

Kurzfassungen aller Beiträge

I. Haushaltsplan, Haushaltsvollzug und Haushaltsrechnung

- 1 Haushaltsplan und Haushaltsrechnung für das Haushaltjahr 2007**
- 2 Haushaltswirtschaft des Freistaates**
- 3 Nebenhaushalte**
- 4 Staatsschulden**
- 5 Vermögensrechnung**
- 6 Sondervermögen Grundstock**

Haushaltsplan und Haushaltsrechnung für das Haushaltjahr 2007

Unbeschadet der in den einzelnen Beiträgen dargestellten Prüfungsergebnisse ist für das Hj. 2007 eine insgesamt ordnungsgemäße Haushalts- und Wirtschaftsführung festzustellen.

Die bisherigen HG sehen zahlreiche Ermächtigungen für das SMF vor. Der SRH regt vor dem Hintergrund des zu erwartenden rückläufigen Haushaltsvolumens an, die Regelungen in künftigen HG zu überdenken. Aus Sicht des SRH ist dies erforderlich, um das parlamentarische Budgetrecht nicht zu gefährden.

Weiterentwicklung der staatlichen Finanzwirtschaft

Nach der positiven Entwicklung in den vergangenen Jahren rechnet der Freistaat aufgrund der Finanz- und Wirtschaftskrise 2009 mit 554 Mio. € und 2010 mit 1.072 Mio. € weniger Einnahmen. Die sinkenden Einnahmen müssen zwangsläufig zur Kürzung von Investitionen führen und stellen somit eine Gefahr für den Aufholprozess im Rahmen des Aufbau Ost dar.

Die Vorsorgemaßnahmen der Vorjahre werden die negative Entwicklung teilweise abbremsen, jedoch werden Bewirtschaftungsmaßnahmen unumgänglich sein. Für das Hj. 2010 wurde bereits eine globale Minderausgabe von 51 Mio. € eingestellt.

Der SRH sieht u. a. in der strikten Umsetzung des Personalabbaukonzeptes, dem kontinuierlichen Aufbau des Generationenfonds und der weiteren Reduzierung der Verschuldung Potenziale, den sinkenden Einnahmen entgegenzuwirken.

Der SRH warnt davor, in Zeiten knapper Kassen auf notwendige Vorsorge zu verzichten und auf zweckgebundene Rücklagen, z. B. Pensionsrücklagen, zurückzugreifen. Ein derartiges Vorgehen würde die Generationengerechtigkeit gefährden und die Probleme in die Zukunft verlagern.

Nebenhaushalte

Der SRH hält die zunehmende Ausgliederung von Staatsaufgaben in Nebenhaushalte für bedenklich. Aus der Betätigung der Nebenhaushalte ergeben sich finanzielle Risiken für den Freistaat.

Mit der Finanzierung über Zuschüsse verschiebt sich die Haushaltsstruktur. Der SRH sieht die Gefahr, dass sich Nebenhaushalte der Haushaltssteuerung entziehen. Auch sammeln sich außerhalb des Staatshaushalts erhebliche Vermögen an. Die Aussagefähigkeit des Gesamthaushalts ist nicht gewahrt.

Die Einbeziehung der Nebenhaushalte in ein funktionierendes Risikomanagement des Freistaates ist erforderlich. Das Verantwortungsbewusstsein der Ressorts bei der Ausübung der Fachaufsicht muss weiter verstärkt werden.

Staatsschulden

Die aktuelle Finanz- und Wirtschaftskrise macht die Bedeutung tragfähiger öffentlicher Haushalte deutlich. Die hohe öffentliche Verschuldung und daraus resultierende Zinszahlungen schränken den Handlungsspielraum in Krisenzeiten weiter ein. Umso wichtiger sind eine wirksame Verschuldungsregelung und Vorgaben, die in wirtschaftlich guten Jahren zum Abbau der Staatsverschuldung zwingen.

Die Neuregelung des § 18 SÄHO mit einem Verschuldungsverbot und Ausnahmen in engen Grenzen bei gleichzeitiger verbindlicher Tilgungsplanung ist zu begrüßen. Der SRH empfiehlt mit der Änderung des GG im Ergebnis der Föderalismusreform II, das Verschuldungsverbot auch in der Sächsischen Verfassung zu verankern.

Vermögensrechnung

Der Freistaat Sachsen hat erstmalig für das Hj. 2007 eine Vermögensrechnung nach Art. 99 Sächsische Verfassung i. V. m. § 80 Abs. 2 und § 86 SÄHO aufgestellt. Im Gegensatz zu dem bislang einfachen Vermögensnachweis enthält die Vermögensrechnung einen bewerteten Nachweis über das Vermögen und die Schulden des Freistaates zu Beginn und zum Ende des Haushaltsjahres. Der Freistaat ist mit der Vorlage einer umfassenden Vermögensrechnung bundesweit ein Vorreiter.

Das kameralistische Buchführungssystem ist auf den jährlichen Nachweis der Einnahmen und Ausgaben beschränkt. Mit der Ergänzung der HR um eine Vermögensrechnung können zumindest teilweise der Ressourcenverbrauch des Haushaltsjahres und künftige Belastungen des Staatshaushaltes abgebildet werden. Damit liefert die Vermögensrechnung ein wichtiges Instrument für politische Entscheidungen i. S. d. intergenerativen Gerechtigkeit. Dem Vermögen werden die Schulden und Verpflichtungen des Freistaates gegenübergestellt. Insofern erleichtert die Vermögensrechnung die Einschätzung der wirtschaftlichen Lage des Freistaates.

Aufgrund des z. T. erheblichen Aufwandes hat das SMF in Abstimmung mit dem SRH einen schrittweisen Aufbau der Vermögensrechnung gewählt. Das bedeutet, dass die vorliegende Vermögensrechnung noch nicht vollständig ist. So fehlen z. B. die beweglichen Vermögenswerte, insbesondere auch die Kunst- und Sammlungsgegenstände des Freistaates. Dennoch liefert die Vermögensrechnung des Hj. 2007 bereits einen guten Überblick über die Vermögenslage des Freistaates.

Sondervermögen Grundstock

Der Anfangsbestand des Sondervermögens Grundstock hat sich von rd. 127,7 Mio. € zum Abschluss des Jahres 2007 auf rd. 163,2 Mio. € erhöht. Das deutliche Anwachsen der Barmittel um 35,5 Mio. € resultiert im Wesentlichen aus der Veräußerung von Grundstücken, Zinseinnahmen und der Übertragung des Liegenschaftsvermögens der Stiftung Wald für Sachsen.

Finanzierung von Kapitalbeteiligungen

Der aus dem Grundstock „vorfinanzierte“ Teilbetrag zur Kapitalerhöhung der Sachsen LB sollte dem Sondervermögen in voller Höhe aus dem Haushalt zugeführt werden.

Der Haushaltsplan 2009/2010 ermächtigt das SMF, Gewährleistungen aus dem Sondervermögen Grundstock zu finanzieren. Der SRH hält zur Sicherung der Mitwirkung des SLT eine Erläuterung und Publizierung der Finanzierung von Gewährleistungen im HG für notwendig, da es sich um keine grundstockkonforme Ausgabe im Sinne des § 113 Abs. 2 Satz 2 SÄHO handelt.

Der SRH schlägt zum wiederholten Male vor, das Sondervermögen Grundstock auf den Bereich Grundstücke und grundstücksgleiche Rechte zu beschränken, wie das auch in anderen Bundesländern der Fall ist. Zudem besteht Veranlassung, erneut vor der beträchtlichen Anzahl der Ausnahmeregelungen von der Zweckbindung der Grundstockmittel zu warnen.

Grundstockvollzug

Die Zuständigkeiten des Rechnungskreises III (Truppenübungsplätze Königsbrück und Zeithain) sollten vereinfacht werden. Die benötigten Haushaltsmittel sollten den zuständigen Dienststellen direkt im StHpl. bereitgestellt werden.

Der SRH warnt vor möglichen Risiken, die sich bei vom SMF geplanten Grundstückserwerben für Industrieansiedlungen (§ 10 Abs. 9 Satz 3 HG 2009/2010) ergeben können und erachtet eine Beteiligung des Haushalts- und Finanzausschusses für notwendig.

Das vom SMF erarbeitete aktuelle Verwertungskonzept bedarf einer weiteren Qualifizierung.

Erbbaurechtsverträge

Der SRH erkennt die Bemühungen des SIB an, bestehende Erbbaurechtsverträge durch Verkauf zu beenden und keine neuen Verträge abzuschließen.

Das Vertragsmanagement bei Erbbaurechtsverträgen ist mangelhaft. Es sollte umgehend ein DV-gestütztes Vertragsüberwachungssystem zum Einsatz kommen. Die Zustimmung zu Darlehen sollte künftig daran gebunden werden, diese nur für bauliche Investitionen zu verwenden, die Auszahlung nach Baufortschritt vorzunehmen und Beleihungsgrenzen festzulegen.

Staatsbetrieb Staatliche Schlösser, Burgen und Gärten

Der SRH sieht Vorteile bei einer Rückübertragung des Grundstücksverkehrs vom Staatsbetrieb Staatliche Schlösser, Burgen und Gärten auf den in Grundstücksverkehrsfragen spezialisierten SIB.

II. Allgemeines

7 Neues Steuerungsmodell

Der SRH hat sich 2008 in den Modellen und in der Landesdirektion Chemnitz zum aktuellen Umsetzungsstand des NSM informiert. Die grundsätzlich positive Stimmung ist trotz enormer zusätzlicher Belastung auch bei der Umsetzung der Sollkonzepte erhalten geblieben. Verbunden ist dies mit der Erwartung der Einführung der Budgetierung und damit weiterer Anreizsysteme für die Einrichtungen.

Die Erfahrungen in den Modellen haben die Eignung des Rahmenhandbuchs gezeigt. Als nächster Schritt sollten nunmehr zügig Entscheidungen hinsichtlich Software und zur Ausweitung des NSM sowie zur Organisation, wie z. B. der Einrichtung von Kompetenzcenter für Buchhaltung und IT, getroffen werden. Von großer Bedeutung ist aus unserer Sicht ferner die Überarbeitung des NSM-Rahmenhandbuchs in Auswertung der Modellphase einschließlich der schon mehrfach geforderten Neuarbeitung des Budgetierungskonzeptes.

Der SRH mahnt an, die für einzelne Themen, wie z. B. Softwareauswahl, bereits festgelegten Entscheidungstermine dringend einzuhalten. Für die weiteren Fragen sollten die Entscheidungsgrundlagen schnellstmöglich erarbeitet werden. Ansonsten droht, neben der Gefahr der Demotivation, das Risiko zusätzlicher Kosten. Beispielsweise ist die Frage der Kompetenzcenter maßgeblich für den Ausbildungs- und Personalbedarf in den umsetzenden Einrichtungen.

8 IT-Vorhaben landeseinheitliches Personalverwaltungssystem

In der Staatsverwaltung werden mindestens 30 nicht kompatible Datenbanken für Personaldaten betrieben. Dies ist unwirtschaftlich. Mehrausgaben in Millionenhöhe sind die Folge.

Ein landeseinheitliches Personalverwaltungssystem war vom Kabinett im Jahr 2001 in Auftrag gegeben worden. Es ist bisher nicht eingeführt worden.

Die Personaldaten von 87 % der Landesbediensteten werden elektronisch mit IT-Programmen verwaltet. Dafür wird in den meisten Behörden das Verwaltungs- und Informationssystem VIS/PVS genutzt. Die Anwendung des Programms erfolgt jedoch nicht einheitlich. Es fehlen übergreifende Regelungen und Vorgaben. Landesweite Auswertungen werden erschwert oder sind nicht möglich.

