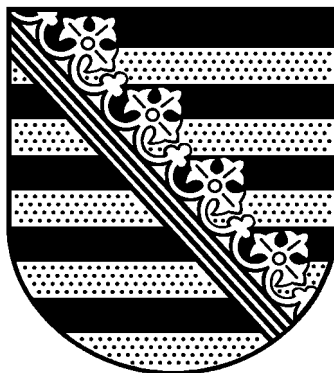

**Rechnungshof
des
Freistaates Sachsen**



Jahresbericht 2003

Der vorliegende Jahresbericht ist vom Großen Kollegium des Rechnungshofs gem. § 10 Abs. 5 Buchstabe a) des Gesetzes über den Rechnungshof des Freistaates Sachsen (RHG) am 12. August 2003 beschlossen worden.

Mitglieder des Großen Kollegiums sind Präsident Franz Josef Heigl, Vizepräsident Udo Theobald sowie die Rechnungshofdirektoren Dr. Reinhard Augstein, Michael Kämper, Karl-Heinz Binus, Dr. Peter-Per Krebs und Dr. Tilmann Schweisfurth.

Rechnungshofdirektor Karl-Heinz Binus hat am Jahresbericht 2003 mitgewirkt, war aber an der Gesamtbeschlussfassung zum Jahresbericht verhindert. Rechnungshofdirektor Dr. Tilmann Schweisfurth war nicht beteiligt an der Beschlussfassung über die Beiträge Nr. 1 bis 4 (Teil I).

Vorwort

Vor mehr als einem Jahr hat das verheerende Augusthochwasser 2002 neben großem menschlichem Leid und schmerzlichen Erfahrungen auch beträchtliche Schäden an Hab und Gut verursacht. Besonders schwer betroffen waren privates Wohneigentum und Unternehmen der gewerblichen Wirtschaft, aber auch die öffentliche Infrastruktur.

Die Bewältigung der Schäden drückte auch dem Haushalt des Freistaates ihren Stempel auf. Mittel des Bundes und der Europäischen Gemeinschaft waren in der Kasse des Landes zu vereinnahmen und anschließend zu verteilen. Als die Pegel gefallen waren, galt es, auf schnellstem Weg finanzielle Hilfen für die Flutopfer bereitzustellen und deren Verwendung zu koordinieren. Neben der Dringlichkeit war es vor allem das Ausmaß der Zerstörungen, das außergewöhnliche Herausforderungen an die haushaltsmäßige Finanzierung des Wiederaufbaus mit sich brachte. Insgesamt müssen zusätzliche staatliche Mittel von 4.796 Mio. € über den Haushalt abgewickelt werden.

Der Freistaat schultert die in dieser Zahl zum Ausdruck kommende finanzielle Belastung jedoch nicht allein. Europäische Gemeinschaft, Bund, Länder und Gemeinden beteiligen sich mit Zahlungen an der „Aufbauhilfe“ und damit an der Bewältigung der Folgen der Flutkatastrophe.

Der Umfang der bislang im Staatshaushalt für die Opfer des Augusthochwassers bereitgestellten Hilfen beläuft sich für 2003 auf 2.545,6 Mio. €. Im Jahr 2004 werden zur Beseitigung der Hochwasserschäden und zum Wiederaufbau in den betroffenen Regionen des Freistaates Sachsen nochmals Leistungen in Höhe von 636,4 Mio. € gewährt. Die Mittel sind in den Haushalt des Freistaates zusätzlich aufgenommen und erzeugen 2003 gegenüber den Vorjahren eine deutliche Erhöhung des Gesamtvolumens.

Die Hochwasserkatastrophe führte uns deutlich vor Augen, dass nicht allein der politische Gestaltungswille den Umfang und die Zusammensetzung des Haushalts prägt. Auch von außen wirkende Ereignisse üben mitunter erheblichen Einfluss auf die Entwicklung der Staatsfinanzen aus.

Besonders augenfällig wird dies in Zeiten schwacher gesamtwirtschaftlicher Entwicklung, wie in letzter Zeit festzustellen war. Der Einbruch der Konjunktur hat 2002 zu einem Steuerausfall geführt, der sämtliche Mindereinnahmen des Freistaates Sachsen seit 1991 übertraf. Im Haushaltsjahr 2003 bildet sich diese drastische Abnahme der steuerlichen Finanzkraft zwar nicht anhand einer stagnierenden Haushaltsentwicklung ab. Grund hierfür sind die vorgenannten, zur Bewältigung der Flutkatastrophe eingestellten Mittel. Diese zusätzlichen Bewilligungen und ihre Finanzierung sind aber ausschließlich einem besonderen Verwendungszweck vorbehalten. Sie tragen nicht zur Entspannung der Haushaltsslage bei.

Unbeschadet der nach wie vor schwierigen Entwicklung der öffentlichen Haushalte kann der Staatsregierung ein Beibehalten des eingeschlagenen Konsolidierungskurses attestiert werden. Über das avisierte Ziel, nachhaltig hohe Investitionsausgaben zu gewährleisten und die Verschuldung zu verringern, ist jedoch festzustellen: Der Freistaat wurde auf diesem Weg der Konsolidierung zurückgeworfen.

So wurde beispielsweise die Rückführung der Neuverschuldung beim Abschluss des Haushalts 2002 ausgesetzt. Nach den Ansätzen des Staatshaushaltsplanes für 2003 und 2004 verbleibt es auch in den nächsten Jahren bei einer deutlich steigenden Netto-

kreditaufnahme. Die Investitionsleistung des Haushalts wird 2003 - entgegen dem Trend der Vorjahre - zwar einen neuen Spitzenwert erreichen. Dies ist aber allein der Einplanung der Flutschadenshilfe zu verdanken. Wenn man nur die 2.060 Mio. € aus Kapitel 1504 herausrechnet (an anderen Haushaltsstellen sind noch weitere Mittel in Zusammenhang mit der Beseitigung der Flutschäden veranschlagt), so zeigt sich bereits für das laufende Haushaltjahr statt der hohen Investitionsquote von 32,3 % ein investiver Anteil an den bereinigten Gesamtausgaben von lediglich 23,5 %.

Bei fortgesetzt angespannter Haushaltslage sind in den nächsten Jahren tiefe Einschnitte in den unterschiedlichsten Bereichen des Haushalts notwendig. Selbst wenn sich die Konjunktur bis zum Ende des Finanzplanungszeitraums stabilisieren sollte, muss ab 2007 das schrittweise Abschmelzen der Solidarpakt-Hilfen im Haushalt abgefangen werden. Deshalb lautet das erste Gebot für alle am Haushaltsprozess beteiligten Stellen: „Strikte Haushaltsdisziplin üben!“

Mit Blick auf die mehr denn je notwendigen Einsparungen ist das Personalabbaukonzept hervorzuheben, welches konsequent umgesetzt werden muss. Angesichts der zu erwartenden Problemstellungen für die Aufstellung des Doppelhaushalts 2005/2006 wäre dem Freistaat im schlimmsten Fall sogar anheim zu stellen, mischfinanzierte Programme nicht zu veranschlagen, um den Anteil der aufzubringenden Landesmittel einzusparen.

Weiteres Einsparpotenzial zeigen die in dem vorliegenden Jahresbericht des Sächsischen Rechnungshofs aufgenommenen Beiträge. Der Sächsische Rechnungshof legt dabei aber Wert auf die Feststellung, dass die Prüfergebnisse aus den einzelnen Beiträgen nicht zu einer Gesamteinsparung zusammengezählt werden können. In vielen Fällen lassen sich die Auswirkungen der Vorschläge nicht quantifizieren.

Dies findet seine Ursache vor allem in der präventiven Wirkung der Tätigkeit des Rechnungshofs auf die prüfungsunterworfenen Stellen. Wesentlich für die Ausübung staatlicher Finanzkontrolle ist, dass künftig gleichen oder ähnlichen Fehlleistungen, wie den vom Rechnungshof gerügten, mit deren Veröffentlichung vorgebeugt wird. Gerade dieser Effekt ist nicht oder nur schwer erfassbar.

Neben der vorbeugenden Wirkung sind für den Rechnungshof stets auch die Kooperation mit der Verwaltung im Prüfgeschehen und das Aufgreifen der monierten Sachverhalte auf parlamentarischer Ebene wichtig. Auch in diesem Jahr bedankt sich der Sächsische Rechnungshof bei vielen staatlichen und kommunalen Einrichtungen für gute Zusammenarbeit. Weiter gilt sein Dank dem Sächsischen Landtag, insbesondere den Mitgliedern des Haushalts- und Finanzausschusses, für die Unterstützung seiner Aussagen und Forderungen. Nicht zuletzt ist allen zu danken, die beim Rechnungshof und bei den Staatlichen Rechnungsprüfungsämtern in dem Zeitraum, über den hier berichtet wird, an der Finanzkontrolle und damit an dem nun vorliegenden Jahresbericht 2003 mitgewirkt haben.

Der Sächsische Rechnungshof gibt in diesem Jahresbericht den politisch Verantwortlichen in Regierung und Parlament wieder eine Reihe von konkreten Empfehlungen für einen sparsamen Umgang mit dem Geld des Steuerzahlers an die Hand. Von den Hinweisen und Anregungen möge reger Gebrauch gemacht werden!

Leipzig, im August 2003
Der Präsident des Sächsischen Rechnungshofs

Franz Josef Heigl

INHALTSÜBERSICHT

	Nr.	Seite
Einleitung		11
I. Haushaltsplan, Haushaltsvollzug und Haushaltsrechnung		
Haushaltsplan und Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 2001	1	13
Haushaltswirtschaft des Freistaates	2	35
Nachweis des Staatsvermögens und der Staatsschulden	3	71
Sondervermögen Grundstock	4	84
II. Staatsverwaltung		
Einzelplan 02: Sächsische Staatskanzlei		
Sächsische Ausbildungs- und Erprobungskanäle	5	91
Einzelplan 03: Sächsisches Staatsministerium des Innern		
Städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen in Bautzen und Görlitz	6	96
Sächsische Archivverwaltung	7	101
Denkmalpflege und Denkmalschutz	8	107
Zuschüsse des Sächsischen Staatsministeriums des Innern an die SL Südraum Leipzig GmbH	9	116
Integrierte Vorgangsbearbeitung der Landespolizei	10	122
Einzelplan 04: Sächsisches Staatsministerium der Finanzen		
Bearbeitung eines Antrags auf Investitionszulage	11	127
Anmeldung und Abführung der Kapitalertragsteuer	12	132
Bauabzugsteuer	13	137
Organisation und Arbeitsweise der Bußgeld- und Strafsachenstellen	14	142

	Nr.	Seite
Einzelplan 05:		
Sächsisches Staatsministerium für Kultus		
Vergütungen an Kirchen für die Erteilung des Religionsunterrichts	15	148
Aufbauorganisation und Personalstruktur der Regionalschulämter	16	152
Einzelplan 07:		
Sächsisches Staatsministerium für Wirtschaft und Arbeit		
Einzelgewerbliche Förderung im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“	17	158
Rennstrecke „Am Sachsenring“	18	162
Biotechnologisch-Biomedizinisches Zentrum Leipzig	19	167
Einzelplan 08:		
Sächsisches Staatsministerium für Soziales		
Bedarfs- und Investitionsplanung für stationäre Pflegeeinrichtungen	20	173
Förderung ambulanter Pflegeeinrichtungen (Pflegedienste)	21	178
Zuschüsse für „Arbeit statt Sozialhilfe“	22	184
Erstattung für die unentgeltliche Beförderung Behinderter	23	188
Einzelplan 09:		
Sächsisches Staatsministerium für Umwelt und Landwirtschaft		
Bundeswettbewerb im Leistungspflügen 2002	24	192
Kantinenbetrieb	25	196
Personalausgaben der Staatlichen Ämter für Ländliche Neuordnung und der Staatlichen Ämter für Landwirtschaft	26	198
Baumaßnahmen an Abwasseranlagen	27	201
Einzelplan 12:		
Sächsisches Staatsministerium für Wissenschaft und Kunst		
Förderung der „Batuz Foundation Sachsen“	28	206
Kulturraum 04 Mittelsachsen	29	215
Mittelsächsische Theater und Philharmonie GmbH	30	219

	Nr.	Seite
Zuwendungen an das Sorbische Institut e. V.	31	222
Umsetzung der Hochschulmedizinreform durch Schaffung einer Anstalt öffentlichen Rechts	32	230
Haushalts- und Wirtschaftsführung des Universitätsklinikums Leipzig (AöR) und der Medizinischen Fakultät der Universität Leipzig	33	238
Universität Leipzig	34	246
Fachhochschule Mittweida	35	256
Nebentätigkeiten des Hochschulpersonals an zwei Fachhochschulen	36	260
Zuwendungen an ein An-Institut	37	265
Einzelplan 15: Allgemeine Finanzverwaltung		
Dienstwohnungen	38	270
Bürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungen	39	275
Betätigung bei der Staatlichen Porzellan-Manufaktur Meissen GmbH, Meißen	40	281
Betätigung bei der Management Holding Sachsen GmbH i. L.	41	286
III. Kommunen		
Stand der Prüfung der Kommunen und besondere Prüfungsergebnisse	42	293
Finanzieller Handlungsspielraum der Kommunen	43	300
Kommunale Verschuldung	44	319
Personal in den Kommunen, kommunalen Einrichtungen, Zweckverbänden und wirtschaftlichen Unternehmen	45	328
Erfolgskontrolle bei Haushaltssicherungskonzepten	46	336
Überörtliche kommunale Bauprüfung	47	346
Ingenieurleistungen nach §§ 55 und 57 HOAI	48	350

	Nr.	Seite
IV. Mitteldeutscher Rundfunk		
Wirtschaftsführung des Mitteldeutschen Rundfunks	49	355
V. Frühere Jahresberichte: nachgefragt	50	357

Abkürzungen

AAÜG	Gesetz zur Überführung der Ansprüche und Anwartschaften aus Zusatz- und Sonderversorgungssystemen des Beitrittsgebietes	GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
ABM	Arbeitsbeschaffungsmaßnahme	GmbHG	Gesetz betreffend die Gesellschaften mit beschränkter Haftung
AG	Aktiengesellschaft	Gr.	Gruppe
AIV	Automatisierte Informationsverarbeitung	GVFG	Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz
ALN	Staatliches Amt für Ländliche Neuordnung	HG	Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplanes des Freistaates Sachsen für das Haushaltsjahr (Haushaltsgesetz)
ANBest-I	Allgemeine Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur institutionellen Förderung	HGB	Handelsgesetzbuch
ANBest-P	Allgemeine Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung	HGr.	Hauptgruppe
AO	Abgabenordnung	HGrG	Gesetz über die Grundsätze des Haushaltsrechts des Bundes und der Länder (Haushaltsgrundsätzegesetz)
apl.	außerplanmäßig	Hj.	Haushaltsjahr
BAT-O	Arbeits- und Tarifrecht der Angestellten in den neuen Bundesländern	HOAI	Honorarordnung für Architekten und Ingenieure
BEZ	Bundesergänzungszuweisungen	HR	Haushaltsrechnung
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch	IfG	Investitionsförderungsgesetz
BMF	Bundesministerium der Finanzen	IuK	Informations- und Kommunikationstechnik
BMI	Bundesministerium des Innern	Kap.	Kapitel
DtA	Deutsche Ausgleichsbank	KG	Kommanditgesellschaft
EFRE	Europäischer Fonds für regionale Entwicklung	KGSt	Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung
EG	Europäische Gemeinschaft	KomHVO	Verordnung des SMI über die Kommunale Haushaltswirtschaft (Kommunalhaushaltsverordnung)
Einigungsvertrag	Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik über die Herstellung der Einheit Deutschlands vom 31. August 1990	LfF	Landesamt für Finanzen
Epl.	Einzelplan	LRA/LRÄ	Landratsamt/-ämter
ESF	Europäischer Sozialfonds	LT	Sächsischer Landtag
ESTG	Einkommensteuergesetz	LT-DS	Landtagsdrucksache
EU	Europäische Union	MaßstG	Maßstäbengesetz
EW	Einwohner	MDR	Mitteldeutscher Rundfunk
FA/FÄ	Finanzamt/-ämter	MTArb-O	Manteltarifvertrag für die Arbeiter des Bundes und der Länder in den neuen Bundesländern
FAG	Gesetz über den Finanzausgleich mit den Gemeinden und Landkreisen im Freistaat Sachsen (Finanzausgleichsgesetz) [bis 1999 jährlich]	OFD	Oberfinanzdirektion
FKPG	Gesetz zur Umsetzung des Föderalen Konsolidierungsprogramms	OGr.	Obergruppe
GA	Gemeinschaftsaufgabe	ÖPNV	Öffentlicher Personennahverkehr
GbR	Gesellschaft bürgerlichen Rechts	Pkw	Personenkraftwagen
GemHVO	Verordnung des SMI über die Haushaltswirtschaft der Gemeinden	RP	Regierungspräsidium
GemKVO	Verordnung des SMI über die Kassenführung der Gemeinden des Freistaates Sachsen (Gemeindekassenverordnung)	RPA/RPÄ	Rechnungsprüfungsamt/-ämter
		SAB	Sächsische Aufbaubank GmbH
		SächsABI.	Sächsisches Amtsblatt
		SächsBG	Beamtengesetz für den Freistaat Sachsen (Sächsisches Beamten-gesetz)
		SächsGemO	Gemeindeordnung für den Freistaat Sachsen

SächsGVBl.	Sächsisches Gesetz- und Verordnungsblatt	VOB/A	Verdingungsordnung für Bauleistungen Teil A (ab 01.01.2003 Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen Teil A)
SächsHG	Gesetz über die Hochschulen im Freistaat Sachsen (Sächsisches Hochschulgesetz) vom 11. Juni 1999	VOB/B	Verdingungsordnung für Bauleistungen Teil B (ab 01.01.2003 Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen Teil B)
SächsHNTV	Verordnung des SMWK über die Nebentätigkeiten an staatlichen Hochschulen im Freistaat Sachsen (Sächsische Hochschulnebenständigkeitsverordnung)	VOB/C	Verdingungsordnung für Bauleistungen Teil C (ab 01.01.2003 Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen Teil C)
SächsKHG	Gesetz zur Neuordnung des Krankenhauswesens (Sächsisches Krankenhausgesetz)	VOF	Verdingungsordnung für freiberufliche Leistungen
SächsRKG	Sächsisches Gesetz über die Reisekostenvergütung der Beamten und Richter (Sächsisches Reisekostengesetz)	VOL	Verdingungsordnung für Leistungen - ausgenommen Bauleistungen -
SäHO	Sächsische Haushaltsordnung	VOL/A	Verdingungsordnung für Leistungen - ausgenommen Bauleistungen - Teil A
SGB	Sozialgesetzbuch	Vorl. VV-SäHO	Vorläufige Verwaltungsvorschriften des SMF zur Vorläufigen Sächsischen Haushaltsordnung vom 13. Mai 1992
SHBA/SHBÄ	Staatshochbauamt/-ämter	Vorl. VwV-SäHO	Vorläufige Verwaltungsvorschriften des SMF zur Vorläufigen Sächsischen Haushaltsordnung vom 20. Oktober 1997
SHBV	Staatshochbauverwaltung	VV/VwV	Verwaltungsvorschrift
SK	Sächsische Staatskanzlei	VwV Bedarfswweisungen	VwV des SMF über das Antrags- und Bewilligungsverfahren sowie die Verteilung und Verwendung der Mittel für Bedarfswweisungen und über die Verwendung der investiven Schlüsselwweisungen zur außerordentlichen Kredittilgung nach dem FAG
SMF	Sächsisches Staatsministerium der Finanzen	VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
SMI	Sächsisches Staatsministerium des Innern	VwV-HWfF	VwV des SMF zur Haushalts- und Wirtschaftsführung
SMJus	Sächsisches Staatsministerium der Justiz	VwV-NSM	Verwaltungsvorschrift der Sächsischen Staatsregierung zur koordinierten Einführung des neuen Steuerungsmodells in der Sächsischen Staatsverwaltung
SMK	Sächsisches Staatsministerium für Kultus		
SMS	Sächsisches Staatsministerium für Soziales		
SMUL	Sächsisches Staatsministerium für Umwelt und Landwirtschaft		
SMWA	Sächsisches Staatsministerium für Wirtschaft und Arbeit		
SMWK	Sächsisches Staatsministerium für Wissenschaft und Kunst		
SRH	Sächsischer Rechnungshof		
StHpl.	Staatshaushaltsplan		
StRPrA/StRPrÄ	Staatliches Rechnungsprüfungsamt/-ämter		
StUFA	Staatliches Umweltfachamt		
Tit.	Titel		
Tit.Gr.	Titelgruppe		
TU	Technische Universität		
üpl.	überplanmäßig		
UStG	Umsatzsteuergesetz		
VE	Verpflichtungsermächtigung		
VHBV	Vermögens- und Hochbauverwaltung		
VK	Vollzeitkraft ist eine Rechengröße, bei der Vollzeit- und Teilzeitbeschäftigte auf Vollzeitbeschäftigte hochgerechnet werden.		

JAHRESBERICHT

Einleitung

In diesem Jahresbericht fasst der Sächsische Rechnungshof das Ergebnis seiner Prüfungen der Haushalts- und Wirtschaftsführung des Freistaates Sachsen zusammen, soweit es für die Entlastung der Staatsregierung von Bedeutung sein kann (§ 97 Abs. 1 SäHO). Darüber hinaus enthält der Jahresbericht auch Informationen über weitere Prüfungen.

Der Sächsische Rechnungshof prüft nach Art. 100 Abs. 1 der Verfassung des Freistaates Sachsen die gesamte Haushalts- und Wirtschaftsführung des Freistaates. Die überörtliche Kommunalprüfung führt der Sächsische Rechnungshof gemäß der seit 01.04.2003 geltenden Fassung der SächsGemO für alle Gemeinden und Landkreise sowie für kommunale Zusammenschlüsse und Stiftungen durch. Die in diesem Bericht dargestellten Prüfungen der überörtlichen Kommunalprüfung erfolgten größtenteils noch auf der Rechtsgrundlage der am 01.05.1993 in Kraft getretenen SächsGemO, wonach der Sächsische Rechnungshof das Prüfungsrecht nur für Gemeinden ab 2.000 Einwohnern und nicht für kommunale Unternehmen in privater Rechtsform besaß.

In seiner Prüfungstätigkeit wird der Sächsische Rechnungshof von den ihm nachgeordneten Staatlichen Rechnungsprüfungsämtern Chemnitz, Dresden, Leipzig, Löbau, Wurzen und Zwickau unterstützt (§ 13 Rechnungshofgesetz).

Der Umfang des Prüfungsstoffs und die Personalkapazität des Sächsischen Rechnungshofs lassen nicht zu, die Verwaltung vollständig zu prüfen. Der Rechnungshof muss daher von der Ermächtigung Gebrauch machen, nach seinem Ermessen die Prüfung zu beschränken (§ 89 Abs. 2 SäHO).

Dem Bericht liegen Prüfungsergebnisse vor allem aus dem Jahr 2002, teilweise auch aus früheren Jahren oder aus dem Jahr 2003 zugrunde (§ 97 Abs. 3 SäHO). Der Abschnitt zur Haushaltsrechnung (§ 97 Abs. 2 Nr. 1 SäHO) bezieht sich auf das Jahr 2001. Der Sächsische Rechnungshof berichtet überwiegend über aktuelle Prüfungsergebnisse, um dem Sächsischen Landtag Gelegenheit zu geben, rechtzeitig Konsequenzen aus diesen Erkenntnissen zu ziehen. Entsprechende Hinweise werden in den einzelnen Beiträgen gegeben. Dort ist dargestellt, welche Folgerungen aus Sicht des Sächsischen Rechnungshofs notwendig waren. Soweit diese noch nicht umgesetzt sind, werden diese - wie in den vergangenen Jahren - vor allem Gegenstand der Diskussionen im Haushalts- und Finanzausschuss sein.

Die Entwürfe der Jahresberichtsbeiträge sind den zuständigen Ministerien und sonst betroffenen Stellen meist zuvor zur Stellungnahme zugeleitet worden. Die Stellungnahmen wurden in den Beiträgen berücksichtigt.

Der Haushalts- und Finanzausschuss des Sächsischen Landtags hat die einzelnen Beiträge aus dem Jahresbericht 2002 am 30.04., 04.06. und 02.07.2003 beraten. Die Beschlussfassung durch das Parlament sowie die Entlastung der Staatsregierung gem. § 114 Abs. 2 SäHO für das Hj. 2000 standen bis Redaktionsschluss noch aus.

Die Rechnung des Sächsischen Rechnungshofs für das Hj. 2001 hat gem. § 101 SäHO der Sächsische Landtag geprüft. Er hat in seiner Sitzung am 19.06.2003 dem Präsidenten des Sächsischen Rechnungshofs Entlastung erteilt.

Der Sächsische Rechnungshof hat von seinem Recht Gebrauch gemacht, aufgrund von Prüfungserfahrungen Landtag und Staatsregierung in Form einer Beratenden Äußerung gem. § 88 Abs. 2 SäHO zu beraten. In diesem Jahr legte der Sächsische Rechnungshof die Beratende Äußerung „Verwaltungsmodernisierung in sächsischen Kommunen - aktuelle Fragen und Entscheidungshilfen“ (LT-DS 3/8048) vor.

I. Haushaltsplan, Haushaltsvollzug und Haushaltsrechnung

Haushaltsplan und Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 2001

1

1 Rückblick auf das Haushaltsjahr 2001

Das haushaltswirtschaftliche Geschehen im Freistaat war im Jahr 2001 vor allem von Maßnahmen der Haushaltssteuerung in Reaktion auf den sich abzeichnenden Umschwung bei der konjunkturellen Entwicklung Deutschlands geprägt. Nach Vorhersagen, die auf ein deutlich geringeres Wirtschaftswachstum hinwiesen, rechnete das SMF mit geringeren Einnahmen bei den Steuern als geplant. Das Ministerium hielt aufgrund der erwarteten Mindereinnahmen den Haushaltsausgleich für gefährdet und sperrte im laufenden Etat Ausgaben von 260 Mio. DM (132,9 Mio. €).

Im weiteren Verlauf des Hj. 2001 zeichnete sich ab, dass die Verminderung der Steuereinnahmen aufgrund der um ein Quartal zeitverzögerten Abrechnung des Länderfinanzausgleichs nicht 2001, sondern erst 2002 haushaltswirksam werden würde. Beim kassenmäßigen Abschluss des Hj. 2001 ergaben sich Mehreinnahmen von 143,0 Mio. DM (73,1 Mio. €).

Anstelle des ausgebliebenen Steuerausfalls haben aber andere Einnahmerisiken die Haushaltslage des Freistaates erheblich beeinflusst. So hat der Freistaat bei den investiven Finanzhilfen der EG über 560,8 Mio. DM (286,7 Mio. €) weniger eingenommen. Dies beruhte auf der Umstellung des Verfahrens zur Ausreichung der Mittel seitens der EG und auf einem zeitverzögerten Mittelfluss wegen der späten Genehmigung des Operationellen Programms durch die Kommission.

Unbeschadet der erheblichen Unterschreitung der Haushaltsansätze bei der Investitionsförderung der EG konnte das SMF den Haushalt mit Hilfe von 407,4 Mio. DM (208,3 Mio. €) Neuverschuldung am Jahresende ausgleichen. Die Nettokreditaufnahme war dabei für das Hj. 2001 mit 450,0 Mio. DM (230,1 Mio. €) veranschlagt und wurde somit in Höhe von 42,6 Mio. DM (21,8 Mio. €) nicht ausgeschöpft.

Aus Sicht der Rechnungsprüfung als interessant hat sich eine in der HR 2001 ausgewiesene Rücklage von 201 Mio. DM (102,8 Mio. €) zur Vorsorge für Verbindlichkeiten des Freistaates aus dem Bund-Länder-Finanzausgleich gezeigt. Da die Bildung dieser Rücklage bereits im Vorjahresbericht des SRH abgehandelt wurde, wird sie in diesem Bericht nur kurz bei den Ergebnissen der Prüfung der Bücher des Hj. 2001 nochmals aufgegriffen. Daneben enthält der Bericht eine Reihe von Bemerkungen allgemeiner Natur aus der Betrachtung des Haushalts und seiner Entwicklung sowie die Einzelfeststellungen aus der Prüfung der Rechnung für das Hj. 2001.

2 Staatshaushaltsplan 2001/2002

Der Landtag hat den StHpl. 2001/2002 in Einnahmen und Ausgaben für das Hj. 2001 auf 31.115.282.300 DM (15.908.991.221,12 €) festgestellt. Im Vorjahr waren Gesamteinnahmen und -ausgaben von je 31.130.018.900 DM (15.916.525.925,05 €) geplant. Der Rückgang des Haushaltsvolumens beträgt 0,05 %.

Die Verpflichtungsermächtigungen (VE) beliefen sich auf 4.893.972.400 DM (2.502.248.354,92 €).

3 Haushaltsrechnung

Das Hj. 2001 ist das erste Jahr des Doppelhaushalts für die Hj. 2001 und 2002. Die Rechnungslegung erfolgt auch bei Doppelhaushalten für jedes Haushaltsjahr getrennt. Das SMF hat die HR für das Jahr 2001 Landtag und SRH am 17.12.2002 übersandt.

3.1 Zusammenfassung der Gesamtrechnung

Unter Berücksichtigung der Haushaltsreste ergibt sich folgendes Gesamtbild vom Haushaltsvollzug:

Zusammengefasste Gesamtrechnung Hj. 2001	Einnahmen in DM (in €)	Ausgaben in DM (in €)
Haushaltsbeträge (StHpl.)	31.115.282.300,00 (15.908.991.221,12)	31.115.282.300,00 (15.908.991.221,12)
Vorjahresreste	1.342.089.715,07 (686.199.575,15)	1.342.089.715,07 (686.199.575,15)
Gesamt-Soll	32.457.372.015,07 (16.595.190.796,27)	32.457.372.015,07 (16.595.190.796,27)
Istergebnisse (HR)	30.518.579.875,42 (15.603.902.115,94)	30.518.579.875,42 (15.603.902.115,94)
Verbliebene Reste	1.370.249.447,16 (700.597.417,55)	1.370.249.447,16 (700.597.417,55)
Gesamt-Ist	31.888.829.322,58 (16.304.499.533,49)	31.888.829.322,58 (16.304.499.533,49)

Das in der zusammengefassten Gesamtrechnung dargestellte Gesamt-Ist der Einnahmen unterschreitet das Gesamt-Soll um 568.542.692,49 DM (290.691.262,78 €). Im Rahmen des Haushaltsvollzugs haben sich um diesen Betrag geringere Einnahmen ergeben, als im StHpl. veranschlagt waren.

Diesen stehen Minderausgaben in gleicher Höhe gegenüber. Das Gesamt-Ist der Ausgaben - einschließlich der gebildeten Reste - ist ebenfalls um 568.542.692,49 DM (290.691.262,78 €) geringer als das Gesamt-Soll der Ausgaben. Soweit die Ermächtigungen bei Ausgaben nicht ausgeschöpft waren, wurden die Mittel am Ende des Hj. 2001 „in Abgang“ gestellt. Die nicht in Anspruch genommenen Ausgabebefugnisse verfielen.

3.2 Haushaltsausgleich

Der Ausgleich des Staatshaushalts Sachsens am Jahresende in Einnahmen und Ausgaben ist aus dem Haushaltsabschluss zu ersehen. Der Haushaltsabschluss ist Pflichtbestandteil der HR und besteht aus zwei Teilen, dem kassenmäßigen Abschluss und dem haushaltsmäßigen Abschluss.

3.2.1 Kassenmäßiger Abschluss

Das kassenmäßige Jahresergebnis wird durch die Aufsummierung der Istergebnisse aller Einnahmentitel einerseits und aller Ausgabentitel andererseits ermittelt. Im Hj. 2001 sind die Istaussgaben gleich hoch wie die Isteinnahmen. Der Haushalt ist somit kassenmäßig ausgeglichen.

3.2.2 Haushaltmäßiger Abschluss

Der für die Rechnungslegungspflicht aus Art. 99 der Verfassung des Freistaates Sachsen maßgebende Teil der HR ist der Haushaltsabschluss. Er dokumentiert den Stand der Ausführung des Haushaltsplanes am Ende des abgelaufenen Haushaltsjahres unter Berücksichtigung der Haushaltsreste.

Da die Haushaltsreste wie bereits geleistete Ausgaben und wie bereits eingegangene Einnahmen behandelt werden, sind sie den kassenmäßigen Gesamtergebnissen hinzuzurechnen (haushaltmäßiges Gesamtergebnis). Das Gesamt-Ist der Einnahmen beträgt 31.888.829.322,58 DM (16.304.499.533,49 €) und ist gleich hoch wie das Gesamt-Ist der Ausgaben.

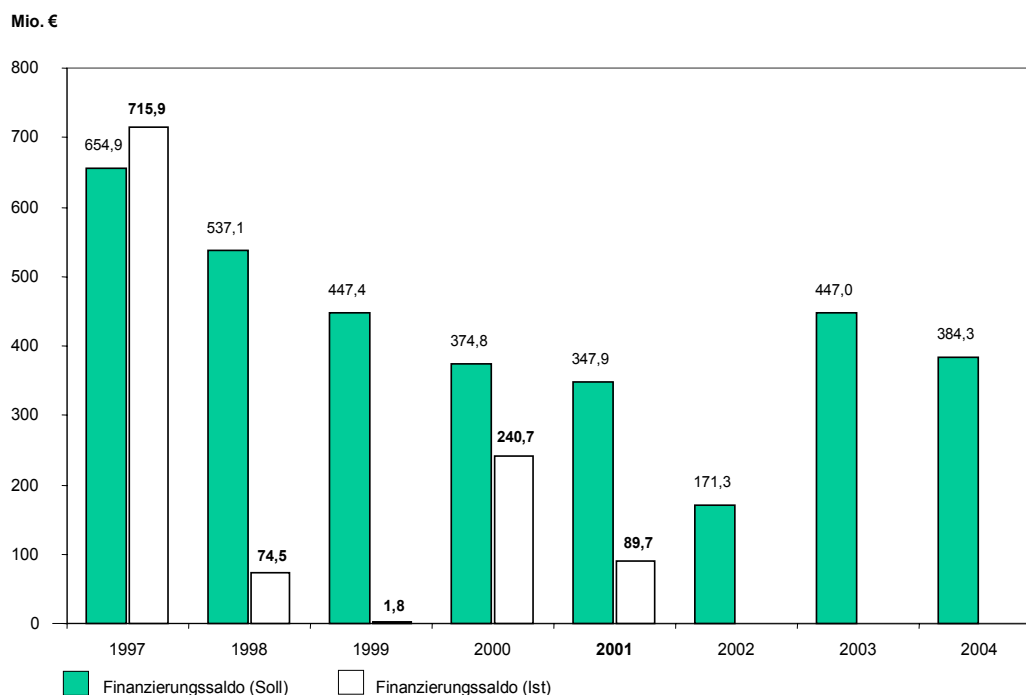
Das Hj. 2001 wurde ausgeglichen abgeschlossen.

Dieser Haushaltsausgleich war jedoch nicht ohne Aufnahme neuer Schulden möglich. Dies lässt sich insbesondere am Finanzierungssaldo des Hj. 2001 veranschaulichen. Der Finanzierungssaldo weist aus, um welchen Betrag

- die bereinigten Einnahmen, d. h. ohne Schuldaufnahme auf dem Kreditmarkt, Entnahmen aus Rücklagen und Einnahmen aus Überschüssen, geringer sind als
- die bereinigten Ausgaben, d. h. ohne Ausgaben zur Schuldentilgung, Zuführungen an Rücklagen und Ausgaben zur Deckung von Fehlbeträgen.

Der Finanzierungssaldo verdeutlicht damit eine zwangsläufige Deckungslücke im Haushalt, die mit Finanzierungsmitteln (Schuldaufnahme, Entnahmen aus Rücklagen, Fonds und Stöcken u. a.) geschlossen werden muss.

Nachstehend sind die Finanzierungssalden für die Jahre 1997 bis 2004 dargestellt.



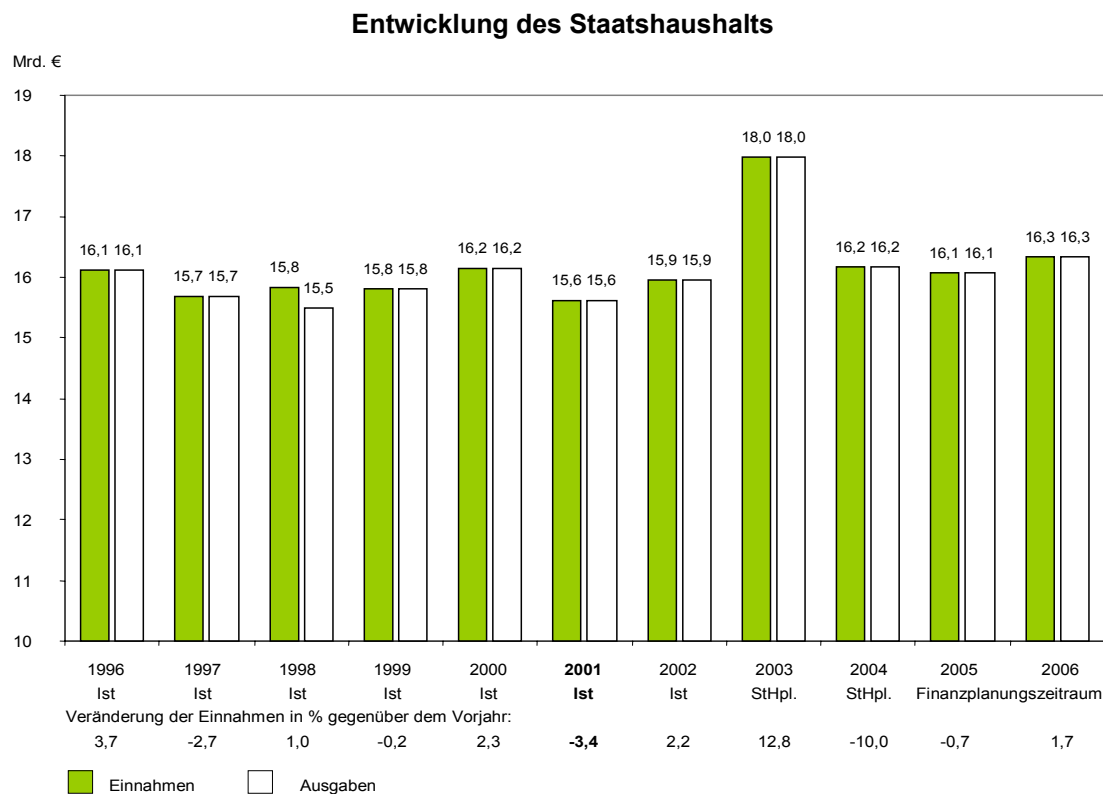
Beim Abschluss des Hj. 2001 war erforderlich, den Haushalt über Kreditaufnahme zunächst in Höhe des Finanzierungssaldos von 175,4 Mio. DM (89,7 Mio. €) auszugleichen.

Über die Schließung dieser Deckungslücke hinaus bedurfte es ausweislich der HR im Hj. 2001 der Aufnahme weiterer Kredite. Bei der Berechnung des Finanzierungssaldos sind, wie oben dargestellt, die besonderen Finanzierungsausgaben zwar nicht mit einzubeziehen. Beim Haushaltsausgleich zählen sie aber mit zu den Gesamtausgaben. Soweit diese die im Haushaltsjahr erhobenen Einnahmen überschreiten, wird der Haushalt mit Hilfe von Krediten ausgeglichen.

Die Bücher des Hj. 2001 weisen Zuführungen an Rücklagen in Höhe von 232,0 Mio. DM (118,6 Mio. €) aus. Der größte Teil entfällt mit 201 Mio. DM (102,8 Mio. €) auf eine Rücklage zum „Ausgleich erkennbarer Haushaltsrisiken 2002 insbesondere durch Verbindlichkeiten im Rahmen der Bund-Länder-Finanzbeziehungen“. Unter Berücksichtigung dieser besonderen Finanzierungsausgaben genügte eine Neuverschuldung in Höhe des Finanzierungssaldos von 175,4 Mio. DM (89,7 Mio. €) nicht für den Haushaltsausgleich. Insgesamt nahm das SMF bei den Banken 407,4 Mio. DM (208,3 Mio. €) Schulden auf, um alle Ausgaben zu decken.

4 Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben

Die Haushaltsvolumen der Jahre 1996 bis 2002, die Gesamtausgaben und -einnahmen des StHpl. für 2003 und 2004 sowie die der mittelfristigen Finanzplanung 2002 bis 2006 sind in folgendem Schaubild im Überblick dargestellt.



Der auffällige Anstieg des Haushaltsvolumens im Hj. 2003 ist auf die Veranschlagung der Mittel für die Wiederaufbauhilfe Hochwasser 2002 im Staatshaushalt zurückzuführen. Die Hilfen zur Beseitigung der Hochwasserschäden und zum Wiederaufbau in den betroffenen Regionen des Freistaates Sachsen belaufen sich für 2003 auf 2.545,6 Mio. €. Für 2004 sind weitere Leistungen in Höhe von 636,4 Mio. € eingeplant. Den Ausgaben stehen in den o. g. Haushaltsjahren jeweils gleich hohe Einnahmen aus dem Fonds „Aufbauhilfe“, einem Sondervermögen des Bundes, gegenüber. Der Fonds speist sich aus Zuführungen des Bundes (3.507,0 Mio. €) und der Länder einschließlich ihrer Gemeinden (3.593,0 Mio. €).

Die Isteinnahmen lagen 2001 um 3,4 % unter denen des Vorjahres. Für die Ausgaben gilt im Verhältnis von Hj. 2001 zu 2000 das gleiche. Mit 30,5 Mrd. DM (15,6 Mrd. €) ergibt sich zum bisher erreichten Höchststand von 31,6 Mrd. DM (16,2 Mrd. €) ein Unterschied von mehr als 1 Mrd. DM (über 0,5 Mrd. €). Das Kassenergebnis für das Hj. 2002 weist demgegenüber einen Zuwachs von rd. 0,3 Mrd. € (2,2 %) auf.

5 Zusammensetzung des Staatshaushalts

Die HR des Freistaates enthält alle im Haushaltsjahr erhobenen Einnahmen und geleisteten Ausgaben. Die Einnahmen und Ausgaben sind in haushaltswirtschaftliche Hauptgruppen aufgegliedert, die sich in Obergruppen unterteilen. In den folgenden Übersichten sind die Haupt- und wichtige Obergruppen zusammengefasst dargestellt:

		bis 2001: in Mio. DM (in Mio. €)/ab 2002: in Mio. €				
HGr./ OGr.	Einnahmen	HR 1999	HR 2000	Ist 2001	Ist 2002	StHpl. 2003
0	Steuern und steuerähnliche Abgaben	15.741,7 (8.048,6)	15.959,3 (8.159,9)	15.609,9 (7.981,2)	7.254,1	7.686,2
	<i>Veränderung in % zum Vorjahr</i>	4,4	1,4	-2,2	-9,1	6,0
	- darunter Steuern	15.692,1 (8.023,2)	15.931,4 (8.145,6)	15.565,7 (7.958,6)	7.229,9	7.671,0
	<i>Veränderung in % zum Vorjahr</i>	4,3	1,5	-2,3	-9,2	6,1
1	Verwaltungseinnahmen	1.102,2 (563,5)	1.107,9 (566,5)	1.115,2 (570,2)	529,1	447,8
	<i>Veränderung in % zum Vorjahr</i>	-4,6	0,5	0,7	-7,2	-15,4
2	Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen	8.749,1 (4.473,4)	9.008,4 (4.605,9)	9.168,8 (4.688,0)	5.422,7	7.093,4
	<i>Veränderung in % zum Vorjahr</i>	1,7	3,0	1,8	15,7	30,8
	- darunter:					
	Bund-Länder-Finanzausgleich	2.134,5 (1.091,4)	2.328,3 (1.190,4)	2.335,5 (1.194,1)	964,0	975,0
	Fehlbetrags-BEZ	920,5 (470,6)	940,9 (481,1)	891,8 (455,9)	414,6	453,0
	Sonderbedarfs-BEZ	3.658,0 (1.870,3)	3.658,0 (1.870,3)	3.658,0 (1.870,3)	2752,3	2.752,3
3 ohne 32	Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen, besondere Finanzierungseinnahmen	4.815,1 (2.461,9)	5.094,8 (2.604,9)	4.217,3 (2.156,3)	2.274,1	2.359,1
	<i>Veränderung in % zum Vorjahr</i>	-5,5	5,8	-17,2	5,5	3,7
	„Ordentliche“ Einnahmen	30.408,1 (15.547,4)	31.170,4 (15.937,2)	30.111,2 (15.395,6)	15.480,0	17.586,5
32	Nettokreditaufnahme	492,2 (251,7)	430,0 (219,8)	407,4 (208,3)	460,3	391,2
	<i>Veränderung in % zum Vorjahr</i>	-51,9	-12,7	-5,2	121,0	-15,0
	Istergebnis/Gesamteinnahmen	30.900,4 (15.799,1)	31.600,4 (16.157,0)	30.518,6 (15.603,9)	15.940,3	17.977,7
	<i>Veränderung in % zum Vorjahr</i>	-0,2	2,3	-3,4	2,2	12,8
	Übertragene Einnahmereste	1.085,1 (554,8)	1.342,1 (686,2)	1.370,2 (700,6)		
	Gesamt-Ist	31.985,4 (16.353,9)	32.942,5 (16.843,2)	31.888,8 (16.304,5)		
	<i>Veränderung in % zum Vorjahr</i>	-1,6	3,0	-3,2		
	Bereinigte Einnahmen	30.406,8 (15.546,8)	31.063,3 (15.882,4)	30.088,9 (15.384,2)	15.304,6	17.530,3

		bis 2001: in Mio. DM (in Mio. €)/ab 2002: in Mio. €				
HGr./ OGr.	Ausgaben	HR 1999	HR 2000	HR 2001	Ist 2002	StHpl. 2003
4	Personalausgaben	8.806,7 (4.502,8)	8.936,4 (4.569,1)	8.089,7 (4.136,2)	4.214,2	4.286,8
	<i>Veränderung in % zum Vorjahr</i>	2,3	1,5	-9,5	1,9	1,7
51 bis 54	Sächliche Verwaltungsausgaben	1.448,7 (740,7)	1.458,7 (745,8)	1.500,5 (767,2)	743,0	694,1
	<i>Veränderung in % zum Vorjahr</i>	3,3	0,7	2,9	-3,2	-6,6
57	Zinsausgaben an den Kreditmarkt	1.138,0 (581,8)	1.099,2 (562,0)	1.152,9 (589,5)	588,2	641,9
	<i>Veränderung in % zum Vorjahr</i>	1,0	-3,4	4,9	-0,2	9,1
6	Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen	10.038,4 (5.132,6)	10.363,8 (5.298,9)	11.644,5 (5.953,7)	6.184,5	6.682,0
	<i>Veränderung in % zum Vorjahr</i>	0,6	3,2	12,4	3,9	8,0
7, 8	Investitionsausgaben	8.978,7 (4.590,7)	9.676,0 (4.947,3)	7.876,8 (4.027,3)	4.193,4	5.807,6
	<i>Veränderung in % zum Vorjahr</i>	0,2	7,8	-18,6	4,1	38,5
	- darunter:					
	Baumaßnahmen	1.080,5 (552,5)	1.038,8 (531,1)	1.059,6 (541,8)	504,4	882,4
	Sonstige Sachinvestitionen	269,0 (137,5)	269,6 (137,8)	278,0 (142,2)	120,3	148,2
	Investitionsförderung	7.629,2 (3.900,7)	8.367,7 (4.278,3)	6.539,1 (3.343,4)	3.568,7	4.777,0
9	Besondere Finanzierungsausgaben	490,0 (250,5)	66,2 (33,9)	254,2 (130,0)	17,1	-134,7
	<i>Veränderung in % zum Vorjahr</i>	96,3	-86,5	283,8	-86,9	-888,5
	Istergebnis/Gesamtausgaben	30.900,4 (15.799,1)	31.600,4 (16.157,0)	30.518,6 (15.603,9)	15.940,3	17.977,7
	<i>Veränderung in % zum Vorjahr</i>	1,9	2,3	-3,4	2,2	12,8
	Übertragene Ausgabereste	1.085,1 (554,8)	1.342,1 (686,2)	1.370,2 (700,6)		
	Gesamt-Ist	31.985,4 (16.353,9)	32.942,5 (16.843,2)	31.888,8 (16.304,5)		
	<i>Veränderung in % zum Vorjahr</i>	0,3	3,0			
	Bereinigte Ausgaben	30.410,4 (15.548,6)	31.534,1 (16.123,2)	30.264,3 (15.473,9)	15.923,3	17.977,3

Die beiden vorstehenden Übersichten bieten einen Gesamtüberblick über die sächsischen Staatsfinanzen. Die einzelnen Einnahme- und Ausgabearten sind in Beitrag Nr. 2 dieses Berichtes näher erläutert.

6 Haushaltsreste

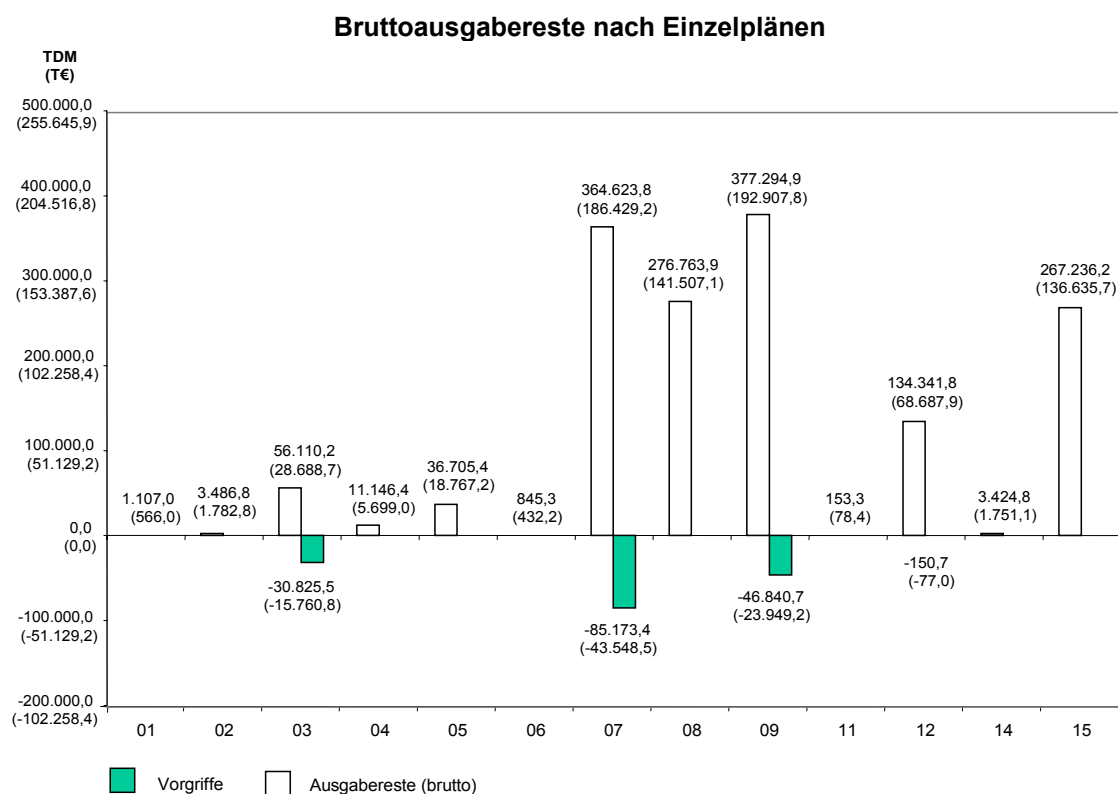
Mit Ablauf des Haushaltsjahres endet nicht zwangsläufig für alle noch nicht geleisteten Ausgaben (Haushaltsreste) deren Verfügbarkeit. In bestimmten Fällen können Ausgabensätze, die bis zum Ende des Haushaltsjahres nicht in Anspruch genommen worden sind, durch Bildung von Ausgaberesten ins nächste Haushaltsjahr übertragen werden.

6.1 Ausgabereste

6.1.1 Ermittlung der Bruttoausgabereste

Die HR 2001 weist insgesamt 1.370.249.447,16 DM (686.199.575,15 €) verbliebene Reste aus (Nettoausgabereste). Für die Ermittlung der Bruttoausgabereste ist zunächst die Gesamtsumme der Vorgriffe festzustellen. Diese belief sich 2001 auf 162.990.237,22 DM (83.335.585 €). Rechnet man diesen Betrag den Nettoausgaberesten hinzu, ergeben sich Bruttoausgabereste von 1.533.239.684,38 DM (783.933.002,55 €).

In nachstehendem Schaubild ist die Höhe der Bruttoausgabereste je Einzelplan dargestellt. Daneben wird die Verteilung der Vorgriffe auf die Einzelpläne aufgezeigt. Dies soll veranschaulichen, um welche Beträge die in der HR ausgewiesenen Nettoausgabereste jeweils aufzustocken sind, um zu den Bruttoausgaberesten zu gelangen.

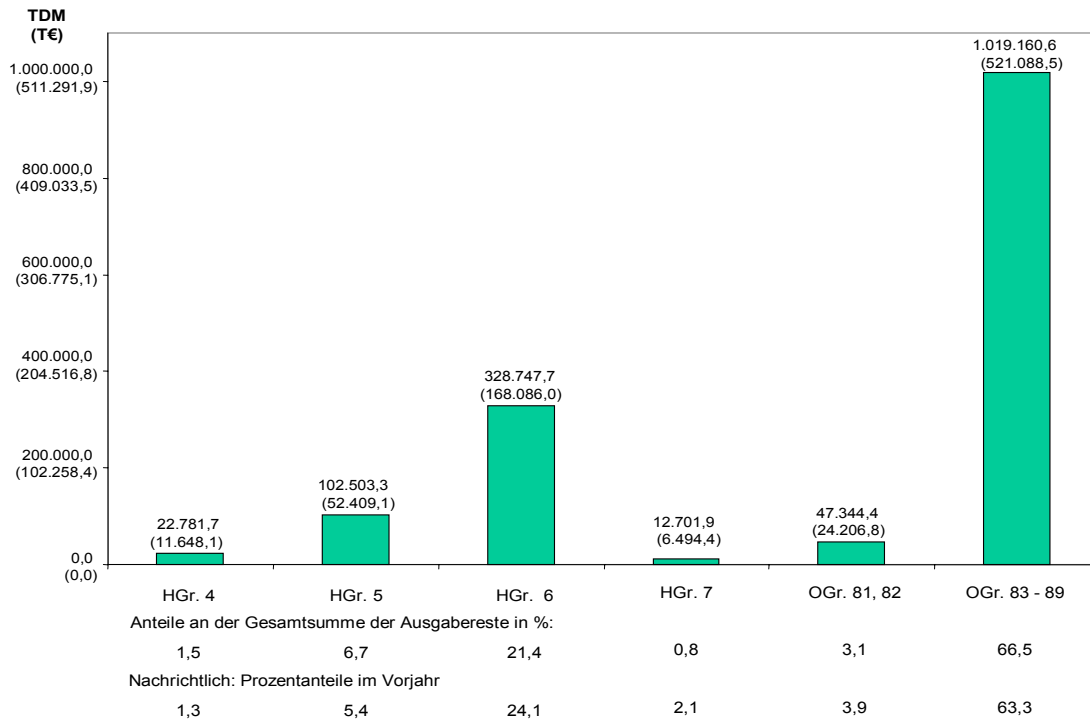


Anhand des Schaubildes fällt auf, dass die Ausgabereste vor allem bei fördermittelverwaltenden Ressorts in den Epl. 09 (SMUL), Epl. 07 (SMWA) und Epl. 08 (SMS) gebildet wurden.

6.1.2 Aufgliederung nach der Haushaltssystematik

Um eine Unterscheidung zu ermöglichen, ob die Ausgaben der HGr. 8 für eigene Investitionen des Freistaates oder für Investitionsförderung übertragen werden, ist in nachstehendem Schaubild die HGr. 8 in die OGr. 81 und 82 einerseits und andererseits die OGr. 83 bis 89 aufgeteilt.

Zusammensetzung der Ausgabereste (Brutto)



Das Schaubild zeigt, dass die konsumtiven Ausgaben der HGr. 4 bis 6 einen Anteil von zusammen 29,6 % der Ausgabereste ausmachen. Aus diesem Bereich wurden neben den laufenden Zuweisungen und Zuschüssen in erheblichem Umfang auch Personal- und sächliche Verwaltungsausgaben übertragen.

Bei den Personalausgaben (HGr. 4) ergaben sich die übertragenen Reste überwiegend bei Haushaltsansätzen für die Vergütung der Zeit- und Aushilfsbeschäftigten von Hochschulen und weiterer Einrichtungen im Geschäftsbereich des SMWK. Die Reste summieren sich in diesem Bereich auf 17,2 Mio. DM (8,8 Mio. €).

Bei den sächlichen Verwaltungsausgaben (HGr. 5) entfällt mit 58,1 Mio. DM (29,7 Mio. €) über die Hälfte der Ausgabereste auf Epl. 12. Die Ausgaben wurden dort größtenteils in sonderfinanzierten Bereichen übertragen. Die Bildung der Ausgabereste erfolgte beispielsweise bei den Universitäten bei Ausgabeansätzen, denen zweckgebundene Zuweisungen vom Bund, der Deutschen Forschungsgemeinschaft und anderen öffentlichen oder privaten Stellen zufließen. Ferner stellt der StHpl. den Hochschulen die Einnahmen aus der Forschungs- und Entwicklungstätigkeit von Instituten und Laboratorien zur Deckung der Betriebsausgaben dieser Einrichtungen zur Verfügung.

Im Vergleich von konsumtiven und investiven Ausgabemitteln überwiegen bei der Bildung von Haushaltsresten klar die investiven Ausgaben (HGr. 7, OGr. 81, 82 und OGr. 83 bis 89). Auf dieses Ausgabensegment entfällt ein Anteil von zusammen 70,4 % der übertragenen Reste. Die Eigeninvestitionen des Freistaates, d. h. die Bauausgaben (HGr. 7) und sonstigen Sachinvestitionen (OGr. 81, 82) fallen dabei mit einem Anteil von zusammen 3,9 % nicht ins Gewicht. Vielmehr sind innerhalb der HGr. 7 und 8 hauptsächlich die Investitionsfördermaßnahmen (OGr. 83 bis 89) an der Bildung der Ausgabereste beteiligt. Ihr Anteil an den Bruttoausgaberesten beträgt 66,5 %.

Über das gesamte Spektrum der Ausgabearten hinweg entfällt ein wesentlicher Teil der Ausgabereste auf die Fördermittel der Titel der HGr. 6 (Finanzhilfen für konsumtive

Zwecke) und, wie bereits angedeutet, vor allem der OGr. 83 bis 89 (investive Finanzhilfen). Die Zuwendungen und Zuweisungen des Freistaates zur Erfüllung förderpolitischer Zwecke umschließen zusammen 87,9 % der Bruttoausgabereste.

6.1.3 Ausgabereste aus Fördermitteln

Die Förderprogramme des Freistaates sind im sächsischen Förderprofil in 15 ressortübergreifenden Förderbereichen zusammengefasst. Nachstehend ist aufgezeigt, wie sich die Ausgabereste im Hj. 2001 auf diese Förderbereiche verteilen.

Ausgabereste 2001 aus Fördermitteln	Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen (HGr. 6)			Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen (OGr. 83 bis 89)		
	TDM	T€	%	TDM	T€	%
	328.747,7	168.086,0	100,0	1.019.160,6	521.088,5	100,0
darunter Zuwendungen entsprechend sächsisches Förderprofil	306.987,5	156.960,2	93,4	912.275,3	466.439,0	89,5
Aufteilung auf die Förderbereiche:						
1 Wohnungsbau	0,0	0,0	0,0	5.150,0	2.633,2	0,5
2 Verkehr (ÖPNV und Straßenbau)	0,0	0,0	0,0	85.682,9	43.809,0	8,4
3 Schulen und Sport	0,0	0,0	0,0	66.860,7	34.185,3	6,6
4 Immissionsschutz und erneuerbare Energien	65,6	33,5	0,0	0,0	0,0	0,0
5 Fremdenverkehr	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
6 Landwirtschaft i. e. S.	6.451,6	3.298,6	2,0	17.114,8	8.750,7	1,7
7 Stadt- und Dorferneuerung	67,8	34,7	0,0	24.270,9	12.409,5	2,4
8 Gesundheitswesen	0,0	0,0	0,0	149.377,2	76.375,4	14,7
9 Soziale Infrastruktur	420,0	214,7	0,1	121.761,7	62.255,8	11,9
10 Wirtschaftsförderung	0,0	0,0	0,0	125.693,0	64.265,8	12,3
11 Wasserwirtschaft	0,0	0,0	0,0	178.676,7	91.355,9	17,5
12 Abfall/Altlasten	0,0	0,0	0,0	1.025,2	524,2	0,1
13 Forschungs- und Technologieförderung	1.964,3	1.004,3	0,6	12.000,9	6.135,9	1,2
14 Arbeitsmarktpolitische Förderung	111.122,3	56.815,9	33,8	7.357,8	3.762,0	0,7
15 Sonstiges	186.614,4	95.414,4	56,8	1.081,9	553,2	0,1
nicht aufteilbar	281,6	144,0	0,1	116.221,6	59.423,2	11,4

Die übertragenen Reste bei Ausgaben für Zuweisungen und Zuwendungen können innerhalb der HGr. 6 zu 93,4 % und unter den OGr. 83 bis 89 zu 68,0 % dem förderprogrammgebundenen Zuwendungsbereich zugeordnet werden. Innerhalb dieses Bereichs stechen einzelne Förderzwecke bei der Übertragung von Ausgaberesten hervor. Dies trifft insbesondere auf den Anteil der arbeitsmarktpolitischen Förderung zu. Von Gewicht sind auch die Beiträge der Förderung der Wasserwirtschaft, des Gesundheitswesens, der Wirtschaftsförderung und der Förderung der sozialen Infrastruktur.

6.1.4 Inanspruchnahme der Ausgabereste

Ausgabereste stellen eine Befugnis zur Leistung von Ausgaben zu Lasten des Freistaates dar. Zur Deckung dieser Ausgaben wird aber kein Kassenbestand angesammelt und ins nächste Jahr übernommen. Stattdessen kann das SMF bei Einnahmen, mit deren Eingang sicher gerechnet werden kann, Einnahmereste bilden. Diese Einnahmereste dienen wie ein Geldbestand als Deckungsmittel für die Ausgabereste.

Zu den Einnahmen, die im Bedarfsfall stets mit Sicherheit erhoben werden können, zählen insbesondere die Einnahmen aus Kreditaufnahme. Das SMF bildet die nötigen Einnahmereste in der Regel in gleicher Höhe wie Ausgabereste aus nicht in Anspruch genommener Schuldaufnahme. Die Deckung der Ausgabereste durch Einnahmereste aus Kreditaufnahmebefugnis gilt jedoch wiederum nicht für die Vorgriffe, da diese ja bereits kassenmäßig geleistet wurden und deshalb im selben Jahr kassenmäßig einzusparen sind.

Abzudecken waren somit beim Abschluss des Haushalts 2001 die gebildeten Nettoausgabereste in Höhe von 1.370.249.447,16 DM (700.597.417,55 €). Das SMF konnte auf eine verbliebene Kreditermächtigung von 1.384.699.366,61 DM (707.985.544,05 €) für die Bildung von Einnahmeresten zurückgreifen (s. dazu näher Beitrag Nr. 3, Pkt. 4.1.1). Diese Restkreditermächtigung wurde fast völlig ausgeschöpft, um die nötigen Einnahmereste ausweisen zu können. Es blieb ein Rest von lediglich 14.449.919,45 DM (7.388.126,50 €).

Folge der vorbeschriebenen Verfahrensweise ist, dass die Finanzierungslasten für die Ausgabereste im nächsten Haushaltsjahr zu Tage treten. Werden die Ausgabereste in Anspruch genommen, müssen entsprechend Kassenmittel bereit stehen. Zur Bereitstellung der nötigen Liquidität kann eine entsprechende Kreditaufnahme im nächsten Jahr erforderlich werden. Ausgabereste sollen aus diesem Grund mit Hilfe entsprechender Regelungen im Haushaltsrecht möglichst niedrig gehalten werden.

6.2 Ordnungsmäßigkeit der Übertragung von Ausgaberesten des Haushaltsjahres 2001

6.2.1 Übertragbarkeit der Ausgaben

Die Möglichkeit einer Übertragung ins Folgejahr stellt eine Ausnahme vom Grundsatz der zeitlichen Bindung der Haushaltsansätze dar. Bei Ausgaben für Investitionen und Ausgaben aus zweckgebundenen Einnahmen ist die Weitergeltung von Ausgabenansätzen über ein Haushaltsjahr hinaus nach § 19 SÄHO möglich. Darüber hinaus kann sich die Übertragbarkeit von Ausgaben auch aus Haushaltsvermerken im StHpl. ergeben.

Weiterhin kann das SMF in besonders begründeten Ausnahmefällen Übertragbarkeit zulassen, soweit Ausgaben für bereits bewilligte Maßnahmen noch im nächsten Haushaltsjahr zu leisten sind (§ 45 Abs. 4 SÄHO).

Nachstehend sind die Ausgabereste des Hj. 2001 nach der Art der Übertragbarkeit der Ausgaben aufgeschlüsselt:

Ausgabereste 2001 nach Art der Übertragbarkeit	DM	€	%
1. Übertragung von Haushaltsresten aus			
Investiven Ausgaben (auch soweit gleichzeitig Zweckbindung und/oder Übertragungsvermerk)	1.079.082.311,26	551.726.024,89	70,4
Ausgaben aus zweckgebundenen Einnahmen (auch soweit gleichzeitig Übertragungsvermerk)	226.026.142,25	115.565.331,47	14,7
Ausgaben mit Übertragungsvermerk	210.734.531,16	107.746.854,87	13,7
2. Übertragung von Ausgaberesten in Globalhaushalten			
Bei „Budgetierung“ im Rahmen von Modellvorhaben zur Erprobung des „Neuen Steuermodells“	9.831.796,81	5.026.917,89	0,6
Zwischensumme	1.525.674.781,48	780.065.129,12	99,5
3. Sonstige Übertragungen	7.564.902,90	3.867.873,43	0,5
Gesamt (Bruttoausgabereste)	1.533.239.684,38	783.933.002,55	100,0

Bei den unter Nr. 3 der vorstehenden Aufgliederung genannten Ausgaberesten handelt es sich insbesondere um Fälle, in denen das SMF nach § 45 Abs. 4 SÄHO die Übertragbarkeit zugelassen hat. Ihr Anteil an den übertragenen Ausgaberesten beträgt 0,5 % (Vorjahr 1,1 %) und ist in diesem Umfang nicht zu beanstanden.

In den nachstehenden Fällen hat der SRH festgestellt, dass Ausgabereste übertragen wurden, obwohl die Voraussetzungen für eine ordnungsgemäße Übertragung nicht gegeben waren.

6.2.2 Beanstandungen aus der Prüfung der Übertragung von Ausgaberesten

Erforderlichkeit der Übertragung

Die Übertragung von Ausgaberesten war hinsichtlich deren Erforderlichkeit beispielsweise in den zwei nachstehend geschilderten Fällen zu beanstanden. Im einen Fall handelt es sich um einen Rest von 602.654 DM (308.132,10 €) aus den Zuführungen des SMF an Staatsbetriebe nach § 26 SÄHO „Burgen, Schlösser und Gärten“ Kategorie A für laufende Zwecke. Die Erforderlichkeit der Übertragung der Mittel war in diesem Fall nicht begründet.

Im anderen Fall diente der Ausgabereist von 130.000 DM (66.467,94 €) der Leistung einer investiven Zuführung an besagte Staatsbetriebe. Die Zuführung sollte angabegemäß den Erwerb einer Permoserskulptur ermöglichen. Ein Kaufvertrag war bei Übertragung der Mittel nicht geschlossen. Eine Rechtsverpflichtung zur Leistung von Ausgaben bestand nicht.

Soweit nicht Rechtsverpflichtungen zu erfüllen sind, darf das SMF in die Übertragung von Ausgabereisten nur einwilligen, wenn die Ausgabe bei wirtschaftlicher und sparsamer Verwaltung erforderlich ist. Das SMF hätte zum Zeitpunkt des Antrages auf Mittelübertragung insbesondere darlegen müssen, weshalb der Erwerb der Skulptur notwendig ist und warum das Geschäft im nächsten Haushaltsjahr vonstatten gehen musste.

Bei der Übertragung von Ausgabereisten ist das Tatbestandsmerkmal der Erforderlichkeit stets sorgfältig zu begründen.

7 Globale Minderausgaben

Im Hj. 2001 waren in geringem Umfang globale Minderausgaben bei den Sammelansätzen für die Hochschulen und die Berufsakademien Sachsens im StHpl. 2001/2002 veranschlagt. Die Einsparung des angesetzten Betrages von -500.000 DM (-255.645,94 €) ist in der HR durch entsprechende Minderausgaben bei geeigneten Haushaltsstellen (Titeln der HGr. 5 bis 8 in den Kap. 1207 bis 1241) nachgewiesen.

8 Verpflichtungsermächtigungen

Der Haushaltsgesetzgeber erteilt mit der Veranschlagung von VE im StHpl. die Befugnis, im laufenden Haushaltsjahr Verpflichtungen einzugehen, die erst in künftigen Haushaltsjahren zu Ausgaben führen. Verpflichtungsermächtigungen sind nötig bei Verträgen, Aufträgen, Bestellungen und anderen Verbindlichkeiten zu Lasten künftiger Haushaltsjahre, soweit diese nicht zu den „laufenden Geschäften“ gehören.

Da die VE wie Barmittel im StHpl. veranschlagt werden, haben sie auch die Wirkung von haushaltsrechtlichen Befugnissen. Die Verwaltung darf den Staat zu Leistungen, die künftig zu erfüllen sind, nur verpflichten, wenn dafür VE bewilligt sind.

8.1 Entwicklung der veranschlagten Verpflichtungsermächtigungen

Die VE werden im StHpl. wie Ausgabenansätze veranschlagt. Der SHR hat in den Berichten der letzten Jahre jeweils den Umfang der VE und deren Verteilung auf die Einzelpläne dargestellt. Die dort aufgezeigte Entwicklung hat sich im Wesentlichen fortgesetzt.

Die in den Haushaltsplänen veranschlagten VE waren bis 2002 rückläufig. Im Hj. 2003 ist erstmals seit 1995 wieder eine deutliche Zunahme festzustellen. Der Anstieg ist nicht auf die Veranschlagung der Wiederaufbauhilfe Hochwasser 2002 zurückzuführen. Das Haushaltskapitel, in welchem die entsprechenden Fördermittel zusammengefasst sind, weist nur Barmittel auf, aber keine VE. Der Anstieg der VE und mithin die Zunahme von Bindungswirkung für kommende Haushaltsjahre ist offenbar nicht durch ein von außen einwirkendes Ereignis verursacht.

Die Entwicklung der im sächsischen Staatshaushalt veranschlagten VE ist auch zukünftig weiter kritisch zu beobachten.

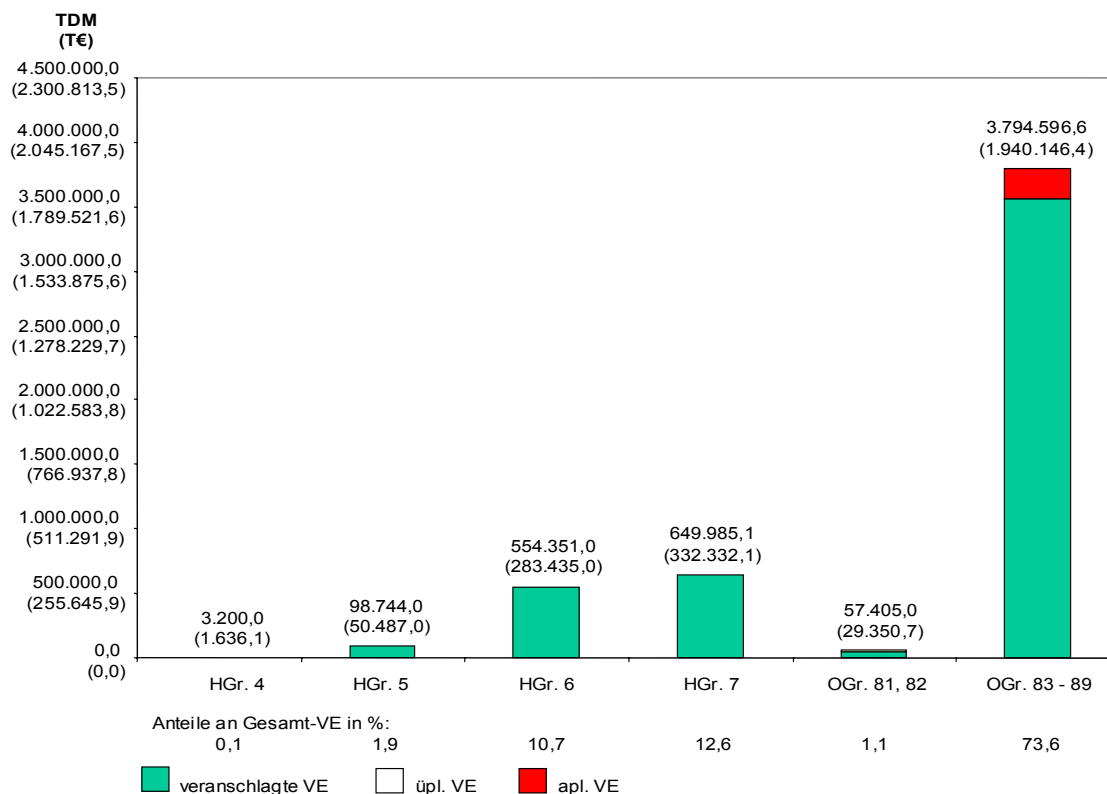
8.2 Gesamtsumme der Verpflichtungsermächtigungen im Hj. 2001

Für das Hj. 2001 waren im StHpl. VE von 4.893.972.400 DM (2.502.248.354,92 €) veranschlagt. Das SMF ist befugt, in üpl. und apl. VE einzuwilligen, wenn hierfür ein unvorhergesehenes und unabweisbares Bedürfnis besteht (§ 38 SÄHO). Das SMF hat im Hj. 2001 zusätzlich in üpl. VE in Höhe von 10.478.000 DM (5.357.316,33 €) und apl. VE in Höhe von 253.832.067 DM (129.782.275,04 €) eingewilligt. Mit 188,0 Mio. DM (96,1 Mio. €) entfällt der größte Teil davon auf apl. VE für Zuweisungen im Rahmen des Förderkonzeptes des EU-Regionalfonds - Förderzeitraum 2000 bis 2006 - zur städtebaulichen Entwicklung mit besonders hohen regionalwirtschaftlichen Effekten.

Im Vorjahr belief sich die Gesamtsumme der VE auf 5.465.690.400 DM (2.794.563.126,65 €). Somit sind die Gesamt-VE, d. h. die veranschlagten einschließlich der vom SMF auf der Grundlage des Notbewilligungsrechts genehmigten VE, geringfügig niedriger ausgefallen.

Nach der Hauptgruppengliederung des Haushalts angeordnet, ergeben die VE 2001 folgendes Bild:

Zusammensetzung der Verpflichtungsermächtigungen 2001



Die VE des Hj. 2001 waren fast zu drei Vierteln der HGr. 8 zuzuordnen. Innerhalb dieser Hauptgruppe steuern nach wie vor die OGr. 83 bis 89 (Investitionsförderung) den mit Abstand größten Anteil bei.

Die zweitstärkste Hauptgruppe unter den VE im Hj. 2001 war die der HGr. 7. In dieser Hauptgruppe sind die Bauausgaben des Landes veranschlagt. Die VE der HGr. 7 werden dicht gefolgt von den VE für die nichtinvestiven („laufenden“) Fördermittel. Die VE aus HGr. 6 ergeben mit den VE aus den OGr. 83 bis 89 zusammen 84,3 %. Dies zeigt, dass die VE zu einem ganz überwiegenden Teil den im StHpl. veranschlagten Fördermitteln zugeordnet werden müssen.

Die VE ermöglichen den fördermittelverwaltenden Dienststellen, im laufenden Haushaltsjahr Zuwendungsbescheide zu erlassen, die erst in späteren Haushaltsjahren zu einer Zahlung führen sollen. Die zu leistenden Fördergelder sind in den kommenden Haushaltsjahren einzustellen.

8.3 Inanspruchnahme der Verpflichtungsermächtigungen

Im Jahresbericht 2002 hat der SRH dargestellt, dass bei einzelnen Ressorts die Inanspruchnahme der VE des Hj. 2000 bis zu 96 % unter dem Soll lag.

Die nachstehende Übersicht stellt den Stand der Inanspruchnahme der VE des Hj. 2001 dar. Grundlagen dafür sind dem SMF durch die Ressorts jeweils bis zum

15.02. des Folgejahres zu übersendende Nachweisungen über die Verpflichtungen, die aufgrund der VE des Vorjahres eingegangen worden sind.

Inanspruchnahme der Verpflichtungsermächtigungen 2001					
Epl.	VE Gesamt (Soll)		Inanspruchnahme (Ist)		mehr/weniger in %
	in TDM	in T€	in TDM	in T€	
01	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
02	7.433,6	3.800,7	0,0	0,0	-100,0
03	769.436,8	393.406,8	594.260,5*	303.840,6	-22,8
04	8.000,0	4.090,3	443,0	226,5	-94,5
05	220.400,0	112.688,7	103.236,7	52.784,1	-53,2
06	5.700,0	2.914,4	1.776,7	908,4	-68,8
07	1.927.259,8	985.392,3	1.680.982,7	859.472,8	-12,8
08	643.203,0	328.864,5	745.984,5	381.415,8	16,0
09	851.491,3	435.360,6	672.938,1	344.067,8	-21,0
11	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
12	83.801,0	42.846,8	55.130,4	28.187,7	-34,2
14	516.018,0	263.835,8	147.191,3	75.257,7	-71,5
15	125.539,0	64.187,1	77.153,5	39.448,0	-38,5

* Ohne VE für den Bereich Wohnungsbau.

Im Hj. 2001 sind erhebliche Unterschreitungen bei der Inanspruchnahme der VE festzustellen. Einzig das SMS hat eine höhere Inanspruchnahme angegeben als Soll-VE ausgewiesen waren. Begründet wird dies mit Vorgriffsermächtigungen im Kap. 0806 (Krankenhausförderung) auf die Baransätze 2002/2003. Im Durchschnitt hat die Verwaltung die ihr übertragenen Befugnisse, den Freistaat zu Ausgaben in kommenden Haushaltsjahren zu verpflichten, zu 45,6 % nicht benötigt. Damit liegt eine deutliche Überveranschlagung vor. Dies widerspricht der den VE vom Haushaltsrecht zugewiesenen Aufgabe, Transparenz über die finanzielle Belastung künftiger Haushalte aus rechtlichen Bindungen zu schaffen.

Bei der Haushaltsaufstellung ist weiterhin mit Nachdruck für eine bedarfsgerechte Veranschlagung der VE zu sorgen.

Die VE im Hj. 2003 sind gegenüber dem Hj. 2002 um 368 Mio. € gestiegen. Davon entfielen 273 Mio. € auf den Bereich des SMWA. Dabei handele es sich um die VE für die GA „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“, Forschung, Regionalisierungsmittel, EFRE-Staatsstraßenbau, Technische Hilfe ESF sowie die Verwaltungshelfer des ESF. Mit Ausnahme der Verwaltungshelfer des ESF gehe es ausschließlich um durchlaufende Mittel bzw. Mischfinanzierungsprogramme.

Die Auffassung des SRH, die Entwicklung der im sächsischen Staatshaushalt veranschlagten VE auch zukünftig kritisch zu beobachten und bei der Haushaltsaufstellung weiterhin mit Nachdruck für eine bedarfsgerechte Veranschlagung der VE zu sorgen, werde uneingeschränkt geteilt.

9 Haushaltsüberschreitungen

Haushaltsüberschreitungen sind üpl. oder apl. geleistete Ausgaben (§ 37 SäHO). Die Befugnis, Ausgaben üpl. und apl. zu leisten, ergibt sich nicht aus dem StHpl. Liegt ein unvorhergesehener und unabweisbarer Bedarf vor, kann das SMF in Haushaltsausgaben einwilligen, mit denen die Ansätze im StHpl. überschritten werden. Möglich ist auch die Einwilligung in Ausgaben für eine Zweckbestimmung, die der StHpl. nicht vorsieht.

Das betroffene Ressort muss bei Leistung von üpl. oder apl. Ausgaben in der Regel aus den anderen Ausgabenansätzen des Einzelplans eine entsprechende Einsparung erwirtschaften. Besteht ein nicht vorhergesehener und unabweisbarer Mehrbedarf bei übertragbaren Ausgaben, kann das SMF von der Anordnung einer Einsparverpflichtung im laufenden Haushaltsjahr absehen. In diesem Fall wird die üpl. Ausgabe als Vorgriff von der nächstjährigen Bewilligung abgesetzt.

9.1 Allgemeine Bemerkungen zur Beurteilung des Haushaltsvollzugs

9.1.1 Gesamtsumme der über- und außerplanmäßigen Ausgaben und Vorgriffe

Im Haushaltsvollzug ergaben sich im Hj. 2001 genehmigte Überschreitungen von insgesamt 705,3 Mio. DM (360,6 Mio. €). Im Verhältnis zum Haushaltssoll von 31.115,3 Mio. DM (15.909,0 Mio. €) betragen diese damit rd. 2,3 %.

Die im Hj. 2001 auf der Grundlage des Notbewilligungsrechts bereitgestellten Ausgabebefugnisse waren gegenüber dem Vorjahr deutlich geringer. 2000 waren 1.179,8 Mio. DM (603,2 Mio. €) auf der Grundlage des § 37 SäHO erst im Haushaltsvollzug bewilligt worden. Dies entspricht 3,8 % der Gesamtausgaben.

9.1.2 Übersicht über die genehmigten Haushaltsüberschreitungen 2001

In nachstehender Übersicht sind die üpl. und apl. Ausgaben sowie die Vorgriffe nach Einzelplänen aufgeschlüsselt:

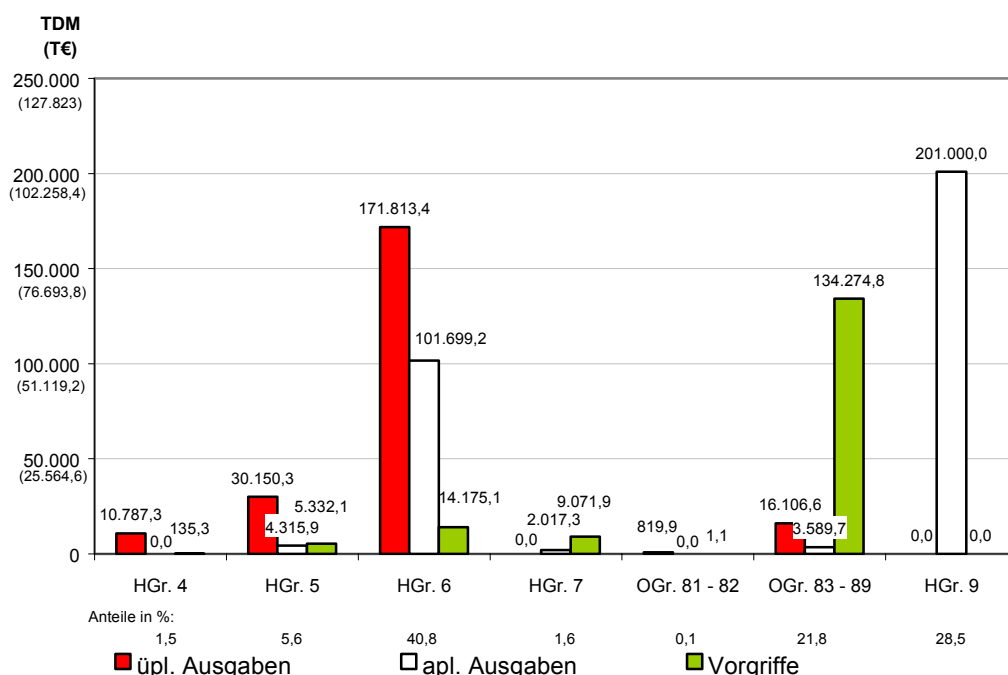
Ausgabebefugnisse aufgrund des Notbewilligungsrechts des SMF (Hj. 2001)						
Epl.	üpl. Ausgaben		apl. Ausgaben		Vorgriffe	
	DM	€	DM	€	DM	€
01	7.913,25	4.045,98	0,00	0,00	0,00	0,00
02	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
03	5.529.168,00	2.827.018,71	99.074.331,00	50.655.901,08	30.825.473,34	15.760.814,25
04	167.703,29	85.745,33	0,00	0,00	0,00	0,00
05	1.909.920,00	976.526,59	70.000,00	35.790,43	0,00	0,00
06	14.412.500,00	7.368.994,24	5.000,00	2.556,46	0,00	0,00
07	11.878.845,00	6.073.557,01	8.802.512,00	4.500.652,92	85.173.446,59	43.548.491,73
08	28.795.939,00	14.723.129,82	0,00	0,00	0,00	0,00
09	832.700,00	425.752,75	792.990,00	405.449,35	46.840.659,26	23.949.248,79
11 (nachrichtlich)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
12	47.592.800,00	24.333.812,24	0,00	0,00	150.658,03	77.030,23
14	4.550.000,00	2.326.378,06	2.527.300,00	1.292.187,97	0,00	0,00
15	114.000.000,00	58.287.274,46	201.350.000,00	102.948.620,28	0,00	0,00
Summe:	229.677.488,54	117.432.235,18	312.622.133,00	159.841.158,49	162.990.237,22	83.335.585,00
Gesamt:			705.289.858,76	360.608.978,67		

Die Einzelheiten zu den üpl. und apl. Ausgaben sowie die Vorgriffe der Ressorts werden in der HR erläutert. In einigen Fällen ergaben sich im Rahmen der Prüfung der HR 2001 Beanstandungen, die insbesondere nicht genehmigte Haushaltsüberschreitungen zum Gegenstand haben (s. hierzu die Bemerkungen in Pkt. 9.3 dieses Beitrages).

9.1.3 Zusammensetzung der überplanmäßigen und außerplanmäßigen Ausgaben sowie Vorgriffe

Die üpl. und apl. Ausgaben sowie die Vorgriffe verteilen sich im Hj. 2001 folgendermaßen auf die haushaltswirtschaftlichen Ausgabengruppen:

Zusammensetzung der üpl. und apl. Ausgaben einschließlich der Vorgriffe im Hj. 2001



Bei den Bewilligungen nach § 37 SäHO ist - wie schon bei den Ausgaberesten und den VE - eine starke Konzentration auf die in HGr. 6 und OGr. 83 bis 89 zu veranschlagenden Fördermittel festzustellen. Die Haushaltsüberschreitungen in HGr. 6 übertreffen im Hj. 2001 die in den OGr. 83 bis 89 im Hj. 2001. Im Vergleich zum Vorjahr sind die üpl. und apl. Ausgaben und die Vorgriffe in OGr. 83 bis 89 erheblich niedriger ausgefallen. Sie betragen im Hj. 2000 766.235,7 TDM (391.770,1 T€). Dies entspricht 64,9 % der Haushaltsüberschreitungen.

9.2 Aufstellung eines Nachtragshaushalts (§ 33 SäHO)

Unterschreitet eine Mehrausgabe im Einzelfall einen Betrag von 20 Mio. DM (10,2 Mio. €) oder wird diese zur Erfüllung von Rechtsverpflichtungen geleistet, so kann das SMF, wie oben dargestellt, vom Notbewilligungsrecht Gebrauch machen. Bei üpl. und apl. Ausgaben von mehr als 20 Mio. DM (10,2 Mio. €) ist die Ausübung des Notbewilligungsrechts grundsätzlich nicht statthaft. Stattdessen muss ein Nachtragshaushaltsgesetz herbeigeführt werden.

Genehmigte Haushaltsüberschreitungen über 20 Mio. DM (10,2 Mio. €) im Haushaltsjahr 2001

Die besagte Betragsgrenze von 20 Mio. DM (10,2 Mio. €) beantragter üpl. oder apl. Ausgaben wurde in zwei Fällen in erheblicher Höhe mit einem Gesamtbetrag von 305,4 Mio. DM (156,1 Mio. €) überschritten. Dies entspricht rd. 1,0 % des Haushaltsvolumens.

In einem Fall hat das SMF apl. Ausgaben in Höhe von 201,0 Mio. DM (102,8 Mio. €) bewilligt. Die Ausgaben waren zur Bildung einer Rücklage bestimmt und sollten dem Ausgleich erkennbarer Haushaltsrisiken 2002 „insbesondere durch Verbindlichkeiten im Rahmen der Bund-Länder-Finanzbeziehungen“ dienen.

Der SRH hat sich in den Jahresberichten 2001 und 2002 ausführlich mit apl. bewilligten Rücklagen und deren Inanspruchnahme befasst. Im Jahresbericht 2001 (S. 45) wurde bei einem zum vorgenannten Fall vergleichbaren Sachverhalt die Rechtmäßigkeit einer solchen Bewilligung verneint. Der im Jahresbericht 2001 dargestellte Fall sowie der vorliegende Fall waren zudem Gegenstand grundsätzlicher Betrachtungen zum Wesen und zur Bildung von Rücklagen im Jahresbericht 2002 (S. 34). Die Inanspruchnahme der Ermächtigung zur Zuführung von Mitteln an eine Rücklage ist stets ein kassenwirksamer Vorgang. Der vom SMF gewählte Weg über den rein „buchmäßigen Vollzug“ wurde deshalb vom SRH beanstandet.

Auf die Frage des ordnungsgemäßen Nachweises der gebildeten Rücklage in den Büchern des Hj. 2001 wird unten in Pkt. 9.3.2 eingegangen. An der genannten Stelle findet sich eine Stellungnahme des SMF zu allen Beanstandungen, die sich auch auf oben angesprochene Feststellungen des SRH im Jahresberichtbericht 2002 bezieht.

Neben vorstehendem Fall der Bewilligung einer apl. Rücklage lässt sich im Hj. 2001 eine weitere üpl. Ausgabe in Höhe von 104,4 Mio. DM (53,4 Mio. €) feststellen. Es handelte sich hierbei um Erstattungen von Versorgungsleistungen an den Bund in Folge der Überführung von Zusatzversorgungssystemen der ehemaligen DDR in die gesetzliche Rentenversicherung. Mit dieser üpl. Ausgabe waren Rechtsverpflichtungen infolge einer Änderung des AAÜG zu erfüllen. Damit bedurfte es insoweit keines Nachtrags (§ 37 Abs. 1 Satz 4 SÄHO).

9.3 Zusammenfassung und Bewertung des übrigen Haushaltsvollzugs

Die folgenden Abschnitte geben die Prüfbemerkungen zu nicht genehmigten Haushaltsüberschreitungen des Hj. 2001 und sonstige Verstöße gegen das Haushaltsrecht wie auch Hinweise zur Verbesserung des Haushaltsaufstellung und des Haushaltsvollzugs wider. Die Ergebnisse der rechnungsabhängigen Finanzkontrolle hat der SRH gem. § 96 SÄHO den geprüften staatlichen Dienststellen mitgeteilt.

9.3.1 Beispiele für nicht bewilligte Haushaltsüberschreitungen

Bei Einsätzen der Landespolizei sind sog. Abfindungen für die Kosten der Einsatzverpflegung der Beamten zu zahlen. Die im StHpl. veranschlagten Mittel reichten im Hj. 2001 nicht aus, da mehr Einsätze als geplant stattfanden. Das SMF hat dem SMI die Einwilligung in eine üpl. Ausgabe in Aussicht gestellt. Das SMI hat über den Ansatz hinaus 230,9 TDM (118,1 T€) ausgegeben, ohne zuvor die endgültige Bewilligung beim SMF beantragt zu haben. Das SMF teilte dem SMI später mit, dass bei rechtzeitiger Antragstellung eine Einwilligung hätte erfolgen können.

In eine üpl. Ausgabe darf das SMF nicht nach deren Leistung einwilligen § 37 SÄHO. Das SMI hat zugesagt, dies künftig zu beachten und Anträge rechtzeitig zu stellen.

Die Ausgabebefugnis beim Ansatz für die Zuweisungen im Rahmen des Forschungsvorhabens „Experimenteller Wohnungs- und Städtebau“ (EXWOST) war um 15 TDM (7,7 T€) überschritten. Das SMI hatte die Einwilligung des SMF in üpl. Ausgaben nicht eingeholt.

Bei den Zuweisungen aus dem Landesprogramm Mietwohnungsförderung des SMI sind Mehrausgaben von 977 TDM (500 T€) zu verzeichnen. Die Einwilligung des SMF lag nicht vor.

Anträge auf Bewilligung von üpl. Ausgaben sind rechtzeitig vor Inanspruchnahme von Haushaltsmitteln zu stellen.

Bei den im Einzelplan des SMI veranschlagten Zuschüssen aus dem Landeswohnungsbauprogramm zur Eigentumsförderung (Bund/Land) liegt eine Überschreitung der Ausgabebefugnis um 29.833,5 TDM (15.253,6 T€) vor. Die Höhe der Ausgabebefugnis hängt bei dem betreffenden Titel vom Eingang von Isteinnahmen (Zuweisungen des Bundes) ab. Die Zuweisungen waren im Hj. 2001 zwar rechtzeitig eingegangen, wurden jedoch ins Hj. 2002 gebucht.

Bei Koppelung der Ausgabebefugnis an Einnahmen ist der Eingang der Einnahmen zu überwachen und dabei auch auf Zuordnung zum richtigen Haushaltsjahr zu achten.

Bei den VHBÄ war für Ausgaben an Umsatzsteuer ein Leertitel eingestellt. Zahlungen fielen in Höhe von 81,4 TDM (41,6 T€) an. Das SMF ging davon aus, Mittel im Wege der Deckungsfähigkeit in Anspruch nehmen zu können. Der SRH hat das SMF darauf aufmerksam gemacht, dass besagte Deckungsfähigkeit nicht bestand.

Das SMF hat die Beanstandung anerkannt und wird den Hinweis des SRH zukünftig beachten.

Bei der Sächsischen Blindenschule Chemnitz ist bei einem Titel mit der Zweckbestimmung „Geldleistungen an natürliche Personen“ eine Mehrausgabe von 19,2 TDM (9,8 T€) in den Büchern ausgewiesen. Eine Genehmigung des SMF für die Leistung dieser Ausgaben lag nicht vor.

Das SMWA hat den Ausgabenansatz für verkehrswirtschaftliche Untersuchungen um 22,6 TDM (11,5 T€) überzogen. Für die Mehrausgabe lag keine haushaltsrechtliche Ermächtigung vor.

Der SRH erinnert angesichts der vorstehenden Fälle an das Vorherigkeitsprinzip. Anträge auf Bewilligung von üpl. Mitteln sind nur genehmigungsfähig, wenn sie vor Einleitung von Maßnahmen oder Erteilung von Zusagen, die zu üpl. Ausgaben führen, gestellt sind.

Bei den Leistungen des Landes nach dem BAföG sind ohne Einwilligung des SMF üpl. Ausgaben in Höhe von 7.092,8 TDM (3.626,5 T€) geleistet worden. Das SMWK hat bei der Stellung eines Antrages auf Bewilligung von üpl. Ausgaben die voraussichtlich notwendig werdenden Mittel falsch eingeschätzt. Bei Erreichen des Antragsolls wurde versäumt, einen entsprechenden Folgeantrag zu stellen.

Der Mittelabfluss ist bei Titeln, für die üpl. Ausgaben bewilligt wurden, streng zu überwachen. Für die rechtzeitige Beantragung von Folgebewilligungen ist Sorge zu tragen.

Weiterhin waren in vier Fällen eigenmächtige Haushaltsüberschreitungen jeweils unter 10,0 TDM (5,1 T€) festzustellen.

Für das Hj. 2001 ist damit der Umfang der nicht genehmigten Mehrausgaben nicht zu beanstanden.

9.3.2 Verstöße gegen Verfahrensvorschriften

Der SRH hat neben Ansatzüberschreitungen eine Reihe von Verstößen gegen haushaltsrechtliche Verfahrensvorschriften festgestellt.

Die SK hat Ausgaben von angeblich 118,2 TDM (60,5 T€) für die Vergabe von Softwareentwicklung für die Digitale Sachsenkarte im Rahmen der Deckungsfähigkeit eingesetzt. Der begünstigte Titel enthielt die Ausgaben für den Erwerb von Hard- und Software, welche für diese Karte benötigt wird. Über den Ausgabenansatz für den Erwerb der Computertechnik war dabei nicht vollständig verfügt.

Die Inanspruchnahme der Deckungsfähigkeit widerspricht der Vorl. VwV zu § 46 SÄHO. **Der SRH weist darauf hin, dass Deckungsfähigkeit von Ausgaben nur in Anspruch genommen werden darf, wenn der die Verstärkung empfangende Titel ausgelastet ist.**

Hinweise auf nötige Änderungen bei der Veranschlagung von Haushaltsmitteln

Aus der Prüfung der HR 2001 ergaben sich folgende Hinweise zu Änderungen bei der Veranschlagung der Mittel im StHpl.:

- In den Haushaltsmitteln für die Grund- und Mittelschulen, die Gymnasien und die Förderschulen sind Vergütungen an die Kirchen für die Erteilung von Religionsunterricht von insgesamt 11.430,8 TDM (5.844,5 T€) enthalten. Die Ausgaben sind den Personalausgaben zugeordnet (HGr. 4).

Die Mittel stellen jedoch keine Bezüge oder Gehälter dar, sondern sind als Aufwendersatz an die Kirche aufgrund eines zwischen Freistaat und Kirche geschlossenen Vertrages zu qualifizieren. Die Ausgaben gehören damit nicht zu den Personalausgaben, sondern zu den laufenden Zuweisungen und Zuschüssen HGr. 6.

Die Veranschlagungsweise bei diesen Ausgaben ist zu ändern.

- Im Bereich der Hochschulen waren Fälle nicht zulässiger Vorfinanzierung von Drittmitteln festzustellen. So schlug sich dies bei der Westsächsischen Hochschule Zwickau in einem nicht genehmigten Vorgriff von 121,8 TDM (62,3 T€) nieder. Die Vorfinanzierung kann mit entsprechenden Haushaltsvermerken zugelassen werden.

Der SRH weist auf seine im Jahresbericht 2002 (S. 52) veröffentlichten Empfehlungen zu diesem Problem hin.

Hinweise zu Einzelfragen im Zusammenhang mit der Rechnungslegung

- Im Haushaltskapitel mit den allgemeinen Bewilligungen für das SMK ist in der HR eine Gruppe von Titeln ausgewiesen, die im StHpl. nicht enthalten war.

In die HR sind grundsätzlich nur die in den StHpl. eingestellten Titel aufzunehmen. Veränderungen der Struktur des Haushalts müssen unterbleiben, es sei denn, es besteht für solche ausnahmsweise wie etwa im Fall der Umsetzung von Mitteln gem. § 50 SÄHO eine entsprechende Befugnis.

- Im Hj. 2001 waren eine Reihe von Umschichtungen erfolgt (s. auch Jahresbericht 2002 des SRH, Beitrag Nr. 1, Pkt. 11.2). Im Einzelfall erhielt eine Haushaltsstelle auch mehrfach zusätzliche Mittel. Die Gewinnung eines Gesamtüberblicks über die vom SMF vorgenommenen Umschichtungen erfordert eine Durchsicht aller Anlagen I/1 bis I/3 zur HR. Gleichwohl stellt die Umschichtung eine sehr weitreichende, das Budgetrecht des Parlaments verkürzende Ermächtigung dar. **Der SRH hält an seiner letztjährigen Empfehlung fest. Die Umschichtungen sollten im Vorbericht zur HR besonders aufgelistet und erläutert werden.**

Das SMF teilt mit, die titelgenaue Auflistung der Inanspruchnahme der Umschichtungen nach § 10 Abs. 11 HG 2001/2002 sei in den Anlagen der Beträge der Ressorts enthalten. Ein zusammenfassender Überblick über die Inanspruchnahme sei im Vorbericht dargestellt. Im Gegensatz zu Einwilligungen in üpl. und apl. Ausgaben erübrigten sich weiterhin Erläuterungen zu Umschichtungen nach § 10 Abs. 11 HG 2001/2002, da das Gesetz keine vergleichbaren Tatbestandsmerkmale vorsehe.

Ungeachtet der Auflistung der Umschichtungen in den Anlagen sind aus Sicht des SRH stets Begründungen notwendig. Das HG normiert keine besonderen Voraussetzungen und eröffnet damit einen sehr weiten Entscheidungsspielraum. Das SMF sollte daher die Gründe für eine Umschichtung für jeden Einzelfall ausführlich darstellen und gegenüber dem Haushaltsgesetzgeber stets die erforderliche Transparenz gewährleisten.

- Die TU Dresden führt seit dem 01.01.2000 den Modellversuch „Ergebnisorientierte Selbststeuerung“ durch und erhält in diesem Rahmen ein jährliches Budget. Dieses dient dazu, in Abweichung zu den Festlegungen im StHpl. eine flexible Mittelbewirtschaftung zu ermöglichen. Weiter bedeutet dies, dass die TU Dresden nicht nach der im StHpl. vorgesehenen Ordnung, sondern nach Festlegungen in einer Ressortvereinbarung die zugewiesenen Haushaltsmittel bewirtschaftet. Anhand der HR, die Grundlage der Entlastung der Regierung durch das Parlament für die der Regierung übertragenen Haushalts- und Wirtschaftsführung ist, kommt der Übergang zur neuen Bewirtschaftungsform nicht zum Ausdruck. Dort ist noch nach der nicht flexibilisierten Veranschlagungsweise abgerechnet.

Das SMF teilt mit, dass mit dem vorliegenden Entwurf der VwV-NSM u. a. für den Bereich Budgetierung landeseinheitliche Vorschriften vorhanden seien, nach denen man sich für die Haushaltsaufstellung 2004/2005 richten könne.

Gegen den Produkthaushalt der TU Dresden bestünden seitens des SMF nach wie vor die gleichen Bedenken wie im letzten Jahr. Er entspreche nicht der vom SMF erarbeiteten Rahmenrichtlinie „Koordinierte Einführung betriebswirtschaftlicher Methoden in die Sächsische Staatsverwaltung“. Die TU Dresden habe seit dem vergangenen Jahr ihr Konzept und damit ihren Produkthaushalt nicht geändert.

Im Hinblick auf die Erhöhung der Transparenz bei der TU Dresden könne der Vorschlag des SRH unterstützt werden. Dies gelte allerdings nur, wenn sich die benannte Abrechnung nicht am Produkthaushalt orientieren sollte. Solange keine Einigung mit der TU Dresden erreicht werde und die Bedenken des SMF nicht ausgeräumt werden, könne der Haushaltsvollzug in der HR nicht anhand der geänderten Bewirtschaftungsgrundlagen ausgewiesen werden. Das SMF widersprach damit seinen Vorgaben in der o. a. Rahmenrichtlinie. Sobald jedoch die Maßgaben der Rahmenrichtlinie auch bei der TU Dresden Berücksichtigung fänden, werde es vom SMF ebenfalls als sinnvoll erachtet, den Haushaltsvollzug anhand der geänderten Bewirtschaftungsgrundlagen in der HR im Rahmen einer ergänzenden und erläuternden Anlage entsprechend auszuweisen.

Aus Sicht des SRH ist es im Fall der TU Dresden sinnvoll, eine Abrechnung ohne Produkthaushalt in eine Anlage zur HR aufzunehmen. Diese Abrechnung sollte mit Rücksicht auf die vom SMF genannten Bedenken als „vorläufig“ bezeichnet werden.

Der SRH weist auf seine Bemerkungen im Jahresbericht 2002 (S. 55) hin und empfiehlt, in der HR, den Anlagen zu dieser oder den Erläuterungen in geeigneter Weise klarzustellen, inwieweit der StHpl. nicht mehr die Grundlage der Haushalts- und Wirtschaftsführung der Einrichtung ist. Grundsätzlich sollte auch eine Abrechnung, die den Haushaltsvollzug anhand der geänderten Bewirtschaftungsgrundlagen ausweist, der HR beigelegt werden.

- Wie bereits zu Beginn des Beitrages im Zusammenhang mit der Bildung der Rücklage im Hj. 2001 dargestellt, finden sich in der HR 2001 Buchungen, denen keine Ausgabe zugrunde liegt. Nach Art. 93 Abs. 1 Satz 1 Verfassung des Freistaates Sachsen sind in den StHpl. alle „Einnahmen und Ausgaben des Freistaates“ einzustellen. Ausgaben wie Einnahmen sind dabei stets kassenwirksame Vorgänge, d. h., sie führen im Haushaltsvollzug zu Ein- und Auszahlungen. Bei der Bildung der Rücklagen hat das SMF im Vollzug des Haushalts 2001 Buchungen vorgenommen, die mit keinerlei Zahlungsvorgängen in Verbindung stehen.

Das SMF teilt mit, dass es die Bildung der buchmäßigen Rücklage weiterhin als rechtmäßig und sinnvoll erachte, und verweist auf seine Stellungnahme zum Jahresbericht 2002.

Eine „geldlich greifbare“ Rücklagenbildung erscheine nicht sinnvoll, weil sie unwirtschaftlich wäre. Das Geld würde in Form von Krediten beschafft und als Rücklage wieder angelegt werden, wobei der Kreditzinssatz höher wäre als der Anlagezinssatz. Die Zuführung an die Rücklage müsse nach Auffassung des SMF deshalb keineswegs „stets ein kassenwirksamer Vorgang“ sein. Auch mit einer nur buchmäßig gebildeten Rücklage werde das Ziel, Vorsorge zu treffen, erreicht.

Der SRH hält an seiner Auffassung fest.

10 Bestätigung ordnungsgemäßer Haushaltsführung

Unbeschadet der vorstehenden Darlegungen und der sich in einzelnen Prüfmerkungen widerspiegelnden Bedenken ist für das Hj. 2001 eine insgesamt ordnungsgemäße Haushalts- und Wirtschaftsführung festzustellen.

1 Weitere Entwicklung der staatlichen Finanzen

Die aktuellen Steuerschätzungen weisen bei den Steuern und den steuerinduzierten Einnahmen aus dem Bund-Länder-Finanzausgleich gravierende Einnahmeausfälle für den Freistaat aus. Gegenüber den Haushaltsansätzen belaufen sich die geschätzten Ausfälle auf rd. 300 Mio. € in 2003 und rd. 500 Mio. € in 2004 (s. hierzu auch Pressemitteilung des SMF vom 26.06.2003). Mit zeitlicher Verzögerung wird sich dies auch auf die kommunale Finanzsituation auswirken.

Die bisherige Haushaltsplanung für 2003 und 2004 sowie die mittelfristige Finanzplanung bis 2006 sind somit überholt und für die weiteren Betrachtungen nur bedingt aussagefähig. Die Planzahlen ab 2004 bedürfen einer dringenden Überarbeitung. Ein Nachtragshaushalt für 2004 sollte in Erwägung gezogen werden.

Mit dem Wegbrechen der Steuereinnahmen wird die Schere zwischen Einnahmen und Ausgaben weiter auseinanderklaffen. Die bisherige auf solider Grundlage basierende Haushaltswirtschaft des Freistaates Sachsen wird den dramatischen Ausfall der Steuereinnahmen nicht mehr durch bloße interne Haushaltskonsolidierung (z. B. Haushalts-sperren, zeitliche Streckung und Verschiebung von Baumaßnahmen, verzögerte Erhöhung der Beamtenbezüge) abfangen können.

Eine Erholung der Wirtschaftskraft und damit ein Wiederansteigen der Steuereinnahmen ist derzeit nicht prognostiziert. Der Freistaat muss sich nicht nur auf Einnahmeausfälle durch Steuereinbrüche, sondern auch langfristig auf die schrittweise Rückführung der Solidarpaktmittel einstellen.

Der Freistaat wird in der Konsequenz entweder eine deutliche Erhöhung der Nettoneuverschuldung in Kauf nehmen oder tief greifende strukturelle Änderungen, die zu einer nachhaltigen Reduzierung der Ausgaben führen, im gesamten Freistaat durchsetzen müssen.

Da jede weitere Nettoneuverschuldung immer zu Lasten künftiger Generationen geht und zudem ein erhöhter Schuldenstand den finanziellen Spielraum der Regierung weiter einschränken würde, darf Schuldaufnahme nur ein kurzzeitiges Mittel zur Überbrückung von Haushaltsdefiziten sein. Eine mittel- und langfristige Gesundung des Haushaltes ist nur über eine Lösung struktureller Probleme zu erreichen. Dazu gehört die Überprüfung bestehender Organisationsstrukturen ebenso wie die konsequente Umsetzung von Personalabbaukonzeptionen. Ebenso muss geprüft werden, ob wirklich alle kofinanzierten Fördermittel immer abgeschöpft werden müssen. Es wird noch größerer Anstrengungen bedürfen, die im Ländervergleich sehr hoch angesiedelte Investitionsquote auf ihrem Niveau zu halten. Bis zum Jahr 2019 sollten die Solidarpaktmittel ggf. ausschließlich für den investiven Aufbau des Freistaates eingesetzt werden, um die nach wie vor bestehenden Defizite der Infrastruktur weiter auszugleichen. Allerdings sind dabei verstärkt die Folgekosten im Auge zu behalten.

2 Haushaltswirtschaftliche Daten

2.1 Mittelfristige Finanzplanung

Der Freistaat Sachsen als östliches Land hat zwar erheblich weniger eigene Steuereinnahmen als die der westlichen Länder. Gleichwohl ist er von der Konjunkturabhängigkeit der öffentlichen Haushalte nicht abgekoppelt. Der ab 2001 eingetretene und 2002 spürbar gewordene konjunkturelle Einbruch zeigt sich deutlich in der Einnahmengruppe der Steuern und steuerinduzierten Einnahmen.

Für die Haushaltsaufstellung und Erstellung der mittelfristigen Finanzplanungen werden die Steuern und steuerinduzierten Einnahmen von Bund und Ländern vom Finanzplanungsrat zwei Mal im Jahr geschätzt. Die dieser Schätzung zugrunde liegenden Annahmen über die künftige gesamtwirtschaftliche Entwicklung haben in den letzten Jahren nicht zugehtroffen. Sie mussten wiederholt in erheblichem Umfang korrigiert werden.

Nachstehend ist anhand der Schätzungen vom Mai 2002, vom November 2002 und vom Mai 2003 dargestellt, in welcher Größenordnung sich die Abweichungen für den mittelfristigen Planungszeitraum 2002 bis 2006 bewegten.

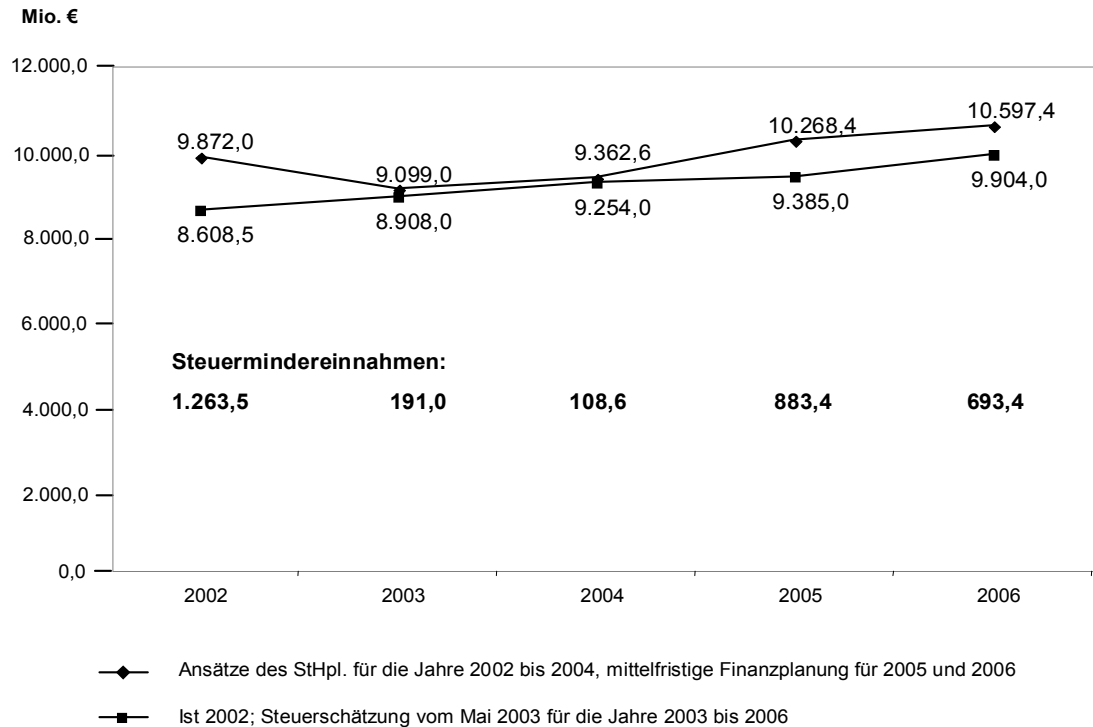
Schätzung der Einnahmen aus Steuern, Länderfinanzausgleich und der Fehlbetrags-BEZ - regionalisierte Ergebnisse für den Freistaat Sachsen -

Steuern und steuerinduzierte Einnahmen in Mio. €					
	2002	2003	2004	2005	2006
Steuerschätzung vom Mai 2002	9.274,0	9.677,0	10.245,0	10.522,0	11.146,0
Steuerschätzungen vom November 2002 (für 2002) und vom Mai 2003 (für 2003 bis 2006)	8.833,0	8.908,0	9.254,0	9.385,0	9.904,0
Abweichung	441,0	769,0	991,0	1.137,0	1.242,0

Die Korrekturen in den Schätzungen der künftigen Entwicklung der Steuern und steuerinduzierten Einnahmen umfassen für das laufende Jahr 2003 sowie für die kommenden Jahre bis 2006 in Summe somit über 4,1 Mrd. €.

Die aufgrund der jeweiligen Schätzungen nach unten zu korrigierenden Einnahmeerwartungen schlagen jedoch nicht 1 : 1 auf die Haushaltseinnahmen durch. Mindereinnahmen ergeben sich vielmehr in dem Umfang, wie Plangrößen (Haushaltsansätze und Ansätze der mittelfristigen Finanzplanung) unterschritten werden. In folgendem Schaubild ist aufgezeigt, welche Mindereinnahmen im Hj. 2002 entstanden sind und mit welchen weiteren Mindereinnahmen bis 2005 anhand der Steuerschätzung vom Mai 2003 zu rechnen ist:

Mindereinnahmen bei Steuern, Länderfinanzausgleich und Fehlbetrags-BEZ



Für das Hj. 2002 ergab sich ein Ausfall bei den Steuern und steuerinduzierten Einnahmen, der sämtliche Mindereinnahmen seit 1991 übertraf. Bei Planung der Hj. 2001 und 2002 war der unerwartet drastische Rückgang des Wirtschaftswachstums nicht voraussehbar. So verringerten sich die Zuwachsraten des Bruttoinlandsproduktes von 2,9 % im Jahr 2000 auf zunächst 0,6 % in 2001 und weiter auf 0,2 % in 2002. Dies schlug im Jahr 2001 noch nicht in voller Härte auf die Haushaltslage des Freistaates durch. Die im Bund-Länder-Finanzausgleich verankerten steuerinduzierten Einnahmen werden in einem Abrechnungsverfahren ermittelt und sprechen erst mit Zeitverzögerung auf Änderungen der Konjunkturentwicklung an.

Wie aus vorstehendem Schaubild weiter zu ersehen ist, ist im laufenden Jahr und in den Jahren 2003 bis 2006 bei unveränderter Übernahme der Steuerschätzungsergebnisse mit Mindereinnahmen in Summe von 1,9 Mrd. € rechnen. Dabei betragen die Steuerausfälle voraussichtlich 191,0 Mio. € im Hj. 2003 und 108,6 Mio. € in 2004.

Das SMF misstraut allerdings der Wachstumsprognose, welche der Steuerschätzung vom Mai 2003 zugrunde lag. Vielmehr nimmt das SMF wegen der anhaltend schlechten Konjunkturdaten gegenüber den vom BMF angenommenen Wachstumsraten des Bruttoinlandsproduktes von 0,75 % für 2003 und von 2,0 % für 2004 Abschlüge vor (s. Bericht des SMF vom 30.05.2003 im Beratungs-/Informationsmaterial für die Mitglieder des Haushalts- und Finanzausschusses Nr. 072/03). Diese betragen 0,5 %-Punkte für 2003 und 1,0 %-Punkte für 2004. Die Steuereinnahmen einschließlich der steuerinduzierten Einnahmen werden damit nach Auffassung des SMF um 311 Mio. € (2003) und um 512 Mio. € (2004) unter den Ansätzen des Doppelhaushaltes 2002/2004 bleiben.

Für das laufende wie auch für das nächste Haushaltsjahr sind beträchtliche Mindereinnahmen bei den Steuern und steuerinduzierten Einnahmen zu erwarten. Selbst wenn diese nur so hoch ausfallen, wie auf der Grundlage der Steuerschät-

zung des Finanzplanungsrates berechnet, stellen die prognostizierten Einnahmerückgänge eine enorme Herausforderung dar. Die Sächsische Staatsregierung kann diese Situation nur dann meistern, wenn in allen Bereichen strengste Haushaltsdisziplin geübt wird.

Für die Jahre bis zum Ende des geltenden Finanzplanungszeitraumes zeichnet sich anhand der Gegenüberstellung von Planansätzen und Steuerschätzung weiterer Handlungsbedarf ab. Danach ist für das Hj. 2005 mit einer Einnahmелücke von 883,4 Mio. € und für das Hj. 2006 mit einer ebensolchen von 693,4 Mio. € zu rechnen. Das bedeutet für die aufzustellende mittelfristige Finanzplanung 2003 bis 2007 und erst Recht für die Aufstellung des StHpl. 2005/2006 einen erheblichen Korrekturbedarf. Zu bedenken ist dabei allerdings, dass noch nicht feststeht, von welchen Rahmenbedingungen auf der Seite der Konjunktorentwicklung wie auch auf Seiten bereits angekündigter Änderungen im Steuerrecht in Zukunft auszugehen ist.

Von Bedeutung sind in diesem Zusammenhang vor allem die Pläne der Bundesregierung, die dritte Stufe der Steuerreform im Rahmen der Agenda 2010 vorzuziehen. Damit sollen bereits 2004 Steuersenkungen zugunsten von Beziehern geringerer Einkommen und mittelständischer Unternehmen im Umfang von 15 Mrd. € wirksam werden. Diese Entlastung, die auf Seiten der öffentlichen Hände zu Steuermindereinnahmen führt, soll nach einer Erklärung des BMF durch zusätzliche Kredite von Bund, Ländern und Gemeinden finanziert werden. Der sich hieraus ergebende Anstieg der Zinsbelastung werde durch steuerlichen Subventionsabbau bei Land- und Forstwirten und Änderungen der Voraussetzungen für den Vorsteuerabzug bei der Umsatzsteuer für die Baubranche erzielt. Die Tilgung dieser Kredite erfolge in eigener Verantwortung der Gebietskörperschaft - beim Bund zunächst mit Hilfe von Privatisierungserlösen in Höhe von 2 Mrd. €.

Neben dem Vorziehen der Steuerreform ist als weitere Rahmenbedingung für die künftige Entwicklung der öffentlichen Haushalte auf erste Indizien für eine bessere Wirtschaftsentwicklung hinzuweisen. Insbesondere die Einnahmen aus der von den großen Konzernen zu entrichtenden Körperschaftsteuer zogen Mitte des Jahres 2003 an. Offen ist aber, ob mit dieser Entwicklung eine Trendwende zu einer dauerhaften Stabilisierung der Konjunktur in Deutschland einhergehen wird.

Die Staatsregierung wird bei der Aufstellung der mittelfristigen Finanzplanung 2003 bis 2007 und vor allem bei der Aufstellung des Entwurfs für den StHpl. 2005/2006 die Ausgabenniveaus an die zu erwartenden geringeren Haushaltsvolumina anpassen müssen. Dies erfordert weitere Einsparungen, die ohne Ausnahme in allen Bereichen und auf allen Ebenen des Staates zu erbringen sind.

2.2 Haushaltswirtschaftliche Quoten im Ländervergleich

Bei der Berechnung der haushaltswirtschaftlichen Quoten werden ausgewählte Ausgabengruppen ins Verhältnis zu den bereinigten Gesamtausgaben gesetzt und die Zinsausgaben für Kreditmarktmittel mit den Steuereinnahmen verglichen. Für das Hj. 2001 ergeben sich folgende haushaltswirtschaftliche Quoten für den Freistaat Sachsen, denen die entsprechenden Quoten der neuen Länder wie auch der alten Flächenländer jeweils im Durchschnitt gegenübergestellt wurden:

Haushaltswirtschaftliche Quoten 2001	Sachsen	östliche Länder (Durchschnitt)	westliche Länder ¹⁾ (Durchschnitt)
Steuerdeckungsquote in % Anteil der durch Steuern gedeckten bereinigten Gesamtausgaben	51,4	47,0	67,6
Kreditfinanzierungsquote in % Anteil der durch Nettokreditaufnahme finanzierten bereinigten Gesamtausgaben	1,3	5,3	6,2
Nettokreditaufnahme pro EW in €/EW	48	208	174
Zinssteuerquote in % Anteil der Zinsausgaben für Kreditmarktmittel an den bereinigten Gesamtausgaben	7,4	13,3	12,7
Personalausgabenquote in % Anteil der Personalausgaben an den bereinigten Gesamtausgaben	26,7	26,3	39,2
Personalausgaben pro EW in €/EW	943	1.018	1.116
Investitionsquote in % Anteil der investiven Ausgaben (eigene Investitionen des Staates und Investitionsförderung) an den bereinigten Gesamtausgaben	26,0	22,9	11,4
Investitionsausgaben pro EW in €/EW	919	884	330

¹⁾ Nur Flächenländer, ohne Stadtstaaten.

Quelle: BMF - Entwicklung der Länderhaushalte.

Die vorstehende Übersicht verdeutlicht die Unterschiede in der Haushaltsstruktur zwischen den alten und den neuen Bundesländern. Die Steuerdeckungsquote spiegelt die Finanzausstattung der Länder mit eigenen Mitteln und damit die jeweilige Wirtschaftskraft wider. Im Gegensatz zu den alten Bundesländern ist die Steuerdeckungsquote in den neuen Bundesländern im Durchschnitt um mehr als 20 % geringer. Sie ist Ausdruck für die deutlich geringere gesamtwirtschaftliche Leistungskraft der neuen Bundesländer.

Bei der Personalausgabenquote ergibt sich der Unterschied von 12,9 % im Wesentlichen aus den geringeren Versorgungslasten für die Beamten und dem niedrigeren Lohn- und Gehaltsniveau in den neuen Bundesländern. Zudem muss berücksichtigt werden, dass die Vergleichsbasis unterschiedlich ist. In den neuen Bundesländern bedingen z. B. die Sonderbedarfszuweisungen für den „Aufbau-Ost“ und EU-Fördermittel ein höheres Haushaltsvolumen in Relation zu den alten Bundesländern. Beim Vergleich der Personalausgabenquoten muss diese verschobene Relation berücksichtigt werden. Für einen Vergleich der Personalausgaben können auch die Pro-Kopf-Anteile herangezogen werden, da sie einen realistischeren Vergleich erlauben. Für das Hj. 2001 ergeben sich für die alten Bundesländer 1.116 € Personalausgaben pro EW. In den neuen Bundesländern sind es 1.018 € pro EW. Der Freistaat Sachsen liegt mit 943 € pro EW unter dem Durchschnitt.

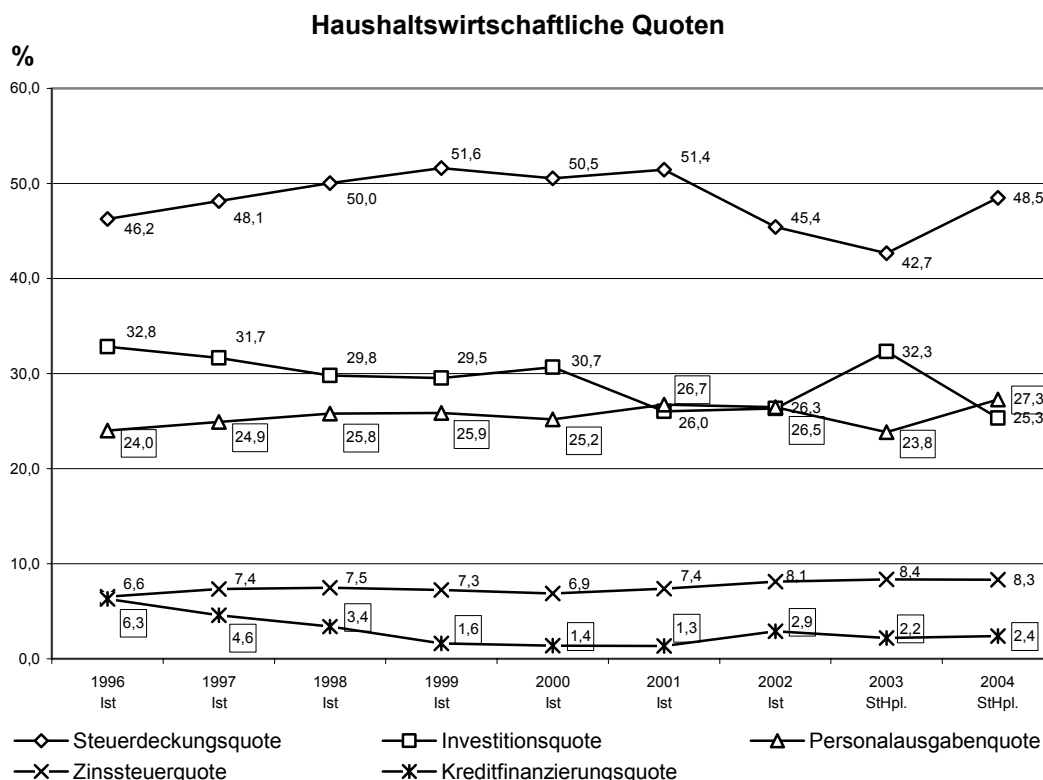
Bedingt durch den Aufbau-Ost werden in den neuen Ländern nach wie vor über 20 % der Finanzmittel für investive Aufgaben verwendet. Dabei ist die durchschnittliche Investitionsquote doppelt so hoch wie in den alten Ländern. Der Freistaat Sachsen weist wie schon im Vorjahr mit 26 % die höchste Investitionsquote aus.

Die Kreditfinanzierungsquote konnte gegenüber dem Vorjahr um 0,1 % auf 1,3 % gesenkt werden. Erheblich unter dem Durchschnitt liegt auch der Anteil der Zinsausgaben an den Steuereinnahmen. Mit einer Zinssteuerquote von 7,4 % ist der Haushalt des

Freistaates Sachsen erheblich geringer mit Kreditkosten belastet als die Haushalte der anderen Länder im Beitrittsgebiet (Durchschnitt 13,3 %).

2.3 Entwicklung der haushaltswirtschaftlichen Quoten

Neben der Möglichkeit, anhand von Quoten Vergleiche mit anderen Ländern durchzuführen, lässt sich auch die Entwicklung der Quoten über einen längeren Zeitraum auswerten. Die haushaltswirtschaftlichen Quoten des sächsischen Staatshaushalts seit 1996 sowie nach den bisherigen Planungen bis 2006 ergeben sich aus dem folgenden Schaubild.



Die Planzahlen ab Hj. 2003 sind bereits jetzt unrealistisch (s. o.).

Die Steuerdeckungsquote 2001 blieb in etwa auf dem Niveau der Vorjahre. Ab 2002 zeigen sich die Auswirkungen der Steuerreform 2000. Die Steuerdeckungsquote sinkt um 6 % durch Steuermindereinnahmen aufgrund der Steuerreform, sonstiger geänderter Besteuerungsverfahren und des geringen Wirtschaftswachstums (vgl. Pkt. 3.1).

Die Entwicklung der Investitionsquote ist ein wichtiger Indikator bei der Beurteilung des Fortschritts beim infrastrukturellen Aufholprozess. Im Hj. 2001 lag sie erstmalig unter dem Niveau der Vorjahre. Nach einem flutbedingten Anstieg der Investitionsquote im Hj. 2003 wird sie sich mittelfristig bei einem Niveau von rd. 23 % einpegeln. Auch hier ist infolge der Entwicklung der Wirtschaftsdaten und des Steueraufkommens - trotz aller Anstrengungen - mit einer merklichen Verschlechterung zu rechnen.

Die Kreditfinanzierungsquote war im Hj. 2001 geringer als im Vorjahr. Im Hj. 2002 folgte ein Anstieg um 1,6 %, in welchem sich rückläufige Steuereinnahmen von 728,7 Mio. € widerspiegeln. Für das Jahr 2003 sind - gegenüber dem Istergebnis des Jahres 2002 - um 441,1 Mio. € höhere Einnahmen aus Steuern angesetzt. Wie die einleitenden Aus-

fürungen zur Entwicklung der Staatsfinanzen zeigen, müssen bereits die Zahlen des Haushaltsplanes 2004 an die Realität angepasst werden.

Die Zinssteuerquote ist 2001 mit 0,5 % gegenüber dem Vorjahr leicht gestiegen. In den Folgejahren steigt sie auf über 8 % an. Die Zinsbelastung für den Haushalt des Freistaates hat sich also weiter erhöht. Auch mittelfristig muss aufgrund wieder steigender Nettokreditaufnahme mit einem Anstieg der Zinssteuerquote gerechnet werden.

2.4 Bewirtschaftungsreserve

Um den negativen Steuerprognosen und anderen absehbaren Haushaltsrisiken entgegenzuwirken, hatte das SMF für das Hj. 2001 Bewirtschaftungsreserven nach § 41 SÄHO gebildet. Zum einen wurde bereits mit der VwV-HWiF 2001, Nr. 4.1 vom 28.03.2001 eine haushaltswirtschaftliche Sperre bis zu einer Höhe von 30 Mio. DM (15,3 Mio. €) infolge der BSE-Krise festgelegt. Zum anderen wurden die Ressorts vom SMF mit Schreiben vom 18.07.2001 über die Ausbringung einer weiteren Bewirtschaftungsreserve in Höhe von 262 Mio. DM (134 Mio. €) informiert. Eine Veröffentlichung dieser Sperre nach § 41 SÄHO im Amtsblatt erfolgte nicht. Bisher war es im Freistaat Sachsen üblich, dass Haushaltssperren in den VwV-HWiF oder Änderungsvorschriften zu dieser bekannt gegeben wurden, ebenso ihre Auflösung.

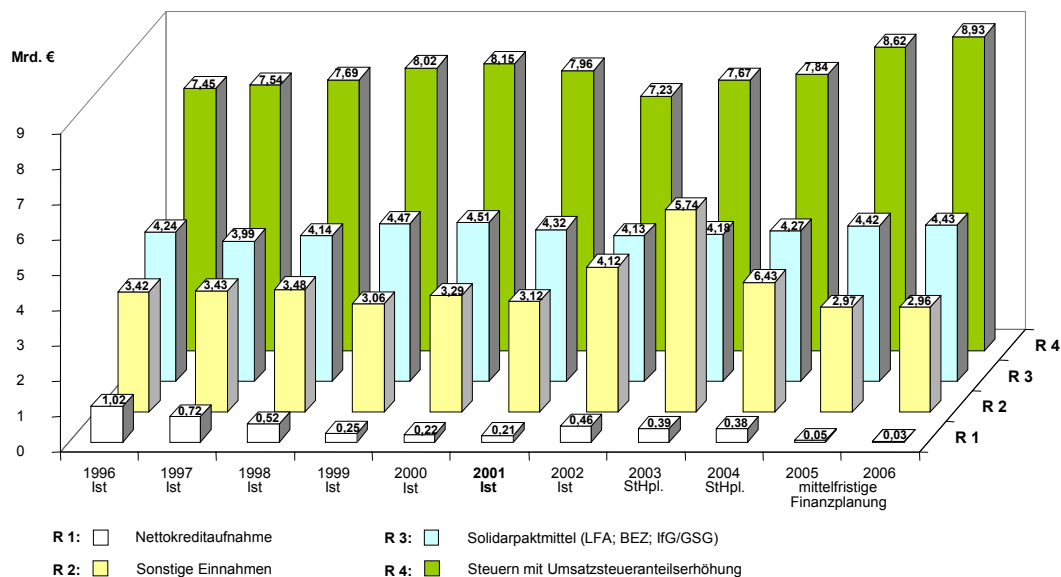
Aus § 5 SÄHO ergibt sich nicht, dass die Bewirtschaftungsreserven nur in Form der VwV anzuordnen wären. Haushaltswirtschaftliche Sperren, insbesondere die vom Sommer 2001, bedeuten aber nicht selten tiefe Einschnitte in das haushaltswirtschaftliche Geschehen. **Aus Gründen der Rechtssicherheit sollten sie deshalb ausnahmslos in den VwV-HWiF veröffentlicht werden, ebenso die Aufhebungen solcher Sperren.**

Der Bericht zum kassenmäßigen Abschluss der HR 2001 unter Nr. 2.3.1.1 führt auf, dass eine Bewirtschaftungsreserve von 260 Mio. DM (133 Mio. €) als Vorsorge getroffen wurde. Angaben zum Verbleib der restlichen Bewirtschaftungsreserven in Höhe von 32 Mio. DM (16,4 Mio. €) als Differenz zu vorhergehenden Aussagen des SMF [davon 30 Mio. DM (15,3 Mio. €) die BSE-Krise betreffend und 2 Mio. DM (1 Mio. €) sind dem Steuereinbruch zuzurechnen] fehlen aber. Auch weist die Anlage I/2 zur HR nur eine Sperre von 171,7 Mio. DM (87,8 Mio. €) aus.

Das SMF stimmt dem SRH zu, dass es nicht zur Veröffentlichung von Haushaltssperren in Form der VwV-HWiF verpflichtet ist, erklärt sich aber trotzdem bereit, ausgebrachte Haushaltssperren regelmäßig zu veröffentlichen.

Die Differenz von 32 Mio. € zwischen den vom SMF tatsächlich verhängten Haushaltssperren und den in der HR dargestellten Sperren begründete das SMF damit, dass einige Ressorts die Sperren in ihren Beiträgen zur HR vergessen hätten.

3 Einnahmenstruktur



3.1 Entwicklung der Steuereinnahmen

Bei der Betrachtung des größten Einnahmepostens liefern einerseits die Steuereinnahmen und andererseits das Steueraufkommen die wichtigsten Informationen. Das Steueraufkommen sind die im Freistaat Sachsen vereinnahmten Steuern und Abgaben vor dem Länderfinanzausgleich. Die Steuereinnahmen berücksichtigen die nach dem Länderfinanzausgleich dem Landeshaushalt zufließenden Einnahmen.

3.1.1 Entwicklung des Steueraufkommens der Gemeinschaftsteuern

I. Gemeinschaftsteuern	1996	1997	1998	1999	2000	2001	Veränderungen 2001/2000
Steuerarten	in Mio. DM (in Mio. €)						
Lohnsteuer	7.441,2 (3.804,6)	7.366,6 (3.766,5)	7.484,8 (3.826,9)	7.882,7 (4.030,4)	7.705,5 (3.939,8)	7.331,2 (3.748,4)	-374,3 (-191,4)
Veranlagte Einkommensteuer	-1.136,1 (-580,9)	-1.598,7 (-817,4)	-1.712,6 (-875,6)	-1.636,4 (-836,7)	-1.624,6 (-830,6)	-1.891,1 (-966,9)	-266,5 (-136,3)
Nicht veranlagte Steuern vom Ertrag	131,2 (67,1)	137,6 (70,4)	135,6 (69,3)	156,3 (79,9)	173,3 (88,6)	286,4 (146,4)	113,1 (57,8)
Zinsabschlagsteuer	46,9 (24,0)	45,3 (23,2)	43,6 (22,3)	49,2 (25,2)	62,2 (31,8)	102,0 (52,2)	39,8 (20,4)
Körperschaftsteuer	-165,9 (-84,8)	96,8 (49,5)	287,8 (147,2)	438,9 (224,4)	20,7 (10,6)	-270,0 (-138,1)	-290,7 (-148,6)
Umsatzsteuer	4.466,5 (2.283,7)	4.786,9 (2.447,5)	4.937,2 (2.524,4)	5.385,1 (2.753,4)	5.154,5 (2.635,5)	4.727,4 (2.417,1)	-427,1 (-218,4)
Gewerbesteuerumlage	79,0 (40,4)	4,2 (2,2)	16,8 (8,6)	122,4 (62,6)	131,8 (67,4)	148,7 (76,0)	16,9 (8,6)
Steuern nach DDR-Recht	6,6 (3,5)	4,4 (2,3)	35,9 (18,4)	1,1 (0,6)	71,2 (36,4)	60,7 (31,0)	-10,5 (-5,4)
Summe I.	10.869,4 (5.557,4)	10.843,1 (5.544,0)	11.229,1 (5.741,4)	12.399,3 (6.339,7)	11.694,6 (5.979,4)	10.495,3 (5.366,2)	-1.199,3 (-613,2)

Zuwächse gab es nur bei wenigen dem Finanzverbund aus Bund und Ländern zufließenden Gemeinschaftsteuern.

Die Mehreinnahmen gegenüber dem Vorjahr betragen bei der Zinsabschlagsteuer rd. 40 Mio. DM (20 Mio. €), den nicht veranlagten Steuern rd. 113 Mio. DM (57,8 Mio. €) und bei der Gewerbesteuerumlage rd. 16,9 Mio. DM (8,6 Mio. €).

Jedoch sind starke Minderaufkommen bei der Körperschaftsteuer von rd. -290,7 Mio. DM (-148,6 Mio. €), bei der Umsatzsteuer von rd. -427 Mio. DM (-218 Mio. €) und bei der Lohnsteuer von -374 Mio. DM (-191 Mio. €) zu verzeichnen. Damit setzt sich die Tendenz des Jahres 2000 fort. Die Einnahmen bei der Umsatz- und Lohnsteuer sanken auf das Niveau der Jahre vor 1998.

Hauptursache der Mindereinnahmen bei der Lohn-, Einkommen- und Körperschaftsteuer war die 1. Stufe der Steuerreform 2000, durch die der Eingangssatz bei der Einkommensteuer von 25,9 auf 19,9 % gesenkt wurde. Dies wirkte sich bei Arbeitnehmern und Beamten bereits im laufenden Lohnbezug aus und trug zum Minderaufkommen bei der Lohnsteuer bei. Auch die weiter anhaltende Tendenz der Wegzüge aus Sachsen ist ebenso hierfür ursächlich wie die Zunahme der Teilzeitbeschäftigungen und die Abnahme der Vollbeschäftigungen. Durch die progressiven Steuertabellen entstehen bei Teilzeit- statt Vollzeitbeschäftigungen in der Regel geringere lohnsteuerliche Abzüge.

Der Rückgang des Körperschaftsteueraufkommens resultiert aus der Absenkung des Tarifsteuersatzes von bisher 40 % (Thesaurierung) bzw. 30 % (Ausschüttung) auf nunmehr einheitlich 25 % unabhängig von der Gewinnverwendung durch die Steuerreform 2000. Andererseits hat die Umstellung auf das Halbeinkünfteverfahren ab dem Jahr 2002 zu einem erhöhten Ausschüttungsverhalten im Jahr 2001 geführt. Hintergrund ist hier auch die trotz hälftiger Besteuerung insgesamt höhere steuerliche Belastung bei persönlichen Einkommensteuersätzen unter 37,91 % durch die mangelnde Anrechnung der Körperschaftsteuer auf die Einkommensteuer.

Die Einnahmen der Körperschaftsteuer sanken weiter durch das geänderte Besteuerungsverfahren. Viele Gesellschaften hatten Ausschüttungen in das Jahr 2000 vorgezogen und im Jahr 2001 auf Ausschüttungen verzichtet.

Die extremen Einnahmeverluste bei der Umsatzsteuer sind teilweise auf die stagnierende Wirtschaftslage zurückzuführen. Der Rückgang der Umsatzsteuer ist aber auch auf ständig zunehmende Betrügereien bei der Umsatzsteuer zurückzuführen. Das derzeitige Steuersystem - mit der Erstattung der Vorsteuer - ist extrem betrugsanfällig. Abhilfe ist dringend notwendig. Die bundesweiten Einnahmeausfälle durch Umsatzsteuerbetrug haben nach einer Studie des Wirtschaftsforschungsinstituts Ifo München einen Betrag von rd. 14 Mrd. € im Jahr erreicht.

Die Einnahmen aus Steuern nach ehemaligem DDR-Recht resultieren aus der endgültigen Klärung von offenen Rechtsfragen, Klärung steuerlicher Sachverhalte und daraus resultierender Realisierung von steuerpflichtigen Gewinnen, die nun systematisch abgeschlossen werden.

