverständlich, warum SMI und SAB nicht die für die kommunale Haushaltswirtschaft geltenden Regelungen zur Abgrenzung von Herstellungs- und Erhaltungsaufwand bei Baumaßnahmen gem. § 6 VwV Gliederung und Gruppierung zugrunde legen.

Die SAB hat den investiven Charakter aller Maßnahmen zu prüfen. Soweit Förderungen lediglich Instandhaltungspflichten des Eigentümers betreffen, sind die rechtlichen Möglichkeiten für die Rückforderung der bewilligten Mittel auszuschöpfen, um Rückforderungen durch den Bund auszuschließen.

1.5.3 Der SRH stellte fest, dass in einigen geprüften Fällen bereits in den Vorjahren Städtebaufördermittel zur Sanierung bzw. für Vorbereitungsarbeiten der baulichen Anlagen eingesetzt wurden.

Das SMI gab an, die SAB werde das Doppelförderungsverbot und evtl. Rückforderungsansprüche vorhabenbezogen prüfen.

Die SAB hat für alle Maßnahmen zu prüfen, wann mit der Sanierung der baulichen Anlage bzw. den Vorbereitungsarbeiten begonnen worden ist und Zuwendungen für bereits begonnene Vorhaben ggf. zurückzufordern.

1.6 Fachförderbereich Teil II Nr. 2.3 Fachförderrichtlinie Feuerwehrwesen

1.6.1 Aus Mitteln des ZulnvG wurde die Sanierung von bereits vorhandenen Feuerlöschteichen einer Gemeinde i. H. v. 160 T€ gefördert. Die Sanierung von Feuerlöschteichen als Maßnahme der Werterhaltung entspricht nicht dem Investitionsbegriff des ZulnvG. Die Instandsetzung und Unterhaltung künstlich angelegter Löschwasserentnahmestellen ist nicht förderfähig. Nach Mitteilung des SMI wurde der Zuwendungsbescheid zurückgenommen.

1.6.2 Aus Mitteln des ZulnvG wurde außerdem die Beschaffung eines „Dekontaminations-LKW - Personen“ durch einen Landkreis i. H. v. 136 T€ gefördert. Der Bund ergänzt den Katastrophenschutz der Länder und stellt diesen eine ergänzende technische Ausstattung bereit. Für die Beschaffung besteht die Finanzierungszuständigkeit seitens des Bundes (gem. Anlage 4 zu § 1 Abs. 2 SächsKatSVO). Auch wenn einem derartigen Fahrzeug ein Mehrfachnutzen für den Landkreis als Träger des überörtlichen Brand- und Katastrophenschutzes sowie des Rettungsdienstes zukommt - wie das SMI meint -, sind die unterschiedlichen Beschaffungszwecke und Finanzierungszuständigkeiten klar voneinander abzugrenzen.

Die Finanzierung zulasten der den Kommunen nach dem ZulnvG zur Verfügung stehenden Bundes- und Landesmittel ist ausgeschlossen. Die Gewährung der Zuwendung an den Landkreis ist daher rechtswidrig.

1.7 Fachförderbereich Teil II Nr. 2.4 Sportförderung

In 2 Fällen veranlasste die SAB erst nach Prüfung des SRH Widersprüche hinsichtlich der Förderfähigkeit aufzuklären. Ein Landkreis erhielt für die Sanierung eines Stadions eine Zuwendung i. H. v. 1.758.600 €, obwohl zumindest lt. „Stadionordnung des FC (Name)“ vom 15.09.2009 zunächst ein „Anspruch der Allgemeinheit auf Benutzung der Versammlungsstätten und der Anlagen des ...stadions“ nicht bestand. Die Sportförderrichtlinie untersagt ausdrücklich die Förderung von gewerblich betriebenen oder in erheblichem Umfang durch professionelle Sportler genutzten Sportstätten. Die SAB teilte zwischenzeitlich mit, der Fußballclub habe § 2 Abs. 2 Stadionordnung ersatzlos gestrichen. Nach Prüfung weiterer Unterlagen sei gegenwärtig weder von einer überwiegenden noch erheblichen Nutzung des Stadions durch professionelle Sportler auszugehen. Auch bei einer weiteren Sportstätte, die ebenfalls von Profisportlern genutzt wird, wurde erst nach der Bewilligung der Belegungsplan vorgelegt.