Für die Verwaltung der Personaldaten werden zurzeit in den Ressorts mindestens 30 Datenbanken dezentral betrieben. Für den parallelen Betrieb und die Administration der einzelnen Datenbanken muss jeweils im Ressort Fachpersonal vorgehalten werden. Zusätzlich entstehen vermeidbare Ausgaben für Hard- und Software. Eine Datenbank für alle würde Ausgaben in Millionenhöhe ersparen.

Personaldaten der Bediensteten liegen sowohl in den personalverwaltenden Dienststellen als auch im Landesamt für Finanzen bereits elektronisch vor. Weil aber eine elektronische Schnittstelle fehlt, übertragen die Dienststellen die Daten manuell in Formulare und schicken sie an das Landesamt für Finanzen. Dort müssen dann die Daten erneut erfasst werden.

Nach nunmehr acht Jahren Projektarbeit sind die Ergebnisse unzureichend.

9 Stellenbewirtschaftung - Querschnittsprüfung Stellenbesetzung und Personalausgaben -

Die Stellenpläne entsprechen nicht dem tatsächlich erkennbaren Stellenbedarf.

Das SMF duldet landesweit Stellenfehlbesetzungen und verzichtet damit auf eine zuverlässige Haushaltsplanung.

Im Ressort des SMF entsprachen die Stellenpläne nicht dem tatsächlich erkennbaren Stellenbedarf. So waren beispielsweise in den Einrichtungen des staatlichen Bereiches rund ein Viertel und in den Staatsbetrieben sogar fast die Hälfte der Stellen unterwertig besetzt. Zahlreiche Stellen waren nicht besetzt.

Deshalb waren im Hj. 2008 überflüssigerweise Personalausgaben in Höhe von noch 25,7 Mio. € gebunden. Ohne Tarif- und Besoldungsanpassungen wäre dieser Betrag noch höher gewesen.

Eine Vielzahl der Stellen, die für Beamte eingerichtet sind, waren nicht statusgemäß, sondern mit Angestellten besetzt. In den staatlichen Einrichtungen des Ressorts waren das rd. 8,5 % und in den Staatsbetrieben nahezu die Hälfte (47 %) der Beamtenstellen.

Obwohl das SMF seit Jahren davon Kenntnis hat, dass in allen Ressorts der Landesverwaltung Stellen nicht statusgemäß und/oder unterwertig besetzt bzw. nicht besetzt sind, ging es dem nicht nach.

Das SMF rechtfertigt seine Handlungsweise damit, dass die einschlägigen Haushaltsbestimmungen eine ausreichend flexible Stellenänderung derzeit nicht zuließen.

Der SRH hat angeregt, die haushaltsrechtlichen Voraussetzungen für eine einfache und kompensationsfreie Umwandlung von Beamtenstellen in Angestelltenstellen und eine entsprechende Rückumwandlung zu schaffen.

10 Personalausgaben für Altersteilzeit und Abfindungen

Die Ziele der ATZ - Eröffnung von Beschäftigungsmöglichkeiten für Auszubildende und Arbeitslose und Nutzung für den Stellenabbau - wurden nur eingeschränkt erreicht.

Die Mehrbelastungen durch die ATZ betragen allein im Hj. 2008 insgesamt 57,5 Mio. €.

Abfindungen wurden gewährt, obwohl die Entgeltzahlung bis zum Ausscheiden billiger gewesen wäre.

Am 01.01.2008 befanden sich in den geprüften Ressorts 8.270 Mitarbeiter in Altersteilzeit (ATZ). Annähernd jedem zweiten Beschäftigten und rund jedem fünften Beamten, der die Anspruchsvoraussetzungen erfüllte, wurde ATZ bewilligt. Im Geschäftsbereich des SMF lag die Anzahl jeweils deutlich darüber.

Die Stellenabbauverpflichtung, ein Mangel an geeigneten Bewerbern und der Einstellungsstopp in der Landesverwaltung haben förderfähige Besetzungen nach der ATZ mit Arbeitslosen bzw. Berufsanfängern nur sehr eingeschränkt zugelassen.

Nur rund jedes dritte ATZ-Verhältnis wurde bisher für den Stellenabbau genutzt. Mit Blick auf die hohen Personalausgaben sollten künftig die nach ATZ frei werdenden Planstellen/Stellen vorrangig in den kw-Vollzug eingebracht werden.

Überwiegend nutzten Beschäftigte, die von Umstrukturierungen bzw. der Kommunalisierung betroffen waren, die Möglichkeit von Auflösungsverträgen nach der RL Landesverwaltung¹. Insgesamt wurden 407 Verträge bis zum 31.12.2008 geschlossen. Für Abfindungen und Rentenausgleichsbeiträge sind bisher 9,3 Mio. € aufgewendet worden.

An Lehrer wurden in den Jahren 2003 bis 2008 weitere 70,1 Mio. € für außertarifliche Abfindungen und Ausgleichsbeiträge zur Abwendung von Rentenminderungen gezahlt.

11 Organisation und Wirtschaftlichkeit der Hauptkasse und der Landesjustizkasse

Der nicht durchgängige elektronische Datenaustausch kostet Millionen.

Trotz einer flächendeckenden Ausstattung der Behörden und Einrichtungen des Freistaates mit modernster IT werden bereits elektronisch vorliegende Kassendaten noch zu oft in Papierform ausgetauscht. Teilweise, wie bei den wiederkehrenden Zahlungen, wird dies durch den geltenden Rechtsrahmen verursacht. Teilweise verhindert der Einsatz von nicht kompatiblen Programmen im Justizbereich, dass die Möglichkeiten der modernen IT-Infrastruktur ausgeschöpft werden können. Die weitestgehend überflüssigen Medienbrüche verursachen allein in der Hauptkasse und der Landesjustizkasse jährliche Kosten in Höhe von etwa 2,5 Mio. €.

Es sollte die Zusammenlegung beider Kassen geprüft werden, weil sowohl bei den Kerngeschäften als auch bei Steuerungs- und Unterstützungsleistungen Optimierungseffekte zu erwarten sind.

III. Staatsverwaltung

12 Prüfung der Zwischenabrechnung von Maßnahmen in den verschiedenen Programmen der Städtebauförderung

In den Bund-/Länderprogrammen der Städtebauförderung wurden in den Jahren 1991 bis März 2006 rd. 2,1 Mrd. € ausgezahlt. Eine systematische Kontrolle der Mittelverwendung gab es nicht. Das SMI beanstandete dies nicht und missachtete damit nicht nur haushaltsrechtliche Regelungen, sondern auch die Vorgaben der eigenen Förderrichtlinien.

Nach Vorgaben des SMI hatten die Regierungspräsidien (RP)² zunächst bis zum Stichtag 01.04.2006³ alle noch ungeprüften Zwischennachweise für den Zeitraum 2000 bis 2004 zu prüfen (etwa 20 % der Grundgesamtheit seit 1991). Die Vorgaben des Ministe-

¹ Richtlinie zur Begleitung eines freiwilligen Ausscheidens von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern aus der Landesverwaltung des Freistaates Sachsen vom 01.10.2006 (RL Landesverwaltung).

² Seit 01.08.2008 Landesdirektionen.

³ Aufgabenübergang auf die SAB.

riums betrafen neben einer Plausibilitätsprüfung der Zwischennachweise, die vertiefte Prüfung von Einzelmaßnahmen und die Zwischenabrechnung zum Stichtag. Auch nach den Regelungen der Förderrichtlinie⁴ hätten u. a. Einzelmaßnahmen einer vertieften Stichprobenprüfung unterzogen werden müssen. Darauf verzichteten die RP aus Zeitgründen vollständig, legten aber dennoch eine - dadurch unvollständige - Zwischenabrechnung vor. Das SMI akzeptierte dies und verwies zur Begründung auf die insgesamt nicht unerheblichen Kosten der Verwendungsnachweisprüfung.

Diese Kosten sind indessen ganz überwiegend aufgrund der bestehenden zuwendungs- und haushaltsrechtlichen Vorgaben unvermeidbar. Denn das in Sachsen geltende Haushalts- und Förderrecht kennt ebenso wie das Haushaltsrecht des Bundes keine Verwendungsnachweisprüfung, die sich ausschließlich in einem Zahlenabgleich erschöpft.

In Relation zu dem im Städtebau verzeichneten Gesamtausgabevolumen sind die Kosten, die sich nach Berechnungen des SRH aufgrund der vom SMI vorgelegten Schätzungen auf rd. 10 % des Fördervolumens belaufen, auch nicht unverhältnismäßig hoch. Vielmehr hat die große Anzahl städtebaulicher Maßnahmen in Sachsen in der Vergangenheit dazu beigetragen, dass die Arbeit der Bewilligungsbehörden zu einseitig auf die Abfinanzierung der Jahresprogramme gerichtet gewesen ist. Die nunmehr in Summe zu erwartenden Kosten der Verwendungsnachweisprüfung resultieren gerade auch aus Versäumnissen der Vergangenheit. Letztlich sind Kosten und Nutzen der Verwendungsnachweisprüfung nur durch klare und transparente sowie entsprechend straff strukturierte einheitliche Prüfverfahren zu beeinflussen, die durch das SMI erst noch zu schaffen sind.

Das SMI hat inzwischen damit begonnen, Regelungen und Verfahren für eine Stichprobenprüfung zu erarbeiten.

Eine einvernehmliche Regelung in Abstimmung mit dem Bund hält der SRH für notwendig, um die unhaltbare Situation zu bereinigen. Dies duldet keinen Aufschub.

13 Bürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungen

Über 18 Jahre wurden Aufträge mit einem Gesamtvolumen in Millionenhöhe dem Wettbewerb entzogen.

Die Vergabe der Mandataraufgaben beim Landesbürgschaftsprogramm erfolgt seit 18 Jahren immer an dieselbe Wirtschaftsprüfungsgesellschaft. Die Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit wurde zu keinem Zeitpunkt nachvollziehbar überprüft. Insbesondere eine Prüfung, ob nicht die landeseigene Förderbank die Aufgabe erfüllen kann, erfolgte nicht. Die Vergütung der Wirtschaftsprüfungsgesellschaft wird im Haushalt nicht transparent dargestellt. Der SRH hält dies für nicht hinnehmbar.

⁴ VwV-StBauE vom 29.11.2002 (SächsABl. 2003 SDR. S. S1 i. d. F. vom 21.07.2005 (SächsABl. 2005 Nr. 33, S. 750 ff.).

14 Besteuerung von Versorgungsbezügen

Die FÄ ließen bei Empfängern von Versorgungsbezügen in 47 % der geprüften Steuerfälle zu Unrecht den Abzug von Werbungskosten zu.

Durch maschinell erstellte Prüfhinweise sollte künftig eine sorgfältigere Bearbeitung zur Vermeidung von Steuerausfällen sichergestellt werden.

Ein Werbungskostenabzug ist nur für Kosten zulässig, die die Steuerpflichtigen zum Zweck der Erwerbung, Sicherung und Erhaltung der Einnahmen aufgewendet haben (Veranlassungszusammenhang). Bei Empfängern von Versorgungsbezügen ist diese Voraussetzung in der Regel nicht erfüllt.

In 47 % der geprüften Fälle hatte das FA den unzulässigen Abzug von Werbungskosten nicht beanstandet. Vielfach akzeptierten die Bearbeiter die in den Steuererklärungen angegebenen Werbungskosten ohne irgendeine erkennbare Prüfungshandlung.

Die im Ruhestand befindlichen Steuerbürger machten häufig wie zu ihrer aktiven Zeit auch von den im Vordruck angebotenen Eintragungsmöglichkeiten zu Werbungskosten Gebrauch. Denn für die Erklärung der Versorgungsbezüge und der aktiven Lohn Einkünfte ist derselbe Vordruck zu verwenden. Der Erklärungsvordruck sollte deshalb eine Differenzierung bei den Werbungskosten enthalten und nicht dem Steuerbürger einen vergleichbaren Werbungskostenabzug wie zu aktiven Zeiten suggerieren.