3.1.2 Entwicklung des Steueraufkommens der Landessteuern

II. Landessteuern	1996	1997	1998	1999	2000	2001	Veränderungen 2001/2000
Steuerarten	in Mio. DM (in Mio. €)						
Vermögensteuer	0,0 (0,0)	0,0 (0,0)	0,0 (0,0)	0,0 (0,0)	0,0 (0,0)	0,0 (0,0)	0,0 (0,0)
Erbschaftsteuer	21,4 (10,9)	19,2 (9,8)	21,9 (11,2)	29,8 (15,2)	28,8 (14,7)	29,3 (15,0)	0,5 (0,3)
Grunderwerbsteuer	569,8 (291,3)	626,9 (320,5)	639,7 (327,1)	643,6 (329,1)	354,1 (181,1)	266,4 (136,2)	-87,7 (-44,8)
Kraftfahrzeugsteuer	640,3 (327,4)	656,2 (335,5)	670,9 (343,0)	619,0 (316,5)	621,4 (317,7)	734,7 (375,7)	113,3 (57,9)
Rennwett- und Lotteriesteuer gesamt	82,1 (42,0)	93,7 (47,9)	104,6 (53,5)	117,2 (59,9)	121,2 (62,0)	131,0 (67,0)	9,8 (5,0)
Feuerschutzsteuer	30,4 (15,5)	28,5 (14,6)	25,9 (13,2)	21,7 (11,1)	21,0 (10,7)	20,7 (10,6)	-0,3 (-0,2)
Biersteuer	124,0 (63,4)	132,3 (67,6)	135,3 (69,2)	128,9 (65,9)	151,5 (77,5)	141,2 (72,2)	-10,3 (-5,3)
Summe II.	1.468,0 (750,6)	1.556,8 (796,0)	1.598,3 (817,2)	1.560,2 (797,7)	1.298,0 (663,7)	1.323,3 (676,6)	25,3 (12,9)

Eine ähnliche Entwicklung wie bei den Gemeinschaftsteuern ist bei der Entwicklung der Einnahmen aus den Steuern, die ausschließlich dem Landeshaushalt verbleiben (Landessteuern), zu beobachten.

Bei der mit rd. 735 Mio. DM (376 Mio. €) aufkommenspolitisch bedeutsamen Kraftfahrzeugsteuer waren beträchtliche Mehreinnahmen von rd. 113 Mio. DM (58 Mio. €) und bei der Rennwett- und Lotteriesteuer außerdem Mehreinnahmen von 9,8 Mio. DM (5 Mio. €), bei einem Gesamtaufkommen von 1,2 Mrd. DM (677 Mio. €), zu verzeichnen. Den Mehreinnahmen standen proportional hohe Mindereinnahmen gegenüber. Insgesamt wurden im Jahr 2001 25,3 Mio. DM (12,9 Mio. €) mehr eingenommen als im Vorjahr.

Ursächlich für die erheblichen Mehreinnahmen bei der Kraftfahrzeugsteuer war die Erhöhung der Steuersätze einzelner Schadstoffklassen ab dem Jahr 2001. Die Mehreinnahmen bei der Kraftfahrzeugsteuer von 113 Mio. DM (58 Mio. €) standen dem Staatshaushalt nicht voll zur Verfügung, sondern glichen Mindereinnahmen z. B. bei der Grunderwerbsteuer [87,7 Mio. DM (44,8 Mio. €)] aus.

Das Gesamtaufkommen der Landessteuern konnte sich um 25 Mio. DM (rd. 13 Mio. €) erhöhen.

3.1.3 Entwicklung des Steueraufkommens der Abgaben im Länderfinanzausgleich

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	Veränderungen 2001/2000
Steuerarten	in Mio. DM (in Mio. €)						
Spielbankabgabe ab 1996	19,8 (-10,1)	21,0 (-10,7)	15,2 (-7,8)	19,7 (-10,1)	9,3 (-4,8)	15,1 (7,7)	5,8 (12,5)
Summe III.	19,8 (-10,1)	21,0 (-10,7)	15,2 (-7,8)	19,7 (-10,1)	9,3 (-4,8)	15,1 (7,7)	5,8 (12,5)

Die Mehreinnahmen der Spielbankabgabe im Jahr 2001 resultierten nicht aus einem erhöhten Steueraufkommen. Bisher wurde der Kommunalanteil vorab ausgeschieden und nicht in den Einnahmen ausgewiesen (Nettoausweis). Ab dem Jahr 2001 erfolgt der Ausweis des Gesamtaufkommens.

3.1.4 Entwicklung des Gesamtaufkommens

Steuerarten	1996	1997	1998	1999	2000	2001	Veränderungen 2001/2000
	in Mio. DM (in Mio. €)						
Gesamtaufkommen (Summe I., II. und III.)	12.357,2 (6.318,1)	12.420,9 (6.350,7)	12.842,6 (6.566,3)	13.979,2 (7.147,5)	13.001,9 (6.647,8)	11.833,7 (6.050,5)	-1.168,2 (-597,3)

Das Gesamtaufkommen im Freistaat Sachsen minderte sich in 2001 gegenüber dem Vorjahr deutlich. So vereinnahmten die sächsischen FÄ bei den Landes- und Gemeinschaftsteuern mit 11,8 Mrd. DM (6 Mrd. €) rd. 1,17 Mrd. DM (0,6 Mrd. €) weniger als im Jahre 2000 mit 13 Mrd. DM (6,6 Mrd. €).

Die nicht unerhebliche Minderung des Steueraufkommens von rd. 1,17 Mrd. DM (0,6 Mio. €) konnte im Landeshaushalt des Freistaates Sachsen durch den Länderfinanzausgleich nur teilweise ausgeglichen werden.

3.1.5 Entwicklung der Steuereinnahmen des Freistaates Sachsen

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	
Soll lt. Haushaltsplan ¹⁾ in Mio. DM (in Mio. €)	15.616,7 (7.984,7)	15.361,9 (7.854,4)	15.163,0 (7.752,7)	15.462,0 (7.905,6)	15.808,6 (8.082,8)	15.543,5 (7.947,3)	
Isteinnahmen ¹⁾ in Mio. DM (in Mio. €)	14.564,9 (7.446,9)	14.747,7 (7.540,4)	15.039,1 (7.689,4)	15.692,1 (8.023,2)	15.940,7 (8.150,4)	15.580,8 (7.966,3)	
Veränderung der Isteinnahmen gegenüber dem	Haushalts- plan in %	-6,6	-4,0	-0,8	1,5	0,8	0,2
	Vorjahr in %	-4,0	1,3	2,0	4,3	1,6	-2,3
Steuerdeckungsquote in %	46,2	48,1	50,0	51,6	50,5	51,4	

¹⁾ Ohne Gr. 099.

Die geringeren Einnahmen des Landes Sachsen bei den Gemeinschaftsteuern von rd. 1,2 Mrd. DM (613,6 Mio. €) konnten nicht durch die Mehreinnahmen bei den Landessteuern von 25,3 Mio. DM (12,94 Mio. €) ausgeglichen werden. Durch den Länderfinanzausgleich erhöhte sich die Steuerdeckungsquote jedoch um 0,9 % auf 51,4 %.

3.1.6 Mehr- und Mindereinnahmen des Freistaates Sachsen 2001 gegenüber 2000

	HR 2000 Ist		HR 2001		Veränderung gegenüber 2000		
	Mio. DM	(Mio. €)	Mio. DM	(Mio. €)	Mio. DM	(Mio. €)	%
Landesanteile an den Gemeinschaftsteuern							
Lohnsteuer	2.707,9	(1.384,5)	2.615,1	(1.337,1)	-92,8	(-47,4)	-3,6
Veranlagte Einkommensteuer	-695,5	(-353,0)	-803,7	(-410,9)	-113,2	(-763,9)	14,1
Nicht veranlagte Steuern vom Ertrag	67,9	(36,8)	123,4	(63,1)	51,5	(26,3)	41,7
Zinsabschlag	156,4	(80,0)	204,7	(104,7)	48,3	(24,7)	23,6
Körperschaftsteuer	175,9	(89,9)	-77,8	(-39,8)	-253,7	(-129,7)	-326,1
Umsatzsteuer	12.099,9	(6.186,6)	12.067,7	(6.170,1)	-32,2	(-16,5)	-0,3
Gewerbsteuerumlage	76,2	(39,0)	82,7	(42,3)	6,5	(3,3)	7,9
Sonstige Steuern	0,0	(0,0)	30,4	(15,5)	30,4	(15,5)	100,0
Zusammen	14.597,7	(7.463,7)	14.242,5	(7.282,1)	-355,2	(-181,6)	-2,5
Landessteuern							
Vermögensteuer/Erbschaftsteuer	28,8	(14,7)	29,3	(15,0)	0,5	(0,3)	1,7
Grundwerbsteuer	354,1	(181,0)	266,4	(136,2)	-87,7	(-44,8)	-32,9
Kraftfahrzeugsteuer	621,4	(317,7)	734,7	(375,7)	113,3	(58,0)	15,4
Rennwett- und Lotteriesteuer gesamt	121,2	(62,0)	131,0	(67,0)	9,8	(5,0)	7,5
Feuerschutzsteuer	21,0	(10,7)	20,7	(10,6)	-0,3	(-0,1)	-1,5
Biersteuer	151,5	(77,5)	141,2	(72,2)	-10,3	(-5,3)	-7,3
Spielbankabgabe bis 1996	0,6	(0,3)	0,0	(0,0)	-0,6	(-0,3)	
Zusammen	1.298,6	(664,0)	1.323,3	(676,6)	24,7	(-664,0)	1,9
Steuerähnliche Abgaben							
Spielbankabgabe ab 1996	9,3	(4,8)	15,1	(7,7)	5,8	(2,9)	38,4
Sonstige	35,6	(18,2)	30,4	(15,5)	-5,2	(-2,7)	-17,1
Zusammen	44,9	(23,0)	45,5	(23,3)	0,6	(0,3)	1,3
Insgesamt	15.941,2	(8.150,6)	15.611,3	(7.981,9)	-329,9	(-168,7)	-2,1

Das Steueraufkommen der Gemeinschaftsteuern minderte sich im Jahr 2001 um 1.199,30 Mio. DM (613,19 Mio. €). Die Minderungen lagen schwerpunktmäßig bei der Lohnsteuer mit 374,3 Mio. DM (191,38 Mio. €), der veranlagten Einkommensteuer 299,5 Mio. DM (136,26 Mio. €), der Körperschaftsteuer 290,7 Mio. DM (148,63 Mio. €) und der Umsatzsteuer 427,1 Mio. DM (218,37 Mio. €). Die Verteilungsmechanismen des Finanzausgleichs führten dazu, dass sich die Haushaltseinnahmen des Freistaates nur um 355,2 Mio. DM (181,64 Mio. €) verminderten.

Die Einnahmen aus Landessteuern erhöhten sich um 24,7 Mio. DM (12,59 Mio. €). Durch diese Mehreinnahmen verzeichnete der Landeshaushalt insgesamt nur Mindereinnahmen von 329,9 Mio. DM (168,8 Mio. €).

3.2 Bund-Länder-Finanzbeziehungen

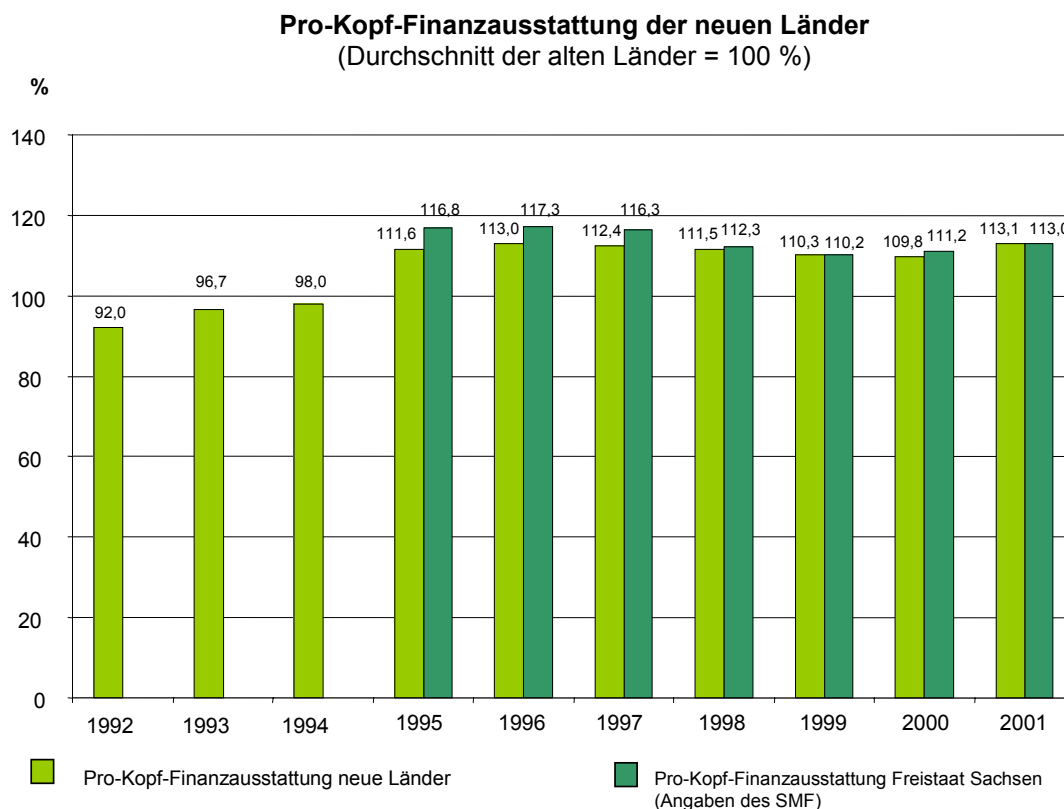
Die Finanzbeziehungen des Freistaates Sachsen zum Bund sowie zu den anderen Ländern basieren auf dem Solidarpakt (vgl. Jahresbericht 2002 des SRH, Beitrag Nr. 2, Pkt. 2.2), der 1993 zwischen Bund und Ländern beschlossen wurde. Er war bis 2004 befristet. Im Sommer 2001 einigten sich die Bundesregierung und die Regierungen der Länder über eine Fortsetzung des Solidarpakts über den 31.12.2004 hinaus bis zum 31.12.2019. Das den Solidarpakt ausgestaltende FKPG bezieht die neuen Länder seit 1995 in den bundesstaatlichen Finanzausgleich ein.

3.2.1 Bund-Länder-Finanzausgleichssystem

Bis 2004 erhöhen die Umsatzsteuerverteilung und der Länderfinanzausgleich die Finanzkraft der finanzschwachen Länder grundsätzlich auf mindestens 95 % der länderdurchschnittlichen Finanzkraft. Der Bund gewährt über die Länderfinanzausgleichszuweisungen hinaus Fehlbedarfs-BEZ. Sie heben die Finanzausstattung der finanzschwachen Länder auf 99,5 % des Bundesdurchschnitts der Länder.

Sonderbedarfs-BEZ und IfG-Mittel heben die Finanzausstattung der neuen Länder weiter. Dies soll insbesondere dem Abbau des infrastrukturellen Nachholbedarfs und zur Schaffung der Voraussetzungen für eine Angleichung der Wirtschaftskraft an die alten Länder dienen. Der Bund leistet die Mittel zusätzlich zum Länderfinanzausgleich.

Die überdurchschnittliche Finanzausstattung der neuen Länder je EW (einschließlich Gemeinden) nach dem Verfahren des Länderfinanzausgleiches und der BEZ bis 2001 stellt sich wie folgt dar:



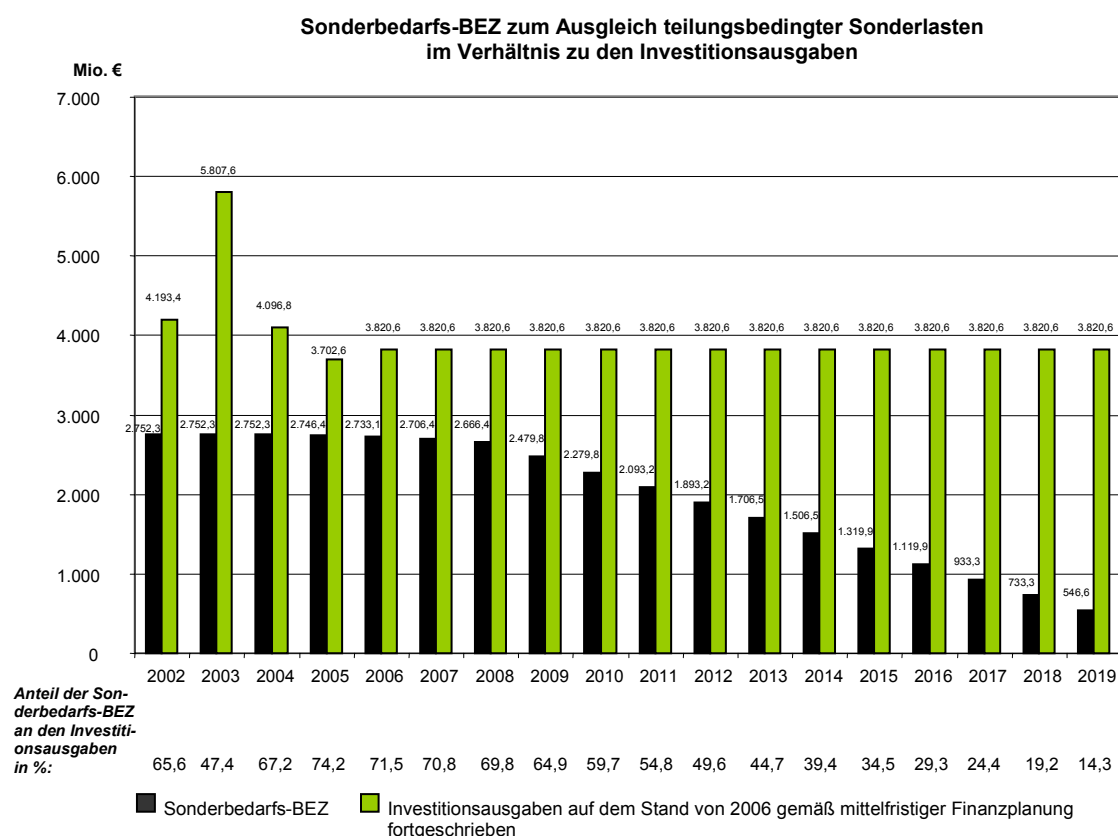
Nach Fristablauf für den „alten“ Solidarpakt zum 31.12.2004 greifen ab 2005 die Neueregulungen des Solidarpaktfortführungsgesetzes (SFG) vom 27.12.2001 für den Länderfinanzausgleich. Die Fehlbetrags-BEZ werden dann den Finanzkraftunterschied des Freistaates zur durchschnittlichen Finanzkraft der Länder nur noch anteilig ausgleichen. Wie hoch der Anteil ist, richtet sich nach der Finanzkraft, die sich nach Durchführung des Länderfinanzausgleiches ergibt. Die Bemessungsgrundlage für den Länderfinanzausgleich wird ab diesem Zeitpunkt aber dergestalt verbreitert, dass die Gemeindefinanzkraft in Höhe von 64 % statt bisher 50 % einbezogen wird. Dies kommt gerade den leistungsschwachen Ländern zugute.

3.2.2 Investitionsfördergesetzmittel und Sonderbedarfsbundesergänzungszuweisungen

Die neuen Länder haben vom Bund bis einschließlich 2001 - losgelöst vom Länderfinanzausgleich - zweckgebundene Investitionshilfen nach dem IfG Aufbau Ost zur Förderung des wirtschaftlichen Wachstums erhalten. Auf den Freistaat entfielen im Hj. 2001 Einnahmen aus Sonderbedarfs-BEZ und IfG in Höhe von rd. 5,0 Mrd. DM (rd. 2,6 Mrd. €).

Ab 2002 werden die bisher gewährten IfG-Mittel zu Sonderbedarfs-BEZ umgewandelt. Diese Sonderbedarfs-BEZ werden bis 2005 nahezu in konstanter Höhe zugewiesen. Ab 2006 erfolgt eine schrittweise Rückführung der Zuweisungen um rd. 200 Mio. € jährlich bis auf Null im Jahr 2020.

Die auf den Freistaat von 2002 bis 2019 entfallenden Beträge der Sonderbedarfs-BEZ sind nachfolgend dargestellt. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die hohen Investitionsausgaben 2003 durch die Flutschäden bedingt sind.



Die Grafik zeigt deutlich, welche Bedeutung die Sonderbedarfs-BEZ als nicht zweckgebundene Deckungsmittel für den Aufbau-Ost haben. Da ab 2020 keine Sonderbedarfs-BEZ mehr zur Verfügung stehen, muss wiederholt darauf hingewiesen werden, dass der infrastrukturelle Aufholprozess im Freistaat Sachsen bis dahin abgeschlossen sein muss.

Mit der Umwandlung der IfG-Mittel in Sonderbedarfs-BEZ ab 2002 erhielten die Länder mehr Eigenverantwortlichkeit bei der aufbaugerechten Verwendung der Mittel. Die sachgerechte Mittelverwendung muss gemäß SFG jährlich Ende September in den

Fortschrittsberichten „Aufbau Ost“ mit einer Stellungnahme der Bundesregierung gegenüber dem Finanzplanungsrat nachgewiesen werden.

In den Berichten sind die jeweiligen Fortschritte bei der Schließung der Infrastruktur-lücke, die Verwendung der erhaltenen Mittel zum Abbau teilungsbedingter Sonderlasten sowie die finanzwirtschaftliche Entwicklung des Landeshaushalts und der Kommunalhaushalte einschließlich der Begrenzung der Nettokreditaufnahme darzulegen.

Aus diesen Gründen hat der Freistaat Sachsen auf Initiative des SMF in § 4 HG 2003/2004 verankert, dass der Betrag, der die ehemaligen IfG-Mittel darstellt, in Höhe von 882 Mio. € jährlich, nur für Zwecke des Infrastrukturaufbaus verausgabt werden soll. Damit entspricht das SMF den Forderungen des SRH, diese Sonderbedarfs-BEZ für ausschließlich aufbaugerechte Maßnahmen zu verwenden.

Der SRH schlägt vor, zur Wahrung der Transparenz der Verwendung der Sonderbedarfs-BEZ in Höhe von 882 Mio. €, künftig in den Erläuterungen der Haushaltspläne anzugeben, für welche Projekte bzw. Maßnahmen die Mittel verwendet werden sollen. Vorstellbar wäre eine Darstellung analog der ehemaligen IfG-Mittel im Haushaltsplan.

Das SMF teilte mit, dass der Hinweis auf die Verwendung der 882 Mio. € für ausschließlich infrastrukturelle Zwecke in den Erläuterungen im Haushaltsplan als ausreichend angesehen wird. Im Übrigen werde der globale Verwendungsnachweis der Sonderbedarfs-BEZ im Rahmen der Fortschrittsberichte dargestellt.

Der SRH hält an seiner Forderung, die genaue Planung der investiven Verwendung der 882 Mio. € Sonderbedarfs-BEZ in den Erläuterungen im Haushaltsplan auszubringen, fest. Er verweist auf die bisherige Praxis, für die IfG-Mittel (jetzt Sonderbedarfs-BEZ) in den Erläuterungen im Haushaltsplan die kapitel- und titelgenaue Verwendung anzugeben und hält dieses Vorgehen auch weiterhin für sinnvoll. **Die Fortschrittsberichte können diese Verbindlichkeit schon aufgrund ihrer anderen Zielrichtung und insbesondere ihres berichtenden Charakters nicht erfüllen.**

3.2.3 Finanzausstattung durch Steuern, das Föderale Konsolidierungsprogramm und die Solidarpaktfortführung

	in Mio. DM (in Mio. €)							
	1999 Ist	2000 Ist	2001 Ist	2002 Ist	2003 StHpl.	2004 StHpl.	2005 mittelfristige Finanzplanung	2006
1. Steuern ohne OGr. 09	15.692,1 (8.023,2)	15.931,4 (8.145,6)	15.565,7 (7.958,6)	7.229,9	7.671,0	7.842,6	8.624,4	8.925,4
2. Finanzausgleich unter den Ländern	2.134,5 (1.091,4)	2.328,3 (1.190,4)	2.335,5 (1.194,1)	964,0	975,0	1.060,0	1.188,0	1.189,0
3. Fehlbetrags-BEZ	920,5 (470,6)	940,9 (481,1)	891,8 (455,9)	414,6	453,0	460,0	456,0	483,0
Steuern und steuerinduzierte Einnahmen	18.747,1 (9.585,2)	19.200,6 (9.817,1)	18.792,9 (9.608,7)	8.608,5	9.099,0	9.362,6	10.268,4	10.597,4
<i>Anteil an den bereinigten Einnahmen in %</i>	61,7	61,8	62,5	56,2	51,9	59,3	64,1	65,0
4. Sonderbedarfs-BEZ	3.658,0 (1.870,3)	3.658,0 (1.870,3)	3.658,0 (1.870,3)	2.752,3	2.752,3	2.752,3	2.746,4	2.733,1
5. Investive Finanzhilfen (IfG/GSG)¹⁾	2.026,9 (1.036,3)	1.883,9 (963,2)	1.558,8 (797,0)	67,5³⁾				
- Einnahmerest	176,4 (90,2)							
6. BEZ-politische Führung²⁾							25,6	25,6
Gesamt	24.608,3 (12.582,0)	24.742,5 (12.650,6)	24.009,8 (12.276,0)	11.428,3	11.851,3	12.114,9	13.040,4	13.356,1
<i>Veränderungen zum Vorjahr in %</i>	4,2	0,5	-3,0	-6,9	3,7	2,2	7,6	2,4

¹⁾ Mit dem Solidarpakt II wird die investive Finanzhilfe den Sonderbedarfs-BEZ zugeschlagen (vgl. Jahresbericht 2002 des SRH, Beitrag Nr. 2, Pkt. 2.2).

²⁾ Entsprechend dem Solidarpakt II wird die BEZ-politische Führung 2005 erstmals zugewiesen (vgl. Jahresbericht 2002 des SRH, Beitrag Nr. 2, Pkt. 2.2).

³⁾ Restzahlungen von IfG-Mitteln, die in 2001 nicht mehr zur Auszahlung kamen.

Das gesamtstaatliche Steueraufkommen und die Höhe der Solidarpaktmittel stecken die Rahmenbedingungen für die sächsische Finanzpolitik ab. Der sächsische Staatshaushalt ist einnahmeseitig zu rd. 62 % von Steuern und sog. steuerinduzierten Einnahmen und damit von der gesamtdeutschen Entwicklung der Steuereinnahmen abhängig. Diese Abhängigkeit zeigt sich deutlich anhand des stark sinkenden Anteils der Steuern und steuerinduzierten Einnahmen an den bereinigten Einnahmen in den Hj. 2002 und 2003, bedingt durch ein Wegbrechen der bundesweiten Steuereinnahmen durch zu geringes Wirtschaftswachstum und Steuerreformen.

3.3 Verwaltungseinnahmen

Nach erheblichen Unterveranschlagungen in den früheren Jahren (durchschnittlich 37,9 %) wurde die Lücke zwischen Planzahlen und Ist seit 1998 zunächst verringert (durchschnittlich 11 %). Es zeigt sich jedoch in der Zeitspanne von 1999 bis 2001 wieder ein leichter Aufwärtstrend.

Verwaltungs- einnahmen	in Mio. DM (in Mio. €)									
	1998		1999		2000		2001		2002	
	StHpl.	Ist	StHpl.	Ist	StHpl.	Ist	StHpl.	Ist	StHpl.	Ist
Einnahmen HGr. 1	1.050,7 (537,2)	1.154,8 (590,4)	1.001,5 (512,1)	1.102,2 (563,5)	1.000,6 (511,6)	1.107,9 (566,5)	985,2 (503,7)	1.115,2 (570,2)	985,5 (503,9)	(529,1)
Mehr im Ist gegen- über Soll in %		9,9		10,1		10,7		13,2		5,0

3.4 Laufende Zuweisungen und Zuschüsse

Zu den laufenden Zuweisungen und Zuschüssen gehören insbesondere die allgemeinen Zuweisungen aus dem Länderfinanzausgleich und die Sonderbedarfs-BEZ sowie aufgabenbezogene Zuweisungen im Wege einer Mitfinanzierung des Bundes für bestimmte Aufgabenbereiche.

Rechnerisch ergeben sich die aufgabenbezogenen laufenden Transferzahlungen durch Verminderung aller Einnahmen der HGr. 2 um die Einnahmen aus dem Länderfinanzausgleich und den BEZ.

Aufgabenbezogene laufende Zuweisungen und Zuschüsse in Mio. DM (in Mio. €)								
	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
	Ist	Ist	Ist	Ist	StHpl.	StHpl.	mittelfristige	Finanzplanung
1. Einnahmen in HGr. 2	8.749,1	9.008,4	9.168,8					
.i.	(4.473,4)	(4.605,9)	(4.688,0)	5.422,7	7.093,4	5.802,5	5.458,4	5.467,3
2. Länderfinanzausgleich	2.134,5	2.328,3	2.335,5					
.i.	(1.091,4)	(1.190,4)	(1.194,1)	964,0	975,0	1.060,0	1.188,0	1.189,0
3. Fehlbetrags-BEZ	920,5	940,9	891,8					
.i.	(470,6)	(481,1)	(455,9)	414,6	453,0	460,0	456,0	483,0
4. Sonderbedarfs-BEZ	3.658,0	3.658,0	3.658,0					
.i.	(1.870,3)	(1.870,3)	(1.870,3)	2.752,3	2.752,3	2.752,3	2.746,4	2.733,1
5. BEZ-politische Führung¹⁾							25,6	25,6
Saldo =								
aufgabenbezogene laufende Zuweisungen und Zuschüsse	2.036,1	2.081,2	2.283,6	1.291,9	2.913,1	1.530,2	1.042,4	1.036,6
	(1.041,1)	(1.064,1)	(1.167,6)					
Anteil an den bereinigten Einnahmen in %	6,7	6,7	7,6	8,4	16,6	9,7	6,5	6,4

¹⁾ Entsprechend dem Solidarpakt II wird die BEZ-politische Führung erstmals 2005 zugewiesen (vgl. Jahresbericht 2002 des SRH, Beitrag Nr. 2, Pkt. 2.2).

Die aufgabenbezogenen laufenden Finanzhilfen trugen im Hj. 2001 zu 7,6 % zur Finanzierung des jährlichen Ausgaberrahmens bei. Im Rahmen des neuen Solidarpakt II werden ab 2002 die ehemaligen IfG-Mittel den Sonderbedarfs-BEZ zugeschlagen (vgl. Pkt. 3.2). Die erhöhten Sonderbedarfs-BEZ spiegeln sich auch in erhöhten Einnahmen in HGr. 2 ab 2002 wider. Während bis 2001 die IfG-Mittel in HGr. 3 veranschlagt wurden, sind diese jetzt im Rahmen der Sonderbedarfs-BEZ in HGr. 2 veranschlagt und unterliegen nicht mehr der investiven Zweckbindung. Die starke Abweichung der Höhe der aufgabenbezogenen laufenden Zuweisungen und Zuschüsse in 2003 resultiert aus den erhöhten Einnahmen von Zuweisungen des Bundes für die Hochwasserhilfe.

3.5 Investitionszuweisungen und -zuschüsse

Zu den Einnahmen des Freistaates aus Investitionszuweisungen und -zuschüssen gehören die aufgabenbezogenen Finanzhilfen sowie Solidarpaktmittel (investive Zuweisungen nach dem IfG Aufbau Ost). Der Anteil der aufgabenbezogenen Investitionszuweisungen an den bereinigten Gesamteinnahmen des Freistaates belief sich bis zum Hj. 2002 auf durchschnittlich rd. 10 %.

Aufgabenbezogene Investitionszuweisungen in Mio. DM (in Mio. €)

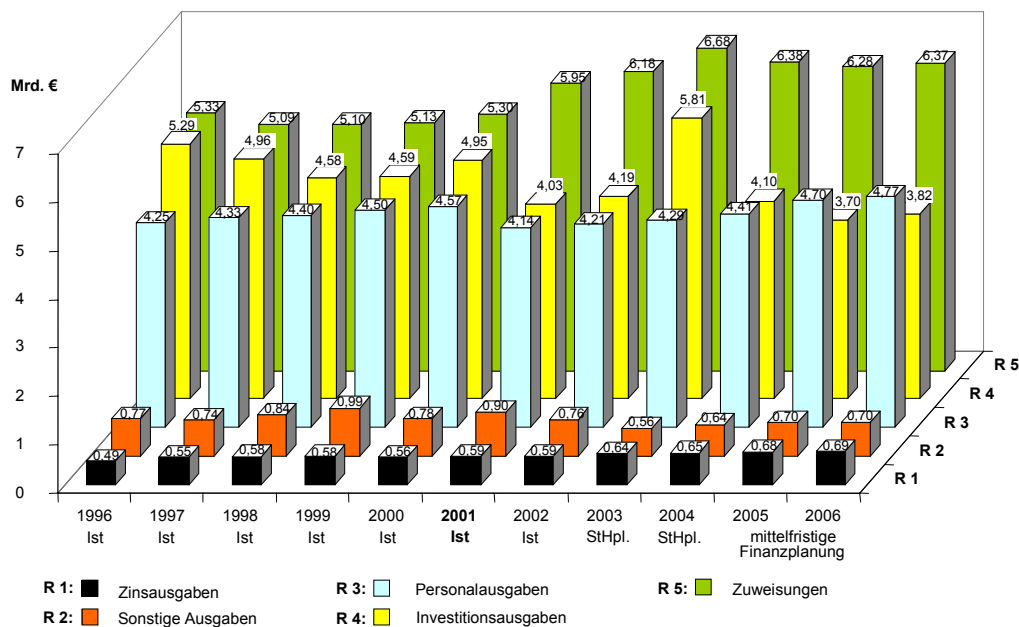
	1999 Ist	2000 Ist	2001 Ist	2002 Ist	2003 StHpl.	2004 StHpl.	2005 mittelfristige Finanzplanung	2006
Einnahmen in HGr. 3 ohne OGr. 32 ./. (2.461,9)	4.815,1 (2.461,9)	5.094,8 (2.604,9)	4.217,3 (2.156,3)	2.274,1	2.359,1	1.685,8	1.466,0	1.457,4
IfG Aufbau Ost¹⁾ (Ist ohne Reste)	1.822,5 (931,8)	1.679,5 (858,7)	1.354,4 (692,5)	67,5	0,0	0,0	0,0	0,0
Saldo	2.992,6 (1.530,1)	3.415,3 (1.746,2)	2.862,8 (1.463,7)	2.206,6	2.359,1	1.685,8	1.466,0	1.457,4
Anteil an den bereinig- ten Einnahmen in %	9,8	11,0	9,5	14,4	13,5	10,7	9,2	8,9

¹⁾ Ohne anteilige IfG-Mittel gemäß GSG. IfG-Mittel werden gemäß Solidarpakt II ab 2002 den Sonderbedarfs-BEZ zugeschlagen.

Im Rahmen des SFG sind ab 2002 keine Finanzhilfen nach den IfG Aufbau Ost mehr vorgesehen. Diese sind durch das SFG für die Hj. 2002 bis 2006 in Höhe von jeweils 882 Mio. € in Sonderbedarfs-BEZ umgewandelt worden (vgl. dazu Pkt. 3.2). Bei den IfG-Mitteln in 2002 handelt es sich um Restzahlungen aus 2001. Die erhöhten Einnahmen in der HGr. 3 in den Hj. 2002 und 2003 (Restbeträge sind auch im Hj. 2004 veranschlagt) resultieren aus den Hochwasserhilfen des Bundes und der EU.

Der Anteil der laufenden (s. Pkt. 3.4) und investiven aufgabenbezogenen Transfers an den bereinigten Einnahmen lag 2001 bei 17,1 % und ist damit in den letzten drei Jahren nahezu konstant geblieben.

4 Ausgabenstruktur



4.1 Staatshaushalt nach Rechtsbindungs- und Refinanzierungsstrukturen

Die nachfolgende Darstellung stellt die Ausgaben des Freistaates Sachsen nach ihrem Entstehungsgrund dar. Mit Hilfe dieser Aufgliederung lässt sich erkennen, inwieweit im Haushalt insbesondere

- Rechtsverpflichtungen,
- EU-Programme und
- Bund-Länder-Programme

dotiert sind. Soweit im Haushalt darüber hinaus Mittel zur Verfügung stehen, handelt es sich um sog. „freie“ oder „disponible“ Ausgaben.

Ausgaben nach Rechtsbindungs- und Refinanzierungsstrukturen	Ist 2001		Ist 2002 ¹⁾	
	in T€	in %	in T€	in %
Gesamtausgabenrahmen	15.603.902,2	100,0	15.331.110,1	100,0
1. Haushaltsposition/Maßnahmen/Programme davon:				
Personalausgaben	4.136.178,0	26,5	4.214.166,2	27,5
Sächliche Verwaltungsausgaben	767.217,8	4,9	741.487,3	4,8
Zinsen	589.456,1	3,8	588.237,3	3,8
Sachinvestitionen	142.159,3	0,9	116.873,1	0,8
Besondere Finanzierungsausgaben	121.064,4	0,2	8.148,0	0,1
Zwischensumme 1.	5.756.075,6	36,9	5.668.911,9	37,0
2. Bundesgesetzliche Rechtsverpflichtungen Summe Bundesgesetze darunter:	2.214.698,4	14,2	2.297.253,9	15,0
GVFG - Kommunalen Straßenbau	77.679,5	0,5	76.759,4	0,5
GVFG - ÖPNV und Stadtbahnen	26.202,5	0,2	19.571,7	0,1
Wohngeldgesetz	286.613,8	1,8	301.164,7	2,0
Regionalisierungsgesetz (Bahnstrukturreform)	504.136,6	3,2	502.314,9	3,3
Gesetzliche Leistungen nach dem Pflegeversicherungsgesetz (Mitfinanzierung durch den Bund)	130.743,9	0,8	119.222,3	0,8
Leistungen nach dem Unterhaltsvorschussgesetz	14.669,8	0,1	13.715,3	0,1
Erstattung an die Verkehrsbetriebe für die unentgeltliche Beförderung Behinderteter im Nahverkehr	14.424,4	0,1	15.849,9	0,1
Krankenhausförderung nach Art. 14 GSG einschließlich Landeskomplementärmitteln	221.458,1	1,4	216.541,2	1,4
BAföG	157.014,1	1,0	191.749,5	1,3
Durchführung gesetzliche Unfallversicherung	25.308,9	0,2	24.871,3	0,2
Versorgungsleistungen durch Überführung von Leistungen aus den Sonderversorgungssystemen in die gesetzliche Rentenversicherung	224.000,6	1,4	237.112,0	1,5
Versorgungsleistungen durch Überführung von Leistungen aus den Zusatzversorgungssystemen in die gesetzliche Rentenversicherung	421.425,7	2,7	490.837,0	3,2
Zwischensumme 1. und 2.	7.970.774,0	51,1	7.966.165,8	52,0
3. Landesgesetzliche Rechtsverpflichtungen Summe Landesgesetze darunter:	3.897.551,4	25,0	4.010.970,3	26,2
Bundesvertriebenenförderungsgesetz/Aussiedlereingliederungsgesetz	16.631,8	0,1	16.987,7	0,1
Asylbewerber-Bürgerkriegsflüchtlinge (Asylbewerberleistungsgesetz)	70.805,8	0,5	65.070,0	0,4
Gesetz über Schulen in freier Trägerschaft	118.785,4	0,8	136.574,5	0,9
Landeserziehungsgeld	58.026,3	0,4	63.487,9	0,4
Gesetz über die Kindertageseinrichtungen (ohne Lernbehinderte)	218.001,5	1,4	229.363,1	1,5
Landesblindengesetz	33.223,2	0,2	32.882,2	0,2
Krankenhausförderung (Pauschalförderung nach SächsKHG)	39.895,6	0,3	39.898,0	0,3
Zuschüsse Forensische Psychiatrie in Landeskrankenhäusern	21.515,3	0,1	23.254,3	0,2
Kulturraumgesetz	46.018,2	0,3	46.045,8	0,3
FAG (ohne HGr. 5)	3.193.007,7	20,5	3.287.428,1	21,4
Zwischensumme 1. bis 3.	11.868.325,4	76,1	11.977.136,1	78,1

Ausgaben nach Rechtsbindungs- und Refinanzierungsstrukturen	Ist 2001		Ist 2002 ¹⁾	
	in T€	in %	in T€	in %
4. Sonstige Verpflichtungen				
Summe Sonstige Verpflichtungen	174.569,9	1,1	203.331,6	1,3
<u>darunter:</u>				
Zuschüsse Siemens, AMD	38.997,0	0,2	73.034,2	0,5
Kofinanzierung des Verwaltungsabkommens zur Braunkohlesanierung	59.612,1	0,4	60.283,0	0,4
Inanspruchnahme aus Gewährleistungen (Bürgschaften-Ausfallleistungen)	25.159,4	0,2	26.812,2	0,2
Maßnahmen der Wohnungsfürsorge für Bedienstete des Freistaates Sachsen	9.746,0	0,1	8.719,5	0,1
Zwischensumme 1. bis 4.	12.042.895,3	77,2	12.180.467,7	79,4
5. EU-Programme				
Summe EU-Programme	802.611,3	5,1	741.439,5	4,8
<u>darunter:</u>				
Entkoppelte EFRE-Mittel Berufsschulenbau	20.045,6	0,1	27.251,8	0,2
Gekoppelte EFRE-Mittel und technische Hilfe	78.962,2	0,5	29.177,7	0,2
Entkoppelte EFRE-Mittel Förderung Forschung und Technologie (SMWA)	115.512,5	0,7	64.737,3	0,4
EU-Gemeinschaftsinitiativen	29.927,6	0,2	6.154,0	0,0
Sonderprogramm Straßenbau aus EFRE-Mitteln	118.520,4	0,8	94.500,7	0,6
Förderung der beruflichen Bildung und Bekämpfung der Arbeitslosigkeit	210.182,0	1,3	230.895,3	1,5
EU-Programm „Umweltgerechte Landwirtschaft“	72.270,5	0,5	70.897,2	0,5
Gemeinschaftliches Förderkonzept „Ländlicher Raum“	70.238,3	0,5	100.499,3	0,7
Entkoppelte EFRE-Mittel Wasser/Abwasser	42.950,7	0,3	59.442,1	0,4
Entkoppelte EFRE-Mittel Forschung und Entwicklung (SMWK)	12.557,3	0,1	23.909,9	0,2
Zwischensumme 1. bis 5.	12.845.506,6	82,3	12.921.907,2	84,3
6. Bund-Länder-Programme				
Summe Bund-Länder-Programme	1.421.802,8	9,1	1.215.915,0	7,9
<u>darunter:</u>				
Städtebau	163.158,9	1,0	160.951,2	1,0
Wohnungsbau	201.974,2	1,3	119.251,4	0,8
GA Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur	532.251,2	3,4	427.834,5	2,8
Kosten der Fachplanung, Entwurfsbearbeitung und Bauleitung für Bundesautobahnen und Bundesstraßen	41.109,7	0,3	30.928,8	0,2
GA Agrarstruktur	67.362,2	0,4	80.835,5	0,5
Rahmenvereinbarung Forschungsförderung	172.774,2	1,1	176.393,8	1,2
Ausgaben für Hochschulen und Hochschulkliniken im Rahmen des HBFEG	18.055,1	0,1	25.223,3	0,2
Zwischensumme 1. bis 6. = Gebundene Haushaltsmittel	14.267.309,4	91,4	14.137.822,2	92,2
7. Freiwillige Landesmittel (Landesmaßnahmen/Landesprogramme)				
Summe Landesprogramme, Landesbaumaßnahmen	972.259,1	6,2	862.522,6	5,6
<u>darunter:</u>				
Städtebau	49.158,6	0,3	13.242,2	0,1
Wohnungsbau	138.991,6	0,9	135.524,5	0,9
Denkmalpflege	27.291,8	0,2	10.097,2	0,1
Schulhausbau (ohne FAG)	19.879,9	0,1	44.182,3	0,3
Sportförderung	40.498,7	0,3	33.813,5	0,2
Förderung der beruflichen Bildung und Bekämpfung der Arbeitslosigkeit	31.645,3	0,2	30.029,1	0,2
Staatsstraßenbau	61.468,3	0,4	45.002,3	0,3
Vergabe von Ingenieurleistungen für Kreis- und Staatsstraßenbau	16.037,9	0,1	12.015,0	0,1
Jugendhilfe	28.824,5	0,2	26.731,0	0,2
Förderung Familien einschließlich Landesstiftung	9.354,6	0,1	9.604,8	0,1
Förderung Senioren einschließlich Aktion 55	5.174,7	0,0	4.775,7	0,0
Maßnahmen für Behinderte	37.877,8	0,2	30.874,3	0,2
Gesundheitswesen	18.811,2	0,1	17.878,6	0,1
Landesprogramm Ländlicher Raum	20.960,9	0,1	14.856,2	0,1
Immissionsschutz	5.380,0	0,0	3.959,6	0,0
Naturschutz und Landschaftspflege	7.521,8	0,0	6.228,3	0,0
Wasser, Abwasser, Wasserbau (einschließlich wirtschaftlich Not leidender Aufgabenträger)	46.664,9	0,3	70.137,9	0,5
Kernverfahrenstechnik und Analytik Rossendorf und Stilllegung Kerntechnik Rossendorf	6.140,4	0,0	5.327,8	0,0
Betriebe und Beteiligungen	31.134,9	0,2	29.323,5	0,2
Landesbau - Kap. 1401 bis 1420	189.095,3	1,2	135.853,2	0,9
Zwischensumme 1. bis 7.	15.239.568,5	97,7	15.000.344,8	97,8

Ausgaben nach Rechtsbindungs- und Refinanzierungsstrukturen	Ist 2001		Ist 2002 ¹⁾	
	in T€	in %	in T€	in %
8. Freiwillige Landesmittel, disponibler Bereich (institutionelle Förderung)				
Summe Freiwillige Landesmittel, disponibler Bereich (institutionelle Förderung)	364.333,8	2,3	330.765,3	2,2
<u>darunter:</u>				
Gesundheitseinrichtungen in Landesträgerschaft	17.635,7	0,1	12.747,9	0,1
Staatsbetrieb LTV; Brauchwasserreserve	10.322,3	0,1	5.812,7	0,0
Umweltbetriebsgesellschaft - Staatsbetrieb	12.015,4	0,1	12.015,3	0,1
Außeruniversitäre und landesfinanzierte Forschungseinrichtungen	7.332,4	0,0	5.886,7	0,0
Kernverfahrenstechnik und Analytik Rossendorf und Stilllegung Kerntechnik Rossendorf	11.117,9	0,1	10.647,3	0,1
Zuschüsse an Unikliniken Dresden und Leipzig	148.526,2	1,0	142.155,0	0,9
Staatsoper und Staatsschauspiel, Förderung 26er Betriebe	49.902,1	0,3	49.902,1	0,3
Zuschüsse an Studentenwerke (insbesondere Studentenheime)	26.443,5	0,2	23.169,8	0,2
Berufsakademie Sachsen	13.586,2	0,1	14.267,2	0,1
Summe 7. und 8.	1.336.592,9	8,6	1.193.287,9	7,8
Gesamtsumme 1. bis 8.	15.603.902,2	100,0	15.331.110,1	100,0

¹⁾ Hochwasserbereinigte Angaben.

Insgesamt sind 91,4 % des Haushalts durch Rechtsverpflichtungen gebunden oder werden im Rahmen von mischfinanzierten Programmen eingesetzt. Im Jahr 2000 waren es 86,6 %. Mit dem erheblichen Ausfall von Steuereinnahmen ab dem Hj. 2002 und bei Berücksichtigung aktueller Steuerschätzungen und Wirtschaftswachstumsprognosen wird der finanzielle Spielraum zur Dotierung von Landesprogrammen weiter gegen „0“ gehen. Angesichts dieser Entwicklung wird es nötig werden, die laufenden Landesprogramme hinsichtlich ihrer Finanzierbarkeit kritisch zu überprüfen. Neue Landesprogramme können nur dann aufgelegt werden, wenn gleichzeitig ein anderes eingestellt wird oder sich die allgemeinen Deckungsmittel erhöhen. Dabei müssen institutionelle Förderungen noch besonders berücksichtigt werden. Hier ist allenfalls ein schrittweiser Förderabbau möglich, wenn die Aufgaben, die der Zuwendungsempfänger erledigt, nicht mehr im Interesse des Landes liegen oder im Rahmen der politischen Gewichtung zurückgestellt werden.

Vorstehende Tabelle berücksichtigt auch nicht die faktische haushaltswirtschaftliche Bindungswirkung, die Existenz oder Neugründung von Staatsbetrieben mit sich bringen. Betriebe gem. § 26 SÄHO werden vom Freistaat zur langfristigen Wahrnehmung seiner Aufgaben gegründet und benötigen regelmäßig dafür Haushaltsmittel in Form von jährlichen Zuführungen.

Der finanzielle Rahmen für freiwillige Landesprogramme und -maßnahmen ist im Hj. 2001 noch enger geworden. Dafür sind hauptsächlich gestiegene Personal- und Zinsausgaben sowie 26,8 % Erhöhung der Ausgaben für Versorgungsleistungen durch Überführung von Leistungen aus den Zusatzversorgungssystemen in die gesetzliche Rentenversicherung verantwortlich. Auch lagen die Mittel für den kommunalen Finanzausgleich um 2,8 % höher als im Vorjahr. Rückläufige Steuereinnahmen ab 2002 und die weitere Reduzierung der Solidarpaktmittel werden den finanziellen Handlungsrahmen zusätzlich negativ beeinflussen. Die weitere Entwicklung der Personalausgaben wird ebenfalls Auswirkungen auf den Umfang der disponiblen Haushaltsmittel haben. **Nur über tief greifende strukturelle Veränderungen wird sich ein sinnvoller Personalabbau realisieren lassen, um die stetig steigenden Personalausgaben in den Griff zu bekommen (vgl. Pkt. 1). Ohne die Lösung struktureller Probleme in den Bereichen Personal, Organisation und Rechtsverpflichtung ist die Sanierung der Staatsfinanzen nicht zu bewältigen.**

4.2 Leistungen an den kommunalen Bereich

Die Zuwendungen und Zuschüsse des Freistaates an die Gemeinden und Gemeindeverbände umfassen Ausgaben innerhalb des kommunalen Steuerverbunds und Leistungen außerhalb des Bereichs des FAG. Die laufenden und investiven Zuweisungen des Freistaates Sachsen an die Kommunen im Hj. 2001 betragen in Summe rd. 9,6 Mrd. DM (4,9 Mrd. €). Gegenüber 2000 bedeutet das eine Reduzierung um 10 %.

Einen Beitrag zu diesem Rückgang leistete der verzögerte Programmanlauf bei den Strukturfondsmitteln der EG. Dieser war Folge einer Umstellung des Verfahrens zur Ausreichung der Mittel sowie der späten Genehmigung des operationellen Programms durch die Kommission. Im Hj. 2001 waren bei den Programmen, die aus Mitteln der EG gespeist werden, um 191,3 Mio. DM (97,8 Mio. €) geringere Ausgaben als im Vorjahr geleistet worden.

Der Rückgang der investiven Fördermittel für den kommunalen Bereich ist weiter mit geringeren Ausgaben für die Zuweisungen aus dem Landesprogramm zur Wiedergewinnung, Erneuerung und Erweiterung von Mietwohnungen zu erklären. Der Unterschied zum Vorjahr beträgt 735,9 Mio. DM (376,0 Mio. €).

Die Ausgaben beliefen sich bei vorgenanntem Programm, das die Bereitstellung von angemessenem und bezahlbarem Wohnraum durch Sanierung oder Wiedergewinnung der vorhandenen Bausubstanz zum Ziel hat, im Hj. 2000 auf 990,3 Mio. DM (506,5 Mio. €) und im Hj. 2001 auf 254,9 Mio. DM (130,0 Mio. €). Der hohe Ausgabenstand im Jahr 2000 wurde durch eine sog. Umschichtung und die Leistung von abgezinsten Erstattungsbeiträgen vor Eintritt der Fälligkeit ermöglicht (s. hierzu näher Jahresbericht 2002, Beitrag Nr. 1, Pkt. 11.2, S. 40).

Zuweisungen an den kommunalen Bereich in Mio. DM (in Mio. €)								
	1999 Ist	2000 Ist	2001 Ist	2002 Ist	2003 StHpl.	2004 StHpl.	2005 mittelfristige Finanzplanung	2006
laufende Zuweisungen	6.427,3 (3.286,2)	6.634,1 (3.392,0)	6.747,9 (3.450,2)	3.628,1	3.604,8	3.554,5	3.511,8	3.523,9
Investitionszuweisungen	3.763,9 (1.924,4)	4.027,7 (2.059,3)	2.847,8 (1.456,1)	1.697,3	2.586,2	1.701,5	1.712,5	1.715,6
Zuweisungen insgesamt ¹⁾	10.191,2 (5.210,7)	10.661,8 (5.451,3)	9.595,7 (4.906,2)	5.325,3	6.190,9	5.256,0	5.224,4	5.239,5
darunter: Zuweisungen im Rahmen des FAG ²⁾	5.791,4 (2.961,1)	6.075,3 (3.106,3)	6.227,5 (3.184,1)	3.278,5	3.136,5	3.099,3	3.404,2	3.481,1
<i>Anteil der Zuweisungen insgesamt an den bereinig- ten Ausgaben in %</i>	33,5	33,8	31,7	33,4	34,4	32,5	32,5	32,1

¹⁾ Gesamtsummen ohne HGr. 5 und ohne Schuldendiensthilfe an den Bund.

²⁾ Im Hj. 1999 ohne Tit. 919 01 Rückstellungen für Istabrechnungen der Ausgleichsjahre 1998 und 1999.

Der Anteil der Ausgaben, die der Freistaat an die Kommunen zur Verstärkung kommunaler Finanzkraft sowie zur Förderung laufender und investiver kommunaler Aufgaben leistet, betrug in den letzten Jahren durchschnittlich 33 % der Gesamtausgaben des Staatshaushaltes.

4.3 Personalausgaben

Der Personalbestand und die Personalausgaben haben sich wie folgt entwickelt:

	Personalbestand ¹⁾ in VK	Personalsoll Anzahl der Stellen A + B	Personalausgaben			
			Soll lt. Haushaltsplan in Mio. DM (Mio. €)		Ist lt. HR in Mio. DM (Mio. €)	
1995	133.287	115.599	8.296,0	(4.241,7)	8.035,3	(4.108,4)
1996	132.894	114.931	8.840,9	(4.520,3)	8.305,2	(4.246,4)
1997	130.215	111.047	8.717,7	(4.457,3)	8.475,8	(4.333,6)
1998	128.615	110.792	8.947,8	(4.575,0)	8.606,2	(4.400,3)
1999	126.317	108.502	9.150,9	(4.678,8)	8.806,7	(4.502,8)
2000	125.797	106.612	9.424,6	(4.818,7)	8.936,4	(4.569,1)
2001	125.372	105.414	8.389,2	(4.289,3)	8.089,7	(4.136,2)²⁾
2002	122.683	103.949	8.602,5	(4.398,4)²⁾		(4.214,2)²⁾

¹⁾ Zur besseren Übersicht werden ab Jahresbericht 2003 alle in VK umgerechneten Beschäftigten, die über das Personalsoll hinausgehen, dargestellt. Sie werden von dritter Seite z. B. in Vorschussdienststellen, ABM, Drittmittel- und/ bzw. Forschungsprojekten bezahlt.

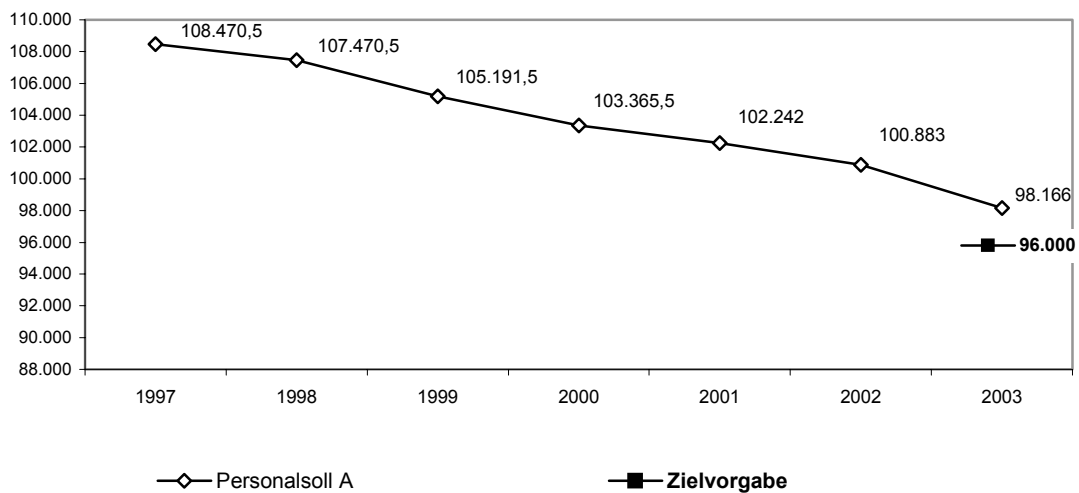
²⁾ Ohne Zusatz- und Sonderversorgungssysteme.

Der Personalbestand in VK ist 2001 gegenüber dem Vorjahr um 422 verringert worden. Die Personalreduzierung erfolgte im Wesentlichen im Ressort des SMK in den Bereichen Grundschulen, Mittelschulen und Gymnasien aufgrund von Altersabgängen und der zwischen der Staatsregierung und den Lehrerverbänden geschlossenen Teilzeitervereinbarungen im Zusammenhang mit dem Rückgang der Schülerzahlen sowie im Ressort des SMF durch die Neustrukturierung der Finanzkassen und die Verbesserung der Arbeitsabläufe unter Einsatz neuer EDV-Verfahren. Im Geschäftsbereich des SMWK erfolgte eine Stellenmehrung bei der Überführung der Universitätskliniken in Anstalten des öffentlichen Rechts sowie durch die Schaffung neuer Azubistellen.

Personalabbaukonzeption

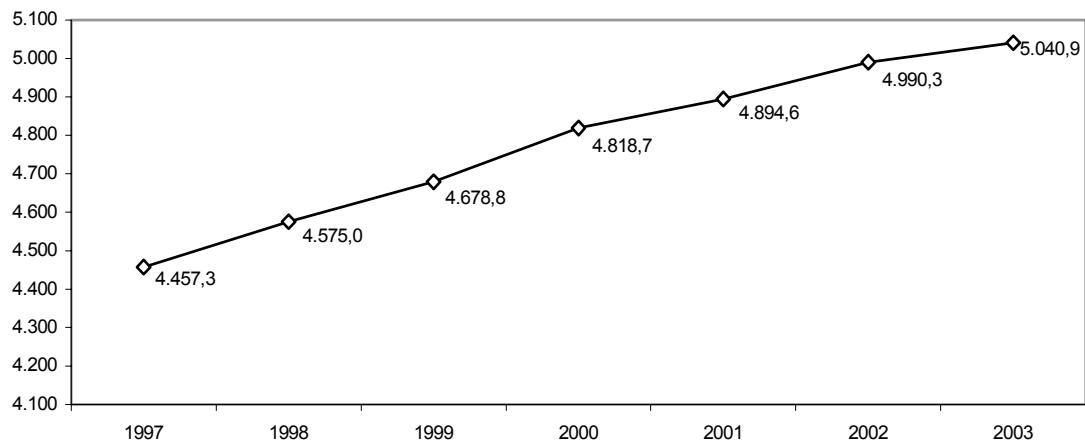
Die von der Staatsregierung 1998 beschlossene Personalabbaukonzeption sieht bis Ende 2003 einen Stellenabbau im Plansoll A auf 96.000 Planstellen/Stellen vor. Die Berechnung der Zielgröße erfolgte auf der Grundlage der Stellenpläne von 1997 und unter Berücksichtigung der Entwicklung der EW-Zahl.

Bis 2002 wurden im Bereich der Dauerstellen (Personalsoll A) 6.587,5 Planstellen/Stellen abgebaut. Im Haushaltplan 2003 sind 98.166 Planstellen/Stellen, 2.166 mehr als die Zielvorgabe vorsah, im Plansoll A ausgebracht.



Trotz dieser Stellenreduzierung stiegen die Kosten für den Personalhaushalt im Vergleichszeitraum von 1998 bis 2002 um 415,3 Mio. €, von 4.575,0 Mio. € auf 4.990,3 Mio. €¹⁾.

Personalausgaben in Mio. €



¹⁾ Für den Vergleich wurden ab 2001 die bereinigten Personalausgaben der HGr. 4, einschließlich der Leistungen für Sonder- und Zusatzversorgungssysteme, berücksichtigt.

Die Sächsische Staatsregierung hat zwischenzeitlich die Stellenabbaukonzeption fortgeschrieben, das Personalsoll A soll bis 2008 auf 88.500 Planstellen/Stellen zurückgeführt werden. Dafür soll nach dem Stellenabbaubericht, der über den bereits haushaltsrechtlich abgesicherten Stellenabbau hinaus erforderliche Stellenabbau in Höhe von 3.531 Planstellen/Stellen vorgezogen und 2003 begonnen werden.

Die Personalausgaben haben sich im Hj. 2001 gegenüber dem Vorjahr um 846,7 Mio. DM (432,9 Mio. €) verringert. Im Hj. 2000 waren jedoch die Aufwendungen für die Sonder- und Zusatzversorgungssysteme in Höhe von 1.006,5 Mio. DM (514,6 Mio. €) bei den Personalausgaben veranschlagt, ab Hj. 2001 dagegen den Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse zugeordnet. Bei Ausgliederung dieser Ausga-

ben aus den Zahlen des Jahres 2000 stellen sich die Personalausgaben wie folgt dar:

	Soll Mio. DM (Mio. €)		Ist Mio. DM (Mio. €)	
Hj. 2000	8.418,7	(4.304,4)	7.941,2	(4.060,3)
Hj. 2001	8.389,2	(4.289,3)	8.089,7	(4.136,2)
Hj. 2002	8.602,5	(4.398,4)		(4.214,2)

Demnach stiegen die Personalausgaben (ohne Sonder- und Zusatzversorgungssysteme) im Hj. 2001 gegenüber dem Hj. 2000 um 148,5 Mio. DM (75,9 Mio. €) bzw. 1,9 % auf 8.089,7 Mio. DM (4.136,2 Mio. €). Der Anteil der Personalausgaben an den bereinigten Gesamtausgaben des Freistaates (ohne die Zusatz- und Sonderversorgungssysteme) betrug im Jahr 2000 25,2 % und im Jahr 2001 26,7 %, ist also um 1,5 %-Punkte gestiegen. Auch im Hj. 2002 stiegen die Personalausgaben um 1,9 %-Punkte weiter an.

Die Personalausgaben je EW lagen 2000 bei 1.787,6 DM (914 €) und 2001 bei 1.836,5 DM (939 €) [die EW-Zahl des Freistaates Sachsen verringerte sich gegenüber dem Vorjahr um rd. 38.672 Personen].

Folgende Übersicht zeigt die Entwicklung der Personalausgaben im Jahresvergleich 2001 zu 2000:

Personalausgaben 2000 und 2001 in Mio. €				
	2000 Ist	2001 Ist	Veränderungen gegenüber Vorjahr	
			absolut	in %
Abgeordnete und ehrenamtlich Tätige	15,5	15,2	-0,3	-1,9
Beamte, Richter	982,8	1.025,2	42,4	+4,3
Zuführung an Versorgungsrücklage	1,7	3,5	1,8	+105,9
Angestellte	2.786,4	2.809,2	22,8	+0,8
Arbeiter	128,7	131,0	2,3	+1,8
Andere Bezüge	1,4	1,5	0,1	+7,1
Beihilfen u. ä.	42,3	42,6	0,3	+0,7
Versorgung	12,5 ¹⁾	18,2 ²⁾	5,8 ²⁾	+46,4 ²⁾
Beschäftigungsentgelte (Aufwendungen für nebenamtlich und nebenberuflich Tätige)	31,2	31,8	0,6	+1,9
Nicht aufteilbare Personalausgaben (Tit. 428 bis 429)	27,0	23,9	-3,1	-11,5
Trennungsgeld	4,2	3,9	-0,3	-7,1
Personalbezogene Sachausgaben	26,4	30,1	3,7	+14,0
Insgesamt	4.060,1	4.136,2	76,1	+1,9

¹⁾ Ohne Sonder- und Zusatzversorgungsleistungen.

²⁾ Darunter Ausgaben für ABM: 2000: 28,0 Mio. DM (14,3 Mio. €), 2001: 25,2 Mio. DM (12,9 Mio. €); im Soll: 2000: 5,5 Mio. DM (2,8 Mio. €), 2001: 4,7 Mio. DM (2,4 Mio. €).

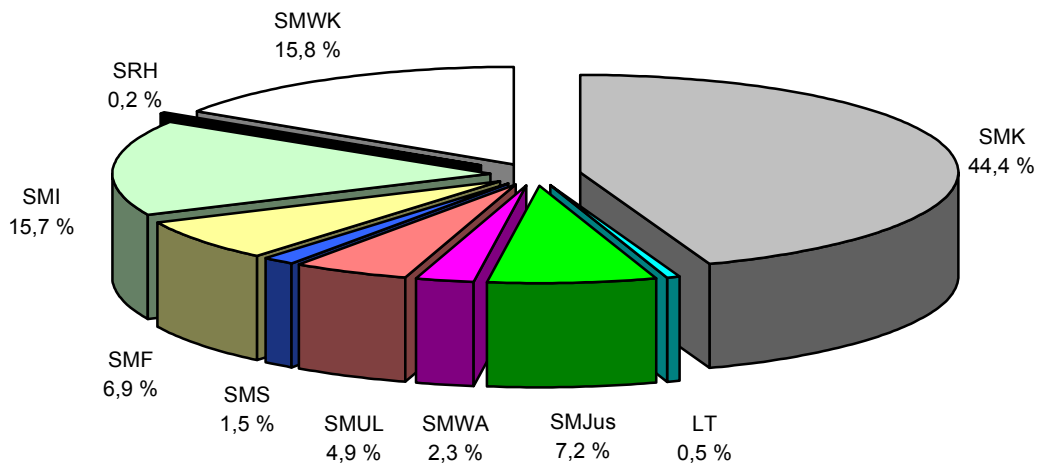
Im Hj. 2001 erhöhten insbesondere Anhebungen der Vergütungen und Löhne der Angestellten und Arbeiter von 3,9 % und der Bezüge der Beamten von 3,3 % die Personalausgaben. Der Anstieg der Beamtenbezüge wurde auch dadurch verursacht, dass Beamte nach Erlangung der persönlichen Voraussetzungen gemäß den laufbahnrechtlichen Vorschriften befördert werden. Bei den Versorgungsausgaben ist der Anstieg auf die kontinuierliche Erhöhung der Anzahl der Versorgungsempfänger zurückzuführen.

Anteile der Ressorts

Ressort	Epl.	HR 2000 Ist in T€	HR 2001 Ist in T€	Veränderung gegenüber Vorjahr	
				absolut in T€	in %
LT	01	20.865	20.782	-83	-0,4
SK	02	11.184	11.605	421	+3,7
SMI	03	611.729	645.970	34.241	+5,6
SMF	04	268.610	284.485	15.875	+5,9
SMK	05	1.809.713	1.820.384	10.671	+0,6
SMJus	06	280.169	297.570	17.401	+6,2
SMWA	07	101.136	94.526	-6.610	-6,5
SMS	08	62.825	63.551	726	+1,2
SMUL	09	195.957	201.966	6.009	+3,1
SRH	11	8.899	9.776	877	+9,9
SMWK	12	632.347	646.799	14.452	+2,3
Summe Ressort		4.003.434	4.097.414	93.980	+2,3
	15	565.691 ¹⁾	38.764	-526.927	-93,1
Gesamtsumme Personalausgaben		4.569.125	4.136.178	-432.947	-9,5

¹⁾ Davon entfallen 409,8 Mio. DM (209,5 Mio. €) auf Versorgungsleistungen nach § 15 AAÜG für das Sonderversorgungssystem nach Anlage 2 Nr. 2 AAÜG und 585,6 Mio. DM (299,4 Mio. €) für Versorgungsleistungen infolge Überführung von Zusatzversorgungssystemen in die Rentenversicherung.

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



In den Ressorts SMWK, SMK und SMI waren mit 78.878 VK 72,3 % des Personals der Landesverwaltung konzentriert. Für diese Ressorts wurden rd. 76 % der Personalausgaben benötigt.

4.4 Sächliche Verwaltungsausgaben

Zu den sächlichen Verwaltungsausgaben gehören insbesondere die Ausgaben für Geschäftsbedarf, Bücher und Zeitschriften, Post- und Fernmeldegebühren, Fahrzeughaltung, Geräte und Ausstattungsgegenstände, Sachverständigen- und Gerichtskosten, Dienstreisen, Mieten und Pachten sowie Kosten der Bewirtschaftung und Unterhaltung von Grundstücken und Gebäuden.

Sächliche Verwaltungsausgaben in Mio. DM (in Mio. €)								
	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
	Ist	Ist	Ist	Ist	StHpl.	StHpl.	mittelfristige Finanzplanung	
Ausgaben in OGr. 51 bis 54	1.448,7 (740,7)	1.458,7 (745,8)	1.500,5 (767,2)	743,0	694,1	701,3	698,5	697,2
darunter:								
Gr. 529 Verfügungsmittel	0,6 (0,3)	0,7 (0,3)	0,8 (0,4)	0,3	0,5	0,5		
Gr. 531 Öffentlichkeitsarbeit	16,0 (8,0)	16,5 (8,4)	14,2 (7,3)	6,5	7,7	7,5		
Gr. 532 bis 546 Sonstiges	117,3 (60,0)	121,1 (61,9)	133,8 (68,4)	53,0	60,9	68,5		
Gr. 547 Vermischte Ausgaben	237,7 (121,5)	226,2 (115,7)	264,9 (135,5)	148,4	121,0	119,9		
Anteil der sächlichen Verwaltungsausgaben an den bereinigten Ausgaben in %	4,8	4,6	5,0	4,7	3,9	4,3	4,3	4,3
Sächliche Verwaltungsausgaben je EW Sachsens in DM	324,84	329,60	342,26					
je EW in € ¹⁾	(166,09)	(168,52)	175,00	169,46	158,32	159,96	159,32	159,03
Sächliche Verwaltungsausgaben je Beschäftigten im öffentlichen Dienst im Freistaat Sachsen in DM ²⁾	12.129,83	12.305,81	12.613,35					
je Beschäftigten in €	6.201,88	6.291,86	6.449,10	6.360,26	5.942,03	6.003,66	5.979,69	5.968,56

¹⁾ Bei der Berechnung wurde für die Jahre 2002 bis 2006 der EW-Stand zum 01.01.2002 zugrunde gelegt.

²⁾ Zahlfälle in Personen gesamt (ohne Vorschussdienststellen und ABM); Angaben monatliche Statistiken des SMF zu Personalentwicklung, Personalausgaben jeweils Stand Dezember, für die Jahre 2003 bis 2006 wurden die Daten mit Stand Dezember 2002 zugrunde gelegt.

Bei den sog. Verfügungsmitteln der Gr. 529 (Ausgaben für außergewöhnlichen Aufwand aus dienstlicher Veranlassung in besonderen Fällen in Ministerien) setzt sich der bereits im Vorjahr festgestellte leichte Aufwärtstrend fort.

Zu den sonstigen Verwaltungsausgaben zählen z. B. Schadensersatzleistungen und Leistungen aufgrund von gerichtlichen Entscheidungen oder Prozessvergleichen. Auch Kosten für Umzüge und Verlegung von Dienststellen oder die sächlichen Ausgaben im Zusammenhang mit der Euroumstellung werden zu den sonstigen Verwaltungsausgaben gerechnet.

Unter Gr. 547 „Nicht aufteilbare sächliche Verwaltungsausgaben“ werden sämtliche Ausgaben gebucht, die sich nicht den Gr. 511 bis 546 zuordnen lassen.

Im Hj. 2001 betragen die sächlichen Verwaltungsausgaben 1.500,5 Mio. DM (767,2 Mio. €). Wie schon in den Vorjahren überstiegen die Ausgaben der HGr. 5 (ohne OGr. 57) das Soll um 62,9 Mio. DM (32,2 Mio. €). Der Haushaltsansatz wurde damit um 4,4 % überschritten. Die Steigerungsrate gegenüber dem Vorjahr beträgt 2,9 %. Der Freistaat Sachsen erreichte im Hj. 2001 den bisherigen Höchststand der Verwaltungsausgaben. Sie liegen im Freistaat mit rd. 175 € je EW um 13,6 % höher als die säch-

lichen Verwaltungsausgaben der alten Länder, die sich im Hj. 2001 durchschnittlich auf rd. 154 € je EW beliefen.

Das SMF führt die gestiegenen Verwaltungsausgaben auf gestiegene Ausgaben für die Unterhaltung der Grundstücke, Gebäude und Räume, insbesondere durch einen entsprechenden Bestand an Altgebäuden, und auf Ausgabensteigerungen bei den „Nicht aufteilbaren sächlichen Verwaltungsausgaben“ zurück.

4.5 Zinsausgaben an den Kreditmarkt

Gegenüber dem Vorjahr sind die Zinsausgaben an den Kreditmarkt (OGr. 57) im Hj. 2001 um 53,7 Mio. DM (27,4 Mio. €) angestiegen. Mittelfristig rechnet das SMF weiter mit einer Zunahme der Zinsausgaben.

Zinsausgaben an den Kreditmarkt								
	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
	Ist	Ist	Ist	Ist	StHpl.	StHpl.	mittelfristige Finanzplanung	
Ausgaben in OGr. 57 in Mio. DM (in Mio. €)	1.138,0 (581,8)	1.099,1 (562,0)	1.152,8 (589,4)	588,2	641,9	652,7	680,0	685,8
Anteil an den bereinigten Ausgaben in % (Zinslast- quote)	3,7	3,5	3,8	3,7	3,6	4,0	4,2	4,2
Zinsausgaben je EW Sachsens in DM	255,17	248,35	262,95					
je EW in € ¹⁾	130,46	126,98	134,45	134,17	146,41	148,88	155,10	156,43

¹⁾ Bei der Berechnung wurde für die Jahre 2002 bis 2006 der EW-Stand zum 01.01.2002 zugrunde gelegt.

Bei den Zinsausgaben je EW ergibt sich für das Hj. 2001 ein Anstieg um 5,9 %. Die mittelfristige Finanzplanung des SMF weist einen voraussichtlichen Anstieg von rd. 134 € je EW im Jahr 2001 auf rd. 156 € je EW im Jahr 2006 aus. Voraussichtlich werden die Zinsausgaben je EW stärker als oben dargestellt steigen, da die Erhöhung der Nettokreditaufnahme in den Hj. 2002 bis 2004 in der mittelfristigen Finanzplanung noch keine Berücksichtigung fand. Zudem ist im 5-Jahres-Betrachtungszeitraum noch mit einer rückläufigen EW-Zahl im Freistaat zu rechnen. Dieser Rückgang führt - selbst bei gleich bleibenden Zinsausgaben - rechnerisch zu einem Anstieg beim Pro-Kopf-Verhältnis.

Die Zinslasten hängen im Wesentlichen mit den Kreditaufnahmen des Freistaates in den Jahren 1991 bis 1995 zusammen. Im Bundesdurchschnitt der Flächenländer belaufen sich die Zinsausgaben auf rd. 259 € je EW. Der Freistaat Sachsen liegt mit rd. 134 € je EW rd. 48 % unter dem Bundesdurchschnitt. Ebenso liegt die Zinslastquote mit 3,8 % weit unter dem Bundesdurchschnitt von 8,1 %.

4.6 Laufende Zuweisungen und Zuschüsse

Insgesamt betrug der Anteil der HGr. 6 an den bereinigten Ausgaben im Jahr 2001 rd. 38,5 %. Das bedeutet im Vergleich zum Vorjahr einen Anstieg um 5,6 %.

Laufende Zuweisungen und Zuschüsse								
	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
	Ist	Ist	Ist	Ist	StHpl.	StHpl.	mittelfristige Finanzplanung	
Ausgaben in HGr. 6 in Mio. DM (<i>in Mio. €</i>)	10.038,4 (5.132,6)	10.363,8 (5.298,9)	11.644,5 (5.953,7)	6.184,5	6.682,0	6.379,7	6.280,2	6.366,8
Anteil der HGr. 6 an den bereinigten Ausgaben in %	33,0	32,9	38,5	38,8	37,2	39,4	39,1	39,0

Bei den Zuweisungen und Zuschüssen mit Ausnahme für Investitionen handelt es sich zum großen Teil um die Leistungen im kommunalen Finanzausgleich (insbesondere Schlüsselzuweisungen) an die kreisangehörigen Gemeinden, Kreisfreien Städte und Landkreise. Diese Finanzhilfen werden im Freistaat Sachsen auf der Grundlage des FAG nach dem Gleichmäßigkeitsgrundsatz gewährt (s. Pkt. 4.2).

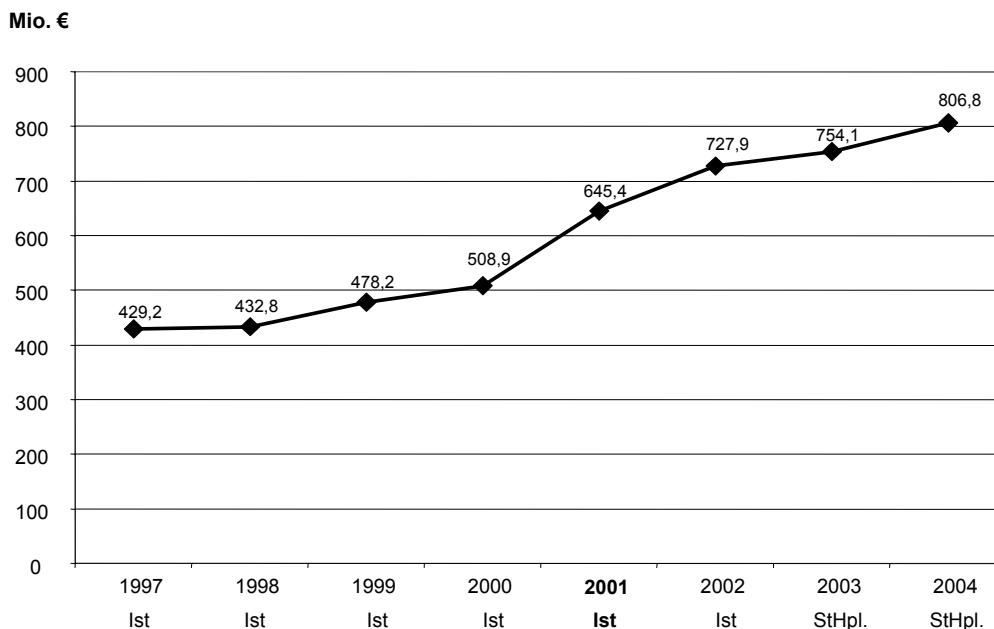
Bei dem nachfolgend dargestellten Ländervergleich anhand der Statistik des BMF zur Entwicklung der Länderhaushalte im Jahr 2001 (laufende Zuweisungen und Zuschüsse in bereinigter Form ohne Zuweisungen der Länder untereinander) sind Besonderheiten zu berücksichtigen.

Haushaltsjahr 2001 Iststände	Laufende Zuweisungen und Zuschüsse		Anteil an den bereinigten Ausgaben in %
	in Mio. DM	in Mio. €	
Baden-Württemberg	21.610,7	11.049,4	35,0
Bayern	21.995,5	11.246,1	33,8
Brandenburg	7.103,4	3.631,9	36,6
Hessen	15.341,1	7.843,8	42,3
Mecklenburg-Vorpommern	5.208,2	2.662,9	37,7
Niedersachsen	14.112,5	7.215,6	32,7
Nordrhein-Westfalen	29.552,8	15.110,1	31,9
Rheinland-Pfalz	6.403,0	3.273,8	29,0
Saarland	1.581,9	808,8	24,7
Sachsen	11.130,0	5.690,7	36,8
Sachsen-Anhalt	7.410,4	3.788,9	36,7
Schleswig-Holstein	4.744,6	2.425,9	31,4
Thüringen	6.517,2	3.332,2	34,7

Die Regelungen zum kommunalen Finanzausgleich sind je nach Bundesland unterschiedlich ausgestaltet. Vergleichende Gegenüberstellungen von einzelnen Ländern besitzen daher nur eingeschränkte Aussagekraft. Zudem sind die Haushalte der neuen Länder mit Erstattungsleistungen von Versorgungsleistungen an den Bund nach AAÜG

belastet. Diese Leistungen sind in den letzten Jahren stetig angestiegen, wie nachstehendes Schaubild zeigt.

Erstattung von Versorgungsleistungen in Folge der Überführung von Leistungen aus den Sonder- und Zusatzversorgungssystemen der DDR



Die vom Freistaat Sachsen zu erbringenden Leistungen sind in der Tendenz steigend. Dies wurde nicht zuletzt durch Rechtsänderungen begünstigt, die seit 2002 zu einer Erhöhung der Zahlungen führten.

Die Haushaltsplanung des Freistaates wird dadurch erschwert, dass aufgrund fehlender Datenbereitstellung vom Bund und weiterhin bestehender Rechtsunsicherheiten keine verlässlichen Planungsunterlagen für die Haushaltsplanung zur Verfügung stehen.

4.7 Investitionsausgaben

Zu den Investitionsausgaben zählen die Bauausgaben, eigene Sachinvestitionen des Freistaates und die Investitionsförderungsmaßnahmen. Bauausgaben werden in der HGr. 7 und die sonstigen investiven Ausgaben in der HGr. 8 veranschlagt.

4.7.1 Die Investitionsausgaben sind 2001 gegenüber dem Vorjahr um rd. 1,8 Mrd. DM (0,92 Mrd. €) zurückgegangen (18,6 %). Ihr Anteil an den bereinigten Gesamtausgaben (Investitionsquote) beträgt 26,0 %.

Investitionsausgaben								
	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
	Ist	Ist	Ist	Ist	StHpl.	StHpl.	mittelfristige Finanzplanung	
Ausgaben in HGr. 7 und 8 in Mio. DM (in Mio. €)	8.978,7 (4.590,7)	9.676,0 (4.947,3)	7.876,8 (4.027,3)	4.193,4	5.807,6	4.096,8	3.702,6	3.820,6
je EW in DM je EW in € ¹⁾	2.013,30 (1.029,38)	2.186,39 (1.117,88)	1.796,63 (918,60)	956,48	1.324,67	934,45	844,53	871,45
Investitionsquote in %	29,5	30,7	26,0	26,3	32,3	25,3	23,1	

¹⁾ Bei der Berechnung wurden für die Jahre 1999 bis 2001 der EW-Stand zum 31.12., für die Jahre 2002 bis 2006 der Stand 31.12.2001 zugrunde gelegt.

Die Investitionsquote steht im Hj. 2001 auf dem niedrigsten Stand seit 1991. Der Abwärtstrend wird beginnend mit dem Hj. 2002 vor allem aber in den Jahren 2003/2004 unterbrochen. Grund sind die Haushaltsmittel, die der Freistaat Sachsen zur Beseitigung der Hochwasserschäden und zum Wiederaufbau in betroffenen Regionen einsetzt.

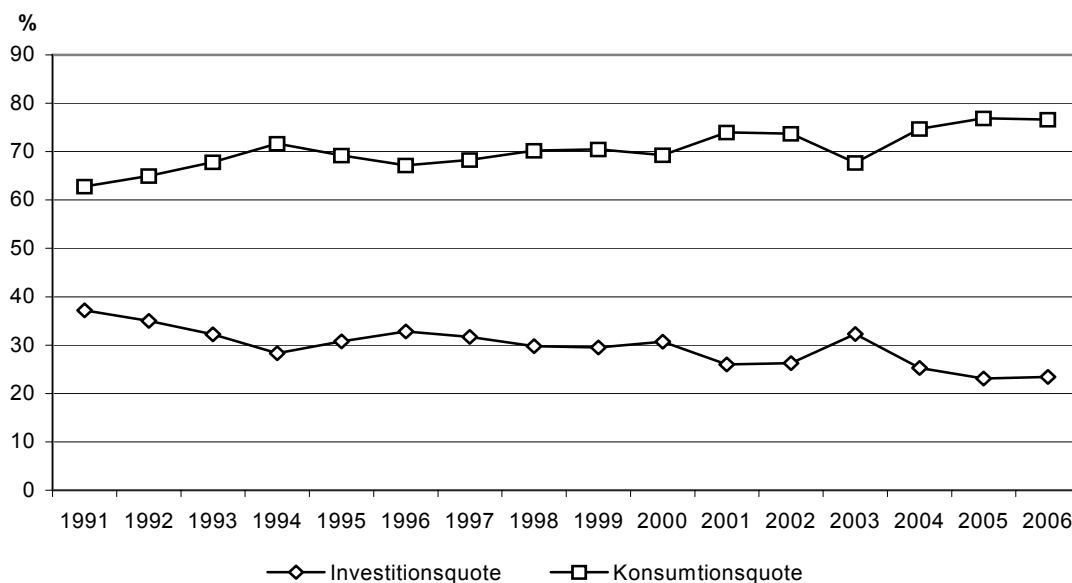
Ab 2005 ist wieder ein deutliches Absinken der Investitionsquote zu befürchten, wenn dem nicht mit den o. g. Maßnahmen begegnet wird. Dieser Prozess geht aber von einem hohen Niveau aus. Im Ländervergleich (s. Pkt. 2) weist der Freistaat im Hj. 2001 eine Investitionsquote aus, mit der sowohl der Durchschnitt der östlichen Länder wie auch der Mittelwert bei den westlichen Ländern übertroffen wurde.

4.7.2 Bei den Ausgaben, die nicht investiv eingesetzt werden, spricht man von den sog. konsumtiven Staatsausgaben. Der Nachweis erfolgt in den HGr. 4, 5 und 6. Ihr Anteil an den bereinigten Gesamtausgaben ist nachfolgend als Konsumtionsquote bezeichnet.

Investitions- und Konsumtionsausgaben in Mio. DM (in Mio. €)								
	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
	Ist	Ist	Ist	Ist	StHpl.	StHpl.	mittelfristige Finanzplanung	
Bereinigte Ausgaben	30.410,4 (15.548,6)	31.534,1 (16.123,2)	30.264,3 (15.473,9)	15.923,3	17.977,3	16.175,4	16.061,0	16.337,9
./. Ausgaben in HGr. 7 und 8	8.978,7 (4.590,7)	9.676,0 (4.947,3)	7.876,8 (4.027,3)	4.193,4	5.807,6	4.096,8	3.702,6	3.820,6
Saldo (konsumtive Ausgaben)	21.431,7 (10.957,9)	21.858,1 (11.175,9)	22.387,6 (11.446,6)	11.729,8	12.169,7	12.078,6	12.358,4	12.517,3
Konsumtionsquote in %	70,5	69,3	74,0	73,7	67,7	74,7	76,9	76,6
Investitionsquote in %	29,5	30,7	26,0	26,3	32,3	25,3	23,1	23,4

Die Konsumtionsquote 2001 stieg im Vergleich zum Vorjahr um 4,7 %. Die mittelfristige Finanzplanung weist einen weiteren Anstieg der Konsumtionsquote aus. Ausnahme vom Aufwärtstrend dieser Ausgaben bildet das Hj. 2003 in Folge der bereits erwähnten

Hochwasserhilfe und des damit verbundenen Anstiegs der Investitionen. Die wechselseitige Bezogenheit von Investitions- und Konsumtionsquote verdeutlicht folgende Darstellung:



Die Schere zwischen investiven und konsumtiven Ausgaben öffnet sich stetig weiter. Dies wird auch an den in der mittelfristigen Finanzplanung angesetzten Quoten für die nächsten Haushaltsjahre deutlich.

Diese Entwicklung ist insbesondere vor folgendem Hintergrund zu betrachten:

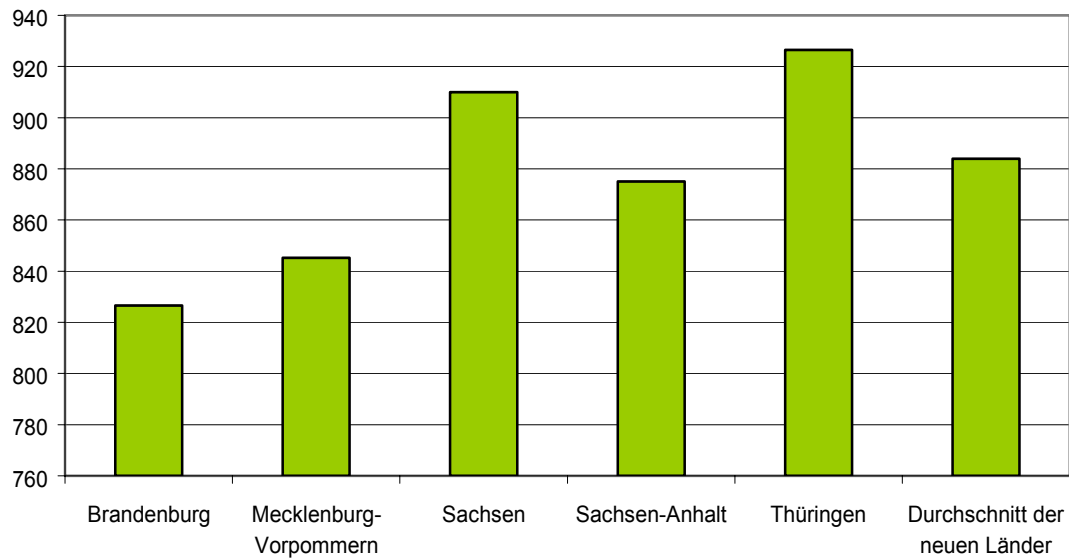
Die Personalausgaben umfassen mit rund einem Drittel einen erheblichen Teil der konsumtiven Ausgaben. Sie steigen von 4.214,2 Mio. € im Hj. 2002 auf 4.767,6 Mio. € am Ende des Finanzplanungszeitraumes 2006. Das bedeutet, eine Steigerung der Personalausgabenquote von 26,7 auf 29,2 %. Eine Erhöhung der Personalausgabenquote wirkt sich indirekt auch auf die Investitionsquote aus. Für eine spürbare Korrektur der Personalausgabenquote nach unten ist der weitere Stellenabbau unumgänglich. Das HG 2003/2004 sieht einen Stellenabbau bis 2008/2009 auf 88.500 Planstellen vor.

Die vorbeschriebene Entwicklung im Personalausgabenbereich verdeutlicht ein weiteres Mal die Notwendigkeit tief greifender struktureller Einschnitte. Vor dem Hintergrund sinkender Einnahmen, stagnierender Wirtschaftsentwicklung und rückläufiger Solidarpaktmittel kann nur eine nachhaltige Änderung der gegenwärtigen Haushaltsstruktur langfristig die erforderlichen Mindestinvestitionen sichern. Zur Vermeidung einer steigenden Nettoneuverschuldung wird sich eine Überprüfung der Finanzierbarkeit der geplanten Investitionen nicht vermeiden lassen.

Der SRH weist auch an dieser Stelle nochmals eindringlich auf die Notwendigkeit der konsequenten Umsetzung des Personalabbaukonzeptes hin.

Trotz gesunkener Investitionsausgaben im Hj. 2001 liegt das Pro-Kopf-Investitionsniveau im Freistaat Sachsen noch deutlich über dem durchschnittlichen Investitionsniveau der neuen Länder.

Investitionsausgaben (€/EW)



Quelle: BMF-Broschüre - Entwicklung der Länderhaushalte im Jahr 2001, Statistisches Bundesamt.

4.7.3 Für Baumaßnahmen des Landes (HGr. 7) wurden im Hj. 2001 insgesamt 1.059,6 Mio. DM (541,8 Mio. €) verausgabt. Gegenüber dem Vorjahr stellt dies einen Anstieg um 20,9 Mio. DM (10,7 Mio. €) (2,0 %) dar. Für die folgenden Hj. 2003/2004 ist eine deutliche Verstärkung der Bauinvestitionen zur Beseitigung der Hochwasserschäden eingeplant:

Bauausgaben in Mio. DM (in Mio. €)								
	1999 Ist	2000 Ist	2001 Ist	2002 Ist	2003 StHpl.	2004 StHpl.	2005 mittelfristige Finanzplanung	2006
Ausgaben in HGr. 7	1.080,5 (552,5)	1.038,8 (531,1)	1.059,6 (541,8)	504,4	882,4	682,0	575,2	583,5
Veränderungen in % zum Vorjahr	10,5	-3,9	2,0	-6,9	74,9	-22,7	-15,7	1,4
- Hochbau ¹⁾	686,2 (350,9)	668,1 (341,6)	693,6 (354,6)	276,5	351,4	393,2		
darunter Landesbau	364,1 (186,2)	352,4 (180,2)	348,4 (178,1)	135,9	212,8	250,6		
darunter Hochschulbau	322,2 (164,7)	315,7 (161,4)	345,1 (176,5)	140,6	138,6	142,7		
- „Hochwasserschäden“	-	-	-	67,6	320,0	80,0		
- Straßen- und Wegebau ²⁾	389,8 (199,3)	363,9 (186,0)	363,5 (185,8)	149,9	203,6	201,5		
- Sonstiges ³⁾	4,5 (2,3)	6,8 (3,5)	2,6 (1,3)	10,4	7,3	7,3		

¹⁾ Einschließlich Kleiner Baumaßnahmen.

²⁾ Einschließlich landwirtschaftlicher Wege- und Forstwegebau.

³⁾ Ausgaben für überbetriebliche Ausbildungsstätten, Naturschutzzwecke etc.

Die Ausgaben 2001 für Bauinvestitionen teilen sich zu etwa je einem Drittel auf die Bereiche Landes-, Hochschul- und Straßen-/Wegebau auf. Aus dem Bauetat des Freistaates für Gebäude und andere Hochbaumaßnahmen entfallen rund die Hälfte der Mittel auf den Landes- und Hochschulbau. Der Hochschulbau umfasst Baumaßnahmen für

Hochschuleinrichtungen des Freistaates. Beim Landesbau hingegen handelt es sich um Baumaßnahmen, die für Einrichtungen aus unterschiedlichen Bereichen der Landesverwaltung durchgeführt werden. Dabei lassen sich sechs Schwerpunkte bestimmen. Diese sind:

- Polizei (16,5 %),
- Finanzämter (5,0 %),
- Schlösser/Gärten (5,9 %),
- Gerichte/Staatsanwaltschaften (13,4 %),
- Justizvollzugsanstalten (14,0 %),
- Kulturbauten (18,5 %).

4.7.4 Investitionsfördermaßnahmen sind in den OGr. 3 bis 89 veranschlagt. Im Hj. 2001 hat der Freistaat rd. 6,5 Mrd. DM (3,3 Mrd. €) an investiven Fördermitteln an öffentliche und sonstige Bereiche ausgekehrt. Gegenüber dem Vorjahr bedeutet das einen deutlichen Rückgang von rd. 1,8 Mrd. DM (0,9 Mrd. €). Dies entspricht einer Verminderung um 21,9 %.

Investitionsfördermaßnahmen in Mio. DM (in Mio. €)								
	1999 Ist	2000 Ist	2001 Ist	2002 Ist	2003 StHpl.	2004 StHpl.	2005 mittelfristige Finanzplanung	2006
Ausgaben in den OGr. 83 bis 89	7.629,2 (3.900,7)	8.367,7 (4.278,3)	6.539,1 (3.343,4)	3.568,7	4.777,0	3.251,6	2.966,2	3.076,8
<i>Veränderungen in % zum Vorjahr</i>	-1,6	9,7	-21,9	6,7	33,9	-31,9	-8,8	3,7

Die Abnahme ergibt sich aus den oben (Pkt. 4.2) zur Entwicklung der Investitionszuweisungen an den kommunalen Bereich dargestellten Gründen. Der Unterschied zum Vorjahr fällt bei den Istaussgaben für Investitionsfördermaßnahmen auch deswegen hoch aus, da im Hj. 2000 bei der OGr. 83 erhebliche üpl. und apl. Mittel für Beteiligungserwerbe eingesetzt wurden. Es handelt sich dabei um Ausgaben für den Ankauf von Anteilen der SAB von der LB Baden-Württemberg. Hinzu kommen Ausgaben für den Erwerb von Beteiligungen des Freistaates an der Sachsen LB im Zuge der Gründung des Sachsenfinanzverbandes. Im Hj. 2001 wurden für Beteiligungserwerbe im Vergleich zum Vorjahr wieder erheblich geringere Mittel eingesetzt.

Der Anstieg der Ausgaben für Investitionsfördermaßnahmen im Hj. 2003 ist Folge der Einstellung von Mitteln für die Aufbauhilfe Hochwasser.

5 Neben- und Schattenhaushalte

Die Knappheit der öffentlichen Haushalte hat vielerorts dazu geführt, dass bestimmte Teile der Staatsverwaltung rechtlich und/oder organisatorisch ausgegliedert wurden, um jahrelang gewachsenen „Aufgabenballast“ abzuwerfen und staatliches Handeln auf hoheitliche Aufgaben zu konzentrieren. Der SRH hat bereits darauf hingewiesen, dass dadurch Neben- und Schattenhaushalte entstehen. Dabei werden als Nebenhaushalte des Landes diejenigen Einrichtungen und Vermögen eingestuft, deren Eigentümer das Land ist oder bei denen das Land eigentümerähnliche Stellung einnimmt und die außerhalb des Zentralhaushaltes geführt werden. Hierunter fallen insbesondere Sondervermögen, Staatsbetriebe, juristische Personen des öffentlichen Rechts und Unternehmen

des privaten Rechts, an denen der Freistaat beteiligt ist. Im StHpl. werden nur Zuführungen und Ablieferungen veranschlagt.

Die finanzielle Bedeutung von Neben- und Schattenhaushalten liegt darin, dass

- erhebliche finanzielle Mittel außerhalb des StHpl. gebunden werden,
- Möglichkeiten der zusätzlichen Kreditaufnahme geschaffen werden können, ohne dass diese auf die Kreditobergrenze gem. Art. 95 Verfassung des Freistaates Sachsen und ggf. auf Maastricht-Kriterien angerechnet werden,
- sie sich Maßnahmen der Haushaltssteuerung entziehen (z. B. bei Haushaltssperren und globalen Minderausgaben),
- Möglichkeiten der Einbeziehung des Freistaates in die Haftung bestehen und
- ein Zwang zu zusätzlichen Finanzaufwendungen bei wirtschaftlicher Notlage von Einrichtungen des Freistaates bestehen kann.

Die Schaffung von Nebenhaushalten ist immer mit einer Einschränkung des parlamentarischen Budgetrechts verbunden. Bei Berücksichtigung des ab 01.01.2001 neu gefassten § 7 SäHO sind deshalb sowohl vor einer Ausgliederung aus dem Staatshaushalt wie auch nach der Ausgliederung Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bzw. Erfolgskontrollen unerlässlich.

Übersichten zu den bestehenden Neben- und Schattenhaushalten wurden bereits in den Jahresberichten 2002 und 2001 abgebildet. Zwischenzeitlich hat sich durch Ausgliederung der VHBV der Kreis der Nebenhaushalte erweitert. Seit 01.01.2003 wurde die VHBV in den Staatsbetrieb Sächsisches Immobilien- und Baumanagement (SIB) nach § 26 SäHO umgewandelt. Die Organisation des SIB unterteilt sich in eine Zentrale und acht Niederlassungen.

Mit der Umwandlung der VHBV in einen Staatsbetrieb sind Zuführungen in Höhe von rd. 59 Mio. € verbunden. Weiterhin werden die Personalausgaben für 301 Stellen nicht mehr der HGr. 4 des Zentralhaushaltes zugeordnet, sondern im Rahmen der Zuführungen in HGr. 6. Diese Problematik muss insbesondere bei der Prüfung des Fortschritts der Personalabbaukonzeption des Freistaates berücksichtigt werden.

Zuführungen und Ablieferungen an bzw. von Staatsbetrieben nach § 26 SäHO werden durch einen im Haushaltsplan auszubringenden Wirtschaftsplan unterlegt. Nach § 26 Abs. 2 SäHO mussten bisher nur Planstellen im Haushaltsplan ausgebracht werden. Der SRH hat in seinem letzten Jahresbericht die Forderung erhoben, auch Stellenpläne bzw. Stellenübersichten verbindlich im StHpl. auszubringen. Mit dem HG 2003/2004 wurde diese Forderung umgesetzt. Bis zu einer endgültigen Neuordnung und Umsetzung der Neuen Steuerungsmodelle muss dies auch so bleiben.

Obwohl der StHpl. Wirtschaftspläne der Staatsbetriebe und seit 2003 auch die Stellenpläne ausweist, werden in der HR nur die tatsächlichen Zuführungen und Ablieferungen ausgewiesen. Weitergehende Angaben, die einen Soll-Ist-Vergleich mit dem Wirtschafts- und Stellenplan ermöglichen, fehlen.

Gemessen an der gewachsenen Zahl der Ausgliederungen genügt ein bloßer Ausweis der Zuführungen und Ablieferungen in der HR nicht mehr den Informationsanforderungen des Parlaments.

Um die Aussagekraft der HR in Hinsicht auf die einzelnen Staatsbetriebe zu erhöhen, regt der SRH nach § 85 Abs. 2 Nr. 1 SäHO an, deren Jahresabschlüsse der HR als Anlage beizufügen.

Das SMF teilte mit, dass die Jahresabschlüsse der Staatsbetriebe nicht bis Ende des Folgejahres vorgelegt werden können, da sie noch von unabhängigen Wirtschaftsprüfern geprüft werden.

Der SRH hält eine Aufnahme der geprüften Jahresabschlüsse in die HR für wichtig und möglich. Aus § 87 Abs. 1 SäHO ergibt sich, dass Staatsbetriebe, die nach den Regeln der kaufmännischen doppelten Buchführung buchen, in den ersten drei Monaten des Geschäftsjahres für das vergangene Geschäftsjahr einen Jahresabschluss aufzustellen haben. Das SMF sollte, vergleichbar mit den Vorschriften für Kapitalgesellschaften, die Vorlage der geprüften Jahresabschlüsse bis spätestens neun Monate nach Ende des Wirtschaftsjahres verlangen. Die geprüften Jahresabschlüsse könnten dann bis Ende des Folgejahres vorliegen und Eingang in die HR finden.

1 Grundlagen

1.1 Nach Art. 99 Verfassung des Freistaates Sachsen hat der Staatsminister der Finanzen dem Landtag über alle Einnahmen und Ausgaben sowie über die Veränderung des Vermögens und der Schulden des Freistaates zur Entlastung der Staatsregierung jährlich Rechnung zu legen.

Über das Vermögen und die Schulden ist Buch zu führen oder ein anderer Nachweis zu erbringen (§ 73 Abs. 1 SäHO). Der Nachweis kann mit der Buchführung über die Einnahmen und Ausgaben verbunden werden (§ 73 Abs. 2 SäHO). Das SMF hat nach § 80 Abs. 2 SäHO auf der Grundlage der abgeschlossenen Bücher für jedes Haushaltsjahr die Haushalts- und Vermögensrechnung aufzustellen. In der Vermögensrechnung sind der Bestand des Vermögens und der Schulden zu Beginn und zum Ende des Haushaltsjahres nachzuweisen (§ 86 SäHO).

Nach § 117 SäHO ist abweichend von den Regelungen in § 80 Abs. 2 und § 86 SäHO bis zum 31.12.2006 ein einfacher Vermögensnachweis ausreichend.

1.2 Der Freistaat Sachsen erstellt jährlich eine Vermögensübersicht. Sie ist Bestandteil des Vorberichts zur HR.

Die Vermögensübersicht enthält zum 31.12. des Haushaltsjahres:

1. das Grundvermögen mit Angabe der Flächen für die Grundstücke und der Anzahl der Verträge grundstücksgleicher Rechte;
2. das Grund- bzw. Stammkapital und die Höhe des Anteils des Freistaates für die unmittelbaren und mittelbaren Beteiligungen an Unternehmen des öffentlichen und des privaten Rechts sowie an sonstigen Unternehmen (z. B. e. G., Stiftungen);
3. die Darlehensforderungen unter Einzelaufistung der Darlehensverträge mit Angabe der Höhe der Forderung und des Zinssatzes.

Ergänzend wird in der Vermögensübersicht der Mittelabfluss für die unmittelbaren Beteiligungen und eine Übersicht über die Staatsbetriebe des Freistaates Sachsen gem. § 26 Abs. 1 SäHO mit Angabe des jeweiligen Haushaltszuschusses dargestellt.

Die Schulden werden außerhalb der Vermögensübersicht an anderer Stelle des Vorberichts der HR nachgewiesen.

Das SMF hat den Aufbau der Vermögensübersicht für das Grundvermögen zum 31.12.2001 neu geordnet (Bekanntmachung des SMF zum Vermögensnachweis des Freistaates Sachsen vom 10.07.2002). Der neue Aufbau soll bisher mögliche Mehrfacherfassungen von Grundstücken ausschließen.

Bewegliche Vermögensgegenstände sind entsprechend der Vorl. VV zu § 73 SäHO in Bestandsverzeichnissen mengenmäßig zu erfassen.

2 Vermögensnachweis

2.1 Bisheriges Verfahren

§ 117 SÄHO gibt dem SMF die Möglichkeit, bis 31.12.2006 die Voraussetzungen für eine Bewertung des Vermögens und die Aufstellung einer Vermögensrechnung zu schaffen. Zwischenzeitlich soll ein „einfacher“ Vermögensnachweis genügen.

Die Interimslösung bedeutet nur den temporären Verzicht auf eine Bewertung und die Aufstellung einer Vermögensrechnung. Der Grundsatz der Vollständigkeit eines Vermögensnachweises hingegen muss auch beim einfachen Vermögensnachweis gewahrt sein.

Der jetzige Vermögensnachweis ist auf den flächenmäßigen Nachweis des Grundvermögens, den Anteil am Nennkapital bei den Beteiligungsunternehmen und die Darlehensforderungen beschränkt. Bewegliche Vermögensgegenstände wie z. B. Kunstgegenstände oder technische Anlagen und Geräte werden lediglich in Bestandsnachweisen geführt und nicht in den Vermögensnachweis aufgenommen.

Im Vermögensnachweis wird der Bestand der Vermögensgegenstände zum Ende eines Haushaltsjahres dargestellt. Ein Nachweis über die Veränderungen des Vermögens und der Schulden des Freistaates, wie in der Verfassung des Freistaates Sachsen gefordert, erfolgt nicht. Nur über die Bestandsveränderungen lässt sich erkennen, in welcher Höhe Haushaltsmittel für die Vermehrung des Vermögens eingesetzt wurden bzw. das Vermögen vermindert wurde, um Ausgaben des Freistaates zu decken.

Die angegebenen Flächen des Grundvermögens zum 31.12.2001 sind nicht vollständig. Ein von der VHBV im Jahr 2002 vorgenommener Abgleich mit dem elektronischen Grundbuch ergab, dass ein erheblicher Teil des liegenschaftlichen Vermögens des Freistaates bisher nicht bekannt war. Der Datenbestand der VHBV wurde ergänzt und zum 31.12.2002 waren nach Auskunft des SMF erstmalig alle Liegenschaften des Freistaates zumindest flächenmäßig erfasst.

Mit der Neuordnung der Vermögensübersicht für das Grundvermögen und dessen vollständige Erfassung hat das SMF einen wichtigen Schritt in Richtung eines qualifizierten Vermögensnachweises getan.

Das Grundvermögen ist bisher nicht bewertet. Bis zum Jahr 2007 sei dies lt. SMF nur zu bewältigen, wenn die Liegenschaften des Freistaates nach zu bestimmenden Merkmalen in Gruppen zusammengefasst und gruppenweise bewertet werden. Aufwändige Einzelbewertungen wären in diesem Zeitrahmen nur für bedeutende Einzelliegenschaften möglich.

Für die Beteiligungen hat das SMF die Angabe des Anteils des Freistaates an den Unternehmen auf das Nennkapital beschränkt. Anteile an Rücklagen werden nicht aufgeführt. Dadurch wird der Vermögenswert der Beteiligungen regelmäßig zu niedrig ausgewiesen.

Die Darstellung des Mittelabflusses des Haushaltsjahres für die Beteiligungen des Freistaates hingegen kann in einem Vermögensnachweis nur nachrichtlich verstanden werden. Vielmehr ist von Bedeutung, zu welchem Vermögenswert beispielsweise die Kapitalzuführungen bei den jeweiligen Unternehmen führen.

Auch die dem Vermögensnachweis beigefügte Übersicht über sämtliche Staatsbetriebe und Einrichtungen, die wie Staatsbetriebe behandelt werden, besitzt rein informativen Charakter. Rechtlich unselbstständige, organisatorisch abgesonderte Teile der Staatsverwaltung stellen an sich keine Vermögensgegenstände dar. Die Zuschüsse für das Haushaltsjahr stehen in keinem Zusammenhang mit einem Vermögensnachweis. Soweit eine gesonderte Darstellung des von Staatsbetrieben verwalteten Vermögens des Freistaates beabsichtigt ist, müssen die betreffenden Vermögensgegenstände aus dem Gesamtvermögen des Freistaates rechnerisch herausgefiltert werden.

2.2 Vorschläge für die künftigen Nachweise

Der derzeitige Vermögensnachweis erfüllt die gesetzlichen Vorgaben nicht und ist zudem nur wenig aussagekräftig.

Der Vermögensnachweis muss darüber Auskunft geben, welche Vermögensgegenstände sich im Eigentum des Freistaates befinden und wie sich die Bestände im Laufe des Haushaltsjahres verändert haben. Nur die Berücksichtigung **aller** Vermögensgegenstände gewährleistet einen aussagefähigen Nachweis des Vermögens.

Eine Darstellung der tatsächlichen Vermögensverhältnisse des Freistaates kann das Parlament nur über einen vollständigen Vermögensnachweis erhalten. Ein entsprechender Vermögensnachweis liefert der parlamentarischen Kontrolle Informationen über den Umgang mit Geld und Sachvermögen zur Erhaltung des staatlichen Vermögens und kann als Informationsinstrument für haushaltspolitische Entscheidungen genutzt werden.

Das Vermögen des Freistaates Sachsen besteht in der Summe aller in seinem Eigentum befindlicher Sach- und Geldwerte. Es umfasst die unbeweglichen Sachanlagen z. B. Grundstücke, Gebäude, Baudenkmäler, die beweglichen Sachanlagen z. B. Kunstgegenstände, Einrichtungsgegenstände, Arbeitsgeräte mit Ausnahme geringwertiger Wirtschaftsgüter, dingliche Rechte sowie die Geld- und Finanzanlagen z. B. Beteiligungen an Unternehmen, Darlehensforderungen, Wertpapiere.

Spätestens zum 01.01.2007 wird eine Bewertung aller Vermögensgegenstände notwendig (§ 117 SäHO).

Ein aussagefähiger Gesamtüberblick über die Vermögenslage des Freistaates wird erst möglich, wenn alle Vermögensgegenstände bewertet in den Nachweis Eingang gefunden haben. Solange insbesondere für einen so wesentlichen Bestandteil des Vermögens wie das Grundvermögen des Freistaates im gegenwärtigen Vermögensnachweis nur mengenmäßige Angaben enthalten sind, lässt dieser keine Schlussfolgerungen über die tatsächliche Vermögenssituation des Freistaates zu.

Zur Erstellung des Vermögensnachweises sollten alle bereits vorhandenen Informationsquellen genutzt werden. So kann der Aufwand zur Neugestaltung möglichst gering gehalten werden. Hierbei ist insbesondere an die im Jahr 2002 neu geschaffene Liegenschaftsdatenbank, den Beteiligungsbericht und die Bestandsnachweise für das bewegliche Vermögen zu denken.

Der Beteiligungsbericht des SMF gibt beispielsweise den Anteil am buchmäßigen Eigenkapital für unmittelbare Beteiligungen des Freistaates an. Diese Größe besitzt wesentlich mehr Aussagekraft für die Bewertung des Beteiligungsvermögens als das reine Nennkapital, denn sie schließt Rücklagen und Jahresergebnisse ein.

Dort, wo die Daten noch nicht vorhanden sind, können die Vervollständigung des Vermögensnachweises und der Aufbau einer Vermögensrechnung nur schrittweise erfolgen. Der SRH verkennt nicht, dass die Erfassung und lückenlose Bewertung von Vermögen noch einen längeren Zeitraum erfordert. Dabei sind auch die eingangs erwähnten vom SMF angedachten Erleichterungen mittels Gruppenbewertungen für große Mengen gleichartigen Grundvermögens akzeptabel. Wertvolle Liegenschaften sind grundsätzlich einzeln zu bewerten.

Die Aufstellung eines Vermögensnachweises ist auch deshalb von Bedeutung, da dieser eine Gegenüberstellung mit dem Stand der Staatsverschuldung ermöglicht. Die Vermögenslage einer öffentlich-rechtlichen Körperschaft wird anhand eines solchen Vergleichs aussagekräftiger dargestellt.

Das SMF muss dies zügig vorantreiben.

2.3 Stellungnahme des Ministeriums

Das SMF schlägt für den Ausweis der Kapitalbeteiligungen vor, die Angabe des Stamm- bzw. Nennkapitals beizubehalten. Ergänzend soll der Anteil des Freistaates an der Höhe des Eigenkapitals der Gesellschaften angegeben werden. Da dies neben dem Nennkapital auch die Rücklagen des Unternehmens umfasst, wird damit der Forderung des SRH entsprochen.

3 Staatsschulden

Die Schuldaufnahme des Freistaates unterliegt verfassungsrechtlichen Beschränkungen. Nach Art. 95 der Verfassung des Freistaates Sachsen bedürfen die Aufnahme von Krediten sowie jede Übernahme von Bürgschaften, Garantien oder sonstigen Gewährleistungen, die zu Ausgaben in den künftigen Jahren führen können, einer Ermächtigung durch das HG. Die gesetzlich zu begrenzenden Einnahmen aus Krediten dürfen zugleich die Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für Investitionen nicht überschreiten (Art. 95 Satz 2 Verfassung des Freistaates Sachsen).

Staatsschulden sind am Kreditmarkt aufgenommene Mittel, die zur Deckung von Ausgaben dienen. Die Befugnis des SMF, Kredite aufzunehmen, richtet sich nach den im jeweiligen HG fixierten Kreditermächtigungen.

Ausgaben für Schuldentilgung werden im StHpl. wegen der gem. § 15 Abs. 1 Satz 2 SÄHO angeordneten Nettoveranschlagung als negative Einnahmen dargestellt.

3.1 Kreditermächtigungen für das Haushaltsjahr 2001

Bei den im HG 2001/2002 festgeschriebenen Kreditermächtigungen handelt es sich in erster Linie um allgemeine Ermächtigungen zur Aufnahme von Krediten zur Deckung von Ausgaben. Des Weiteren bestimmt das HG Sonderkreditermächtigungen, die in der Regel der Geldbeschaffung für bestimmte einzelne Zwecke dienen.

3.1.1 Höchstgrenze für die allgemeine Kreditaufnahme (Neuverschuldung)

§ 2 Abs. 1 Nr. 1 HG 2001/2002 i. V. m. § 18 Abs. 3 SÄHO ermächtigte das SMF zu einer Neuverschuldung in Höhe von

450.000.000,00 DM (230.081.346,54 €)

sowie gem. § 2 Abs. 1 Nr. 3 HG 2001/2002 zur Inanspruchnahme der aus dem Hj. 2000 weitergeltenden Kreditermächtigung in Höhe von

1.342.089.715,07 DM (686.199.575,15 €)

und damit insgesamt zur Aufnahme neuer Schulden (allgemeine Kreditaufnahmebefugnis) in Höhe von

1.792.089.715,07 DM (916.280.921,69 €).

Kreditmarktdarlehen zur Finanzierung der Staatsausgaben hat das SMF in Höhe von

407.390.348,46 DM (208.295.377,64 €)

aufgenommen.

Die HR weist einen Einnahmerest aus der Kreditaufnahmebefugnis in Höhe von

1.370.249.447,16 DM (700.597.417,55 €)

aus. Die Kreditaufnahmebefugnis wurde somit in Höhe von 14.449.919,45 DM (7.388.126,50 €) nicht ausgeschöpft.

Ausweislich der in der HR 2001 ausgewiesenen Nettokreditaufnahme hat das SMF die Kreditermächtigung eingehalten.

3.1.2 Sonstige haushaltsgesetzliche Kreditermächtigungen

Neben der allgemeinen Kreditermächtigung aus § 2 Abs. 1 Nr. 1 und 3 HG 2001/2002 standen dem SMF noch weitere besondere Kreditermächtigungen zur Verfügung:

- § 2 Abs. 2 HG 2001/2002 in unbestimmter Höhe für die Kapitalausstattung von Unternehmen des privaten Rechts, an denen der Freistaat beteiligt ist und für Unternehmen (als juristische Personen des öffentlichen Rechts) in Gewährträgerschaft des Freistaates;
- § 2 Abs. 4 HG 2001/2002 im Vorgriff auf die Kreditermächtigung des nächsten Haushaltsjahres Kredite in Höhe von 2 % des Haushaltsvolumens des laufenden Haushaltsjahres [2 % entsprachen im Hj. 2001 rd. 622,3 Mio. DM (318,2 Mio. €)] vorzunehmen;
- § 2 Abs. 6 HG 2001/2002 zur Kreditaufnahme in Höhe von insgesamt 350 Mio. DM (179 Mio. €) zum Ankauf von Grundstücken zugunsten des Grundstocks;

- § 3 Abs. 2 HG 2001/2002 zur Kreditaufnahme in Höhe von 200 Mio. DM (102,3 Mio. €) zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts, sofern zusätzliche Mittel des Bundes gem. Art. 104a Abs. 4 GG nicht ausreichend sind;
- § 10 Abs. 1 HG 2001/2002 Kreditermächtigung in unbestimmter Höhe für zusätzliche Ausgaben, sofern hierfür nicht veranschlagte Mittel zweckgebunden von anderer Seite gezahlt oder rechtsverbindlich zugesagt werden.

Die vorgenannten Sonderkreditermächtigungen wurden im Hj. 2001 nicht in Anspruch genommen.

3.2 Kreditfinanzierungsgrenze

Einnahmen aus Krediten dürfen nur bis zur Höhe der Summe der veranschlagten Ausgaben für Investitionen in den Haushaltsplan eingestellt werden (§ 18 Abs. 1 SäHO). Ausnahmen sind nur zur Abwehr von Störungen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts zulässig.

Die Kreditfinanzierungsgrenze bemisst sich gem. § 18 Abs. 1 SäHO nach den **eigenfinanzierten** Investitionen. § 18 Abs. 1 SäHO konkretisiert damit die Kreditobergrenze des Art. 95 Verfassung des Freistaates Sachsen. Einnahmen aus Zuweisungen und Zuschüssen für Investitionen (OGr. 33 und 34) sind herauszurechnen.

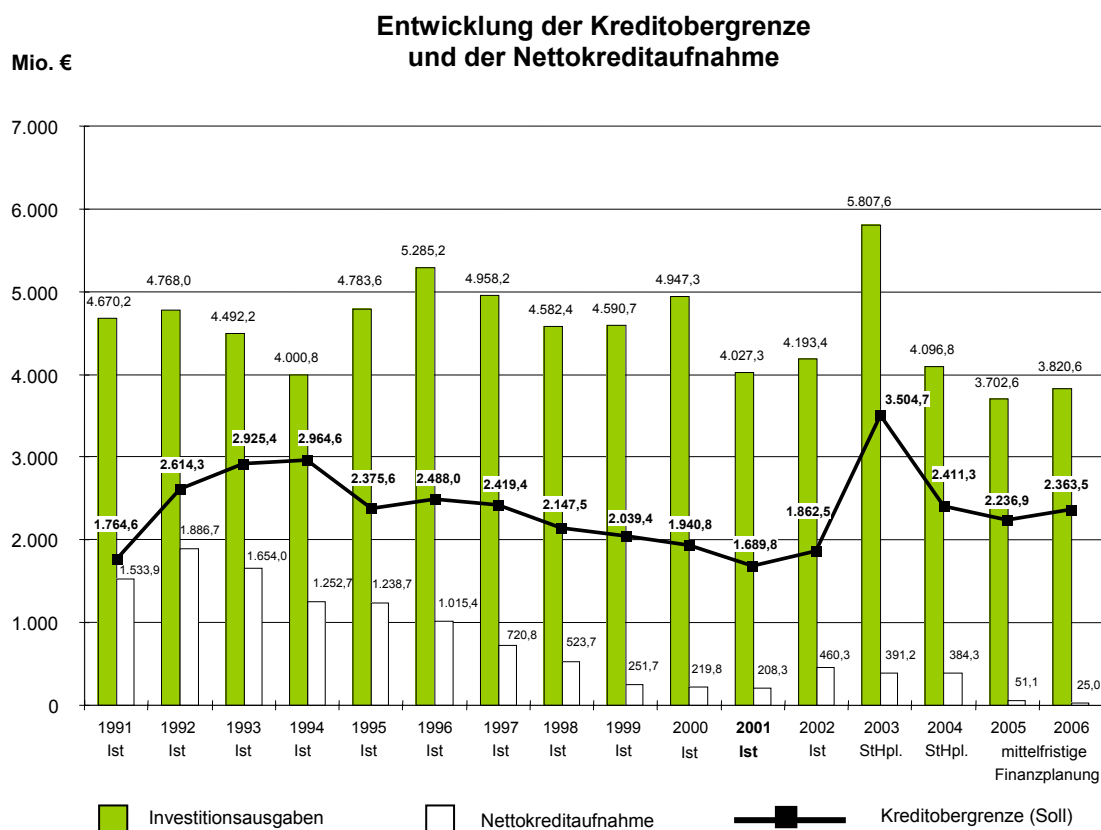
Einhaltung der Kreditobergrenze	in DM	in €
Investitionsausgaben in HGr. 7 und 8 des StHpl. 2001	8.227.475.600	4.206.641.477
Einnahmen aus Zuweisungen und Zuschüssen für Investitionen (OGr. 33 und 34) StHpl. 2001	- 4.922.550.200	2.516.859.952
Anrechenbare Investitionsausgaben (Kreditobergrenze gem. § 18 Abs. 1 SäHO n. F.)	3.304.925.400	1.689.781.525
Schuldenaufnahme am Kreditmarkt (Kap. 1510) StHpl. 2001		
- Bruttokreditaufnahme	2.050.000.000	1.048.148.356
- Tilgung für Darlehen	- 1.600.000.000	818.067.010
Nettoneuverschuldung	450.000.000	230.081.347

3.3 Nettoneuverschuldung

Die Nettoneuverschuldung war im StHpl. 2001/2002 für das Hj. 2001 um 2.854.925.400 DM (1.459.700.178,44 €) und somit um 86,4 % (Vorjahr 80,2 %) geringer als die anrechenbaren Investitionsausgaben angesetzt. Die Kreditobergrenze wurde im Haushaltsplan wie schon in den Vorjahren deutlich unterschritten.

Die Schuldaufnahme belief sich im Ist 2001 auf 407.390.348,46 DM (208.295.377,64 €). Sie liegt damit unter der geplanten Nettoneuverschuldung und weit unter der verfassungsrechtlich zulässigen Kreditobergrenze.

Nachfolgendes Schaubild stellt die Investitionsausgaben der Nettokreditaufnahme (Ist-ergebnisse bis 2002) und der sich aus der Veranschlagung im jeweiligen Haushaltsjahr ergebende Kreditobergrenze (Soll) gegenüber:



Zudem veranschaulicht die Grafik auch das bisherige erfolgreiche Bestreben der Staatsregierung um strikte Haushaltsdisziplin. Dies wird deutlich an der von 1993 bis 2001 rückläufigen Neuverschuldung. Der Pfad der kontinuierlichen Rückführung der Neuverschuldung wurde durch eine wieder steigende Nettokreditaufnahme ab dem Hj. 2002 verlassen.

Das SMF ging infolge damaliger Steuerschätzungen in seiner ursprünglichen Planung von einem zeitlich begrenzten Anstieg der Neuverschuldung in den Hj. 2002 bis 2004 aus, bedingt durch ein Wegbrechen der Steuereinnahmen, insbesondere der Körperschaftsteuereinnahmen. Danach sollte entsprechend der mittelfristigen Finanzplanung die Nettoneuverschuldung gegen Null gefahren werden (vgl. Tabelle Pkt. 3.4). **Eine zeitlich begrenzte Nettoneuverschuldung in der geplanten Höhe ist nach den aktuellen Entwicklungen sehr in Frage gestellt (vgl. Beitrag Nr. 2).**

3.4 Schuldendienst

Tilgungs- und Zinsleistungen für seit 1991 aufgenommene Kreditmittel belasten den Haushalt des Freistaates im Wesentlichen seit 1993. Die aus der Kreditaufnahme geschöpften Mittel standen anfänglich in fast voller Höhe zur Ausweitung des Finanzspielraums zur Verfügung.

Haus- haltsjahr ¹⁾	in Mio. €				
	Bruttokredit- aufnahme	Tilgung	Nettokredit- aufnahme	Zinsaus- gaben ²⁾	verbleibender Betrag
1991	1.533,9	-	1.533,9	9,9	1.524,0
1992	1.886,7	-	1.886,7	1,4	1.885,3
1993	1.705,2	51,1	1.654,0	190,6	1.463,5
1994	1.689,8	437,2	1.252,7	324,7	928,0
1995	1.839,5	600,8	1.238,7	383,3	855,4
1996	1.795,1	779,7	1.015,4	488,3	527,1
1997	1.467,3	746,5	720,8	554,7	166,1
1998	1.531,0	1.007,2	523,7	576,2	-52,5
1999	1.085,1	833,4	251,7	581,8	-330,1
2000	1.178,2	958,3	219,8	562,0	-342,2
2001	930,6	722,3	208,3	589,5	-381,2
2002	1.753,1	1.292,8	460,3	588,2	-127,9
2003	1.693,2	1.302,1	391,2	641,9	-250,7
2004	1.670,5	1.286,2	384,3	652,7	-268,4
2005	-	-	51,1	680,0	-628,9
2006	-	-	25,0	685,8	-660,8

¹⁾ 1991 bis 2001 HR, 2002 Istergebnis, 2003 bis 2004 StHpl., 2005 bis 2006 mittelfristige Finanzplanung.

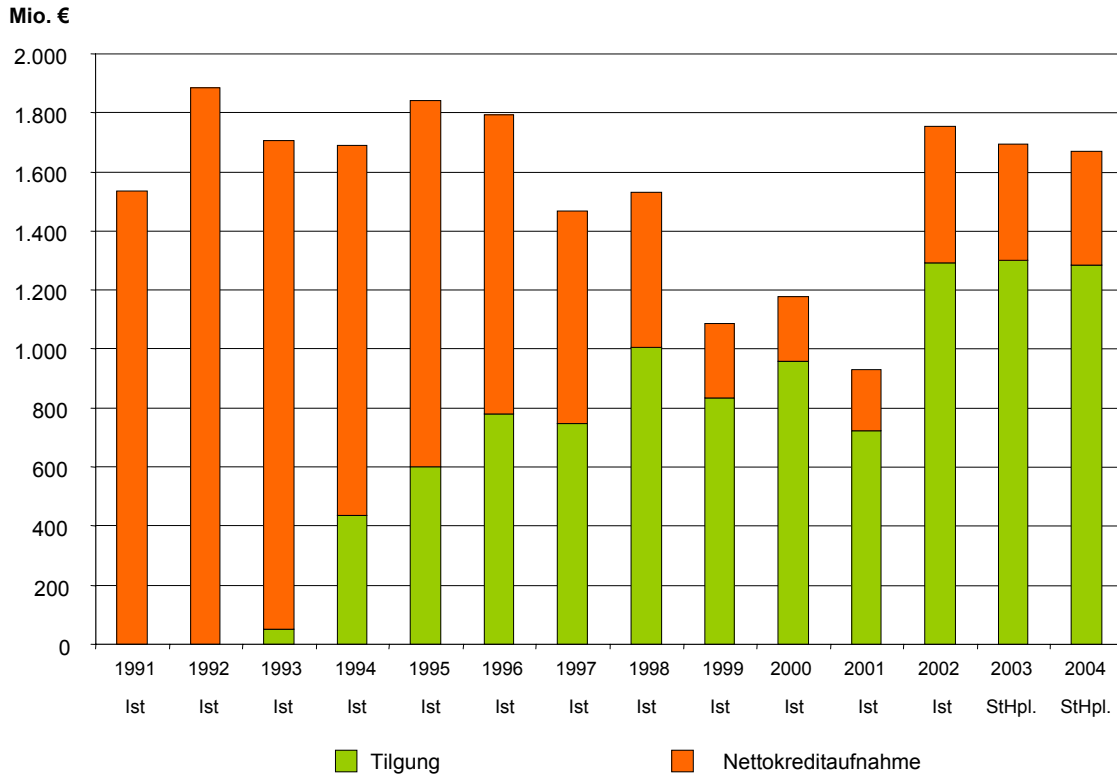
²⁾ Zinsausgaben für kurz- und langfristige Kredite und sonstige zinsähnliche Ausgaben im Zusammenhang mit der Schuldenaufnahme (OGr. 56 bis 57).

Zinslast und Tilgungsleistungen verringern den frei disponiblen Teil der Kredite immer mehr.

Mittlerweile hat sich - rein rechnerisch - der zusätzliche finanzielle Spielraum, den die seit 1996 schrittweise abgesenkte Nettokreditaufnahme geschaffen hat, so entwickelt, dass die steigenden Aufwendungen für Zinsausgaben den Verfügungsrahmen aufgezehrt haben.

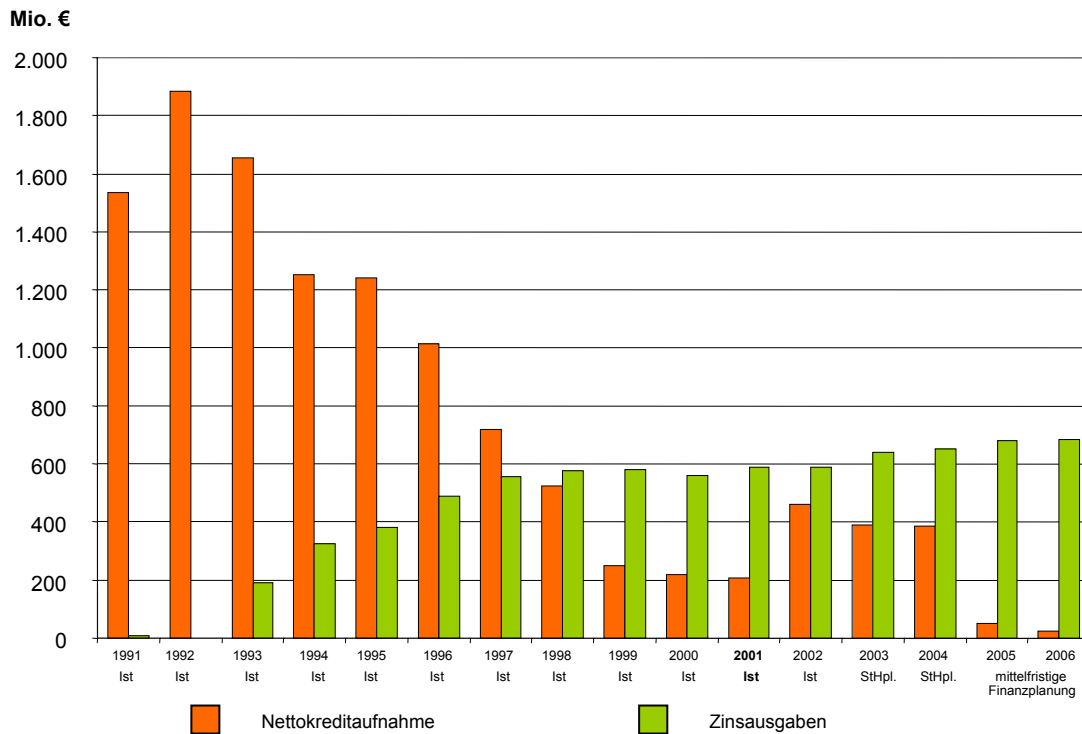
Nachfolgende Grafik macht die gewachsene Bedeutung der Tilgungsleistungen im Verhältnis zur Nettokreditaufnahme deutlich.

Nettokreditaufnahme und Tilgung



Im Vergleich zum Vorjahr ergibt sich bei der Beurteilung der Kreditaufnahme der Staatsregierung keine wesentliche Veränderung. Trotz restriktiver Kreditaufnahmepolitik ist durch die hohe Verschuldung früherer Jahre in kurzer Zeit eine erhebliche Vorbelastung für die Planung zukünftiger Haushalte entstanden. Obwohl der Freistaat die Neuverschuldung seit einigen Jahren drastisch zurückfährt, werden die Ausgaben für den Schuldendienst auch in Zukunft eine bedeutende Größe mit weiter steigender Tendenz sein. Im Hj. 2002 stieg die Nettokreditaufnahme von geplanten 179 Mio. € auf 460,3 Mio. €. Für die Hj. 2003 wurde die Planung von 127,8 Mio. € (mittelfristige Finanzplanung) auf 391,2 Mio. € (StHpl.) und 2004 von 76,7 Mio. € (mittelfristige Finanzplanung) auf 384,3 Mio. € (StHpl.) korrigiert.

Entwicklung der Kreditfinanzierung und der Zinslast



Seit 1998 überwiegen die Zinsausgaben die Nettokreditaufnahme. Im Hj. 2001 waren die Zinsausgaben bereits um das rd. 2,8fache (2000: 2,5fache) höher als die Netto neuverschuldung. Abweichend von der mittelfristigen Finanzplanung des SMF wird durch die steigende Neuverschuldung in den Hj. 2002 bis 2004 die Zinslast ab dem Jahr 2005 stärker als bisher angenommen wieder steigen.

Die Vorbelastung der kommenden Haushalte infolge tendenziell steigender Zinszahlungsverpflichtungen wird den finanziellen Spielraum für die zukünftige Haushaltswirtschaft weiter verengen.

3.5 Schuldenstand

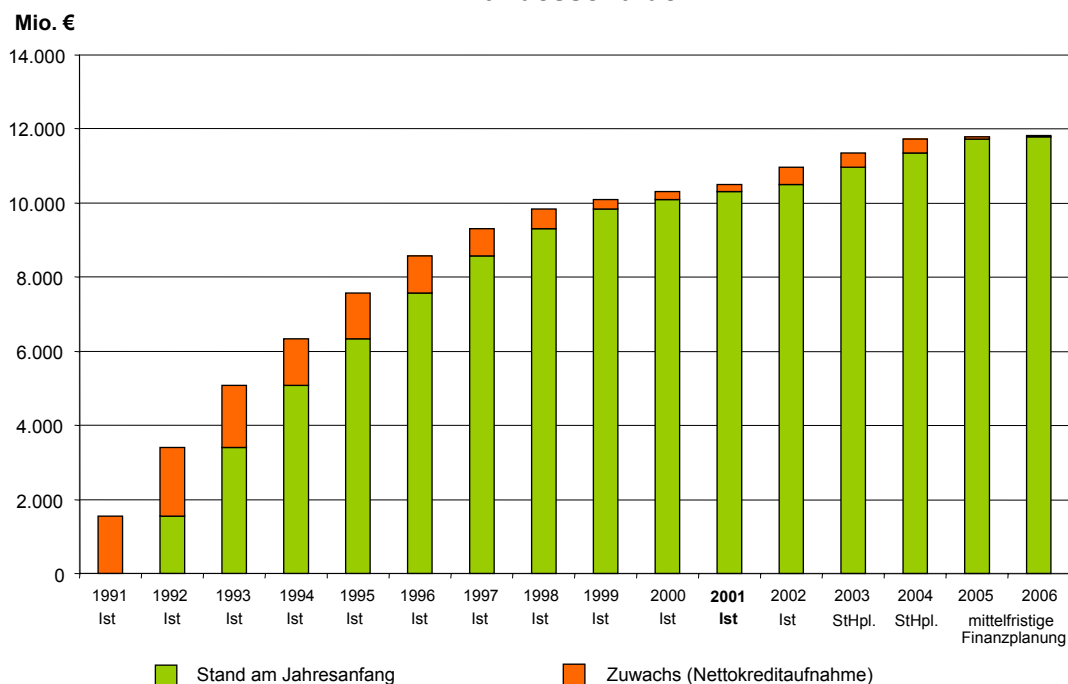
Seit 1991 schloss jedes Haushaltsjahr mit einem gestiegenen Schuldenstand. Das SMF nahm mehr Kredite auf, als im selben Jahr jeweils bestehende Schulden getilgt werden konnten. Mittelfristig zeichnet sich noch keine Umkehr dieser Tendenz ab.

Haushaltsjahr ¹⁾	in Mio. €			
	Stand am Beginn des Haushaltsjahres	Bruttokreditaufnahme	Tilgung	Stand am Ende des Haushaltsjahres
1991		1.533,9	0,0	1.533,9
1992	1.533,9	1.886,7	0,0	3.420,6
1993	3.420,6	1.705,2	51,1	5.074,6
1994	5.074,6	1.689,8	437,2	6.327,2
1995	6.327,2	1.839,5	600,8	7.565,9
1996	7.565,9	1.795,1	779,7	8.581,4
1997	8.581,4	1.467,3	746,5	9.302,2
1998	9.302,2	1.531,0	1.007,2	9.825,9
1999	9.825,9	1.085,1	833,4	10.077,6
2000	10.077,6	1.178,2	958,3	10.297,4
2001	10.297,4	930,6	722,3	10.505,7
2002	10.505,7	1.753,1	1.292,8	10.966,0
2003	10.966,0	1.693,2	1.302,1	11.357,2
2004	11.357,2	1.670,5	1.286,2	11.741,5
2005	11.741,5	-	-	11.792,6
2006	11.792,6	-	-	11.817,6

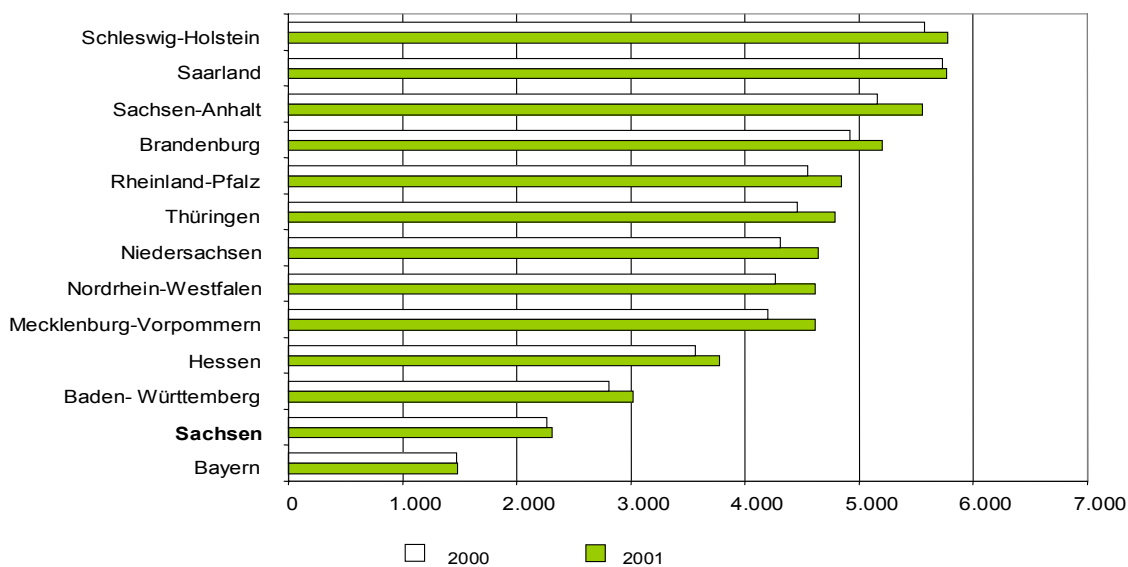
¹⁾ 1991 bis 2001 HR, 2002 Istergebnis, 2003 bis 2004 StHpl., 2005 bis 2006 ergibt sich aus der Aufrechnung der Nettokreditaufnahme lt. mittelfristiger Finanzplanung auf die Vorjahresstände.

Der Zuwachs des Schuldenstandes verlangsamte sich von Jahr zu Jahr infolge der jährlich sinkenden Nettoneuverschuldung. Im Hj. 2001 betrug der Zuwachs zum Vorjahr 2,0 %. Für 2006 sind nur noch 0,2 % Zuwachsrate geplant.