Die SAB hat weiter auf die Einhaltung der Fördervoraussetzungen zu achten.

1.8 Fachförderbereich Teil II Nr. 2.6 Krankenhauswesen

Das SMS gewährte Zuwendungen i. H. v. 204.800 € an Krankenhausträger für Investitionskosten im Wege der Einzelförderung, obwohl die für eine Einzelförderung vorgeschriebenen Wertgrenzen gem. § 11 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 SächsKHG nicht erreicht wurden. Die beantragten Investitionskosten waren nur über die Jahrespauschale förderfähig, für deren Bewilligung die SAB zuständig ist. Bei einer Förderung durch die Jahrespauschale wäre die Zusätzlichkeit nicht nachweisbar gewesen, denn die Mittel der Jahrespauschale der regulären Fachförderung können jahresübergreifend angespart werden.

Das SMS vertritt die Auffassung, dass die Förderung in Anlehnung an das SächsKHG erfolge. Eine strikte Anwendung des SächsKHG sei im Verhältnis zur VwV KommInfra2009 Teil I widersprüchlich und nicht realistisch. Die Wertgrenze beziehe sich lediglich auf Baumaßnahmen und der damit verbundenen Erstausrüstung. Bei der Wieder- bzw. Ergänzungsbeschaffung von Medizintechnik sei diese nicht relevant und die Voraussetzungen für eine Einzelförderung seien damit gegeben. Unabhängig davon sei eine Förderung in Anlehnung an die Pauschalförderung nicht möglich gewesen, da eine Erhöhung der Jahrespauschalen aller Krankenhäuser durch eine gesonderte Zuteilung von Mitteln aus dem KP II in Sachsen nicht vorgesehen war.

Der SRH hält an seinen Feststellungen fest. Dass die Förderung nach Auffassung des Ministeriums nur in Anlehnung an das SächsKHG zu erfolgen habe, kann nicht zu einer voraussetzungslosen Förderung führen. Der Wortlaut der §§ 10,11 SächsKHG steht im Widerspruch zur Rechtsauffassung des SMS. Damit beschränkt sich die Wertgrenze nicht ausschließlich auf Baumaßnahmen. Dass eine Pauschalförderung aus Mitteln des KP II nicht

vorgesehen war, kann im Übrigen nicht dazu führen, dass Zuwendungen trotz fehlender Zuwendungsvoraussetzungen gewährt werden.

Das SMS hat zu prüfen, ob die Bescheide zurückzunehmen sind.

1.9 Fachförderbereich Teil II Nr. 2.7 Energieeffizienz und Klimaschutz

Bei 2 Maßnahmen hat die SAB im Rahmen der Verwendungsnachweisprüfung die Erklärung der Vorsteuerabzugsberechtigung nachträglich zu bewerten und zu berücksichtigen. Beispielsweise lag der SAB in einem Fall mit dem Antrag vom 20.03.2009 eine Erklärung zur Vorsteuerabzugsberechtigung vor. Dennoch bewilligte die SAB auf Basis der zugrunde gelegten Ausgaben brutto, die gegenüber den Ausgaben netto um 33 T€ höher lagen.

Das SMUL teilt in seiner Stellungnahme vom 06.04.2010 die Feststellungen des SRH und wird die erforderlichen Änderungsbescheide fachlich begleiten.

Die SAB sagte eine Überprüfung im Rahmen der Verwendungsnachweisprüfung zu.