15 Besteuerung der Abgeordneten

Die drei geprüften FÄ bearbeiteten die Steuerangelegenheiten der Abgeordneten fehlerhaft. Rund 51 T€ Steuern wurden nicht festgesetzt.

Bei der Bearbeitung von Steuerangelegenheiten von Abgeordneten sollte künftig die Mitwirkung der Amtsvorsteher die zutreffende Besteuerung sicherstellen.

Für die Steuerangelegenheiten der Abgeordneten des SLT und des Deutschen Bundestages hatte die OFD Chemnitz wegen der Bedeutung dieser Steuerfälle die abschließende Zeichnung durch die Amtsvorsteher angewiesen.

Die Bearbeitung der überprüften Steuerfälle war erheblich mit Mängeln behaftet. Diese Bearbeitungsfehler führten z. T. zu überhöhten Steuerfestsetzungen. Überwiegend aber wirkten die Bearbeitungsmängel zulasten der Staatskasse.

Die vorgefundene Arbeitsweise wurde der von der Verwaltungsspitze den Steuerfällen beigemessenen Bedeutung nicht gerecht. Denn die Bearbeiter ließen es bei der Prüfung der Erklärungsangaben in erheblichem Maße an der gebotenen Sorgfalt mangeln.

In 26 der 40 geprüften Steuerfälle hatten die Bearbeiter die Bearbeitungsvorgänge entgegen der Dienstanweisung den Amtsvorstehern nicht vorgelegt.

16 Bearbeitungsverfahren „Risikoorientierte Arbeitnehmerveranlagung“ in den Arbeitnehmerstellen der Finanzämter

Das von der Steuerverwaltung eingesetzte maschinelle Verfahren RAV erkannte das Risikopotenzial eines Steuerausfalls nur unzulänglich.

Allein durch nicht geprüfte Steuererklärungsangaben zur Entfernungspauschale waren 2005 landesweit Steuerausfälle in Höhe von 10 Mio. € zu befürchten.

Bis das Verfahren erheblich verbessert wird, müssen die Bearbeiter die Gleich- und Gesetzmäßigkeit der Besteuerung gewährleisten.

Das bisher in den Veranlagungsstellen für Arbeitnehmer eingesetzte maschinelle Verfahren „RAV“ (Risikoorientierte Arbeitnehmerveranlagung) eignet sich nur als wertvolle Bearbeitungshilfe für die Bearbeiter. Die Verwaltung muss die Zuverlässigkeit der Filtersoftware durch personelle Prüfungen kontrollieren und das Verfahren laufend verbessern. Die Gleichmäßigkeit der Steuererhebung erscheint sonst nicht ausreichend gesichert.

Bisher hat das Prüfprogramm zu fast allen bearbeiteten Steuererklärungen Hinweise zur personellen Nachbearbeitung ausgegeben. Davon waren rd. 49 % der Hinweise wertlos. In weiteren rd. 16 % der Hinweise könnte die personelle Bearbeitung entfallen, wenn die Verwaltung durch die Nutzung vorhandener Daten für Programmverbesserungen gesorgt hätte.

Die eingesetzte Software ist noch nicht in der Lage, die Steuerausfallrisiken zuverlässig genug zu erkennen.

Anhand der Ergebnisse einer stichprobenhaften Nachprüfung für den Bereich „Entfernungspauschale“ muss der SRH landesweit hochgerechnet jährliche Steuerausfälle von mindestens 10 Mio. € befürchten. Die Kontrolle der Entfernungspauschale war nicht ausreichend. Der SRH schlägt die Einbindung eines automatischen Routenplaners in den Risikofilter vor.

17 Religions- und Ethikunterricht

Die Erteilung des Religions- und Ethikunterrichts an öffentlichen berufsbildenden Schulen ist nicht gewährleistet.

Auch bei anderen öffentlichen Schulen erfolgt weitgehend kein lehrplangerechter Religions- und Ethikunterricht.

Religions- und Ethikunterricht sind gem. Art. 105 Verfassung des Freistaates Sachsen ordentliche Lehrfächer.

Ethik- und Religionsunterricht wurden an berufsbildenden Schulen bisher nur in wenigen Fällen planmäßig erteilt. So erhielten im Schuljahr 2004/2005 rd. 78,6 % der Schüler an öffentlichen berufsbildenden Schulen aus dem Geschäftsbereich des SMK weder Ethik- noch Religionsunterricht.

Der SRH beanstandet, dass Religions- oder Ethikunterricht - bis auf die Sekundarstufe II an Gymnasien bzw. beruflichen Gymnasien - nicht durchgängig lehrplangerecht mit zwei Wochenstunden angeboten wird.

18 Personalausstattung Grundbuchämter

Den bisherigen Personalbedarfsberechnungen des SMJus lagen seit Jahren überhöhte Basiszahlen zugrunde.

Die Basiszahlen der jüngsten bundesweiten PEBB§Y-Erhebung widerspiegeln nicht die Leistungsfähigkeit der sächsischen Grundbuchämter.

Die bisher in der sächsischen Justizverwaltung für die Personalausstattung der Grundbuchämter verwendeten bundesweiten PEBB§Y-Basiszahlen sind veraltet. Nach den Erhebungen des SRH liegt der aktuelle Personalbedarf bei den Rechtspflegern 33 % und beim mittleren und Schreibdienst 11 % unter den vom Justizministerium verwendeten Vorgaben. Ohne Aktualisierung des **Personalbedarfsberechnungssystems** (PEBB§Y) wäre die Sinnhaftigkeit der bisherigen Personalbedarfsermittlung infrage zu stellen gewesen.

Die im Jahr 2008 neu ermittelten bundesweiten PEBB§Y-Basiszahlen würden bei den Rechtspflegern zu einem Personalmehrbedarf führen. Beim mittleren und Schreibdienst müsste das Personal erheblich verringert werden. Die zeitgleich durchgeführte Erhebung des SRH in den sächsischen Grundbuchämtern stimmt damit nicht überein. Wegen der deutlichen Differenzen zwischen den Ergebnissen beider Erhebungen sollten zunächst die Basiszahlen des SRH verwendet werden. Die Anwendung der bundesweiten PEBB§Y-Zahlen setzt eine Überprüfung der Organisation der sächsischen Grundbuchämter und deren Vergleichbarkeit mit der der anderen Länder voraus.

19 Neubau der S 243n Ortsumgehung Kändler/Röhrsdorf

Durch Mängel bei Planung, Ausschreibung und Bauausführung hat die Straßenbauverwaltung erhebliche Mehrkosten verursacht.

Das Autobahnamt hat Erstattungsansprüche gegen den Bund nicht erkannt.

Das für die Planung und den Bau zuständige Autobahnamt hatte zwischen Bund und Freistaat zu teilende Mehrkosten für Aushub und Wiedereinbau von Erdstoffen allein dem Freistaat Sachsen zugeordnet. Erst die Prüfung durch den SRH offenbarte die falsche Zuordnung von Baukostenanteilen des Bundes auf den Freistaat. Der Bund hat dem Freistaat Sachsen 83.380 € erstattet.

Das Autobahnamt vergab die Planungen für Ingenieurbauwerke und Verkehrsanlagen an drei freiberuflich Tätige (FbT). Die Bestimmungen der VOF waren anzuwenden, da der Auftragswert den Schwellenwert von 200 T€ überschritt. Tatsächlich erfolgte nur die Beauftragung des FbT 1 nach VOF. Die FbT 2 und 3 wurden freihändig beauftragt und Planungsleistungen in Höhe von rd. 221 T€ dem Wettbewerb entzogen.

Die tatsächlichen Boden- bzw. Baugrundverhältnisse wurden z. T. in der Leistungsbeschreibung nicht ausreichend berücksichtigt, was erhebliche Mehrkosten verursachte.

Während der Bauarbeiten wurde eine kurzzeitig genutzte provisorische Fahrbahn in der Bauklasse II neu gebaut und für eine Haltbarkeit von 30 Jahren dimensioniert. Der SRH hat ermittelt, dass die Bauklasse V ausreichend gewesen wäre. Durch die Überdimensionierung entstanden vermeidbare Mehrkosten in Höhe von rd. 100 T€.

20 Rechtsaufsicht über die Sächsischen Heilberufekammern - Genehmigung der Haushaltspläne -

Das SMS weigert sich nach wie vor, notwendige Maßnahmen der Rechtsaufsicht zu ergreifen. Es setzt den Freistaat einem vermeidbaren erheblichen Haftungsrisiko aus.

Das SMS verweigert dem SRH die Herausgabe erforderlicher Unterlagen.

Der Haushaltsplan und die Festsetzung der Umlagen oder der Beiträge der Sächsischen Heilberufekammern bedürfen der Genehmigung des SMS. Die Festsetzung der Umlagen oder der Beiträge bedarf außerdem der Genehmigung des SMF.

Der SRH hatte 2004 die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Sächsischen Landestierärztekammer (SLTK) geprüft. Dabei wurde festgestellt, dass zu den Haushaltsplänen keine Genehmigungsbescheide des SMS vorlagen. Die SLTK weigerte sich auch, ihre Haushaltspläne dem SMS zur Genehmigung vorzulegen. Der SRH forderte daraufhin das SMS auf, rechtsaufsichtlich tätig zu werden. Das SMS weigerte sich mit der Begründung, die SÄHO fände auf die Kammern keine Anwendung.

Zwischenzeitlich erließ das SMS dann doch eine Aufsichtsverfügung und wies die SLTK an, den Haushaltsplan 2008 und alle künftigen Haushaltspläne fristgerecht zur Genehmigung vorzulegen. Die SLTK klagte gegen die Aufsichtsverfügung, legte allerdings den Haushaltsplan für das Jahr 2008 rückwirkend zur Genehmigung vor.

Das SMS verweigerte dem SRH die Herausgabe der Klage sowie der weiteren Schriftstücke.

Auch zu den Haushaltsplänen der Sächsischen Landesärztekammer (SLÄK) teilte das SMS mit, dass keine Genehmigungen vorlägen, da die Haushaltspläne nicht der Genehmigungspflicht nach der SÄHO unterlägen.

Das SMS handelt bei der Wahrnehmung seiner Rechtsaufsicht rechtswidrig. Es geht damit ein erhebliches Haftungsrisiko für den Freistaat ein.

Die SLTK teilte dem SRH mit, sie habe den Haushaltsplan 2009 dem SMS zur Genehmigung vorgelegt. Trotz nochmaliger Aufforderung durch die SLTK habe das SMS eine Genehmigung bis Ende August 2009 nicht erteilt. Dies stellt eine weitere Verletzung der Wahrnehmung der Rechtsaufsicht durch das SMS dar.

21 Rechtsaufsicht über die Sächsischen Heilberufekammern - Ergebnisse der Prüfung der Rechnung -

Das SMS hat es jahrelang hingenommen, dass die Heilberufekammern es in rechtswidriger Weise unterlassen haben, dem SRH die Ergebnisse der Prüfung ihrer Rechnung zu übersenden.

Die Sächsischen Heilberufekammern sind nach § 109 SÄHO verpflichtet, die „Ergebnisse der Prüfung der Rechnung“ dem SMS und dem SRH vorzulegen.

Die Kammern, mit Ausnahme der Sächsischen Landestierärztekammer (SLTK), sind ihrer Vorlagepflicht bisher nicht nachgekommen.

Die Sächsische Landesärztekammer (SLÄK) teilte mit, dass aufgrund des Sächsischen Heilberufekammergesetzes die SÄHO nicht zur Anwendung komme und sie daher keine Veranlassung sehe, die Prüfergebnisse dem SRH vorzulegen. Darüber hinaus sei eine Klage der SLTK gegen den Freistaat Sachsen vor dem Verwaltungsgericht Dresden gegen eine Aufsichtsverfügung des SMS als Rechtsaufsichtsbehörde zur Vorlage der Haushaltspläne zum Zwecke der Überprüfung anhängig. Die übrigen Kammern machten sich im Wesentlichen die Rechtsauffassung der SLÄK zu eigen.

