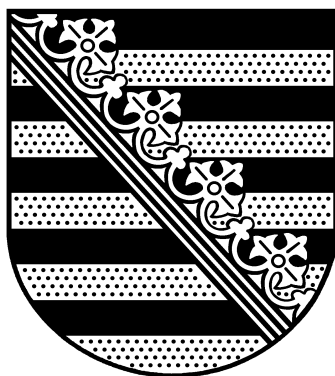

**Rechnungshof
des
Freistaates Sachsen**



Jahresbericht 2009

Vorwort

Die gute Einnahmesituation des Haushaltsjahres 2007 wurde durch die Erholung der gesamtdutschen Wirtschaft im Jahr 2008 nochmals übertroffen. Der Freistaat Sachsen konnte das dritte Jahr in Folge Schulden tilgen und hat als eines der ersten Bundesländer ein Verbot der Nettokreditaufnahme gesetzlich festgeschrieben.

Durch die Finanzkrise verschlechtert sich die Einnahmesituation jedoch in 2009 drastisch. Der Freistaat Sachsen rechnet für 2009 mit 554 Mio. € weniger Einnahmen gegenüber dem Haushaltsansatz. Für das Haushaltsjahr 2010 werden sogar Ausfälle in Höhe von 1.072 Mio. € erwartet. Dem Rückgang der Einnahmen stehen Steigerungen der Ausgaben gegenüber. So muss der Freistaat erhöhte Personalausgaben und gestiegene Baukosten des City-Tunnels Leipzig decken, seinen Anteil am zweiten Konjunkturpaket aufbringen und EU-Fördermittel zurückzahlen.

Trotz des konjunkturpolitischen Einbruchs müssen die in den vergangenen Jahren im Freistaat Sachsen eingeleiteten Maßnahmen zur Gestaltung tragfähiger Haushalte fortgesetzt werden. Dazu gehören die Umsetzung der Verwaltungs- und Funktionalreform, die Bildung von Rücklagen für zukünftige Zahlungsverpflichtungen, die seit 2006 begonnenen Schuldentilgungen und insbesondere die Zuführungen in den Generationenfonds.

Um den gestiegenen Ausgaben und sinkenden Einnahmen wirkungsvoll zu begegnen, darf nicht nachgelassen werden, nach Einsparpotenzialen zu suchen. Nach Auffassung des Sächsischen Rechnungshofs zählen dazu die strikte Umsetzung des Personalabbaukonzeptes auch in den Nebenhaushalten, eine permanente Erfolgskontrolle bei Förderprogrammen und die Verringerung der Aufgaben des Freistaats auf den Kernbereich. Auch leistet sich der Freistaat Sachsen mit 132 Abgeordneten bei rd. 4,2 Mio. Einwohnern das mit Abstand größte Landesparlament der östlichen Bundesländer. Unter Berücksichtigung der sinkenden Einnahmen und der demografischen Entwicklung darf sich das Parlament einer Verkleinerung nicht mehr verschließen.

Vor dem Hintergrund der internationalen Finanzkrise hat die Bundesregierung seit Oktober 2008 mehrere Maßnahmenbündel beschlossen. Mit staatlichen Investitionen, Entlastungen bei Steuern und Sozialabgaben sowie arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen will sie die Konjunktur stärken. Nach einem Entlastungspaket im Oktober 2008 und dem ersten Konjunkturpaket im November 2008 folgte im März 2009 das sogenannte „zweite Konjunkturpaket“. Der Sächsische Rechnungshof prüft derzeit die Umsetzung der Konjunktur belebenden Maßnahmen begleitend. Ziel ist es, einerseits Parlament und Regierung zeitnah berichten zu können, andererseits Vollzugsdefizite aufzudecken und präventiv überhöhte Standards und Fehlverwendungen zu verhindern.

Mehrfach hat der Sächsische Rechnungshof bereits über Schwächen und Mängel beim rechtsaufsichtlichen Handeln der Verwaltungen berichtet. Nicht zuletzt wegen der gegebenenfalls sehr hohen Haftungsrisiken, die aus einer fehlerhaften oder unzureichenden Ausübung der Rechtsaufsicht für den Freistaat Sachsen entstehen können, setzt der Sächsische Rechnungshof in diesem Jahresbericht seine Berichterstattung hierzu fort (vgl. Beitrag Nr. 20 und Beitrag Nr. 21).

Leipzig, im September 2009
Der Präsident des Sächsischen Rechnungshofs

Franz Josef Heigl

INHALTSÜBERSICHT

	Nr.	Seite
Vorwort	-	3
Inhaltsübersicht	-	5
Kurzfassungen aller Beiträge	-	9
Abkürzungsverzeichnis	-	39
Einleitung	-	41
I. Haushaltsplan, Haushaltsvollzug und Haushaltsrechnung		
Haushaltsplan und Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 2007	1	43
Haushaltswirtschaft des Freistaates	2	63
Nebenhaushalte	3	93
Staatsschulden	4	102
Vermögensrechnung	5	115
Sondervermögen Grundstock	6	122
II. Allgemeines		
Neues Steuerungsmodell	7	139
IT-Vorhaben landeseinheitliches Personalverwaltungssystem	8	144
Stellenbewirtschaftung - Querschnittsprüfung Stellenbesetzung und Personalausgaben -	9	148
Personalausgaben für Altersteilzeit und Abfindungen	10	155
Organisation und Wirtschaftlichkeit der Hauptkasse und der Landesjustizkasse	11	161
III. Staatsverwaltung		
Einzelplan 03: Sächsisches Staatsministerium des Innern		
Prüfung der Zwischenabrechnung von Maßnahmen in den verschiedenen Programmen der Städtebauförderung	12	165

	Nr.	Seite
Einzelplan 04:		
Sächsisches Staatsministerium der Finanzen		
Bürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungen	13	170
Besteuerung von Versorgungsbezügen	14	174
Besteuerung der Abgeordneten	15	176
Bearbeitungsverfahren „Risikoorientierte Arbeitnehmerveranlagung“ in den Arbeitnehmerstellen der Finanzämter	16	179
Einzelplan 05:		
Sächsisches Staatsministerium für Kultus		
Religions- und Ethikunterricht	17	183
Einzelplan 06:		
Sächsisches Staatsministerium der Justiz		
Personalausstattung Grundbuchämter	18	187
Einzelplan 07:		
Sächsisches Staatsministerium für Wirtschaft und Arbeit		
Neubau der S 243n Ortsumgehung Kändler/Röhrsdorf	19	193
Einzelplan 08:		
Sächsisches Staatsministerium für Soziales		
Rechtsaufsicht über die Sächsischen Heilberufekammern - Genehmigung der Haushaltspläne -	20	197
Rechtsaufsicht über die Sächsischen Heilberufekammern - Ergebnisse der Prüfung der Rechnung -	21	202
Bildungszentrum des Sächsischen Staatsministeriums für Soziales	22	204
Einzelplan 09:		
Sächsisches Staatsministerium für Umwelt und Landwirtschaft		
Sächsische Gestütsverwaltung	23	206
Kostenerstattungen an die Landesarbeitsgemeinschaft Naturschutz	24	210
Ausgaben für Flurneuordnungsverfahren nach §§ 104 und 105 FlurbG	25	212
Einzelplan 12:		
Sächsisches Staatsministerium für Wissenschaft und Kunst		
Projekt Moderne Verwaltung der Technischen Universität Chemnitz	26	216

	Nr.	Seite
Neue Hochschulsteuerung in Sachsen	27	225
Biotechnologisches Zentrum der Technischen Universität Dresden Biotechnologisch-Biomedizinisches Zentrum der Universität Leipzig	28	232
Kulturraum Zwickauer Raum	29	241
Allgemeine Kunst- und Kulturförderung	30	245
Einzelplan 14: Staatliche Hochbau- und Liegenschaftsverwaltung		
Querschnittsprüfung Durchführung von Kleinen Baumaßnahmen im staatlichen Hochbau	31	249
Einzelplan 15: Allgemeine Finanzverwaltung		
Haushalts- und Wirtschaftsführung der Stiftung „Fürst-Pückler-Park Bad Muskau“	32	253
IV. Kommunen		
Finanzieller Handlungsspielraum der Kommunen	33	261
Kommunale Verschuldung	34	286
Personal in den Kommunen, kommunalen Einrichtungen, Zweckver- bänden und wirtschaftlichen Unternehmen	35	301
Entwicklung der Kommunalprüfung	36	314
Besondere Ergebnisse der überörtlichen Kommunalprüfung	37	320
Evaluierung der Funktional- und Kreisgebietsreform auf Kreisebene - Erste Erkenntnisse zu Einsparpotenzialen -	38	325
Weitere Erkenntnisse aus der überörtlichen Prüfung im Rahmen des neuen kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens	39	343
Ergebnisse der kommunalen Betätigungsprüfung	40	347
Bilanziell überschuldete Eigenbetriebe und Zweckverbände des Aufga- benbereiches Abwasserentsorgung	41	352
Prüfung im Bereich SGB VIII - Kinder- und Jugendhilfe - § 35a und § 41 i. V. m. § 35a SGB VIII - Eingliederungshilfe für seelisch behinderte Kinder, Jugendliche und junge Volljährige	42	358
Risikomanagement in kommunalen Krankenhäusern	43	366

	Nr.	Seite
Reisekosten in Städten, Gemeinden und Zweckverbänden	44	377
Neubau des Museums der bildenden Künste in Leipzig	45	387
Grundstücksgeschäfte der Stadt Leipzig und der Leipziger Wohnungs- und Baugesellschaft	46	394
V. Mitteldeutscher Rundfunk		
Wirtschaftsführung des Mitteldeutschen Rundfunks	47	403
VI. Frühere Jahresberichte: nachgefragt		
Dienstwohnungen	48	405
Kulturraum Oberlausitz-Niederschlesien - Gerhart-Hauptmann-Theater Zittau GmbH	49	407
ESF-Mikrodarlehensfonds	50	408

Kurzfassungen aller Beiträge

I. Haushaltsplan, Haushaltsvollzug und Haushaltsrechnung

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

Haushaltsplan und Haushaltsrechnung für das Haushaltjahr 2007

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

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

Weiterentwicklung der staatlichen Finanzwirtschaft

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

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

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

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

Nebenhaushalte

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

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

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

Staatsschulden

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

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

Vermögensrechnung

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

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

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

Sondervermögen Grundstock

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

Finanzierung von Kapitalbeteiligungen

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

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

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

Grundstockvollzug

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

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

Das vom SMF erarbeitete aktuelle Verwertungskonzept bedarf einer weiteren Qualifizierung.

Erbbaurechtsverträge

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

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

Staatsbetrieb Staatliche Schlösser, Burgen und Gärten

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

II. Allgemeines

7 Neues Steuerungsmodell

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

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

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

8 IT-Vorhaben landeseinheitliches Personalverwaltungssystem

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

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

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

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

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

Nach nunmehr acht Jahren Projektarbeit sind die Ergebnisse unzureichend.

9 Stellenbewirtschaftung - Querschnittsprüfung Stellenbesetzung und Personalausgaben -

Die Stellenpläne entsprechen nicht dem tatsächlich erkennbaren Stellenbedarf.

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

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

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

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

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

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

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

10 Personalausgaben für Altersteilzeit und Abfindungen

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

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

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

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

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

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

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

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

11 Organisation und Wirtschaftlichkeit der Hauptkasse und der Landesjustizkasse

Der nicht durchgängige elektronische Datenaustausch kostet Millionen.

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

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

III. Staatsverwaltung

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

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

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

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

² Seit 01.08.2008 Landesdirektionen.

³ Aufgabenübergang auf die SAB.

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

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

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

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

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

13 Bürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungen

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

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

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

14 Besteuerung von Versorgungsbezügen

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

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

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

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

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

15 Besteuerung der Abgeordneten

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

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

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

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

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

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

16 Bearbeitungsverfahren „Risikoorientierte Arbeitnehmerveranlagung“ in den Arbeitnehmerstellen der Finanzämter

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

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

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

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

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

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

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

17 Religions- und Ethikunterricht

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

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

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

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

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

18 Personalausstattung Grundbuchämter

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

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

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

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

19 Neubau der S 243n Ortsumgehung Kändler/Röhrsdorf

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

Das Autobahnamt hat Erstattungsansprüche gegen den Bund nicht erkannt.

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

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

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

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

20 Rechtsaufsicht über die Sächsischen Heilberufekammern - Genehmigung der Haushaltspläne -

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

Das SMS verweigert dem SRH die Herausgabe erforderlicher Unterlagen.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

22 Bildungszentrum des Sächsischen Staatsministeriums für Soziales

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

Es wurde rechtswidrig auf die Erhebung von Teilnehmerentgelten verzichtet.

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

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

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

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

23 Sächsische Gestütsverwaltung

Die Sächsische Gestütsverwaltung sollte privatisiert werden.

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

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

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

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

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

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

24 Kostenerstattungen an die Landesarbeitsgemeinschaft Naturschutz

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

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

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

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

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

25 Ausgaben für Flurneuordnungsverfahren nach §§ 104 und 105 FlurbG

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

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

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

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

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

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

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

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

26 Projekt Moderne Verwaltung der Technischen Universität Chemnitz

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

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

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

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

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

27 Neue Hochschulsteuerung in Sachsen

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

29 Kulturraum Zwickauer Raum

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

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

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

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

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

30 Allgemeine Kunst- und Kulturförderung

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

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

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

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

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

31 Querschnittsprüfung Durchführung von Kleinen Baumaßnahmen im staatlichen Hochbau

Die Information des Landtags über realisierte KBM sollte verbessert werden.

Einzelne Maßnahmen wurden zu Unrecht in Verfahren der KBM realisiert.

Große Baumaßnahmen wurden unzulässigerweise gesplittet. Vermeidbare Mehrkosten sind entstanden.

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

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

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

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

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

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

Einnahmesteigerungen sind möglich und Ausgabenkürzungen realisierbar.

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

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

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

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

IV. Kommunen

33 Finanzieller Handlungsspielraum der Kommunen

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

34 Kommunale Verschuldung

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

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

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

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

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

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

Die Kreditbelastung der Beteiligungsgesellschaften stieg weiter an.

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

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

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

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

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

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

36 Entwicklung der Kommunalprüfung

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

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

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

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

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

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

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

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

37 Besondere Ergebnisse der überörtlichen Kommunalprüfung

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

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

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

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

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

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

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

Weitere Prüfungsergebnisse werden im Bericht dargestellt.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1 Stand der Umstellung auf die kommunale Doppik

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

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

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

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

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

40 Ergebnisse der kommunalen Betätigungsprüfung

Wesentliche Instrumente des Beteiligungsmanagements waren nicht vorhanden.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

41 Bilanziell überschuldete Eigenbetriebe und Zweckverbände des Aufgabenbereiches Abwasserentsorgung

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

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

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

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

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

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

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

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

Wirtschaftliche Betrachtungsweisen sind bei Entscheidung über Hilfemaßnahmen stärker zu berücksichtigen.

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

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

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

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

43 Risikomanagement in kommunalen Krankenhäusern

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

44 Reisekosten in Städten, Gemeinden und Zweckverbänden

Reisekosten wurden oftmals fehlerhaft und großzügig erstattet.

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

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

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

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

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

Tagegeld wurde teilweise fehlerhaft erstattet.

