

## **Beratende Äußerung**

des **Sächsischen Rechnungshofes**

Titel

**Beratende Äußerung des Sächsischen Rechnungshofes  
nach § 88 Abs. 2 SäHO**

**„Abwicklung staatlicher Förderprogramme durch die  
Sächsische Aufbaubank GmbH“**

Sächsischer Rechnungshof  
Nr.: 4-0003NIV-96.6 3266/97

**Abwicklung staatlicher Förderprogramme  
durch die Sächsische Aufbaubank GmbH**

**Beratende Äußerung**

gemäß § 88 Abs. 2 Sächsische Haushaltsordnung

Juni 1998

**Inhaltsverzeichnis**

	<u>Seite</u>
1 Einleitung	5
2 Zusammenfassung der wesentlichen Ergebnisse	5
I. Grundlagen	7
3 Anlaß der Prüfung	7
4 Rechtsgrundlage für die Prüfung	7
5 Prüfungsziele	8
6 Prüfungsumfang	8
7 Prüfungsvoraussetzungen	9
II. Feststellungen	11
8 Grundlagen der Tätigkeit der Sächsischen Aufbaubank GmbH	11
8.1 Gründung	11
8.2 Satzungsgemäße Aufgabe	11
8.3 Aufgaben laut Geschäftsbesorgungsvertrag	12
8.4 Vom Freistaat übertragene Förderprogramme	13
8.5 Aufgabenwahrnehmung durch Behörden des Freistaates oder Dritte	14
8.6 Wirtschaftlichkeitsbetrachtung	15
8.7 Vergütungsregelungen	15
9 Kosten der Sächsischen Aufbaubank GmbH	16
9.1 Gesamtkosten	16
9.2 Gebäudekosten	16
9.3 Kosten für Dienstleistungen der Landeskreditbank Baden-Württemberg	17
10 Kosten für die Abwicklung der Zuschußprogramme	17

	<u>Seite</u>
III. Folgerungen und Vorschläge	19
11 Zur Gründung der Sächsischen Aufbaubank GmbH	19
12 Wertung	21
13 Rahmenbedingungen für den künftigen Vollzug der Förderpolitik des Freistaates und die Rolle der Sächsischen Aufbaubank GmbH hierbei	22
13.1 Finanzwirtschaftliche Rahmenbedingungen	22
13.2 Institutionelle Rahmenbedingungen	23
14 Überlegungen zur künftigen Struktur des Vollzugs der sächsischen Förderpolitik	24
15 Regelungen für die Tätigkeit der Sächsischen Aufbaubank GmbH	29
15.1 Kontrolle	29
15.2 Beleihung	30
15.3 Vergütungsregelungen	31
16 Entlastung des Staatshaushalts	32
17 Vergütung der Leistungen der Sächsischen Aufbaubank GmbH	32
17.1 Vergütung oder Erwirtschaftung aus Eigenkapital	33
17.2 Übergangszeit	33
17.3 Höhe der Vergütung	33
17.4 Zuordnung zu Ressorts	34
18 Umsatzsteuerpflicht der Sächsischen Aufbaubank GmbH	35
19 Prüfungsrechte des Sächsischen Rechnungshofs	35
20 Stellungnahmen	36
20.1 Sächsische Aufbaubank GmbH	36
20.2 Schreiben des Sächsischen Staatsministeriums der Finanzen vom 03.06.1998	37

**Abkürzungsverzeichnis**

GA	Gemeinschaftsaufgabe
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
L-Bank	Landeskreditbank Baden-Württemberg
LT-DS	Landtagsdrucksache
RP	Regierungspräsidium/Regierungspräsidien
SAB	Sächsische Aufbaubank GmbH
SAB (alt)	Sächsischen Aufbaubank - Zweiganstalt der Landeskreditbank Baden-Württemberg
Sachsen LB	Landesbank Sachsen
SäHO	Vorläufige Sächsische Haushaltsordnung
SMF	Sächsisches Staatsministerium der Finanzen
SMI	Sächsisches Staatsministerium des Innern
SML	Sächsisches Staatsministerium für Landwirtschaft, Ernährung und Forsten
SMU	Sächsisches Staatsministerium für Umwelt und Landesentwicklung
SMWA	Sächsisches Staatsministerium für Wirtschaft und Arbeit
SRH	Sächsischer Rechnungshof
UStG	Umsatzsteuergesetz
VwV/VV	Verwaltungsvorschrift

## 1 Einleitung

Der SRH teilt mit dieser Beratenden Äußerung die wesentlichen Ergebnisse seiner bisherigen Prüfung der SAB mit und unterbreitet Vorschläge für die künftige Rolle der SAB, soweit diese für den Vollzug der Förderpolitik des Freistaates von allgemeiner Bedeutung sind. Er sieht dringenden Handlungsbedarf für die Staatsregierung. Die mitgeteilten Prüfungsergebnisse und die aus diesen Ergebnissen sowie weiteren Prüfungserfahrungen des SRH abgeleiteten Vorschläge sollen einen Beitrag zu den Diskussionen darstellen, die gegenwärtig im Zusammenhang mit der Neuordnung der Förderpolitik des Freistaates sowie unter Stichworten wie „schlanker Staat“, „Privatisierung“ und „Verwaltungsstrukturreform“ geführt werden.

Vorstand und Mitarbeiter der SAB waren kooperativ und haben den SRH in seiner Arbeit unterstützt. Vorläufige Ergebnisse, Bewertungen und Vorschläge wurden mit SAB, SMF, SMWA, SMI, SML und SMU im Dezember 1996 und Anfang 1997 besprochen.

## 2 Zusammenfassung der wesentlichen Ergebnisse

2.1 Für die „neugegründete“ SAB lag kein aktenkundiges Konzept der Staatsregierung vor, welches die Rolle der Bank beim Vollzug der Förderpolitik beschrieben hätte.

Eine Wirtschaftlichkeitsrechnung als Entscheidungsgrundlage wurde vor Gründung der SAB nicht vorgenommen. Sie ist nachzuholen, um als Instrument der Steuerung und der Erfolgskontrolle herangezogen werden zu können.

2.2 Die SAB führt die Tätigkeit der SAB (alt) im wesentlichen unverändert fort. Ihr wurde nur ein geringer Teil der rd. 255 „Förderprogramme“ des Freistaates übertragen.

Die institutionelle Zersplitterung beim Vollzug der Förderung wurde so bisher nicht vermindert, eine Bündelung auf diesem Gebiet nicht erreicht.

2.3 Den vereinbarten Vergütungen lagen bis zum Beginn der Prüfung durch den SRH keine Kalkulationen aufgrund von Kostenrechnungen zugrunde.

Die Höhe der zu zahlenden Vergütungen war somit für die Ministerien rechnerisch nicht nachvollziehbar, die Angemessenheit nicht zu beurteilen.

2.4 Über ein Drittel der Gesamtkosten der SAB ist durch hohe Gebäudekosten und Dienstleistungskosten für die L-Bank bestimmt. Der Vorstand bleibt aufgefordert, seine Bemühungen, die Kosten zu senken, energisch fortzusetzen.

2.5 Die Kosten für die Abwicklung der einzelnen Zuschußprogramme werden maßgeblich durch die hohen Fixkosten der SAB mitbestimmt. Da diese z. Z. auf nur wenige Förderprogramme verteilt werden können, sind die Fixkosten mit Anteilen zwischen rd. 24 und 65 % bei den einzelnen Zuschußprogrammen z. T. sehr hoch. Bei Betrachtung der Kosten anhand der Stundensätze für die verschiedenen Zuschußprogramme fällt auf, daß die SAB tendenziell dort besonders teuer ist, wo sie nur wenige Mitarbeiter einsetzt und nur Teilaufgaben wahrnimmt (z. B. Städtebauförderung). Hier ist der Stundensatz fast doppelt so hoch wie in dem Bereich, in dem die SAB mehr Mitarbeiter einsetzt und das Programm vollständig abwickelt (z. B. GA-Zuschußprogramm).

2.6 Eine bloße bankspezifische Abwicklung der Zuschußverfahren und der damit zusammenhängende Aufwand sind kostenintensiv.

2.7 Sollte sich der Freistaat für eine Änderung der bisherigen Zuordnung der Aufgabenerledigung im Bereich des förderpolitischen Vollzugs entscheiden, so müßte dies nach Auffassung des SRH Konsequenzen sowohl für den künftigen Personalbedarf wie -bestand als auch für organisationsstrukturelle Lösungen im staatlichen Bereich haben.

2.8 Aus wirtschaftlichen aber auch förderpolitischen und verwaltungsmäßigen Gründen sollte der Vollzug der Förderprogramme auf möglichst wenige Stellen konzentriert werden. Die künftige Rolle der SAB sollte in diesbezügliche Überlegungen einbezogen werden.

2.9 Eine stärkere Bündelung der Förderprogramme könnte zu einer effizienteren Umsetzung der Förderpolitik des Freistaates beitragen. Die Bündelung könnte den potentiellen Empfängern im Sinne einer Fördermittelberatung und -vergabe „aus einer Hand“ zugute kommen.

2.10 Die Staatsregierung sollte einen Kriterienkatalog zur künftigen Abwicklung der Förderprogramme entwickeln.

2.11 Die Übertragung der verwaltungsmäßigen Abwicklung auf die SAB erfordert eine ausreichende Kontrolle durch die zuständigen Fachressorts.

2.12 Mit dem bisherigen Geschäftsbesorgungsvertrag ist eine Beleihung gem. § 44 Abs. 3 SÄHO noch nicht erfolgt. Aus verwaltungspraktischen und ökonomischen Gründen sollte die SAB mit den ihr übertragenen Förderprogrammen beliehen werden.

## **I. Grundlagen**

### **3 Anlaß der Prüfung**

Das SMF hat mit Wirkung vom 01.06.1996 mit der SAB einen Allgemeinen Geschäftsbesorgungsvertrag geschlossen. Danach führt die SAB Förderprogramme für den Freistaat Sachsen durch (vgl. Pkt. 8.3 und 8.4).

Der Geschäftsbesorgungsvertrag entspricht im wesentlichen der Rahmenvereinbarung, die das SMF mit der SAB (alt) am 27.02.1991 geschlossen hatte.

Das SMWA, das SMI, das SML und das SMU hatten mit der SAB (alt) in Einzelvereinbarungen, die bis zum 31.05.1996 galten, die durchzuführenden Aufgaben und die dafür zu zahlenden Vergütungen geregelt. Die genannten Ministerien waren mit der SAB nach deren Gründung übereingekommen, daß diese Vereinbarungen zunächst weitergelten und 1996/1997 auf der Grundlage des Allgemeinen Geschäftsbesorgungsvertrags durch neue ersetzt werden sollten. Die in den Entwürfen für die neuen Vereinbarungen vorgeschlagenen Vergütungen lagen teilweise höher als zuvor.