Landesschulden

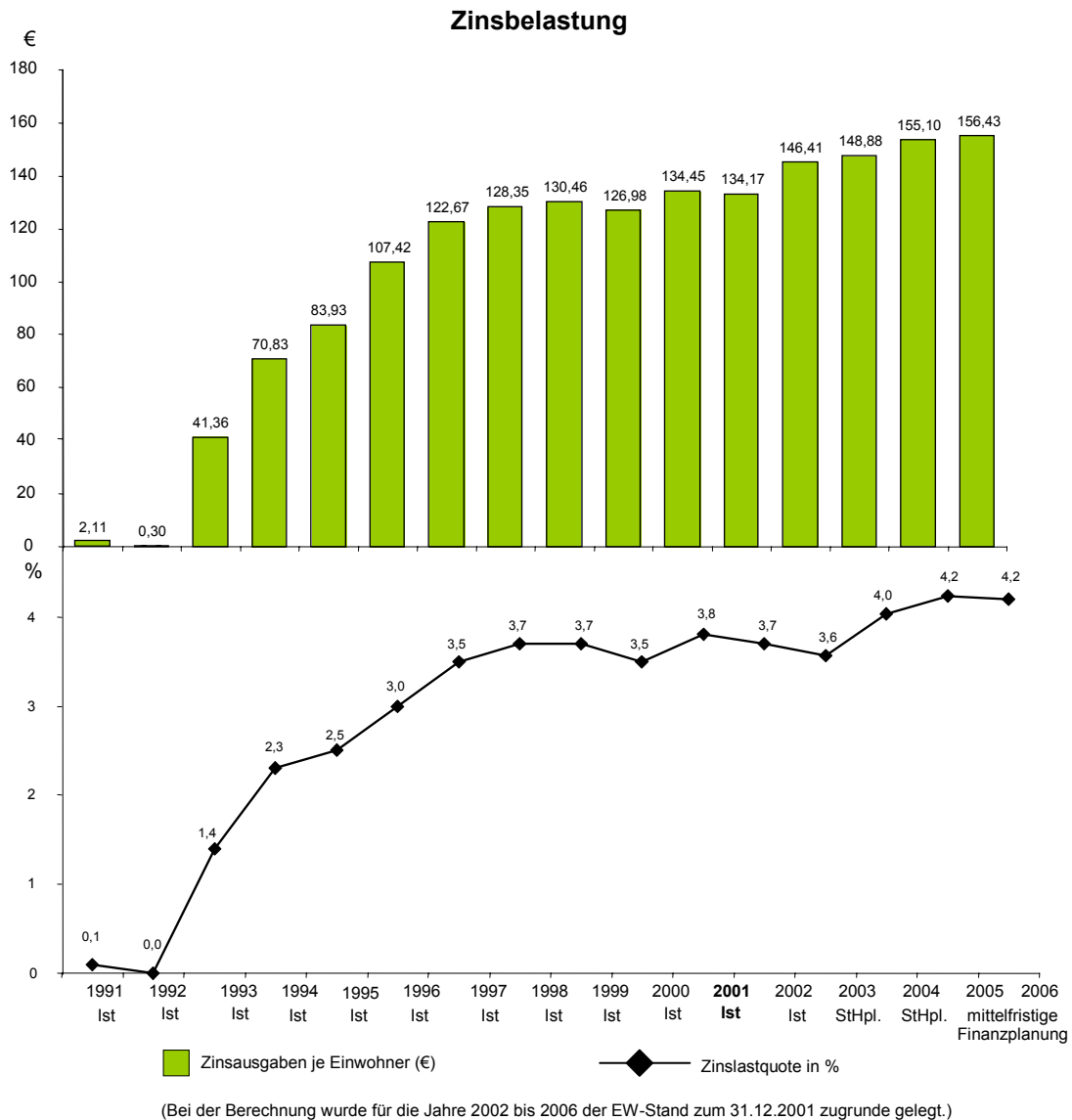


Pro-Kopf-Verschuldung in €/EW



Der Schuldenstand des Freistaates belief sich am Ende des Monats Dezember 2001 auf 2.315 € je EW. Dies bedeutet einen Anstieg um rd. 48 € je EW im Vergleich zum Vorjahr. Mit diesem Betrag hat Sachsen nach Bayern den niedrigsten Schuldenstand je EW unter den Ländern.

Die sich aus Schuldenstand und -neuaufnahme für den Freistaat ergebende Zinsbelastung in € je EW ist im Überblick nachfolgend dargestellt:



Die Kosten der Kreditaufnahme blieben 2001 in etwa auf dem Niveau der letzten Haushaltsjahre. Das SMF rechnet mittelfristig mit einem weiteren Anstieg der Zinsbelastung.

In diesem Zusammenhang spielt der Einsatz von Zinsderivaten eine entscheidende Rolle. Für den probeweisen Einsatz von Zinsderivaten wurden von SMF und SRH gemeinsame Kriterien festgelegt. **Der SRH unterstützt ausdrücklich den alsbaldigen Einsatz.**

Sondervermögen Grundstock

Der Grundstock ist ein Sondervermögen des Freistaates und als solches rechtlich unselbstständiger Teil des Staatsvermögens, der zur Erfüllung einzelner Aufgaben des Staates bestimmt ist. „Der Grundstock ist der in Geld bestehende Teil des Grundvermögens des Freistaates Sachsen und des Beteiligungsanteils des Freistaates Sachsen an Unternehmen in der Form des Privatrechts“ oder des öffentlichen Rechts (Vorl. VwV Nr. 2.1 zu § 113 SÄHO, § 113 Abs. 2 SÄHO). Der Grundstock wird vom SMF verwaltet. Über die Einnahmen, Ausgaben und VE der Sondervermögen sind Übersichten dem Haushaltsplan als Anlagen beizufügen oder in die Erläuterungen aufzunehmen. Für das Sondervermögen Grundstock enthält der Epl. 15 als Anlage eine Übersicht über Einnahmen und Ausgaben. Laut Nachweisführung ergibt sich für das Hj. 2001 folgende Geldrechnung:

1 Einnahmen

Kapitel 8001	Buchungs- stelle	Soll 2001 in DM (in €)	Isteinnahmen in DM (in €)	Differenz in DM (in €)
Verkauf von Grundstücken und grundstücksgleichen Rechten (einschließlich Erbbauzins) außer Staatswald	Tit. 131 01	140.000.000,00 (71.580.863,37)	63.574.755,92 (32.505.256,55)	-76.425.244,08 (-39.075.606,82)
Verkauf von Staatswald	Tit. 131 02	4.000.000,00 (2.045.167,52)	1.956.429,95 (1.000.306,75) ¹⁾	-2.043.570,05 (-1.044.860,78)
Erlösauskehr zugunsten des Freistaates	Tit. 131 49	0,00	3.638.287,41 (1.860.226,81)	+3.638.287,41 (+1.860.226,81)
Zinseinnahmen allgemeiner Grundstock	Tit. 154 01	0,00	20.625.947,82 (10.545.879,66)	+20.625.947,82 (+10.545.879,66)
Zinseinnahmen anteilig Forsten	Tit. 154 02	-	91.209,96 (46.634,91)	+91.209,96 (+46.634,91)
Zuführung aus Kap. 1520 Tit. 916 03 zum Erwerb von Grundstücken für die Hochschulen	Tit. 356 03	0,00	5.962.639,90 (3.048.649,37)	+5.962.639,90 (+3.048.649,37)
Tit.Gr. 81: Einnahmen infolge Auflösung Sondervermögen GUS-Liegenschaften Sachsen				
Erlöse aus Veräußerung ehemaliger GUS-Liegenschaften Sachsen	Tit. 131 81	-	3.742.380,67 (1.913.448,85)	+3.742.380,67 (+1.913.448,85)
Entnahme des Abschlussaldos aus Kap. 8004, GUS-Liegenschaften Sachsen	Tit. 356 81	-	7.718.877,49 (3.946.599,39)	+7.718.877,49 (+3.946.599,39)
Zwischensumme		144.000.000,00 (73.626.030,89)	107.310.529,12 (54.867.002,29)	-36.689.470,88 (-18.759.028,59)

¹⁾ Bereinigt um Vorjahresbestand Forstgrundstock.

Die Einnahmen im Hj. 2001 ergeben sich im Wesentlichen durch Grundstücksverkäufe. Im Hj. 2001 wurden im Sondervermögen erstmals Zinsen für die Anlage des Grundstockbestandes in Höhe von 10,6 Mio. € vereinnahmt. Der Grundstockbestand wurde als Bestandteil der Geldanlagen des Freistaates angelegt. Die Zinseinnahmen sind für den Grundstockbestand in Kap. 1510 Kapital und Schulden Tit. 162 01 Zinseinnahmen aus Girobeständen, Überbrückungskrediten, Festgeldanlagen u. dgl. enthalten. Das SMF hat den Zinsanteil für den Grundstock monatlich rechnerisch ermittelt und aus Kap. 1510 Tit. 162 01 in das Sondervermögen Kap. 8001 Tit. 154 01 (Allgemeiner

Grundstock) und 154 02 (Forstgrundstock) umgebucht. Grundlage der Berechnung war der durchschnittliche Grundstockbestand und der im Staatshaushalt tatsächlich erzielte Anlagezins.

Ebenfalls erstmalig finden sich auf der Einnahmeseite des Grundstocks Posten, die WGT-Liegenschaften betreffen. Die WGT-Liegenschaften wurden dem Freistaat Sachsen im Jahr 1993 vom Bund übertragen (Verwaltungsabkommen vom 11.08.1993). Mit dem Gesetz über die Verwertung der Liegenschaften der WGT vom 17.12.1993 (SächsGVBl. S. 1256) wurde die Überführung in ein Sondervermögen „GUS-Liegenschaften Sachsen“ (Kap. 8004) beschlossen. Diese Liegenschaften waren somit kein Bestandteil des Sondervermögens Grundstock. Nachdem die Veräußerung der WGT-Liegenschaften in großen Teilen abgeschlossen war, hat sich das SMF entschieden, die noch verbliebenen Liegenschaften ab dem Hj. 2001 wie die übrigen Landesliegenschaften zu behandeln. Der Abschlussaldo des Kap. 8004 „Sondervermögen GUS-Liegenschaften“ wurde im Hj. 2001 in das Sondervermögen Grundstock überführt. Das Kap. 8004 wurde zum 31.12.2000 kassentechnisch geschlossen. Aus Transparenzgründen hat sich das SMF entschlossen, eine gesonderte Tit.Gr. 81 „Einnahmen/Ausgaben infolge Auflösung Kap. 8004“ bei Kap. 8001 des Sondervermögens Grundstock einzurichten.

2 Ausgaben

Kapitel 8001	Buchungsstelle	Soll 2001 in DM (in €)	Isteinnahmen in DM (in €)	Differenz in DM (in €)
Kommunalabgaben/Erschließungskosten für landeseigene Liegenschaften	Tit. 517 12	10.000.000,00 (5.112.918,81)	3.146.296,80 (1.608.676,01)	-6.853.703,20 (-3.504.242,80)
Erlösauskehr nach Vermögenszuordnungsgesetz und Gesetz zur Regelung offener Vermögensfragen zu Lasten des Freistaates	Tit. 698 01	7.000.000,00 (3.579.043,17)	50.312,68 (25.724,46)	-6.949.687,32 (-3.553.318,70)
Erwerb von Grundstücken und grundstücksgleichen Rechten außer Staatswald	Tit. 821 01	25.000.000,00 (12.782.297,03)	35.125.734,14 (17.959.502,69)	+10.125.734,14 (+5.177.205,66)
Erwerb von Staatswald	Tit. 821 02	800.000,00 (409.033,50)	2.349.929,02 (1.201.499,63)	+1.549.929,02 (+792.466,12)
Erwerb von Grundstücken für die Hochschulen	Tit. 821 03	0,00	3.444.150,58 (1.760.966,23)	+3.444.150,58 (+1.760.966,23)
Erwerb von Kapitalbeteiligungen ¹⁾	Tit. 831 01	120.000.000,00 (61.355.025,74)	41.340.891,23 (21.137.262,05)	-78.659.108,77 (-40.217.763,69)
Abführungen an den Entschädigungsfonds	Tit. 916 02	10.000.000,00 (5.112.918,81)	446.107,00 (228.090,89)	-9.553.893,00 (-4.884.827,92)
Tit.Gr. 81: Ausgaben infolge Auflösung Sondervermögen GUS-Liegenschaften Sachsen				
Ausgaben im Zusammenhang mit Kaufverträgen ehemaliger GUS-Liegenschaften Sachsen	Tit. 821 81	-	303.081,62 (154.963,17)	+303.081,62 (+154.963,17)
Zwischensumme		172.800.000,00 (88.351.237,07)	86.206.503,07 (44.076.685,13)	-86.593.496,93 (-44.274.551,94)

¹⁾ Darunter 35,0 Mio. DM (17,9 Mio. €) zur Finanzierung von Anteilen der Sparkasse Freital an der Sachsen LB sowie 4,7 Mio. DM (2,4 Mio. €) für Anteilsübernahmen bei der Flughafen Leipzig/Halle GmbH und 1,5 Mio. DM (0,8 Mio. €) für Kapitalanteile an der LPX Leipzig Power Exchange GmbH.

Ausgabenbestimmend waren, wie schon in den Vorjahren, insbesondere Grundstücks-erwerbe und der Erwerb von Kapitalbeteiligungen.

Beim Soll-Ist-Vergleich 2001 fällt auf, dass die tatsächlichen Istwerte der HR 2001 von den im StHpl. 2001/2002 ausgebrachten Haushaltsansätzen des Sondervermögens Grundstock z. T. erheblich abweichen. Zudem enthält die Haushaltsplanung eine nicht unerhebliche Anzahl von Leertiteln.

Der SRH ist sich bewusst, dass der Übersicht Sondervermögen Grundstock, als Anlage zum Haushaltsplan (Kap. 1520), lediglich informatorischer Charakter zukommt. Eine strenge Verbindlichkeit, wie bei Ausgaben des Staatshaushaltes, besteht nicht. Nur die Zuführungen/Ablieferungen an das Sondervermögen werden im Haushaltsplan verbindlich veranschlagt (§ 26 Abs. 3 SäHO). Auch ist zuzugestehen, dass zeitliche Unwägbarkeiten die genaue Planung und Durchführung von Grundstücksgeschäften erschweren.

Diese Einschränkung vermag jedoch nicht die Vielzahl der im Sondervermögen ausgebrachten Leertitel zu begründen. Auch für Sondervermögen des Freistaates gelten die Grundsätze der Haushaltsklarheit und -wahrheit. In Anbetracht von Umfang und Bedeutung der Grundstücksgeschäfte müssten Prognoseentscheidungen mit höherer „Treffsicherheit“ erfolgen können.

Das SMF hat sich der Meinung des SRH angeschlossen.

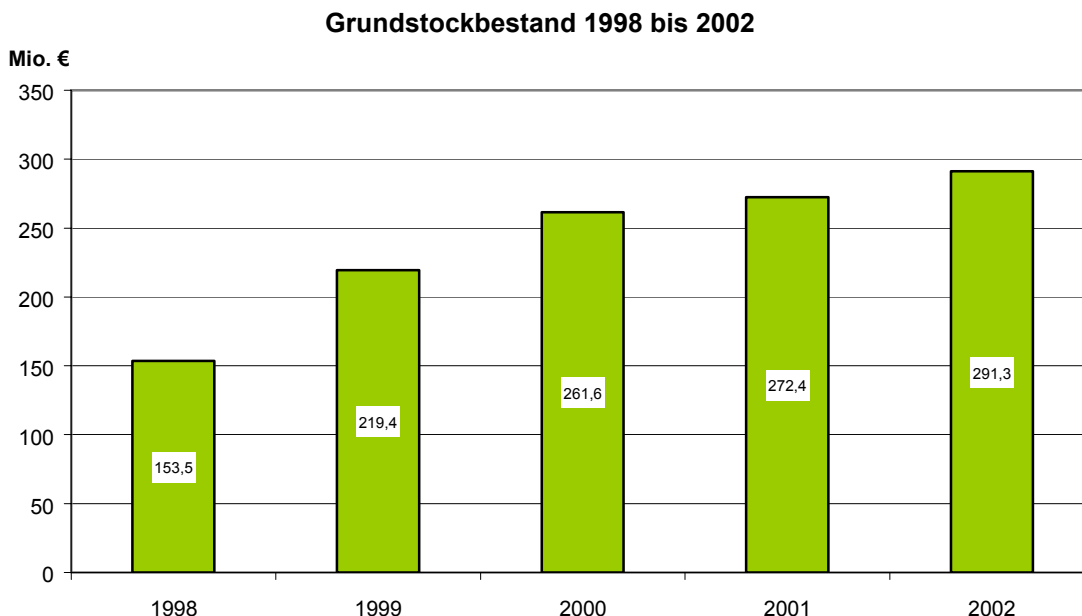
3 Bestand an Grundstockmitteln

Der Grundstock (Allgemeiner Grundstock und Forstgrundstock) wies zu Beginn des Hj. 2001 einen Anfangsbestand von rd. 511,7 Mio. DM (261,6 Mio. €) aus und schloss mit einem Endbestand von rd. 532,8 Mio. DM (272,4 Mio. €). Den Gesamtausgaben in Höhe von nahezu 86,2 Mio. DM (44,1 Mio. €) stehen Einnahmen von 107,3 Mio. DM (54,9 Mio. €) gegenüber.

	2001 in DM (<i>in</i> €)	2002 ¹⁾ in €
Übertrag aus dem Hj. 2000	511.652.345,86 (261.603.690,43)	272.394.007,62
Einnahmen	107.310.529,12 (54.867.002,29)	42.967.113,10
Ausgaben	86.206.503,07 (44.076.685,13)	24.106.388,42
Saldo - Übertrag in das Hj. 2002	532.756.371,91 (272.394.007,61)	291.254.732,30

¹⁾ Angaben lt. SMF im Grundstockstatus per 31.12.2002.

Die Entwicklung des Grundstockbestandes im Zeitablauf 1998 bis 2002 zeigt einen stetigen Anstieg:



Der Bestand des Forstgrundstocks wurde in der HR 2001 nicht als Übertrag des Vorjahres, sondern als laufende Einnahme des Sondervermögens gebucht. Zur Verbesserung der Transparenz schlägt der SRH vor, die im Sondervermögen vorgenommene Trennung in Allgemeinen Grundstock und Forstgrundstock auch bei der Übertragung der Vorjahresbestände umzusetzen.

Das SMF hat dem zugestimmt.

Die Mittel des Sondervermögens wurden zum großen Teil aus dem Staatshaushalt zweckgebunden zugeführt. Allein der Anteil zweckgebundener Grundstockmittel zur Finanzierung von Anteilen der Sparkassen an der Sachsen LB betragen am gesamten Grundstockbestand rd. 183,0 Mio. DM (93,6 Mio. €) [34,3 %] (Stand 31.12.2001). Zur Übernahme der Anteile ist der Freistaat nach dem Gesetz zur Neuordnung der öffentlich-rechtlichen Kreditinstitute im Freistaat Sachsen einschließlich der SAB vom 03.05.1999 verpflichtet.

Der SRH hat bereits im Jahresbericht 2002 gefordert, diese zweckgebundenen Mittel in einer gesonderten Grundstockrechnung als Teil des Gesamtgrundstocks darzustellen. Die Zweckbindung schränkt den Handlungsspielraum des Sondervermögens ein. Zur Klarstellung dieses Sachverhaltes sollten zweckgebundene Mittel im Allgemeinen Grundstock als solche gekennzeichnet werden.

„Zum 1. Januar 2003 wurde unter dem Namen Sächsisches Immobilien- und Baumanagement (SIImmBA) ein Staatsbetrieb nach § 26 Abs. 1 der Haushaltsordnung des Freistaates Sachsen errichtet“ (VwV SIImmBA vom 25.09.2002). Verwaltungsintern wird die Bezeichnung SIB geführt, die auch hier nachfolgend verwendet wird.

Dem Staatsbetrieb wurde u. a. die Zuständigkeit für „die Ausübung aller Eigentümerbefugnisse wie z. B. den Grundstücksverkehr, die Grundstücksverwaltung und die Grund-

stücksbewirtschaftung für die staatlichen Liegenschaften, mit Ausnahme der Waldgrundstücke und der den Staatsstraßen und ihrem Bau unmittelbar dienenden Grundstücke“ übertragen [VwV SImmBA Nr. 2 Abs. 1 a)]. Damit hat die Fachverantwortung für große Teile der liegenschaftlichen Aufgaben des Freistaates Sachsen in den Staatsbetrieb gewechselt. Der Beteiligungsbereich verbleibt in Zuständigkeit des SMF.

Die mit der Gründung des Staatsbetriebes angestrebte Stärkung der Fachverantwortung sollte mit einer Übertragung der Finanzverantwortung für die liegenschaftlichen Aufgaben einhergehen. Die Verwaltung der Grundstockmittel für diesen Aufgabenbereich muss im SIB erfolgen. Der SRH empfiehlt die Ausbringung von Titelgruppen für Grundvermögen und Beteiligungen als eine erste Voraussetzung der getrennten Mittelverwaltung.

Die Gesamtverantwortung für das Sondervermögen Grundstock für Grundvermögen und Beteiligungen bleibt beim SMF.

4 Management des Sondervermögens Grundstock

Mit der Gründung des Staatsbetriebes SIB sind die VHBÄ in Niederlassungen des Betriebes umgewandelt worden. Den Niederlassungen übergeordnet ist eine Zentrale mit Sitz in Dresden. Für die Grundstockplanung und den -vollzug bedeutet dies, dass nunmehr SMF, SIB Zentrale und Niederlassungen zuständig sind. Der bestehende Grundstockerlass des SMF wird gegenwärtig an den geänderten Organisationsaufbau angepasst. Grundstockverwalter bleibt weiterhin das SMF.

Grundstockplanung

Die Grundstockplanungen erfolgen weitgehend durch die Niederlassungen des SIB in den neugegründeten Fachbereichen Facility-/Bedarfsdeckungsmanagement (FB) und Finanzvermögen/Portfoliosteuerung (FP). Die monatlichen Planungszahlen werden statt früher an das SMF, nunmehr an die SIB-Zentrale gegeben.

In der Zentrale des SIB werden die Planungszahlen gebündelt und mittels Formblättern per Datenübertragung an das SMF übermittelt.

Die zum 01.01.2003 vollzogene Neustrukturierung (SIB) ergibt - wie eine Niederlassung bestätigte - Anlaufschwierigkeiten. Insbesondere die Einarbeitung neu auf dem Gebiet des Grundstocks eingesetzter Mitarbeiter ist noch nicht abgeschlossen. Die Zentrale des SIB schult gegenwärtig diese Bediensteten.

Die Grundstockplanung des SMF (Stand 30.11.2002) prognostiziert für die Hj. 2003, 2004 und später einen Ausgabebedarf in Höhe von rd. 404,2 Mio. €. Dieser Ausgabenbedarf entfällt auf zwei Planungsbereiche (Planungsbereich 1 und 2). Planungsbereich 1 der Ausgaben steht für alle wirksamen Verpflichtungen/Verbindlichkeiten, die der Freistaat eingegangen ist. Im Planungsbereich 2 wird der Ausgabenbedarf für künftig beabsichtigte Maßnahmen berücksichtigt, bei denen noch keine wirksamen Verpflichtungen entstanden sind. Der Planungsbereich 2 enthält insoweit Rückstellungen für drohende Zahlungsverpflichtungen.

Bereiche	Planungsbereich 1 in Mio. €	Planungsbereich 2 in Mio. €
Erwerbe für Behörden- und sonstige Unterbringungen	20,1	261,8
Erwerbe für Hochschulen	0,0	6,5
Erwerb von Kapitalbeteiligungen	93,7	16,8
Kofinanzierung von Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen ehemaliger GUS-Liegenschaften	2,4	0,0
Kommunalabgaben/Erschließungskosten	0,1	1,7
Sonstige	0,0	1,2
Summe	116,2	288,0

Ausgabenbestimmend sind nach dieser Planung zum einen der Erwerb von Kapitalbeteiligungen, der sich weitgehend auf Anteilserwerbe des Freistaates zur Finanzierung von Anteilen der Sparkassen an der Sachsen LB (Sachsenfinanzverband) beschränkt. Andererseits ergibt sich ein erheblicher Mittelbedarf zur Unterbringung von Behörden. Die benötigten Mittel sollen in erster Linie für die Inanspruchnahme von Kaufoptionen für Investorenmodelle bereitstehen. Konkrete Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen wurden bisher durch das SMF nicht angestellt. Aus Vorsorgegründen wurden alle drohenden Ausgaben aus Investorenmodellen mit ihren vertraglich vereinbarten Kaufsummen in die Planung aufgenommen. Die Prognosesicherheit der Grundstockplanung (Ausgaben) in diesem Bereich ist gering. Die abschließende Entscheidung zur Ausübung einer Kaufoption kann nur im Einzelfall anhand einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zeitnah getroffen werden.

Zum 31.12.2005 steht z. B. für das Investorenmodell „Behördenzentrum Paunsdorf“ (vgl. Jahresbericht 1996 des SRH, Beitrag Nr. 12) eine Entscheidung zur Wahrnehmung der Kaufoption an. Die Erwerbskosten im Ankaufsfall betragen rd. 250 Mio. DM (127,8 Mio. €) zzgl. Nebenkosten. Der SRH empfiehlt, unverzüglich eine konkrete Wirtschaftlichkeitsuntersuchung anzustellen und ggf. die Grundstockplanung zu aktualisieren.

Bei vollständiger Realisierung der Grundstockplanung in Höhe von 404,2 Mio. € würde das momentan vorhandene Barvermögen des Sondervermögens Grundstock in Höhe von 291,3 Mio. € (Stand 31.12.2002) vollständig in Sachwerte umgesetzt. Darüber hinaus müssten aus heutiger Sicht weitere Einnahmen in Höhe von rd. 113 Mio. € zur Sicherung des Ausgabenbedarfs dem Grundstock zufließen. Ausgehend von einer jährlichen Einnahmeprognose von rd. 15,3 Mio. €, die auf Schätzungen des SMF beruht, ist erkennbar, dass sich die vom SMF geplanten Ausgaben aus heutiger Sicht nicht aus eigener Ertragskraft des Sondervermögens decken lassen.

Grundstockvollzug

Seit Januar 2003 weist das SMF der Zentrale des SIB die jährlichen Grundstockmittel als Pauschalsumme zu. Die Niederlassungen des SIB beantragen wie bisher die Grundstockmittel einzelmaßnahmebezogen bei der Zentrale. Einen Betrag von rd. 500 T€ erhalten sie pauschal zur Aufrechterhaltung des laufenden Geschäftes.

Der Grundstockvollzug erfolgt bei den Niederlassungen im Fachbereich Allgemeine Verwaltung/Rechnungswesen.

Die geübte Verfahrensweise greift zu kurz. Sie steht insbesondere im Widerspruch zu dem mit der Gründung des Staatsbetriebes verfolgten Zweck, dass die Verantwortung der Niederlassungen gestärkt werden soll. Nach Ansicht des SRH sollten die Zuweisungsmittel des SMF von der Zentrale des SIB in nahezu voller Höhe an die Niederlassungen weitergereicht werden. Damit können die Niederlassungen im Rahmen des mit dem SMF und der Zentrale des SIB abgestimmten Grundstockplans eigenverantwortlich arbeiten. Zudem sieht der SRH den Tätigkeitsschwerpunkt der Zentrale des SIB nicht im Grundstockvollzug, sondern vielmehr in der Grundstockplanung. Kern der Bemühungen sollte eine Verbesserung der Prognosesicherheit der Grundstockplanung und die Entwicklung strategischer Ziele sein.

5 Stellungnahme des Ministeriums

Dem SMF erscheint eine Unterteilung des Grundstocks in Liegenschaften und Kapitalbeteiligungen nicht sinnvoll, da sowohl der Immobilien- als auch der Beteiligungsbereich schnelle Reaktionen erfordern und im Vollzug flexibel gehandelt werden müsse. Das SMF könne bei einer Trennung der beiden Bereiche seiner Gesamtverantwortung nicht mehr gerecht werden.

Gleichwohl will das SMF die Finanzverantwortung des SIB stärken. Dazu will das SMF der Zentrale des Betriebes die Entwicklung von Strategien übertragen. Sie soll zukünftig die Grundstockplanungen unterstützen und eigene Vorschläge zu Vollzugsproblemen erarbeiten.

Eine Zuweisung der Grundstockmittel an die Niederlassungen schränkt nach Ansicht des SMF das flexible Arbeiten mit dem Grundstock ein. Eine zentrale Bewirtschaftung erscheine zweckmäßiger.

6 Schlussbemerkungen

Der SRH sieht durch das Ausbringen von Titelgruppen keine Gefährdung der Gesamtverantwortung des SMF. Das SMF hat mit der Zuführung von zweckgebundenen Mitteln im Jahr 2000 bereits die Trennung der beiden Bereiche Grundvermögen und Beteiligungen im Grundstock eröffnet.

Der SRH hält an der Notwendigkeit fest, die Eigenverantwortung des SIB zu stärken. Dazu sind aus Sicht des SRH Mittelzuweisungen für einen Großteil der Grundstockmittel erforderlich.

II. Staatsverwaltung

Einzelplan 02: Sächsische Staatskanzlei

Sächsische Ausbildungs- und Erprobungskanäle

5

Die Betreiber der Sächsischen Ausbildungs- und Erprobungskanäle sollten auf der Grundlage eines Zuwendungsmodells gefördert werden.

Dadurch, dass eine GmbH die meisten SAEK-Projekte führt, besteht die Gefahr, dass keine Weiterentwicklung durch Wettbewerb mehr erfolgt.

Die SLM informierte die SK nicht über sämtliche zu erwartenden Ausgaben für die Gründung einer Trägergesellschaft für die SAEK-Projekte. Dadurch beruhte die Genehmigung der SK auf unvollständigen Tatsachen.

1 Prüfungsgegenstand

Der SRH hat die Aktivitäten der Sächsischen Landesanstalt für privaten Rundfunk und neue Medien (SLM) im Zusammenhang mit der Gründung, der Finanzierung, der Organisation und der Führung der Sächsischen Ausbildungs- und Erprobungskanäle (SAEK) geprüft.

Die SLM richtete die ersten vier SAEK im September 1997 ein und erweiterte die Zahl im Jahr 2002 auf 13 SAEK-Projekte in acht sächsischen Städten. Die SLM finanzierte die SAEK und stattete sie entweder technisch selbst aus oder unterstützte die Betreiber beim Erwerb der Ausbildungstechnik. Sie beauftragte mit der Leitung der Projekte Vereine, Gesellschaften und Kommunen. Die SAEK sind mit den Offenen Kanälen in anderen Bundesländern vergleichbar, soweit sie jedermann die Möglichkeit eröffnen, selbst zu geringen Kosten oder unentgeltlich einzelne Rundfunkbeiträge für Hörfunk und Fernsehen zu erstellen und zu senden. In der Hauptsache verfolgt die SLM mit ihren SAEK-Aktivitäten, gestützt auf § 28 Abs. 1 Nr. 13 und 16 Sächsisches Privatrundfunkgesetz (SächsPRG), medienpädagogische sowie aus- und fortbildende Ziele.

2 Prüfungsergebnisse

Die 13 SAEK-Projekte an acht Standorten sind auf sechs Betreiber verteilt. Ein Betreiber, eine GmbH, betreut allein acht Projekte. Die übrigen fünf SAEK verteilen sich jeweils auf andere Betreiber.

Die SLM verzichtete mit Ausnahme eines Falles darauf, die Leistungen zum Betrieb eines SAEK öffentlich nach VOL/A auszuschreiben. In einem weiteren Fall schrieb sie die Leistungen zum Betrieb eines SAEK-Projektes unter dem Hinweis aus, dass die

Verfahrens- und Vergabevorschriften der VOL/A keine Anwendung fänden. Beauftragungen der zuvor erwähnten GmbH unter Auslassung einer Ausschreibung begründete die SLM u. a. damit, dass eine günstigere Bewerbung als die der GmbH nicht zu erwarten gewesen sei und sie sich als ein sehr kompetenter, zuverlässiger, außerordentlich engagierter und innovativer Partner bei der Umsetzung der SAEK-Projektidee erwiesen habe.

Ende 2001 beantragte die SLM bei der SK die rechtsaufsichtliche Genehmigung für die Gründung der SAEK-Förderwerk für Rundfunk und neue Medien gGmbH (SAEK-Förderwerk GmbH). Die SLM legte in ihrem Antrag dar, dass die Übertragung der bisherigen SAEK-Aktivitäten auf die Gesellschaft aus Gründen der Effektivität geboten sei und die Gesellschaftsgründung eine einmalige Ausgabe in Höhe von 30 T€ für die Entrichtung der Stammeinlage sowie die Begleichung der Notar- und der Handelsregisterkosten erfordere. Daneben seien weitere rd. 20 T€ für die Bezahlung des Geschäftsführers sowie für die Buchführung und das Erstellen des jeweiligen Jahresabschlusses an laufenden Kosten zu veranschlagen. Weitere Personal- und Verwaltungskosten fielen nicht an. Bereits die Aufnahme eines weiteren Gesellschafters gleiche die Aufwendungen bzw. Mehrkosten der Gesellschaftsgründung aus, da jeder Gesellschafter nach dem Gesellschaftsvertrag verpflichtet sei, neben der Stammeinlage jährlich einen Mindestbetrag in Höhe von 50 T€ an die Gesellschaft zu entrichten.

Auf der Grundlage der Angaben der SLM genehmigte die SK die Gründung der SAEK-Förderwerk GmbH. Sie erteilte die Genehmigung unter der Bedingung, „dass die Genehmigung endet, wenn der SAEK-GmbH nicht innerhalb von zwei Jahren ein weiterer Gesellschafter beitrifft, der sich verpflichtet, einen jährlichen Mindestbetrag von 50 T€ an die Gesellschafter zu entrichten“. Später erklärte die SK, dass der Mindestbetrag auch durch mehrere neue Gesellschafter erbracht werden könne.

Vier sächsische Privatrundfunkveranstalter sind der SAEK-Förderwerk GmbH mit Wirkung zum 01.01.2003 als Gesellschafter beigetreten. Sie verpflichteten sich, in den Jahren 2003 und 2004 zusammen 110 T€ pro anno an die Gesellschaft zu entrichten. Eine Stiftung beteiligte sich an der Finanzierung des neu gegründeten und professionell ausgerichteten SAEK-Hörfunkprojektes in Leipzig mit einem Betrag in Höhe von 50 T€. Des Weiteren erklärte sich die Stadt Leipzig bereit, der SAEK-Förderwerk GmbH einen jährlichen Betrag in Höhe von 50 T€ zu gewähren, wobei ein Teilbetrag in Höhe von 30 T€ zur institutionellen Förderung und die übrigen 20 T€ zur Projektförderung bewilligt werden.

Der Geschäftsführer der SAEK-Förderwerk GmbH erhielt 2002 bei einer wöchentlichen Arbeitszeit von zehn Stunden eine monatliche Vergütung in Höhe von 1.278,25 € zzgl. einer einmaligen Sonderzahlung in Höhe von 5 T€. Ursprünglich verpflichtete sich die Gesellschaft, vertreten durch die SLM, dem Geschäftsführer neben der monatlichen Vergütung ein erfolgsabhängiges Gehalt zu zahlen, wobei ihm bis zu einem eingeworbenen Betrag in Höhe von 15.339 € im Jahr die gesamte Summe zustehen sollte. Seit dem 01.01.2003 beträgt die monatliche Vergütung 1.850 €, die wöchentliche Arbeitszeit acht Stunden. Für Personaldienstleistungen der SLM zugunsten der SAEK-Förderwerk GmbH, z. B. Kontrolle der Einhaltung der SAEK-Vereinbarungen, Bewertung, Abwicklung der gesamten Geschäftskorrespondenz der GmbH und Buchhaltung, entrichtet die Gesellschaft an die SLM einen Pauschbetrag in Höhe von 17 T€. Die Personaldienstleistungen werden von drei Mitarbeitern der SLM erbracht. Daneben leistete die SLM im Hj. 2001 einmalig 400 TDM (rd. 205 T€) in die Kapitalrücklage der Förderwerk GmbH.

Die SLM förderte die Betreiber der SAEK auf der Grundlage eines Auftragsmodells. Die SLM übertrug ihre SAEK-Tätigkeiten zum 01.03.2002 auf die SAEK-Förderwerk GmbH. Diese setzte das Modell fort. Hiernach verpflichtete die SLM bzw. Förderwerk GmbH einen Betreiber auf der Grundlage eines Durchführungsauftrages, geeignetes Personal einzustellen, geeignete Räumlichkeiten anzumieten, Aus- und Fortbildungskurse zu konzipieren und durchzuführen, Ausbildungstechnik zu beschaffen, zu warten und zu reparieren und Verwaltungstätigkeiten zu übernehmen. Im Gegenzug finanzierten SLM und GmbH diese Leistungen mit Pauschalpreisen, die die SLM unter Zugrundelegung marktüblicher Konditionen pauschal ermittelte.

3 Folgerungen

3.1 Finanzierung der SAEK-Projekte

Die SLM wählte eine ungünstige Form für die Finanzierung ihrer SAEK-Aktivitäten. Das Auftragsmodell ist für die Finanzierung der SAEK-Betreiber ungeeignet, denn es geht von einem Leistungsaustausch zwischen der SLM und den SAEK-Betreibern aus. Die SLM zahlte die vertraglich vereinbarten Entgelte jedoch nicht als Gegenleistung für die Leistung eines Betreibers. Die zweckgerichteten Zahlungen an die Betreiber haben den Charakter von Förderungen.

Die Betreiber wiederum konnten keine Leistung für die SLM erbringen, da die Anstalt nach ihrem gesetzlichen Auftrag nicht selbst als Veranstalter der SAEK-Projekte auftreten konnte. Das Gesetz spricht in § 28 Abs. 1 Nr. 13 und 16 SächsPRG ausschließlich davon, dass die SLM Ausbildungs- und Fortbildungsmaßnahmen sowie Projekte zur Förderung von Medienkompetenz fördert. Förderung bedeutet im weitesten Sinne die Schaffung von Voraussetzungen zur Durchführung von Maßnahmen. Förderung kann nicht mit der Verwirklichung einer Maßnahme gleichgesetzt werden. Die SLM sollte im Einklang mit ihren Aufgaben eine Unterstützung Dritter bei der Durchführung der SAEK-Aktivitäten bevorzugen.

Der SRH hat der SLM empfohlen, die Betreiber auf der Grundlage jährlicher Wirtschaftspläne zu fördern. Die Betreiber sollten institutionell im Wege der Festbetragsfinanzierung gefördert werden. Das Zuwendungsverfahren könnte so gestaltet werden, dass ein breiter Spielraum für die Betreiber bestehen bleibt. Der SRH hat für die Finanzierung der SAEK-Betreiber bei der Zwischenschaltung der SAEK-Förderwerk GmbH ein zweistufiges Verfahren vorgeschlagen. Dabei sollte sich die SLM weitestgehend an § 44 SÄHO und den hierzu erlassenen VwV orientieren. Diese Regelungen sichern der SLM eine Haushaltsführung, die sich gem. § 35 Abs. 3 Satz 1 SächsPRG nach den Grundsätzen einer geordneten, wirtschaftlichen und sparsamen Haushaltsführung richtet.

3.2 Auswahl der SAEK-Betreiber

Das Übergewicht einer GmbH, die als einziger Betreiber mehrere SAEK-Projekte durchführt und dabei über die Hälfte aller SAEK betreut, fördert die Konzentration der SAEK-Aktivitäten bei einem Betreiber. Die überwiegende Beauftragung eines Unternehmens mit der Betreuung der SAEK-Projekte widerspricht der gesetzlichen Aufgabe der SLM, die Vielfalt bei der Produktion und Verbreitung von Programmen zu fördern, § 28 Abs. 1 Nr. 12 SächsPRG. Neben der beherrschenden Rolle der GmbH besteht die konkrete Gefahr, dass ihre Bevorzugung zu einer ungerechtfertigten Subventionierung eines Unternehmens mit Rundfunkgebührenmitteln führt. Das Bild der Betreiber zeigt eine eindeutige Bevorzugung eines Unternehmens.

Die SLM verstieß mit ihrer Auswahlpraxis gegen die Grundsätze einer geordneten, wirtschaftlichen und sparsamen Haushaltsführung. Die freie Bestimmung der Betreiber ließ insbesondere eine geordnete Haushaltsführung im Sinne von § 35 Abs. 3 Satz 1 SächsPRG vermissen. Bei konsequenter Anwendung ihres Auftragsmodells hätte die SLM die Leistungen vor Eröffnung eines neuen SAEK-Projektes und vor dem Wechsel von Betreibern bestehender Projekte öffentlich ausschreiben müssen (vgl. § 55 Abs. 1 SäHO). Die Durchführungsvereinbarungen, die die SLM und die Betreiber schlossen, sind Verträge über Leistungen nach § 55 SäHO. Die Vielzahl von SAEK-Betreibern spricht dafür, dass mehrere Anbieter vorhanden waren. Ausschreibungen zählen zu den Mindeststandards einer geordneten Haushaltsführung und eröffnen u. a. Einsparpotenziale durch die Möglichkeit, unter verschiedenen Anbietern den günstigsten auszuwählen.

3.3 Überführung von Tätigkeiten der Sächsischen Landesanstalt für privaten Rundfunk und neue Medien auf die SAEK-Förderwerk für Rundfunk und neue Medien gGmbH

Die SK ging bei ihrer Entscheidung zur rechtsaufsichtlichen Genehmigung der SAEK-Förderwerk GmbH von unvollständigen Tatsachen aus. Die von der SLM angegebenen Ausgaben in Höhe von insgesamt rd. 50 T€, 30 T€ für die Einrichtung der Stammeinlage sowie Notar- und Handelsregisterkosten und weitere 20 T€ jährlich für die Bezahlung des Geschäftsführers und die Kosten für die Buchführung und Erstellung des Jahresabschlusses waren zu niedrig. Hinzuzurechnen ist die Ausgabe in Höhe von 400 TDM (rd. 205 T€) für die Bildung einer Kapitalrücklage bei der SAEK-Förderwerk GmbH. Die (geplanten) Gesamtausgaben der Gesellschaftsgründung liegen somit im ersten Geschäftsjahr über 250 T€. Die Summe konnte selbst bei vollständiger Erfüllung der Erwartungen, zwei neue Gesellschafter zu gewinnen und eine Spende einer Stiftung entgegenzunehmen, nicht kurzfristig durch die Gesellschaft aufgebracht werden.

Die SLM gab die erwarteten jährlichen Ausgaben der SAEK-Förderwerk GmbH zu niedrig an. Die bezeichneten 20 T€ entsprachen im Dezember 2001 nicht einmal den erwarteten Ausgaben für das Geschäftsführergehalt, das sich anfänglich aus Grundvergütung und Provision zusammensetzte. Das aktuelle Geschäftsführergehalt in Höhe von 22,2 T€ jährlich übersteigt ebenfalls die erwarteten Ausgaben in Höhe von 20 T€, die sowohl die Bezahlung des Geschäftsführers als auch die Ausgaben der Buchführung und der Erstellung des Jahresabschlusses decken sollten. Die geplanten und an die SK gemeldeten jährlichen Ausgaben decken allenfalls die 17 T€ ab, die die SAEK-Förderwerk GmbH an die SLM für die Personaldienstleistungen zu zahlen hat. Die Summe für Personaldienstleistungen deckt wiederum nicht die tatsächlichen Ausgaben der SLM für die drei bereitgestellten Mitarbeiter ab.

Die Struktur der Gesellschafter gibt im Zusammenhang mit der Aufgabe der SLM, private Veranstalter zu beaufsichtigen und zu kontrollieren, Anlass zu Bedenken. Die vier privaten Rundfunkveranstalter in der Gesellschafterversammlung der SAEK-Förderwerk GmbH verpflichteten sich, 2003 und 2004 Beiträge an die Gesellschaft zu leisten. Die Genehmigung der SK zur Gründung der SAEK-Förderwerk GmbH steht unter der Bedingung, dass die Genehmigung endet, wenn der Gesellschaft nicht innerhalb von zwei Jahren ein weiterer Gesellschafter beitrifft, der sich zur Zahlung von jährlichen Mindestbeiträgen in Höhe von 50 T€ verpflichtet. Die jährlichen Aufwendungen der privaten Rundfunkveranstalter in ihrer Eigenschaft als Gesellschafter der SAEK-Förderwerk GmbH sichern die Wirksamkeit der Genehmigung der SK. Diese Abhängigkeit der SLM von den privaten Rundfunkveranstaltern könnte ihre Aufgaben zur Aufsicht und Kontrolle der Veranstalter beeinflussen.

4 Stellungnahme

Die SLM beabsichtigt, das von ihr praktizierte Auftragsmodell mit Modifikationen weiterhin anzuwenden. Sie meint, dass das Auftragsmodell mit ihren Aufgaben zur Förderung von Ausbildungs- und Fortbildungsmaßnahmen sowie zur Förderung von Projekten zur Förderung von Medienkompetenz vereinbar sei. Sie beabsichtige, zum 01.01.2004 grundsätzlich die erforderlichen SAEK-Projektdienstleistungen auszuschreiben.

Die Anstalt sieht in dem Umstand, dass eine GmbH die Mehrzahl der SAEK-Projekte durchführt, keine Vernachlässigung ihrer Aufgabe, die Programmvielfalt in Sachsen gemäß § 28 Abs. 1 Nr. 12 SächsPRG zu fördern. Diese Vorschrift gelange vorwiegend weder unmittelbar noch mittelbar zur Anwendung.

Zur Genehmigung der Gesellschaftsgründung teilt die SLM mit, dass es sich bei den 205 T€ nicht um eine Mehrausgabe infolge der GmbH-Gründung und -Geschäftstätigkeit handele, sondern um eine Einnahme, die der Förderwerk-GmbH von ihrem Gesellschafter, der SLM, zugeflossen sei. An Einnahmen sei die SK nicht interessiert gewesen.

Die Anstalt meint, eine Abhängigkeit zu den übrigen Gesellschaftern der SAEK-Förderwerk GmbH existiere nicht. Ihr sei zwar daran gelegen, die privaten Rundfunkveranstalter auch über das Jahr 2004 hinaus in der Gesellschaft zu halten. Sie sei aber von der Fortdauer der Zuschüsse nicht abhängig. Sollten diese Gelder in Zukunft teilweise oder vollständig ausbleiben, würde sie den Geschäftsbetrieb der Förderwerk GmbH zum Ende des jeweiligen Jahres einschränken oder einstellen.

5 Schlussbemerkungen

Die Stellungnahme der SLM führt zu keiner neuen Bewertung der Prüfungsfeststellungen.

In den ersten Durchführungsvereinbarungen des Jahres 1997, die SLM und SAEK-Betreiber schlossen, hob die SLM hervor, dass Meinungs- und Programmvielfalt weiter zu erhöhen sei. Ihre gesetzliche Aufgabe, Förderung der Vielfalt und Qualität bei der Produktion und Verbreitung von Programmen, zählte somit ausdrücklich zum Inhalt dieser Vereinbarungen. Das Bestreiten dieser Aufgabe im Zusammenhang mit den SAEK-Aktivitäten ist nicht nachzuvollziehen.

Die Zahlung von 205 T€ ist auch weiterhin als eine Mehrausgabe zu bewerten, die die SK zu berücksichtigen hatte. Aus Sicht der SLM bleibt die Leistung in die Kapitalrücklage der SAEK-Förderwerk GmbH eine Ausgabe. Diese wäre ohne Gesellschaftsgründung nicht angefallen. Somit stellt sie eine zusätzliche Ausgabe oder Mehrausgabe dar, die ansonsten neben den übrigen Ausgaben der SLM nicht angefallen wäre.

Die Bereitschaft der SLM, den Geschäftsbetrieb der Förderwerk GmbH bei ausbleibenden Gesellschafterzuschüssen einzustellen, entspricht der Gesetzeslage. Ohne diese zusätzlichen Mittel wäre die Gesellschaftsbeteiligung der SLM nicht aus Gründen der Effektivität geboten, § 28 a Abs. 1 SächsPRG. Ein Interesse der SLM an „ihrer“ Gesellschaft ist nicht zu leugnen. Anderenfalls hätte sie keine Gesellschaftsgründung betrieben. Allein dieses Interesse reicht aber aus, um die Gefahr möglicher Abhängigkeiten von den übrigen Gesellschaftern zu begründen.

**Einzelplan 03:
Sächsisches Staatsministerium des Innern**

6

**Städtebauliche Sanierungs- und
Entwicklungsmaßnahmen in Bautzen und Görlitz**

Das städtebauliche Zuwendungsverfahren wies erhebliche Mängel auf. Dadurch kam es zu überhöhten Förderungen. Die Zuwendungsempfänger sind dadurch zu unrecht begünstigt worden. Dem Freistaat sind finanzielle Nachteile entstanden.

1 Prüfungsgegenstand

Der SRH hatte mit Beitrag Nr. 8 im Jahresbericht 2002 seine Prüfung im Bereich der Städtebauförderung in den Städten Bautzen und Görlitz fortgesetzt. Die Prüfung beschränkte sich in erster Linie auf die Zuwendungsverfahren, ob die Zuwendungen zweckentsprechend und ordnungsgemäß verwendet, das Ziel der Förderung erreicht und wirtschaftlich und sparsam mit den Fördermitteln umgegangen wurde. Eine bau fachliche Prüfung der ausgewählten Einzelbaumaßnahmen fand im Nachgang statt. Geprüft wurden insbesondere:

- die Höhe der zuwendungsfähigen Kosten,
- Zusammenstellung der Gesamtbaukosten für die Einzelmaßnahmen mit Zuordnung zu den Förderprogrammen und dabei speziell die Untersuchung möglicher Doppelvergütungen anhand der Bauabrechnungen,
- der Standard der geförderten Denkmalschutzmaßnahmen, die Umsetzung der Forderungen des Denkmalschutzes,
- die Abrechnung der Maßnahmen, Soll-Ist-Vergleich,
- die Verwendungsnachweise - die Ermittlung der Kostenerstattungsbeträge,
- die Honorare der Architekten und Ingenieure.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Stadtbibliothek in Bautzen

Die Stadtbibliothek in Bautzen erhielt bisher rd. 3.361,7 T€ (6.574,8 TDM) an Zuwendungen aus der Städtebauförderung und aus dem Sonderprogramm Sakralförderung des SMWK zusätzlich 511,3 T€ (1.000 TDM).

Laut der vorliegenden gewerkeweisen Rechnungsaufstellung zur Stadtbibliothek beläuft sich die Rechnungssumme der mit Mitteln der Sakralförderung finanzierten Einzelgewerke auf 780,9 T€ (1.527,2 TDM). Diese Ausgaben sind insgesamt bei der Städtebauförderung nicht zuwendungsfähig. Dies ist bei der Verwendungsnachweisprüfung zu berücksichtigen.

Bei der Stadtbibliothek waren die Kosten für Ausstattung und Möblierung in Höhe von rd. 484,0 T€ (946,7 TDM) nicht zuwendungsfähig. Entsprechende Planungskosten hierfür sind ebenfalls nicht zuwendungsfähig.

2.2 Haupt- und Stallgebäude der Hohengasse 16 in Bautzen

Bei der Hohengasse 16 waren unterschiedliche Fördersätze für Sicherungsmaßnahmen (50 %) und Modernisierungsmaßnahmen (40 %) vereinbart worden. Beim Hauptgebäude waren mehrere Teilleistungen falsch zugeordnet und wurden dadurch mit überhöhten Förderansätzen abgerechnet.

Beim Stallgebäude wurden nur Sicherungsmaßnahmen in Höhe von 215,9 T€ (422,3 TDM) gefördert. Die Mittel wurden jedoch u. a. für den Komplettabbruch des Daches sowie den Neubau des Daches und den Dachgeschossausbau mit vier Wohnungseinheiten verwendet, obwohl lt. Vereinbarung über die Durchführung von Modernisierungs- und Instandsetzungsmaßnahmen nur nutzungsunabhängige Sicherungsmaßnahmen förderfähig waren.

2.3 Rosenstraße 8 in Görlitz

Eine Komplettsanierung ist nur bei der Rosenstraße 8 gefördert worden. Durch nachträgliche Zuordnung des Hofflügels zu diesem Gebäude erreichte der Zuwendungsempfänger eine Gesamtförderung dieser Baumaßnahme, ansonsten wäre nur die Außenanierung förderfähig gewesen.

Der zuwendungsfähige Aufwand ist um rd. 78,6 T€ (153,8 TDM) zu reduzieren. Dies und die erst nachträglich auf Drängen des SRH offenbarte Vorsteuerabzugsberechtigung ergab zusammen mit dem Abzug für Eigenleistung und einsetzbarem Fremdkapital bei der Kostenerstattungsbetragsberechnung eine Überzahlung von 92,4 T€ (180,7 TDM).

2.4 Untermarkt 22 in Görlitz

Gemäß des Vertrages über Instandsetzungsmaßnahmen war beim Untermarkt 22 nur die Außenanierung pauschal mit rd. 77,2 T€ (151,0 TDM) förderfähig.

Die Kostenerstattungsbetragsberechnung, die bei einer gewerblichen Nutzung von über 50 % auch bei pauschal geförderten Gebäuden als Kontrollrechnung durchzuführen ist, ergab, dass die Maßnahme nicht zuwendungsfähig war.

2.5 Untermarkt 23 in Görlitz

Die nachträgliche Nutzung durch die Europabibliothek führte zu einer Erhöhung des Aufwandes um rd. 27,9 T€ (54,5 TDM). Diese nutzerbedingten Umbaukosten wurden unzulässigerweise aus der Städtebauförderung gefördert.

Die Neuberechnung des Kostenerstattungsbetrages unter Berücksichtigung von Eigenleistung, einsetzbarem Fremdkapital sowie Zuschüssen Dritter wie Deutsche Stiftung Denkmalschutz und Altstadtstiftung Görlitz ergab eine Überzahlung von rd. 114,2 T€ (223,4 TDM).

2.6 Untermarkt 24 in Görlitz

Baurechnungen in Höhe von rd. 23,0 T€ (45,1 TDM), die noch vor dem genehmigten vorzeitigen Baubeginn datiert waren, sind nicht förderfähig.

Die Neuberechnung des Kostenerstattungsbetrages unter Berücksichtigung von Eigenleistung, einsetzbarem Fremdkapital sowie Zuschüssen Dritter wie Deutsche Stiftung Denkmalschutz und Altstadtstiftung Görlitz ergab eine Überzahlung von rd. 264,5 T€ (517,2 TDM).

2.7 Sanierungsbeauftragter

Der in Görlitz eingesetzte Sanierungsbeauftragte prüfte vorgelegte Rechnungen nur dahingehend, dass ein vereinbartes Skonto abgezogen wurde und dass nicht förderfähige Positionen, falls erkennbar, gestrichen wurden. Eine darüber hinausgehende sachliche und rechnerische Prüfung war vertragsgemäß nicht vereinbart und fand auch nicht statt.

3 Folgerungen

Das städtebauliche Zuwendungsverfahren wies erhebliche Mängel auf. Dadurch kam es zu überhöhten Förderungen. Die Zuwendungsempfänger sind dadurch zu unrecht begünstigt worden. Dem Freistaat sind finanzielle Nachteile entstanden.

4 Stellungnahmen

4.1 Sächsisches Staatsministerium des Innern

Das SMI übersandte eine schriftliche Stellungnahme des RP Dresden mit folgendem wesentlichen Inhalt:

4.1.1 Den aus statischen Gründen erforderlichen Komplettabbruch und Neuaufbau des Daches beim Stallgebäude der Hohengasse 16 habe Bautzen als notwendige Sicherungsmaßnahme angesehen. Der Dachgeschossausbau von vier Wohnungen sei im Rahmen der Stadtsanierung nicht gefördert worden.

4.1.2 Nach Angabe der Stadt sei keine nachträgliche Zuordnung des Hofflügels zur Rosenstraße 8 in Görlitz erfolgt. Die Verträge mit dem Eigentümer seien entsprechend anzupassen und eindeutig die Objekte der Komplett- und Außensanierung zu definieren.

4.1.3 Unstrittig sei, dass Sonderaufwendungen für das nachträgliche Einordnen der Europabibliothek nicht als doppelter Aufwand zuwendungsfähig seien, während „Sowieso-Ausgaben“ im Rahmen der Städtebauförderung anerkannt werden könnten. Eine detaillierte Aufarbeitung der Stadt Görlitz sei erforderlich.

4.1.4 Vor Vertragsbeginn seien nur vorbereitende Planungskosten und keine Bauleistungen am Objekt Untermarkt 24 zuwendungsfähig.

4.1.5 Der Privateigentümer habe die Rechnungen sachlich und rechnerisch richtig zu prüfen und der Stadt mit der Abrechnung vorzulegen.

4.2 Stellungnahmen der Städte Bautzen und Görlitz

Bautzen

4.2.1 Die gewerkeweise Rechnungsaufstellung zur Sakralförderung sei überarbeitet. Der in der Städtebauförderung nicht zuwendungsfähige Betrag belaufe sich nunmehr auf rd. 692,7 T€ (1.354,8 TDM). Die Trennung der nicht förderfähigen Planungskosten für Ausstattung und Möblierung erfolge im Rahmen der Abrechnung nach Vorliegen aller Schlussrechnungen.

4.2.2 Eine Korrektur der Zuordnung von Teilleistungen beim Haupt- und Stallgebäude werde im Rahmen der Schlussrechnung vorgenommen. Der Umfang der nutzungsunabhängigen Sicherungsmaßnahmen habe sich wegen der konkreten sehr schwierigen bautechnischen Situation zwingend so ergeben. Bei Sicherungsleistungen am Dach, die unter Umständen einen durch den späteren Dachausbau bedingten Mehraufwand enthalten, werde ein Pauschalanteil in Abzug gebracht.

Görlitz

4.2.3 Die Zuordnung des Hofflügels zum Objekt Rosenstraße 8 sei nutzungs- und damit förder technisch bedingt. Eine klarstellende vertragliche Ergänzung des Fördervertrages werde erfolgen. Aus einer vorläufigen KEB-Berechnung ergebe sich, dass es - wie auch in den anderen vom SRH geprüften Fällen - zu keiner Überzahlung gekommen sei.

4.2.4 Die pauschale Instandsetzungsförderung beim Untermarkt 22 sei zulässig gewesen, denn die maßgebliche KEB-Kontrollberechnung belege eindeutig die Förderfähigkeit der Maßnahme.

4.2.5 Alle Leistungsrechnungen vor dem vorzeitigen Baubeginn beim Untermarkt 24 bezögen sich auf planungs- bzw. bauvorbereitende Arbeiten. Diese Leistungen seien auch in der Vergangenheit in Absprache mit dem RP bis zu einem ½ Jahr vor dem eigentlichen Baudurchführungsbeginn als förderfähig eingestuft worden.

4.2.6 Der Eigentümer bzw. deren Planer habe, wie vertraglich geregelt, mit seiner Unterschrift auf der Originalrechnung die sachliche und rechnerische Richtigkeit zu bestätigen. Der Sanierungsträger prüfe vor Ort die tatsächliche Erbringung der abgerechneten Leistung und sei berechtigt, stichprobenhafte Überprüfungen der bestätigten Sachlichkeit durch Einsichtnahme in die Bauverträge des Eigentümers vorzunehmen.

5 Schlussbemerkungen

5.1 Soweit Komplettabbruch und Neuaufbau des Daches beim Stallgebäude aus statischen Gründen als notwendige Sicherungsmaßnahme angesehen werden können, ist der Pauschalabzug von 10 % bei allen diesbezüglichen Bauleistungen vorzunehmen.

5.2 Nachdem eine entsprechende Vertragsänderung nach wie vor nicht vorgelegt wurde, bleibt der Hofflügel dem Untermarkt 22 zugeordnet.

5.3 Die von der Stadt Görlitz vorgelegte überarbeitete KEB-Berechnung beim Untermarkt 22 ist nicht nachvollziehbar.

5.4 Im Zusammenhang mit der Europa-Bibliothek stehende nicht förderfähige Kosten wurden neu berechnet, insbesondere „Sowieso-Kosten“ herausgenommen. Die überarbeitete KEB-Berechnung durch den SRH ergab eine Überzahlung von rd. 117,6 T€ (230,0 TDM).

5.5 Der SRH hält an seiner Auffassung fest, dass die eingereichten Rechnungen beim Untermarkt 24 nicht zuwendungsfähig sind. Die Ausführung der Bauleistungen lag vor dem vorzeitig genehmigten Baubeginn und rd. ½ Jahr vor Vertragsunterzeichnung. Es handelte sich keineswegs um förderfähige Planungskosten.

5.6 Es reicht keineswegs, wenn nur der Eigentümer bzw. deren Planer auf der Originalrechnung die sachliche und rechnerische Richtigkeit feststellt. Die Stadt oder ihr Sanierungsträger haben stichprobenhaft zu prüfen, ob die vorgelegten Rechnungen inhaltlich richtig sind, d. h. die geförderten Leistungen nach Art und Umfang erbracht und korrekt abgerechnet wurden.

Die Bestände der Archive sind nur sehr eingeschränkt nutzbar. Bestandserhaltungs- und Erschließungsarbeiten sind nach der derzeitigen Archivkonzeption nicht finanzierbar.

Neuzugang und Bestand an Archivgut müssen deutlich reduziert und die Art der Archivierung modernisiert werden. Archivgesetz und Archivkonzeption der Staatsregierung bedürfen einer entsprechend grundlegenden Überarbeitung.

1 Einführung in den Prüfungsgegenstand

Der Bestand an Archivgut in Sachsens Archiven hat sich von rd. 48 Regalkilometern Akten (1990) auf rd. 85 Regalkilometer (2000) erhöht. Bis zum Jahr 2020 erwartet das SMI einen Aktenbestand von rd. 185 Regalkilometern (+285 % gegenüber 1990).

Im März 2002 stellte das SMI die neue und ergänzte Archivkonzeption des Freistaates Sachsen vor. Kern des Bestandserhaltungskonzeptes sind Investitionen von rd. 60 Mio. € für ein umfangreiches Bauprogramm.

2 Prüfungsfeststellungen

2.1 Vorhandenes Archivgut

Von derzeit rd. 85 Regalkilometern an Archivgut in den sächsischen Staatsarchiven sind rd. 8 Regalkilometer gar nicht und rd. 65 Regalkilometer nur provisorisch erschlossen. Damit können 85 % des Gesamtbestandes nicht oder stark eingeschränkt und nur mit sehr hohem personellen Aufwand seitens der Archive genutzt werden.

Nach Berechnungen des SMI betragen die Erschließungsrückstände bezogen auf den Archivbestand 1999 schon rd. 171 Mann-Jahre. Zugleich wird mit einer Erhöhung des Bestandes an Archivgut je Jahrzehnt um rd. 50 Regalkilometer gerechnet. Geschieht nichts, werden die Erschließungsrückstände künftig weiter ansteigen.

Umfangreiche Teile der Bestände können wegen erheblicher Schädigung nicht oder nur sehr eingeschränkt genutzt werden. Die Funktionsfähigkeit der Archivverwaltung wird entsprechend ständig sinken oder ihre laufenden Kosten (Personal- und Sachaufwand) in unvertretbare Höhen steigen.

Es bedarf eines grundlegenden Umdenkens, um die Qualität im Zugang zum Archivgut zu erhöhen und zugleich einen Anstieg der laufenden Kosten in der Archivverwaltung zu verhindern. Mittel- und langfristig muss die Archivverwaltung ihren Beitrag zum notwendigen Personalabbau in der Verwaltung des Freistaates leisten; bis 2008 sind nach Angaben der Archivverwaltung bereits zehn Stellen einzusparen.

2.1.1 Die Bestände sind deutlich zu reduzieren. Die Archivierungswürdigkeit vorhandener Bestände ist zu prüfen. Unterlagen, denen nach heutiger archivarischer Einschät-

zung kein bleibender Wert im Sinne des Archivgesetzes mehr zukommt, sollten vernichtet werden. Die gesetzlichen Voraussetzungen - wie sie beispielsweise bereits in Bayern oder Baden-Württemberg bestehen - sollten durch eine entsprechende Änderung des Archivgesetzes geschaffen werden.

2.1.2 Eine stärkere Strukturierung und Spezialisierung der Bestände in den sächsischen Archiven lehnt die Archivverwaltung unter Hinweis auf den bestehenden gesetzlichen Archivierungsauftrag ab, steht aber Kooperationen mit Museen, Bibliotheken oder anderen Archiven im Übrigen aufgeschlossen gegenüber. Da die Abgabe von Archivgut an andere Einrichtungen eine Entlastung der Archive beinhaltet und bei entsprechender Handhabung Synergien freisetzen kann, die sich nicht nur positiv auf die Kosten, sondern darüber hinaus auf den fachwissenschaftlichen Austausch und nicht zuletzt auf das Benutzerinteresse auswirken, müssen die gesetzlichen Voraussetzungen für neue Kooperationsformen mit Partnern aus dem öffentlichen - aber auch ggf. aus dem privaten Bereich geschaffen werden.

2.1.3 Das geltende Archivgesetz schreibt die Archivierung von stofflichen Originalen ausnahmslos vor. Damit sind erhebliche Folgekosten für Bestandspflege und -erhaltung verbunden. Im Sächsischen Archivgesetz (SächsArchivG) müssen deshalb die Voraussetzungen dafür geschaffen werden, dass archivierungswürdige Informationen - wenn es nicht aus besonderen, im Einzelfall zu dokumentierenden Gründen auf die Bewahrung des stofflichen Originals ankommt - auch in anderer Weise gespeichert werden können und dann im archivischen Sinne als Originale anzusehen sind, während die ursprünglichen stofflichen Originalunterlagen auszusondern und zu vernichten wären. Derartige Regelungen finden sich bereits in den Archivgesetzen anderer Länder (Bayern, Saarland, Schleswig-Holstein).

Anders als die Archivverwaltung geht der SRH davon aus, dass sich auf diese Weise die Menge des Archivgutes ganz erheblich reduzieren ließe. Andere Speichermedien wären im Regelfall zu benutzen und die Archivierung von stofflich authentischen Originalen mit all ihren Auswirkungen auf Lagervolumen, Bestandserhaltung und Restaurierung als Ausnahme anzusehen.

2.1.4 Die Gesamtkosten von Bestandserhaltungs- bzw. Restaurierungsmaßnahmen dürfen nicht außer Verhältnis zum Wert des jeweiligen stofflich authentischen Archivgutes stehen. Beispielsweise ist der Aufwand von hochgerechnet rd. 70 Mio. € (davon geplant rd. 4 Mio. € in den nächsten zehn Jahren ohne Personal- und Sachkosten in den Archiven) für die flächendeckende Entsäuerung von rd. 44 Regalkilometern an Unterlagen aus den Beständen der DDR (davon rd. 23 Regalkilometer an sog. DDR-Wirtschaftsarchivgut) wirtschaftlich nicht zu rechtfertigen, wenn nach rd. 50 bis 70 Jahren die Maßnahme wiederholt werden muss, weil der Zerfallprozess des Papiers zwar verzögert, aber letztlich nicht gestoppt werden kann. Deshalb sollte die Verwendung anderer Speichermedien auch für diese Fälle gesetzlich zugelassen werden.

2.2 Neues Archivgut

Um den Neuzugang an Archivgut auf das Notwendige zu begrenzen und die Qualität der angebotenen Unterlagen zu erhöhen, sollten sich Archivverwaltung und Behördenleitungen über die Anforderungen an eine sachgerechte Aktenführung und über Kriterien zum Aussondern nicht archivierungswürdigen Gutes bereits durch die abgebenden Behörden verständigen. Auf der Grundlage aussagekräftiger Vorschläge der anbieterpflichtigen öffentlichen Stellen zur Frage der Archivierungswürdigkeit des bereits so selektierten Aktenbestandes müssen Bewertung und Erschließung der anzubietenden Unterlagen durch die Archivverwaltung erfolgen.

Hauptsächlich in der Landesverwaltung entsteht das von den staatlichen Archiven zu übernehmende archivierungswürdige Schriftgut. Moderne Datenverarbeitungstechnik, E-Mail-Verkehr und die Nutzung von Inter- bzw. Intranet führen derzeit ein Eigenleben neben den konventionell zu bearbeitenden papierernen Vorgängen. Informationen liegen somit sowohl in elektronischer als auch in Papierform vor und werden in der einen oder anderen Form gespeichert. Zudem erlaubt die moderne Vervielfältigungstechnik mühelos das Duplizieren von Dokumenten mit der Folge eines stetigen unkontrollierten Wachstums der Unterlagen im Sinne des SächsArchivG.

Erste Unterlagen - wie die Grundbücher - werden zudem im Freistaat Sachsen nur noch in elektronischer Form erstellt, während die dazugehörigen Grundakten nach wie vor in Papierform geführt werden.

Der Freistaat steht an der Schwelle zur sog. Wissensgesellschaft und zu einer weitgehend elektronischen Vorgangsbearbeitung. Diese Entwicklung darf nicht unkontrolliert verlaufen, weil die Vielfalt möglicher EDV-Systeme und Anwendersoftware zu nicht beherrschbaren Folgekosten führen kann, spätestens, wenn derartige Unterlagen archiviert werden müssen. Auch insofern reichen die gesetzlichen Regelungen des SächsArchivG nicht aus, in denen lediglich vorgesehen ist, dass maschinell lesbare Datenträger einschließlich der für die Auswertung der gespeicherten Daten erforderlichen Programme sowie andere Träger von Informationen zu den Unterlagen im Sinne des Gesetzes zählen.

2.3 Informationsmanagement

Es sollte der unmittelbare Zugriff auf ausgewähltes Archivgut in digitalisierter Form ermöglicht werden (erste Ansätze hierzu gibt es beispielsweise in Baden-Württemberg). Hieraus könnten sich nicht nur in der Landesverwaltung Synergieeffekte in der Bearbeitung ergeben (weniger Aufwand in der Beschaffung von Informationen und dadurch ein effektiverer Einsatz von Personal bzw. Personaleinsparungen bei Hilfskräften im Servicebereich), sondern Informationen könnten auch über das Internet gegen Gebühr an Benutzer abgegeben werden.

2.4 Struktur der staatlichen Archive

Entgegen der Auffassung der Archivverwaltung erfordern weder die Nähe zu den anbieterspflichtigen Stellen noch die geringen Benutzerzahlen regionale Archivstandorte. Schon heute gehen die Archive mehr und mehr dazu über, für die Benutzung anstatt der Originale verfilmtes Material zur Verfügung zu stellen. In einem nächsten Schritt kann entsprechendes Material auch digitalisiert und dann auch über Inter- bzw. Intranet online genutzt werden. Die Verfilmung und anschließende Digitalisierung der „Sächsischen Staatshandbücher“ durch das Hauptstaatsarchiv in Dresden ist ein erster Schritt in diese Richtung.

2.5 Personelle Ausstattung

Die derzeitige personelle Ausstattung der Archive ist im Ländervergleich angemessen. Eine Bestandserhaltung nach den derzeitigen sächsischen Vorgaben würde aber einen erheblichen Mehrbedarf erfordern. Mittelfristig sind hierfür 22 Stellen vorgesehen, erforderlich wären aber nach den Gutachten einer Consultingfirma mehr als 70 Stellen jährlich in den nächsten 20 Jahren. Ein derartiger Personalzuwachs in der Archivverwaltung würde im Ländervergleich zur personellen Überausstattung führen und der Notwendigkeit zum Personalabbau in der Staatsverwaltung diametral entgegenstehen. Mehrstellen wären zudem vor dem Hintergrund der äußerst angespannten Haushaltslage des

Freistaates nicht zu finanzieren. Vielmehr wird auch mittelfristig die Archivverwaltung ihren Beitrag zum notwendigen Stellenabbau beim Freistaat leisten müssen.

Eine völlige Neuausrichtung des Archivwesens mit Beschränkung auf die archivfachliche Kernkompetenz (sorgfältig bewertete und erschlossene Bestände und Archivierung stofflicher Originale nur noch im Ausnahmefall bei besonderer kulturhistorischer Bedeutung) ist dringend geboten.

2.6 Bauprogramm

Als Kern des Bestandserhaltungskonzeptes gilt neben der sach- und fachgerechten Unterbringung des Archivgutes die Einrichtung der Zentralwerkstatt für Erhaltung und Restaurierung von Archiv- und Bibliotheksgut im Schloss Hubertusburg bei Wernsdorf. Die Gesamtkosten für alle Bau- und Sanierungsmaßnahmen in Dresden, Freiberg und Hubertusburg belaufen sich auf rd. 60 Mio. €.

Das geplante umfangreiche Bauprogramm kann bei Umsetzung der SRH-Prüfungsfeststellungen voraussichtlich auf weniger als ein Drittel reduziert werden, wenn die gesetzlichen Voraussetzungen zur Nutzung alternativer Speichermedien geschaffen werden. Eine Notwendigkeit für Außenstellen besteht dann nicht.

Mit den im Bauprogramm eingesparten Mitteln könnten notwendige Investitionen für die neue Speichertechnik finanziert werden, wobei auch bei Investitionsmitteln gegenüber dem heutigen Konzept Einsparungen für den Staatshaushalt möglich sind.

3 Folgerungen

Das geltende Archivkonzept ist mittelfristig unfinanzierbar, unwirtschaftlich und verbunden mit stetig sinkender Qualität im Zugriff auf Archivgut. Archivgesetz und -konzeption bedürfen dringend einer grundlegenden Überarbeitung und Kurskorrektur. Die Novellierung des Archivgesetzes sollte zügig in Angriff genommen werden.

Der Neuzugang an Archivgut muss deutlich reduziert werden, indem die abgebenden Behörden nach vorgegebenen Kriterien nicht archivierungswürdiges Aktengut aussondern und das archivwürdige Aktengut grundsätzlich nur elektronisch übergeben.

Der Bestand an stofflichem Archivgut ist durch Abgabe an Dritte (z. B. sog. DDR-Wirtschaftsarchivgut), Aussondern und Vernichtung nicht archivierungswürdigem Archivgutes sowie durch weitgehende Überführung des archivierungswürdigen Materials in alternativen Speichermedien unter anschließender Vernichtung des stofflichen Archivgutes erheblich zu reduzieren.

Archivgut sollte grundsätzlich verfilmt oder digital gespeichert und nur noch in Ausnahmefällen stofflich aufbewahrt werden. Nur für diese Ausnahme erforderliche Entsäuerungsmaßnahmen sind wirtschaftlich vertretbar.

Das Bauprogramm der Archivverwaltung ist zu stoppen und grundlegend zu überarbeiten. Auf Außenstellen sollte künftig verzichtet werden.

Die Entwicklung eines neuen Speicherkonzepts durch IT-Systeme ist zu forcieren.

4 Stellungnahme des Ministeriums

70 Regalkilometer des im Jahr 2020 erwarteten Gesamtbestandes entfielen auf dauerhaft aufzubewahrendes Schriftgut der Justiz. Vom SMJus sei zu prüfen, inwieweit dies reduziert werden könne; auch stelle sich die Frage der ebenfalls Kosten verursachenden Unterbringung (Lagerung) des verbleibenden Bestandes.

Bestehendes Archivgut

Rund 51 % des Gesamtbestandes an Archivgut seien nicht oder nur mit erhöhtem Aufwand nutzbar. Der Anteil der Erschließungsrückstände werde sich „durch die Übermittlung wesentlicher Daten zu den Unterlagen in elektronischer Form durch die Behörden zukünftig nicht wesentlich erhöhen“.

Eine Reduzierung des Archivgutes durch Nachbewertung sei unwissenschaftlich und kostenintensiv.

Es entspreche weder der Gesetzeslage noch dem Benutzerinteresse, Unterlagen aus den staatlichen Archiven an andere Träger abzugeben und damit den Entstehungszusammenhang zu zerreißen.

Die Ersatzkonversion führe zwangsläufig zur Verminderung von Informationsgehalt und Authentizität des Archivgutes und bedeute die Vernichtung von Kulturgut. Deshalb sei eine Ersatzkonversion nur in den Fällen beabsichtigt, in denen eine Erhaltung im Original nicht möglich sei. Zudem sei die Ersatzkonversion deutlich teurer als die Aufbewahrung im Original.

Eine flächendeckende Entsäuerung von Archivgut sei nicht vorgesehen. Bei geeigneten Aufbewahrungsbedingungen sei die Erhaltung der originalen Überlieferung auch so langfristig möglich.

Neues Archivgut

Der Bewertungsprozess werde mit Hilfe von Bewertungsmodellen und unbefristeten Vernichtungsgenehmigungen (bisher 950) für bestimmte Unterlagen optimiert; die Übernahmequoten seien denen anderer Bundesländer vergleichbar.

Zurzeit entwickle die Archivverwaltung ein Konzept für die Archivierung elektronischer Unterlagen. Ziel sei es, den Prozess der Unterlagenentstehung im Hinblick auf die künftige Archivierung zu steuern und die Daten durch eine vorgelagerte Bewertung zu reduzieren.

Informationsmanagement

Der Zugang zu digitalisiertem Schriftgut über das Internet sei wünschenswert und werde von den Staatsarchiven angestrebt, komme aber aufgrund des hohen Kosten- und Personalaufwandes derzeit nur für wenige ausgewählte Einzelstücke in Betracht.

Struktur der staatlichen Archive

Eine Standortdiskussion vor dem Hintergrund einer Ersatzkonversion erübrige sich aus den bereits genannten Gründen. Bei den angeführten „Sächsischen Staatshandbüchern“ handle es sich nicht um Archivgut, sondern um ein Druckerzeugnis, das als Arbeitsmittel digitalisiert worden sei.

Personelle Ausstattung

Die Archivverwaltung werde die Aufgaben der Bestandserhaltung weitgehend mit den vorhandenen Personalstellen erfüllen. Zusätzliche Ressourcen sollten verstärkt aus Sonderprogrammen gewonnen werden.

Bauprogramm

Die sach- und fachgerechte Unterbringung des Archivgutes sei notwendig. Der gestaffelte Ausbau des in Schloss Hubertusburg geplanten Depots ermögliche ein flexibles Reagieren auf Abweichung von den Zugangsprognosen.

Insgesamt sei das beschlossene Archivkonzept mit der darin vorgesehenen Verwahrung des originalen Kulturgutes finanziell kalkulierbar, zeitlich überschaubar, flexibel und nachhaltig. Hingegen führten die Vorschläge des SRH zu einem Verlust von Teilen des kulturellen Erbes und verursachten bei erheblichen technischen Risiken wesentlich höhere Kosten, die sehr kurzfristig anfallen würden.

5 Schlussbemerkung

Der SRH hält an seinen Feststellungen und Folgerungen fest. Die derzeitige Archivkonzeption bietet keine Lösungen für die aufgrund der derzeitigen Rechtslage personal- und kostenintensive Archivierungsaufgabe, sondern verlagert Probleme wie Erschließungsrückstände, nachhaltige Bestandserhaltung und Nutzbarkeit des vorhandenen Archivgutes in die Zukunft.

Wie aus der Stellungnahme des SMI hervorgeht, will die Archivverwaltung gewissermaßen als „letztes Mittel“ auf die Ersatzkonvertierung, also den Einsatz anderer Speichermedien zurückgreifen, wenn die Methoden konservativer Bestandserhaltung ausgeschöpft sind. Das aber ist mit Sicherheit die teuerste überhaupt in Frage kommende Variante und für den Freistaat nicht finanzierbar.

Erforderlich sind tragfähige Unterschutzstellungs-, und Förderkonzepte, die eine unter Verhältnismäßigkeitsgesichtspunkten gebotene und verwaltungsökonomisch dringend notwendige Konzentration und Fallzahlenreduktion ermöglichen.

Dazu sind auch gesetzliche Änderungen notwendig. Die Staatsregierung sollte entsprechend initiativ werden.

Die Denkmalschutzverwaltung sollte neu strukturiert und gestrafft werden.

1 Prüfungsgegenstand

Der Freistaat Sachsen gewährt nach § 8 SächsDSchG (Sächsisches Denkmalschutzgesetz vom 03.03.1993) im Rahmen der zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel Eigentümern von Kulturdenkmalen Zuwendungen, soweit ihnen durch die Anforderungen von Denkmalschutz und Denkmalpflege besonderer Mehraufwand entsteht, den allein zu tragen ihnen nicht zumutbar ist. Neben dieser direkten Förderung können Eigentümer nach dem EStG steuerliche Erleichterungen in Form erhöhter Abschreibungen in Anspruch nehmen (indirekte Förderung).

Prüfungsgegenstand waren das Zuwendungsverfahren sowie Effizienz und Effektivität des Mitteleinsatzes und der Organisation des Denkmalschutzes im Freistaat.

Während die Mittel im Bund/Länderprogramm zum städtebaulichen Denkmalschutz im Zeitraum 1998 bis 2004 in etwa auf gleichem Niveau bleiben (1998 rd. 116,3 Mio. DM; 2004 rd. 61,4 Mio. €), entwickeln sich die zur Denkmalpflege aufgelegten Landesprogramme (Kap. 0323, Tit. 883 31) rückläufig (1998 rd. 69,4 Mio. DM und 2004 noch 5,6 Mio. €). Rückläufig sind auch die Mittel im Denkmalschutzsonderprogramm „Dach und Fach“ von 1999 rd. 6,6 Mio. DM auf rd. 2,6 Mio. € im Jahr 2004.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Kulturdenkmale im Sinne des Gesetzes sind - weitgehend übereinstimmend mit den gesetzlichen Bestimmungen der anderen Bundesländer - nach § 2 SächsDSchG: „von Menschen geschaffene Sachen, Sachgesamtheiten, Teile und Spuren von Sachen einschließlich ihrer natürlichen Grundlagen, deren Erhaltung wegen ihrer geschichtlichen, künstlerischen, wissenschaftlichen, städtebaulichen oder landschaftsgestaltenden Bedeutung im öffentlichen Interesse liegt. Zu einem Kulturdenkmal gehören auch Zubehör und Nebenanlagen, soweit sie mit der Hauptsache eine Einheit von Denkmalwert bilden.“ Anders als beispielsweise im bayerischen Denkmalschutzgesetz fehlt als übergeordnetes Kriterium das Erfordernis „aus vergangener Zeit“ und damit die historische Dimension, die nach Sinn und Zweck des Denkmalschutzes für jedes Denkmal zu fordern ist (so auch das Sächsische Obergericht, Urteil vom 12.06.1997, Sächsische Verwaltungsblätter 1998, S. 13).

Die weit gefasste gesetzliche Definition des Kulturdenkmalbegriffs sowie seine Auslegung durch das SMI, dass nicht nur das Herausragende Anspruch auf Schutz habe, sondern - ohne weitere Eingrenzungskriterien als das in jedem Fall zu beachtende öffentliche Erhaltungsinteresse - auch das Zeittypische führt in ein unlösbares Mengenproblem. Dies veranschaulicht ein Vergleich mit einigen anderen Bundesländern, soweit uns Daten verfügbar waren.

Bundesland	Fläche in km ²	Baudenkmale*	Bodendenkmale**
Baden-Württemberg	35.751	85.000	60.000
Hessen	21.114	61.500	80.000
Mecklenburg-Vorpommern	23.171	25.000	91.100
Niedersachsen	47.614	83.000	92.000
Rheinland-Pfalz	19.847	50.000	keine Angabe möglich
<i>Sachsen</i>	<i>18.412</i>	<i>120.000</i>	<i>30.000</i>
Schleswig-Holstein***	15.746	6.840	5.146

* Angegeben sind - soweit mitgeteilt - die erwarteten Gesamtzahlen, die z. T. höher sind als die erfassten Istzahlen.

** Angegeben sind die „bekannten“, „erfassten“, „obertägig sichtbaren“, „eingetragenen“ jeweils als Gesamtzahl.

*** Angegeben ist die Zahl der geschützten, d. h. in das Denkmalbuch eingetragenen Kulturdenkmale. Hinzu kommen drei geschützte Ensembles. Registriert sind - ohne besonderen gesetzlichen Schutz - außerdem rd. 10.400 einfache und 21.342 weitere archäologische Denkmäler.

Bei dem Vergleich der zu anderen Bundesländern sehr hohen sächsischen Zahlen an Baudenkmalen im Verhältnis zur Fläche ist zu berücksichtigen, dass einige dieser Länder (beispielsweise Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz) zusätzlich umfangreiche Zeugnisse römischer Siedlungsgeschichte haben.

Das SMI rechnet mit 120.000 Denkmälern und weiteren 30.000 Bodendenkmälern, sobald die vorläufige Erfassung abgeschlossen sei. Rund 1 % der Baudenkmale sind nach einer Aufstellung des Landesamtes für Denkmalpflege (LfD) als „gefährdet, ortsbildprägend und von hoher Wertigkeit“ eingestuft, das sind rd. 1.000 aller in einer sog. „vorläufigen Liste“ nachrichtlich erfassten rd. 113.000 Denkmäler (ohne Bodendenkmale). Ein weiterer Anteil des Bestandes wird auch noch eine erhebliche kulturgeschichtliche Bedeutung besitzen. Das SMI hat darauf hingewiesen, es werde im Rahmen der Überarbeitung der sog. „vorläufigen Liste“ das gesetzliche Definitionsmerkmal des „öffentlichen Erhaltungsinteresses“ in § 2 SächsDSchG künftig verstärkt nutzen, um eine gebotene Eingrenzung vorzunehmen.

Ein ausufernder Kulturdenkmalbegriff steht derzeit einer notwendigen Konzentration bei der Unterschutzstellung entgegen. Eine deutliche Fallzahlenreduktion ist geboten. Hierbei ist insbesondere das „öffentliche Erhaltungsinteresse“ verstärkt als Eingrenzungskriterium zu nutzen. Der gesetzliche Denkmalschutzbegriff sollte konkretisiert eingegrenzt und allgemein um ein übergeordnetes Kriterium historischer Dimension ergänzt werden, um der Ausweisung von Kulturdenkmälern in großer Zahl (beispielsweise Häuser aus der Gründerzeit) zu begegnen.

2.2 Der Denkmalschutz erfasst unabhängig von der Listenerfassung jedes Objekt, das nach der weiten und weit ausgelegten gesetzlichen Definition ein Denkmal ist. Durch Verwaltungsakt wird über die Denkmaleigenschaft nur entschieden, wenn der Eigentümer dies im Zuge der Listenerfassung beantragt. Angesichts der empfindlichen Strafdrohung von bis zu zwei Jahren Haft bei Zerstörung eines Denkmals ist die nur

ausnahmsweise vorgesehene Entscheidung durch Verwaltungsakt aus Gründen der Rechtssicherheit nicht hinnehmbar. Bei Reduktion der Fallzahlen ist auch eine ausschließliche Unterschutzstellung durch Verwaltungsakt verwaltungsökonomisch vertretbar. Nach Auffassung des SMI wäre eine Unterschutzstellung durch Verwaltungsakt mit einem nicht leistbaren Aufwand verbunden; die Androhung von Haftstrafen habe nie praktische Bedeutung erlangt und könne bei Novellierung des Gesetzes entfallen.

Es gibt überdies derzeit weder ein ausreichendes Konzept zur Unterschutzstellung noch eines zur Förderung von Kulturdenkmalen. Den mit dem Vollzug des Denkmalschutzgesetzes befassten Behörden fehlen hinreichende Kriterien für die Beurteilung von Denkmalfähigkeit und Denkmalwürdigkeit unter Einbeziehung des „öffentlichen Erhaltungsinteresses“ als einem regulativen Belang und damit Voraussetzungen für eine Konzentration bei Unterschutzstellung und Förderung. Neben dem Herausragenden sollte das Zeittypische nur insofern Gegenstand einer Unterschutzstellung oder Grabung sein, wie wieder eingrenzende Kriterien und Maßstäbe zur Verfügung stehen. Dabei sollte Bezugsgröße der Freistaat insgesamt sein. Auf die Unterscheidung zwischen der in kommunaler Verantwortung liegenden städtebaulichen Ortsbildpflege (flächenbezogen, beispielsweise Erhaltungssatzung nach Baugesetzbuch) und dem aus gesamtstaatlicher Perspektive zu beurteilenden Denkmalschutz (in der Regel Einzeldenkmalschutz) ist dabei besonders zu achten.

Unverzichtbar ist ein für den Freistaat zu erarbeitendes Unterschutzstellungskonzept als Entscheidungshilfe, das mit einem Finanzierungs- bzw. Förderkonzept zu verzahnen ist.

2.3 Die Denkmalschutzverwaltung ist gekennzeichnet durch das Nebeneinander einer dreistufigen Verwaltung (SMI als oberste, RP als höhere und LRA/Kreisfreie Städte und sog. privilegierte Gemeinden als untere Denkmalschutzbehörden) mit den zwei Landesoberbehörden LfD und Landesamt für Archäologie (LfA) als Fachbehörden. Auf unterer Ebene entscheiden Verwaltungsbehörde und Fachbehörde im Einvernehmen, die RP entscheiden im Benehmen mit der Fachbehörde. Die administrativen Verfahren sind aufgrund der Vielzahl der Beteiligten und der hohen Verflechtungen unnötig personalintensiv und schwerfällig.

Die Einbindung von Landesoberbehörden in administrative Einzelentscheidungen widerspricht zudem organisatorischen Grundsätzen. Das SMI will prüfen, inwieweit durch eine Ausweitung der Dispense zur Einvernehmens- und Benehmensregelung in der VwV-Einvernehmen hier Verbesserung erzielt werden kann.

Das Nebeneinander aus dreistufiger Denkmalschutzverwaltung mit zwei Landesoberbehörden als Fachbehörden sowie die Trennung von Landesarchäologen (LfA) und Landeskonservatoren (LfD) ist ineffektiv und kostenintensiv. Die Splittung der staatlichen Aufsicht über die beiden Fachbehörden auf zwei verschiedene Ressorts (LfD/SMI und LfA/SMWK) ist zudem bundesweit einmalig und nicht sinnvoll.

Die Denkmalschutzverwaltung sollte neu strukturiert und gestrafft werden.

Verwaltungsentscheidungen sollten möglichst in ausschließlicher Verantwortung der unteren Denkmalschutzbehörden liegen. Eine Zusammenführung der Bau-fachbehörden und der Denkmalschutzbehörden sollte mit dem Ziel einer Optimierung der Verfahren auch gerade unter Einbeziehung baufachlicher Gesichtspunkte angestrebt werden. Aufgaben der unteren Denkmalschutzbehörden sollten nur Landkreise und Kreisfreie Städte wahrnehmen, um wirtschaftlich vertretbar ausreichendes Fachpersonal vorhalten zu können. Die Rolle der RP sollte insofern

auf Aufsichtsfunktionen (Widerspruchsbehörde) begrenzt werden. LfD und LfA sollten zu einer Fachbehörde im Geschäftsbereich des SMI zusammengeführt werden. Die Möglichkeiten für einen korrespondierenden Stellenabbau sind zu prüfen.

2.4 Ein hinreichend tragfähiges Konzept auf Landesebene als Maßstab für die Ausreichung der Mittel für Zuwendungen, die dem Schutz und der Pflege der Kulturdenkmale im Freistaat Sachsen dienen sollen, gibt es nicht. Lediglich die RP haben eigene unterschiedliche Fördergrundsätze entwickelt. Ob und welche Kulturdenkmale erhalten werden können, bleibt in Anbetracht der begrenzt zur Verfügung stehenden staatlichen Mittel derzeit weitgehend dem Zufall überlassen.

Nicht nachvollziehbar und mangels vergleichbarer Parameter nicht prüfbar waren die Bewertungsentscheidungen über die Bedeutung von Kulturdenkmalen als Grundlage für Zuwendungsentscheidungen.

Die unterschiedlichen Fördermethoden der drei RP sollten in einen Leistungsvergleich einbezogen, die Ergebnisse evaluiert werden und in die noch zu erarbeitende Förderkonzeption einfließen.

2.5 Aufgrund der eindeutigen gesetzlichen Regelung in § 8 SächsDSchG ist Denkmalschutz Substanzschutz. Folglich kommt der Einsatz von Zuwendungen für Maßnahmen nicht in Betracht, die die Demontage von Teilen eines Kulturdenkmals zum Gegenstand haben oder die Anfertigung einer Kopie eines ehemals existierenden Denkmals, da dies keine Maßnahmen der Substanzerhaltung sind.

Ebenso scheidet der Einsatz von Zuwendungen des Freistaates für Erhalt und Pflege von Kulturdenkmalen aufgrund ihrer besonderen Zweckbestimmung in den Fällen von vornherein aus, in denen diese dem Freistaat selbst zugute kommen, wie dies etwa beim Einsatz von Zuwendungen zur Teilfinanzierung der Kosten von Grabungen festzustellen war. Zum einen dienen Grabungsarbeiten selbst nicht dem Erhalt, sondern dem Ausgraben, der Dokumentation und der Sicherung von Bodendenkmalen, zum anderen werden die zutage geförderten bislang im Boden verborgenen beweglichen Kulturdenkmale bzw. geschützten Reste solcher Denkmale mit ihrer Entdeckung nach § 25 SächsDSchG Eigentum des Freistaates.

Die Regelung zur Kostenbeteiligung des Bauherrn (§ 14 Abs. 3 SächsDSchG) ist bundesweit einmalig und - soweit die Grabung im ausschließlichen Interesse des Freistaates erfolgt und im Gesetz keine zeitliche Begrenzung vorgesehen ist - eigentumsrechtlich nicht unbedenklich. In der Praxis prüfen die RP überdies nicht, ob die Kostenbeteiligung zumutbar ist; eine vollständige Kostenermittlung unter Einbeziehung aller dem Eigentümer entstehenden (Vorbereitung der Grabung, Finanzierungskosten) fehlte. Das LfA hat dem SRH sein Grabungskonzept erläutert. Danach werden rechtzeitig vor Beginn der Bauarbeiten mit dem jeweiligen Bauherrn Grabungsvereinbarungen geschlossen, die eine zeitliche Begrenzung der durchzuführenden sog. „Rettungsgrabungen“ enthalten, um kein Investitionshindernis entstehen zu lassen, dem Bauherrn Planungssicherheit zu verschaffen und abschließend Einigkeit über die dem Bauherrn entstehenden Kosten zu erzielen. Eigene Kosten berechnet das LfA nicht weiter, sodass die Grabungsvereinbarungen nicht kostendeckend seien. Im Übrigen haben das LfA bzw. der Freistaat selbst alle durch archäologische Grabungen entstandenen Kosten zu tragen.

Die Ausreichung von Fördermitteln für nach dem Denkmalschutzgesetz nicht förderfähige Zwecke ist sofort einzustellen, die VwV-Denkmalförderung entsprechend zu überarbeiten. Mittel für Grabungen im Interesse des Freistaates müssten mit entsprechender Zweckbestimmung gesondert veranschlagt werden. Unter eigentumsrechtlichen Aspekten muss für den Betroffenen aus dem Gesetz selbst erkennbar sein, welche Pflichten ihn treffen. Diesbezüglich sollte die gesetzliche Regelung entsprechend überarbeitet werden.

2.6 Obwohl sich aus der Antragstellung Anhaltspunkte für einen Vorsteuerabzug ergaben, haben die RP die Angaben des Antragstellers zum Vorsteuerabzug nicht geprüft.

Die Höhe der festgesetzten Gebühren für die Bescheinigungen gem. §§ 7 i, 10 f und 11 b EStG erfolgte in den RP Dresden und Leipzig proportional zur Höhe der bescheinigten Aufwendungen, während das RP Chemnitz nur den Aufwand für Schreibearbeiten zum Erstellen der Bescheinigung berücksichtigte. Mitunter hat das RP Chemnitz die Mindestgebühr von 30 € entgegen dem Verwaltungskostengesetz unterschritten.

Kein RP hat die Bedeutung des Falls für den Antragsteller in die Kostenfestlegung einbezogen, obwohl dies bei den genannten steuerlichen Bescheinigungen, von denen sich die Empfänger teils erhebliche Steuervergünstigungen erwarten, ein nicht zu vernachlässigender Gesichtspunkt ist.

Die Frage des Bestehens einer Vorsteuerabzugsberechtigung ist sorgfältig zu prüfen, andernfalls dürfen nur Nettobeträge gefördert werden. Verwaltungsgebühren für Bescheinigungen sind unter Berücksichtigung ihrer Bedeutung für die Antragsteller festzusetzen.

2.7 Förderentscheidungen der RP waren allein auf die einzelnen vorliegenden Anträge und die zur Verfügung stehenden Mittel im jeweiligen Haushaltsjahr bezogen, weder der Gesamtzwendungsbedarf noch das dazu nötige Finanzierungskonzept fanden Beachtung. Ein gezielter Fördermitteleinsatz war so nicht möglich, zudem erhöhte sich der Aufwand für das Zuwendungsverfahren insgesamt erheblich und unnötig.

Unnötig hoher Verwaltungsaufwand war Folge der fehlenden Unterrichtung der Antragsteller über den zu ermittelnden denkmalbedingten Mehraufwand. Zur Absicherung der Gesamtfinanzierung haben sich die RP Nachweise über die notwendigen Eigenmittel, insbesondere Kreditmittel vorlegen lassen.

Bewilligungszeiträume sind einzuhalten. Zuwendungen dürfen nicht nachträglich für bereits durchgeführte und finanzierte Maßnahmen bewilligt werden, weil in diesen Fällen offensichtlich keine Notwendigkeit für eine staatliche Förderung besteht. Ebenso durfte das RP Leipzig nicht im Nachhinein die Fördersätze anheben, um eine Rückforderung von Zuwendungen zu umgehen.

Die Beteiligung des LfD und LfA an der Verwendungsnachweisprüfung erschöpft sich überwiegend in einer Plausibilitätskontrolle, obwohl eine umfängliche fachliche Unterstützung der Verwaltungsbehörden auch beim Abschluss der Förderung notwendig wäre. Sollten sich LfD und LfA künftig hier nicht stärker engagieren, so kann ihre Beteiligung bei der Verwendungsnachweisprüfung entfallen.

3 Folgerungen

Die Denkmalschutzverwaltung sollte neu strukturiert und gestrafft werden.

Erforderlich sind ein Unterschutzstellungs- und Förderkonzept des SMI, das einerseits eine Konzentration in der Aufgabenwahrnehmung auf das Wesentliche und damit eine deutliche Fallzahlenreduktion ermöglicht und in diesem Zusammenhang andererseits eine notwendige Konkretisierung und Objektivierung der Abwägungsentscheidungen in der Denkmalschutzverwaltung gewährleistet. Das SMI sollte insofern seine Steuerung der Denkmalschutzverwaltung verstärkt wahrnehmen.

Neben dem Herausragenden sollte das Zeittypische nur noch Gegenstand von Unterschutzstellung und Grabung sein, sofern eingrenzende Kriterien und Maßstäbe zur Verfügung stehen, die über das ohnehin zu beachtende öffentliche Erhaltungsinteresse hinausgehen und der Gefahr einer ausufernden Verwaltungspraxis entgegenwirken. Neben dem „öffentlichen Erhaltungsinteresse“ ist die historische Dimension als wesentlicher Aspekt der Denkmalfähigkeit verstärkt als Abwägungs- und Eingrenzungskriterium zu nutzen. Die vorläufige Liste ist entsprechend zu überarbeiten und deutlich zu straffen.

Auch wenn nach der derzeitigen Definition des Denkmalschutzbegriffs das Erhaltungsinteresse städtebaulich begründet werden kann, unterfallen beispielsweise lediglich ortsbildprägende Erscheinungsbilder und Anlagen nicht dem Denkmalschutz, sondern können nur mit Mitteln kommunalen Bau- und Planungsrechtes durch Erhaltungssatzungen geschützt werden.

Das SMI sollte darauf hinwirken, dass im Rahmen der Überarbeitung der sog. „vorläufigen Liste“ insbesondere die Ausweisung von Kulturdenkmalen, die ihrer Art nach in großer Zahl erfasst sind (beispielsweise Gründerzeitbauten, Militärliegenschaften, Gebäude der Industrie- und Technikgeschichte) einer kritischen Überprüfung unterzogen wird. Dabei wäre auch zu erwägen, bis zu welchem Baujahr bei Gebäuden im Hinblick auf die zu fordernde historische Dimension des Denkmalschutzes überhaupt die Denkmalfähigkeit zu bejahen sein kann. In Bezug auf das öffentliche Erhaltungsinteresse ist dabei die kritische Würdigung einer auf eine relativ kurze Nutzungsdauer ausgerichteten Bauweise nicht zu vernachlässigen.

Die dringend gebotene Restrukturierung im Bereich des Denkmalschutzes erfordert eine Reihe flankierender Gesetzesänderungen, insbesondere

- eine konkretere und eingrenzende Fassung des sehr weiten Denkmalbegriffs sowie die Einfügung eines historischen Bezugs als übergeordnetes Kriterium vergleichbar der bayerischen Regelung und
- eine an modernen Erkenntnissen ausgerichtete Organisation des Verwaltungsaufbaus und der dazu gehörenden Entscheidungsverfahren zur Verringerung des Personal- und Sachaufwandes bei gleichzeitiger Erhöhung der Effektivität des Verwaltungshandelns.

Bis zu einer Novellierung des Denkmalschutzgesetzes ist eine ergänzende Regelung zum öffentlichen Erhaltungsinteresse geboten. Der Freistaat kann nicht für alle Denkmale aufkommen, dies sollte klar zum Ausdruck gelangen. Unterhalb der aus öffentlichem Interesse gebotenen Erhaltung (Erheblichkeitsschwelle) begrenzt die Sozialbindung des Eigentums zwar die Befugnis des Eigentümers, denkmalpflegerische Aspekte

zu vernachlässigen; zugleich ergibt sich hieraus aber das Maß dessen, was ihm ohne staatliche Entschädigung abverlangt werden kann. Das gilt auch für Grabungen.

Fundierte Konzepte zur Unterschutzstellung, zu Grabungen und schließlich zur Förderung der durch den Freistaat zu erhaltenden Denkmale sowie die gebotenen Verbesserungen in der Abwicklung der Zuwendungsverfahren sind weitere unerlässliche Maßnahmen für einen in der Zukunft wirkungsvollen Denkmalschutz.

4 Stellungnahmen

4.1 Sächsisches Staatsministerium des Innern

Auch aus Sicht des SMI seien Maßnahmen zu ergreifen, um für die Zukunft weiterhin einen wirkungsvollen Denkmalschutz zu erhalten. Dazu seien die vom SRH vorgeschlagenen Maßnahmen nur teilweise als geeignet anzusehen.

Denkmalbegriff

Zum Denkmalbegriff führt das Ministerium aus, die Merkmale „geschichtliche, künstlerische ... Bedeutung“ begründeten die Denkmalfähigkeit einer Sache. Als Korrektiv komme das Vorliegen eines öffentlichen Erhaltungsinteresses (Denkmalwürdigkeit) hinzu. Hierzu sei es erforderlich, dass die Sache einen über das subjektive Einzelinteresse hinausgehenden Bedeutungsgrad für die Allgemeinheit habe. Bei der Prüfung des öffentlichen Erhaltungsinteresses seien die denkmalpflegerischen Belange abzuwägen und es sei der „Rang der Bedeutung“ des Objekts zu bewerten. Dabei seien der Seltenheitswert, der dokumentarische Wert, das Alter, das Maß an Originalität und Integrität sowie ganz allgemein das konkrete Gewicht der einschlägigen Schutzgründe einzustellen und untereinander sowie gegeneinander abzuwägen.

Unterschutzstellung durch Gesetz

Das sächsische System der Unterschutzstellung kraft Gesetzes in Kombination mit der nachrichtlichen Liste sei auch mehrheitlich in den anderen Bundesländern eingeführt. Ein Systemwechsel - wie ihn der SRH fordere - komme wegen des zu erwartenden immensen Verwaltungsaufwandes nicht in Betracht. Auch genossen Begünstigte des bisherigen Systems in gewisser Weise Bestandsschutz (z. B. für die steuerliche Abschreibung). Schließlich sei zu erwarten, dass an die Kommunen, die mit den Aufgaben der unteren Denkmalschutzbehörde betraut seien, Mehrbelastungsausgleich nach Art. 85 Verfassung des Freistaates Sachsen gezahlt werden müsse.

Unterschutzstellungskonzept

§ 2 SächsDSchG, der die Kulturdenkmaleigenschaft definiere, beinhalte auch das Konzept der Unterschutzstellung. In allen Bundesländern gebe es dazu das sog. zweistufige Verfahren. Auf der ersten Stufe werde anhand der Merkmale in § 2 SächsDSchG festgestellt, ob es sich um ein Kulturdenkmal handle. Auf der zweiten Stufe, im Genehmigungsverfahren, werde die Zumutbarkeit der Erhaltung des Kulturdenkmals anhand objektiver Kriterien geprüft.

Mit dem Abschluss der „Schnellerfassung“ von Kulturdenkmalen in „vorläufigen Kulturdenkmalisten“ rechne das SMI bis Ende 2003. Im Anschluss daran würden die einzelnen Objekte unter Berücksichtigung der Voraussetzungen in § 2 SächsDSchG hinterfragt. Es sei davon auszugehen, dass die Aufstellung der Kulturdenkmalisten im Sinne

von § 10 SächsDSchG zu einer Reduzierung der Anzahl der Kulturdenkmale führen werde.

Förderungskonzept

Das Förderkonzept des SMI ergebe sich aus dem Bewertungsbogen. Danach seien vorrangig hochwertige, bestandsgefährdete Kulturdenkmale zu fördern. Problematisch erscheine eine Objektauswahl durch die Bewilligungsbehörde anhand eines von ihr erstellten Förderkonzeptes, denn dabei sei fraglich, ob der Eigentümer finanziell in der Lage und subjektiv bereit sei, einen Antrag zu stellen.

Die Unterschutzstellung und die Denkmalförderung seien im Übrigen voneinander zu trennen. Insofern teile das SMI die Schlussfolgerung des SRH nicht.

Organisation der Denkmalschutzverwaltung

Die diesbezüglichen Empfehlungen des SRH werde das SMI ggf. berücksichtigen, wenn eine Novellierung des Denkmalschutzgesetzes anstehe, die vorläufig zurückgestellt worden sei.

Zuwendungen für Kopien und für Grabungen

Aus Sicht des SMI solle in bestimmten Fällen, insbesondere bei Plastiken eines Parks, die Förderung von Kopien möglich sein, da dort keine Originale aufgestellt werden könnten.

Bezüglich der Grabungen gebe es im Denkmalschutzgesetz des Landes Thüringen eine vergleichbare Regelung der Kostentragungspflicht. Eine nähere Prüfung der Zumutbarkeit durch das RP sei im Übrigen entbehrlich, weil die Vorhabensträger mit Abschluss der Grabungsvereinbarung zu erkennen gäben, dass sie die Forderung des LfA für zumutbar erachteten.

4.2 Stellungnahme des Landesamtes für Archäologie

Erfasst seien derzeit rd. 13.000 archäologische Denkmale. Das im SächsDSchG angelegte System der Unterschutzstellung kraft Gesetzes, sei für die Landesarchäologie unanwendbar, da nur etwa 15 bis 20 % der archäologisch relevanten und wissenschaftlich bedeutenden Flächen überhaupt bekannt seien. Als Hilfsmittel habe auf Luftbildarchäologie und das Stadtkataster seit dem Jahr 1998 aufgrund erheblicher Einschränkungen bei den zur Verfügung stehenden Haushaltsmitteln nur noch erheblich eingeschränkt zurückgegriffen werden können.

Das LfA verfüge nicht nur über ein klar definiertes Unterschutzstellungs- und Grabungskonzept, sondern die Praxis, in öffentlich-rechtlichen Verträgen Grabungsumfang und Kosten verbindlich festzulegen, diene der Planungs- und Rechtssicherheit privater Eigentümer und Investoren.

Überdies achte das LfA darauf, die Kosten so gering wie überhaupt möglich zu halten und die Grabungen durchzuführen, bevor der Bauherr für das eigene Vorhaben die Flächen benötige. Auch werde für einfache Handarbeiten vielfach auf vor Ort zur Verfügung gestellte Mitarbeiter und Material (beispielsweise Bagger) zurückgegriffen, wobei die Grabungsleitung aber der Fachbehörde verbleiben müsse. Keine einzige Grabung der vergangenen Jahre habe kostendeckend realisiert werden können, insofern könne die Beauftragung von Grabungsfirmen keinen finanziellen Vorteil bringen.

4.3 Sächsisches Staatsministerium für Wissenschaft und Kunst

Eine Stellungnahme des SMWK liegt dem SRH nicht vor.

5 Schlussbemerkungen

Der SRH begrüßt, dass sich das SMI dem Reformbedarf in der Denkmalschutzverwaltung stellen will, um insbesondere das Mengenproblem in den Griff zu bekommen. Dabei wird die vom SRH vorgeschlagene Straffung der Organisation der Denkmalschutzverwaltung im Rahmen einer anstehenden Novelle des Gesetzes nicht ausgeschlossen.

Die Absicht des SMI, beim Übergang von „vorläufigen Listen“ zu Kulturdenkmallisten im Rahmen von Abwägungsentscheidungen neben dem öffentlichen Erhaltungsinteresse weitere eingrenzende Kriterien einzuführen, dürfte zu einer deutlichen Fallzahlenreduktion führen. Seine Kritik an Unschärfen im Denkmalschutzbegriff hält der SRH allerdings aufrecht.

Hinsichtlich der geforderten Unterschutzstellungs- und Förderkonzepte sollte das SMI seine Position noch einmal überdenken, da für den Verwaltungsvollzug dringend Konkretisierungen, Eingrenzungen und Prioritätssetzungen erforderlich sind.

Denkmalschutz ist Substanzschutz und damit endlich. Dies schließt die Förderung von Kopien anstelle der eigentlich bzw. ehemals vorhandenen geschützten Sachsubstanz aus. Dies gilt insbesondere von Kopien noch existierender Denkmale - wie im Fall der exemplarisch vom SMI genannten Plastiken in Parkanlagen. Die Ausdehnung des Denkmalschutzes auf Kopien stünde im Übrigen der anzustrebenden Mengenreduzierung diametral entgegen.

Es bestehen keine grundsätzlichen Bedenken gegen den Abschluss von Grabungsvereinbarungen. Soweit es unzumutbar ist, die Kosten dem Eigentümer aufzuerlegen, müssen Mittel allerdings mit entsprechender Zweckbestimmung gesondert im Haushaltsplan veranschlagt werden. An seinen übrigen Feststellungen und Folgerungen hält der SRH fest.

Zuschüsse des Sächsischen Staatsministeriums des Innern an die SL Südraum Leipzig GmbH

Die institutionelle Förderung in Höhe von rd. 5,11 Mio. € hat sich als wirkungslos erwiesen. Mit einer gezielten Projektförderung solcher Projekte, die von den Akteuren in der Region entwickelt und von ihnen in eigener finanzieller Verantwortung durchgeführt werden, könnte der Freistaat sein Ziel besser erreichen.

1 Prüfungsgegenstand

Seit 1990 sind in der durch Braunkohletagebau und Karbonchemie geschädigten Region im Süden der Stadt Leipzig, sog. „Südraum Leipzig“, erhebliche Anstrengungen zur Revitalisierung und Umstrukturierung unternommen worden. Da die bestehenden Organisationsformen zur Entwicklung des Südraums unterschiedliche Ziele verfolgten, beschloss das Kabinett 1996 die Gründung einer Gesellschaft, die die zahlreichen Aktivitäten koordinieren und eine Strategie für einen zukunftssträchtigen Strukturwandel der Region entwickeln und durchsetzen sollte. Das SMI hat die Gesellschaft institutionell gefördert. Der SRH prüfte, inwieweit die institutionelle Förderung erfolgreich gewesen ist und die gestellten Ziele erreicht worden sind.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Projektrealisierung und Konzepte

Die vom Kommunalen Forum Südraum Leipzig, Wirtschaftsverein Südraum Leipzig e. V. und Landessiedlungsgesellschaft Sachsen GmbH (LSEG) gegründete Gesellschaft hatte die Aufgabe, im Gesellschaftsvertrag genannte „entscheidungsreife Leitprojekte“ in der Region zu realisieren bzw. „tragfähige Konzepte für die Erneuerung der Region unter Berücksichtigung vorhandenen planerischen Potenzials abzustimmen“. Dies erfolgte nach den Feststellungen des SRH nicht. Zwei der genannten Projekte wurden von anderen Trägern (Zweckverband bzw. Stadt Leipzig) übernommen und ein weiteres Projekt erwies sich nach Angaben der SL Südraum Leipzig GmbH (SLG) als undurchführbar.

Über ein eigenes „Konzept zur Erneuerung der Region“ verfügt die Gesellschaft auch im 7. Jahr ihres Bestehens nicht. Sie verfolgt die unterschiedlichsten Aktivitäten nach eigenen Angaben überwiegend aus eigenem Antrieb und ist nicht Instrument zur Bündelung und Umsetzung einer zielgerichteten regionalen Entwicklung.

Die zu begrüßende Zielsetzung der Staatsregierung, einen nachhaltigen, zukunftssträchtigen Strukturwandel im Südraum Leipzig zu entwickeln und durchzusetzen, war mit der institutionellen Förderung der SLG deshalb nicht zu erreichen.

2.2 Ergebniskontrolle

Bei Projektentwicklung und Projektmanagement verfügte die Gesellschaft nicht über konkret definierte Zielstellungen mit dazu erstellten belastbaren Kosten-Nutzen-Untersuchungen. Die Vorgehensweise der SLG war ungenügend, eine Ergebniskontrolle war bzw. ist insofern nicht möglich.

2.3 Grundstückshandel

Die Gesellschaft verpflichtete sich vertraglich, bei dem Erwerb des 993-ha-Loses von der Lausitzer und Mitteldeutschen Bergbau-Verwaltungsgesellschaft mbH (LMBV) zum Preis von rd. 1,38 Mio. € (rd. 2,7 Mio. DM), von ihr erzielte Mehrerlöse aus der Weiterveräußerung von Flächen an die LMBV abzuführen. Verluste von rd. 388 T€ (rd. 759 TDM) aus der Veräußerung von weiteren Flächen verblieben ihr. Eine Verrechnung mit den Mehrerlösen war nach dem Vertrag ausgeschlossen. Der Freistaat erwarb von der SLG Flächen unter deren Ankaufspreis für rd. 285 T€ (rd. 558 TDM). Da aber die SLG ihrerseits diese Flächen zum Preis von rd. 660 T€ (rd. 1.292 TDM) von der LMBV mit Mitteln des Freistaates erworben hatte, war der finanzielle Aufwand mit rd. 920 T€ (rd. 1,8 Mio. DM) für den Freistaat insgesamt höher als er bei einem Direkt-erwerb von der LMBV gewesen wäre.

Bei Kauf und Verkauf des 993-ha-Loses trat die SLG lediglich als Zwischenerwerberin auf. Schon vor Vertragsschluss mit der LMBV standen die Letzterwerber der Flächen fest; auch die Nutzung der Flächen blieb ganz überwiegend unverändert. Mittel aus der institutionellen Förderung durfte die SLG hierfür nicht einsetzen.

2.4 Projekt „Hainer See“

In das Projekt „Hainer See“ investierte die SLG bis Anfang 2002 mehr als 660 T€ sog. Vorlaufkosten aus Mitteln der institutionellen Förderung, ohne überhaupt über einen finanzstarken Investor zur Realisierung des rd. 38 Mio. € teuren Baus der dort als Hauptattraktion vorgesehenen „Unterwasserwelten“ zu verfügen. Sie will dennoch weiterhin Flächen zur Realisierung dieses Projektes erwerben. Die Geschäftsführung hat bereits ohne Zustimmung des Aufsichtsrates eine Tochtergesellschaft für die Vermarktung dieser Flächen gegründet und aus den Mitteln der institutionellen Förderung mit einem Stammkapital von 30 T€ ausgestattet.

Der SRH befürchtet, dass weitere Mittel aus der institutionellen Förderung des Freistaates verloren gehen, wenn dem nicht Einhalt geboten wird. Hierzu ist der Aufsichtsrat berufen, in dem sich auch Vertreter des Freistaates Sachsen befinden.

2.5 Projekt „Vernetzte Region“

Als ein weiteres Großprojekt verfolgt die Gesellschaft das Projekt „Vernetzte Region“. Dazu werden derzeit im Rahmen des Medios-Schulnetzungsprojektes (als einem Teilprojekt) für rd. 8 Mio. € Schulen mit Technik ausgestattet und ein Rechenzentrum errichtet, das zunächst nur 39 Schulen im Südraum, in einem Pilotprojekt Kommunen und schließlich rd. 25.000 Haushalte einbeziehen soll. Die laufenden Betriebskosten betragen nach der vorliegenden Kalkulation rd. 157 T€ jährlich, solange nur die Schulen einbezogen sind, also rd. 335 € pro Schule monatlich, wobei Internetzugang und Anwendersoftware nur für den Förderzeitraum kostenfrei zur Verfügung gestellt werden. Die Betriebskosten für die Schulträger werden also noch steigen. Sie können nur gesenkt werden, wenn tatsächlich alle 25.000 Haushalte, den Vorstellungen der SLG entsprechend, sich später beteiligen und dann anteilig die Betriebskosten mit tragen.

Das erscheint indessen unwahrscheinlich, weil die Kostenbeteiligung für die Privathaushalte sich - ausgehend von Berechnungen, die die SLG zu einem früheren Zeitpunkt erstellen ließ - auf deutlich mehr als 100 € monatlich belaufen dürften. Insgesamt scheint das Projekt nicht hinreichend durchdacht und wirtschaftlich nicht tragfähig.

2.6 Darlehensgewährung durch die Gesellschaft

Im Rahmen der von ihr gehaltenen sog. „Beteiligungen“ hat die Gesellschaft Zuwendungen des Freistaates zur Darlehensgewährung eingesetzt. So hat sie ein Darlehen an einen Verein zur Finanzierung neuer Computertechnik aus dem Jahr 1999 über 58,3 T€ (114 TDM) im Jahr 2001 auf den Restwert von 1 DM abgeschrieben, ohne je eine Rückzahlung erhalten zu haben.

Ein weiteres Darlehen über rd. 550 TDM gewährte die SLG im März 2000 einer Gemeinde, um „eine Summe über einen bestimmten Zeitraum zu parken“. Die Gemeinde benötigte Liquidität für die aus EU-Mitteln geförderte Errichtung eines Landwirtschaftsschulheimes. Das Darlehen kann die SLG selbst nicht kündigen. Sie hat lediglich die Möglichkeit, das Landwirtschaftsschulheim ab März 2007 zu erwerben, wobei der Kaufpreis dem bis zum Erwerbszeitpunkt aufgelaufenen Darlehensbetrag zzgl. Zinsen entspricht.

Die Darlehensgewährung gehört nicht zu den Aufgaben der Gesellschaft. Mittel der institutionellen Förderung durften hierzu nicht eingesetzt werden. Ob eine realistische Aussicht auf Refinanzierung des eingesetzten Kapitals besteht, wurde in keinem Fall geprüft und erscheint bei den vorliegenden Verträgen überwiegend fraglich.

2.7 Nachweis des Einsatzes der Fördergelder

Wofür die Zuwendungen aus der institutionellen Förderung verwendet wurden, konnte der SRH anhand der Projektabrechnungen nicht immer nachvollziehen, da Buchführung und interne Rechnungslegung (Kostenstellenrechnung) erhebliche Defizite erkennen ließen. Mehrfach differierten die Angaben über den projektbezogenen Personaleinsatz in den Unterlagen.

2.8 Aufwand - insbesondere Personalkosten -

Die Gesellschaft ließ zahlreiche Studien (Konzepte, Machbarkeitsstudien) und Gutachten zu Projekten - soweit ersichtlich ausschließlich von Dritten - erstellen. Ihre Tätigkeit beschränkte sich hierbei auf die Koordinierung, Präsentation, Abrechnung und z. T. Finanzierung der Vorhaben mit Mitteln aus der institutionellen Förderung.

Sie beschäftigt mittlerweile zwei außertariflich bezahlte Geschäftsführer und acht weitere Mitarbeiter. Notwendigkeit und Wirtschaftlichkeit dieser zu Lasten der Zuwendungen eingegangenen Verbindlichkeiten sind nicht dargetan. Die Zustimmung des RP als Bewilligungsbehörde zur Aufstockung des Personalbestandes und zur Zahlung von außertariflichen Vergütungen lag nicht vor.

2.9 Weitere Entwicklung

Der Freistaat hat erkannt, dass die institutionelle Förderung nicht den gewünschten Erfolg erzielen konnte. Deshalb werden Überlegungen angestellt, wie das Ziel, einer Region Hilfe zur Selbsthilfe zu geben, besser erreicht werden kann. Dabei soll das Engagement der Region durch Fördermittel des Staates unterstützt werden.

Dafür ist die Umwandlung der SLG zu einer Wirtschaftsförderungsgesellschaft im Gespräch, deren Hauptaufgaben Ankauf und Vermarktung umfangreicher Flächen im Südraum beispielsweise an den Standorten Böhlen/Lippendorf und Hainer See sowie die Beratung potenzieller Investoren sein soll.

3 Folgerungen

Der SRH begrüßt, dass Konsequenzen aus den bisher wenig erfreulichen Resultaten gezogen werden sollen.

Eine wirksame, überörtlichen Gesichtspunkten verpflichtete Regionalentwicklung bedarf geeigneter Instrumentarien, die es ermöglichen, übergeordnete Interessen zu formulieren und durchzusetzen, ohne dass dabei der Kernbereich kommunaler Planungshoheit der einzelnen Kommune missachtet wird.

Der SRH rät aufgrund der bisherigen Erfahrungen von einer wie auch immer gearteten institutionellen Förderung ab.

Bei allen Modellen sollte zur Erhöhung der Akzeptanz und Identifikation die regionale Entwicklung durch die Betroffenen der Region getragen werden. Unterstützen sollte der Freistaat deshalb allenfalls für förderwürdig erachtete Projekte, die auch in finanzieller Verantwortung regionaler Akteure durchgeführt werden.

4 Stellungnahmen

4.1 Geschäftsführung der SL Südraum Leipzig GmbH

Die Geschäftsführung wies darauf hin, dass die Tätigkeit der SLG aufgrund der vielfachen regionalen Besonderheiten nicht an inhaltlichen und zeitlichen Vorgaben des klassischen Projektmanagements zu messen sei.

Demgegenüber teilt das SMI die Auffassung des SRH, wonach die Entwicklung und Durchsetzung eines nachhaltigen, zukunftssträchtigen Strukturwandels im Südraum Leipzig durch eine institutionelle Förderung nicht zu erreichen ist.

Grundstückshandel

Nach Auffassung der Geschäftsführung der SLG sind die Feststellungen zum „Grundstückshandel“ sachlich falsch und die Folgerungen des SRH unrichtig. Der Ankauf der Waldflächen sei für den Freistaat nicht nachteilig gewesen, denn aufgrund der zuvor stattgefundenen Öffentlichen Ausschreibung des Gesamtloses, sei ein direkter Verkauf von Teilflächen durch die LMBV an verschiedene Enderwerber nicht möglich gewesen. Ohne den Zwischenerwerb des Gesamtloses durch die SLG hätte der Freistaat somit die Gesamtfläche erwerben müssen. Eine Verpflichtung zur Abführung der Mehrerlöse aus dem Verkauf der Teilflächen bestehe nach Verrechnung mit den Mindereinnahmen aus Veräußerungen weiterer Teilflächen nicht.

Hingegen ist nach Auffassung von SMI und SMF der Ankauf des 993 ha-Loses sachlich zutreffend dargestellt.

„Hainer See“

Die Entwicklung des Gesamtareals „Hainer See“ sei - so die Geschäftsführung der SLG - nur möglich, wenn Grundstücksverfügbarkeit, Planungssicherheit und eine Gesamtkonzeption mit begründeter Renditeaussicht vorlägen. Deshalb müsse die SLG zwangsläufig diese Voraussetzungen schaffen. Falsch sei ferner, dass die Geschäftsführung ohne Zustimmung des Aufsichtsrates eine Tochtergesellschaft gegründet habe.

Demgegenüber bezeichnete das SMI die Darlegungen des SRH zur Gründung einer Tochtergesellschaft durch die Geschäftsführer ohne die notwendige Zustimmung des Aufsichtsrates als zutreffend.

„Vernetzte Region“

Frühere Berechnungen für das Projekt „Vernetzte Region“ sind nach Ansicht der Geschäftsführung der SLG ohne aktuellen Aussagewert. Ein Businessplan liege nunmehr vor und zeige, dass es sich insgesamt um ein durchdachtes Projekt handele, dessen vollständige Realisierung jedoch von weiteren Analysen abhängen, um deren Finanzierung aus Fördermitteln sich die Gesellschaft derzeit bemühe.

Das SMI hingegen teilte mit, es habe die Bedenken des SRH zur wirtschaftlichen Tragfähigkeit des Projektes zur Kenntnis genommen und werde auch die Darlehensgewährung durch die SLG diesbezüglich nochmals prüfen.

Darlehen

Den ausgebliebenen geschäftlichen Erfolg der „Investition“ von 114 TDM zur Finanzierung neuer Computertechnik führt die Geschäftsführung der SLG im Wesentlichen auf die allgemeine Überschätzung des Potenzials von Internetanwendungen durch führende Wirtschaftsexperten und dem daraus folgenden Zusammenbrechen des neuen Marktes zurück.

Nachdem die der SLG zur Verfügung stehenden Mittel kurzfristig nicht anderweitig benötigt wurden, sei es sinnvoll gewesen, sie als Darlehen zur Realisierung eines ökologischen Landwirtschaftsschulheims einzusetzen, zumal die Sicherung der Darlehensforderung auch langfristig gewährleistet sei.

Demgegenüber hält das SMI die Vergabe von Darlehen nicht für eine originäre Aufgabe der SLG. Die Prüfungsergebnisse zur Darlehensgewährung durch die Gesellschaft würden künftig beachtet und auf einen effizienteren Mitteleinsatz geachtet.

4.2 Sächsisches Staatsministerium der Finanzen

Der Ankauf durch die SLG habe entgegen den Schlussfolgerungen des SRH den Interessen des Freistaates gedient und zumindest teilweise der Aufgabe der Gesellschaft entsprochen, da er zur dauerhaften Reintegration von mehreren 100 ha landwirtschaftlicher Nutzflächen in die regionalen Wirtschaftskreisläufe und einer intensiven Aufforstung gedient habe. Für den Erwerb der Gesamtfläche habe hingegen kein Landesbedarf bestanden.

4.3 Sächsisches Staatsministerium des Innern

Der SRH verkenne, dass es sich beim Projekt „Hainer See“ um ein Entwicklungsvorhaben handele, das einmal Leitbildfunktion für die Entwicklung des Südraumes ausüben werde und das die angefallenen Vorlaufkosten nicht allein auf das Teilprojekt „Unterwasserwelt“ zu beziehen seien.

Da neben dem praktischen Nutzen für Schulen, Privathaushalte und Gewerbetreibende auch ein Imagegewinn für den Südraum Leipzig zu erwarten sein werde, teile das Ministerium die Bedenken des SRH zum Projekt „Vernetzte Region“ nicht.

Darüber hinaus teilte das SMI mit, der verbindliche Wirtschaftsplan sei Grundlage der Förderung gewesen. Mit Abschluss der Verwendungsnachweisprüfung sei, soweit keine Beanstandungen erfolgten, das jeweilige Zuwendungsverfahren abgeschlossen. Die Zustimmung der Bewilligungsbehörde für personelle Veränderungen sei deshalb nicht mehr erforderlich gewesen.

Die weitere Entwicklung sei zutreffend dargestellt. Allerdings würden Ankauf und Vermarktung von Flächen am Standort Böhlen/Lippendorf nicht Aufgabe der neuen Gesellschaft werden.

Das SMI teile die Folgerungen des SRH.

5 Schlussbemerkung

Der SRH hält an seinen Feststellungen und Bewertungen fest. Er begrüßt, dass das SMI seine Folgerungen teilt, wonach die institutionelle Förderung sich nicht als das geeignete Instrument für eine erfolgreiche Regionalentwicklung erwiesen habe und stattdessen auf der Grundlage fundierter Kosten-Nutzen-Analysen nur eine gezielte Projektförderung in Frage komme.

Der Freistaat Sachsen hat für Entwicklung und Einführung des Verfahrens Integrierte Vorgangsbearbeitung bisher mindestens 44,5 Mio. € aufgewendet.

Die laufenden Ausgaben werden durchschnittlich 25,8 Mio. € pro Jahr betragen.

Der Nutzen des Verfahrens ist bisher nicht belegt.

1 Prüfungsgegenstand

Das AIV-Verfahren *Integrierte Vorgangsbearbeitung (IVO)* der Landespolizei wurde von 1995 bis 2002 von einer Projektgruppe unter Leitung des Landeskriminalamtes mit Beteiligung externer Firmen entwickelt und eingeführt. IVO ist eine Lösung der sächsischen Polizei. Etwa 10.000 Vollzugsbeamte nutzen regelmäßig das Verfahren.

IVO unterstützt die Bearbeitung aller Arten polizeilicher Vorgänge - angefangen bei Straftaten, über Verkehrsunfälle bis hin zu Ordnungswidrigkeiten oder Tätigkeitsregistrierungen. Die Bearbeitung erfolgt durchgängig rechnergestützt. Der Gang der Bearbeitung/Ermittlung kann jederzeit am PC nachvollzogen werden. Die Vorgänge können sowohl stationär an PC als auch mobil an Notebooks bearbeitet werden.

IVO ist ein komplexes Vorgangsbearbeitungssystem, zugleich die zentrale Datenbank der Polizei sowie die Schnittstelle zum Bundessystem INPOL bzw. zum Schengener Informationssystem. Darüber hinaus bietet IVO die Möglichkeit des elektronischen Datenaustausches mit anderen Behörden.

Der Freistaat Sachsen hat für Entwicklung und Einführung des Verfahrens IVO bis September 2002 mindestens 44,5 Mio. € aufgewendet. Dazu kommen die Kosten für die Vernetzung der Dienststellen von etwa 7,6 Mio. €.

Der SRH hat geprüft, wie sich das Verfahren IVO im praktischen Einsatz in den Polizeidienststellen bewährt hat.

Für die Entwicklung von IVO waren als Ziele vorgegeben: Entlastung des Polizeivollzugsdienstes von aufwändiger Büro- und Verwaltungsarbeit mit dem Ziel der Freisetzung von mindestens 500 Vollzugsbeamten zur Erhöhung der polizeilichen Präsenz vor Ort, Erhöhung der Aufklärungsrate von Straftaten mit dem Ziel, die objektive und subjektive Sicherheitslage zu verbessern. Vereinheitlichung und Effektivierung der polizeilichen Arbeitsweise mit dem Ziel der Erreichung eines landeseinheitlichen Bearbeitungsstandards, Senkung des Aufwandes und der Kosten durch Neugestaltung des Formularwesens, Verringerung des Papierumfangs und Reduzierung der Ablage der Vorgänge, Erhöhung der Arbeitszufriedenheit und der Motivation der Polizeivollzugsbeamten durch eine vereinfachte, moderne AIV-gestützte Vorgangsbearbeitung.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Verfahrenseinsatz IVO

Der Einsatz des Verfahrens IVO in den Dienststellen der Landespolizei des Freistaates Sachsen erfolgt derzeit, ohne dass alle notwendigen Voraussetzungen in der Aufbau- und Ablauforganisation geschaffen worden sind. Als ungelöstes Problem erscheint insbesondere Organisation der Entwicklung und des Betriebes von IVO beim Landeskriminalamt. Diese dem SMI nachgeordnete und den Polizeipräsidien gleichgestellte Behörde hat nicht ausreichend direkten Zugriff, um den optimalen Verfahrenseinsatz zu gewährleisten.

Die Aufbau- und Ablauforganisation ist insoweit zu ändern, dass gesicherte Einsatzbedingungen erreicht werden. Für die Einbindung von IVO in die polizeiliche Arbeit ist eine einheitliche Erlasslage notwendig.

Mit der Einführung von IVO hat sich, insbesondere in den Polizeirevieren, der zeitliche Aufwand für Erfassung und Bearbeitung von polizeilichen Vorgängen gegenüber der früheren Arbeitsweise zu Lasten der polizeilichen Präsenz vor Ort teilweise erhöht.

Die Anforderungen an den Nutzer bei der Arbeit mit dem IVO-System sind oft zu komplex, die Führung des Nutzers durch das IVO-System ist unstrukturiert. Festzustellen waren hoher Erfassungsaufwand und eine schlechte Datenqualität. Die Nutzerfreundlichkeit bzw. Handhabbarkeit des Systems IVO muss verbessert werden.

Nach Entscheidung des SMI baut das IVO-Konzept auf dem *Sachbearbeiterprinzip* auf. Danach wird eine Aufgabe von Anfang bis Ende überwiegend von einem Sachbearbeiter bearbeitet. Eine Alternative dazu wäre die *arbeitsteilige Vorgangsbearbeitung*. Organisationsanalysen, die die Entscheidung nachvollziehbar gemacht hätten, waren nicht vorhanden.

In der Mehrzahl der geprüften Dienststellen haben die zuständigen Führungskräfte ihre Aufgaben zum Abschluss und zur Übergabe von IVO-Vorgängen nicht selbst wahrgenommen, sondern an die Geschäftsstellen delegiert. Damit wird IVO in einem wesentlichen Punkt als Führungsinstrument nicht genutzt.

IVO unterstützt derzeit Korrekturen in den Vorgangsunterlagen durch den Dienstvorgesetzten nicht. Will er Korrekturen vornehmen, muss er den Vorgang entweder an den Sachbearbeiter zurückgeben oder selbst als Sachbearbeiter weiterführen. Dies unterstützt die Führungstätigkeit nur ungenügend. Hier besteht Änderungsbedarf.

Die Bagatellunfälle (Unfälle der Kategorie 5) werden in IVO nahezu wie die schwereren Unfälle der anderen Kategorien erfasst und bearbeitet. Der beträchtliche Aufwand hierfür ist zu hoch. Im Jahre 2001 wurden im Freistaat Sachsen 111.167 Bagatellunfälle registriert. In den geprüften Dienststellen lag der Anteil der Bagatellunfälle bei rd. 80 % der Gesamtanzahl der Unfälle. Für diese werden, im Unterschied zu den anderen Unfällen, die Daten zum Unfallgeschehen nicht in die Unfallstatistik des Statistischen Landesamtes aufgenommen. Nach Angabe der geprüften Dienststellen werden rd. 80 % der Bagatellunfälle nicht weiterbearbeitet. Die Daten verbleiben in der Revierablage. Die Bearbeitung der Bagatellunfälle muss vereinfacht werden, indem zukünftig entschieden weniger Daten pro Unfallgeschehen erfasst werden müssen.

Nach der Einführung von IVO konnte trotz wiederholten Nachfragen im Zeitraum von über einem ½ Jahr in keiner der geprüften Dienststellen ein signifikanter Zusammenhang zwischen Aufklärungsquote und IVO-Nutzung belegt werden.

Für die Erstellung der Verkehrsunfallstatistik beim Statistischen Landesamt hatten sich Landespolizei und Statistisches Landesamt nicht auf eine elektronische Übergabe von IVO-Daten einigen können. Der elektronische Austausch von IVO-Vorgängen mit anderen Nutzern der öffentlichen Verwaltung war zum Zeitpunkt der Prüfung unzureichend. Für die Weiternutzung des IVO in den Staatsanwaltschaften ist inzwischen eine erste Pilotdienststelle festgelegt worden.

Wesentliche Teile der IVO-Vorgänge, wie z. B. Ermittlungsakten, Protokolle zu Verkehrsunfällen oder Lagefilme, werden regelmäßig elektronisch und weiter in Papierform geführt.

2.2 Konzept Mobiles System IVO

Das Landespolizeipräsidium hat als Teilprojekt die mobile Arbeitsweise von IVO vorgesehen. Bei den örtlichen Erhebungen äußerten die Praktiker gegenüber dem SRH erhebliche Zweifel an der Einsatzfähigkeit. Erste Tests der Polizei haben ergeben, dass die Funkanbindung bei ständig wechselnden Einsatzorten unter derzeitigen Bedingungen problematisch ist. Der mobile Einsatz von IVO darf erst bei Nachweis eines dauerhaften Nutzens realisiert werden.

2.3 Projektmanagement

Das Vorhaben IVO sollte ursprünglich in einem Zeitraum von drei Jahren bis Mitte 1998 entwickelt, erprobt und eingeführt werden. Tatsächlich wurde die Einführung von IVO vier Jahre später im September 2002 abgeschlossen. Die Kostenplanungen für das Projekt IVO waren unvollständig und wurden im Laufe der Projektdurchführung mehrfach erhöht. Die tatsächlichen Kosten erhöhten sich gegenüber dem ersten Planansatz von 1995 mit 11,9 Mio. € auf 44,5 Mio. €. Sie hatten sich mehr als verdreifacht.

Die Kosten-Nutzen-Untersuchung von 1995 für dieses mehrjährige Großprojekt wurde später nicht fortgeschrieben.

Aussagekräftige Erfolgskontrollen und Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen während der siebenjährigen Entwicklungs- und Einführungszeit unterblieben. Die Ergebnisse der Untersuchung einer Fremdfirma vom September 2002, mit der der Projekterfolg eingeschätzt werden sollte, waren wegen der nichtrepräsentativen Auswahl der Testobjekte für eine Abschlussbeurteilung des Projektes IVO ungeeignet.

2.4 Aufwendungen für den Betrieb des Verfahrens

Das Verfahren IVO ist ohne verlässliche Schätzung der künftigen Betriebskosten für den Dauereinsatz freigegeben worden.

Der SRH hat die derzeit erkennbaren Aufwendungen für den Betrieb von IVO - einschließlich anteiliger Ersatzinvestitionen - für den Zeitraum 2005 bis 2008 ermittelt. Die laufenden Kosten werden danach durchschnittlich 25,8 Mio. € pro Jahr betragen.

Das SMI ist aufgefordert, den Nutzen für den Aufwand fortlaufend zu bewerten.

3 Folgerungen

Mit IVO ist ein komplexes System entwickelt worden.

Eine Konsolidierung des Verfahrens ist notwendig.

Die Akzeptanz bei den Führungskräften und den Vollzugsbeamten muss verbessert werden.

Angesichts des hohen Aufwandes für den Betrieb des Verfahrens IVO muss jetzt das Bereitstellen weiterer Mittel von belastbaren Erfolgskontrollen abhängig gemacht werden.

4 Stellungnahme des Ministeriums

Das Ministerium verwies auf den Kabinettsbeschluss vom 27.05.2003 zur Neuorganisation der Polizei, der vorgibt, dass die in den Dienststellen und Einrichtungen der sächsischen Polizei vorhandenen Kräfte und Mittel im IuK-Bereich in ein IuK-Systemzentrum zu überführen sind. Mit der Umsetzung werde im 2. Halbjahr 2003 begonnen.

Die Aussage, mit der Einführung von IVO habe sich der Innendienstanteil bei den Vollzugsbeamten gegenüber der früheren Arbeitsweise teilweise erhöht, werde zu einem geeigneten Zeitpunkt insbesondere dahingehend untersucht werden, ob es sich um systembedingte Mängel oder ob es sich - wenn überhaupt - um eine Übergangerscheinung handele.

Der Vorwurf der übermäßigen Komplexität des IVO werde vom Ministerium nicht geteilt. Eine Vereinfachung des Systems würde den komplexen Anforderungen an die Polizei nicht gerecht und überdies qualitative Mängel bei der polizeilichen Aufgabenerfüllung hervorrufen.

Die Vorteile des Sachbearbeiterprinzips seien zum Zeitpunkt der Entscheidung klar erkennbar gewesen, es hätte daher keiner eigenen Organisationsanalyse bedurft.

Die Korrektur von Vorgangsdaten durch die zuständigen Führungskräfte erscheine aus rechtlichen und Führungsgesichtspunkten problematisch und könne nur am Einzelfall geklärt werden.

Die Aufnahme der Verkehrsunfälle der Kategorie 5 werde mit der IVO-Version 1.6 zur Vereinfachung der Datenerhebung umstrukturiert. Die Erhöhung der Aufklärungsquote mit IVO werde nach wie vor angestrebt und als Daueraufgabe der sächsischen Polizei verstanden. Zur elektronischen Datenübergabe an das Statistische Landesamt sei inzwischen eine Einigung erzielt worden.

Die benannte Verdreifachung der Gesamtkosten sei nicht sachgerecht. Die erste Kostenbetrachtung vom August 1995 sei gefertigt worden, bevor der zukünftige Leistungsumfang beschrieben worden sei. Erst hierbei hätten die Anforderungen an das System benannt und beziffert werden können. Weiterhin sei die im Verlauf der siebenjährigen Projektentwicklung entstandene Kostensteigerung auch auf die gleichzeitig gestiegenen technischen Anforderungen und Weiterentwicklungen zurückzuführen.

Dem Hinweis des SRH, die Gesamtkosten für den laufenden Betrieb des Verfahrens IVO zu ermitteln und einer mittelfristigen Finanzplanung zugrunde zu legen, werde zugestimmt.

Die Evaluierung des Verfahrens IVO sowie die Berechnung der Wirtschaftlichkeit läge im Eigeninteresse der sächsischen Polizei. Hierzu würden Maßnahmen eingeleitet, um künftig Aussagen zu Erfolg, Nutzen und Wirtschaftlichkeit treffen zu können. Über das Ergebnis werde zu gegebener Zeit berichtet.

**Einzelplan 04:
Sächsisches Staatsministerium der Finanzen**

Bearbeitung eines Antrags auf Investitionszulage

11

Das SMF wies die Auszahlung einer Investitionszulage in Höhe von rd. 170 T€ an, obwohl das Vorliegen der Anspruchsvoraussetzungen zweifelhaft sein musste. Auch nachdem sich herausstellte, dass der Erwerb von einer „Scheinfirma“ erfolgt war, wurde der Erwerbsvorgang noch als handelsübliches Geschäft eingestuft.

1 Prüfungsgegenstand

Der SRH hat die Bearbeitung eines Investitionszulagenantrags, der ohne Einschaltung der Oberfinanzdirektion unter maßgeblicher Mitwirkung des SMF entschieden wurde, geprüft. In diesem Fall hatte die Steuerpflichtige für das Jahr 1999 eine Investitionszulage in Höhe von rd. 678 T€ (1,3 Mio. DM) für die Anschaffung mehrerer Maschinen beantragt, deren Anschaffungskosten mit insgesamt rd. 3,4 Mio. € (6,6 Mio. DM) angegeben waren. Davon war zum Zeitpunkt der Antragstellung nur eine Maschine betriebsbereit. Die anderen lagerten noch immer verpackt bei der Antragstellerin.

Die Investitionszulage war nach dem Investitionszulagengesetz 1999 zu gewähren, wenn neue Wirtschaftsgüter (hier Maschinen) angeschafft wurden. Diese mussten nach dem 24.08.1997 bestellt worden und Anschaffungskosten angefallen sein. Anschaffung im Sinne des Investitionszulagengesetzes ist der entgeltliche Erwerb. Für den Abschluss einer Investition müssen die angeschafften Maschinen betriebsbereit sein.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Prüfung des Falles durch die Betriebsnahe Veranlagung, Feststellungen des Finanzamtes

Bei der beantragten Höhe der Investitionszulage erfolgte eine Prüfung durch die Betriebsnahe Veranlagung. Die Prüferin zweifelte am Vorliegen der Anspruchsvoraussetzungen, da ihr Transportnachweise vorgelegt wurden, die als Ausgangspunkt der Lieferung nicht das Land mit dem Sitz der Lieferfirma auswiesen. Die Maschinen wurden zudem aus einem mit der Antragstellerin verbundenem Unternehmen mit demselben Unternehmensgegenstand nach einer Zwischenlagerung geliefert. Auch erschien ihr die Zahlung über ein extra dafür eingerichtetes Konto auf den Bahamas problematisch.

Den Akten war zu entnehmen, dass die Prüferin die Geschäftsführerin zum Investitionszulagenantrag befragt hat.