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

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

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

45 Neubau des Museums der bildenden Künste in Leipzig

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

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

Das Baumanagement der Stadt Leipzig war mangelhaft.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

VI. Frühere Jahresberichte: nachgefragt

Dieser Beitrag enthält Ergebnisse zu folgenden Themen:

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

Abkürzungen

AAÜG	Gesetz zur Überführung der Ansprüche und Anwartschaften aus Zusatz- und Sonderversorgungssystemen des Beitrittsgebietes	Hj.	Haushaltsjahr
ABM	Arbeitsbeschaffungsmaßnahme	HOAI	Honorarordnung für Architekten und Ingenieure
AG	Aktiengesellschaft	HR	Haushaltsrechnung
AktG	Aktiengesetz	IT	Informationstechnik
AO	Abgabenordnung	Kap.	Kapitel
apl.	außerplanmäßig	KomHVO	Verordnung des SMI über die kommunale Haushaltswirtschaft (Kommunale Haushaltsverordnung)
BAföG	Bundesausbildungsförderungsgesetz	KomKVO	Verordnung des SMI über die kommunale Kassenführung
BAT	Bundes-Angestelltentarifvertrag (Bund, Länder, Gemeinden)	kw	künftig wegfallend
BAT-O	Arbeits- und Tarifrecht der Angestellten in den neuen Bundesländern	LRA/LRÄ	Landratsamt/-ämter
BauGB	Baugesetzbuch	LT-DS	Landtagsdrucksache
BEZ	Bundesergänzungszuweisungen	LTV	Landestalsperrenverwaltung
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch	MDR	Mitteldeutscher Rundfunk
BGBI.	Bundesgesetzblatt	NSM	Neues Steuerungsmodell
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht	OFD	Oberfinanzdirektion
EFRE	Europäischer Fonds für regionale Entwicklung	OGr.	Obergruppe
EG	Europäische Gemeinschaft	RLBau	Richtlinien für die Durchführung von Bauaufgaben und Bedarfsdeckungsmaßnahmen des Freistaates Sachsen im Zuständigkeitsbereich der staatlichen Vermögens- und Hochbauverwaltung
Epl.	Einzelplan	RP	Regierungspräsidium
ESF	Europäischer Sozialfonds	RPA/RPÄ	Rechnungsprüfungsamt/-ämter
ESTG	Einkommensteuergesetz	SAB	Sächsische Aufbaubank
EU	Europäische Union	SächsABI.	Sächsisches Amtsblatt
EW	Einwohner	SächsEigBVO	Verordnung des SMI über die Wirtschaftsführung und das Rechnungswesen der kommunalen Eigenbetriebe (Sächsische Eigenbetriebsverordnung)
FA/FA	Finanzamt/-ämter	SächsGemO	Gemeindeordnung für den Freistaat Sachsen
FAG	Gesetz über den Finanzausgleich mit den Gemeinden und Landkreisen im Freistaat Sachsen (Finanzausgleichsgesetz) [bis 1999 jährlich]	SächsKAG	Sächsisches Kommunalabgabengesetz
GbR	Gesellschaft bürgerlichen Rechts	SächsKHG	Gesetz zur Neuordnung des Krankenhauswesens (Sächsisches Krankenhausgesetz)
GG	Grundgesetz	SächsKomZG	Sächsisches Gesetz über kommunale Zusammenarbeit
gGmbH	Gemeinnützige Gesellschaft mit beschränkter Haftung	SächsLKrO	Landkreisordnung für den Freistaat Sachsen
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung	SächsWG	Sächsisches Wassergesetz
GmbH & Co. KG	Gesellschaft mit beschränkter Haftung und Compagnie Kommanditgesellschaft	SäHO	Sächsische Haushaltsordnung
GmbHG	Gesetz betreffend die Gesellschaften mit beschränkter Haftung	SGB	Sozialgesetzbuch
HG	Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplanes des Freistaates Sachsen für das Haushaltsjahr (Haushaltsgesetz)	SIB	Staatsbetrieb Sächsisches Immobilien- und Baumanagement
HGB	Handelsgesetzbuch	SK	Sächsische Staatskanzlei
HGr.	Hauptgruppe	SLT	Sächsischer Landtag
HGrG	Gesetz über die Grundsätze des Haushaltsrechts des Bundes und der Länder (Haushaltsgrundsätzegesetz)		

SMF	Sächsisches Staatsministerium der Finanzen	VwV-HWiF	VwV des SMF zur Haushalts- und Wirtschaftsführung
SMI	Sächsisches Staatsministerium des Innern	VwV-SäHO	Verwaltungsvorschriften des SMF zur SäHO vom 27. Juni 2005
SMJus	Sächsisches Staatsministerium der Justiz	VwV-StBauE	Verwaltungsvorschrift des SMI über die Vorbereitung, Durchführung und Förderung von Maßnahmen der städtebaulichen Erneuerung im Freistaat Sachsen
SMK	Sächsisches Staatsministerium für Kultus		
SMS	Sächsisches Staatsministerium für Soziales	VZÄ	Vollzeitäquivalente
SMUL	Sächsisches Staatsministerium für Umwelt und Landwirtschaft	VZOG	Gesetz über die Feststellung der Zuordnung von ehemals volkseigenem Vermögen (Vermögenszuordnungsgesetz)
SMWA	Sächsisches Staatsministerium für Wirtschaft und Arbeit	WGT	Westgruppe der Truppen
SMWK	Sächsisches Staatsministerium für Wissenschaft und Kunst		
SRH	Sächsischer Rechnungshof		
SSG	Sächsischer Städte- und Gemeindetag		
StHpl.	Staatshaushaltsplan		
StRPrA/StRPrÄ	Staatliches Rechnungsprüfungsamt/-ämter		
Tit.	Titel		
Tit.Gr.	Titelgruppe		
TU	Technische Universität		
üpl.	überplanmäßig		
VE	Verpflichtungsermächtigung		
Verg.Gr.	Vergütungsgruppe		
VermG	Gesetz zur Regelung offener Vermögensfragen (Vermögensgesetz)		
VK	Vollzeitkraft ist eine Rechengröße, bei der Vollzeit- und Teilzeitbeschäftigte auf Vollzeitbeschäftigte hochgerechnet werden.		
VO	Verordnung		
VOB	Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen (ehemals Verdingungsordnung für Bauleistungen)		
VOB/A	Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen Teil A (ehemals Verdingungsordnung für Bauleistungen Teil A)		
VOF	Verdingungsordnung für freiberufliche Leistungen		
VOL	Verdingungsordnung für Leistungen		
VOL/A	Verdingungsordnung für Leistungen Teil A		
Vorl. VV-SäHO	Vorläufige Verwaltungsvorschriften des SMF zur Vorläufigen Sächsischen Haushaltsordnung vom 13. Mai 1992		
Vorl. VwV-SäHO	Vorläufige Verwaltungsvorschriften des SMF zur Vorläufigen Sächsischen Haushaltsordnung vom 20. Oktober 1997		
VV/VwV	Verwaltungsvorschrift		
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz		

JAHRESBERICHT

Einleitung

I. Bedeutung und Inhalt des Jahresberichtes

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

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

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

Dem Bericht liegen Prüfungsergebnisse vor allem aus dem Jahr 2008, teilweise auch aus früheren Jahren oder aus dem Jahr 2009 zugrunde (§ 97 Abs. 3 SäHO). Der Abschnitt zur Haushaltsrechnung (§ 97 Abs. 2 Nr. 1 SäHO) bezieht sich auf das Jahr 2007. Der Sächsische Rechnungshof berichtet überwiegend über aktuelle Prüfungsergebnisse, um dem Sächsischen Landtag Gelegenheit zu geben, rechtzeitig Konsequenzen aus diesen Erkenntnissen zu ziehen. Entsprechende Hinweise werden in den einzelnen Beiträgen gegeben. Dort ist dargestellt, welche Folgerungen aus Sicht des Sächsischen Rechnungshofs notwendig waren. Soweit diese noch nicht umgesetzt sind, werden diese - wie in den vergangenen Jahren - vor allem Gegenstand der Diskussionen im Haushalts- und Finanzausschuss sein.

II. Prüfungsverfahren

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

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

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

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

III. Entlastung des Rechnungshofs

Die Rechnung des Rechnungshofs wird durch den Landtag geprüft (§ 101 SäHO). Die Prüfung der Rechnung des Hj. 2007 sowie die damit verbundene Entlastung des Präsidenten des Rechnungshofs standen bis Redaktionsschluss noch aus und obliegen nunmehr dem 5. Sächsischen Landtag.

IV. Beratende Äußerungen, Gutachten und Sonderberichte

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

- Nach dem Notverkauf der Landesbank Sachsen Girozentrale (SLB) hat der Rechnungshof untersucht, wie die Bank in eine derartige Schieflage geraten konnte. Seine Prüfungsergebnisse hat der Rechnungshof in einem Sonderbericht nach § 99 SäHO vorgelegt (vgl. LT-DS 4/15066).
- Die Prüfungsergebnisse bei den Fraktionen im Sächsischen Landtag zum Anlass nehmend, hat der Rechnungshof gem. § 88 Abs. 2 SäHO Landtag und Staatsregierung die Beratende Äußerung „Verwendung der Fraktionszuschüsse“ vorgelegt (vgl. LT-DS 4/15930).

V. Zusammensetzung des Kollegiums

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

Präsident	Franz Josef Heigl
Vizepräsident	Prof. Dr. Karl-Heinz Binus
Rechnungshofdirektor	Dr. Reinhard Augstein
Rechnungshofdirektor	Dr. Peter-Per Krebs
Rechnungshofdirektor	Dr. Wilfried Spiegel

VI. Veröffentlichung

Der vorliegende Jahresbericht wurde am 19. November 2009 veröffentlicht.

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

I. Haushaltsplan, Haushaltsvollzug und Haushaltsrechnung

Haushaltsplan und Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 2007

1

1 Vorbemerkungen

Das Hj. 2007 war wie das Folgejahr 2008 von einer sehr guten Haushaltssituation gekennzeichnet. Ab dem Jahr 2009 lassen die gesamtwirtschaftlichen Prognosen allerdings erhebliche Rückgänge bei den Steuereinnahmen erwarten. Die neuen Länder sind zusätzlich durch die Rückführung der Einnahmen aus dem Solidarpakt II und den Rückgang der Bevölkerungszahlen von Einnahmerückgängen betroffen. Bislang getroffene Vorsorgemaßnahmen im sächsischen Haushalt sind wichtige Voraussetzung, um langfristig die Tragfähigkeit des Haushalts zu gewährleisten. Angesichts der jüngsten Prognosen für die wirtschaftliche Entwicklung muss eine strikte Ausgabendisziplin oberstes Gebot bleiben.

2 Gesamtbeurteilung der Haushalts- und Wirtschaftsführung 2007

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

3 Staatshaushaltsplan 2007/2008

Der Landtag hat den StHpl. 2007/2008 in Einnahmen und Ausgaben für das Hj. 2007 auf 16.617.085.800 € festgestellt. Im Vergleich zum Vorjahr ist das Haushaltsvolumen um 5,3 % gestiegen.

Für das Hj. 2007 enthält der StHpl. Verpflichtungsermächtigungen (VE) in Höhe von 2.208.178.100 €. Gegenüber dem Vorjahr bedeutet das eine Steigerung um 21,2 %.

4 Haushaltsrechnung

4.1 Haushaltsabschluss

Das Hj. 2007 schloss mit Isteinnahmen in Höhe von insgesamt 17.435.751.547,40 € und Istaussgaben von 16.752.572.236,03 € ab. Das kassenmäßige Gesamtergebnis betrug 683.179.311,37 €.

Zuzüglich des Unterschieds zwischen den aus dem Vorjahr übertragenen und in das kommende Jahr zu übertragenden Einnahme- und Ausgaberesten in Höhe von 683.179.311,37 € schloss das Hj. 2007 mit einem ausgeglichenen rechnungsmäßigen Jahresergebnis ab.

4.1.1 Finanzierungssaldo

Der Finanzierungssaldo ergibt sich als Differenz zwischen den bereinigten Einnahmen und Ausgaben des Haushaltsjahres. Dazu werden die Isteinnahmen um die Nettokreditaufnahme, Entnahmen aus Rücklagen, Einnahmen aus Überschüssen sowie haushaltstechnischen Verrechnungen und die Istaussgaben um die Zuführungen zu Rücklagen, Ausgaben zur Deckung von Fehlbeträgen sowie haushaltstechnischen Verrechnungen vermindert. Für das Hj. 2007 ergibt sich folgender Finanzierungssaldo:

Einnahmen	Summe Isteinnahmen	17.435.751.547,40 €
	Nettokreditaufnahme	-79.400.000,00 €
	Entnahme aus Rücklagen, Fonds und Stöcken	48.053.618,82 €
	Einnahmen aus Überschüssen der Vorjahre	0,00 €
	Haushaltstechnische Verrechnungen	4.281.451,46 €
	Bereinigte Einnahmen	17.462.816.477,12 €
Ausgaben	Summe Istaussgaben	16.752.572.236,03 €
	Zuführung zu Rücklagen, Fonds und Stöcke	1.239.632.540,64 €
	Ausgaben zur Deckung von Fehlbeträgen aus Vorjahren	0,00 €
	Haushaltstechnische Verrechnungen	4.356.787,03 €
	Bereinigte Ausgaben	15.508.582.908,36 €
Finanzierungssaldo		1.954.233.568,76 €

Für das Hj. 2007 ergab sich wie im Vorjahr ein positiver Saldo, die bereinigten Einnahmen überstiegen deutlich die bereinigten Ausgaben.

4.2 Zusammensetzung des Staatshaushaltes

Die folgende Tabelle stellt den Staatshaushalt gegliedert nach Haupt- bzw. Obergruppen dar. Bei den Angaben zu den Hj. 2009 und 2010 muss beachtet werden, dass der StHpl. bereits im Dezember 2008 beschlossen wurde. Zu diesem Zeitpunkt war eine Wirtschaftskrise zwar absehbar, aber nicht der Umfang der nunmehr erwarteten Einbrüche.