Das SMS teilte mit Verweis auf o. g. Klage mit, dass es derzeit trotz Aufforderung durch den SRH nicht bereit sei, rechtsaufsichtliche Maßnahmen gegenüber den Kammern zu ergreifen, da der Ausgang des Klageverfahrens abzuwarten sei.

Die Auffassung der Heilberufekammern, die SÄHO sei nicht einschlägig, ist falsch.

Das SMS hat zwischenzeitlich mit den Kammern ein aufsichtsrechtliches Beratungsgespräch mit dem Inhalt geführt, dass die Prüfberichte dem SRH zu übersenden seien. Die Kammern haben daraufhin dem SRH die angeforderten Prüfberichte übersandt. Lediglich die Ostdeutsche Psychotherapeutenkammer hat rechtliche Bedenken hinsichtlich der Verpflichtung zur Übersendung der Prüfberichte.

22 Bildungszentrum des Sächsischen Staatsministeriums für Soziales

Die Angliederung des Bildungszentrums des SMS an eine andere staatliche Bildungseinrichtung ist voranzutreiben.

Es wurde rechtswidrig auf die Erhebung von Teilnehmerentgelten verzichtet.

Der SRH hat die Fort- und Weiterbildungsmaßnahmen einschließlich deren Finanzierung und die Auslastung des Bildungszentrums (BZ) mit Schwerpunkt der Hj. 2003 bis 2006 geprüft.

Bei vielen Fortbildungsangeboten des BZ gab es Überschneidungen mit dem Programm der Akademie für öffentliche Verwaltung des Freistaates Sachsen.

Es gehört nicht zu den Aufgaben des Staates, private Anbieter unentgeltlich fortzubilden. Der nunmehrige Verzicht des SMS auf unentgeltliche Fortbildung externer Teilnehmer und die Überprüfung der Befreiungstatbestände stellen Fortschritte dar.

Ziel sollte die Angliederung des BZ an eine andere staatliche Bildungseinrichtung und der damit verbundene weitere Abbau von Stellen - bei Straffung des Fortbildungsprogramms - sein.

23 Sächsische Gestütsverwaltung

Die Sächsische Gestütsverwaltung sollte privatisiert werden.

Etwa 90 % des Zuchthengstbestandes der Sächsischen Gestütsverwaltung (SGV) sind nicht den existenzbedrohten Pferderassen zuzuordnen. Die SGV steht mit der Zucht nicht gefährdeter Pferderassen mit privaten Züchtern im Wettbewerb. Der Freistaat Sachsen finanziert 62,8 % der betrieblichen Aufwendungen der SGV mit öffentlichen

Mitteln. Da die privaten Züchter eine solche Bezuschussung nicht erhalten, führt diese Subventionierung der SGV zu einer unzulässigen Wettbewerbsverzerrung.

Ferner wurde festgestellt, dass die SGV Aufgaben im Bereich der Durchführung von Leistungsprüfungen und der überbetrieblichen Ausbildung wahrnimmt, für die sie weder einen Auftrag noch eine Finanzierungszuständigkeit hat.

Der Umfang des von der SGV im Freistaat Sachsen und im Freistaat Thüringen betriebenen Netzes von 23 Deckstationen wird infrage gestellt.

Da auch in sieben anderen Bundesländern kein Landgestüt als staatliche Einrichtung unterhalten wird, hält der SRH eine Prüfung im Hinblick auf eine Privatisierung bzw. einen Aufgabenverzicht für erforderlich. Ziel muss es sein, die bisherige Finanzierungsbelastung des Freistaates Sachsen (jährlich 2,9 Mio. € für den laufenden Betrieb sowie 2,5 Mio. € für Bau- und Liegenschaftskosten) deutlich zu reduzieren. Pferdezucht ist keine originäre staatliche Aufgabe.

Das SMUL kündigt für den konkreten Aufgabenzuschnitt der SGV ein mittelfristiges Entwicklungskonzept an.

24 Kostenerstattungen an die Landesarbeitsgemeinschaft Naturschutz

Das SMUL hat allein 2006 und 2007 wegen unzulässiger Mittelverwendung Zahlungen von rd. 590 T€ unrechtmäßig geleistet.

Die anerkannten Naturschutzvereine können in einer Landesarbeitsgemeinschaft Naturschutz (LAG) zusammenwirken. Der Freistaat Sachsen beteiligt sich an den Kosten und Auslagen der LAG für ihre Geschäftsführung, ihre Koordinierungstätigkeit sowie für Stellungnahmen der LAG und ab 10.05.2007 auch für Stellungnahmen der Mitgliedsvereine. Das SMUL hat der LAG in den Hj. 2006 und 2007 „vorläufige Kostenerstattungen“ in Höhe von jeweils 300 T€ gewährt und ausgezahlt.

Aus Sicht des SRH ist die Vergabe öffentlicher Mittel nur dann gerechtfertigt, wenn die Gesellschaftsstruktur und die Verantwortlichkeiten der Gesellschafter zweifelsfrei nachgewiesen sind. Eine solche Nachweisführung wurde vom SMUL nicht erbracht. Die Zahlungen hätten deshalb nicht an die LAG geleistet werden dürfen.

Die anerkannten Naturschutzvereine setzten die gewährten Mittel nahezu vollständig (rd. 98,2 %) und damit rechtswidrig zur Finanzierung ihrer eigenen Geschäftsstellen ein.

Das SMUL hat die Mittel vorab ohne Nachweis bereits angefallener Kosten ausgezahlt. Endgültige Kostenfestsetzungen wurden nicht vorgenommen.

25 Ausgaben für Flurneuordnungsverfahren nach §§ 104 und 105 FlurbG

Das SMUL hat unzulässigerweise Teilmaßnahmen der Flurbereinigungsverfahren ohne ausreichende Absicherung der Gesamtfinanzierung gefördert.

Die Beteiligten eines Flurbereinigungsverfahrens bilden gem. § 16 Flurbereinigungsgesetz (FlurbG) die Teilnehmergemeinschaft (TG). Diese sind eine Körperschaft öffentlichen Rechts und Träger des Verfahrens.

Die bei der Flurbereinigung anfallenden Ausführungskosten wurden durch Beiträge der Teilnehmer sowie bis zu 90 % durch Fördermittel gedeckt. In den Jahren 1999 bis 2004 förderte der Freistaat die Ausführungskosten mit insgesamt rd. 73 Mio. €.

Für die Förderung einzelner Maßnahmen im Rahmen eines Flurbereinigungsverfahrens wurden mehrere Zuwendungsbescheide erlassen.

Das angeordnete Flurbereinigungsverfahren ist als ein Projekt zu werten. Das Ziel der Flurbereinigung kann nur erreicht werden, wenn alle Maßnahmen des Verfahrens realisiert worden sind. Für ein Flurneuordnungsverfahren ist daher nur ein Zuwendungsbescheid für die Gewährung von Zuwendungen zur Finanzierung der Ausführungskosten zu erlassen.

Die Finanzierung von Teilmaßnahmen eines angeordneten Verfahrens durch einzelne Zuwendungsbescheide stellt eine Anfinanzierung dar, die zuwendungsrechtlich unzulässig ist.

Für die Finanzierung ihrer Eigenanteile hatten die TG gem. §§ 19 und 20 FlurbG zumutbare Beiträge bzw. Vorschüsse von den Beteiligten zu erheben.

Diese wurden oft nicht rechtzeitig erhoben. Anstatt die TG aufzufordern, diese Beiträge zu erheben, förderten die ALE die bei der Vorfinanzierung des Eigenleistungsanteiles anfallenden Darlehenszinsen.

26 Projekt Moderne Verwaltung der Technischen Universität Chemnitz

Bei der Durchführung des Projekts MOVE fehlte es beim SMWK und der TU Chemnitz an einer Kosten- und Finanzierungsplanung sowie Erfolgskontrollen. Zum Ende wurde MOVE weitgehend ergebnislos eingestellt.

Beratungsaufträge wurden ohne Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen vergeben. Es kam zu erheblichen Verstößen gegen das Vergaberecht.

Das Projekt Moderne Verwaltung (MOVE) an der TU Chemnitz war vom SMWK seit 2000 als zweiter Modellversuch im Hochschulbereich in Sachsen zur Einführung von NSM nach einem entsprechenden Projekt an der TU Dresden geplant worden. Einschließlich des Personalaufwands der TU Chemnitz betragen die Kosten mindestens 916 T€. Eingestellt wurde das Projekt im Jahr 2005. Die Notwendigkeit des Projekts ist ab etwa 2001/2002 anzuzweifeln, da ab diesem Zeitpunkt bereits zahlreiche Erfahrungen von Hochschulen in Deutschland mit vergleichbaren softwarebasierten Systemen zur Hochschulsteuerung bestanden.

Obwohl das SMF und das SMWK im September 2003 zu der Einschätzung gelangten, dass die weitere Finanzierung von MOVE gescheitert sei, bewilligte das SMWK im Oktober 2003 für das Projekt weitere Mittel. Dies verstieß gegen § 13 Abs. 3 HG 2003/2004, da die Umsetzung von MOVE als Modellprojekt von vornherein durch den Kabinettsbeschluss vom Juli 2003 ausgeschlossen war, es keine erforderliche Gestattung von MOVE durch den Haushalts- und Finanzausschuss des SLT und keine Ressortvereinbarung zwischen SMF und SMWK gab.

Die TU Chemnitz beauftragte in den Jahren 2000, 2002 und 2003 dasselbe Beratungsunternehmen mit Leistungen über insgesamt 476 T€. Bei den Vergabeverfahren in den Jahren 2002 und 2003 ist es zu erheblichen Verstößen gegen das Vergaberecht gekommen. Manipulationen sind zumindest nicht auszuschließen.

27 Neue Hochschulsteuerung in Sachsen

Die Voraussetzungen zur Bewilligung von Globalhaushalten nach dem SächsHSG sind an den Universitäten bislang nicht gegeben.

Das novellierte Sächsische Hochschulgesetz (SächsHSG) gewährt den Hochschulen weitgehende Finanzautonomie und stärkt damit ihre Eigenverantwortung im Hinblick auf einen effizienten Umgang mit öffentlichen Geldern. Künftig erfolgt die aus dem Grundbudget, dem Leistungsbudget und dem Innovationsbudget bestehende Mittelzuweisung in Abhängigkeit von der Erfüllung der mit der Staatsregierung vereinbarten Ziele. Die titelbezogene Haushaltsplanung wird aufgehoben. Voraussetzung für die Inanspruchnahme dieser Freiräume ist die Wirtschaftsführung und Rechnungslegung nach kaufmännischen Grundsätzen. Die Hochschulen haben darüber hinaus ein umfassendes Controlling einzuführen, das eine Kosten- und Leistungsrechnung, eine Kennzahlensteuerung sowie ein externes und ein produktorientiertes internes Berichtswesen umfasst. Diese Voraussetzungen sind an den sächsischen Universitäten bislang nicht gegeben. Zur Umsetzung von Hochschulplanung und Steuerung sowie zur Wirtschaftsführung, Rechnungslegung und Finanzierung verlangt das SächsHSG den Erlass einer Rechtsverordnung. Diese liegt noch nicht vor.

28 Biotechnologisches Zentrum der Technischen Universität Dresden Biotechnologisch-Biomedizinisches Zentrum der Universität Leipzig

Der Freistaat Sachsen sollte das BIOTEC und das BBZ weiterhin fördern. Voraussetzung für die weitere Förderung sind schlüssige Finanzierungskonzepte und Erfolgskontrollen.

Beide Einrichtungen müssen die Effizienz des Technologietransfers und die Wirtschaftlichkeit ihrer Technologieplattformen verbessern.

Bei Beschaffungen der Universität Leipzig wurde durchweg grob gegen das Vergaberecht verstoßen.