Der SRH hatte bereits in der Vergangenheit betroffene Ressorts zur Angemessenheit der an die SAB (alt) gezahlten Vergütungen befragt. Die Befragten sahen sich nicht in der Lage, diese Fragen zu beantworten; ihnen waren weder die Kosten bekannt, die der SAB (alt) für die erbrachten Leistungen jeweils entstanden sind, noch lagen eigene Kostenschätzungen vor.

### **4 Rechtsgrundlage für die Prüfung**

Die Prüfungsziele des SRH machten es erforderlich, die Haushalts- und Wirtschaftsführung der SAB in die Prüfung einzubeziehen. Da es sich bei der SAB um eine Gesellschaft des privaten Rechts handelt und die Voraussetzungen des § 104 Abs. 1 Nrn. 2 und 3 SÄHO nicht vorlagen, bestand insoweit kein gesetzliches Prüfungsrecht des SRH. Zudem ist weder im Gesellschaftsvertrag noch in der Satzung der SAB noch im Allgemeinen Geschäftsbesorgungsvertrag zwischen dem SMF und der SAB eine so weitgehende Prüfungsbefugnis geregelt.

Der SRH hat deshalb gem. § 104 Abs. 1 Nr. 3 SÄHO mit der SAB eine Prüfungsvereinbarung geschlossen.

## 5 Prüfungsziele

Die Prüfung sollte insbesondere folgende Fragen beantworten:

- Wie werden die der SAB übertragenen Zuschußprogramme abgewickelt?
- Welche Faktoren müssen unter sachlichen und wirtschaftlichen Gesichtspunkten berücksichtigt werden, um entscheiden zu können, ob die Programme von der SAB oder von Landesbehörden vollzogen werden?
- Wie kann die Angemessenheit der Vergütungen für die Leistungen der SAB bei Durchführung von Zuschußprogrammen bemessen werden?
- Welche Rolle kann oder soll die SAB künftig überhaupt beim Vollzug der Förderpolitik des Freistaates wahrnehmen?
- Welche Prüfungsrechte sollte der SRH bei der SAB erhalten?

## 6 Prüfungsumfang

Der SRH hat sich darauf beschränkt, zunächst die Kosten der SAB zu ermitteln, die für die Durchführung der Zuschußprogramme entstehen.

Dementsprechend hat er auch nicht untersucht, ob die Kosten der SAB für die Abwicklung der Förderprogramme nur im notwendigen Umfang bestehen oder höher als notwendig sind. Es wurden lediglich einzelne Ergebnisse der Kostenstellen- und Kostenträgerrechnung der SAB für Vergleichszwecke genutzt.

Die verfahrensmäßige Abwicklung der einzelnen Förderprogramme einschließlich der Praxis des Abrufs der Fördermittel aus dem Staatshaushalt wurde nur insoweit in die Prüfung einbezogen, als dies für die Beantwortung o. g. Fragen notwendig war. Dies soll gesondert geprüft werden. In einzelnen Bereichen (z. B. bei Städte- und Wohnungsbauförderung) ist es bereits erfolgt. Beteiligungsrechtliche Fragen wurden in diese Prüfung ebenfalls nicht einbezogen.

## 7 Prüfungsvoraussetzungen

7.1 Beim Vollzug von Förderaufgaben muß geprüft werden, ob der Staat oder Dritte diese Aufgaben wahrnehmen sollen.

Organisationsprivatisierungen zielen darauf ab, staatliche Ausgaben zu senken. Mögliche Synergieeffekte und Effizienzsteigerungen bei der Bündelung mehrerer Aufgaben bei einer Stelle gegenüber der Aufteilung auf verschiedene einzelne staatliche Bewilligungsstellen kann zu Kostensenkungen führen. Unter Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten sind daher nicht nur Einzelmaßnahmen, sondern „Systemlösungen“ miteinander zu vergleichen. Es muß gewährleistet sein, daß die Aufgabenerledigung durch Private (SAB) in qualitativer Hinsicht keine Abstriche erfahren darf. Dabei hat der Staat eine Kontrollpflicht wahrzunehmen, die auch als Kostenfunktion zu beachten ist.

7.2 Ein Kostenvergleich kann nicht auf die Gesamtkosten der SAB gestützt werden. Vielmehr müssen die Kosten der SAB für die Erledigung einzelner Maßnahmen ermittelt und unter Berücksichtigung des jeweiligen Aufgabenumfanges und -aufwands vergleichbar gemacht werden. Nur so läßt sich feststellen, inwieweit die gezahlten Vergütungen den zugehörigen Kosten entsprechen und ob die Vergütungen als angemessen anzusehen sind. Festgestellt werden kann dann insbesondere auch, ob der Staat in Einzelfällen höhere Vergütungen als zur Kostendeckung notwendig zahlt. Ein derartiger Kostenvergleich kann auch dazu dienen, der Frage nachzugehen, warum ggf. bei der SAB Kostenunterschiede zwischen einzelnen Programmen bestehen und inwieweit höhere Kosten - im Sinne einer Aufwands- und Kostensenkung für einzelne Maßnahmen - reduziert werden können.

7.3 Um Aussagen über die Kosten zu bekommen, hat der SRH in Absprache mit der SAB folgende Untersuchung durchgeführt:

1. Zusammen mit der SAB wurde die Anzahl der SAB-Mitarbeiter ermittelt, die der Abwicklung der einzelnen Förderprogramme zuzuordnen sind.
2. Auf der Grundlage dieser Daten wurden für jedes untersuchte Programm die Gesamtkosten der SAB ermittelt. Dabei wurde unterschieden nach den Kosten, die der Programmabwicklung direkt zuordenbar waren und einem - nicht direkt zuordenbaren - Fixkostenanteil. Aus den Gesamtkosten je Programm wurden die Kosten je Mitarbeiter und Stunde (im weiteren „Stundensatz“ genannt) errechnet. Mittels des Stundensatzes ist es möglich, die Kosten für die Abwicklung unterschiedlicher Programme miteinander zu vergleichen.

3. Die Höhe der Vergütung je Programm wurde in Relation gesetzt mit den Kosten, die der SAB nach dieser Berechnung für die Programmabwicklung entstanden sind, um Hinweise zur Angemessenheit der Vergütung zu erhalten.

## **II. Feststellungen**

### **8 Grundlagen der Tätigkeit der Sächsischen Aufbaubank GmbH**

#### **8.1 Gründung**

Die SAB wurde mit notariell beurkundetem Vertrag vom 19.12.1995 errichtet und entstand durch Eintragung in das Handelsregister mit Wirkung vom 15.05.1996. Das Stammkapital beträgt 500 Mio. DM.

Gemäß Gesellschaftsvertrag sind die Sachsen LB mit einem Geschäftsanteil in Höhe von 255 Mio. DM (entspricht 51 %) und die L-Bank mit einem Geschäftsanteil in Höhe von 245 Mio. DM (entspricht 49 %) an der SAB beteiligt.

Der von der Sachsen LB aufzubringende Betrag wurde vom Freistaat zur Verfügung gestellt. Zugleich wurde die Sachsen LB durch Stimmbindungsvertrag verpflichtet, in Angelegenheiten der SAB nach den Vorgaben des Freistaates, vertreten durch das SMF, zu handeln, soweit dem keine gesetzlichen Vorschriften entgegenstehen. Außerdem ist die Sachsen LB vertraglich verpflichtet, ihren auf die Beteiligung an der SAB entfallenden Teilgewinn an den Freistaat Sachsen abzuführen.

#### **8.2 Satzungsgemäße Aufgabe**

Gemäß § 2 der Satzung hat die SAB im wesentlichen die Aufgabe, den Freistaat Sachsen bei der Gewährung und Verwaltung staatlicher Finanzhilfen, insbesondere auf den Gebieten

- Wirtschaftsförderung,
- Wohnungs-, Städtebau- und Infrastrukturförderung,
- Landwirtschaftsförderung und
- Umweltschutzförderung

zu unterstützen. Diese Aufgabenstellung entspricht der der SAB (alt).

Laut Satzung erfüllt die Gesellschaft ihre Aufgaben insbesondere durch Gewährung und Verwaltung von Zuschüssen und Darlehen sowie Übernahme von Bürgschaften, Garantien und sonstigen Gewährleistungen.

### 8.3 Aufgaben laut Geschäftsbesorgungsvertrag

Mit dem zum 01.06.1996 geschlossenen Allgemeinen Geschäftsbesorgungsvertrag beauftragt der Freistaat Sachsen die SAB, den Freistaat Sachsen bei der Erfüllung seiner öffentlichen Aufgaben zu unterstützen:

*„Insbesondere führt sie nach Maßgabe im einzelnen mit dem Freistaat abzuschließender Rahmenverträge und sonstiger Vereinbarungen Förderprogramme für den Freistaat Sachsen durch. Die SAB kann auch Förderprogramme der Bundesrepublik Deutschland oder europäischer Organisationen abwickeln. Die SAB wirkt insbesondere mit bei der Förderung des Wohnungs- und Siedlungswesens, der Gemeindesanierung und -entwicklung, der gewerblichen Wirtschaft und der Land- und Forstwirtschaft, des Umweltschutzes sowie der Verbesserung der Infrastruktur.*

*Die SAB entwickelt Konzepte zur Finanzierung öffentlicher Investitionen und stellt eine Förder- und Projektberatung zur Verfügung. Sie verwaltet Unternehmensbeteiligungen, die von ihr zur Unterstützung von Fördermaßnahmen des Freistaates Sachsen übernommen wurden.*

*Der Freistaat Sachsen soll neue Förderaufgaben vorrangig auf die SAB übertragen. Die SAB ist grundsätzlich bereit, weitere Aufgaben, die ihr vom Freistaat übertragen werden, zu übernehmen.*

*Die Festlegung der im einzelnen durchzuführenden Förderungsmaßnahmen erfolgt in Rahmenverträgen mit dem Freistaat Sachsen und/oder Einzelvereinbarungen zwischen dem jeweils zuständigen Sächsischen Staatsministerium und der SAB.“*

## 8.4 Vom Freistaat übertragene Förderprogramme

Die SAB führte zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen verschiedene Förderprogramme für den Freistaat durch. Der Umfang der jeweils zu erledigenden Aufgaben war unterschiedlich.