HGr./ OGr.	Einnahmen	HR 2006	HR 2007	Ist 2008	StHpl. 2009	StHpl. 2010
in Mio. €						
0	Steuern und steuerähnliche Abgaben	8.096,2	8.948,6	9.242,7	8.870,8	8.798,1
	Veränderung in % zum Vorjahr	13,1	10,5	3,3	-4,0	-0,8
	- darunter Steuern	8.065,6	8.917,8	9.221,9	8.848,0	8.775,0
	Veränderung in % zum Vorjahr	12,9	10,6	3,4	-4,1	-0,8
1	Verwaltungseinnahmen	660,2	595,9	596,6	416,0	421,0
	Veränderung in % zum Vorjahr	6,7	-9,7	0,1	-30,3	1,2
	- flutbereinigt	659,0	593,9	594,9	416,0	421,0
	Veränderung in % zum Vorjahr	6,7	-9,9	0,2	-30,1	1,2

HGr./ OGr.	Einnahmen	HR 2006	HR 2007	Ist 2008	StHpl. 2009	StHpl. 2010
				in Mio. €		
2	Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen	5.974,5	6.111,8	6.076,9	5.682,5	5.440,2
	Veränderung in % zum Vorjahr	4,6	2,3	-0,6	-6,5	-4,3
	- flutbereinigt	5.969,6	6.112,3	6.077,6	5.682,4	5.440,2
	Veränderung in % zum Vorjahr	4,8	2,4	-0,6	-6,5	-4,3
	- darunter					
	Bund-/Länderfinanzausgleich	1.076,5	1.195,6	1.189,4	1.072,0	1.037,0
	Fehlbetrags-BEZ	411,9	458,2	452,8	419,0	410,0
	Sonderbedarfs-BEZ	2.733,1	2.706,4	2.666,4	2.479,8	2.279,8
	Sonderbedarfs-BEZ zum Ausgleich der Sonderlasten Hartz IV	319,0	319,0	319,0	319,0	319,0
	Sonderbedarfs-BEZ wegen überdurchschnittlich hoher Kosten politischer Führung	25,6	25,6	25,6	25,6	25,6
3	Zuweisungen und Zuschüsse ohne für Investitionen, besondere Finanzierungseinnahmen	1.775,5	1.858,8	1.595,8	1.690,1	1.908,9
32	Veränderung in % zum Vorjahr	-4,4	4,7	-14,1	5,9	12,9
	- flutbereinigt	1.489,5	1.677,5	1.508,1	1.582,8	1.829,0
	Veränderung in % zum Vorjahr	6,2	12,6	-10,1	5,0	15,6
	„Ordentliche“ Einnahmen	16.506,4	17.515,2	17.511,9	16.659,4	16.568,2
	- flutbereinigt	16.214,2	17.332,3	17.423,2	16.552,0	16.488,2
32	Nettokreditaufnahme	-61,8	-79,4	-83,0	-75,0	-75,0
	Veränderung in % zum Vorjahr	-117,5	28,5	0,0	0,0	0,0
	Istergebnis/Gesamteinnahmen	16.444,6	17.435,8	17.428,9	16.584,4	16.493,2
	Veränderung in % zum Vorjahr	4,7	6,0	0,0	-4,8	-0,5
	- flutbereinigt	16.152,4	17.252,9	17.340,2	16.477,0	16.413,2
	Veränderung in % zum Vorjahr	6,1	6,8	0,5	-5,0	-0,4
	Übertragene Einnahmereste	665,2	1.045,0			
	Gesamt-Ist	17.109,8	18.480,7	17.428,9	16.584,4	16.493,2
	Veränderung in % zum Vorjahr	6,9	8,0	-5,7	-4,8	-0,5
	- flutbereinigt	16.817,6	18.297,9	17.340,2	16.477,0	16.413,2
	Veränderung in % zum Vorjahr	8,3	8,8	-5,2	-5,0	-0,4
	Bereinigte Einnahmen	16.425,4	17.462,8	17.354,3	16.412,6	16.065,3
	- flutbereinigt	16.133,1	17.280,0	17.265,5	16.305,2	15.985,3

HGr./ OGr.	Ausgaben	HR 2006	HR 2007	Ist 2008	StHpl. 2009	StHpl. 2010
				in Mio. €		
4	Personalausgaben	4.104,5	3.983,3	3.986,7	4.100,8	4.340,1
	Veränderung in % zum Vorjahr	-1,4	-3,0	0,1	2,9	5,8
	- flutbereinigt	4.103,0	3.982,3	3.985,7	4.100,8	4.340,1
	Veränderung in % zum Vorjahr	-1,4	-2,9	0,1	2,9	5,8
51 bis 54	Sächliche Verwaltungsausgaben	828,5	814,5	843,4	768,1	768,8
	Veränderung in % zum Vorjahr	6,8	-1,7	3,5	-8,9	0,1
	- flutbereinigt	819,0	814,2	843,2	768,0	768,8
	Veränderung in % zum Vorjahr	6,0	-0,6	3,6	-8,9	0,1
57	Zinsausgaben am Kreditmarkt	550,7	520,9	481,5	504,3	530,2
	Veränderung in % zum Vorjahr	-6,5	-5,4	-7,6	4,7	5,1
6	Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen	6.303,8	6.591,9	7.068,8	7.610,6	7.606,3
	Veränderung in % zum Vorjahr	-0,3	4,6	7,2	7,7	-0,1
	- flutbereinigt	6.305,2	6.590,8	7.068,4	7.610,6	7.606,3
	Veränderung in % zum Vorjahr	-0,3	4,5	7,2	7,7	-0,1
7, 8	Investitionsausgaben	4.039,3	3.598,0	3.677,8	3.458,8	3.304,6
	Veränderung in % zum Vorjahr	9,4	-10,9	2,2	-6,0	-4,5
	- flutbereinigt	3.754,7	3.416,4	3.589,6	3.351,5	3.224,6
	Veränderung in % zum Vorjahr	16,3	-9,0	5,1	-6,6	-3,8
	- darunter					
	Baumaßnahmen	699,8	728,0	738,3	781,4	716,2
	- flutbereinigt	610,7	625,8	689,7	684,7	642,5
	Sonstige Sachinvestitionen	174,3	153,8	174,2	168,6	183,2
	- flutbereinigt	173,6	153,8	174,2	168,6	183,2
	Investitionsförderung	3.165,2	2.716,2	2.765,4	2.508,8	2.405,2
	- flutbereinigt	2.970,4	2.636,9	2.725,7	2.498,2	2.398,9
9	Besondere Finanzierungsausgaben	618,0	1.244,0	633,3	141,8	-56,8
	Veränderung in % zum Vorjahr	299,8	101,3	-49,1	-77,6	-140,1
	Istergebnis/Gesamtausgaben	16.444,6	16.752,6	16.691,5	16.584,4	16.493,2
	Veränderung in % zum Vorjahr	4,7	1,9	-0,4	-0,6	-0,5
	- flutbereinigt	16.150,6	16.568,5	16.601,7	16.477,0	16.413,2
	Veränderung in % zum Vorjahr	6,1	2,6	0,2	-0,8	-0,4
	Übertragene Ausgabereste	665,2	1.728,1			
	Gesamt-Ist	17.109,8	18.480,7	16.691,5	16.584,4	16.493,2
	Veränderung in % zum Vorjahr	6,9	8,0	-9,7	-0,6	-0,5
	- flutbereinigt	16.815,7	18.296,7	16.601,7	16.477,0	16.413,2
	Veränderung in % zum Vorjahr	8,3	8,8	-9,3	-0,8	-0,4
	Bereinigte Ausgaben	15.826,7	15.508,6	16.058,3	16.442,6	16.429,2
	- flutbereinigt	15.532,6	15.324,5	15.968,5	16.335,2	16.349,2

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

5 Ausgabereste und Vorgriffe

Im Haushaltsjahr nicht in Anspruch genommene Ausgabeermächtigungen können als Ausgabereste in das Folgejahr übertragen werden. Voraussetzung für die Übertragung ist, dass es sich um Ausgaben für Investitionen oder Ausgaben aus zweckgebundenen Einnahmen handelt (§ 19 SäHO). Ausgaben können zudem durch Haushaltsvermerk im Haushaltsplan für übertragbar erklärt werden. Darüber hinaus kann das SMF in besonders begründeten Einzelfällen die Übertragbarkeit von Ausgaben zulassen, soweit Ausgaben für bereits bewilligte Maßnahmen im nächsten Haushaltsjahr zu leisten sind (§ 45 Abs. 4 SäHO). Die Übertragung und die Inanspruchnahme bedürfen der Einwilligung des SMF (§ 45 Abs. 3 SäHO).

Die Summe der Ausgabereste (Bruttoausgabereste) wird um die Mehrausgaben bei übertragbaren Ausgaben (Vorgriffe) gekürzt und ergibt so den im Haushaltsabschluss dargestellten Betrag der Nettoausgabereste.

Die Vorgriffe bedürfen der Einwilligung des SMF. Voraussetzung für die Mehrausgaben ist das Vorliegen eines unvorhergesehenen und unabweisbaren Bedürfnisses. Vorgriffe sind auf die nächstjährige Bewilligung für den gleichen Zweck anzurechnen (§ 37 Abs. 6 SäHO).

Die HR 2007 weist Bruttoausgabereste in Höhe von 1.730.817.948,08 € und Vorgriffe in Höhe von 2.672.590,66 € aus. Die Nettoausgabereste betragen somit 1.728.145.357,42 €. Sie verteilen sich wie folgt auf die Einzelpläne:

Epl.	Bruttoausgabereste	Vorgriffe in €	Nettoausgabereste
01	65.256,60	0,00	65.256,60
02	823.611,37	0,00	823.611,37
03	121.765.483,70	0,00	121.765.483,70
04	2.625.699,63	0,00	2.625.699,63
05	53.077.709,95	0,00	53.077.709,95
06	9.509.480,30	0,00	9.509.480,30
07	745.192.859,05	0,00	745.192.859,05
08	58.826.162,04	0,00	58.826.162,04
09	250.642.014,00	673.647,07	249.968.366,93
11	118.500,00	0,00	118.500,00
12	128.909.011,83	1.998.943,59	126.910.068,24
14	70.849.807,39	0,00	70.849.807,39
15	288.412.352,22	0,00	288.412.352,22
	1.730.817.948,08	2.672.590,66	1.728.145.357,42

Der Hauptanteil der Ausgabereste wurde in den Epl. 07, 09 und 15 gebildet.

Im Epl. 07 stehen fast 90 % der Ausgabereste im Zusammenhang mit EU-Mitteln. Ein Ausgabereste in Höhe von 120 Mio. € wurde z. B. im Kap. 0703 (Allgemeine Wirtschaftsförderung) Tit. 892 10 (Zuschüsse an private Unternehmen aus Mitteln des EU-Regionalfonds - Förderzeitraum 2000 bis 2006) gebildet, da diese Mittel bis Ende 2008 weiter zur Verfügung stehen und entsprechend ihrer Zweckbestimmung Verwendung finden sollen. Im Kap. 0715 (Förderung durch den Europäischen Fonds für regionale Entwick-

lung [EFRE] - Förderzeitraum 2007 bis 2013) wurden insgesamt Ausgabereste in Höhe von 287 Mio. € übertragen.

Im Epl. 15 entfallen 135 Mio. € auf das Kap. 1530 (Kommunaler Finanzausgleich). Ein Ausgabereist in Höhe von 74 Mio. € wurde für Zuschüsse zur Förderung von Strukturformen (Kap. 1503 Tit. 883 16) übertragen. Die Mittel dienen der „Anschubfinanzierung“ im Rahmen der Kreisgebietsneugliederung. Im Kap. 1521 (Betriebe und Beteiligungen) wurden Ausgabereiste von insgesamt 70 Mio. € gebildet. Schwerpunkt ist hier ein Ausgabereist für Kapitalzuführungen an Unternehmen des privaten Rechts in Höhe von 57 Mio. €.

Im Epl. 09 war die Ausgabenübertragung insbesondere im Kap. 0903 (Allgemeine Bewilligungen) in der Tit.Gr. 96 (Maßnahmen zur Erhaltung und Verbesserung der Gewässergüte gem. § 13 Abs. 1 Abwasserabgabengesetz) in Höhe von 25 Mio. € und in der Tit.Gr. 97 (Maßnahmen gem. § 23 Abs. 2 SächsWG) insbesondere zur Erhaltung und Verbesserung der Gewässergüte und des gewässerökologischen Zustandes in Höhe von 26 Mio. € notwendig. Im Kap. 0908 (Förderung durch die EU-Periode 2007 bis 2013) wurden in der Tit.Gr. 63 (Zuschüsse zur Förderung der Verbesserung der Lebensqualität im ländlichen Raum) Ausgabereiste in Höhe von 45 Mio. € und in der Tit.Gr. 71 (Förderung von Hochwasserinvestitionen aus dem EFRE 2007 bis 2013) in Höhe von 63 Mio. € gebildet.

Von den insgesamt 2.673 T€ genehmigten Vorgriffen entfallen 1.999 T€ auf den Epl. 12, dort in Höhe von 1.633 T€ schwerpunktmäßig auf den Erwerb von Geräten, Ausstattungs- und Ausrüstungsgegenständen (Tit. 812 52) bei der TU Dresden (Kap. 1209), da der Geldeingang der Drittmittel im Hj. 2007 nicht mehr kassenwirksam wurde. Insgesamt 674 T€ betreffen den Epl. 09 Kap. 0915 (Landesamt für Umwelt und Geologie) Tit.Gr. 73 (Sonstige Maßnahmen im Umweltbereich mit Zuschüssen Dritter), für die Mittel bindend zugesagt waren.

Im Vergleich zu den Vorjahren ergibt sich eine deutliche Steigerung bei den übertragenen Ausgabebefugnissen. In der nachfolgenden Übersicht ist das Verhältnis der Ausgabereiste zu den Gesamtausgaben seit dem Hj. 2000 dargestellt. Die Zahlen für die Hj. 2002 bis 2007 wurden flutbereinigt.

Hj.	Bruttoausgabereiste	Gesamtausgaben	Verhältnis Ausgabereiste zu Gesamtausgaben	Anzahl Ausgabereiste
	in €		in %	
2000	751.856.552,47	16.157.019.607,39	4,7	425
2001	783.933.002,55	15.603.902.115,94	5,0	429
2002	550.480.451,10	15.330.691.869,54	3,6	215
2003	423.530.713,17	15.150.611.404,62	2,8	216
2004	621.041.128,52	14.804.636.868,97	4,2	254
2005	512.734.952,87	15.227.862.941,53	3,4	325
2006	668.956.364,86	16.150.563.477,71	4,1	336
2007	1.730.817.948,08	16.568.511.918,82	10,4	496
2008	2.411.450.690,31	16.903.632.007,21	14,3	504

Die Übertragbarkeit von Ausgabemitteln über das Haushaltsjahr hinaus stellt eine Abweichung vom Jährlichkeitsprinzip dar und soll die wirtschaftliche Verwendung der Mittel erleichtern. Die Bildung der Ausgabereiste ist nach den VwV Nr. 4.1 zu § 45 SÄHO aber nur zulässig, soweit der Zweck der Ausgaben fort dauert, ein sachliches Bedürfnis

besteht und die Ausgaben bei wirtschaftlicher und sparsamer Verwaltung erforderlich sind. Von der Bildung der Ausgaberrreste ist abzusehen, wenn übertragbare Ausgabemittel nicht mehr benötigt werden (z. B. auch, weil sie im neuen Haushaltsplan veranschlagt wurden) oder eine erneute Veranschlagung in einem späteren Haushaltsjahr zweckmäßig erscheint.

Der SRH sieht in der starken Zunahme der Ausgaberrreste eine Gefahr für das parlamentarische Budgetrecht. Ausgaberrreste bedürfen keiner neuen Veranschlagung im Haushaltsplan. Sie wachsen den Ausgabebefugnissen des neuen Haushaltsplanes automatisch zu und sind nicht im Haushaltsplan ersichtlich. Da die bewilligten Reste aus zeitlichen Gründen nicht in den Haushaltsverhandlungen für das folgende Jahr berücksichtigt werden können, kommt es bei dieser Größenordnung der Ausgaberrreste im Haushaltsvollzug zu erheblichen Abweichungen vom beschlossenen StHpl.

Der SRH verkennt nicht, dass das Erfordernis der Mittelübertragung in vielen Fällen notwendig ist. Dies betrifft insbesondere die Übertragung von Ausgabebefugnissen aus zweckgebundenen Einnahmen und von Investitionsausgaben. Vorliegend hat sich auch die neue EU-Förderperiode auf die Höhe der Ausgaberrreste ausgewirkt.