Die Finanzierungspläne des Biotechnologisch-Biomedizinischen Zentrums (BBZ) und Biotechnologischen Zentrums (BIOTEC) sind mangelhaft und keine geeignete Planungsgrundlage. Die Investitions-, Investitionsfolge- und Gemeinkosten müssen im Rahmen einer Kosten- und Leistungsrechnung bei beiden Einrichtungen genauer ermittelt werden. Der mit der vierfachen Erfassung der Einnahmen und Ausgaben des BBZ bei der Universität Leipzig (UL) verbundene Arbeitsaufwand widerspricht den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit.

Die UL hat in keinem der geprüften Fälle Lieferungen und Leistungen öffentlich oder beschränkt ausgeschrieben. Die Begründungen in den Vergabevermerken waren weitgehend stereotyp. Zudem waren die Unterlagen in den Vergabevorgängen z. T. unvollständig. Prüfungen des SRH in den Jahren 1999 und 2003 hatten bereits eine mangelhafte Beachtung der Haushalts-, Beschaffungs- und Vergabevorschriften und grobe Verfahrensverstöße offenbart. Dies blieb ohne Konsequenzen und lässt auf eine man-

gelnde Dienstaufsicht schließen. Die fortwährende mangelhafte Anwendung des Vergaberechts verstößt ferner gegen die VwV Korruptionsvorbeugung der Sächsischen Staatsregierung und schafft Bedingungen, die Korruptionsstraftaten begünstigen können.

Der SRH stellte beim BBZ und beim BIOTEC Unregelmäßigkeiten in den Vermögensnachweisen, wie z. B. unvollständige Erfassungen, fehlerhafte Eigentumskennzeichnungen und Standortnachweise sowie Inventurprüfungen durch Nichtberechtigte fest.

Die UL führte über jeden Bediensteten eine „offizielle“ Personalakte und eine „inoffizielle“ Handakte. Dies verstieß gegen die VwV Personalakten und den arbeitsrechtlichen Grundsatz der Vollständigkeit und Einheit der Personalakte.

Die UL und die TU Dresden schrieben Stellen für nichtwissenschaftliches Personal. Dagegen wurden Stellen für wissenschaftliches Personal nicht ausgeschrieben. Nach Art. 33 Abs. 2 GG sind jedoch öffentliche Ämter auf dem Wege der Auslese nach Eignung, Befähigung und fachlicher Leistung („Bestenauslese“) zu besetzen. Vor der Besetzung von Stellen für wissenschaftliches Personal haben die UL und die TU Dresden diese daher grundsätzlich auszuschreiben, geeignete Auswahlverfahren durchzuführen und deren Ergebnisse in Auswahlvermerken zu dokumentieren.

29 Kulturraum Zwickauer Raum

Mängel im Zuwendungsverfahren des Kulturraums führten zu zweckwidrigem und überhöhtem Einsatz der Fördermittel.

Die vom Kulturraum getätigten Ausgaben für Bewirtungen und Präsente für Konvents- und Kulturbeiratsmitglieder waren haushaltsrechtlich unzulässig.

Mit der Förderung von Einrichtungen oder Projekten, an denen sich die Sitzgemeinde nicht angemessen beteiligte, sowie von Vorhaben, deren Gesamtfinanzierung aufgrund gekürzter Zuwendungsbeträge nicht gesichert war, verstieß der Kulturraum gegen das Kulturraumgesetz und zuwendungsrechtliche Bestimmungen. Er zahlte Fördermittel aus, obwohl in den Finanzierungsplänen der Antragsteller die kalkulierten Sachleistungen nicht nachvollziehbar waren. Zudem akzeptierte er unvollständige Verwendungsnachweise sowie mangelhafte Sachberichte, sodass in diesen Fällen eine bestimmungsgemäße Verwendungsnachweisprüfung nicht möglich war.

In der Sparte Museen förderte der Kulturraum mit jährlich über 100 T€ eine GmbH, die wirtschafts- und tourismusfördernde Ziele verfolgt, was den Intentionen des Kulturraumgesetzes widerspricht. Ein anderes Museum erhielt jährlich einen Festbetrag von 210 T€, ohne dass die erwirtschafteten Überschüsse aus vergangenen Haushaltsjahren berücksichtigt wurden. Bei einem Kunstverein finanzierte er jährlich Ausgaben für Busfahrten, Zoo- und Museumsbesuche sowie Gaststättenaufenthalte anteilig aus Kulturraummitteln. Außerdem förderte er Einrichtungen, die überwiegend Tanzveranstaltungen, Parkfeste, Faschingsbälle usw. durchführten, obwohl diese nach seiner Richtlinie von der Förderung auszuschließen waren. Die an einen Förderverein zur Organisation eines Chorwettbewerbes ausgereichten Fördermittel wurden unwirtschaftlich und außerhalb des Bewilligungszeitraumes eingesetzt.

Trotz mangelhafter Durchführung bzw. Abrechnung verschiedener Projekte erhob der Kulturraum keine Rückforderungsansprüche.

30 Allgemeine Kunst- und Kulturförderung

Für eine zielgerichtete Förderung sind eine Förderkonzeption und ein effektives Controlling unerlässlich.

Das SMWK hat die mit der Förderung der allgemeinen Kunst und Kultur verfolgten konkreten und abrechenbaren Ziele nicht in einer Förderkonzeption festgehalten. Der Grad der Zielerreichung der Förderung kann somit im Rahmen eines Controllings nicht gemessen und bewertet werden.

Die Auswahlkriterien für die institutionell geförderten Einrichtungen und Verbände sind für den Nachweis, dass ein erhebliches Landesinteresse für die Erst- und Folgebewilligung besteht, zu unkonkret. Auch hinsichtlich der beim SMWK verbliebenen Projektförderung sind nachvollziehbare Kriterien für eine bessere Transparenz festzulegen.

Die Recherchemöglichkeiten in den Fördermitteldatenbanken sind nicht am Informationsbedarf der Bewilligungsstellen ausgerichtet. Das Verwaltungsverfahren zur Freigabe der Haushaltsansätze bei institutioneller Förderung ist zu aufwendig und sollte vereinfacht werden.

Die stichprobenweise Prüfung von Zuwendungsverfahren ergab Handlungsbedarf beim SMWK hinsichtlich der Antragsprüfung, der Überwachung des Auszahlungsverfahrens und der Prüfung der Verwendungsnachweise.

31 Querschnittsprüfung Durchführung von Kleinen Baumaßnahmen im staatlichen Hochbau

Die Information des Landtags über realisierte KBM sollte verbessert werden.

Einzelne Maßnahmen wurden zu Unrecht in Verfahren der KBM realisiert.

Große Baumaßnahmen wurden unzulässigerweise gesplittet. Vermeidbare Mehrkosten sind entstanden.

Die veranschlagten Haushaltsmittel für Kleine Baumaßnahmen (KBM) wurden im Zeitraum 2003 bis 2006 um rd. 60 Mio. € überschritten, ohne den Landtag darüber in Kenntnis setzen zu müssen.

Nur 74 der in den Bauprogrammen dargestellten 191 KBM kamen tatsächlich zur Ausführung.

Der Landtag wurde nicht darüber informiert, dass das von ihm beschlossene Bauprogramm tatsächlich nur zu einem sehr geringen Prozentsatz realisiert wurde.

32 Haushalts- und Wirtschaftsführung der Stiftung „Fürst-Pückler-Park Bad Muskau“

Die Stiftung benötigt jedes Jahr einen Sonderzuschuss (derzeit rd. 1,4 Mio. €) des Freistaates zur Deckung ihrer laufenden Ausgaben. Dieser hat sich seit 1995 mehr als verdreifacht.

Das vorhandene Entwicklungspotenzial wird die Stiftung nur bei eigener Rechtspersönlichkeit nachhaltig nutzen können.

Einnahmesteigerungen sind möglich und Ausgabenkürzungen realisierbar.

Der Fürst-Pückler-Park gehört als einer der größten und bedeutendsten Landschaftsparks zum UNESCO-Weltkulturerbe. Der 1993 gegründeten Stiftung „Fürst-Pückler-Park Bad Muskau“ sollte Rechtsfähigkeit verliehen werden.

Die Unselbstständigkeit der Stiftung, ein fehlendes Gesamtnutzungs- sowie Marketingkonzept behinderten bislang ein effizienteres Wirtschaften der Stiftung. Der Stiftungsrat bestätigte erst rd. 16 Jahre nach der Stiftungsgründung am 15.05.2009 eine Gesamtnutzungskonzeption für den deutschen Parkteil. Auch eine umfassende Marketingstudie liegt erst seit Ende 2007 vor.

Der SRH zeigt Möglichkeiten für eine Nutzung aller sich bietender Einnahmequellen auf und weist auf Einsparpotenziale hin. Eine stärkere Beteiligung des Bundes ist anzustreben.

Der wirtschaftlich nicht nachvollziehbare Verzicht auf Erhebung von Eintrittsgeld bedarf dringend einer Überprüfung. Die Kooperation zwischen der Stiftung und dem Staatsbetrieb „Staatliche Schlösser, Burgen und Gärten Sachsen“ sollte ausgebaut werden.

IV. Kommunen

33 Finanzieller Handlungsspielraum der Kommunen

Die positive Entwicklung der Kommunalfinanzen droht durch die Wirtschaftskrise umzuschlagen. Den Kommunen standen erhöhte investive und allgemeine Zuweisungen zur Verfügung. Für das Personal musste mehr Geld ausgegeben werden.

Die sächsischen Kommunen erwirtschafteten seit 2004 stets einen **positiven Finanzierungssaldo**.

Einnahmeseitig wuchsen insbesondere der Gemeindeanteil an der Einkommensteuer sowie die Gewerbesteuereinnahmen. Dies betraf die Kreisfreien Städte ebenso wie die kreisangehörigen Gemeinden.

Insgesamt sind die sächsischen Kommunen nach wie vor noch stark auf Zuweisungen und ähnliche Mittel des Bundes und des Freistaates angewiesen. Die allgemeinen Schlüsselzuweisungen stiegen um rd. 3 % gegenüber dem Jahr 2007 und sind nach den Gesamtsteuereinnahmen zweitwichtigste Finanzierungsquelle der sächsischen Kommunen.

Ursächlich für den Anstieg der investiven Zuweisungen vom Land bei den Einnahmen der Kapitalrechnung waren u. a. die stark gestiegenen investiven Schlüsselzuweisungen sowie die Anschubfinanzierung für die Landkreise und die vier ehemals Kreisfreien Städte.

Ausgabeseitig ließen der Tarifabschluss für die Beschäftigten des öffentlichen Dienstes im Jahr 2008 sowie der Personalübergang (4.144,6 VZÄ) vom Freistaat Sachsen auf die Landkreise, Kreisfreien Städte und den Kommunalen Sozialverband Sachsen im Rahmen der Funktionalreform die Personalausgaben im kommunalen Bereich im Jahr 2008 deutlich ansteigen. Die Personalausgaben je EW erhöhten sich auf rd. 517 €.

Analog der Vorjahressituation sanken die Ausgaben für soziale Leistungen im Jahr 2008 um weitere rd. 1,8 %. Dennoch bilden diese Leistungen - noch vor den Personalausgaben - den größten Ausgabenblock bei den bereinigten Ausgaben. Die konjunkturellen Auswirkungen lassen im Folgejahr einen Anstieg der Sozialleistungsausgaben erwarten.

Die Ausgaben für Sachinvestitionen stiegen im Jahr 2008 zwar um rd. 2 % gegenüber dem Vorjahr. Darunter wurden die Bauausgaben bei den kreisangehörigen Gemeinden jedoch merklich reduziert. Die gestiegenen Zuweisungen für Investitionen vom Land lagen erstmals über den Ausgaben für Baumaßnahmen der Kommunen.