1.10 Fachförderbereich Teil II Nr. 2.10 Lärmschutz an kommunalen Straßen

1.10.1 Bei den bauspezifischen Zuwendungsvoraussetzungen der Fachförderrichtlinie verlässt sich die SAB angabegemäß nur auf die Angaben des Antragstellers. Nach der Gesamtliste des SMI weisen nur 12 von 72 Maßnahmen des Förderbereiches 2.10 Gesamtkosten über 400 T€ aus. Somit könnten 60 Maßnahmen und damit de facto der größte Teil der Lärmschutzmaßnahmen an kommunalen Straßen bezüglich der Förderfähigkeit ungeprüft bleiben.⁵ Die in der VwV KommInfra2009 festgesetzten gesundheitsrelevanten Lärmpegelüberschreitungen sind eine generelle Fördervoraussetzung. Ihre Prüfung ist, unabhängig vom ggf. noch abzugebenden baufachlichen Votum, förderrechtlich geboten. Der Nachweis der Überschreitung hätte deshalb für jede Maßnahme mit dem Antrag eingereicht und das Ergebnis der Überprüfung zur Grundlage der Bewilligungsentscheidung gemacht werden müssen.

Die in der Stellungnahme des SMWA vertretene Auffassung, dass eine solche Überprüfung aus seiner Sicht nicht berechtigt sei, widerspricht den Vorgaben der Fachförderrichtlinie in Bezug auf die Fördervoraussetzung und muss zurückgewiesen werden. Die vom SMWA angeführten Prüfungen bei Maßnahmen in Zweifelsfällen auch unter 400 T€ erfolgten erst nach den örtlichen Erhebungen des SRH.

Die inzwischen ergangenen und noch vorzunehmenden Widerrufe zeigen, dass die im Bewilligungsverfahren unterbliebene Prüfung der Fachfördervoraussetzungen zu fehlerhaften Entscheidungen bei der Beurteilung der Zuwendungsfähigkeit geführt hatten.

1.10.2 Gesicherte Erkenntnisse im Hinblick auf die Dauerhaftigkeit der lärmindernden Wirkung und Haltbarkeit von lärminderndem Splittmastixasphalt liegen noch nicht vor. Der SRH hat die SAB schriftlich über seine Bedenken in Bezug auf die nicht nachgewiesene Nachhaltigkeit der Investition bei 4 geprüften Straßenbaumaßnahmen informiert. SMUL und SMWA verständigten sich daraufhin, dass auch andere Straßenbeläge mit lärmindernder Wirkung im Rahmen eines Modellprojektes unter fachtechnischer Begleitung durch das Sächsische Landesamt für Umwelt, Landwirtschaft und Geologie zu befürworten sind.

⁵ Vgl. zum Prüfungsumfang bis 400 T€ TNr. II. 2.2.

1.11 Förderbereich Teil I Nr. 14 Öffnungsklausel

1.11.1 Nach der Öffnungsklausel wurden für mehrere Unterhaltungs- und Instandsetzungsmaßnahmen Zuwendungen bewilligt. Dies ist unzulässig. Die Mittel zur Instandsetzung von Steh-Traversen eines Fußballvereins (rd. 900 T€) sind ebenso wenig förderfähig wie ausgereichte Mittel zur Instandsetzung von Spielplätzen oder Bauwerken, da uneingeschränkt der Investitionsbegriff nach dem ZulnvG gilt.

1.11.2 Die Förderung von Radwegen, die zu den sonstigen öffentlichen Straßen gehören, ist nach dem ZulnvG ausgeschlossen. Auch die beabsichtigte touristische Nutzung ändert hieran nichts. Rund 2,8 Mio. € Fördermittel wurden von der SAB zu Unrecht bewilligt.

1.11.3 Mehrfach wurden Zuwendungen für Baumaßnahmen ohne die Abklärung der erforderlichen denkmalschutz- und baurechtlichen Genehmigung bewilligt.

1.11.4 Es ist nicht nachvollziehbar, wer auf welcher fachlichen und/oder zuwendungsrechtlichen Grundlage die Förderentscheidungen im Unterförderbereich Informationstechnologie getroffen hat. Welche beihilferechtlichen Vorschriften einschlägig waren und nach welchen Angaben des Zuwendungsantrages eine Prüfung dieser erfolgen sollte, geht aus den Unterlagen nicht hervor.

Zuwendungsrechtliche Maßnahmen sind zu prüfen.