Aufgrund einer Nachfrage des SMWA berichtete das FA dem SMF vor Abschluss der Prüfung, dass es wegen des fehlenden Nachweises über den Beginn der Investitionen durch Bestellunterlagen keine Investitionszulage für 1999 gewähren könne. Man nehme an, dass die Maschinen bereits 1996 gekauft und bei einer in einem anderen EU-Staat ansässigen Firma eingelagert worden waren. Auch gehöre die Firma, bei der die Waren

eingelagert waren, der Unternehmensgruppe der Antragstellerin an. Dies sei entscheidungserheblich, da nach dem Investitionszulagengesetz 1999 die Bestellung nach dem 24.08.1997 hätte erfolgt sein müssen.

Die Transportunterlagen würden nicht den Ort der Herstellung der Maschinen als Ausgangspunkt der Lieferung bestätigen. Die gelieferten Maschinen würden zum größten Teil noch in Kisten verpackt lagern. Nur eine Maschine sei zwischenzeitlich in Betrieb genommen. Wegen fehlender Typenschilder sei eine Prüfung, ob es sich überhaupt um eine der genannten Maschinen handelte, nicht möglich gewesen. Durch die drohende Insolvenz der Antragstellerin könne der Anschaffungsvorgang voraussichtlich auch nicht abgeschlossen werden. Als weitere Unsicherheitsfaktoren nannte das Amt die bisher nicht durchgeführte Inaugenscheinnahme der verpackten Maschinen und die Art der Finanzierung („Sacheinlage, Zahlungsfluss über speziell eingerichtetes Konto auf den Bahamas, Unsicherheit hinsichtlich des Zahlungsempfängers“).

Das FA hat dem SMF seine erheblichen Zweifel am Vorliegen der Anspruchsvoraussetzungen für die Investitionszulage aufgezeigt.

2.2 Prüfung des Falles im Sächsischen Staatsministerium der Finanzen

Die im SMF eingesehenen Akten dokumentieren, dass sich die zwischen der Antragstellerin und dem SMF geführte Korrespondenz vorwiegend mit der Frage des Bestellzeitpunktes beschäftigte. Das FA hatte dargelegt, dass die Antragstellerin für die Lieferung der Maschinen keine Bestellunterlagen hatte vorlegen können. Das SMF begnügte sich für die Annahme einer Bestellung mit der Antwort der Antragstellerin, dass die Unterlagen nicht vorgelegt werden könnten. Einige Unterlagen hätten sich im Besitz der Gesellschafter befunden, die zu dieser Zeit nicht mehr auffindbar waren.

Das SMF hätte auf der Vorlage der Bestellunterlagen bestehen müssen. So diese existent gewesen wären, hätten sie von der Antragstellerin auch bei der Lieferfirma problemlos angefordert werden können.

Um die vom FA geäußerte Vermutung, die Maschinen seien bereits 1996 bestellt worden und damit nicht begünstigt, zu entkräften, übersandte die Geschäftsführerin der Antragstellerin dem SMF die Kopie einer Nachtragsvereinbarung zum damaligen Vertrag. In ihr war die Bestellung von einem Teil der Maschinen widerrufen worden. Eine Bestätigung oder Gegenzeichnung durch den Vertragspartner fehlte allerdings. Auch war sie von Seiten der Antragstellerin nur durch einen ehemaligen, zu keiner Zeit allein vertretungsberechtigten Geschäftsführer unterzeichnet worden.

Die fehlende Unterschrift des Vertragspartners und den Mangel an der Vertretungsberechtigung des Unterzeichnenden waren nach Auffassung des SMF im Außenverhältnis unbeachtlich. Außerdem habe ein später erstelltes Inbetriebnahmeprotokoll ausdrücklich auf die Nachtragsvereinbarung Bezug genommen und belege somit eine wirksame Vertragsänderung. Die Teilstornierung der bisherigen Bestellung aus dem Jahr 1996, deren Ursache nach Angaben der Geschäftsführerin Finanzierungsprobleme gewesen seien, entkräfte die Bedenken des FA.

Das SMF sah mit der Nachtragsvereinbarung das Problem des Bestellzeitpunktes als gelöst an.

Die Annahmen des SMF zum Bestellzeitpunkt können zutreffend sein, wenn man einen für die Antragstellerin günstigen Sachverhalt unterstellt. Die offenen Fragen zum Sachverhalt hätte das SMF jedoch zum Anlass nehmen müssen, den

steuerrelevanten Sachverhalt so zu ermitteln, dass die Feststellungen den Gewissheitsgrad von „mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit“ erreichen. Nur dieses hätte dem Amtsermittlungsgrundsatz der Abgabenordnung entsprochen.

Das FA hatte auch darauf hingewiesen, dass eine Identifizierung der Maschinen nicht möglich gewesen sei, da keine Typenschilder vorhanden gewesen wären. Hierzu teilte das SMF dem FA mit, dass die zur Überprüfung notwendigen Maschinenummern sich in den Steuerungskästen befänden.

Vor der Auszahlung der Investitionszulage erfolgte dennoch keine Identitätsprüfung der Maschinen.

Das SMF hätte zumindest durch Prüfung die Identität der Maschinen feststellen lassen müssen, bevor es die Festsetzung und Auszahlung der Investitionszulage anweist.

Das FA hatte seine Zweifel durch den Hinweis auf den vom Hersteller- und Lieferanteland abweichenden Ausgangspunkt der Lieferung dargelegt. Ermittlungen hinsichtlich des Lieferzeitpunktes und des Lieferwegs vom Hersteller der Maschinen bis zur Antragstellerin hielt das SMF nicht für erforderlich. Es begnügte sich mit Ausführungen über die Unschädlichkeit einer Zwischenlagerung selbst ggf. nach einer konzerninternen Stornierung.

Der SRH widerspricht den rechtlichen Überlegungen nicht. Doch können diese rechtlichen Erwägungen eine ausreichende Sachverhaltsaufklärung nicht ersetzen. Er kann nicht erkennen, wie das SMF von der Neuwertigkeit der Maschinen angesichts des Sachverhalts überzeugt sein konnte. Bei der Beurteilung der Neuwertigkeit musste sich die Frage nach dem Alter der Maschinen stellen. Zur Prüfung dieses Kriteriums wäre es insbesondere zu klären gewesen, wann und wie die Maschinen vom Hersteller zur Antragstellerin gelangten.

Das FA hatte beim Bundesamt für Finanzen vorliegende Erkenntnisse zur Lieferfirma nachgefragt. Der Grund waren Zweifel an deren Geschäftstätigkeit, da die Zahlung der Rechnung über ein dafür eingerichtetes Konto auf den Bahamas erfolgte. Das Konto war nach den vorliegenden Unterlagen ausschließlich für die Abwicklung dieses Geschäfts eingerichtet worden.

Knapp zwei Monate nach der Festsetzung der Investitionszulage teilte das Bundesamt für Finanzen mit, dass es sich bei der Lieferfirma und damit dem Zahlungsempfänger um eine Scheinfirma ohne eigenen Geschäftsbetrieb handele. Die Firma sei auch zur Ausübung eigener Geschäftstätigkeit nicht berechtigt. Die Gesellschafter bzw. tatsächlichen Firmeninhaber seien nicht bekannt.

Das SMF hielt eine Rückforderung der Investitionszulage aufgrund dieser Erkenntnisse nicht für erforderlich, da die Investition erfolgt sei. Es begnügte sich mit rechtlichen Ausführungen. So unterstellte es eine begünstigte Anschaffung und führte dann aus, dass es grundsätzlich unerheblich sei, ob die Anschaffungskosten durch Gesellschaftereinlagen oder durch Kreditaufnahme finanziert werden. Selbst bei dieser Sachlage wurde eine Sachverhaltsaufklärung nicht angestrebt.

Die Begründung des SMF ging davon aus, dass die Zahlung im Rahmen eines „üblichen Handelsgeschäfts“ erfolgt sei. Der Hersteller der Maschinen habe seinen Sitz im Ausland. Bei dieser Konstellation gebe allein die Abwicklung der Zahlung über ein Kon-

to auf den Bahamas keinen Anlass, sich den Empfänger der Zahlung benennen zu lassen.

Dem SMF kann nicht zugestimmt werden, wenn es den hier zugrunde liegenden Erwerbsvorgang als übliches Handelsgeschäft ansieht. Es ist keineswegs üblich, erhebliche Investitionen mit unbekanntem Vertragspartnern (Scheinfirmen) zu tätigen. Auch ist es nicht üblich, Maschinen im Wert von über 6 Mio. DM ohne vertragliche Vereinbarung zu kaufen und durch das Einschalten von Scheinfirmen auf Gewährleistungsansprüche für neue Maschinen zu verzichten. Letztlich ist es nicht üblich, dass Maschinen für mehrere Millionen beschafft und bezahlt werden, um sie anschließend verpackt stehen zu lassen.

Die Einzahlung des Kaufpreises (als Gesellschaftereinlage) von einem verbundenen Unternehmen auf ein Konto auf den Bahamas und die Weiterleitung des Geldes an Unbekannt sind kein ausreichendes Indiz für eine entgeltliche Anschaffung.

3 Schlussfolgerungen

Weder das FA noch das SMF haben für eine ordnungsgemäße Bearbeitung des Investitionszulagenantrages ausreichend Sorge getragen. Das SMF hat die Festsetzung und Auszahlung eines Teils der Investitionszulage angewiesen, obwohl erhebliche Zweifel an der Berechtigung der Antragstellerin nicht mit der erforderlichen Gewissheit ausgeräumt worden waren.

Die sonst bei der Prüfung steuerlicher Sachverhalte angelegten Maßstäbe sind hier nicht angewendet worden. Es blieben bei kritischer Distanz zum Sachverhalt zu viele entscheidungserhebliche Fragen und Tatsachen ungeklärt. Eine Aufklärung wäre zwingend geboten gewesen. Es wäre der Antragstellerin auch zumutbar gewesen, für den Erhalt der Investitionszulage ihren Mitwirkungspflichten bei den Sachverhaltsfragen nachzukommen.

Die Verwaltung hat nicht nur den im Investitionszulagengesetz begründeten Förderauftrag zu erfüllen, sondern ist ebenso verpflichtet, den Verlust von Steuergeldern, insbesondere durch Subventionsbetrug, zu verhindern. Ein erster und unverzichtbarer Schritt dafür ist eine ausreichende Sachverhaltsermittlung.

4 Stellungnahme des Ministeriums

Das SMF teilte mit, dass im vorliegenden Sachverhalt keine bewusste missbräuchliche Gestaltung zur Erreichung von Investitionszulage vorläge.

4.1 Zum Zeitpunkt der Vertragsstornierung als auch bei Abschluss der Investition wäre der Anspruch auf Investitionszulage nach der damaligen Gesetzeslage nicht vom Bestelldatum abhängig gewesen. Erst mehr als 2 ½ Jahre nach der Vertragsstornierung und ½ Jahr nach Abschluss der Investition wäre das Investitionszulagengesetz 1999 insoweit geändert worden, als der Investitionsbeginn nach dem 24.08.1997 liegen musste. Zu diesem Zeitpunkt sei aber eine wie auch immer geartete missbräuchliche Gestaltung des Erwerbsvorganges nicht mehr möglich gewesen.

4.2 Der Antragstellerin könne für die Gewährung der Investitionszulage insoweit nicht nachteilig angelastet werden, dass der damalige Geschäftsführer und der Gesell-

schafter, der die fehlenden Unterlagen und Auskünfte hätte beibringen können, unbekannt verschwunden sei.

4.3 Das SMF sei der Auffassung, dass der Herstellungszeitpunkt und der Lieferweg der Maschinen über deren Neuheit keinen Aufschluss geben können. Die vom SRH angemahnten Maßnahmen zu einer weiteren Sachverhaltsermittlung seien daher weder geboten noch geeignet gewesen, größere Sicherheit über die Neuheit der Maschinen zu erlangen.

4.4 Die Tatsache, dass die Bezahlung der Maschinen über eine Scheinfirma abgewickelt wurde, führe zu keiner Versagung des Anspruchs auf Investitionszulage. Im Rahmen üblicher Handelsgeschäfte sei ein Benennungsverlangen nicht geboten, wenn das Geld ins Ausland abgeflossen sei und der Empfänger nicht der deutschen Steuerpflicht unterliege.

4.5 Das SMF weist darauf hin, dass keine Investitionszulage für die noch immer verpackt bei der Antragstellerin liegenden weiteren Maschinen gewährt worden sei, was rd. 75 % der beantragten Investitionszulage entspräche.

5 Schlussbemerkung

Der SRH hält an seinen Feststellungen fest. Er geht im vorliegenden Sachverhalt insbesondere nicht davon aus, dass es sich um ein übliches Handelsgeschäft gehandelt hat.

Mangelnde Sorgfalt bei der Bearbeitung von Kapitalertragsteueranmeldungen führte im Jahre 2001 bei drei FÄ zu Mindereinnahmen von 172 T€.

Der Steuerausfall in Haftungsfällen führte zu einem Schaden von 50 T€.

Begünstigt wurde diese Fehlentwicklung durch eine unzureichende EDV-Unterstützung.

Das SMF und die OFD Chemnitz haben ihre Fachaufsicht bei der Kapitalertragsteuer vernachlässigt.

1 Prüfungsgegenstand

Der SRH hat bei drei FÄ die Arbeitsweise der Veranlagungsstellen bezüglich der Anmeldung und Abführung der Kapitalertragsteuer untersucht. Die Kapitalertragsteuer wird im Wege des Steuerabzugs erhoben. Zum Abzug verpflichtet sind vor allem die Kapitalgesellschaften, die an ihre Anteilseigner Gewinne ausschütten bzw. Dividenden zahlen, und die Banken, soweit sie Zinszahlungen an die Anleger leisten. Die im Abzugswege einbehaltenen Steuerbeträge sind auf die Einkommen- bzw. Körperschaftsteuer der Anteilseigner und Kapitalanleger nach Art von Vorauszahlungen anrechenbar.

Die Kapitalertragsteuer entsteht grundsätzlich mit der Auszahlung der Ausschüttung oder der Zinsen. Sie ist bis zum zehnten Tag nach Ablauf ihres Entstehungsmonats dem FA auf amtlichem Vordruck anzumelden und zu entrichten. Die Bearbeitung im FA wird von den Veranlagungsstellen als Nebenaufgabe mit erledigt. Besondere Bearbeitungsstellen hatten das SMF und die OFD Chemnitz nicht eingerichtet.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Von den 114 geprüften Steuerfällen war die Bearbeitung in 50 und damit in 44 % aller Kapitalertragsteuerfälle teils mehrfach zu beanstanden. Die Bearbeitungsmängel hatten für den Freistaat Sachsen allein in der Stichprobe in Gestalt von Zinsverlusten, unterlassener Inhaftungnahmen und Verspätungszuschläge einen finanziellen Gesamtschaden von mehr als 222 T€ zur Folge. Bezogen auf das gesamte Kapitalertragsteueraufkommen Sachsens des Jahres 2001 ist ein Schadensvolumen von mehr als 680 T€ zu befürchten.

2.2 Die Fehlerhäufigkeiten lassen sich folgender Tabelle entnehmen:

Beanstandungshäufigkeiten	Zahl der Beanstandungen	Prozentsatz	Finanzieller Schaden für den Steuergläubiger gerundet auf volle 100 €
Verzögerte Sachbearbeitung	49	46 %	133.300 €
Nicht erhobene Verspätungszuschläge	36	34 %	38.000 €
Ungerechtfertigte Stundung	3	3 %	1.200 €
Unterlassene Haftungsprüfung	2	2 %	50.000 €
Formale Prüfungsfehler Kassenaufsicht	13	12 %	in obigen Positionen eingerechnet
Abweichung ohne Erläuterung	2	2 %	0 €
Fehlerhafte Fristverlängerung	1	1 %	0 €
Summe	106	100 %	222.600 €

Die Gesamtzahl von 106 Beanstandungen in 50 Steuerfällen erklärt sich damit, dass einige Abzugspflichtige mehrmals jährlich Kapitalertragsteueranmeldungen abzugeben hatten.

2.3 Die Tabelle zeigt, dass insgesamt 46 % der Beanstandungen darauf zurückzuführen waren, dass die Bearbeiter die eingegangenen Anmeldungen nur mit z. T. erheblicher Verzögerung bearbeitet hatten. Die Weisungen der OFD, die eine sofortige Bearbeitung vorsahen, blieben insoweit unbeachtet.

Die verspätete Bearbeitung in Verbindung mit dem Lastschriftinzugsverfahren ist folgenswer. Durch die Ermächtigung zum Einzug hat der Steuerpflichtige seinen Beitrag für eine pünktliche Steuerzahlung erfüllt und es obliegt ausschließlich dem FA, die Beträge mit der Sollstellung einzuziehen. Auf verspätete und insbesondere auf fehlerhafte Sollstellungen wird dabei das FA auch nicht durch abweichende Zahlungen der Steuerpflichtigen aufmerksam. Deutlich wurde dieses häufig (neun Mal) festgestellte Problem an der am 02.08.2001 eingereichten Anmeldung einer Bank für Juli 2001. Weil der Bearbeiter die Eintragungen auf der Vorderseite des Vordrucks mit insgesamt 10.701.004 € übersehen hatte, trug er nur die auf der Rückseite angegebenen Beträge von zusammen 619.241 € in die Buchungszeile ein. So konnte die Datenerfassungsstelle am 28.08.2001 nur 619.241 € eingeben und damit einziehen lassen. Erst als das Unternehmen durch Schreiben vom 04.10.2001 von sich aus auf den unvollständigen Lastschriftinzug hinwies, bemerkte das FA den Fehler und holte die unterlassene Buchung am 24.10.2001 nach. Der dem Steuergläubiger dadurch zugefügte Zinsnachteil beläuft sich auf rd. 132.000 €.

Mit einer Quote von 34 % ebenfalls auffällig oft hatte der SRH zu bemängeln, dass die Bearbeiter bei verspätet eingegangenen Steueranmeldungen keinen Verspätungszuschlag festsetzten. Dabei hatten die Abzugspflichtigen selbst bei einer Verspätung von mehr als einem Monat keine Gründe angegeben, welche die Verspätung hätten entschuldigen können. Die Kapitalertragsteuerakten einer GmbH ließen z. B. erkennen, dass die GmbH die Anmeldung vom 20.10.2000 über rd. 217 T€ Kapitalertragsteuer und rd. 12 T€ Solidaritätszuschlag schuldhaft verspätet abgegeben hatte. Denn die GmbH hatte in ihrem Ausschüttungsbeschluss vom 07.04.2000 keinen genauen Ausschüttungstermin angegeben. Deshalb galt die Ausschüttung nach der Zuflussfiktion des § 44 Abs. 2 EStG als am 08.04.2000 bewirkt. Sie hätte damit von der GmbH für den Anmeldezeitraum April 2000 bis 10.05.2000 erklärt werden müssen. Als Zeitraum trug die GmbH jedoch September 2000 in den Anmeldungsvordruck ein. Einen Verspä-

tungszuschlag setzte das FA nicht fest. Das wäre im Interesse des Steuergläubigers aber geboten gewesen, da diesem wegen des um sechs Monate verspäteten Erklärungseingangs ein Zinsschaden von 6 T€ entstanden ist.

Im Jahresbericht 2001, Beitrag Nr. 10 hat der SRH dem Sächsischen Landtag berichtet, dass die Kassenaufsicht teils nur rein formale und inhaltsleere Prüfungen der Kassengeschäfte vornimmt. Wie dringlich hier Verbesserungen sind, zeigt das Versagen der Kassenaufsicht in der bereits o. g. Kapitalertragsteueranmeldung der Bank für Juli 2001. Obwohl gemäß der Dienstanweisung generell alle personell zur Buchung angewiesenen Beträge durch die Kassenaufsicht im Einzelnen zu prüfen sind, entging dieser, dass der Veranlagungsbearbeiter nur 619.241 € von insgesamt angemeldeten 11.320.245 € zum Inkasso angewiesen hatte. Ein solches gleichzeitiges Versagen von Veranlagungsbearbeiter und Kassenaufsichtsbeamten blieb aber kein Einzelfall. Wie die obige Tabelle ausweist, musste der SRH noch zwölf weitere Vorgänge dieser Fehlergruppe feststellen.

Nicht unerhebliche Steuerausfälle ergaben sich, wenn die FÄ angemeldete Steuerbeträge wegen Zahlungsunfähigkeit der Abzugspflichtigen nicht vereinnahmen konnten. Zu rügen war, dass die FÄ die Prüfung einer Inhaftungnahme z. B. der Abzugspflichtigen bzw. ihrer gesetzlichen Vertreter unterließen. Das hatte zur Folge, dass das FA bei der X-GmbH insgesamt 25.142 € Kapitalertragsteuer samt Solidaritätszuschlag nicht vereinnahmen konnten. Der SRH erachtet dies und den damit einher gehenden Zinsschaden als unverständlich, zumal er bereits in seinem Jahresbericht 2001 (s. dort Beitrag Nr. 9) mehr Aufmerksamkeit bei der Haftungsprüfung und -inanspruchnahme angemahnt hat.

2.4 Als weitere Fehlerursache trat die Verwendung fehlerhafter Vordrucke hervor. Zwar bestimmt § 150 Abs. 1 AO, dass die Steuererklärungen auf amtlich vorgeschriebenem Vordruck abzugeben sind. Die Abzugspflichtigen folgten dem nicht immer. So gab eine GmbH die Anmeldung für Juni 2001 auf dem Vordruck des Jahres 2000 ab. Das führte zunächst zu einer fehlerhaften Verbuchung und sodann zu einem durch die Fehlerkorrektur bedingten Bearbeitungsmehraufwand. Dass sich die Anmeldung inhaltlich auf einen anderen Zeitraum als vorgedruckt bezog, war für das FA nur dann ersichtlich, wenn der Abzugspflichtige die vorgedruckte Jahresangabe geändert hatte oder sich der korrekte Zeitbezug aus den zur Erläuterung beigefügten Unterlagen ergab.

2.5 Die EDV-Unterstützung bedarf dringend der Optimierung. Das Auskunftssystem UNIFA bietet für die Kapitalertragsteuer nur die Merkhilfe, dass ein Steuerfall überhaupt für diesen Steuerabzug relevant ist. Es lässt nicht die Speicherung und Auswertung von Angaben über die Person der Gesellschafter, der Geschäftsführer und über andere Beteiligte zu.

Deutlich wurde dieser Mangel im Fall des der Steuerhinterziehung verdächtigen Y, der in mindestens 30 Fällen als GmbH-Gesellschafter und Geschäftsführer fungierte. Die Gesellschaften, bei denen Y mitwirkte, wurden bei verschiedenen FÄ in Sachsen geführt. Darüber hinaus war er an zwei Steuerberatungsgesellschaften beteiligt, die das Beratungsmandat für die 30 Gesellschaften innehatten. Eines der FÄ hatte die Planmäßigkeit des Liquiditätsentzugs durch verdeckte Gewinnausschüttungen bei einer der Gesellschaften erkannt. Aus Unkenntnis über die Verflechtung mit anderen Gesellschaften hatte es keine Veranlassung gesehen, entsprechendes Kontrollmaterial zu versenden oder weitere Informationen anzufordern. Das hatte zur Folge, dass vergleichbare Handlungen des Y bei anderen Gesellschaften zu spät entdeckt wurden und eine Realisierung der Steuerforderungen nicht mehr möglich war.

Auch das eingesetzte Datenerfassungssystem UNIX-DE nimmt nur in begrenztem Umfang Online-Plausibilitätsprüfungen vor. Kommt es zu ungeschlüssigen Eingaben, gelangen diese dem FA erst durch eine Fehlermeldung des Rechenzentrums zur Kenntnis. Derartige Fehler führten in den geprüften Fällen stets zu einer verspäteten Festsetzung und Erhebung der Steuer und zogen für den Steuergläubiger Zinsausfälle und Einbußen bei den steuerlichen Nebenleistungen nach sich.

Ebenso wie UNIFA bietet auch UNIX-DE keine Möglichkeit zur Überwachung der regelmäßigen Abgabe von Kapitalertragsteueranmeldungen. Eine solche Unterstützung, die bei den Umsatzsteuervoranmeldungen und den Lohnsteueranmeldungen bereits seit Jahrzehnten Stand der Technik ist, hätte es dem FA ermöglicht, den verspäteten Eingang der Kapitalertragsteueranmeldung der Bank für Juli 2001 bereits im August 2001 zu erkennen. Der durch das Versagen der Bearbeiter eingetretene Bearbeitungsverzug von 2,5 Monaten wäre somit auszuschließen gewesen.

2.6 Die bei der Prüfung festgestellten Mängel deuten darauf hin, dass die Sachbearbeiter den Kapitalertragsteueranmeldungen nicht genügend Aufmerksamkeit geschenkt haben. Sie überließen die Bearbeitung ihren Mitarbeitern, ohne deren Arbeitsweise vor der abschließenden Zeichnung ausreichend zu kontrollieren. Die Mitarbeiter waren für die dem Kapitalertragsteuerabzug zugrunde liegende gesellschafts- und steuerrechtliche Problematik nicht hinreichend ausgebildet. Da viele Gesellschaften nur sporadisch Ausschüttungen tätigten, war bei ihnen die notwendige Routine nicht vorhanden. Die OFD sollte dem durch Entwicklung einer die Bearbeitungsschritte leitenden Checkliste Abhilfe schaffen.

3 Folgerungen

3.1 Die Verwaltung der Kapitalertragsteuer muss sorgfältiger vorgenommen werden.

3.2 Die festgestellte Beanstandungsquote von 44 % (= 50 der 114 geprüften Steuerfälle) und der festgestellte Zins- und Steuerschaden von mehr als 222 T€ sind zu hoch.

3.3 Die OFD Chemnitz muss sicherstellen, dass die Bearbeiter in den Veranlagungsstellen die Weisung zur sofortigen Bearbeitung einhalten. Das gilt insbesondere für die Fälle, in denen das FA zum Lastschrifteinzug ermächtigt ist.

3.4 Die FÄ müssen bei verspäteter Anmeldungsabgabe von der Festsetzung eines Verspätungszuschlags häufiger Gebrauch machen und dabei die vom Abzugsverpflichteten unberechtigt gezogenen Zinsvorteile abschöpfen. Der Verspätungszuschlag ist nicht als Strafe zu sehen; er kompensiert lediglich die erlittenen Zinsnachteile des Steuergläubigers und hält den Steuerpflichtigen zu einer rechtzeitigen Erklärungsabgabe an. Vorgebrachte Entschuldigungen müssen nach einem strengen Maßstab beurteilt werden.

3.5 Die unzureichende Kontrolle durch die Kassenaufsicht ist nicht hinnehmbar. Das SMF, die OFD und die Amtsvorsteher müssen die mit der Kapitalertragsteuer betrauten Bearbeiter und die Kassenaufsichtsbeamten zu mehr Sorgfalt anhalten und die Einhaltung der Vorschriften überwachen.

3.6 Die OFD muss dafür Sorge tragen, dass die dem Gesetz nach vorgesehenen potenziellen Haftungsschuldner bei Nichtentrichtung der Steuer auch zur Haftung herangezogen werden. Darüber hinaus sollten sich das SMF und die OFD für eine verbesserte EDV-Unterstützung der Kapitalertragsteuerbearbeitung einsetzen.

4 Stellungnahme des Ministeriums

Das SMF teilte mit, dass die festgestellten Mängel größtenteils ihre Ursache darin hätten, dass entgegen der bestehenden Weisungslage einfache Bearbeitungsschritte nicht bzw. nicht zeitnah vollzogen worden seien. Um die bestehenden Mängel abzustellen, werde den FÄ eine die einzelnen Bearbeitungsschritte zusammenfassende Checkliste zur Verfügung gestellt. Außerdem sollen die Feststellungen des SRH und der Inhalt der Checkliste in künftigen Schulungsmaßnahmen besprochen werden.

Die Kassenprüfung der OFD Chemnitz solle künftig die Bearbeitung der Kapitalertragsteueranmeldungen kontinuierlich überprüfen, um die vom SRH festgestellten Mängel abzustellen.

Die Möglichkeiten einer verbesserten EDV-Unterstützung würden geprüft.

Die gesetzliche Zielstellung der Bauabzugsteuer wird bisher nicht ausreichend umgesetzt.

Die Erteilung der Freistellungsbescheinigungen erfolgte zu großzügig. Die Überwachung der steuerlichen Zuverlässigkeit und ein ggf. notwendiger Widerruf der Freistellungsbescheinigungen erfolgten kaum. Die Zusammenarbeit innerhalb der Finanzverwaltung war hierfür unzulänglich.

Die Möglichkeit des E-Government sollte zur Verfahrensvereinbarung bei der Bauabzugsteuer genutzt werden.

1 Prüfungsgegenstand

Das StRPrA Chemnitz hat die Umsetzung der seit dem 01.01.2002 gültigen gesetzlichen Vorgaben zur Abzugsteuer für Bauleistungen geprüft. Es hat hierzu bei drei FÄ örtliche Erhebungen durchgeführt.

Das Gesetz zur Eindämmung illegaler Betätigung im Baugewerbe soll Verstößen gegen die Steuergesetze entgegenwirken. Wettbewerbsvorteile durch die Nichtentrichtung betrieblicher Steuern und insbesondere Schwarzarbeit sollen verhindert werden. Hierzu soll der Vollzug des Gesetzes die steuerliche Erfassung aller am Markt tätigen Bauunternehmen gewährleisten.

Zur Sicherstellung der Besteuerung ist danach bei Bauleistungen von den Rechnungsbeträgen ein pauschaler Steuerabzugsbetrag in Höhe von 15 % von den unternehmerisch tätigen Bauherren einzubehalten und an das FA abzuführen.

Zur Verwaltungsvereinfachung ließ der Gesetzgeber Ausnahmeregelungen zu. So sind die Leistungsempfänger insbesondere dann befreit, wenn ihnen das Bauunternehmen eine vom FA erteilte Freistellungsbescheinigung vorlegt.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Erteilen der Freistellungsbescheinigung

Die OFD Chemnitz informierte die FÄ durch mehrere Dienstanweisungen schriftlich über die Gesetzesänderungen und führte die Schulung ausgewählter Sachbearbeiter als Multiplikatoren durch. Während sie die Durchführung des Freistellungsverfahrens den Veranlagungsteilbezirken zuwies, übertrug sie die Anmeldung und Anrechnung der Abzugsteuer für Bauleistungen der Lohnsteuerarbeitgeberstelle. Weder die Zusammenarbeit dieser beiden Stellen noch die mit anderen Stellen des FA, wie z. B. den Vollstreckungsstellen oder den Anmeldestellen für die Betriebssteuern, war geregelt worden.

Die OFD Chemnitz sollte das Zusammenwirken der verschiedenen Stellen des FA bei der Eindämmung illegaler Betätigung im Baugewerbe regeln, um die Zielstellung des Gesetzes besser zu erreichen.

Fast sämtliche Bauunternehmen Sachsens stellten Ende 2001 einen Antrag auf Erteilung einer Freistellungsbescheinigung. Die OFD hatte in ihren Weisungen keine ausreichenden Hinweise für die Prüfung der Voraussetzungen einer Freistellungsbescheinigung erteilt. Sie überließ den Sachbearbeitern und Sachgebietsleitern die eigenständige Deutung und Umsetzung der Anforderungen. Dies hatte nicht nur in den drei von uns geprüften FÄ eine unterschiedliche Bearbeitungsweise zur Folge, sondern meist unterschieden sich die vorgenommenen Prüfungshandlungen sogar zwischen den einzelnen Teilbezirken der Veranlagung.

Die meisten Bearbeiter hatten die aktuell rückständigen Steuern abgefragt, bevor sie eine Freistellungsbescheinigung erteilten. Häufig versagten sie trotz vorhandener Steuerrückstände die Freistellungsbescheinigung nicht, weil sie von keiner Steuergefährdung ausgingen. Hierzu genügten ihnen unbearbeitete Stundungsanträge oder Ratenvereinbarungen mit der Vollstreckungsstelle. Sie prüften nicht, ob zur Absicherung fälliger Steueransprüche Sicherheiten geleistet worden waren. So stellten die Sachbearbeiter sogar bei nachhaltigen Steuerrückständen Freistellungsbescheinigungen aus.

Nur wenige Bearbeiter hatten weitere Voraussetzungen geprüft. So überprüften sie kaum die regelmäßige, rechtzeitige Abgabe von Steuererklärungen bzw. Voranmeldungen durch den Antragsteller. Hierbei verkannten sie, dass gerade die rechtzeitige Abgabe von Steuererklärungen die Grundvoraussetzung dafür ist, dass ein Steueranspruch nicht gefährdet wird.

Bestanden bei dem Bearbeiter Zweifel an der Voraussetzung für das Erteilen einer Freistellungsbescheinigung, hatten die Sachgebietsleiter zu entscheiden. Auch hier kam es in der Ermessensausübung zu erheblichen Unterschieden. Beispielsweise befristeten einige Sachgebietsleiter die Freistellungsbescheinigungen bei Steuerrückständen bzw. Fristverletzungen des Leistenden auf ein ½ Jahr. Andere erteilten die Bescheinigungen in ähnlich gelagerten Fällen für ein Jahr oder länger. Die Erteilung auftragsbezogener Bescheinigungen kam für die Sachgebietsleiter fast nie in Frage.

In der Folge wurden über 90 % der Freistellungsbescheinigungen in Sachsen für den höchst zulässigen Zeitraum von drei Jahren ausgestellt.

Die OFD Chemnitz muss für die einheitliche Prüfung der Voraussetzungen einer Freistellungsbescheinigung einen Aufgabenkatalog erstellen. Dabei hat sie auch für die Ermessensentscheidungen die grundlegenden Kriterien festzulegen.

Die bisher praktizierte, großzügige Gewährung der Freistellungsbescheinigung in fast allen Fällen kann die gesetzliche Zielstellung nicht sicherstellen.

2.2 Widerruf der Freistellungsbescheinigung

Obwohl es der ausdrückliche Wille des Gesetzgebers war, dass die Voraussetzungen für die Gewährung einer Freistellungsbescheinigung nicht nur zum Zeitpunkt der Antragstellung, sondern während des gesamten Gültigkeitszeitraums vorliegen mussten, enthält der Gesetzestext keine expliziten Regelungen zur Überwachung der Gültigkeitsvoraussetzungen von Freistellungsbescheinigungen.

Mit Schreiben vom 01.11.2001 räumte das BMF der Steuerverwaltung die Möglichkeit zum Widerruf von Freistellungsbescheinigungen ein. Die OFD Chemnitz wies dies mit Verfügung vom 01.02.2002 an.

Eine Überwachung und in der Folge der Widerruf einer Freistellungsbescheinigung kam nur selten vor. In ganz Sachsen waren lediglich zehn Fälle erfasst. Ein Problembewusstsein für die notwendige Überwachung besaßen die Bearbeiter nicht.

Die FÄ kamen ihrer Überwachungsfunktion hinsichtlich der steuerlichen Zuverlässigkeit der im Baugewerbe tätigen Unternehmen nur unzureichend nach. Die Umsetzung des Gesetzeszwecks ist auch deswegen in Sachsen nicht sichergestellt.

2.3 Maschinelle Unterstützung

Eine maschinelle Unterstützung für die Bearbeitung und Speicherung der Freistellungsbescheinigung existierte nur für die Datenpflege beim Bundesamt für Finanzen. Im Amt mussten die ausstellenden Teilbezirke Kopien der Freistellungsbescheinigungen in einem gesonderten Ordner aufbewahren. Internetabfragen beim Bundesamt für Finanzen waren den Bearbeitern am Arbeitsplatz nicht möglich. Dadurch war die Existenz einer Freistellungsbescheinigung der Mehrzahl der Bearbeiter der FÄ nicht bekannt und nur durch Nachfrage im Veranlagungsbezirk zu ermitteln.

In einem Amt hatten die Bearbeiter der Veranlagungsstellen selbstentwickelte Eintragungen zur Gültigkeit von Freistellungsbescheinigungen im Grundinformationsdienst vorgenommen. Allerdings gab es dazu keine konkreten Dienstanweisungen. Insoweit sind die Vollständigkeit dieser Eintragungen und der über den Veranlagungsbezirk hinausgehende Nutzen nicht sicher.

Für eine wirksame Bekämpfung der illegalen Betätigung müssen alle Arbeitsbereiche der FÄ zusammenwirken und die Informationen austauschen. Hierzu ist in erster Linie erforderlich, dass allen Sachgebieten im FA die Information über das Vorliegen einer Freistellungsbescheinigung verfügbar gemacht wird.

Eine rasch umzusetzende maschinelle Unterstützung wäre durch die Nutzung der bereits bestehenden Mahnverfahren zu erreichen. So könnte der Veranlagungsbezirk mit dem zweiten Mahnlauf über die Pflichtverletzungen bei der Abgabe der Lohnsteuer- oder Umsatzsteuervoranmeldungen bzw. bei ausstehenden Zahlungen informiert werden. Zusätzlich könnten die Daten der Freistellungsbescheinigungen im für alle Bearbeiter des FA zugänglichen Grundinformationsdienst abgelegt werden.

Alle Möglichkeiten einer maschinellen Unterstützung sollten kurzfristig geprüft werden.

2.4 Haftung der Auftraggeber

Im Rahmen der Prüfung konnte kein einziger Haftungsfall festgestellt werden. Die Haftungsvorschrift geht weitgehend ins Leere, weil für die Auftraggeber kaum ein Haftungsrisiko besteht. Wenn der Auftraggeber nicht zufällig vom Widerruf der Freistellungsbescheinigung Kenntnis erlangt hat, genügt der Besitz einer Kopie der Freistellungsbescheinigung, um seine Haftung auszuschließen. Er muss sich nicht durch Nachschau auf der Internetseite des Bundesamtes für Finanzen von der Echtheit und Gültigkeit der Freistellungsbescheinigung überzeugen, obwohl alle im Bundesgebiet erteilten Freistel-

lungsbesccheinigungen beim Bundesamt für Finanzen gespeichert und bei einem Widerruf gelöscht werden.

Abhilfe kann nur eine gesetzliche Änderung schaffen. Ein Haftungsausschluss sollte nur erfolgen, wenn sich der Auftraggeber vor seiner Zahlung beim Bundesamt für Finanzen über die Gültigkeit der Freistellungsbescheinigung rückversichert hat.

Neben der Überprüfung der Existenz und der Gültigkeit der Freistellungsbescheinigung mittels des Internets sollte die Möglichkeit der elektronischen Beantragung und Erteilung einer Freistellungsbescheinigung z. B. im Rahmen eines Online-Verfahrens (vgl. hierzu das Elsterverfahren) mit entsprechend geschütztem Internetzugang geprüft werden. Daraus könnte sich insbesondere bei einer zwingend vorgeschriebenen Einsichtnahme beim Bundesamt für Finanzen sowohl für die Auftraggeber als auch die betroffenen Bauunternehmen eine erhebliche Vereinfachung ergeben, da eine Übersendung der Freistellungsbescheinigungen entfallen könnte.

2.5 Anmeldung und Abrechnung der Bauabzugsteuer

Die Festsetzung der Bauabzugsteuern entsprechend den eingehenden Anmeldungen bereitete den FÄ keine Probleme. Entsprechend der hohen Anzahl (über 90 %) der von der Bauabzugsteuer freigestellten Unternehmen fiel die angemeldete Abzugsteuer für Bauleistungen gering aus. Insgesamt wurden in Sachsen im Jahre 2002 bei 2.524 eingegangenen Anmeldungen Abzugsteuern für Bauleistungen in Höhe von 3.126.012 € durch die Auftraggeber angemeldet. Dabei resultierten aus 68 % aller Anmeldungen nur ein Fünftel der insgesamt einbehaltenen Abzugsteuer.

Obwohl für viele Unternehmen ohne Freistellungsbescheinigung nur sehr geringe Steuerabzugsbeträge einbehalten worden waren, erfolgte durch die Sachbearbeiter bisher keine Prüfung. Selbst Fälle, in denen überhaupt keine Anmeldung einging, blieben ungeprüft. So hatte beispielsweise ein Bauunternehmen ohne Freistellungsbescheinigung rd. 251 T€ Umsatz vorangemeldet. Eine Überprüfung durch außendienstliche Ermittlungsmaßnahmen war nicht erfolgt.

3 Schlussfolgerungen

Die bisherige Umsetzung des Gesetzes im Freistaat Sachsen ist nicht geeignet, die gesetzliche Zielstellung zu erreichen.

Das Gesetz ist nachzubessern.

4 Stellungnahme des Ministeriums

Aufgrund der Feststellungen des SRH erhielten die FÄ künftig zusätzliche Bearbeitungshilfen zum Vorgehen bei Erteilung und Widerruf der Freistellungsbescheinigungen, zur Zusammenarbeit der einzelnen Stellen und hinsichtlich der Durchführung von Außenprüfungen.

Eine gesetzlich vorgeschriebene Gültigkeitsprüfung durch den Auftraggeber mittels Online-Abfrage beim Bundesamt für Finanzen erscheine auch aufgrund der gegenwärtigen Bestrebungen zum Abbau bürokratischer Hemmnisse nicht zweckdienlich. Der Gesetzgeber könne nicht ohne weiteres davon ausgehen, dass sämtliche Auftraggeber die

Möglichkeit einer Online-Abfrage hätten (PC mit Internetanschluss) bzw. im Umgang mit dem Internet geübt seien. Außerdem würden die in diesem Zusammenhang entstehenden Verbindungsgebühren die Auftraggeber neben dem zeitlichen Faktor auch in finanzieller Hinsicht belasten.

Eine E-Government-Lösung sei selbstverständlich auch im Bereich der Bauabzugsteuer grundsätzlich anzustreben. Vor etwaigen Initiativen des SMF auf Bundesebene würde der Bericht des vom BMF in Auftrag gegebenen Forschungsauftrages zu den Auswirkungen des Steuerabzugs bei Bauleistungen abgewartet.

Die Überprüfung der steuerlichen Behandlung solle in erster Linie beim Leistungsempfänger durch die Umsatzsteuersonderprüfung erfolgen. Die FÄ würden außerdem darauf hingewiesen, dass in geeigneten Fällen Sachverhaltsaufklärungen beim Leistenden durch die Betriebsnahe Veranlagung durchgeführt werden sollen.

Erhebliche Mängel bei der Bearbeitung der eingehenden Strafanzeigen stellen eine ausreichende Präventionswirkung der Bußgeld- und Strafsachenstellen in Frage.

Die Ermittlungen waren häufig nur unzureichend. Insbesondere die Bußgeldtatbestände wurden wenig sorgfältig oder überhaupt nicht geprüft.

Die OFD Chemnitz muss ihre Fachaufsicht verstärken.

1 Prüfungsgegenstand

Der SRH hat die Arbeitsweise der Bußgeld- und Strafsachenstellen bei den drei in Sachsen dafür zuständigen FÄ Chemnitz-Süd, Freital und Leipzig I geprüft. Die Prüfung des SRH umfasste alle im Jahr 2001 durch die Bußgeld- und Strafsachenstellen erledigten 6.925 Vorgänge.

Die Bußgeld- und Strafsachenstellen sind innerhalb der Steuerverwaltung für die Verfolgung von Steuerstraftaten sowie die Ahndung von Steuerordnungswidrigkeiten zuständig. Sie nehmen in ausschließlich steuerstrafrechtlichen Ermittlungsverfahren die rechtliche Stellung einer Staatsanwaltschaft ein. In dieser Funktion entscheiden sie über die zu ergreifenden strafprozessualen Maßnahmen und die Erledigungsart des Verfahrens.

Ziel ihrer Tätigkeit ist zum einen die straf- bzw. bußgeldrechtliche Ahndung des Fehlverhaltens der Steuerpflichtigen und zum anderen die Abschöpfung der erlangten wirtschaftlichen Vorteile. Die Bußgeld- und Strafsachenstellen sollen dem Erreichen der Steuergerechtigkeit dienen, indem sie durch eine wirksame Strafverfolgung die Generalprävention gegen Steuerunehrlichkeit erhöhen. Letztlich soll dies zu einem verringerten Prüfungsbedarf seitens der Finanzverwaltung und einer niedrigeren Steuerbelastung der Allgemeinheit führen. Dies entspräche dem Compliance-Gedanken, wonach beispielsweise der steuerehrliche Bürger auf Dauer weniger durch Nachweispflichten belastet werden soll.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Personalbedarfsberechnung und Personaleinsatz

Die Personalbedarfsberechnung 2001 des SMF nach dem bundeseinheitlichen Muster wies für die Bußgeld- und Strafsachenstellen einschließlich eines landesspezifischen Zuschlags von 28 %, 83,55 Kräfte aus. Die OFD Chemnitz hat das Zuteilungssoll davon abweichend auf 53,50 festgelegt. Der Personaleinsatz in den Bußgeld- und Strafsachenstellen lag mit 43,8 Kräften bei nur 52 % der Vorgaben lt. Personalbedarfsberechnung und rd. 20 % unter dem Zuteilungssoll.

Der SRH sieht einen erheblichen Widerspruch darin, den Personalbedarf zunächst zusätzlich durch einen Zuschlag zu erhöhen, um dann bei der Personalzu-

teilung noch unter dem Personalbedarf von 100 % (rd. 65) zu bleiben und eine Istbesetzung von 43,8 Kräften hinzunehmen.

Die durchschnittliche Erledigungsquote pro Bearbeiter war innerhalb von fünf Jahren von 101 auf 166 (64 %) bearbeitete Fälle, die Zahl der unerledigten Anzeigen (Überträge Folgejahr) von 2.003 auf 4.517 (126 %) gestiegen. Die OFD Chemnitz und die Amtsvorsteher haben keine ausreichenden Maßnahmen ergriffen, um dem erheblichen Anstieg der Bearbeitungsrückstände entgegen zu wirken. Es fehlten nicht nur Sachbearbeiter, sondern insbesondere auch Sachgebietsleiter. In allen drei Bußgeld- und Strafsachenstellen war nicht einmal das Zuteilungssoll an Sachbearbeitern ausgeschöpft worden. Dies hatte erhebliche Einschränkungen bei der Verfolgung der Steuerunehrlichkeit zur Folge.

Im Hinblick auf die Entwicklung der öffentlichen Haushalte ist die Ausschöpfung der Steuerquellen unverzichtbar. Es darf nicht hingegenommen werden, dass durch eine ungenügende Verfolgung von Steuerstraftaten und Steuerordnungswidrigkeiten die Präventionswirkung entfällt und die steuerehrlichen Bürger immer stärker belastet werden.

Die OFD Chemnitz und die FÄ müssen die offenen Stellen in den Bußgeld- und Strafsachenstellen zügig besetzen und die Arbeitsrückstände abarbeiten.

Die statistischen Aufzeichnungen der OFD Chemnitz waren nur eingeschränkt aussagefähig. So erfassten zwei Ämter bei Ehegatten häufig zwei Bearbeitungsfälle, obwohl der gemeldete Sachverhalt jeweils eindeutig nur einen Ehegatten betraf. Zudem waren bei einem Amt vielfach die GmbH und der Geschäftsführer als zwei Datensätze angelegt worden. Die Bearbeitung dieser 741 „Fälle“ ergab rechnerisch den Einsatz von rund vier Sachbearbeitern. Dadurch war keine gleichmäßige Auslastung der Sachbearbeiter gegeben.

Die OFD Chemnitz muss eindeutige Regelungen für die statistische Erfassung der eingehenden Anzeigen treffen, um eine gleichmäßige Belastung der Bearbeiter zu gewährleisten. Eine nicht belastbare Statistik ist kein taugliches Führungsinstrument, weder für das Amt noch für die vorgesetzte Behörde.

2.2 Arbeitsweise

2.2.1 Die Bearbeitung der Anzeigen durch die Bearbeiter wies erhebliche Mängel auf. So unterblieb beispielsweise bei einem Steuerpflichtigen, der einen Vorsteuerbetrag in Höhe von 38.347 € (75 TDM) doppelt geltend gemacht hatte, die Strafverfolgung wegen des Eintritts der Strafverfolgungsverjährung.

Die Überwachung der Verjährung sowohl in den Bußgeld- und Strafsachenstellen als auch in den Steuerfahndungsstellen ist zu verbessern.

2.2.2 Die Bearbeiter haben bei Zweifeln am Vorliegen eines Anfangsverdachts einer Straftat bzw. Ordnungswidrigkeit regelmäßig auf die Möglichkeiten eigener Vorermittlungen verzichtet. So hatte in einem Fall eine GmbH gegenüber dem FA subventionserhebliche Tatsachen verschwiegen, sodass erforderliche Korrekturen von rd. 39 T€ nicht vorgenommen worden waren. Der Bearbeiter sah strafrechtlich nichts veranlasst, weil ein angebliches Versehen nicht ausgeschlossen werden könne.

Die Anweisungen für das Straf- und Bußgeldverfahren sehen Vorermittlungen ausdrücklich vor. Die Bearbeiter vertraten überwiegend den Standpunkt, die Vorermittlungen

gen hätten bereits durch die anzeigenden Stellen vorgenommen werden müssen. Auf diese Weise blieben zahlreiche strafrechtlich relevante Sachverhalte unaufgeklärt.

Die OFD Chemnitz muss gegenüber den Bußgeld- und Strafsachenstellen klarstellen, dass es ihre Aufgabe ist, die für eine Prüfung des Tatverdachts erforderlichen Vorermittlungen durchzuführen oder anzuweisen.

2.2.3 Die Bußgeld- und Strafsachenstellen haben zwar in einigen Fällen die erforderlichen Vorermittlungen angewiesen, doch häufig die Erledigung in Auftrag gegebenen Ermittlungen nicht überwacht.

2.2.4 Die eingehenden Anzeigenfälle wurden häufig nicht vollständig auf straf- oder bußgeldrechtlich relevante Sachverhalte hin untersucht. So hatte beispielsweise ein Umsatzsteuersonderprüfer neben dem an die Bußgeld- und Strafsachenstelle gemeldeten Sachverhalt weitere Vorsteuerkürzungen in Höhe von 89 T€ (174 TDM) vorgenommen. Diese Feststellung fand bei der strafrechtlichen Beurteilung der Anzeige keine Beachtung, obwohl dem zuständigen Bearbeiter der Prüfungsbericht vollständig vorlag.

2.2.5 Die Ermittlungen im Hinblick auf die subjektive Tatseite waren häufig unzureichend und teilweise vorschnell abgeschlossen worden. Die Bußgeld- und Strafsachenstellen schenken in den Ermittlungsverfahren den Aussagen der Angeklagten Glauben und stellen die Verfahren ein, obwohl sich weiterführende Ermittlungen aufdrängten. So genügte beispielsweise der Verweis des Rechtsbeistandes eines Beschuldigten auf eine angebliche Rückfrage beim Steuerbüro, ein bedingt vorsätzliches Handeln des Steuerpflichtigen auszuschließen. Der Bearbeiter folgte den Ausführungen des Rechtsanwaltes, ohne die Aussage weiter zu überprüfen.

Die Bearbeiter dürfen die subjektive Tatseite nicht nur anhand bloßer Tatsachenbehauptungen der Beschuldigten bewerten. Es ist vielmehr erforderlich, alle Details des jeweiligen Sachverhaltes zu erfassen und zu überprüfen. Danach ist die wahrscheinlichste Fallgestaltung den weiteren Ermittlungen zugrunde zu legen.

Zur Ermittlung der subjektiven Tatseite war regelmäßig eine Vernehmung des Beschuldigten erforderlich. Bei der Durchsicht der Einzelfälle stellte der SRH jedoch mehrfach grundlegende Mängel bei der Vorbereitung und Durchführung der Vernehmungen fest.

Die Prüfung ließ keine ausreichenden Maßnahmen erkennen, die diese Misstände abstellen sollten.

2.2.6 Die Bußgeld- und Strafsachenstellen haben es selbst bei gegebenem Anlass unterlassen, die Verantwortung der steuerlichen Berater zu prüfen. So hatte das Amt zu Unrecht geltend gemachte Vorsteuerbeträge in Höhe von 187 T€ festgestellt. Diese beruhten auf bar abgewickelten Einkäufen von Privatpersonen, die der Steuerpflichtige in seinem Kassenbuch eingetragen und das Steuerbüro verbucht hatte.

Es ist nicht erklärbar, warum das Steuerbüro über einen Zeitraum von sieben Jahren hinweg Vorsteuern von insgesamt über 150 T€ verbuchen konnte, ohne dies auf entsprechende Rechnungen mit offen ausgewiesener Umsatzsteuer stützen zu können. Die Schuldfrage des Steuerbüros oder seiner Mitarbeiter hätte näher untersucht werden müssen.

Die OFD Chemnitz muss durchsetzen, dass notwendige Ermittlungen auch durchgeführt werden. Dies muss schon im Interesse der rechtstreu arbeitenden Steuerberater sichergestellt werden.

2.2.7 Die Jahresstatistik 2001 wies lediglich 49 von insgesamt 6.184 Fällen aus, in denen ein Bußgeld verhängt wurde. In weiteren 88 Fällen stellten die Bußgeld- und Strafsachenstellen die Ordnungswidrigkeitsverfahren ein.

Die Bußgeld- und Strafsachenstellen begründeten die Einstellung von Strafverfahren sehr oft damit, dass die vorsätzliche Begehung der Tat nicht beweisbar gewesen sei. Die weitere Prüfung der leichtfertigen Begehung der Steuerhinterziehung unterblieb meist. Darüber hinaus stellten wir in keinem Fall fest, dass die Bußgeld- und Strafsachenstellen die häufig durch die Prüfungsdienste festgestellten Verletzungen von Aufzeichnungs- und Buchführungspflichten als Steuergefährdung (§ 379 AO) geahndet hatten. Von dieser Sanktionsmöglichkeit machten die Bußgeld- und Strafsachenstellen nicht einmal Gebrauch, wenn Scheinrechnungen in den Rechtsverkehr gebracht worden waren.

Auch eine Ahndung nach § 380 AO (Gefährdung von Abzugsteuern) bei verspäteter Entrichtung der Lohnsteuer nahmen die Bußgeld- und Strafsachenstellen zwar in einzelnen Fällen wahr, sahen aber in den meisten Fällen in einer nicht angebrachten Großzügigkeit von einer Sanktionierung ab.

Die FÄ und die OFD Chemnitz müssen dafür sorgen, dass die Bußgeld- und Strafsachenstellen die Voraussetzungen eines Bußgeldverfahrens sorgfältiger prüfen. Nur so kann die Präventionswirkung auch für die häufig den Steuerstraftaten vorausgehenden Ordnungswidrigkeiten sichergestellt werden.

2.2.8 Im Durchschnitt wurde die Bearbeitung in 77 % aller Anzeigen des Jahres 2001 ohne Festsetzung einer Auflage, eines Bußgeldes oder einer Strafe abgeschlossen. Diese Quote und die Ergebnisse der Prüfung geben Anlass, nach Möglichkeiten zu suchen, die Effektivität der Stellen erheblich zu steigern.

Die FÄ und die OFD Chemnitz müssen die Qualität der internen Anzeigen und der Bearbeitung in den Bußgeld- und Strafsachenstellen verbessern. Dies sollte auch durch regelmäßige Geschäftsprüfungen kontrolliert werden.

2.3 Mängel bei der Dokumentation

2.3.1 Mängel bei der Dokumentation machten häufig die Erwägungen zur Bußgeldzumessung nicht nachvollziehbar. Zum Teil erschien die Bemessung nicht sachgerecht. So wurde beispielsweise ein Arbeitsloser mit einem Tagessatz von 30 DM und eine Ärztin mit einem Tagessatz von 100 DM belegt, was anhand der Einkommensverhältnisse nicht nachvollziehbar war.

2.3.2 Häufig waren Mängel bei der Dokumentation der Vernehmung festgestellt worden. Die Bearbeiter zeichneten regelmäßig den Gesprächsverlauf der Vernehmung handschriftlich auf. Die Vernehmungsprotokolle ließen oft die tatsächlichen Gesprächsthemen, Fragestellungen und Antworten nicht ausreichend erkennen.

Die Bußgeld- und Strafsachenstellen sollten daher zur Dokumentation der Vernehmungen die technischen Möglichkeiten z. B. durch Sprachaufnahmegeräte nutzen.

2.3.3 Die Bußgeld- und Strafsachenstellen unterließen teilweise die erforderliche Anregung der Festsetzung von Hinterziehungszinsen. Eine zutreffende Verzinsung war dadurch nicht in allen Fällen sichergestellt.

Die Bußgeld- und Strafsachenstellen müssen bei festgestellten Straftaten die Festsetzung von Hinterziehungszinsen durchsetzen.

2.4 EDV-Unterstützung und technische Ausstattung

2.4.1 Die Einführung der Datenbank kann eine erhebliche Arbeitserleichterung sowohl für die Bußgeld- und Strafsachenstellen als auch für die OFD Chemnitz bringen. Die Datenbanken waren jedoch nicht immer mit der erforderlichen Sorgfalt gewartet worden.

2.4.2 Die OFD Chemnitz hat die Möglichkeiten einer Rationalisierung der Bearbeitung bisher nicht genutzt. Bestimmte Anzeigen konnten zu Fallgruppen zusammengefasst werden und traten erheblich häufiger auf. So umfassten die fünf häufigsten Fallgruppen bereits mehr als die Hälfte aller im Jahr 2001 bearbeiteten Anzeigen und Verfahren. Hierfür standen keine standardisierten Arbeitsverfahren zur Verfügung. So hätte z. B. in den Fällen der verspäteten bzw. Nichtabgabe von Voranmeldungen und Steuererklärungen eine maschinell generierte Belehrung hinsichtlich der strafrechtlichen Konsequenzen dieses Fehlverhaltens in die bereits automatisch erstellten Mahnschreiben die Beweisführung der Bußgeld- und Strafsachenstellen erheblich erleichtern können. Auch eine Unterstützung der Bußgeld- und Strafsachenstellen durch maschinell erstellte Einleitungsschreiben könnte in geeigneten Massenverfahren zur Reduzierung des Arbeitsaufwandes und einer gleichmäßig hohen Arbeitsgüte führen.

Durch eine Rationalisierung der Bearbeitung von „Massenverfahren“ in der Bußgeld- und Strafsachenstelle könnte die Effizienz der Bearbeiter deutlich gesteigert werden. So ließen sich beispielsweise allein durch eine maschinelle Unterstützung der Sachbearbeiter bei der Erstellung einfacher, sich häufig wiederholender Schriftstücke in der Bußgeld- und Strafsachenstelle Chemnitz Süd 28 Arbeitstage einsparen. Weiter könnte bei der Berechnung der hinterzogenen Steuerbeträge und der zeitlich begrenzten Steuerverkürzung der Einsatz entsprechender EDV-Programme ein Einsparpotenzial von 78 Arbeitstagen beim FA Chemnitz Süd erschließen.

Die OFD Chemnitz muss eine Rationalisierung der Arbeitsabläufe durch eine stärkere maschinelle Unterstützung ermöglichen.

3 Folgerungen

Die derzeitige Bearbeitung der eingehenden Strafanzeigen gewährleistet keine ausreichende Prävention. Die Bußgeld- und Strafsachenstellen sind mit dem erforderlichen geeigneten Personal auszustatten.

Die Arbeitsrückstände sind abzubauen. Die aufgezeigten erheblichen Bearbeitungsmängel müssen schnellstmöglich abgestellt werden.

4 Stellungnahme des Ministeriums

Das SMF teilte mit, dass die Istbesetzung seit der Prüfung des SRH bereits um 15,925 VK erhöht wurde und nunmehr 59,725 VK (Stand 05.06.2003) betrage. Eine weitere Heranführung der Istbesetzung an das Personalzuteilungssoll (2002: 63,3 VK) werde angestrebt.

Die einheitliche und sachgerechte Erfassung und Überwachung der bei den Bußgeld- und Strafsachenstellen eingehenden Anzeigen sei bereits geregelt. Eine nochmalige Regelung erachte das SMF nicht für notwendig.

Die Feststellungen des SRH würden in den FÄ mit Bußgeld- und Strafsachenstellen eingehend erörtert und ausgewertet. Die Sachbearbeiter der Bußgeld- und Strafsachenstellen wurden bereits in Seminaren zur Vernehmungstechnik geschult. In 2003 sollen erneut derartige Seminare durchgeführt werden. Zur Optimierung der Verjährungsüberwachung sei zwischenzeitlich die Aufnahme eines entsprechenden Eingabefeldes in die vorhandene Datenbank erfolgt. Es sei vorgesehen, die Arbeitsabläufe verstärkt maschinell zu unterstützen.

Die Feststellung des SRH, 77 % aller Anzeigen endeten ohne Sanktion, sei nach Ansicht des SMF für sich allein genommen nicht aussagekräftig.

Vergütungen an Kirchen für die Erteilung des Religionsunterrichts

Für kirchliche Lehrkräfte zahlte das SMK auch eine Vergütung an die Kirchen für Ferienzeiten sowie Projekttag, Schulsportfeste, Exkursionen, Klassenfahrten, Wandertage, Betriebspraktika und Prüfungszeiten, während der kein Religionsunterricht erteilt wurde. Dies sieht der Vertrag zwischen dem Freistaat Sachsen und den Kirchen ausdrücklich nicht vor. Dadurch entstanden dem Freistaat Sachsen für das Schuljahr 2000/2001 Mehraufwendungen in Höhe von rd. 2 Mio. €.

1 Prüfungsgegenstand

Der SRH hat die Vergütung an Kirchen für die Erteilung des Religionsunterrichts (RU), Kap. 0535 bis 0539 Tit. 427 22, Hj. 2000 geprüft.

Für das Hj. 2000 wurden Vergütungen an Kirchen für die Erteilung des RU in Höhe von 5,7 Mio. € (11,2 Mio. DM) gezahlt. Die Vergütung wird gezahlt auf Grundlage des Vertrages über die Gestellung von Lehrkräften im kirchlichen Dienst für den RU an öffentlichen Schulen im Freistaat Sachsen - Gestellungsvertrag (GV) - in der Fassung vom 17.12.1999.

Die Abrechnung der Vergütungen an die Kirchen für die Erteilung des RU erfolgt bei den Regionalschulämtern nach Schuljahren, sodass der SRH die Abrechnung des Schuljahres 2000/2001 betrachtet hat.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Im Schuljahr 2000/2001 erhielten 31 % der Schüler an Grundschulen und 53 % der Schüler an Förderschulen keinen Unterricht in Ethik oder Religion. 37,8 % der Schüler der Jahrgangsstufen 12 und 13 an beruflichen Gymnasien erhielten keinen Ethikunterricht oder RU.

Über die Erteilung von RU an den übrigen berufsbildenden Schulen, wie an Berufsschulen, liegen keine Erhebungen beim SMK vor.

2.2 Nach § 5 Abs. 2 GV ist für den gemäß Unterrichtsauftrag geleisteten RU den Kirchen finanzieller Ersatz zu leisten (Gestellungsgeld).

Für kirchliche Lehrkräfte zahlte das SMK auch eine Vergütung an die Kirchen für die Ferienzeiten sowie Projekttag, Schulsportfeste, Exkursionen, Klassenfahrten, Wandertage, Betriebspraktika und Prüfungszeiten, obwohl kein RU erteilt wurde.

2.3 Gemäß § 5 Abs. 10 GV wird zur Abgeltung von Reisekosten, Fahrtkosten und Wegstreckenentschädigungen den Kirchen eine Pauschale von rd. 1 € (2 DM) je geleisteter Unterrichtsstunde erstattet.

An den örtlich geprüften Schulen wurde gemäß GV für den RU eine Reisekostenpauschale in Höhe von 1.314 € (2.570 DM) gezahlt, nach SächsRKG wäre eine Wegstreckenentschädigung in Höhe von maximal 625 € (1.223 DM) bei Nutzung des privaten Kraftfahrzeuges ohne Anerkennung triftiger Gründe zu zahlen gewesen.

2.4 Die Reisekosten wurden als Pauschale nur für den tatsächlich erteilten Unterricht vergütet. Wäre das Gestellungsgeld in gleicher Weise nur für die tatsächlich erteilten Unterrichtswochen gezahlt worden (durchschnittlich 33 Wochen lt. Abrechnung der Regionalschulämter), so wären nur rd. 3,7 Mio. € (rd. 7,24 Mio. DM) Gestellungsgeld zu zahlen gewesen.

2.5 Im Erhebungsbogen zur Erfüllung des Unterrichtsauftrages der kirchlichen Lehrkraft sind Ausfallzeiten gegenüber dem Unterrichtsauftrag als Grundlage für die Abrechnung zum Schuljahresende durch die Schulen dem Regionalschulamt zu melden.

Als „abrechnungsrelevante Änderungen bzw. Ausfallzeiten“ ohne Zahlung von Gestellungsgeld waren Ausfälle wegen Krankheit über sechs Wochen und Urlaub der Lehrkraft außerhalb der Ferienzeiten anzugeben. Unter „sonstige Änderungen und/oder Unterrichtsausfall“ (sog. nicht abrechnungsrelevante Anlässe) waren Krankheit bis sechs Wochen ohne Vertretung und schulinterne Anlässe, wie Projektstage, Schulsportfeste, Exkursionen, Klassenfahrten, Betriebspraktikum, Prüfungszeiten anzugeben, für die Gestellungsgeld gekürzt um die Reisekostenpauschale gezahlt wurde.

Die Angaben in den Erhebungsbogen fehlten teilweise, waren unvollständig oder fehlerhaft. Das Gestellungsgeld wurde damit teilweise ungekürzt um die Reisekostenpauschale berechnet und gezahlt.

2.6 Gestellungsgeld wird nach § 5 Abs. 9 GV für staatlich anerkannte Fortbildungsveranstaltungen, Sitzungen der Verfassungsorgane der Kirchen und Kirchentagsveranstaltungen gezahlt. Fortbildungsveranstaltungen wurden aber durch die Regionalschulämter generell anerkannt und nicht nach der Art der Veranstaltung differenziert. So wurde Gestellungsgeld teilweise auch für gemeindliche Kirchentätigkeit, wie Rüstzeiten, kirchliche Arbeitsgemeinschaften, Beerdigungen gezahlt, obwohl dies im GV nicht vereinbart ist.

Das führte zur überhöhten Zahlung von Gestellungsgeld.

2.7 Die Bestimmungen zur Klassen- und Gruppenbildung für den RU wurden an den Schulen nicht immer eingehalten.

So wären an einer Schule im Fach evangelische Religion bei einer klassenübergreifenden Gruppenbildung in den Klassenstufen 3 und 4 statt sieben Gruppen nur vier Gruppen zu bilden gewesen und hätten damit drei Wochenstunden eingespart werden können.

3 Folgerungen

3.1 Die flächendeckende Erteilung des RU und Ethikunterrichts ist gegenwärtig an Grundschulen, Förderschulen und berufsbildenden Schulen nicht gewährleistet, obwohl Art. 105 der Verfassung des Freistaates Sachsen i. V. m. § 18 SchulG bestimmen, dass Ethikunterricht und RU an den öffentlichen Schulen ordentliche Lehrfächer sind. Dies ist vor dem Hintergrund des demographisch bedingten Lehrerstellenüberhangs bemerkenswert.

3.2 Nach § 5 Abs. 2 GV leistet der Freistaat den Kirchen finanziellen Ersatz für den gemäß Unterrichtsauftrag geleisteten RU. Dazu in Widerspruch steht die Abrechnungspraxis. Die Vergütung wird nicht nur für die erteilten Wochenstunden in den Unterrichtswochen gezahlt, sondern auch während der Ferienzeit. Dem Freistaat Sachsen sind dadurch für das Schuljahr 2000/2001 Mehraufwendungen in Höhe von rd. 2 Mio. € (rd. 4 Mio. DM) entstanden.

Dagegen wird die zur Abgeltung von Fahrtkosten und Wegstreckenentschädigungen gem. § 5 Abs. 10 GV zu zahlende Reisekostenentschädigung vom SMK nur für die tatsächlich erteilten Unterrichtsstunden gezahlt. Der Abrechnung der Reisekostenpauschale für das Schuljahr 2000/2001 wurden daher 36 Unterrichtswochen zugrunde gelegt.

Die Zahlung der Vergütung auch für die unterrichtsfreie Zeit der Ferien verstößt gegen § 5 GV.

3.3 Die Festsetzung der Reisekostenpauschale auf rd. 1 € (2 DM) je geleisteter Unterrichtsstunde ist nicht nachvollziehbar.

An den vom SRH geprüften Schulen wäre eine Ermittlung und Zahlung der Wegstreckenentschädigung nach dem SächsRKG gegenüber der nach § 5 Abs. 10 GV gezahlten Reisekostenpauschale in der Regel für den Freistaat Sachsen erheblich günstiger gewesen.

3.4 Die korrekte Ermittlung des Gestellungsgeldes erfordert, dass im Erhebungsbogen alle gegenüber dem Unterrichtsauftrag nicht erteilten Unterrichtsstunden angegeben werden.

Ausfallstunden sind als Grundlage für die Berechnung des Gestellungsgeldes vollständig anzugeben, insbesondere die ebenfalls abrechnungsrelevanten „sonstigen Änderungen und/oder Unterrichtsausfall“ und ggf. zu erläutern. Der Erhebungsbogen sollte entsprechend überarbeitet werden.

3.5 Bei der Teilnahme an kirchlichen Fortbildungsveranstaltungen während der Unterrichtszeit sollte künftig die kirchliche Lehrkraft den Nachweis über die Anerkennung der Fortbildung gem. § 5 Abs. 9 GV erbringen.

3.6 Die von den Schulen vorgesehenen Gruppenbildungen für den RU sind durch die Regionalschulämter unter Beachtung der VwV Religion und Ethik und VwV Bedarf und Schuljahresablauf hinsichtlich der Einhaltung der Mindestschülerzahl unter Berücksichtigung einer klassen-, jahrgangsstufen- oder schulenübergreifenden Erteilung des RU zu prüfen.

Ungerechtfertigte Ausgaben für die Erteilung des RU könnten dadurch vermieden werden. So wären an einer Schule bei einer klassenübergreifenden Gruppenbildung für

das Schuljahr 2000/2001 rd. 3.623 € (rd. 7.085 DM) weniger Gestellungsgeld zu zahlen gewesen.

4 Stellungnahme des Ministeriums

Die Zahlung einer ganzjährigen Vergütung für die zu stellenden kirchlichen Lehrkräfte sei eine Grundvoraussetzung, unter denen der GV zustande gekommen sei. An dieser Auslegung lasse die seither geübte Verwaltungspraxis keinen Zweifel. Vor dem Hintergrund des Berichtes des SRH erscheine eine Klarstellung im GV nunmehr unverzichtbar.

Die Pauschalabrechnung der Reisekosten sei Bestandteil des GV und stehe damit derzeit nicht zur Disposition.

Die Erhebungsbögen seien inzwischen überarbeitet und die Regionalschulämter hätten die Schulleitungen zur sorgfältigen Ermittlung des RU aufgefordert.

Auch im Hinblick auf die Fortbildungsveranstaltungen folge das Ministerium den Empfehlungen des SRH.

5 Schlussbemerkung

Die Abrechnungspraxis, dass der RU für das gesamte Schuljahr einschließlich der unterrichtsfreien Zeit vergütet wird, steht im Widerspruch zu § 5 Abs. 2 GV. Die bisher praktizierte Verwaltungspraxis ist durch den GV nicht gedeckt.

Zur Festsetzung der Reisekostenpauschale müssen die Kirchen eine Berechnung über den tatsächlichen Aufwand erbringen, auf deren Basis eine Festlegung der zu zahlenden Reisekostenpauschale durch das SMK erfolgen könnte. Ersatzweise müsste das SMK entsprechende Berechnungen vornehmen und ggf. dann eine Pauschalierung im Hinblick auf die Höhe der Reisekosten regeln.

In den Regionalschulämtern besteht ein Einsparungspotenzial von etwa 160 Stellen.

Aufbau- und Ablauforganisation der Regionalschulämter sind zu aufwändig.

Wichtige Arbeitsabläufe sind überreglementiert.

1 Prüfungsgegenstand

Im Rahmen einer Querschnittsprüfung hat der SRH die Organisation und Wirtschaftlichkeit der Regionalschulämter (RSÄ) Bautzen, Chemnitz, Dresden, Leipzig und Zwickau mit insgesamt 570 Personalstellen geprüft (ohne Schulpsychologische Beratungsstellen).

Ziel der Prüfung war es insbesondere, den Personaleinsatz der RSÄ zu prüfen und daraus Anhaltspunkte für die zukünftige Personalplanung zu gewinnen.

Der SRH hat Erkenntnisse auch mit der Methode Benchmarking gewonnen. Dies ist ein Leistungsvergleich über mehrere Organisationseinheiten hinweg, wobei für jede Aufgabe der „Klassenbeste“ ermittelt wird. Beim Bearbeitungsaufwand ergeben sich Differenzen zum Bestwert. Sie zeigen einen Personalmehreinsatz an.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Organisation der Schulaufsicht

Das SMK hatte im Jahre 1999 die drei Oberschulämter, die 20 Staatlichen Schulämter und die Sächsischen Prüfungsämter zu fünf RSÄ zusammengefasst.

Die Organisation der Schulaufsicht im Freistaat Sachsen mit fünf RSÄ-Amtsbezirken ist insbesondere für den berufsbildenden Bereich zu überdenken. Durch die Anpassung der Amtsbezirke an die der RP könnten gemeinsam mit den Ausbildungspartnern der RSÄ flexible, wirksame und wirtschaftliche Ausbildungsstrukturen nachhaltig gestaltet werden.

Die Verlagerung der Genehmigungs-, Anerkennungs- und Finanzierungsverfahren für die Schulen in freier Trägerschaft im berufsbildenden Bereich vom SMK an die RSÄ hat vielfach zu höherem Bearbeitungsaufwand und geringerer Rechtssicherheit geführt. Eine Lösung wäre die zentrale Aufgabebearbeitung in einem RSA.

Die Fort- und Weiterbildung der Lehrkräfte sollte, wie bei den Berufsbildenden Schulen begonnen, für alle Schularten konzentriert werden. Die Fortbildungskataloge sollten für jede Schulart getrennt erstellt werden, da nur die Angebote für die eigene Schulart interessieren.

2.2 Personaleinsatz

Mit der Bildung der RSÄ wurden Personaleinsparungen nicht erreicht. Im Personalsoll A erfolgte eine Mehrung um neun Personalstellen. Die Summe aus Personalsoll A und B ist im Jahr 2003 genau so hoch wie 1998, obwohl in dieser Zeit im Freistaat Sachsen die Anzahl der Schulen von 2.432 auf 1.961 und die der Lehrkräfte um 1.737 verringert wurde.

Der SRH hat für 94 Aufgaben der RSÄ die Organisation und Wirtschaftlichkeit der Bearbeitung mit der Methode Benchmarking geprüft. Voraussetzung für das Benchmarking ist Vergleichbarkeit der Aufgaben. Um diese zu erreichen, hat der SRH die jeweiligen Aufgabenbereiche und -gebiete in Aufgaben zerlegt und die dazu gehörenden Arbeitsanteile ermittelt. Annähernd gleich hohe Qualität bei der Aufgabenerfüllung in den RSÄ wird vorausgesetzt. So werden eine hohe Transparenz und Überprüfbarkeit erreicht.

Die Zuordnung des Personals zu den Aufgaben erfolgte auf der Basis der Stellenpläne, der Geschäftsverteilungspläne, der Tätigkeitsbeschreibungen sowie der Angaben der Abteilungs-, Sachgebietsleiter und ausgewählter Beschäftigter während der örtlichen Erhebungen. Benchmarking setzt Vergleichbarkeit voraus. War diese nicht herstellbar, hat der SRH die entsprechenden Aufgaben nicht in die Prüfung einbezogen.

Für die Prüfung haben die Beschäftigten zweier RSÄ in Form von Selbstaufzeichnungen über ihre Arbeit berichtet. Dabei waren die Arbeitsergebnisse für den Zeitraum vom 01.08.2001 bis 31.05.2002 aufzulisten sowie im 1. Halbjahr 2002 über vier Wochen tägliche Arbeitsaufzeichnungen zu führen.

Der SRH hat bei 504 VK einen Personalmehreinsatz von etwa 160 VK in den sechs Aufgabenbereichen

- Verwaltung,
- Schulartenübergreifende Aufgaben,
- Grundschulen, Förderschulen,
- Mittelschulen,
- Gymnasien und
- Berufsbildende Schulen errechnet.

RSA	Bautzen	Chemnitz	Dresden	Leipzig	Zwickau	Summe
Personalaufwand (Ist)	91,75	103,88	106,67	115,07	87,06	504,43
Personalbedarf nach Bestwert	55,59	73,00	79,64	83,36	52,09	343,68
Differenz zu Bestwerten						
in VK	36,15	30,88	27,03	31,71	34,92	160,70
in %	39,4 %	29,7 %	25,3 %	27,6 %	40,1 %	31,9 %

Innerhalb der verschiedenen Aufgabenbereiche sind die Bestwerte über alle fünf RSÄ verteilt.

2.3 Aufbauorganisation Regionalschulämter

Die Organisationsstruktur der RSÄ ist durch einen hohen Auflösungsgrad der Aufgaben gekennzeichnet. Daraus folgen zu viele unwirtschaftlich kleine Organisationseinheiten. Jedes RSA ist in fünf Abteilungen mit zwölf Referaten gegliedert. Vier Abteilungen bestehen nur aus zwei Referaten. Das führt zu einem künstlich hohen Bedarf an Führungskräften und zu vermeidbaren Personalkosten.

Die Stellenstruktur nach Laufbahngruppen bzw. vergleichbaren Vergütungsgruppen in den RSÄ ist unwirtschaftlich. Durch die Verlagerung von Aufgaben vom höheren auf den gehobenen Dienst und vom gehobenen auf den mittleren Dienst können Personalausgaben eingespart werden.

Die Bildung der RSÄ hat z. B. zu erheblichen Stellenzuführungen für Schulreferenten im gymnasialen Bereich und im berufsbildenden Bereich aus dem Personalbestand der Schulaufsicht für Mittelschulen geführt. Das Aufgabenvolumen rechtfertigt die Stellenzuführungen nicht.

Aufgaben wie z. B. Personal- und Verwaltungsangelegenheiten werden in den größeren RSÄ wirtschaftlicher bearbeitet als in den kleineren RSÄ.

Das Benchmarking hat gezeigt, dass bei Konzentration von Aufgaben auf wenige Bedienstete der Bearbeitungsaufwand geringer ist. Dies gilt auch für die Aufgabe Aufsicht und Beratung der Schulträger.

2.4 Ablauforganisation Regionalschulämter

Für Planung und Durchführung der Aufgaben der Dienst- und Fachaufsicht sowie Beratung insbesondere der Schulen, Schulleiter und Lehrer fehlt vielfach eine einheitliche Grundlage. Es ist den einzelnen RSÄ überlassen, ob und in welchem Umfang Vorgaben für die Aufgabenwahrnehmung zu erteilen sind. Die RSÄ sollten sich in Abstimmung mit dem SMK auf eine einheitliche Gestaltung der Jahrespläne einigen.

Die Größe und Anzahl der von einem Schulaufsichtsbeamten zu betreuenden Einheiten weisen - auch bei derselben Schulart - Unterschiede bis zu 34 % auf.

Das Verfahren zur Besetzung von Funktionsstellen ist deutlich überreglementiert. Zu viele Stellen sind daran zu beteiligen. Dies ist nur ein Beispiel für Arbeitsabläufe, die zu aufwändig organisiert sind. Sie müssen vereinfacht werden, um eine nicht vernachlässigbare Personalminderung herbeiführen zu können.

Die Arbeitsabläufe in den RSÄ sind mit Hilfe der AIV besser zu unterstützen. SMK und SMF sind aufgefordert, dafür zu sorgen, dass die neuen Softwaresysteme zur Personalverwaltung und zum Bezügesystem in den RSÄ ohne Medienbrüche genutzt werden können.

2.5 Personalverwaltung der Lehrkräfte

Für unmittelbare Aufgaben der Personalverwaltung der Lehrkräfte und des eigenen Personals waren zum Zeitpunkt der Prüfung in den RSÄ 210 VK eingesetzt.

	RSA B	RSA C	RSA D	RSA L	RSA Z	Gesamt
1. Personalverwaltung der Bediensteten des RSA	2,31	3,47	2,73	2,41	1,33	12,25
2. Personalregistratur	1,16	3,37	4,57	4,52	1,68	15,30
3. Personalverwaltung der Lehrkräfte	23,29	23,33	22,49	24,95	23,93	117,99
4. Reisekosten, Trennungsgeld, Umzugskosten	3,56	3,04	2,13	3,24	2,22	14,19
5. Allgemeine fachliche Angelegenheiten der Lehrkräfte	3,32	3,90	3,66	8,06	3,47	22,41
6. Fort- und Weiterbildung der Lehrkräfte	6,76	4,96	6,38	5,54	4,26	27,90
Gesamt	40,40	42,07	41,96	48,72	36,89	210,04

Darüber hinaus nehmen die Schulleiter Aufgaben zur Personalverwaltung der ihnen unterstellten Lehrkräfte wahr.

2.6 Schulleiter

Schulleiter kritisierten, dass sie z. B. bei der Einstellung von Lehrkräften keinen ausreichenden Einfluss auf die Auswahl der Bewerber hätten und folglich das Niveau des Lehrkörpers nicht genügend gestalten könnten.

Die Festlegung, Dienstreisen der Lehrkräfte von Schulreferenten anzuordnen und die Abrechnung im RSA sachlich richtig zu zeichnen, hat in den RSÄ vermeidbaren Aufwand zur Folge. Nach Erlasslage kann seit Anfang 2000 den Schulleitern die Anordnungsbefugnis für Dienst- und Fortbildungsreisen der Lehrkräfte übertragen werden.

Viele Aufgaben, die jetzt arbeitsteilig durch die RSÄ und die Schulleiter realisiert werden, sollten den Schulleitern übertragen werden.

2.7 Ländervergleich

Der SRH hat Organisation und Personalaufwand für die staatliche Schulaufsicht in Sachsen mit den anderen Bundesländern verglichen. Insbesondere mit den Flächenländern Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz und Sachsen-Anhalt ist aufgrund der Struktur ihrer Schulaufsicht ein Vergleich möglich. Der SRH hat Kennzahlen gebildet und abgeleitet vom Bestwert, Rheinland-Pfalz, für die staatliche Schulaufsicht in Sachsen die Anzahl der Personalstellen berechnet.

Um volle Vergleichbarkeit zu erreichen, wurden die Aufgaben Lehrerausbildung, Lehrerweiterbildung und Lehrerprüfungsamt, die in Rheinland-Pfalz im Ministerium bearbeitet werden, sowie der Schulpsychologische Beratungsdienst in den Vergleich nicht einbezogen.

Danach ist z. B. der Personaleinsatz für die staatliche Schulaufsicht, bezogen auf die Anzahl der Schüler und Lehrkräfte, in Sachsen 1,9-mal höher als in Rheinland-Pfalz.

3 Folgerungen

Der derzeitige Personaleinsatz der RSÄ ist deutlich zu hoch. Dies bestätigt auch der Außenvergleich.

Aufbau- und Ablauforganisation der RSÄ sind wirtschaftlicher zu gestalten.

Die Organisation der Schulaufsicht im Freistaat Sachsen ist zu verbessern.

Die Einflussmöglichkeiten der Schulleiter sollten gestärkt werden.

4 Stellungnahme des Ministeriums

Das Ministerium erklärte, durch die Bildung der RSÄ seien die Voraussetzungen für künftige Einsparmaßnahmen geschaffen worden. Die RSÄ seien bis 2008 mit 139 kw-Stellen (künftig wegfallend) belastet.

Die Aufbauorganisation der RSÄ entspreche im Wesentlichen dem Vorschlag eines Beratungsunternehmens in einem Gutachten von 1996. Im Rahmen der künftigen Neugliederung der Ämter würden Aufgabenbestand und Personalkapazität der einzelnen Struktureinheiten erneut abzugleichen sein.

Die durch den SRH berechneten Personaleinsparungspotenziale könne das SMK zum großen Teil nicht mittragen. Die Ergebnisse seien keine Basis für tragfähige Schlussfolgerungen. Dass der SRH eine annähernd gleich hohe Qualität bei der Aufgabenerfüllung in den RSÄ vorausgesetzt habe, werde nicht akzeptiert. Die Tatsache, dass alle RSÄ als Behörden gleiche Zuständigkeiten und Aufgaben wahrnehmen würden, bedeute nicht, dass sie auch im Detail alle Unteraufgaben und Tätigkeiten gleich ausführen würden.

Von Beginn an sei klar gewesen, dass die an den Regierungsbezirken orientierte Kammerstruktur die Schulaufsicht im berufsbildenden Bereich erschweren würde. Unterdesse hätten sich die Kammern, aber auch die Mitarbeiter der Schulaufsicht des berufsbildenden Bereiches, an die Situation gewöhnt. In die Überlegungen zur künftigen Struktur der RSÄ werde der Vorschlag des SRH einbezogen.

Bei der Erarbeitung des neuen Fortbildungskonzeptes werde die Konzentration der Fortbildungskataloge geprüft werden.

Einheitliche Vorgaben des SMK für die Arbeit der RSÄ gebe es genügend. Die Umsetzung der Vorgaben des SMK solle der Kompetenz der Ämter überlassen bleiben.

Der Hinweis des SRH zu Größe und Anzahl der von einem Schulaufsichtsbeamten zu betreuenden Einheiten werde durch das SMK aufgegriffen und in einer Organisationsuntersuchung die Sprengelverteilung auf die Mitarbeiter der Aufsichtsreferate überprüft.

Mit Aufgaben der Personalverwaltung der Lehrkräfte seien in den RSÄ nur 123 VK befasst. Die Personalverwaltung der Lehrkräfte an den Schulen würde völlig ohne Mitwirkung der Schulleiter erfolgen. Bei der Genehmigung von Dienstreisen der Lehrer durch die Schulleiter seien bereits Vereinfachungen eingeführt worden.

Im Zuge der Realisierung des geplanten Personalabbaus bei den RSÄ werde das SMK auch die Struktur der RSÄ überprüfen. Die Verbesserung der staatlichen Schulaufsicht bei gleichzeitiger Erhöhung der Eigenständigkeit der Schulen sei ein wichtiges Anliegen des SMK.

5 Schlussbemerkung

Der SRH erkennt in der letztlich wesentlichen Zielgröße für den Personaleinsatz ein hohes Maß an Übereinstimmung, wenn das SMK jetzt plant, bis 2008 139 Stellen einzusparen.

Dass die Methode Benchmarking von den Betroffenen regelmäßig abgelehnt wird, ist für den SRH nicht neu. Benchmarking wird aber seit vielen Jahren zum Leistungsvergleich von Organisationseinheiten erfolgreich in Industrie, Wirtschaft und Verwaltung eingesetzt. So hat die letzte mit der Methode geprüfte Stelle die vom SRH berechnete Einsparungsquote - nach anfänglichem Widerstand gegen ein Benchmarking - später deutlich übertroffen.

**Einzelplan 07:
Sächsisches Staatsministerium für Wirtschaft und Arbeit**

17

**Einzelgewerbliche Förderung im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe
„Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“**

Das SMWA hat in unzulässiger Weise geregelt, dass zu Lasten von Zuwendungsempfängern Bankbearbeitungsgebühren in Millionenhöhe erhoben werden konnten.

Sollte das Hausbankenverfahren nicht aufgegeben werden, muss unverzüglich eine rechtskonforme Neuregelung erfolgen.

1 Prüfungsgegenstand

Die SAB gewährt im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (im Weiteren GA genannt) aus Haushaltsmitteln des Freistaates und nach den Bestimmungen der jeweils gültigen Förderrichtlinien des SMWA Zuwendungen an Unternehmen der gewerblichen Wirtschaft (= einzelgewerbliche GA-Förderung). Die Mittel werden gemäß Sondereinbarung und Förderrichtlinie im sog. Hausbankenverfahren bewilligt (vgl. Jahresbericht 2002 des SRH, Beitrag Nr. 25) und zur Hälfte vom Bund bereitgestellt. Dabei werden die Hausbanken von der SAB auch verpflichtet, verschiedene Dienstleistungen, die im Zusammenhang mit dem Zuwendungsverfahren stehen (z. B. Überwachung des Mitteleinsatzes, Nachweis der bestimmungsgemäßen Verwendung), zu erbringen.

Der SRH hat stichprobenweise die Verträge zwischen den Hausbanken und den geförderten Unternehmen geprüft.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Bearbeitungsgebühren

In den Zuwendungsverträgen, die die jeweiligen Hausbanken mit den geförderten Unternehmen in den Jahren 1994 bis 2002 geschlossen haben, ist nahezu immer geregelt, dass die Hausbanken Bearbeitungsgebühren zwischen 0,5 bis 0,75 % des staatlichen Investitionszuschusses erheben. Die Gebühr wird bei der Zuschussauszahlung einbehalten oder das Konto des Unternehmens wird damit belastet.

Die Erhebung von Bearbeitungsgebühren ist banküblich. Es ist deshalb davon auszugehen, dass die Hausbanken auch in nahezu allen anderen GA-Förderfällen entsprechende Bearbeitungsgebühren erhoben haben.

Nach dem 31. Rahmenplan der GA (Bundestagsdrucksache 14/8463) hat der Freistaat Sachsen im Zeitraum 1990 bis 2001 für insgesamt 17.345 Vorhaben der gewerblichen Wirtschaft rd. 6,65 Mrd. € (rd. 13 Mrd. DM) Fördermittel ausgegeben. Bei einem Satz von 0,5 % hätten die geförderten Unternehmen insgesamt rd. 33,23 Mio. € (rd. 65 Mio. DM) Bearbeitungsgebühren an die Hausbanken gezahlt.

2.2 Rechtslage

Das Hausbankenverfahren ist ein Verwaltungsverfahren zur Gewährung der einzelgewerblichen GA-Zuwendungen.

Der Einbehalt oder die gesonderte Erhebung von Bearbeitungsgebühren bei der GA-Förderung verstößt gegen die Finanzverfassung und das sächsische Kostenrecht.

Der Vollzug der GA-Förderung fällt in die ausschließliche Verwaltungszuständigkeit der Länder. Deshalb haben auch sie alleine die Kosten für das Förderverfahren zu tragen (Art. 104a GG). Durch den Abzug von Bearbeitungsentgelten von der bewilligten Zuwendung wird anteilig aber auch der Bundesanteil an der Förderung mit den Kosten des Verwaltungsverfahrens belastet, sodass der Bund - entgegen Art. 104a Abs. 5 GG - die Verwaltungskosten des Freistaates mitfinanziert und der Bundesanteil an der Förderung den Empfängern nur gekürzt zur Verfügung gestellt wird.

Der Bund hat bereits 1991 - wie dem SMWA und der SAB bekannt ist - geltend gemacht, dass sowohl der direkte Abzug von Bearbeitungsentgelten als auch eine getrennte Gebührenerhebung unzulässig sind, und gefordert, dass die Förderbeträge den Empfängern ungekürzt zur Verfügung gestellt werden.

Nach § 3 Abs. 1 Nr. 7 Sächsisches Verwaltungskostengesetz (SächsVwKG) dürfen für die Vergabe von Zuwendungen keine Gebühren oder Entgelte erhoben werden. Diese gesetzliche Norm gilt unabhängig von der konkreten Ausgestaltung des Förderverfahrens im Einzelfall, also auch für das Hausbankenverfahren.

Der SRH hatte bereits in seinem Jahresbericht 1993, Beitrag Nr. 13, zur einzelgewerblichen GA-Förderung beanstandet, dass die geförderten Unternehmen an die Hausbanken Bearbeitungsentgelte zahlen müssen, und gefordert, die bewilligten Zuwendungen den Empfängern ungekürzt zur Verfügung zu stellen. Das SMWA hatte seinerzeit zugesagt, dass die Erhebung von Bearbeitungsentgelten zwischenzeitlich korrigiert worden sei und Bearbeitungsentgelte künftig aus dem Staatshaushalt bezahlt würden.

Im Jahresbericht 1999, Beitrag Nr. 22, hatte der SRH im Zusammenhang mit dem Rationalisierungskuratorium der Deutschen Wirtschaft e. V. (RKW) Sachsen beanstandet, dass die Zuwendungsempfänger die Kosten des Förderverfahrens tragen mussten. Das SMWA hatte hierzu eingeräumt, dass dies eine Umgehung der Vorschriften des Kostenrechts darstellt.

2.3 Regelungen des Sächsischen Staatsministeriums für Wirtschaft und Arbeit und der Sächsischen Aufbaubank GmbH

Trotz Kenntnis der Rechtslage sowie entgegen der erwähnten Zusage von 1993, dass künftig die geförderten Unternehmen für das Zuwendungsverfahren keine Bearbeitungsgebühren zahlen müssten, haben SMWA und SAB die Erhebung von Bearbeitungsgebühren durch die Hausbanken zu Lasten der Fördermittelempfänger im Weiteren nicht nur nicht verhindert, sondern in ihren Sondervereinbarungen über die Durchführung der einzelgewerblichen GA-Förderung in Höhe von 0,5 % des Förderbetrages sogar ausdrücklich zugelassen.

Die SAB hat diese Regelung in ihre Verträge mit den Hausbanken übernommen und bis 1999 die Hausbanken dabei ausdrücklich ermächtigt, Bearbeitungsentgelte von 0,5 % des Zuwendungsbetrages zu erheben. Seit 2000 enthalten die Verträge der SAB mit den Hausbanken zu deren Bearbeitungsgebühren keinerlei Bestimmungen mehr. Ob, in

welcher Höhe und wie die Hausbanken Bearbeitungsentgelte erhoben haben, war der SAB nach den bislang vom SRH geprüften Förderakten nicht bekannt, da die SAB sich die Verträge zwischen den Hausbanken und den Zuwendungsempfängern nicht hat vorlegen lassen.

Obwohl rechtswidrig hat die SAB nicht einmal geprüft, ob die Hausbanken sich zumindest an die vertraglich genehmigte Obergrenze von 0,5 % gehalten haben. Die SAB hat als Bewilligungsstelle versäumt, die ordnungsgemäße Durchführung des Förderverfahrens ausreichend zu kontrollieren.

Ebenso wenig war dem SMWA bekannt, ob, in welcher Höhe und wie die Hausbanken Bearbeitungsentgelte erheben. Allerdings musste es von der Erhebung von Bearbeitungsgebühren von bis zu 0,5 % durch die Hausbanken ausgehen, da eine entsprechende Ermächtigung in den genannten Sondervereinbarungen enthalten war.

Das SMWA hat das Hausbankenverfahren zu keiner Zeit geprüft und ist damit seiner Pflicht, die Ordnungsmäßigkeit des Förderverfahrens ausreichend zu kontrollieren und zu gewährleisten, nicht nachgekommen.

3 Folgerungen

3.1 Die zwischen dem SMWA und der SAB vereinbarte Ermächtigung für die Hausbanken, vom Fördermittelempfänger Bearbeitungsgebühren erheben zu dürfen, ist unverzüglich und ersatzlos aufzuheben.

Unabhängig hiervon hat die SAB ab sofort in ihren Zuschussverträgen mit den Hausbanken auszuschließen, dass diese von den Zuwendungsempfängern Bearbeitungsgebühren - in welcher Form auch immer - erheben.

3.2 Die SAB hat unverzüglich alle Verträge der Hausbanken mit den Zuwendungsempfängern auf die Erhebung von Bearbeitungsentgelten hin zu prüfen, deren Höhe festzustellen und dafür Sorge zu tragen, dass den Zuwendungsempfängern die rechtswidrig vorenthaltenen Zuwendungsbeträge nachgezahlt werden.

Soweit diese vorrangige Verpflichtung nicht mehr umgesetzt werden kann, hat das SMWA den Bundesanteil an den GA-Mitteln, die infolge der Erhebung von Bearbeitungsgebühren nicht den geförderten Unternehmen zugute kamen und deshalb nicht zweckentsprechend verwendet wurden, zu ermitteln und dem Bund zu erstatten.

3.3 Der SRH hat zuletzt in seinem Jahresbericht 2002, Beitrag Nr. 25, auf die Problematik der Vergabe von nicht rückzahlbaren Zuschüssen im Hausbankenverfahren mittels privatrechtlicher Verträge hingewiesen und die Bewilligung durch Bescheide gefordert.

Die hier aufgezeigten rechtlichen und finanziellen Probleme wären damit zweifelsfrei zu vermeiden gewesen. Für eine Bewilligung durch Bescheid spricht im Übrigen nicht nur, dass die SAB in anderen Förderbereichen auch so vorgeht, sondern ebenso, dass auch in anderen Bundesländern (z. B. Brandenburg, Thüringen) die GA-Mittel durch Bescheid gewährt werden und sich in der Anhörung des Haushalts- und Finanzausschusses des LT vom 05.02.2003 zum „Gesetz zur Errichtung der Sächsischen Aufbau- und Förderbank - Förderbank -“ die geladenen Sachverständigen weitgehend gegen das Hausbankenverfahren bei nicht rückzahlbaren Zuschüssen ausgesprochen haben (vgl. Anlage zu TOP 1 zum Protokoll der 47. Sitzung des Haushalts- und Finanzausschusses). Die

Hausbanken könnten ggf. als Verwaltungshelfer der SAB bei der technischen Abwicklung des Förderverfahrens mitwirken.

4 Stellungnahme des Ministeriums

Das SMWA ist der Auffassung, dass der Rechtsgrund für die Erhebung der Gebühren nicht im Zuwendungsverhältnis zwischen SAB und Hausbank sowie Hausbank und Zuwendungsempfänger liegt, sondern in den Bankdienstleistungen, die die Hausbank insbesondere in Vorbereitung der Darstellung der Gesamtfinanzierung gegenüber dem Zuschussnehmer erbringt. Deshalb liege kein rechtswidriges Verfahren in Bezug auf Art. 104 a Abs. 5 GG sowie § 3 Abs. 1 Nr. 7 SächsVwKG vor. Der Zuwendungsempfänger erhalte die Fördermittel in Höhe von 100 % ausgezahlt.

Die in der Sondervereinbarung zwischen SAB und SMWA aufgenommene Regelung, wonach die Hausbanken berechtigt sind, bei der Auszahlung der Fördermittel von dem Zuwendungsempfänger eine einmalige Gebühr von bis zu 0,5 % zu erheben, sei möglicherweise missverständlich, bedeute aber inhaltlich keine Gebühr für das Zuwendungsverfahren. Ziel sei es viel mehr gewesen, den Zuschussnehmer vor überzogenen Gebühren zu schützen.

Der Vorwurf einer von der SAB oder dem SMWA zugelassenen oder auch nur geduldeten Gebührenerhebung könne daher nicht nachvollzogen werden.

Das SMWA prüfe im Zuge der anstehenden Rechtsformänderung der SAB das GA-Verfahren umzustellen und das Hausbankenverfahren zu streichen.

5 Stellungnahme der Sächsischen Aufbaubank GmbH

Die Stellungnahme der SAB ist in den wesentlichen Punkten mit den Ausführungen des SMWA deckungsgleich.

6 Schlussbemerkungen

Der SRH bleibt bei seiner Auffassung.

Insbesondere ist der praktische Abzug von Bearbeitungsgebühren bei der Zuschussauszahlung - mit welcher inhaltlichen Begründung auch immer - unzulässig. Auf Nachfrage des SRH bei Hausbanken wurde zudem unter ausdrücklicher Bezugnahme auf die Allgemeinen Bestimmungen der SAB und die darin enthaltene Ermächtigung zur Gebührenerhebung bestätigt, dass die Bearbeitungsgebühren auch für die Dienstleistungen und Pflichten der Hausbank gegenüber der SAB erhoben wurden.

Sollte das Hausbankenverfahren nicht aufgegeben werden, muss unverzüglich eine rechtskonforme Neuregelung erfolgen.

Der Ausbau der Rennstrecke wurde gefördert, obwohl ein Gesamtkonzept fehlte und die Gesamtfinanzierung der Maßnahme aufgrund fehlender Eigenmittel aus der Region nicht gesichert war. Zuwendungs- und haushaltsrechtliche Verstöße waren die Folge.

Fehler bei der Bearbeitung der Angebote führten dazu, dass ein Bieter den Zuschlag für die Tiefbauleistungen aller Bauabschnitte erhielt. Vergabeentscheidungen zum Nachteil des Freistaates sind nicht auszuschließen.

1 Prüfungsgegenstand

Der SRH hat die Fördermaßnahme „Planung, Ausbau und Erweiterung des Sachsenringes - BA 1 und 2“, die in den Jahren 2000 und 2001 realisiert worden ist, stichprobenartig geprüft. Die Zuwendungen wurden für den Bau eines Teilabschnitts der nicht-permanent genutzten Auto- und Motorradrennstrecke „Am Sachsenring“ gewährt. Zuwendungsempfänger war der aus den Kommunen Hohenstein-Ernstthal und Oberlungwitz bestehende Zweckverband „Am Sachsenring“ (ZVS).

Die umfangreichen Umbaumaßnahmen nach FIM-Homologation¹⁾ der Fördermaßnahme waren Voraussetzung für die Vergabe des Motorrad Grand-Prix Deutschland bis zum Jahr 2006 an die Rennstrecke Sachsenring. Ob der Grand-Prix danach noch auf dem Sachsenring stattfinden wird, ist zurzeit offen. Verbindliche Verträge liegen hierzu nicht vor.

Bis zum heutigen Ausbaustand wurden darüber hinaus beginnend im Jahr 1993 eine Vielzahl im Zusammenhang mit der Rennstrecke stehender Baumaßnahmen durchgeführt, die bei der Prüfung mit erfasst und ggf. ausgewertet worden sind.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Gesamtkonzept

Der Freistaat beteiligte sich mit rd. 31,5 Mio. € (rd. 63,5 Mio. DM) an der seit 1993 für Baumaßnahmen investierten Summe von rd. 45 Mio. € (rd. 90 Mio. DM) zur Wiederbelebung der Traditionsrennstrecke Sachsenring.

Die Zusage der Zuwendungen erfolgte ohne vorherige Festlegung des Umfangs der Bauleistungen und ohne eine Kostendeckelung. Ein klares Konzept, das die Ziele und Mittel zur Zielerreichung hinreichend präziserte, fehlt bis heute.

Zuwendungsmittel aus den verschiedensten Bereichen wurden ohne ausreichenden Gesamtüberblick über die Förderung des Projektes gewährt. Die Komplexität der Maß-

¹⁾ FIM-Homologation: Zulassung der Rennstrecke für Grand-Prix-Rennen.
(FIM = Fédération Internationale de Motocyclisme)

nahme „Errichtung einer Rennstrecke“ hätte von Anfang der neunziger Jahre an eine zentrale Steuerung und klare Zuordnung der Verantwortung für die Förderung aller Maßnahmen „Am Sachsenring“ bedurft. Die Erarbeitung eines Gesamtkonzeptes, das die umfangreichen Baumaßnahmen koordiniert und zielgerichtet umsetzt, wäre notwendig gewesen. Der Einsatz der Zuwendungsmittel erfolgte unwirtschaftlich und z. T. rechtswidrig. Baumaßnahmen, wie z. B. der mit GA-Mitteln geförderte Bau eines Tunnels und eines Parkplatzes oder die mit GVFG-Mitteln gebaute Kreisstraße, wurden z. T. wieder zurückgebaut. Fehlinvestitionen von mindestens 3,7 Mio. € (7,25 Mio. DM) waren die Folge.

2.2 Zuwendungsbaumaßnahme „Planung, Ausbau und Erweiterung des Sachsenringes - BA 1 und 2“

Nachdem der Allgemeine Deutsche Automobilclub (ADAC) als Promoter von Rennveranstaltungen signalisiert hatte, Motorrad Grand-Prix-Veranstaltungen auf dem Sachsenring durchführen zu wollen, erklärte der Freistaat sich 1999 bereit, die dafür notwendigen Baumaßnahmen des Zweckverbandes finanziell in Höhe von 11,04 Mio. € (21,6 Mio. DM) dann zu unterstützen, wenn die Weiterführung der Grand-Prix-Rennen bis 2006 gesichert ist.

Das Projekt wurde im Rahmen der wirtschaftsnahen Infrastruktur und mit Straßenbaumitteln gefördert. Da der Freistaat den Zweckverband nicht in der Lage sah, in der erforderlichen Höhe die Eigenmittel aufzubringen, wurden Haushaltsmittel des Freistaates für den Straßenbau als „Eigenmittel“ eingesetzt. Die Förderung erfolgte mit nahezu 100 % und verstößt damit gegen Bestimmungen des maßgeblichen GA-Rahmenplanes sowie gegen §§ 23, 44 SÄHO. Die im maßgeblichen Rahmenplan festgelegte Höhe der GA-Förderung (80 %) ist nicht zu überschreiten. Mit dem zweckwidrigen Einsatz von Straßenbaumitteln für die Rennstrecke wurde gegen Bundesrecht (GVFG) verstoßen und über Haushaltsmittel des Freistaates ohne haushaltsrechtliche Genehmigung verfügt.

Es fehlte auch die den wirtschaftlichen Vorteilen für die Region entsprechende angemessene finanzielle Beteiligung der Gemeinden, des Landkreises und privater Dritter. Unverständlich ist zudem, dass der Landkreis am ZVS nicht beteiligt ist.

Die aufgrund des fehlenden abgestimmten Konzeptes zwischen Freistaat, DORNA (internationaler Rennveranstalter) und ADAC häufigen Änderungen der zur Fördermaßnahme gehörenden Projektteile und die daraus resultierenden mehrfachen Kostenerhöhungen wurden nachträglich mit den Zuwendungsbescheiden sanktioniert. Damit war ein ordnungsgemäßes Bewilligungsverfahren nicht gegeben. Eine Kostensteigerung auf rd. 20 Mio. € (40 Mio. DM) wurde durch Nachbewilligungen wiederum nahezu vollständig vom Freistaat getragen.

Bei künftigen Investitionen kann der ZVS nicht weiterhin darauf vertrauen, dass der Freistaat, der die öffentlich zu tragenden Investitionen bereits weitgehend mit Zuwendungen finanziert hat, weitere Zuwendungen gewährt.

Die Beauftragung der OFD zur Erarbeitung der baufachlichen Stellungnahme des 2. Bauabschnitts (BA) durch das RP Chemnitz erfolgte unmittelbar vor der Genehmigung des vorzeitigen Vorhabensbeginns.

Zum Zeitpunkt der Erarbeitung der baufachlichen Stellungnahme waren die Ausschreibungsverfahren bereits weitgehend abgeschlossen und der Baubeginn erfolgt. Die baufachliche Stellungnahme wurde dem Zuwendungsempfänger zu spät bekannt gegeben,

um Planungsfehler, wie z. B. beim Tunnel zum Fahrerlager, noch korrigieren zu können.

2.3 Ausschreibung und Vergabe der Tiefbauleistungen

Für die Tiefbauleistungen des 1. und 2. BA sowie des Medical-Centers wurden jeweils separate Ausschreibungs- und Vergabeverfahren durchgeführt. Das mit der Planung betraute Ingenieurbüro nahm die Angebotsprüfung und -auswertung sowie die Erarbeitung der Vergabevorschläge vor.

Durch Fehler bei der Wertung der Angebote erhielt der Bieter B den Zuschlag für alle Tiefbauleistungen. Ob es sich dabei um beabsichtigte Vergabemanipulationen zum Nachteil des Bauherren und Zuwendungsgebers handelt, konnte vom SRH nicht geprüft werden.

1. Bauabschnitt

Für den 1. BA mit einer Vergabesumme von rd. 0,92 Mio. € (1,8 Mio. DM) wurde unbegründet eine Beschränkte Ausschreibung durchgeführt. Da die Niederschrift über den Eröffnungstermin fehlte, sind wichtige subventionserhebliche Sachverhalte wie Aussagen zum Eingangsdatum der Angebote und zur Anzahl und Unversehrtheit der zum Eröffnungstermin vorgelegenen Angebote und Nebenangebote nicht prüfbar belegt.

Vom später bezuschlagten Bieter B waren Änderungen in den Verdingungsunterlagen vorgenommen worden. Das Ingenieurbüro schloss das Angebot dennoch nicht von der Wertung aus, sondern behandelte die Änderungen lediglich als Rechenfehler, die es bei der rechnerischen Prüfung korrigierte.

Vom Bieter B waren fünf Nebenangebote eingereicht, in die Wertung einbezogen und angenommen worden. Die Annahme der Nebenangebote führte zur Veränderung der Bieterreihenfolge und Zuschlagserteilung an diesen Bieter.

Vier der Nebenangebote hätten jedoch u. a. wegen

- unzulässiger Eingriffe in die Mengenansätze,
- unechter Pauschalierung eines Leistungsverzeichnistitels (gleichzeitige Vereinbarung von Einheitspreisen),
- Annahme eines Pauschalnachlasses mit Bedingungen

abgelehnt werden müssen. Der Zuschlag hätte einem anderen Bieter erteilt werden müssen.

2. Bauabschnitt

Das Angebotsprüfungs- und Vergabeverfahren des 2. BA mit einer Zuschlagssumme von rd. 8,35 Mio. € (16,3 Mio. DM) war im Wesentlichen durch die gleichen Sachverhalte und Fehler wie schon im 1. BA geprägt.

Maßgeblichen Einfluss auf die Bieterreihenfolge hatte auch in diesem Bauabschnitt die Bewertung der Nebenangebote. Ein Nebenangebot, das die Wiederaufbereitung von 800 m³ teerhaltigen Straßenaufbruchs vor Ort und den Wiedereinbau als zementgebundene Foundationsschicht vorsah, beinhaltete z. B. keinesfalls eine wirtschaftlichere Lösung für den Auftraggeber und hätte deshalb abgelehnt werden müssen.

Es war festzustellen, dass auch im 2. BA der Bieter B wiederum durch fehlerhafte Wertung auf den 1. Platz der Bieterfolge gelangte und so den Zuschlag erhielt.

Medical-Center

Hier führte z. B. die falsche inhaltliche Bewertung und Annahme eines die Abwasserentsorgung betreffenden Nebenangebotes, das in technischer Hinsicht keine Gleichwertigkeit mit der ausgeschriebenen Lösung aufwies, zur Wettbewerbsverzerrung und zur vergabewirksamen Änderung der Bieterreihenfolge. Der Bieter B erhielt erneut den Zuschlag, der bei korrekter Bewertung der Nebenangebote an einen anderen Mitbewerber zu erteilen gewesen wäre.

3 Folgerung

Das SMWA hat die vom SRH bereits mehrfach festgestellten zuwendungsrechtlichen Probleme bei GA-Zuwendungsbaumaßnahmen nicht abgestellt. Zudem sind erhebliche haushaltsrechtliche Verstöße festzustellen. Das SMWA bleibt aufgefordert, die Förderung von GA-Zuwendungsbaumaßnahmen einer systematischen Überprüfung zu unterziehen. Haushaltsrechtliche Verstöße sind zu ahnden.

Weil technische Weiterentwicklungen und internationale Standards immer wieder neue Maßstäbe an eine internationale Rennstrecke legen und zwangsläufig weitere Investitionen notwendig machen werden, müssen künftige Investitionen des ZVS auf rechtlich belastbaren Verträgen und klaren Vereinbarungen zwischen Freistaat, DORNA und ADAC sowie einem zwischen diesen abgestimmten Konzept basieren.

Eine angemessene Beteiligung der Gemeinden, des Landkreises und privater Dritter an den Eigenanteil des ZVS ist anzustreben. Für zukünftig anfallende Investitionen an der Rennstrecke hat der ZVS Rücklagen zu bilden. Der Landkreis sollte in den ZVS aufgenommen werden.

Das RP als Bewilligungsbehörde hat bei der Verwendungsnachweisprüfung die Vergabe sowie die Abrechnungsunterlagen des Baubetriebes unter den o. g. Feststellungen zu prüfen, dies auch dahingehend, ob wegen vergaberechtlicher Verstöße Rückforderungen geltend zu machen sind.

Die Rechtsaufsichtsbehörde hat zu prüfen, ob ggf. strafrechtlich relevante Sachverhalte vorliegen könnten.

4 Stellungnahme des Ministeriums

Der Kritik am fehlenden Gesamtkonzept könne das SMWA so nicht folgen. Die Maßnahmen bis 1999 hätten dem Ausbau der Strecke für kleinere Rennveranstaltungen ohne FIM-Homologation, Verkehrssicherheitstrainings sowie der Bereitstellung einer Strecke für Forschungs- und Entwicklungstests für die Fahrzeugindustrie gedient. Die Rennstrecke sei stufenweise entstanden. Das habe Einfluss auf die Konzeption, die Anforderungen und insbesondere die Frage ihrer teilweise zwischenzeitlichen Weiter-nutzung als öffentliche Verkehrsfläche gehabt.

Erst in den Verhandlungen mit dem ADAC ab 1998 seien vom ADAC als Promoter großer Rennveranstaltungen Forderungen aufgestellt worden, um einen Motorrad-Grand-Prix auf dieser Strecke veranstalten zu können. Die dafür erforderlichen Maßnahmen

seien in den Jahren davor nicht vorhergesehen und demzufolge auch nicht zu koordinieren gewesen.

Eine rechtswidrige GVFG-Förderung von Seiten des SMWA würde nicht gesehen. Der stufenweise Ausbau zur Rennstrecke und die anfänglich vorgesehene weitere Nutzung außerhalb der Renntage für den öffentlichen Verkehr sei der Grund für die damalige Förderung gewesen. Zum Zeitpunkt der Förderung sei deshalb nicht gegen Bundesrecht verstoßen worden.

Das SMWA sagt eine Prüfung der vom SRH aufgedeckten Fehler bei der Vergabe von Bauleistungen, insbesondere auch hinsichtlich rechtlicher Aspekte zu.

5 Schlussbemerkungen

Der SRH folgt den Argumenten des SMWA nicht. Bereits im November 1997 war eine Rahmenvereinbarung zwischen SMWA und dem ADAC abgeschlossen worden, die Forderungen nach Umbaumaßnahmen enthielt, um die Homologation nach FIM-Vorschriften zu erlangen. Als Folge wurden dann auch entsprechende Baumaßnahmen durchgeführt, u. a. der Bau eines Tunnels, eines Parkplatzes und eines Start- und Zielturms. Auch die Darstellung des RP Chemnitz in der Stellungnahme zur Prüfungsmitteilung, es sei erst seit 1999 in die Maßnahmen am Sachsenring eingebunden gewesen, ist nicht zutreffend, denn die o. g. Maßnahmen wurden 1997/1998 z. T. im RP Chemnitz im Rahmen des GA-Zuwendungsverfahrens bearbeitet.

Gerade der vom SMWA betonte stufenweise Ausbau einer Maßnahme hätte ein Gesamtkonzept dringend erforderlich gemacht.

Die Beanstandung des SRH zum Einsatz von GVFG-Mittel bezog sich auf den Einsatz als Eigenmittlersatz des Zweckverbandes.

Das BBZ Leipzig ist zu groß und dadurch zu teuer gebaut worden.

Die vom SRH festgestellten strukturellen Mängel der GA-Zuwendungsbauförderung, welche mehrfach Inhalt der Jahresberichte waren, sind bisher nicht abgestellt worden.

1 Prüfungsgegenstand

Der SRH hat das Antrags- und Bewilligungsverfahren für die GA-Zuwendungsbaumaßnahme Biotechnologisch-Biomedizinisches Zentrum (BBZ) Leipzig geprüft. Nicht geprüft wurde, ob die Förderung von zwei Biotechnologiestandorten im Freistaat vertretbar ist und ob die entstehenden Nutzflächen (NF) mittel- und langfristig zweckentsprechend genutzt und damit die Förderzwecke erreicht werden können.

Die Sächsische Staatsregierung hat durch Kabinettsbeschluss vom 11.07.2000 ein Programm zum Ausbau der Bio- und Gentechnologie im Freistaat Sachsen beschlossen. Dazu gehört die Errichtung des BBZ Leipzig. Das Konzept für die Bioinnovationszentren weist einen wissenschaftlichen sowie einen im Vergleich dazu dreifach größeren Gebäudeteil für Unternehmen der gewerblichen Wirtschaft aus.

Für den von der Staatsregierung ermittelten Raumbedarf von 10.000 m² NF, davon 7.500 m² NF für die gewerbliche und 2.500 m² NF für die universitäre Nutzung, wurden Gesamtbaukosten (GBK) von 53,7 Mio. € (105 Mio. DM) festgesetzt. Der gewerbliche Teil ist als GA-Zuwendungsbaumaßnahme mit einer Förderquote von 60 % nach den Regelungen der GA-Infrastrukturförderung, Maßnahmebereich - Errichtung von Technologiezentren - durch das RP Leipzig gefördert worden.

Bauherr und Eigentümer des gewerblichen Teils des BBZ Leipzig wurde die Leipziger Gewerbehofgesellschaft (LGH) mbH. Die Stadt Leipzig als Gesellschafter der LGH mbH (81,48 %) beschloss, sich mit Eigenmitteln in Höhe bis zu 15 Mio. € (rd. 40 % der GBK) zu beteiligen.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Antrags- und Bedarfsprüfung

Das SMWA setzte weder das RP Leipzig als Bewilligungsbehörde noch den Zuwendungsempfänger über die vom Kabinett beschlossenen Flächen- und Kostenvorgaben in Kenntnis. In der Folge ging aus dem Realisierungswettbewerb ein Entwurf hervor, der eine Erhöhung der NF um 5.854 m² gegenüber der vom Kabinett gebilligten Obergrenze an NF von 10.000 m² ergab.

Mit der Vorlage der Entwurfsplanung erhöhte sich die NF nochmals auf nunmehr 16.802,01 m² (rd. 70 % über Flächenvorgabe).

Das RP förderte in Unkenntnis der Vorgaben die Maßnahme, ohne die Kürzung der NF vorzunehmen.

Erhöhte Flächenansätze waren auch beim universitären Teil feststellbar.

2.2 Flächen- und Kostenvergleich

Für den Neubau des BBZ Leipzig wurde ein flächenbezogener Kostenrichtwert von 5.368,6 €/m² (10.500 DM/m²) NF vorgegeben. Dieser wurde abgeleitet aus dem 25. und 28. Rahmenplan für Hochschulen (Bund). Diese Kostenrichtwerte sind keine geeignete Bemessungsgrundlage für gewerblich genutzte Gebäude. Der flächenbezogene Kostenrichtwert für den gewerblichen Teil hätte deutlich niedriger liegen müssen. Mit einem fehlerhaften flächenbezogenen Kostenansatz wurde für die Zuwendungsbaumaßnahme überhöhte GBK in Ansatz gebracht, die für die Durchführung der Maßnahme finanzielle Spielräume für Standarderhöhungen (hier Flächenerweiterungen) schufen.

Bei Einhaltung der vorgegebenen NF (7.500 m² NF) hätten sich mit den beantragten und bewilligten flächenbezogenen Kosten [2.991 € (5.850 DM) GBK/m²] förderfähige Ausgaben für den gewerblichen Teil von rd. 12,63 Mio. € (24,7 Mio. DM) einsparen lassen. Daraus hätte sich eine um rd. 8,95 Mio. € (17,5 Mio. DM) geringere Zuwendung und eine Einsparung der Eigenmittel der Stadt Leipzig von rd. 5,1 Mio. € (9,8 Mio. DM) ergeben.

2.3 Bewilligungsverfahren

Das RP erkannte Gesamtausgaben (vorläufig festzusetzende Kosten) von 32.488.202 € (63.541.400 DM) an und bewilligte Fördermittel von 19.158.107 € (37.470.000 DM) für eine NF von 16.802,01 m². Das BBZ Leipzig ist gegenüber den Flächenvorgaben der Staatsregierung zu groß und dadurch zu teuer gebaut worden.

Die Bewilligung erfolgte vorbehaltlich der Vorlage der baufachlichen Stellungnahme der OFD Chemnitz (Nr. 12 der Nebenbestimmungen). Diese Nebenbestimmung wurde im Änderungsbescheid dahingehend geändert, dass entsprechend der baufachlichen Stellungnahme die vorläufig angesetzten Kosten zu präzisieren seien und die überarbeitete Kostenschätzung der Bewilligungsbehörde vor der ersten Auszahlung vorzulegen sei. Mit dieser Festlegung im Zuwendungsbescheid war die erforderliche Bestimmtheit eines Verwaltungsaktes nicht gegeben (§ 36 VwVfG). Der Zuwendungsbescheid hätte so nicht erteilt werden dürfen.

Trotz Zusage des SMWA und des SMF, im Erlasswege sicherzustellen, dass Bewilligungen für Zuwendungsbaumaßnahmen nicht ohne vorherige (bau)technische Prüfung und Stellungnahme der zuständigen technischen Behörde ergehen, wurde dieser Zuwendungsbescheid wiederum ohne vorherige baufachliche Stellungnahme erteilt.

18 Monate nach Erteilung des Zuwendungsbescheides liegt noch kein Erbbaurechtsvertrag vor. Das RP hatte Fördermittel für eine Baumaßnahme bewilligt, die auf einem Grundstück durchgeführt wurde, welches sich nicht im Eigentum des Zuwendungsempfängers befindet.

2.4 Beteiligung der Bauverwaltung

Die OFD wurde an der Vorbereitung der geförderten Baumaßnahme erst zu einem Zeitpunkt beteiligt, als der Realisierungswettbewerb bereits stattgefunden und die Entwurfsplanung fast fertig gestellt war.

Die Flächenverhältnisse prüfte die OFD nicht und vergab insoweit die Möglichkeit, ggf. Missverhältnisse aufzudecken.

Zwei Kostenvergleiche hätten angemessene Bauwerkskosten ergeben. Außer Acht ließ die OFD dabei, dass die zugrunde gelegten Kostenrichtwerte aus dem Hochschulrahmenplan für den gewerblichen Teil nicht anzuwenden waren.

Die Übergabe der baufachlichen Stellungnahme verzögerte sich. Das RP hätte die OFD mehr in die Pflicht nehmen müssen, um den Projektablauf nicht zu gefährden.

Planerische und kostenmäßige Änderungen in den Bauunterlagen sind der Bauverwaltung durch die Bewilligungsbehörde nicht zur nachträglichen Zustimmung vorgelegt worden.

Die Bauverwaltung ließ zu, dass mit den gewählten Vergabearten gegen die Auflagen der Bewilligungsbehörde und damit auch gegen die VOB/A verstoßen wurde.

2.5 Vergabe

Die auszuschreibenden Bauleistungen sind in vier Lospakete aufgeteilt worden. Nur bei Los 1 ging dem Vertrag ein offenes Verfahren, das einer Öffentlichen Ausschreibung entspricht, voraus. Für die Lose 2 bis 4 wurde unberechtigterweise das nichtoffene Verfahren gem. § 3a Nr. 1b VOB/A gewählt.

3 Folgerungen

Das SMWA bleibt aufgefordert, das Förderverfahren für GA-Zuwendungsbaumaßnahmen einer grundlegenden Überprüfung zu unterziehen, um strukturelle Mängel abzustellen. Das SMF sollte die bereits seit Jahren beanstandete Qualität der baufachlichen Prüfung von Hochbauzuwendungsmaßnahmen durch die OFD hinsichtlich Termintreue und Qualität der Prüfung durch organisatorische Maßnahmen verbessern.

4 Stellungnahmen

Sächsisches Staatsministerium für Wirtschaft und Arbeit

Vorgaben für die Förderung in Gewerbe- und Technologiezentren bezüglich des notwendigen Flächenbedarfes und der Baukosten mit GA-Mitteln existieren nicht. Ein Consulting-Unternehmen habe für das Ministerium eine Bedarfsanalyse erstellt. Der ermittelte Raumbedarf sei jedoch nicht als „vom Kabinett gebilligte Obergrenze an Nutzfläche von 10.000 m²“ festgelegt worden. Vielmehr sei ausdrücklich das Rahmenprogramm für eine „Biotechnologie-Offensive Sachsen“ einschließlich seiner finanziellen Gesamtaufwendung zustimmend zur Kenntnis genommen worden.

Die in dem 25. und 28. Rahmenplan für Hochschulen angegebenen flächenbezogenen Kostenrichtwerte seien für die Kostenermittlung herangezogen worden, weil zum Zeitpunkt der Planung für solche Hochtechnologiezentren keine Erfahrungswerte vorgelegen hätten.

Nach Rechtsauffassung des SMWA handelt es sich bei der Auflage im Zuwendungsbescheid (vorbehaltlich der baufachlichen Stellungnahme der OFD) um einen Vorbehalt

des Widerrufs im Sinne des § 36 Abs. 2 Nr. 2 VwVfG und somit um eine zulässige Nebenbestimmung, der es nicht an Bestimmtheit fehlt.

Zum Zeitpunkt der Bewilligung hätten Grundbuchauszüge und ein Stadtratsbeschluss der Stadt Leipzig vorgelegen, in dem die Bestellung eines Erbbaurechts zugunsten der LGH bereits beschlossen gewesen sei.

Sächsisches Staatsministerium der Finanzen

Die Flächenverhältnisse konnten nicht von der OFD Chemnitz geprüft werden, da mit Erteilung des Prüfauftrages lediglich das vom RP zu bewilligende Raumprogramm und nicht die geringere, vom Kabinett beschlossene Hauptnutzfläche mitgeteilt worden sei.

Da die Leistungen für den universitären und gewerblichen Teil gemeinsam ausgeschrieben wurden, habe seitens der OFD keine besondere Prüfpflicht bestanden. Die Ausschreibung im nichtoffenen Verfahren beinhalte einen vergaberechtlichen Verstoß, der im Rahmen der Verwendungsnachweisprüfung festzustellen sei.

Bis September 2003 habe der Zuwendungsempfänger einen Zwischenverwendungsnachweis vorzulegen und zu eben diesem Punkt Stellung zu nehmen.

Regierungspräsidium Leipzig

Das RP habe den Kabinettsbeschluss erst im November 2002 erhalten und die dazu gehörige Kabinettsvorlage nie. Über deren Inhalt sei das RP erst im Zuge der Prüfung des SRH unterrichtet worden.

Es habe sich auf Anraten des SMWA wegen einer Prüfung und Bewertung des Raumprogramms an den Biotechnologieberater der Stadt Leipzig gewandt, denn eine eigenständige fachliche Prüfung sei dem RP ohne Vorgaben von Richtwerten oder Normen nicht möglich.

Das durch den Biotechnologieberater bestätigte Raumprogramm habe das RP seiner Bewilligungsentscheidung vom 23.10.2001 zugrunde gelegt und der OFD anschließend mit Schreiben vom 29.10.2001 zur baufachlichen Beurteilung mitgeteilt.

Nachdem der Bewilligungsbescheid aber vorbehaltlich der baufachlichen Stellungnahme der OFD erging und mit einem Widerrufsvorbehalt im Sinne von § 36 VwVfG versehen worden sei und da ferner die Gesamtkosten lediglich als vorläufige Gesamtkosten festgesetzt worden seien, habe kein Schaden für die öffentliche Hand entstehen können.

Im Übrigen habe das RP mit seiner Vorgehensweise einer besonderen Situation bei der zeitlichen Prüfung des Vorhabens durch die OFD infolge der längeren Erkrankung eines dortigen Mitarbeiters Rechnung getragen.

Schließlich hätten bei anderer Sachbehandlung auch 2001 keine Fördermittel mehr ausgezahlt werden können, nachdem die baufachliche Stellungnahme der OFD erst Ende November vorlag und das Vorhaben dem zuständigen Einplanungsausschuss im SMWA somit frühestens am 12. Dezember zur Bestätigung hätte vorgelegt werden können.

Eine Reduzierung der GBK auf Grundlage der baufachlichen Stellungnahme vom November 2001 sei dem RP zum damaligen Zeitpunkt verfrüht erschienen, zumal parallel die Prüfung durch den SRH erfolgt sei.

Die abschließende Feststellung der Kosten erfolge auf Grundlage eines vom Zuwendungsempfänger vorzulegenden Zwischenverwendungsnachweises, indem neben den Gesamtausgaben auch die tatsächlich entstandenen Flächen nachzuweisen seien, bis 30.09.2003; Schaden entstehe dadurch nicht, weil die für 2004 bewilligten Mittel in Höhe von 2 Mio. € noch nicht ausgezahlt worden seien.

5 Schlussbemerkungen

Der SRH hält an seinen Feststellungen und Folgerungen fest. Für gewerblich genutzte Gebäude war der gewählte Kostenrichtwert zu hoch. Folge waren finanzielle Spielräume, die in unnötige Flächenerweiterungen investiert werden konnten.

Über Flächen- und Kostenvorgaben, die sich aus der Kabinettsvorlage ergaben, hätte das SMWA das RP unterrichten müssen. Aber auch dem RP als Versäumnis ist es anzulasten, sich um die maßgeblichen Unterlagen nicht hinreichend bemüht zu haben.

Ohne die erforderliche Sachkenntnis zur Beurteilung baufachlicher Fragen durfte sich das RP schon gar nicht auf eine Beratung durch den Biotechnologieberater der Stadt einlassen, die ihrerseits zu rd. 81 % an der Zuwendungsempfängerin beteiligt ist.

Im Ergebnis hat keine Prüfung der Bewilligungsbehörde unter Zuhilfenahme externen Sachverständigen stattgefunden, sondern das RP hat es in Anbetracht der gegebenen Konstellation mittelbar dem Zuwendungsempfänger überlassen, über den angemessenen Raumbedarf zu befinden.

Rechtlich unzulänglich war überdies die Gestaltung des Zuwendungs- und Änderungsbescheides in Bezug auf das Vorliegen der baufachlichen Stellungnahme der OFD. Entgegen der Auffassung des SMWA und des RP sind beide Bescheide als ein Verwaltungsakt zu qualifizieren und dürfen keine in sich widersprüchlichen Regelungen enthalten.

Die Bewilligung von Zuwendungsbaumaßnahmen ohne vorherige technische Prüfung auf der Grundlage von Widerrufsvorbehalten und „vorläufig festgelegten GBK“ ist unzulässig, weil die Grundlage für eine zuwendungsrechtlich gebotene Abwägung zwischen staatsinterner Notwendigkeit, Angemessenheit (Wirtschaftlichkeit) und Subsidiarität der Förderung nicht gegeben war. Nachdem der Zuwendungsempfänger nach Erhalt der Bewilligung baulich entsprechende Fakten schuf, war eine spätere Korrekturmöglichkeit auch nicht gegeben.

Davon abgesehen schreibt das Zuwendungsrecht aus gutem Grund eine baufachliche Beteiligung der OFD vor Erlass des Bewilligungsbescheides vor. Hierüber hat sich das RP hinweggesetzt, aus Sorge im Jahr 2001 sonst keine Mittel mehr ausreichen zu können. Eine solche Vorgehensweise der Bewilligungsbehörde ist unter keinem Gesichtspunkt zu akzeptieren.

Der Hinweis des RP auf eine Erkrankung eines Mitarbeiters in der OFD ist unbeachtlich, denn in diesem Fall hätte eine Vertretung eingeschaltet werden müssen. Hinzu kommt, dass das der Prüfung zugrunde zu legende Raumprogramm der OFD erst nach Erlass des Bewilligungsbescheides übersandt wurde.

Unverständlich ist nach wie vor, dass das RP nicht sofort reagierte und seinen Bewilligungsbescheid änderte, als die fachliche Stellungnahme Ende November 2001 vorlag. Der Hinweis auf die im April 2002 eröffnete Prüfung des SRH geht völlig fehl, denn der SRH vertritt - wie dem RP bekannt sein sollte - nicht das RP in seiner Funktion und Verantwortung als Bewilligungsbehörde. Der SRH ist nicht Teil der exekutiven Verwaltung und hat somit auch keine unmittelbare Entscheidungsgewalt, sondern kann auf Missstände nur hinweisen; wie es auch in diesem Fall geschehen ist.

Das SMS hat keinen Rahmenplan aufgestellt, der den gesetzlichen Anforderungen entspricht. Die Pflegeeinrichtungsplanung der Landkreise und Kreisfreien Städte ist mangelhaft. Nahezu sämtliche Landkreise und Kreisfreien Städte haben keine Übersicht über die tatsächliche Anzahl der Pflegeplätze.

Dem SMS liegen anhand der Pflegeeinrichtungspläne der Landkreise und Kreisfreien Städte keine aussagekräftigen Erkenntnisse vor, ob der Aufbau einer ausreichenden pflegerischen Versorgungsstruktur erreicht wurde.

1 Prüfungsgegenstand

Der SRH hat die Bedarfs- und Investitionsplanung der Zuweisungen für Leistungen nach dem Sächsischen Pflegegesetz (SächsPflegeG) und die Ausgaben nach Art. 52 Pflege-Versicherungsgesetz (PflegeVG), Kap. 0803 Tit.Gr. 59 und Tit. 893 60, Hj. 2000 geprüft. Seit 1995 entstanden in dem zum 31.12.2002 ausgelaufenen Programm für die Förderung von stationären Pflegeeinrichtungen Ausgaben von rd. 1 Mrd. € (rd. 2 Mrd. DM), das entspricht einem jährlichen durchschnittlichen Investitionsvolumen von 127,8 Mio. € (250 Mio. DM).

Der Freistaat Sachsen ist verantwortlich für die Vorhaltung einer leistungsfähigen, zahlenmäßig ausreichenden und wirtschaftlich pflegerischen Infrastruktur (§ 9 SGB XI). Die Einzelheiten der Planung sind im SächsPflegeG geregelt. Ziel des Gesetzes ist, rechtliche Instrumente für eine Bedarfsplanung im Pflegebereich zu schaffen und die finanzielle Förderung von zugelassenen Pflegeeinrichtungen zu regeln. Dabei ist der Vorrang der häuslichen vor der ambulanten, der teilstationären und der vollstationären Pflege zu beachten. Die Angebote zur pflegerischen Versorgung sollen aufeinander abgestimmt werden.

Auch wenn der Freistaat Sachsen die Förderung eingestellt hat, trägt er die Verantwortung für die Bedarfsplanung. Das SMS hat gem. § 3 Abs. 1 SächsPflegeG einen Rahmenplan aufzustellen, der den zu erwartenden Bedarf an Pflegeplätzen in stationären Pflegeeinrichtungen in Form von Orientierungsdaten aufweist. Die Detailplanung wurde den Landkreisen und Kreisfreien Städten übertragen (Pflegeeinrichtungsplanung). Die Landkreise und Kreisfreien Städte sind nach § 3 Abs. 2 SächsPflegeG verpflichtet, jeweils für ihr Gebiet Pflegeeinrichtungspläne entsprechend den Orientierungsdaten aufzustellen und fortzuschreiben. Dies wurde im Gesetzentwurf zum SächsPflegeG vom 14.09.1995 damit begründet, dass die Landkreise und Kreisfreien Städte als Träger der kommunalen Selbstverwaltung die örtlichen Verhältnisse und die Bedarfssituation wegen ihrer Ortsnähe zuverlässig beurteilen können.

Die Planung des Freistaates Sachsen sowie der Landkreise und Kreisfreien Städte ist Voraussetzung für die Förderung nach dem SächsPflegerG. Das SMS stellt gem. § 4 Abs. 1 SächsPflegerG nach Maßgabe der Orientierungsdaten und auf der Grundlage der Pflegeeinrichtungspläne Investitionsprogramme auf.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Der Rahmenplan nach § 3 Abs. 1 SächsPflegerG ist Grundlage für die Entwicklung einer ausgewogenen, pflegerischen Versorgungsstruktur. Mit Hilfe des Rahmenplanes sollen pflegerische Versorgungsunterschiede zwischen den einzelnen Landkreisen und Kreisfreien Städten ausgeglichen werden. Das SMS ist der Auffassung, dass der Rahmenplan in Form der gesammelten und bestätigten Abstimmungsprotokolle mit den Landkreisen und Kreisfreien Städten vorliegt. In den Abstimmungsprotokollen ist die Zahl der bestehenden Pflegeplätze nach Einrichtungsart für jeden Landkreis gegliedert sowie deren Auslastungsgrad im Bereich der stationären Altenpflege für die über 65-Jährigen erfasst. Diese Abstimmungsprotokolle enthalten keine Aussagen zur demographischen Entwicklung, zur Pflegebedürftigkeit der Gesamtbevölkerung sowie zu bestimmten Altersgruppen. Auch eine Beschreibung der Sozialstruktur anhand von Kennzahlen wie der Arbeitslosenquote, der Familienstrukturen und der Haushaltseinkommen wurde nicht vorgenommen.

2.2 Das SMS hat eine Bestandsanalyse zur Zahl der betreuten Pflegebedürftigen in stationären Altenpflegeeinrichtungen durchgeführt, in die nur die über 65-Jährigen einbezogen wurden. Als Bedarfsprognose zur Zahl der noch zu schaffenden Pflegeplätze hat das SMS für den Bereich der Altenpflege in den Abstimmungsprotokollen Orientierungsdaten angegeben, z. B. 3 % der über 65-Jährigen. Bedarfsquoten, wie z. B. Quoten zur Zahl der tatsächlich betreuten Pflegebedürftigen im Verhältnis zur Einwohnerzahl oder zum Versorgungsgrad, hat das SMS nicht ermittelt.

2.3 Die Zahlen der Landkreise/Kreisfreien Städte über die tatsächlich betreuten Pflegebedürftigen sind wie die Zahlen des Statistischen Landesamtes z. T. erheblich höher als die vom SMS ermittelten Orientierungsdaten für den Bedarf an Pflegeplätzen. So ermittelte das SMS für den Landkreis Delitzsch einen Bedarf, der im Jahr 1999 um 367 Plätze geringer war als die Zahl der tatsächlich betreuten Pflegebedürftigen nach Angaben des LRA. Für die Stadt Dresden hat das SMS einen Bedarf für das Jahr 1999 von 2.459 Pflegeplätzen ermittelt, der um 535 Pflegeplätze geringer war als die tatsächliche Anzahl der betreuten Pflegebedürftigen lt. Angaben des Statistischen Landesamtes.

Bereits 1998 hielt das SMS eine Neubewertung der Orientierungsdaten für stationäre Pflegeeinrichtungen auf Grundlage von aussagekräftigen und repräsentativen Daten für erforderlich, um die verschiedenen demographischen Entwicklungstendenzen wie die Altersstruktur und die Entwicklungen bei der pflegerischen Versorgungsstruktur zu berücksichtigen. Tatsächlich hat das SMS keine solche Untersuchung des Bedarfs an stationären Pflegeeinrichtungen durchgeführt und dementsprechend auch keine Neubewertung der Orientierungsdaten vorgenommen.

2.4 Das SMS hat den Rahmenplan in Form der Orientierungsdaten nicht öffentlich bekannt gegeben.

2.5 Pflegeeinrichtungspläne des SMS für spezifisch pflegerische Belange, wie z. B. Wachkoma-Patienten, liegen nicht vor. Zur Ermittlung des Bedarfs an Pflegeplätzen für den Bereich der Wachkoma-Patienten wurde nur auf den Bestand an Pflegeplätzen im

Regierungsbezirk Dresden abgestellt. Eine Bestandsanalyse für den Bereich der Wachkoma-Patienten wurde auch für die Regierungsbezirke Leipzig und Chemnitz durchgeführt, jedoch für die Bedarfsanalyse für den Freistaat Sachsen nicht berücksichtigt.

2.6 Das SMS ist nach § 13 Abs. 1 SächsPflegerG ermächtigt, das Nähere über die Bedarfsplanung durch Rechtsverordnung zu regeln, insbesondere die Orientierungsdaten nach § 3 Abs. 1 SächsPflegerG zur Ermittlung des Bedarfs in den Landkreisen und Kreisfreien Städten festzusetzen. Eine entsprechende Rechtsverordnung hat das SMS nicht erlassen. Ebenso wurden keine Kriterien zur Bestands- und Bedarfsanalyse durch die Landkreise und Kreisfreien Städte festgelegt.

2.7 Die Pflegeeinrichtungspläne der Landkreise und Kreisfreien Städte bestehen fast ausschließlich aus Altenhilfeplänen. Pflegebedürftige unter 65 Jahren - das sind 20 % aller Pflegebedürftigen - wurden bei der Planung nicht berücksichtigt. In zahlreichen Landkreisen und Kreisfreien Städten wurde der Vorrang der privaten und freigemeinnützigen Träger nicht beachtet. So wurden im Mittleren Erzgebirgskreis 62,5 % und im Landkreis Döbeln 42,9 % der stationären Pflegeeinrichtungen von öffentlichen Trägern betrieben.

2.8 Nahezu sämtliche Landkreise und Kreisfreien Städte haben keine Übersicht über die tatsächliche Anzahl an Pflegeplätzen. Die meisten Landkreise und Kreisfreien Städte weisen ausschließlich die geförderten stationären Pflegeplätze in ihren Pflegeeinrichtungsplänen aus. Außerhalb der Pflegeeinrichtungsplanung entstanden Pflegekapazitäten, die z. T. nicht in der Pflegeeinrichtungsplanung berücksichtigt wurden. Viele Einrichtungen wurden ohne Fördermittel errichtet. Dennoch wurden lediglich die geförderten Einrichtungen in die Bestands- und Bedarfsanalyse einbezogen. Das LRA Meißen gab z. B. an, dass rd. 350 Pflegebedürftige in nicht geförderten Pflegeeinrichtungen betreut werden, die außerhalb der Pflegeeinrichtungsplanung existieren.

Anhand der Pflegeeinrichtungspläne der Landkreise und Kreisfreien Städte liegen dem SMS keine aussagekräftigen Erkenntnisse darüber vor, ob der Aufbau einer ausreichenden pflegerischen Versorgungsstruktur erreicht wurde.

2.9 Nach Maßgabe der Orientierungsdaten und auf Grundlage der Pflegeeinrichtungspläne hat das SMS Investitionsprogramme aufzustellen. Als Investitionsprogramm führt das SMS eine „Investitionsliste“, aus der die jeweilige Pflegeeinrichtung, die zu schaffende Pflegekapazität, die zuwendungsfähigen Kosten, die Finanzhilfen des Bundes sowie der Finanzierungsanteil des Landes hervorgehen. In der „Investitionsliste“ fehlen insbesondere die Höhe der Eigenanteile der Landkreise und Kreisfreien Städte sowie die Eigenmittel der Träger der Pflegeeinrichtungen.