Die weitgehend guten Ergebnisse des Jahres 2008 hinsichtlich der finanziellen Lage der sächsischen Kommunen stehen im Kontrast zu der prognostizierten weltweiten wirtschaftlichen Entwicklung in den Jahren 2009 und insbesondere 2010. Zu erwartenden Einnahmeneinbußen (insbesondere Steuern) und steigenden Ausgaben (u. a. Personal, Sozialleistungen) steht im Jahr 2009 jedoch ein umfassendes Paket an Zuweisungen aus FAG-Mitteln und Investitionsprogrammen gegenüber.

Das komplexe Aufgabenfeld der Funktional- und Kreisgebietsreform muss vor dem Hintergrund der demografischen Entwicklung als Chance genutzt werden, effiziente Verwaltungsstrukturen zu schaffen. Für die Erhaltung der Zukunftsfähigkeit der sächsischen Kommunen (Gewährleistung eines ausreichenden finanziellen Handlungsspielraums, Fähigkeit zur Erwirtschaftung angemessener Nettoinvestitionsmittel) sind die vom Freistaat zur Verfügung gestellten Finanzmittel bedarfsgerecht einzusetzen und reformbedingte Einsparpotenziale auszuschöpfen.

34 Kommunale Verschuldung

Die weitgehend positive finanzielle Entwicklung im Jahr 2008 ermöglichte den Kommunen, Zweckverbänden, Eigenbetrieben und Eigengesellschaften einen weiteren Schuldenabbau.

Die Verschuldung der kommunalen Unternehmen und Zweckverbände ist weiterhin um ein Vielfaches höher als die der Kommunalhaushalte.

Zum 31.12.2008 betrug die Verschuldung der Kommunen rd. 3,7 Mrd. €. Die Schulden der aus den kommunalen Haushalten ausgelagerten Bereiche sind dagegen wesentlich höher. In dieser Hinsicht entwickelte sich Sachsen ähnlich wie die übrigen neuen Länder.

Die durchschnittliche Pro-Kopf-Verschuldung lag in Sachsen bei 876 € und damit zum dritten Mal in Folge jeweils unter den Durchschnittswerten des früheren Bundesgebietes und der neuen Länder.

Neben der Kreisfreien Stadt Dresden wiesen 20 kreisangehörige Gemeinden (2007: 17) keine Schulden aus. Bei vier der schuldenfreien Kommunen waren ihre Eigengesellschaften verschuldet. Die Kreisfreie Stadt Dresden hatte zudem Eigenbetriebsschulden. Mit Ausnahme von drei Kommunen waren ferner alle schuldenfreien Kommunen an schuldenbehafteten Zweckverbänden beteiligt.

Die Eigengesellschaften der sächsischen Kommunen und der übrigen neuen Länder wiesen weiterhin eine deutlich höhere Verschuldung aus, als diejenigen der Länder des früheren Bundesgebietes.

Die Kreditbelastung der Beteiligungsgesellschaften stieg weiter an.

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

Der Personalbestand (VZÄ) stieg entgegen der Vorjahressituation zum 30.06.2008. Darüber hinaus erhöhte er sich wesentlich aufgrund der Funktionalreform 2008.

Das Erreichen einer ausgewogenen Altersstruktur unter den kommunalen Bediensteten stellt nach wie vor eine große Herausforderung dar.

Ursächlich für den insgesamt höheren Personalbestand zum 30.06.2008 gegenüber dem Vorjahr ist die Steigerung in den Kreisfreien Städten von rd. 3 %. Die übrigen Gebietskörperschaftsgruppen reduzierten ihre Personalbestände; darunter schwerpunktmäßig im ABM-Bereich, der zum überwiegenden Teil bei den kreisangehörigen Gemeinden angesiedelt ist. Bei den Unternehmen in privater Rechtsform (ohne Krankenhäuser) erfolgte 2008 zum dritten Mal in Folge ein deutlicher Beschäftigtenzuwachs. Zum 30.06.2008 waren in den Kernhaushalten und ihren rechtlich unselbstständigen Bereichen sowie den Zweckverbänden der sächsischen Kommunen insgesamt rd. 70.000 Mitarbeiter tätig. Die kommunalen Unternehmen in privater Rechtsform beschäftigten rd. 59.000 Mitarbeiter.

Die Aufgabenkommunalisierung im Zuge der Funktionalreform ließ den Personalbestand in den sächsischen Landkreisen, Kreisfreien Städten sowie im Kommunalen Sozialverband zum 01.08.2008 um weitere 4.144,6 VZÄ ansteigen, die von der staatlichen auf die kommunale Ebene wechselten.

Das Durchschnittsalter der kommunalen Beschäftigten in Sachsen stieg erwartungsgemäß weiter an und lag im Jahr 2008 bei rd. 46,7 Jahren. Beinahe die Hälfte aller Beschäftigten im Kernhaushalt ist mindestens 50 Jahre alt. Demgegenüber hält die Gruppe der unter 30-Jährigen einen Anteil von rd. 9 % an den Gesamtbeschäftigten des Kernhaushaltes.

36 Entwicklung der Kommunalprüfung

Die Personalausstattung für die örtliche Rechnungsprüfung ist weiterhin rückläufig. Insbesondere kleinere Gemeinden sichern mitunter nicht die vorgeschriebenen Mindestinhalte der örtlichen Rechnungsprüfung.

Die Einführung der kommunalen Doppik stellt auch die Rechnungsprüfung vor neue Herausforderungen.

Der Personalbestand für die örtliche Rechnungsprüfung ist auch im Jahr 2009 weiter zurückgegangen. Nur noch 31 Gemeinden unter 20.000 EW hatten im Jahr 2009 eigene Rechnungsprüfer bestellt oder ein eigenes RPA eingerichtet. Eine Stadt mit über 20.000 EW verfügte nur über einen Rechnungsprüfer und zwei weitere Städte mit 20.119 bzw. 23.357 EW bedienen sich seit den Jahren 2005 bzw. 2007 eines anderen kommunalen RPA.

Der SRH hält die vom Gesetzgeber eingeräumte Möglichkeit zur Übertragung der örtlichen Rechnungsprüfung auf ein anderes kommunales RPA bei Städten über 20.000 EW für problematisch. Eine zeitnahe und mit den lokalen Verhältnissen vertraute örtliche Prüfung kann nur noch eingeschränkt stattfinden.

Der SRH empfiehlt dem Gesetzgeber die Regelung nach § 103 Abs. 1 Satz 1 SächsGemO insoweit zu begrenzen, dass Gemeinden mit über 20.000 EW eine eigene Rechnungsprüfung sicherzustellen haben.

Die SächsGemO räumt der örtlichen Rechnungsprüfung einen hohen Stellenwert ein. Die umfassenden Prüfungskompetenzen werden zu wenig genutzt. Aufgrund von fehlenden Personalkapazitäten oder aus Kostengründen wird oft nur die örtliche Prüfung der Jahresrechnung durchgeführt. Weitere Aufgaben der örtlichen Prüfung nach § 106 Abs. 1 SächsGemO bleiben mitunter bei kleineren Gemeinden unerledigt. Die fakultativen Aufgaben der örtlichen Prüfung nach § 106 Abs. 2 SächsGemO werden in vielen Fällen vernachlässigt.

Im Hinblick auf die Einführung der Doppik besteht ein vordringlicher Fortbildungsbedarf der kommunalen Rechnungsprüfer. Die Kommunen sind dringend angehalten, dafür ausreichende und qualifizierte personelle Kapazitäten zu schaffen.

Der SRH weist wiederum darauf hin, dass für Gemeinden unter 20.000 EW derzeit als Empfehlung zur Personalausstattung eine Stellenbesetzung von 0,3 bis 0,5 VK/10.000 EW gilt.⁵

37 Besondere Ergebnisse der überörtlichen Kommunalprüfung

Gravierende Verstöße gegen ordnungsgemäßes und wirtschaftliches Verwaltungshandeln belasten die kommunalen Haushalte schwer.

Der SRH stellte auch im Jahr 2008 gravierende Verstöße im Umgang mit öffentlichen Geldern fest, die die Finanzlage der Kommunen weiter stark belasten.

Die Große Kreisstadt Löbau erhielt Zuwendungen aus einem städtebaulichen Förderprogramm und leistete daraus ohne rechtliche Verpflichtung und ohne jede Sicherheitsleistung Vorauszahlungen in Höhe von 260 T€ an einen Dritten. Zuwendungsmittel in Höhe von 30 T€ wurden in bar an einen Treuhänder des Dritten übergeben. Da der Zweck der Zuwendung bei einzelnen Maßnahmen nicht erfüllt wurde, widerrief das RP die Zuwendung und forderte sie einschließlich Zinsen (insgesamt 296 T€) von der Stadt zurück. Eine Rückforderung der gezahlten Zuschüsse beim Dritten blieb erfolglos. Der Stadt entstand inkl. eingesetzter Eigenmittel ein finanzieller Schaden in Höhe von insgesamt 314 T€.

⁵ Vgl. Erlass des SMI vom 10.10.2005, Az.: 23b-2200.19/32.

Der Gemeinde Jahnsdorf/Erzgebirge entstanden durch den Kauf einer ungeeigneten Immobilie Kosten für Kaufpreis, selbst zu tragende Planungskosten und Abriss in Höhe von insgesamt rd. 114 T€, denen keinerlei messbarer Nutzen gegenüberstand.

Eine Eigengesellschaft der Stadt Bad Gottleuba-Berggießhübel gewährte ohne vorherige Zustimmung des Aufsichtsrates einem ortsansässigen Verein ein kurzfristiges Überbrückungsdarlehen in Höhe von 100 T€. Wegen Zahlungsschwierigkeiten des Vereins wurde der Rückzahlungstermin mehrfach hinausgeschoben. Zinszahlungen wurden eingestellt. Die Verwertung einer gewährten Grundschuld würde zur Insolvenz des Vereins führen.

Die beteiligte Gemeinde Großtreben-Zwethau an der Verwaltungsgemeinschaft Beilrode beauftragte trotz vereinbarten Aufgabenübergang auf die erfüllende Gemeinde eine Unternehmensberatungsgesellschaft u. a. für die Erstellung der Jahresrechnungen 2002 und 2003, die Aufstellung des Haushaltsplanes 2004 sowie für Aufgaben im Zusammenhang mit der Beseitigung von Schäden des Auguthochwassers 2002. Insgesamt wurden für elf Beratungs- und drei Schulungsverträge Ausgaben in Höhe von rd. 130 T€ geleistet. Eine Ausschreibung der Leistungen erfolgte nicht.

Weitere Prüfungsergebnisse werden im Bericht dargestellt.

38 Evaluierung der Funktional- und Kreisgebietsreform auf Kreisebene - Erste Erkenntnisse zu Einsparpotenzialen -

Die Komplexität und Vielschichtigkeit der beiden Reformen war mit großen organisatorischen Anstrengungen verbunden. Im Vordergrund stand die Sicherung einer ordnungsgemäßen Aufgabenerfüllung.

Erste Einsparpotenziale in den Bereichen Organisation, Personalbestand, Haushalt und Beteiligungen werden aufgezeigt.

Die bisherige Prüfung umfasste die Umsetzung der Kreisgebietsneugliederung unter Berücksichtigung der Aufgabenübertragung durch die Funktionalreform auf die Landkreise (LK). Im Jahr 2008 erfolgten zunächst Erhebungen zur Istsituation bei den ehemaligen 22 LK, zum Aufgaben- und Personalübergang bei den Ministerien und den eingekreisten Städten sowie zum Aufgabeweggang bei den 22 LK. Anschließend wurden Erhebungen in allen 10 neuen LK durchgeführt.

Mit der Kreisgebietsneugliederung und den damit geschaffenen Organisationsstrukturen haben die neuen LK Einsparpotenziale auf den Leitungsebenen bereits aufgezeigt und sparten gegenüber den Organisationsstrukturen der Altkreise insgesamt 19 Dezernate und 69 Ämter ein.