Laut Stellungnahme des SMF beruht die Steigerung in 2007 auf einer Verfahrensänderung bei der Übertragung von Ausgaberrresten bei EU-Programmen. Während bis 2006 die Minderausgaben von EU-Mitteln grundsätzlich nicht als Ausgaberrreste übertragen, sondern im Folgejahr bei Bedarf in Form von üpl. Ausgaben bereitgestellt oder neu veranschlagt wurden, würden seit 2007 alle Minderausgaben bei EU-Programmen als Ausgaberrreste übertragen. Diese Vorgehensweise entspräche den Regelungen zur Ausgaberrresteübertragung in § 45 SäHO. Eine Gefahr für das parlamentarische Budgetrecht werde darin nicht gesehen.

Die Erhöhung des Ausgaberrrestevolumens beruhe nicht auf einer Verminderung der Prüffintensität. Die Prüfung erfolgte in 2007, wie in jedem Jahr, auf dem erforderlichen hohen Niveau.

Der SRH nimmt die Ausführungen des SMF zur Kenntnis. Er gibt aber trotzdem zu bedenken, dass Ausgaberrreste in einer Größenordnung von 10 % (bzw. 14 % in 2008) des Haushaltsvolumens das parlamentarische Budgetrecht gefährden können. Er wird die Entwicklung der Ausgaberrreste auch unter Berücksichtigung der rückläufigen EU-Fördermittel beobachten.

Im Folgenden werden Einzelfeststellungen zu den Ausgabeübertragungen aufgeführt:

Bei den Begründungen der Ausgaberrreste des Epl. 14 wird im „Plan über die Verwendung der aus dem Hj. 2007 zu übertragenden Ausgaberrreste“ bei 74 % folgende „Standard“-Begründung angeführt:

„Übertragbarkeit kraft Gesetz - § 19 Satz 1 SäHO (Ausgaben für Investitionen); Die Verzögerung im Bauablauf führte zu einem verminderten Mittelabfluss in 2007; die Mittel müssen zur Sicherung des Baufortschritts und zur Erleichterung einer kontinuierlichen Haushaltswirtschaft weiterhin verfügbar bleiben; der erhöhte Mittelbedarf 2008 kann mit dem für 2008 veranschlagten Haushaltsansatz allein nicht abgedeckt werden.“ Oder alternativ: „... weiterhin verfügbar bleiben; für 2008 wurden im Haushaltsplan keine Mittel eingestellt, welche den Mittelbedarf abdecken könnten.“

Eine sachgerechte Begründung kann daraus nicht abgeleitet werden.

Das SMF führt aus, dass der Veranschlagung von Baumaßnahmen immanent sei, dass der konkrete Mittelabfluss nur sehr schwer exakt bestimmt werden könne, da Verzögerungen, z. B. durch Wetterlage, Insolvenzen oder Abstimmungsprobleme nicht vorhersehbar seien. SMF und SIB seien im Rahmen der Veranschlagung um eine möglichst genaue Prognose des Mittelabflusses bemüht, faktisch entstünden jedoch immer wieder Verschiebungen im Bauablauf.

Da diese alle einen sehr ähnlichen Grund hätten, würde in der HR eine zumeist gleichlautende Begründung ausgebracht.

Das SMF werde sich in den kommenden Jahren um eine größere Differenzierung bemühen.

Im Epl. 14 wurde der im Hj. 2007 für die Sanierung, Umbau und Modernisierung des Institutsgebäudes Barkhausenbau der Universität Dresden im Kap. 1422 Tit. 740 51 eingestellte Haushaltsbetrag von 200.000,00 € mit 204.287,36 € überzogen und ein Ausgaberes in Höhe von 4.685.068,15 € gebildet. Die Deckung der Mehrausgabe erfolgte nach der Anlage IX/2 zur HR 2007 in Höhe von insgesamt 4.889.355,51 € innerhalb der Gr. 712 bis 799 der Kap. 1421 bis 1440 (Große Baumaßnahmen Hochschulbau) gem. Nr. 1.3 DBestHG 2007/2008.

Der daraus bewilligte Ausgaberes in Höhe von 4.685.068,15 € wurde mit Verzögerungen im Bauablauf, die zu einem verminderten Mittelabfluss führten, begründet. Die Mittel sollten zur Sicherung des Baufortschritts und zur Erleichterung einer kontinuierlichen Haushaltswirtschaft weiterhin verfügbar bleiben.

Bei dieser Baumaßnahme handelte es sich im Hj. 2007 um ein Planungsvorhaben, zu dem bis heute noch kein Baubeginn zu verzeichnen ist.

Nach Mitteilung des SMF sei die Buchung bei der Maßnahme Barkhausenbau Folge der oben dargestellten Verfahrensänderung bei der Übertragung von Ausgaberes in bei EU-Programmen.

Im Zeitpunkt der Haushaltsverhandlungen für den Doppelhaushalt 2007/2008 wären die genauen Förderkriterien für die EFRE-Förderperiode 2007 bis 2013 noch nicht bekannt gewesen. Deshalb seien zunächst einige Maßnahmen als EFRE-Maßnahmen eingestellt worden, bei denen sich erst nach Beginn des Jahres 2007 herausgestellt habe, dass dafür keine EFRE-Förderung möglich war. Dies betraf u. a. die Tit. 1421/733 51 und 1428/712 51. Da die Ansätze der EFRE-Maßnahmen brutto (d. h. 75 % EU und 25 % Land) veranschlagt waren, war der komplette Haushaltsansatz auf andere EFRE-Titel zu übertragen (s. globaler Haushaltsvermerk Nr. 7). Aufgrund avisierten Kostensteigerungen sei die Maßnahme Barkhausenbau zur Übertragung dieser EFRE-Ansätze gewählt worden. Ziel war es dabei, wie oben dargestellt, das EFRE-Programm nicht durch Nachveranschlagung, sondern mittels Ausgaberes in bis 2013 als Gesamtplafond fortzuschreiben.

Dass die Maßnahme Barkhausenbau noch nicht im geplanten Umfang begonnen wurde, läge an Veränderungen der Bauplanung, die durch den Haushalt nicht beeinflusst werden könnten.

Zum Erhalt der Haushaltstransparenz werde in zukünftigen Veranschlagungen eine Erläuterung zur Höhe des EFRE-Gesamtprogramms und der bestehenden Ausgaberes- te angestrebt.

Gleichfalls im Epl. 14 wurden für die Neugestaltung und Sanierung der Universität Leip- zig am Augustusplatz 14.100.000,00 € in den Haushaltsplan 2007 bei Kap. 1421 Tit. 737 51 veranschlagt. Mit einem Vorjahresrest von 9.957.924,92 € ergab sich eine Ausgabebefugnis über 24.057.924,92 €. Die Ausgabebefugnis wurde mit einem Istbetrag von 17.564.477,78 € in Anspruch genommen. Der rechnerische Rest betrug 6.493.447,14 €.

Das SMF willigte in die Übertragung eines Ausgaberes- tes in das Hj. 2008 von 9.031.904,07 € ein. Der Mehrbetrag in Höhe von 2.538.456,93 € wurde aus Kap. 1420 Tit. 713 91 (Globalansatz für den Staatlichen Hochbau) gedeckt.

Nach Nr. 4.3 der VwV zu § 45 SäHO ist grundsätzlich keine Verstärkung durch Nutzung der Deckungsfähigkeit zur Bildung und Übertragung von Ausgaberes- ten zulässig, wenn übertragbare Ausgaben ausnahmsweise als deckungsfähig mit anderen Ausgaben gem. § 20 Abs. 2 SäHO erklärt wurden.

Das SMF vertritt die Meinung, dass der Grundsatz der Nr. 4.3 der VwV zu § 45 SäHO nicht greife, da es sich bei dem Tit. 1420/713 91 „Globalansatz für den staatlichen Hochbau“ um einen Titel handele, der dazu bestimmt sei, Baurisiken abzudecken und dementsprechend deckungsberechtigte Titel zu verstärken. Es handele sich eben nicht um eine ausnahmsweise Deckungsfähigkeit, sondern um die bestimmungsgemäße Verwendung des Globalansatzes.

Der SRH bleibt bei seiner Auffassung, dass die Verstärkung zur Bildung und Übertra- gung des Ausgaberes- tes nicht zulässig war.

Beim Epl. 06 Kap. 0602 (Sammelansätze für den Gesamtbereich des Epl. 06) liegt für den Tit. 453 01 (Trennungsgeld und Umzugskostenvergütung) die Einwilligung des SMF zur Übertragung von Ausgaberes- ten aus dem Hj. 2007 in Höhe von 312.535,77 € vor. Zur Begründung wurde ausgeführt, dass vorliegende Anträge auf Auszahlung von Trennungsgeld aus dem Jahr 2007 nicht mehr im vergangenen Jahr ausgezahlt werden konnten.

Die Ausgabeansätze und die tatsächlichen Ausgaben für Trennungsgeld und Umzugskostenvergütung des Epl. 06 stellen sich in den Jahren 2005 bis 2008 wie folgt dar:

Hj.	Haushaltsbetrag zzgl. Ausgabereist	Ist gemäß HR [*] abzüglich Einnahmen ^{**} in €	Übertragung von Ausgabereisten	Freie Minderausgabe
2005	500.000,00	436.198,13 -63.135,86 <hr/> 373.062,27	126.937,73	0,00
2006	500.000,00 126.937,73 <hr/> 626.937,73	377.479,17 -48.505,99 <hr/> 328.973,18	213.911,86	84.052,69
2007	500.000,00 213.911,86 <hr/> 713.911,86	401.376,09	312.535,77	0,00
2008	775.000,00 312.535,77 <hr/> 1.087.535,77	365.425,33 ^{***}	402.068,96	

* Rechnungsmäßiger Nachweis bei den einschlägigen Kapiteln.

** Erhöhung der Ausgabebefugnis aufgrund von Isteinnahmen.

*** Kassen-Ist.

Die im Tit. 453 01 eingestellten Haushaltsbeträge sind jährlich unterschritten worden, sodass die Übertragung von Ausgabereisten in die Hj. 2006 bis 2008 von insgesamt 653,4 T€ nicht erforderlich war.

Der SRH hat bei der Prüfung der Ausgabereiste festgestellt, dass bei Tit. 0602/514 02 (Persönliche Ausrüstungsgegenstände und Verbrauchsmittel - Dienstkleidungszuschuss) jährlich Haushaltsmittel übertragen wurden, die in dieser Höhe nicht zur Verwendung kamen. Durch die Übertragung der Ausgabereiste aus dem Vorjahr in Höhe von 339 T€ ergab sich in dem Hj. 2007 eine Ausgabebefugnis (Gesamtsoll) von 539 T€. Der in Anspruch genommene Istbetrag in Höhe von 291 T€ entspricht 54 % der Ausgabebefugnis. Im Hj. 2008 waren 200 T€ veranschlagt, als Ausgabereiste wurden 248 T€ übertragen. Somit ergab sich für 2008 ein Gesamtsoll von 448 T€, ausgegeben wurden 235 T€ (52 %). Der StHpl. 2009/2010 sieht jährlich jeweils 186,9 T€ vor.

Das SMJus begründet die Übertragung der Ausgaben damit, dass der im jeweiligen Haushaltsjahr nicht mehr gezahlte Dienstkleidungszuschuss nach der Justizdienstkleidungsverordnung - JusDkIVO - als gesetzlicher Anspruch im folgenden Haushaltsjahr zu leisten ist. Die JusDkIVO sieht vor, dass ein Zuschuss zur Pflege der Dienstkleidung erst zum 01.03. des Folgejahres an die Bediensteten gezahlt wird.

Unter Berücksichtigung der Istaussgaben regt der SRH an, die Höhe der Ausgabenübertragungen in den Folgejahren kritisch zu prüfen. Turnusmäßige Zahlungen im Folgejahr sollten bei der Veranschlagung der Haushaltsmittel berücksichtigt werden.

Der Haushaltsplan 2007 enthält eine sehr große Anzahl von Übertragungsvermerken. Besonders auffällig ist, dass z. B. im Epl. 09 vielfach ganze Titelgruppen für übertragbar erklärt wurden. Für die Ausgaben, die nach § 19 Satz 2 SäHO im Haushaltsplan für übertragbar erklärt werden können, ist nach Nr. 3 der VwV zu § 19 SäHO bei der Prüfung, ob die Voraussetzungen der Übertragbarkeit vorliegen, ein strenger Maßstab an-

zulegen. Bei der nächsten Haushaltsplanung sollte dies vor der Aufnahme der Übertragungsvermerke überprüft werden.

6 Einnahmereste

Zur Deckung der Ausgabereste wurden Einnahmereste in Höhe von insgesamt 1.044.966.046,05 € in das Hj. 2008 übertragen. Diese ergeben sich bei den Zuweisungen aus Mitteln der EU in den Epl. 07 und 09 (740,2 Mio. €) und aus nicht in Anspruch genommener Kreditermächtigung (304,7 Mio. €) im Epl. 15.

Im Übrigen werden die übertragenen Ausgabereste in Höhe von 683.179.311,37 € durch die Mehreinnahmen des Hj. 2007 gedeckt.

7 Verpflichtungsermächtigungen

Maßnahmen, die den Staat zur Leistung von Ausgaben in künftigen Haushaltsjahren verpflichten können, sind nur zulässig, wenn der Haushaltsplan dazu ermächtigt. Ausnahmen sind in Fällen eines unvorhergesehenen und unabweisbaren Bedürfnisses möglich - üpl. und apl. VE - (§ 38 Abs. 1 Satz 2 SäHO). Außerdem ist das SMF nach § 12 Abs. 1 Satz 1 und 2 HG 2007/2008 ermächtigt, zusätzlichen VE zuzustimmen, wenn hierfür im laufenden Haushaltsjahr nicht veranschlagte Mittel zweckgebunden von anderer Seite gezahlt oder rechtsverbindlich zugesagt sind.

7.1 Verteilung der Verpflichtungsermächtigungen auf die Einzelpläne und Inanspruchnahme der Verpflichtungsermächtigungen

Im StHpl. 2007/2008 waren für das Hj. 2007 VE in Höhe von 2.208.178,1 T€ veranschlagt. Darüber hinaus hat das SMF in üpl. VE in Höhe von 172.817,7 T€ und apl. VE in Höhe von 376.810,1 T€ sowie für das Hj. 2007 nach § 12 Abs. 1 Satz 1 und 2 HG 2007/2008 eine zusätzliche VE in Höhe von 200 T€ im Epl. 05 bewilligt.

Nach Nr. 9 Satz 1 der VwV zu § 34 SäHO melden die obersten Dienstbehörden mit den Mustern 4a und 4b zu § 34 SäHO die Nachweisung über die Inanspruchnahme von VE des Haushaltsjahres und über eingegangene Verpflichtungen. In der folgenden Übersicht hat der SRH die insgesamt bewilligten VE und die Inanspruchnahme entsprechend den Meldungen der Ressorts zusammengefasst.