3 Folgerungen

3.1 Das SMS muss einen Rahmenplan erstellen, der den Anforderungen des § 3 Abs. 1 SächsPflegerG genügt und dazu dienen kann, die bedarfsgerechte Versorgung der Bevölkerung mit Pflegeeinrichtungen zu gewährleisten (vgl. auch § 1 SächsPflegerG).

Der zu erstellende Rahmenplan soll Aussagen zur demographischen Entwicklung, zur Pflegebedürftigkeit der Gesamtbevölkerung, zu bestimmten Altersgruppen ebenso enthalten wie eine Beschreibung der Sozialstruktur anhand von Kennzahlen (z. B. Arbeitslosenquote, Haushaltseinkommen). Der Rahmenplan und die Bestandsanalyse dürfen nicht auf Einrichtungen der Altenpflege beschränkt werden. Vielmehr müssen bereits im

Rahmen der Bestandsanalyse alle Pflegebedürftigen, die Indikation und Pflegestufen erfasst werden, um ein umfassendes Bild von den betreuten Pflegebedürftigen darstellen zu können. Aus der Bestandsanalyse können dann Rückschlüsse auf Versorgungsdefizite oder Betreuungsalternativen (z. B. betreutes Wohnen) aufgezeigt werden.

3.2 Auf Grundlage der Bestandsanalyse sollte das SMS Bedarfsquoten für den erwarteten Bedarf ermitteln (z. B. Quoten zur Zahl der tatsächlich betreuten Pflegebedürftigen im Verhältnis zur Einwohnerzahl oder zum Versorgungsgrad). Um Fehlinvestitionen öffentlicher Mittel zu vermeiden, muss das SMS - ausgehend vom konkret ermittelten Bedarf an Pflegeplätzen - in den einzelnen Versorgungsbereichen feststellen, welche Zahl von Pflegeplätzen zur stationären Versorgung erforderlich ist.

3.3 Es ist nicht nachvollziehbar, weshalb der vom SMS ermittelte Bedarf z. T. deutlich geringer ist als die vom Statistischen Landesamt und den Landkreisen/Kreisfreien Städten erhobene Zahl der tatsächlichen betreuten Pflegebedürftigen. Die Orientierungsdaten sind auf Grundlage einer Bestands- und Bedarfsanalyse zu ermitteln und nach § 3 Abs. 1 SächsPfleG im Rahmenplan auszuweisen.

3.4 Der Rahmenplan sollte veröffentlicht werden, um den Landkreisen/Kreisfreien Städten als Orientierung für ihre Pflegeeinrichtungsplanung zu dienen.

3.5 Das SMS hat für spezifisch pflegerische Belange nach § 3 Abs. 3 SächsPfleG einen Pflegeeinrichtungsplan zu erstellen, in denen die Anzahl der vorhandenen Plätze, der Gesamtbedarf an Pflegeplätzen und neu zu schaffende Pflegeplätze ausgewiesen werden.

Die bisher durchgeführte Bestands- und Bedarfsanalyse für den Bereich der Wachkoma-Patienten ist nicht ausreichend. Vielmehr ist die Analyse unter Berücksichtigung der Ergebnisse aller Regierungsbezirke umfassend durchzuführen.

3.6 Das SMS muss zumindest die Kriterien für eine Bestands- und Bedarfsanalyse durch die Landkreise und Kreisfreien Städte regeln, um eine einheitliche und vergleichbare Pflegeeinrichtungsplanung zu gewährleisten.

3.7 Die Pflegeeinrichtungsplanung der Landkreise und Kreisfreien Städte ist mangelhaft. Grundlage für die Pflegeeinrichtungsplanung der Landkreise und Kreisfreien Städte müssen gem. § 3 Abs. 2 SächsPfleG die Orientierungsdaten des SMS sein.

Das SMS muss künftig im Rahmen seiner Verantwortung nach § 2 SächsPfleG darauf hinwirken, dass die Landkreise und Kreisfreien Städte die Vielfalt der Trägerlandschaft gewährleisten und eine Pflegeeinrichtungsplanung nach den Orientierungsdaten des Rahmenplans aufstellen.

3.8 In die Pflegeeinrichtungsplanung der Landkreise und Kreisfreien Städte sind alle Pflegebedürftigen sämtlicher Bevölkerungsgruppen sowie alle geförderten und nicht geförderten Pflegeplätze einzubeziehen, auch um Überkapazitäten und Kapazitätsengpässe feststellen zu können und eine frühe Steuerung zu ermöglichen.

Der SRH hält es für möglich, dass die Schaffung einer ausreichenden pflegerischen Versorgungsstruktur auch mit geringeren Fördermitteln möglich gewesen wäre.

4 Stellungnahme des Ministeriums

4.1 Das SMS räumt ein, der ermittelte Bedarf an Pflegeplätzen sei deutlich geringer gewesen als die tatsächliche Zahl der Pflegebedürftigen. Pflegeheime seien nach der Sanierung mit der deutlich kleineren Platzzahl im Plan enthalten. Pflegeeinrichtungen seien auch außerhalb der Planung ohne Fördermittel errichtet worden. Ferner würden die vorhandenen Pflegeplätze teilweise von Menschen ohne Pflegestufe belegt.

4.2 Die Beanstandungen des SRH im Hinblick auf eine ausreichende Bestands- und Bedarfsanalyse werden nicht bestritten. Das SMS wendet jedoch ein, Pflegeeinrichtungspläne für spezifisch pflegerische Belange lägen für die Wachkoma-Patienten seit 2001 sowie in Gestalt der Vereinbarung mit den Pflegekassen für behinderte Pflegebedürftige vor.

4.3 Pflegebedürftige unter 65 Jahren seien überwiegend Behinderte, chronisch psychisch Kranke oder Suchtkranke, für die es im Hinblick auf § 71 Abs. 4 SGB XI eigene Einrichtungen und Planungen gebe.

5 Schlussbemerkungen

Es ist nicht erkennbar, warum sich der Bedarf an Pflegeplätzen aufgrund von Sanierungsmaßnahmen reduziert haben soll. Das Argument der Fehlbelegungen kann nicht herangezogen werden, da auch der SRH die Fehlbelegungen bei den unter Pkt. 2.3 genannten Daten nicht berücksichtigte.

Bei stationären Einrichtungen für Kranke und Behinderte nach § 71 Abs. 4 SGB XI stehen Leistungen zur medizinischen Vorsorge und Rehabilitation, zur Teilhabe am Arbeitsleben oder am Leben in der Gemeinschaft u. a. im Vordergrund des Einrichtungszwecks.

Die Einrichtungen und auch deren Planung sind auf die Bedürfnisse der Pflegebedürftigen nicht hinreichend zugeschnitten, weil der Zweck der Behindertenhilfeeinrichtungen in der Eingliederungshilfe liegt und nicht in der pflegerischen Betreuung. Der SRH hat empfohlen, die verschiedenen Planungen zusammenzuführen, um auch für pflegebedürftige Behinderte, psychisch Kranke sowie geistig Behinderte eine auf ihre Bedürfnisse zugeschnittene pflegerische Versorgung zu gewährleisten. Dadurch kann das SMS einen Überblick über alle Versorgungsbereiche herstellen und Fördermöglichkeiten bündeln.

Das SMS hatte keine hinreichenden Kenntnisse über die Höhe des Zuwendungsbedarfs. Eine Analyse der pflegerischen Versorgungsstruktur im ambulanten Bereich ist nicht erfolgt.

Allein im Hj. 2000 wurden Zuwendungen in Höhe von rd. 10 Mio. € auf Verwahrkonten gezahlt. Die Bildung von Verwahrkonten durch das SMS war nicht zulässig. Die Erklärungen der Landkreise und Kreisfreien Städte zur Förderwürdigkeit der Zuwendungsempfänger waren nicht aussagefähig.

Die Durchführung des Bewilligungsverfahrens war mangelhaft.

1 Prüfungsgegenstand

Der SRH hat die bestimmungsgemäße Verwendung der Zuwendungen zur Förderung ambulanter Pflegeeinrichtungen (Pflegedienste) nach § 10 Sächsisches Pflegegesetz (SächsPflegeG) geprüft. Im Hj. 2000 wurden hierfür durch die RP Zuwendungen in Höhe von 10,1 Mio. € (19,7 Mio. DM) bewilligt.

Der Freistaat Sachsen förderte nach § 10 SächsPflegeG i. V. m. PflegedienstVO* die notwendigen Aufwendungen für Gebäude und sonstige abschreibungsfähige Anlagegüter für ambulante Pflegeeinrichtungen (Pflegedienste). Die Förderung erfolgte entsprechend den §§ 23, 44 SÄHO sowie den hierzu erlassenen VwV (§ 11 Abs. 1 SächsPflegeG).

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Das SMS hatte keine hinreichenden Kenntnisse über die Höhe des Zuwendungsbedarfs und keinen Überblick über die Versorgungsstruktur im ambulanten Pflegebereich. Insbesondere ist dem SMS nicht bekannt, wie viele Pflegedienste bestehen und wie viele Pflegedienste notwendig wären, um eine ausreichende Versorgungsstruktur zu gewährleisten. Eine Analyse der pflegerischen Versorgungsstruktur im ambulanten Bereich ist nicht erfolgt. Messbare Zielgrößen für den Aufbau einer zahlenmäßig ausreichenden und wirtschaftlichen Versorgungsstruktur sowie zur Vermeidung der Belastung der Pflegebedürftigen durch Investitionsaufwendungen (z. B. die Versorgungsdichte im ambulanten Pflegebereich oder die mittelfristige demographische Entwicklung) hat das SMS nicht entwickelt.

* Verordnung des SMS über die Förderung nach § 10 SächsPflegeG und die gesondert berechenbaren Aufwendungen nach § 82 Abs. 3 und 4 SGB XI bei Pflegediensten vom 10.08.1996.

2.2 Erfolgskontrollen wurden nicht durchgeführt. Die Förderung wurde vom 01.01.2001 an eingestellt, ohne dass geprüft worden war, ob der Aufbau einer ausreichenden und wirtschaftlichen pflegerischen Versorgungsstruktur im ambulanten Bereich erreicht worden war.

2.3 Nach § 5 Abs. 1 PflegedienstVO wird die Zuwendung als Festbetrag in Höhe von 7 % der mit den Pflegekassen im vorangegangenen Bewilligungszeitraum abgerechneten Pflegeleistungen gewährt. Bei Festlegung des Festbetrages hatte das SMS keine Kenntnis über die Einnahmen und die Höhe der voraussichtlich anfallenden Ausgaben der Pflegedienste. Vor Festsetzung der Festbeträge wurden keine Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen durchgeführt, um den Handlungsbedarf auch im Hinblick auf die Höhe der Förderung vor Beginn und während der Förderung der Investitionsaufwendungen zu erkennen.

Die Erhebungen des SRH zeigen, dass die Finanzausstattung der Pflegedienste und der Investitionskostenanteil am Pflegeumsatz sehr unterschiedlich sind. Zum Beispiel gibt es Pflegedienste, deren Träger Jahresüberschüsse von bis zu 5,62 Mio. € (11 Mio. DM) erzielt haben, während andere Insolvenz angemeldet haben. Ferner führen mehrere Pflegedienste unterschiedlich hohe Investitionsaufwendungen gemessen an den Pflegeleistungen des Vorjahres z. B. auf einen erhöhten Investitionsbedarf in den Gründungsjahren zurück, da die Gründungsaufwendungen höher sind als evtl. Erhaltungs- und Erweiterungsinvestitionen. So wurden neu gegründete Pflegedienste, deren Pflegeleistungen in den Gründungsjahren deutlich geringer waren, gegenüber bestehenden Pflegediensten benachteiligt.

Weitere Kriterien wie die Größe des Pflegedienstes, regionale Besonderheiten etwa lange Fahrtwege im ländlichen Raum oder die Versorgungsdichte im Tätigkeitsgebiet, fanden bei Bemessung des Festbetrages ebenfalls keine Berücksichtigung. Gerade die Größe des Pflegedienstes spielte nach den Erkenntnissen des SRH eine wesentliche Rolle bei der Höhe des Investitionskostenanteils, da Pflegedienste mit hohem Umsatz an Pflegeleistungen geringere Investitionsaufwendungen im Verhältnis zum Pflegeumsatz haben als Pflegedienste mit verhältnismäßig geringem Umsatz.

2.4 Nach § 5 Abs. 3 PflegedienstVO wurden die Zuwendungen auf den bei der Landeskasse eingerichteten Verwahrkonten für jeden Zuwendungsempfänger verwaltet. Allein im Hj. 2000 wurden Zuwendungen in Höhe von rd. 10 Mio. € (rd. 19,7 Mio. DM) auf Verwahrkonten gezahlt, bevor sie an die Zuwendungsempfänger ausgezahlt wurden. Ausgabenreste wurden nicht gebildet.

2.5 Die Erklärungen der Landkreise und Kreisfreien Städte zur Förderwürdigkeit der Zuwendungsempfänger enthielten keine Aussagen zum Bedarf, zur Qualität der Versorgungssicherheit, zur Vernetzung der Angebote, zur Vielfalt der Träger und zu ordnungspolitischen Gesichtspunkten (s. § 4 Abs. 1 Nr. 3 PflegedienstVO). Das SMS hat diese Kriterien nicht näher bestimmt. Die Landkreise und Kreisfreien Städte waren nicht in der Lage, diese Kriterien sachgerecht zu beurteilen.

2.6 Die Bewilligungsbehörden, die RP, haben aufgrund eines Erlasses des SMS auf die Vorlage von Kosten- und Finanzierungsplänen der Zuwendungsempfänger verzichtet. So konnte die gesicherte ordnungsgemäße Geschäftsführung der Zuwendungsempfänger, die Sicherung der Gesamtfinanzierung sowie die Leistungskraft der Zuwendungsempfänger nicht geprüft werden. Die RP haben keine weiteren begründenden Unterlagen wie Wirtschaftspläne oder Jahresabschlüsse der Vorjahre angefordert. Insbesondere konnten die RP und damit auch das SMS für die Zukunft nicht feststellen, ob die Höhe des Festbetrages von 7 % der mit den Pflegekassen abgerechneten Pflege-

leistungen für weitere Bewilligungen in künftigen Haushaltsjahren noch notwendig und angemessen war.

2.7 Nach den Zuwendungsbescheiden, die auf Grundlage eines Musterbescheides des SMS erstellt wurden, konnten Fördermittel außerhalb des Bewilligungszeitraumes abgerufen werden. Die ANBest-P wurden nicht zum Bestandteil der Zuwendungsbescheide erklärt. Von den Zuwendungsempfängern wurde kein Nachweis der Verwendung entsprechend Vorl. VwV Nr. 10 zu § 44 SÄHO verlangt. Weiterhin wurden in den Zuwendungsbescheiden keine Zweckbindungsfristen und Mitteilungspflichten der Zuwendungsempfänger geregelt. Die RP Dresden und Chemnitz haben weder Antragsprüfvermerke noch Vermerke zur Prüfung der Verwendungsnachweise gefertigt.

2.8 Nach § 7 PflegedienstVO war ein einfacher Verwendungsnachweis zugelassen. Die RP forderten Originalrechnungen in Höhe des beantragten Auszahlungsbetrages. Tatsächlich legten die Zuwendungsempfänger mit dem Auszahlungsantrag einen Nachweis über die Mittelverwendung vor.

2.9 Die RP Chemnitz und Dresden haben Ausgaben für Mietnebenkosten, Versicherungen und Steuern mit Zuwendungen in Höhe von rd. 140,61 T€ (rd. 275 TDM) gefördert. Die Zuwendungsempfänger verwendeten Fördermittel in Höhe von 17,90 T€ (35 TDM) zweckwidrig für „Betreutes Wohnen“, Einrichtungen für Schwerbehinderte oder für private Zwecke, z. B. für den Bau eines Wintergartens und den Ausbau eines Bades für den privaten Wohnbereich.

3 Folgerungen

3.1 Bei der Haushaltsaufstellung hat das SMS die Grundsätze der §§ 6 und 23 SÄHO nicht genügend beachtet. Das SMS konnte nicht ermitteln, in welcher Höhe Fördermittel notwendig waren, um den gesetzlichen Auftrag nach § 9 SGB XI und § 2 SächsPflegeG zu erfüllen.

Das SMS muss künftig die Höhe des Zuwendungsbedarfs vor Beginn der Förderung auf Grundlage von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen ermitteln. Diese sollten mindestens Aussagen zur Analyse der Ausgangslage und des Handlungsbedarfs, zu den Zielen, Prioritätsvorstellungen und finanziellen Auswirkungen für den Haushalt, zum Zeitplan sowie zu den Kriterien und Verfahren der Erfolgskontrolle enthalten.

3.2 Bisher kann nicht beurteilt werden, ob das Förderziel nach § 1 PflegedienstVO - der Aufbau einer ausreichenden pflegerischen Versorgungsstruktur im ambulanten Bereich - erreicht wurde. Der SRH empfiehlt, zukünftig messbare Ziele zur Prüfung der Wirtschaftlichkeit von Maßnahmen im Rahmen der Erfolgskontrolle zu entwickeln. Beispielsweise könnte eine ausreichende Versorgungsstruktur durch den Versorgungsgrad unter Berücksichtigung regionaler Besonderheiten definiert werden.

3.3 Die Bemessung der Höhe der Festbeträge ist künftig mit großer Sorgfalt auch im Rahmen einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung nachvollziehbar vorzunehmen (s. die Hinweise des SMF, Vorl. VwV G 4 zu Nr. 2.2.1 zu § 44 SÄHO). Dabei hat das SMS objektiverbare Kriterien aufzustellen, die sich vor allem an den zuwendungsfähigen Ausgaben (z. B. Investitionen, Miete, Pacht) orientieren.

3.4 Die Bildung von Verwahrkonten nach § 5 Abs. 3 PflegedienstVO verstößt gegen haushaltsrechtliche Bestimmungen, insbesondere gegen § 60 Abs. 2 SÄHO. Nach § 60 Abs. 2 SÄHO darf eine Einzahlung nur in Verwahrung genommen werden, solange

sie nicht endgültig gebucht werden kann. Als Verwahrungen sind alle Einzahlungen zu buchen, für die keine Buchungsstelle angegeben oder der Kasse nicht bekannt ist sowie als uneinbringlich geltende Auszahlungen. Die Zuwendungen nach der PflegedienstVO werden für die Ausgaben zur Förderung der Leistungen nach dem SächsPflegerG umgebucht, sodass die Zahlungsmittel dem Freistaat Sachsen weiterhin unverändert zur Verfügung stehen. Daher handelt es sich bei der Buchung der bewilligten Zuwendungen auf die Verwahrkonten nicht um Einzahlungen. Es handelt sich auch nicht um als uneinbringlich geltende Auszahlungen, weil die Kontenverbindungen der einzelnen Zuwendungsempfänger bekannt sind. Die Auszahlung der Zuwendungen auf Verwahrkonten kann ebenfalls nicht als Vorschuss nach § 60 Abs. 1 SÄHO gewertet werden, da die Zuwendungen anhand der Auszahlungsanträge hätten endgültig gebucht werden können. Als Vorschuss darf eine Ausgabe nur gebucht werden, wenn die Verpflichtung zur Leistung zwar feststeht, die Ausgabe aber noch nicht endgültig gebucht werden kann.

Die Zahlung der Haushaltsmittel auf Verwahrkonten verstößt auch gegen den Grundsatz der Jährlichkeit nach § 11 Abs. 1 SÄHO, wonach nur die Haushaltsmittel veranschlagt werden dürfen, die im betreffenden Haushaltsjahr tatsächlich ausgezahlt werden sollen. Bei dem hier praktizierten Förderverfahren ist eine Auszahlung oft erst in künftigen Haushaltsjahren erfolgt.

Der SRH empfiehlt, bei ähnlichen Auszahlungsverfahren künftig Ausgabereste nach § 19 SÄHO zu bilden. Die Übertragbarkeit fördert die wirtschaftliche und sparsame Verwendung der Mittel, wenn durch den Übertragungsvermerk eine kontinuierliche finanzielle Abwicklung des Gesamtprogramms begünstigt und die Gefahr ausgeschaltet wird, dass die Verwaltung den vollständigen Verbrauch der Mittel nur deshalb verwirklicht, weil sie den Verfall der Mittel zum Jahresende verhindern will, obwohl für die Ausgaben keine zwingende Notwendigkeit besteht.

3.5 Die Förderung erfolgte ohne die durch Gesetz und PflegedienstVO vorgeschriebene qualifizierte Stellungnahme der Landkreise und Kreisfreien Städte. Das SMS hätte auch prüfen müssen, ob Aufsichtsmaßnahmen gegenüber den Landkreisen und Kreisfreien Städten eingeleitet werden müssen, die ihrer Verantwortung nach dem SächsPflegerG nicht gerecht wurden.

3.6 Anträge auf Zuwendungen müssen gem. Vorl. VwV Nr. 3.2 zu § 44 SÄHO die zur Beurteilung der Notwendigkeit und Angemessenheit der Zuwendung erforderlichen Angaben enthalten. Bei Festbetragsfinanzierung ist erforderlich zu prüfen, ob sich die Einnahmen- und Ausgabensituation der Zuwendungsempfänger verändert hat und ob demnach die Höhe des Festbetrages noch notwendig und angemessen ist (vgl. die Hinweise des SMF, Vorl. VwV G 4 zu Nr. 2.2.1 zu § 44 SÄHO). Auf Verlangen der Bewilligungsbehörde sind die Angaben in den Anträgen künftig durch geeignete Unterlagen zu belegen.

3.7 Das Zuwendungsverfahren war mangelhaft. Die Zuwendungsbescheide entsprachen nicht den Anforderungen von Vorl. VwV Nr. 4 zu § 44 SÄHO. Zweckbindungsfristen sind z. B. bei der Beschaffung von Pkw oder Ausstattungsgegenständen notwendig, die innerhalb kurzer Zeit wieder veräußert werden könnten.

Das SMS muss sicherstellen, dass im Rahmen des Antrags- und Bewilligungsverfahrens sowie bei Prüfung der Verwendungsnachweise die Anforderungen der Vorl. VwV zu § 44 SÄHO beachtet werden. Antragsprüfvermerke und Vermerke zur Prüfung der Verwendungsnachweise sind nach Vorl. VwV Nr. 3.3 und 11.2 zu § 44 SÄHO zu fertigen.

3.8 Nach Vorl. VwV Nr. 10 zu § 44 SÄHO i. V. m. Nr. 6.6 ANBest-P besteht ein einfacher Verwendungsnachweis aus einem Sachbericht und einem zahlenmäßigen Nachweis, in dem alle mit dem Verwendungszweck zusammenhängenden Einnahmen und Ausgaben dargestellt sind.

3.9 Ausgaben für Versicherungen und Steuern sind gem. § 2 PflegedienstVO nicht förderfähig. Aufwendungen, die nicht mit dem Pflegebetrieb in Verbindung stehen, weil sie beispielsweise für „Betreutes Wohnen“, Einrichtungen für Schwerbehinderte oder für private Zwecke entstanden, sind ebenfalls nicht förderfähig. Gleiches gilt für Mietnebenkosten, weil sie keine Investitionen darstellen, sondern vielmehr zur Aufrechterhaltung des laufenden Geschäftsbetriebes (z. B. Wasser- und Wärmeversorgung, Wasser- und Müllentsorgung) dienen. Darüber hinaus werden u. a. auch Mietnebenkosten durch den Pflegesatz der Pflegekassen abgegolten.

Die RP müssen prüfen, inwieweit die Zuwendungsbescheide zu widerrufen und die Zuwendungen zurückzufordern sind.

4 Stellungnahme des Ministeriums

4.1 Das SMS habe seit 2001 einen Überblick über die pflegerische Versorgungsstruktur zum Stichtag 15.12.1999. Da eine bundesrechtliche Regelung fehle, hätten statistische Erhebungen nicht früher vorgenommen werden können. Erfolgskontrollen seien durchgeführt worden. Die Förderung sei zum 01.01.2001 eingestellt worden, weil eine leistungsfähige, wirtschaftliche und zahlenmäßig ausreichende pflegerische Versorgungsstruktur im ambulanten Bereich bestehe.

4.2 Aus Gründen der Verwaltungsvereinfachung sei die Höhe des Festbetrages nicht weiter differenziert worden.

4.3 Die Vorlage von Kosten- und Finanzierungsplänen widerspreche dem Wesen der Pflegedienstförderung. Die PflegedienstVO enthalte spezielle Regelungen, die mit den ANBest-P nicht vereinbar seien.

4.4 Die Verwahrkonten seien vom SMF gefordert worden. Die auf § 12 SächsPflegeG beruhende PflegedienstVO sei als speziellere Regelung bevorzugt anzuwenden.

4.5 Das SMS teilt unsere Folgerungen zur Förderfähigkeit der Ausgaben für Versicherungen und Steuern. Die Zuwendungsbescheide könnten wegen Ablauf der Jahresfrist seit Kenntnisnahme nicht widerrufen werden.

5 Schlussbemerkung

Ein Überblick über die Versorgungsstruktur erst zum Zeitpunkt der Einstellung der Förderung genügt weder für eine Analyse der Lage noch für Erfolgskontrollen. Das SMS hätte auch ohne bundesrechtliche Regelung die pflegerische Versorgungsstruktur bereits bei Beginn der Förderung analysieren und regelmäßig Erfolgskontrollen mit messbaren Zielgrößen durchführen müssen. Dies erfolgte nicht. Gegebenenfalls hätte danach die Förderung schon zu einem früheren Zeitpunkt beendet werden können. Im Rahmen des Prüfungsverfahrens teilte das SMS noch im März 2003 mit, die Einstellung der Förderung beruhe auf einer sozialpolitischen Entscheidung.

Die Verordnungsermächtigung nach § 13 Abs. 2 SächsPflegerG betrifft nur das Förderverfahren, nicht die Bildung von Verwahrkonten.

Nach § 1 Abs. 2 PflegedienstVO gelten die Vorl. VwV zu § 44 SÄHO, soweit in der PflegedienstVO nichts anderes bestimmt ist. Abweichende Vorschriften von den Vorl. VwV zu § 44 SÄHO enthält die PflegedienstVO nicht.

Die dem SMS seit 1993 für die Förderung der Maßnahmen für „Arbeit statt Sozialhilfe“ entstandenen Ausgaben von insgesamt 7,46 Mio. € waren nicht notwendig.

Durch die Bündelung der Ausgaben und Förderprogramme des SMS und des SMWA hätte eine höhere Effektivität der Förderung erreicht werden können.

1 Prüfungsgegenstand

Das SMS fördert seit 1993 Maßnahmen für „Arbeit statt Sozialhilfe“, für die im Haushaltsplan insgesamt 11,04 Mio. € (21,6 Mio. DM) veranschlagt wurden. Tatsächlich entstanden dem SMS seit 1993 Ausgaben von insgesamt 7,46 Mio. € (14,6 Mio. DM). Zweck der Förderung ist, Sozialhilfeempfängern, die „aufgrund ihrer geringen beruflichen Qualifikation oder wegen körperlicher, geistiger oder seelischer Probleme oder mangelnder Unterkunft auf dem freien Arbeitsmarkt nicht vermittelbar sind, durch geeignete Qualifizierung die Eingliederung ins Erwerbsleben zu erleichtern und sie so bei der Schaffung einer dauerhaften Lebensgrundlage zu unterstützen“ (s. die Richtlinie „Arbeit statt Sozialhilfe“ des SMS vom 10.06.1997). Für die Hj. 2003 und 2004 ist keine Förderung vorgesehen.

Im Rahmen der Prüfung der Förderung von Maßnahmen für „Arbeit statt Sozialhilfe“ hat der SRH u. a. die Notwendigkeit und Angemessenheit der Ausgaben sowie die Administration der Förderrichtlinie geprüft.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Die vom SMS angestrebte Verringerung der Ausgaben der Sozialhilfe liegt vorrangig im Interesse der örtlichen Träger der Sozialhilfe. Die Notwendigkeit der Förderung durch das SMS ist nicht schlüssig begründet worden.

Das SMS hat bisher nicht geprüft, ob Ausgaben und Förderprogramme des SMS und des SMWA zur Wiedereingliederung von Sozialhilfeempfängern in den ersten Arbeitsmarkt gebündelt werden können. Im Einzelplan des SMWA wurden für die Förderung der beruflichen Bildung und Bekämpfung der Arbeitslosigkeit allein für die Hj. 2001/2002 insgesamt 420,79 Mio. € (823 Mio. DM) veranschlagt. Die 1999 tatsächlich entstandenen Ausgaben des SMWA betragen 376,82 Mio. € (737 Mio. DM). Zwei Förderprogramme - die Richtlinie des SMS und eine Richtlinie des SMWA für die Förderung von Maßnahmen, die aus dem Europäischen Sozialfonds (ESF) mitfinanziert werden - zielen auf eine z. T. schrittweise Integration der Sozialhilfeempfänger in den ersten Arbeitsmarkt und sollen der Entlastung der Sozialhilfeträger dienen.

2.2 Die Förderung mit Mitteln des SMS erfolgte seit 1993 als „Modellprojekt“. Eine zeitliche Befristung des Projektes war nicht vorgesehen.

2.3 Eine Förderkonzeption mit messbaren Zielgrößen (Kennzahlen) hat das SMS nicht erstellt. Weder das SMS noch die Bewilligungsbehörden - die RP - haben bisher

eine Förderbilanz mit einem Soll-Ist-Vergleich der Förderziele entwickelt. Es liegen auch nach einer Förderung von knapp zehn Jahren keine Erkenntnisse vor, inwieweit Sozialhilfeempfänger durch die Förderung von Maßnahmen „Arbeit statt Sozialhilfe“ wieder in den Arbeitsmarkt eingegliedert wurden und inwieweit Ausgaben der örtlichen Sozialhilfeträger durch die Förderung reduziert werden konnten.

2.4 Die Richtlinie des SMS ist z. T. der Richtlinie des SMWA für die Förderung von Maßnahmen, die aus dem ESF mitfinanziert werden, vergleichbar. So richtet sich die Zielstellung der „Wiedereingliederung arbeitsloser oder von Arbeitslosigkeit unmittelbar bedrohter Personen in das Berufsleben“ u. a. an Sozialhilfeempfänger wie bei der Richtlinie des SMS. Ferner ergibt ein Vergleich der Richtlinie des SMS mit der Richtlinie des SMWA, dass Fahrtkosten und Unterhaltsleistungen an die Teilnehmer bei Maßnahmen der beruflichen Qualifizierung zu den förderfähigen Ausgaben gehören. Der Zuschuss an Arbeitgeber bei der Einstellung arbeitsloser und von Arbeitslosigkeit bedrohter Personen einschließlich Sozialhilfeempfänger in zusätzliche Dauerarbeitsverhältnisse beträgt je Arbeitsverhältnis maximal 7.976,15 € (15.600 DM) nach der Richtlinie des SMWA, nach der Richtlinie des SMS hingegen maximal 6.135,50 € (12.000 DM) je Teilnehmer.

Als Folge der unterschiedlichen Anforderungen nach zwei Richtlinien entstand für die Bewilligungsstellen und Zuwendungsempfänger erheblicher und unnötiger Verwaltungsaufwand sowohl im Rahmen der Antragstellung als auch bei Vorlage, Führung und Prüfung der Verwendungsnachweise.

2.5 Nach der Richtlinie des SMS sind insbesondere Obdachlose und Nichtsesshafte in die Förderung einzubeziehen. Tatsächlich diente die Förderung bei sämtlichen RP nur in Ausnahmefällen Obdachlosen bzw. Nichtsesshaften. Der Schwerpunkt der Förderung lag in den Hj. 1999/2000 bei Teilnehmern mit sozialen, gesundheitlichen, psychischen oder familiären Problemen (Aussiedler mit Sprachschwierigkeiten, Suchtkranke, Alleinerziehende).

2.6 Das RP Chemnitz förderte in den Hj. 1998 und 1999 ein Projekt „Arbeit und Qualifizierung statt Sozialhilfe“ als Qualifizierungsmaßnahme. Die Maßnahme bestand aus einer Unterrichtsphase, einem Praktikum und einer Beschäftigungsphase von einem Jahr in einem Betrieb.

Infolge der Anerkennung der Maßnahme als Qualifizierungsmaßnahme förderte das RP die nicht zuwendungsfähigen „Kosten“ in Höhe von insgesamt 15.675,70 € (30.659 DM) für Aufwendungen für Verbrauchsgüter, Ausrüstungsgegenständen und Abschreibungen sowie für „indirekte Kosten“ u. a. für die Geschäftsführung, Mieten und Versicherungen.

3 Folgerungen

3.1 Die dem SMS seit 1993 für die Förderung der Maßnahmen für „Arbeit statt Sozialhilfe“ entstandenen Ausgaben von insgesamt 7,46 Mio. € (14,6 Mio. DM) waren nicht notwendig. Bei Haushaltsaufstellung und -ausführung hätte durch eine Bündelung der Ausgaben und Förderprogramme des SMS und des SMWA eine höhere Effektivität der Förderung erreicht werden können. Dadurch hätten die Ausgaben reduziert werden können, zumal aus dem ESF erhebliche Mittel für gleichartige Maßnahmen zur Verfügung standen.

3.2 Die Förderung als „Modellprojekt“ mit Mitteln des SMS hätte nach mehreren Jahren der Förderung etwa seit 1997 abgeschlossen und ausgewertet sein müssen.

3.3 Vor einer evtl. weiteren Förderung von Maßnahmen „Arbeit statt Sozialhilfe“ muss das SMS bzw. das SMWA die Notwendigkeit der staatlichen Förderung prüfen und ein Förderkonzept entwickeln. Dabei ist zu analysieren, was mit dem Förderprogramm wann, wie, mit welchen Mitteln und mit welchem Verwaltungsaufwand erreicht werden soll. Für die Förderkonzeption sind messbare Zielgrößen (Kennzahlen) zu ermitteln (s. die Hinweise des SMF zu den Vorl. VwV zu § 44 SäHO, D).

Zur Ermittlung von Kennzahlen für das Programm „Arbeit statt Sozialhilfe“ kann z. B. insbesondere die Anzahl der Sozialhilfeempfänger je Haushaltsjahr gehören, die mit Hilfe des Förderprogramms wieder in den Arbeitsmarkt integriert werden sollen und die Sozialhilfeausgaben, die durch das Programm eingespart werden sollen. Für die Ermittlung von Vermittlungsquoten müssen einheitliche und verbindliche Kriterien aufgestellt werden, z. B. Vermittlung in ein Arbeitsverhältnis für mindestens ein halbes Jahr. Im Rahmen eines Soll-Ist-Vergleichs (= Förderbilanz) kann dann am Ende eines Haushaltsjahres oder auch nach einem längeren Zeitraum von vier/fünf Jahren festgestellt werden, ob die Ziele tatsächlich erreicht wurden.

3.4 Nach Vorl. VwV Nr. 15.2 zu § 44 SäHO sind Konkurrenzen zwischen mehreren Zuwendungsgebern (Mehrfachförderungen) möglichst zu vermeiden. Die Förderung soll grundsätzlich nur aus dem Programm erfolgen, dessen Zweck überwiegend erfüllt wird.

Bei einer weiteren Förderung der Maßnahmen regt der SRH an, dass das SMWA die Förderung übernimmt und künftig ein einheitliches Förderverfahren (ein Antrag, ein Bewilligungsbescheid, ein Verwendungsnachweis und eine Prüfung) vorzusehen ist.

3.5 Das RP Chemnitz hätte das genannte Projekt nach der Richtlinie „Arbeit statt Sozialhilfe“ nur als Beschäftigungsmaßnahme mit Qualifizierungsanteil fördern dürfen. Die geförderten Ausgaben gehören nach der Richtlinie „Arbeit statt Sozialhilfe“ nur bei reinen Qualifizierungsmaßnahmen zu den förderfähigen Ausgaben.

4 Stellungnahme des Ministeriums

Die Notwendigkeit der Förderung wird mit dem Anstieg der Sozialhilfeempfänger in den letzten zehn Jahren und der prekären Finanzsituation der Kommunen begründet.

Im Rahmen einer Istzustandsanalyse sei festgestellt worden, dass im Hj. 2000 aus den untersuchten Projekten 20,3 % der Teilnehmer in ein unbefristetes Arbeitsverhältnis vermittelt wurden. Lediglich 11,6 % der Teilnehmer seien nach Abschluss des Projektes noch auf Sozialhilfe angewiesen gewesen.

Das SMS räumt ein, dass die Förderung durch Bündeln der Programme von SMWA und SMS hätte effizienter gestaltet werden können. Die Förderbilanz sei hinsichtlich exakt vorzugebender Parameterdefinitionen zu überarbeiten.

Ab „etwa 1999“ hätten die RP die Förderung nach der Richtlinie „Arbeit statt Sozialhilfe“ stärker auf den im Förderzweck genannten und zur Richtlinie des SMWA abgegrenzten Personenkreis orientiert.

5 Schlussbemerkungen

Dem SMS fehlt die Finanzierungskompetenz im Hinblick auf die Entlastung der Kommunen bei der Sozialhilfe.

Das SMS räumte noch im März 2003 ein, dass eine Evaluation des Förderprogramms und Erfolgskontrollen nicht durchgeführt wurden. Von einer Analyse des Istzustandes durch das SMS war bislang keine Rede. Das SMS hat nicht festgestellt, was mit welchen Mitteln wann, wie und mit welchem Aufwand erreicht wurde. Im Rahmen einer Zielerreichungskontrolle ist zu fragen, ob die zuvor entwickelten Ziele erreicht wurden und wie diese ggf. künftig verbessert werden können. Die Erkenntnisse zur Vermittlung in ein unbefristetes Arbeitsverhältnis und zur Anzahl der Sozialhilfeempfänger sind nicht ohne weiteres aussagekräftig, weil z. B. nicht deutlich wird, wie lange das neue Arbeitsverhältnis bestanden hat oder ob ABM angetreten wurden. Hierzu liegen keine Erkenntnisse vor.

Anstelle der Pauschalerstattung an Verkehrsbetriebe wurde zunehmend die Individualerstattung praktiziert. Allein für das Hj. 2000 entstand im Vergleich zur Pauschalerstattung ein Mehrbedarf von 7.200 T€.

Durch Berücksichtigung nicht erstattungsfähiger Einnahmen für die Berechnungsgrundlage wurden für die Hj. 1997 bis 1999 insgesamt 329 T€ zu viel erstattet.

1 Prüfungsgegenstand

Schwerbehinderte und deren Begleitpersonen sind unter bestimmten Voraussetzungen von Unternehmen des öffentlichen Personennahverkehrs unentgeltlich zu befördern. Die durch die unentgeltliche Beförderung im Nahverkehr entstehenden Fahrgeldausfälle werden den Verkehrsbetrieben in der Regel vom Sächsischen Landesamt für Familie und Soziales (SLFS) erstattet. Bei der Pauschalerstattung werden die Fahrgeldausfälle nach einem vom SMS ermittelten Vomhundertsatz der nachgewiesenen Fahrgeldeinnahmen erstattet. Bei der Individualerstattung wird ein vom Unternehmen durch Verkehrszählung ermittelter Vomhundertsatz dem Erstattungsbetrag zugrunde gelegt.

Die Erstattungen für die unentgeltliche Beförderung Behinderter im Nahverkehr stiegen in den Jahren 1997 bis 2000 von 11,8 Mio. € (23,0 Mio. DM) auf 15,4 Mio. € (30,2 Mio. DM) u. a. aufgrund der erhöhten Inanspruchnahme der Individualerstattung. Die Erstattungen an die Verkehrsbetriebe beruhen auf §§ 59 ff. Schwerbehindertengesetz (SchwbG) und seit 01.07.2001 auf 148 ff. SGB IX sowie auf der Richtlinie des SMS zur Erstattung der Fahrgeldausfälle im Nahverkehr nach § 62 SchwbG von 1997. Der SRH hat gemeinsam mit dem StRPrA Leipzig die Erstattung an die Verkehrsbetriebe für die unentgeltliche Beförderung Behinderter im Nahverkehr in den Hj. 1997 bis 1999 geprüft.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Der Gesetzgeber sieht in § 148 Abs. 5 SGB IX zur Erstattung der Fahrgeldausfälle als eine Ausnahmeregelung für besonders belastete Unternehmen die Individualerstattung vor.

Für die geprüften Haushaltsjahre stellt sich das Verhältnis von Pauschal- zu Individualerstattung für den Freistaat Sachsen wie folgt dar:

	Hj. 1997	Hj. 1998	Hj. 1999	Hj. 2000
Anzahl der Unternehmer, die eine Individualerstattung beantragten	4	6	8	10
Anteil der Individualerstattung an der Gesamterstattung	57,0 %	76,0 %	75,0 %	80,0 %
Mehrbedarf an Haushaltsmitteln gegenüber Pauschalerstattung	3,6 Mio. € (7,0 Mio. DM)	5,6 Mio. € (11,0 Mio. DM)	4,6 Mio. € (9,0 Mio. DM)	7,2 Mio. € (14,0 Mio. DM)

2.2 Anforderungen für die Durchführung der Verkehrszählung, auf deren Grundlage die Individualerstattung erfolgt, werden in der Richtlinie des SMS nicht geregelt. Gleiches gilt für Anforderungen an Art und Umfang von Kontrollen zur Verkehrszählung. Die Durchführung der Verkehrszählung erfolgte in sämtlichen geprüften Verkehrsbetrieben unterschiedlich. So führten eigene Beschäftigte wie der Fahrer, Fahrscheinkontrolleure, Rentner, Studenten oder Zeitarbeitsfirmen die Zählung durch. Die Anzahl der Zählkräfte je Wagen bzw. Bus reichte von einer Zählkraft je Wagen bis zu einer Zählkraft je Tür. Teilweise führten Zählkräfte zugleich Fahrscheinkontrollen durch. Die ordnungsgemäße Durchführung der Zählung wurde teilweise von den Zählkräften selbst bestätigt.

2.3 Das SLFS fordert von den Verkehrsbetrieben mit Antragstellung einen Nachweis der Fahrgeldeinnahmen nach Strecken und Linien. Die überprüften Verkehrsbetriebe führen keinen Nachweis der Fahrgeldeinnahmen nach Strecken, sondern weisen die Fahrgeldeinnahmen nach der Art der Einnahme bzw. nach Fahrscheinarten aus. Den Anträgen konnte überwiegend nicht entnommen werden, wie sich die Fahrgeldeinnahmen zusammensetzen. 15 von 18 geprüften Verkehrsbetrieben wiesen die Fahrgeldeinnahmen in einer Summe aus. Nur zwei der geprüften Verkehrsbetriebe legten Nachweise über Fahrgeldeinnahmen nach Linien vor (ein Antragsteller befuhr nur eine Linie). Dennoch wurde die in den Anträgen ausgewiesene Höhe der Fahrgeldeinnahmen vom SLFS nicht beanstandet.

2.4 Grundlage für die Erstattung der Fahrgeldausfälle im Nahverkehr sind die von den Unternehmen nachgewiesenen Fahrgeldeinnahmen. Nach Nr. 3.1 der Richtlinie des SMS gehören zu den Einnahmen auch erhöhte Beförderungsentgelte. Die nachgewiesenen Fahrgeldeinnahmen der geprüften Antragsteller enthielten die Nachlösegebühr aus erhöhten Beförderungsentgelten und z. T. Einnahmen aus sog. Kombitickets.

2.4.1 Durch Einbeziehung der Nachlösegebühr als Berechnungsgrundlage für die Erstattung ergaben sich allein für die vier umsatzstärksten Verkehrsbetriebe Erstattungen in Höhe von insgesamt rd. 177,42 T€ (347 TDM) für die Hj. 1997 bis 1999.

2.4.2 Die Verkehrsbetriebe schließen zunehmend für alle Fahrgäste Verträge mit Organisatoren von Großveranstaltungen, Händlergemeinschaften und Reiseunternehmen über die kostenlose Benutzung der öffentlichen Verkehrsmittel (Kombiticket). Die Verkehrsbetriebe erhalten auch für die an freifahrtberechtigte Schwerbehinderte verkauften Kombitickets denselben vereinbarten Fahrpreisanteil. Bei drei Verkehrsbetrieben wurden Einnahmen aus Kombitickets festgestellt, die Bestandteil der in den Erstattungsanträgen angegebenen Fahrgeldeinnahmen waren und für die das SLFS zugleich Erstattungen für die Hj. 1997 bis 1999 von insgesamt 151,59 T€ (296,49 TDM) leistete.

3 Folgerungen

3.1 Der Anteil der Individual- an der Gesamterstattung stieg auf 80 % im Hj. 2000. Der finanzielle Mehrbedarf gegenüber der Pauschalerstattung von 3,6 Mio. € im Hj. 1997 verdoppelte sich bis zum Hj. 2000 und betrug zuletzt 7,2 Mio. € (14 Mio. DM). Damit wurde die im Freistaat Sachsen praktizierte Individualerstattung zur Regel. Der SRH regt an, die Berechnungsgrundlagen für die Pauschalerstattung zu prüfen und ggf. zu überarbeiten.

3.2 Art und Anzahl der eingesetzten Zählkräfte, deren Aufgabenumfang sowie die Auslastung der Linien je nach Tageszeit (z. B. Berufsverkehr) haben Einfluss auf das Zählergebnis und damit auf die Höhe des Erstattungsbetrages bei Individualerstattung.

Der SRH hält es daher für erforderlich, für die Individualerstattung Anforderungen zur Durchführung der Zählung in der Richtlinie zu regeln, z. B. zum Personenkreis und zur Anzahl der Zählkräfte je Wagen.

Es ließen sich kostenintensive und fehlerträchtige Verkehrszählungen der Verkehrsbetriebe sowie die Erstattung von Fahrgeldausfällen vermeiden durch Bereitstellung besonderer Fahrausweise für freifahrtberechtigte Schwerbehinderte durch das SLFS. Bei Ankauf von Fahrausweisen für Schwerbehinderte durch die Versorgungsverwaltung muss nicht erstattet werden, was zuvor bezahlt wurde. Der SRH empfiehlt daher eine entsprechende Bundesratsinitiative für eine Änderung der §§ 145 bis 154 SGB IX zu prüfen.

3.3 Das SLFS forderte bisher einen Nachweis der Fahrgeldeinnahmen, der von den Verkehrsbetrieben nicht erbracht werden kann. Der Nachweis der Fahrgeldeinnahmen sollte künftig nach Konten der Verkehrsbetriebe und ggf. nach Fahrscheinarten vorgenommen werden. Dabei sollten die Konten und Fahrscheinarten im Einzelnen aufgeführt und bis zum Jahresabschluss nachvollziehbar belegt werden. Die Bestätigung der Höhe der Fahrgeldeinnahmen durch den Verkehrsbetrieb entbindet das SLFS nicht von einer ordnungsgemäßen Antragsprüfung.

3.4 Durch eine unzureichende Aufgliederung der Fahrgeldeinnahmen bei der Antragstellung wurden nicht erstattungsfähige Einnahmen in die Bemessungsgrundlage einbezogen. Dies führte zu Überzahlungen bei der Erstattung an die geprüften Verkehrsbetriebe in Höhe von insgesamt 329 T€ (643,49 TDM) für die Hj. 1997 bis 1999.

Bei der über das tarifliche Entgelt hinausgehenden Nachlösegebühr handelt es sich um eine Vertragsstrafe, nicht um einen Ertrag für die Beförderungsleistung. Vielmehr handelt es sich gem. Nr. 3 Umsatzsteuerrichtlinie (UStR) zu § 1 UStG um eine nicht steuerbare Schadenersatzleistung, die die Verkehrsbetriebe auf getrennten Konten buchen. Daher kann die Nachlösegebühr auch bei Beantragung der Erstattung für die Fahrgeldausfälle nicht den Umsatzerlösen zugerechnet werden.

Bei der Nutzung eines Kombitickets durch einen freifahrtberechtigten Schwerbehinderten findet keine unentgeltliche Beförderung im Sinne des § 145 Abs. 1 und 2 SGB IX statt, sodass den Verkehrsbetrieben keine Fahrgeldausfälle im Sinne des § 148 Abs. 1 SGB IX entstehen. Daher hätten Fahrgeldeinnahmen aus Kombitickets von freifahrtberechtigten Schwerbehinderten nicht in die Bemessungsgrundlage für die Erstattung der Fahrgeldausfälle einbezogen werden dürfen.

4 Stellungnahme des Ministeriums

Die Feststellung über einen Mehrbedarf treffe nicht zu, da aus dem derzeitigen Erstattungsverfahren keine (fiktiven) Mehrausgaben herleitbar seien. Der steigende Anteil der Individualerstattung an der Gesamterstattung sei nur durch eine Änderung des § 148 SGB IX korrigierbar. Das SMS sehe hier Handlungsbedarf und habe Bund und Länder um Mitteilung gebeten, ob auch aus ihrer Sicht das SGB IX dahingehend geändert werden sollte, dass die Individualerstattung künftig tatsächlich auf Ausnahmen beschränkt bleibt. Das SMS arbeite derzeit an Lösungsmöglichkeiten.

Im Übrigen teilt das SMS die Feststellungen und Folgerungen des SRH.

Das SMS habe den Hinweis zu den Zählkräften aufgegriffen und beabsichtige, die Richtlinie des SMS zu ändern. Ferner sei beabsichtigt, in die Richtlinie den Hinweis ein-

zufügen, dass der Strafanteil aus erhöhten Beförderungsentgelten und Einnahmen aus Kombitickets keine Einnahmen im Sinne des § 148 Abs. 2 SGB IX darstellen. Das Erstattungsverfahren durch Ausgabe von Fahrscheinen zu ersetzen, sei derzeit rechtlich nicht möglich, das SMS stelle jedoch Überlegungen zur Freifahrtberechtigung im Rahmen einer Bund-Länder-Arbeitsgruppe an.

Von den Verkehrsunternehmen fordere das SMS künftig den Nachweis der Fahrgeldeinnahmen nach Konten- bzw. Fahrscheinarten.

Bundeswettbewerb im Leistungspflügen 2002

Das SMUL hat mit unangemessen hohem finanziellem und personellem Aufwand einen Bundeswettbewerb organisiert und durchgeführt. Notwendigkeit, Kosten und Nutzen der Maßnahme wurden nicht untersucht.

1 Prüfungsgegenstand

Der SRH hat stichprobenweise die Durchführung des Bundesentscheides im Leistungspflügen vom 12. bis 16.09.2002 in Obergruna, Sachsen, durch den Freistaat Sachsen geprüft. Schwerpunkt der Prüfung war die Frage, ob es Aufgabe des Freistaates ist, den Bundeswettbewerb zu organisieren und durchzuführen und welche Ausgaben und Kosten dadurch entstanden sind.

In die Prüfung wurde die Durchführung der zeit- und ortsgleich stattfindenden Veranstaltungen, wie der Obergrunaer Herbstmarkt und eine Fachausstellung der Sächsischen Landesanstalt für Landwirtschaft, einbezogen, die als Teile des vom Bund geförderten Rahmenprogramms zum Bundeswettbewerb stattfanden, um dessen Attraktivität zu erhöhen.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Ausrichtung durch die Landwirtschaftsverwaltung

Für die Organisation und Durchführung des Bundeswettbewerbes hat sich das SMUL beim Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft (BMVEL) beworben.

Wettbewerbe dieser Art übernehmen im Allgemeinen Verbände, berufsständische Einrichtungen, Vereine oder ähnliche Einrichtungen. Dies ist grundsätzlich auch im Bereich des SMUL so. Nach eigenen Angaben hat das SMUL einzig den Bundeswettbewerb im Leistungspflügen selbst organisiert und durchgeführt.

Es ist nicht erkennbar, warum das SMUL den Pflügewettbewerb selbst organisiert und durchgeführt hat. Dies widerspricht auch den Bestrebungen der Staatsregierung, staatliches Handeln auf ein notwendiges Maß zu beschränken, um Personal zu reduzieren und Aufgaben soweit wie möglich auf Private zu übertragen.

2.2 Entscheidungsgrundlagen

Nach Aktenlage hat das SMUL die Entscheidung zur Bewerbung und Ausrichtung des Bundeswettbewerbes getroffen, ohne die Notwendigkeit, Nutzen und Kosten sowie Alternativen ausreichend geprüft zu haben.

Wesentliche Entscheidungsgrundlagen waren somit nicht vorhanden.

2.3 Ausgaben, Kosten und Finanzierung

Das SMUL hat für die Ausrichtung des Bundeswettbewerbes vom BMVEL eine Zuwendung in Form einer Projektförderung mit Vollfinanzierung bis zu einer Höhe von 56.240 € erhalten.

Obwohl das BMVEL erklärt hatte, die anfallenden Sachausgaben aus Bundesmitteln zu bezahlen, hat das SMUL nicht alle Sachausgaben geltend gemacht. Vielmehr setzte es zusätzlich Landesmittel ein. Offensichtlich ging es trotz der Erklärung des BMVEL von vornherein von einer Bereitstellung von Eigenmitteln durch den Freistaat als Zuwendungsempfänger aus.

Für den Herbstmarkt hat das SMUL weitere Sachausgaben getragen. Auf die Erhebung von Einnahmen in Form einer Eigenbeteiligung für Platz-, Miet- oder Standbaukosten sowie Abfallentsorgung von rd. 35 Marktständen sowie 20 Ausstellern und Versorgern wurde verzichtet.

Insgesamt belaufen sich die Sachausgaben zur Finanzierung der Veranstaltung im Hj. 2002 auf insgesamt rd. 110 T€ mit einem Anteil des Freistaates Sachsen von rd. 58 T€ (53 %).

Ungeachtet des bereits hohen Sachaufwandes sind dem Freistaat Sachsen noch wesentlich höhere Kosten durch Einsatz seines Personals entstanden.

Die beteiligten Behörden des Freistaates, nämlich SMUL, RP Chemnitz, Amt für Landwirtschaft Freiberg-Zug und Sächsische Landesanstalt für Landwirtschaft, setzten für die Organisation des Bundeswettbewerbes in erheblichem Ausmaß vorhandenes Personal ein. Im RP Chemnitz wurde sogar eine Projektstelle für sechs Monate zusätzlich eingerichtet.

Zumindest 46 Bedienstete des Freistaates Sachsen waren mit einem Arbeitszeitaufwand von insgesamt rd. 576 Arbeitstagen an der Durchführung des Bundesentscheides beteiligt. Von deren Personaleinsatzkosten von rd. 184.025 € (nach den Kostensätzen der VwV Kostenfestlegung 1997 des SMF) entfallen auf das SMUL rd. 22 T€, das RP Chemnitz rd. 94 T€, das Amt für Landwirtschaft Freiberg-Zug rd. 45 T€ und die Sächsische Landesanstalt für Landwirtschaft rd. 23 T€.

Der Einsatz von vorhandenem Personal in diesem Zeitumfang für einen Bundeswettbewerb lässt darauf schließen, dass offensichtlich freie Personalkapazitäten bestehen, die es der Landwirtschaftsverwaltung erlauben, in erheblichem Umfang auch Aufgaben zu erfüllen, die über ihre Kernaufgaben hinausgehen.

Eine kritische Überprüfung der Personalausstattung ist deshalb angezeigt.

Zusammengefasst ergeben sich insgesamt mindestens folgende Sachausgaben und Personaleinsatzkosten:

	Sachausgaben in €	Personaleinsatzkosten in €	Summe in €	Anteil in %
Bund	44.268	(?)	44.268	15,1
<i>Freistaat Sachsen</i>	<i>57.862</i>	<i>184.025</i>	<i>241.887</i>	<i>82,4</i>
Dritte	7.448	(?)	7.448	2,5
Summe	109.578	184.025	293.603	100,0

Weitere, nicht ermittelte Personaleinsatzkosten sind für Nachbereitungsarbeiten entstanden. Zudem liegen den Pauschbeträgen der VwV Kostenfestlegung die im Jahre 1997 maßgebenden Besoldungstabellen zugrunde. Es ist deshalb davon auszugehen, dass die tatsächlichen Kosten noch höher sind.

Die Vorbereitung und Durchführung des Bundeswettbewerbes im Leistungspflügen kostete den Freistaat Sachsen mindestens rd. 242 T€. Damit hat der Freistaat den weit überwiegenden Teil der Ausgaben und Kosten des Bundeswettbewerbs getragen, das BMVEL nur einen kleinen Teil. Zudem wurden die verfügbaren Bundesmittel letztlich nur zu rd. 80 % in Anspruch genommen.

Die Sachausgaben und Personaleinsatzkosten des Freistaates Sachsen für die Durchführung des Bundeswettbewerbes im Leistungspflügen sind unangemessen hoch.

3 Folgerungen

3.1 Es ist grundsätzlich nicht Aufgabe der Landwirtschaftsverwaltung des Freistaates Sachsen, Bundeswettbewerbe selbst zu organisieren und durchzuführen. Dies sollten Verbände, berufsständische Vereine und ähnliche Einrichtungen übernehmen.

3.2 Das SMUL hat künftig vor der Durchführung neuer Maßnahmen die gesamten Ausgaben und Kosten zu kalkulieren und dem erwarteten Nutzen für den Freistaat gegenüberzustellen. Auf dieser Grundlage ist abzuwägen, ob sich der Freistaat beteiligt und wenn ja, in welcher Form und in welchem Umfang. Darüber hinaus sind Kostenvergleichsrechnungen zu erstellen und die Ergebnisse aktenkundig zu machen.

3.3 Von Dritten zur Verfügung gestellte Mittel sowie sonstige Einnahmemöglichkeiten sind künftig in voller Höhe auszuschöpfen.

3.4 Das SMUL hat den Personalbedarf der beteiligten Behörden kritisch zu überprüfen und bedarfsgerecht zu bemessen.

4 Stellungnahme des Ministeriums

Berufswettbewerbe seien bislang als Aufgabe der Landwirtschaftsverwaltung angesehen worden. Künftig würden jedoch die Feststellungen des SRH sowie die „Konzentration auf die Kernaufgaben der Landwirtschaftsverwaltung besonders berücksichtigt“. Das SMUL bereite derzeit die zumindest teilweise Vergabe der Organisation und Durchführung von Berufswettbewerben an Verbände, berufsständische Vereine o. ä. Einrichtungen vor.

Eine Kostenübersicht sei vorhanden gewesen. Allerdings seien die Personaleinsatzkosten nicht berücksichtigt worden. Künftig würden diese in die Gesamtkostenkalkulation aufgenommen und in die Entscheidungsgrundlagen einbezogen.

Der vom BMVEL in Aussicht gestellte Höchstbetrag der Bundesmittel sei beantragt und eingesetzt worden. Es sei bekannt gewesen, dass dem Freistaat zusätzlich eigene Ausgaben und Kosten entstünden. Künftig würden angemessene Eigenbeteiligungen der Teilnehmer festgelegt und eingefordert.

5 Schlussbemerkung

Der SRH geht davon aus, dass das SMUL insbesondere die angemahnte kritische Prüfung des Personalbedarfs der beteiligten Behörden der Landwirtschaftsverwaltung zügig durchführen wird.

Der Betrieb von Kantinen im nachgeordneten Bereich des SMUL führte im Jahr 2002 zu einem Fehlbetrag von rd. 490.000 €. Abhilfe erscheint dringend geboten.

1 Prüfungsgegenstand

Das StRPrA Leipzig hat die Einnahmen und Ausgaben der Kantinen im nachgeordneten Bereich des SMUL im Hj. 2002 untersucht.

2 Prüfungsergebnisse

Im Bereich des SMUL wurden im Hj. 2002 sieben behördeneigene Kantinen betrieben. Sie dienen der Versorgung der Bediensteten der entsprechenden Behörden sowie von Studenten und Lehrgangsteilnehmern der integrierten Schulen im Amt für Landwirtschaft (AfL) Zwickau, der Fortbildungsstätten für Forsten Karsdorf und Grillenburg, als Lehrküche für die hauswirtschaftliche Ausbildung im AfL Freiberg-Zug und zur Versorgung von Schülern der Waldschulheime Wahlsmühle, Stannewisch und Conradswiese.

Die Räumlichkeiten der Kantine in Karsdorf werden nicht mehr für die Zubereitung von Mittagessen genutzt.

Den im Jahr 2002 erzielten Einnahmen wurden nur die Ausgaben gegenübergestellt, die unmittelbar dem Kantinenbetrieb zugeordnet werden konnten (Ausgaben für Personal, Wareneinsatz, Instandhaltung und Betriebsmittel). Außer Ansatz blieben Ausgaben für Heizung, Strom, Gas, Wasser sowie sonstige Verwaltungskosten, da deren Erfassung in jeder der geprüften Kantinen unterblieben ist und mit vertretbarem Aufwand auch nachträglich nicht hätte durchgeführt werden können. Bereits bei unvollständiger Ermittlung der Ausgaben zeigten sich bei allen Kantinen erhebliche Fehlbeträge:

Kantine	Einnahmen in €	Ausgaben in €	Fehlbetrag in €	abgegebene Portionen	Fehlbetrag je Portion in €
Wahlsmühle	34.101,12	106.263,88	72.162,76	14.892	4,85
Stannewisch	28.755,70	96.970,44	68.214,74	13.851	4,92
Conradswiese	37.400,00	101.357,25	63.957,25	15.486	4,13
Zwickau	52.100,00	121.574,00	69.474,00	19.576	3,55
Freiberg-Zug	83.072,10	196.638,41	113.566,31	44.729	2,54
Karsdorf/Grillenburg	54.662,85	154.233,93	99.571,08	20.735	4,80
insgesamt	290.091,77	777.037,91	486.946,14	129.269	3,77

Der Kantinenbetrieb im nachgeordneten Bereich des SMUL führte im Jahr 2002 zu einem Fehlbetrag von mindestens rd. 490.000 €. Jede der von den Kantinen abgegebenen Essenportionen wurde durchschnittlich mit nahezu 4 € bezuschusst. Der tatsächliche Fehlbetrag ist, wäre die Erfassung aller Ausgaben und Kosten möglich, wesentlich höher.

3 Folgerung

Die Einnahmen der Kantinen im nachgeordneten Bereich des SMUL decken die direkt zuordenbaren Ausgaben nur zu etwa 37 %. Es bedarf keiner weiteren Erläuterung, dass in Anbetracht eines jährlichen Fehlbedarfs von rd. 500.000 € das SMUL dringend Abhilfe schaffen muss, auch wenn die Kantinen nicht nur der Versorgung von Bediensteten, sondern auch von Schülern, Studenten und Lehrgangsteilnehmern dienen.

4 Stellungnahme des Ministeriums

4.1 Mit der Einrichtung der Kantinen habe der Freistaat Sachsen die angemessene Verpflegung von Schülern, Studenten und Lehrgangsteilnehmern sicherstellen wollen. Die Kantine in Freiberg-Zug diene zudem der hauswirtschaftlichen Ausbildung. Die Versorgung der vor Ort tätigen Mitarbeiter sei von nachrangiger Bedeutung.

4.2 Im Rahmen der Umstrukturierung der Landwirtschaftsverwaltung des nachgeordneten Bereiches habe das SMUL für das Jahr 2003 eine Bündelung der Fachschulbildung am Standort Freiberg-Zug festgelegt. Dabei werde auch über die Aufrechterhaltung des Kantinenbetriebes im AfL Zwickau zu entscheiden sein.

4.3 An die die Waldschulheime betreuenden Forstämter sei ein Prüfauftrag ergangen, ob durch Catering-Unternehmen eine qualitativ gleichwertige Versorgung der Schüler und Aufsichtspersonen sichergestellt werden könne. Die Forstämter würden darüber hinaus beauftragt werden, die Wirtschaftlichkeit der Küchen zu untersuchen und Maßnahmen zur Kostensenkung einzuleiten.

Personalausgaben der Staatlichen Ämter für Ländliche Neuordnung und der Staatlichen Ämter für Landwirtschaft

Durch Fehler der Personalverwaltungen im Geschäftsbereich des SMUL ist für die Ämter für Ländliche Neuordnung und Ämter für Landwirtschaft ein Schaden von mindestens 130 T€ entstanden, der ohne Korrektur weiter zunimmt.

Personalausgaben in Höhe von mindestens 2 Mio. € sind derzeit tarifrechtlich nicht belegt.

1 Prüfungsgegenstand

Der SRH hat im Ressort des SMUL die Personalausgaben von zwei der drei Staatlichen Ämter für Ländliche Neuordnung (ÄLN) und der 14 Staatlichen Ämter für Landwirtschaft (ÄfL) geprüft.

Die Voraussetzungen für die tarifgerechte Eingruppierung/Einreihung und die Ordnungsmäßigkeit der Zahlung der Vergütung für 158 Beschäftigte der ÄLN und für 252 Beschäftigte der ÄfL wurden geprüft. Das entspricht jeweils 80 % der tarifgebundenen Beschäftigten (Angestellte/Arbeiter) der Ämter.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Zuständigkeiten

Für die Beschäftigten der ÄLN, mit Ausnahme der Beamten des höheren Dienstes und der vergleichbaren Angestellten, erfolgt die Personalverwaltung in den Ämtern selbst. Die Personalverwaltung für die Beschäftigten der ÄfL wird zentral im SMUL durchgeführt.

Die personalverwaltende Stelle hat die korrekte Anwendung und Umsetzung der geltenden Tarifvorschriften zu gewährleisten, ihr obliegt es, die sich aus den Tarifverträgen ergebenden Ansprüche wie z. B. die Höhe der Vergütung für die Beschäftigten festzustellen und deren Umsetzung zu veranlassen.

2.2 Eingruppierung

Von den geprüften 410 TDB (Tätigkeitsdarstellung/-bewertung) begründen 70 TDB in den ÄLN und 155 TDB in den ÄfL nicht die derzeitige Eingruppierung bzw. Vergütungszahlung. Personalausgaben für die betreffenden Angestellten in Höhe von mindestens 2 Mio. € sind derzeit tarifrechtlich nicht belegt. Der tatsächliche finanzielle Nachteil für den Staatshaushalt lässt sich erst nach Abschluss der Prüfung durch das Ressort beziffern. Die notwendige Anpassung der Vergütung wird zu Einsparungen von Personalausgaben führen.

Die Eingruppierung der Angestellten erfolgt nach den geltenden Tarifvorschriften der §§ 22 bis 24 BAT-O i. V. m. der Vergütungsordnung. Voraussetzung für die Feststellung der tarifgerechten Eingruppierung der Angestellten ist eine TDB. In den TDB müssen von den Angestellten zu erledigende Aufgaben/Tätigkeiten mit ihrem zeitlichen Anteil an

der Gesamttätigkeit und den zu erfüllenden Anforderungen zutreffend, vollständig und verständlich dargestellt sein.

Für 16 Beschäftigte der ÄLN und 52 Beschäftigte der ÄfL sind in den TDB Aufgaben beschrieben und bewertet, die von den Tätigkeiten in den aktuellen Geschäftsverteilungsplänen erheblich abweichen. Eine Korrektur der Stellenbewertung aufgrund geänderter Aufgaben bzw. -zuschnitte hatten die personalverwaltenden Dienststellen nicht durchgeführt.

Die Arbeitsaufgaben in den TDB sind für 52 Beschäftigten der ÄLN und 74 Beschäftigten der ÄfL nicht ausreichend beschrieben. Die Zeitanteile für die Arbeitsvorgänge sind nicht festgestellt, die Heraushebungsmerkmale nicht begründet und die Arbeitsvorgänge nicht oder nicht einzeln bewertet.

Eingruppierungen für Angestellte der ÄfL wurden fehlerhaft festgestellt. Die Prüfung ergab, dass die Tätigkeitsmerkmale mehrfach eine niedrigere Vergütungsgruppe bedingt hätten.

In 29 TDB aus den ÄfL fehlen die in den Tätigkeitsmerkmalen der einschlägigen Vergütungsgruppen geforderten persönlichen Voraussetzungen der Stelleninhaber, z. B. der Nachweis eines Fachhochschulabschlusses.

Angestellte der ÄLN, für die die Personalstelle einen niedrigeren Vergütungsanspruch aktenkundig festgestellt hatte, werden weiterhin in der höheren Vergütungsgruppe vergütet. Eine Ausnahmegenehmigung des SMF wurde nicht eingeholt. Dies ergab zwischenzeitlich einen Schaden von rd. 41 T€.

2.3 Zulagen

In den ÄfL erhalten neun Angestellte die Technikerzulage, obwohl die für die Zahlung erforderlichen Nachweise der Fachhochschulabschlüsse nicht vorliegen. Andererseits erfüllen 14 Angestellte ausweislich der TDB und der Bildungsabschlüsse die Anspruchsvoraussetzungen für die Gewährung der Technikerzulage. Ihnen wird sie jedoch nicht gezahlt. Die unkomplizierte tarifliche Regelung hatte die Personalstelle nicht beachtet.

2.4 Einreihung

Das ehemalige Sächsische Staatsministerium für Landwirtschaft, Ernährung und Forsten (SML) hatte mit Schreiben an die ÄLN vom 28.08.1998 verfügt, dass die Messbusfahrer wegen ihrer überwiegenden Tätigkeit als Messgehilfen zu entlohnen sind.

Es ist nicht nachvollziehbar, warum die ÄLN trotz klarer Weisung die Verfügung nicht umgesetzt haben. Die weitere Entlohnung als Kraftfahrer führte bisher zu einem Schaden in Höhe von rd. 90 T€, der nicht reparabel ist.

2.5 Stellen für Arbeiter

In den Stellenplänen der ÄfL sind Stellen für Arbeiter mit Lohngruppen ausgebracht, die von den Stelleninhabern unter Berücksichtigung der tariflichen Regelungen zur Einreihung nicht erreicht werden können. Die in den Stellenplänen ausgewiesenen Lohngruppen liegen bis zu drei Lohngruppen über den im Wege der Bewährungs- und Zeitaufstiege möglichen Einreichungsansprüchen.

Der Haushaltsgrundsatz der Genauigkeit, Wahrheit und Klarheit verlangt den möglichst exakten Ansatz der unter vertretbarem Aufwand zu ermittelnden geplanten Ausgaben. Die Personalkosten sind anhand der in den Stellenplänen ausgewiesenen Stellen zu planen.

3 Folgerungen

Es überrascht, in welchem Umfang das Tarifrecht falsch und trotz zentraler Personalverwaltung im SMUL uneinheitlich angewendet wurde.

Angesichts der bevorstehenden Übergabe der Personalverwaltung an das RP Chemnitz hat das SMUL die Ansprüche der Beschäftigten auf Eingruppierungen/Einreihungen und Zulagen zu prüfen und mit dem Tarifrecht in Übereinstimmung zu bringen.

Das SMUL hat dafür Sorge zu tragen, dass seine Verfügungen von den nachgeordneten Behörden umgesetzt werden.

Angesichts der knappen Kassen haben die Personalstellen die korrekte Bezahlung der Beschäftigten sicherzustellen. Fehlzahlungen zum Nachteil des Staatshaushaltes können nicht hingenommen werden.

Der SRH macht darauf aufmerksam, dass die Bediensteten die Vergütungen fehlerhaft festsetzen, Schadenersatzforderungen fürchten müssen.

4 Stellungnahme des Ministeriums

Das SMUL hat erklärt, in den ÄLN seien die beanstandeten TDB überarbeitet und an die ausgeübte Tätigkeit angepasst worden. Soweit die TDB nicht mit den nach Geschäftsverteilungsplan tatsächlich ausgeübten Tätigkeiten übereinstimmen würden, seien neue TDB gefertigt worden. In den Fällen, in denen die Arbeitsvorgänge in den TDB nicht bewertet worden seien oder die Anzahl der genannten und bewerteten Arbeitsvorgänge nicht als Einheit bewertet worden sei, sei eine Berichtigung vorgenommen worden.

Die Zahlung der zu Unrecht gewährten Technikerzulagen sei eingestellt worden. Soweit ein Anspruch auf die Zulage bestanden hätte, aber nicht erfüllt worden sei, werde unter Beachtung der Ausschlussfrist nachgezahlt. Die Einreihung der Messbusfahrer als Messgehilfen in den ÄLN Kamenz und Oberlungwitz erfolge, da die Fahrertätigkeit überwiegen würde. Die Anpassung der im Stellenplan der ÄfL ausgebrachten Arbeiterstellen würde bei der Aufstellung des nächsten Haushaltsplanes entsprechend der ausübenden Tätigkeiten nachgeholt.

5 Schlussbemerkung

Die Eingruppierung als Messbusfahrer im tarifrechtlichen Sinne ergibt sich nach den TDB nicht.

Die wirtschaftlichste Lösung auf der Grundlage aktueller Ausbaukonzepte war bei keiner der geprüften Maßnahmen nachgewiesen.

1 Prüfungsgegenstand

Der Freistaat förderte investive Maßnahmen auf dem Gebiet der Wasserwirtschaft. Das StRPrA Chemnitz hat 2001/2002 vier Baumaßnahmen an Abwasseranlagen (insbesondere Sammlerbauten) geprüft.

Maßnahme	Bewilligungs- behörde	Bescheid(e) vom	Zuwendung in T€ (TDM)	Förder- satz	Bauausführung
Fraureuth	ALN Oberlungwitz	11.07.1996	1.291,0 (2.524,9)	79 %	1996 - 1998
Nerchau	RP Leipzig	22.09.1998	1.137,3 (2.224,4)	55 %	1996
Niederwiesa/Flöha	RP Chemnitz	19.03.1997	2.600,4 (5.086,0)	56 %	1997 - 1998
Pegau	RP Leipzig	03.03.1998	543,0 (1.062,0)	60 %	1998

Die Prüfung umfasste insbesondere

- die baufachliche und wirtschaftliche Prüfung der Bauvorhaben,
- die Ausschreibung und Vergabe der Bauleistungen sowie
- die Baudurchführung und Abrechnung einschließlich Verwendungsnachweisprüfung der Bauleistungen.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Bautechnische Lösung/Wirtschaftlichkeit

Die bautechnischen Lösungen basierten z. T. auf überhöhten Bedarfswerten. Bei der Maßnahme Niederwiesa/Flöha reduzierte sich - entgegen ursprünglicher Annahmen - die Anzahl der Kommunen, die an die zentrale Kläranlage angeschlossen werden sollten, von anfänglich 13 auf 4. Eine Aktualisierung der Bedarfswerte wäre erforderlich gewesen.

Bei allen vier Baumaßnahmen fehlte seitens der Vorhabenträger ein Nachweis darüber, dass die gewählte Lösung unter den nach wasserwirtschaftlichen Aspekten in Betracht kommenden Lösungen tatsächlich wirtschaftlich war und der Aufwand in einem angemessenen Verhältnis zum Nutzen stand.

Insbesondere bei Änderungen des Ausbaukonzeptes (z. B. Niederwiesa/Flöha und Pegau) wäre die Überprüfung der Wirtschaftlichkeit der neuen Lösung notwendig gewesen, ggf. verbunden mit einer Neufeststellung der Ausbaukosten je Abwasseranteil und der Zuwendungshöhe.

2.2 Beteiligung des Staatlichen Umweltfachamtes

Eine wesentliche Entscheidungsgrundlage für die Bewilligung ist die Stellungnahme des StUFA. Es ist für die Beurteilung der Wirtschaftlichkeit der gewählten technischen Lösung und die Angemessenheit der Kosten zuständig. Bei allen vier Baumaßnahmen wurde das StUFA als fachlich zuständige technische staatliche Verwaltung nur unzureichend beteiligt.

Zur Maßnahme Fraureuth gab es keine Stellungnahme des StUFA gemäß Förderrichtlinie Wasserwirtschaft (FRW).

Bei den Maßnahmen Niederwiesa/Flöha und Pegau befürwortete das StUFA grundsätzlich den Bau, obwohl Nachweise der Antragsteller zur Wirtschaftlichkeit fehlten.

Gerade bei Niederwiesa/Flöha wäre dies notwendig gewesen, da durch die Verringerung der anzuschließenden Kommunen die geplante zweite Ausbaustufe der Kläranlage später entfiel. Indem das StUFA auf den Nachweis der Wirtschaftlichkeit verzichtete, kam es seinen Prüfpflichten nicht nach.

In der FRW wurde bezüglich der Höhe der Ausbaukosten zwischen städtischem Gebiet mit maximal 2.045 € (4.000 DM) Ausbaukosten je Abwasseranteil und ländlichem Raum mit maximal 3.835 € (7.500 DM) unterschieden. Die Ausbaukosten je Abwasseranteil lagen bei den geprüften Anlagen zwischen 2.127 € (4.161 DM) und 2.943,5 € (5.757 DM).

Für alle vier Maßnahmen hat das StUFA weder eine gebietstypische Einschätzung des Entwässerungsgebietes vorgenommen noch festgestellt, ob eine besondere fachliche Notwendigkeit der Maßnahme vorlag. Dadurch blieb auch unklar, ob die ermittelten Ausbaukosten einen nach der FRW zu akzeptierenden Wert für ländlichen Raum darstellten oder ob sie im Fall von städtischem Charakter den vorgegebenen Wert von 2.045 € (4.000 DM) überschritten.

Die in den FRW genannten Grenzwerte waren unverständlicherweise über acht Jahre unverändert geblieben. Mit der neuen FRW 2002 wurde der Grenzwert für den ländlichen Raum auf 3.000 € reduziert.

2.3 Kostenbeteiligung Dritter

Mit den Baumaßnahmen für die Abwasseranlagen fielen bei allen Vorhaben Kosten für die Straßenentwässerung an. Die Straßenentwässerungskostenanteile hätten von den zuwendungsfähigen Ausgaben abgezogen und im Finanzierungsplan als Drittmittel ausgewiesen werden müssen. Dies erfolgte nur bei Fraureuth korrekt.

In den Zuwendungsbescheiden der anderen Maßnahmen waren hierfür entweder überhaupt keine oder zu geringe Kosten ausgewiesen.

Bei Nerchau erstattete das Straßenbauamt zwischenzeitlich einen Straßenentwässerungskostenanteil von rd. 141 T€ (275 TDM).

2.4 Zustimmung zum vorzeitigen Baubeginn

Für die Maßnahmen Nerchau, Pegau und Fraureuth wurde der vorzeitige Baubeginn genehmigt. Dies erfolgte, obwohl wegen der unvollständigen Antragsunterlagen keine ausreichende sachliche Prüfung der Zuwendungsvoraussetzungen durchgeführt werden konnte. Die Zustimmungen hätten deshalb nicht erteilt werden dürfen.

Zum Zeitpunkt der Zustimmung war zudem in Nerchau bereits ein auf die Ausführung bezogener Vertrag abgeschlossen und das Vorhaben somit begonnen. Die Gewährung der Zuwendung in Höhe von 1.137,3 T€ (2.224,4 TDM) erfolgte dadurch zu Unrecht.

2.5 Ausschreibung/Vergabe

Bei Nerchau waren in der Bekanntmachung der Öffentlichen Ausschreibung Nebenangebote nicht zugelassen. Trotzdem wurden von den Bietern Nebenangebote eingereicht und gewertet.

In den Bekanntmachungen zu Pegau bzw. zu Teilvorhaben in Fraureuth fehlte - entgegen der FRW (Nr. 4.8 bzw. 4.7) - der Hinweis darauf, dass Nebenangebote und Änderungsvorschläge zugelassen sind. In der Folge gab die Mehrzahl der Bieter keine Nebenangebote zum Hauptangebot ab.

Nach der FRW sind Nebenangebote ausdrücklich zuzulassen, andernfalls kann die Zuwendung versagt bzw. zurückgefordert werden. Eine entsprechende Prüfung und Bewertung der Vergabeverstöße erfolgte bei der Verwendungsnachweisprüfung jedoch nicht.

Bei Niederwiesa/Flöha wurden im Wege der Freihändigen Vergabe zwei Bauabschnitte mit rd. 822 T€ (1.608 TDM) brutto an eine bereits mit einem weiteren Teil des Vorhabens beauftragte Firma als „Ausgleich“ für die Reduzierung der Auftragssumme beim ersten Auftrag vergeben. Auch bei den Maßnahmen Nerchau und Pegau wurden Leistungen über insgesamt rd. 135 T€ (265 TDM) brutto freihändig vergeben.

Eine Auftragssumme von rd. 1 Mio. € wurde dem öffentlichen Wettbewerb entzogen und damit Mehrkosten in Kauf genommen. Finanzielle Nachteile für den Freistaat sind nicht auszuschließen.

2.6 Abrechnung/Verwendungsnachweisprüfung

Bei drei Maßnahmen wurden - entgegen § 14 VOB/B - insgesamt Rechnungen im Wertumfang von rd. 1.394 T€ (2.726 TDM) brutto ohne Aufmaß eingereicht und vom Zuwendungsempfänger bezahlt.

Rabatte und Skonti wurden bei dem Vorhaben in Nerchau nicht in Anspruch genommen. Insgesamt kam es dadurch zur Überzahlung von rd. 62 T€ (122 TDM) netto. Diese Beträge sind nicht zuwendungsfähig.

Die damit in Zusammenhang stehenden Terminüberschreitungen der Zahlungen betragen in 13 Fällen zwischen 31 und 233 Werktagen und stellen Verstöße gegen § 16 VOB/B dar.

Bei der Maßnahme Fraureuth wurde der ursprünglich bewilligte Leistungsumfang erweitert und rd. 27 % mehr Sammler ohne Zustimmung der Bewilligungsbehörde gebaut. In Pegau war eine Leistungserweiterung u. a. deshalb möglich, weil das RP die Zuwen-

derung bereits um rd. 40,9 T€ (80,0 TDM) überhöht gewährt hatte. Die nicht genehmigten Teile eines Vorhabens sind nicht zuwendungsfähig.

Die aufgeführten Verstöße gegen die VOB wie auch die Verletzungen der förderrechtlichen Bestimmungen wurden im Rahmen der Verwendungsnachweisprüfung nicht beanstandet.

3 Folgerungen

Die Bewilligungsbehörde hat künftig zu gewährleisten, dass der Vorhabenträger auf der Basis aktueller Konzepte den Nachweis für die Wahl der wirtschaftlichsten Lösung erbringt und das StUFA dies bestätigt hat. Fehlt diese, ist eine Förderung zu versagen.

Obwohl die FRW Grenzwerte für die Ausbaurkosten festlegt, fehlen entsprechende Kriterien (z. B. Einwohner pro km²), nach denen der Charakter des mit dem Vorhaben zusammenhängenden Entwässerungsgebietes einzuschätzen ist. Ohne eindeutige Vorgaben ist die vorgeschriebene Überprüfung der Ausbaurkosten in Bezug auf die in der FRW festgelegten Grenzwerte nicht möglich.

Die Grenzwerte sind darüber hinaus in regelmäßigen Abständen zu überprüfen und ggf. - auch in Bezug auf die Entwicklung des Preisindex - anzupassen. Eine weitere Absenkung der Förderung der Ausbaurkosten sollte geprüft werden.

Auf die Berücksichtigung von Straßenentwässerungskostenanteilen bei der Finanzierung der Maßnahmen ist zu achten.

Die Zustimmung zum vorzeitigen Baubeginn ist erst nach ausreichender sachlicher Prüfung der Zuwendungsvoraussetzungen zu erteilen. Bei einem nicht genehmigten vorzeitigen Baubeginn ist die Zuwendung zu versagen bzw. zurückzufordern.

Bei Vergabeverstößen (z. B. Nichtzulassung von Nebenangeboten, Verstoß gegen das Gebot der Öffentlichen Ausschreibung) ist die Rückforderung der Zuwendung zu prüfen.

Die Qualität der Verwendungsnachweisprüfung ist zu verbessern. Die Verwendungsnachweise sind im Hinblick auf die o. g. Feststellungen nochmals zu prüfen.

4 Stellungnahme des Ministeriums

Zu den Folgerungen des SRH vertrete das SMUL grundsätzlich keine abweichenden Auffassungen, da sie letztlich auf eine konsequente Anwendung der FRW abzielen.

Die Zuwendungserteilung durch ein ALN stelle eine Ausnahmesituation im Jahr 1996 dar. Mängel bei der Bearbeitung seien nicht auszuschließen.

Änderungen der geplanten Kapazitäten eines Vorhabens während der Bauausführung entsprächen der Praxis.

Das SMUL halte es nicht für zweckmäßig, nähere Vorgaben zur Höhe vertretbarer Ausbaurkosten in Verbindung mit dem Charakter des Entwässerungsgebietes zu machen. Zum einen hätten die StUFÄ zwischenzeitlich hierzu ausreichende Erfahrungen sammeln können und zum anderen fehle es an detaillierten Datengrundlagen zu Einwohn-

nern und Flächen für Teile der Entwässerungsgebiete. Außerdem hänge seit In-Kraft-Treten der FRW 2002 die Höhe der Zuwendung nicht mehr von der Höhe der Ausbaukosten ab.

Zur Maßnahme Niederwiesa/Flöha teilt das SMUL mit, dass die Kapazitäten, die sich aus der Abwasserbeseitigungspflicht für Kleinkläranlagen und abflusslose Gruben ergeben, bei der Prüfung der Wirtschaftlichkeit außer Acht gelassen worden seien. Dadurch hätte sich der Auslastungsgrad der Kläranlage bis 2002 auf 93,2 % entwickelt. Bedarfswerte, Plan und tatsächlicher Bedarf stimmten jetzt überein.

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

28

Förderung der „Batuz Foundation Sachsen“

Die „Batuz Foundation Sachsen“ wurde auf politischen Druck zehn Jahre lang mit mehr als 1,5 Mio. € vom Freistaat Sachsen und vom Bund unterstützt, obwohl gravierende Verstöße gegen das Zuwendungsrecht bekannt waren und keine adäquaten Leistungen des Empfängers erbracht wurden.

1 Prüfungsgegenstand

Die „Batuz Foundation“ ist ein über mehrere Länder operierendes Unternehmen unter Leitung des amerikanischen Künstlers, Herrn B., das einen kontinuierlichen internationalen Dialog zwischen bedeutenden Persönlichkeiten aus Literatur, Kunst, Wissenschaft, Diplomatie und Politik in der unabhängigen Organisation „Société Imaginaire“ fördern will. Im Freistaat Sachsen wirkte die „Batuz Foundation“ von 1993 an als eingetragener Förderverein und ab 1995 als gemeinnützige Betriebsgesellschaft mit beschränkter Haftung (gBGmbH). Sie hat ihren Sitz auf dem Gelände des ehemaligen Zisterzienserklosters Altzella.

Das StRPrA Dresden hat das Zuwendungsverfahren an die Förderung der Batuz Foundation gBGmbH (im Weiteren: Betriebsgesellschaft) im Jahr 2001 durch das SMWA sowie deren Haushalts- und Wirtschaftsführung geprüft. Darüber hinaus führte der SRH in Ergänzung des noch nicht abgeschlossenen Prüfungsverfahrens aus dem Jahr 1999 (s. Jahresbericht 2000 des SRH, Beitrag Nr. 31) nochmals eine komplexe Recherche über die an die verschiedenen Organisationsformen der „Batuz Foundation“ in Sachsen im Zeitraum von 1992 bis 2002 geflossenen Fördermittel durch.

2 Prüfungsfeststellungen

2.1 Ziele der „Batuz Foundation“ in Sachsen und Zuwendungen

Seit 1992 stellte der Freistaat Sachsen Herrn B. mehrere restaurierungsbedürftige Wirtschaftsgebäude sowie Freiflächen der Klosteranlage Altzella kostenfrei zur Verfügung mit dem Ziel, ein internationales kulturelles Begegnungszentrum mit Werkstätten für Künstler und Wissenschaftler zu errichten.

In den Empfehlungsschreiben des Museumspädagogischen Dienstes Berlin an die Staatsministerin für Kultus und des Direktors der Kulturstiftung des Freistaates Sachsen an den Staatsminister für Wissenschaft und Kunst - jeweils vom 19.05.1992 - wird bemerkt, Herr B. habe darauf hingewiesen, „dass bei dem Zustandekommen eines Vertrages für die Unterbringung in Sachsen damit zu rechnen ist, dass die Arbeitsergebnisse seines Kunstzentrums, d. h. auch dort geschaffene Kunstwerke auf Dauer in Sachsen verbleiben und möglicherweise zu einem späteren Zeitpunkt übereignet werden“.

Auch nach der „Konzeption der Batuz Foundation Sachsen vom Februar 1995 zur weiteren Ausgestaltung der multikulturellen Begegnungsstätte in den Nebenanlagen des Klosters Altzella-Nossen“ sollten alle in Altzella entstehenden Kunstwerke für Sachsen hergestellt werden und im eigenen Museum zu besichtigen sein.

Im Juli 1993 gründete Herr B. den „Förderverein Batuz Foundation Sachsen e. V.“ (im Weiteren: Förderverein), der vorrangig die Ziele der „Batuz Foundation“ fördern sollte. Der Verein wollte Gebäude und Freigelände des Klosters Altzella in Nossen ausbauen und ausstatten, ein Museum, Ausstellungsräume, Werkstätten für Malerei, Grafik und Bildhauerei sowie Büros und Gästezimmer einrichten und Veranstaltungen durchführen.

Bis auf den Ausbau einer Werkstatt für Bildhauerei wurden diese Vorhaben - teilweise auch durch Eigenleistung des Fördervereins - realisiert.

Der bislang mit umfangreichen Mitteln der Denkmalpflege realisierte Ausbau von Gebäudeteilen erfolgte durch die „Batuz Foundation“ z. T. sehr willkürlich und ohne Abstimmung mit den sächsischen Denkmalschutzämtern, was 1998 zu einem Baustopp führte.

Im Gegensatz zu den vielfältigen Empfehlungen aus dem internationalen politischen Raum verwies der im SMWK für die Förderung der „Batuz Foundation“ zuständige Abteilungsleiter in einem Vermerk an den Staatsminister des SMWK im Juni 1998 bereits auf die willkürliche, nicht mit der Denkmalpflege abgestimmte Vorgehensweise der „Batuz Foundation“ bei der Durchführung von Baumaßnahmen, aber auch auf die unbefriedigende Realisierung der ursprünglich geplanten Projekte und Vorhaben. Er bezeichnet den Umgang mit öffentlichen Geldern durch den Förderverein und die Betriebsgesellschaft z. T. als verantwortungslos, da viele Mittel zweckentfremdet ausgewiesen wurden. In den letzten fünf Jahren seien nur wenige sächsische Künstler einbezogen worden.

Zudem wurde zwischenzeitlich bekannt, dass sich alle in Altzella hergestellten und ausgestellten Kunstwerke im persönlichen Eigentum von Herrn B. befinden. Im Sachanlagevermögen der Betriebsgesellschaft ist lediglich ein Bild mit Anschaffungskosten von 1.500 € (3.000 DM) ausgewiesen.

Trotz aller Bedenken der zuständigen Bearbeiter, Referats- und Abteilungsleiter im SMWK und im SMF wurde im September 1998 eine Nutzungsvereinbarung zwischen dem Freistaat Sachsen und der Betriebsgesellschaft geschlossen. Damit stellte der Freistaat Sachsen der Betriebsgesellschaft sechs Wirtschaftsgebäude sowie anliegende Freiflächen kostenfrei zur Nutzung von Januar 1999 bis Ende 2003 mit Verlängerungsoption für weitere fünf Jahre zur Verfügung. Die Betriebsgesellschaft trägt nur die anfallenden Betriebskosten und ist verpflichtet, die erforderlichen Versicherungen abzuschließen.

2.2 Förderung der „Batuz Foundation“ durch den Freistaat

Durch Bund und Freistaat erfolgte 1993/1994 über das SMWK in Abstimmung mit dem SMF eine Bauförderung in Höhe von insgesamt 261.000 € (510.000 DM) aus dem Infrastrukturprogramm. Im Ergebnis einer Besprechung in der SK im Juni 1995 wurde dargelegt, dass die Bauförderung weniger aus Fachinteresse des SMWK erfolgt sei, sondern vielmehr aus politischer Rücksicht auf Bonn und Staatskanzlei, aber auch, um der „Batuz Foundation“ eine Entwicklungschance im Freistaat zu geben.

Nach mehrfachen Aufforderungen wurde Anfang 1996 von der „Batuz Foundation“ ein Konzept zur kulturellen Entwicklung und zur Kosten- und Finanzierungsplanung vorgelegt. In einem Aktenvermerk zur Vorbereitung eines Gesprächs des Staatssekretärs des SMWK mit dem Chef der SK und dem Staatssekretär des SMF werden die Stellungnahmen aller beteiligten Ressorts (SMF, SK, SMI, SMWK) zu dieser Konzeption zusammengefasst dargestellt. Hierin wird deutlich, dass die ressortgebundene Landesförderung des Batuz-Projektes nur nachrangige Priorität haben kann.

Dennoch forderte der Chef der SK das SMWK auf, eine Kabinettsvorlage zur Sicherung der Arbeit der „Batuz Foundation“ über den 31.12.1996 hinaus durch Personal- und Finanzausstattung (institutionelle Förderung) vorzubereiten. Nach dem Kabinettsbeschluss vom Oktober 1996 wurde in der Ergänzung im Haushaltsplanentwurf 1997 zur Begründung festgehalten, dass sich der Chef der SK und der Staatssekretär des SMWK „gemäß dem Wunsch des MP“ auf die Aufnahme von 102.258 € (200.000 DM) im Epl. 12 Kap. 1205 Tit. 685 11 zweckbestimmend für die institutionelle Förderung der Betriebsgesellschaft geeinigt haben.

Bereits 1995 wird in verschiedenen Unterlagen erwähnt, dass die Erfüllung der Bewilligungsvoraussetzungen nach Vorl. VV Nr. 1.2 zu § 44 SÄHO vermutlich nicht zu erwarten sei. In mehreren Vermerken an den Staatsminister des SMWK wird der Umgang mit öffentlichen Geldern durch den Förderverein und die Betriebsgesellschaft kritisiert. Oftmals sei von den Vorgaben der eigenen Finanzierungspläne in vielen Punkten abgewichen worden, ohne die vorherige Zustimmung des Zuwendungsgebers einzuholen. 1998 hatte die Betriebsgesellschaft ihr Gesellschaftskapital nahezu aufgezehrt, weitere Einkünfte seien nicht konkret belegbar, sodass sie auf die zweckgebundenen Fördermittel - als einzig verfügbare Zahlungsmittel - zurückgreifen müsse, um anderweitige Verpflichtungen der allgemeinen Geschäftsführung abzudecken. Alle diese Fakten ständen einer weiteren Förderung durch das SMWK entgegen.

Ungeachtet dessen und der aufgezeigten zuwendungsrechtlichen Verstöße in den Vorjahren wurde die „Batuz Foundation“ weitergefördert. In einer handschriftlichen Notiz des Staatssekretärs des SMWK vom August 1998 wird deutlich, dass eine Förderung der „Batuz Foundation“ von Seiten der SK gewünscht bzw. gefordert wird: „Unter Zurückstellung der gegenüber der Staatskanzlei vorgetragenen Bedenken über das Haushaltsgebaren der Batuz-Foundation (Haushaltsabrechnung 1997) bitte beantragte Rate auszahlen.“

Im Ergebnis der örtlichen Erhebungen bei der Betriebsgesellschaft, der Akteneinsicht beim SMWK, der Umfrage bei allen sächsischen Ministerien, zahlreicher Gespräche und Rückfragen beim SMWK und SMF wurde festgestellt, dass die „Batuz Foundation“ seit 1992 von verschiedenen staatlichen Stellen des Freistaates Sachsen Zuwendungen, teils als Projektförderung, teils als institutionelle Förderung, in Höhe von insgesamt rd. 1,14 Mio. € erhielt.

Darüber hinaus förderte der Bund über das Arbeitsamt Riesa den Förderverein bzw. die Betriebsgesellschaft von 1993 bis 2002 mit Lohn- und Sachkostenzuschüssen über ABM und Strukturanpassungsmaßnahmen in Höhe von insgesamt rd. 660.000 €.

2.3 Sonstige Finanzierungen für die „Batuz Foundation“

Der im Gutshaus (sog. Pächterhaus) von Herrn B. genutzte Wohnbereich mit einer Größe von rd. 80 m² steht dem Künstler während seines Aufenthaltes in Sachsen - regelmäßig von Februar bis Oktober - unentgeltlich zur Verfügung. Die Betriebskosten werden in voller Höhe zu Lasten der Betriebsgesellschaft abgerechnet.

Zusätzlich zu der im Jahr 2000 im Stallgebäude eingebauten sog. „Sommerküche“ finanzierte das SMF im gleichen Jahr den Um- bzw. Neueinbau der Küche im Erdgeschoss des Pächterhauses nach den Vorgaben der von Herrn B. persönlich beauftragten Architektin. Die Kosten für Kucheneinbau und -sanierung betragen insgesamt rd. 123.000 € (240.000 DM), davon entfielen rd. 25.600 € (rd. 50.000 DM) allein auf Möblierung und Küchentechnik. Die Küche steht hauptsächlich Herrn B. zur privaten Nutzung zur Verfügung.

Weiter wurde u. a. der Einbau einer Brandmeldeanlage im Pächterhaus für rd. 90.000 € finanziert. Nach den Angaben der Vertreter des Staatsbetriebes Sächsisches Immobilien- und Baumanagement, Niederlassung Dresden I, konnte die Anlage „jedoch noch nicht endgültig fertig gestellt werden, da Herr B. den Zutritt zu seinen „Privat“-Räumen verweigert“.

2.4 Zuwendungsverfahren und Haushalts- und Wirtschaftsführung

2.4.1 Förderung durch das Sächsische Staatsministerium für Wissenschaft und Kunst

Bereits bei den an den Förderverein im Jahr 1996 vom SMWK ausgereichten drei Projektförderungen in Höhe von insgesamt 46.000 € (90.000 DM) traten bei Antragstellung und Abrechnung erhebliche Probleme auf. So wurden bei Prüfung der in jedem Fall verspätet vorgelegten Verwendungsnachweise zahlreiche Positionen beanstandet, wie z. B. fehlende Originalbelege; Auszahlungsbelege waren unvollständig oder enthielten unklare Angaben; Ausgaben wurden geleistet, die nicht im Finanzierungsplan standen; Reisekosten nicht auf Basis des SächsRKG erstattet; Rechnungen vorgelegt, die nicht im Bewilligungszeitraum lagen bzw. in keinem Bezug zum Projekt standen.

Auch die mehrfach überarbeiteten Verwendungsnachweise enthielten die gleichen Mängel oder es fehlten wesentliche Angaben, sodass deren Prüfung durch das SMWK bisher noch nicht abgeschlossen werden konnte. Der Bescheid zur Förderung eines Projektes vom August 1996 musste im Jahre 2000 wegen Nichterreichens des Verwendungszweckes widerrufen werden. Der darin gegen den Förderverein erhobene Erstattungsanspruch inkl. Zinsen und Verwaltungsgebühr in Höhe von 31.600 € (61.700 DM) wurde im Januar 2003 unbefristet niedergeschlagen. Wegen unzureichendem Vermögen und der zwischenzeitlichen Auflösung des Fördervereins sei eine Möglichkeit zur Weiterverfolgung des Anspruchs nicht mehr gegeben.

Dennoch bewilligte das SMWK im April 1997 der Betriebsgesellschaft eine weitere Zuwendung in Höhe von 89.990 € (176.000 DM) in Form einer institutionellen Förderung. Diese Zuwendung widerrief das SMWK aufgrund der Beanstandungen des SRH im Jahre 2000. Die Gesellschaft stellte wiederum Antrag auf Erlass des Rückforderungsanspruchs, da sie sonst unmittelbar in ihrer Existenz gefährdet sein würde. Ein Forderungsausgleich durch Übereignung von Kunstwerken komme nicht in Betracht, da es sich bei den in Nossen-Altzella befindlichen entsprechenden Kunstwerken „entweder um Leihgaben oder um Privateigentum von Herrn B., also überwiegend um Kunstgegenstände der Internationalen Batuz Foundation mit Sitz in New York“ handele. Die Prüfung auf Erlass der Rückforderung durch das SMWK ist noch nicht abgeschlossen.

Obwohl die Mängel in der Haushalts- und Wirtschaftsführung des Zuwendungsempfängers dem Staatssekretär und dem Staatsminister des SMWK bekannt waren und trotz wiederholt nicht prüfbarer Verwendungsnachweise sowie noch offener Rückforderungen wegen zweckwidriger Verwendung der Fördermittel für zwei Projekte aus dem Jahr 1996 bewilligte das SMWK der Betriebsgesellschaft auch von 1998 bis 2000 weiterhin erhebliche Beträge. Erst ab dem Hj. 2001 stellte das SMWK aufgrund der mit Nach-

druck vorgetragenen Bedenken des SRH und der noch immer völlig unzureichenden Nachweisführung zum Mittelverbrauch die institutionelle Förderung ein. Die Verwendungsnachweise für 1999 und 2000 wurden trotz mehrfacher Aufforderungen des SMWK (letzte Mahnung im Januar 2003) nicht vorgelegt.

Die Bilanz des Jahresabschlusses 2000 weist den vollständigen Verbrauch des Eigenkapitals aus. Demgegenüber stehen Verbindlichkeiten in Höhe von rd. 43.460 € (85.000 DM).

2.4.2 Förderung durch das Sächsische Staatsministerium für Wirtschaft und Arbeit

Im Oktober 2000 beschloss das Kabinett, dass die Förderung der Betriebsgesellschaft ab 2001 vom SMWA übernommen wird und hierfür Haushaltsmittel in Höhe von 76.694 € (150.000 DM) zur Verfügung gestellt werden. Vor dem Hintergrund des Wiederaufbaus des Klosters Altzella sagte das SMF weitere 76.694 € (150.000 DM) aus dem Gesamthaushalt zu.

Die Prüfung der institutionellen Förderung im Jahr 2001 in Höhe von rd. 150.000 € (300.000 DM) ergab:

- Der Zuwendungsbescheid wurde ohne nachgewiesenes Landesinteresse, ohne ordnungsgemäßen Antrag des Zuwendungsempfängers und ohne Prüfung der Zuwendungsvoraussetzungen sowie auf der Grundlage eines unvollständigen Wirtschaftsplanes und eines nicht leistungsfähigen Rechnungswesens des Zuwendungsempfängers erlassen.
- Wegen unvollständigen und mangelhaften Antragsunterlagen wurden bereits vor der Bewilligung der Zuwendung zwei Abschlagszahlungen über insgesamt rd. 63.000 € (rd. 123.000 DM) geleistet.
- Anhand des erst im Juli 2001 vorgelegten Wirtschaftsplanes 2001 konnte der für die vorgesehene Fehlbedarfsfinanzierung zu ermittelnde Finanzierungsbedarf des Zuwendungsempfängers nicht festgestellt werden; eine Abgrenzung der zuwendungsfähigen Ausgaben war wegen mangelnder Angaben nicht möglich.
- Ein zusätzlich an die Betriebsgesellschaft zugewiesener, vom SMWA bezahlter Referatsleiter übernahm ab Mai 2001 die Funktion eines zweiten Geschäftsführers.
- Die Verkaufserlöse, Spenden und Sponsorengelder gegenüber den Vorjahren sind drastisch zurückgegangen, sodass die Eigenbeteiligung der Betriebsgesellschaft an der Gesamtfinanzierung lediglich 0,56 % betrug.
- Das im Verwendungsnachweis ausgewiesene Veranstaltungsprogramm beschränkte sich im Jahr 2001 auf insgesamt 16 Wochen. In zwei Monaten wurde ausschließlich Büttenpapier hergestellt. Für die Monate Januar, Februar, November und Dezember wurde keine wirtschaftliche Tätigkeit nachgewiesen. Unabhängig davon waren neben den beiden Geschäftsführern elf Mitarbeiter ganzjährig bei der Betriebsgesellschaft beschäftigt.
- Das durch die Betriebsgesellschaft unentgeltlich genutzte Wohnheim des Freistaates Sachsen „Dreiseitenhof“ wurde nicht mal zu einem Viertel ausgelastet. Eine Abstimmung mit der Schlösserverwaltung des Freistaates erfolgte nicht.

- Die Betriebsgesellschaft stellte den Workshopteilnehmern sämtliche Arbeitsmaterialien sowie Unterkunft und Vollverpflegung ohne Entgelt zur Verfügung. Dieser Aufwand war nicht kalkuliert und betrug allein für Arbeitsmaterial und Verpflegung etwa 17.384 € (34.000 DM). Die Workshopteilnehmer haben andererseits die Rechte an den während ihres Aufenthaltes in Nossen-Altzella geschaffenen Werken an Herrn B. persönlich bzw. an die, rechtlich mit der Betriebsgesellschaft nicht in Zusammenhang stehenden, Batuz Foundation übertragen.
- Der Jahresabschluss 2001 lag bis Mitte 2003 noch nicht vor, sodass die Betriebsgesellschaft ihrer Pflicht zur Aufstellung des Jahresabschlusses innerhalb der ersten sechs Monate des folgenden Geschäftsjahres nach § 264 Abs. 1 HGB wiederholt nicht nachgekommen ist.
- Der beim SMWA vorliegende Verwendungsnachweis für die institutionelle Förderung 2001 ist nicht schlüssig, unvollständig und weist außerdem Ausgaben aus, die nicht dem Zuwendungszweck entsprechen.

Die beim SMWA vorliegenden Verwendungsnachweise für die institutionelle Förderung aus dem Jahr 2001 und für die Projektförderungen aus den Jahren 2001 und 2002 sind noch ungeprüft. Für die Projektförderung aus dem Jahr 1999 liegt beim SMWA kein Verwendungsnachweis vor.

Ab 2003 erhält die Betriebsgesellschaft keine Fördermittel des Freistaates mehr. Deshalb trat Anfang Februar 2003 das Auswärtige Amt mit der Bitte an das SMWK heran, Herrn B. und sein neues „exemplarisch interkulturelles Vorhaben“ seitens des Freistaates Sachsen zu unterstützen und zu fördern.

3 Folgerungen

3.1 Die ursprünglichen Ideen und Empfehlungen, die die Ansiedlung der „Batuz Foundation“ in Nossen-Altzella beschleunigt haben, entsprachen in der Umsetzung nicht den Vorstellungen der Zuwendungsgeber, sodass bereits sehr früh deutlich wurde, dass die Fortsetzung der Landesförderung nicht gerechtfertigt war. Dennoch wurde weiter mit beträchtlichen Mitteln gefördert.

Der Abschluss einer Vereinbarung zur langfristigen kostenfreien Nutzung der Flächen und Gebäude durch die Betriebsgesellschaft, trotz der von kompetenten Stellen geäußerten Bedenken, ist deshalb nicht nachvollziehbar.

3.2 Aus den Zuwendungsakten des für die Förderung der „Batuz Foundation“ zuständigen Ministeriums wurde ersichtlich, dass prinzipiell kein institutionelles Förderinteresse vorhanden war. Zuwendungen dürfen aber nur bewilligt werden, wenn der Staat an der Erfüllung des zu fördernden Zwecks ein erhebliches Interesse hat (§ 44 Abs. 1 i. V. m. § 23 SäHO). Somit hätte eine Förderung von Beginn an ausgeschlossen werden müssen.

Die Bewilligungsbehörde hat auch im laufenden Zuwendungsverfahren in Aktenvermerken auf den notwendigen Abbruch der Förderung wegen Nichtförderfähigkeit des Zuwendungsempfängers hingewiesen. Dennoch wurde aufgrund willkürlicher, meist mündlicher Anordnungen von Vertretern der Staatsregierung die Förderung der „Batuz Foundation“ entgegen den zuwendungsrechtlichen Bestimmungen weitergeführt, ab 2001 mit der Förderung durch das SMWA sogar um 100 % aufgestockt und für den Freistaat so ein beträchtlicher finanzieller Schaden verursacht.

3.3 Sanierung und Einbau einer extravaganten Küche im Wert von über 102.258 € (200.000 DM) nach den Vorgaben des privaten Nutzers in einem Gebäude, das zum großen Teil noch unsaniert ist, verstößt in grober Weise gegen den Grundsatz einer sparsamen Haushalts- und Wirtschaftsführung.

Dass Herr B. den Vertretern des Eigentümers Freistaat Sachsen erfolgreich den Zutritt zu den unentgeltlich überlassenen Räumen verweigert, lässt auf ein ungeordnetes Verwaltungshandeln in dieser Angelegenheit schließen. Das SMF, zuständig für die Verwaltung und Bewirtschaftung staatlicher Liegenschaften, hat unverzüglich für die volle Funktionstüchtigkeit der Brandmeldeanlage in allen Räumen des Gutshauses zu sorgen.

3.4 Die Betriebsgesellschaft verstieß wiederholt und in eklatanter Weise gegen die Auflagen der Zuwendungsbescheide, indem Verwendungsnachweise deutlich verspätet und erst nach mehreren Mahnungen, dazu fehlerhaft, unvollständig und z. T. nicht nachvollziehbar vorgelegt wurden. Eine geordnete Geschäftsführung kann nicht angenommen werden. Nach Vorl. VwV Nr. 1.2 zu § 44 SÄHO dürfen aber nur Empfänger Zuwendungen erhalten, bei denen eine ordnungsgemäße Geschäftsführung gesichert scheint und die in der Lage sind, die Verwendung der Mittel bestimmungsgemäß nachzuweisen. Ist dies nicht gesichert, dürfen Zuwendungen nicht gewährt werden.

Es ist absolut unverständlich, warum trotz der - auch in den Leitungsebenen der Ministerien und der Staatsregierung - bekannten, mangelhaften Wirtschafts- und Nachweisführung der Betriebsgesellschaft sowie offener Rückforderungen aus vergangenen Fördermaßnahmen weiter Fördergelder an die Betriebsgesellschaft ausgereicht wurden.

3.5 Mit Aufbrauchen des Eigenkapitals in den Jahren 1998 und 2000 besteht die Gefahr der Überschuldung, wenn das Vermögen des Schuldners die bestehenden Verbindlichkeiten nicht mehr deckt.

Nach § 64 Abs. 1 GmbHG (Fassung vom 01.01.1999) haben bei Eintritt der Zahlungsunfähigkeit oder Überschuldung der Gesellschaft der oder die Geschäftsführer nach Eintritt der Zahlungsunfähigkeit oder nach Feststellung der Überschuldung ohne schuldhaftes Zögern, spätestens aber innerhalb von drei Wochen die Eröffnung des Insolvenzverfahrens zu beantragen.

Auch aus diesen Gründen hätte bereits nach 1998 eine weitere Förderung nicht erfolgen dürfen. Die weitere Förderung einer insolventen oder trotz erheblicher Unterstützung dauernd von der Insolvenz bedrohten Gesellschaft ist unverantwortlich.

3.6 Auch für die Förderung durch das SMWA war das erhebliche Staatsinteresse nicht nachgewiesen. Zudem verstößt die Bewilligung ohne schriftlichen Antrag gegen das Zuwendungsrecht.

Das SMWA ist aufgefordert, die Verwendungsnachweise zu den Projektförderungen der Jahre 1999 bis 2002 sowie zu den institutionellen Förderungen von 2001 und 2002 unverzüglich zu prüfen. Eine gemeinsame Nutzung - evtl. Vermietung - des ausgebauten Wohnheimes mit der Schlösserverwaltung sollte angestrebt werden.

Der Einsatz weiterer öffentlicher Fördermittel ist nicht hinnehmbar.

4 Stellungnahmen

4.1 Sächsisches Staatsministerium für Wissenschaft und Kunst

Wie das SMWK, das für die SK, das SMF, das SMWA und das SMWK Stellung genommen hat, erklärt, sei das ehemalige Klostersgut Altzella für die „Batuz Foundation“ als ein geeigneter Standort befunden worden, um auch dem Freistaat Sachsen Entwicklungsperspektiven für Politik, Wirtschaft, Bildung und Kultur zu eröffnen. Die Bereitstellung dieses Arbeitszentrums habe einen Beitrag zum nachhaltigen Dialog der Kulturen und zur Intensivierung des wirtschaftlichen Austausches zwischen den Ländern des Mercosurs und Sachsen leisten sollen. Damit habe das erhebliche Staatsinteresse an der Förderung vorgelegen, das auch zum Kabinettsbeschluss vom 11.10.2000 geführt habe.

Im Rahmen des Bewilligungsverfahrens zur Förderung der Batuz Foundation gBGmbH ab dem Jahr 2001 sei das erhebliche Staatsinteresse nicht mehr Gegenstand der Prüfung gewesen, da dieses bereits mit dem Kabinettsbeschluss vom Oktober 2000 bekundet worden sei. Zwischenzeitlich habe das SMF jedoch der Betriebsgesellschaft mitgeteilt, dass die Nutzungsvereinbarung über 2003 hinaus nicht verlängert werde.

Die Sanierung der Küche im Verwaltungshaus sei durchgeführt worden, weil dieses Gebäude als Wohn- und Aufenthaltsgebäude im Zusammenhang mit dem Nutzungskonzept der von der „Batuz Foundation“ genutzten Gebäude und Flächen eine zentrale Funktion besitze und eine leistungsfähige Küche unentbehrlich sei. Die noch notwendigen Arbeiten an der Brandmeldeanlage hätten aufgrund des Augusthochwassers nicht wie geplant ausgeführt werden können, sie würden aber durch den Staatsbetrieb Sächsisches Immobilien- und Baumanagement, Niederlassung Dresden I, alsbald abgeschlossen werden.

Den Feststellungen des SRH über die gravierenden Mängel in der Haushalts- und Wirtschaftsführung der „Batuz Foundation“ ist das SMWK ausdrücklich beigetreten.

4.2 Batuz Foundation gBGmbH

Die Betriebsgesellschaft widersprach in nahezu allen Punkten den Fakten und Sachdarstellungen des SRH. Darüber hinaus brachte sie zum Ausdruck, dass die zahlreichen unentgeltlichen Leistungen ihrer Mitarbeiter und vieler freiwilliger Helfer, die Eigenleistungen des Fördervereins, die Verdienste wie auch die Wertschätzungen, die der „Batuz Foundation“ von Seiten prominenter Künstler, Wissenschaftlern und Politikern entgegengebracht werden, nicht genügend gewürdigt worden seien.

5 Schlussbemerkungen

Die Stellungnahmen der Ministerien und der Betriebsgesellschaft ändern nichts an der Auffassung des SRH, dass die Förderung der Batuz Foundation unverzüglich zu beenden ist. Dies soll die Wertschätzung, die der Tätigkeit der Batuz Foundation bisher entgegengebracht wurde, nicht in Frage stellen. Für den staatlichen Zuwendungsgeber besteht aber ungeachtet jeden kulturpolitischen Engagements die Pflicht, den wirtschaftlichen Umgang mit öffentlichen Geldern sicherzustellen. Dies kann nur geschehen, wenn Fördermittel entsprechend den einschlägigen gesetzlichen Vorgaben ausge-reicht, verwendet und prüfbar nachgewiesen werden. Dies war hier über Jahre hinweg nicht der Fall. Gerade weil Zweifel an der Förderwürdigkeit der Betriebsgesellschaft im SMWK bekannt waren, hätte vor der Bewilligung der Fördermittel im Jahr 2001 durch

das SMWA eine umfassende Prüfung aller Zuwendungsvoraussetzungen erfolgen müssen. Auch waren die zur Bemessung der Zuwendungshöhe nach Vorl. VwV Nr. 2.4 zu § 44 SäHO notwendigen Angaben, wie Leistungskraft des Zuwendungsempfängers oder Finanzierungsbeteiligung Dritter wegen unvollständiger Antragsunterlagen (fehlendes Finanzierungskonzept und Veranstaltungsprogramm) für den Zuwendungsgeber nicht erkennbar.

Diese langjährige Förderung ist ein anschauliches Beispiel, wie auf politischen Druck hin Steuergelder verschwendet werden.

Der Kulturraum 04 privatisierte in unzulässiger Weise seine Aufgaben.

Das SMWK bewilligte Kulturraummittel auf der Basis un-schlüssiger Anträge des Kulturraums.

Der Kulturraum förderte einige Einrichtungen und Maßnahmen ohne angemessene Beteiligung der Sitzgemeinde bzw. Rechtsträger sowie unter Verstoß gegen die eigene Satzung.

1 Prüfungsgegenstand

Der SRH hat die Zuwendungen des SMWK an den Kulturraum 04 und die Verwendung der Mittel innerhalb des Kulturraums geprüft. Der Kulturraum Mittelsachsen setzt sich aus den Landkreisen Döbeln, Freiberg und Mittweida zusammen.

Für die Geschäftsführung des Kulturraums besteht ein Kultursekretariat mit Sitz in Freiberg. Es betreibt das Zuwendungsverfahren zwischen Kulturraum und SMWK, bearbeitet die Anträge zur Förderung von Einrichtungen bzw. Maßnahmen im Kulturraum und bereitet Entscheidungen des Kulturkonvents vor.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Beauftragung der Kontaktkultur gmbH Kreis Freiberg

Der Kulturraum richtete sein Kultursekretariat zunächst beim LRA Freiberg ein. Ende 1998 beauftragte er die Kontaktkultur gmbH Kreis Freiberg (Kultur GmbH) mit der Führung des Kultursekretariats. Der Landkreis Freiberg und ein Kulturförderverein gründeten diese Gesellschaft, die den gesamten Kulturbereich des Landkreises übernahm.

Eine zwischen Kulturraum und Kultur GmbH geschlossene Rahmenvereinbarung sah vor, dass die Gesellschaft alle Aufgaben des Kultursekretariats erledige, die sich aus dem Sächsischen Kulturraumgesetz (SächsKRG) und den Vorschriften des Kulturraums ergäben, soweit es sich nicht um hoheitliche Tätigkeiten des Kulturraums handele. Sie sollte die Fördermittelanträge und Widersprüche bearbeiten, Entscheidungen des Kulturkonvents vorbereiten und Antragsteller anhören.

Ende 2000 entschied der Kulturraum zur Vermeidung negativer steuerlicher Auswirkungen, das Kultursekretariat wieder an das LRA zurückzuführen.

2.2 Zuwendungen des Sächsischen Staatsministeriums für Wissenschaft und Kunst an den Kulturraum

Der Kulturraum fügte seinen Anträgen beim SMWK für die Hj. 1999 bis 2001 Haushaltspläne bei, die nicht mit den zugleich vorgelegten Finanzierungsplänen übereinstimmten. Das SMWK erklärte in seinen Zuwendungsbescheiden diese Haushaltspläne für verbindlich.

2.3 Zuwendungen des Kulturraums an Einrichtungen und Maßnahmen

Der Kulturraum förderte in den Hj. 1999 und 2000 einige Einrichtungen und Maßnahmen, an deren Finanzierung sich der Rechtsträger bzw. die Sitzgemeinde mit Anteilen zwischen 0 und 4 % am Zuschussbedarf beteiligten. In einzelnen Fällen, z. B. Kulturgutachten für die Landkreise des Kulturraums und Kunstausstellung, deckte die Zuwendung des Kulturraums die gesamten Ausgaben für die Maßnahme ab. Die Förderrichtlinie des Kulturraums sieht in § 4 Abs. 1 vor, dass in der Regel der Anteil der Sitzgemeinde an den zuwendungsfähigen Gesamtausgaben mindestens 5 % betragen soll.

Der Kulturraum bewilligte den Zuwendungsempfängern häufig Beträge, die der Höhe nach hinter den beantragten Summen zurückblieben. Er forderte die Zuwendungsempfänger nach der Bewilligung auf, den Ausgleich der Fehlbeträge darzustellen.

2.4 Eigene Projekte des Kulturraums

Der Kulturraum regelte in seiner mit dem SMWK abgestimmten Satzung, dass er keine kulturellen Einrichtungen und Maßnahmen in eigener Trägerschaft übernehmen werde. Im Hj. 2000 übernahm der Kulturraum die Trägerschaft für eine Kunstausstellung und eine Kulturpreisverleihung.

2.5 Stadt- und Kreisergänzungsbibliothek

Stadt- und Kreisergänzungsbibliothek in Döbeln - beides Empfänger von Kulturraummitteln - arbeiteten bisher eng miteinander zusammen. Nach einer Vereinbarung von 1993 zwischen Stadt und Landkreis hatte die Stadtbibliothek die methodisch-fachliche Beratung für alle öffentlichen Bibliotheken des Landkreises abzusichern und neben ihren Aufgaben im Stadtgebiet die Bestellungen von Medien für Bürger und andere Bibliotheken des Landkreises zu bearbeiten. Die Kreisergänzungsbibliothek hatte nach der Vereinbarung Medien für den Landkreis zu erwerben, zu bearbeiten und für die nebenamtlichen öffentlichen Bibliotheken des Landkreises zur Verfügung zu stellen. Die Kreisergänzungsbibliothek sollte in den Räumen der Stadtbibliothek untergebracht werden.

Der Landkreis Döbeln kündigte an, das bis 2004 bestehende Untermietverhältnis nicht zu verlängern. Die Kreisergänzungsbibliothek werde nach Ablauf des Untermietverhältnisses aus dem Gebäude der Stadtbibliothek in Räume des Landkreises umziehen.

30 % der aktiven Nutzer der Stadtbibliothek sind außerhalb der Stadt Döbeln, im Landkreis Döbeln, wohnhaft.

3 Folgerungen

3.1 Beauftragung der Kontaktkultur gGmbH Kreis Freiberg

Die Übertragung des Kultursekretariats auf die Kultur GmbH war unzulässig. § 4 Abs. 6 Satz 3 SächsKRG schreibt für die Aufgaben des Kultursekretariats vor, dass diese durch die Verwaltung desjenigen Mitgliedes des Kulturraums wahrgenommen werden sollen, dem der Vorsitzende des Kulturkonvents angehört. Die Regelung geht davon aus, dass das Kultursekretariat von der Verwaltung eines Landkreises wahrgenommen wird und nicht vollständig aus der Verwaltung irgendeines Mitgliedes herausgelöst werden darf.

Kulturraum und Kultur GmbH konnten ihre erklärte Absicht, lediglich nicht hoheitliche Aufgaben auf die GmbH zu übertragen, nicht umsetzen. Die Übertragung des Kultursekretariats auf die GmbH führte zur Privatisierung hoheitlichen Verwaltungshandelns.

Das SMWK hat im Rahmen seiner Rechtsaufsicht zukünftig Privatisierungsentscheidungen auf ihre Zulässigkeit, Durchführbarkeit und Wirtschaftlichkeit zu prüfen.

3.2 Zuwendungen des Sächsischen Staatsministeriums für Wissenschaft und Kunst an den Kulturraum

Das SMWK bewilligte für die Hj. 1999 bis 2001 Kulturraummittel auf der Grundlage unschlüssiger Anträge. Anträge auf Zuwendungen müssen alle zur Entscheidung erforderlichen Angaben enthalten. Sie sind durch geeignete Unterlagen wie Haushaltsplan und Finanzierungsplan zu belegen. Das Ministerium hat stärker auf die Vollständigkeit der eingereichten Unterlagen zu achten.

3.3 Zuwendungen des Kulturraums an Einrichtungen und Maßnahmen

Der Kulturraum förderte einige Einrichtungen und Maßnahmen unter Missachtung der Voraussetzungen von § 3 Abs. 2 SächsKRG, wonach die Förderung grundsätzlich von einer angemessenen Beteiligung der Sitzgemeinde an den Kosten der betreffenden Einrichtung oder Maßnahme abhängig zu machen ist. Von einer angemessenen Beteiligung kann keine Rede sein, wenn sich Sitzgemeinde bzw. Rechtsträger lediglich mit einem Anteil in Höhe von bis zu 4 % beteiligen.

Dies widerspricht dem Grundsatz der Subsidiarität im Zuwendungsrecht, wonach eine öffentliche Förderung die Finanzierung nur ergänzen darf.

Der Kulturraum förderte in Fällen, in denen die bewilligte Zuwendungssumme niedriger als die beantragte ausfiel, Vorhaben, deren Finanzierung nicht gesichert war. Er konnte zum Zeitpunkt der Bewilligung nicht davon ausgehen, dass der Zuwendungsempfänger das beantragte Vorhaben auch mit weniger Mitteln bestreiten könne. Der Kulturraum muss zukünftig vor der Bewilligung die Sicherung der Finanzierung überprüfen.

3.4 Eigene Projekte des Kulturraums

Der Kulturraum darf nicht unter Verstoß gegen seine Satzung Kulturraummittel für eigene Projekte einsetzen. Das SMWK hat hierauf zu achten und im Falle einer zweckwidrigen Verwendung die Rückzahlung von Zuwendungsmitteln zu prüfen.

3.5 Stadt- und Kreisergänzungsbibliothek

Der SRH empfiehlt, die Zusammenarbeit von Stadt- und Kreisergänzungsbibliothek nicht durch eine räumliche Trennung zu lockern. Vielmehr sollten beide ihre Kooperation verstärken und intensivieren mit dem Ziel, die Kreisergänzungsbibliothek in die Stadtbibliothek zu integrieren.

Die Mittel, die der Landkreis zuvor ausschließlich für die Kreisergänzungsbibliothek ausgab, könnten dann an die Stadtbibliothek geleitet werden, die die Aufgaben der Kreisergänzungsbibliothek übernimmt. Die Benutzerstruktur spricht für eine Zusammenführung beider Bereiche, da rd. 30 % der aktiven Benutzer der Stadtbibliothek im Landkreis wohnhaft sind.

Die kommunalen Mittel und die Kulturraummittel könnten bei einer Zusammenführung beider Bibliotheken gebündelt werden. Der Verwaltungsaufwand ließe sich ebenfalls verringern. Die Zusammenfassung von Stadt- und Kreisergänzungsbibliotheken sollte auch in den übrigen Fällen des Nebeneinanders beider Bibliotheksformen erwogen werden.

4 Stellungnahme des Ministeriums

Das SMWK gibt an, dass es künftig auf vollständige und aufeinander abgestimmte Antragsunterlagen des Kulturraums achten werde. Das Ministerium habe mit dem Kulturraum vereinbart, in der Kosten- und Finanzierungsübersicht unter der Rubrik „noch zu erwartende Projekte“ die noch nicht unteretzten Mittel zu veranschlagen.

Zur angemessenen Beteiligung der Sitzgemeinde an den Kosten der betreffenden Einrichtung oder Maßnahme meint das SMWK, dass eine Beteiligung zwar im Regelfall zu erfolgen habe, Ausnahmen jedoch zulässig seien. Im SächsKRG werde hierzu bewusst auf die Festlegung einer starren Prozentgrenze verzichtet, ein Interesse der Sitzgemeinde käme auch durch einen niedrigen Anteil zum Ausdruck.

5 Schlussbemerkung

Dem SRH geht es nicht darum, die angemessene Beteiligung der Sitzgemeinde an eine starre Prozentgrenze zu binden. Wenn sich die Sitzgemeinde überhaupt nicht oder nur in einem verschwindend geringen Ausmaß beteiligt, ist von ihrem fehlenden Interesse auszugehen.

Das wirtschaftliche Überleben des Theaters ist ungesichert.

Durch die falsche Eingruppierung des Orchesters zahlte das Theater im Hj. 2002 rd. 41,8 T€ zu viel für Vergütungen.

Das Orchester des Theaters ist nicht ausgelastet.

1 Prüfungsgegenstand

Der SRH hat im Rahmen seiner Prüfung des Kulturraums 04, Mittelsachsen, die Zuwendungen an die Mittelsächsische Theater und Philharmonie GmbH (Theater GmbH) und die Verwendung der Mittel untersucht. Der Kulturraum bewilligte den überwiegenden Teil der ihm zur Verfügung stehenden Kulturraummittel (rd. 60 %) der Theater GmbH. Die Gesellschaft betreibt ein Mehrspartentheater und veranstaltet jährlich rd. 500 Vorstellungen in den Bereichen Schauspiel, Oper, Operette/Musical und Konzerte. Gesellschafter der Theater GmbH sind die Städte Freiberg und Döbeln sowie der Landkreis Freiberg.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Finanzierung

Die Theater GmbH finanzierte sich zu 90 % aus Zuschüssen des Kulturraums (rd. 4.595 T€) und der Gesellschafter (rd. 2.716 T€). Die Zuschüsse reichten nicht aus, die Jahresfehlbeträge in den Geschäftsjahren 1998/1999 und 1999/2000 auszugleichen.

Die Theater GmbH litt im Geschäftsjahr 1999/2000 unter Liquiditätsengpässen. Ausschlaggebend seien nach Angaben des Theaters fehlende Kreditlinien und ungenügende Rücklagen gewesen. Der Bericht zur Prüfung des Jahresabschlusses zum 30.06.2000 weist darauf hin, dass ohne Rücklagenbildung der Gesellschaft flüssige Mittel fehlten, die sie zum Ausgleich von Liquiditätsschwankungen benötigte.

Weitere Liquiditätsprobleme entstanden im September und Oktober 2002, da die Gesellschafter Stadt Döbeln und Landkreis Freiberg nach der Flutkatastrophe ihren Zahlungen nicht nachkamen. Im Hj. 2002 bekannte sich lediglich die Stadt Freiberg dazu, die Gesellschaft mit Zuschüssen in Höhe der bisherigen Zahlungen auch noch im Geschäftsjahr 2004/2005 mitzufinanzieren.

2.2 Eingruppierung des Orchesters

Seit 1993 ist das Orchester der Theater GmbH in der Verg.Gr. C des Tarifvertrages für Musiker in Kulturorchestern (TVK) eingruppiert. Zu diesem Zeitpunkt waren 60 Planstellen vorgesehen. Das Orchester konnte im Laufe der Jahre jedoch nie voll besetzt werden. Die Anzahl der Planstellen verringerte sich in der Spielzeit 1999/2000 auf 53 und in den Spielzeiten 2001/2002 bzw. 2002/2003 auf 45 Planstellen.

2.3 Auslastung des Orchesters

Die Musiker des Orchesters haben nach der tariflich festgesetzten Höchstgrenze (§ 15 Abs. 2 TVK) wöchentlich acht Dienste zu leisten. Die dienstliche Inanspruchnahme der Musiker betrug in der untersuchten Spielzeit 2001/2002 im Durchschnitt 5,5 Dienste pro Woche bzw. 68,8 %. Das Theater lastete mit Proben und Aufführungen u. a. 12 Musiker durchschnittlich bis zu 60 % sowie 17 weitere Musiker durchschnittlich bis zu 70 % aus.

2.4 Tarifliche Zuordnung einzelner Dienstverhältnisse und Eingruppierung von Mitarbeitern

Der SRH hat erhebliche Mängel bei der tariflichen Zuordnung des künstlerischen und technischen Personals festgestellt.

Wegen unvollständiger Personalakten konnte die Theater GmbH die richtige Zuordnung noch nicht vornehmen. So fehlten in den Personalakten der Arbeiter des Theaters Nachweise über erworbene Berufsabschlüsse und in den Stellenbeschreibungen Angaben zu den Zeitanteilen der ausgeübten Tätigkeiten.

3 Folgerungen

3.1 Finanzierung

Die wirtschaftliche Zukunft des Theaters ist nicht gesichert. Die zukünftige Finanzierung durch die Gesellschafter ist ungewiss.

Es fehlen Konzepte für die langfristige Finanzierung des Theaters. Die Theater GmbH ist zwar an der aktuellen Diskussion um die Strukturierung und Finanzierung der sächsischen Theater beteiligt. Somit können immerhin im Rahmen der Debatte Konzepte für die Theater GmbH erarbeitet werden. Die Gesellschafter müssen jedoch auch zukünftig ihrer finanziellen Verantwortung nachkommen, solange die GmbH weiter bestehen soll. Die Liquiditätsprobleme und die mangelnde Kapitalausstattung engen den finanziellen Spielraum der Gesellschaft stark ein. Sie kann auf außergewöhnliche Ereignisse nicht reagieren. Ohne höhere Finanzierungsbeiträge der Gesellschafter bliebe auf längere Sicht nur die drastische Aufgabenreduzierung beim Theater.

3.2 Eingruppierung des Orchesters

Das Orchester der Theater GmbH ist seit Jahren falsch eingruppiert. Dies führte zu erheblichen Mehrausgaben. Voraussetzung für die vorgenommene Eingruppierung des Orchesters in die Verg.Gr. C ist nach § 22 TVK, dass im Stellenplan des Orchesters mindestens 56 Stellen für Musiker ausgewiesen sind. Das Orchester der Theater GmbH lag innerhalb des geprüften Zeitraums mit seinen Musikerplanstellen zwischen 45 und 53 deutlich unter diesem Wert. Angesichts der derzeitigen Anzahl an Planstellen für Musiker kommt für das Orchester der Theater GmbH nur eine Eingruppierung in die Verg.Gr. D in Betracht. Nach Berechnungen des SRH hätte das Theater im Jahr 2002 bei einer zutreffenden Eingruppierung rd. 41,8 T€ eingespart. Die Theater GmbH muss Maßnahmen ergreifen, um die Rückgruppierung des Orchesters zu gewährleisten.

3.3 Auslastung des Orchesters

Der Orchesterdienst weicht mit einer durchschnittlichen Auslastung des Orchesters in Höhe von 68,8 % erheblich von der tarifvertraglich als angemessen festgesetzten dienstlichen Inanspruchnahme ab. Der Anspruch der Musiker auf ihre Vergütung bleibt von der Unterschreitung der tarifvertraglich als angemessen festgesetzten Inanspruchnahme unberührt. Die Wirtschaftlichkeit des Theaters ließe sich bei einer stärkeren Auslastung des Orchesters und einer weiteren Reduzierung der Orchesterstärke steigern.

3.4 Tarifliche Zuordnung einzelner Dienstverhältnisse und Eingruppierung von Mitarbeitern

Die Theater GmbH sollte die Eingruppierung der Arbeiter unter Einbeziehung der Berufsabschlüsse und Ausbildungsdauer überprüfen und ggf. korrigieren. Die Prüfung der Eingruppierungen ist nachvollziehbar in den Personalakten zu dokumentieren.

Dienstvertragliche Regelungen sind, soweit sie unzutreffende tarifliche Einordnungen zum Gegenstand haben, zu ändern.

4 Stellungnahme der Theater GmbH

Zur Eingruppierung des Orchesters erklärt die Theater GmbH, dass sie nicht berechtigt sei, tarifliche Eingriffe vorzunehmen. Die Eingruppierung des Orchesters könne nur durch die Tarifparteien Deutscher Bühnenverein und Deutsche Orchestervereinigung geändert werden.

Zur tariflichen Zuordnung teilte das Theater mit, dass Nachweise über Berufsabschlüsse der Arbeiter in die Personalakten aufgenommen worden seien.

5 Schlussbemerkung

Die Theater GmbH sollte sich bei den Tarifparteien für eine zutreffende Eingruppierung des Orchesters einsetzen.

Durch die vom Rechnungshof vorgeschlagene Änderung in der Organisation des Instituts ließen sich jährlich 74,3 T€ an Personalkosten einsparen.

1 Prüfungsgegenstand

Der SRH hat die Zuwendungen an das Sorbische Institut e. V. (im Weiteren Institut oder Verein genannt) und dessen Haushalts- und Wirtschaftsführung der Jahre 1999 bis 2001 geprüft. Die Stiftung für das sorbische Volk deckt den Zuwendungsbedarf des Instituts nach Maßgabe des Art. 3 des Staatsvertrages zwischen dem Land Brandenburg und dem Freistaat Sachsen über die Errichtung der „Stiftung für das sorbische Volk“ vom 28.08.1998 und dem Abkommen über die gemeinsame Finanzierung der „Stiftung für das sorbische Volk“ vom 28.08.1998.

Das Institut mit Sitz in Bautzen und einer Arbeitsstelle in Cottbus ist zum 01.01.1992 vom Freistaat Sachsen gemeinsam mit dem Land Brandenburg in der privatrechtlichen Organisationsform eines eingetragenen Vereins gegründet worden. Vereinsmitglieder sind der Freistaat Sachsen, vertreten durch den Staatsminister für Wissenschaft und Kunst, das Land Brandenburg, vertreten durch den Minister für Wissenschaft, Forschung und Kultur, die Stiftung für das sorbische Volk sowie fünf Privatpersonen. Die Aufgabe des Instituts besteht in der Erforschung und Pflege der sorbischen Sprache, Geschichte und Kultur sowie der Sammlung und Archivierung der hierfür erforderlichen Materialien.

2 Feststellungen

2.1 Organisation und Geschäftsverteilung

Das Institut ist in Abteilungen, ohne weitere Untergliederungen, eingeteilt. Diese Abteilungen umfassen überwiegend weniger als fünf Mitarbeiter. In einer Abteilung sind zwar sechs Mitarbeiter beschäftigt, die jedoch ausweislich des Organigramms zwei Leitern unterstellt sind. Es handelt sich hierbei um den wissenschaftlichen Leiter der Abteilung Sorbische Zentralbibliothek/Sorbisches Kulturarchiv und die technische Leiterin der Bibliothek.

2.2 Planung und Rechnungslegung

Das Institut hat entsprechend seiner Satzung einen Wirtschaftsplan und einen Jahresabschluss aufzustellen.

Für die geprüften Jahre lagen keine Wirtschaftspläne vor, sondern kameralistisch strukturierte Haushaltspläne. Auch die Rechnungslegung erfolgte nach den Grundsätzen der Kameralistik, obwohl das Institut für seine Buchführung eine Finanzbuchhaltungssoftware für kaufmännisch buchführende Anwender benutzt.

Das Institut war im geprüften Zeitraum zur Erfüllung seiner satzungsmäßigen Aufgaben nicht nur im ideellen Bereich tätig, sondern führte auch wirtschaftliche Tätigkeiten im

Rahmen eines Zweckbetriebes nach § 65 AO aus, z. B. die Veranstaltung von internationalen Ferienkursen für sorbische Sprache und Kultur oder der Verkauf von Druckerzeugnissen. In der HR wurden die Einnahmen und Ausgaben jedoch nicht getrennt nach den einzelnen Tätigkeitsbereichen ausgewiesen, sondern zusammen mit anderen Einnahmen und Ausgaben abgebildet.

2.3 Zuschüsse für Publikationen

Das Institut leistete in den vom Rechnungshof geprüften Jahren Ausgaben aus dem Tit. 537 01 „Kosten für wissenschaftliche Vorhaben“, die als Zuschüsse für Publikationen oder Druckkostenzuschüsse bezeichnet waren. Eine ausdrückliche Ermächtigung zur Weitergabe von Zuwendungen an Dritte lag in den Zuwendungsbescheiden zur institutionellen Förderung des Instituts der Jahre 1999 bis 2001 nicht vor.

Rechtsgrundlage dieser Zuschüsse waren Verträge bzw. Vereinbarungen verschiedener Vertragspartner (z. B. Instituten, Universitäten). Beispielsweise sicherte das Institut einer Moskauer Universität die Finanzierung einer Publikation einer Professorin seiner Historischen Fakultät zu.

In einem anderen Falle gewährte das Institut einen Zuschuss für eine Veröffentlichung einer bei ihm angestellten Autorin.

2.4 Forschungsprojekt

Im Jahr 2001 arbeitete das Institut an dem Forschungsprojekt „Probleme der Aneignung und Anwendung der sorbischen Sprache und Kultur bei Grund- und Mittelschülern im sorbischen Kerngebiet (A-Schulen)“. Für die Beendigung des Vorhabens erhielt das Institut von der Stiftung mit Bescheid vom 16.05.2001 eine projektbezogene Aufstockung der Zuwendung zur institutionellen Förderung in Höhe von 39,1 T€ (76,5 TDM).

Das Sprachzentrum WITAJ, das zum 01.01.2001 als Teil der Domowina e. V. gegründet wurde und die Aufgaben des Sorbischen Schulvereins e. V. übernahm, trat „hinsichtlich der genannten Erweiterung des konzeptionellen Zwecks des Projekts als Auftraggeber auf“.

Die vereinbarte Übernahme der Personalausgaben für Januar bis März 2001 in Höhe von 11.508,92 € (22.509,50 DM) stellte das Institut jedoch dem Sorbischen Schulverein e. V. in Rechnung. Die Rechnung wurde aber vom „WITAJ-Sprachzentrum“ - also von der Domowina - beglichen. Ein Umsatzsteuerausweis erfolgte nicht.

2.5 Haushaltsrechnungen

Das Institut erhielt auch in den Jahren 2000 und 2001 eine institutionelle Förderung von der Stiftung. Nach den Zuwendungsbescheiden durfte die Zuwendung nur zur Deckung der Personalkosten und Sachausgaben entsprechend dem Haushaltsplan des Instituts verwendet werden, der mit dem Bescheid für verbindlich erklärt wurde.

Die geplanten und tatsächlichen Personalausgaben der Jahre 2000 und 2001, die in der HGr. 4 (Personalausgaben) des jeweiligen Haushaltsplans bzw. der HR ausgewiesen waren, sowie die daraus resultierende Ausgabebefugnis sind in der nachfolgenden Tabelle angegeben.

	Haushalts- ansatz in € (DM)	Verstärkung durch Isteinnahmen in € (DM)	Ausgabebefugnis gesamt in € (DM)	Istergebnis der HR in € (DM)
Hj. 2000	1.652.700 (3.232.400)	1.958 (3.830)	1.654.658 (3.236.230)	1.605.456 (3.139.998)
Hj. 2001	1.525.899 (2.984.400)	4.602 (9.000)	1.530.501 (2.993.400)	1.478.614 (2.891.918)

Dem Istergebnis der HGr. 4 sind jedoch noch die in den Tit.Gr. 61 bis 63 im Tit. „Ver-
mischte Verwaltungsausgaben“ verbuchten Personalausgaben hinzuzurechnen. Diese
betrugen im Jahr 2000 insgesamt 116.087,18 € (227.046,78 DM) und im Jahr 2001
insgesamt 137.161,46 € (268.264,50 DM). Demnach ergeben sich Personalausgaben
von insgesamt 1.721.542,82 € (3.367.045,10 DM) im Jahr 2000 und in Höhe von
1.615.775,74 € (3.160.182,67 DM) im Jahr 2001.

Für die Tit.Gr. 62 und 63 war im Hj. 2001 festgelegt, dass sich die Ausgabebefugnis
nach den Isteinnahmen der jeweiligen Titelgruppe bemisst. Die in der HR ausgewiese-
nen Einnahmen und Ausgaben der jeweiligen Titelgruppe sind in der nachfolgenden
Tabelle gegenübergestellt.

Tit.Gr.	Isteinnahmen in € (DM)	Istausgaben in € (DM)	Differenz in € (DM)
62	50.622,75 (99.009,50)	50.830,57 (99.415,95)	-207,81 (-406,45)
63	0,00 (0,00)	23.110,60 (45.200,40)	-23.110,60 (-45.200,40)

In den Titelgruppen wurden demnach deutlich mehr Ausgaben geleistet, als Einnahmen
verbucht wurden.