Die Anzahl der in den Landkreisverwaltungen beschäftigten Personen erhöhte sich mit der Funktional- und Kreisgebietsreform um 41 % von 10.226 auf 14.401 Personen. Zum 01.08.2008 gingen 3.416 Personen vom Land und zum 01.01.2009 von den ehemals Kreisfreien Städten 759 Personen auf die 10 LK über.

Die Anzahl der Verwaltungsgebäude erhöhte sich mit den auf die LK übertragenen Aufgaben von 148 auf 176. Erste Überlegungen zur Reduzierung der Verwaltungsgebäude bestehen in 4 LK.

17 Altkreise hatten ein Haushaltssicherungskonzept aufgestellt. Nur ein LK schrieb dies fort. Ein anderer LK erhielt mit der Genehmigung der Haushaltssatzung 2009 die Anordnung bis spätestens mit der Haushaltssatzung 2010 ein Haushaltssicherungskonzept vorzulegen. Die Finanzierungssalden der LK haben sich zum 31.12.2008 im Gegensatz zum 31.12.2007 mehr als verdoppelt. Allerdings werden sich nach den Haushaltsplänen der 10 LK die Finanzierungssalden 2009 voraussichtlich erheblich verschlechtern, was auf die höheren Personalausgaben sowie den höheren laufenden Sachaufwand zurückzuführen ist. Die Nettoinvestitionsmittel der Altkreise zum 31.12.2007 in Höhe von rd. 2 Mio. € können in den 10 LK lt. Planangaben auf rd. 11 Mio. € gesteigert werden.

Mit der Kreisgebietsneugliederung verringerte sich die Anzahl der nachgeordneten Einrichtungen von 307 auf 289 (rd. 6 %). Dies betraf die im Haushalt geführten nachgeordneten Einrichtungen mit einem Rückgang von 287 auf 270 und die als Eigenbetriebe geführten Einrichtungen mit 20 auf 19. Auch die Anzahl der Mitgliedschaften in Zweckverbänden verringerte sich von 154 auf 83. Die Summe der Eigengesellschaften und unmittelbaren Beteiligungen hat sich dagegen nicht verändert.

Mit der Kommunalisierung von staatlichen Aufgaben sollten 80 IT-Verfahren auf 10 LK und 3 Kreisfreie Städte übergehen. Durch den Staatsbetrieb Sächsische Informatik Dienste werden Betriebsaufgaben zur IT-Unterstützung der Verwaltungsaufgaben für die LK erbracht. Diesbezüglich bedarf es vertraglicher Regelungen zwischen den LK und dem Freistaat Sachsen. Zum 30.06.2009 verfügte kein LK über derartige Verträge.

39 Weitere Erkenntnisse aus der überörtlichen Prüfung im Rahmen des neuen kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens

Die Fristen für die Erstellung der Eröffnungsbilanzen werden teilweise erheblich überzogen.

Kennzahlen bieten eine wichtige Hilfestellung zur Beurteilung der kommunalen Vermögens-, Finanz- und Ertragslage.

1 Stand der Umstellung auf die kommunale Doppik

Der Umstellungsprozess auf die kommunale Doppik verläuft äußerst zurückhaltend. Nach Einschätzung des SRH beträgt der zeitliche Umstellungsbedarf durchschnittlich drei Jahre. Dies bedeutet für die Planung der Betroffenen, dass spätestens in 2010 die erforderlichen Vorarbeiten begonnen werden müssen.

Die gesetzlich geforderte Aufstellungsfrist für die Eröffnungsbilanz wird teilweise erheblich überzogen. Die Rechtsaufsicht sollte künftig die Wahrung der Frist stärker überwachen, da die Einhaltung der Erstellungsfrist für eine geordnete Haushalts- und Wirtschaftsführung der Kommune, für die örtliche und überörtliche Prüfung, aber auch für die rechtsaufsichtliche Arbeit selbst unerlässlich ist.

2 Jahresabschlussanalyse mittels Kennzahlensystem zur Vermögens-, Finanz- und Ertragslage

Der SRH hat zur Beurteilung der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage der doppisch buchenden Landkreise, Gemeinden, Zweckverbände und weiteren Betroffenen sein bisheriges Kennzahlenset fortgeschrieben. Er wird dies im Rahmen der künftigen Prüfungen der Jahresabschlüsse einsetzen. Der SRH betrachtet das Kennzahlenset auch

als eine Arbeitsgrundlage für die anderen Adressatengruppen des Jahresabschlusses. Es obliegt dem jeweiligen Nutzer, die für ihn relevanten Kennzahlen zu erheben und zur Beurteilung heranzuziehen.

40 Ergebnisse der kommunalen Betätigungsprüfung

Wesentliche Instrumente des Beteiligungsmanagements waren nicht vorhanden.

Dies zog Mängel bei der Steuerung und Kontrolle der Beteiligungen nach sich.

Trotz bilanzieller Überschuldung einer Eigengesellschaft wurde die Überschuldung als möglicher Insolvenztatbestand nach der Insolvenzordnung nicht geprüft.

In der Stadt lagen keine Richtlinien oder Dienstanweisungen zur Durchführung des Beteiligungsmanagements vor. Steuerung und Kontrolle der Beteiligungen lag allein in der Verantwortung des Bürgermeisters, der gleichzeitig Vorsitzender der Gesellschafterversammlungen beider Eigengesellschaften der Stadt war.

Die Stadt hatte keine zentrale Beteiligungsverwaltung eingerichtet. Unterlagen zu den Beteiligungen wurden an verschiedenen Stellen in der Stadtverwaltung oder in den Unternehmen aufbewahrt.

Eine fachliche Unterstützung der kommunalen Vertreter in der Gesellschafterversammlung im Sinne einer Mandatsbetreuung fand durch die Verwaltung nicht statt. Eine Vor- und Nachbereitung der Sitzungen erfolgte ebenso wenig wie Stellungnahmen zu Vorlagen und Empfehlungen zur Beschlussfassung.

Ein die Gesellschaftsorgane unterstützendes Beteiligungscontrolling wurde bei der Stadt nicht durchgeführt. Die Verwaltung wertete weder Wirtschaftspläne und Jahresabschlüsse der Beteiligungen aus, noch hatte sie eine unterjährige Berichtspflicht der Gesellschaften eingeführt.

Das strategische Beteiligungsmanagement, mit dem wesentliche Erfolgsfaktoren der Unternehmen für die mittlere Zukunft identifiziert und Handlungsfelder aufgezeigt werden, war mangelhaft. Für die Gesellschaft G 2 bestand seit 2005 seitens der Stadt kein tragfähiges Unternehmenskonzept.

Die Stadt wurde aufgefordert, dringend die personellen und organisatorischen Voraussetzungen für ein anforderungsgerechtes Beteiligungsmanagement zu schaffen und die Aufgaben im Einzelnen durch Richtlinien oder Dienstanweisungen schriftlich zu regeln. Der SRH empfahl, aufgrund der Anzahl und der Größe der Beteiligungen, mindestens die Beteiligungsverwaltung und das Beteiligungscontrolling in der Kämmerei anzusiedeln.

Aufgrund anhaltend schlechter Ertragslage war die Gesellschaft G 2 seit Mitte 2008 bilanziell überschuldet. Das Vorliegen einer Überschuldung im insolvenzrechtlichen Sinn konnte bis zum Abschluss der Erhebungen nicht ausgeschlossen werden, da der Geschäftsführer bis Dezember 2008 keine Überschuldungsbilanz nach den Vorschriften des Insolvenzrechts erstellt hatte. Der Gesellschafter hatte dies, mangels Kenntnis der Rechtslage, akzeptiert.

Die Stadt hat die zur Überwachung der Geschäftsführungen nach dem GmbH-Gesetz und dem Gesellschaftsvertrag zur Verfügung stehenden Mittel einzusetzen.

41 Bilanziell überschuldete Eigenbetriebe und Zweckverbände des Aufgabenbereiches Abwasserentsorgung

Die kommunalen Träger haben für eine angemessene Kapitalausstattung der Eigenbetriebe und Zweckverbände zu sorgen.

Die Kommunen sollen bilanziellen Überschuldungen der Eigenbetriebe und Zweckverbände rechtzeitig entgegenwirken und kostendeckende Gebühren und ggf. Beiträge anstreben; die Rechtsaufsichtsbehörden haben umgehend auf finanzielle Verwerfungen zu reagieren.

Bilanziell überschuldete Eigenbetriebe und Zweckverbände weisen in ihrer Bilanz einen negativen Wert für ihr Eigenkapital aus. Der SRH hat festgestellt, dass in der Branche Abwasser solche Unternehmen überproportional vertreten sind. Im Jahr 2007 waren von 207 Eigenbetrieben und Zweckverbänden insgesamt 13 bilanziell überschuldet, wobei 8 davon zum Bereich Abwasser gehörten.

Gründe für die bilanzielle Überschuldung waren eine unzureichende Kapitalausstattung bei Beginn der Geschäftstätigkeit, der Verzicht, Gebühren und Beiträge im ausreichenden Maße zu erheben und fehlende Verlustausgleiche durch die Gemeinden.

Besonders prekär ist die wirtschaftliche Situation des Abwasserzweckverbandes Kamenz-Nord. Dieser war bereits zu Beginn seiner Geschäftstätigkeit im Jahr 2001 bilanziell überschuldet und erwirtschaftete seitdem ausschließlich Verluste, die sich auf über 9 Mio. € im Jahr 2007 erhöhten. Da die Mitgliedskommunen nicht in der Lage sind, die Verluste auszugleichen, wird sich die schlechte finanzielle Situation des Zweckverbandes ohne Unterstützung des Freistaates Sachsen nicht verbessern.

Mitunter weigern sich Mitgliedskommunen trotz eigener Leistungsfähigkeit, angefallene Verluste fristgemäß, d. h. nach Ablauf von drei Jahren, auszugleichen. So erbrachten die Mitgliedskommunen des Abwasserzweckverbandes zur Reinhaltung der Parthe trotz stabiler Haushaltslage die notwendigen Umlagen nicht. Im Gegensatz dazu schlossen sie mit dem Abwasserzweckverband Verlustausgleichsvereinbarungen über jährliche Umlagenzahlungen zur anteiligen Verlusttilgung, die sich bis in das Jahr 2013 erstrecken.

42 Prüfung im Bereich SGB VIII - Kinder- und Jugendhilfe - § 35a und § 41 i. V. m. § 35a SGB VIII - Eingliederungshilfe für seelisch behinderte Kinder, Jugendliche und junge Volljährige

Es ist nicht Aufgabe der Jugendämter, Defizite der schulischen Förderung auszugleichen.

Wirtschaftliche Betrachtungsweisen sind bei Entscheidung über Hilfemaßnahmen stärker zu berücksichtigen.

Die Schaffung aussagefähiger Controllingsysteme unterstützt die Jugendämter, ihre Aufgaben wirtschaftlicher zu erfüllen.

Der SRH hat die Verfahren der Eingliederungshilfen für seelisch behinderte Kinder und Jugendliche in den Kreisfreien Städten Chemnitz, Dresden und Leipzig geprüft und dabei für die letzten Jahre einen Anstieg der Anzahl der Hilfefälle festgestellt. Die Zunahme steht im Zusammenhang mit einem Zuwachs der Hilfen zur Behandlung von Rechenschwäche. Derartige Lernschwächen im schulischen Bereich sollten nicht in den Jugendhilfebereich verlagert, sondern durch eine intensive pädagogische Unterstützung in der Schule ausgeräumt werden.

In den Städten sind Potenziale vorhanden, wirtschaftliche Gesichtspunkte bei der Planung und Durchführung von Eingliederungshilfen einfließen zu lassen. Eine wirtschaftlichere Wahrnehmung der Aufgaben lässt sich mit dem Aufbau eines geeigneten Controllingsystems erreichen. Hier hat die Stadt Dresden einen Nachholbedarf.