Epl.	Haushaltsplan 2007	apl.	üpl.	zusätzliche	gesamt	Inanspruchnahme		
							€	%
01	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,0	
02	780.000,00	109.945.000,00	0,00	0,00	110.725.000,00	107.012.500,00	96,6	
03	332.609.700,00	17.411.200,00	51.287.200,00	0,00	401.308.100,00	393.317.300,00	98,0	
04	2.600.000,00	55.000,00	0,00	0,00	2.655.000,00	2.655.000,00	100,0	
05	81.788.400,00	1.002.100,00	25.000.000,00	200.000,00	107.990.500,00	40.905.300,00	37,9	
06	7.925.400,00	7.972.480,00	0,00	0,00	15.897.880,00	8.519.600,00	53,6	
07	1.006.648.000,00	177.745.369,21	62.484.498,00	0,00	1.246.877.867,21	922.885.700,00	74,0	
08	156.019.500,00	688.500,00	2.042.037,00	0,00	158.750.037,00	200.693.700,00	126,4	
09	334.910.200,00	35.590.485,69	29.680.000,00	0,00	400.180.685,69	139.759.100,00	34,9	
11	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,0	
12	97.722.900,00	0,00	0,00	0,00	97.722.900,00	44.977.800,00	46,0	
14	180.500.000,00	0,00	2.324.000,00	0,00	182.824.000,00	173.372.200,00	94,8	
15	6.674.000,00	26.400.000,00	0,00	0,00	33.074.000,00	33.053.000,00	99,9	
2.208.178.100,00		376.810.134,90	172.817.735,00	200.000,00	2.758.005.969,90	2.067.151.200,00	75,0	

Nach den vorliegenden Unterlagen ist das SMS (Epl. 08) Verpflichtungen in Höhe von 42 Mio. € eingegangen, für die weder VE im Haushaltsplan veranschlagt, noch üpl., apl. oder zusätzliche VE bewilligt waren. Das SMS führt dies auf „inhaltliche Abweichungen“ in den Unterlagen zurück, „welche Auswirkungen auf das Gesamtergebnis“ haben.

Das SMS führt dazu im Wesentlichen aus:

Der Tit. 0804/681 76 ist in der Nachweisung fälschlich zweimal ausgewiesen und mit unterschiedlichen Inanspruchnahmebeträgen (17.700 € und 10.300 €) aufgeführt. Die ausgewiesene Inanspruchnahme in Höhe von 17.700 € ist zutreffend. Ihr stehen im Haushaltsplan ausgebrachte VE von 13.700 € gegenüber. Der Differenzbetrag wurde aus nicht benötigten VE bei der Haushaltsstelle 0804/893 76 erbracht.

Bei Tit. 0804/684 74 stehen verfügbaren VE von 2.729.900 € (lt. Haushaltsplan 2.394.900 € zzgl. 335.000 € üpl. VE) in Anspruch genommene VE in Höhe von 3.195.700 € gegenüber. Der Titel ist gegenseitig deckungsfähig mit Tit. 0804/633 74, d. h. die bei beiden Titeln ausgebrachten VE sind ebenfalls gegenseitig deckungsfähig. Die mehr gebundenen VE bei Tit. 0804/684 74 wurden aus nicht benötigten VE bei Tit. 0804/633 74 erbracht.

Bei den Titeln 0804/883 74 und 0804/893 83 wurden im Haushaltsplan keine VE ausgebracht. Die Meldung über die Inanspruchnahme weist jedoch 66.700 € bzw. 157.500 € aus. Das SMS konnte bei diesen beiden Titeln anhand der Kürze der verfügbaren Zeit und aus den verfügbaren Unterlagen nicht nachvollziehen, ob es sich um Schreibfehler in der Nachweisung über die Inanspruchnahme von VE des Hj. 2007 handelt oder die VE tatsächlich bei diesen Titeln in Anspruch genommen wurden.

Bei der Haushaltsstelle 0806/891 51 wurden lt. Nachweisung VE in Höhe von 83.810.000 € in Anspruch genommen. Demgegenüber stehen im Haushaltsplan ausgewiesene VE in Höhe von 58.850.000 €. Bei Tit. 0806/893 51 sind im Haushaltsplan 26.900.000 € ausgebracht; gebunden wurden lt. Nachweisung 78.503.000 €. Die Inanspruchnahmen von VE bei diesen beiden Titeln begründen sich in der Mittelinanspruchnahme nach Art. 14 Gesundheitsstrukturgesetz (GSG) bis zum Jahr 2014. Es handelt sich dabei nicht um Landesmittel, sondern um Investitionszuschläge, die nach dem GSG von den Kostenträgern an den Freistaat Sachsen gezahlt und bei Tit. 0806/336 01 vereinnahmt werden. Das SMS will sich bemühen, künftig eine einheit-

liche systematische Darstellung der VE im Haushaltsplan und in der Nachweisung vorzunehmen.

Den in der Nachweisung genannten Tit. 0807/892 52 gibt es nicht. Richtigerweise muss es heißen 893 52. Bei Tit. 0807/893 52 sind im Haushaltsplan 1.034.000 € ausgewiesen. In Anspruch genommen wurden VE in Höhe von 100.400 €.

Beim Tit. 0807/893 54 stehen im Haushaltsplan ausgebrachten VE von 300.000 € lt. Nachweisung in Anspruch genommene VE in Höhe von 688.900 € gegenüber. Der Titel ist gegenseitig deckungsfähig mit Tit.Gr. 52, d. h. die hier mehr gebundenen VE wurden bei Tit.Gr. 52 nicht benötigt.

Bei Tit. 0807/685 55 sind im Haushaltsplan keine VE ausgewiesen; lt. Nachweisung jedoch 280.000 € in Anspruch genommen. Die Inanspruchnahme war wegen fehlender VE nicht zulässig.

Das SMS hat teilweise VE in Anspruch genommen, ohne dass eine Veranschlagung im StHpl. bzw. eine Bewilligung von üpl., apl. oder zusätzlichen VE durch das SMF vorlag. Das stellt einen Verstoß gegen § 38 Abs. 1 SäHO bzw. § 12 Abs. 1 Satz 1 und 2 HG 2007/2008 dar. Mit der Inanspruchnahme der nicht legitimierten VE wird im Ergebnis das parlamentarische Budgetrecht verletzt, da langfristig Haushaltsmittel gebunden werden, über die das Parlament keine Entscheidungsbefugnis mehr ausüben kann.

Zum Teil ist die o. g. Differenz der veranschlagten und bewilligten VE zu den in Anspruch genommenen VE auf eine nachlässige Nachweisführung in den Mustern 4a und 4b zu § 34 SäHO zurückzuführen. Der SRH mahnt wiederholt eine größere Sorgfalt bei der Erstellung dieser Nachweise an.

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

Das SMF kann mithilfe des sog. Notbewilligungsrechts über den StHpl. hinaus üpl. und apl. Ausgabeermächtigungen erteilen. Zusätzlich erlaubt das HG dem SMF Mehrausgaben zuzustimmen, wenn zweckgebundene Mittel von anderer Seite gezahlt oder rechtsverbindlich zugesagt sind.

Für das Hj. 2007 hat das SMF in üpl. Ausgaben in Höhe von 926.369 T€ (Vorjahr 374.520 T€) und in apl. Ausgaben in Höhe von 270.126 T€ (Vorjahr 404.520 T€) entsprechend § 37 Abs. 1 Satz 1 SäHO eingewilligt. Auf die Bewilligung zusätzlicher Ausgaben nach § 12 Abs. 1 Satz 1 HG 2007/2008 entfielen 311 T€ (Vorjahr 1.075 T€). In den apl. Ausgaben sind in Höhe von 607 T€ flutbedingte Ausgaben enthalten.

Die folgende Tabelle stellt die üpl., apl. und zusätzlichen Ausgaben nach Einzelplänen dar:

Epl.	bewilligte üpl. Ausgaben	bewilligte apl. Ausgaben €	zusätzliche Ausgaben gem. § 12 Abs. 1 Satz 1 HG 2007/2008
01	0,00	0,00	0,00
02	1.299.485,01	51.300,00	0,00
03	8.139.332,43	208.000,00	0,00
04	100.000,00	0,00	0,00
05	6.493.526,36	0,00	50.000,00
06	5.481.508,22	1.241.100,00	0,00
07	12.316.526,30	20.710.003,62	0,00
08	1.859.060,06	1.072.337,42	250.000,00
09	30.926.132,35	7.037.183,81	10.758,11
11	0,00	0,00	0,00
12	29.753.556,08	6.000,00	0,00
14	0,00	1.800.000,00	0,00
15	830.000.000,00	238.000.000,00	0,00
Gesamt	926.369.126,81	270.125.924,85	310.758,11

Die Steigerung der üpl. Ausgaben gegenüber dem Vorjahr ergibt sich aus der üpl. Zuführung zur Bürgschaftssicherungsrücklage, für die im Epl. 15 eine üpl. Ausgabe in Höhe von 825 Mio. € bewilligt wurde. Die bewilligten apl. Ausgaben im Epl. 15 in Höhe von 238 Mio. € betreffen die Zuführung an den Finanzierungsfonds für die Beamtenversorgung. Hierbei handelt es sich nicht um eine apl. Ausgabe im eigentlichen Sinne, sondern um eine Umgruppierung von der HGr. 09 in die HGr. 06.

Ohne Berücksichtigung dieser beiden Vorgänge lag der Schwerpunkt der Bewilligungen bei den Ausgaben der OGr. 83 bis 89 (88 Mio. € üpl. und 25 Mio. € apl. Ausgaben). In der HGr. 05 wurden rd. 7 Mio. € üpl. Ausgaben und 2 Mio. € apl. Ausgaben bewilligt.

Die üpl. Bewilligungen im Epl. 09 betreffen in Höhe von 20 Mio. € Zuschüsse und Zinsverbilligungszuschüsse für Investitionen an Gemeinden und Gemeindezweckverbände für Wasserversorgung, Abwasserentsorgung, Wasserbau sowie Unterstützung der Wasserwehren (Kap. 0903 Tit.Gr. 93) und in Höhe von 10 Mio. € Zuschüsse und Zinsverbilligungszuschüsse für Investitionen im Rahmen des EFRE für Abwasser, Wasser und Abfall (Kap. 0903 Tit.Gr. 94).

Für den Epl. 12 wurden üpl. Ausgaben insbesondere für Zuschüsse an die Fraunhofer-Einrichtung „Center for Nanoelectronic Technologies“ (Kap. 1203 Tit. 894 04) in Höhe von 28 Mio. € bewilligt.

Die Bewilligungen für apl. Ausgaben des Epl. 07 betreffen mit 20 Mio. € schwerpunktmäßig Mittel für die Förderung des kommunalen Straßen- und Brückenbaus (Kap. 0706 Tit. 883 15).

Der SRH gibt zu den üpl. und apl. Ausgaben im Hinblick auf künftige HG die folgenden Überlegungen zu bedenken.

Nach § 37 Abs. 1 Satz 1 SäHO bedürfen üpl. und apl. Ausgaben der Einwilligung des SMF. Sie darf nur im Falle eines unvorhergesehenen und unabweisbaren Bedürfnisses

erteilt werden. Unabweisbar sind Ausgaben, wenn nicht rechtzeitig ein Nachtragshaushalt herbeigeführt werden kann oder die Ausgaben nicht bis zum nächsten HG zurückgestellt werden können. Eines Nachtrags bedarf es bis zu einem im HG festzulegenden Betrag nicht. Dieser Betrag beläuft sich seit dem HG 2001/2002 auf 10 Mio. € (vorher 5 Mio. €). Die vom SMF genehmigten Ausgaben sind - mit Ausnahme der Fälle von grundsätzlicher oder erheblicher finanzieller Bedeutung - dem SLT nachträglich zur Genehmigung vorzulegen.

Es sollten Überlegungen angestellt werden, die Beträge im HG zukünftig dem abnehmenden Haushaltsvolumen anzupassen, um das parlamentarische Budgetrecht über das Notbewilligungsrecht des SMF nicht auszuhebeln.

Das SMF bemerkt dazu, dass der sächsische Staatshaushalt ein Aufbauhaushalt sei, der in hohem Maße von EU- und bundesfinanzierten Investitionen geprägt ist. Um hier kurzfristige Bedürfnisse zu realisieren, erscheint dem SMF die vom SLT im HG festgelegte Grenze von 10 Mio. € weiterhin erforderlich und angemessen. Der Haushaltsgesetzgeber habe die Grenze erstmals für das Hj. 2001 von 5 auf 10 Mio. € heraufgesetzt und seither in jedem HG in dieser Höhe beibehalten. Er habe damit auch zum Ausdruck gebracht, dass es ihm bei dieser Grenze nicht um eine genaue Relation zwischen Gesamthaushaltsvolumen einerseits und der Höhe der jeweiligen üpl. und apl. Ausgabe andererseits geht.

Der SRH bleibt bei seiner Auffassung.

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

Das SMF ist ermächtigt, im Einvernehmen mit den betroffenen Ressorts Ausgaben und VE für Investitionen umzuschichten sowie Ansätze für Investitionsausgaben durch Einsparungen bei laufenden Ausgaben im Einzelplan oder durch Deckung im Gesamthaushalt zu verstärken. Umschichtungen und Verstärkungen über 10 Mio. € im Einzelfall bedürfen der Einwilligung des Haushalts- und Finanzausschusses.

Im Hj. 2007 hat das SMF insgesamt Umschichtungen bzw. Verstärkungen in Höhe von 214.720.513 € (Vorjahr 441.108.247,35 €) bewilligt. Die Verstärkungsmittel wurden zu 85 % (183.470.733 €) aus dem Gesamthaushalt erbracht.

Ein Schwerpunkt der Verstärkungen lag im Epl. 15 im Kap. 1521 (Betriebe und Beteiligungen) für Kapitalzuführungen an Unternehmen des öffentlichen Rechts (Tit. 1521/831 02) in Höhe von 60 Mio. € für eine Eigenkapitalverstärkung der SAB.

Im Epl. 07 wurden insgesamt 57 Mio. € bewilligt. Davon entfielen 27 Mio. € auf Kap. 0706 (Straßenbau) Tit.Gr. 75 (Um- und Ausbau der Staatsstraßen einschließlich der dazugehörigen Radwege). Ebenfalls im Kap. 0706 wurden für den Bau von Staatsstraßen einschließlich Ingenieurleistungen aus Mitteln des EU-Regionalfonds (Tit. 780 02) 9,5 Mio. € und für die Förderung des kommunalen Straßen- und Brückenbaus aus Mitteln des EU-Regionalfonds (Tit. 883 07) 9,5 Mio. € Verstärkungsmittel bewilligt. Im Kap. 0704 (Verkehr) umfasste die Bewilligung Zuschüsse für Investitionen im Öffentlichen Personennahverkehr/Schiennenpersonennahverkehr (Tit. 887 07) in Höhe von 9 Mio. €.

Für zwei Verstärkungen aus dem Gesamthaushalt im Epl. 12 hat der SRH folgende Prüfungsfeststellung getroffen:

Die Zuschüsse für Investitionen wurden für das Universitätsklinikum Leipzig (Anstalt des öffentlichen Rechts) bei einem Planansatz für Kap. 1207 Tit. 891 71 in Höhe von 22.002.800 € um 3.995.000 € sowie für das Universitätsklinikum Carl Gustav Carus Dresden AöR bei einem Planansatz für Kap. 1207 Tit. 891 72 in Höhe von 9.000.000 € um 3.626.000 € verstärkt. Das SMF hat die Mehrausgaben genehmigt.