2.6 Personal

Die Tätigkeitsbeschreibungen waren überwiegend unvollständig und fehlerhaft.

Der Vergleich der Bewertungen der Arbeitsvorgänge in den Tätigkeitsbeschreibungen
mit der Vergütungsordnung ergab, dass nicht in jedem Fall eine tarifgerechte Eingrup-
pierung vorlag.

2.7 Außertarifliche Zulage

Einer Angestellten wurde eine Zulage auf der Grundlage der unzutreffenden Kommu-
naltarife gewährt. Grund der Zahlung war nicht die Ausübung einer höherwertigen Tä-
tigkeit, sondern der finanzielle Ausgleich für eine infolge einer Strukturänderung erfolgte
Rückgruppierung der Angestellten.

3 Folgerungen

3.1 Organisation und Geschäftsverteilung

Die Organisation des Instituts ist nicht wirtschaftlich und sollte optimiert werden.

Da die Zuwendungen der institutionellen Förderung durchschnittlich zu fast 90 % der Deckung der Personalausgaben des Instituts dienen, ist die Frage, ob die Einrichtung zweckmäßig organisiert ist und nur das erforderliche Personal vorhält, von großer Bedeutung. Für die innere Organisation ist nach dem Gebot des organisatorischen Minimums eine möglichst geringe Anzahl von Organisationsstufen und -einheiten anzustreben.

Die Organisation des Instituts sollte dementsprechend gestrafft werden, um eine wirtschaftliche und effiziente Organisationsstruktur zu erhalten. So könnten die drei wissenschaftlichen Abteilungen zu zwei Organisationseinheiten zusammengefasst werden, da sachlich zusammenhängende Aufgaben zu erledigen sind. Dadurch könnte eine Abteilungsleiterstelle I b BAT-O eingespart werden, deren Wegfall nach den Personalbemessungsgrundsätzen eine jährliche Einsparung von rd. 74.300 € bedeuten würde.

3.2 Planung und Rechnungslegung

3.2.1 Die Haushaltswirtschaft des Instituts entspricht weder der Satzung noch ist das gesamte Verfahren wirtschaftlich. Mit dem vorhandenen Finanzbuchhaltungsprogramm könnte auch ein Jahresabschluss erstellt werden. Das aufwändige Übertragen der Salden in eine kameralistische HR würde entfallen.

Außerdem würde der Jahresabschluss die Abrechnung der Zuwendung gegenüber dem Zuwendungsgeber erleichtern, zumal das Institut seit 2001 die Zuwendungen im Wege einer Festbetragsfinanzierung erhält.

Das Institut hat die Vorschriften der Satzung hinsichtlich der Aufstellung eines Wirtschaftsplans bzw. Jahresabschlusses einzuhalten.

3.2.2 Da das Institut zur Erfüllung seiner satzungsmäßigen Aufgaben nicht nur eine ideelle Tätigkeit ausübt, sondern auch wirtschaftlich im Rahmen eines Zweckbetriebes gem. § 65 AO tätig wird, sind entsprechende Aufzeichnungen über die Einnahmen und Ausgaben der einzelnen Tätigkeitsbereiche vorzunehmen. Nur so kann der Nachweis erbracht werden, dass das Institut seine Mittel ausschließlich und unmittelbar für steuerbegünstigte Zwecke verwendet (§ 63 Abs. 1 und 2 AO).

Bei der Zusammenfassung von Einnahmen und Ausgaben des Zweckbetriebes mit anderen Einnahmen und Ausgaben in der HR können keine Aussagen über die Höhe der Einnahmen und Ausgaben im Einzelnen sowie das Ergebnis und die Wirtschaftlichkeit der jeweiligen wirtschaftlichen Tätigkeit getroffen werden.

Das Institut hat die Aufzeichnungen über die Einnahmen und Ausgaben getrennt nach den Tätigkeitsbereichen des Vereins vorzunehmen.

3.3 Zuschüsse für Publikationen

Die Gewährung von Zuschüssen für Publikationen führte zu einer zweckwidrigen Verwendung der Zuwendungen.

Die in den Zuwendungsbescheiden der betreffenden Jahre bewilligten Mittel ermächtigten das Institut nur zu Beteiligungen an Drittmittelprojekten und nicht zur Weitergabe von Zuwendungen. Das Institut setzte die Haushaltsmittel auch nicht für durch Drittmittel geförderte eigene Projekte ein, sondern gewährte Dritten zweckgebundene Zuschüsse, und zwar zur Finanzierung der Herstellungskosten diverser Veröffentlichungen.

Die mit dem W.-Verlag getroffenen Vereinbarungen über die Gewährung von Zuschüssen zu den Herstellungskosten zweier Bände traf zudem die Angestellte des Instituts im eigenen Namen. Sie besaß auch keine Vertretungsvollmachten für das Institut.

Der Zuwendungsgeber hat die zweckwidrig verwendeten Zuwendungsmittel zurückzufordern.

3.4 Forschungsprojekt

Die erbrachte Leistung des Instituts für das „WITAJ-Sprachzentrum“ unterliegt der Umsatzsteuerpflicht.

Im Falle der Erbringung von Leistungen des Instituts im Auftrag des „WITAJ-Sprachzentrums“ gegen Entgelt lag ein steuerpflichtiger Leistungsaustausch vor. Aufgrund der Vereinbarung vom 03.02.2001 verpflichtete sich das Institut, die „praktischen Belange des Sprachzentrums WITAJ“ einzuarbeiten, wobei als Gegenleistung die Übernahme der Personalkosten des leistungserbringenden Wissenschaftlers vereinbart worden war. Diese Gegenleistung war also nicht bestimmt, den allgemeinen Geldbedarf des Instituts und der Erfüllung der generellen Forschungstätigkeit zu dienen, sondern war an die Ausführung des speziellen Tätigkeitsauftrages geknüpft.

Ob auch die von der Stiftung gewährte projektbezogene Zuwendung in Höhe von 39,1 T€ (76,5 TDM) als Gegenleistung für das Forschungsergebnis des Instituts zu betrachten ist und somit der Umsatzsteuerpflicht unterliegt, sollte das zuständige FA klären.

Bei der Vereinbarung, Rechnungslegung und Bezahlung der Leistung des Instituts kam es zur Verquickung sorbischer Einrichtungen, sodass Auftraggeber bzw. Leistungsempfänger nicht identisch mit dem Rechnungsempfänger und der Rechnungsempfänger wiederum nicht identisch mit dem Zahlenden war. Zudem war das „WITAJ-Sprachzentrum“ nicht rechtsfähig, da es Teil der Domowina-Bund Lausitzer Sorben e. V. ist.

Das Institut hat auf eine ordnungsgemäße Gestaltung und transparente Nachweisführung insbesondere der Geschäfte, die sich finanziell auswirken, zu achten, damit die ordnungsgemäße Geschäftsführung als Voraussetzung der Bewilligung von Zuwendungen und der Steuerbegünstigung gewährleistet ist.

3.5 Haushaltsrechnungen

Nach dem Zuwendungsbescheid und Nr. 1.2 der ANBest-I war der Haushaltsplan verbindlich. Der Zuwendungsempfänger durfte daher nur im Rahmen seines Haushaltsplans Ausgaben leisten und Verpflichtungen eingehen.

Durch den Ausweis von Personalausgaben als „Vermischte Verwaltungsausgaben“ und somit als Sachausgaben wurden jedoch in den HR 2000 und 2001 nicht die tatsächlich entstandenen Personalausgaben gegenüber dem Zuwendungsgeber abgerechnet.

Auch die an die Einnahmen gekoppelte Ausgabebefugnis für die Tit.Gr. 62 und 63 wäre aufgrund der Darstellung in der HR 2001 mit insgesamt 23.318,41 € (45.606,85 DM) überschritten.

Die Stiftung als Zuwendungsgeber hat auf eine ordnungsgemäße, getrennte Abrechnung der Personal- und Sachausgaben zu achten, sodass der Nachweis der verwendeten Zuwendung transparent und nachvollziehbar entsprechend den Vorschriften des Zuwendungsrechts ist.

3.6 Personal

In den Fällen, in denen keine ordnungsgemäßen Tätigkeitsbeschreibungen vorlagen, ist die Eingruppierung der Angestellten nicht nachvollziehbar und letztendlich auch nicht prüfbar. Die Personalausgaben sind folglich nicht begründet.

Die unzutreffenden Eingruppierungen sind im Wege der korrigierenden Rückgruppierung zu berichtigen.

3.7 Außertarifliche Zulage

Die Zahlung einer Leistungszulage auf der Grundlage der tariflichen Regelungen des Verbandes kommunaler Arbeitgeber war unzutreffend.

Auch die Gewährung einer persönlichen Zulage nach § 24 BAT-O kommt nicht in Betracht, da die Voraussetzungen hierfür, und zwar die vorübergehende Ausübung einer höherwertigen Tätigkeit der Angestellten, nicht erfüllt sind.

Die Zahlung der Leistungszulage wird der Angestellten demnach außer- bzw. übertariflich gewährt. Dies ist nach dem Zuwendungsrecht unzulässig. Nach Nr. 1.3 ANBest-I darf der Zuwendungsempfänger seine Beschäftigten finanziell nicht besser stellen als vergleichbare Staatsbedienstete; höhere Vergütungen als im jeweils gültigen Tarifvertrag festgelegt sowie sonstige über- oder außertarifliche Leistungen dürfen nicht gewährt werden.

Die Rückforderung ist vom Zuwendungsgeber zu prüfen.

4 Stellungnahmen

4.1 Sorbisches Institut e. V.

Aufgaben und Profil der vier Forschungsabteilungen seien so unterschiedlich, dass eine Zusammenlegung von Abteilungen nicht ohne Änderung des Satzungszwecks möglich sei. Ein maximaler Einspareffekt sei „theoretisch“ nur in Höhe von 62.700 € möglich.

Zur Planung und Rechnungslegung führt das Institut aus, dass Zuwendungsgeber und Kuratorium des Instituts mit der Form des Plans und der Berichterstattung einverstanden seien. Die Bezeichnung „Haushaltsplan“ oder „Wirtschaftsplan“ sei eher ein formaler Unterschied.

Zu den Zuschüssen für Publikationen meint das Institut, dass alle auf Verträgen beruhenden, die die Lieferung von Waren und deshalb auch eine Zahlungsverpflichtung beinhalten würden. Zur Veröffentlichung sei das Institut entsprechend den Zuwendungsbescheiden berechtigt gewesen, sofern auf die Förderung durch den Zuwendungsgeber hingewiesen wurde. Dies sei in der Regel erfolgt.

Hinsichtlich der Umsatzsteuerpflicht des Forschungsprojektes meint das Institut, dass es unter Bezug auf § 19 UStG nicht der Steuerpflicht unterliege.

Das Institut führt zur Abrechnung der Personalausgaben in den HR 2000 und 2001 u. a. an, dass die ausgewiesenen Isteinnahmen in den Titelgruppen, z. B. EU-Fördermittel in Höhe von 122,5 T€ (239,6 TDM), vom SRH nicht als Verstärkungsmittel berücksichtigt worden seien. Außerdem seien die Bewirtschaftungsgrundsätze des Zuwendungsgebers eingehalten worden.

Die Tätigkeitsbeschreibungen seien bereits im Jahre 1993/1994 von einer Prüfgruppe des BMI geprüft und seither grundsätzlich nicht geändert worden. Gleichwohl werde das Institut die Tätigkeitsbeschreibungen überarbeiten und dem SMWK zur Prüfung vorlegen.

Das Institut ist der Auffassung, dass es keiner Tarifbindung an eine bestimmte Tarifgemeinschaft unterliege, die eine einzelvertragliche Anwendung anderer Regelungen aus dem BAT-O grundsätzlich ausschliesse oder den Vorwurf einer Besserstellung begründe.

4.2 Stiftung für das sorbische Volk

Die Stiftung für das sorbische Volk erklärte, sie werde eine Prüfung der Umsatzsteuerpflicht beim zuständigen FA veranlassen.

Hinsichtlich der HR bemerkt die Stiftung, dass deren Kommission - in der die Zuwendungsgeber der Stiftung (Bund, Land Brandenburg und Freistaat Sachsen) vertreten sind - entschieden habe, dass nur ein Ausgabetitel vorzusehen sei, aus dem sowohl die Personal- als auch die Sachkosten zu finanzieren seien.

Die Finanzierung der Istaussgaben des Hj. 2001 in Tit.Gr. 63 sei gemäß den genehmigten Bewirtschaftungsgrundsätzen erfolgt, wonach Einsparungen bei Personalausgaben zugunsten der HGr. 5 deckungsfähig seien.

4.3 Sächsisches Staatsministerium für Wissenschaft und Kunst

Die Struktur mit vier Abteilungen, davon drei reine Forschungsabteilungen, habe sich als adäquat für die Aufgaben des Instituts bewährt. Die vorgeschlagene Änderung der Organisationsstruktur werde vom SMWK keinesfalls akzeptiert.

Das SMWK werde zu gegebener Zeit das Prüfergebnis der vom Institut vorgelegten geänderten Tätigkeitsbeschreibungen dem SRH mitteilen. Das Problem der außertariflichen Zulage solle noch juristisch geprüft werden.

5 Schlussbemerkungen

Das Institut hat durch einen getrennten Ausweis der Sach- und Personalausgaben eine ordnungsgemäße Nachweisführung der verwendeten Zuwendungen zu gewährleisten. Der SRH hat die Ermittlung der Ausgabenbefugnis ausschließlich anhand der Festlegungen im Haushaltsplan bzw. in der HR und den Bewirtschaftungsgrundsätzen vorgenommen.

Der SRH bleibt bei seiner Auffassung, dass die Gewährung einer Leistungszulage auf der Grundlage der geltenden tariflichen Vorschriften unzulässig war und dem Zuwendungsrecht widersprach. Das Institut ist zwar nicht tarifgebunden, nach seiner Geschäftsordnung aber zur Anwendung des BAT-O verpflichtet.

Im Übrigen bestehen zwischen Haushalts- und Wirtschaftsplan nicht nur formale Unterschiede. Unabhängig davon hat das Institut die Vorschriften seiner Satzung hierzu einzuhalten.

Umsetzung der Hochschulmedizinreform durch Schaffung einer Anstalt öffentlichen Rechts

Mehr als drei Jahre nach der Errichtung einer Anstalt öffentlichen Rechts lagen die für eine Kooperation zwischen Universitätsklinikum und Medizinischer Fakultät der Universität Leipzig erforderlichen Grundlagen nicht vor. Das Fehlen der Vereinbarung zur Auftragsverwaltung und zur Kostenerstattung beeinträchtigt die Zusammenarbeit zwischen Universitätsklinikum und Medizinischer Fakultät sowie die Verbindung von Krankenversorgung mit Forschung und Lehre am Hochschulstandort Leipzig.

1 Prüfungsgegenstand

Der Freistaat Sachsen verfolgt mit der Reform der Hochschulmedizin das Ziel, die Finanzströme in den Bereichen Krankenversorgung und Forschung und Lehre zu trennen, Kostentransparenz zu schaffen und die Verantwortlichkeiten für die Betriebsergebnisse der Bereiche abzugrenzen.

Die rechtliche und wirtschaftliche Verselbstständigung der Universitätsklinik gegenüber den Universitäten soll die Wirtschaftlichkeit im Bereich Krankenversorgung verbessern und gleichzeitig die Autonomie der Medizinischen Fakultäten in Fragen der Forschung und Lehre stärken. Auf der Grundlage einer Kooperation zwischen den Universitätsklinik und den Medizinischen Fakultäten soll die Verbindung von Krankenversorgung und Forschung und Lehre gewährleistet werden.

Mit dem Sächsischen Hochschulmedizingesetz (SHMG) vom 06.05.1999, Art. 1 Universitätsklinik-Gesetz (UKG) und dem Sächsischen Hochschulgesetz (SächsHG) vom 11.06.1999 hat der Gesetzgeber die Voraussetzungen für die Umsetzung dieser Reformbestrebungen geschaffen. Im Wege der Gesamtrechtsnachfolge wurden die Universitätsklinik zum 01.07.1999 in Anstalten öffentlichen Rechts überführt.

Der SRH hat die Umsetzung der Hochschulmedizinreform im Rahmen der Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung des Universitätsklinikums Leipzig und der Medizinischen Fakultät der Universität Leipzig gem. § 111 Abs. 1 SäHO untersucht.

Das Ergebnis der Prüfung ist mit dem Universitätsklinikum und der Medizinischen Fakultät erörtert worden. Vertreter der Rechtsaufsicht bzw. der Gewährträger nahmen an diesem Gespräch nicht teil.

Weitere Schwerpunkte der Prüfung bildeten die Verwaltung und Verwendung von Drittmitteln, die Personalaufwendungen sowie die Abrechnung von Entgelten aus ärztlicher Nebentätigkeit. Die Ergebnisse dieser Prüfung sind im Jahresberichtsbeitrag Nr. 33 dargestellt.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Universität, Universitätsklinikum und Medizinische Fakultät sind gem. § 2 Abs. 1 UKG und § 108 Abs. 1 SächsHG verpflichtet, eng zusammen zu arbeiten und sich an wesentlichen Entscheidungen gegenseitig zu beteiligen. Gemäß § 7 UKG sind u. a. Pläne zur weiteren Entwicklung sowohl des Universitätsklinikums als auch der Medizinischen Fakultät und der Universität miteinander abzustimmen.

Gemäß § 9 Abs. 3 UKG sind jeweils ein Mitglied der Universität und der Medizinischen Fakultät im elfköpfigen Aufsichtsrat des Universitätsklinikums stimmberechtigt vertreten. Darüber hinaus kann der Dekan der Medizinischen Fakultät gem. § 10 Abs. 6 UKG an den Sitzungen des Vorstandes des Universitätsklinikums mit beratender Stimme teilnehmen. Der Sprecher des Vorstandes des Universitätsklinikums kann an den Sitzungen des Dekanatskollegiums der Medizinischen Fakultät gem. § 109 Abs. 2 SächsHG beratend teilnehmen.

Trotz der Stimmrechte im Aufsichtsrat und der gegenseitigen Anhörungsrechte auf der Ebene des Vorstandes und des Dekanatskollegiums kam es in der Vergangenheit zu Defiziten im Informationsaustausch zwischen der Universität, dem Universitätsklinikum und der Medizinischen Fakultät. In der Folge wurden wesentliche Entscheidungen, z. B. zur Umstrukturierung der Verwaltung des Universitätsklinikums im November 2001, nicht miteinander abgestimmt.

2.2 Das Dekanatskollegium leitet gem. § 109 Abs. 5 SächsHG die Medizinische Fakultät. Es ist für alle Angelegenheiten zuständig, soweit das Gesetz nichts anderes vorsieht. Zur Erfüllung dieser Aufgaben bedient sich das Dekanatskollegium lt. Geschäftsordnung des Dekans und des Verwaltungsleiters der Medizinischen Fakultät.

Der Dekan vertritt die Medizinische Fakultät. Er vollzieht gem. § 109 Abs. 4 SächsHG die Beschlüsse des Dekanatskollegiums und des Fakultätsrates. Der Dekan kann für die Dauer seiner Amtszeit von seinen anderen Pflichten ganz oder teilweise entlastet werden.

Nach den Feststellungen des SRH wurde der Dekan bisher nicht von seinen hauptamtlichen Pflichten als Klinikdirektor entbunden, d. h. er übt die verantwortungsvolle Tätigkeit des Dekans im Nebenamt aus.

Der Verwaltungsleiter soll nach Aussage des SMWK die Verwaltung der Medizinischen Fakultät leiten und - soweit nicht dem Kanzler der Universität gem. § 96 Abs. 4 SächsHG vorbehalten - Haushaltsverantwortung übernehmen, den Kanzler im Bereich der Medizinischen Fakultät vertreten und die Arbeit der Fakultät im Verhältnis zum Universitätsklinikum koordinieren.

Der Verwaltungsleiter ist weder gesetzlich noch anderweitig legitimiert. Der Kanzler übertrug dem Verwaltungsleiter die Geschäfte der Personal- und Wirtschaftsverwaltung der Medizinischen Fakultät, jedoch ohne dessen Aufgaben und Befugnisse, insbesondere die haushaltsrechtlicher Art, im Einzelnen zu regeln.

2.3 Gemäß § 1 Abs. 2 UKG sind die Rechte, Pflichten und Zuständigkeiten des Freistaates Sachsen und der Universität auf das Universitätsklinikum übergegangen, soweit sie seinem Aufgabenbereich zuzurechnen waren. Dem Universitätsklinikum kann gem. § 2 Abs. 3 UKG durch Vereinbarung mit der Universität die gesamte Personal- und Wirtschaftsverwaltung der Medizinischen Fakultät auch für die theoretischen Institute übertragen werden.

Eine Vereinbarung über die Auftragsverwaltung gem. § 2 Abs. 3 UKG lag bis Ende des Jahres 2002 nicht vor.

Wegen des Übergangs des sonstigen Personals und der Zuweisung zum Kaufmännischen Vorstand gem. § 11 Abs. 1 UKG nahm das Universitätsklinikum seit der Rechtsformänderung die gesamte Personal- und Wirtschaftsverwaltung der Medizinischen Fakultät wahr, ohne dass dem Universitätsklinikum diese Aufgaben formal übertragen wurden.

Die vom Universitätsklinikum für die Medizinische Fakultät erbrachten Verwaltungsleistungen wurden zeitanteilig bewertet und prozentual in Personalstellen umgerechnet. Das Universitätsklinikum belastete die Medizinische Fakultät mit den auf diese Stellen entfallenden Personalaufwendungen. Aufzeichnungen der Mitarbeiter über deren zeitliche Inanspruchnahme für das Universitätsklinikum bzw. für die Medizinische Fakultät, welche die Stellenzuweisung begründen, konnten nicht vorgelegt werden.

Nach Auffassung der Universität und der Medizinischen Fakultät widerspricht die vom Universitätsklinikum aufgrund des § 1 Abs. 2 i. V. m. § 11 Abs. 1 UKG praktizierte „Integrationslösung“ den Grundsätzen der Selbstverwaltung der Medizinischen Fakultät gem. § 109 Abs. 5 SächsHG. Die Medizinische Fakultät fordert daher die dienstrechtliche Zuordnung der Verwaltungsmitarbeiter, die überwiegend bzw. ausschließlich Aufgaben für den Bereich Forschung und Lehre erbringen.

Der SRH hält diese Forderung insoweit für berechtigt, als die Medizinische Fakultät in die Lage versetzt werden muss, die ihr durch den Gesetzgeber im Rahmen des Kooperationsmodells eingeräumte finanzielle Verantwortung für Forschung und Lehre auszuüben.

Die von der Universität geforderte Überführung aller die Medizinische Fakultät betreffenden Verwaltungsaufgaben und die Integration der Mitarbeiter in die Universitätsverwaltung lehnt der SRH ab. Mehraufwendungen im Personal- und Sachmittelbereich sowie ein Auseinanderdriften von Krankenversorgung und Forschung und Lehre wären aufgrund der strikten Trennung nicht auszuschließen.

2.4 Zur Verwirklichung der finanziellen Trennung der Bereiche Krankenversorgung und Forschung und Lehre sind das Universitätsklinikum und die Medizinische Fakultät gem. § 5 Abs. 2 UKG verpflichtet, einander die Kosten der erbrachten Leistungen und der Inanspruchnahme von Einrichtungen, Personal und Material nach Maßgabe zu treffender Vereinbarungen zu erstatten.

Über die Kostenerstattung hatten das Universitätsklinikum und die Medizinische Fakultät keine Einigung erzielt. Eine Vereinbarung nach § 5 Abs. 2 UKG lag nicht vor.

Das Universitätsklinikum erstellte die für das Rumpfgeschäftsjahr 1999 und für das Geschäftsjahr 2000 vorliegenden Jahresabschlüsse des Universitätsklinikums und der Medizinischen Fakultät unter Aufteilung der Werte der Bilanzpositionen und der Positionen der Gewinn- und Verlustrechnung aus einem Buchwerk. Eine tatsächliche Leistungsverrechnung erfolgte nicht.

Erst mit der Einführung eines separaten Buchungskreises für die Medizinische Fakultät wurden ab dem Geschäftsjahr 2001 Sachaufwendungen und -erträge dem Universitätsklinikum und der Medizinischen Fakultät unterjährig zugeordnet. Die Belastung mit Personalaufwendungen erfolgte weiterhin nicht nach der tatsächlichen Inanspruchnahme

des Personals, sondern nach der im fortgeschriebenen Stellenplan ausgewiesenen Stellenanzahl multipliziert mit den Personaldurchschnittskosten je Dienstart.

Vertreter des Universitätsklinikums und der Verwaltungsleiter der Medizinischen Fakultät erörterten das Verfahren der buchungstechnischen Trennung für die Erstellung der Jahresabschlüsse 2001.* Eine Vereinbarung über das Verfahren wurde nicht geschlossen.

Bis Ende des Jahres 2002 lagen der Jahresabschluss und der Lagebericht der Medizinischen Fakultät für das Geschäftsjahr 2001 nicht vor.

2.5 Für den Konfliktfall hat der Gesetzgeber in § 7 UKG die Gemeinsame Konferenz vorgesehen, die entscheidet, sofern keine Einigung zwischen Medizinischer Fakultät und Universitätsklinikum zustande kommt.

Die Vereinbarungen zur Auftragsverwaltung und zur Kostenerstattung gem. § 2 Abs. 3 und § 5 Abs. 2 UKG beeinflussen die Haushalts- und Wirtschaftsführung des Universitätsklinikums und der Medizinischen Fakultät. Sie sind Voraussetzung für die Trennung der Finanzströme bei gleichzeitiger Sicherung der Zusammenarbeit von Universitätsklinikum und Medizinischer Fakultät in den Bereichen Krankenversorgung und Forschung und Lehre.

Obwohl entsprechende Regelungen fast drei Jahre nach der Rechtsformänderung nicht zustande gekommen waren, rief bis zum Ende der örtlichen Erhebungen im März 2002 keiner der Beteiligten die Gemeinsame Konferenz gem. § 7 UKG an bzw. wurde diese nicht tätig.

Die danach am 25.04. und am 10.05.2002 unter dem Vorsitz des Rektors der Universität durchgeführten Gemeinsamen Konferenzen und Dienstbesprechungen im SMWK blieben in Bezug auf die strittigen Fragen der Auftragsverwaltung und der Kostenerstattung ohne Klärung.

2.6 Das SMWK übt gem. § 3 Abs. 2 UKG die Rechtsaufsicht über das Universitätsklinikum und gem. § 64 Abs. 1 SächsHG die Rechtsaufsicht in Selbstverwaltungsangelegenheiten der Medizinischen Fakultät aus.

Im Rahmen der Rechtsaufsicht oblag es dem SMWK, sich laufend über den Stand der Vereinbarungen zur Auftragsverwaltung und zur Kostenerstattung informieren zu lassen und deren Abschluss einzufordern.

Da gesetzlich weder eine Frist noch eine Rechtsfolge für den Fall bestimmt ist, dass entsprechende Verträge nicht zustande kommen, hätte die Rechtsaufsicht nach Ablauf einer angemessenen Frist andere, die Vereinbarungen ersetzende Regelungen erlassen müssen.

2.7 Gemäß § 3 Abs. 3 UKG nehmen SMWK und SMF die Gewährträgerschaft des Freistaates Sachsen für das Universitätsklinikum gemeinsam wahr. Die Gewährträger haben gem. § 3 Abs. 4 Nr. 3 UKG den Jahresabschluss zu genehmigen sowie gem. § 12 Nr. 4 der Satzung dem Beschluss über die Ergebnisverwendung zuzustimmen. Die Entscheidungen sollen binnen vier Wochen ab Zugang der Vorlage bei den Gewährträgern getroffen werden.

* Über das Gespräch liegt ein Protokoll vom 28.09.2001 vor.

Mit Schreiben vom 06.03.2002 genehmigten die Gewährträger verspätet den Jahresabschluss für das Geschäftsjahr 2000 und den in der Sitzung des Aufsichtsrates vom 24.09.2001 gefassten Beschluss über die Verwendung des Jahresergebnisses 2000.

Zur Eröffnungsbilanz und zum Jahresabschluss des Rumpfgeschäftsjahres 1999 lag die Zustimmung der Gewährträger nicht vor.

Den Feststellungen des SRH zufolge haben die Gewährträger ihre Pflichten aus § 3 Abs. 4 UKG i. V. m. § 12 der Satzung des Universitätsklinikums nur unzureichend bzw. nicht fristgemäß erfüllt.

2.8 Das Universitätsklinikum deckt seine Kosten gem. § 5 UKG aus den für seine Leistungen vereinbarten oder festgelegten Vergütungen, den Erstattungen für Leistungen, die es für die Medizinische Fakultät erbracht hat und den Zuweisungen des Freistaates Sachsen für Investitionen und für sonstige nicht entgeltfähige betriebsnotwendige Kosten nach Maßgabe des StHpl.

Dem Universitätsklinikum wurden lt. StHpl. 2001/2002 Landesmittel in Form eines laufenden Zuschusses in Höhe von rd. 18,1 Mio. € für 2001 bzw. rd. 17,5 Mio. € für 2002 und eines investiven Zuschusses in Höhe von rd. 6,7 Mio. € für 2001 bzw. rd. 9,1 Mio. € für 2002 zugewiesen.

Die Höhe des laufenden Zuschusses bemisst sich nach den nicht entgeltfähigen betriebsnotwendigen Kosten im Zusammenhang mit den Aufgaben des Universitätsklinikums in Forschung und Lehre, u. a. zur Finanzierung von Forschung und Lehre in den Ambulanzen.

Ab dem Jahr 2003 soll der laufende Zuschuss an das Universitätsklinikum in einen Investitionszuschuss einschließlich Schuldendiensthilfe für die Mehraufwendungen des Universitätsklinikums aus der Eigenfinanzierung der Neubaumaßnahmen Kinderzentrum und Konservative Kliniken umgewidmet werden. Die Höhe des Gesamtzuschusses bleibt von der Umwidmung unberührt.

Ein zwischen dem Freistaat Sachsen, dem Universitätsklinikum und der Universität zu schließender Vertrag, in dem sich das Universitätsklinikum verpflichtet, die Finanzierung patientenbezogener Lehr- und Forschungsleistungen durch die Hebung von Wirtschaftlichkeitsreserven in Höhe von rd. 17,9 Mio. € abzusichern, lag dem SRH bis zum Redaktionsschluss des Prüfungsberichtes nicht vor.

3 Folgerungen

3.1 Zur Wahrung der Interessen von Krankenversorgung, Forschung und Lehre haben das Universitätsklinikum, die Universität und ihre Medizinische Fakultät künftig wesentliche Entscheidungen gem. § 7 UKG miteinander abzustimmen. Als Voraussetzung für eine gemeinsame Willensbildung ist der Austausch von Informationen umfassend und zeitnah zu gestalten. Die Organe werden aufgefordert, geeignete Maßnahmen zu ergreifen.

Das SMWK hat zu prüfen, ob die gesetzlichen Mitbestimmungs- und Anhörungsrechte die Interessen des Freistaates Sachsen im Bereich Forschung und Lehre ausreichend berücksichtigen und für eine Zusammenarbeit zwischen Universität, Universitätsklinikum und Medizinischer Fakultät geeignet sind. Gegebenenfalls ist die Position der Medizinischen Fakultät gegenüber dem Universitätsklinikum zu stärken.

3.2 Das SMWK hat das Zusammenwirken von Dekan, Verwaltungsleiter und Dekanatskollegium bei der Erfüllung der Aufgaben der Medizinischen Fakultät zu prüfen. Unter Umständen ist der Dekan ganz oder teilweise von seinen Pflichten als Klinikdirektor zu entbinden. Eine Legitimation des Verwaltungsleiters ist zu veranlassen.

3.3 Das Universitätsklinikum und die Medizinische Fakultät haben die Auftragsverwaltung gem. § 2 Abs. 3 UKG zu vereinbaren. Dazu sind Art und Umfang der für die Medizinische Fakultät zu erbringenden Verwaltungsleistungen miteinander abzustimmen und nachprüfbar zu belegen.

Gegebenenfalls sollte der Gesetzgeber durch Präzisierung des § 1 Abs. 2 UKG die Zuständigkeit und die Wahrnehmung der Verwaltungsangelegenheiten der Medizinischen Fakultät regeln.

3.4 Das Universitätsklinikum und die Medizinische Fakultät haben die Erstattung von Kosten für erbrachte Leistungen und für die Inanspruchnahme von Einrichtungen, Personal und Material gem. § 5 Abs. 2 UKG zu vereinbaren.

3.5 Der SRH empfiehlt dem Universitätsklinikum und der Medizinischen Fakultät, die Gemeinsame Konferenz in den Fällen, in denen eine Einigung über wesentliche Entscheidungen im Abstimmungsverfahren nicht zustande kommt, zeitnah einzuberufen. Das Verfahren der Einberufung sollte gem. § 7 UKG in der Satzung des Universitätsklinikums geregelt werden.

Nachdem über die Grundsätze der Auftragsverwaltung und der Kostenerstattung zwischen dem Universitätsklinikum, der Universität und der Medizinischen Fakultät auch in den Gemeinsamen Konferenzen keine Einigung erzielt wurde, hat das SMWK gem. § 7 UKG unter Beteiligung des SMF zu entscheiden.

3.6 Das SMWK hat als Rechtsaufsicht den Abschluss der Vereinbarungen zur Auftragsverwaltung und zur Kostenerstattung gem. § 2 Abs. 3 und § 5 Abs. 2 UKG zu überwachen. Liegen die Vereinbarungen in angemessener Frist nicht vor, hat das SMWK diese durch andere Regelungen zu ersetzen.

3.7 SMWK und SMF haben die Gewährträgerpflichten gem. § 3 Abs. 4 UKG i. V. m. § 12 der Satzung des Universitätsklinikums unter Einhaltung der Entscheidungsfristen zu erfüllen.

3.8 Der Freistaat Sachsen hat dafür Sorge zu tragen, dass das Universitätsklinikum Leistungen für die patientenbezogene Forschung und Lehre auch nach Umwidmung des laufenden Zuschusses sicherstellt und durch die Hebung von Wirtschaftlichkeitsreserven finanziert.

Ein entsprechender Vertrag zwischen Freistaat Sachsen, Universitätsklinikum und Universität ist umgehend abzuschließen. Die Einhaltung des Vertrages ist durch SMWK und SMF zu überwachen.

4 Stellungnahmen

4.1 Universitätsklinikum

Der Vorstand des Universitätsklinikums stimmt den Feststellungen des SRH überwiegend zu.

Er teilt mit, dass mit Wirkung zum 01.04.2003 ein Gemeinsames Gremium, bestehend aus Dekan, Prodekan und einem weiteren Mitglied des Dekanatskollegiums der Medizinischen Fakultät sowie dem Kaufmännischen und Medizinischen Vorstand des Universitätsklinikums, gebildet wurde, welches zukünftig mindestens einmal monatlich einberufen werden soll. Ziel sei es, sich gegenseitig über alle wesentlichen Ereignisse, Entwicklungen und Planungen zu informieren und Beschlüsse der zuständigen Gremien vorzubereiten.

Darüber hinaus sei es erforderlich, Möglichkeiten zu schaffen, durch die Managementwissen uneingeschränkt in die Entscheidungsprozesse des Dekanatskollegiums der Medizinischen Fakultät einfließen kann.

Die praktizierte sog. „Integrationslösung“ hält das Universitätsklinikum für ein wesentliches Instrument einer effizienten und kostensparenden Verwaltungsorganisation, die Fach- und Ressourcenverantwortung zusammenführt und eine konsequente Ausrichtung des Verwaltungshandelns an Wirtschaftlichkeitsprinzipien, für das Universitätsklinikum und die Medizinische Fakultät gleichermaßen, ermöglicht.

Über die Trennungssystematik und die Prinzipien der Kostenerstattung sei mit der Medizinischen Fakultät zwischenzeitlich weitestgehend Übereinstimmung erzielt worden. Im Entwurf der Rahmenvereinbarung zur Kooperation und Kostentrennung (Stand: 17.12.2002) wurden diese formuliert. Der Entwurf wurde der Universität zur Einleitung des Genehmigungsverfahrens übergeben.

Zur Klärung strittiger Punkte regt das Universitätsklinikum an, eine Arbeitsgruppe unter Leitung eines neutralen Sachverständigen und unter Mitwirkung der Gewährträger, eines Wirtschaftsprüfers sowie Vertretern der Medizinischen Fakultät, der Universität und des Universitätsklinikums zu beauftragen.

4.2 Universität Leipzig

Die Universität stimmt im Wesentlichen den Feststellungen des SRH zu.

Nach ihrer Auffassung sei im Interesse einer sinnvollen Zusammenarbeit der rechtlich getrennten Institutionen die Stärkung des Dekans der Medizinischen Fakultät gegenüber dem Universitätsklinikum erforderlich.

Gegen die Anordnung des SMWK, eine einheitliche Verwaltung im Universitätsklinikum beizubehalten, habe die Universität beim zuständigen Verwaltungsgericht Klage erhoben und beantragt festzustellen, dass die 20 Mitarbeiter, die ganz oder überwiegend Verwaltungsaufgaben für die Medizinische Fakultät wahrnehmen, zum 01.07.1999 nicht auf das Universitätsklinikum übergegangen sind. Die Unterzeichnung der im Entwurf vorliegenden Rahmenvereinbarung (Stand: 17.12.2002) scheitere an der aus der Sicht der Universität notwendigen Bildung eines kleinen Verwaltungsbereiches der Medizinischen Fakultät.

Bezüglich der Umwandlung des an das Universitätsklinikum gezahlten laufenden Zuschusses in einen Investitionszuschuss und des Abschlusses eines „Drei-Seiten-Vertrages“ bestehe die Universität auf einem detaillierten Nachweis des Universitätsklinikums, in welcher Weise und in welchem Umfang es der Verpflichtung zur Finanzierung patientenbezogener Forschung und Lehre nachkommen werde.

4.3 Sächsisches Staatsministerium für Wissenschaft und Kunst und Sächsisches Staatsministerium der Finanzen

Das SMWK hält eine Novellierung der gesetzlichen Vorgaben für verfrüht. Es sieht darüber hinaus keine Notwendigkeit, den Dekan der Medizinischen Fakultät von seinen Aufgaben als Leiter einer Klinik zu entlasten.

Bezüglich der strittigen Frage über die Wahrnehmung der Verwaltungsaufgaben für die Medizinische Fakultät verweist das SMWK auf den Willen des Gesetzgebers, diese durch das Universitätsklinikum durchführen zu lassen.

Das SMWK vertritt die Auffassung, dass rechtsaufsichtliche Maßnahmen nicht geeignet sind, eine Einigung der potenziellen Vertragspartner über die Modalitäten der Kooperation und Kostenerstattung herbeizuführen.

SMF und SMWK sichern zu, die Pflichten der Gewährträger zu erfüllen und die Jahresabschlüsse des Universitätsklinikums, soweit dem keine sachlichen Gründe entgegenstehen, zukünftig fristgemäß zu genehmigen.

5 Schlussbemerkungen

Unabhängig vom Ausgang der Klage zur Fakultätsverwaltung sollten Universitätsklinikum, Universität und Medizinische Fakultät ihre Bemühungen fortsetzen, eine Einigung über die Systematik der Kostentrennung und Kostenerstattung zu erzielen.

Drittmittel wurden z. T. nicht sparsam und wirtschaftlich verwendet. Zinsen in Höhe von rd. 0,87 Mio. € aus der Anlage von Drittmitteln waren der Medizinischen Fakultät nicht bekannt.

Die Personalverwaltung wies erhebliche Mängel auf. Der SRH stellte aufgrund der durchgeführten Stichproben Fehlzahlungen in Höhe von rd. 410 T€ fest.

Mangelnde Transparenz und die Missachtung gesetzlicher Vorschriften bei der Abrechnung von Nutzungsentgelten aus der Privatliquidation ärztlicher Leistungen führten im Jahr 2000 zu finanziellen Nachteilen für das Universitätsklinikum in Höhe von rd. 93 T€.

1 Prüfungsgegenstand

Schwerpunkte der Prüfung bildeten die

- Verwaltung und Verwendung von Drittmitteln,
- Personalaufwendungen und
- Abrechnung von Entgelten aus ärztlicher Nebentätigkeit.

Das Ergebnis der Prüfung ist mit dem Universitätsklinikum und der Medizinischen Fakultät erörtert worden. Vertreter der Rechtsaufsicht bzw. der Gewährträger nahmen an diesem Gespräch nicht teil.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 In den Jahren 1999 und 2000 warben die Hochschulmitglieder der Medizinischen Fakultät Drittmittel in Höhe von rd. 9,0 Mio. € bzw. rd. 11,4 Mio. € ein. Der SRH prüfte in Stichproben Drittmittelprojekte aus Mitteln der Wirtschaft und stellte Defizite bei deren Verwaltung fest.

Die zum Zeitpunkt der Erhebungen gültige Drittmittelrichtlinie der Universität berücksichtigte noch nicht die Trennung des Universitätsklinikums in AöR und Medizinische Fakultät.

Kostenkalkulationen waren unvollständig und z. T. unrealistisch, wie sich aus den tatsächlichen Ausgaben ergibt. Sie wurden auch nicht fortgeschrieben. Drittmittelverträge schlossen die Vertragspartner erst nach Beginn des Drittmittelprojektes. Der Überblick über den finanziellen Stand der Projekte war mit der bestehenden Software ohne größeren Aufwand nicht möglich.

Weiterhin stellte der SRH eine unwirtschaftliche Verwendung der Mittel fest. Die Medizinische Fakultät hatte bis zu den örtlichen Erhebungen des SRH keine Kenntnis über

die Zinserträge aus der Anlage vorläufig nicht verbrauchter Drittmittel in Höhe von rd. 0,87 Mio. € und setzte diese Mittel demzufolge nicht für Forschung und Lehre ein.

Die über Drittmittel abgerechneten Reisen wiesen in vielen Fällen keinen direkten Bezug zum jeweiligen Drittmittelprojekt aus oder die Belege der Abrechnungen waren unzureichend.

Viele Beschaffungen entsprachen nicht dem Prinzip der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit. Medizinische Geräte, Material, Arzneimittel und Diagnostika beschafften die Projektleiter unter Missachtung der internen Beschaffungsordnung ohne die zuständigen Stellen und nahmen dabei höhere Preise oder nicht genutzte Skonti in Kauf.

2.2 Die Personalaufwendungen des Universitätsklinikums und der Medizinischen Fakultät entwickelten sich seit der Rechtsformänderung bis zum Jahr 2001 wie folgt:

	1999	2000	2001
Personalaufwendungen	rd. 167,1 Mio. €	rd. 181,6 Mio. €	rd. 180,6 Mio. €
Aufwand für Abfindungen und Altersteilzeit	rd. 0,4 Mio. €	rd. 9,2 Mio. €	rd. 3,5 Mio. €
„Bereinigte“ Personalaufwendungen	rd. 166,7 Mio. €	rd. 172,4 Mio. €	rd. 177,1 Mio. €

Die um den Aufwand für Abfindungen und Altersteilzeit „bereinigten“ Personalaufwendungen konnten bisher nicht gesenkt werden.

2.3 Für die Umsetzung des geplanten Personalabbaus im Universitätsklinikum, der Vorstand nannte eine Zielgröße von rd. 340 VK, wurde dem SRH kein schlüssiges Konzept vorgelegt. Die übergebenen Unterlagen wiesen die durch Umstrukturierung einzelner Bereiche, vorrangig in den Ambulanzen sowie im Verwaltungsdienst und im Technischen Dienst, künftig entfallenden Stellen nicht aus. Ergebnisse einer Stellenbedarfsermittlung lagen nicht vor.

Der Personalabbau erfolgt nach den Feststellungen des SRH überwiegend durch Auflösungsverträge oder betriebsbedingte Kündigungen des Universitätsklinikums und in den geprüften Fällen unter gleichzeitiger Gewährung einer Abfindung. Laut Arbeitspapier der Personalverwaltung sollten bis Ende des Jahres 2002 insgesamt 245,4 VK abgebaut werden.

Teilweise sicherte das Universitätsklinikum den Beschäftigten Abfindungen zu, ohne auf eine tarifliche bzw. außertarifliche Abfindungsregelung Bezug zu nehmen und obwohl die Mitarbeiter zum Zeitpunkt des Ausscheidens einen Anspruch auf Rente aus der gesetzlichen Rentenversicherung geltend machen konnten. Dieses Verfahren hält der SRH für unwirtschaftlich.

2.4 Aufgrund von Altersteilzeitregelungen bildeten das Universitätsklinikum und die Medizinische Fakultät Rückstellungen in erheblichem Umfang, z. B. waren per 31.12.2001 rd. 8,3 Mio. € für das Universitätsklinikum ausgewiesen. Die Rückstellungen beruhten teilweise auf falschen Gewichtungen der Inanspruchnahme. Unverhältnismäßige Rückstellungen wirken sich negativ auf das Betriebsergebnis aus.

2.5 Der SRH prüfte die Vergütung/Entlohnung von Angestellten/Arbeitern sowie die vorgenommenen Eingruppierungen/Einreihungen in ausgewählten Kliniken, Instituten und sonstigen Einrichtungen des Universitätsklinikums und der Medizinischen Fakultät

unter Beachtung der Tarifvorschriften des öffentlichen Dienstes der neuen Bundesländer. Diese galten gem. § 11 Abs. 5 UKG in der jeweiligen Fassung bis zum 31.12.2002 auch für das auf das Universitätsklinikum übergeleitete Personal. Danach gilt das zu diesem Zeitpunkt gültige Tarifrecht des öffentlichen Dienstes der neuen Bundesländer bis zum Abschluss eines neuen Tarifvertrages grundsätzlich einzelvertraglich weiter.

Die stichprobenweise Prüfung des SRH offenbarte erhebliche Mängel in der Personalverwaltung. Die Führung der Personalakten ließ nicht die im Umgang mit sensiblen Daten erforderliche Sorgfalt erkennen. Die in den Personalakten vorhandenen Unterlagen begründeten z. T. nicht die an die Mitarbeiter gezahlte Vergütung/Entlohnung. Es fehlten u. a. die für eine entsprechende Eingruppierung/Einreihung erforderlichen Nachweise über die Ausbildung bzw. Qualifikation der Beschäftigten.

Die personalverwaltende Stelle setzte die Beschäftigungs- und Jubiläumszeiten infolge der Missachtung der tariflichen Vorschriften des § 19 BAT-O/§ 6 MTArb-O bzw. des § 39 BAT-O/§ 45 MTArb-O sowie der Übergangsvorschriften in mehreren Fällen fehlerhaft fest.

2.6 In der Mehrzahl der geprüften Fälle waren die Angestellten und Arbeiter zum Prüfungszeitpunkt tarifwidrig zu hoch eingruppiert/ingereiht. Die Personalverwaltung hatte die Arbeitsvorgänge/Tätigkeiten der Angestellten/Arbeiter falsch bewertet oder Änderungen in den Unterstellungsverhältnissen nicht beachtet. Die Mitarbeiter erfüllten nicht die ihrer Vergütungs- bzw. Lohngruppe zugrunde liegenden Tarifmerkmale. Fehlerhafte Eingruppierungen/Einreihungen führten z. T. seit 1991 zu erheblichen Mehraufwendungen. Diese betragen im Jahr 2001 in den durch den SRH beanstandeten Fällen rd. 232,6 T€.

Durch die Anrechnung nicht berücksichtigungsfähiger Zeiten auf die Bewährung bzw. die Tätigkeit der Beschäftigten gewährte die personalverwaltende Stelle in einer Vielzahl von Fällen Aufstiege im Angestellten- und Arbeiterbereich vorzeitig. Zum Beispiel erkannte sie Zeiten einer geringfügigen Beschäftigung während des Erziehungsurlaubes tarifwidrig als Bewährungszeiten an. Wegen des fehlerhaften Vollzugs von Aufstiegen stellte der SRH Überzahlungen in Höhe von mindestens rd. 158,5 T€ fest.

Die Verwaltung prüfte die tariflichen Ansprüche von Angestellten und Arbeitern auf Gewährung von Zulagen und Zuschlägen nur unzureichend. Nach Feststellung des SRH wurden Zulagen und Zuschläge in Höhe von rd. 20,5 T€ tarifwidrig geleistet.

2.7 Das Universitätsklinikum zahlte seinen Mitarbeitern, trotz Budgetüberschreitung und Personalüberhang, Leistungen außerhalb des geltenden Tarifrechts des öffentlichen Dienstes.

Im Jahr 2001 vereinbarte das Universitätsklinikum mit mindestens neun leitenden Verwaltungsangestellten eine außertarifliche Vergütung. Die Jahresgehälter in Höhe von bis rd. 61,4 T€ zzgl. Tantiemen in Höhe von bis rd. 40,9 T€ sollten aus dem mit den Kostenträgern vereinbarten Budget finanziert werden. Die Gewährung von Tantiemen war vom Erreichen der in besonderen Vereinbarungen jährlich festzulegenden Ziele abhängig. Obwohl entsprechende Vereinbarungen nicht vorlagen, gewährte das Universitätsklinikum im Widerspruch zu den arbeitsvertraglichen Regelungen Tantiemen im laufenden Geschäftsjahr anteilig als monatliche Vergütung.

2.8 Das Universitätsklinikum beabsichtigt, mit leitenden Ärzten ein privatrechtliches Anstellungsverhältnis sowohl für den Bereich Krankenversorgung als auch für Forschung und Lehre zu schließen, um den ärztlichen Führungskräften eine Vergütung

außerhalb des Beamten- und Liquidationsrechts zu ermöglichen. Dies betrifft u. a. verbeamtetes wissenschaftliches Personal, das gem. § 11 Abs. 2 UKG bei der Medizinischen Fakultät verblieben ist und dem Universitätsklinikum zur Dienstleistung in der Krankenversorgung zugewiesen wurde.

Für die „Übernahme“ des in einem öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnis zum Freistaat Sachsen stehenden verbeamteten Personals in ein privatrechtliches Anstellungsverhältnis zum Universitätsklinikum sind die Fragen des rechtlichen Status (infolge Beurlaubung oder Entlassung des Beamten) und der Vergütung sowie der Verrechnung der laufenden Aufwendungen und der Versorgungslasten zwischen Universitätsklinikum und Medizinischer Fakultät im Einvernehmen mit dem SMWK und dem SMF zu klären.

Entsprechende Regelungen lagen dem SRH bis zum Redaktionsschluss des Prüfungsberichts nicht vor.

2.9 Die Klinik- und Institutsdirektoren sowie die Leiter selbstständiger Abteilungen sind lt. Berufungsvereinbarung bzw. Dienstvertrag berechtigt, gem. §§ 81 ff. SächsBG, § 1 i. V. m. § 14 Abs. 1 SächsHNTV Patienten stationär, teilstationär, vor- oder nachstationär als wahlärztliche Leistung oder ambulant persönlich zu untersuchen, zu beraten oder zu behandeln und hierfür eine besondere Vergütung zu verlangen. Ihnen wird die Inanspruchnahme von Einrichtungen, Personal und Material des Universitätsklinikums bzw. der Medizinischen Fakultät gem. § 14 Abs. 5 SächsHNTV allgemein genehmigt, soweit dienstliche Interessen nicht beeinträchtigt werden.

Der Berechtigte ist verpflichtet, dem Universitätsklinikum bzw. der Medizinischen Fakultät für die Ausübung des Liquidationsrechts Nutzungsentgelte gem. § 120 Abs. 5 SGB V i. V. m. § 24 BPfIV^{*} und § 18 SächsHNTV zu erstatten. Das Nutzungsentgelt muss die durch die Behandlung verursachten, nicht pflegesatzfähigen Kosten decken und einen Ausgleich für den Vorteil enthalten, der dem Berechtigten daraus entsteht, dass er Einrichtungen, Personal und Material nicht selbst vorhalten muss.

Die Verwaltung des Universitätsklinikums rechnete die von einigen Klinik- und Institutsdirektoren sowie Leitern selbstständiger Abteilungen gegenüber Patienten anderer Krankenhäuser bzw. Einrichtungen erbrachten Leistungen als Privatliquidationen ab. Konsiliarische Leistungen sind regelmäßig den Dienstaufgaben der Ärzte zuzuordnen, mit der Folge, dass die Einnahmen dem Universitätsklinikum in voller Höhe zustehen. Der Schaden für das Universitätsklinikum betrug im Jahr 2000 rd. 93,0 T€.

Entgegen § 22 Abs. 3 Satz 3 und 4 BPfIV stellten die meisten Liquidationsberechtigten bzw. die von ihnen beauftragten Abrechnungsstellen nicht die zur Ermittlung der Nutzungsentgelte erforderlichen Unterlagen einschließlich einer Auflistung aller erbrachten Leistungen zur Verfügung. Aufgrund der mangelnden Leistungstransparenz konnte nicht geprüft werden, ob dem Universitätsklinikum bzw. der Medizinischen Fakultät Nutzungsentgelte in der geforderten Höhe erstattet wurden und die vereinnahmten Entgelte kostendeckend waren.

Die bis zum Frühjahr 2001 durch drei Mitarbeiter der Verwaltung in Nebentätigkeit gegen Honorarbeteiligung durchgeführte Abrechnung von Privatliquidationen einschließlich der Ermittlung und Erstattung von Nutzungsentgelten war einer Prüfung durch Dritte entzogen.

* Verordnung zur Regelung der Krankenhauspflegesätze (Bundespfllegesatzverordnung - BPfIV).

Die Mitarbeiter des Instituts für Rechtsmedizin der Medizinischen Fakultät erstellten in nicht unerheblichem Umfang Sachverständigengutachten für Gerichte.

Die selbstständige Gutachtertätigkeit an wissenschaftlichen Instituten und Anstalten ist gem. § 11 BAT-O i. V. m. § 83 Abs. 1 SächsBG keine genehmigungspflichtige Nebentätigkeit. Sie ist der Personalabteilung jedoch vor der Aufnahme gem. § 6 SächsHNTV anzuzeigen. Die Personalakten der Mitarbeiter des Instituts für Rechtsmedizin Leipzig enthielten keine entsprechenden Anzeigen.

3 Folgerungen

3.1 Die Drittmittelrichtlinie der Universität ist unter Berücksichtigung der geänderten Rechtsform anzupassen.

Die Medizinische Fakultät hat die Nachweisführung sowie sparsame und wirtschaftliche Verwendung der eingeworbenen Drittmittel sicherzustellen.

3.2 Das Universitätsklinikum und die Medizinische Fakultät müssen zukünftig alle Maßnahmen zur Reduzierung der Personalaufwendungen ausschöpfen.

3.3 Für den geplanten Personalabbau ist ein Konzept zu erarbeiten und für die betroffenen Bereiche sind Stellenbedarfsanalysen vorzulegen.

3.4 Rückstellungen für Altersteilzeit sind in angemessenem Maße zu bilden. Die Inanspruchnahme der Altersteilzeit durch Mitarbeiter des Universitätsklinikums und der Medizinischen Fakultät ist künftig realistisch zu schätzen.

3.5 Die Personalakten der Beschäftigten sind auf Vollständigkeit zu prüfen und entsprechend den gesetzlichen und tariflichen Vorschriften zu führen. Die VwV Personalakten und die Hinweise des SMI vom 02.02.2002 sind umzusetzen.

Fehlerhafte Festsetzungen der Beschäftigungs- und Jubiläumsdienstzeiten sind zu prüfen und ggf. zu korrigieren.

3.6 Die Personalverwaltung hat die Tätigkeitsdarstellungen/-bewertungen der Beschäftigten des Universitätsklinikums und der Medizinischen Fakultät zu überarbeiten. Die Arbeitsvorgänge/Tätigkeiten sind bewertungsrelevant zu beschreiben, mit dem jeweils zeitlichen Aufwand zu bestimmen und tarifgerecht zu bewerten. Unterstellungsverhältnisse sind zu beachten.

Tarifgerechte Eingruppierungen/Einreihungen sind ggf. im Wege korrigierender Rückgruppierungen/Rückreihungen zu veranlassen.

Aufstiege der Angestellten und Arbeiter sind künftig unter Beachtung der tariflichen Vorschriften zu gewähren.

Die tariflichen Ansprüche der Angestellten und Arbeiter auf Zahlung von Zulagen und Zuschlägen sind zu prüfen. Die Gewährung von Zulagen ist im Einzelfall nachvollziehbar zu begründen.

3.7 Für die Gewährung von Tantiemen muss das Universitätsklinikum mit den Angestellten abrechnungsfähige Ziele vereinbaren. Die Zahlung der Tantiemen ist nach

den arbeitsvertraglichen Regelungen bei Erreichen der vereinbarten Ziele erst nach Feststellung des Jahresabschlusses vorzunehmen.

3.8 SMWK und SMF haben die Möglichkeiten und die finanziellen Auswirkungen der „Übernahme“ eines Teils des verbeamteten wissenschaftlichen Personals durch das Universitätsklinikum rechtlich zu würdigen und die für den Freistaat Sachsen zulässigen Varianten hinsichtlich der Wirtschaftlichkeit zu prüfen.

3.9 Konsiliarische Leistungen für Patienten anderer Einrichtungen gehören zu den Dienstaufgaben der Ärzte. Sie sind als Leistungen des Universitätsklinikums abzurechnen.

Die Verwaltung hat sicherzustellen, dass dem Universitätsklinikum bzw. der Medizinischen Fakultät die Nutzungsentgelte aus der Privatliquidation erstattet werden. Die zur Ermittlung der Entgelte erforderlichen Unterlagen einschließlich einer Auflistung aller erbrachten Leistungen sind von der Verwaltung einzufordern.

Die Mitarbeiter des Universitätsklinikums und der Medizinischen Fakultät sind in regelmäßigen Abständen auf die Anzeige-, Genehmigungs- und Nachweispflicht von Nebentätigkeiten hinzuweisen. Die Einhaltung der gesetzlichen und internen Vorschriften ist zu überwachen.

4 Stellungnahmen

4.1 Universitätsklinikum

Aufgrund der besonderen Gegebenheiten bei der Medizinischen Fakultät und der Verflechtung der beiden Einrichtungen seien zum Erlass einer neuen Drittmittelrichtlinie besondere Abstimmungen nötig. Diese sind bisher nicht erfolgt.

Der bestehende Aufwand bei der Buchung von Drittmitteln sei erheblich. Die Einführung eines neuen Moduls zur bestehenden Software sei an der Ablehnung der Medizinischen Fakultät gescheitert, die die vorhandene Software als ausreichend erachtet habe.

Zum geplanten Personalabbau im Universitätsklinikum erklärte der Vorstand, dass er davon ausgegangen sei, bis zum Ende des Jahres 2003 ohne Beeinträchtigung des laufenden Geschäftsbetriebes rd. 10 % der zum 30.04.2001 besetzten und durch das Universitätsklinikum finanzierten Stellen einsparen zu können. Die Maßnahmen würden im Einzelnen schrittweise und projektbezogen geplant und unter Nutzung verschiedener Möglichkeiten der Personalreduzierung umgesetzt.

Die Bildung der Rückstellungen für die Verpflichtungen aus der Altersteilzeit entspricht nach der Auffassung des Universitätsklinikums dem kaufmännischen Prinzip einer vorsichtigen Bewertung. Die Schätzung der Inanspruchnahme von Altersteilzeit sei unter dem Gesichtspunkt eines notwendigen und sozialverträglichen Personalabbaus vorgenommen worden.

Mitarbeiter des Universitätsklinikums, denen lt. Arbeitsvertrag Tantiemen gezahlt werden, hätten zu Beginn eines jeden Geschäftsjahres klare und verbindliche Ziele bezüglich finanzieller Einsparpotenziale zu definieren und zu Beginn des folgenden Geschäftsjahres Rechenschaft zu legen. Die Tantiemenverträge sollen angepasst und vereinheitlicht werden.

Bei den ärztlichen Nebentätigkeiten strebe das Universitätsklinikum eine Neugestaltung der personalrechtlichen Grundlagen an. Durch den Abschluss privatrechtlicher Anstellungsverträge mit den Leitern klinischer Einrichtungen sollen bisher ausgeübte Nebentätigkeiten künftig den Dienstaufgaben zugeordnet werden.

4.2 Universität Leipzig

Die Zinsen aus der Anlage von Drittmitteln würden angespart, um späteren Finanzierungsverpflichtungen nachzukommen. Die Verwendung sei nur mit ausdrücklicher Genehmigung des Dekanatskollegiums möglich.

Die vom SRH festgestellten Verstöße gegen das Reisekostenrecht bezeichnet die Universität als Ausnahmen. Ansonsten werde strikt nach dem Sächsischen Reisekostenrecht verfahren.

Die Projektleiter beachten nach Aussage der Universität grundsätzlich die bestehende Beschaffungsordnung. Ausnahmen seien im Rahmen der Beschaffung für Forschungsaufträge gerechtfertigt. Die Universität sehe keine Möglichkeit, in die bisher geübte Praxis einzugreifen.

4.3 Sächsisches Staatsministerium für Wissenschaft und Kunst und Sächsisches Staatsministerium der Finanzen

Die Ausgestaltung privatrechtlicher Anstellungsverträge verbeamteter Professoren mit dem Universitätsklinikum könne nach Auffassung des SMWK nicht generell geregelt werden, da eine Änderung der Rechtsbeziehungen von der Bereitschaft des Einzelnen, seinen Beamtenstatus aufzugeben, abhängig sei. Eine Möglichkeit, die Entlassung aus dem Beamtenverhältnis zu vermeiden, sieht das SMF darin, verbeamtete Professoren ohne Dienstbezüge zu beurlauben und die Zeit der Beurlaubung als ruhegehaltfähige Dienstzeit zu berücksichtigen. Voraussetzung sei jedoch der Abschluss einer Vereinbarung mit dem Universitätsklinikum über die Erhebung eines Versorgungszuschlages, der zu einer finanziellen Entlastung des Dienstherrn führt und einen Ausgleich für das Versorgungsrisiko während der Beurlaubung bzw. für eine spätere ggf. erhöhte Versorgungslast darstellt.

Unter Berufung auf das versicherungsmathematische Gutachten einer Wirtschaftsprüfungsgesellschaft vertritt das SMF die Auffassung, dass bezüglich der Bildung der Rückstellung für Altersteilzeit eine nachvollziehbare Ermessensentscheidung des Vorstandes des Universitätsklinikums vorliege, die von den Wirtschaftsprüfern als positiv und glaubhaft beurteilt werde.

5 Schlussbemerkungen

Eine wesentliche Voraussetzung für eine konstruktive Zusammenarbeit zwischen Medizinischer Fakultät und Universitätsklinikum ist der Abschluss eines Kooperationsvertrages. Der SRH fordert an dieser Stelle nochmals, dass die Beteiligten diesen zügig abschließen.

Für die Verwaltung der Drittmittel ist nicht nur die Übersichtlichkeit des Mittelabflusses bedeutsam, sondern auch eine wirtschaftliche Form der Buchung der Ausgaben. Unter diesem Aspekt empfiehlt der SRH, die Einführung neuer Softwaremodule zu erwägen.

Die im Rahmen der Prüfung festgestellten Verstöße gegen die Beschaffungsordnung und das Vergaberecht widersprechen der Aussage der Universität, dass die Projektleiter grundsätzlich die genannten Regelungen beachten. Der Ermessensspielraum für zulässige Ausnahmen wird sehr großzügig genutzt. Bei strengerer Anwendung der Regularien sieht der SRH noch Wirtschaftlichkeitsreserven.

Ein Gesamtkonzept zum Stellenabbau im Universitätsklinikum liegt nicht vor.

Die Wahrscheinlichkeit der Inanspruchnahme von Altersteilzeit war entsprechend dem Gutachten der Wirtschaftsprüfungsgesellschaft auch bei den Personen, die bis zum 31.12.2001 einen Anspruch erlangten und bis dahin keinen Altersteilzeitvertrag abgeschlossen hatten, durch den Vorstand des Universitätsklinikums zu gewichten. Eine sachgerechte Gewichtung der Inanspruchnahme ist auch unter Berücksichtigung der Bemühungen des Universitätsklinikums um einen sozialverträglichen Personalabbau nicht erfolgt.

Zur geplanten Neugestaltung der Tantiemenverträge fehlen konkrete Aussagen des Vorstandes des Universitätsklinikums.

Die bis 2002 geltende Dienstaufgabenverordnung an Hochschulen schrieb den Lehrkräften nicht vor, über die Erfüllung der Lehrverpflichtung zu berichten. Die Hochschule konnte die Kontrolle daher nicht durchsetzen.

An 3 von 13 geprüften Fakultäten sind die Studienkapazitäten von Lehrereinheiten nicht ausgelastet.

Die Konzentration von Lehrkapazitäten ist notwendig.

1 Prüfungsgegenstand

Der SRH hat die Erfüllung der Lehrverpflichtungen des hauptamtlich tätigen wissenschaftlichen Personals und die Auslastung der Fakultäten (ohne Medizinische Fakultät und Deutsches Literaturinstitut) an der Universität Leipzig (UL) in den Studienjahren (SJ) 1999/2000 und 2000/2001 geprüft. Hierfür wurden an allen Fakultäten Daten zu den Lehrverpflichtungen und an der Juristenfakultät, der Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät, der Fakultät für Physik und Geowissenschaften und der Fakultät für Chemie und Mineralogie zusätzliche Informationen zu weiteren Leistungen der Hochschullehrer in Lehre und Forschung erhoben. Dabei ist zu betonen, dass die Feststellungen des SRH nicht auf Angaben der einzelnen Hochschullehrer zu von ihnen abgehaltenen Lehrveranstaltungen, sondern auf Angaben der Dekanate beruhen. So ist nicht auszuschließen, dass es sich bei den im Folgenden dargestellten Daten zur Lehrverpflichtung teilweise um Solldaten handelt.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Lehrdeputate

Der Umfang der Lehrverpflichtung wird in Lehrveranstaltungsstunden je Woche des Semesters (LVS) ausgedrückt. Gemäß Sächsischer Dienstaufgabenverordnung an Hochschulen (DAVOHS) beträgt sie für Professoren und Hochschuldozenten acht LVS. Wissenschaftliche Assistenten (vier LVS) und Wissenschaftliche Mitarbeiter (acht LVS) können die Sollstundenzahl unterschreiten. Lehrkräfte für besondere Aufgaben (LfbA) leisten 24 LVS, soweit ihnen sonstige Dienstaufgaben übertragen werden, mindestens 16 LVS.

Der Anteil der Aufgaben in Lehre und Forschung ist bei den unbefristet eingestellten Wissenschaftlichen Mitarbeitern (WiMi/u) unterschiedlich. An einigen Fakultäten sind diese nur in geringem Maß in die Forschung eingebunden. Die Tätigkeitsbeschreibungen mehrerer Mitarbeiter weisen lediglich Lehraufgaben aus. Insofern sind sie wie LfbA tätig. Im Gegensatz zu diesen leisten sie jedoch nur acht LVS.

Bei der Bemessung des Lehrdeputats für befristet beschäftigte Wissenschaftliche Mitarbeiter (WiMi/b) bestehen in den Fakultäten erhebliche Unklarheiten. Manche Fakultäten gingen von durchgängig acht LVS, andere von vier LVS aus. Nicht immer war ein

Zusammenhang zwischen der Höhe des Lehrdeputats und sonstigen Aufgaben (insbesondere in Verbindung mit einer Qualifizierung) erkennbar.

Das Lehrdeputat der LfbA ist mit 16 bis 24 LVS bundesweit am höchsten. Auch für LfbA, die vorwiegend Praktika betreuen, ist die Deputatshöhe angesichts des Anrechnungsfaktors 0,5 problematisch. Die tatsächliche Arbeitszeit kann hier - Vor- und Nachbereitungsaufwand inbegriffen - im Einzelfall 40 Stunden je Woche überschreiten.

2.2 Erfüllung der Lehrverpflichtung

Der SRH hat die Erfüllung der Lehrverpflichtungen entsprechend der tatsächlichen Stellenbesetzung in den Sommersemestern (SS) und Wintersemestern (WS) der Studienjahre 1999/2000 und 2000/2001 geprüft. Berechnungsbasis war das der arbeitsvertraglichen Dienststellung entsprechende Lehrdeputat des Stelleninhabers. Wegen der unterschiedlichen Bemessung der Lehrverpflichtung wurden für WiMi/b einheitlich vier LVS angenommen.

Die Fakultäten haben die Erfüllung (in %) wie folgt dargestellt:

Fakultät	WS 1999/2000	SS 2000	SJ 1999/2000	WS 2000/2001	SS 2001	SJ 2000/2001
Theologische Fakultät	102,7	89,1	95,7	95,0	96,8	95,9
Juristenfakultät	85,5	80,0	82,8	85,1	71,0	77,8
Fakultät für Geschichte, Kunst- und Orientwissen- schaften	106,9	109,0	108,0	106,9	106,3	106,6
Philologische Fakultät	103,0	99,3	101,2	97,6	101,9	99,7
Erziehungswissenschaft- liche Fakultät	112,6	117,7	115,2	114,1	115,0	114,6
Fakultät für Sozialwissen- schaften und Philosophie	109,8	110,5	110,2	111,0	107,5	109,2
Wirtschaftswissenschaft- liche Fakultät	90,6	91,9	91,3	97,8	92,3	95,1
Sportwissenschaftliche Fakultät	146,5	138,2	142,3	141,2	150,1	145,5
Fakultät für Mathematik und Informatik	106,8	96,2	101,5	110,6	103,8	107,2
Fakultät für Biowissen- schaften, Pharmazie und Psychologie	112,7	115,6	114,1	111,3	116,0	113,6
Fakultät für Physik und Geowissenschaften	81,8	88,9	85,3	79,0	79,9	79,5
Fakultät für Chemie und Mineralogie	99,9	84,2	92,0	115,1	105,5	110,3
Veterinärmedizinische Fakultät	164,7	133,9	149,0	159,8	170,6	165,0

Je nach Dienststellung ist zwischen Regel- und Höchstlehrverpflichtung zu unterscheiden. Für Professoren, Dozenten, Oberassistenten und LfbA sind Regelehrverpflichtungen festgelegt. Das Lehrdeputat Wissenschaftlicher Mitarbeiter und Assistenten ist dagegen als Höchstlehrverpflichtung ausgewiesen.

Erfüllung der Lehrverpflichtungen nach Dienststellung im SJ 2000/2001 (in %):

Fakultät	Professor	Dozent/ Ober- assistent	Assistent	WiMi/b	WiMi/u	LfbA	Fakultät gesamt
Theologische Fakultät	101,2	98,0	84,0	58,9	112,2	100,5	95,9
Juristenfakultät	93,1	-	65,4	75,6	37,5	-	77,8
Fakultät für Geschichte, Kunst- und Orient- wissenschaften	106,8	103,3	108,6	188,0	105,0	97,8	106,6
Philologische Fakultät	90,6	101,2	102,4	193,3	107,0	92,1	99,7
Erziehungswissen- schaftliche Fakultät	103,6	-	100,0	180,5	100,6	100,0	114,6
Fakultät für Sozialwis- senschaften und Phi- losophie	101,8	110,7	108,1	150,0	103,6	92,3	109,2
Wirtschaftswissen- schaftliche Fakultät	110,9	106,3	81,5	81,3	81,3	-	95,1
Sportwissenschaftliche Fakultät	108,4	145,1	85,7	230,5	172,4	111,1	145,5
Fakultät für Mathema- tik und Informatik	98,1	-	132,7	164,1	110,5	80,2	107,2
Fakultät für Biowissen- schaften, Pharmazie und Psychologie	114,2	104,6	93,8	132,3	119,5	95,8	113,6
Fakultät für Physik und Geowissenschaften	95,6	66,1	77,7	135,3	65,5	60,6	79,5
Fakultät für Chemie und Mineralogie	96,8	93,1	144,4	157,3	107,4	-	110,3
Veterinärmedizinische Fakultät	125,6	209,3	187,1	270,6	123,1	-	165,0
Universität Leipzig gesamt	102,5	101,8	105,1	149,9	107,5	93,2	107,3

2.3 Fakultative Lehrveranstaltungen

Fakultative Lehrveranstaltungen sind nicht Bestandteil der Studienordnung und werden nach § 3 Abs. 4 DAVOHS nicht auf das Lehrdeputat angerechnet. Ihr Anteil an der Gesamtzahl der LVS ist in den Fakultäten unterschiedlich.

Die Juristenfakultät, die Fakultät für Mathematik und Informatik sowie die Fakultät für Geschichte, Kunst- und Orientwissenschaften weisen keine fakultativen LVS aus. An der Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät und der Fakultät für Physik und Geowissenschaften war der Anteil zusätzlich angebotener Lehrveranstaltungen im SJ 2000/2001 mit rd. 12 und 10 % am höchsten.

Nach Auswertung der erweiterten Erhebungen bei den vier ausgewählten Fakultäten wurde deutlich, dass an der Juristenfakultät Unsicherheiten bei der Zuordnung von Lehrveranstaltungen zu obligatorischer oder fakultativer Lehre bestehen. Fakultätsleitung und Hochschullehrer haben hierzu z. T. voneinander abweichende Angaben gemacht. Während von der Fakultätsleitung alle 108 im SJ 1999/2000 angebotenen Lehrveranstaltungen Pflicht- oder Wahlpflichtveranstaltungen zugeordnet wurden, haben die Hochschullehrer insgesamt 24 davon als fakultativ eingestuft.

2.4 Kontrolle der Erfüllung der Lehrverpflichtung

Die Dekane oder Studiendekane überwachen die Umsetzung der Studienordnung anhand der Lehrpläne. Es wird kontrolliert, ob die Höhe der geplanten Lehrverpflichtung der Lehrpersonen den Vorschriften der DAVOHS entspricht. Ob die LVS von den lt. Vorlesungsverzeichnis vorgesehenen Lehrenden tatsächlich erbracht werden, wird dabei in der Regel nicht geprüft. Demzufolge erhält auch die Universitätsleitung hierzu keine Informationen. Nach Auffassung der Fakultäten ist dies wegen der Selbstkontrolle der Lehrenden innerhalb der Lehreinheit, der Thematisierung der Lehrqualität (darunter Ausfall und qualitativ unzureichende Vertretung) in Gremien und dem Anspruch der Studenten an die Einhaltung der Studienordnung nicht notwendig. In Einzelfällen werden Mängel eingeräumt. Zu nennen sind beispielsweise unzureichende Präsenz am Hochschulort und Beschränkung der Lehre auf höchstens drei aufeinander folgende Wochentage. Das im SächsHG verankerte Aufsichts- und Weisungsrecht der Dekane wird praktisch kaum ausgeübt. Ein wesentlicher Grund ist deren fehlende Disziplinarbefugnis. Diese obliegt dem SMWK. Aufgrund der räumlichen und sachlichen Ferne ist eine schnelle und wirkungsvolle Reaktion nur eingeschränkt möglich.

2.5 Auslastung der Aufnahmekapazitäten

Neben der jährlichen Kapazitätsrechnung nach Kapazitätsverordnung (KapVO) für zulassungsbeschränkte Studiengänge (SG) erstellt die Universität eine Auslastungsrechnung für alle Lehreinheiten. Sie wird sowohl auf Basis des Stellenplans als auch unter Berücksichtigung der tatsächlichen Stellenbesetzung durchgeführt. Dabei wird die Relation von Lehrnachfrage und Lehrangebot der mittleren Jahrgangsstärke (in der Regelstudienzeit) ermittelt. Die Auslastungsrechnung der Universität ist teilweise fehlerhaft.

Für WiMi/b hat die Universität, sofern diese eine Graduierung anstreben, vier LVS festgelegt. Eine sachgerechte (schriftlich vorliegende) Grundlage für die Festlegung im Einzelfall gibt es nicht. Der Arbeitsvertrag enthält lediglich die entsprechende Befristungsregelung. Ob der Mitarbeiter eine Qualifizierung anstrebt, ist nicht ersichtlich. Laut Tätigkeitsbeschreibung richtet sich der Umfang der übertragenen Lehraufgaben nach der DAVOHS. Diese sieht für Wissenschaftliche Mitarbeiter - unabhängig von der Befristung - acht LVS vor.

In die personenbezogene Auslastungsrechnung gehen 20 LVS¹⁾ je LfbA ein. Dagegen werden, weil der Stellenplan der Universität keine LfbA-Stellen, sondern ausschließlich Stellen für Wissenschaftliche Mitarbeiter ausweist, bei stellenbezogenen Rechnungen nur acht LVS in Ansatz gebracht. Damit weist die UL in der stellenbezogenen Kapazitätsrechnung regelmäßig eine geringere als die tatsächlich vorhandene Lehrkapazität aus.

¹⁾ Gemäß der Rechtsprechung zur Feststellung der Lehrkapazitäten in zulassungsbeschränkten SG.

Auslastungsrechnung der Universität für das SJ 2000/2001 nach der Istbesetzung:

Fakultät	Lehreinheit	Lehrangebot (in LVS)	Auslastung (in %)
Theologische Fakultät	Theologie	526,40	37,20
Juristenfakultät	Rechtswissenschaft	609,30	128,20
Fakultät für Geschichte, Kunst- und Orientwissenschaften	Afrikanistik	182,00	70,60
	Ägyptologie	58,00	72,00
	Altorientalistik	36,00	26,90
	Arabistik	166,00	58,30
	Ethnologie	62,00	136,00
	Geschichte	323,40	142,50
	Indologie	149,00	35,50
	Japanologie	94,00	64,20
	Klassische Archäologie	53,00	81,40
	Kunstgeschichte	92,00	152,50
	Kunstpädagogik	284,00	55,60
	Musikpädagogik	401,00	94,90
	Musikwissenschaft	80,00	91,00
	Religionswissenschaft	50,00	122,80
	Sinologie	136,00	60,10
Theaterwissenschaften	92,00	209,80	
Philologische Fakultät	Allgemeine und vgl. Literaturwissenschaft	40,00	107,80
	Germanistik	570,70	95,60
	Deutsch als Fremdsprache	198,00	111,30
	Klassische Philosophie	130,00	27,40
	Slawistik	433,00	31,20
	Sorabistik	71,00	8,20
	Romanistik	574,00	53,50
	Anglistik/Amerikanistik	464,00	114,10
	Angewandte Linguistik und Translatologie	260,00	191,70
	Linguistik	106,00	85,40
Erziehungswissenschaftliche Fakultät	Erziehungswissenschaft	242,00	140,60
	Sozialpädagogik	20,00	48,90
	Grundschulpädagogik	185,00	116,80
	Förderpädagogik	248,40	115,50
Fakultät für Sozialwissenschaften und Philosophie	Philosophie	158,00	147,30
	Kommunikations- und Medienwissenschaft	522,00	137,00
	Kulturwissenschaft	138,00	176,40
	Logik-/Wissenschaftstheorie	62,00	86,10
	Politikwissenschaft	164,00	159,20
Soziologie	206,50	119,20	
Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät	BWL/VWL	580,00	145,70
	Wirtschaftsinformatik	128,00	155,90
	Wirtschafts-/Bauingenieurwesen	219,00	161,70
Sportwissenschaftliche Fakultät	Sportwissenschaft	868,00	150,00
Fakultät für Mathematik und Informatik	Mathematik	636,00	62,40
	Informatik	410,70	92,40
Fakultät für Biowissenschaften, Phar- mazie und Psychologie	Biologie	450,00	106,20
	Biochemie	180,00	102,80
	Pharmazie	258,00	94,20
	Psychologie	327,60	187,10
Fakultät für Physik und Geowissen- schaften	Physik	876,00	28,00
	Geophysik	269,50	50,60
	Meteorologie	104,00	49,40
	Geografie	179,00	116,40
Fakultät für Chemie und Mineralogie	Chemie	867,00	54,00
	Mineralogie	96,00	38,40
Veterinärmedizinische Fakultät	Veterinärmedizin	840,43	145,90

Die Lehreinheit Rechtswissenschaft war durch den Bewerberandrang zurückliegender Jahre und damit durch Studierende höherer Semester noch mit rd. 128 % ausgelastet. Infolge der bundesweit zurückgehenden Nachfrage ist die Auslastung in den letzten Jahren stetig gesunken. Im WS 2001/2002 waren nach Sächsischer Zulassungszahlen-

verordnung (SächsZZVO) 431 Immatrikulationen zulässig. Insgesamt nahmen aber nur 271 Studenten ein Studium auf.

Die Lehreinheiten Musikpädagogik und Musikwissenschaft der Fakultät für Geschichte, Kunst- und Orientwissenschaften waren mit rd. 95 und 91 % nahezu ausgelastet. Insgesamt geht die Zahl der Studierenden jedoch zurück.

Die Auslastung der Lehreinheit Wirtschafts-/Bauingenieurwesen in Höhe von 161,7 % wird durch die starken Jahrgänge zurückliegender SJ geprägt. Die Studienanfängerzahlen im SG Bauingenieurwesen sind angesichts der sinkenden Nachfrage in der Bauwirtschaft stark zurückgegangen. Im WS haben nur noch 29 Studenten ein Studium mit dem Ziel eines Diplomabschlusses aufgenommen.

Die Lehreinheiten der Fakultät für Physik und Geowissenschaften waren im SJ 2000/2001 mit Ausnahme der Geografie (116,4 %) höchstens zur Hälfte ausgelastet, die Lehreinheit Physik zu 28 %. Im SS 2001 waren sieben der 38 Professoren der Fakultät im Rahmen gemeinsamer Berufungen gleichzeitig an außeruniversitären Forschungseinrichtungen beschäftigt. Die Geowissenschaftlichen Institute haben sich auf geophysikalischem und meteorologischem Gebiet profiliert. Die Nachfrage ist jedoch gerade im Fach Geophysik mit 16 Studienanfängern in den letzten drei Semestern gering. Gleiches trifft auf die Lehreinheit Mineralogie der Fakultät für Chemie und Mineralogie (Auslastung im SJ 2000/2001 38,4 %) zu.

2.6 Gruppengrößen

Der SRH hat an den vier eingangs genannten Fakultäten zusätzlich Informationen über Teilnehmerzahlen an Lehrveranstaltungen erhoben.

In den Lehreinheiten der naturwissenschaftlichen Fakultäten wird mangels Nachfrage (außer Geografie) in kleinen Gruppen unterrichtet. So werden an der Fakultät Physik und Geowissenschaften etwa 40 % der obligatorischen und 60 % der wahlobligatorischen Vorlesungen mit höchstens zehn Studenten durchgeführt, etwa die Hälfte davon mit weniger als sechs Teilnehmern. Vergleichbar ist die Situation an der Fakultät für Chemie und Mineralogie. Auch in den Seminaren beider Fakultäten sind die Teilnehmerzahlen gering.

Dagegen wird an der Juristenfakultät - trotz einer mit rd. 80 % relativ geringen Erfüllung der Lehrverpflichtung - in vergleichsweise großen Gruppen unterrichtet. Mehr als ein Drittel der Lehrveranstaltungen wurden im SJ 1999/2000 in Gruppen von 350 bis 400 Teilnehmern durchgeführt. An der Hälfte aller Seminare und Übungen nahmen mehr als 50 Studenten teil.

2.7 Dekanatsräte

Die Universität führt die Dekanatsräte in 11 der 13 geprüften Fakultäten auf Wissenschaftlerstellen. Davon werden sechs in den Stellenplänen der Fakultäten, abweichend von ihrer tatsächlichen Tätigkeit, als Wissenschaftliche Mitarbeiter geführt. In den übrigen fünf Fakultäten wird unter Tätigkeit „Dekanatsrat“ ausgewiesen. Unter Berücksichtigung von Bewährungsaufstiegen werden erstere nach BAT-O I b, die übrigen nach BAT-O II a vergütet. Das entsprechende Lehrdeputat (je acht LVS) fließt nicht in die Kapazitätsrechnung ein. Nur in zwei Fakultäten werden die Dekanatsräte auf Verwaltungsstellen, vergütet mit BAT-O IV a und BAT-O III geführt.

3 Folgerungen

3.1 Lehrdeputate

Die unterschiedliche Beanspruchung der WiMi/u in Lehre und Forschung erfordert eine entsprechende Bemessung des Lehrdeputats. Der SRH hat der Universität empfohlen, die Arbeitsaufgaben dieser Mitarbeiter zu analysieren und die Ergebnisse in die Tätigkeitsbeschreibungen aufzunehmen. Auf dieser Grundlage sollten den ausschließlich mit Lehraufgaben befassten WiMi/u mittels Änderungskündigung Anstellungsverträge als LfBA angeboten werden. Geringe Forschungsanteile könnten durch entsprechende Deputatsminderungen berücksichtigt werden. Der SRH geht davon aus, dass sich daraus mittelfristig beachtliche Personaleinsparungen ergeben.

3.2 Erfüllung der Lehrverpflichtung

Die Fakultäten geben die Erfüllung der Lehrverpflichtung überwiegend mit mehr als 100 % an.

Erhebliche Reserven werden an der Juristenfakultät, der Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät und der Theologischen Fakultät deutlich.

3.3 Fakultative Lehrveranstaltungen

Fakultäten, die aufgrund geringer Studentenzahlen über freie Kapazitäten verfügen, sind eher in der Lage, zusätzliche Lehrveranstaltungen anzubieten. Dies erklärt u. a. den überdurchschnittlichen Anteil fakultativer Lehre in der Theologischen und Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät sowie in der Fakultät für Physik und Geowissenschaften. Die Juristenfakultät dagegen hat diese Möglichkeit nicht wahrgenommen.

Die Universität hat zu prüfen, inwieweit die in der Studienordnung der Juristischen Fakultät aufgeführten Lehrveranstaltungen in die Bemessung der Personalkapazitäten der Lehrereinheit im Sinne der KapVO einzubeziehen sind. Das betrifft vorwiegend vertiefende oder klausurvorbereitende Übungen und Repetitorien. Die Teilnahme daran ist freiwillig, insofern sind sie fakultativ.

3.4 Kontrolle der Erfüllung der Lehrverpflichtung

Die Kontrolle der Einhaltung der Lehrverpflichtung ist ein wichtiger Teil der Evaluation. Sie liefert der Hochschulleitung wesentliche Informationen zur Steuerung.

Die bis 2002 geltende DAVOHS enthielt keine Verpflichtung zum Nachweis der erbrachten Lehre. Nach der Sächsischen Lehrberichtsverordnung ist in den Jahres- und Lehrberichten darzustellen, in welchem Umfang die Professoren ihre Lehraufgaben erfüllen. Näheres ist nicht geregelt.

Der SRH hat empfohlen, die Berichtspflicht über die Erfüllung der Lehrverpflichtung in die DAVOHS aufzunehmen. Am Ende des Semesters sollte jede Lehrkraft Art und Umfang der Lehrtätigkeit unter Angabe von ausgefallenen und vertretenen Lehrstunden nachweisen. Bei Nichterfüllung ist die Hochschulleitung zu unterrichten. Der SRH schlägt die Einführung einheitlicher Erfassungsbögen, die von den Lehrkräften auszufüllen und durch Unterschrift zu bestätigen sind, vor. Die Dokumentation erfordert wenig Aufwand und wirkt dem Ausfall von Lehrveranstaltungen und ungerechtfertigter Vertretung von Professoren und Dozenten entgegen.

3.5 Auslastung der Aufnahmekapazität

Aufnahmekapazitäts- und Auslastungsrechnung werden für Entscheidungen zur Personalentwicklung und Strukturpolitik herangezogen. Voraussetzung ist eine verlässliche Datenbasis. Das SMWK hat die zur einheitlichen Ermittlung der Lehrkapazitäten notwendige Rechtsgrundlage zu schaffen (s. Pkt. 3.1).

Neben dem Studium der evangelischen Theologie an der UL kann in Sachsen evangelische und katholische Theologie an der Technischen Universität Dresden (TUD) studiert werden. Hierfür wurden in Leipzig 33 Wissenschaftlerstellen, davon 14 Professoren, in Dresden 8 Wissenschaftlerstellen, davon 6 Professoren eingerichtet. Ähnlich wie in Leipzig (37 % Auslastung im WS 2001/2002) werden die angebotenen SG auch in Dresden wenig nachgefragt. Gemäß dem Bericht der Sächsischen Hochschulentwicklungskommission (SHEK) vom März 2001 lag die Auslastung im SS 2000 an der TUD bei 62 % im protestantischen und 32 % im katholischen Teil.

Aus wirtschaftlicher Sicht ist die vorhandene Personalausstattung auf Dauer nicht vertretbar. Wie die Sächsische Hochschulentwicklungskommission (SHEK) empfiehlt deshalb auch der SRH, die theologische Ausbildung in Leipzig zu konzentrieren. Neben ökonomischen Gründen liefern Profil und Tradition der geisteswissenschaftlich geprägten Bildungsstätte mit Theologischer Fakultät und den in der Fakultät für Geschichte, Kunst- und Orientwissenschaften angesiedelten Religionswissenschaften dafür hinreichende Argumente. Der Vertrag zwischen dem Heiligen Stuhl und dem Freistaat Sachsen vom Juli 1996, nachdem die Ausbildung in katholischer Theologie an der TUD erfolgt, wäre neu zu fassen.

Neben der UL bietet auch die Juristische Fakultät der TUD rechtswissenschaftliche SG an. Angesichts der gesunkenen Nachfrage nach juristischer Ausbildung ist die Konzentration des Studienangebotes an einer Universität sinnvoll.

Studiengänge der Musikpädagogik und Musikwissenschaft werden an der UL, der TUD und der Technischen Universität Chemnitz angeboten. Bei insgesamt rückläufiger und in Lehramtsstudiengängen geringer Zahl Studierender ist die Ausbildung in diesen Lehreinheiten an drei universitären Standorten in Frage zu stellen. Durch Zusammenlegung an einem Standort und engere Zusammenarbeit mit der entsprechenden Musikhochschule vor Ort könnten Lehrkapazitäten verringert werden.

Das Fach Bauingenieurwesen wird an der TUD und weiteren drei sächsischen Fachhochschulen gelehrt. Die universitäre Ausbildung zum Bauingenieur an zwei Standorten in Sachsen ist unwirtschaftlich. Eine Bündelung der Kapazitäten an der TUD wäre sinnvoll; die Fächerstruktur der insgesamt 15 ingenieurwissenschaftlichen SG bietet dafür die besten Voraussetzungen.

Die Geowissenschaftlichen Institute haben sich auf geophysikalischem und meteorologischem Gebiet profiliert. Die Nachfrage ist jedoch gerade im Fach Geophysik mit 16 Studienanfängern in den letzten drei Semestern gering. Angesichts freier Kapazitäten in diesem Fach auch an der Technischen Universität Bergakademie Freiberg ist eine Konzentration der Lehrkapazitäten geboten.

3.6 Gruppengrößen

Bei einer Auslastung von 128 % liegt die Erfüllung der Lehrverpflichtung an der Juristenfakultät im SJ 2000/2001 unter 80 %. Die Diskrepanz von Überlast und Untererfüllung erklärt sich durch die Gruppengröße in Lehrveranstaltungen. Die Universität sollte

prüfen, ob zur Verbesserung der Studienbedingungen in Einzelfällen eine Teilung der Gruppen möglich ist. Nach unseren Feststellungen verfügt die Universität über freie räumliche Kapazitäten.

3.7 Dekanatsräte

Gemäß Sächsischem Hochschulgesetz (SächsHG) führen Dekanatsräte die laufenden Geschäfte der Verwaltung der Fakultät. Sie sind ihrer Aufgabenstellung nach auf Verwaltungsstellen im gehobenen Dienst (BAT-O IV a/III) zu führen. Dies ist kostengünstiger als die Verwendung von Wissenschaftlerstellen. Deren Eingruppierung (BAT-O II a/I b) liegt regelmäßig zwei Vergütungsgruppen über der für Dekanatsräte üblichen Vergütungsgruppe. Zudem steht die Verfahrensweise der Universität im Widerspruch zu § 8 Abs. 1 KapVO. Danach sind alle Wissenschaftlerstellen in die Kapazitätsrechnung einzubeziehen.

4 Stellungnahme des Ministeriums

Das SMWK verweist darauf, dass mit Neufassung der DAVOHS vom 25.02.2003 die Empfehlungen des SRH in Hinblick auf die Nachweispflicht der erbrachten Lehre sowie das Lehrdeputat für WiMi/b umgesetzt worden seien. Außerdem sei als Reaktion auf Fälle unzureichender Präsenz der Hochschullehrer am Hochschulort und Beschränkung der Lehre auf höchstens drei aufeinander folgende Wochentage der § 14 (Präsenzpflicht) eingeführt worden.

Mit Novellierung o. g. Verordnung sei eine zur einheitlichen Ermittlung der Lehrkapazität notwendige Rechtsgrundlage geschaffen worden. Auch die Neuberechnung von Curricularnormwerten (CNW) für neue oder veränderte SG lt. KapVO sei vorgesehen.

Die Juristenfakultät der UL stehe mit dem SMWK und dem SMJus in Kontakt, um die Ausbildungs- und Prüfungsordnung für Juristen des Freistaates Sachsen (SächsJAPO) in die Studien- und Prüfungsordnung umzusetzen. Hierzu werde derzeit ein neuer Studienstrukturplan erarbeitet. Dieser solle nach Bestätigung durch das SMWK dem SMJus zur Prüfung vorgelegt werden. Die Ausbildung nach den neuen Studiendokumenten sei ab WS 2003/2004 geplant.

Nach Umsetzung der Ausbildungsreform solle bei der Kapazitätsrechnung ein höherer, den tatsächlichen Lehrbedarf besser widerspiegelnder CNW zum Ansatz kommen.

Im Zusammenhang mit dem Abschluss einer Vereinbarung über die Entwicklung bis 2010 zwischen den staatlichen Hochschulen in Sachsen und der Sächsischen Staatsregierung habe die Staatsregierung Strukturveränderungen beschlossen. Dabei seien neben den Empfehlungen der SHEK auch die Hinweise des SRH berücksichtigt worden. Die UL betreffend sei vorgesehen:

- Konzentration der staatlichen Juristenausbildung an der UL,
- Konzentration der universitären Ausbildung von Bauingenieuren an der TUD,
- Konzentration der universitären Ausbildung von Wirtschaftsingenieuren an den Technischen Universitäten,
- grundsätzliche Konzentration der Ausbildung in den Fächern Geophysik, Geologie und Mineralogie an der TU Bergakademie Freiberg.

Außerdem solle die Ausbildung im Fach Romanistik ausschließlich an der UL und der TUD erfolgen. Die Ausbildung von Grund- und Mittelschullehrern werde spätestens ab 2005 grundsätzlich nur an der UL erfolgen.

Nach Abschluss o. g. Hochschulvereinbarung sei die Präzisierung der genannten Strukturmaßnahmen in einer zwischen Staatsregierung und UL zu schließenden Entwicklungsvereinbarung vorgesehen.

5 Schlussbemerkungen

Mit der Neufassung der DAVOHS vom 25.02.2003 hat das SMWK die Empfehlungen des SRH größtenteils umgesetzt. Zum Vorschlag, die Anpassung des Lehrdeputats für LfbA an die bundesweit überwiegend üblichen Regelungen zu prüfen, hat sich das SMWK nicht geäußert. Die novellierte DAVOHS enthält diesbezüglich keine Änderungen. Der SRH bleibt bei der Auffassung, dass eine Herabsetzung der Lehrverpflichtung für LfbA auf 20 LVS im Hinblick auf die Rechtsprechung zur Kapazitätsermittlung und unter Berücksichtigung der Kapazitätsreserven bei WiMi/u erfolgen sollte.

Die Erarbeitung einer - auf den Empfehlungen von SEHK und SRH aufbauenden - Entwicklungskonzeption zur Profilierung der sächsischen Hochschulen ist richtig, jedoch fehlen Vorschläge zur von SRH und SHEK gleichermaßen empfohlenen Konzentration der Theologischen Ausbildung und der SG Musikpädagogik und Musikwissenschaft.

Die Fachhochschule hat Haushaltseinnahmen schwarzen Kassen zugeführt, für die im Haushalt keine Mittel veranschlagt waren. Hieraus und aus den vielfachen und massiven weiteren Verstößen hat die Rechtsaufsicht Konsequenzen zu ziehen.

1 Prüfungsgegenstand

Die Fachhochschule Mittweida (FH) hat seit ihrer Gründung 1992 Haushaltseinnahmen in schwarzen Kassen auf Bankkonten außerhalb des Haushalts geführt. Nach Angaben der Hochschulleitung sollten hierüber das Eigenvermögen (Körperschaftsvermögen) betreffende Einnahmen und Ausgaben abgewickelt werden. Die Hochschule hat sie als „Körperschaftskonten“ bezeichnet.

2 Prüfungsfeststellungen

2.1 Transferstelle für Umweltschutz

Die ehemalige Ingenieurhochschule nutzte seit 1971 eine auf der Insel Rügen gelegene Immobilie als Ferien- und Schulungsobjekt. Das zuständige Staatliche Liegenschaftsamt (StLA) hat der Hochschule die Immobilie 1995 zur dienstlichen Nutzung zugewiesen.

In der von der Hochschule erarbeiteten und vom SMWK bestätigten Nutzungskonzeption als Transferstelle wird von einer auf Forschung und Lehre ausgerichteten, das wissenschaftliche Potenzial von acht Fachhochschulen einbeziehenden Verwendung ausgegangen. Eine touristische Nutzung ist nicht vorgesehen. Bei einer Kapazität von 7.000 Übernachtungen/Jahr lag die Inanspruchnahme für Lehr- und Forschungszwecke von 1996 bis 1999 bei rd. 800 Übernachtungen/Jahr (11,4 %). Von Mitte Mai bis Ende September wird das Objekt touristisch genutzt.

Bis 1995 erfolgte die Finanzierung der Transferstelle außerhalb des Haushalts über ein „Körperschaftskonto“ der Hochschule. Ab 1996 (nach der Zuweisung durch das StLA) wurde die „offizielle“ Finanzierung über den Hochschulhaushalt abgewickelt. Der SRH hat für 1996 bis 30.06.2000 einen aus Haushaltsmitteln gedeckten Zuschussbedarf von 108,2 T€ (211,6 TDM) ermittelt. Nutzungsentgelte Dritter wurden in der Regel als Haushaltseinnahmen verbucht. In ausgewählten Fällen - Zahlungen in Höhe von 34,5 T€ (67,5 TDM) - hat die Hochschule das o. g. „Körperschaftskonto“ auch ab 1996 als Zahlkonto benannt.

2.2 Sportzentrum, Sauna, Mieten

Die Hochschule verfügt über ein Sportzentrum. Zu diesem gehören eine Kegel- und Minigolfanlage, Sporthalle, Gaststätte und Büroräume. Die Bewirtschaftungsausgaben (Heizung, Strom, Wasser) wurden aus dem Haushalt finanziert. Durch Verpachtung der Kegelbahn und aus Nutzungsentgelten der übrigen Sporteinrichtungen hat die FH von 1994 bis 1998 57,5 T€ (112,5 TDM) auf dem „Körperschaftskonto“ eingenommen.

Einnahmen und Ausgaben der 1991 von der Hochschule mietzinsfrei angemieteten Sauna hat sie über das „Körperschaftskonto“ abgewickelt. Das Saunapersonal wurde bis 1995 über ABM bezahlt. So konnte - trotz geringer Eintrittspreise - bis zu diesem Zeitpunkt ein Überschuss von 19,1 T€ (37,3 TDM) erzielt werden. Dieser verringerte sich bis zur Einstellung des Saunabetriebes 1998 auf 9,3 T€ (18,1 TDM).

Die Hochschule hat über ein weiteres Konto außerhalb des Haushalts von 1995 bis 2000 Einnahmen und Ausgaben für zwei angemietete Apartments realisiert. Die Einnahmen reichten zur Deckung der Ausgaben nicht aus. Der Fehlbetrag von 6,7 T€ (13,2 TDM) wurde aus anderen „Körperschaftskonten“ beglichen.

2.3 Spenden

Die FH hat von 1995 bis 1999 auf dem „Körperschaftskonto Spenden“ 15,3 T€ (30 TDM) eingenommen. Hiervon waren nur 4,1 T€ (8 TDM) für das Eigenvermögen bestimmt. Spenden in Höhe von 11,0 T€ (21,5 TDM) wurden nicht als Spenden, sondern von der Hochschule als Einnahmen der Transferstelle ausgewiesen. Ausgaben für die von den Spendern bestimmte Verwendung (Forschung und Lehre) gab es nicht.

2.4 Kassen- und Buchführung

Die Kassen- und Buchführung der „Körperschaftskonten“ ist nicht transparent und vielfach nicht nachvollziehbar. Mit Ausnahme der Alleinverantwortung des Kanzlers für das Eigenvermögen bestanden keine weiteren Festlegungen. So fehlten Regelungen zur Feststellung der sachlichen und rechnerischen Richtigkeit, zur Anordnungsbefugnis sowie zur Kassen- und Kontenführung. Zu vielen Zahlungen existieren - abgesehen von Bankauszügen - keine Belege. Vielfach wurden Zahlungen nicht sachlich und rechnerisch geprüft. Mehrfach ist nicht ersichtlich, wer die Zahlungsanweisung erteilt hat.

Kontrollen des Kassen- und Belegwesens waren nicht vorgesehen und haben auch nicht stattgefunden. Bareinnahmen und -ausgaben wurden kassenmäßig nicht erfasst. Das Bruttoprinzip wurde vielfach nicht eingehalten.

2.5 Verwendung der Mittel

Die FH hat von 1994 bis 30.06.2000 aus den „Körperschaftskonten“ rd. 12.800 € (25.000 DM) für die Bezahlung von Speisen und Getränken verwendet. Die Anlässe waren u. a. Bergfest, Mediennächte, Eröffnung der Faschingssaison, Dankeschönveranstaltung, Investitur. Finanziert wurden auch Speisen und Getränke anlässlich von Dienstreisen des Kanzlers und einer Kanzlertagung.

Der SRH hat von 1994 bis 30.06.2000 weitere Zahlungen in Höhe von rd. 30.678 € (60.000 DM) für Repräsentations- und andere Ausgaben aufgezeigt. Das betrifft u. a. Ausgaben für Anerkennungsprämien und Präsente an Mitarbeiter von rd. 1.994 € (3.900 DM), eine Spende von 1.534 € (3.000 DM) für ein Brückengeländer und 511 € (1.000 DM) Honorar für ein Tangoensemble.

Im April 1997 kaufte die Hochschule im Vorgriff auf die Haushaltsmittel 1998 aus „Körperschaftsgeldern“ einen Pkw für 13.754 € (26.900 DM). Demgegenüber waren im Haushaltsplan 1998 lediglich 11.504 € (22.500 DM) für ein im Nahverkehr einzusetzendes Dienstfahrzeug veranschlagt. Dieser Betrag wurde lt. Haushaltsrechnung 1998 in Anspruch genommen. Eine Rechnung über 22.500 DM für den Kauf eines Pkw von einem An-Institut e. V. soll dies belegen. Tatsächlich hat die FH für die 22.500 DM kei-

nen Pkw gekauft. Vielmehr wurden diese Haushaltsmittel als „Forschungsanschub“ an das An-Institut überwiesen.

Der Rektor hat dem Kanzler 1997 aus dem „Körperschaftskonto“ 1.943 € (3.800 DM) für eine USA-Reise bewilligt. Eine schriftliche Genehmigung des SMWK für diese Dienstreise liegt nicht vor. Laut Hochschule sei diese mündlich gegeben worden. Die im Nachgang vorgelegte Abrechnung der Reisekosten belegt Ausgaben von 3.500 DM. Die Verwendung von 300 DM ist nicht nachgewiesen.

3 Folgerungen

3.1 Bis zum 02.10.1990 war die Immobilie der Transferstelle für Umweltschutz volkseigenes Grundstück in Rechtsträgerschaft der Ingenieurhochschule. Als Teil des Verwaltungsvermögens stand es nach Art. 21 Abs. 1 i. V. m. Abs. 2 Einigungsvertrag mit Wirksamwerden des Beitritts demjenigen Träger öffentlicher Verwaltung zu, der nach dem Grundgesetz für die Verwaltungsaufgaben zuständig ist. Für die Hochschulen sind dies die Länder. Die OFD Rostock hat durch Zuordnungsbescheid vom 28.11.1994 das Eigentum des Freistaates Sachsen an dem Grundstück festgestellt. Folglich war das Objekt zu keiner Zeit dem Körperschaftsvermögen der Hochschule zuzurechnen.

Die Transferstelle für Umweltschutz wird für Zwecke der Lehre und Forschung nur in geringem Umfang, überwiegend jedoch touristisch genutzt. Die Unterhaltung eines Ferienobjektes ist nicht Aufgabe einer Hochschule. Insoweit hätte die Immobilie der Hochschule nicht zugewiesen werden sollen. Ausgehend von der tatsächlichen Entwicklung, insbesondere der geringen Auslastung als Transferstelle und dem hohen Bewirtschaftungsaufwand, empfiehlt der SRH eine künftig anderweitige Nutzung oder einen Verkauf der Immobilie zu prüfen.

3.2 Grundstück und Anlagen des Sportzentrums sind kein Eigenvermögen der Hochschule. Die Sauna und die zwei Wohnungen wurden angemietet. Die Einnahmen aus dem Betrieb des Sportzentrums, der Sauna und aus Mieten betrafen zweifelsfrei den Hochschulhaushalt.

3.3 Geldzuwendungen Dritter zur Förderung von Forschung und Lehre (Drittmittel) sind nach § 98 Abs. 7 SächsHG in den StHpl. einzustellen. Nur das der Hochschule als Körperschaft zur eigenen Verwendung zur Verfügung gestellte Vermögen ist im Körperschaftshaushalt zu führen und unter Beachtung des Widmungszweckes zu verwenden (§ 98 Abs. 10 SächsHG).

3.4 Hochschulen sind nach § 61 Abs. 1 SächsHG Körperschaften des öffentlichen Rechts und zugleich staatliche Einrichtungen. Staatliche Aufgaben von Hochschulen sind u. a. die Personal-, Haushalts-, Finanz- und Wirtschaftsverwaltung. In Selbstverwaltungsangelegenheiten organisieren sie u. a. den Lehr- und Forschungsbetrieb und verwalten eigenes (Körperschafts-)Vermögen.

Soweit Hochschulen staatliche Aufgaben wahrnehmen, gelten die Bestimmungen der SäHO unmittelbar. Hinsichtlich des Körperschaftsvermögens sind die Regelungen nach Teil VI der SäHO (landesunmittelbare Körperschaften des öffentlichen Rechts) anzuwenden. Danach haben Hochschulen für ihr Körperschaftsvermögens einen Haushaltsplan aufzustellen (§ 106 SäHO), soweit nicht ein Wirtschaftsplan zweckmäßig ist (§ 110 SäHO). Der Haushaltsplan bedarf der Genehmigung des zuständigen Staatsministeriums (§ 108 SäHO).

Die FH hat für die „Körperschaftskonten“ keinen Haushaltsplan aufgestellt und dem SMWK zur Genehmigung vorgelegt. Sie hat auch die SäHO und die hierzu ergangenen Vorl. VwV nicht angewendet. Die eigenen Festlegungen reichten zur ordnungsgemäßen Bewirtschaftung nicht aus. Das hat die festgestellten Mängel in der Kassen- und Buchführung wesentlich begünstigt. Mit Übertragung der Alleinverantwortung an den Kanzler für diese Konten wurde das Vier-Augen-Prinzip verletzt.

Nach § 35 SäHO sind alle Einnahmen und Ausgaben mit ihrem vollen Betrag bei dem hierfür vorgesehenen Titel zu buchen (Bruttonachweis).

3.5 Ausgaben staatlicher Einrichtungen für Repräsentation werden restriktiv gehandhabt. Für den Geschäftsbereich veranschlagt das SMWK die Mittel (Tit. 529 02) und reicht diese mittels Bewirtschaftungsbefugnis an die Hochschulen aus. Die Verwendung zusätzlicher Haushaltsmittel für Repräsentationsaufgaben ist nicht vorgesehen.

Die Hochschule hat mit der Ausgabe von 11.504 € (22.500 DM) an das An-Institut e. V. aus dem Titel „Erwerb von Dienstfahrzeugen“ einen Pkw-Kauf unter Einhaltung des zulässigen Aufwands mittels Rechnung fingiert und in der Haushaltsrechnung falsche Angaben gemacht. Die Hochschule selbst bezeichnet diese Täuschung als einen „zugegeben, verworrenen Autokauf“. Für die Förderung des An-Instituts waren im Haushaltsplan keine Mittel veranschlagt.

Gemäß Erlass des SMWK vom 11.09.1996/30.11.1993 sind Auslandsdienstreisen der Kanzler dem SMWK zur vorherigen Zustimmung unter Beifügung von Einladungen, Tagesordnungen und Angabe der voraussichtlichen Kosten vorzulegen. Die behauptete mündliche Einwilligung wäre jedenfalls nicht ausreichend.

3.6 Abschließend ist festzustellen:

Das Rektoratskollegium und speziell der Kanzler als Beauftragter für den Haushalt haben in gravierender Weise das Haushaltsrecht verletzt. Der Kanzler hat insbesondere auf die rechtzeitige und vollständige Erhebung der Einnahmen entsprechend Vorl. VwV § 9 Nr. 3.3.1 SäHO vom 20.10.1997 hinzuwirken. Die abgegebene Erklärung zur Haushaltsrechnung, wonach alle der Einrichtung zustehenden Einnahmen ordnungsgemäß vereinnahmt wurden, trifft für die Jahre 1992 bis 2000 nicht zu.

Die Hochschule hat die sog. Körperschaftskonten als schwarze Kassen geführt, um daraus auch Ausgaben zu finanzieren, für die im Haushalt keine Mittel veranschlagt waren. Insgesamt konnte der SRH die zweckfremde Verwendung von mindestens 43.500 € (85.000 DM) Haushaltsmitteln nachweisen.

Das SMWK muss nunmehr seine Rechtsaufsicht ausüben. Es muss aus den vielfachen und massiven Verstößen Konsequenzen ziehen und die Einleitung weiterer Maßnahmen und die Geltendmachung von Ansprüchen prüfen.

4 Stellungnahme des Ministeriums

Das SMWK teilt mit, es nehme den Jahresberichtsbeitrag des SRH zur Kenntnis. Es halte es nicht für gerechtfertigt anzunehmen, die Verstöße der Hochschule, insbesondere des Kanzlers, seien vorsätzlich erfolgt. Das SMWK bereite hinsichtlich dienstrechtlicher Konsequenzen eine Anhörung des Rektoratskollegiums der Hochschule vor.

Erklärungen über ausgeübte Nebentätigkeiten gingen vielfach verspätet ein, waren oft zu unbestimmt und wurden nicht immer ausreichend geprüft. Dies begünstigte die Verletzung dienstlicher Interessen.

1 Prüfungsgegenstand

Der SRH hat an der Hochschule für Technik, Wirtschaft und Kultur Leipzig (HTWK) und der Westsächsischen Hochschule Zwickau (WHZ) geprüft, ob die für das Jahr 2001 abgegebenen Erklärungen der Hochschulmitglieder zu ausgeübten Nebentätigkeiten den Anforderungen der Sächsischen Nebentätigkeitsverordnung (SächsNTVO) bzw. Sächsischen Hochschulnebenentätigkeitsverordnung (SächsHNTV) entsprechen. Darüber hinaus war die Erhebung von Nutzungsentgelten für die (genehmigte) Inanspruchnahme von Einrichtungen, Material und Personal der Hochschulen sowie die Abführung von Teilen der erhaltenen Vergütungen an die Hochschulen Gegenstand der Prüfung.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Genehmigungen und Abrechnungen

Von Hochschulmitarbeitern eingereichte Anträge auf Genehmigung von Nebentätigkeit waren in vielen Fällen unvollständig. Trotzdem verzichteten die Hochschulverwaltungen weitgehend auf die Konkretisierung der Angaben und nahmen damit Verstöße gegen das Nebentätigkeitsrecht in Kauf.

An der HTWK ging ein Angestellter der Hochschulverwaltung seit 1993 regelmäßig auch während seiner Arbeitszeit einer Nebentätigkeit als Dozent bei einer staatlichen Einrichtung nach. Die Nebentätigkeit während der Arbeitszeit war von dem Mitarbeiter nicht beantragt und deshalb von der Hochschule auch nicht genehmigt worden. Er hatte im Antrag lediglich angegeben, er gehe von einer Dozententätigkeit mit zehn bis zwölf Stunden im Monat aus. Tatsächlich war der Mitarbeiter im Jahr 2001 durchschnittlich mehr als einen Tag wöchentlich als Dozent tätig. Für die (teilweise in der Dienstzeit) ausgeübte Tätigkeit erhielt er eine zusätzliche Vergütung.

Entgegen der an der Hochschule geltenden Vereinbarung wies der Mitarbeiter die durch die Abwesenheit in der Dienstzeit entstandenen Fehlzeiten weder mit der elektronischen Arbeitszeiterfassung noch anderweitig nach. Nach einer vom SRH durchgeführten Saldierung der anrechenbaren Überstunden mit den Fehlzeiten aus Nebentätigkeiten verblieben allein 2001 rd. 84 (als Arbeitszeit) bezahlte Fehlstunden. Bei einem vereinbarten Stundensatz von 23,01 € (45 DM) je Unterrichtsstunde zahlte der Freistaat Sachsen hierfür eine Nebentätigkeitsvergütung von rd. 1.933 € (3.780 DM).

Die WHZ genehmigte einem Mitarbeiter eine entgeltliche Nebentätigkeit als Geschäftsführer einer hochschulnahen Forschungseinrichtung mit einer zeitlichen Inanspruchnahme von höchstens acht Stunden je Woche. Auch in diesem Fall lag keine ausdrückliche Genehmigung für Nebentätigkeiten während der Arbeitszeit vor, obwohl für die

Hochschule abzusehen war, dass die Nebentätigkeit aufgrund der Anforderungen an eine Geschäftsführertätigkeit - zumindest teilweise - in die Arbeitszeit fallen würde. Der Mitarbeiter gab in seiner Erklärung lediglich an, er sei vom 01.01. bis 31.12. als Geschäftsführer tätig gewesen. Die Hochschule forderte keine ergänzenden Erläuterungen.

2.2 Erklärungen über ausgeübte Nebentätigkeiten

Mehr als die Hälfte der für 2001 abzugebenden Erklärungen gingen bei der HTWK erst nach dem 31.01.2002 und damit verspätet ein. Mit einer Ausnahme waren Fristverlängerungen nicht beantragt worden.

Der WHZ lagen Ende 2002 von drei Professoren noch keine Erklärungen zu 2001 ausgeübten Nebentätigkeiten vor. Die Hochschule ging dem nicht nach. Sie verwies auf ihre fehlenden disziplinarischen Befugnisse. Einschränkungen bei den für 2002 zu erteilenden Nebentätigkeitsgenehmigungen lehnte sie bei den drei Säumigen mit dem Hinweis auf die Freiheit von Forschung und Lehre und nicht auszuschließende negative Auswirkungen auf das Betriebsklima ab.

Inhalt und Umfang der Erklärungen unterschieden sich bei den zwei geprüften Hochschulen erheblich. Während eine Hochschule formlose Erklärungen akzeptierte, verwendete die andere Vordrucke. Die Vordrucke waren überwiegend nicht vollständig ausgefüllt, die formlosen Erklärungen oftmals zu unbestimmt.

2.3 Prüfung der Erklärungen

Erklärungen über die ausgeübten Nebentätigkeiten wurden nicht mit der gebotenen Sorgfalt geprüft, Abweichungen zwischen Antrag und tatsächlichem Verlauf der Nebentätigkeit nicht immer erkannt.

Beide Hochschulen haben Unterlagen vorgelegt, aus denen zumindest eine cursori-sche Prüfung der Erklärungen erkennbar ist. Prüfvermerke der Hochschulverwaltungen waren auf wenige Einzelfälle beschränkt. Die Abrechnungen enthielten allenfalls Eingangsvermerke der Sekretariate. Welche Maßnahmen im Einzelfall ergriffen wurden und mit welchem Ergebnis die Prüfung beendet wurde, war aus den Akten nicht zu entnehmen. Es war nicht einmal erkennbar, ob der jeweilige Vorgang bereits abgeschlossen ist.

2.4 Nebentätigkeiten an Forschungs- und Transferzentren

Hochschulmitarbeiter sind regelmäßig mit Forschungsprojekten an Forschungs- und Transferzentren beauftragt. Die Hochschulen haben diese als Nebentätigkeiten außerhalb des öffentlichen Dienstes bewertet. Sie begründen dies mit der rechtlichen und finanziellen Selbstständigkeit dieser Einrichtungen. Die Hochschulen haben nicht erkannt, dass bei Nebentätigkeiten an den Forschungs- und Transferzentren unter bestimmten Voraussetzungen Teile der gezahlten Vergütungen abzuführen sind.

Die Hochschulverwaltung der HTWK hatte auf der Grundlage der in den Erklärungen angegebenen Vergütungen Entgelte für die Inanspruchnahme von Einrichtungen der Hochschule berechnet. Der Kanzler entschied, diese nicht zu erheben.

Die WHZ berechnete Nutzungsentgelte nach einer hochschuleigenen Anordnung. Sie begründete dies mit der in § 12 Abs. 3 SächsNTVO genannten Regelung, wonach der tatsächliche Nutzungswert angesetzt werden könne, wenn nachgewiesen werde, dass

das nach § 12 Abs. 1 SächsNTVO berechnete Entgelt um 25 % höher oder niedriger als der Wert der Inanspruchnahme sei.

3 Folgerungen

3.1 Die Hochschulen haben die Antragsprüfung zu verbessern, um die Beeinträchtigung dienstlicher Belange auszuschließen. Nebentätigkeiten während der Arbeitszeit sind auf genehmigte Ausnahmen zu beschränken. Die Nachholung der versäumten Arbeitszeit ist zu belegen.

Der SRH hat disziplinarische Maßnahmen und die Prüfung von Schadenersatzansprüchen gefordert.

Geschäftsführertätigkeiten von Hochschulmitarbeitern bei den Forschungs- und Transferzentren sollten künftig unentgeltlich ausgeübt und mit einer Entlastung im Hauptamt verknüpft werden.

3.2 Die Hochschulen haben die termingemäße Vorlage der Erklärungen durch rechtzeitige Information der Mitarbeiter zu gewährleisten.

Nach § 9 SächsNTVO muss eine Erklärung über ausgeübte Nebentätigkeiten wenigstens Informationen zu Art, zeitlicher Inanspruchnahme und Dauer der Tätigkeit enthalten. Verschiedene Nebentätigkeiten sind getrennt darzustellen. Die Höhe der Vergütung ist anzugeben, sofern die Nebentätigkeit nicht geringfügig nach § 4 Abs. 1 Satz 2 SächsNTVO ist.

Der SRH hält die Verwendung von Vordrucken, die § 9 SächsNTVO genügen, für sinnvoll. Die Hochschulen haben künftig unvollständige Erklärungen zurückzuweisen. Die Genehmigung von Nebentätigkeiten sollte an die termingemäße Vorlage der Erklärungen in Vorjahren geknüpft werden.

3.3 Quantität und Qualität der Prüfungen sind nicht ausreichend. Der SRH hält einen Prüfvermerk für sinnvoll. Dieser sollte mindestens das Datum, den Bearbeiter, das Ergebnis der Prüfung, weitere Veranlassungen und Terminstellungen und den Abschluss des Verfahrens enthalten.

3.4 Fachhochschulen können nach § 104 SächsHG Forschungs- und Transferzentren als externe Forschungseinrichtungen einrichten. Sie sind gekennzeichnet durch eine enge personelle Verzahnung mit der jeweiligen Hochschule (z. B. Hochschulprofessoren mit Deputatminderung als Vereinsvorstände) und eine unentgeltliche Inanspruchnahme von hochschuleigenen Einrichtungen.

Die Finanzierung aus Zuwendungen gem. § 44 SÄHO bindet die Forschungseinrichtungen an die Einhaltung des Besserstellungsverbot. Die Arbeitsverhältnisse der Mitarbeiter entsprechen deshalb weitgehend denen im öffentlichen Dienst.

Die überwiegende Finanzierung aus Mitteln der öffentlichen Hand, dem öffentlichen Dienst vergleichbare Arbeitsverhältnisse und eine enge organisatorische Anbindung an die Hochschule lassen eine Zuordnung zum nichtöffentlichen Bereich nicht zu. Einer Nebentätigkeit im öffentlichen Dienst steht gleich eine Nebentätigkeit für Vereinigungen, Einrichtungen und Unternehmen, die fortlaufend ganz oder überwiegend aus öffentlichen Mitteln unterhalten werden (§ 3 Abs. 2 SächsNTVO).

Vergütungen für im öffentlichen oder diesem gleichstehenden Dienst ausgeübte Nebentätigkeiten sind gem. § 6 Abs. 3 SächsNTVO abzuliefern, sofern sie die in § 6 Abs. 3 SächsNTVO/§ 12 SächsHNTV genannten Höchstbeträge überschreiten.

3.5 Für die (zuvor genehmigte) Inanspruchnahme von hochschuleigenen Einrichtungen, Material und Personal sind Nutzungsentgelte zu erheben. Die Höhe bemisst sich nach § 12 Abs. 1 SächsNTVO und beträgt z. B. 5 % der gezahlten Vergütung für die Inanspruchnahme von Einrichtungen und 10 % für den dadurch erlangten wirtschaftlichen Vorteil (Vorteilsausgleich). Der Kanzler der HTWK hatte keine Ermächtigung, auf das Entgelt zu verzichten. Er hat damit nicht nur gegen nebensächlichkeitsrechtliche, sondern auch gegen haushaltsrechtliche Bestimmungen verstoßen. Die der Hochschule zustehenden Einnahmen sind gem. § 34 Abs. 1 SÄHO rechtzeitig und vollständig zu erheben.

Die hochschuleigene Anordnung über die Erhebung von Nutzungsentgelten wird regelmäßig an Stelle der Pauschalberechnung gem. § 12 Abs. 1 SächsNTVO angewendet. Sie ist deshalb als eine allgemeine Gebührenordnung zu qualifizieren. Gemäß § 12 Abs. 2 SächsNTVO kann nur das SMWK im Einvernehmen mit dem SMF solche Gebührenordnungen für anwendbar erklären. § 12 Abs. 3 SächsNTVO stellt auf konkrete Einzelfälle ab und ist deshalb keine Ermächtigungsgrundlage für eine hochschulinterne Anordnung.

Das SMWK hat künftig zu gewährleisten, dass die Hochschulen Nutzungsentgelte entweder gem. § 12 Abs. 1 SächsNTVO oder nach weitgehend einheitlichen Grundsätzen auf der Grundlage vorher gem. § 12 Abs. 2 SächsNTVO genehmigter Gebührenordnungen erheben. Einheitliche Bewertungsmethoden und Wertansätze sind zu sichern.

4 Stellungnahme des Ministeriums

Das Ministerium hat zu den Folgerungen des SRH nicht selbst Stellung genommen. Es teilte mit, die Ausführungen des SRH zu Nebentätigkeiten des Hochschulpersonals würden zur Kenntnis genommen und bat darum, die Erwidern der Hochschulen auf die Prüfungsmitteilungen des SRH - denen es im Wesentlichen folge - zu berücksichtigen.

5 Stellungnahmen der Hochschulen

Die sachgerechte Antragsprüfung sei gewährleistet, eine Beeinträchtigung dienstlicher Interessen sehe man nicht. Den Anregungen des SRH werde jedoch durch die Einführung von verbesserten Antrags- und Abrechnungsvordrucken entsprochen. Die Prüfung der Abrechnungen und die Qualität der Vermerke werde verbessert.

Im Falle des Dozenten halte man die Ermittlung von Fehlzeiten während der Dienstzeit mittels Zeiterfassungsgerät für entbehrlich, da eine Erlaubnis zum Verlassen der Hochschule vorliege und die versäumte Arbeitszeit nachgeholt werde. Entgegen der Berechnung des SRH habe die Nebentätigkeit einen Umfang von weniger als acht Stunden wöchentlich. Die vom SRH geforderten disziplinarischen Maßnahmen seien nicht einzuleiten, da die Hochschule keine Verstöße sehe. Schadenersatzansprüche bestünden nicht, da eine stichprobenartige Prüfung der Hochschule zu einem anderen Ergebnis komme als der SRH.

Die Nebentätigkeit als Geschäftsführer einer hochschulnahen Forschungseinrichtung sei auf Grundlage von Absprachen mit der Hochschule ausschließlich außerhalb der Arbeitszeit durchgeführt worden, was durch Stichproben der Hochschule belegt sei.

Künftig werde mit größerem Nachdruck auf die Pflicht zur Abrechnung der Nebentätigkeiten hingewiesen. Erfolge keine Reaktion innerhalb gesetzter Fristen, solle die Genehmigung für Nebentätigkeit versagt bzw. widerrufen werden. Das Problem säumiger Abrechner werde gesondert mit dem SMWK beraten.

Die vom SRH getroffene Zuordnung hochschulnaher Forschungseinrichtungen zum öffentlichen Dienst und daraus resultierende Ablieferungspflichten von Teilen der gezahlten Vergütungen seien nach Ansicht der Hochschulen nicht sachgerecht. Ein Forschungszentrum finanziere sich zu 69 % aus Forschungsverträgen mit der Industrie und zu 31 % aus Mitteln der öffentlichen Hand im weiteren Sinne, sodass das in § 3 Abs. 2 SächsNTVO genannte Merkmal nicht zutreffe. Die andere Hochschule begründete ihre Auffassung mit dem Hintergrund der Entstehung und dem Sinn dieser Einrichtungen und verwies darauf, dass die dortigen Forschungstätigkeiten dem nach SächsNTVO privilegierten Bereich zuzuordnen seien.

6 Schlussbemerkung

Soweit die Stellungnahmen der Hochschulen Gegendarstellungen enthalten, sind diese nicht ausreichend belegt. Die Ausführungen der HTWK zur Dozententätigkeit ihres Mitarbeiters enthalten darüber hinaus nicht zutreffende rechtliche Würdigungen. Der SRH hält deshalb daran fest, dass ein noch näher zu bestimmender Schadenersatzanspruch des Freistaates Sachsen wegen nicht erbrachter Arbeitsleistungen besteht und wegen Verstößen gegen arbeitsrechtliche Bestimmungen die Einleitung disziplinarischer Maßnahmen zu prüfen ist.

Auch die Zuordnung hochschulnaher Forschungseinrichtungen zum öffentlichen Dienst ist weiterhin strittig. Hierzu bedarf es einer Stellungnahme und Entscheidung des SMWK über die künftige (einheitliche) Verfahrensweise.

Ob das SMWK im Einvernehmen mit dem SMF Gebührenordnungen der Hochschulen für die Erhebung von Nutzungsentgelten für anwendbar erklären wird (§ 12 Abs. 2 SächsNTVO), geht aus der Stellungnahme der WHZ nicht hervor. Sie will dies zumindest anregen und verweist auf die Zuständigkeit des SMWK.

Die Stellungnahme des Ministeriums ist völlig unzureichend. Der SRH erwartet, dass das SMWK tätig wird.

Das SMWK hat Beanstandungen aus dem Vorjahresbericht ungenügend beachtet und die notwendigen Konsequenzen nicht gezogen.

1 Prüfungsgegenstand

Der SRH hat im Jahresbericht 2002 (Beitrag Nr. 36) über die Zuwendungsprüfung bei zwei An-Instituten berichtet. In einem Fall ist den Anregungen des SRH gefolgt worden.

Im Fall des Instituts für Prozesstechnik, Prozessautomatisierung und Messtechnik e. V. an der Hochschule für Technik, Wirtschaft und Sozialwesen Zittau/Görlitz (FH) werden die Folgerungen überwiegend nicht umgesetzt. Der Meinungsaustausch mit dem SMWK ist deshalb noch nicht abgeschlossen.

2 Verflechtung mit der Hochschule

Der SRH hatte 2002 festgestellt, dass das rechtlich selbstständige An-Institut wie eine hochschuleigene Einrichtung geführt wird. Die Hochschule bewirtschaftete einen Teil der Vereinsmittel im (staatlichen) Hochschulhaushalt. Der SRH hat eine strikte Trennung der Haushalte beider Einrichtungen gefordert.

Das SMWK teilte dazu mit, es habe in der Vergangenheit Überschneidungen mit einem unter gleichem Namen bestehenden, als Zentrale Einrichtung der Hochschule gegründeten In-Institut gegeben. Die Einrichtung dieses Instituts sei in der Grundordnung sowie in „Dokumenten zur Forschung“ verankert. Das In-Institut habe eigene Forschungsprojekte mit hierfür eingeworbenen Drittmitteln durchgeführt.

Der SRH geht davon aus, dass ein In-Institut als Zentrale Einrichtung der Hochschule bisher nicht bestanden hat und auch derzeit nicht besteht. Die Hochschule selbst führt das Institut bis heute nicht als Zentrale Einrichtung. Vielmehr zählt sie es unter der Rubrik „Institutionen und Vereine“ auf. Nachdem es dort bisher als eingetragener Verein geführt wurde, fehlt dieser Zusatz seit 2003. Der SRH hat um den Nachweis der Löschung im Vereinsregister gebeten.

Eine Zentrale Einrichtung an Hochschulen kann nicht durch bloße Nennung in der Grundordnung und in Forschungsdokumenten gegründet werden. Hierzu bedarf es nach § 101 Abs. 1 SächsHG eines Beschlusses des Senats der Hochschule. Da das In-Institut vor der 1999 erfolgten Novellierung des Hochschulgesetzes gegründet worden sein soll, wäre gem. § 125 Abs. 2 des Hochschulgesetzes von 1993 (SHG) zusätzlich die Zustimmung des SMWK einzuholen gewesen. Der SRH hat gebeten, die Entscheidung des Senats und die Zustimmung des SMWK über die Errichtung des Instituts als Zentrale Einrichtung vorzulegen.

Gemäß § 125 Abs. 3 SHG richteten sich die Tätigkeit der Leitung, der Betrieb und die Benutzung Zentraler Einrichtungen nach Ordnungen, welche der Senat mit Zustimmung des Rektoratskollegiums und nach Anhörung der Beteiligten zu beschließen hatte. Diese Ordnungen bedurften der Bestätigung durch das SMWK. Der SRH hat um Übersen-

derung der Ordnungen, der Senatsbeschlüsse und Bestätigungsvermerke des SMWK gebeten.

3 Verwendungsnachweise

Der SRH hat 2002 die Bildung und Übertragung von Ausgaberesten im Rahmen von Projektförderungen beanstandet. Das SMWK hält eine Rücklagenbildung für akzeptabel und will dies nicht ändern.

Die ANBest-P lassen die Bildung von Rücklagen nicht zu. Dies ergibt sich aus Nr. 2.1 ANBest-P: Ermäßigen sich die zuwendungsfähigen Ausgaben, erhöhen sich die Deckungsmittel oder treten neue Deckungsmittel hinzu, so ermäßigt sich die Zuwendung. Der SRH hat das SMWK aufgefordert, nicht länger an seiner Auffassung festzuhalten.

Zwischen dem SRH und dem SMWK bestehen unterschiedliche Auffassungen hinsichtlich der Zuordnung von Drittmitteln. Bei den im Hochschulhaushalt bewirtschafteten Mitteln handelt es sich nach Ansicht des SMWK nicht um solche des An-Instituts (Vereins), sondern um Gelder des In-Institutes und damit Drittmittel der Hochschule. Diese seien deshalb nicht mehr (wie bisher erfolgt) dem Verein als Deckungsmittel zuzurechnen. Das SMWK habe aus diesem Grund im Rahmen der Prüfung der Verwendungsnachweise alle Zahlenübersichten der Jahre 1997 bis 2000 geändert. Bisher dem An-Institut zugerechnete Einnahmen aus Drittmitteln wurden rückwirkend der Hochschule zugerechnet.

Die vom SMWK geänderten Zahlenübersichten bilden nicht mehr die tatsächliche Geschäftstätigkeit des Vereins ab. Dieser war in den vergangenen Jahren in dem von ihm dargestellten Umfang wirtschaftlich tätig und hat dies gegenüber dem SRH nachgewiesen. Die Zahlenangaben des Vereins werden auch seitens des vom SMWK eingesetzten Gutachters (Fraunhofer Management Gesellschaft) gestützt.

Das SMWK hat zu den Verwendungsnachweisen ferner mitgeteilt, diese seien im Sinne einer Leistungsbilanz erstellt worden. Dabei seien die in den jeweiligen Haushaltsjahren akquirierten Projekte unabhängig von der buchungstechnischen Realisierung berücksichtigt worden. Vom SRH festgestellte Differenzen zwischen Zahlenangaben in Verwendungsnachweisen und tatsächlichen Kassenbeständen des Vereins seien mit den im Hochschulhaushalt bewirtschafteten Drittmitteln zu begründen.

Einen Verwendungsnachweis im Sinne einer Leistungsbilanz sieht das Haushaltsrecht, insbesondere das Zuwendungsrecht, nicht vor. Es sind ausschließlich die Einnahmen und Ausgaben eines Jahres (01.01. bis 31.12.) nachzuweisen. Die Nachweisführung ist damit falsch.

An einem vom SMWK mit 51,1 T€ (100 TDM) geförderten Projekt des Vereins beteiligte sich die Hochschule finanziell mit weiteren 32,2 T€ (rd. 63 TDM). In seiner ersten Stellungnahme wies das SMWK (s. Jahresbericht 2002 des SRH, S. 313) darauf hin, der Verein habe den Finanzierungsanteil der Hochschule im Antrag ausgewiesen. Auf Nachfrage des SRH nach der Rechtsgrundlage für eine Beteiligung der Hochschule an einem Projekt eines privaten Dritten (hier: An-Institut) antwortete das SMWK im März 2003, die Hochschule habe mitgeteilt, es habe sich hier nicht um ein Vorhaben des Vereins, sondern um eines der Hochschule gehandelt. Das benötigte Haushaltsvolumen (163 TDM) sei durch Rechnungslegung an Dritte (den Verein) um 100 TDM reduziert worden.

Sollte es sich bei dem Projekt tatsächlich um ein Vorhaben der Hochschule gehandelt haben, wäre diese letztlich Zuwendungsempfänger. Dies steht im Widerspruch zu § 23 SÄHO. Danach sind Zuwendungen Ausgaben für Leistungen an Stellen außerhalb der Staatsverwaltung. Auf Hochschulen (Landeseinrichtungen) trifft dies nicht zu.

Die Behauptung der Hochschule, das benötigte Haushaltsvolumen sei durch Rechnungslegung an den Verein um 51,1 T€ (100 TDM) reduziert worden, ist angesichts der Tatsache, dass auch diese Mittel staatlicher Herkunft waren, unredlich. Das SMWK hat hierzu bisher nicht Stellung genommen, sondern nur die Darstellung der Hochschule wiederholt.

4 Steuerproblematik

Mit Schreiben vom 31.01.2001 informierte die Hochschule den Verein, dass nach § 4 Umsatzsteuergesetz 1999 (UStG) Umsätze staatlicher Hochschulen aus Forschungstätigkeit steuerfrei sind. Forschung an der Hochschule sei mit Forschung am An-Institut gleichzusetzen. Forschungstätigkeit des gemeinnützigen Vereins sei somit als umsatzsteuerfreie Betätigung zu bewerten. Lediglich die Anwendung gesicherter Erkenntnisse sei als Ausnahme von der Steuerbefreiung zu beachten. Die Hochschule forderte den Verein auf, für jedes Projekt eine gesonderte Erklärung abzugeben, wie die Tätigkeit zu bewerten sei. Der Verein hat alle Projekte als steuerfreie Forschungstätigkeit ausgewiesen.

Der SRH teilt die Rechtsauffassung der Fachhochschule nicht. Die Steuerbefreiung staatlicher Hochschulen ist auf rechtlich selbstständige Vereine nicht übertragbar. Gemäß § 12 Nr. 2 i. V. m. § 12 Nr. 8 a UStG sind Umsätze aus Forschungsleistungen, die ausschließlich und unmittelbar gemeinnützige, mildtätige oder kirchliche Zwecke verfolgen (Zweckbetrieb) einem ermäßigten Steuersatz von 7 % unterworfen. Für Leistungen, die im Rahmen eines wirtschaftlichen Geschäftsbetriebes ausgeführt werden, gilt ein Steuersatz von 16 %.

Der SRH empfahl dem SMWK zu prüfen, ob eine Mitteilung an die zuständige Finanzbehörde gem. § 116 Abgabenordnung (AO) angezeigt sei. In seiner Stellungnahme teilte das SMWK mit, dies sei nicht nötig. Es begründete dies mit der Zuordnung der Drittmittel zur Hochschule. Eine Steuerpflicht des An-Institutes sehe man deshalb nicht.

Der SRH informierte daraufhin gem. § 116 AO das zuständige Finanzamt.

Hochschule und Verein haben die Komplexität der zu beachtenden steuerlichen Vorschriften erheblich unterschätzt. Die Steuerpflicht des Vereins ergibt sich zweifelsfrei aus dem UStG. Der SRH wertet die Änderungen des SMWK in den Zahlenübersichten der Verwendungsnachweise als Versuch, Drittmittel für Forschungsleistungen des Vereins nachträglich der Hochschule zuzuordnen, um damit Steuernachforderungen des Finanzamtes zu entgehen.

Der SRH hat auch darauf hingewiesen, dass Verstöße gegen gesetzliche Regelungen, soweit sie der Geschäftsführung anzulasten sind, zu einem Verlust der Gemeinnützigkeit führen können. Das SMWK hat erwidert, es sehe eine geordnete Geschäftsführung, die Gemeinnützigkeit sei nicht gefährdet.

5 Stellungnahmen der Ministerien

Sächsisches Staatsministerium für Wissenschaft und Kunst

Der Rechnungshof weise zutreffend darauf hin, dass der Meinungsaustausch mit dem SMWK über den Prüfungsgegenstand noch nicht abgeschlossen sei. Im Hinblick auf den bisherigen Schriftwechsel seien zwischenzeitlich bereits weitergehende Prüfungen und Recherchen - im Zusammenwirken mit An-Institut und Hochschule - eingeleitet worden. Diese dauerten wegen des komplexen Sachverhaltes noch an.

Zu den Verflechtungen des Instituts mit der Hochschule teilte es mit, es gehe davon aus, sowohl An-Institut als auch In-Institut seien rechtskräftig gegründet worden. Das In-Institut sei als Zentrale Einrichtung der Hochschule mit der Grundordnung vom 17.06.1996 beschlossen worden. Mit der Bestätigung der Grundordnung vom 26.11.1996 habe das Ministerium auch der Errichtung des In-Institutes zugestimmt. Die vom SRH genannten einschlägigen Dokumente wie z. B. den Senatsbeschluss und die Ordnung nach § 125 Abs. 3 SHG seien angefordert und würden dem Rechnungshof noch zugeleitet.

Die Ansicht des SRH zur Bildung von Rücklagen teile das SMWK nicht. Dem (privatrechtlichen) eingetragenen Verein, der vom SMWK nicht institutionell gefördert werde, könne eine die vereins-, handels- und steuerrechtlichen Vorschriften beachtende Rücklagenbildung nicht verwehrt werden. Man schließe sich jedoch der Haltung des SRH an, dass nach dem Subsidiaritätsgrundsatz und nach der Bestimmung der Nr. 2.1 ANBest-P bei einer Projektförderung sämtliche Eigenmittel (Rücklagen etc.) als Deckungsmittel einzusetzen seien.

Zu der Beteiligung der Hochschule an einem Projekt des Vereins werde das SMWK nach Abschluss der Recherche noch Stellung nehmen. Die Steuerproblematik könnte durch eine Steuerprüfung geklärt werden. Dies gelte auch für die Zuordnung von Drittmitteln.

Sächsisches Staatsministerium der Finanzen

Dem SRH werde, soweit Fragen des Haushaltes betroffen seien, grundsätzlich zugestimmt.

Die Unzulässigkeit der Bildung von Rücklagen aus Projektfördermitteln sei unbestritten. Die Aussage, dass sich aus Nr. 2.1 ANBest-P die generelle Unzulässigkeit der Rücklagenbildung ergebe, könne jedoch so nicht mitgetragen werden. Eine ausdrückliche Regelung im Sinne Nr. 1.8 ANBest-I fehle in der ANBest-P.

Als selbstständiger Rechtspersönlichkeit stehe dem Verein die Bildung von Rücklagen aus der Auftragsforschung oder aus sonstigen Wirtschaftserträgen zu. Diese seien jedoch im Projektantrag als einzusetzende Eigenmittel kenntlich zu machen, wenn es sich um mit dem Verwendungszweck zusammenhängende Einnahmen handele (Nr. 1.2 ANBest-P). Für das nachträgliche Hinzutreten oder die Erhöhung von Deckungsmitteln träfen die Nr. 2.1 und 2.2 ANBest-P und die Mitteilungspflichten nach Nr. 5 ANBest-P ausreichende Regelungen. Diese gingen jedoch nicht über den Abschluss eines Projektes (Verwendungsnachweisprüfung) hinaus, sodass danach die Bildung von Rücklagen aus Wirtschaftserträgen oder der Auftragsforschung wieder möglich sein dürfte.

Das SMF habe gegen die Ausführungen des SRH zu der steuerlichen Behandlung des Vereins grundsätzlich keine Bedenken.

Zu den vom SRH angesprochenen Änderungen in den Verwendungsnachweisen lägen dem SMF keine Erkenntnisse vor. Eine Wertung sei daher nicht möglich.

6 Schlussbemerkung

Das SMWK hat nunmehr (mehr als ein Jahr nach Erhalt der Prüfungsmitteilung) seine - die Folgerungen des SRH weitgehend ablehnende - Haltung aufgegeben und mit „weitergehenden Prüfungen und Recherchen“ begonnen. Es enthält sich dabei aber nach wie vor eigener Wertungen. Die bisherigen Stellungnahmen zu der Prüfungsmitteilung des SRH bestehen überwiegend aus der Wiedergabe der (nicht immer zutreffenden) Rechtsauffassung der Fachhochschule bzw. dessen Instituts.

Zu der Frage, ob und ggf. welche Überschüsse zur Bildung von Rücklagen eingesetzt werden (dürfen) oder als Deckungsmittel für Ausgaben verwendet werden (müssen), bedarf es weiterer Erörterungen mit den Beteiligten.