*Übersicht 1*

Zuschußprogramme	Darlehensprogramme
<b>1. Geschäftsbereich Sächsisches Staatsministerium des Innern</b>	
Programme zur städtebaulichen Erneuerung (Städtebauförderung)	Landesprogramm zur Wiedergewinnung, Erhaltung, Erneuerung, Erweiterung und zum Neubau von Mietwohnungen
	Landesprogramm zur Schaffung von Wohneigentum durch Neubau und durch Aus- und Umbau leerstehender Wohnungen
	Landesprogramm zum Erwerb von Wohnungen und von Anteilen an ausgegründeten, eigentumsorientierten Wohnungsgenossenschaften
	Darlehensprogramm zur Sicherung der Liquidität von Aufgabenträgern der öffentlichen Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung
<b>2. Geschäftsbereich Sächsisches Staatsministerium für Wirtschaft und Arbeit</b>	
Förderung einzelbetrieblicher Vorhaben im Rahmen der GA „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GA-Zuschußprogramm)	Förderung im Rahmen der Darlehensprogramme für kleine und mittlere Unternehmen der gewerblichen Wirtschaft und Handwerker
Förderung im Rahmen der Gemeinschaftsinitiative Retex, Rechar II und Resider II	Förderung im Rahmen des Konsolidierungsprogramms (Liquiditätshilfedarlehen)
<b>3. Geschäftsbereich Sächsisches Staatsministerium für Landwirtschaft, Ernährung und Forsten</b>	
Landwirtschaftsförderung im Rahmen der GA „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ des Sonderrahmenplans zur GA, der operationellen Programme und der Landesprogramme des Freistaates Sachsen für Zuschüsse	Landwirtschaftsförderung im Rahmen der GA „Verbesserung Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ für zinsverbilligte und öffentliche Darlehen
Landwirtschaftsförderung im Bereich der Marktstrukturverbesserung für Zuschüsse der Richtlinie Nr. 13 im Rahmen der GA-Förderung der operationellen Programme und der Landesprogramme im Bereich Marktstrukturverbesserung für Zuschüsse der Richtlinie Nr. 13	Landwirtschaftsförderung im Rahmen der Landesprogramme des Freistaates Sachsen für Darlehen Richtlinie Nr. 75 zur Verbilligung kurzfristiger Betriebsmitteldarlehen einschließlich Liquiditätshilfen
<b>4. Geschäftsbereich Sächsisches Staatsministerium für Umwelt und Landesentwicklung</b>	
	Darlehen mit Zinsverbilligung für „Wasserwirtschaftliche Maßnahmen“ (Neubau von Trink- und Abwasserortsnetzen ...)

Im Bereich Städtebauförderung hat die SAB die Aufgabe, die vom SMI/RP bewilligten Fördermittel für städtebauliche Sanierungsmaßnahmen im Auftrag des SMI an die Kommunen auszuzahlen und Statistiken zu erstellen.

Auf dem Gebiet der Förderung einzelbetrieblicher Vorhaben im Rahmen der GA „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ obliegt der SAB das gesamte Förderverfahren von der Antragsprüfung bis zur Verwendungsnachweisprüfung, einschließlich etwaiger Rückforderungen und der Erstellung von Statistiken.

Die SAB übernimmt bei der Förderung im Rahmen der Gemeinschaftsinitiativen Retex, Rechar II und Resider II das gesamte Förderverfahren von der Antragstellung bis zur Verwendungsnachweisprüfung, einschließlich Widerspruchsverfahren sowie Projektüberwachung und Jahresberichterstattung an das SMWA.

Im Bereich der Landwirtschaftsförderung erledigt die SAB regelmäßig die Auszahlung der von der Landwirtschaftsverwaltung bewilligten Zuschüsse, die Erstellung von Statistiken, die Erarbeitung betriebswirtschaftlicher Stellungnahmen sowie z. T. die Besicherung.

Neben der Abwicklung dieser Programme erbrachte die SAB zum Zeitpunkt der Prüfung im Auftrag des SMWA gegen Vergütung (jährlich rd. 2,5 Mio. DM) folgende Leistungen:

- „Wirtschaftsförderung mittels Beratungsleistungen für Klein- und Kleinstbetriebe“;
- „Programme zur Durchführung von Beratungs- und Konsolidierungsleistungen“.

Am 01.08.1997 wurde auch die Technologieförderung der SAB übertragen. Diese Aufgabe umfaßt die Abwicklung von der Antragsbearbeitung bis hin zur Verwendungsnachweisprüfung, einschließlich Erfolgsbewertung.

### **8.5 Aufgabenwahrnehmung durch Behörden des Freistaates oder Dritte**

Aus der vorstehenden Übersicht 1 ist zu ersehen, daß der SAB nur ein geringer Teil der rd. 255 „Förderprogramme“ des Freistaates (vgl. LT-DS 2/5885) zur Durchführung übertragen wurde.

Soweit die Ministerien weitere Förderprogramme und damit zusammenhängende Aufgaben nicht selbst durchführen, haben sie die Durchführung ganz oder teilweise auf eine Reihe von Behörden und Institutionen übertragen, beispielsweise auf RP, Landesanstalt für Landwirtschaft, Ämter für Ländliche Neuordnung, Landesamt für Familie und Soziales, Wirtschaftsförderung Sachsen GmbH, Forschungszentrum Rossendorf und verschiedene Consult-Büros.

## 8.6 Wirtschaftlichkeitsbetrachtung

Es liegt keine Wirtschaftlichkeitsbetrachtung für die Gründung der SAB vor.

## 8.7 Vergütungsregelungen

In den Vereinbarungen, die die SAB (alt) mit den Ministerien über die Durchführung von Förderprogrammen geschlossen hatte und die zunächst weitergeführt wurden, waren für die Zuschußprogramme auch die vom Freistaat zu zahlenden Vergütungen geregelt. Als Vergütung war ein bestimmter Prozentsatz des von der SAB bewilligten Zuschußbetrages zu zahlen. Ausgenommen hiervon war die „Städtebauförderung“.

Den vereinbarten Vergütungen lagen keine Kalkulationen aufgrund von Kostenrechnungen zugrunde. Die Angemessenheit der zu zahlenden Vergütungen war somit für die Ministerien nicht zu beurteilen.

Bereits in seiner „Mitteilung über die Prüfung der bestimmungsgemäßen und wirtschaftlichen Verwaltung und Verwendung der Haushaltsmittel bei der SAB“ vom Februar 1996 (vgl. Jahresbericht 1996 des SRH, Beitrag Nr. 34) hatte der SRH das SMF darauf hingewiesen, daß die „Preisgestaltung“ der SAB nachvollziehbar und für die Nutzer annehmbar sein sollte. Das SMF hatte dem SRH in seiner Antwort vom 24.05.1996 hierzu u. a. mitgeteilt, „... daß eine Gliederung der jährlichen Kosten nach Förderprogrammen nicht möglich ist ...“.

## 9 Kosten der Sächsischen Aufbaubank GmbH

### 9.1 Gesamtkosten

In folgender Übersicht 2 sind die nach Kostenartengruppen zusammengefaßten Kosten der SAB für das Geschäftsjahr 1997 dargestellt:

Übersicht 2

Lfd. Nr.	Kostenarten	Geschäftsjahr 1997 TDM	Anteil an den Gesamtkosten %
1	Personalkosten	37.314	45
2	Reise-, Schulungs- und Marketingkosten	1.453	2
3	Gebäudekosten	12.966	16
4	Sachkosten	2.593	3
5	Kosten für Dienstleistungen der L-Bank <sup>1</sup>	18.897	23
6	Gebühren und Beiträge	661	1
7	Sonstige Kosten <sup>2</sup> (Fernsprech-, Beratungs-, Prüfungskosten u. a. Sachkosten)	8.612	10
<b>Gesamt</b>		<b>82.496</b>	<b>100</b>

Neben den Personalkosten sind die Gebäudekosten mit 16 % und die Kosten für die Dienstleistungen der L-Bank mit 23 % wesentliche Kostenfaktoren.

### 9.2 Gebäudekosten

Die SAB (alt) hat mit Mietvertrag vom 11.06.1993 das derzeit genutzte Gebäude mit einer Gesamtfläche von 23.138 m<sup>2</sup> und einem Mietpreis von 35 DM je m<sup>2</sup> ab 01.02.1994 für 10 Jahre gemietet. Einschließlich der Bewirtschaftungskosten betragen die Kosten rd. 47 DM je m<sup>2</sup> und Monat (vgl. Übersicht 2 lfd. Nr. 3).

Die SAB hat diesen Vertrag übernommen. Nach ihren eigenen Angaben hat sie wegen der hohen Kosten versucht, den Mietvertrag zu kündigen, was bisher erfolglos blieb.

<sup>1</sup> einschließlich Rückstellung in Höhe von 4.925 TDM für die Systemumstellung Euro 2000

<sup>2</sup> einschließlich Rückstellung in Höhe von 2.600 TDM für Verluste Untervermietung (Landessiedlungs- und Entwicklungsgesellschaft Sachsen GmbH)

Die Belegung der Flächen ergab im Jahr 1997 folgendes Bild:

Übersicht 3

	Fläche in m <sup>2</sup>	Anteil in %
Von der SAB belegte Büroflächen	10.917	47,2
Leerstehende Büroflächen (32 Büroräume)	777	3,3
Nebennutzungsflächen für die SAB	6.103	26,4
Von der SAB untervermietete Flächen	5.341	23,1
<b>Gesamtfläche</b>	<b>23.138</b>	<b>100,0</b>

Aus der Untervermietung erzielte die SAB im Durchschnitt je m<sup>2</sup> einen Mieterlös von monatlich rd. 23 DM. Bei von der SAB dafür zu tragenden Kosten von monatlich rd. 47 DM je m<sup>2</sup> ergab sich ein Verlust von etwa 24 DM je m<sup>2</sup> und Monat. Damit entstand der SAB aus der Untervermietung ein Verlust von jährlich rd. 1,5 Mio. DM.

### 9.3 Kosten für Dienstleistungen der Landeskreditbank Baden-Württemberg

Aufgrund eines Geschäftsbesorgungsvertrags zwischen der SAB und der L-Bank erbringt diese für die SAB entgeltliche Leistungen u. a. in den Bereichen EDV, Rechnungswesen, Kontoführung, Controlling und Rechtsberatung. 1997 hat die SAB dafür insgesamt 13.972 TDM gezahlt.

Der Preiskatalog für o. g. Leistungen läßt 1998 ein ähnliches Kostenvolumen erwarten.

Zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebung lagen noch keine Entscheidungen der SAB vor, ob, wann und in welchem Umfang Leistungen aus dem Geschäftsbesorgungsvertrag, die bisher die L-Bank erbringt, durch die SAB selbst erfüllt werden können.