Das SMWK hat zum Nachweis der Mittelinanspruchnahme das Schreiben des Universitätsklinikums Leipzig vom 13.03.2009 zur Großgeräteabrechnung aus zusätzlichen Investitionsmitteln für das Hj. 2007 vorgelegt. Aus diesem geht lediglich die Summe der Maßnahmen in Höhe von 4 Mio. € für drei Investitionen (Computertomografiegerät, Linearbeschleuniger, Therapiesimulator) hervor. In ähnlicher Weise wurden die Investitionen des Universitätsklinikums Dresden dokumentiert. Aus diesem war zudem ersichtlich, dass mit der Inbetriebnahme der beiden Großgeräte in Dresden (2-Ebenen-Angiographiesystem, Elektronenlinearbeschleuniger) erst im Jahr 2008 zu rechnen war.

Die vom SRH geforderten zahlungsbegründenden Unterlagen zum Nachweis der zweckentsprechenden Verwendung (wie Rechnungslegungsschreiben, Lieferscheine, Vergabeunterlagen u. ä.) wurden nicht vorgelegt. Auch hat das SMWK nicht wie gefordert plausibel begründet, dass die Bemessung des Bedarfs der Folgejahre durch die vorgezogenen Investitionen mindernd berücksichtigt wurde. Ob die Genehmigung der Mehrausgaben sowohl sinnvoll als auch angemessen war und in den Folgejahren zur Verringerung des Investitionsbedarfs führt, ist damit nicht ausreichend belegt. Die Klärung dieser Fragen hatte aus unserer Sicht einer Genehmigung des SMF vorauszugehen.

Vom SMF wird angemerkt, dass mit der Jahresrate aufgrund des dreiseitigen Vertrages der Leipziger Hochschulmedizin nur ein wesentlich geringerer Anteil für Investitionen zur Verfügung steht. Des Weiteren gibt das SMF im Hinblick auf die Anschaffung von Großgeräten zu bedenken, dass Empfehlungen der Deutschen Forschungsgemeinschaft vorlagen und im Rahmen der Genehmigung die Investitionen insoweit sinnvoll und angemessen erschienen. Bezüglich der Minderung des Zuschussbedarfs in Folgejahren durch vorgezogene Investitionen verweist das SMF auf das ständige Veto der Kliniken, dass die gewährten jährlichen Investitionszuschüsse nicht ausreichen, den notwendigen Ersatzinvestitionsbedarf der Kliniken abzudecken. Insoweit wäre die Kürzung der Zuschüsse in den Folgejahren kontraproduktiv.

Die Darlegungen des SMF begründen weder das Vorziehen der Investitionen noch die Notwendigkeit der Verstärkung im Hj. 2007.

Unsere Ausführungen zu den im HG festgelegten Beträgen zu den üpl. und apl. Ausgaben gelten auch für die Ermächtigungen des SMF nach § 12 Abs. 9 Satz 1 und 2 HG. Auch für diese Ermächtigungen sollte im Zusammenhang mit dem zukünftig abnehmenden Haushaltsvolumen über eine Verringerung des Betrages nachgedacht werden. Darüber hinaus verweisen wir auf unsere Ausführungen zu diesem Thema im Jahresbericht 2008, Beitrag Nr. 1, Pkt. 8.

10 Allgemeine Feststellungen zur Haushaltsrechnung

Die Prüfung der HR 2007 war durch die teilweise ungenau geführten Anlagen zur HR erheblich erschwert. Probleme gab es auch bei der Nachvollziehbarkeit der Unterlagen des Ausgaberelevanzverfahrens. Zusammen mit den zunehmenden Übertragungs- und Deckungsvermerken wird die Transparenz der HR erheblich eingeschränkt.

Im Folgenden stellen wir einige Beispielfälle dar:

Kap. 0503 Tit.Gr. 65 (Modellversuche)

Die Darstellung der Ausgaben in Kap. 0503 Tit.Gr. 65 ist nicht nachvollziehbar. In den Anlagen I/1, I/2 und im Plan über die Verwendung der aus dem Hj. 2007 zu übertragenden Ausgaberelevanzreste werden für die entsprechenden Titel unterschiedliche Angaben gemacht.

So werden die Mehrausgaben des Tit. 0503/429 65 in Höhe von 231.129,62 € lt. Anlage I/1 mit 70.473,45 € aus Tit. 0503/684 65 und mit Einnahmen aus Tit. 0503/231 12 in Höhe von 160.656,17 € gedeckt.

Gemäß Anlage I/2 werden die Minderausgaben des Tit. 0503/684 65 für Tit. 0503/429 65 (160.656,17 €), für Tit. 0503/547 65 (110.084,31 €) und als Freie Minderausgabe (70.473,45 €) ausgewiesen.

Im Plan über die Verwendung der aus dem Hj. 2007 zu übertragenden Ausgaberelevanzreste zu Tit. 0503/684 65 werden Deckungsmittel in Höhe von 231.129,62 € für Tit. 0503/429 65 und 110.084,31 € für Tit. 0503/547 65 angegeben.

Laut SMK liegt eine unterschiedliche Darstellung zur Verwendung der Haushaltsmittel bei der Tit.Gr. 65 im Ausgaberelevanzverfahren und in der HR vor. Die besondere Schwierigkeit bestand darin, so das SMK, dass die Veranschlagung sowohl der Einnahmen als auch der Ausgaben im Haushaltsplan für das Jahr 2007 bei den Modellversuchen (Bund- und Landesfinanzierung) von den tatsächlichen Zahlungen mit Kompensationsmitteln des Bundes gemäß Entflechtungsgesetz abwich.

Kap. 0519 Tit. 119 21 (Rückflüsse von Bundeszuschüssen)

Die in Anlage I/3 ausgewiesenen Mehreinnahmen im Tit. 0519/119 21 in Höhe von 48.290,14 € wurden nicht, wie angegeben, für Tit. 0503/631 01, sondern für Tit. 0519/631 01 verwendet.

Kap. 0553 Tit. 811 01 (Erwerb von Dienstfahrzeugen)

In Anlage I/2 wurden für Tit. 0553/811 01 Minderausgaben in Höhe von 14.862,41 € ausgewiesen. Davon wurden 5.199,90 € für die Umschichtung nach Tit. 0553/812 99 verwendet und 9.662,51 € als Freie Minderausgabe ausgewiesen.

Im Plan über die Verwendung der aus dem Hj. 2007 zu übertragenden Ausgaberelevanzreste zu Tit. 0553/811 01 wurden 9.800,98 € als Verstärkungsmittel für Tit. 0553/812 99 angegeben. Nach Anlage I/1 wurden jedoch 4.601,08 € durch Deckungsfähigkeit der Titelgruppe gedeckt.

Nach Angaben des SMK erfolgte die Deckung bei Tit. 0553/812 99, wie im Plan über die Verwendung der Ausgabereste von 2007 angegeben, aus Tit. 0553/811 01 in Höhe von 9.800,98 €.

Kap. 0704 Tit. 891 03 (Förderung der Stadtbahnprojekte)

Laut Anlage I/3 sollen Mehreinnahmen in Höhe von 2.877.770,55 € bei Kap. 0704 Tit. 119 02 zur Deckung von Ausgaben in Kap. 0704 Tit. 891 03 dienen. In Kap. 0704 Tit. 891 03 sind jedoch Minderausgaben in Höhe von 18.488.876,33 € entstanden. Entsprechend dem Haushaltsvermerk erhöht sich die Ausgabebefugnis im Kap. 0704 Tit. 891 03 um die anteilige Isteinnahme bei Kap. 0704 Tit. 119 02. Eine Erhöhung der Ausgabebefugnis war nicht notwendig, weil keine Mehrausgaben entstanden sind. Mehreinnahmen mussten nicht in Anspruch genommen werden. Die Darstellung in Anlage I/3 ist somit nicht richtig.

Kap. 0703 Tit.Gr. 78 (INTERREG III A - Programm Freistaat Sachsen - Woiwodschaft Niederschlesien, Förderzeitraum 2000 bis 2006)

In Kap. 0703 Tit. 119 78 sind Mehreinnahmen in Höhe von insgesamt 1.313.400,81 € entstanden. Mehreinnahmen in Höhe von insgesamt 1.151.975,18 € wurden entsprechend der Anlage I/3 zur Deckung von Mehrausgaben verwendet, obwohl in diesen Titeln lt. Zentralrechnung Minderausgaben in Höhe von insgesamt 2.917.987,23 € ausgewiesen waren.

Kap. 0703 Tit.Gr. 77 (INTERREG III A - Programm Freistaat Sachsen - Tschechische Republik, Förderzeitraum 2000 bis 2006)

In der Anlage I/2 ist eine negative Mehreinnahme bei Kap. 0703 Tit. 119 77 in Höhe von 66.112,36 € ausgewiesen. Tatsächlich ist in diesem Titel eine Mehreinnahme entstanden. Diese Mehreinnahme wurde lt. Anlage I/3 zur Deckung einer Ausgabe bei Kap. 0703 Tit. 891 77 eingesetzt. In diesem Titel waren jedoch bereits Minderausgaben in Höhe von 248.983,81 € ausgewiesen.

Mit den negativen Mehreinnahmen wurden die Minderausgaben um 66.112,36 € fiktiv bei Tit. 891 77 auf 315.096,17 € erhöht. Damit wurde im Rahmen der gegenseitigen Deckungsfähigkeit ein Teil der Mehrausgaben bei Kap. 0703 Tit. 883 77 gedeckt (vgl. Anlage I/1).

Nach VwV zu § 46 SÄHO darf ein deckungsberechtigter Ansatz aus einem deckungspflichtigen Ansatz nur verstärkt werden, wenn über die Mittel des deckungsberechtigten Ansatzes bereits verfügt ist. Die Ausgabenansätze in den Tit.Gr. 77 und 78 des Kap. 0703 wurden verstärkt, obwohl über die Mittel der Ausgabebetitel nicht vollständig verfügt war.

Das SMWA hat in seiner Stellungnahme dazu mitgeteilt, dass der Erstellung der jeweiligen HR der vorangegangene Haushaltsvollzug, insbesondere die Inanspruchnahme der entsprechenden Haushaltsvermerke und das zu diesem Zeitpunkt auch abgeschlossene Resteverfahren zugrunde gelegt werden. Folglich ist nach der Auffassung des SMWA auch dann in der HR die Inanspruchnahme der Haushaltsvermerke darzustellen, wenn - wie im vorliegenden Fall - die entsprechenden Mehreinnahmen zwar die Ausgabebefugnis erhöhen, im Istergebnis des Haushaltsvollzuges jedoch Minderausgaben zu verzeichnen sind.

Eine Nichtdarstellung des entsprechenden Haushaltsvermerkes (Kopplung mit Einnahmen, gegenseitige Deckungsfähigkeit usw.) im Fall von Minderausgaben bei der HR würde nach Auffassung des SMWA der Darstellung im genehmigten Resteverfahren („Plan über die Verwendung der aus dem Haushaltsjahr ... zu übertragenden Ausgabe-
reste“) widersprechen.

Kap. 0804 Tit. 685 01 (Zuschüsse für Sondereinrichtungen, Einrichtungen der Ganztagsbetreuung und für Kinder in Heimen)

Die Mehrausgabe im Tit. 0804/685 01 in Höhe von 281.874,29 € soll gemäß Anlage I/1 zur HR in einer Höhe von 134.522 € aus dem Tit. 0804/633 84 gedeckt worden sein. Laut Deckungsvermerk des Tit. 0804/685 01 und Anlage I/2 ist der Tit. 0804/633 83 gemeint.

Kap. 1503 Tit. 893 77 (Zuschüsse für Investitionen an Sonstige/Maßnahmen der Wohnungsfürsorge für Bedienstete des Freistaates Sachsen)

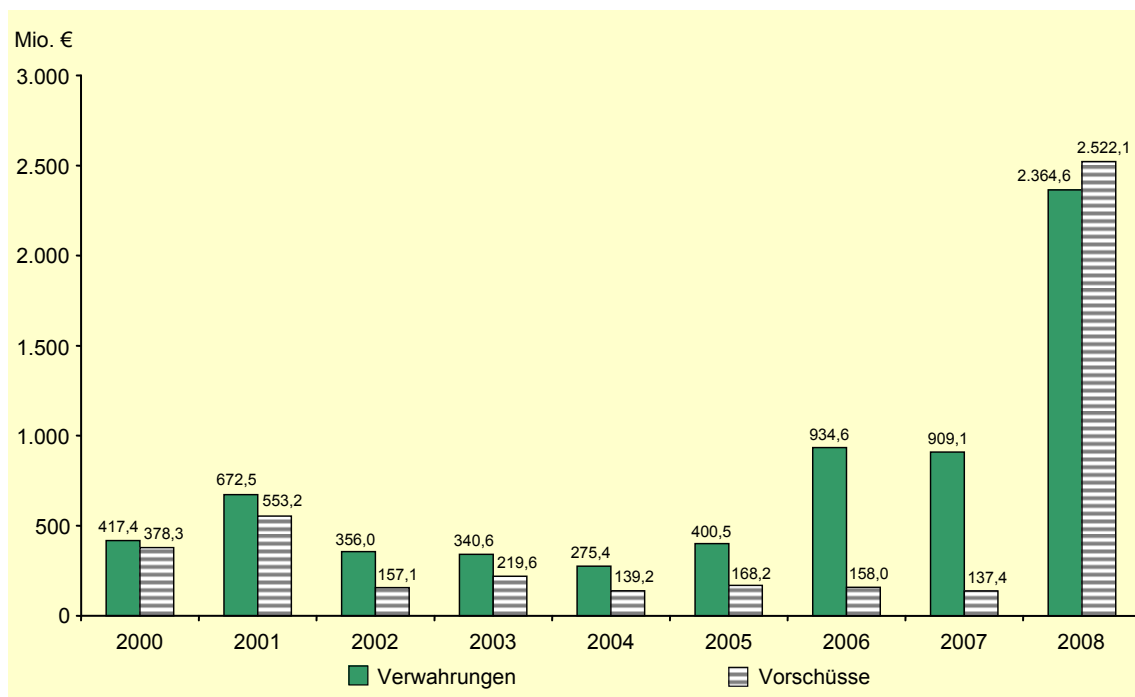
Der Ausgabebetitel weist in der HR 2007 einen negativen Betrag von 127.801,56 € aus. Nach dem Abschluss anhängiger Rechtsstreite zugunsten des Freistaates wurden Rückforderungsbeträge von den Empfängern der Wohnungsfürsorge auf dem Ausgabebetitel vereinnahmt. Diese Vorgehensweise verstößt gegen das Bruttoprinzip, nachdem Einnahmen und Ausgaben getrennt voneinander zu veranschlagen und nachzuweisen sind (§ 15 Abs. 1 SäHO, § 35 Abs. 1 SäHO). Das Bruttoprinzip dient insbesondere den Grundsätzen der Haushaltswahrheit und -klarheit. Eine Missachtung erschwert die Haushaltskontrolle.

Der SRH ist der Auffassung, dass die HR einschließlich ihrer Anlagen ein entsprechendes Bild des tatsächlichen Haushaltsvollzugs abbilden muss. Der SRH fordert zum wiederholten Mal, bei der Erstellung der Anlagen zur HR größere Sorgfalt anzuwenden.