Einzelplan 15: Allgemeine Finanzverwaltung

38

Dienstwohnungen

Eine Bereitstellung von Dienstwohnungen an Landesbedienstete ist größtenteils entbehrlich.

Der Stand der Kommunikationstechnik und flexible arbeitsorganisatorische Möglichkeiten erfordern keine unbedingte Vorortpräsenz mehr.

1 Prüfungsgegenstand

Das StRPrA Chemnitz hat den Vollzug der Dienstwohnungsvorschriften des Freistaates Sachsen stichprobenweise geprüft. Den Prüfungsgegenstand bildete der Bestand an Dienstwohnungen des Staatlichen Vermögens- und Hochbauamtes Dresden (VHBA), jetzt Staatsbetrieb Sächsisches Immobilien- und Baumanagement, Niederlassung Dresden, aus dem Jahr 1998.

Der überwiegende Teil des geprüften Bestandes diente der Unterbringung von Forstrevierleitern. Dienstwohnungen wurden aber z. B. auch an den Hauptsattelmeister des Gestütes Moritzburg oder den Hausmeister des Gästehauses des Freistaates in Bonn vergeben.

2 Prüfungsfeststellungen

2.1 Dienstwohnungen gehören zum Verwaltungsvermögen des Landes. Es handelt sich um Wohnungen oder einzelne Wohnräume, die Landesbediensteten aus dienstlichen Gründen¹⁾ zugewiesen werden. Die Zuweisung erfolgt unter ausdrücklicher Bezeichnung als Dienstwohnung ohne Abschluss eines Mietvertrages. Der Dienstwohnungsinhaber ist zum Bezug der zugewiesenen Dienstwohnung verpflichtet.

Zum 31.12.1998 waren im Freistaat Sachsen insgesamt 52 Dienstwohnungen an Landesbedienstete zugewiesen. Seither ist der Bestand auf aktuell 88 Dienstwohnungen angewachsen.

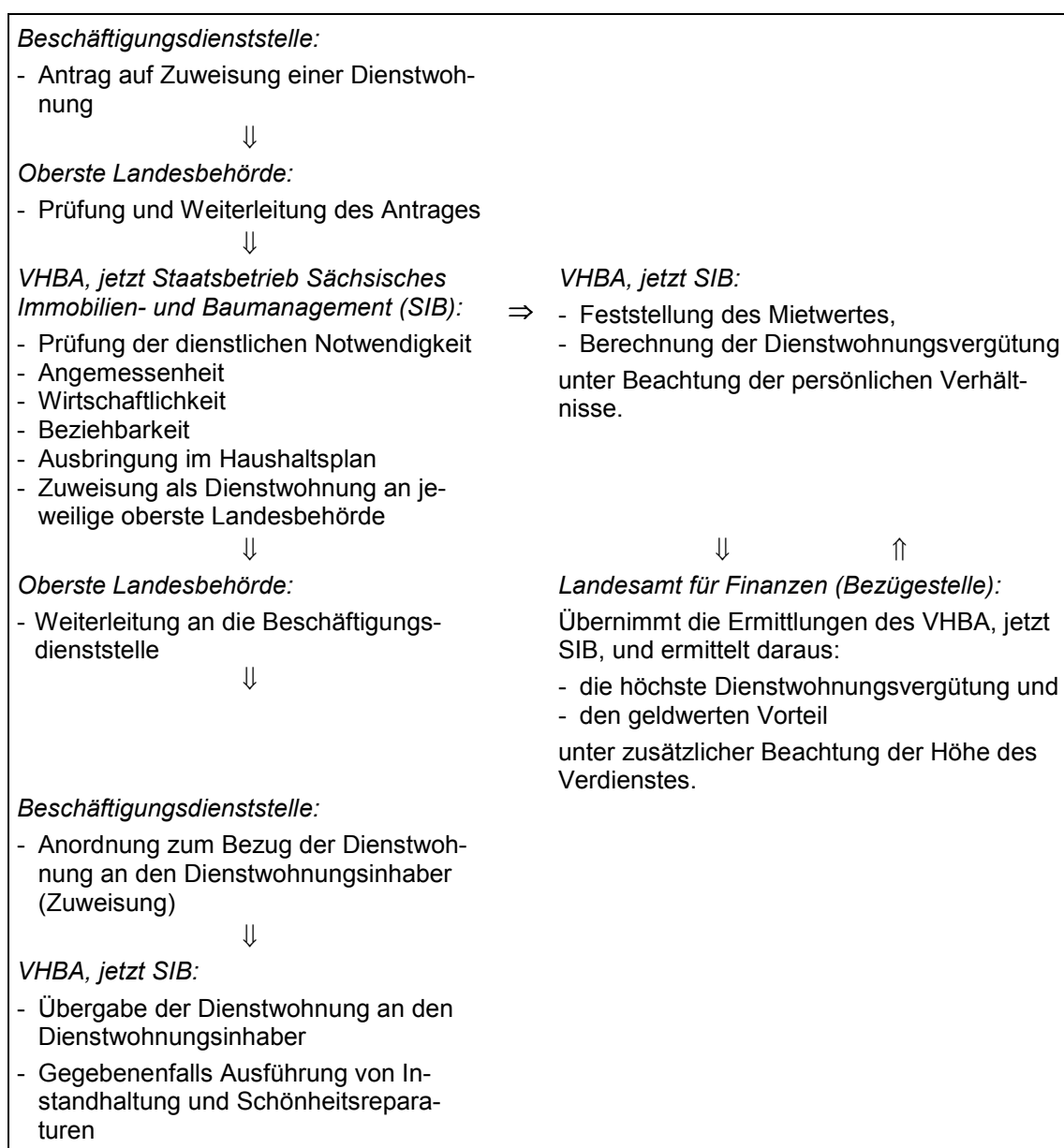
Durch die Bereitstellung von Dienstwohnungen soll die Erreichbarkeit/Anwesenheit eines Landesbediensteten an einem bestimmten Ort zu einer bestimmten Zeit gesichert werden.

¹⁾ Verwaltungsvorschrift des SMF über die Dienstwohnungen im Freistaat Sachsen (Dienstwohnungsvorschriften - VwV-DW) vom 19.09.1995, geändert durch Bekanntmachung vom 06.02.1998. Ersetzt durch VwV-DW vom 02.10.2002.

Die VwV-DW schreibt deshalb vor, dass eine Dienstwohnung nur zugewiesen werden darf, wenn:

- die Anwesenheit des Landesbediensteten an der Dienststätte auch außerhalb der Arbeitszeit aus dienstlichen Gründen sichergestellt sein muss und er daher im Gebäude, in dem sich die Dienststätte befindet, oder in seiner unmittelbaren Nähe wohnen muss oder
- der Landesbedienstete im zugeteilten Bezirk zur Sicherstellung der Einsatzbereitschaft innerhalb und außerhalb der Arbeitszeit eine bestimmte Wohnung beziehen muss.

2.2 Zuweisung und Bewirtschaftung von Dienstwohnungen lösen für den Freistaat Sachsen nicht unerheblichen Verwaltungs- und Sanierungsaufwand aus, da eine Vielzahl von Dienststellen/-bereichen beteiligt sind. Folgendes Schaubild verdeutlicht das komplexe Verwaltungsverfahren zur Vergabe einer Dienstwohnung:



Neben dem mehrstufigen Zuweisungsverfahren sind aufwändige Vergleichsrechnungen zur Festsetzung der vom Dienstwohnungsinhaber zu entrichtenden Dienstwohnungsvergütung anzustellen. Mit der Dienstwohnungsvergütung wird der Nutzungswert der zugewiesenen Dienstwohnung festgesetzt. Sie wird dem Landesbediensteten auf seine Dienstbezüge angerechnet und bei Auszahlung der monatlichen Bezüge vom Landesamt für Finanzen einbehalten.

Zur Ermittlung der Dienstwohnungsvergütung schreibt die VwV-DW mehrfache Vergleichsrechnungen vor. Die Dienstwohnungsvergütung soll in Abhängigkeit der:

- persönlichen Verhältnisse und
- der Verdienstverhältnisse

gegenüber dem ortsüblichen Mietwert betragsmäßig begrenzt werden. Die Berücksichtigung der persönlichen Einkommensverhältnisse erfolgt dabei mehrfach. Neben der Berücksichtigung der jeweiligen Besoldungs-, Vergütungs- oder Lohngruppe für die maximal anrechenbare Wohnfläche erfolgt zudem eine pauschale Begrenzung der Dienstwohnungsvergütung auf 13,5 % (ab 02.11.2002 = 15 %; ab 01.01.2004 = 17 %) der monatlichen Bruttodienstbezüge (höchste Dienstwohnungsvergütung). Die Begrenzungen dienen als Ausgleich dafür, dass der Dienstwohnungsinhaber aus dienstlichen Gründen Wohnort und Wohnung nicht frei wählen darf.

Änderungen in den persönlichen (z. B. Anzahl der im Haushalt lebenden Personen) oder den Verdienstverhältnissen (z. B. Besoldungs-, Vergütungs-, Lohnerhöhungen, Änderung der Dienstaltersstufe usw.) ziehen jeweils eine Neuberechnung der Dienstwohnungsvergütung nach sich und führen wiederum zu einer Mehrfachbeteiligung von Dienststellen/-bereichen.

Durch die betragsmäßige Begrenzung der Dienstwohnungsvergütung hat der Freistaat im Jahr 1998 allein im Zuständigkeitsbereich des geprüften VHBA Dresden gegenüber dem ortsüblichem Mietwert über 10 T€ weniger vereinnahmt.

2.3 Von drei Dienstwohnungsinhabern wurde zum Zeitpunkt der Prüfung aufgrund fehlender Feststellung des Grundmietwertes durch das VHBA Dresden keine Dienstwohnungsvergütung einbehalten. Fehlende Mietwertberechnungen sind unverzüglich nachzuholen und die Dienstwohnungsvergütung ist einzubehalten.

2.4 Für keine der zum Zeitpunkt der Prüfung vorhandenen 20 Dienstwohnungen in der Verwaltung des VHBA Dresden konnte eine nach § 7 SÄHO vorgeschriebene Wirtschaftlichkeitsberechnung vorgelegt werden.

3 Folgerungen

3.1 Dienstwohnungen können die Dienstbereitschaft außerhalb der Arbeitszeit zwar fördern, aber nicht ausnahmslos gewährleisten.

Zudem ist die Bereitstellung von Dienstwohnungen angesichts der Möglichkeiten zur flexiblen Arbeitszeitgestaltung, der heutigen technischen Möglichkeiten und der Mobilität der Bediensteten aus Sicht des SRH nicht mehr zeitgemäß.

Sollte für den Dienstbetrieb die Erreichbarkeit/Anwesenheit rund um die Uhr notwendig sein, kann dies durch entsprechende Organisation der innerbetrieblichen Arbeitsabläufe über flexible Arbeitszeiten/Rufbereitschaften/Bereitschaftsdienste alternativ abgesichert

werden. Entsprechende gesetzliche Sonderregelungen zur Arbeitszeitgestaltung im BAT-O für Angestellte, insbesondere im forstlichen Außendienst sind dabei hilfreich.

Aufgrund der technischen Entwicklung im Bereich der Kommunikationsmittel ist eine ständige Vorortpräsenz nicht mehr unbedingt notwendig. Ein störungsfreier Betriebsablauf in Dienststellen ohne Dienstwohnung und die Rückgabe bereits zugewiesener Dienstwohnungen bestätigen dies.

Eine Bereitstellung und Zuweisung von Dienstwohnungen an Landesbedienstete ist demnach größtenteils entbehrlich. Eine Ausschöpfung der vorgenannten und aller sonstigen sich bietender Alternativen würde eine deutliche Reduzierung des Dienstwohnungsbestandes im Freistaat ergeben.

Dienstwohnungen sollten nur in ausreichend begründeten Einzelfällen, bei denen solche Alternativen ausscheiden, zugewiesen werden. Denkbar sind z. B. die Bereitstellung von Dienstwohnungen beispielsweise für Internatsleiter in Schülerwohnheimen aufgrund der besonderen Betreuungsverhältnisse. Zur Wahrung der Haushaltsgrundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit (§ 7 SäHO) sind zukünftig in diesen Fällen alle in Betracht kommenden Alternativen zur kostengünstigsten Unterbringung der Landesbediensteten zu untersuchen. Dabei sollte in erster Linie ein Vergleich zwischen der Unterbringung in Mietobjekten und landeseigenen Liegenschaften erfolgen. Auch möglicher Kauf bzw. Tausch von Wohnungen oder Grundstücken (auch mit anderen landeseigenen Liegenschaften) sind in den Wirtschaftlichkeitsvergleich einzubeziehen. In die VwV-DW sollte eine entsprechende Regelung aufgenommen werden.

In die Vergleichsrechnung müssen auch anfallende Sanierungskosten einfließen, die sich entscheidend auf das Ergebnis der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung auswirken können. Im geprüften VHBA Dresden wurden z. T. Sanierungskosten von mehr als 150 T€ pro Dienstwohnung aufgewendet.

3.2 Die Beschränkung der Anzahl der Dienstwohnungen auf wenige Einzelfälle wird zwar den mit den Dienstwohnungen verbundenen Aufwand bereits erheblich reduzieren. Der SRH rät aber auch dazu, für die auf Ausnahmen beschränkten Einzelfälle (erst recht) das komplizierte Ermittlungs- und Festsetzungsverfahren wesentlich zu vereinfachen.

Dabei sollte auch geprüft werden, ob beide Begrenzungsregelungen im Bereich der Verdienstverhältnisse (Wohnflächenbegrenzung, höchste Dienstwohnungsvergütung) notwendig sind, da sie jeweils die persönlichen Einkommensverhältnisse berücksichtigen.

4 Stellungnahme des Ministeriums

Das SMF teilt die Auffassung des SRH, dass die Bereitstellung von Dienstwohnungen heute größtenteils nicht mehr zeitgemäß ist. Bei der Entscheidung über die Einrichtung von Dienstwohnungen sollen künftig noch stärker Einzelfallprüfungen unter Beachtung der Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit erfolgen.

Das SMF weist für den geprüften Dienstwohnungsbestand darauf hin, dass die Zuweisungen überwiegend vor 1998 (Prüfungszeitpunkt) erfolgten. Die zu diesen Zeitpunkten herrschende Situation auf dem Immobilienmarkt, die Eigentumsverhältnisse des Freistaates und die sonstigen Möglichkeiten seien dabei rechtfertigend zu berücksichtigen.

Das SMF sieht zum jetzigen Zeitpunkt keine Möglichkeiten zur Vereinfachung des Verfahrens und zur Änderung der bestehenden Begrenzungsregelungen (Dienstwohnungsvergütung). Insbesondere die Mehrfachberücksichtigung der persönlichen Einkommenssituation soll als Ausgleich dafür dienen, dass der Wohnort nicht frei gewählt werden kann. Zudem sollen Bedienstete unterer Besoldungs- und Vergütungsgruppen nicht unangemessen belastet werden.

5 Schlussbemerkung

Der SRH hält an seiner Auffassung fest, dass bereits mit einer Begrenzungsregelung die persönlichen Einkommensverhältnisse des Dienstwohnungsinhabers ausreichend berücksichtigt werden können.

Das Risiko des Freistaates bei Bürgschaftsübernahmen war teilweise unbegrenzt. Die Effizienz der Programme ist bisher nicht genügend beurteilt worden.

1 Prüfungsgegenstand

Der SRH hat die Haushalts- und Wirtschaftsführung des Freistaates bei der Übernahme von Bürgschaften, Garantien und sonstigen Gewährleistungen geprüft. Er hat hierzu örtliche Erhebungen beim SMF durchgeführt.

Die Gewährung von Bürgschaften, Garantien oder sonstigen Gewährleistungen steht unter dem Gesetzesvorbehalt. Dem trägt das jährliche HG (§ 10 HG) Rechnung. Absatz 2 ermächtigt das SMF im Zusammenhang mit der Kapitalausstattung von Unternehmen des privaten Rechts, an denen der Freistaat beteiligt ist, sowie Unternehmen in der Rechtsform einer juristischen Person des öffentlichen Rechts, bei denen der Freistaat Gewährträger ist, Bürgschaften, Garantien oder sonstige Gewährleistungen zu übernehmen. Absatz 3 ermöglicht dies zur Sicherung einer kostengünstigen Refinanzierung der SAB und Abs. 4 zur Förderung des Wohnungsbaus, der Wirtschaft sowie der Land- und Forstwirtschaft, nach Maßgabe der jeweils gültigen Bürgschaftsrichtlinien. Absatz 7 gestattet dem SMF zugunsten von Landeseinrichtungen, Anstalten des öffentlichen Rechts und vom Freistaat institutionell geförderten Einrichtungen im Rahmen der von diesen zu erbringenden atomrechtlichen Deckungsvorsorge Freistellungen jährlich neu zu übernehmen.

Der Gesamtbestand an Bürgschaften, Garantien und sonstigen Gewährleistungen betrug zum 31.12.2002:

§ 10 Abs. 2	370.901,5 T€
§ 10 Abs. 3	5.886.914,9 T€
§ 10 Abs. 4	1.538.560,2 T€
§ 10 Abs. 7	<u>100.879,9 T€</u>
gesamt	7.897.256,5 T€

Ziel der Prüfung war festzustellen, welche Eventualverbindlichkeiten der Freistaat eingegangen ist, ob das SMF bei der Übernahme, Verwaltung und Abwicklung von Bürgschaften den haushaltsrechtlichen Regelungen entsprochen und eine Evaluierung der Bürgschaftsprogramme vorgenommen hat.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Mit den Ermächtigungsvorschriften des § 10 Abs. 2, 4 und 7 HG hat das Parlament der Verwaltung den finanziellen Rahmen für die Übernahme von entsprechenden Bürgschaften, Garantien oder sonstigen Gewährleistungen durch die betragsmäßige Begrenzung der jeweiligen Ermächtigung vorgegeben. Dagegen überlässt Abs. 3 die Festlegung einer Obergrenze dem Haushalts- und Finanzausschuss. Der SRH kritisierte in seinen Jahresberichten mehrfach, dass im jeweiligen HG entsprechend § 39 Abs. 1 SäHO eine der Höhe nach bestimmte Ermächtigung fehlte.

Das SMF sollte dem Haushaltsgesetzgeber künftig nur betragsmäßig begrenzte Ermächtigungen im HG vorschlagen.

2.2 Für Unternehmen, an denen der Freistaat beteiligt ist, bestanden per 31.12.2002 sieben Bürgschaften mit einem Gesamtvolumen von rd. 370,9 Mio. €. In fünf Bürgschaftserklärungen war die Haftung des Freistaates einschließlich aller Nebenforderungen nicht auf einen Höchstbetrag begrenzt worden. So verbürgte der Freistaat in einem Fall neben dem gesamten Kreditbetrag auch nicht bezahlte Zinsen, Provisionen und Kosten des Kredits. Die Zinszahlungen waren ausgesetzt worden und mittlerweile sind Zinsen in Millionenhöhe aufgelaufen. In einem anderen Fall wurde ein Kredit einschließlich Zinsen und Nebenkosten mit einer Patronatserklärung des Freistaates besichert. Auch hier wurden die Zahlungen, die der Freistaat unter Umständen leisten muss, nicht betragsmäßig begrenzt.

Die Zins- und sonstigen Leistungen waren im ersten Fall nicht von Beginn an in der Übersicht des SMF zu den übernommenen Bürgschaften enthalten, sondern erst im Nachgang wurden rd. 39 Mio. € an Zinsen eingestellt. In anderen Fällen ist das Zinsrisiko bisher unberücksichtigt. Die vom SMF vorgelegten Übersichten enthalten jeweils nur den zu sichernden Kreditbetrag und geben so nicht das vollständige Risiko wieder.

Der SRH hält Bürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungen, die ohne Begrenzung des Risikos auf einen Höchstbetrag erteilt werden, für nicht vertretbar. Das übernommene Risiko muss bezifferbar sein, um die Einhaltung des vom Haushaltsgesetzgeber gewährten finanziellen Rahmen sicherzustellen.

2.3 Für die vergangenen Haushaltsjahre hatte das SMF nach § 10 Abs. 3 HG jeweils ein bestimmtes Volumen für die SAB beantragt, das vom Haushalts- und Finanzausschuss bestätigt wurde. Das bewilligte Volumen wurde jeweils eingehalten. Zum 30.06.2002 betrug das in Anspruch genommene Garantievolumen 5.717,9 Mio. €.

Mit dem Förderbankgesetz vom 16.05.2003 wurde die SAB in eine rechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts umgewandelt. Nach dem Gesetz haftet der Freistaat für die von der SAB aufgenommenen Darlehen und begebenen Schuldverschreibungen, die als Festgeschäfte ausgestalteten Termingeschäfte, die Rechte aus Optionen und anderen Krediten an die SAB sowie für Kredite, soweit sie von der SAB ausdrücklich gewährleistet werden. Aufgrund dieser Regelung ist eine kostengünstigere Refinanzierung der SAB möglich.

Das Risiko aus der Haftung des Freistaates sollte durch den Haushaltsgesetzgeber mit einer jährlichen, gesetzlichen Vorgabe des zulässigen Refinanzierungsvolumens betragsmäßig begrenzt werden. Darüber hinaus sollte die SAB verpflichtet werden, das jeweilige Haftungsrisiko entsprechend der bisherigen Darstellung des in Anspruch genommenen Garantievolumens für die durch den Freistaat gesetzlich verbürgten Positionen betragsmäßig darzustellen. Nur dadurch kann der Haushaltsgesetzgeber die Kontrolle hinsichtlich des finanziellen Spielraums behalten und bei entstehenden Risiken entsprechende Maßnahmen ergreifen.

2.4 Der Bürgschaftsbestand zur Förderung des Wohnungsbaus, der Wirtschaft, der Land- und Forstwirtschaft war in den vergangenen Jahren stark rückläufig und betrug zum 31.12.2002 rd. 1,538 Mrd. €. Der gesetzlich vorgegebene, finanzielle Rahmen hatte in den vergangenen Jahren jeweils 1,789 Mrd. € betragen und war eingehalten worden.

Die Durchführung der Bürgschaftsprogramme zur Förderung des Wohnungsbaus, der Wirtschaft, der Land- und Forstwirtschaft wurde verschiedenen Mandataren übertragen.

2.4.1 Die Bürgschaftsbank Sachsen GmbH (BBS), als Selbsthilfeeinrichtung der gewerblichen Wirtschaft, übernimmt Ausfallbürgschaften gegenüber Hausbanken und Leasinggesellschaften für Kredite von Existenzgründern, kleinen und mittelständischen Unternehmen der gewerblichen Wirtschaft. Verbürgt werden bis zu 80 % des Kredites bis zu einem Bürgschaftshöchstbetrag von 750 T€ bzw. 1.000 T€ bei Bürgschaften nach der „de minimis“-Richtlinie. Der Freistaat hat bis zum 30.06.2002 Rückbürgschaften in Höhe von rd. 117,7 Mio. € übernommen. Das SMF hat den durch die Bürgschaften erwarteten volkswirtschaftliche Nutzen nicht evaluiert. Erst die Anfrage bei der BBS ergab, dass durch die Bürgschaftsübernahmen im Zeitraum 1997 bis 2001 Investitionen in Höhe von 738,9 Mio. € durchgeführt, rd. 6.000 Arbeitsplätze neu geschaffen und rd. 28.000 Arbeitsplätze gesichert werden konnten.

2.4.2 Die Mittelständische Beteiligungsgesellschaft Sachsen mbH (MBG) übernimmt typische stille und direkte Beteiligungen an kleinen und mittelständischen Unternehmen der gewerblichen Wirtschaft zur Erweiterung der Eigenkapitalbasis bis zu 1 Mio. € und in Ausnahmefällen bis zu 2,5 Mio. €.

Der Freistaat hat gegenüber der BBG eine Rückgarantieerklärung in Höhe von 32 Mio. € ausgesprochen, die zum 30.06.2002 mit 30,5 Mio. € in Anspruch genommen wurde. Die MBG teilte mit, dass im Zeitraum 1997 bis 2001 dadurch insgesamt Investitionen in Höhe von 485,6 Mio. € durchgeführt werden konnten. Damit verbunden war die Schaffung von rd. 500 Arbeitsplätzen und die Sicherung von rd. 7.600 Arbeitsplätzen.

2.4.3 Die SAB, das Förderinstitut des Freistaates, übernimmt Ausfallbürgschaften gegenüber der Hausbank für Kredite und Darlehen an kleine und mittlere Unternehmen und Freiberufler. Das Volumen dieser Bürgschaften reicht von 705 T€/1.000 T€ bis zu einem Bürgschaftshöchstbetrag von 2,5 Mio. €. Erstmals wurde 2001 hierfür eine Rückbürgschaft betragsmäßig für die Hj. 2001/2002 mit 60 Mio. € festgelegt. Zum 30.06.2002 waren rd. 34,1 Mio. € abgerufen. Die SAB teilte mit, dass im Bereich der Wirtschaftsförderung im Zeitraum 1997 bis 2001 7.439 Arbeitsplätze erhalten bzw. geschaffen werden konnten. Die Bürgschaften hätten Investitionen mindestens in Höhe des übernommenen Bürgschaftsobligos ermöglicht. Aussagen zu den volkswirtschaftlichen Effekten der einzelnen Programme konnte das SMF nicht treffen.

Bei der Wohnungsbauförderung werden Darlehen gesichert, die der Schaffung, Wiedergewinnung, Modernisierung und Instandsetzung oder dem Erwerb von Wohnraum dienen. Dabei werden zum einen Übergangsbürgschaften bis zur dinglichen Sicherung der Darlehen im erststelligen und nachstelligen Beleihungsraum und zum anderen Dauerbürgschaften für Darlehen, die außerhalb der Beleihungsgrenze für erststellige Darlehen dinglich gesichert sind, ausgereicht.

Für die Förderung des Wohnungsbaus wird der SAB jährlich ein Bürgschaftskontingent bereitgestellt. Für das Hj. 2002 betrug das Volumen 75 Mio. €. Die dadurch möglichen wirtschaftlichen Effekte konnten nicht beziffert werden. Es konnte lediglich die Aussage getroffen werden, dass im Zeitraum 1996 bis 2001 insgesamt 21.145 Wohnungseinheiten gefördert wurden.

2.4.4 Die Deutsche Ausgleichsbank (DtA) ist ein Förderinstitut des Bundes und übernimmt Ausfallbürgschaften für Kredite der Hausbanken an die gewerbliche Wirtschaft, insbesondere Existenzgründer sowie kleine und mittlere Unternehmen in den neuen

Bundesländern bis zu 10 Mio. €. Der Freistaat hat für den Zeitraum 2002 bis 2004 eine Rückbürgschaft bis zu 48,067 Mio. € übernommen. Der Bürgschaftsrahmen war bis zum 30.06.2002 mit 64,3 Mio. € in Anspruch genommen. Insgesamt konnte in den Jahren 1997 bis 2000 mit dem DtA-Bürgschaftsprogramm ein Investitionsvolumen von 174,3 Mio. € gefördert werden. Eine Aussage darüber, wie viele Arbeitsplätze damit im Zusammenhang stehend geschaffen bzw. gesichert wurden, konnte von der DtA nicht getroffen werden.

2.4.5 Die Price Waterhouse Coopers (PwC) Dresden führt als Mandatar des Freistaates das Landesbürgschaftsprogramm aus. Der Freistaat übernimmt gegenüber der Hausbank Ausfallbürgschaften für Darlehen und Kredite an kleine und mittlere Unternehmen und Freiberufler zwischen 2,5 Mio. € bis zu einem Bürgschaftshöchstbetrag von 10 Mio. €. Zum 30.06.2002 bestanden 70,7 Mio. € an Bürgschaften. Im Zeitraum 1997 bis 2001 konnte durch die Übernahme von Bürgschaften Investitionen in Höhe von 147,6 Mio. € durchgeführt werden. Damit verbunden war die Schaffung von rd. 290 Arbeitsplätzen und die Sicherung von rd. 1.800 Arbeitsplätzen. Eine Auswertung der Daten erfolgt seitens des SMF nicht.

2.4.6 Für das Bundesbürgschaftsprogramm unter Einbindung paralleler Landesbürgschaften fungiert die PwC Düsseldorf als Mandatar. Mit dem Bundesbürgschaftsprogramm werden vor allem Großkredite ab einem Bürgschaftsvolumen von 10 Mio. € zur Finanzierung von Investitionsvorhaben abgesichert. Antragsberechtigt sind Unternehmen der gewerblichen Wirtschaft. Zum 30.06.2002 bestanden rd. 504,4 Mio. € an Bürgschaften. Aussagen zu den volkswirtschaftlichen Effekten konnten hinsichtlich Investitionsvolumen getroffen werden. So wurden im Zeitraum 1997 bis 2001 Investitionen in Höhe von 1.656,5 Mio. € ermöglicht. Zur etwaigen Schaffung bzw. Sicherung von Arbeitsplätzen konnte die PwC keine Angaben machen.

2.4.7 Die von den Mandataren übermittelten Daten lassen sich wie folgt darstellen:

Mandatare	Volumen Bürgschaften ¹⁾ T€	Volumen Investitionen T€	Investitionen/ Bürgschaften	Arbeitsplätze Anzahl	Bürgschaft/ Arbeitsplatz €
BBS	371.992	738.900	1,99	34.000	10.940
	119.038	738.900	6,21	34.000	3.501
MBG	83.717	485.600	5,80	8.100	10.335
	29.301	485.600	16,57	8.100	3.617
SAB	50.709	kA*		7.439	6.816
	33.654	kA*		7.439	4.524
DtA	123.310	174.300	1,41	kA*	
	54.372	174.300	3,21	kA*	
PwC Dresden	74.946	147.600	1,97	2.090	35.859
	63.535	147.600	2,32	2.090	30.399
PwC Düsseldorf	1.261.119	1.656.541	1,31	kA*	
	466.658	1.656.541	3,55	kA*	

* kA = keine Angaben.

¹⁾ Die erste Zeile weist jeweils das Volumen der gesamten Bürgschaften aus, die zweite Zeile den Anteil des Freistaates.

So könnte beispielsweise für die einzelnen Programme ermittelt werden, welche Quote an Investitionsvolumen durch eine Bürgschaft erreicht werden kann oder in welcher Höhe Darlehen zu verbürgen sind, um einen Arbeitsplatz zu sichern oder neu zu schaffen. Darüber hinaus sind weitere Auswertungen möglich, wenn die Daten entsprechend aufbereitet werden.

Das SMF hat den Nutzen der Bürgschaftsprogramme nicht ermittelt.

Der Nutzen von Bürgschaftsprogrammen muss anhand der erzielten volkswirtschaftlichen Effekte messbar gemacht werden. Über die Feststellung eines Nutzens hinaus sollte eine Bewertung der Effizienz erfolgen.

2.5 Die Regierungen des Freistaates und der Republik Baschkortostan unterzeichneten 1992 ein Finanzprotokoll, danach ermöglichte der Freistaat durch eine Staatsgarantie die Einrichtung eines Kredits in Höhe von 51,129 Mio. € an eine Bank in Baschkortostan. Die Republik Baschkortostan garantierte ihrerseits die Rückzahlung des Kredits einschließlich Zinsen. Die Laufzeit betrug sieben Jahre. 1999 wurde die Geltungsdauer bis 2004 verlängert.

Die Kreditlinie sollte die Abwicklung gegenseitiger Lieferungen erleichtern. Zum einen sollte der Ausbau exportorientierter baschkirischer Unternehmen der Petrochemie und zum anderen der Erhalt und die Sicherung der vorhandenen Industriestrukturen im Freistaat gefördert werden. Zum Stand 05.12.2001 betrug der Kreditbetrag 24,926 Mio. €, davon sind 9,427 Mio. € zurückgezahlt worden, sodass noch 11,078 Mio. € offen waren.

Rechtswirksamkeit konnte das Protokoll über die Verlängerung der Geltungsdauer des Finanzprotokolls nur durch die Zustimmung des Haushalts- und Finanzausschusses erlangen. Diese Zustimmung wurde nicht eingeholt.

Da Exportabsicherungen durch Ausführungsgewährleistungen des Bundes möglich sind, sollte die Geltungsdauer nicht weiter verlängert werden.

3 Folgerungen

Entsprechend § 39 Abs. 1 SÄHO sollten im jeweiligen HG die Ermächtigungen für die Übernahme von Bürgschaften betragsmäßig begrenzt werden.

Bei Bürgschaftsübernahmen ist die Haftung des Freistaates auf einen Höchstbetrag zu begrenzen, damit das eingegangene Risiko für den Freistaat kalkulierbar ist.

Das Refinanzierungsvolumen des Förderinstituts SAB sollte weiterhin im jeweiligen HG betragsmäßig begrenzt werden. Die Inanspruchnahme dieses Volumens sollte darüber hinaus von der SAB dargestellt werden.

Die Bürgschaftsprogramme sollten hinsichtlich ihres Nutzens und ihrer Effizienz beurteilt werden, um die Wirksamkeit der einzelnen Programme feststellen zu können.

Ermächtigungen, die nicht vom HG gedeckt sind, sind unzulässig.

4 Stellungnahme des Ministeriums

4.1 Das SMF vertritt die Auffassung, dass mit In-Kraft-Treten des Förderbankgesetzes sich eine Regelung im HG erübrigt habe. Die Haftung des Freistaates im Förderbankgesetz betragsmäßig zu begrenzen, werde seitens des SMF nicht befürwortet. Das SMF hält die Information im jährlichen Geschäftsbericht über das Refinanzierungsvolumen und die Verbindlichkeiten sowie Zwischenberichte an den Aufsichtsrat für ausreichend. Darüber hinaus unterliege die SAB der Rechtsaufsicht des SMF und der Aufsicht des BaFin.

4.2 Das SMF stimmt zu, dass die Darstellung in der Bürgschaftsstatistik in den vergangenen Jahren nicht exakt gewesen sei. Bei Gewährleistungsübernahme für Unternehmen, an denen der Freistaat beteiligt ist, werde das SMF künftig darauf achten, nach Möglichkeit eine Höchstbetragsbeschränkung aufzunehmen. Seit dem Jahr 2000 seien sämtliche Bürgschaftsprogramme für die Wirtschaft (§ 10 Abs. 4 HG) derart umgestellt worden, dass nur noch Höchstbetragsbürgschaften ausgereicht werden.

4.3 Das SMF werde in Zukunft die Zahlen über den volkswirtschaftlichen Nutzen (erhaltene Arbeitsplätze, neu geschaffene Arbeitsplätze etc.) mit in seine Statistik aufnehmen, um so die Effektivität der einzelnen Programme transparent zu machen.

4.4 Die für die Verlängerung notwendige Zustimmung des Haushalts- und Finanzausschusses sei nicht eingeholt worden. Dies werde man nachholen. Die im Rahmen der Garantie noch laufenden Projekte würden noch weiter begleitet werden. Neue Projekte würden durch die vom Bund eingerichteten Exportabsicherungen unterstützt werden.

Der Bestand an unverkauften Endprodukten ist besorgniserregend hoch. Anpassungen sind dringend erforderlich.

Der Neubau des Besucherzentrums wurde mit 6,65 Mio. € bezuschusst, obwohl seine Wirtschaftlichkeit fraglich ist.

1 Prüfungsgegenstand

Der SRH hat die Betätigung des Freistaates Sachsen als Gesellschafter der Staatlichen Porzellan-Manufaktur Meissen GmbH (SPM) geprüft und sich bei der SPM durch Einsichtnahme in die Bücher und Schriften örtlich unterrichtet.

Prüfungsziel war festzustellen, ob die Beteiligungsverwaltung die haushaltsrechtlichen Vorschriften eingehalten, die Interessen des Freistaates umfassend wahrgenommen hat und ob durch die in den Aufsichtsrat entsandten Landesvertreter eine ausreichende Kontrolle der Geschäftsführung erfolgte.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Wichtiges Interesse des Freistaates

Der Unternehmensgegenstand definiert das bestehende wichtige staatliche Interesse nicht ausreichend. Er ermöglicht der Gesellschaft ein weitreichendes, auch außerhalb der wichtigen Interessen des Freistaates liegendes Betätigungsfeld. So lässt beispielsweise die Formulierung „die Herstellung und der Vertrieb von Porzellanen aller Art ... von Feinsteinzeugen, keramischen Werkstoffen sowie die Herstellung von Porzellanfarben“ eine weitreichende Betätigung der Gesellschaft in Konkurrenz zur Privatwirtschaft zu.

Seitens des Gesellschafters erfolgte insoweit auch keine Auseinandersetzung mit der Frage, in welchem Umfang die Betätigung des Unternehmens zur Zielverwirklichung sinnvoll und notwendig ist, um die erhaltenswürdigen Fertigkeiten der Porzellanherstellung und -bearbeitung sowie die schutzwürdigen sächsischen Kulturgüter zu bewahren und der interessierten Öffentlichkeit zugänglich zu machen.

Eine ausschließliche Orientierung der Betätigung der SPM an der Umsetzung des wichtigen staatlichen Interesses ist nicht sichergestellt. Hierzu müssen die Unternehmensziele und dadurch die Handlungsleitlinien für die Geschäftsleitung und den Aufsichtsrat konkretisiert werden.

2.2 USA-Tochtergesellschaft

Die SPM gründete im Januar 2001 eine Tochtergesellschaft in den USA, die bisher keinen Gewinn erwirtschaften konnte und bei den Umsätzen deutlich hinter den Erwartungen zurückblieb.

Zur Wirtschaftlichkeit der Gründung der Tochtergesellschaft konnte keine Untersuchung einschließlich vergleichender Überlegungen zu anderen Vertriebsalternativen vorgelegt werden.

Gegenstand des Unternehmens soll der Vertrieb von Meissener Porzellan auf dem USA-Markt sein. Nach den vorgelegten Unterlagen war dieser Unternehmensgegenstand so nicht ausdrücklich festgeschrieben. Die Beteiligungsverwaltung konnte Unterlagen zur Prüfung möglicher Haftungsrisiken ebenso wenig vorlegen wie deutsche Fassungen der wichtigsten Vertragstexte.

Der haushaltsrechtlich geforderte angemessene Einfluss des Freistaates, insbesondere im Überwachungsorgan, ist bei der Tochtergesellschaft nicht gewährleistet. Eine entsprechende Einflussnahme ist auch nicht durch andere Regelungen, beispielsweise in Form einer Geschäftsordnung, sichergestellt. So sind beispielsweise Rechtsgeschäfte der Tochtergesellschaft, die bei der Muttergesellschaft SPM die Zustimmung des Aufsichtsrates erfordern, nicht an die Zustimmung des Aufsichtsrates der Muttergesellschaft gebunden. Ebenso hat es die Beteiligungsverwaltung versäumt, durch entsprechende Regelungen die Pflichten hinsichtlich der Erstellung und Prüfung der Jahresabschlüsse der Tochtergesellschaft festzuschreiben.

Die Beteiligungsverwaltung hätte durch grundsätzliche Handlungsleitlinien für die Geschäftsführung, zustimmungspflichtige Rechtsgeschäfte sowie Berichts- und Prüfungspflichten für die mittelbare Beteiligungsgesellschaft einen angemessenen Einfluss des Freistaates sicherstellen sollen.

2.3 Die wirtschaftlichen Verhältnisse

In den letzten Jahren stand dem Rückgang der Erlöse im Inland ein Anstieg der Erlöse im Ausland gegenüber. Um der rückläufigen Erlösentwicklung des inländischen Fachhandels entgegenzuwirken, baute die SPM in den letzten Jahren ihr eigenes Filialnetz aus. Eine gezielte Erweiterung des Filialnetzes auf der Grundlage eines Konzeptes konnte nicht festgestellt werden. Mehrfach ergaben sich Geschäftsübernahmen aufgrund von Geschäftsaufgaben von Fachhändlern.

Die Bestände an fertigen und unfertigen Erzeugnissen haben sich von rd. 8,9 Mio. € per 31.12.1990 auf rd. 22,2 Mio. € per 31.12.2001 beträchtlich erhöht. Der prozentuale Anteil der Bestandswerte vor Wertberichtigungen am Gesamtjahresumsatz stieg von rd. 33 % in 1991 auf rd. 63 % in 2001 an.

Obwohl der Personalbestand der SPM sich von durchschnittlich 1.616 Mitarbeiter im 2. Halbjahr 1990 um rd. 591 (37 %) auf durchschnittlich 1.025 Mitarbeiter in 2001 verringerte, konnte ein stetiges Ansteigen der Lagerbestände nicht verhindert werden.

Bisher erfolgte keine hinreichende Ausrichtung der Unternehmensgröße bzw. des Produktionsumfanges und des damit verbundenen Personalbedarfs am wichtigen staatlichen Interesse.

Die in den Erzeugnisbeständen gebundene Liquidität schränkt den wirtschaftlichen Handlungsspielraum der Gesellschaft erheblich ein. Eine angemessene Verzinsung des eingesetzten Kapitals erfolgt nicht.

Die Gesellschaft zahlte zusätzlich zum Tarifgehalt übertarifliche Zulagen, die in den Folgejahren teilweise mit den Tarifierhöhungen verrechnet wurden. Dadurch waren die Personalkosten bei der SPM schnell auf das Niveau des Westtarifs angestiegen. Auch der-

zeit werden noch übertarifliche Zulagen bis zu 650 € pro Monat gewährt, die individuell vereinbart worden sind. Ein transparentes System für die Zulagengewährung und eine regelmäßige Überprüfung der Anspruchsvoraussetzungen fehlten.

Die Stellen der Geschäftsführer sowie der leitenden Angestellten wurden nicht ausgeschrieben.

Die Höhe der außertariflichen Vergütung wurde auskunftsgemäß mit den Mitarbeitern individuell vereinbart. Es existieren beispielsweise keine festgelegten Bandbreiten, innerhalb derer die Einordnung anhand bestimmter Kriterien erfolgte.

Ein Geschäftsführer erhält eine jährliche Mindesttantieme. Die Gewährung einer Mindesttantieme stellt keine variable, erfolgsabhängige Vergütung dar.

Für einen anderen Geschäftsführer sowie für die überwiegende Anzahl der Mitarbeiter im außertariflichen Bereich wurde die Zahlung eines festen Tantiembetrages vereinbart, wenn der festgestellte Jahresabschluss der Gesellschaft für das zurückliegende Geschäftsjahr einen Gewinn ausweist. Somit besteht bereits beim Ausweis eines Jahresüberschusses von 1 € ein Tantiemeanspruch in voller Höhe. Für die Höhe der Tantiemen im außertariflichen Bereich waren keine Kriterien festgelegt, die beispielsweise die Leistungen des einzelnen Mitarbeiters, seiner Abteilung sowie die wirtschaftliche Lage des Gesamtunternehmens berücksichtigt hätten.

Die derzeitige Vergütungsstruktur stellt keinen ausreichenden Leistungsanreiz dar. Zulagen, die Vergütungen im außertariflichen Bereich und Tantiemeregulungen sollten anhand von ausreichend bestimmten Bewertungskriterien transparent und leistungsorientiert gestaltet werden.

2.4 Aufgabenwahrnehmung durch die Geschäftsführung

Die SPM wird seit 01.04.1993 von zwei Geschäftsführern geführt. Der Aufsichtsrat hat keine klare Abgrenzung der Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten innerhalb der Geschäftsführung geregelt.

Die Geschäftsführung verfügt mangels voll funktions- und aussagefähiger Deckungsbeitragsrechnung bislang nicht über ein unverzichtbares Controllinginstrument zur Überwachung und Steuerung betrieblicher Prozesse, insbesondere im Bereich der Preis- und Sortimentspolitik.

Der Umfang und die Qualität der Tätigkeit der Innenrevision konnten mangels Dokumentation nicht vollständig nachvollzogen werden. Nach den vorgelegten Unterlagen war die Innenrevisionstätigkeit unzureichend.

2.5 Zuwendungen des Gesellschafters

In den Jahren 1991 bis 2001 hat der Freistaat als Gesellschafter Haushaltsmittel in Höhe von insgesamt 1,34 Mio. € für die SPM aufgewendet. Davon gewährte der Freistaat als Zuschuss 455 T€ für die Durchführung einer Unternehmensanalyse einschließlich Restrukturierungsbeginn durch eine externe Beratungsgesellschaft in 1993/1994 sowie 128 T€ als Zuschuss zur Herstellung des Porzellanwandbildes „Sachsens schönste Burgen, Schlösser und Gärten“ in 2000.

754 T€ wendete der Freistaat in den Jahren 1999 bis 2001 für den teilweisen Darlehens- und Zinserslass für ein in 1999 ausgereichtes Gesellschafterdarlehen auf. Der

Darlehenserlass erfolgte für Aufwendungen der SPM für Maßnahmen zur Altlastenbeseitigung. Bis Ende 2004 sind weitere Verzichte des Freistaates auf Darlehensrückzahlungen sowie auf Zinszahlungen zu erwarten.

Für ein in 1992 ausgereichtes zweckgebundenes Gesellschafterdarlehen hat es der Gesellschafter versäumt, eine angemessene Verzinsung zu verlangen, obwohl die Gesellschaft über ausreichend Liquidität verfügte.

2.6 Neubau Besucherzentrum

Der Freistaat stellte der SPM für den Neubau eines Besucherzentrums in den Jahren 2002 und 2003 Haushaltsmittel in Höhe von insgesamt 6,65 Mio. € als Investitionszuschuss zur Verfügung.

Das dem Aufsichtsrat vorgelegte Konzept für den Neubau des Besucherzentrums beinhaltete keine Darstellung des Istzustandes als Ausgangsbasis für die Erweiterungs- bzw. Neubauüberlegungen. Ebenso erfolgte keine Gegenüberstellung der Kosten-Nutzen-Relation des bestehenden touristischen Bereiches zum geplanten Neubau, um die Notwendigkeit und Wirtschaftlichkeit des Neubaus anhand konkreter Zahlen begründen zu können.

Nach den dem SRH vorliegenden Unterlagen waren die Vorlagen an den Aufsichtsrat für eine fundierte Entscheidungsfindung unzureichend. Beispielsweise enthielt die Aufsichtsratsvorlage zum Finanzierungskonzept keine angepasste Kosten-Nutzen-Rechnung. Aus dem vorgelegten Finanzierungskonzept ging keine Aufteilung der Kosten auf die einzelnen Bereiche hervor, anhand dessen die Angemessenheit der Kosten und ggf. Einsparungspotenziale hätten überprüft werden können.

Aufgrund der frühzeitigen Überlassung der gesamten Zuschussmittel bis Mai 2003, obwohl die Inanspruchnahme durch die SPM teilweise erst später geplant ist, entstehen dem Freistaat Zinsverluste. Demgegenüber kann die SPM positive Auswirkungen auf ihre Ertragslage verzeichnen.

Die Wirtschaftlichkeit des Investitionsvorhabens ist nicht belegt. Es bestehen finanzielle Risiken, die bei der SPM zu Verlusten und ggf. zu Ausgleichsansprüchen an den Gesellschafter führen können.

3 Schlussfolgerungen

Der besorgniserregenden Bestandsentwicklung muss entgegengewirkt werden. Die Beteiligungsverwaltung hat konkrete Maßnahmen der Geschäftsführung zur Gegensteuerung eines weiteren Bestandsaufbaus sowie zum gezielten Bestandsabbau einzufordern. Dabei sind ggf. notwendige Personalmaßnahmen zu überprüfen.

Die Beteiligungsverwaltung hat durch eindeutige Vorgaben in den Handlungsleitlinien für die Geschäftsführung der Muttergesellschaft sicherzustellen, dass die SPM nicht über mittelbare Beteiligungen in Bereichen tätig wird, die nicht dem wichtigen Interesse des Landes entsprechen.

Die Beteiligungsverwaltung hat eine Korrektur der Tantiemenregelungen sowie die Erarbeitung einer Vergütungsstruktur für den außertariflichen Bereich und eines transparenten Leistungsprämiensystems für den Tarifbereich einzufordern.

4 Stellungnahme des Ministeriums

4.1 Das SMF teilte mit, dass es keinen Bedarf sehe, die Unternehmensziele weiter zu konkretisieren.

4.2 Bei den Tochtergesellschaften der SPM handele es sich ausschließlich um Vertriebsgesellschaften. Entgegen der Auffassung des SRH orientiere sich deren Betätigungsfeld zwangsläufig an dem der SPM.

Die Beteiligungsverwaltung werde den Hinweis des SRH hinsichtlich der Einführung eines Zustimmungsvorbehalts des Gesellschafters für den Erwerb, die Gründung oder Aufgabe von Tochtergesellschaften in die Satzung aufnehmen.

In den Aufsichtsratssitzungen der SPM werde regelmäßig im Rahmen der Berichte durch die Geschäftsführung über die USA-Tochtergesellschaft berichtet. Dies werde von Seiten der Beteiligungsverwaltung als notwendig aber auch ausreichend angesehen.

4.3 Die Geschäftsführung werde kurzfristig Szenarien für die mittelfristige Entwicklung des Unternehmens erarbeiten. Hauptschwerpunkt sei dabei der Bestandsabbau. Hierbei seien durch die Geschäftsführung weitere Personalmaßnahmen nicht ausgeschlossen worden.

Wie auch der SRH sei die Beteiligungsverwaltung der Meinung, dass das System zur Zulagengewährung transparent sein müsse.

Die Tantiemeregulungen mit der Geschäftsführung seien unmittelbar an den Anstellungsvertrag gebunden und könnten daher kurzfristig nicht geändert werden.

4.4 Die Feststellung des SRH vom fehlenden Geschäftsverteilungsplan sei zutreffend. Aus den Erfahrungen der Beteiligungsverwaltung könne aber festgestellt werden, dass es auch ohne den vom Aufsichtsrat zu erlassenden Geschäftsverteilungsplan zwischen den beiden Geschäftsführern eine klare und eindeutige Aufgabentrennung gegeben habe.

Die Beteiligungsverwaltung werde die Geschäftsführung auffordern, die Einrichtung der Kostenträgerrechnung nunmehr schnellstmöglich zu veranlassen.

Die Beteiligungsverwaltung gehe davon aus, dass die Arbeit der Innenrevision ausreichend sei. Im Rahmen der Besprechung des Jahresabschlusses 2002 sei dieser Punkt mit dem Wirtschaftsprüfer diskutiert worden und die Wirtschaftsprüfer würden zukünftig die Fragen noch ausführlicher beantworten.

4.5 Die Beteiligungsverwaltung erklärte, der Freistaat habe in den Jahren 1991 bis 2001 Haushaltsmittel in Höhe von insgesamt 1,34 Mio. € für die Beteiligung an der SPM aufgewendet. Insgesamt 455 T€ seien hiervon für eine im Auftrag des Gesellschafters und des Aufsichtsrates durchgeführte Unternehmensanalyse aufgewendet worden.

4.6 Sowohl dem Gesellschafter als auch dem Aufsichtsrat hätten Darstellungen über den Istzustand des bisherigen Besucherzentrums vorgelegen. Aus Sicht der Beteiligungsverwaltung sei dies zusammen mit dem Gutachten einer Wirtschaftsprüfungsgesellschaft für die Investitionsentscheidung voll ausreichend gewesen.

Betätigung bei der Management Holding Sachsen GmbH i. L.

Der Versuch, ein sanierungsbedürftiges Unternehmen mit Hilfe einer Gesellschaft des Freistaates zu erhalten, schlug fehl. Öffentliche Mittel in Form eines Schuldenerlasses und für Investitionen in Höhe von über 150 Mio. € wurden ohne ein tragfähiges Konzept eingesetzt und verpufften. Die Liquidation des Beteiligungsunternehmens sollte unverzüglich abgeschlossen werden.

1 Prüfungsgegenstand

Der SRH hat die Betätigung des Freistaates bei der landeseigenen Management Holding Sachsen GmbH i. L. (MHS) nach § 92 Abs. 1 SÄHO i. V. m. § 13 des Gesellschaftsvertrages geprüft. Die Gesellschaft befindet sich seit dem 01.01.2000 in Liquidation.

Die Ende 1994 durch Umfirmierung gegründete Gesellschaft sollte von der Treuhand Gesellschaftsanteile an den Unternehmen erwerben, welche die Treuhand bis zur Beendigung ihrer Tätigkeit nicht hatte privatisieren können.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Wichtiges Interesse des Freistaates

Der Gesellschaftsvertrag gab als Unternehmensgegenstand den Erwerb, die Haltung, Verwaltung und Verwertung von Unternehmensbeteiligungen im Inland, insbesondere im Freistaat Sachsen an. Alle damit im Zusammenhang stehenden Geschäfte waren der Gesellschaft erlaubt, auch sich an ähnlichen Unternehmen zu beteiligen.

Die Prüfung ergab, dass die MHS insgesamt nur ein Unternehmen (Tochterunternehmen M) von der Treuhand erworben und binnen Jahresfrist wieder veräußert hat.

Für die Wahrnehmung der Aufgaben der MHS wurde eine private Firma verpflichtet. Die MHS führte dem Unternehmen keine Mittel zu. Ebenso wenig erfolgte ein eigener Know-how-Transfer in das Tochterunternehmen M.

Analysen, welche hätten erkennen lassen, dass durch den Erwerb eines Unternehmens zum Zwecke der Sanierung noch nicht privatisierter Betriebe das staatliche Interesse besser als mit den herkömmlichen Maßnahmen der Wirtschaftsförderung durchzusetzen wäre, lagen nicht vor.

Der Handel mit Unternehmensbeteiligungen stellt für sich allein kein wichtiges Interesse des Freistaates dar. Die Beteiligungsverwaltung konnte nicht darlegen, dass die Unternehmensziele nicht auf andere Weise besser und wirtschaftlicher hätten erreicht werden können.

2.2 Aufsichtsrat

Ein Aufsichtsrat der MHS konstituierte sich erst neun Monate nach Aufnahme der Geschäftstätigkeit, wodurch er die Geschäftsführung der MHS insbesondere bei der Vorbereitung des Verkaufs des Unternehmens nicht kontrollieren konnte.

Im sechsköpfigen Aufsichtsrat der Tochtergesellschaft M war der Freistaat nur unzureichend durch den Geschäftsführer der MHS in der Zeit vom 21.04. bis 01.12.1995 vertreten.

Durch die verspätete Einrichtung des Kontrollorgans Aufsichtsrat hat die Beteiligungsverwaltung versäumt, einen angemessenen Einfluss und direkte Informationen durch einen eigenen Vertreter im Aufsichtsrat des Tochterunternehmens sicherzustellen.

2.3 Geschäftstätigkeit

2.3.1 Bestellung der Geschäftsführung

Die Gesellschafterversammlung bestellte den Geschäftsführer und Gesellschafter einer Wirtschaftsprüfungsgesellschaft zum Geschäftsführer der MHS und befreite ihn von den Beschränkungen des § 181 BGB. Dieser beauftragte dann in seiner Funktion als MHS-Geschäftsführer seine Wirtschaftsprüfungsgesellschaft durch Geschäftsbesorgungsvertrag mit der Wahrnehmung der Geschäftsführungsaufgaben bei der MHS. Eine Begründung hierfür lag nicht vor.

Es ist nicht nachvollziehbar, dass ein Geschäftsführer bestellt wird, der die Aufgaben der Geschäftsführung auf eine Gesellschaft überträgt.

2.3.2 Erwerb des Unternehmens M

Die Wirtschaftsprüfungsgesellschaft des Geschäftsführers der MHS prüfte 1994 im Auftrag des SMWA sächsische Unternehmen der Treuhandanstalt auf ihre Sanierungsfähigkeit. In der Folge kaufte die MHS von der Treuhandanstalt zum Jahresende 1994 die Geschäftsanteile des Unternehmens M zum Preis von 0,51 € (1 DM).

Um die Sanierung erfolgreich zu gestalten und die Privatisierung zu erleichtern, verzichtete die Treuhandanstalt gegenüber dem Unternehmen M auf die Rückzahlung von Verbindlichkeiten in Höhe von rd. 122 Mio. € (238,9 Mio. DM). Darüber hinaus gewährte sie der Gesellschaft zudem einen Liquiditätszuschuss von rd. 35,3 Mio. € (69 Mio. DM) sowie einen Investitionszuschuss von rd. 3,2 Mio. € (6,25 Mio. DM).

Im Gegenzug verpflichtete sich die MHS zum Erhalt von zunächst insgesamt 300 Arbeitsplätzen bis Ende 1995 und danach von 200 Arbeitsplätzen bis Ende 1997 und zur Durchführung von Investitionen in Höhe von über 2,5 Mio. € (5 Mio. DM) bis Ende 1996. Für den Fall der Verletzung der Zusagen musste sich die MHS gegenüber der Treuhandanstalt zur Übernahme einer Vertragsstrafe von bis zu rd. 11 Mio. € (21,8 Mio. DM) verpflichten.

Ein schlüssiges Konzept für die Unternehmensfortführung zum Zeitpunkt der Übernahme der Geschäftsanteile konnte von der Beteiligungsverwaltung nicht vorgelegt werden.

Die Beteiligungsverwaltung hat nicht verhindert, dass die MHS Vertragsstrafen in Millionenhöhe ohne die Minderung des Risikos der Inanspruchnahme durch ein schlüssiges Konzept für die Sanierung des Tochterunternehmens M vereinbarte.

2.3.3 Sanierungsauftrag

Die Geschäftsführung der MHS war beauftragt worden, für das erworbene Unternehmen, in Zusammenarbeit mit dessen Management, eine betriebswirtschaftlich tragfähige Unternehmensstrategie zu entwickeln und alsbald die notwendigen Schritte zur Umstrukturierung, Sanierung und Privatisierung bzw. Abwicklung durchzuführen.

Der Sanierungsauftrag wurde von der Geschäftsführung nicht erfüllt. Die Gründe für die Aufgabe der Sanierungsabsicht wurden in den Unterlagen nicht dokumentiert.

Das Engagement des Freistaates beschränkte sich ohne die Sanierung des Tochterunternehmens M auf eine Maklerfunktion.

2.3.4 Verkauf des Tochterunternehmens M

Die Prüfung der Bonität der beiden potenziellen Käufer für das Tochterunternehmen M durch zwei verschiedene Wirtschaftsprüfungsgesellschaften erbrachte kein zufriedenstellendes Ergebnis. Bei beiden waren die Unternehmenskonzepte nicht ausreichend fundiert. Bei einem erschien zusätzlich die Finanzierung der Vorhaben besonders fragwürdig.

Beide Kandidaten für die Übernahme des Tochterunternehmens ließen einen Fortbestand des zu veräußernden Unternehmens M nicht aussichtsreich erscheinen.

Nach einem Aktenvermerk des SMWA kam man dort zu der Auffassung, dass eine Privatisierung an das finanzschwache Unternehmen größere Risiken berge. Allerdings stelle sich die politische Situation anders dar. Angesichts des Druckes auf die Staatsregierung sei davon auszugehen, dass bei dem schlechter beurteilten Käufer ein Scheitern hingenommen werde und ein Erfolg als politischer Erfolg zu feiern wäre. Bei dem anderen Käufer sei es genau andersherum, ein Erfolg würde als selbstverständlich gewertet, doch bei einem Scheitern würde sämtliche Schuld bei der Staatsregierung bzw. den ignoranten Beamten gesucht werden.

Rund elf Monate nach dem Erwerb wurde es an den finanzschwächeren Kaufinteressenten veräußert.

Für das Wirksamwerden des Veräußerungsvertrages war vom Erwerber die Vorlage einer Eigenkapitalerklärung und die Beibringung einer Bankbürgschaft für die Besicherung der gegenüber der Treuhandnachfolgerin BvS (Bundesanstalt für vereinigungsbedingte Sonderaufgaben) abgegebenen Beschäftigungs- und Investitionszusagen gefordert worden.

Bereits die Beibringung der vertragsgemäßen Bankbürgschaft bereitete dem Erwerber erhebliche Probleme. Einen weiteren Hinweis auf die zweifelhafte Bonität gab ein Nachtrag zum Bericht wegen der wesentlichen Verschlechterung der Zahlungsweise des Erwerbers. SMF und SMWA wurden davon durch den MHS-Geschäftsführer am 08.01.1996 informiert. In Kenntnis dieser Unzulänglichkeiten stimmte der Aufsichtsrat am 25.01.1996 der Veräußerung trotzdem zu.

Der Aufsichtsrat hat dem Verkauf ungeachtet der sich aufdrängenden Zweifel an der Bonität des Erwerbers zugestimmt. Das Schadensersatzrisiko gegenüber der BvS aus den abgegebenen Arbeitsplatzgarantien erhöhte sich durch den Verkauf an den Erwerber, bei dem die Finanzierung nicht gesichert war.

2.3.5 Vertragscontrolling

Schon mit der Unterzeichnung des Veräußerungsvertrages wurde der Aufsichtsrat des Tochterunternehmens M aufgelöst. Mit Zustimmung der MHS übernahm der Erwerber die Geschäftsführung. Die MHS konnte keine Kontrolle mehr ausüben, was mit dem Vermögen des Tochterunternehmens geschieht. So konnte der Erwerber schon am 19.12.1995 die grundlegenden Vereinbarungen und am 30.12.1995 den Vertrag über den Verkauf einer seiner Firmen an das Tochterunternehmen M schließen.

Im Ergebnis einer durch die BvS veranlassten Prüfung wurde festgestellt, dass dem Unternehmen M durch verdeckte Gewinnausschüttungen und außergewöhnlich hohe Aufwendungen für nicht nachvollziehbare Beraterleistungen, Finanzmittel (Sanierungszuschüsse) in Höhe von rd. 12 Mio. € (23 Mio. DM) entzogen wurden. Dabei waren lt. den Ausführungen des Gutachters allein rd. 8 Mio. € (über 16 Mio. DM) für den o. g. Ankauf der Firma veruntreut worden.

Die vor dem Erwerb drohende Zahlungsunfähigkeit konnte der Erwerber vorübergehend durch den Verkauf seiner Betriebsstätte an Unternehmen M abwenden. Sowohl die Zahlung des Kaufpreises als auch die Stellung der Sicherheiten für die Vertragserfüllungsbürgschaft wurde mit Hilfe der finanziellen Mittel der erworbenen Unternehmung ermöglicht.

Die Beteiligungsverwaltung hat nicht dafür gesorgt, dass das Vermögen des Unternehmens M durch die Einschränkung der Geschäftsführungsbefugnisse des Erwerbers bis zur Sicherstellung der Erfüllung seiner vertraglichen Pflichten aus dem Kaufvertrag vor einem Zugriff geschützt blieb.

Versäumnisse der Beteiligungsverwaltung beim Verkauf des Tochterunternehmens haben die Veruntreuung von Finanzmitteln in Höhe von rd. 8 Mio. € (16 Mio. DM) erleichtert.

Die Arbeitsplatzzusagen und die zugesagten Investitionen wurden nicht eingehalten. Die Summe der Ansprüche der MHS aus der vereinbarten Vertragsstrafe beläuft sich auf mehr als 14,5 Mio. € (28 Mio. DM) plus Zinsen.

Die Forderungen der MHS wurden erst einen Monat nach Ablauf der Anmeldefrist im Insolvenzverfahren des Erwerbers angemeldet. Dem SRH konnten keine Informationen gegeben werden, ob der Gesamtvollstreckungsverwalter die verspätete Forderungsmeldung angenommen hat und wie hoch die entsprechende Quote für die MHS in etwa anzusetzen ist.

Die Ansprüche wurden gleichfalls im Gesamtvollstreckungsverfahren des ehemaligen Tochterunternehmens am 06.08.1998 angemeldet. Dessen Verwalter lehnte die Ansprüche ab. Eine weitere Klärung ist bisher nicht erfolgt.

Infolge eines Fehlers in der Klageschrift klagte die MHS versehentlich nur rd. 55 % ihrer Schadenersatzansprüche aus der Nichterfüllung des Kaufvertrages ein. Der Rechtsstreit wurde zwischenzeitlich durch einen Vergleich beendet.

Die Beteiligungsverwaltung hat versäumt darauf hinzuwirken, dass die Interessen der MHS ausreichend wahrgenommen werden. Die MHS war bisher nicht in der Lage, ihre Ansprüche zufriedenstellend einzufordern. Sie sollte daher umgehend alle offenen Ansprüche auf ihre Werthaltigkeit prüfen und die Ergebnisse für den Liquidationsabschluss ordnungsgemäß dokumentieren.

2.3.6 Vergütungen für die Abwicklung des oben beschriebenen Unternehmensan- und -verkaufs

Im Vorfeld der Betätigung bei der MHS suchte die Gesellschaft des Geschäftsführers sanierungsfähige Unternehmen im Bestand der Treuhand. Sie erhielt am 26.09.1994 rückwirkend zum 25.07.1994 einen Beratervertrag mit einem Tagessatz von 1.411 € (2.760 DM) inkl. 15 % Spesenvergütung zzgl. Mehrwertsteuer. Auf der Grundlage dieses Vertrages wurden im Haushalt 1994 110 T€ (216 TDM) und im Haushalt 1995 193 T€ (378 TDM), davon 22,7 T€ (44,4 TDM) für zwei andere Projekte, abgerechnet.

Der Geschäftsbesorgungsvertrag zur Übernahme der Geschäftsführung enthielt nur eine monatliche Vergütung in Höhe von 205 € (400 DM). Allerdings ermöglichte der Vertrag mit dem Tochterunternehmen Beraterverträge bis zu einem Volumen von monatlich rd. 30,7 T€ (60 TDM) und 20 % Nebenkosten zu schließen.

Für die Abwicklung des Verkaufs sollte ein im Wesentlichen vom erzielten Verkaufspreis abhängiges Erfolgshonorar bezahlt werden. Die Veräußerung brachte eine Verkaufsprovision von rd. 383,4 T€ (750 TDM).

Die Vergütungen wurden nicht transparent gestaltet. Die Beteiligungsverwaltung war über die im Vorfeld gezahlten Honorare nicht informiert.

Der Aufwand von über einer halben Mio. € ist angesichts des Ergebnisses nicht zu rechtfertigen.

Vergütungen müssen transparent gestaltet werden. Hierzu hätte sich die Beteiligungsverwaltung u. a. auch für den Abschluss von Beraterverträgen Zustimmungs- und Kontrollrechte einräumen lassen müssen.

2.3.7 Beendigung der Gesellschaft

Mit der Veräußerung des Tochterunternehmens M endete 1995/1996 die operative Tätigkeit und damit die Notwendigkeit zur Fortführung der Gesellschaft. Die Möglichkeiten des Gesellschaftsvertrages zur frühzeitigen Auflösung der Gesellschaft wurden nicht wahrgenommen. Die Fortführung des Unternehmens ohne triftigen Grund kostete mehr als 50 T€ (100 TDM).

Die Beteiligungsverwaltung muss den Abschluss der Liquidation beschleunigen.

3 Folgerungen

Das geprüfte Unternehmen wurde für den Erwerb, Haltung, Verwaltung und Verwertung von Unternehmensbeteiligungen errichtet. Ein staatliches Interesse hierfür ist nicht gegeben.

Die unternehmerische Betätigung des Freistaates ließ im Fall des geprüften Unternehmens keinerlei Konzept erkennen.

Die Einschaltung von Privaten konnte einen Erfolg der Betätigung nicht sicherstellen.

Auch wenn der Freistaat für die MHS dabei per Saldo keine eigenen Mittel aufwenden musste - die BvS hat auf die Zahlung einer Vertragsstrafe verzichtet -, so hat doch seine Betätigung dazu beitragen, dass der Schuldenerlass der BvS verpuffte und die für Investitionen bereitgestellten Mittel verloren gingen.

Das SMF wird aufgefordert zu prüfen, ob die Strafverfolgungsbehörde eingeschaltet wird.

4 Stellungnahme des Ministeriums

4.1 Wichtiges Interesse des Freistaates

Die Zielstellung des Freistaates lasse sich aus der Möglichkeit der Privatisierung eines durch Sanierung lebensfähig gewordenen Unternehmens ableiten. Das besagte Treuhandunternehmen wäre ohne das Engagement des Freistaates noch früher liquidiert worden.

4.2 Aufsichtsrat

Die Beteiligungsverwaltung räumte ein, dass die Konstituierung des Aufsichtsrates später als vorgesehen erfolgt sei. Die Kontrollfunktion sei jedoch gewährleistet gewesen. Den Einfluss auf das Unternehmen M habe man hinsichtlich der Gesellschafterverhältnisse und der Vertretung des Geschäftsführers im Aufsichtsrat des Unternehmens M als angemessen eingeschätzt.

4.3 Geschäftstätigkeit

4.3.1 Erwerb des Unternehmens M

Der Unternehmenskauf wäre ohne die Übernahme der Risiken nicht zustande gekommen. Die MHS habe im Nachhinein keinen Schaden gehabt.

4.3.2 Sanierungsauftrag

Die Unternehmenssanierung habe sich schwieriger als ursprünglich angenommen gestaltet. Als sich die Privatisierungsmöglichkeit geboten hatte, sei diese aus damaliger Sicht wahrzunehmen gewesen. Die Wertung des Freistaatengagements als reine Maklerfunktion könne man nicht mittragen, da es eine frühere Liquidation des Unternehmens M verhindert habe.

4.3.3 Verkauf des Tochterunternehmens M

Die Unternehmensgutachten bezüglich der finanziellen Beurteilung auf Kaufinteressenten seien nicht so eindeutig ausgefallen und hätten zumindest einen Notverkauf an einen der Kandidaten gerechtfertigt.

Die Zweifel an der Bonität des Erwerbers seien zum damaligen Zeitpunkt nicht so erheblich gewesen, um den Verkauf scheitern zu lassen. Nach Auffassung der Beteiligungsverwaltung hätten die dargestellten Zweifel an der Bonität des Erwerbers das Schadensersatzrisiko nicht erhöht. Die Arbeitsplatzzusagen der Treuhandanstalt/BvS

seien vollständig erfüllt worden und die MHS hätte eine schuldbefreiende Erklärung der BvS 1998 erhalten.

4.3.4 Beendigung der Gesellschaft

Eine frühere Liquidierung des Beteiligungsunternehmens habe man wegen den offenen Rechts- und Abtretungsfragen nicht für praktikabel gehalten. Die Liquidationskosten würden über einen Pauschalbetrag abgerechnet.

III. Kommunen

Stand der Prüfung der Kommunen und besondere Prüfungsergebnisse

42

105 von 500 Gemeinden mit bis zu 20.000 EW haben die seit 01.04.2003 vorgeschriebene örtliche Prüfung bereits eingerichtet.

In einigen überörtlichen Prüfungen wurden gravierende Verstöße gegen den Grundsatz der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit beanstandet. Allgemein war festzustellen, dass Kommunen häufig offene Forderungen nicht bzw. nicht rechtzeitig einziehen.

1 Entwicklung der örtlichen und überörtlichen Rechnungsprüfung in den Kommunen

1.1 Örtliche Rechnungsprüfung

Seit In-Kraft-Treten des Gesetzes zur Änderung des kommunalen Wirtschaftsrechts und des Sächsischen Wassergesetzes am 01.04.2003 ist die örtliche Rechnungsprüfung für alle Gemeinden unabhängig von der Größenklasse obligatorisch. Für Gemeinden mit weniger als 20.000 EW bestehen neben der Einrichtung eines eigenen RPA bzw. der Beauftragung eines anderen kommunalen RPA die Möglichkeiten, einen geeigneten Bediensteten als Rechnungsprüfer zu bestellen oder sich eines anderen kommunalen Rechnungsprüfers, eines Wirtschaftsprüfers bzw. einer Wirtschaftsprüfungsgesellschaft zu bedienen.

Mit der Einführung des örtlichen Prüfungswesens als obligatorische Aufgabe für alle Gemeinden hat der Gesetzgeber eine wiederholte Empfehlung des SRH¹⁾ umgesetzt.

Viele Gemeinden, die bisher gesetzlich nicht dazu verpflichtet waren, nutzten bereits die örtliche Prüfung, um ggf. Fehlentwicklungen im kommunalen Haushalt frühzeitig zu erkennen. So stellen 21 % der zum 01.01.2003 bestehenden Gemeinden mit bis zu 20.000 EW das örtliche Prüfungswesen durch eigene RPÄ/Rechnungsprüfer bzw. Beauftragung anderer kommunaler RPÄ/Rechnungsprüfer sicher.

Im Freistaat Sachsen waren zum 01.01.2003 in jedem der 22 Landkreise, in den 27 Städten mit mehr als 20.000 EW und in 10 Städten mit bis zu 20.000 EW RPÄ eingerichtet. Daneben hatten 18 Kommunen einen Rechnungsprüfer bestellt und weitere 77 bedienten sich anderer kommunaler RPÄ bzw. Rechnungsprüfer.

¹⁾ Vgl. Jahresberichte 2000 und 2001 des SRH, Beitrag Nr. 38.

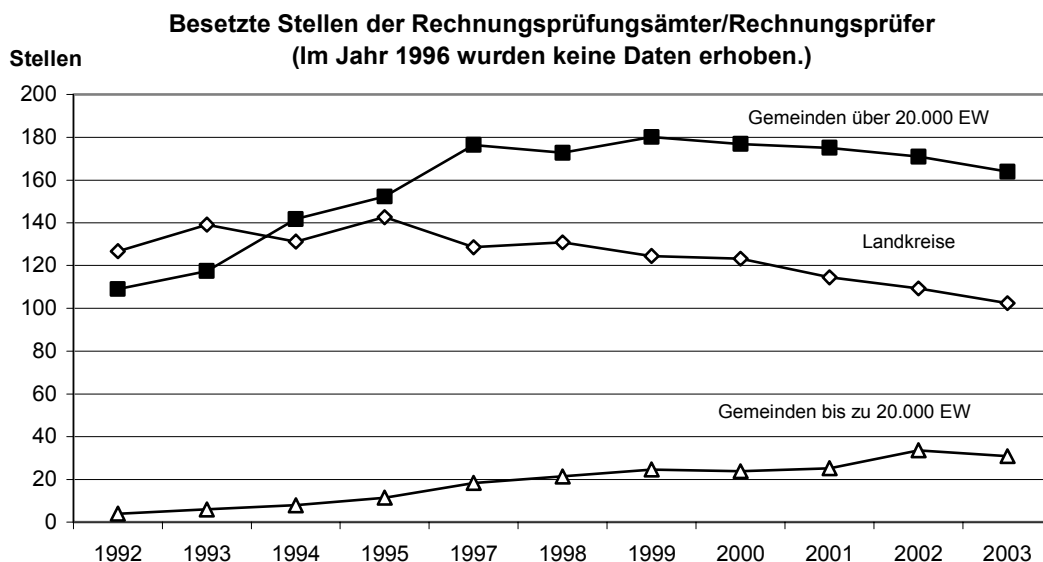
Der Personalbestand der RPÄ betrug zum 01.01.2003:

	Stellen		Stellen je 10.000 EW			
	Plan	Ist	Plan von - bis	Durchschnitt	Ist von - bis	Durchschnitt
Landkreise	111,1	102,4	0,26 - 0,54	0,39	0,26 - 0,49	0,36
Kommunen mit mehr als 20.000 EW	169,6	163,9	0,42 - 1,30	0,81	0,42 - 1,30	0,78
Kommen mit bis zu 20.000 EW	17,8	16,6	0,59 - 2,96	1,18	0,00 - 2,96	1,10
Gesamt	298,5	282,9	0,26 - 2,96	-	0,00 - 2,96	-

Die Personalausstattung der kommunalen RPÄ, insbesondere die der Landkreise und Gemeinden mit mehr als 20.000 EW, ist weiter zurückgegangen. Die RPÄ der Gemeinden mit mehr als 20.000 EW haben im Vergleich zum Vorjahr ihre Planstellen um rd. 11 Stellen und ihre Stellenbesetzung um 7 Stellen reduziert. Die RPÄ der Landkreise haben im Vergleich zum Vorjahr insgesamt rd. 8 Planstellen und die Stellenbesetzung um rd. 7 Stellen abgebaut.

Die gewachsene Fachkompetenz in den kommunalen RPÄ sollte - soweit sich Entlastungen infolge der Änderung der SächsGemO zum 01.04.2003 ergeben - dazu genutzt werden, die vorgeschriebene örtliche Rechnungsprüfung für alle sächsischen Kommunen sicherzustellen. Die Übernahme von Prüfungsleistungen für Dritte wird künftig in verstärktem Maße auf die kommunalen RPÄ zukommen.

Die Stellenbesetzung der RPÄ bzw. mit Rechnungsprüfern hat sich von 1992 bis 2003 wie folgt entwickelt:



1.2 Überörtliche Kommunalprüfung

Seit dem 01.04.2003 ist nach § 108 SächsGemO der SRH überörtliche Prüfungsbehörde für alle sächsischen Gemeinden. Danach ist der SRH künftig auch für die überörtliche Prüfung der 119 Gemeinden mit bis zu 2.000 EW, die am 01.01.2003 existierten, zuständig.

In den Jahren 2001 und 2002 wurden vom SRH und seinen StRPrÄ folgende Einrichtungen geprüft:

	Anzahl der zu Prüfenden (Bestehende)	Prüfungen in den Jahren	
		2001	2002
Landkreise	22	6	8
Kreisfreie Städte	7	3	8
Gemeinden über 2.000 EW	401	97	111
Verwaltungsverbände	10	4	2
Kommunale Stiftungen	46	7	2
Eigenbetriebe	165	7	3
Zweckverbände	226	102	76
Regionale Planungsverbände	5	3	2
Krankenhäuser ²⁾	10	-	-
Sonstige Verwaltungen	3	-	-
Summe	895	229	212

Darüber hinaus existierten am 31.12.2002 insgesamt 396³⁾ kommunale GmbH und GmbH & Co. KG mit einer unmittelbaren kommunalen Beteiligung von mindestens 75 %.

Mit In-Kraft-Treten der Änderungen der Gemeindeordnung für den Freistaat Sachsen am 01.04.2003 wurden erstmalig in einem Bundesland Regelungen im Gemeindegewirtschaftsrecht geschaffen, die der zunehmenden Verlagerung des kommunalen Vermögens und der kommunalen Aufgabenerfüllung in Unternehmen des privaten Rechts durch eine Erweiterung der öffentlichen Finanzkontrolle auf diese Bereiche Rechnung tragen. In Verbindung mit der überörtlichen Prüfung der Gemeinden, Landkreise, Zweckverbände und Verwaltungsverbände wird damit künftig eine umfassende Beurteilung der Leistungsfähigkeit der Kommunen ermöglicht.

Zur Wahrnehmung dieser neuen Aufgabe werden zusätzliche finanzielle Mittel benötigt, da die vorhandene Personalkapazität zur Erfüllung bestehender Aufgaben bemessen wurde. Der SRH benötigt dafür nach jetzigen Schätzungen etwa 10 Stellen ab dem Haushaltsplan 2004/2005. Im Übrigen wurde dem SRH mit der erwähnten Gesetzesänderung auch die überörtliche Prüfung der Gemeinden mit bis zu 2.000 EW ohne Personalverstärkung übertragen.

²⁾ Es handelt sich hier um Krankenhäuser unterschiedlicher Rechtsformen (Anstalten des öffentlichen Rechts, Staatsbetriebe und Regiebetriebe).

³⁾ Nach Angaben des Statistischen Landesamtes des Freistaates Sachsen.

Die Zahl der Stellen des SRH mit seinen StRPrÄ für die überörtliche Kommunalprüfung entwickelte sich seit dem Jahr 2000 wie folgt:

Stellen	2000	2001	2002	2003
Soll	93	94	95	95
Ist	93	94	95	95

Der SRH und seine StRPrÄ haben mehrfach festgestellt, dass Prüfungsfeststellungen aus vorangegangenen überörtlichen Prüfungen nicht beachtet wurden. Die Rechtsaufsichtsbehörden werden ersucht, den Abschluss der überörtlichen Prüfung erst dann zu bestätigen, wenn die wesentlichen Beanstandungen erledigt sind. Gegebenenfalls sollten sie mit den ihnen zur Verfügung stehenden rechtsaufsichtlichen Instrumenten auf die dauerhafte Umsetzung von Prüfungsfeststellungen hinwirken.

In den weiteren Ausführungen werden beispielhaft Feststellungen aus überörtlichen Kommunalprüfungen dargestellt.

2 Wesentliche Einzelfeststellungen aus dem Bereich der überörtlichen Kommunalprüfung

2.1 Im Landkreis Weißeritzkreis wurde im August des Jahres 2002 mit einem leitenden Angestellten ein Aufhebungsvertrag geschlossen. Neben einer Abfindung in Höhe von 25.000 € sollten dem Angestellten nach dem Aufhebungsvertrag vor seinem „Auscheiden aus dem Arbeitsprozess“ der gesamte Jahresurlaub und die volle Weihnachtzuwendung für das Jahr 2002 gewährt werden. Die Abfindung in Höhe von 25.000 € und die volle Weihnachtzuwendung für das Jahr 2002 wurden dem Angestellten auch tatsächlich ausgezahlt. Der Jahresurlaub wurde bis zur Beendigung des Arbeitsverhältnisses mit dem Landkreis bis auf fünf Tage Resturlaub in Anspruch genommen. Bereits Anfang Juli 2002 und damit vor Abschluss des Aufhebungsvertrages wurde der betreffende Angestellte in einer anderen Gebietskörperschaft in ein kommunales Wahlamt gewählt, welches nicht nur eine höhere Stellung, sondern auch eine erhebliche finanzielle Verbesserung mit sich brachte. Dies war im Landkreis auch bekannt. Das Arbeitsverhältnis mit dem Landkreis endete am 04.10.2002. Zum 05.10.2002 erfolgte die Berufung in das Beamtenverhältnis auf Zeit in der anderen kommunalen Körperschaft.

Grundlage des Aufhebungsvertrages sollte eine kreisinterne Abfindungsregelung zum sozialverträglichen Personalabbau sein, über die der Kreisausschuss am 14.05.2001 beschlossen hatte und die mit Schreiben vom 11.12.2001, unterschrieben von dem ausgeschiedenen Angestellten, in ihrer Geltungsdauer verlängert wurde. Der Landrat hatte von diesem Schreiben Kenntnis. Eine Beschlussfassung über die Verlängerung der Geltungsdauer ist zunächst nicht erfolgt.

Der ehemalige Angestellte und der Landkreis Weißeritzkreis führen in ihren Stellungnahmen aus, dass die Verlängerung im Auftrag des Landrates erfolgt sei.

Selbst wenn der Angestellte auf Weisung des Landrates gehandelt hätte, wäre dies nicht von Bedeutung, da der Kreistag über die Verlängerung der Geltungsdauer hätte beschließen müssen. Da die Abfindungsregelung des Landkreises damit zunächst rechtswidrig zustande gekommen und verlängert worden ist und ein Anspruch nach

Tarifvertrag auf eine Abfindung ausgeschlossen war, handelte es sich bei der Abfindungszahlung um eine freiwillige Leistung. Der Arbeitgeber kann zugunsten des Arbeitnehmers auch vom Tarifvertrag Abweichendes vereinbaren (§ 4 Abs. 3 TVG). Über eine freiwillige Leistung in der vereinbarten Höhe hätte nach der Hauptsatzung des Landkreises jedoch der Kreisausschuss beschließen müssen.

Zwar berührt die Verletzung der internen Zuständigkeiten die Wirksamkeit der im Außenverhältnis durch den Landrat getroffenen Vereinbarungen nicht. Durch die Vereinbarung einer Abfindung wurden im konkreten Fall jedoch nicht nur die internen Zuständigkeitsgrenzen überschritten, sondern es wurde auch grob gegen den Grundsatz der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit verstoßen.

Nachdem der Landrat im Rahmen der örtlichen Erhebungen des SRH am 27.03.2003 auf diese Problematik hingewiesen wurde, hat der Kreistag mit Beschluss vom 06.05.2003 die Abfindungsregelung bis zum 31.12.2003 verlängert.

Der ehemalige Angestellte hat in dem Schreiben vom 05.06.2003 seine Bereitschaft erklärt, die Abfindung „ohne Führung eines Rechtsstreits“ zurückzuzahlen, sofern das RP Dresden gleichfalls den Landkreis auffordert, entsprechende Maßnahmen einzuleiten.

Mit Beschluss vom 02.07.2003 hat der Kreistag nachträglich der Beendigung des Dienstverhältnisses mit dem ehemaligen Angestellten einschließlich der zwischen dem Landrat und dem Angestellten vereinbarten Abfindung zugestimmt.

Mit Schreiben vom 13.12.2002 beantragte der Landkreis eine Bedarfszuweisung nach § 22 Nr. 3 FAG zur Förderung eines sozialverträglichen Personalabbaus u. a. auch für den mit dem leitenden Angestellten geschlossenen Aufhebungsvertrag. Der Bewilligungsbehörde wurde in dem Antrag nicht mitgeteilt, dass der betreffende Angestellte in einer anderen Gebietskörperschaft in ein kommunales Wahlamt gewählt wurde und dieses Amt direkt nach dem Ausscheiden aus dem Arbeitsverhältnis mit dem Landkreis angetreten hat.

2.2 Der ehrenamtliche Bürgermeister der Stadt Grünhain benutzte im Jahr 2002 zu den von der Gemeinde bereits verwendeten eine zusätzliche Tankkarte. Mit Hilfe dieser Karte betankte er von Januar bis Anfang November 2002 für rd. 800 € seine Privatfahrzeuge. Die Tankrechnungen wurden mit einem der Tankstelle vorab geleisteten, für Betankungen im Rahmen einer ABM dienenden Betrag von 1.533,88 € (3.000 DM) verrechnet. Die Verwaltungsgemeinschaft, der die Stadt angehörte und die die anderen Tankkarten ausgegeben hatte, erfuhr von dieser Tankkarte nach eigener Darstellung erst im November 2002. Der ehrenamtliche Bürgermeister behauptet, die Betankungen seien durch dienstliche Verpflichtungen veranlasst gewesen.

2.3 Der Trinkwasserzweckverband Mildenu-Streckewalde verzichtete ohne triftigen Grund auf eine Vertragsstrafe von 34.920 € (68.298 DM) wegen nicht fristgerechter Fertigstellung einer Baumaßnahme und verstieß damit gegen den Grundsatz einer wirtschaftlichen und sparsamen Haushaltsführung (§ 72 Abs. 2 SächsGemO).

2.4 Der Zweckverband Wasser und Abwasser Vogtland nahm einen Kredit über rd. 4,6 Mio. € (9 Mio. DM) zu einem Zinssatz von 3,07 % auf. Das Geld wurde dem Konto des Zweckverbandes am 22.02.1999 gutgeschrieben. Am nächsten Tag legte der Zweckverband denselben Betrag bei der kontoführenden Bank als Termingeld zu einem Zinssatz von zunächst 2,8 % an. In der Zeit vom 01.03. bis 08.03.1999 wurde

der Anlagebetrag auf rd. 2,045 Mio. € (4 Mio. DM) verringert, der Zinssatz auf 2,9 % erhöht. Danach wurde die Geldanlage aufgelöst.

Am 23.11.1999 nahm der Zweckverband ein Darlehen von rd. 8,692 Mio. € (17 Mio. DM) zu einem Zinssatz von 3,45 % auf. Zwei Tage später legte er rd. 6,136 Mio. € (12 Mio. DM) zu einem Zinssatz von 2,86 %, später 2,81 %, bis zum 12.01.2000 an.

Am 18.12.2001 nahm der Zweckverband schließlich drei Kredite über insgesamt rd. 12,85 Mio. € (rd. 25,14 Mio. DM) zu einem Zinssatz von jeweils 4,1 % auf. Einen Tag später wurden 12,7 Mio. € (rd. 24,84 Mio. DM) zu 3,14 % als Termingeld bis zum 16.01.2002 angelegt.

Die nicht oder nicht in voller Höhe erforderlichen Kreditaufnahmen führten zu unnötigen Zinsausgaben von insgesamt rd. 14 T€.

2.5 Die Verschuldung der Gemeinde Deutzen betrug zum 31.12.2001 (ohne die nachstehend genannte Überbrückungshilfe) rd. 10,2 Mio. € (rd. 19,9 Mio. DM). Die Gemeinde zählte mit einer Pro-Kopf-Verschuldung von rd. 4.566 € (rd. 8.930 DM) zu den höchstverschuldeten sächsischen Kommunen. Zur Aufrechterhaltung ihrer Liquidität war sie ständig auf die Inanspruchnahme von Kassenkrediten angewiesen. Ab dem 2. Halbjahr 2001 konnte die Gemeinde ihren Rückzahlungsverpflichtungen aus Kreditaufnahmen mit eigenen finanziellen Mitteln nicht mehr nachkommen. Der Gemeinde wurde zur Bedienung des Schuldendienstes für den Zeitraum vom III. Quartal 2001 bis zum II. Quartal 2002 eine zinslos rückzahlbare Überbrückungshilfe in Höhe von rd. 856,8 T€ (rd. 1.675,7 TDM) vorläufig gewährt. Eine wesentliche Ursache für die finanzielle Lage der Gemeinde waren außerhalb des Haushalts genehmigte Kreditaufnahmen aus den Jahren bis 1994 zur Sanierung kommunaler Wohnungen, deren geplanter Verkauf zum Zwecke der Refinanzierung bisher überwiegend scheiterte.

2.6 Die Gemeinde Bockelwitz erhebt in ihrer „Schulküche“ keine kostendeckenden Entgelte. Der Kostendeckungsgrad betrug z. B. in den Jahren 1999 und 2000 lediglich rd. 68 % bzw. rd. 73 %.

Für die Bereiche Schule, Kindergarten, Rentner und Zivildienstleistende wurde 2002 eine Stützung der Mittagessen aus dem Gemeindehaushalt beschlossen. Die Höhe der Stützung betrug danach zwischen 0,85 und 1,90 € je Mittagessen. Die darüber hinaus durch die Küche mitversorgten „Erwachsenen“ gehörten nach dem Beschluss des Gemeinderates nicht zum gestützten Kreis der Essensteilnehmer. Tatsächlich wurde im Ergebnis das Mittagessen für alle Essensteilnehmer aus dem Gemeindehaushalt gestützt.

2.7 Unter der Haushaltsstelle für „Aus- und Fortbildung“ verbuchte die Gemeinde Wermisdorf im Jahr 2001 Ausgaben in Höhe von rd. 716 € (rd. 1.400 DM) für eine Fahrt der Mitarbeiter der Verwaltung mit einem Sonderbus in die Landeshauptstadt (einschließlich der Ausgaben für Stadtrundfahrt und Stadtrundgang). Nach Auskunft des Bürgermeisters sollte diese Veranstaltung der Weiterbildung der Mitarbeiter dienen.

2.8 Der Bürgermeister dieser Gemeinde veröffentlichte anlässlich seiner Wahl im Juni 2001 eine Anzeige als Dank an die Bürger. Diese Anzeige mit einem Preis von 183,86 € (359,60 DM) ließ er aus Mitteln des Gemeindehaushalts bezahlen.

Mit Schreiben vom 25.04.2003 teilte der Bürgermeister mit, dass er zwischenzeitlich die Ausgaben für die Anzeige der Gemeinde erstattet hat.

2.9 Die Gemeinde Neukirch hatte im Jahr 2002 erhebliche Schwierigkeiten mit der Einführung eines neuen Programms für das Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen, das lt. Vertrag mit dem Softwareunternehmen auch auf die kaufmännische Buchführung anzuwenden sein sollte. Trotz erheblichen personellen Aufwands gelang es im Jahr 2002 nicht, das Programm für den Eigenbetrieb Abwasser nutzbar zu machen. Dessen Buchführung „ruhte“ während des gesamten Geschäftsjahres 2002. Die Gemeindeverwaltung zeigte sich optimistisch, die Probleme im Jahr 2003 „in den Griff“ zu bekommen.

2.10 Der Stadtrat der Stadt Seifhennersdorf stimmte 1999 der Stundung von rd. 10.000 € Vermessungskosten für eine Privatfirma zu. Diese zahlte bis August 1999 die ersten zwei Raten, seit dem blieben aber weitere Zahlungen aus. Bis Februar 2003 wurde die Firma nicht gemahnt. Die Restschuld von 8.500 € zzgl. Stundungs- und Verzugszinsen ist unverzüglich durch die Stadtkasse einzuziehen.

2.11 Der Abwasserzweckverband Untere Mandau verstieß in besonderem Maße gegen die Grundsätze ordnungsgemäßer Buchführung gem. § 22 GemKVO, indem das Kassenbuch für die Barkasse mit Bleistift geführt wurde. Auch wurden unzulässige Radierungen festgestellt. Der Abwasserzweckverband sagte umgehende Änderung zu.

2.12 Durch Mängel im Mahnwesen kam es in einigen Zweckverbänden zu Einnahmeverlusten infolge von Verjährungen. Bei Beauftragung von Geschäftsbesorgern war nicht immer deutlich, wer für das Mahnwesen zuständig war. Es gab auch Unklarheiten über die Festsetzung von Mahngebühren und Verzugszinsen. Ein zeitnahes Mahnwesen wurde gefordert.

2.13 Der Abwasserzweckverband Pulsnitztal ließ Versäumnisse im Mahnwesen zu. So erfolgten die ersten Zahlungserinnerungen regelmäßig erst zwei Jahre nach Fälligkeit.

Die Kommunalfinanzen im Jahr 2002 wurden bei den Einnahmen und Ausgaben stark von den Maßnahmen zur Beseitigung der Schäden des Augusthochwassers beeinflusst. Die dadurch erhöhten Einnahmen, denen bis Ende 2002 noch keine Ausgaben in entsprechender Höhe gegenüberstanden, trugen maßgeblich zum insgesamt positiven Finanzierungssaldo bei.

Die anhaltend angespannte Finanzsituation spiegelt sich vor allem in einer geringen Nettoinvestitionsrate, einer zu hohen rechnerischen Tilgungszeit und gesunkenen eigenen Mitteln zur Finanzierung von Investitionen wider.

1 Vorbemerkungen

Die Angaben zur Situation der Kommunalhaushalte¹⁾ im Jahr 2002 basieren, soweit nicht anders vermerkt, auf der vierteljährlichen Kassenstatistik der Gemeinden und Gemeindeverbände²⁾. Die angegebenen Veränderungsdaten zum Vorjahr beziehen sich entsprechend auf die Vergleichswerte der Kassenstatistik 2001.³⁾ Allen anderen Angaben sowie den Betrachtungen zur Entwicklung der Nettoinvestitionsrate und der Rücklagen liegt die Jahresrechnungsstatistik der Gemeinden und Gemeindeverbände zugrunde.⁴⁾ Bedeutende Finanzpositionen der Kommunalhaushalte im Freistaat Sachsen wurden denen der einzelnen neuen Länder sowie denen der alten und neuen Länder⁵⁾ insgesamt gegenübergestellt.

Allen Werten liegen der Gebietsstand vom 01.01.2002 und die EW-Zahlen vom 30.06. des jeweiligen Jahres zugrunde.

Die Gesamteinnahmen und -ausgaben der Kommunalhaushalte sind um die Schuldenaufnahmen und -tilgungen am Kreditmarkt und beim sonstigen öffentlichen Bereich, die Rücklagenbewegungen, die Deckung von Fehlbeträgen aus Vorjahren, die haushaltstechnischen Verrechnungen und die Zahlungen von gleicher Ebene (Zahlungen der Kommunalhaushalte untereinander) bereinigt. Bei der Betrachtung der Einnahmen und Ausgaben in den einzelnen sächsischen Gebietskörperschaften bleiben die Zahlungen von gleicher Ebene, im Unterschied zur amtlichen Statistik, wegen ihrer tatsächlichen finanzwirtschaftlichen Bedeutung einbezogen.

1) Landkreise, Kreisfreie Städte, kreisangehörige Gemeinden, Landeswohlfahrtsverband und Verwaltungsverbände.

2) Zu den Gemeindeverbänden zählen die Landkreise, der Landeswohlfahrtsverband und die Verwaltungsverbände.

3) Bei den Übersichten können durch Rundungen Differenzen in den Salden entstehen.

4) Den Daten der Jahresrechnungsstatistik fehlt zwar die unmittelbare Aktualität der Kassenstatistik, sie erfasst jedoch die für die genannten Betrachtungen relevanten Abschlussbuchungen sachgerecht.

5) Alte Länder - ohne Berlin, Bremen und Hamburg.

2 Einnahmen- und Ausgabenentwicklung

2.1 Gesamtbeurteilung

Die Einnahmen- und Ausgabenentwicklung der sächsischen Kommunen im Jahr 2002 war stark von den Maßnahmen zur Beseitigung der Hochwasserschäden bestimmt. Nach dem vorläufigen Ergebnis einer Sondererhebung des Statistischen Landesamtes von ausgewählten Einnahmen und Ausgaben zu „Kosten des Augusthochwassers 2002 und Abwicklung der Folgen (einschließlich Wiederaufbau)“ (Gliederung 17) flossen den Kommunalhaushalten aus diesem Anlass 2002 insgesamt rd. 379 Mio. € zu, ausgegeben wurden rd. 345 Mio. €. Dieser positive Finanzierungssaldo von rd. 35 Mio. € trug maßgeblich zum Gesamtfinanzierungssaldo von rd. 47 Mio. € bei und beruht damit hauptsächlich auf dem Teil der Einnahmen zur Beseitigung der Hochwasserschäden, denen bis Ende 2002 noch keine Ausgaben gegenüberstanden.

Aufgrund dieser Sondersituation stiegen die Einnahmen und Ausgaben der laufenden Rechnung und vor allem die Einnahmen der Kapitalrechnung gegenüber dem Vorjahr an. Die Ausgaben der Kapitalrechnung waren weiter rückläufig.

Die beträchtlichen Einnahmезuwächse der laufenden Rechnung wurden vor allem durch stark erhöhte Zuweisungen (ohne Schlüsselzuweisungen) und Zuschüsse möglich. Die Gesamtsteuereinnahmen dagegen sanken das dritte Jahr in Folge. Bei den Ausgaben der laufenden Rechnung gab es vor allem einen Anstieg im Bereich des laufenden Sachaufwandes, bei den sozialen Leistungen und den Zuweisungen und sonstigen Zuschüssen für laufende Zwecke. Der Überschuss der laufenden Rechnung verringerte sich 2002 weiter und betrug nur noch rd. 279 Mio. €.

Die Einnahmen der Kapitalrechnung stiegen erstmals seit 1995 wieder an, lagen allerdings weit unter den Werten der Jahre bis 2000. Hauptursache waren die stark gestiegenen Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen. Dem standen sinkende Einnahmen aus der Veräußerung von Grundstücken, der Veräußerung von Beteiligungen und Rückflüsse von Kapitaleinlagen sowie geringere Beiträge und ähnliche Entgelte gegenüber. Die Bedeutung der Vermögensverkäufe für die Einnahmen der Kommunen geht somit weiter zurück. Die folgende Tabelle gibt einen Überblick über die wichtigsten Einnahmen und Ausgaben sowie über starke Schwankungen gegenüber dem Jahr 2001. In wesentlichen Positionen wurden zusätzlich die durch das Augusthochwasser 2002 bedingten Einnahmen und Ausgaben dargestellt.

	2001	2002			Veränderung gegenüber dem Vorjahr %
	Mio. €	Mio. €	davon Augusthochwasser Mio. €	€/EW	
Bereinigte Gesamteinnahmen	7.432	7.697		1.763	3,6
<u>Einnahmen der laufenden Rechnung</u>	<u>6.020</u>	<u>6.171</u>		<u>1.413</u>	<u>2,5</u>
davon:					
Steuern (netto)	1.383	1.352		310	-2,3
darunter:					
Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	357	330		75	-7,7
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	144	143		33	-1,0
Gewerbsteuer (netto)	500	487		112	-2,7
Grundsteuer A und B	365	377		86	3,1
Schlüsselzuweisungen vom Land	2.641	2.641		605	0,0
Bedarfs- und sonstige allgemeine Zuweisungen vom Land	35	103	31	24	197,7
Zuweisungen und Zuschüsse für laufende Zwecke	445	630	138	144	41,8
Gebühren, zweckgebundene Abgaben	575	553		127	-3,9
<u>Einnahmen der Kapitalrechnung</u>	<u>1.412</u>	<u>1.526</u>		<u>349</u>	<u>8,1</u>
davon:					
Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen	1.054	1.268	156	290	20,2
Veräußerung von Grundstücken	196	164		38	-16,3
Veräußerung von Beteiligungen und Rückflüsse von Kapitaleinlagen	94	25		6	-72,9
Beiträge und ähnliche Entgelte	49	37		8	-24,7
Bereinigte Gesamtausgaben	7.511	7.649		1.752	1,8
<u>Ausgaben der laufenden Rechnung</u>	<u>5.685</u>	<u>5.892</u>		<u>1.349</u>	<u>3,6</u>
davon:					
Personalausgaben	2.095	2.111	13	483	0,8
laufender Sachaufwand	1.362	1.412	36	323	3,7
Zuweisungen und sonstige Zuschüsse für laufende Zwecke	621	690	88	158	11,2
soziale Leistungen und Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG)	1.066	1.104		253	3,5
<u>Ausgaben der Kapitalrechnung</u>	<u>1.826</u>	<u>1.757</u>		<u>402</u>	<u>-3,8</u>
davon:					
Sachinvestitionen	1.520	1.469	80	336	-3,4
darunter: Baumaßnahmen	1.283	1.249	76	286	-2,7
Finanzierungssaldo	-80	47		11	

Die Kommunen der neuen Bundesländer wiesen 2002 ein durchschnittliches Finanzierungsdefizit von rd. 17 € pro EW, die der alten Bundesländer sogar von rd. 72 € pro EW auf.

Während die kreisangehörigen Gemeinden und Landkreise das vierte Jahr in Folge einen positiven Finanzierungssaldo verbuchen konnten, war er in der Kassenstatistik der Kreisfreien Städte im gleichen Zeitraum negativ. Wie 2001 reichten auch 2002 in den Kreisfreien Städten bereits die Einnahmen der laufenden Rechnung nicht aus, deren Ausgaben zu decken.

	Einnahmen		Ausgaben Mio. €		Finanzierungssaldo	
	2001	2002	2001	2002	2001	2002
<u>Laufende Rechnung</u>						
Kreisfreie Städte	2.419	2.423	2.443	2.447	-24	-24
kreisangehörige Gemeinden	2.400	2.513	2.140	2.256	259	257
Landkreise	1.588	1.629	1.480	1.582	108	47
Landeswohlfahrtsverband	395	419	404	419	-9	-1
Verwaltungsverbände	6	7	6	7	0	0
<u>Kapitalrechnung</u>						
Kreisfreie Städte	556	575	784	690	-228	-115
kreisangehörige Gemeinden	686	751	849	846	-163	-96
Landkreise	188	218	212	239	-24	-21
Landeswohlfahrtsverband	0	0	0	0	0	0
Verwaltungsverbände	0	0	0	0	0	0
<u>Gesamt</u>						
Kreisfreie Städte	2.975	2.998	3.227	3.137	-251	-139
kreisangehörige Gemeinden	3.086	3.263	2.989	3.103	97	161
Landkreise	1.776	1.847	1.692	1.821	84	26
Landeswohlfahrtsverband	395	419	404	420	-9	-1
Verwaltungsverbände	6	7	6	7	0	0

2.2 Quoten und Ländervergleiche im Überblick

Einzelne Quoten⁶⁾ entwickelten sich bei den sächsischen Kommunen wie folgt:

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
						%					
Steuerdeckungsquote	7,1	9,1	11,3	12,2	11,8	13,3	16,6	18,7	18,4	18,4	17,7
Schlüsselzuweisungsquote	27,2	30,0	35,6	39,9	39,9	40,3	40,5	40,7	42,4	43,7	42,8
Personalausgabenquote	50,8	48,6	41,2	39,8	40,4	41,5	40,5	39,9	39,1	36,9	35,8
Sozialleistungsquote	8,7	13,7	22,8	24,3	20,6	16,3	15,2	15,7	17,0	18,5	18,7
Investitionszuweisungsquote	72,6	65,4	53,6	57,7	57,1	47,1	50,9	58,0	61,5	66,8	75,7
Investitionsquote	34,4	33,1	32,2	28,7	26,3	24,2	24,0	22,6	21,8	20,4	19,2

- ⁶⁾ Steuerdeckungsquote: Prozentualer Anteil der Steuereinnahmen (netto) an den bereinigten Ausgaben insgesamt.
- Schlüsselzuweisungsquote: Prozentualer Anteil der allgemeinen Schlüsselzuweisungen an den bereinigten Einnahmen der laufenden Rechnung.
- Personalausgabenquote: Prozentualer Anteil der Personalausgaben an den bereinigten Ausgaben der laufenden Rechnung.
- Sozialleistungsquote: Prozentualer Anteil der sozialen Leistungen an den bereinigten Ausgaben der laufenden Rechnung.
- Investitionszuweisungsquote: Prozentualer Anteil der investiven Zuweisungen vom Land an den bereinigten Einnahmen der Kapitalrechnung.
- Investitionsquote: Prozentualer Anteil der Ausgaben für Sachinvestitionen an bereinigten Ausgaben insgesamt.

Der Vergleich mit anderen Bundesländern zeigt bei ausgewählten Einnahmen, Ausgaben und Quoten⁷⁾ für 2002 folgendes Bild⁸⁾:

	Steuern (netto)	Einnahmen aus Zuweisungen und Erstattungen (gesamt)	davon Schlüssel- zuweisungen € je EW	Perso- nal	Ausgaben für soziale Leistun- gen und AsylbLG	Sach- investi- tionen	Steuer- deckung	Quoten für Inves- titions- aus- gaben %	Zins- aus- gaben
Sachsen	310	1.101	605	483	253	336	17,7	19,2	3,8
Brandenburg	312	1.160	470	569	312	410	16,1	21,1	1,9
Mecklenburg- Vorpommern	266	1.155	445	524	358	357	13,4	17,9	3,4
Sachsen-Anhalt	302	1.197	588	625	334	340	15,4	17,3	3,5
Thüringen	269	1.016	473	506	186	371	16,2	22,3	4,1
Neue Länder	296	1.122	533	536	281	360	16,1	19,5	3,4
Alte Länder	688	569	259	520	386	297	35,0	15,1	3,5

2.3 Steuern

Die Verrechnung des zum 01.01.2002 erhöhten Kindergeldes⁹⁾ mit der Lohn- und Einkommensteuer zusammen mit hoher Arbeitslosigkeit trug zu einer weiteren starken Reduzierung dieser Einnahmen bei.

Die Gewerbesteuereinnahmen 2002 im Vergleich zu 2001 stiegen brutto um rd. 0,8 %. Da der Vervielfältiger für die Berechnung der Gewerbesteuerumlage sich jedoch insgesamt stark erhöhte, sanken die Gewerbesteuereinnahmen (netto) um rd. 2,7 %. Die vom BMI als Begründung für die Anhebung der Vervielfältiger im Steuersenkungsgesetz¹⁰⁾ herangezogenen erheblichen Gewerbesteuerermehreinnahmen durch gestreckte Abschreibungsmöglichkeiten wurden nicht bzw. nicht im erwarteten Umfang realisiert.

Bei den Einnahmen aus den Gemeindeanteilen an der Einkommensteuer und der Umsatzsteuer mussten der kreisangehörige und der kreisfreie Raum annähernd gleiche Rückgänge hinnehmen. Anders zeigte sich das Bild bei der Gewerbesteuer (netto). Hier sanken die Einnahmen der kreisangehörigen Gemeinden stark (rd. 7,1 %). Vereinzelt überstiegen in kleineren Gemeinden die Gewerbesteuerrückzahlungen sogar die Einnahmen aus der Gewerbesteuer. Demgegenüber konnten die Kreisfreien Städte ihre Einnahmen um rd. 1,2 % erhöhen. Vor allem die Gewerbesteuereinnahmen der Stadt Leipzig stiegen, nach starken Einbrüchen im Vorjahr, annähernd wieder auf das Niveau des Jahres 2000. Daraus resultierten mit rd. 0,5 % relativ geringe Rückgänge der Gesamtsteuereinnahmen (netto) bei den Kreisfreien Städten und mit rd. 3,9 % deutliche Einbußen der kreisangehörigen Gemeinden.

Die stabilste, stetig wachsende steuerliche Einnahmequelle ist weiterhin die Grundsteuer. Sie ist für die sächsischen Kommunen nach der Gewerbesteuer zur zweitgrößten Steuereinnahme geworden.

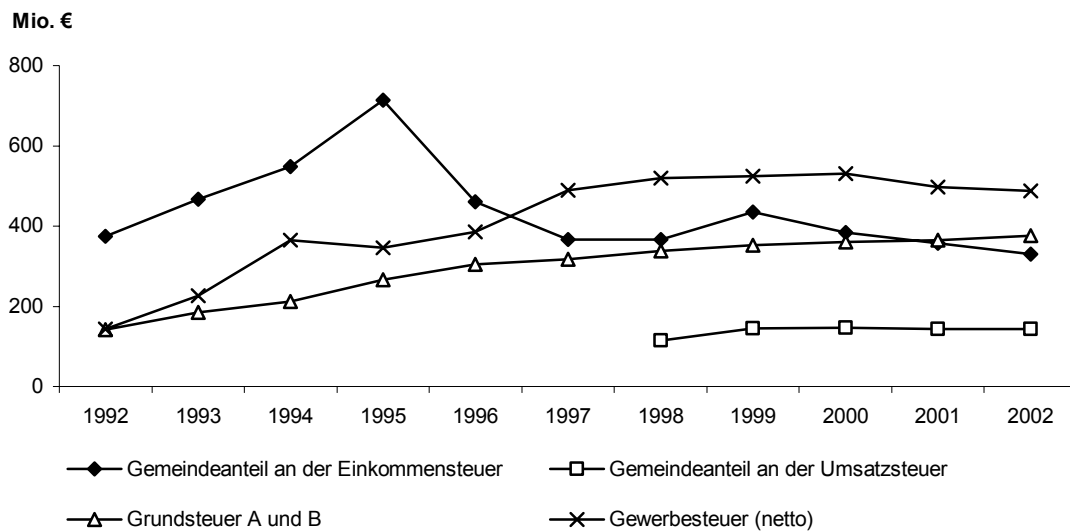
⁷⁾ Zinsausgabenquote: Prozentualer Anteil der Zinsausgaben an den bereinigten Ausgaben insgesamt.

⁸⁾ Der unterschiedliche Kommunalisierungsgrad in den einzelnen Bundesländern lässt keine absolute Vergleichbarkeit zu.

⁹⁾ Zweites Gesetz zur Familienförderung vom 16.08.2001.

¹⁰⁾ Gesetz zur Senkung der Steuersätze und zur Reform der Unternehmensbesteuerung vom 23.10.2000.

Entwicklung einzelner Steuerarten



Die Steuereinnahmen (netto) pro EW sanken von rd. 314 € (2001) auf rd. 310 € (2002).

Die Steuerdeckungsquote verringerte sich seit 1999 (rd. 18,7 %) stetig. Sie lag 2002 bei rd. 17,7 % und damit dennoch über dem Durchschnitt der Kommunen in den neuen Ländern (rd. 16,1 %). Der Vergleichswert in den alten Ländern beträgt dagegen 35,0 %.

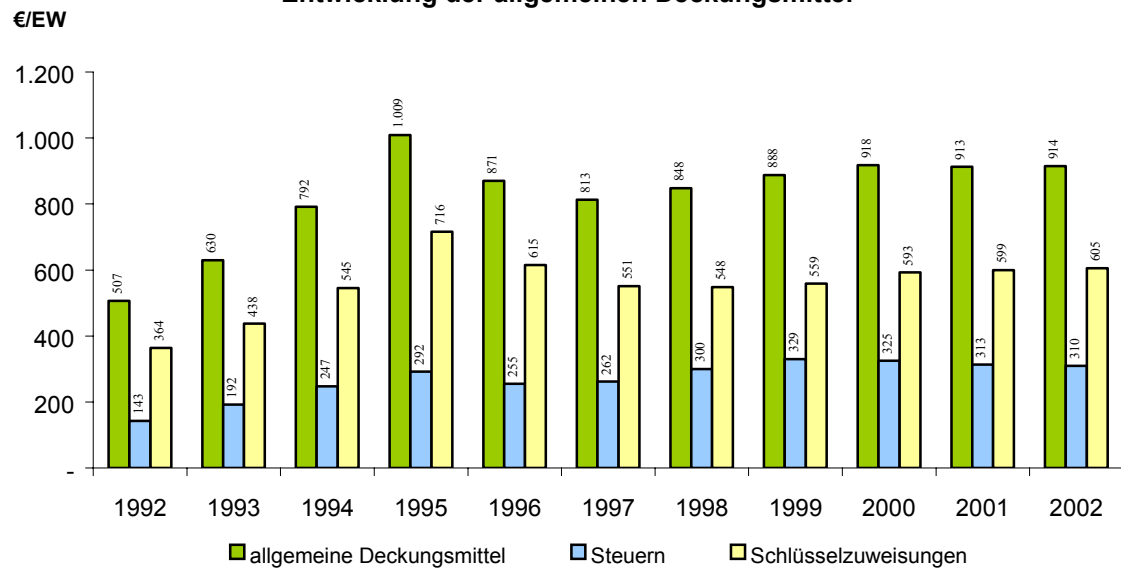
2.4 Zuweisungen und Erstattungen

Die anhaltend schwache Steuerkraft der sächsischen Kommunen muss über Finanzzuweisungen, insbesondere im Rahmen des FAG, kompensiert werden. Vor allem die Schlüsselzuweisungen haben die Aufgabe, die Finanzkraft der Kommunen grundsätzlich zu erhöhen und kommunale Steuerkraftdisparitäten auszugleichen. Sie stellen mit mehr als 40 % der Einnahmen der laufenden Rechnung (Schlüsselzuweisungsquote) weiterhin die zentrale Einnahmequelle der Kommunen dar.

Wegen absehbarer Steuermindereinnahmen wurden 2002 die allgemeinen Schlüsselzuweisungen um rd. 25,6 Mio. € aufgestockt¹¹⁾. Die Höhe der allgemeinen Schlüsselzuweisungen konnte damit gegenüber 2001 annähernd konstant gehalten werden. Die Einnahmen der sächsischen Kommunen aus Steuern (netto) und allgemeinen Schlüsselzuweisungen blieben mit rd. 914 € pro EW aufgrund der gesunkenen EW-Zahl gegenüber dem Vorjahr konstant. Im Durchschnitt entfielen in den alten Bundesländern auf jeden EW Einnahmen aus Steuern (netto) und Schlüsselzuweisungen in Höhe von rd. 947 €, während es in den neuen Bundesländern durchschnittlich nur rd. 829 € waren.

¹¹⁾ Diese Summe stand auf dem Weg der gegenseitigen Deckungsfähigkeit aus nicht abgerufenen Mitteln der Bedarfszuweisungen (§ 22 FAG) bereit.

Entwicklung der allgemeinen Deckungsmittel



Anmerkung: Allgemeine Zuweisungen wurden in der Darstellung vernachlässigt.

Dem Urteil des Verfassungsgerichtshofes des Freistaates Sachsen vom 23.11.2000 folgend¹²⁾, wird der Mehrbelastungsausgleich für übertragene Aufgaben innerhalb des FAG neu geregelt. Er erfolgt nicht mehr im Rahmen der steuerkraftabhängigen allgemeinen Schlüsselzuweisungen, sondern wird im Wege der Vorwegentnahme aus der Finanzausgleichsmasse in Form einer steuerkraftunabhängigen allgemeinen Zuweisung herbeigeführt. Der Mehrbelastungsausgleich findet damit vollständig statt. Werden künftig neue Aufgaben übertragen, erfolgt gleichzeitig ein Ausgleich der neu entstehenden Mehrbelastung über eine Aufstockung der Finanzausgleichsmasse.¹³⁾

Im Gegensatz zu den Schlüsselzuweisungen sind die Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen ebenso wie für laufende Zwecke, die Bedarfs- und sonstigen allgemeinen Zuweisungen stark gestiegen. Die Ursache ist überwiegend in den finanziellen Hilfen zur Beseitigung der Flutschäden zu suchen. Ein Vergleich mit den Vorjahreswerten ist deshalb nur bedingt aussagekräftig.

Die Einnahmen der anderen neuen Bundesländer aus Zuweisungen und Erstattungen insgesamt¹⁴⁾ liegen, mit Ausnahme von Thüringen, teilweise deutlich höher. Hierbei ist der unterschiedliche Kommunalisierungsgrad zu beachten.

¹²⁾ Az.: Vf. 53-II-97.

¹³⁾ Vgl. § 16 Drittes Gesetz zur Änderung des FAG vom 11.12.2002.

¹⁴⁾ Schlüsselzuweisungen, Bedarfs- und sonstige allgemeine Zuweisungen, Zuweisungen für laufende Zwecke, Erstattungen für Ausgaben des Verwaltungshaushalts, Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen.

2.5 Personalausgaben

Obwohl in den Kernhaushalten¹⁵⁾ 4.138 Mitarbeiter weniger beschäftigt waren als 2001, erhöhten sich die Personalausgaben insgesamt leicht. Dies ist hauptsächlich auf zusätzliches Personal zur Bewältigung der Folgen des Augusthochwassers zurückzuführen. In den einzelnen Gebietskörperschaften gab es folgende Veränderungen:

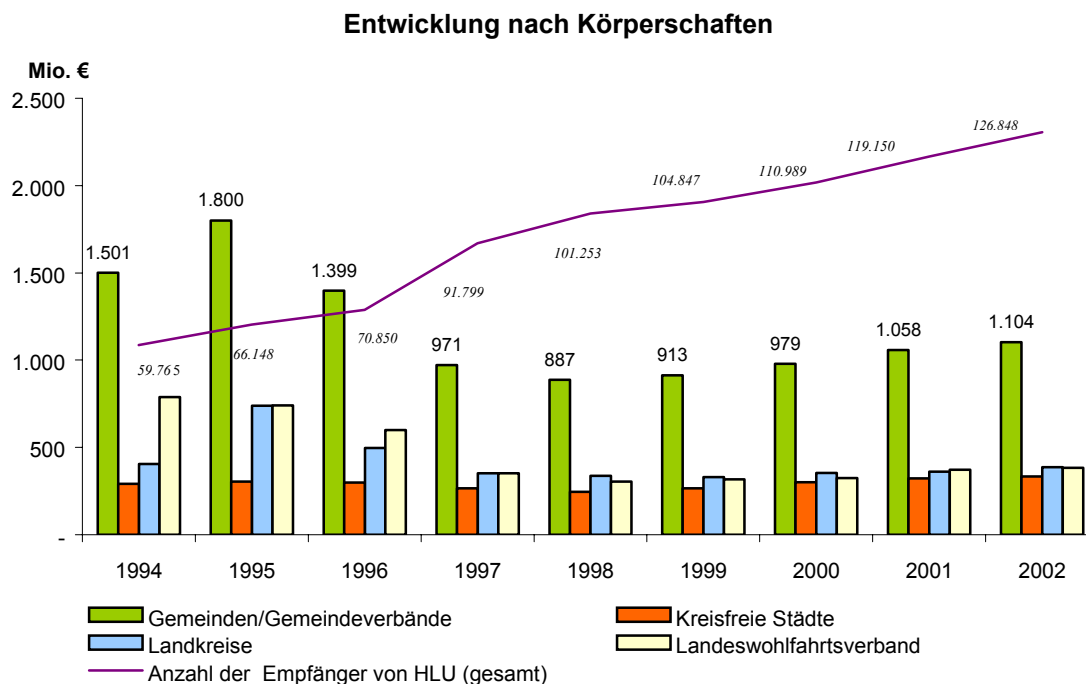
	2001	2002	davon August- hochwasser	Veränderung gegenüber dem Vorjahr %	2002 €/EW
	T€				
Kreisfreie Städte	835.253	848.048	300	1,5	563
kreisangehörige Gemeinden	879.891	875.238	12.443	-0,5	306
Landkreise	367.477	374.009	665	1,8	131
Landeswohlfahrtsverband	7.082	7.533		6,4	2
Verwaltungsverbände	5.041	6.059		20,2	94
Gesamt	2.094.744	2.110.887	13.408	0,8	483

Die einwohnerbezogenen Personalausgaben erhöhten sich erstmals wieder und stiegen von rd. 475 € (2001) auf rd. 483 € (2002), bei Vernachlässigung der flutbedingten Ausgaben auf rd. 480 €. Bemerkenswert sind die im Vergleich mit anderen Bundesländern wesentlich niedrigeren Personalausgaben der sächsischen Kommunen.

Im Vergleich mit den alten Bundesländern resultieren die geringeren Ausgaben vor allem aus dem niedrigeren Tarifniveau und geringeren Pensionslasten.

¹⁵⁾ Beschäftigungsbereich 21: Im Haushaltsplan brutto geführte Ämter und Einrichtungen.

2.6 Ausgaben für soziale Leistungen und Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz



Anmerkung: Die Ausgaben des Landeswohlfahrtsverbandes werden zu wesentlichen Teilen über die Landeswohlfahrtsumlage finanziert, die von den Kreisfreien Städten und den Landkreisen zu entrichten ist.

Nach dem starken Rückgang durch die Einführung der Pflegeversicherung stiegen die Ausgaben für soziale Leistungen und Leistungen nach dem AsylBLG seit 1999 wieder stetig an und belasten die Verwaltungshaushalte der Kommunen nachhaltig. Die demographische Entwicklung mit abnehmender Bevölkerung spiegelt sich in den Empfängerzahlen sozialer Leistungen nicht wider. Dort ist ein kontinuierlicher Zuwachs¹⁶⁾ zu verzeichnen.

Wie bereits im Vorjahr konnte der Landeswohlfahrtsverband auch 2002 keinen positiven Finanzierungssaldo erwirtschaften. Der Ausgleich des Fehlbetrages im Jahr 2001, Kostensteigerungen im Bereich der Eingliederungshilfe und notwendig gewordene Neueinstellungen von Mitarbeitern aufgrund von Aufgabenzuwachs trugen neben den um rd. 2,7 % gestiegenen Sozialausgaben dazu bei, dass sich die schwierige Situation des Jahres 2001 (Finanzierungsdefizit von rd. 9 Mio. €) trotz einer Erhöhung der Umlage des Landeswohlfahrtsverbandes um fast 5 % nicht entspannen konnte. Für 2003 war eine weitere starke Erhöhung der Umlage vorgesehen, deren Finanzierung in der herkömmlichen Form von den Landkreisen und Kreisfreien Städten als nicht mehr tragbar angesehen wurde. Sie wird nun teilweise durch Umschichtungen im FAG zu Lasten der investiven Schlüsselzuweisungen und der investiven Zweckzuweisungen für den Krankenhausbau finanziert und soll durch Einsparungen beim Landeswohlfahrtsverband selbst erfolgen. Ein Beitrag zur Lösung der akuten Finanzprobleme des Landeswohlfahrtsverbandes wird u. a. von einer Arbeitsgruppe mit Vorschlägen zur Kompensation weiterer Kostensteigerungen und einem in Auftrag gegebenen Gutachten erwartet. Der

¹⁶⁾ Zum Beispiel der in Werkstätten für Behinderte Tätigen oder der Bezieher von Sozialhilfe als Hilfe zum Lebensunterhalt.

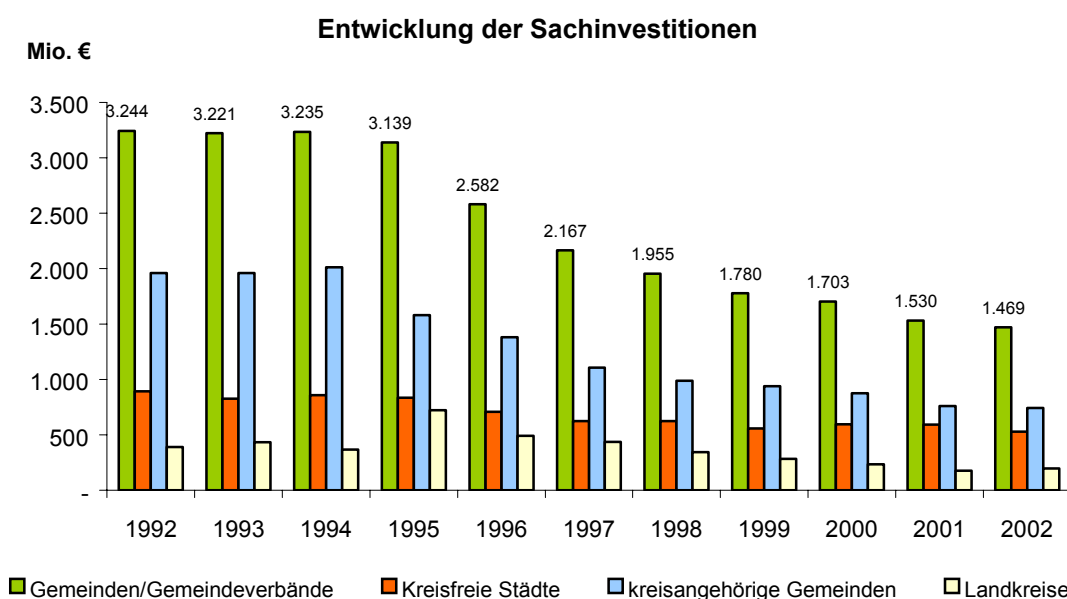
SRH geht davon aus, dass die Finanzierungslösung nicht erneut zu Lasten der investiven Schlüsselzuweisungen erfolgt.

Auch in den Kreisfreien Städten und Landkreisen, die als Träger der örtlichen Sozialhilfe und Jugendhilfe fungieren, lassen die stagnierenden bzw. rückläufigen Einnahmen aus allgemeinen Deckungsmitteln zusammen mit der angespannten Gesamtsituation und rückläufigen Bevölkerungszahlen weitere starke Ausgabenanstiege nicht zu, ohne die finanzielle Handlungsfähigkeit der Kommunen und damit ihr grundgesetzlich geschütztes Recht auf Selbstverwaltung einzuschränken. Dies muss im Rahmen der Gemeindefinanzreform auf Bundesebene beachtet werden.

2.7 Sachinvestitionen

Die Ausgaben für Baumaßnahmen, der wichtigsten kommunalen Sachinvestition¹⁷⁾, sanken im Jahr 2002 weniger stark als in den Vorjahren. Ohne die als Folgen der Flutkatastrophe getätigten Ausgaben von rd. 76 Mio. € ergibt sich jedoch ein ähnlich schlechtes Bild wie im Vorjahr, als die Bauausgaben um rd. 12,5 % zurückgingen.

Ein Vergleich der Kassenergebnisse zum 30.06.2002 mit denen zum 30.06.2001 zeigt einen Rückgang der Baumaßnahmen um rd. 9,6 %. Zu dem schlechten Ergebnis trägt vor allem der Rückgang bei den Kreisfreien Städten (rd. 11,8 %) und kreisangehörigen Gemeinden (rd. 9,3 %) bei.



In den sächsischen Kommunen wurden rd. 336 € pro EW für Sachinvestitionen ausgegeben. Alle anderen neuen Bundesländer weisen höhere Ausgaben in diesem Bereich auf. Damit verringert sich der Vorsprung der sächsischen Kommunen bei der investiven Entwicklung gegenüber anderen neuen Bundesländern weiter.

¹⁷⁾ Sachinvestitionen: Erwerb von Grundstücken und beweglichen Sachen des Anlagevermögens (einschließlich Leasingzahlungen) sowie Baumaßnahmen.

Die Investitionsquote lag im Jahr 1992 bei 34,4 % und hat sich bis zum Jahr 2002 auf 19,2 % verringert. Gegenwärtig liegt sie leicht unter dem Durchschnitt der neuen Bundesländer. In allen sächsischen Gebietskörperschaften gingen die Investitionsquoten seit 1992 zurück¹⁸⁾:

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
	%										
Kreisfreie Städte	27,0	24,3	24,5	22,7	19,0	16,7	19,3	17,6	18,1	18,7	16,9
Kreisangehörige Gemeinden	44,2	44,7	45,6	38,9	35,7	32,4	30,4	29,6	27,6	25,4	24,4
Landkreise	23,2	22,4	25,4	28,0	26,3	26,7	22,6	20,4	17,8	14,0	14,0

3 Finanzielle Leistungsfähigkeit

3.1 Nettoinvestitionsrate¹⁹⁾

Im Jahr 2001 sanken die Einnahmen der laufenden Rechnung um rd. 3 %, während die Ausgaben nur um rd. 1 % zurückgingen. Die schlechte Einnahmesituation wirkte sich unmittelbar auf die bereinigte Zuführung zum Vermögenshaushalt²⁰⁾ aus, die nur eine Höhe von rd. 365 Mio. € erreichte (2000: rd. 458 Mio. €). Gleichzeitig stieg die ordentliche Tilgung annähernd auf das hohe Niveau des Jahres 1999 an. Die Nettoinvestitionsrate²¹⁾ erreichte deshalb nicht annähernd den Wert des Jahres 2000, lag aber immer noch höher als in den übrigen Jahren nach 1995.

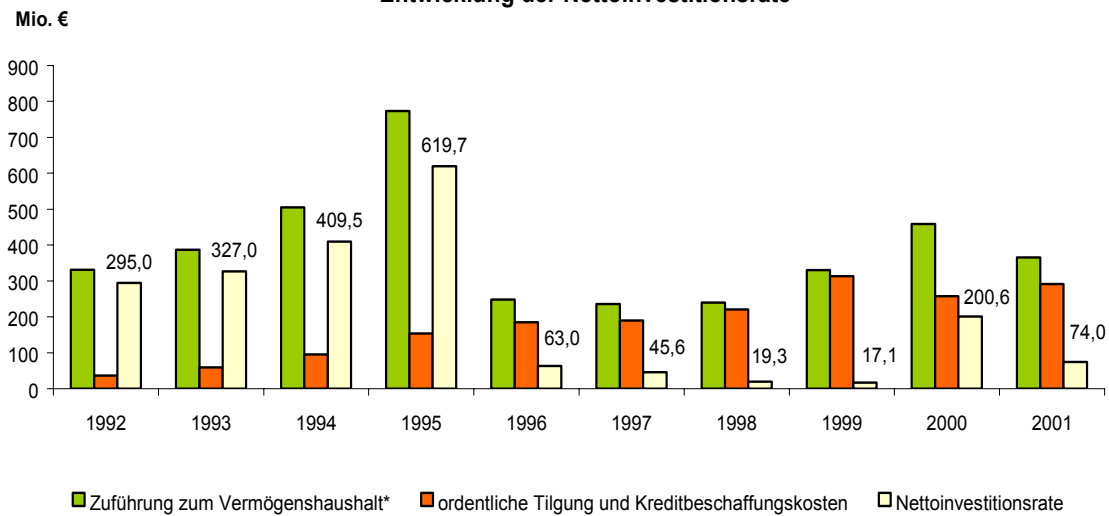
¹⁸⁾ Die Berechnung erfolgte ohne Berücksichtigung der Zahlungen gleicher Ebene.

¹⁹⁾ Bei der Betrachtung der Nettoinvestitionsrate und der Rücklagenbewegungen werden ausschließlich die Daten der Jahresrechnungsstatistik zugrunde gelegt. Dieser fehlt zwar die unmittelbare Aktualität der Kassenstatistik, sie erfasst jedoch die für die nachfolgenden Betrachtungen relevanten Abschlussbuchungen sachgerecht.

²⁰⁾ Zuführung zum Vermögenshaushalt abzüglich Zuführung vom Vermögenshaushalt.

²¹⁾ Sie entspricht dem Wert, der verbleibt, wenn von der bereinigten Zuführung zum Vermögenshaushalt die ordentliche Tilgung von Krediten und die Kreditbeschaffungskosten abgesetzt werden. Künftig ist mit In-Kraft-Treten der Verordnung des SMI über die kommunale Haushaltswirtschaft (KomHVO) zusätzlich die Belastung aus im Vermögenshaushalt veranschlagten kreditähnlichen Rechtsgeschäften zu berücksichtigen.

Entwicklung der Nettoinvestitionsrate



* Die Höhe der Zuführung zum Vermögenshaushalt 1995 war durch Sondereffekte u. a. im Bereich der Steuereinnahmen und bei den investiven Schlüsselzuweisungen, die noch im Verwaltungshaushalt vereinnahmt wurden, gekennzeichnet.

Besonders das Ergebnis der Kreisfreien Städte kann nicht zufrieden stellen. Diese konnten, wie bereits 1999, keine Nettoinvestitionsrate erwirtschaften. Auch ohne die hohen Tilgungen aus einer Anleihenfinanzierung²²⁾ hätte die bereinigte Zuführung zum Vermögenshaushalt bei weitem nicht ausgereicht, die (übrige) ordentliche Tilgung und die Kreditbeschaffungskosten zu decken.

Die kreisangehörigen Gemeinden und die Landkreise konnten ihre Nettoinvestitionsraten gegenüber 2000 erhöhen. Die Nettoinvestitionsraten der einzelnen Körperschaften entwickelten sich wie folgt:²³⁾

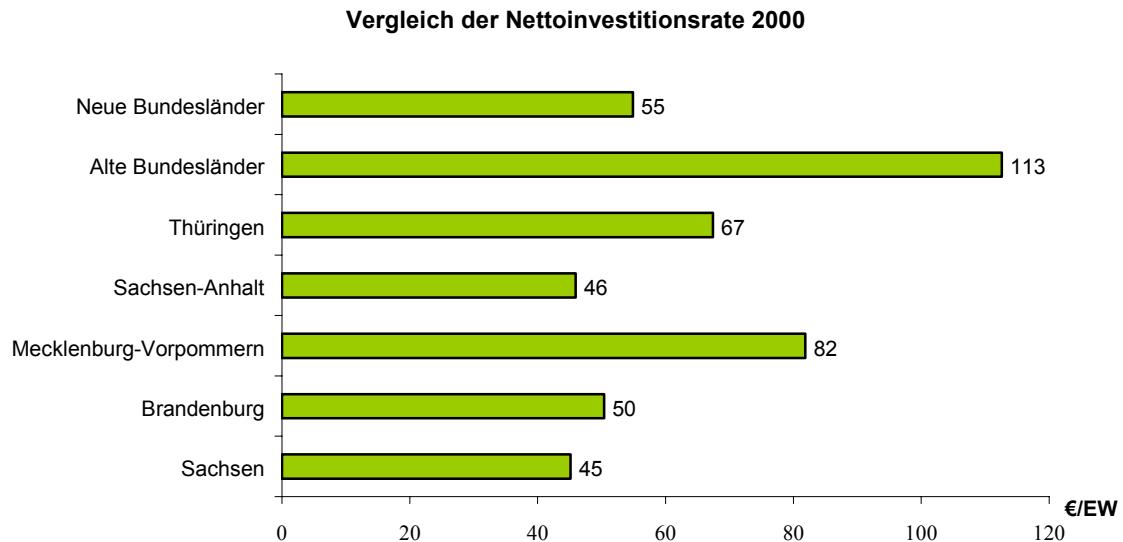
	Kreisfreie Städte	kreisangehörige Gemeinden	Landkreise	Landeswohlfahrts- verband
	Mio. €			
1992	122	33	140	-
1993	128	99	100	-
1994	153	86	43	128
1995	252	140	89	139
1996	91	-16	49	-61
1997	45	2	14	-16
1998	27	87	-39	-56
1999	-63	124	16	-60
2000	5	128	52	16
2001	-120	133	69	-8

Die Nettoinvestitionsrate wird stark von der ordentlichen Tilgung beeinflusst. Im Jahr 2001 bauten die sächsischen Kommunen ihre Verschuldung gegenüber dem Vorjahr um rd. 48 Mio. € ab.

²²⁾ Jeweils 1999 und 2001 wurde bei der Stadt Leipzig eine Anleihe in Höhe von rd. 51 Mio. € (100 Mio. DM) zur Rückzahlung fällig.

²³⁾ Die Verwaltungsverbände werden wegen Geringfügigkeit vernachlässigt.

Obwohl die Nettoinvestitionsrate der sächsischen Kommunen im Jahr 2000 den seit langem höchsten Wert aufwies, lag sie im Vergleich mit anderen Bundesländern niedrig. Die sächsischen Kommunen verfügen zusätzlich über investive Schlüsselzuweisungen, die im Jahr 2000 rd. 60 € pro EW entsprachen.



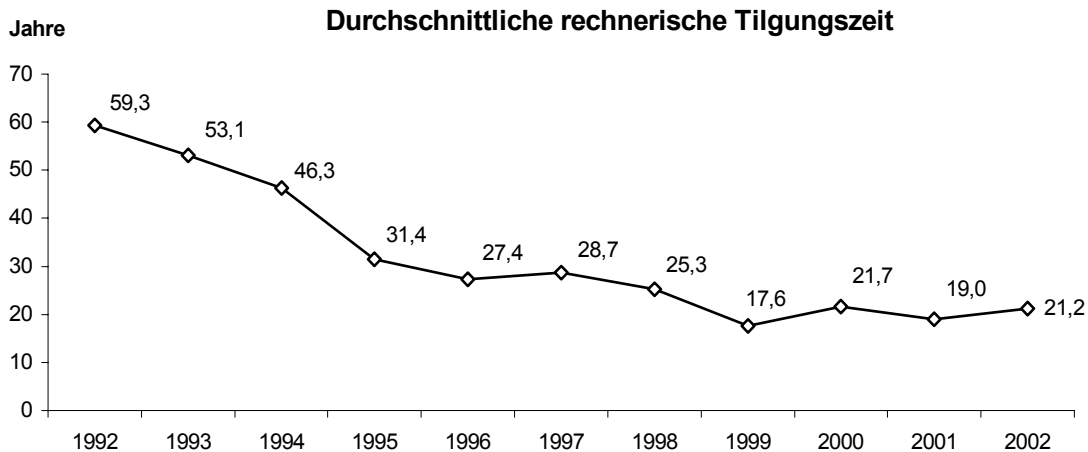
3.2 Durchschnittliche rechnerische Tilgungszeit

Geringe Tilgungsleistungen erhöhen die Nettoinvestitionsrate und verbessern kurzfristig die Möglichkeiten zur Finanzierung von Investitionen. Gleichzeitig verstärken sie jedoch die Gefahr einer mangelnden Kreditkongruenz²⁴⁾, die bei einer rechnerischen Tilgungszeit von rd. 20 Jahren erreicht²⁵⁾ wird. Wie die nachfolgende Übersicht zeigt, ist die durchschnittliche rechnerische Tilgungszeit der Kommunen insgesamt aufgrund der gestiegenen Tilgungen seit 1992 grundsätzlich zurückgegangen.²⁶⁾ Die Werte für 1999 und 2001 werden stark von den Anleihetilgungen der Stadt Leipzig beeinflusst (vgl. Pkt. 3.1).

²⁴⁾ Mangelnde Kreditkongruenz tritt auf, wenn die durchschnittliche rechnerische Tilgungszeit (Hier wird der Gesamtbetrag der Schulden eines jeden Jahres im Verhältnis zur ordentlichen Tilgung betrachtet. Der Quotient ergibt die Anzahl der Jahre, die bei konstanter ordentlicher Tilgung rechnerisch zum vollständigen Abbau der Schulden benötigt würde.) die durchschnittliche Lebensdauer der Investitionsobjekte übersteigt. In einem solchen Fall mangelnder Kreditkongruenz werden Tilgungslasten künftigen Haushalten aufgebürdet, ohne dass dem äquivalente Investitionsobjekte gegenüberstehen.

²⁵⁾ Vgl. Mummert und Partner, Verbesserung der kommunalen und rechtsaufsichtlichen Kontrolle und Steuerung kommunaler Unternehmen sowie der Verschuldung der Kommunen, deren Eigenbetriebe und Eigengesellschaften, im Auftrag des SMI, Mai 1999.

²⁶⁾ Zur Berechnung wurden die Schuldenstände aus der Schuldenstatistik der Gemeinden und Gemeindeverbände verwendet.



Die durchschnittliche rechnerische Tilgungszeit der kreisangehörigen Gemeinden und der Landkreise lag im Jahr 2002 leicht unter 20 Jahren. Bei den Kreisfreien Städten erreichte sie mit rd. 27 Jahren immer noch eine bedenkliche Höhe.

3.3 Rücklagen²⁷⁾

Wie bereits in den Jahren seit 1996²⁸⁾ haben die Kommunen auch 2001 den Rücklagen größere Summen entnommen als zugeführt. Diese stehen als Mittel zur Finanzierung von Investitionen und zur Schuldentilgung zur Verfügung. Allerdings ist die Höhe der Rücklagen in den einzelnen Kommunen sehr unterschiedlich. Eine Reihe von Kommunen hatte 2001 nicht einmal die Mindestrücklage²⁹⁾.

3.4 Finanzierung kommunaler Investitionen

Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen³⁰⁾ können durch Zuweisungen und Zuschüsse, Kredite und selbst aufgebrachte Mittel der Kommunen³¹⁾ finanziert werden. Die Summe dieser eigenen investiven Mittel lag von 1993 bis zum Jahr 2000 - mit Ausnahme von 1995 und 1997 - relativ konstant zwischen 500 und 800 Mio. €. Im Jahr 2001 wurde diese Marke deutlich unterschritten. Die Grafik zeigt die Entwicklung der Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen im Vergleich zur

²⁷⁾ Bei der Betrachtung der Nettoinvestitionsrate und der Rücklagenbewegungen werden ausschließlich die Daten der Jahresrechnungsstatistik zugrunde gelegt. Dieser fehlt zwar die unmittelbare Aktualität der Kassenstatistik, sie erfasst jedoch die für die nachfolgenden Betrachtungen relevanten Abschlussbuchungen sachgerecht.