2 Umsetzung beim Zuwendungsempfänger

2.1 Die Voraussetzungen nach dem ZulnvG i. V. m. VwV Kommlnfra2009 wurden größtenteils eingehalten. In einer Querschnittsprüfung in 47 Kommunen (3 Landkreise, 3 Kreisfreie Städte, 41 kreisangehörige Gemeinden) ergaben sich nur bei rd. 5 % der 151 geprüften Maßnahmen zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen Zweifel an der Einhaltung des ZulnvG, insbesondere zur längerfristigen Nutzung/Nachhaltigkeit. Dies begründete sich teilweise auf den Einsatz von nicht ausreichend getesteten Baumaterialien⁶, auf fehlende Nutzungskonzepte und eine nicht gesicherte Gesamtfinanzierung. Ob bei den Baumaßnahmen an Schulen eines Landkreises mit Mitteln aus unterschiedlichen Förderprogrammen eine Doppelförderung vorliegt, kann abschließend erst mit der Verwendungsnachweisprüfung beurteilt werden.

Die zuständigen Ressorts sagten in ihren Stellungnahmen zu, dass die SAB die Vorhaben nochmals prüfen, zusätzliche Unterlagen anfordern und ggf. vor Abschluss der Maßnahmen zuwendungsrechtliche Konsequenzen ziehen werde.

2.2 Bei 98 Maßnahmen mit Gesamtausgaben von über 100 T€ lag keine Wirtschaftlichkeitsberechnung vor. Ein Nachweis zur Folgekostenberechnung fehlte in 19 Kommunen für insgesamt 37 Maßnahmen mit Gesamtausgaben von über 100 T€. 6 dieser Kommunen befanden sich lt. Frühwarnsystem des SMI in einer kritischen Haushaltslage. Nach der VwV Kommlnfra2009 sind bei Maßnahmen mit Gesamtausgaben von über 100 T€ die Nachweise für die Prüfung anderer Realisierungsvarianten sowie die Wirtschaftlichkeitsberechnungen zwar auf das Notwendigste zu beschränken, jedoch im Rahmen der gemeindefinanziellen Stellungnahme nicht entbehrlich. Bevor Investitionen von erheblicher finanzieller Bedeutung beschlossen werden, soll nach § 10 Abs. 2 KomHVO unter mehreren in Betracht kommenden Möglichkeiten durch Vergleich der Anschaffungs- oder Herstellungskosten und der Folgekosten die für die Gemeinde wirtschaftlichste Lösung ermittelt werden.

⁶ Vgl. Pkt. 1.10.2.

Haushaltsrechtliche Vorgaben als Ausfluss des Grundsatzes der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit haben die Kommunen und Rechtsaufsichtsbehörden nicht vollumfänglich beachtet.

2.3 Der SRH stellte vergaberechtliche Verstöße fest. Mangels Einholung von Vergleichsangeboten war beispielsweise mehrfach der Wettbewerb nicht gewährleistet. Die Bieteransprache erfolgte bei rd. 55 % der geprüften 407 Fachlose⁷ vollständig bzw. teilweise begrenzt auf bestimmte Gewerke ausschließlich gegenüber regional- bzw. ortsansässigen Firmen. Die hohe Auslastung mancher regionaler Firmen in einzelnen Gewerken führte aus Sicht des SRH auch dazu, dass bei einigen Fachlosen erheblich weniger Angebote abgegeben als Firmen zur Angebotsabgabe aufgefordert wurden.

Nach § 1 Abs. 1 Satz 2 SächsVergabeG i. V. m. § 8 Nr. 1 VOB/A darf der Wettbewerb nicht auf Bewerber beschränkt werden, die in bestimmten Regionen oder Orten ansässig sind. Der SRH verkennt nicht, dass die dem Freistaat Sachsen an Bundesmitteln zugewiesenen Fördermittel und die zusätzlich vom Freistaat Sachsen bereitgestellten Mittel vor allem die einheimische Wirtschaft beleben sollten. Dennoch wurden die Vergabegrundsätze nicht durch die Maßnahmen zur Konjunkturbelebung außer Kraft gesetzt. Nur ein hinreichender Wettbewerb gewährleistet die Einhaltung des Grundsatzes der wirtschaftlichen und sparsamen Mittelbewirtschaftung nach § 72 Abs. 2 SächsGemO.