11 Vorschüsse und Verwahrungen

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

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



Seit dem Hj. 2006 sind die Verwahrbestände durch die zunehmende Rücklagenbildung zur Risikovorsorge gestiegen. Zum 31.12.2007 beträgt der in den Verwahrungen enthaltene Bestand an Rücklagen und Fonds 1.672 Mio. €. Dieser Betrag ist zum 31.12.2008 auf 2.013,3 Mio. € angestiegen. Darin nicht enthalten ist eine Zuführung an die Haushaltsausgleichsrücklage in Höhe von 301,9 Mio. €, die vom SMF erst im Juni 2009 gebucht wurde.

Im Hj. 2007 hat das SMF eine Kreditaufnahme 2008 für das Hj. 2007 in Höhe von 999,2 Mio. € (§ 2 Abs. 5 HG 2007/2008) in die Verwahrungen gebucht. Dadurch werden die Verwahrungen zum 31.12.2007 um rd. 1 Mrd. € zu gering ausgewiesen. Ohne diese Buchung hätten die Verwahrungen zum 31.12.2007 einen Betrag von 1.908,3 Mio. € ausgewiesen.

Im Hj. 2008 hat das SMF eine Kreditaufnahme aus 2009 für das Hj. 2008 in Höhe von 2.396,2 Mio. € den Vorschüssen zugeschlagen. Daraus resultiert deren erheblicher Anstieg gegenüber den Vorjahren. Um die Kreditaufnahme korrigiert, ergibt sich ein Vorschussbetrag für 2008 in Höhe von 125,9 Mio. €, der sich auf dem Niveau der Vorjahre bewegt.

Nach Auskunft des SMF war die Buchung im Hj. 2007 in den Verwahrbeständen eine Ausnahme. Grundsätzlich würden die im folgenden Haushaltsjahr eingehenden Einnahmen aus Kreditaufnahmen nach § 2 Abs. 5 HG als Vorschuss behandelt. Zur haushaltsrechtlichen Würdigung der Kreditaufnahmen nach § 2 Abs. 5 HG verweisen wir auf unseren Beitrag Staatsschulden.

1 Vorbemerkung

Die gute Einnahmesituation des Hj. 2007 wurde durch die Erholung der gesamtdutschen Wirtschaft im Jahr 2008 nochmals übertroffen. Der Freistaat war dadurch wieder in der Lage, die Investitionsausgaben zu erhöhen, die aufbaugerechte Verwendung der Solidarpaktmittel konnte im Fortschrittsbericht Ost nachgewiesen werden. Er hat das dritte Jahr in Folge Schulden tilgen können und als eines der ersten Bundesländer ein Verbot der Nettokreditaufnahme gesetzlich festgeschrieben.

Mit der Bildung von Rücklagen zum Ausgleich von FAG-Abrechnungen, Zuführungen in den Generationenfonds und der Erhöhung der Haushaltsausgleichsrücklage wurde Risikovorsorge für verschlechterte Haushaltsbedingungen geschaffen und die implizite Verschuldung abgebaut.

Mit der Auslösung der Finanzkrise in 2008 erlebt die Bundesrepublik Deutschland dieses Jahr den stärksten wirtschaftlichen Rückgang seit ihrem Bestehen. Die Bundesregierung rechnet für 2009 mit einem Rückgang des Bruttoinlandprodukts von 6 %. Die Mai-Steuerschätzung geht für das Jahr 2009 von gesamtstaatlichen Steuermindereinnahmen in Höhe von rd. 45 Mrd. € gegenüber der November-Schätzung 2008 aus. Diese resultieren nicht nur aus der Krise, sondern auch aus Steuerrechtsänderungen (z. B. verbesserte Abschreibungsbedingungen für Unternehmen) und der Steuerrechtsprechung (z. B. Erstattung Pendlerpauschale). Mit der Auflage der Konjunkturpakete I und II zur Stabilisierung der Banken und der Wirtschaft erreicht der Bund eine neue Rekordverschuldung. Dadurch kann der Stabilitätspakt der EU ab 2009 nicht mehr erfüllt werden.

Der Freistaat Sachsen rechnet für 2009 mit 554 Mio. € weniger Einnahmen gegenüber dem Haushaltsansatz insbesondere aufgrund der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise. Für das Hj. 2010 wird mit Ausfällen in Höhe von 1.072 Mio. € gerechnet. Dem Rückgang der Einnahmen stehen Erhöhungen der Personalausgaben durch den Tarifabschluss Anfang 2009 und dessen Übertragung auf die sächsischen Beamten gegenüber. Ebenso muss der Freistaat seinen Anteil am Konjunkturpaket II aufbringen und Mehrausgaben durch die Rückzahlung von EU-Fördermitteln und gestiegene Baukosten beim City-Tunnel Leipzig aus dem Haushalt decken. Die zu Zeiten des Aufschwungs beschlossenen Maßnahmen, wie die Finanzierung eines kostenlosen Vorschuljahres in Sachsen, die Angleichung der Ost- an die Westtarife und die Vollzeitbeschäftigung der Grundschullehrer, müssen auch in Zeiten der Krise finanziert werden. Dennoch will der Freistaat sein Ziel, ohne Nettokreditaufnahme auszukommen und durch Schuldentilgung die Pro-Kopf-Verschuldung konstant zu halten, erfüllen.

Für die neuen Länder stellt die Krise eine Gefahr für den Aufbauprozess dar. Die sinkenden Steuereinnahmen führen zwangsläufig zur Kürzung von Investitionen. Erschwerend kommt hinzu, dass die Wirtschaftskraft der neuen Länder unterdurchschnittlich entwickelt ist, ebenso wie die Steuerkraft ihrer Kommunen. Die Personalausstattung liegt über der Ausstattung der alten Länder. Sonderzahlungen wie die Erstattungen an den Bund aus AAÜG binden jährlich Millionen (derzeit 4,5 % des Ausgaberahmens) und stehen nicht für Investitionen in den Aufbau Ost zur Verfügung. Die neuen Länder müssen in den nächsten Jahren neben der systematischen Rückführung der Solidar-

paktmittel auch den Rückgang der EU-Fördermittel verkraften. Die dramatische demografische Entwicklung wird die Steuerbasis weiter schwächen und zusätzliche Struktur-
anpassungen erforderlich machen. So rechnet der Freistaat bis 2025 mit einem Rückgang seiner Einnahmen um 3,3 Mrd. €, was gegenüber 2008 einem Rückgang um 20,5 % entspricht.

Die Vorsorgemaßnahmen der Vorjahre und niedrige Zinszahlungen aufgrund einer restriktiven Schuldenpolitik wirken der negativen Entwicklung für die Hj. 2009 und 2010 entgegen. Jedoch sind weitere Bewirtschaftungsmaßnahmen ggf. auch Haushaltssperren unumgänglich.

Im folgenden Beitrag werden die Entwicklung der Finanzen des Freistaates, deren Bindungsgrad und die Risiken für den sächsischen Haushalt schwerpunktmäßig dargestellt.

2 Haushaltswirtschaftliche Quoten im Ländervergleich und in der jährlichen Entwicklung

Haushaltswirtschaftliche Quoten sind ein wichtiges Instrumentarium zur Analyse des Haushalts. Sie dienen zudem als Hilfsmittel, um die Vergleichbarkeit der Länderhaushalte zu ermöglichen. Die sich für das Hj. 2007 ergebenden haushaltswirtschaftlichen Quoten des Freistaates Sachsen wurden in nachfolgender Übersicht den entsprechenden Durchschnittswerten der neuen Länder und der alten Flächenländer gegenübergestellt.

Haushaltswirtschaftliche Quoten 2007 in %	Sachsen ¹	neue Länder ² (Durchschnitt)	alte Länder ³ (Durchschnitt)
Steuerdeckungsquote	57,5	54,7	79,9
flutbereinigte Steuerdeckungsquote	58,2		
Anteil der durch Steuern gedeckten bereinigten Gesamtausgaben			
Kreditfinanzierungsquote	-0,5	-0,6	3,0
Anteil der durch Nettokreditaufnahme/Nettotilgung finanzierten bereinigten Gesamtausgaben			
Zinssteuerquote	5,8	12,1	9,1
Anteil der auf die Deckung der Zinsausgaben für Kreditmarktmittel entfallenden Steuereinnahmen			
Personalausgabenquote	25,7	23,9	38,7
flutbereinigte Personalausgabenquote	26,0		
Anteil der Personalausgaben an den bereinigten Gesamtausgaben			
Investitionsquote	23,2	19,0	9,5
flutbereinigte Investitionsquote	22,3		
Anteil der investiven Ausgaben (eigene Investitionen des Staates und Investitionsförderung) an den bereinigten Gesamtausgaben			
Investitionsausgaben in €/EW	850	731	280
flutbereinigte Investitionsausgaben in €/EW	807		
Personalausgaben in €/EW	941	924	1.146
Nettokreditaufnahme in €/EW	-19	-24	89

¹ Daten aus der HR 2007.

² Bundesländer ohne Flutbereinigung aufgrund fehlender Flutdaten.

³ Nur Flächenländer, ohne Stadtstaaten.

^{2 und 3} Quelle: ZDL-Statistik (ZDL = Zentrale Datenstelle der Landesfinanzminister) vom 05.02.2009, Vierteljahresbericht des Statistischen Bundesamtes vom 19.01.2009

Ein Vergleich der haushaltswirtschaftlichen Quoten verdeutlicht auch 20 Jahre nach der Wende die erheblichen strukturellen Unterschiede zwischen den neuen und den alten Bundesländern.

Insbesondere die Steuerdeckungsquote als Indikator der Wirtschaftskraft zeigt mit nur rd. 25 %-Punkten den erheblichen Unterschied zwischen Ost und West auf. Dieser Abstand konnte in den letzten zehn Jahren nicht abgebaut werden. Auch wenn Sachsen mit 58,2 % das östliche Bundesland mit der höchsten Steuerdeckungsquote ist, beträgt die Differenz zum wirtschaftlich schwächsten westlichen Flächenland noch immer 10,5 %-Punkte.

Einen weiteren wesentlichen Unterschied stellt die Investitionsquote dar. Sie ist in den neuen Ländern aufbaubedingt durch die Solidarpaktmittel fast doppelt so hoch wie in den alten Ländern. Trotz einer erheblich verbesserten Einnahmesituation ist die durchschnittliche Investitionsquote sowohl in den neuen als auch den alten Bundesländern gegenüber 2006 sogar leicht gesunken. Auch wenn Sachsen weiterhin mit einer Investitionsquote von 22,3 % Spitzenreiter bleibt, spiegelt sich die verbesserte Einnahmesituation nicht in der Investitionsquote wider.

Die Personalausgabenquote scheidet aufgrund von unterschiedlichen Besonderheiten der neuen und alten Bundesländer als belastbares Vergleichskriterium aus. In den westlichen Ländern müssen schon seit Jahren um die 40 % der Ausgaben für Personal aufgewendet werden. In den Ostländern dagegen nur rd. 24 %. Die Unterschiede erge-

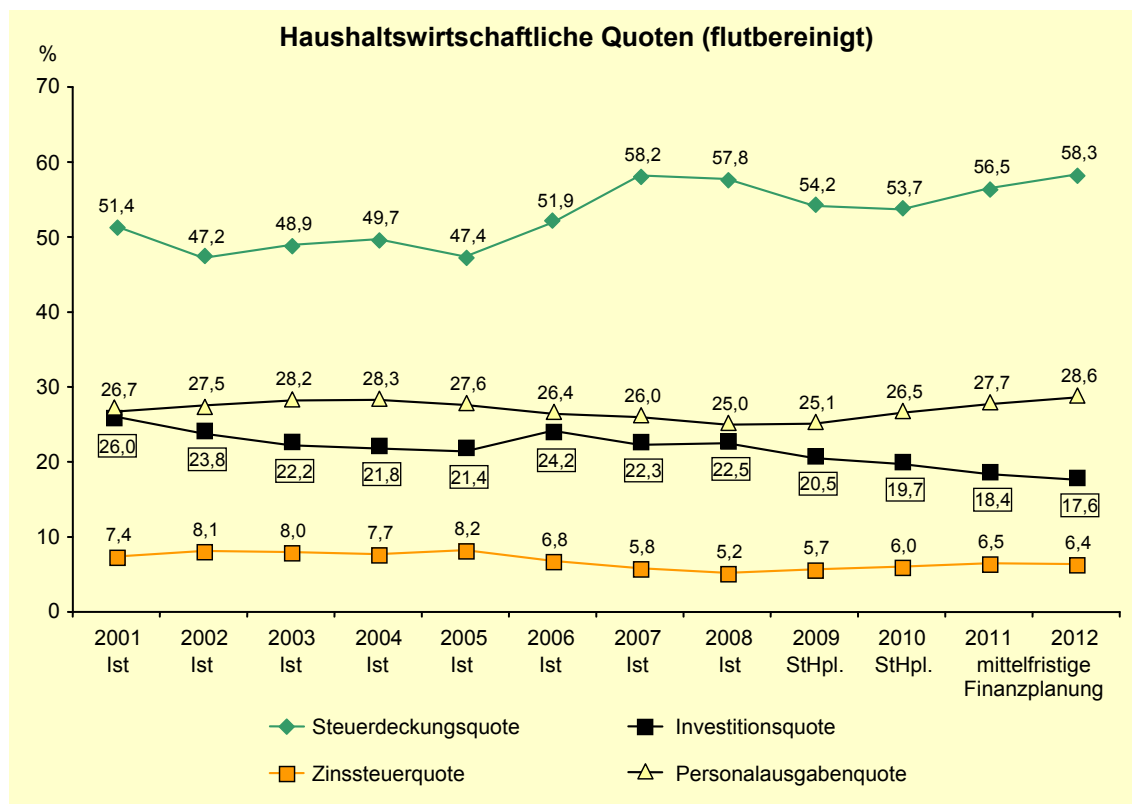
ben sich aus höherer Besoldung und Entlohnung im Westen sowie wesentlich höheren Pensionslasten. Dagegen fließen die von den ostdeutschen Ländern aufzubringenden AAÜG-Mittel nicht in die Personalausgaben ein. Auch ist die Ausgabenbasis der Ostländer durch die Sonderbedarfs-BEZ für den Aufbau Ost und durch die EU-Fördermittel erhöht.

Auch wenn die Vergleichbarkeit der Länderdaten mit Schwierigkeiten verbunden ist (vgl. Jahresbericht 2007 des SRH, Beitrag Nr. 2, Pkt. 2.1), bleiben die haushaltswirtschaftlichen Quoten die einzigen Hilfsmittel zur Analyse der Haushaltsstrukturen.

Um die Vergleichbarkeit zukünftig besser zu gewährleisten, haben sich verschiedene Gremien mit dem Thema befasst. Unter anderem hat die ZDL im Auftrag der Finanzministerkonferenz einen Bericht zum Thema „Vergleichbare Datengrundlagen zur Ableitung von Haushaltskennzahlen“ erarbeitet. Trotz verschiedener Probleme bei der Datenvergleichbarkeit hält die ZDL die Daten der Länder für belastbar.