Die SAB geht allerdings davon aus, daß im EDV-Bereich die Erledigung durch die L-Bank kostengünstiger sei. Dies gilt insbesondere im Hinblick auf die Euroumstellung um die Jahrtausendwende.

### 10 Kosten für die Abwicklung der Zuschußprogramme

Auf der Grundlage des Ergebnisses der Kostenstellenrechnung der SAB für das Geschäftsjahr 1997 hat der SRH für die in Übersicht 1 dargestellten Zuschußprogramme im Einvernehmen mit der SAB die direkt zuordenbaren Kosten<sup>1</sup> (z. B. Personal-, Sach-, Gebäudekosten), die für interne Dienstleistungen anrechenbaren Kosten<sup>1</sup> und die anteiligen Fixkosten<sup>1</sup> für die in der

<sup>1</sup> Zugrunde gelegt werden die von der SAB verwendeten Kostenbegriffe und -abgrenzungen.

Übersicht enthaltenen Zuschußprogramme ermittelt (Vollkostenrechnung) und hieraus die Gesamtkosten und die Stundensätze je Programm (vgl. Pkt. 7.3) errechnet.

In den Fixkosten sind z. B. die Kosten für die Geschäftsführung, für die Personalverwaltung, für das Rechnungswesen, die EDV-Kosten und die sonstigen nicht direkt zuordenbaren Kosten (Gemeinkosten) enthalten. Die SAB konnte nicht ermitteln, in welcher Höhe EDV-Kosten für die Erstellung der Statistiken für die Ressorts einzelnen Programmen direkt zuordenbar sind.

Übersicht 4

Zuschußprogramme (Kurzbezeichnungen)	Gesamtkosten 1997 auf Jah- resbasis TDM	Anzahl Mitarbeiter	Stundensatz DM	Von den Ressorts gezahlte Vergü- tungen 1997 TDM
1, SMI, Städtebauförderung	737,8	1,2	382,0	670,4
2, SMWA, Einzelgewerbliche Förderung	12.310,4	40,9	187,0	14.320,3
3, SMWA, Gemeinschaftsinitiativen	589,4	2,0	183,0	1.513,0
4, SMWA, Technologieförderung	4.159,7	26,0	239,0	1.637,5
5, SML, Landwirtschaftsförderung	1.869,9	5,0	233,0	1.925,9

Für das Zuschußprogramm 1 deckt die SAB ihre Kosten aus Zinserträgen, die sie dadurch erwirtschaftet, daß ihr das SMI die Mittel deutlich früher zur Verfügung stellt, als sie für Auszahlungszwecke benötigt werden und die SAB diese Mittel bis zur Auszahlung als Termingeld anlegt.

Diese Zinserträge der SAB betragen im Zeitraum 1994 bis 1997 insgesamt rd. 3.508 TDM. Der erwirtschaftete Überschuß beträgt auf der Grundlage von Jahreskosten insgesamt rd. 0,9 Mio. DM.

Die SAB erwirtschaftete mit dem Zuschußprogramm 2 einen Überschuß von 2.010 TDM und mit dem Zuschußprogramm 3 einen Überschuß von 924 TDM.

Die Berechnungen zum Zuschußprogramm 4 beruhen auf dem Zeitraum 01.08. bis 31.12.1997, weil dieses Programm erst ab 01.08.1997 durch die SAB durchgeführt wird. Dementsprechend zeitanteilig erfolgte auch die Vergütungszahlung. Für vereinbarte Leistungen zur Durchführung des Zuschußprogramms 5 erhielt die SAB 1997 insgesamt 1.926 TDM. Damit erwirtschaftete sie einen aufgabenbezogenen Überschuß von rd. 56 TDM.

### III. Folgerungen und Vorschläge

#### 11 Zur Gründung der Sächsischen Aufbaubank GmbH

11.1 Sinn und Zweck der Gründung und Übernahme eines Gesellschaftsanteils von 51 % an der SAB durch die dem Freistaat gehörende Sachsen LB war - wie sich auch aus Vertragsinhalt und -gestaltung ergibt - ein sächsisches Förderinstitut zu schaffen, welches auf längerfristige Geschäftstätigkeit angelegt ist und einen substantiellen Beitrag zum Vollzug der Förderpolitik des Freistaates leistet.

Durch die Gründung der SAB wurde ein Förderinstitut geschaffen, auf das die Staatsregierung einen - auch rechtlich - größeren Einfluß hat als es bei der SAB (alt) der Fall war.

Allerdings hat der SRH bei seiner Prüfung kein aktenkundiges Konzept feststellen können, das Auskunft darüber gibt, welche konkrete Rolle die „neugegründete“ SAB nach Auffassung der Staatsregierung künftig beim Vollzug der Förderpolitik einnehmen soll. Zwar hat das SMF in Beantwortung der Mitteilung der Prüfung der SAB (alt) durch den SRH mit Schreiben vom 24.05.1996 mitgeteilt, daß

*„... die SAB GmbH nach deren satzungsgemäßigem Gegenstand in der Lage sein wird, den Freistaat umfassend im Rahmen seiner Fördertätigkeit zu unterstützen, d. h. sie soll alle Aufgaben durchführen können, die ihr der Freistaat überträgt ... Es ist angestrebt, daß alle Ressort ihre Programme grundsätzlich über das neue Förderinstitut abwickeln ... Allerdings wurde ... auf eine vertragliche Bindung der Ressort verzichtet“.*

Abgesehen davon, daß die SAB zu dem genannten Zeitpunkt bereits gegründet war und diese Aufgabenstellung in der Satzung der SAB keinen - zumindest keinen ausreichenden - Niederschlag gefunden hat, stellt dies keine förderpolitische Konzeption dar. Insbesondere fehlen Kriterien, nach denen entschieden werden könnte, ob ein Programm auf die SAB übertragen werden könnte und sollte; auch fehlen jedwede Überlegungen, welche Auswirkungen die Übertragung von Förderprogrammen auf die SAB auf den Vollzug im staatlichen Bereich haben soll oder kann.

Soweit der Landtag mit der Neugründung der SAB befaßt wurde, ging es - wie auch in den Akten des SMF - im wesentlichen um die Organisationsform der „neuen“ SAB (vgl. LT-DS 2/2158 und Stellungnahme des SMF vom 24.05.1996 zur Prüfungsmitteilung vom 19.02.1996).

11.2 Mit der „Neugründung“ der SAB ist eine „Bündelung“ von Förderprogrammen bei einem Förderinstitut des Freistaates - z. B. durch eine „Andienungspflicht“ der Ressorts für Förderprogramme - nicht geschaffen worden. Bereits im Februar 1996 hat der SRH in seiner zuvor genannten Mitteilung über die Prüfung der SAB (alt) auf folgendes hingewiesen:

*„Bleibt es bei der SAB als zentrale Fördereinrichtung, muß angestrebt werden, möglichst alle Aufgaben im Rahmen der Förderung zu konzentrieren.*

*Im Falle einer Zusammenfassung aller Fördermaßnahmen bei einem „Förderinstitut“ muß die bisher strittige Frage des „Anschluß- und Benutzungszwangs“ klar geregelt werden. Außerdem muß sichergestellt sein, daß ein Förderinstitut seine Monopolstellung nicht durch unangemessene Preise mißbrauchen kann.“*

Die SAB führt die Tätigkeit der SAB (alt) im wesentlichen unverändert fort, obwohl noch nicht einmal dies ausdrücklich im Allgemeinen Geschäftsbesorgungsvertrag geregelt wurde.

Nach dem Geschäftsbesorgungsvertrag des SMF mit der SAB soll der Freistaat neue Förderaufgaben vorrangig auf die SAB übertragen.

Die institutionelle Zersplitterung wurde nicht vermindert, Bündelungsfunktionen auf diesem Gebiet wurden nicht erreicht.

Im übrigen ist nicht erkennbar, warum eine Übertragung weiterer Förderprogramme auf die SAB im wesentlichen nur auf „neue Fördervorhaben“ begrenzt wurde, zumal absehbar war, daß es kaum „neue“ Förderprogramme geben wird.

Eine Zersplitterung bei der Abwicklung der Fördermaßnahmen hält der SRH nicht für sinnvoll und nicht für wirtschaftlich. Zu diesem Zweck hätte es keiner mittelbaren Beteiligung des Freistaates an der SAB bedurft.

Aus dem Grundsatz der wirtschaftlichen und sparsamen Haushaltsführung leitet sich die Verpflichtung ab, die Durchführung der Förderprogramme nach entsprechenden Wirtschaftlichkeitsvergleichen durch die Stelle abwickeln zu lassen, die die größte Effizienz und Effektivität erwarten läßt.

Je nach Förderzweck und Verfahren kann dies eine Behörde, eine dritte Stelle oder eben die SAB mit ihren für ein Kreditinstitut typischen Möglichkeiten sein. Solche Überlegungen scheint es bislang aber nicht gegeben zu haben. So hat z. B. das SMU das bis 31.12.1996 im Auftrag des SMWA von der SAB als Bewilligungsstelle durchgeführte Programm „Erneuerbare Energien“ ab 01.01.1997 teilweise (Antragsbearbeitung und Vorbereitung der Zuwen-

dungsbescheide) auf das Forschungszentrum Rossendorf übertragen. Bewilligungsstelle ist nunmehr das SMU selbst.

## 12 Wertung

1. Einer Entscheidung über eine Ausgabe von 255 Mio. DM hätte ein entsprechend aussagekräftiges Konzept zugrunde gelegt werden müssen. Es hätte eine Wirtschaftlichkeitsberechnung durchgeführt werden müssen. Dabei wären folgende Vorgaben zu beachten gewesen. Nach einem Vergleich der verwaltungseigenen bzw. SAB-Kosten ist zu entscheiden, wer den Vollzug übertragen bekommt. Dabei werden marktwirtschaftliche Prinzipien, wie z. B. „unternehmensinterne Ausschreibungen“ anzuwenden sein. So wird gewährleistet, daß Kostenbewußtsein entsteht und Anreize zur Ablaufoptimierung gegeben sind. Bei einer monopolartigen Beauftragung der SAB ist dies nicht genügend gewährleistet. Die Geschäftsbesorgungsverträge wären entsprechend anzupassen.

Das zuvor nicht kalkulierte Investment in die SAB birgt die Gefahr der Unwirtschaftlichkeit. Die SAB wird ggf. nur deshalb beauftragt, weil das Institut vorhanden ist. Die Wirtschaftlichkeit wird nicht mehr hinterfragt. Unterbleibt die Beauftragung der SAB, werden ungenutzte Kapazitäten vorgehalten, die von den Anteilseignern bezahlt werden müssen.