Das Vieraugenprinzip wurde nicht vollumfänglich gewahrt. Bei 65 % der Vergaben lag kein ordnungsgemäßer Vergabevermerk vor. In 3 Kommunen fehlte bei freihändig vergebenen Fachlosen die nach VwV KommInfra2009 notwendige Beteiligung der örtlichen Rechnungsprüfung.

Vergaberechtliche Verstöße können zu einer gerichtlichen Aufhebung des gesamten Vergabeverfahrens und zu Kürzungen oder Rücknahme der Zuwendungen durch die Bewilligungsbehörde führen.

2.4 Maßnahmen zur Korruptionsvorbeugung wurden nicht im ausreichenden Maße ergriffen. In 6 der 47 Kommunen gab es weder organisatorische Regelungen zur Verhinderung noch waren die Mitarbeiter nachweisbar über die Inhalte der VwV Korruptionsvorbeugung vom 21.05.2002 belehrt worden, deren Anwendung den Kommunen empfohlen ist. 4 Kommunen beschränkten sich auf eine Belehrung und verzichteten auf weitergehende Maßnahmen.

Maßnahmen zur Korruptionsvorbeugung waren nicht vollumfänglich gewährleistet.

2.5 Die Finanzkrise fand bis zum III. Quartal 2009 in der Finanzplanung nur lediglich in jeder 2. Kommune Berücksichtigung. Analysen in den Eigengesellschaften fanden nicht statt bzw. fanden sich nicht in der aktualisierten Finanzplanung der Kommune wieder. Zwei Drittel der geprüften Kommunen mit kommunalen Unternehmen haben kein bzw. nicht in all ihren kommunalen Unternehmen ein Risikomanagementsystem etabliert. Bei knapp der Hälfte der Kommunen mit kommunalen Unternehmen enthalten die Verträge mit den Geschäftsführern/Betriebsleitern (teilweise) leistungsabhängige Entgeltbestandteile. Diese Vergütungsregelungen bergen ein Kostenrisiko für die Unternehmen. Im Durchschnitt wurde im Jahr 2008 das 1,1-fache eines Bruttomonatsentgelts gezahlt. Der 2008 gezahlte Höchstwert in einem kommunalen Unternehmen betrug angabegemäß das 7-fache des Bruttomonatsentgelts.

⁷ 285 Fachlose mit Förderung nach VwV KommInfra2009 und 122 Fachlose außerhalb einer Förderung nach VwV KommInfra2009, aber unter Anwendung der VwV Beschleunigung Vergabeverfahren.

Die bisher ungenügende Berücksichtigung der Finanzkrise in den Finanzplänen der Kommunen widerspricht § 80 SächsGemO. Das Verhältnis von Grundgehalt und „Zusätzlichkeit“ ist aus Sicht des SRH nicht immer sachgerecht. Leistungsabhängige Entgeltbestandteile sollten der finanziellen Gesamtentwicklung der Beteiligungsstruktur angepasst sein und nicht zu einem erhöhten Zuschussbedarf der kommunalen Unternehmen führen. Die Erfolgsparameter sollten an den langfristigen wirtschaftlichen Erfolg der Unternehmen gekoppelt sein. Die Regelungen über die Auszahlung der leistungsabhängigen Entgeltbestandteile sollten dementsprechend so gestaltet sein, dass auch eine zeitlich in die Zukunft gestreckte Auszahlung einzelner Teilbeträge der leistungsabhängigen Entgelte erfolgen kann.

Das Große Kollegium des Sächsischen Rechnungshofs

gez. Prof. Dr. Karl-Heinz Binus
Präsident

gez. Dr. Wilfried Spriegel
Rechnungshofdirektor

gez. Stefan Rix
Rechnungshofdirektor