Aus den ermittelten Kennzahlen für die drei Städte werden einige Besonderheiten deutlich: Das Jugendamt der Stadt Dresden hat gemessen an den EW-Werten mit Abstand den geringsten Personalbestand, aber auch die höchsten Ausgaben für die Eingliederungshilfen. Die Stadt gibt zudem pro Hilfefall die meisten Mittel, im Durchschnitt 19.446 € je Hilfefall, aus. Die geringeren Werte in Chemnitz (14.392 € je Hilfefall) und Leipzig (11.449 € je Hilfefall) verdeutlichen, dass diese Städte gezielt kostengünstigere ambulante Maßnahmen bewilligen. In Dresden liegt der Anteil der teureren stationären Hilfen an den Gesamtfallzahlen mit über 65 % doppelt so hoch wie in den beiden anderen Städten.

43 Risikomanagement in kommunalen Krankenhäusern

Das Risiko- und Chancenmanagement offenbarte Lücken im Frühwarnsystem und Defizite im internen Überwachungssystem.

Die Beurteilungen des Risikofrüherkennungssystems durch die Abschlussprüfer waren nicht immer zutreffend.

Die Erhebungen in neun kommunalen Krankenhäusern ergaben, dass lediglich zwei Krankenhäuser seit mehreren Jahren über ein umfassendes Risiko- und Chancenmanagement (RCM) verfügten, zwei Krankenhäuser seit dem Jahr 2006 ein RCM eingerichtet hatten und drei weitere Krankenhäuser ab dem Jahr 2007 an der Implementierung eines RCM arbeiteten. In zwei Krankenhäusern waren Einzelelemente eines RCM vorhanden, ohne dass diese systematisch zusammengefügt wurden.

Vielfach genügte das bestehende RCM noch nicht den Anforderungen eines ganzheitlichen Managementsystems, weil potenzielle Risiken nicht in allen Unternehmensbereichen identifiziert wurden, insbesondere waren Risiken aus der medizinischen Versorgung nur in jedem zweiten Krankenhaus in das RCM integriert.

Maßnahmen, die zur Steuerung identifizierter Risiken festgelegt wurden, waren teilweise ungeeignet.

Die unternehmensbezogenen Regelungen und Maßnahmen zur Einrichtung und Betreuung eines RCM waren nicht in allen Krankenhäusern ausreichend bzw. nachvollziehbar dokumentiert. Auch waren die Aufgaben bzw. Verantwortlichkeiten einschließlich der Berichtspflichten der Mitarbeiter in den Phasen des RCM-Prozesses in den meisten Fällen nicht klar voneinander abgegrenzt.

Eine umfassende Berichterstattung zur Risikolage und zum Risikomanagement gegenüber den Aufsichtsorganen erfolgte in der Regel nur einmal jährlich im Zusammenhang mit dem Jahresabschluss des Krankenhauses.

Die Unternehmensleitungen der Krankenhäuser wurden aufgefordert, sofern bisher kein systematisches RCM betrieben wurde, dieses zu implementieren bzw. das bestehende RCM zu einem ganzheitlichen Managementsystem auszubauen. Zur Steuerung und Überwachung von Risiken hat der SRH konkrete Maßnahmen empfohlen, u. a. eine stärkere Bindung der leistungsabhängigen Vergütung der Chefarzte an den Erfolg ihrer Klinik, die Einführung eines Beinahe-Fehler-Meldesystems sowie eines zentralen strukturierten Beschwerdemanagements. Darüber hinaus sollten die Dokumentation des RCM und die Berichterstattung gegenüber den Aufsichtsorganen verbessert bzw. erweitert werden.

Die Feststellungen des SRH deckten sich nur in drei Fällen vollständig mit den Angaben des Abschlussprüfers im Rahmen der erweiterten Prüfung nach § 53 Abs. 1 HGrG, wonach den Krankenhäusern ein funktionierendes Risikofrüherkennungssystem testiert wurde.

Die gesetzlichen Vertreter der Krankenhäuser haben künftig für eine ordnungsgemäße Abschlussprüfung zu sorgen und darauf zu achten, dass diese den geltenden Prüfungsstandards entspricht.

44 Reisekosten in Städten, Gemeinden und Zweckverbänden

Reisekosten wurden oftmals fehlerhaft und großzügig erstattet.

Die Beschaffung von Dienst-Kfz entsprach teilweise nicht der VOL/A.

Der SRH hat die Anordnung/Genehmigung und Erstattung von Dienstgängen und Dienst-/Fortbildungsreisen sowie die Beschaffung und den Einsatz von Dienst-Kfz in kommunalen Körperschaften geprüft.

Die verwendeten Vordrucke für die Beantragung und Abrechnung von Dienstgängen/-reisen waren überwiegend mangelhaft und wurden von den Dienstreisenden oftmals unzureichend ausgefüllt.

In den überörtlich geprüften Kommunen und Zweckverbänden waren oftmals weder Dienstreiseantrag noch Reisekostenabrechnung vorhanden, lediglich Tankrechnungen, Parkscheine bzw. Fahrkarten wurden vorgelegt und erstattet.

Die Erhebungen haben gezeigt, dass mehrfach für Dienstreisen mit dem privaten Kfz eine Wegstreckenentschädigung in Höhe von 0,22 € erstattet wurde, überwiegend auch bei Nichtvorliegen triftiger Gründe.

Tagegeld wurde teilweise fehlerhaft erstattet.

Wiederholt wurden Übernachtungskosten, die den Betrag in Höhe von 61,36 €/Übernachtung überstiegen, ohne Genehmigung erstattet.

Von den 44 geprüften Kommunen nutzten nur 5 Fahrpreisermäßigungen i. S. v. Großkundenabonnements oder BahnCards.

Die Unterlagen zur Beschaffung der Dienst-Kfz in den überörtlich geprüften Körperschaften konnten teilweise nicht vollständig vorgelegt werden bzw. waren die durchgeführten Vergabeverfahren nicht ordnungsgemäß dokumentiert.

45 Neubau des Museums der bildenden Künste in Leipzig

Die Baukosten erhöhten sich um rd. 15,4 Mio. € (26,5 %).

Der Bauzeitverzug betrug bis zur Übergabe an den Nutzer 24 Monate.

Das Baumanagement der Stadt Leipzig war mangelhaft.

Die Stadt startete in das Projekt mit unrealistisch niedrigen Kostenvorstellungen. Die Kostenobergrenze wurde mit Stadtratsbeschluss vom 21.04.1999 auf rd. 58,1 Mio. € festgelegt. Bereits knapp drei Jahre später musste das Baubudget mit Stadtratsbeschluss um rd. 5,8 Mio. € erhöht werden. Nur 14 Monate später war die Ratsversammlung gezwungen, den Kostendeckel erneut anzupassen. Die Kosten stiegen um rd. 9,5 Mio. € auf rd. 73,5 Mio. €.

Die politischen Gremien wurden zur Zustimmung mit unrealistischen Kostenvorstellungen veranlasst. Das Museum konnte in der tatsächlich beabsichtigten Qualität nicht für rd. 58,1 Mio. € errichtet werden. Dies hätte den verantwortlichen Fachleuten bewusst sein müssen.

Der Vertrag mit dem Architekten war nicht so gestaltet, dass der Bauherr, trotz Schutz des Urheberrechtes, jederzeit die Entscheidungsgewalt über den auszuführenden Standard und damit über die Kosten hatte.

Vermeidbare Bauzeitverzögerungen schlugen mit rd. 4,7 Mio. € zu Buche.

Durch zu geringe Kostenansätze entstanden bei der Vergabe der Fassadenhauptlose Mehrkosten gegenüber der Kostenberechnung in Höhe von rd. 2,9 Mio. €.

Die Projektorganisation für diese bedeutende Baumaßnahme war unzureichend. Die Qualitäts-, Kosten- und Terminverantwortung kam zu kurz.

46 Grundstücksgeschäfte der Stadt Leipzig und der Leipziger Wohnungs- und Baugesellschaft

Erhebliche Mängel und fehlende Abstimmung bei der Förderung der Sanierung eines Gebäudes aus verschiedenen Programmen führten zu einem nicht gerechtfertigten Subventionsvorteil von rd. 1 Mio. €. Dies ermöglichte einer Gebäudeeigentümerin, aus dem Weiterverkauf der geförderten Wohnungen einen Überschuss von fast 600 T€ zu erzielen.

Die in die Stichprobe einbezogenen Grundstücksveräußerungen gaben nach Aktenlage und vor dem Hintergrund der besonderen Situation der Nachwendezeit (große Zahl von vermögensrechtlichen Verfahren, Sanierungsstau bei Gebäuden, Umbruch und Aufbau einer geordneten Verwaltung) keinen Anlass zu wesentlichen Beanstandungen.

Anders war dies bei der relativ ausführlich dokumentierten Veräußerung des mit Restitutionsansprüchen behafteten Grundstücks Riemannstraße 52. Obwohl aufgrund der Veräußerung des Grundstücks im Investitionsvorrangverfahren die LWB als Verfügungsberechtigte die Pflicht zur Zahlung des Erlöses an die Restitutionsberechtigten traf, stimmte sie zu, dass die Erwerberin des Grundstücks die Gutachterin für die Ermittlung des Verkehrswertes auswählte. Tatsächlich war der festgesetzte Verkehrswert viel zu niedrig, weil das Gebäude entgegen der Annahme des Gutachtens nicht abgerissen, sondern saniert wurde. Die LWB hätte das erkennen können, unternahm aber nichts. Sie musste nach einem Gerichtsverfahren eine Nachzahlung leisten; da die Erwerberin des Grundstücks aber inzwischen liquidiert war, konnte die LWB diese auf Zahlung nicht in Anspruch nehmen. Ihr verblieb ein Gesamtschaden von rd. 30 T€.

Im Fall der Riemannstraße 52 hat der SRH seine Prüfung auf die Untersuchung der Förderverfahren zur Durchführung der investiven Maßnahmen erstreckt. Nach den Feststellungen des SRH beabsichtigte die Erwerberin des Grundstücks nicht, die mit öffentlicher Förderung des Freistaates wiederhergestellten Wohnungen in der Riemannstraße 52 an den berechtigten Personenkreis (Sozialmieter, Alte und Behinderte) zu vermieten. Von Anfang an ging es nur darum, Fördermittel zu erhalten und die Wohnungen an Kapitalanleger weiter zu veräußern. Zuwendungen aus Mitteln der Städtebauförderung, Denkmalpflege und Mietwohnungsbauförderung von zusammen rd. 1 Mio. € wurden unter Missachtung zuwendungsrechtlicher Bestimmungen gewährt. Im Ergebnis erzielte die Erwerberin des Grundstücks sogar einen Überschuss von rd. 600 T€. Nach wie vor sind die Wohnungen ganz überwiegend nicht an den berechtigten Personenkreis vermietet. Die zu Unrecht gezahlten Förderungen sind im Rahmen des Möglichen zurückzufordern. Im Übrigen ist Regress gegen die Verantwortlichen zu prüfen.

Der LWB fehlt ein Gesamtüberblick über alle im Unternehmen vorhandenen Unterlagen. Die Aktenordnung der geprüften Unterlagen war völlig unzureichend. Die LWB sollte alle Schriftstücke zentral registrieren und einheitliche Standards festlegen.

VI. Frühere Jahresberichte: nachgefragt

Dieser Beitrag enthält Ergebnisse zu folgenden Themen:

- Dienstwohnungen (Jahresbericht 2003 - Beitrag Nr. 38)
- Kulturraum Oberlausitz-Niederschlesien - Gerhart-Hauptmann-Theater Zittau GmbH (Jahresbericht 2007 - Beitrag Nr. 29)
- ESF-Mikrodarlehensfonds (Jahresbericht 2006 - Beitrag Nr. 16 und Jahresbericht 2008 - Beitrag Nr. 3)