2. Das Kostenniveau für Zuschußprogramme erscheint hoch. Die SAB verweist in diesem Zusammenhang darauf, daß sie einen bankmäßigen Geschäftsbetrieb vorhalten muß, der den Anforderungen der Bankaufsicht entspricht. Im übrigen erfolgte die Zuschußbearbeitung mit der hohen Qualität der Darlehensbearbeitung, was einen Vorteil darstellt, aber auch entsprechende Mehrkosten bedeutet.
3. Auf die Kosten durch die Dienstleistung der L-Bank wurde auf Seite 17 hingewiesen.

Die SAB sollte prüfen, inwieweit sie sich künftig Dritter (L-Bank) für die Erledigung eigener Aufgaben bedienen muß und welche Kosten und Vorteile der Aufbau eigener Kapazitäten mit sich bringen würde.

4. Nach Einschätzung des SRH werden die Kosten für die Abwicklung der einzelnen Zuschußprogramme maßgeblich durch die Personalkosten und die hohen Fixkosten der SAB mitbestimmt. Da diese z. Z. auf nur wenige Förderprogramme verteilt werden können, sind die Fixkosten mit Anteilen zwischen rd. 24 bis 65 % bei den einzelnen Zuschußprogrammen z. T. sehr hoch.

Bei einer Übertragung zusätzlicher Programme auf die SAB könnten die Fixkosten auf mehr Programme als bisher aufgeteilt werden. Die SAB könnte so die Einzelprogramme erheblich

kostengünstiger als derzeit abwickeln. Anderenfalls müßten zukünftig Auswirkungen auf die Stellenzahl in Betracht gezogen werden.

Bei Betrachtung der Kosten anhand der Stundensätze für die verschiedenen Zuschußprogramme fällt auf, daß die SAB tendenziell dort besonders teuer ist, wo sie nur wenige Mitarbeiter einsetzt und nur Teilaufgaben wahrnimmt (Städtebauförderung, Landwirtschaftsbereich). Hier sind die Stundensätze um rd. 50 % höher als in den Bereichen, in denen die SAB mehr Mitarbeiter einsetzt und die Programme vollständig abwickelt (GA-Zuschußprogramm, Technologieförderung).

### **13 Rahmenbedingungen für den künftigen Vollzug der Förderpolitik des Freistaates und die Rolle der Sächsischen Aufbaubank GmbH hierbei**

Der SRH hält die gegenwärtige Einbindung der SAB in den Vollzug der Förderpolitik im Hinblick auf die Zielstellung und Ausstattung auch unter Berücksichtigung der sich ändernden Rahmenbedingungen für die Förderpolitik des Freistaates für unzureichend, wobei die Beauftragung der SAB deren höhere Wirtschaftlichkeit bei der Ausführung der Förderprogramme voraussetzt.

Der SRH betrachtet bei seinen Vorschlägen, die er aufgrund der Ergebnisse seiner bisherigen Prüfung der SAB und sonstiger Prüfungserfahrungen unterbreitet, die SAB nicht isoliert, sondern stellt sie in den Zusammenhang mit sich ändernden Rahmenbedingungen für die künftige Förderpolitik.

#### **13.1 Finanzwirtschaftliche Rahmenbedingungen**

Die künftige Förderpolitik des Freistaates wird sich rechtzeitig auf folgende Entwicklungen einstellen müssen:

- Die Fördermittelzuweisungen des Bundes - insbesondere im Bereich der Gemeinschaftsaufgaben gem. Art. 91 a GG - und von der EU - vor allem aus den Strukturfonds - werden für die kommenden Jahre neu festzulegen sein. Niedrigere Zuweisungen als bisher erscheinen realistisch. Sonderhilfen des Bundes, wie z. B. die des Föderalen Konsolidierungsprogramms, werden mittelfristig auslaufen.
- Der sächsische Haushalt wird sich hinsichtlich seiner wesentlichen Ausgabenarten (Personal-, Investitions-, Zinsausgaben usw.) der Struktur der alten Flächenländer annähern<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> vgl. Mittelfristige Finanzplanung des Freistaates Sachsen 1997 bis 2001, herausgegeben vom SMF

Die Spielräume für frei verfügbare Finanzmittel - dies sind im wesentlichen Fördermittel - werden aus strukturellen Gründen geringer.

- Die gegenwärtig absehbare Entwicklung der öffentlichen Haushalte als Ergebnis der Steuer-schätzung vom November 1997 läßt mittelfristig keine Zuwächse bei den Steuereinnahmen erwarten.
- Beabsichtigte Steuerrechtsänderungen mit dem Ziel einer Nettoentlastung der Steuerzahler werden zu weiteren Einnahmeausfällen führen.

Die derzeitigen Bewilligungsstellen werden daher künftig im allgemeinen weniger als bisher Mittel zur Verfügung und zu verwalten haben mit der Folge, daß die jeweils zu erledigende Arbeitsmenge zurückgehen wird und vorhandene personelle und sächliche Kapazitäten aufgabenbezogen nicht mehr ausgelastet sind. Die Staatsregierung wird zu entscheiden haben, wie dieser Entwicklung Rechnung getragen werden soll. Zwei Grundrichtungen sind dabei denkbar:

- Beibehaltung der bisherigen Bewilligungsstellen und ihrer sachlichen Zuständigkeiten unter Abbau von Personal und sonstigem Aufwand entsprechend dem Rückgang der jeweiligen Arbeitsmenge,
- Konzentration der Aufgabenerledigung bei wenigen Bewilligungsstellen, wobei deren aufgabenbezogener Personalbedarf im wesentlichen unverändert bleiben oder sogar steigen könnte, sowie Aufgabenwegfall bei den übrigen Bewilligungsstellen begleitet von einem entsprechenden Abbau des Personal- und Sachaufwandes bei diesen.

### **13.2 Institutionelle Rahmenbedingungen**

Die SAB ist gegenwärtig eine unter vielen Institutionen im Freistaat, die beim Vollzug der Förderpolitik mitwirken. Neben der Vielzahl von Förderprogrammen und -richtlinien beeinträchtigt diese Zersplitterung die Effizienz der Förderpolitik und fördert unnötigen Verwaltungsaufwand und Unsicherheiten bei den potentiellen Antragstellern.

Mit Kabinettsbeschluß vom 16.04.1996 hat die Staatsregierung einen Versuch unternommen, die Förderpolitik im Freistaat neu zu strukturieren und übersichtlicher zu gestalten. Fragen der institutionellen Neuordnung im Bereich des förderpolitischen Vollzugs, die sich auch aus der Neustrukturierung in sachlicher Hinsicht (durch Zusammenfassung von wesentlichen Förderprogrammen und Aufgaben zu Förderbereichen) ergeben können, sind darin allerdings nicht behandelt worden.

Mit der beabsichtigten Verwaltungsstruktur- und Funktionalreform strebt die Staatsregierung eine effizientere Ausgestaltung der staatlichen Verwaltung an. Eine derartige Reform wird nach

Ansicht des SRH auch die Stellung der heutigen staatlichen Bewilligungsstellen für Fördermittel tangieren - z. B. im Falle der Zusammenlegung bisher eigenständiger Landeseinrichtungen und der Neudefinition von Aufgabenzuständigkeiten sowie der möglichen Übertragung von staatlichen Aufgaben auf Landratsämter. Auch Überlegungen zur Übertragung von Aufgaben oder deren Erfüllung auf Dritte im Wege von „echten“ Privatisierungen oder Organisationsprivatisierungen spielen eine bedeutsame Rolle.

Für diese Reformbestrebungen und deren Ausgestaltung kann von erheblicher Bedeutung sein, ob

- die SAB auch künftig die Aufgaben wahrnehmen soll, die sie heute wahrnimmt,
- der Freistaat bislang von der SAB durchgeführte Aufgaben künftig selbst erledigen will oder
- der Freistaat die SAB mit anderen oder weiteren Aufgaben betrauen will.

Sollte sich der Freistaat für eine Änderung des bisherigen Zustandes entscheiden, so müßte dies nach Auffassung des SRH Konsequenzen sowohl für den künftigen Personalbedarf wie -bestand als auch für organisationsstrukturelle Lösungen im staatlichen Bereich haben.

Die Staatsregierung sollte daher die künftige Rolle der SAB in ihre diesbezüglichen Überlegungen einbeziehen.

## **14 Überlegungen zur Struktur des Vollzugs der sächsischen Förderpolitik**

**14.1** Der SRH hat schon mehrfach geäußert, daß der Vollzug der Förderpolitik grundsätzlich keine ministerielle Aufgabe ist, sondern dem nachgeordneten Bereich oder Dritten übertragen werden sollte.

Der SRH hält es aus wirtschaftlichen wie förderpolitischen und verwaltungsmäßigen Gründen für angebracht, den Vollzug auf möglichst wenige Stellen zu konzentrieren.

Eine stärkere Bündelung der Förderprogramme könnte zu einer effizienteren Umsetzung der Förderpolitik des Freistaates beitragen. Insbesondere sollte die Bündelung den potentiellen Empfängern im Sinne einer Fördermittelberatung und -vergabe „aus einer Hand“ zugute kommen sowie zu einer Verwaltungsvereinfachung und zur Vermeidung von Doppel- oder gar Mehrfacharbeit führen. Dort, wo ein Antragsteller für ein Projekt - etwa die Gründung/Ansiedlung eines kleinen oder mittelständigen Unternehmens im Technologiebereich - aus verschiedenen Förderprogrammen Mittel erhalten könnte, soll die Nutzung dieser Programme nach Art und Maß sowie in zeitlicher Hinsicht auf die konkrete Situation des Antragstellers abgestimmt

werden. Prüfung, Bewilligung und Kontrolle der Förderung sollten sachlich und zeitlich koordiniert erfolgen.

Für den Erfolg der Förderpolitik ist besonders im Bereich der betrieblichen Förderung vielfach nicht nur die finanzielle Unterstützung der Geförderten wichtig, sondern vor allem auch deren Beratung, zumal die Prüfung von Förderanträgen und die Beratung der zu Fördernden häufig eng ineinandergreifen. Im Sinne einer „ganzheitlichen Betreuung“ sollten Beratung und finanzielle Förderung aus Effizienzgründen daher in einer Hand liegen. Eine solche „Bürgernähe“ ist auch ein wesentliches Anliegen der Staatsregierung.

Der SRH hat auch mehrfach beanstandet, daß sich Bewilligungsstellen bei Förderungen nicht oder nicht im notwendigen Maße abgestimmt haben mit der Folge, daß es zu unnötigen Mehrfachförderungen gekommen ist oder einzelne (Teil-)Maßnahmen sogar doppelt gefördert wurden. Verwendungsnachweise wurden vielfach isoliert geprüft, so daß Doppelabrechnungen erfolgten, ohne daß die Prüfstellen dies bemerkten.