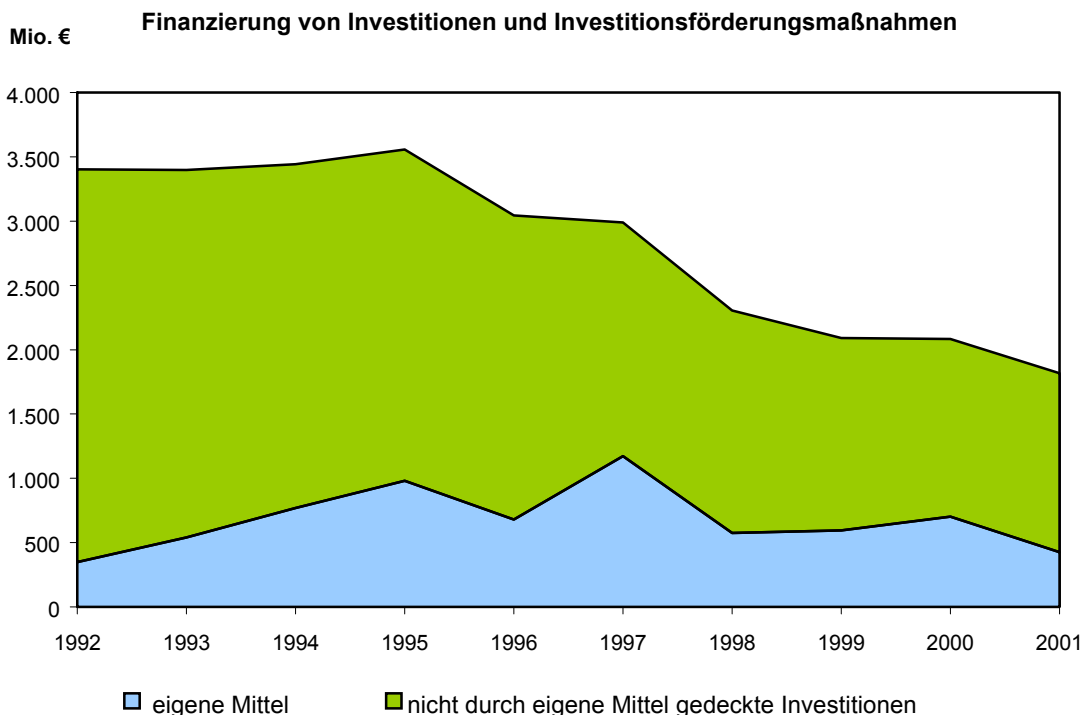
²⁸⁾ Eine Ausnahme bildete das Jahr 1998. Der einmalige starke Anstieg der Zuführungen an Rücklagen in diesem Jahr resultierte aus dem Verkauf von Beteiligungen durch eine Kreisfreie Stadt, die den Erlös von rd. 200 Mio. € (rd. 400 Mio. DM) vollständig der allgemeinen Rücklage zuführte.

²⁹⁾ 2 % der Ausgaben des Verwaltungshaushaltes nach dem Durchschnitt der drei dem Haushaltsjahr vorangehenden Jahre (vgl. § 20 Abs. 1 GemHVO).

³⁰⁾ Sachinvestitionen, Gewährung von Darlehen, Erwerb von Beteiligungen, Kapitaleinlagen sowie Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen.

³¹⁾ Zu den eigenen Mitteln, die dem Vermögenshaushalt als Ausgaben für Investitionen zur Verfügung stehen, gehören die Nettoinvestitionsrate, Beiträge und ähnliche Entgelte, Nettoentnahmen aus der Rücklage und Einnahmen aus der Veräußerung von Kapital- und Grundvermögen. Sie vermindern sich um den Betrag, der für die außerordentliche Tilgung und weitere sonstige Ausgaben des Vermögenshaushaltes (insbesondere zur Deckung von Fehlbeträgen) aufgebracht wird.

Entwicklung der von den Kommunen selbst aufgebrauchten Mittel zu ihrer Finanzierung:³²⁾

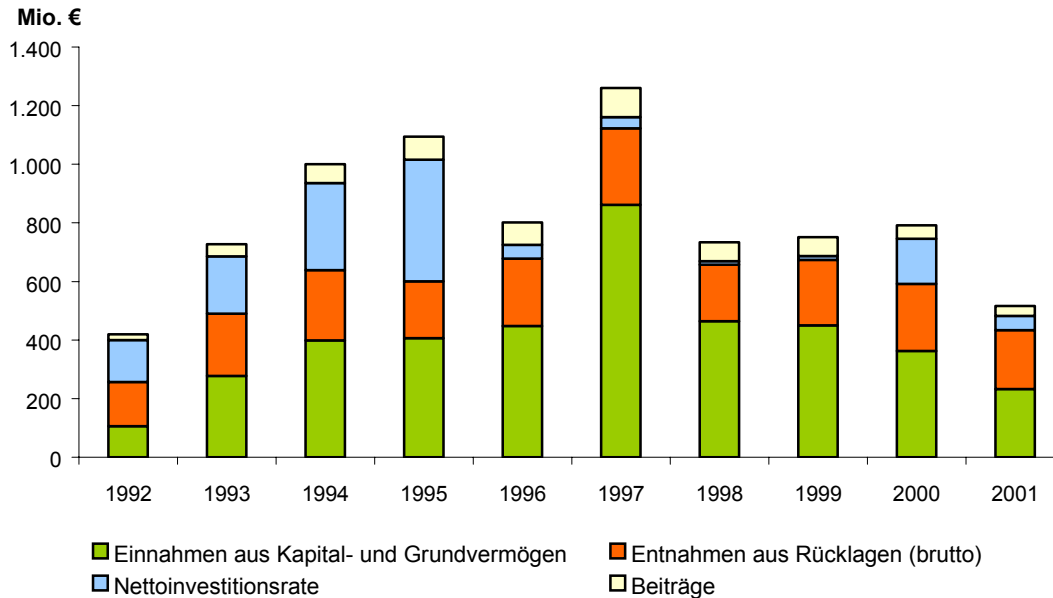


Die Höhe der Investitionsausgaben der Kommunen wurde damit zum überwiegenden Teil von der Möglichkeit der Kreditaufnahme und vor allem vom Erhalt von Zuweisungen und Zuschüssen für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen bestimmt. Der Anteil an Zuweisungen und Zuschüssen betrug im Jahr 2001 rd. 58 % der Investitionsausgaben.

Einnahmen aus der Veräußerung von Kapital- und Grundvermögen trugen als bedeutendste Einnahmequelle zur Höhe der Eigenmittel der sächsischen Kommunen bei. Ihr Rückgang im Jahr 2001 war zusammen mit einer verringerten Nettoinvestitionsrate für die deutliche Absenkung der eigenen Mittel und damit für gesunkene Investitionsausgaben verantwortlich. Die eigenen Mittel der Kommunen wurden von folgenden Einnahmen des Vermögenshaushaltes beeinflusst:³³⁾

³²⁾ Eventuell aufgetretene Fehlbeträge und weitere sonstige Ausgaben des Vermögenshaushaltes wurden vernachlässigt.

³³⁾ Zuführungen zur Rücklage wurden bei den anderen Bestandteilen anteilig abgesetzt.



Viele Kommunen können die Möglichkeit einer Kreditfinanzierung aufgrund ihrer hohen Verschuldung nicht mehr nutzen. Der Verkauf von Anlagegütern und Beteiligungen ist fortlaufend nur in begrenztem Umfang möglich und oftmals einer starken nachfrageorientierten Abhängigkeit ausgesetzt. Die Erwirtschaftung einer möglichst hohen Nettoinvestitionsrate ist deshalb neben investiven Zuweisungen Grundvoraussetzung für die solide Finanzierung kommunaler Investitionen. Die geringe Höhe der Nettoinvestitionsrate zeigt die finanziellen Schwierigkeiten der Kommunen, ihre hohe Abhängigkeit von staatlichen Zuweisungen, aber auch z. T. unzureichende Konsolidierung.

4 Weitere Entwicklung

4.1 Einnahmen und Ausgaben

Nach der Steuerschätzung im Mai 2003 werden für das laufende Jahr beträchtliche Steuermindereinnahmen bei Bund, Ländern und Kommunen gegenüber vorangegangenen Steuerschätzungen erwartet. Vor allem die Gewerbesteuer (netto) wird auch wegen des nochmals erhöhten Vervielfältigers der Gewerbesteuerumlage gegenüber den Vorjahren in den neuen Bundesländern voraussichtlich insgesamt um 3,3 % sinken.³⁴⁾ Steuermindereinnahmen bei Bund und Ländern wirken über den Finanzausgleich auf die Zuweisungen an die Kommunen.

Fraglich bleibt, inwieweit nach der Osterweiterung der EU eine Verstärkung der EU-Förderung für die neuen Bundesländer über die laufende Förderperiode hinaus erreicht werden kann.

Gleichzeitig muss unter Beachtung der Entwicklung vergangener Jahre und beträchtlicher sozialer Risiken wegen der hohen Arbeitslosigkeit davon ausgegangen werden, dass sich der stetige Anstieg der Ausgaben im Sozial- und Jugendhilfebereich weiter fortsetzt.

³⁴⁾ Deutscher Städte- und Gemeindebund, Pressemitteilung vom 16.05.2003.

Entlastungen kann den Kommunen die geplante Freistellung von ihrem Beitrag zur Finanzierung des Flutopferhilfefonds bringen. Damit würden in Sachsen aus der verschobenen 2. Stufe der Steuerreform voraussichtlich 24 Mio. € bei den Kommunen verbleiben, soweit sie nicht dem Gleichmäßigkeitsgrundsatz unterworfen werden.

Die schwierige Haushaltssituation der Kommunen dauert damit weiter an. Auch aufgrund weiter sinkender EW-Zahlen ist es fraglich, ob das absolute Niveau der allgemeinen Deckungsmittel kurz- und längerfristig erhalten werden kann.

4.2 Einnahmen nach dem Finanzausgleichsgesetz

Im Doppelhaushalt 2003/2004 stehen den Kommunen nach dem FAG 3.136,6 Mrd. € bzw. 3.099,4 Mrd. € zur Verfügung.³⁵⁾ Die Einnahmen des Freistaates und seiner Kommunen 2003 und 2004 werden voraussichtlich deutlich hinter den Erwartungen, die dem „Aufbausicherungsmodell“³⁶⁾ zugrunde lagen, zurückbleiben. Damit wird eine Korrektur des Anteils der investiven Schlüsselzuweisungen an der Gesamtschlüsselmasse für die Jahre 2003 und 2004 erforderlich. Zusätzlich gab es eine Verschiebung zugunsten der allgemeinen Schlüsselzuweisungen der Kreisfreien Städte und Landkreise (vgl. Pkt. 2.6 - Finanzierung Landeswohlfahrtsverband). Zur Sicherung einer angemessenen Ausstattung der Gemeinden und Landkreise mit allgemeinen Deckungsmitteln wurden die sich aus der prognostizierten negativen Entwicklung der Steuereinnahmen (Steuerschätzung November 2002) ergebenden Minderungen der Finanzausgleichsmasse nur anteilig (2003 mit 50 % und 2004 mit 75 %) angerechnet. Entsprechend erhöhte sich die Finanzausgleichsmasse um rd. 105 Mio. € (2003) bzw. rd. 57 Mio. € (2004). Zusammen mit gestundeten Abrechnungsbeträgen ist damit die allgemeine Finanzausgleichsmasse des FAG 2005/2006 in erheblicher Höhe vorbelastet.

4.3 Gemeindefinanzreform

Die zunehmende und unaufhaltsame Verschlechterung der Finanzsituation der bundesdeutschen Kommunen aufgrund struktureller Probleme und die wegen fehlender kommunaler Investitionen negativen Auswirkungen auf die Wirtschaft veranlassten die Bundesregierung zur Bildung einer Kommission zur Reform der Gemeindefinanzen. Sie sollte Vorschläge für die langfristige Sicherstellung der kommunalen Finanzeinnahmen und die Finanzierbarkeit der Ausgaben unterbreiten. Die unter hohem Zeitdruck arbeitende Kommission beschränkte sich im Wesentlichen auf die Aspekte der Zusammenführung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe zur deutlichen Entlastung der Kommunen von den Sozialausgaben und die Verstetigung der Kommunalsteuern durch Reform des Gewerbesteuerrechts. Fragen der Aufgabenkritik, des Konnexitätsprinzips, der Verflechtung durch Mischfinanzierung und der besseren Gestaltbarkeit der Einnahmen wurden nicht diskutiert. Die Arbeit der Kommission konnte nur ein erster Schritt beim dringend erforderlichen Umbau der gemeindlichen Einnahmen und Ausgaben sein.

³⁵⁾ Vgl. Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplanes des Freistaates Sachsen für die Hj. 2003 und 2004 und die Festlegung der Finanzausgleichsmassen und der Verbundquote in den Jahren 2003 und 2004 vom 13.12.2002.

³⁶⁾ Das zweite Gesetz zur Änderung des FAG sah in den Jahren 2001 bis 2004 eine temporäre Anhebung des Anteils der investiven Schlüsselzuweisungen an der Gesamtschlüsselmasse vor. Dies sollte die Fähigkeit der Kommunen zur Komplementärfinanzierung von bereitstehenden Fördermitteln, vor allem von Bund und EU, ohne die weitere Aufnahme von Krediten erhöhen.

4.4 Demographischer Wandel

In den nächsten Jahrzehnten wird in Deutschland ein Rückgang der Bevölkerung erwartet, der sich in den neuen Bundesländern voraussichtlich besonders deutlich zeigt.³⁷⁾ Hier wird sich zusätzlich zur Abnahme der Bevölkerung durch Sterbeüberschuss eine mittelfristig bestehende Tendenz zur Abwanderung in die alten Bundesländer, vor allem der jungen Generation, weiter verfestigen. In den neuen Bundesländern zeichnen sich aufgrund dieser Entwicklung großräumige Konzentrationsprozesse und starke regionale Disparitäten ab: Deutliche Zunahme der Verdichtungsräume zu Lasten der verstädterten und ländlichen Räume. Auch die sächsischen Kommunen sind von dieser Entwicklung betroffen. Während die Gebiete mit Verdichtungsansätzen im ländlichen Raum fast 10 % ihrer Bevölkerung verloren, profitierten die Randzonen der Verdichtungsräume mit einem Gewinn von mehr als 5 % von dieser Veränderung³⁸⁾.

Gleichzeitig steigt die durchschnittliche Lebenserwartung weiter an. Aufgrund des Geburtenrückgangs nimmt die Überalterung zu. So sank der Anteil der unter 15-Jährigen im Freistaat Sachsen von 1990 bis 2001 um mehr als 40 %. Demgegenüber stieg die Anzahl der mindestens 65-Jährigen um mehr als 12 %.³⁹⁾

Folgen der beschriebenen Entwicklung sind:

- Entvölkerung des ländlichen Raumes,
- Rückgang der erwerbsfähigen Bevölkerung,
- Überalterung vor allem im ländlichen Raum,
- langfristig wegbrechende infrastrukturelle Nachfrage (Wohnungen, Kindertagesstättenplätze, bestimmte Dienstleistungen der Verwaltung, Wasserver- und Abwasserentsorgung),
- langfristig sinkende Steuereinnahmen und Zuweisungen.

Durch Überkapazitäten beim Vorhalten von Leistungen entstehen Remanenzkosten, d. h. Kosten, die nicht linear mit der sinkenden Bevölkerungszahl zurückgehen.

Mit der zunehmenden Überalterung der Bevölkerung steigt gleichzeitig die Verantwortung der Kommune für die Daseinsfürsorge. Der weitere Aufbau und die Bereitstellung einer altersspezifischen Infrastruktur sind langfristig erforderlich.⁴⁰⁾

5 Folgerungen

Bei den notwendigen Konsolidierungsmaßnahmen können sich die Kommunen nicht generell auf wachsende Einnahmen stützen. Die Verantwortung der Kommunen, eigene investive Mittel aus ihren Verwaltungshaushalten durch Reduzierung ihrer Personal- und Sachausgaben zu erwirtschaften, steigt weiter. Neben den Anstrengungen der

³⁷⁾ Vgl. Werz, N., Abwanderung aus den neuen Bundesländern von 1989 bis 2000, in: Aus Politik und Zeitgeschichte B 39-40, S. 23 ff.

³⁸⁾ Vgl. Landesentwicklungsplan Sachsen (Anhörungsentwurf, Stand 28.01.2003), S. 91

³⁹⁾ Vgl. Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen; Regionalisierte Bevölkerungsprognose für den Freistaat Sachsen bis 2020, S. 1.

⁴⁰⁾ Vgl. Schlussbericht der Enquete-Kommission „Demographischer Wandel - Herausforderungen unserer älter werdenden Gesellschaft an den Einzelnen und die Politik“, Deutscher Bundestag, Drucksache 14/8800.

Kommunen zu Einsparungen in ihren Verwaltungshaushalten ist vor allem das System der gemeindlichen Einnahmen neu zu ordnen, um den Kommunen ihre grundgesetzlich garantierte Selbstverwaltung weiter uneingeschränkt zu ermöglichen.

Die knappen finanziellen Möglichkeiten verstärken weiter den Druck zum wirtschaftlichen Handeln. Insofern kann die angespannte Finanzsituation auch als Chance zur besseren Durchsetzung notwendiger Veränderungen angesehen werden. Neue Wege, wie z. B. größeres bürgerschaftliches Engagement zur finanziellen Entlastung der Kommunen, sollten beschrritten werden.

Demographische Entwicklungen müssen in der langfristigen Planung der Kommunen für die infrastrukturelle Weiterentwicklung und Neuausrichtung noch stärker als bisher Beachtung finden.

Die Verschuldung der kommunalen Haushalte konnte im Jahr 2002 unter das Niveau von 1997 gesenkt werden.

In den kommunalen Eigenbetrieben, Eigengesellschaften und Krankenhäusern stiegen die Schulden aber weiter an. Nur die Schulden der Beteiligungsgesellschaften verringerten sich. Im Bereich Wohnungsbauförderung und Wohnungsfürsorge ist der Schuldenstand nach wie vor besonders hoch.

1 Vorbemerkungen

Die Angaben zur Verschuldung der öffentlichen Haushalte und ihrer öffentlich bestimmten Fonds, Einrichtungen, Betriebe und Unternehmen¹⁾ basieren, sofern nicht anders angegeben, auf den Werten der Schuldenstatistik zum 31.12. des jeweiligen Jahres.²⁾ Dieser Statistik liegen der Gebietsstand vom 01.01. des Folgejahres und der EW-Stand vom 30.06. des jeweiligen Jahres zugrunde.

Bedeutende Schuldenpositionen wurden denen der einzelnen neuen Länder sowie den Durchschnittswerten der alten und neuen Länder³⁾ gegenübergestellt.

2 Gesamtbetrachtung

Die Schuldenstände der Kommunen und ihrer öffentlich bestimmten Fonds, Einrichtungen, Betriebe und Unternehmen sowie der Zweckverbände mit kameralistischer Buchführung entwickelten sich im Jahr 2002 gegenüber 2001 wie folgt:

Schuldenstand der	2001	2002	Veränderung gegenüber dem Vorjahr %	2001	2002
	Mio. €			€/EW	
öffentlichen Haushalte					
- Kommunen	5.531	5.354	-3,2	1.255	1.226
- Zweckverbände mit kameralistischem Rechnungswesen	515	492	-4,5	117	113
öffentlich bestimmten Fonds, Einrichtungen, Betriebe und Unternehmen					
- Zweckverbände mit kaufmännischem Rechnungswesen	1.348	1.371	1,8	306	314
- Eigenbetriebe	515	547	6,1	117	125
- Eigengesellschaften	6.567	6.587	0,3	1.490	1.508
- Krankenhäuser	30	34	13,5	7	8
- Beteiligungsgesellschaften	3.226	2.983	-7,5	732	683

¹⁾ Zu den öffentlich bestimmten Fonds, Einrichtungen, Betriebe und Unternehmen gehören Zweckverbände mit kaufmännischem Rechnungswesen, Eigenbetriebe, Eigengesellschaften, Krankenhäuser und Beteiligungsgesellschaften.

²⁾ Bei einem Teil der Übersichten entstehen durch Rundungen Differenzen in den Salden.

³⁾ Ohne Berlin, Bremen und Hamburg.

Die Kommunen haben die Bemühungen um den Abbau ihrer kameralen Schulden weiter, vor allem zu Lasten der Investitionen⁴⁾, verstärkt. Nachdem bereits 2001 ein Rückgang von 0,9 % eingetreten war, wurden die Schulden im Jahr 2002 noch stärker reduziert. Dem stehen hohe Zuwächse im Bereich der kommunalen Eigenbetriebe⁵⁾ und vor allem der Krankenhäuser gegenüber. Die Schulden der kommunalen Eigengesellschaften⁶⁾ erhöhten sich, anders als in den Vorjahren, nur gering. Erstmals gingen die Schulden der Beteiligungsgesellschaften wieder zurück.⁷⁾

Obwohl der Schuldenanstieg bei den Eigengesellschaften moderat ausfiel, stellen deren hohe Schulden zusammen mit den Schulden der Beteiligungsgesellschaften eine anhaltend schwierige Situation für die Kommunen dar. Beispielsweise können Aufgaben der Daseinsfürsorge wie Abwasser- und Abfallentsorgung zwar aus dem Haushalt ausgegliedert, müssen aber als Pflichtaufgaben der Kommunen erfüllt und deshalb wie haushaltsmäßige Schulden bewertet werden.⁸⁾

Neben den originären kommunalen Schulden sind im kameralen Haushalt weitere Belastungen zu berücksichtigen:⁹⁾

	2001	2002	Veränderungen gegenüber dem Vorjahr %	2001 €/EW	2002
	Mio. €				
Kreditähnliche Rechtsgeschäfte	156	175	11,8	35	40
Innere Darlehen	88	98	11,1	20	22
Kassenverstärkungskredite	82	106	29,1	19	24
Bürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungen (Haftungssumme insgesamt)	1.251	1.291	3,2	284	296
Zinsen	311	292	-6,0	71	67

Neben den kreditähnlichen Rechtsgeschäften und den inneren Darlehen haben sich die Kassenverstärkungskredite der Kommunen erhöht. Aufgrund der schwierigen finanziellen Situation einer Reihe von Kommunen sind diese nicht mehr in der Lage und befugt, weitere Kredite¹⁰⁾ aufzunehmen. Unabweisbarer Finanzbedarf wird in diesen Fällen oftmals durch die Aufnahme von Kassenverstärkungskrediten gedeckt, die zur Aufrechterhaltung der Zahlungsfähigkeit der Kasse bis zum Eingang von Deckungsmitteln dienen. Werden diese jedoch über einen längeren Zeitraum in großer Höhe in Anspruch genommen, stellen sie aufgrund des höheren Zinses eine stark unwirtschaftliche Form der Finanzierung dar. Die rechtsaufsichtliche Genehmigungspflicht einer Kreditaufnahme¹¹⁾ wird so umgangen.

⁴⁾ Vgl. Jahresbericht 2003 des SRH, Beitrag Nr. 43.

⁵⁾ Eigenbetriebe einschließlich des sonstigen Sondervermögens mit Sonderrechnung in rechtlich unselbstständiger Form.

⁶⁾ Wirtschaftliche Unternehmen in rechtlich selbstständiger Form, deren Nennkapital vollständig einer Gemeinde oder einem Gemeindeverband gehört; mittelbar und unmittelbar.

⁷⁾ Mehr als ein Gesellschafter/Träger, mehr als 50 % kommunale Beteiligung.

⁸⁾ Vgl. VwV kommunale Haushaltswirtschaft 2003, Nr. 5 b.

⁹⁾ Zinsausgaben ohne Zinsen für innere Darlehen.

¹⁰⁾ Vgl. KomHVO, Anlage, Nr. 21.

¹¹⁾ Vgl. § 82 Abs. 2 SächsGemO.

Der Rückgang des allgemeinen Zinsniveaus und die gesunkenen kommunalen Schulden spiegeln sich in den rückläufigen Zinsausgaben der Kommunen wider.

3 Schulden der kommunalen Haushalte

3.1 Entwicklung

Die Höhe der Schulden, die Schuldendienstbelastungsquote¹²⁾ und die Kreditfinanzierung von Sachinvestitionen¹³⁾ veränderten sich wie folgt:

	Schulden					Sachinvestitionen	
	Schuldenstand	Veränderung gegenüber dem Vorjahr	Schuldenstand	Veränderung gegenüber dem Vorjahr	Schuldendienstbelastungsquote	kumuliert	davon kreditfinanziert
	Mio. €	%	€/EW	%	%	Mio. €	%
1992	2.115		453		1,6	3.244	65,2
1993	3.071	45,2	664	46,5	2,7	6.465	47,5
1994	4.336	41,2	943	42,1	3,7	9.700	44,7
1995	4.778	10,2	1.044	10,7	4,4	12.839	37,2
1996	5.062	5,9	1.111	6,4	5,9	15.421	32,8
1997	5.434	7,4	1.198	7,8	6,2	17.588	30,9
1998	5.571	2,5	1.236	3,2	7,3	19.543	28,5
1999	5.520	-0,9	1.233	-0,2	8,6	21.323	25,9
2000	5.580	1,1	1.256	1,8	7,8	23.027	24,2
2001	5.531	-0,9	1.255	0,0	8,5	24.557	22,5
2002	5.354	-3,2	1.226	-2,3	7,5	26.026	20,6

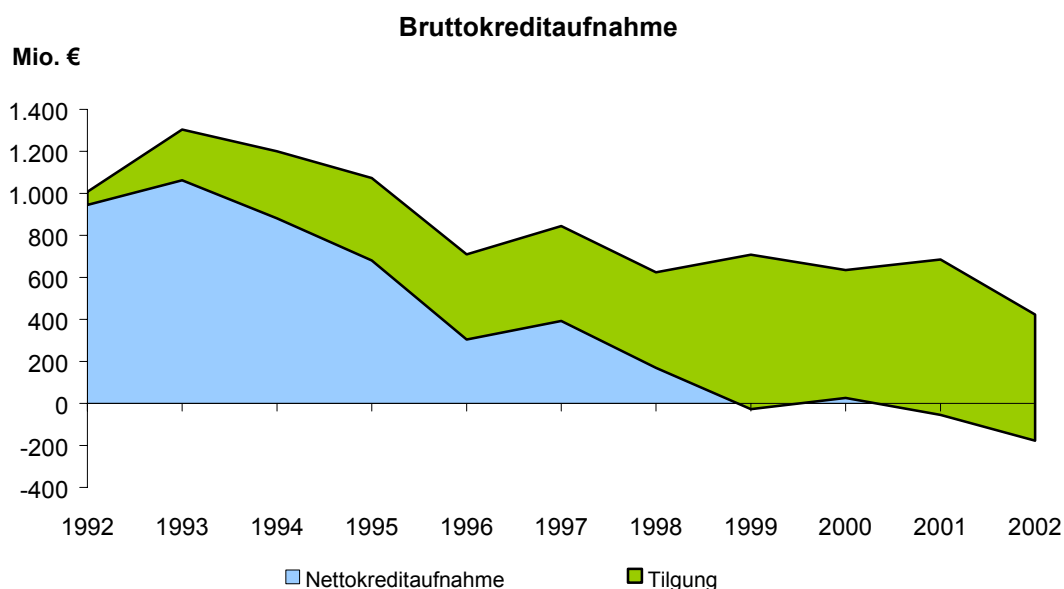
Der Schuldenstand war 2002 weiter rückläufig und lag unter dem Wert von 1997. Durch die sinkenden EW-Zahlen war der Schuldenstand pro EW seit 2001 weniger rückläufig als die absolute Verschuldung. Die Schuldendienstbelastungsquote liegt seit 1998 bei etwa 8 %. Seit 1992 nimmt die Kreditfinanzierung der Sachinvestitionen kontinuierlich ab und liegt 2002 bei rd. 20,6 %.

¹²⁾ Prozentualer Anteil der Ausgaben für ordentliche und außerordentliche Tilgung (ohne Umschuldung) sowie Zinsen an den bereinigten Gesamteinnahmen; Daten lt. Jahresrechnungsstatistik der Gemeinden und Gemeindeverbände 1992 bis 2001, Kassenstatistik der Gemeinden und Gemeindeverbände 2002.

¹³⁾ Sachinvestitionen lt. Jahresrechnungsstatistik der Gemeinden und Gemeindeverbände 1992 bis 2001, Kassenstatistik der Gemeinden und Gemeindeverbände 2002. Weitere Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen wurden bei der Betrachtung vernachlässigt. Die Sachinvestitionen der Haushaltsjahre vor 1992 können wegen großer statistischer Ungenauigkeiten nicht in die Betrachtungen einbezogen werden.

3.2 Nettokreditaufnahme

Die Nettokreditaufnahme sank 2002 auf rd. -178 Mio. €. Wie im Vorjahr waren die Kredittilgungen damit höher als die Kreditaufnahmen.



Sowohl die Schuldenaufnahme¹⁴⁾ als auch die Schuldentilgung insgesamt verringerten sich gegenüber 2001 stark, die Schuldenaufnahme dabei sehr viel mehr als die Schuldentilgung. Vor allem die Kreisfreien Städte reduzierten ihre Schuldenaufnahme wesentlich.

Die Verringerung der Tilgungen bei den Kreisfreien Städten ist vor allem auf Anleihen der Stadt Leipzig in Höhe von rd. 51 Mio. € zurückzuführen, die 2001 zur Rückzahlung fällig wurden.

Bei allen Gebietskörperschaften lag die Schuldentilgung höher als die Schuldenaufnahme. Ihre Entwicklung stellt sich wie folgt dar:¹⁵⁾

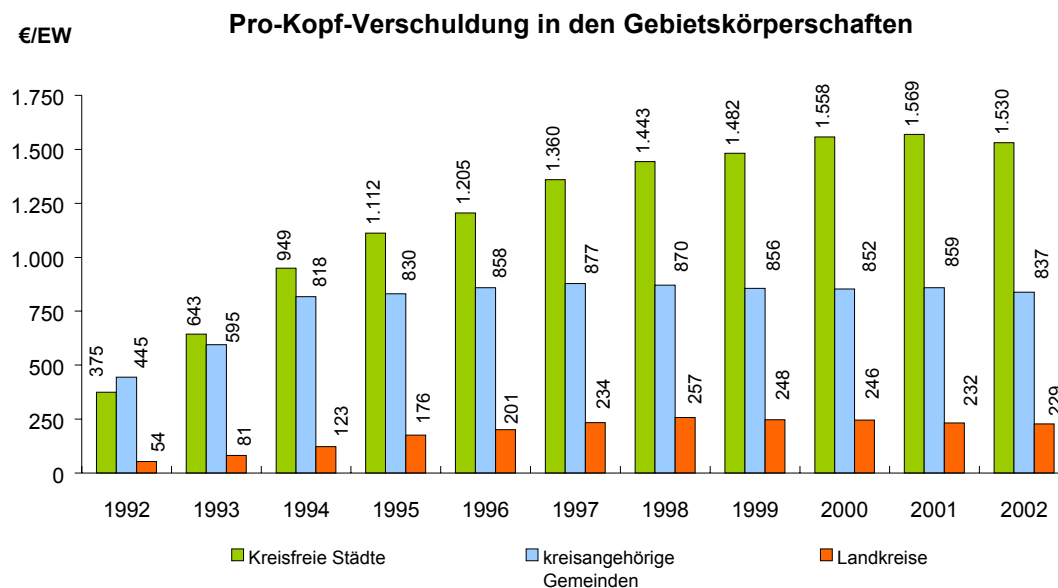
	Schuldenaufnahme			Schuldentilgung			Schuldenstand 2002 Mio. €
	2001	2002	Veränderung gegenüber dem Vorjahr	2001	2002	Veränderung gegenüber dem Vorjahr	
	Mio. €	Mio. €	%	Mio. €	Mio. €	%	
Kreisfreie Städte	335	134	-59,8	308	194	-37,2	2.304
kreisangehörige Gemeinden	312	238	-23,8	359	333	-7,2	2.396
Landkreise	38	52	34,7	72	75	4,0	654
Gesamt	685	424	-38,1	739	601	-18,6	5.354

¹⁴⁾ Kreditmarktschulden im engeren Sinne und Schulden bei öffentlichen Haushalten.

¹⁵⁾ Die Schuldenaufnahme und -tilgung der Verwaltungsverbände als Einzelposition wurde wegen Geringfügigkeit vernachlässigt.

3.3 Pro-Kopf-Verschuldung

In allen betrachteten Gebietskörperschaften konnten Schulden abgebaut werden. Trotz gesunkener EW-Zahlen verringerte sich auch die Pro-Kopf-Verschuldung.¹⁶⁾



Am 31.12.2002 hatten im Freistaat Sachsen 130 der 527 Städte und Gemeinden eine Pro-Kopf-Verschuldung von mehr als 1.000 € und 14 Städte und Gemeinden von mehr als 2.000 €. Die höchste Pro-Kopf-Verschuldung hatte mit rd. 4.844 € die Gemeinde Rackwitz, gefolgt von der Stadt Siebenlehn mit rd. 4.832 €. Sechs der sieben Kreisfreien Städte waren mit mehr als 1.000 €/EW verschuldet, davon die Städte Leipzig und Dresden mit rd. 1.735 €/EW bzw. rd. 1.680 €/EW am höchsten. In acht von 22 Landkreisen lag die Verschuldung höher als 250 €/EW, im Landkreis Delitzsch mit rd. 454 €/EW besonders hoch. Der dargestellte Vergleich zur Verschuldung der einzelnen kameralen Haushalte muss aber in engem Zusammenhang mit den ausgelagerten kommunalen Schulden betrachtet werden (vgl. Pkt. 4).

Die Verschuldung der sächsischen Kommunen zum 31.12.2002 betrug 1.226 €/EW. Das entspricht einem Rückgang von 2,3 %. Im Vergleich mit den anderen neuen und alten Bundesländern lag die Pro-Kopf-Verschuldung über dem Durchschnitt, allerdings haben in den neuen Bundesländern lediglich die Kommunen im Land Brandenburg eine geringere Verschuldung aufzuweisen.

Auch im Vergleich mit den anderen ostdeutschen Bundesländern ist der Schuldenstand der sächsischen Kreisfreien Städte sehr hoch.

¹⁶⁾ Die Schulden der Verwaltungsverbände wurden wegen Geringfügigkeit vernachlässigt.

	Gemeinden/ Gemeinde- verbände	Kreisfreie Städte	kreisangehörige Gemeinden*	Landkreise
€/EW				
Sachsen	1.226	1.530	838	229
Brandenburg	708	498	637	107
Mecklenburg-Vorpommern	1.370	1.330	977	409
Sachsen-Anhalt	1.298	1.211	897	425
Thüringen	1.234	1.118	917	353
neue Länder	1.161	1.273	837	285
alte Länder	1.131	1.585	708	227

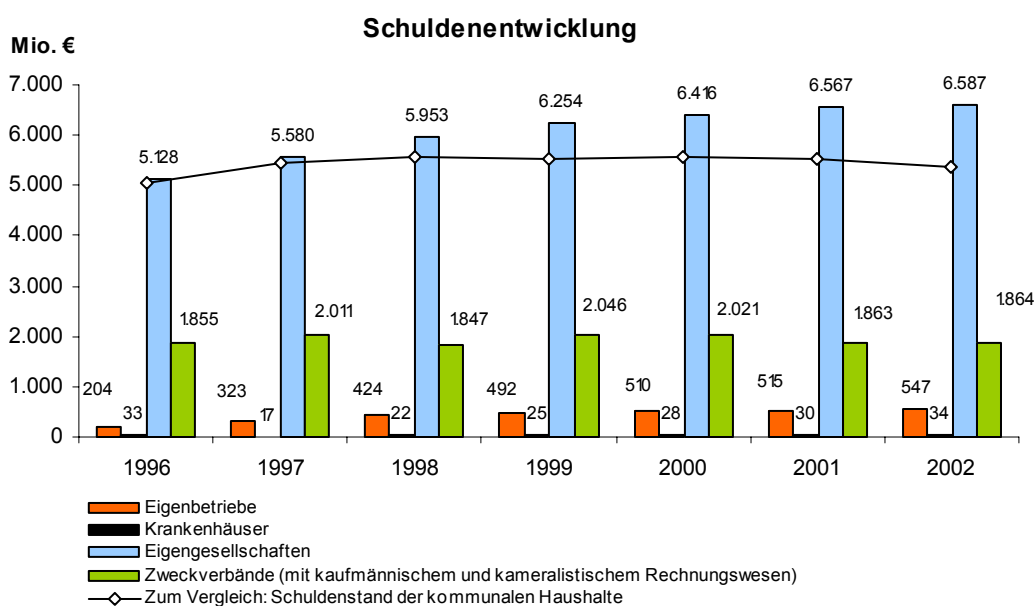
* Zur Vergleichbarkeit mit den anderen Bundesländern beinhalten die kreisangehörigen Gemeinden die Verwaltungsverbände.

4 Schuldenstand der öffentlich bestimmten Fonds, Einrichtungen, Betriebe und Unternehmen sowie der Zweckverbände mit kameralistischem Rechnungswesen

4.1 Überblick

Die Schulden der öffentlich bestimmten Fonds, Einrichtungen, Betriebe und Unternehmen insgesamt sanken im Jahr 2002 um 1,4 % auf 11,52 Mrd. €. Ursache des leichten Rückgangs war die Schuldenreduzierung in den Beteiligungsgesellschaften (vgl. Pkt. 2). Bei den kommunalen Eigenbetrieben, Eigengesellschaften und Krankenhäusern stieg der Schuldenstand seit 1996 grundsätzlich an und erreichte 2002 eine Höhe von insgesamt 7,17 Mrd. € (2001: 7,11 Mrd. €). Die Schulden der Zweckverbände insgesamt (mit kaufmännischem und kameralistischem Rechnungswesen) blieben annähernd konstant.

Der Schuldenstand der Eigengesellschaften von Zweckverbänden stieg von 275 Mio. € (2001) auf 355 Mio. € (2002) und erreichte damit fast 20 % der Schuldensumme der Zweckverbände insgesamt selbst.



Auf die einzelnen Gebietskörperschaften entfielen 2002 folgende Anteile:¹⁷⁾

	Eigenbetriebe		Eigengesellschaften		Krankenhäuser		Eigenbetriebe, Eigengesellschaften und Krankenhäuser	
	Mio. €	€/EW	Mio. €	€/EW	Mio. €	€/EW	Mio. €	€/EW
Kreisfreie Städte	264	175	3.255	2.161	12	8	3.531	2.345
kreisangehörige Gemeinden	279	97	3.286	1.149	8	3	3.572	1.249
Landkreise	4	1	46	16	13	5	63	22
Gesamt	547	125	6.587	1.508	34	8	7.167	1.641

Bei 31 Kommunen hatten deren Eigenbetriebe, Eigengesellschaften und Krankenhäuser zusammen eine Schuldenhöhe von mehr als 3.000 €/EW. Dies betraf auch die Kreisfreien Städte Chemnitz und Hoyerswerda. Die höchste Verschuldung lag bei rd. 10.039 €/EW (Gemeinde Wiesa).

Die Pro-Kopf-Verschuldung der sächsischen Zweckverbände insgesamt (mit kaufmännischem und kameralistischem Rechnungswesen), Eigenbetriebe und Krankenhäuser lag zum 31.12.2001 unter dem Durchschnitt der neuen Bundesländer. Schwieriger ist eine Aussage über die Verschuldung der Eigengesellschaften zu treffen, da aus Mecklenburg-Vorpommern keine verwertbaren Angaben vorliegen. Insgesamt ergibt sich Folgendes¹⁸⁾:

	Zweckverbände	Eigenbetriebe	Eigengesellschaften €/EW	Krankenhäuser
Sachsen	423	117	1.490	7
Brandenburg	575	66	1.631	1
Mecklenburg-Vorpommern	372	251	k. A.	38
Sachsen-Anhalt	659	149	1.800	5
Thüringen	582	112	1.254	12
neue Länder	517	130	-	10

¹⁷⁾ Die Schulden der Zweckverbände lassen sich nicht eindeutig den einzelnen Gebietskörperschaften zuordnen.

¹⁸⁾ Nach Schuldenstatistik 2001.

4.2 Schulden in ausgewählten Aufgabenbereichen

Die Schulden der kameralen Haushalte werden aufgrund des Gesamtdeckungsprinzips nicht nach einzelnen Aufgabenbereichen unterschieden. Eine Einzelbetrachtung ist aber bei den öffentlich bestimmten Fonds, Einrichtungen, Betrieben und Unternehmen möglich:

Aufgabenbereich	1996	1987	1998	1999	2000	2001	2002
	Mio. €						
Wohnungsbauförderung und Wohnungsfürsorge	4.499	5.047	5.562	5.810	5.970	6.023	6.045
Abwasserbeseitigung	516	639	775	746	775	792	791
Wasserversorgung	1.075	1.163	1.178	1.497	1.499	1.386	1.425
Kombinierte Versorgungsunternehmen	527	947	1.115	1.010	1.042	1.144	817

Der Aufgabenbereich Wohnungsbauförderung und Wohnungsfürsorge ist der mit Abstand am höchsten verschuldete. Hier stiegen die Schulden, ebenso wie im Bereich Wasserversorgung, weiter. Der starke Rückgang im Bereich der Kombinierten Versorgungsunternehmen ist zu einem großen Teil auf Sondereffekte zurückzuführen.¹⁹⁾ Für das Jahr 2002 verteilen sich die Schulden in diesen vier Aufgabenbereichen wie folgt auf die einzelnen Rechtsformen:

Aufgabenbereich	Einbetriebe	Eigen-gesell-schaften	Zweckverbände mit kaufmännischem Rechnungswesen	Beteiligungsgesellschaften	<u>Nachrichtlich:</u> Zweckverbände mit kameralistischem Rechnungswesen
	Mio. €				
Wohnungsbauförderung und Wohnungsfürsorge	77	5.607	-	360	-
Abwasserbeseitigung	171	12	477	131	430
Wasserversorgung	66	20	864	475	3
Kombinierte Versorgungsunternehmen	1	207	-	609	-

Allein die Schulden der Eigengesellschaften im Aufgabenbereich Wohnungsbauförderung und Wohnungsfürsorge (5.607 Mio. €) liegen über denen der gesamten kameralen Haushalte (5.354 Mio. €). Viele Gesellschaften in diesem Bereich können oftmals nicht wirtschaftlich arbeiten. Wegen großer struktureller Probleme auf dem Wohnungsmarkt ist kurzfristig nicht mit einer deutlichen Schuldenverringerung zu rechnen.

¹⁹⁾ Eine GmbH mit hoher Verschuldung ist seit Juli 2002 nicht mehr berichtspflichtig.

5 Folgerungen

Der Schuldenabbau und die Haushaltskonsolidierung in den Kommunen müssen konsequent fortgesetzt werden. Die aus dem Haushalt ausgelagerten Schulden sind darin verstärkt einzubeziehen. An die Voraussetzungen zur Aufnahme neuer Kredite sind weiterhin enge Maßstäbe anzusetzen.

Investitionen sollten weitestgehend auf die infrastrukturelle Grundversorgung beschränkt werden. Dies ist auch deshalb geboten, weil die derzeit zur Verfügung gestellten investiven Fördermittel dem Abbau der Infrastrukturlücke dienen und aufgrund der degressiven Ausgestaltung und zeitlichen Befristung des Solidarpaktes II nur temporär zur Verfügung stehen. Alle Investitionen sind besonders streng auf ihre Nachhaltigkeit und konsumtiven Folgekosten hin zu überprüfen. Finanzielle Belastungen in künftigen Jahren sind wirklichkeitsnah im Finanzplan darzustellen.

Im Bereich der Wohnungsbauförderung sollten Konsolidierungspotenziale verstärkt geprüft und ggf. durch Fusion intensiv genutzt werden.

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

Der Personalabbau in den Kommunen, kommunalen Einrichtungen, Zweckverbänden und wirtschaftlichen Unternehmen hielt im Jahr 2002 an. Zum weiteren Abbau gibt es keine Alternativen.

Teilzeitarbeit hat eine große Bedeutung. Das Durchschnittsalter der Beschäftigten erhöhte sich geringfügig.

1 Vorbemerkungen

Die Angaben in diesem Bericht basieren auf den Werten der Personalstandstatistik des Freistaates Sachsen zum 30.06. des jeweiligen Jahres.¹⁾ Bei Vergleichen mit den Durchschnittswerten anderer Bundesländer²⁾ wurde als Basis das Hj. 2001 gewählt, da aktuellere Werte nicht zur Verfügung standen.

2 Gesamtbetrachtung

Die nachfolgende Tabelle gibt einen Überblick über die Entwicklung der Beschäftigtenzahlen in den Kernhaushalten³⁾ der Gemeinden und Gemeindeverbände⁴⁾ sowie den rechtlich unselbstständigen kommunalen Einrichtungen und Unternehmen⁵⁾, den rechtlich unselbstständigen kommunalen Krankenhäusern⁶⁾, den rechtlich selbstständigen wirtschaftlichen Unternehmen⁷⁾ und den kommunalen Zweckverbänden der letzten Jahre:

	2000	2001 Beschäftigte	2002	Veränderung 2002/2001	
				Beschäftigte	%
Kernhaushalte	79.363	72.113	67.975	-4.138	-5,7
Rechtlich unselbstständige Einrichtungen und Unternehmen	12.547	14.912	11.788	-3.124	-20,9
Kommunale Krankenhäuser	14.488	14.212	14.537	325	2,3
Summe	106.398	101.237	94.300	-6.937	-6,9
Rechtlich selbstständige wirtschaftliche Unternehmen	43.937	41.888	39.440	-2.448	-5,8
Kommunale Zweckverbände	2.732	2.713	2.533	-180	-6,6

1) Durch Rundungen können Differenzen in den Salden entstehen.

2) Ohne Berlin, Bremen und Hamburg.

3) Im Haushaltsplan brutto geführte Ämter und Einrichtungen (Beschäftigungsbereich 21).

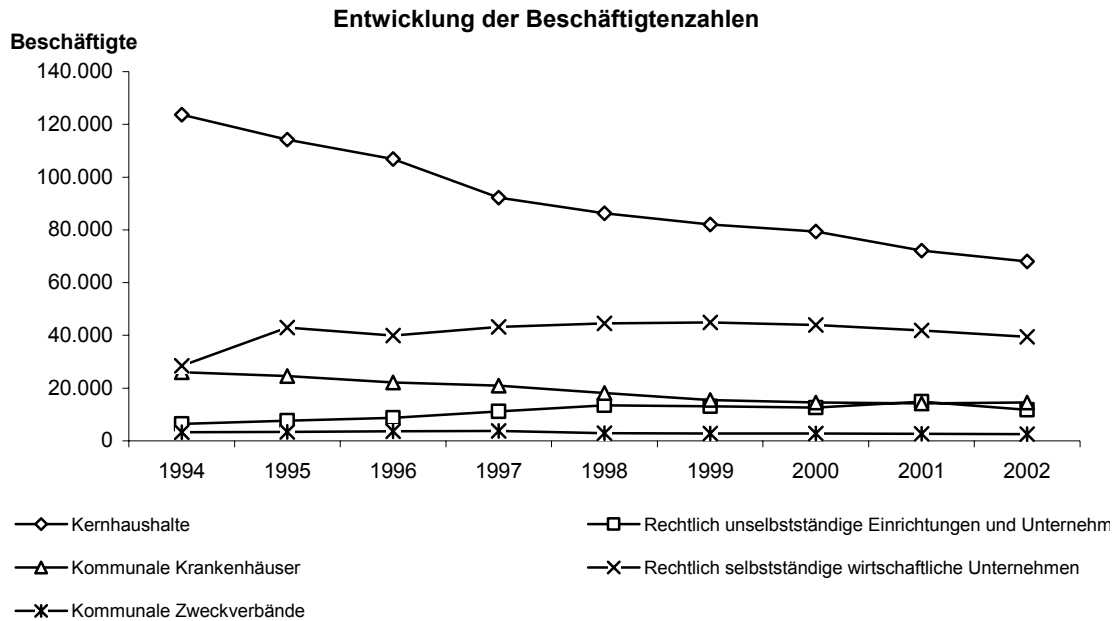
4) Öffentlich-rechtliche Gebietskörperschaften, dazu gehören vor allem die Landkreise.

5) Aus den Gemeindehaushalten ausgegliederte, rechtlich unselbstständige kommunale Einrichtungen und Unternehmen, für die aufgrund gesetzlicher Vorschriften Sonderrechnungen geführt werden, mit Ausnahme der rechtlich unselbstständigen kommunalen Krankenhäuser (Beschäftigungsbereich 22).

6) Rechtlich unselbstständige kommunale Krankenhäuser mit kaufmännischem Rechnungswesen (Beschäftigungsbereich 23).

7) Unternehmen, die in rechtlich selbstständiger Form betrieben werden und an denen die Gemeinden unmittelbar oder mittelbar mit mehr als 50 % des Nennkapitals, des Stimmrechts oder der Sondervermögen beteiligt sind.

Mit Ausnahme der kommunalen Krankenhäuser ging 2002 in allen anderen Bereichen die Anzahl der Beschäftigten weiter zurück. Der im Jahr 2001 gegenüber 2000 stark erhöhte Beschäftigtenzahl im Bereich der rechtlich unselbstständigen Einrichtungen und Unternehmen (bedingt vor allem durch Neugründung von Eigenbetrieben und gleichzeitige Auslagerung von Stellen aus dem Kernhaushalt) folgte 2002 ein deutlicher Personalabbau.⁸⁾ Der Rückgang im Bereich der kommunalen Zweckverbände ist auch auf Aufgabenübertragung auf Private und damit verbundenen Personalübergang zurückzuführen.⁹⁾ Seit 1994 gibt es folgende Entwicklungstendenzen:



In den Kernhaushalten waren im Jahr 2001 erstmals weniger Mitarbeiter beschäftigt als in allen anderen betrachteten Bereichen zusammen. Diese Situation hielt trotz des starken Abbaus außerhalb der Kernhaushalte weiter an, weil auch in den Kernhaushalten ein starker Personalabbau erfolgte (4.138 Beschäftigte).

Das Personal von rechtlich unselbstständigen Einrichtungen und Unternehmen sowie kommunalen Krankenhäusern war mit über 58 % bei den Kreisfreien Städten beschäftigt. Weniger als 6 % der Beschäftigten in diesem Bereich arbeitete bei kreisangehörigen Gemeinden.

Unwägbarkeiten über den Personalbedarf treten durch den bundesarbeitsgerichtlich festgestellten Widerspruch zwischen dem deutschen Arbeitszeitgesetz und der EU-Arbeitszeitrichtlinie (Beschluss vom 18. Februar 2003, Az.: 1 ABR 2/02) vor allem im Bereich der Krankenhäuser auf. Nach Schätzungen der Deutschen Krankenhausgesellschaft bewirkt eine Anrechnung des Bereitschaftsdienstes als Arbeitszeit in den deutschen Krankenhäusern einen Mitarbeitermehrbedarf von 41.000 Vollzeitstellen, darunter 27.000 Ärzten. Auf alle sächsischen Krankenhäuser entfällt ein geschätzter zusätzli-

⁸⁾ Der Eigenbetrieb für Beschäftigungsförderung der Stadt Leipzig reduzierte die Anzahl seiner Mitarbeiter im Jahr 2002 um 2.870 und wurde zum 31.03.2003 aufgelöst.

⁹⁾ So z. B. Abwasserzweckverband Riesa/Großenhain.

cher Bedarf von rd. 1.100 Ärzten¹⁰⁾, auf die kommunalen Krankenhäuser entfällt davon rund die Hälfte.¹¹⁾

Die Verkürzung der Wochenarbeitszeit wird in vielen Kommunen und kommunalen Einrichtungen als ein sozialverträgliches Mittel der Personalausgabenreduzierung angewandt, wodurch der Rückgang der Beschäftigung nach VK in den Kernhaushalten und rechtlich unselbstständigen Einrichtungen und Unternehmen gegenüber der Anzahl der Beschäftigten noch deutlicher ausfällt:

	2000	2001	2002	Veränderung 2001/2002	
				VK	%
Kernhaushalte	70.913	63.993	59.912	-4.080	-6,4
Rechtlich unselbstständige Einrichtungen und Unternehmen	11.602	13.658	10.102	-3.557	-26,0
Kommunale Krankenhäuser	13.508	13.175	13.454	279	2,1
Kommunale Zweckverbände	2.596	2.537	2.375	-163	-6,4

Anmerkung: Von den rechtlich selbstständigen wirtschaftlichen Unternehmen werden keine Daten nach VK erhoben.

3 Kernhaushalte

3.1 Beschäftigten- und Personalausgabenentwicklung im Verhältnis zur Einwohnerzahl¹²⁾

Jahr	Anzahl der Beschäftigten		Personalausgaben		
	absolut	je 1.000 EW	absolut Mio. €	je EW	je Beschäftigten €
1994	123.672	26,9	2.715	590,8	21.955
1995	114.173	25,0	2.948	644,3	25.818
1996	106.816	23,4	2.743	601,8	25.676
1997	92.151	20,3	2.476	545,6	26.867
1998	86.289	19,1	2.366	524,9	27.419
1999	81.996	18,3	2.316	517,4	28.248
2000	79.363	17,9	2.253	506,9	28.384
2001	72.113	16,4	2.106	478,0	29.202
2002	67.975	15,6	2.111	483,4	31.054

Der Rückgang der Beschäftigtenzahl in den Kernhaushalten senkte zwar erneut die einwohnerbezogene Beschäftigtenzahl, ging aber im Jahr 2002 - auch bedingt durch zusätzliche Aufgaben bei der Beseitigung der Flutschäden - nicht mit einer weiteren Verringerung der Personalausgaben einher.¹³⁾

¹⁰⁾ Vgl. LT-DS 3/8006.

¹¹⁾ Nach dem Krankenhausplan des Freistaates Sachsen liegt der Anteil der kommunalen Krankenhäuser auf der Basis der Bettenzahl bei rd. 50 %.

¹²⁾ Personalausgaben lt. Jahresrechnungsstatistik der Gemeinden und Gemeindeverbände; 2002 Kassenstatistik der Gemeinden und Gemeindeverbände.

¹³⁾ Zur Entwicklung der Personalausgaben siehe auch Beitrag Nr. 43.

3.2 Beschäftigte nach Gebietskörperschaften

	2000	2001 VK	2002	Veränderung 2002/2001 VK	%
Kreisfreie Städte	28.337	23.569	22.756	-814	-3,5
Kreisangehörige Gemeinden	31.479	29.896	26.855	-3.042	-10,2
Landkreise	10.780	10.214	9.938	-276	-2,7
Verwaltungsverbände	133	141	177	37	26,0
Landeswohlfahrtsverband	183	172	187	15	8,4
Gesamt	70.913	63.993	59.912	-4.080	-6,4

Während im Jahr 2001 vor allem bei den Kreisfreien Städten Personal abgebaut wurde, gab es 2002 einen starken Rückgang bei den kreisangehörigen Gemeinden. Der Personalzuwachs im Landeswohlfahrtsverband resultiert nach eigenen Angaben vor allem aus Aufstockungen im Bereich Pflegesatzwesen.

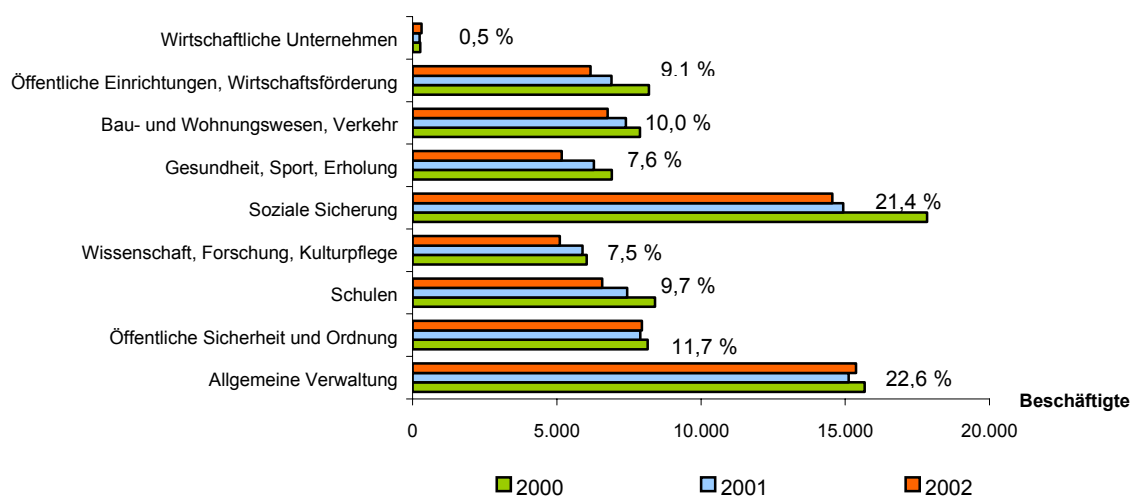
3.3 Beschäftigte nach Aufgabenbereichen

Wie in den Vorjahren sind auch 2002 die Bereiche Schulen mit rd. 11,6 % und Öffentliche Einrichtungen, Wirtschaftsförderung mit rd. 10,6 % vom Beschäftigtenrückgang stark betroffen. In den Bereichen Wissenschaft, Forschung, Kulturpflege (rd. 13,4 %) und Gesundheit, Sport, Erholung (rd. 17,8 %) kam es, vor allem wegen der Beendigung vieler ABM-Projekte, zu einem noch größeren Rückgang.

Die zunehmende Verlagerung von kommunalen Aufgaben und Ausgliederung von Personal aus den Kernhaushalten auf Eigenbetriebe und kommunale Gesellschaften erfordert den verstärkten Aufbau einer Beteiligungsverwaltung. Die Anzahl der Beschäftigten im Bereich Wirtschaftliche Unternehmen erhöhte sich 2002 stark um rd. 27,6 %.

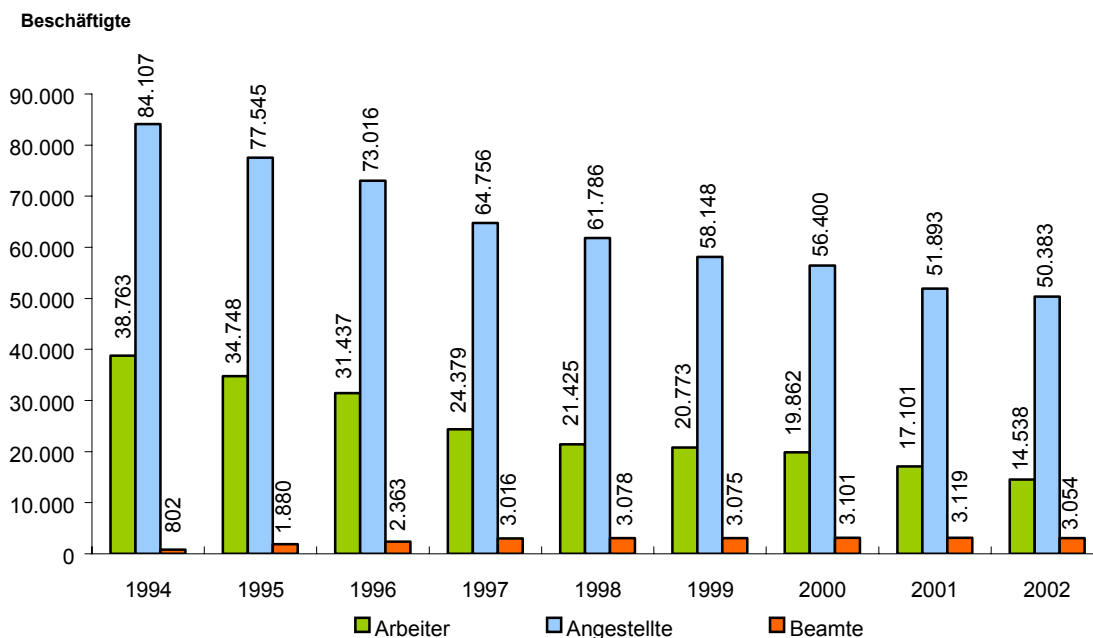
Beschäftigungsintensive Bereiche sind nach wie vor die Allgemeine Verwaltung und die Soziale Sicherung, ihr Anteil beträgt entsprechend nachfolgender Tabelle jeweils über 20 %.

Entwicklung der einzelnen Aufgabenbereiche und ihr Anteil am Kernhaushalt 2002



3.4 Aufteilung der Stellen nach Beschäftigungsgruppen

Vor allem die Zahl der Arbeiter verringerte sich im Jahr 2002 stark um rd. 15,0 % (2.563 Beschäftigte). Davon waren allein 2.106 Arbeiter in beschäftigungsschaffenden Maßnahmen tätig (vgl. auch Pkt. 4).



Von den 3.054 Beamten waren rd. 20 % als Wahlbeamte tätig. Die übrigen Beamten konzentrierten sich mit rd. 80 % vor allem auf die Kreisfreien Städte.

Während bei den Angestellten der Frauenanteil fast 80 % betrug, lag er bei den Beamten unter 35 %.

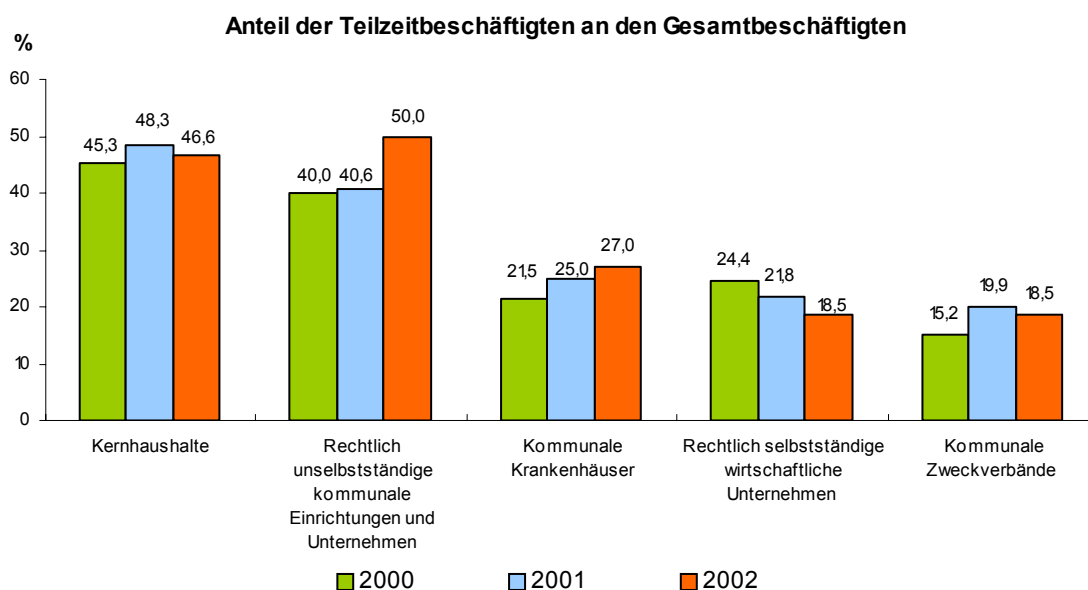
4 Mitarbeiter in beschäftigungsschaffenden Maßnahmen und Teilzeitbeschäftigte

Im Jahr 2002 waren insgesamt 8.535 Personen¹⁴⁾ in beschäftigungsschaffenden Maßnahmen¹⁵⁾ (2001: 14.132), davon 7.214 in den Kernhaushalten tätig (2001: 9.966). Im Vergleich zum Vorjahr sank die Mitarbeiterzahl insgesamt um rd. 39,6 %, in den Kernhaushalten um rd. 27,6 %. Ihr Anteil an den Gesamtbeschäftigten in den Kernhaushalten verringerte sich von 13,8 % (2001) auf rd. 10,6 % (2002).

Der Anteil der Teilzeitbeschäftigten an den Gesamtbeschäftigten sank mit Ausnahme der rechtlich unselbstständigen kommunalen Einrichtungen und Unternehmen sowie der Krankenhäuser gegenüber dem Vorjahr in allen Bereichen. Der hohe Zuwachs in den rechtlich unselbstständigen kommunalen Einrichtungen und Unternehmen ist u. a. auf einen Wechsel von 600 Mitarbeitern in den Altenheimen der Stadt Leipzig von Vollzeit- in Teilzeitarbeit zurückzuführen.

¹⁴⁾ Beschäftigungsbereiche 21 bis 23.

¹⁵⁾ Beschäftigte im Rahmen von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM) und in Strukturanpassungsmaßnahmen (SAM) gemäß §§ 260ff. Arbeitsförderungs-Reformgesetz (AFRG) vom 24. März 1997 (BGBl. I S. 594, 595), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 10. Dezember 2001 (BGBl. I S. 3443).



Die Möglichkeit der Altersteilzeit wird von den Mitarbeitern, vor allem in den Kernhaushalten, zunehmend in Anspruch genommen. So nutzten die Gemeinden und Gemeindeverbände diese Möglichkeit des sozialverträglichen Personalabbaus bereits bei rd. 5,2 % (2001 rd. 3,5 %) der Beschäftigten in den Kernhaushalten.

5 Einkommensentwicklung

Seit dem Jahr 2000 werden vom Statistischen Landesamt Daten zum durchschnittlichen Bruttoeinkommen der kommunalen Beschäftigten¹⁶⁾ im Monat Juni erhoben. Bei den Vollzeitstellen gibt es dabei bisher folgende Entwicklung:

	2000	2001 €	2002
Beamte ¹⁷⁾	2.716	2.860	2.918
Angestellte	2.246	2.340	2.439
Arbeiter	1.586	1.690	1.778
Gesamt	2.136	2.246	2.344

Das o. a. durchschnittliche Bruttoeinkommen in Sachsen 2001 lag mit 2.246 € leicht über dem Wert der neuen Bundesländer (2.232 €). Der Wert in den alten Bundesländern betrug 2.473 €.

¹⁶⁾ Beschäftigungsbereiche 21 bis 23.

¹⁷⁾ Im Wesentlichen Wahlbeamte und kommunale Führungskräfte.

6 Entwicklung der Altersstruktur

Das Durchschnittsalter der Beschäftigten in den Gemeinden und Gemeindeverbänden im Freistaat Sachsen betrug 2002 rd. 44 Jahre (öffentlicher Dienst Sachsens gesamt: 43,4 Jahre) und hat sich damit gegenüber dem Vorjahr (43,6 Jahre) weiter erhöht.

Der Durchschnitt für die kreisangehörigen Gemeinden lag bei 45,7 Jahren und für die Kreisfreien Städte bei 43,2 Jahren.

Das gestiegene Durchschnittsalter der Beschäftigten stellt aber kein rein sächsisches Problem dar. So betrug das Durchschnittsalter im öffentlichen Dienst der neuen Bundesländer 2001 rd. 43,3 Jahre. In den alten Bundesländern lag es mit 42,4 Jahren nur wenig niedriger.

7 Vergleiche mit anderen Bundesländern

	Kernhaushalte	Rechtlich un- selbstständige Einrichtungen und Unterneh- men	davon Kranken- häuser	Rechtlich selbststän- dige wirtschaftliche Unternehmen
		VK je 1.000 EW		Beschäftigte je 1.000 EW
Sachsen	14,5	6,1	3,0	6,8
Thüringen	15,4	1,7	0,8	8,9
Sachsen-Anhalt	18,3	5,7	4,4	9,0
Brandenburg	15,7	3,7	2,9	7,1
Mecklenburg-Vorpommern	14,7	3,8	2,8	8,8
Neue Länder	15,6	4,5	2,8	7,9
Alte Länder	11,7	4,2	2,8	3,3

Anmerkung: Rechtlich selbstständige wirtschaftliche Unternehmen zum Zwecke der Vergleichbarkeit ohne mittelbare öffentliche Beteiligung und sonstige gemischte Beteiligung.

Die Anzahl der Mitarbeiter in VK pro 1.000 EW in den Kernhaushalten der sächsischen Kommunen im Jahr 2001 ist die niedrigste der neuen Bundesländer. Bei Vernachlässigung der Stellen in den Kindertageseinrichtungen¹⁸⁾ und der Förderung nach SGB III ergibt sich für die sächsischen Kommunen ein Wert von 11,2 und für die alten Bundesländer von 10,6.¹⁹⁾ Im Jahr 2002 sank der sächsische Durchschnitt in den Kernhaushalten weiter auf 13,7 bzw. ohne Kindertageseinrichtungen und Förderung nach SGB III auf 10,9.

Bei den Beschäftigten in den rechtlich unselbstständigen Einrichtungen und Unternehmen haben die sächsischen Kommunen - auch unter Vernachlässigung der kommunalen Krankenhäuser - die weitaus höchste Mitarbeiterzahl in VK pro 1.000 EW. Bei den Beschäftigten in rechtlich selbstständigen wirtschaftlichen Unternehmen haben die sächsischen Kommunen dagegen die niedrigste Mitarbeiterzahl pro 1.000 EW in den neuen Bundesländern.

¹⁸⁾ Aufgabenbereich 464.

¹⁹⁾ Belastbare Zahlen zu den Beschäftigten mit Förderung nach SGB III in den alten Ländern sind nicht zu ermitteln, da dort wenig oder nicht nach vorgenannten Beschäftigten und Beschäftigten mit Zeitvertrag unterschieden wird.

8 Folgerungen

Die Kommunen waren auch 2002 erfolgreich um Personalreduzierung bemüht. Zum weiteren Abbau gibt es aufgrund der schwierigen Haushaltssituation und des tariflich bedingten Anstiegs der Löhne und Gehälter bei gleichzeitigem Bevölkerungsrückgang für die meisten Kommunen keine Alternativen. Um die gestiegenen Anforderungen an die Verwaltung künftig erfüllen zu können, ist eine weitere Optimierung der Verwaltungsabläufe und die Schaffung effizienter Strukturen notwendig.

Die natürliche Fluktuation, vor allem aufgrund der vorhandenen Altersstruktur, ist umfangreich zum weiteren Stellenabbau zu nutzen. Der sozialverträgliche Personalabbau wird gem. § 22 Nr. 3 FAG weiterhin als Zuweisung zum Ausgleich besonderen Bedarfs gefördert.

Für das Personal als wichtigste Ressource der Kommunen ist ein plausibles Personalmanagement notwendig. Durch Stärkung von Arbeitszufriedenheit, Motivation, Leistungsfähigkeit und Flexibilität kann den gestiegenen Anforderungen an eine strategische und ganzheitliche Ausrichtung des Personalbestandes nachgekommen werden. Besonders wichtig ist die Erarbeitung und Umsetzung eines Personalentwicklungskonzeptes. Lebenslanges Lernen als eine Antwort auf die zunehmende Alterung unserer Gesellschaft muss zu einem bestimmenden Prinzip für alle Beschäftigten des öffentlichen Dienstes werden. Die Innovations- und Anpassungsfähigkeit des öffentlichen Dienstes muss durch eine Erhöhung der Fachqualifikation in allen Altersgruppen erhalten und verbessert werden.²⁰⁾

²⁰⁾ Vgl. Schlussbericht der Enquete-Kommission „Demographischer Wandel - Herausforderungen unserer älter werdenden Gesellschaft an den Einzelnen und die Politik“, Deutscher Bundestag, Drucksache 14/8800 vom 28.03.2002, S. 85 f.

Die Kommunen und die Rechtsaufsichtsbehörden haben ihre Verantwortung für die Haushaltskonsolidierung stärker wahrzunehmen. Die Qualität der zur Haushaltssicherung geförderten Gutachten war häufig unzureichend.

1 Einleitung

Die Haushalts- und Finanzlage der sächsischen Kommunen hat sich in den letzten Jahren zunehmend verschlechtert. Mit Ausnahme der Jahre 2000 und 2002 konnten die Kommunen ihre Ausgaben nicht durch Einnahmen ausgleichen, sodass Finanzierungsdefizite entstanden.¹⁾ Da eine nachhaltige Verbesserung der konjunkturellen Situation kurzfristig nicht zu erwarten ist, sind die Kommunen gehalten, alle Ausgaben auf ihre Notwendigkeit hin zu überprüfen.²⁾

Seit Änderung der SächsGemO durch das Gesetz zur Änderung des kommunalen Wirtschaftsrechts und des Sächsischen Wassergesetzes vom 04.03.2003 verpflichtet der Gesetzgeber nunmehr die Kommunen unter bestimmten Voraussetzungen zur Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzeptes. Ziel des Haushaltssicherungskonzeptes ist die Wiederherstellung der dauernden Leistungsfähigkeit der Kommune zum nächstmöglichen Zeitpunkt. Vor In-Kraft-Treten des o. g. Gesetzes konnte die Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzeptes nur im Wege der Rechtsaufsicht angeordnet werden. Eine gesetzliche Verpflichtung zur Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzeptes bestand für die Kommunen jedoch nicht.

Seit dem FAG 1995 werden den Kommunen Bedarfszuweisungen für Zwecke der Haushaltskonsolidierung, seit dem FAG 1997 konkret für Gutachten von Wirtschaftsprüfungsunternehmen, zur Verfügung gestellt. Bei der Förderung von Gutachten zu Maßnahmen der Haushaltskonsolidierung handelt es sich um eine Besonderheit des sächsischen FAG, die in dieser Form aus anderen Bundesländern nicht bekannt ist.

Die Förderung der Gutachten beträgt regelmäßig 80 % der zuwendungsfähigen Kosten.³⁾ Die Bedarfszuweisungen werden aus einer Vorwegentnahme der allen Kommunen zustehenden Finanzausgleichsmasse finanziert.

Bis September 2000 wurden bereits in 167 Fällen Bedarfszuweisungen für die Erstellung von Haushaltssicherungskonzepten an Gemeinden, Städte und Landkreise ausgereicht.⁴⁾ Die hierfür insgesamt ausgereichten Bedarfszuweisungen betragen zu diesem Zeitpunkt rd. 4,2 Mio. € (rd. 8,3 Mio. DM). Diese Zahlen spiegeln den Bedarf der Kommunen an Haushaltskonsolidierungsmaßnahmen wider und verdeutlichen gleichzeitig die Bemühungen vieler sächsischer Kommunen zur Verbesserung der Haushaltssituation.

¹⁾ Jahresbericht 2003 des SRH, Beitrag Nr. 43.

²⁾ VwV kommunale Haushaltswirtschaft 2003, S. 276.

³⁾ Zum Beispiel VwV Bedarfszuweisungen 2002, S. S 140.

⁴⁾ Vgl. LT-DS 3/2369. Die in der Liste der Gemeinden, Städte und Landkreise erfassten drei Verwaltungsverbände und ein Zweckverband sowie ein Fall der Fortschreibung eines Haushaltssicherungskonzeptes sind in den 167 Fällen nicht berücksichtigt.

2 Einführung in den Prüfungsgegenstand

2.1 Ziel der Prüfung

Im Rahmen einer Querschnittsprüfung sollte festgestellt werden, ob die Haushaltssicherungskonzepte auf Basis geförderter Gutachten ein geeignetes Instrument zur Verbesserung der Haushaltssituation sind, d. h., ob die Wiederherstellung der dauernden Leistungsfähigkeit der Kommunen tatsächlich erreicht werden konnte. Dazu wurde insbesondere geprüft:

- ob am Ende des Konsolidierungszeitraumes tatsächlich eine Verbesserung der Haushaltssituation zu verzeichnen war,
- ob die Verbesserung der Finanzsituation durch die Umsetzung der Maßnahmen aus dem Haushaltssicherungskonzept eingetreten ist,
- ob die im Gutachten des Wirtschaftsprüfungsunternehmens vorgeschlagenen Maßnahmen praktisch und vor allem politisch umsetzbar waren und
- wie die Qualität der externen Gutachten insgesamt zu beurteilen ist.

2.2 Prüfungsabgrenzung und Prüfungsumfang

Die Prüfung beschränkte sich ausschließlich auf die 24 Kommunen, die ein Haushaltssicherungskonzept auf Basis eines geförderten Gutachtens erstellt haben.

Da das Haushaltssicherungskonzept nach dem FAG den Abbau der Haushaltsfehlbeträge in spätestens drei Jahren, die Erwirtschaftung notwendiger Zuführungen zum Vermögenshaushalt und die dafür erforderlichen Maßnahmen aufzuzeigen hat, bot sich die Prüfung derjenigen Kommunen an, die im Jahr 1998 ein Haushaltssicherungskonzept beschlossen hatten. Zum Zeitpunkt der Prüfung mussten die Jahresrechnungen der drei Folgejahre gem. § 88 Abs. 2 SächsGemO aufgestellt sein. Um einen Vergleich mit der Haushaltssituation vor Erstellung des Haushaltssicherungskonzeptes zu ermöglichen, wurde das Hj. 1997 in die Prüfung einbezogen, indem die Ergebnisse der Jahresrechnung 1997 als Vergleichsbasis dienten.

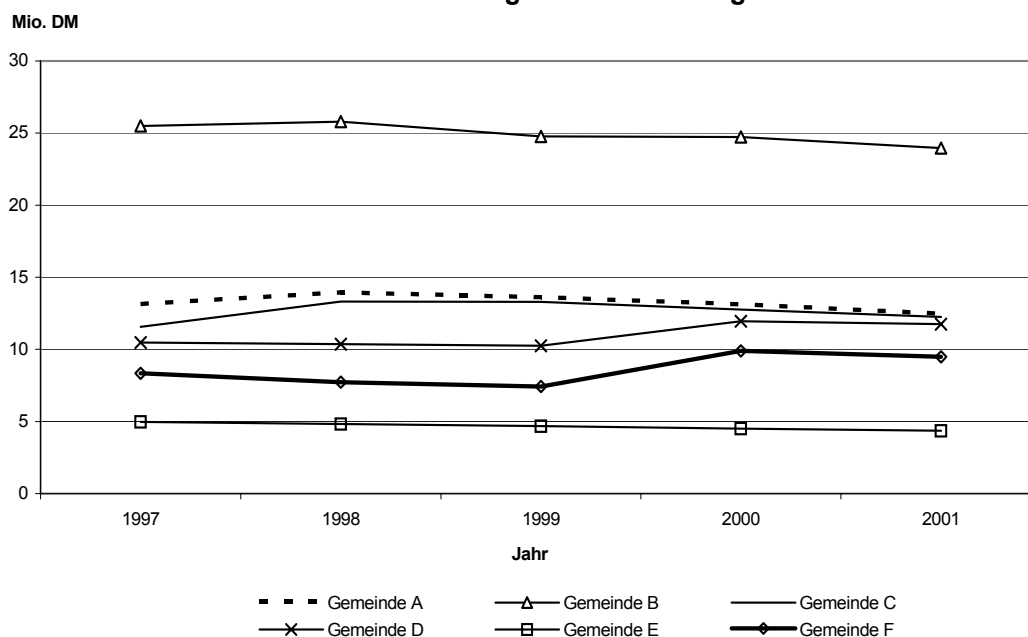
3 Prüfungserkenntnisse

3.1 Prüfungsfeststellungen auf der Basis der Erhebungsbögen

In sieben der in die Abfrage einbezogenen Kommunen war in der Jahresrechnung 1997 ein Fehlbetrag entstanden. In den Jahren 2000 und 2001, also zum Ende des Konsolidierungszeitraumes, wurden nur noch in vier Kommunen Jahresfehlbeträge ausgewiesen. Elf Kommunen konnten entsprechend der Jahresrechnung 1997 keine Nettoinvestitionsrate erwirtschaften, nach den Jahresrechnungen 2000 und 2001 war dies nur noch in fünf Kommunen der Fall. Dies zeigt, dass sich die finanzielle Situation während des Konsolidierungszeitraumes in einigen Kommunen verbessert hat.

In drei der sechs Kommunen, in denen örtliche Erhebungen durchgeführt wurden, ist der Schuldenstand im Zeitraum von 1997 bis 2001 trotz der Konsolidierungsbemühungen weiter angestiegen. In den anderen drei Kommunen hat sich der Stand der Schulden nur geringfügig reduziert.

Entwicklung der Verschuldung



Anhand der Erhebungsbögen war nicht erkennbar, ob die Veränderungen tatsächlich aus der Umsetzung der einzelnen Konsolidierungsmaßnahmen resultierten oder durch äußere Umstände, wie Eingemeindungen oder Änderungen bei den Schlüsselzuweisungen, verursacht worden waren. Im Rahmen der örtlichen Erhebungen erfolgte dementsprechend die Prüfung der Umsetzung der einzelnen Konsolidierungsmaßnahmen und der sonstigen Einflüsse auf die Haushalts- und Finanzlage.

Anhand der vorgelegten Gutachten war ersichtlich, dass fast allen Kommunen zur Verringerung der Ausgaben an erster Stelle Personalausgabeneinsparungen vorgeschlagen wurden. Die Reduzierung der Betriebs- und Verwaltungskosten war ebenfalls ein häufig unterbreiteter Konsolidierungsvorschlag. In vielen Gutachten wurden aber auch Ausgabensenkungen im Bereich der freiwilligen Leistungen vorgeschlagen, Einrichtungen sollten privatisiert oder geschlossen werden.

Im Einnahmehereich waren häufig Erhöhungen der Hebesätze für Realsteuern oder die Einführung neuer Steuern Bestandteil der Gutachten. Als weitere Maßnahme zur Steigerung der Einnahmen wurde die Erhöhung des Kostendeckungsgrades in den kostenrechnenden Einrichtungen vorgeschlagen.

Die Mehrheit der Kommunen hat angegeben, dass die vorgeschlagenen Maßnahmen z. T. nicht umsetzbar seien. Des Weiteren wurden Fehlbeurteilungen, unwirtschaftliche Vorschläge und notwendige Nacharbeiten am Konzept beanstandet. Nur wenige Kommunen hielten die Maßnahmen zumindest überwiegend für umsetzbar.

3.2 Prüfungsfeststellungen auf der Basis der örtlichen Erhebungen

a) Ursachen der angespannten Haushaltslage

Bei der Darstellung der aktuellen Haushaltssituation in den Gutachten wurden die Ursachen der angespannten Haushaltslage nicht immer aufgezeigt. Im Rahmen der örtlichen Erhebungen wurde festgestellt, dass in fünf von sechs geprüften Fällen in der Vergangenheit kommunalpolitische Entscheidungen getroffen wurden, die sich nachteilig auf den Haushalt der Kommune auswirkten.

Solche Entscheidungen waren z. B.:

- die Sanierung eines Wohnblockes, der in der Folgezeit einen erheblichen Leerstand aufwies;
- die Erschließung eines Gewerbegebietes, das sich später nicht ausreichend vermarkten ließ;
- die Rekonstruktion eines Ärztehauses, wobei die Ausgaben danach nicht über Mieteinnahmen refinanziert werden konnten.

Wesentliche Gründe für die schlechte Haushaltssituation waren u. a. auch Altschulden im Bereich der Wohnungswirtschaft, die Eingliederung einer Gemeinde, die einen Fehlbetrag auswies oder die Übernahme der Zahlungsverpflichtungen eines aufgelösten Abwasserzweckverbandes.

b) Allgemeine Feststellungen im Zusammenhang mit der Erstellung der Gutachten

Für die Erstellung der Gutachten wurden häufig keine Angebote verschiedener Wirtschaftsprüfungsunternehmen eingeholt. Bei der Auswahl der Gutachter haben sich die Kommunen eher von Empfehlungen der Rechtsaufsichtsbehörden leiten lassen.

In der VwV Bedarfszuweisungen 1998 wurde erstmals ausdrücklich vorgeschrieben [Nr. 1. 2. f)], bei der Vergabe von Aufträgen an Beratungsunternehmen zur Erstellung von Gutachten zur Haushaltskonsolidierung die VOL anzuwenden.

Trotz der in den Gutachten vielfach enthaltenen Mängel sind seitens der Kommunen in allen Fällen die in Rechnung gestellten Beträge ohne Beanstandungen bezahlt worden. Offensichtlich wurde die Förderung durch die Bewilligungsbehörde ohne Plausibilitätsprüfung der Gutachten durchgeführt. Lediglich in zwei Fällen ist seitens des RP eine Ergänzung des Gutachtens wegen Nichterreichung des Konsolidierungszieles gefordert worden. Entsprechend den Prüfungsfeststellungen wurden nur in einem Fall wegen Mängeln des Gutachtens Fördermittel gekürzt.

c) Mängel der Gutachten

Im Rahmen der Prüfung wurden erhebliche Mängel der Gutachten festgestellt. Neben Flüchtigkeitsfehlern wiesen die Gutachten gravierende inhaltliche Mängel auf.

So fehlte den Konsolidierungsmaßnahmen häufig der Bezug zum Haushalt, da:

- sie nicht immer durch Haushaltsstellen untersetzt waren,
- häufig falsche Haushaltsstellen angegeben wurden oder

- die im Gutachten ausgewiesenen Haushaltsansätze teilweise nicht mit den entsprechenden zugrunde gelegten Haushaltsplänen übereinstimmten.

Oftmals wurden die Aufwendungen für oder Auswirkungen von Konsolidierungsmaßnahmen unzureichend betrachtet:

- Es wurde z. B. vorgeschlagen, den zeitlichen Umfang der Überwachung des ruhenden Verkehrs zu reduzieren. Die dadurch entstehenden Mindereinnahmen aus Verwarnungsgeldern blieben im Weiteren unberücksichtigt.
- Es wurden Einnahmen aus Straßenausbaubeiträgen für künftige Baumaßnahmen veranschlagt, die Ausgaben für die Baumaßnahmen wurden vergessen.
- Mit der Schließung einer Grundschule in einem Ortsteil sollte der gesamte Zuschussbedarf ausgabeseitig eingespart werden. Unbeachtet blieb, dass die Schüler, die dann in die Schule eines anderen Ortsteiles gehen mussten, dort ebenfalls entsprechende Ausgaben verursachten.
- Es wurde vorgeschlagen, Einsparungen durch Verkürzung der Beleuchtungszeiten zu erzielen. Die dafür notwendigen investiven Ausgaben zur Umsetzung dieser Maßnahmen wurden haushaltsmäßig nicht einbezogen.
- Es wurde mehrfach vorgeschlagen, Zweitwohnungsteuer, Fremdenverkehrsbeiträge oder Straßenausbaubeiträge zu erheben. Der dafür notwendige Verwaltungsaufwand wurde nicht bedacht.

Einige Vorschläge waren unrealistisch oder sogar unwirtschaftlich:

- So wurde vorgeschlagen, Kredite umzuschulden. Die Vorfälligkeitsentschädigung sollte hierfür durch den Freistaat Sachsen gezahlt werden. Eine Rechtsgrundlage für diese Verfahrensweise wurde nicht benannt und ist auch nicht ersichtlich.
- Als Konsolidierungsvorschlag wurden Mehreinnahmen für Kulturraumförderung aufgeführt, während gleichzeitig eine Ausgabenerhöhung in identischer Höhe eingearbeitet wurde.
- Nach einem Vorschlag sollten Unterhaltungsmaßnahmen in die Zukunft verschoben werden. Dies dient jedoch nicht der nachhaltigen Verbesserung des Haushaltes, da ein Unterhaltungsrückstau entsteht.

Weitere Vorschläge waren nicht fundiert oder unkonkret. Konsolidierungsvorschläge erfolgten oft als pauschale Kürzungen ohne Untersetzung, wie folgende Beispiele verdeutlichen:

- „Die Senkung um 5 % könnte bei den Verbrauchspositionen Unterhalt und Verbrauchsmaterial eine Einsparung von jeweils TDM 2 bewirken.“
- „Die geplanten Ansätze für Unterhaltung, Ankäufe und Werbung können nach unserer Auffassung um 30 % bis 50 % vermindert werden.“
- „Kürzungen bei Lehr- und Lernmitteln sowie bei Geräten und Ausstattungsgegenständen um 5 % würden ein Sparvolumen von TDM 6 ermöglichen.“
- Bei einem Vorschlag zur Reduzierung des Personals in einem Bauhof war dieser lt. Gutachter „einer kritischen (externen) Überprüfung zu unterziehen; das vorhandene Personal sollte um 2 MA reduziert werden“. Wie der Gutachter die Reduzierung von zwei Stellen begründet, ist nicht dargestellt.

- Für eine Küche sah ein Gutachten eine pauschale Ergebnisverbesserung von 20 TDM vor. Vorab sollte durch die Verwaltung überprüft werden, ob eine höhere Auslastung, Kostenreduzierung, Erhöhung des Essengeldes oder eine Vergabe an Dritte in Betracht kämen. Wie sich die Ergebnisverbesserung zusammensetzte, wurde nicht erläutert.
- In einem Gutachten wurde die „Einführung einer Straßenbaubeitragssatzung und Beitragserhebung“ vorgeschlagen. Nach Auskunft der Kämmerin gab es bereits vor Erstellung des Gutachtens eine Straßenbaubeitragssatzung, Beiträge wurden allerdings aus verschiedenen Gründen erst nach Erstellung des Gutachtens erhoben.

Einige festgestellte Mängel deuten auf Unkenntnisse der Gutachter im kommunalen Haushaltsrecht hin:

- Eine Übertragung der Badbewirtschaftung an die Stadtwerke und die damit verbundene Zuschussreduzierung wurde dem Vermögenshaushalt zugeordnet.
- Zinsausgaben wurden in den Vermögenshaushalt eingestellt.
- Die Verringerung der Pflichtzuführung, resultierend aus der anteiligen Vereinnahmung der Schlüsselzuweisungen im Vermögenshaushalt (investive Schlüsselzuweisung), wurde als Einsparung betrachtet.
- In einem Gutachten wurde ausgeführt: „Die Kosten für die Unterhaltung und Bewirtschaftung der Straßenbeleuchtung sind im Haushaltsplan *mit einem Fehlbetrag* von 46.000 DM *veranschlagt*.“

4 Qualität und Umsetzung der Haushaltssicherungskonzepte

Die Mindestanforderungen an Haushaltssicherungskonzepte sind in der Anlage 1 zur VwV Bedarfszuweisungen geregelt.

Die Rechtsaufsichtsbehörden haben die Umsetzung der Haushaltssicherungskonzepte nicht in dem erforderlichen Umfang überwacht. Drei der sechs geprüften Gemeinden sind ihrer Berichtspflicht gegenüber der Rechtsaufsichtsbehörde lt. VwV kommunale Haushaltswirtschaft nicht nachgekommen. Die Rechtsaufsichtsbehörde hat in diesen Fällen nicht auf die Einhaltung der Berichtspflicht hingewirkt.

Nach den Prüfungserkenntnissen waren externe Einflüsse auf den Haushalt der Gemeinden, wie z. B. Änderungen des FAG, Tarifsteigerungen oder Eingemeindungen, stärker als die Effekte der Konsolidierungsmaßnahmen. Insofern bedarf es einer Erhöhung der Qualität und einer Fortschreibung der Haushaltssicherungskonzepte. Während der örtlichen Erhebungen konnte nur in drei der sechs Kommunen ansatzweise eine Fortschreibung festgestellt werden. Wegen der nicht erfolgten Anpassung einzelner Konsolidierungsmaßnahmen an die geänderten Rahmenbedingungen war eine Beurteilung des Erfolges einzelner Konsolidierungsmaßnahmen kaum möglich.

In zwei Kommunen stand bereits vor Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzeptes fest, dass dieses nicht den notwendigen Erfolg bringen kann, da Einsparungen in den erforderlichen Größenordnungen nicht mehr möglich waren. In den betreffenden Kommunen deckten die kaum noch zu steigernden Einnahmen im Wesentlichen die Ausgaben für die Erfüllung von Pflichtaufgaben. Die Erwirtschaftung von Überschüssen zum Abbau der erheblichen Schuldenstände war unmöglich. In derartigen Einzelfällen kann

nur durch externe Hilfe und durch die Einleitung von Sondermaßnahmen eine nachhaltige Haushaltskonsolidierung herbeigeführt werden.

In zwei weiteren Kommunen, in denen sich die Haushaltslage nach dem Beschluss über das Haushaltssicherungskonzept nachweislich verbessert hatte, waren nicht im Haushaltssicherungskonzept berücksichtigte Umstände für die Verbesserung der Finanzsituation maßgeblich. Das betraf beispielsweise in einem Fall gut wirtschaftende Stadtwerke und ein zu 100 % ausgelastetes Industriegebiet, in einem anderen Fall die Eingliederung einer Gemeinde mit hohem Rücklagenbestand.

Mehrfach waren die Kämmerer der Meinung, die Kosten der Gutachten würden nicht in angemessenem Verhältnis zum Nutzen stehen. Im Übrigen wäre die Erstellung eines Haushaltssicherungskonzeptes auch ohne Gutachten möglich gewesen, wenn entsprechend Zeit zur Verfügung gestanden hätte.

5 Handlungsempfehlungen

Im Rahmen der Prüfung waren im bisher praktizierten Verfahren der Haushaltskonsolidierung auf Basis geförderter Gutachten Unzulänglichkeiten zu erkennen.

a) Vorüberlegungen

Der Prozess der Haushaltskonsolidierung sollte zunächst mit einer Analyse der Ursachen für die schlechte Haushaltslage durch die Kommune im Zusammenwirken mit der Rechtsaufsichtsbehörde beginnen. Danach sind Konsolidierungsziele festzulegen, die mit dem konkret erforderlichen Konsolidierungsbedarf zu untersetzen sind. Bei der Festlegung des Konsolidierungsbedarfs sind sowohl die Lasten aus der Vergangenheit als auch der Konsolidierungsbedarf für die Zukunft, bedingt z. B. durch die Schuldenlast oder den Bevölkerungsrückgang sowie Folgelasten, zu berücksichtigen.

b) Externe Hilfe

Stellt sich heraus, dass die Maßnahmen eines Haushaltssicherungskonzeptes auch über längere Zeit nicht den notwendigen Erfolg bringen können, wird externe Hilfe erforderlich. Es handelt sich hierbei in der Regel um Sonderfälle, die mit den klassischen Maßnahmen der Haushaltskonsolidierung nicht gelöst werden können. Dazu gehören z. B. einmalige Fehler aus der Vergangenheit, wie Investitionen, deren Folgelasten durch die Gemeinde aus eigener Kraft nicht zu bewältigen sind, oder Lasten in Folge von Gemeindezusammenschlüssen mit besonders hoch verschuldeten Gemeinden. Gemeinde, Landkreis und Land müssten dann gemeinsam entsprechende Entscheidungen über die für die Kommunen erforderlichen Maßnahmen treffen.

c) Haushaltssicherungskonzept

In den Fällen, in denen sich nach der Analyse des Haushaltes herausstellt, dass mit den klassischen Maßnahmen der Haushaltskonsolidierung zumindest mittelfristig die finanzielle Leistungsfähigkeit der Kommune wiederhergestellt werden kann, ist ein Haushaltssicherungskonzept zu erstellen.

Der Gesetzgeber hat mit den am 01.04.2003 in Kraft getretenen Änderungen der SächsGemO bereits entsprechende gesetzliche Regelungen getroffen, indem die Kommunen zur Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzeptes unter den im Gesetz benannten Voraussetzungen verpflichtet werden.

Die Beibehaltung der bisherigen Praxis zur Förderung von Gutachten der Wirtschaftsprüfungsunternehmen zu Maßnahmen der Haushaltskonsolidierung mit Bedarfszuweisungen kann nach den dargelegten Erkenntnissen der Querschnittsprüfung nicht empfohlen werden.

Aus Sicht der überörtlichen Prüfung sind die Gutachten überwiegend nicht zielführend. Ein Erfolg der in den Gutachten vorgeschlagenen Konsolidierungsmaßnahmen ist aufgrund der ständigen nicht vorhersehbaren internen und externen Einflüsse auf den Haushalt und wegen der fehlenden Festlegung konkreter Konsolidierungsziele kaum messbar. Die möglichen Vorteile externer Gutachten könnten darin liegen, dass ein unabhängiger Dritter möglicherweise neue Sichtweisen für die Kommune eröffnet. Die Kommunen gaben jedoch im Rahmen der überörtlichen Prüfung zu bedenken, dass von den Gutachtern kaum Konsolidierungsvorschläge unterbreitet wurden, die nicht schon hinreichend bekannt waren. Ein Vorteil könnte ggf. darin liegen, dass Vorschläge von renommierten Wirtschaftsprüfungsunternehmen kommunalpolitisch eher durchsetzbar sind. Diese Erwägung hat sich im Rahmen der örtlichen Erhebungen bislang aber nicht bestätigt.

Es sollten Alternativen zur Förderung externer Gutachten in Betracht gezogen werden.

Nach den Prüfungserkenntnissen sind die Kommunen durchaus auch ohne externe Gutachten in der Lage, ein Haushaltssicherungskonzept zu erstellen. Wie im Rahmen der Prüfung festgestellt wurde, basieren viele Konsolidierungsmaßnahmen, die in den Gutachten enthalten sind, auf Vorschlägen der eigenen Verwaltung.

Die Kommunen sollten sich dabei auf bereits vorhandene Hilfsmittel stützen. Zum Beispiel hat die KGSt einen Fragenkatalog zur Haushaltskonsolidierung veröffentlicht⁵⁾, mit dem Aufgabenerledigung und Ressourceneinsatz kritisch untersucht werden kann.

Besonders wichtig bei der Untersuchung der eigenen Verwaltung ist die Nutzung des interkommunalen Vergleiches. Der SRH hat hierfür Kennzahlen im Internet zur Verfügung⁶⁾ gestellt.

Darüber hinaus würde die Errichtung einer Maßnahmendatenbank im Internet, in der die Kommunen Anregungen und praktische Erfahrungen zur Konsolidierung (z. B. finanzielle Auswirkungen) erhalten können, die Eigenerstellung von Haushaltssicherungskonzepten unterstützen.

Handlungsbedarf ergibt sich nach den Prüfungserkenntnissen auch für die Rechtsaufsichtsbehörden, die stärker als bisher die Umsetzung und Fortschreibung der Haushaltssicherungskonzepte durch die Kommunen überwachen müssen.

Es wäre zu bedenken, ob Beratergruppen bei den RP die Kommunen im Prozess der Haushaltskonsolidierung stärker unterstützen könnten.

Mit In-Kraft-Treten des Gesetzes zur Änderung des kommunalen Wirtschaftsrechts und des Sächsischen Wassergesetzes zum 01.04.2003 wurde dem SRH auch die Zuständigkeit für die überörtliche Prüfung der Kommunen mit bis zu 2.000 EW, die bislang den Rechtsaufsichtsbehörden oblag, übertragen. Es sollte in Erwägung gezogen werden, die dadurch freigewordene Personalkapazität von rd. 18 Stellen in den LRÄ künftig im

⁵⁾ Vgl. KGSt-Broschüre „Intelligent sparen“, S. 93 ff., 2002.

⁶⁾ Vgl. <http://www.sachsen.de/de/bf/verwaltung/rechnungshof/index.html> in der Rubrik: Gemeindedaten im Vergleich, 03.09.2002.

Bereich der Kommunalaufsicht speziell zur Unterstützung der Kommunen im Prozess der Haushaltskonsolidierung einzusetzen. Nach den allgemeinen Prüfungserkenntnissen des SRH besteht insbesondere bei den Kommunalaufsichtsämtern einiger LRÄ Bedarf an zusätzlichem juristischem Sachverstand für die Ausübung der Rechtsaufsicht.

Grundsätzlich müssen sich jedoch auch die Entscheidungsträger in den Kommunen ihrer kommunalpolitischen Verantwortung stärker bewusst werden, indem sie nicht nur die Finanzierbarkeit von Investitionen, sondern auch die Auswirkungen auf den Haushalt durch Folgekosten in die Entscheidungen mit einfließen lassen.

Das bisherige Verfahren zur Förderung von Gutachten zu Maßnahmen der Haushaltskonsolidierung sollte überdacht werden. So ist es z. B. unzweckmäßig, kurzfristig das Erreichen der im FAG festgelegten Konsolidierungsziele zur Förderung der Gutachten vorauszusetzen, da eine nachhaltige Konsolidierung ggf. nur mittel- bis längerfristig möglich ist.⁷⁾ Im Übrigen erscheint eine Beschränkung des Gutachterkreises auf Wirtschaftsprüfungsunternehmen nicht notwendig.

Die RP sollten stärker als in der Vergangenheit die Einhaltung der Mindestanforderungen nach der VwV Bedarfszuweisungen und die Plausibilität der Gutachten prüfen. Die Prüfung hat gezeigt, dass in der Vergangenheit trotz der in den externen Gutachten enthaltenen erheblichen und offensichtlichen Mängel die Fördermittel bis auf eine Ausnahme wie beantragt ausgezahlt wurden.

Sofern die Förderung von Gutachten beibehalten wird, sollte der Eigenanteil der Kommunen erhöht werden, um so auf eine verstärkte Prüfung der Qualität der Gutachten durch die Kommunen selbst hinzuwirken.

Daneben sollten nach einer Beratung im FAG-Beirat die inhaltlichen und qualitativen Anforderungen, die an die Gutachten zu stellen sind, weiter konkretisiert werden.

6 Stellungnahme der Ministerien

Das SMF hat im Einvernehmen mit dem SMI Stellung genommen.

Das SMF führt aus, es habe mit ergänzenden Regelungen in der VwV Bedarfszuweisungen über die Jahre darauf hingewirkt, die Qualität und die inhaltliche Ausrichtung der Gutachten weiter zu verbessern:

- a) So böte die in der VwV Bedarfszuweisungen eingeführte Übersicht gemäß Anlage 3 der Verwaltungsvorschrift die vom Gutachter lokalisierten Konsolidierungsmöglichkeiten mit ihren finanziellen Auswirkungen auf den mittelfristigen Planungszeitraum auf einen Blick. Der Leser des Gutachtens könne mit dieser Übersicht sofort einschätzen, ob die Ziele des Gutachtens erreicht worden sind oder ob es ggf. anderer Lösungsmöglichkeiten, z. B. Nutzung gebietsstruktureller Möglichkeiten, bedarf.

⁷⁾ Unter Nr. I. 2. a) der VwV Bedarfszuweisungen vom 20.12.2001 wird die Erwirtschaftung einer zusätzlichen, über den Ansatz in der mittelfristigen Finanzplanung hinausgehenden Nettoinvestitionsrate zur Förderung des Haushaltssicherungskonzeptes bzw. auch zur Förderung eines Gutachtens zu Maßnahmen der Haushaltskonsolidierung vorausgesetzt.

- b) Die Leistungsbeschreibung sei nunmehr mit der Rechtsaufsichtsbehörde vor Ausschreibung des Gutachtens abzustimmen und mit den Antragsunterlagen vorzulegen. Dadurch solle eine zielgenauere, auf die Bedürfnisse von Kommune und Rechtsaufsicht ausgerichtete Auftragsvergabe sichergestellt werden.
- c) Es seien mindestens drei Angebote mit den Antragsunterlagen vorzulegen. Das SMF habe die Antragsteller bereits mit Erlass vom 16.04.1996 auf die Ausschreibungspflicht nach VOL hingewiesen. Mit der VwV Bedarfszuweisungen 1998 habe das SMF diese seit 1996 bestehende Regelung zusätzlich dokumentiert.
- d) Das Gutachten sei durch den Fachbediensteten für das Finanzwesen der Kommune sowie die Rechtsaufsichtsbehörde schriftlich zu bewerten. In diesem Zusammenhang spiele auch die Qualität des Gutachtens eine erhebliche Rolle.

7 Schlussbemerkung

Der SRH hält an seinen Handlungsempfehlungen fest, da die vom SMF erwähnten Punkte teilweise bereits in der VwV Bedarfszuweisungen 1998 enthalten waren, aber die Erfolge der Haushaltssicherungskonzepte nicht maßgeblich verbessert haben. Alternativen zur bisherigen Förderpraxis sind in Erwägung zu ziehen. Zusätzlich sollte eine stärkere Einbindung der Kommunen und Rechtsaufsichtsbehörden in den Prozess der Haushaltskonsolidierung erfolgen.

Mehrfach wurden Verstöße gegen das Vergaberecht und das Gemeindefirtschaftsrecht festgestellt.

Die Verwendungsnachweise geförderter Maßnahmen belegten nicht immer die tatsächlich verausgabten Baumittel. Mehrfach machten Kommunen sogar überhöhte Bausummen geltend.

1 Rechtsgrundlagen

Das wirtschaftliche Handeln der kommunalen Aufgabenträger richtet sich nach den Regelungen der KomHVO. Unter anderem soll nach § 10 Abs. 2 KomHVO vor Beschluss von Investitionen von erheblicher finanzieller Bedeutung unter mehreren in Betracht kommenden Möglichkeiten durch Vergleich der Anschaffungs- oder Herstellungskosten und der Folgekosten die für die Gemeinde wirtschaftlichste Lösung ermittelt werden.

Weiterhin sind gem. § 31 Abs. 2 KomHVO bei der Vergabe von Aufträgen und dem Abschluss von Verträgen die Vergabegrundsätze, insbesondere die vom Deutschen Vergabe- und Vertragsausschuss für Bauleistungen (DVA) sowie dem Deutschen Verdichtungsausschuss für Leistungen - ausgenommen Bauleistungen (DVAL) - erarbeiteten Vergabe- und Vertrags- bzw. Verdichtungsordnungen - VOB, VOL und VOF - in der vom SMI im Benehmen mit dem SMF im SächsABl. bekannt gegebenen Fassung anzuwenden.

2 Prüfungsumfang

Im Jahr 2002 führten die StRPrÄ nach Weisung des SRH 49 Prüfungen von Bauausgaben bei kommunalen Körperschaften durch. Davon entfielen 21 Prüfungen auf Zweckverbände, 1 Prüfung auf einen Versorgungsverband, 23 Prüfungen auf Städte und Gemeinden sowie 4 Prüfungen auf Landkreise. Die RPÄ bezogen dabei insgesamt 134 Bauvorhaben mit einem Volumen von insgesamt rd. 326 Mio. € in die Prüfungen ein.

Bei ihren überörtlichen Prüfungen stellten die StRPrÄ in vielen Fällen Verstöße gegen die Vergaberegulungen fest. Aus der Vielzahl von Feststellungen sind im Folgenden einige typische Verstöße beispielhaft aufgeführt.

3 Einzelfeststellungen

3.1 Der Trinkwasserzweckverband Kamenz benannte im März 2002 in Vorbereitung einer überörtlichen Bauprüfung für die zehn wertintensivsten Bauvorhaben seit 1994 zehn Maßnahmen im Gesamtumfang von 3,3 Mio. €. Die Bandbreite der Maßnahmen lag zwischen 0,2 und 0,6 Mio. €. Im Zuge der im Juni 2002 begonnenen Bauprüfung stellte der Prüfer fest, dass der Zweckverband den Bau einer Fernwasserleitung im Wertumfang von rd. 10,2 Mio. € nicht benannt hatte.

Der Trinkwasserzweckverband verstieß damit gegen die Auskunftspflicht gem. § 14 Abs. 3 RHG i. V. m. § 95 Abs. 1 SÄHO.

3.2 Für verschiedene Bauleistungen gewährte der Trinkwasserzweckverband Weißeritzgruppe Baubetrieben nach Vertragsabschluss im Jahr 1995 Vorauszahlungen, z. B. in Höhe von rd. 1,2 Mio. € über 14 Monate für ein Los beim Bau eines Wasserwerkes. Die Vorauszahlungen wurden nicht verzinst. Bei einer Verzinsung entsprechend § 16 Nr. 2 Abs. 1 VOB/B hätten im vorgenannten Fall rd. 75 T€ Zinsen berechnet werden können.

Weiterhin ging der Trinkwasserzweckverband ein hohes Risiko ein, indem er die Vorauszahlungen nur in Höhe des Nettobetragtes der betreffenden Bauleistung durch Bürgschaften absicherte. So waren 12 % von rd. 3 Mio. € Vorauszahlungen nicht gesichert.

3.3 Die Erschließung der Abrissfläche einer Fabrik vergab die Stadt Ebersbach zum Pauschalpreis von rd. 470 T€. Im Zuge der Erschließungsarbeiten vergütete sie außerdem Nachträge in Höhe von rd. 150 T€, die durch erhebliche Massenmehrungen entstanden waren. Dadurch erhöhte sich die ursprüngliche Auftragssumme um ein Drittel.

3.4 Die Gemeinde Obercunnersdorf beschloss, ihr Freibad für rd. 4,8 Mio. € zu einem Freizeitbad umzubauen. Eine Folgekostenberechnung legte sie nicht vor (vgl. § 10 Abs. 2 GemHVO/KomHVO). Das RP Dresden bewilligte für diese Maßnahme rd. 3,8 Mio. € Fördermittel. Als Eigenanteil der Gemeinde waren rd. 1 Mio. € veranschlagt.

Die Kostenberechnung wies bereits Kosten in Höhe von rd. 6,5 Mio. € aus. Durch Einsparung sollten die Kosten auf rd. 5,7 Mio. € gesenkt werden. Die von der Gemeinde aufzubringenden Eigenmittel erhöhten sich trotzdem auf rd. 2,2 Mio. €. Die Finanzierung des rd. 1,2 Mio. € höheren Eigenanteils durch die Gemeinde war völlig offen. Das Bauvorhaben hätte zu diesem Zeitpunkt noch ohne größere finanzielle Verluste gestoppt werden können.

Zwei Jahre nach der ersten Ausschreibung sprach das LRA Löbau-Zittau wegen fehlender Sicherstellung der Finanzierung einen Baustopp aus. Nach Wiederaufnahme und Fertigstellung der Bauarbeiten ging das umgebaute Bad 1997 in Betrieb. Die Gesamtkosten betragen lt. Abrechnung der Gemeinde rd. 7,6 Mio. €.

3.5 Während der Bauausführung des Freizeitbades veränderte die Gemeinde Obercunnersdorf das Format und die Farbgebung des Bodenbelages der Außenbecken. Allein beim Nichtschwimmerbecken ergaben sich dadurch Mehrkosten von rd. 21 T€. Für die Funktionstüchtigkeit waren die Änderungen nicht erforderlich. Der Architekt gab in der Gemeinderatssitzung am 22.01.1997 dazu folgende Erläuterung:

„Wenn wir die farbigen Fliesen weglassen, müssen wir Fördermittel zurückgeben. Wir sollten nichts verschenken. Wir müssen die Förderpakete schon ausschöpfen.“

Im Verwendungsnachweis vom 25.11.1998 für das Freizeitbad wies die Gemeinde Obercunnersdorf rd. 7,6 Mio. € Gesamtkosten aus. Der Verwendungsnachweis enthielt jedoch eine unbezahlte Rechnung in Höhe von rd. 123 T€.

Die Gemeinde bezahlte die Rechnung wegen der aufgrund der Insolvenz der Firma entstandenen Mehrausgaben nicht. Die Mehrausgaben verrechnete sie mit vorgenannter

Rechnung. Die der Gemeinde entstandenen o. a. Mehrausgaben waren ebenfalls im Verwendungsnachweis aufgeführt, sodass eine Doppelabrechnung vorlag.

Außerdem enthielt der Verwendungsnachweis Rechnungen über nicht förderfähige Mehrkosten in Höhe von rd. 27 T€, die infolge des Baustopps im Jahr 1996 entstanden waren.

3.6 Bei zwei geförderten Maßnahmen am Kropzewitzer Dorfteich betätigte sich die Gemeinde Bockelwitz 1998 und 1999 als Subunternehmer einer von ihr beauftragten Firma. Die Gemeinde stellte der Firma ohne genauen Nachweis von Art und Umfang der erbrachten Leistungen insgesamt 118 T€ (ohne MWSt.) in Rechnung. Die Firma bezifferte ihre Forderung der Gemeinde gegenüber mit insgesamt rd. 239 T€.

Die Gemeinde legte dem Zuwendungsgeber als Kostennachweis für die Maßnahmen die Rechnungen der genannten Firma vor. Die teilweise Leistungserbringung durch die Gemeinde teilte sie dem Zuwendungsgeber nicht mit.

Auch bei der Erstellung des Verwendungsnachweises für die geförderte Baumaßnahme „Fahrbahnerneuerung OVS Nicollschwitz-Beiersdorf“ gab die Gemeinde nicht an, dass die von ihr vorgelegten Rechnungen derselben Firma von der Gemeinde erbrachte Leistungen in Höhe von rd. 7,5 T€ (netto) enthielten.

3.7 Die Gemeinde Königswalde beauftragte eine Firma freihändig entsprechend deren Angebot u. a. mit der Lieferung und dem Einbau einer Tropfkörperkläranlage für 100 EW zu einem Preis von 20.183,90 €. Zu diesem Zeitpunkt lag ein weiteres Angebot einer anderen Firma über die Lieferung und den Einbau einer Tropfkörperkläranlage (gleiches Fabrikat, jedoch für 80 EW) für 14.293,68 € vor.

Nach dem Einbau berechnete die beauftragte Firma analog ihrem Angebot 20.183,90 € für eine Kläranlage für 100 EW. Ausweislich der Niederschrift über die Abnahme sowie des Wasserrechtsbescheides des Staatlichen Umweltfachamtes Chemnitz handelt es sich bei der eingebauten Anlage jedoch um eine Tropfkörperkläranlage für 80 EW. Die Gemeinde vergütete die berechneten Leistungen ohne Beanstandung.

4 Folgerungen

4.1 Die kommunalen Aufgabenträger haben künftig die erbetenen Auskünfte wahrheitsgemäß und im vollem Umfang an den SRH bzw. die StRPrÄ zu erteilen.

4.2 Gemäß § 16 Nr. 2 Abs. 1 VOB/B können Vorauszahlungen auch nach Vertragsabschluss vereinbart werden; hierfür ist auf Verlangen des Auftraggebers ausreichende Sicherheit zu leisten. Diese Vorauszahlungen sind, sofern nichts anderes vereinbart wird, mit 3 % über dem Basiszinssatz gem. § 247 BGB zu verzinsen.

Vorauszahlungen sind nur ausnahmsweise zu gewähren. Sie sind nach § 16 Nr. 2 Abs. 1 VOB/B zu verzinsen und z. B. in voller Höhe durch Vorauszahlungsbürgschaften abzusichern.

4.3 Entsprechend § 5 Nr. 1 lit. b VOB/A sollen Pauschalpreise nur vereinbart werden, wenn die Leistung nach Art und Umfang genau bestimmt werden kann und mit Änderungen nicht zu rechnen ist.

4.4 Gemäß § 16 Nr. 1 VOB/A soll der Auftraggeber erst ausschreiben, wenn alle Verdingungsunterlagen fertig gestellt sind und innerhalb der angegebenen Fristen mit der Ausführung begonnen werden kann. Eine Ausschreibung darf regelmäßig erst dann erfolgen, wenn auch die Finanzierung der Maßnahme gesichert ist.

Vor Vergabe von Aufträgen ist künftig die Finanzierung entsprechend abzusichern.

4.5 Kostenerhöhende Veränderungen an der Bauausführung, die nur dazu dienen, zugesagte Fördermittel abzuschöpfen, sind unzulässig.

Aus Gründen der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit (vgl. § 72 Abs. 2 SächsGemO) sind hauptsächlich funktionale Gründe bei der Auswahl von Ausstattungen zu berücksichtigen.

4.6 Dem Zuwendungsgeber sind nur tatsächliche für die Maßnahme entstandene Aufwendungen im Verwendungsnachweis darzulegen. Die Bewilligungsbehörden haben eine Rückforderung aufgrund der Verstöße gegen die Förderbestimmungen zu prüfen.

4.7 Gemäß § 2 Nr. 1 VOB/A sind Bauleistungen an fachkundige, leistungsfähige und zuverlässige Unternehmer zu angemessenen Preisen zu vergeben. Der Wettbewerb soll die Regel sein. Nach § 3 Nr. 2 VOB/A muss eine Öffentliche Ausschreibung stattfinden, wenn nicht die Eigenart der Leistung oder besondere Umstände eine Abweichung rechtfertigen.

Entsprechend § 14 Nr. 1 VOB/B hat der Auftragnehmer seine Leistungen prüfbar abzurechnen. Im Zuge einer sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung hat der Auftraggeber die empfangene Leistung und auch die dazugehörige Abrechnung auf Übereinstimmung mit den vertraglichen Vereinbarungen zu prüfen.

Künftig sind sämtliche Bauleistungen öffentlich auszuschreiben, wenn nicht die Eigenart der Leistung oder besondere Umstände eine Abweichung rechtfertigen. An die Kriterien für die Abweichung sind strenge Maßstäbe zu legen. Die Leistungen und die Rechnungen von Auftragnehmern sind sorgfältig zu prüfen.

Bei gemeinsamer Beauftragung der Leistungen nach §§ 55 und 57 HOAI an einen Auftragnehmer nahmen die Kommunen mögliche Einsparungen bei der Honorarvereinbarung nicht wahr.

Sie vergaben die Leistungen teilweise komplett und verzichteten auf die vorteilhafte stufenweise Beauftragung.

1 Einführung

§ 55 HOAI beschreibt das Leistungsbild Objektplanung für Ingenieurbauwerke und Verkehrsanlagen. Es umfasst die Leistungen der Auftragnehmer für Neubauten, Neuanlagen, Wiederaufbauten, Erweiterungsbauten, Umbauten, Modernisierungen, Instandhaltungen und Instandsetzungen. Das Leistungsbild beinhaltet die neun Leistungsphasen (1) Grundlagenermittlung, (2) Vorplanung, (3) Entwurfsplanung, (4) Genehmigungsplanung, (5) Ausführungsplanung, (6) Vorbereiten der Vergabe, (7) Mitwirkung bei der Vergabe, (8) Bauoberleitung und (9) Objektbetreuung und Dokumentation. Die Leistungsphasen beschreiben sämtliche Grundleistungen des Auftragnehmers.

Im Gegensatz zum Leistungsbild der Architekten ist die örtliche Bauüberwachung nicht in den Grundleistungen der Objektplanung für Ingenieurbauwerke und Verkehrsanlagen enthalten. Die örtliche Bauüberwachung wird gesondert in § 57 HOAI beschrieben und muss separat beauftragt werden. Nach § 57 Abs. 1 HOAI umfasst die örtliche Bauüberwachung bei Ingenieurbauwerken und Verkehrsanlagen u. a. folgende Leistungen:

- Überwachen der Ausführung des Objekts auf Übereinstimmung mit den zur Ausführung genehmigten Unterlagen, dem Bauvertrag sowie den allgemein anerkannten Regeln der Technik und den einschlägigen Vorschriften,
- Führen eines Bautagebuchs,
- Gemeinsames Aufmaß mit den ausführenden Unternehmen,
- Mitwirken bei der Abnahme von Leistungen und Lieferungen oder
- Rechnungsprüfung.

2 Prüfungsumfang

Von den im Jahr 2002 geprüften 134 Baumaßnahmen (vgl. Beitrag Nr. 47) waren bei 57 Maßnahmen freiberuflich Tätige entweder getrennt nach § 55 HOAI bzw. § 57 HOAI oder mit beiden gemeinsam beauftragt. Der Wertumfang dieser Baumaßnahmen betrug rd. 128 Mio. €.

3 Feststellungen

3.1 Gemeinsame bzw. getrennte Beauftragung der Leistungen nach §§ 55 und 57 HOAI

Die Kommunen vergaben die Ingenieurleistungen nach §§ 55 und 57 HOAI überwiegend gemeinsam, d. h. an ein Ingenieurbüro. Dabei bewerteten sie in den meisten Fällen die Grundleistungen der Leistungsphase (8) Bauoberleitung nach § 55 Abs. 1 HOAI mit 15 % in voller Höhe des Tabellenhonorars.

Zu den Grundleistungen der Leistungsphase (8) gehört auch die Aufsicht über die örtliche Bauüberwachung nach § 55 HOAI, soweit die Bauoberleitung und die örtliche Bauüberwachung getrennt vergeben werden. Nur in wenigen Fällen vereinbarten die Auftraggeber bei gemeinsamer Vergabe der Leistungen ein vermindertes Honorar für die Leistungsphase (8).

3.2 Stufenweise Beauftragung der Leistungen nach §§ 55 und 57 HOAI

Die Auftraggeber beauftragten nicht in allen Fällen die Ingenieurleistungen stufenweise, sondern vergaben das komplette Leistungsbild.

Architekten- bzw. Ingenieurverträge sind Werkverträge im Sinne von §§ 631 ff BGB. Gemäß § 649 BGB hat der Auftragnehmer bei einer vorzeitigen Vertragsbeendigung auch für die nicht erbrachten Leistungen Anspruch auf die vereinbarte Gesamtvergütung abzüglich seiner Ersparnisse.

Bei stufenweiser Beauftragung wiesen die geprüften Kommunen mehrfach keine schriftliche Weiterbeauftragung der nachfolgenden Leistungsphasen nach. Die Ingenieure rechneten jedoch mit den Honorarabrechnungen alle Leistungsphasen ab (auch die nicht schriftlich beauftragten).

3.3 Qualität der Leistungsverzeichnisse bzw. Verdingungsunterlagen

Die freiberuflich Tätigen beachteten bei der Erstellung der Leistungsverzeichnisse nicht immer die Bestimmungen der entsprechenden DIN der VOB/C. Beispielsweise sahen sie für Teilleistungen mehrfach nicht zutreffende Mengeneinheiten für die Abrechnung vor oder fassten z. T. ungleichartige Leistungen in „Sammelpositionen“ zusammen. Weiterhin enthielten die Leistungsverzeichnisse teilweise unzutreffende Mengenansätze bzw. eine Vielzahl von Bedarfspositionen.

Vielfach enthielten die Verdingungsunterlagen VOB-widrige Vertragsbedingungen, z. B.:

- Abschlagszahlungen nur in Höhe von 90 % der erbrachten Leistungen oder
- Mehr- oder Mindermengen berechtigen nicht zu Änderungen der betreffenden Einheitspreise.

3.4 Leistungen der Ingenieure

Die Ingenieure kamen bei beauftragter Leistungsphase (7) Mitwirkung bei der Vergabe nach § 55 Abs. 2 HOAI in einigen Fällen ihren Pflichten nur unzureichend nach. Mangels entsprechender Dokumentationen konnten die Prüfer teilweise nicht nachvollziehen, wie die Ingenieure die Eignung der Bieter geprüft hatten. Teilweise fehlten auch Einheitspreisspiegel. Stattdessen fertigten die Ingenieure nur eine Zusammenstellung

der Titelsummen, obwohl sie verpflichtet waren einen kompletten Preisspiegel zu erstellen.

Auch bei beauftragter örtlicher Bauüberwachung nach § 57 HOAI waren Defizite festzustellen. Die Ingenieurbüros akzeptierten pauschale Abschlagsrechnungen, abgerechnete Bauleistungen waren nicht immer prüfbar. Es fehlten Aufmaße oder Mengenzusammenstellungen zu den in den Schlussrechnungen berechneten Bauleistungen. In vorhandenen Aufmaßen fehlten Ortsangaben, Bauleistungen wurden anhand der Mengen des Angebotes abgerechnet. Teilweise fehlten die Bautagebücher.

Aufgrund der Defizite bei der örtlichen Bauüberwachung stellte die überörtliche Prüfung in mehreren Fällen Überzahlungen fest, z. B.:

- | | |
|---|----------------------------|
| - Gemeinde Krauschwitz | Überzahlung rd. 35 T€, |
| - Kreisfreie Stadt Chemnitz | Überzahlung rd. 26 T€ oder |
| - Zweckverband Abfallwirtschaft Oberes Elbtal | Überzahlung rd. 15 T€. |

3.5 Leistungen der kommunalen Auftraggeber

Überwiegend nahmen die geprüften kommunalen Auftraggeber keine Ingenieurleistungen durch eigenes Personal wahr. Es fehlte jedoch oft die erforderliche Kontrolle der erbrachten Ingenieurleistungen, wie z. B. eine stichprobenhafte Kontrolle der Abrechnungen, obwohl sie z. T. dazu in der Lage waren.

Im Vergabebereich beachteten die Auftraggeber oft nicht die Regelungen der VOB/A (Kennzeichnung Angebote, Zuschlags- und Bindefrist, Höhe der Sicherheitsleistung, Vergabevermerke).

3.6 Vereinnahmung der Entschädigung für die Verdingungsunterlagen durch die Ingenieure

Die bei Öffentlichen Ausschreibungen geforderten Entschädigungen für die Ausgabe der Verdingungsunterlagen nahmen mehrfach die Ingenieurbüros ein und überwiesen diese entgegen vertraglicher Vereinbarungen nicht an die Auftraggeber.

3.7 Beauftragung von Ingenieurleistungen

Mehrfach vereinbarten die kommunalen Auftraggeber nicht die bei Vertragsabschluss geltende Fassung der HOAI als Abrechnungsgrundlage des Honorars. Diese Regelung kann bei In-Kraft-Treten von Novellierungen der HOAI zu Abgrenzungsschwierigkeiten in Bezug auf erbrachte und nicht erbrachte Leistungen und daraus folgend der Honorarhöhe führen.

3.8 Abrechnung der Ingenieurleistungen

Die Ingenieure berechneten mehrfach Honorare für „Besondere Leistungen“. Schriftliche Vereinbarungen über die Beauftragung „Besonderer Leistungen“ konnten in diesen Fällen jedoch nicht immer vorgelegt werden.

Einige Ingenieure rechneten ihre Honorare nicht immer entsprechend der vertraglichen Regelungen ab. Die Ermittlungen der anrechenbaren Kosten waren teilweise nicht nachvollziehbar oder unrichtig. Das Honorar für die Leistungsphase (9) Objektbetreuung und Dokumentation nach § 55 Abs. 2 HOAI wurde bereits ausgezahlt, obwohl die

Gewährleistungsfristen für die Bauleistungen noch nicht abgelaufen und damit die Ingenieurleistungen nicht erbracht waren.

4 Folgerungen

4.1 Die HOAI geht grundsätzlich davon aus, dass die Grundleistung „Aufsicht über die örtliche Bauüberwachung“ der Leistungsphase (8) nach § 55 HOAI und die örtliche Bauüberwachung nach § 57 HOAI getrennt vergeben werden. Bei gemeinsamer Beauftragung empfiehlt der SRH trotz uneinheitlicher Kommentarmeinungen den Kommunen, die Leistungen der Leistungsphase (8) nach § 55 HOAI nicht wie in der HOAI vorgesehen mit 15 % zu vereinbaren, sondern nur mit 14 %, d. h. eine Kürzung von 1 % vorzunehmen.

Weder die HOAI noch die amtliche Begründung treffen zu § 55 HOAI eine Aussage, dass es dem Auftraggeber verboten ist, eine Leistung, die offensichtlich nicht anfällt (in diesem Fall die Aufsicht über die örtliche Bauüberwachung), vor Vertragabschluss aus dem Leistungsspektrum herauszunehmen und mit dem Ingenieur eine angemessene geringere Vergütung zu vereinbaren.

Diese steht nach Ansicht des SRH auch im Widerspruch zu § 5 Abs. 2 Satz 1 HOAI. Werden nicht alle Grundleistungen einer Leistungsphase übertragen, darf danach für die übertragenen Leistungen nur ein Honorar berechnet werden, das dem Anteil der übertragenen Leistungen an der gesamten Leistungsphase entspricht. Gemäß § 5 Abs. 2 Satz 2 HOAI gilt das Gleiche, wenn wesentliche Teile von Grundleistungen dem Auftragnehmer nicht übertragen werden. Ein zusätzlich zu berücksichtigender Koordinierungs- und Einarbeitungsaufwand nach § 5 Abs. 2 Satz 3 HOAI ist grundsätzlich nicht zu sehen.

4.2 Im Sinne einer sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung empfiehlt der SRH den kommunalen Auftraggebern, Ingenieurleistungen künftig nur noch stufenweise zu vergeben. Dadurch entfällt bei Abbruch von Baumaßnahmen das Risiko der Honorierung nicht ausgeführter Leistungen.

Bei stufenweiser Beauftragung sind die einzelnen Stufen jeweils schriftlich zu vereinbaren (vgl. § 60 Abs. 1 SächsGemO).

4.3 Vor der Ausschreibung von Bauleistungen müssen die kommunalen Auftraggeber die von den Ingenieuren erstellten Leistungsverzeichnisse auf die Übereinstimmung mit der VOB überprüfen. VOB-widrige Vertragsbedingungen sind aus den Verdingungsunterlagen zu streichen.

Nach § 16 Nr. 1 Abs. 1 Satz 1 VOB/B sind Abschlagszahlungen auf Antrag in Höhe des Wertes der jeweils nachgewiesenen vertragsgemäßen Leistungen einschließlich des ausgewiesenen, darauf entfallenden Umsatzsteuerbetrages in möglichst kurzen Zeitabständen zu gewähren.

Gemäß § 2 Nr. 3 Abs. 2 VOB/B ist für die über 10 % hinausgehende Überschreitung des Mengenansatzes auf Verlangen ein neuer Preis unter Berücksichtigung der Mehr- oder Minderkosten zu vereinbaren. Entsprechend § 2 Nr. 3 Abs. 3 VOB/B ist bei einer über 10 % hinausgehenden Unterschreitung des Mengenansatzes auf Verlangen der Einheitspreis für die tatsächlich ausgeführte Menge der Leistung oder Teilleistung zu erhöhen, soweit der Auftragnehmer nicht durch Erhöhung der Mengen bei anderen Positionen oder in anderer Weise einen Ausgleich erhält.

4.4 Die Auftraggeber haben von den Ingenieuren eine ausführliche Dokumentation über die Durchführung der Leistungen zu verlangen. Sie haben die vereinbarten Pläne oder sonstigen Unterlagen wie Preisspiegel, Aufmaße oder Bautagebücher zeitnah einzufordern und sicher zu verwahren (vgl. § 35 GemKVO).

4.5 Der SRH empfiehlt den Kommunen künftig eine strengere Kontrolle der beauftragten Ingenieure. Die von den Ingenieuren anerkannten Rechnungen sind zumindest in Stichproben auf rechnerische Richtigkeit bzw. auf Plausibilität und Vollständigkeit zu prüfen.

4.6 Gemäß § 20 Nr. 1 Abs. 1 VOB/A darf der Auftraggeber bei Öffentlichen Ausschreibungen für die Leistungsbeschreibung und die anderen Unterlagen ein Entgelt von den Bewerbern fordern. Dieses Entgelt darf nicht höher sein, als die Selbstkosten des Auftraggebers für die Vervielfältigung der Leistungsbeschreibung und der anderen Unterlagen sowie der Kosten der postalischen Versendung an die betreffenden Bieter.

Die beauftragten Ingenieure erhalten ihren Aufwand für Vervielfältigung und Versendung von Unterlagen regelmäßig über die Nebenkosten nach § 7 HOAI entweder pauschal oder auf Nachweis vergütet. Insofern sind die durch Ingenieurbüros vereinnahmten Entschädigungen für Leistungsverzeichnisse an den Auftraggeber weiterzuleiten. Vereinbart der Auftraggeber ausnahmsweise mit dem Ingenieurbüro, dass dieses die Entgelte der Bewerber zur Deckung seiner Nebenkosten verwenden kann, ist dies zwangsläufig bei der Vereinbarung der Höhe der Nebenkostenpauschale zu berücksichtigen bzw. bei Verrechnung der Nebenkosten auf Einzelnachweis darf der Ingenieur die Kosten für Vervielfältigung und Versand der Leistungsverzeichnisse nicht nochmals an den Auftraggeber weiterberechnen.

Die kommunalen Auftraggeber sollten künftig die Verdingungsunterlagen selbst vervielfältigen, versenden und bei Öffentlichen Ausschreibungen die entsprechenden Entgelte vereinnahmen. Werden ausnahmsweise Ingenieure damit betraut, haben die Kommunen entweder den Eingang der Entgelte zu überwachen oder im Vorfeld entsprechend niedrigere Nebenkostenpauschalen zu vereinbaren.

4.7 Weiterhin empfiehlt der SRH, die bei Vertragsabschlüssen gültige Fassung der HOAI zu vereinbaren. Damit vermeiden die Auftraggeber Differenzen bei der Abrechnung im Falle der Novellierung der HOAI.

4.8 Nach § 5 Abs. 4 HOAI darf für „Besondere Leistungen“, die zu den Grundleistungen hinzutreten, ein Honorar nur berechnet werden, wenn die Leistungen im Verhältnis zu den Grundleistungen einen nicht unwesentlichen Arbeits- und Zeitaufwand erfordern und das Honorar schriftlich vereinbart worden ist.

Künftig sind „Besondere Leistungen“ vor deren Erbringung schriftlich zu vereinbaren. Nicht beauftragte Leistungen sind dann grundsätzlich nicht zu honorieren.

Die einzelnen Leistungen sind entsprechend § 8 Abs. 1 HOAI erst zu honorieren, wenn die Leistung vertragsgemäß erbracht ist. Vorfristige Honorarrechnungen sind zurückzuweisen.

1 Prüfungsgegenstand

Die Rechnungshöfe der Länder Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen prüfen nach § 35 Staatsvertrag über den MDR gemeinsam die Wirtschaftsführung des MDR. Die Vorschriften der jeweiligen Landeshaushaltsordnung über die Unternehmen in der Rechtsform einer landesunmittelbaren juristischen Person des öffentlichen Rechts gelten hierfür entsprechend, soweit sie auf die Rechtsstellung einer öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalt anwendbar sind.

1. Das Verfahren der Prüfung „Öffentlichkeitsarbeit und Marketing des MDR“ unter der Federführung des Landesrechnungshofs Sachsen-Anhalt ist abgeschlossen.

Prüfungsschwerpunkte waren u. a.

- Überblick über die Öffentlichkeitsarbeit und Marketingaktivitäten des MDR,
- Controlling und Wirksamkeitsanalysen einzelner Maßnahmen,
- Auftragsvergabe,
- Auslagerung der Merchandising- und Promotionleistungen auf eine mittelbare Tochtergesellschaft des MDR.

Dem Ministerpräsidenten wurde das Ergebnis der Prüfung mitgeteilt, der den Landtag über die wesentlichen Ergebnisse unterrichtet.

2. Die zweite gemeinsame Prüfung der Rechnungshöfe im Beteiligungsbereich des MDR, die unter der Federführung des SRH durchgeführt wird, dauert noch an. Auf der Grundlage der neuen Prüfungsvereinbarung über die Prüfung im Beteiligungsbereich des MDR vom 05.02.2002 (s. LT-DS 3/6102, ausgegeben am 13.03.2002) werden einzelne ausgewählte Beteiligungen des MDR geprüft.

Nach Abschluss des Prüfungsverfahrens wird der SRH die Ergebnisse der Prüfung dem Ministerpräsidenten mitteilen, der den Landtag hierüber unterrichtet.

Einnahmen aus der Wasserentnahmeabgabe (Jahresbericht 2001 - Beitrag Nr. 31)

Für die Entnahme von Wasser aus dem Grundwasser oder oberirdischen Gewässern haben die RP Wasserentnahmeabgaben (WEA) festzusetzen und für eine Vereinnahmung dieser Mittel im Staatshaushalt zu sorgen.

Der SRH hatte in seinem Jahresberichtsbeitrag bemängelt, dass die RP bis zum 31.12.1999 WEA in Höhe von rd. 5 Mio. € noch nicht festgesetzt hatten und Forderungen aus den Jahren 1993 bis 1999 in Höhe von 12,5 Mio. € noch rückständig waren. Diese Beträge verteilten sich auf die RP wie folgt (in T€):

	RP Chemnitz	RP Dresden	RP Leipzig
Nicht festgesetzte WEA	1.238,5	2.721,9	1.004,6
Rückständige Forderungen	325,1	10.218,5	1.999,2

Bis zum 31.12.2002 haben die RP Chemnitz und Leipzig die o. g. Rückstände im Wesentlichen abgebaut (Rest insgesamt rd. 140 T€).

Das RP Dresden meldete zwar nur noch geringe ausstehende Festsetzungen der WEA, die rückständigen Forderungen konnten jedoch innerhalb von drei Jahren vom RP Dresden nur um 7,2 % reduziert werden. Damit sind Forderungen in Höhe von 9,5 Mio. € (im Wesentlichen aufgrund von Widerspruchsverfahren zweier Zahlungspflichtiger vom Januar 2000) weiterhin offen.

Wir werden die Angelegenheit weiter verfolgen.

Agrarmarketing (Jahresbericht 1996 - Beitrag Nr. 27)

Das SMUL fördert die Beteiligung sächsischer Firmen der Ernährungswirtschaft an Messen und Ausstellungen, die Präsentation sächsischer Erzeugnisse beim Lebensmittelhandel und ähnliche Agrarmarketingmaßnahmen.

1996 bemängelte der SRH u. a. eine zu geringe Eigenbeteiligung der ausstellenden Firmen an den Kosten der Marketingmaßnahmen. Eine Nachprüfung 2002 ergab, dass der Anteil von ehemals 15,8 % auf 18,5 % im Jahre 2000 erhöht worden war, die Belastung des Staatshaushaltes jedoch nach Ansicht des SRH immer noch zu hoch ist. Für die Höhe des von den Ausstellern zu tragenden Anteils wurden bis heute keine verbindlichen Regelungen geschaffen. Nunmehr hat die Europäische Kommission „Gemeinschaftsleitlinien für staatliche Beihilfen zur Werbung“ geschaffen, die eine Begrenzung der staatlichen Förderung auf maximal 50 % beinhalten. Somit wird zwangsläufig der Eigenanteil der Aussteller erheblich (auf mindestens 50 %) zu erhöhen sein.

Das SMUL hatte seinerzeit die Durchführung der Agrarmarketingmaßnahmen auf vertraglicher Basis einem privaten Unternehmen übertragen, das auch heute noch für das SMUL tätig ist. Auf der Grundlage der vertraglichen Vereinbarungen erhält das Unternehmen Vorschüsse für die durchzuführenden Maßnahmen. Im Rahmen der Nachprüfung wurde festgestellt, dass diese Verfahrensweise nach wie vor zu erheblichen Geldbeständen bei dem Unternehmen führte. Im Jahr 2000 z. B. waren durchschnittlich 700 T€ und per 31.12.2000 1.145 T€ auf dem Treuhandkonto des Unternehmens vorhanden. Festlegungen zur verzinslichen Anlage dieser Mittel bestanden nicht.

Der SRH bemängelt erneut die zu hohen Vorauszahlungen an das Unternehmen zu Lasten des Staatshaushalts und eine fehlende Verpflichtung des Unternehmens, die Mittel des Treuhandkontos verzinslich anzulegen und die Erträge zugunsten des Freistaates Sachsen zu verwenden.

Das Ministerium hat eine Änderung der Verfahrensweise in Aussicht gestellt.

*Förderung der Niederlassung Dresden des ifo Instituts für Wirtschaftsforschung e. V.
(Jahresbericht 2001 - Beitrag Nr. 19)*

Der SRH hatte u. a. gefordert, die institutionelle Förderung der Niederlassung Dresden des ifo Instituts durch das SMWA einzustellen und für notwendig angesehene Leistungen im Wege der Auftragsvergabe zu beschaffen.

Das Rechnungswesen des Instituts erlaube es nicht, die Einnahmen und Ausgaben der Niederlassung gesondert festzustellen. Die Gewährung einer Zuwendung ist unzulässig, da weder die Höhe der zuwendungsfähigen Ausgaben noch die Höhe der eigenen oder sonstigen fremden Mittel feststellbar sind und damit auch die zweckentsprechende Verwendung der Fördermittel nicht prüfbar ist.

Das SMWA räumte die ungenügende Zuordnung von Einnahmen und Ausgaben zwischen der Niederlassung Dresden und ifo Institut ein, kündigte jedoch an, dass die Einführung der Kosten- und Leistungsrechnung im Jahr 2001 abgeschlossen werden solle.

Mit Schreiben vom 16.06.2003 teilte das SMWA dem SRH nun jedoch mit, dass eine Kosten- und Leistungsrechnung bislang immer noch nicht eingeführt worden sei. Zudem sehe das SMWA auch keine Möglichkeit, die Verwendungsnachweise insbesondere für die Hj. 1993 bis 1998 zu prüfen, da diese wegen fehlender zahlungsbegründender Unterlagen nicht prüffähig seien.

Der SRH bekräftigt daher seine damalige Forderung, die institutionelle Förderung der Niederlassung Dresden einzustellen und die gewünschten Leistungen - ggf. in Form eines Rahmenvertrages - öffentlich auszuschreiben.

*Sächsische Landesanstalt für Privaten Rundfunk und neue Medien
(Jahresbericht 1998 - Beitrag Nr. 52)*

Aus einer Prüfung der SLM aus dem Jahr 1998 sind Forderungen des SRH zur Stellenbeschreibung und Eingruppierung der Mitarbeiter noch immer nicht realisiert. In der Prüfung wurde die SLM aufgefordert, die Tätigkeitsbeschreibungen so aufzuarbeiten, dass die Eingruppierungen ihrer Mitarbeiter - seit 1992 in Anlehnung an den BAT-O - sachgemäß nachvollziehbar sind.

Da die SLM beharrlich detaillierte und nachvollziehbare Stellenbeschreibungen als Voraussetzung einer korrekten Eingruppierung und angemessenen Vergütung ablehnt, hat der SRH die SK als zuständige Rechtsaufsicht gebeten, die Angelegenheit aufzugreifen und dem SRH über das Ergebnis der rechtsaufsichtlichen Prüfung zu berichten.

*Deutsches Landwirtschaftsmuseum Markkleeberg
(Jahresbericht 2002 - Beitrag Nr. 31)*

Der SRH hatte u. a. gefordert, das Verfahren zu dem seit dem 01.10.2001 geschlossenen Museum zu beschleunigen und dringend erforderliche Entscheidungen über die künftige Nutzung des mit Haushaltsmitteln gesicherten Fundus sowie des mit rd. 2,5 Mio. € Fördermitteln errichteten Museumsgebäudes zügig zu treffen.

Das SMUL hat mit Schreiben vom 15.05.2003 mitgeteilt, dass über die Weiterführung oder endgültige Schließung des Museumsbetriebes im Zusammenhang mit der Sächsischen Museumskonzeption abschließend entschieden werde. Haushaltsmittel für das Museum seien im SMUL nur bis Ende 2003 eingestellt. Bis zu einer Entscheidung der Staatsregierung, die für Anfang Juli 2003 angekündigt wurde, seien weitere Aussagen zur Weiterführung des Museums und künftigen Trägerschaft nicht möglich.

Auf Nachfrage des SRH hat das SMUL am 23.07.2003 ergänzt, dass das Museum bisher nicht in die Museumskonzeption aufgenommen wurde. Aussagen zum weiteren Bestand seien deshalb nicht möglich.

Der SRH mahnt erneut die seit der Schließung des Museums vor fast zwei Jahren ausstehenden Entscheidungen der Staatsregierung zum DLM Markkleeberg an.

Leipzig, den 12. August 2003

Rechnungshof des Freistaates Sachsen

Heigl
Präsident

Theobald
Vizepräsident

Dr. Augstein
Rechnungshofdirektor

Kämper
Rechnungshofdirektor

Dr. Krebs
Rechnungshofdirektor

Dr. Schweisfurth
Rechnungshofdirektor