Auch hierfür sieht der SRH eine Ursache in der institutionellen Zersplitterung der Bewilligungsstellen und dem mangelnden Informationsaustausch zwischen den Bewilligungsstellen. Die weitgehende Konzentration des Fördervollzugs auf eine bzw. wenige Stellen könnte Abhilfe schaffen - insbesondere auch unter dem Gesichtspunkt, daß die Nutzung eines einheitlichen AIV-Verfahrens dies erleichtert.

**14.2** Die Staatsregierung sollte einen **Kriterienkatalog** entwickeln, anhand dessen die einzelnen Förderprogramme daraufhin überprüft werden, wo sie künftig abgewickelt werden sollen.

Beurteilungskriterien sind u. a.:

1. Kenntnisse und Erfahrungen in verwaltungsrechtlichen Verfahrensweisen und Zivilrecht, soweit Förderprogramme an juristische Personen des privaten Rechts und an natürliche Personen als Zuschußempfänger gerichtet sind;
2. Kenntnisse und Informationen gesellschaftsrechtlicher Art (z. B. bei der Wirtschaftsförderung, aber auch in anderen Förderbereichen wie Arbeitsmarkt, Soziales, Umwelt und Landwirtschaft).
3. Kenntnisse über kommunale Strukturen, Leistungsfähigkeit, Planungen, Einbindung in Regionalplanungen.

#### 4. Erforderlichkeit der Prüfung von

- Rechts- und Geschäftsfähigkeit;
- güterrechtlichen Vereinbarungen bei Ehepaaren;
- Persönlichkeits- und Leistungsmerkmalen (Risikobereitschaft, Kostenbewußtsein);
- Jahresabschlüssen, Bilanzanalysen;
- Liquidität, Finanzplanungssystemen;
- Qualität der Sicherheiten;
- betriebswirtschaftlichen Problemen, Kosten-Nutzen-Analysen.

14.3 Zunächst ist zu unterscheiden, um welche **Art der Förderung**, also insbesondere um Darlehens- und Zinsverbilligungsprogramme für Darlehen, Bürgschaften oder Zuschußprogramme es sich handelt.

**Darlehens- und Zinsverbilligungsprogramme** erfordern bankrechtliche und kreditwirtschaftliche Bearbeitungsschritte, wie z. B. Bonitätsprüfungen nach Bankkriterien.

In **Zuschußprogrammen** sind u. a. folgende Kriterien bedeutsam:

- Inwieweit ist eine staatliche Beteiligung aus rechtlichen oder sachlichen Gründen notwendig und sinnvoll?
- Welcher Mittelbedarf besteht für den Verwendungszweck?
- Wie kann die Erfüllung dieses Zwecks noch anderweitig optimiert werden?

Dies ist z. B. im Bereich der Förderung kommunaler Infrastrukturinvestitionen von Bedeutung, aber auch in vielen gesellschaftlichen Bereichen wie Kultur, Sport usw.

Hier sind Kenntnisse von örtlichen Strukturen von großem Vorteil (Sach- und Ortsnähe).

**Beteiligungs- und Bürgschaftsprogramme** sind wichtige Finanzierungs- und Sicherungsinstrumente. So dürfen z. B. Zuwendungen (z. B. in Form von Darlehen, Zinsverbilligungen oder nicht rückzahlbaren Zuschüssen) nur veranschlagt und gewährt werden, wenn der Verwendungszweck nicht durch die Übernahme von Bürgschaften, Garantien oder sonstigen Gewährleistungen erreicht werden kann (Vorl. VV Nr. 3.1 zu § 23 SäHO, § 44 Abs. 1 Satz 1 SäHO, Vorl. VV Nr. 1.1 zu § 44 SäHO). Daher ist vor einer Bewilligung von Zuwendungen in jedem Einzelfall zu prüfen, ob der Zweck nicht auch durch die Übernahme einer Bürgschaft, Garantie oder sonstiger Gewährleistungen erreicht werden kann.

Diese Vorschrift kann in der Praxis nur dann angewendet werden, wenn die Entscheidung über das einzusetzende Instrumentarium in einer Hand liegt.

14.4 Weiter ist zu differenzieren nach den **Anforderungen**, die sich **aus dem Förderzweck** ergeben.

- Werden z. B. vorrangig Vorhaben zur Existenzgründung gefördert, so muß die Bewilligungsstelle u. a. das Unternehmenskonzept beurteilen, den Liquiditäts-, Finanz- und Investitionsplan bewerten können und die betriebswirtschaftlichen, steuerlichen und haftungsrechtlichen Überlegungen beachten.
- Ist der Förderzweck auf den Betriebserhalt abgestellt, so sind z. B. Kennzahlensysteme, Haftungssubstanz, Unternehmensrisiko, Umsatz- und Ertragsprognosen zu analysieren und Unterstützungen im Bereich des Managements und Controllings zu geben.

Letztlich muß eine Aussage getroffen werden, ob der Erhalt des Unternehmens wahrscheinlich ist und in welchem Umfang Finanzierungs- und Sicherungsinstrumente notwendig sind, das Unternehmen zu stabilisieren.

- Bei der Wohnungsbauförderung sind u. a. güterrechtliche Vereinbarungen bei Ehepaaren, Qualität der Sicherheiten, Belastungsgrenzen und Zahlungsfähigkeit durch die Bewilligungsstelle zu beurteilen.
- Die Förderung von Vorhaben der Dorfentwicklung und des Städtebaus beruhen u. a. auf Orts- und Regionalplanungen, denkmalpflegerischen, ökologischen und landschaftsgestaltenden Anforderungen sowie auf Finanzierungs- und Investitionsplänen.

Die eigentliche Durchführung liegt bei den Kommunen.

Je spezieller der Förderzweck, desto höher sind die fachspezifischen Anforderungen, die an die Arbeit der Beschäftigten der Bewilligungsstelle zu richten sind (Arbeitsmarkt, Soziales, Abwasserzweckverbände u. a.).

14.5 Danach ist zu untersuchen, welche Einrichtung (Behörde, Bank, Sonstige) nach ihren Voraussetzungen und Möglichkeiten am besten die Erfüllung dieser Kriterien gewährleistet und damit für die Durchführung des jeweiligen Förderprogramms geeignet ist.

Neben den inhaltlichen Beurteilungskriterien und den Verfahrensabläufen sind außerdem die Kosten für die Abwicklung der Förderprogramme zu berücksichtigen.

So kostet eine Mitarbeiterstunde in der Verwaltung für den höheren Dienst rd. 103 DM, für den gehobenen Dienst rd. 81 DM.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> VwV zur Änderung der VwV des SMF über die Berücksichtigung des Verwaltungsaufwandes bei der Festlegung von Verwaltungsgebühren sowie Benutzungsgebühren und Entgelten für die Inanspruchnahme der Landesverwaltung (VwV-Kostenfestlegung) vom 18.12.1997

Die SAB rechnet mit Stundensätzen von 183 bis 239 DM (ohne Extremwerte).

Ein Vergleich zwischen den Kosten von Mitarbeiterstunden in der Verwaltung und bei der SAB ist so absolut betrachtet allerdings nicht zulässig. Es ist zu bedenken, daß bei den wenigen Programmen, die die SAB durchführt, Synergieeffekte meistens noch fehlen und die Stundensätze der SAB demzufolge noch niedriger sein könnten.

Bei der SAB entsteht einerseits ein hoher Kostenaufwand für Personal, EDV und Projektsteuerung, um die entsprechenden Konten zu führen. Andererseits sind die Vorteile, daß jederzeit Informationen abrufbar und Abgleiche zu ausgewählten Problemen und Fragen möglich sind, von großem Interesse der Staatsregierung. Sie hat die räumlichen, personellen und fachlichen Voraussetzungen und Kapazitäten und insbesondere betriebswirtschaftliche Kompetenz. Bei Veränderungen im Förderbereich (z. B. Prioritätenänderungen, Auslaufen von Programmen, Aufstocken von Fördermitteln für einzelne Programme) kann die SAB organisatorisch und personalwirtschaftlich schneller reagieren als die öffentliche Verwaltung. Soweit nötig, können zusätzlich erforderliche personelle und sächliche Kapazitäten schnell geschaffen werden.

Wir gehen davon aus, daß bei einer höheren Anzahl von Programmdurchführungen und unverändertem Personalbestand eine höhere Wirtschaftlichkeit der SAB sowie niedrigere Stundensätze erreicht werden können.

**14.6** Der SAB sollten - soweit unter Beachtung von Regelungen des Bundes möglich - vor allem die Beteiligung an sächsischen Unternehmen (Hilfen zur Stärkung der Risikokapitalbasis und der Liquidität) und die Bürgschaftsprogramme des Landes übertragen werden. Dadurch würden sich nach Einschätzung des SRH beträchtliche Synergieeffekte ergeben.

Weiterhin bieten sich Darlehens- und Zinszuschußprogramme an. Dabei sollte grundsätzlich die gesamte verwaltungsmäßige Abwicklung von der Antragsbearbeitung bis zur Verwendungsnachweisführung „in einer Hand“, bei den letztgenannten Programmen also von der SAB wahrgenommen werden.

Bei Förderprogrammen, die im Verfahrensablauf sich vermehrt auf staatliche Aktivitäten stützen oder wo Rechtsvorschriften sachlich inhaltliche Entscheidungen bei der Bewilligung von Fördermitteln mitbestimmen, könnte es Sinn machen, diese Programme auf ausgewählte Bewilligungsbehörden zuzuordnen.

## 14.7 Beispiele:

Bei dem Verfahren zur Bewilligung von Zuwendungen für Vorhaben der Abwasserzweckverbände haben Prüfungsfeststellungen des SRH bereits mehrfach deutlich gemacht, wie wichtig das Einbringen betriebswirtschaftlicher Kompetenz zur Bearbeitung der Finanzierungskonzepte ist. Die Einbeziehung der SAB, insbesondere bei Prüfung der Finanzierungskonzepte ist nutzbringend.

Ein anderes Beispiel zeigt den unwirtschaftlichen Einsatz der SAB.

Bei der Städtebauförderung führt das RP sinnvollerweise (Kenntnisse der örtlichen Strukturen, der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Städte usw.) Antragsprüfung und Bewilligung durch. Lediglich die Auszahlung erfolgt über die SAB. Hierzu ist ein erheblicher Verwaltungsaufwand sowohl bei dem RP wie auch bei der SAB erforderlich.

Mittels HIS-MBS über die Landesoberkasse könnte das RP mit minimalem Aufwand die Auszahlungen selbst erledigen.

Die jetzige Regelung samt den Vergütungen, die die SAB für solche Tätigkeiten erhält, ist nicht zu vertreten. Hier ist die vollständige Abwicklung durch RP und Landesoberkasse sowohl sachgerecht als auch wirtschaftlicher. Der SRH hat dies in einer Prüfungsmitteilung an das SMI aufgezeigt.

## 15 Regelungen für die Tätigkeit der Sächsischen Aufbaubank GmbH

### 15.1 Kontrolle

Die Übertragung der gesamten verwaltungsmäßigen Abwicklung eines Förderprogramms auf die SAB erfordert eine ausreichende Kontrolle durch die zuständigen Fachressorts, damit sich die SAB förderpolitisch nicht verselbständigt. Wo notwendig, könnten sich die Ministerien die Zustimmung zu Fördermittelvergaben selbst vorbehalten. Hiervon sollte im Sinne einer Verwaltungsvereinfachung allerdings nur im unbedingt erforderlichen Umfang Gebrauch gemacht werden. Auch können geeignete Gremien wie z. B. Koordinierungs- oder Bewilligungsausschüsse eingerichtet oder fortgeführt werden, wie dies z. T. bereits heute praktiziert wird. In diesen wirken die zuständigen Stellen mit.

## 15.2 Beleihung

Aus verwaltungspraktischen und -ökonomischen Erwägungen sollte die SAB mit den ihr übertragenen Förderprogrammen gem. § 44 Abs. 3 SäHO beliehen werden. Sie könnte dann hoheitlich und in den Handlungsformen des öffentlichen Rechts tätig werden. Damit würde sowohl für die SAB als auch für die staatliche Verwaltung eine Verwaltungsvereinfachung erreicht. Mit dem bisherigen Geschäftsbesorgungsvertrag war eine Beleihung noch nicht erfolgt.

Das SMWA hat die SAB inzwischen für vier Programme der Wirtschaftsförderung beliehen. Das SML hat die Beleihung der SAB für die Richtlinien „Kurzfristige Betriebsmitteldarlehen, Liquiditätshilfedarlehen, Agrarstruktur für zinsverbilligte Darlehen und Landwirtschaftsförderung (GA-Zuschüsse)“ vorgenommen.

Im Bereich des SMI ist die Beleihung der SAB für die Wohnungsbauprogramme erfolgt.

Die Vorl. VV zu § 44 SäHO enthält zur Beleihung gem. § 44 Abs. 3 SäHO keine Regelungen. In Anlehnung an die Vorschriften des Bundes zu § 44 Abs. 3 BHO sollte die Beleihung durch Verwaltungsakt oder durch öffentlich-rechtlichen Vertrag vor allem folgendes enthalten:

- die genaue Bezeichnung der juristischen Person des privaten Rechts, die beliehen wird;
- die Verleihung der Befugnis, Zuwendungen nach Maßgabe besonderer Bestimmungen durch Verwaltungsakt in eigenem Namen zu bewilligen;
- die Angabe der Behörde, die die Aufsicht über die Beliehene ausübt;
- die Verpflichtung der Beliehenen, der aufsichtsführenden Behörde unverzüglich mitzuteilen, wenn
  - sich bei der Ausübung der Befugnis Zweifelsfragen oder Schwierigkeiten ergeben,
  - sie ihre Zahlungen einstellt oder ein Konkurs- oder Vergleichsverfahren gegen sie beantragt oder eröffnet wird;
- den Beginn und die Befristung der Beleihung;
- einen Vorbehalt, daß die Befugnis jederzeit entzogen werden kann.

Den zuständigen Aufsichtsbehörden des Freistaates sollte das fachliche Weisungsrecht gegenüber der SAB verbleiben.

### 15.3 Vergütungsregelungen

Der SRH erwartet, daß sich die SAB mittelfristig zu einem ertragsstarken Unternehmen entwickeln wird.

Bei der L-Bank betrug die Verzinsung des Stammkapitals im Geschäftsjahr 1996 rd. 25 %, was einer Eigenkapitalrendite von 18 % und einem Betriebsergebnis von rd. 700 Mio. DM nach Risikovorsorge entspricht. Für die SAB kann davon ausgegangen werden, daß in naher Zukunft aus den Darlehensbereichen ein Überschuß in Größenordnung von etwa 100 Mio. DM/Jahr erreichbar ist. Für das erste Jahr der Geschäftstätigkeit (Rumpfsjahr 01.06. bis 31.12.1996) betrug der Jahresüberschuß der SAB rd. 16,8 Mio. DM. Für 1997 wurde ein Jahresüberschuß von rd. 25,4 Mio. DM erwirtschaftet.

Dieses Ergebnis ist im wesentlichen auf die „Monopolstellung“ der SAB im Bereich der staatlichen Darlehensprogramme zurückzuführen. Die SAB wird damit in der Lage sein, als Förderinstitut des Freistaates die verwaltungsmäßige Abwicklung der Zuschußprogramme, für die heute noch Vergütungen gezahlt werden, künftig ohne Vergütung durch den Freistaat durchzuführen. Hiermit wird auch ein Anreiz für die SAB geschaffen, den Aufwand für die Abwicklung der Zuschußprogramme auf das tatsächlich notwendige Maß zu begrenzen.

Als mittelbarer Gesellschafter hat der Freistaat grundsätzlich ein Interesse an einem guten Geschäftsergebnis der SAB. Ausgeschüttete Überschüsse stellen zusätzliche Einnahmen für den Staatshaushalt dar, die zur Ausgabendeckung verwendet werden können.

Bei unveränderten Kosten mindert ein Verzicht auf Vergütungszahlungen an die SAB deren Überschuß und damit die Verzinsung des Stammkapitals. Soweit Überschüsse an die Gesellschafter ausgeschüttet werden, erhalten diese ohne Vergütungen naturgemäß geringere Ausschüttungsbeträge als im Falle von Vergütungszahlungen. Der Verzicht auf die Zahlung von Vergütungen an die SAB mindert im entsprechenden Umfang den möglichen Rückfluß an den Staatshaushalt in Form ausgeschütteter Überschüsse.

Allerdings ist zu berücksichtigen, daß der Freistaat die Vergütungen an die SAB, die dort zu einer Überschußerhöhung führen, zu 100 % trägt, während er an der dadurch erzielbaren Ergebnisverbesserung und entsprechender Ausschüttung an die Gesellschafter nur zu 51 % partizipiert. Die Belastungen des Staatshaushalts durch Vergütungszahlungen können durch Rückflüsse in Form ausgeschütteter Überschußanteile allenfalls zu 51 % der Zahlungen kompensiert werden; es verbleibt eine Nettobelastung des Staatshaushalts von 49 %.

Ein Verzicht auf Vergütungszahlungen führt daher zu einer erheblichen Entlastung des Staatshaushalts.

Im übrigen geht der SRH davon aus, daß das nach § 65 Abs. 1 Nr. 1 SÄHO notwendige „wichtige Interesse des Staates“ an der SAB durch deren förderpolitische Rolle begründet ist und nicht durch etwaige Einnahmen aus der mittelbaren Beteiligung.

## **16 Entlastung des Staatshaushalts**

Die Umsetzung der genannten Vorschläge des SRH würde zu einer erheblichen und dauerhaften Entlastung des Staatshaushalts führen und so zusätzliche finanzielle Spielräume für förderpolitische oder andere Maßnahmen schaffen.

Allein durch den Wegfall der zu zahlenden Vergütungen für die in Pkt. 8.4 genannten Zuschuß- und Beratungsprogramme könnte der Staatshaushalt unmittelbar um insgesamt rd. 20 Mio. DM jährlich entlastet werden.

Durch die Übertragung der Abwicklung von Förderprogrammen - insbesondere im Zuschußbereich - auf die SAB fallen in den heutigen staatlichen Bewilligungsstellen Aufgaben weg. Im entsprechenden Umfang werden Personal- und Sachkapazitäten frei, die zu einem deutlichen Personalabbau in der staatlichen Verwaltung genutzt werden müßten. Hierdurch können Personal- und Sachausgaben erheblich reduziert werden.

## **17 Vergütungen der Leistungen der Sächsischen Aufbaubank GmbH**

Die SAB hat darauf hingewiesen, daß bei einem etwaigen Wegfall der zu zahlenden Vergütungen für die in Pkt. 8.4 genannten Zuschuß- und Beratungsprogramme durch die Staatsregierung der Gewinn in gleicher Höhe niedriger bilanziert werden müßte.

Dies hätte zur Folge, daß der zu verwendende Jahresüberschuß um diesen Betrag geringer ausfalle und eine notwendige Eigenkapitalstärkung auf diesem Wege nicht möglich sei.

Aus diesem Grunde plädiert die SAB für die ersten Jahre nach der GmbH-Gründung dafür, die Verwaltungskostenbeiträge beizubehalten, um aus der Gewinnerwirtschaftung das Eigenkapital zu stärken.

Der SRH weist auf folgendes hin:

### **17.1 Vergütung oder Erwirtschaftung aus Eigenkapital**

Das Kontrollrecht des Parlaments über eine bedeutende Beteiligung des Freistaates an einem Privatunternehmen könnte eingeschränkt werden. Eine Eigenkapitalerhöhung aus der Gewinnerwirtschaftung der SAB würde ohne Beteiligung des Parlaments erfolgen. Hingegen ist eine Eigenkapitalaufstockung zu Lasten des Haushalts nur über eine Mitwirkung des Parlaments möglich. Auf diese Einflußnahme und Kontrolle des Parlaments sollte nicht verzichtet werden. Haushaltsmäßige bzw. wirtschaftliche Nachteile würden sich bei dieser Verfahrensweise weder für den Freistaat noch für die SAB ergeben.

Der SRH hält einen baldestmöglichen Wegfall der zu zahlenden Vergütungen und die Aufstockung des notwendigen Eigenkapitals über den Haushalt gegenüber der Eigenkapitalaufstockung aus dem Gewinn und damit über Vergütungen für besser. So kann die Gewinnbeteiligung der L-Bank bei den Zuschußprogrammen vermieden werden. Da die Verwaltung keine Vergütung an die SAB zahlen muß, besteht allerdings die Gefahr, daß hier die Kenntnis der Kosten für Programmabwicklungen als Erkenntnisquelle und Beurteilungsfaktor bei der Kosten-Nutzen-Abwägung verloren geht.

Die SAB wird nach Einschätzung des SRH das skizzierte Überschußpotential nicht kurzfristig erreichen können, da sich ihre Geschäftstätigkeit noch im Aufbau befindet.

### **17.2 Übergangszeit**

Der SRH räumt daher ein, daß für eine Übergangszeit die Kosten für die Abwicklung von Zuschußprogrammen nicht ausschließlich zu Lasten der Erträge aus anderen Geschäftsbereichen finanziert werden sollten, sondern die SAB für diese Dienstleistungen gesonderte Vergütungen erhalten könnte.

### **17.3 Höhe der Vergütung**

Eine Vergütung in Höhe der Vollkosten<sup>1</sup> zzgl. einer Gewinnmarge ist nicht akzeptabel. Jede Mark, die die Bank als Erlös für die Durchführung der Zuschußprogramme erhält und die an den Freistaat als Gewinnanteil (derzeit 51 %) zurückfließen könnte, muß der Freistaat vorher bezahlen. Es macht keinen Sinn, sich die mögliche Gewinnentnahme vorher selbst zu finanzieren, ganz abgesehen davon, daß nahezu die Hälfte des Gewinns dem zweiten Gesellschafter zusteht. Ein Anreiz zur Kostensenkung besteht dabei nicht.

---

<sup>1</sup> nach Kalkulationskriterien der SAB: Direkt zuordenbare Kosten plus Umlagen  
interne Dienstleistungen plus Fixkosten

Auch eine Vergütung in Höhe der Vollkosten ist aus diesen Gründen für den Freistaat wirtschaftlich nicht vertretbar.

Der SRH hält daher nur Vergütungen für angemessen, die sich für jedes Programm an den Beträgen orientieren, die sich anhand der Mitarbeiterzahl, die die SAB für das jeweilige Programm einsetzt und unter Zugrundelegung der VwV-Kostenfestlegung ergeben. Mit diesen Beträgen könnte die SAB im wesentlichen die variablen Kosten der einzelnen Programme abdecken und für die Fixkosten noch einen Deckungsbeitrag erwirtschaften. Wird dem Vorschlag des SRH auf Übertragung weiterer Programme auf die SAB gefolgt, so könnten diese Deckungsbeiträge in Summe einen höheren Grad an Kostendeckung bewirken als die z. Z. nur wenigen Programme.

Die so bestimmten Vergütungen könnten bei wachsenden Überschüssen in anderen Geschäftsbereichen der SAB jährlich abgeschmolzen werden.

Zur Höhe der Vergütungen hat die SAB gegenüber dem SRH geltend gemacht, daß für EDV-Leistungen z. B. auch für die Erstellung von Statistiken hohe Kosten entstehen, die den Ressorts nicht gesondert in Rechnung gestellt werden. Allerdings könne die SAB diese Kosten z. Z. nicht den einzelnen Programmen zuordnen (vgl. Pkt. 10).

Der SRH erkennt an, daß die über die monatlichen Berichterstattungen hinausgehenden statistischen Aufbereitungen und Analysen für die SAB einen zusätzlichen Aufwand darstellen. Er hat keine Bedenken, wenn für derartige Sonderleistungen zusätzliche Vergütungen - ggf. auch pauschaliert - vereinbart werden. Die Ressorts sollten von der SAB allerdings verlangen, daß diese die auf die einzelnen Programme entfallenden EDV-Kosten noch ermittelt und für etwaige zusätzliche Vergütungen offenlegt.

#### **17.4 Zuordnung zu Ressorts**

Der SRH hat festgestellt, daß die Zuständigkeit der Fachressorts für die auszuhandelnden Vergütungsbeträge - unter Umständen auch wegen unterschiedlichen Verhandlungsgeschicks - zu Vergütungen geführt haben, die in ihrer Höhe sachlich nicht immer begründet erscheinen.

Eine zentrale Verhandlung der zu zahlenden Vergütungen hätte den Vorteil einer einheitlichen Entscheidungsfindung, der Vergleichbarkeit und der Gesamtübersicht über die zu zahlenden Vergütungen.

Daher regt der SRH an, daß für die Zeit, in der für die Abwicklung der Zuschußprogramme noch Vergütungen an die SAB gezahlt werden, das SMF die Vergütungsverhandlungen für alle Ressorts - unter deren Beteiligung - führt.

## **18 Umsatzsteuerpflicht der Sächsischen Aufbaubank GmbH**

Folge der Entscheidung, die SAB als GmbH und damit in der Rechtsform einer Gesellschaft des privaten Rechts und nicht als öffentliche Anstalt zu gründen, ist, daß hinsichtlich der Abwicklung der Förderprogramme im Zuschußbereich zwischen SAB und Freistaat ein Leistungsaustauschverhältnis besteht, welches gem. § 3 Abs. 9 UStG steuerbar und umsatzsteuerpflichtig ist. Dies trifft auch für die Vergütungen zu, die die SAB für ihre Beratungsleistungen für Klein- und Kleinstbetriebe und für Konsolidierungsleistungen vom SMWA erhält. Soweit die SAB mit den Entgelten für ihre Leistungen umsatzsteuerpflichtig ist, ist sie auch vorsteuerabzugsberechtigt.

Vom SMF ist nicht gesehen worden, daß die SAB als GmbH insoweit umsatzsteuerpflichtig ist.

Die dem SRH bekannten Entwürfe von Einzelvereinbarungen treffen keine Aussage, ob die vorgesehenen Vergütungen die Umsatzsteuer bereits enthalten oder ob diese zusätzlich vom Freistaat zu zahlen ist. Der SRH sieht hier Klärungsbedarf.

## **19 Prüfungsrechte des Sächsischen Rechnungshofs**

Mit der weitgehenden Konzentration der Abwicklung weiterer Aufgaben sowie einer Beleihung würde der Freistaat wesentliche Kernbereiche seiner heutigen Tätigkeit an einen privaten Dritten abgeben, wobei die politische und fachliche Verantwortung bei ihm verbleibt. Die SAB übernimmt praktisch „behördliche Tätigkeiten und Funktionen“, ist aber als Unternehmen des privaten Rechts weitgehend einer entsprechenden Kontrollmöglichkeit durch die staatliche Rechnungsprüfung und somit durch das Parlament entzogen.

Es sollte gewährleistet sein, daß die SAB ihr übertragene Aufgaben langfristig wahrnehmen kann, da der Staat bei Rückübertragungen vor sachliche und personelle Probleme von erheblichem Umfang gestellt wäre. Voraussetzung hierfür ist, daß das Unternehmen wirtschaftlich gesund bleibt. Eine wirtschaftliche Existenzgefährdung hätte zur Folge, daß auch die Aufgabenerledigung für den Freistaat gefährdet wäre. Eine ordnungsgemäße Geschäftsführung sowie eine sparsame und wirtschaftliche Haushalts- und Wirtschaftsführung sind notwendige Bedingungen. Der Freistaat hat nach alledem ein großes Interesse daran, zu erfahren und zu kontrollieren, ob diese Voraussetzungen dauerhaft erfüllt bleiben, damit die SAB die ihr übertragenen Aufgaben auch langfristig wahrnehmen kann. Dies kann nur durch entsprechend weitreichende Kontrollen erreicht werden. Jahresabschlußprüfungen von Wirtschaftsprüfern können dies nur bedingt leisten.

Als mittelbarer Gesellschafter, der an einer Gewinnausschüttung partizipiert, hat der Freistaat ein Interesse an einer möglichst kostengünstigen Geschäftsabwicklung bei der SAB. Eine entsprechende Prüfungscompetenz trägt hierzu bei.

Solange der Freistaat für die von der SAB erbrachten Leistungen noch Vergütungen zahlt, muß deren Angemessenheit durch den Staat erst recht prüfbar sein.

Der SRH hält es aus den genannten Gründen für erforderlich, daß ihm ein umfassendes Recht zur Prüfung der gesamten Haushalts- und Wirtschaftsführung der SAB eingeräumt wird. Eine im Einzelfall zu treffende Prüfungsvereinbarung nach § 104 Abs. 1 Nr. 3 SäHO ist unzureichend, da es jeweils im Belieben der SAB steht, ob und in welchem Umfang sie das bei ihr stattfindende „staatliche Handeln“ und das damit verbundene wirtschaftliche Ergebnis prüfen lassen will. Als „Monopolinstitut“ des Freistaates muß sie weitergehenden Beschränkungen unterliegen als andere Finanzinstitute.

In dieses umfassende Prüfungsrecht sollten auch Tochtergesellschaften der SAB vollständig einbezogen werden.

Der SRH regt an, daß die Staatsregierung die notwendigen Gesetzesinitiativen ergreift und § 91 SäHO novelliert.

Solange das Prüfungsrecht des SRH bei juristischen Personen des privaten Rechts nicht in Anlehnung an das 5. Gesetz zur Änderung der Bundeshaushaltsordnung vom 22.09.1994 gesetzlich in der SäHO festgeschrieben oder durch eine entsprechende Ergänzung des Haushaltsgrundsatzgesetzes geregelt ist, sollte es zwischen dem Freistaat und der SAB zu einer entsprechenden vertraglichen Lösung kommen.

## **20 Stellungnahmen**

### **20.1 Sächsische Aufbaubank GmbH**

Am 29.05.1998 fand eine abschließende Beratung mit dem Vorstand der SAB zum Entwurf der Beratenden Äußerung statt.

Der Vorstand der SAB brachte keine dem Grundanliegen des Entwurfs der Beratenden Äußerung entgegengesetzten Auffassungen zum Ausdruck und sah von einer schriftlichen Stellungnahme ab.

**20.2 Schreiben des Sächsischen Staatsministeriums der Finanzen vom 03.06.1998**

1. Das SMF weist im Zusammenhang mit der fehlenden Wirtschaftlichkeitsberechnung und dem bei der SAB eingezahlten Eigenkapitalanteil in Höhe von 255 Mio. DM darauf hin, daß insbesondere Anforderungen nach dem Gesetz über das Kreditwesen im Hinblick auf ein angemessenes Eigenkapital und eine ausreichende Liquidität zu erfüllen gewesen seien.
2. Die Bündelung der Förderaktivitäten bei der SAB entspreche den Vorstellungen des SMF, eine Andienungspflicht zum Zeitpunkt der Gründung der SAB würde aber zu Verzögerungen bei der Verselbständigung geführt haben.
3. Das SMF schlägt zur Verbesserung der bisherigen unbefriedigenden Verhandlungspraxis zu Vergütungen Rahmenvereinbarungen mit Festlegungen zu Vergütungsgrundsätzen vor.

gez. Dr. Koehn  
Präsident

gez. Theobald  
Vizepräsident

gez. Dr. Binus  
Rechnungshofdirektor

gez. Dr. Krebs  
Rechnungshofdirektor

gez. Dr. Schweisfurth  
Rechnungshofdirektor

Beglaubigt  
*Verlust*  
Angestellte