Auch die Föderalismuskommission II hat Haushaltskennzahlen als Indikator für die Haushaltslage der Länder im Rahmen eines Frühwarnsystems in das GG eingebracht. Mithilfe der haushaltswirtschaftlichen Quoten sollen Haushaltsnotlagen der Länder frühzeitiger diagnostiziert werden. Sie sollen das Ausmaß der finanziellen Belastungssituation abbilden und aufzeigen, wie die Verschuldung und die damit verbundenen Zinszahlungen die dauernde Leistungsfähigkeit der Länder gefährden und inwieweit sich ein Land dauerhaft aus eigener Kraft von der Verschuldung befreien kann.

Die Haushaltsentwicklung lässt sich grundsätzlich auch aus einem quotenbezogenen Zeitreihenvergleich ableiten. Das nachstehende Schaubild zeigt die Entwicklung der Quoten seit dem Hj. 2001 auf:



Da sich der Freistaat seit 2006 nicht mehr über eine Nettokreditaufnahme finanziert, wurde auf die Darstellung der Kreditfinanzierungsquote verzichtet.

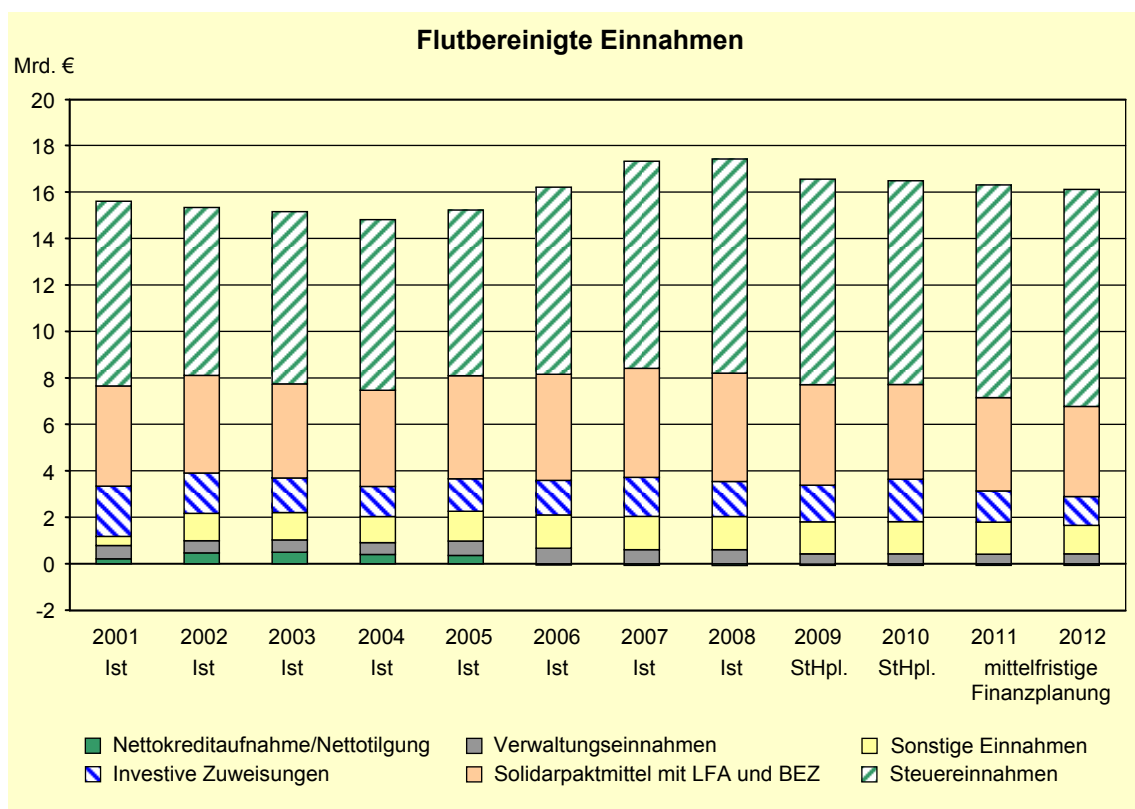
Die Zinssteuerquote verläuft seit Jahren relativ konstant aufgrund eines bisher anhaltenden niedrigen Zinsniveaus und umfangreicher Kreditablösungen. Die weltweite Finanzkrise erschwert eine Prognose der künftigen Zinsentwicklung. Der SRH empfiehlt daher, für die Darstellung der Zinsentwicklung in der mittelfristigen Finanzplanung die Sensitivitätsanalyse des SMF aufzunehmen. Zur Aufwertung der mittelfristigen Finanzplanung sollte dann auch dargestellt werden, wie sich steigende Zinsen auf die Ausgaben auswirken und wo möglicherweise Kürzungspotenziale vorhanden sind (vgl. Jahresbericht 2008 des SRH, Beitrag Nr. 3).

Die Aussagen der mittelfristigen Finanzplanung bis 2012 sind nicht tragfähig. Dies betrifft insbesondere die Entwicklung der Steuerdeckungsquote. Der Freistaat Sachsen muss sich in den nächsten Jahren aufgrund zurückgehender Steuereinnahmen auf sinkende Quoten einstellen.

Die rückläufigen Solidarpakt- und EU-Fördermittel werden die Investitionsquote im Freistaat weiter sinken lassen, da diese in hohem Maß von der Einnahmesituation abhängig ist.

Die Personalausgabenquote ist in den letzten drei Jahren durch Personalabbau sowie Ausgliederungen von Personal in Staatsbetriebe und von 4.144,6 VZÄ im Rahmen der Verwaltungs- und Funktionalreform auf die kommunale Ebene gesunken. Zusätzlich haben Einschnitte beim Urlaubs- und Weihnachtsgeld und geringe Tarif- und Besoldungserhöhungen einem Anstieg der Quote entgegengewirkt. Aktuelle Tarifentwicklungen und deren Übertragung auf die Beamtenbesoldung sowie die Angleichung der Ostgehälter an das Westniveau werden die Personalausgabenquote allerdings wieder ansteigen lassen.

3 Einnahmenstruktur



Während die Hj. 2002 bis 2005 gegenüber dem Jahr 2001 durch geringere Steuereinnahmen, gesunkene Gesamteinnahmen und eine erhöhte Nettokreditaufnahme gekennzeichnet waren, zeichnet sich ab 2006 eine verbesserte Einnahmesituation ab, die ohne Nettokreditaufnahme auskommt. Durch die Erhöhung der Mehrwertsteuer um 3 %-Punkte, eine positive wirtschaftliche Entwicklung in Deutschland und höhere EU-Fördermittel durch Überschneidung zweier Förderperioden stellen die Hj. 2007 und 2008 Ausnahmejahre dar. Für 2009 und 2010 rechnet das SMF mit einem erheblichen Rückgang der Einnahmen. Mit der Maisteuerschätzung wurden die Steuerausfälle vom SMF für 2009 und 2010 auf rd. 1,6 Mrd. € gegenüber dem Haushaltsansatz geschätzt.

3.1 Steueraufkommen und Steuereinnahmen

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

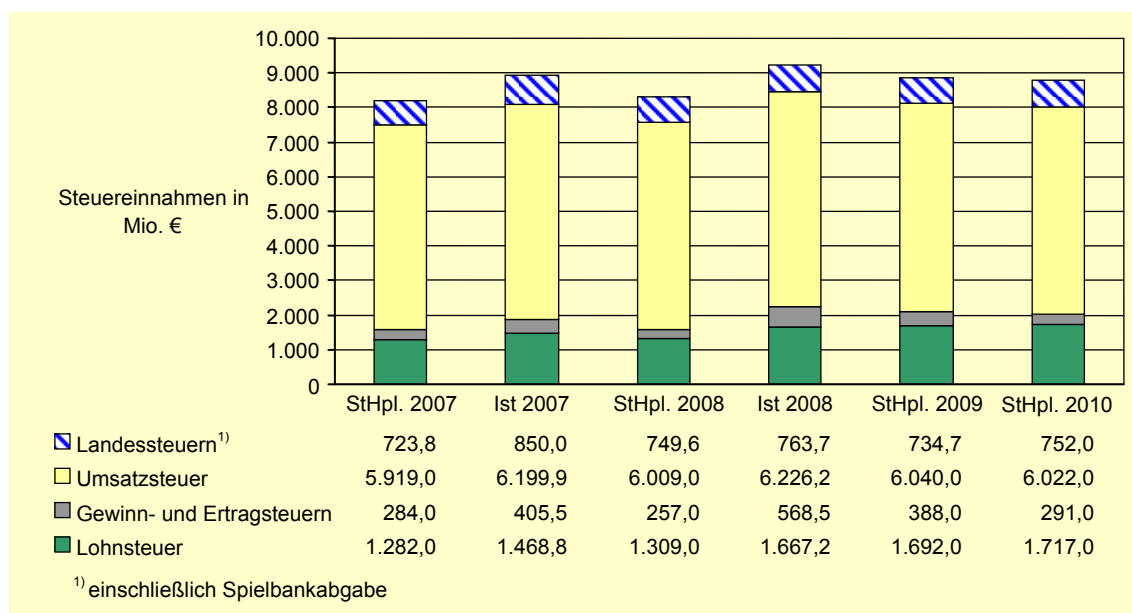
Gemeinschaftsteuern sind diejenigen Steuern, deren Aufkommen dem Bund, den Ländern und teilweise auch den Gemeinden zusteht. Namentlich sind dies die Einkommensteuer, die Körperschaftsteuer und die Umsatzsteuer sowie die Gewerbesteuerumlage. Landessteuern sind dem gegenüber die ausschließlich den Ländern zustehenden Steuern. Hierzu zählen die Erbschaftsteuer, die Grunderwerbsteuer, die Kraftfahrzeugsteuer, die Biersteuer und weitere Landessteuern mit geringerem Aufkommen. Die Ertragshoheit für die Kraftfahrzeugsteuer wurde durch Gesetz vom 19.03.2009 auf den Bund übertragen; die Länder erhalten im Gegenzug Zuweisungen aus dem Steueraufkommen des Bundes. Zum Erhalt der Vergleichbarkeit sind diese Zuweisungen im Folgenden bei den Landessteuern enthalten.

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

Entwicklung in absoluten Zahlen

Die dem StHPl. 2009/2010 zugrunde liegenden Ansätze für die Steuereinnahmen beruhen im Wesentlichen auf der Steuerschätzung vom Mai 2008. Das SMF passt die regionalisierten Ergebnisse der Steuerschätzung an die Entwicklung im Freistaat Sachsen an. Insbesondere wird der zu erwartende Bevölkerungsrückgang in Sachsen und ggf. ein Korrekturbetrag für die konjunkturelle Entwicklung veranschlagt, sofern die Erwartungen des SMF bezüglich des Wirtschaftswachstums in Deutschland von den der Steuerschätzung zugrunde liegenden Annahmen abweichen. Mit diesem Verfahren wird durch das SMF bereits bei der Veranschlagung der Steuern Risikovorsorge betrieben, um das Risiko von zukünftigen Steuerausfällen zu begrenzen.

Die Entwicklung der Steuereinnahmen stellt sich für die Hj. 2007 bis 2010 im Einzelnen wie folgt dar:



Abweichungen sind rundungsbedingt.

Die Umsatzsteuer stellt mit einem Anteil von rd. 70 % die mit erheblichem Abstand einnahmestärkste Steuerart dar, gefolgt von der Lohnsteuer mit einem Anteil von rd. 17 %. Die Gewinn- und Ertragsteuern sowie die Landessteuern haben mit einem Anteil von rd. 13 % dagegen eine untergeordnete Bedeutung.

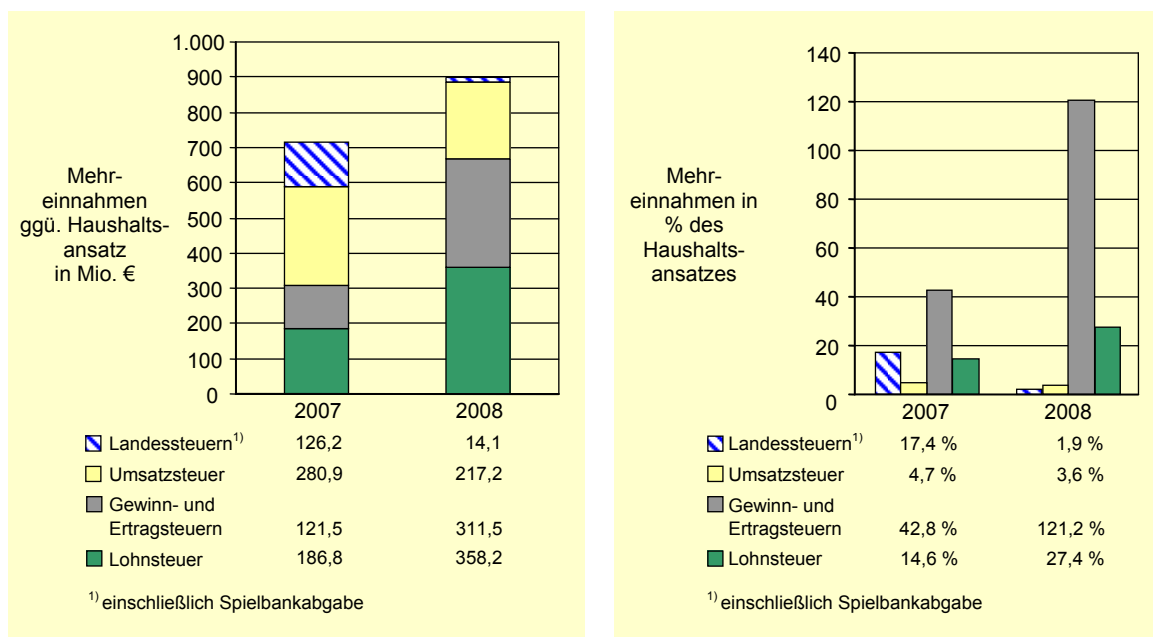
Planaufstellung und -abweichung

Die Prognosen über die Höhe der Steuereinnahmen beruhen auf den Ergebnissen der Sitzungen des Arbeitskreises „Steuerschätzungen“, die im Mai und November eines jeden Jahres stattfinden. Die Schätzungen basieren auf der geltenden Rechtslage, sodass Auswirkungen von Steuerrechtsänderungen nur berücksichtigt sind, wenn das Gesetzgebungsverfahren im Zeitpunkt der jeweiligen Schätzung bereits hinreichend fortgeschritten ist. Im Übrigen beruhen die Schätzungen auf Annahmen über die ge-

samtwirtschaftliche Entwicklung, die in der Vergangenheit oftmals von der tatsächlichen Entwicklung abwichen. Danach kann es zu teilweise erheblichen Abweichungen zwischen dem Schätzergebnis und den tatsächlichen Einnahmen kommen.

Die Umsatzsteuer stellt eine schwankungsärmere Steuerart dar. Der private umsatzsteuerbelastete Konsum ist in der Regel weniger stark von konjunkturellen Schwankungen betroffen. Die Landessteuern knüpfen großteils ebenfalls an den privaten Konsum (z. B. Kraftfahrzeugsteuer und Biersteuer) bzw. an die Übertragung von Gütern (z. B. Erbschaftsteuer und Grunderwerbsteuer) an und sind deshalb ebenso weniger stark von konjunkturellen Schwankungen betroffen. Die Lohnsteuer sowie die Gewinn- und Ertragsteuern sind demgegenüber außerordentlich konjunkturabhängig.

Ein Vergleich der Haushaltsplanansätze für 2007 und 2008 mit den jeweils tatsächlichen Steuereinnahmen verdeutlicht das verbleibende erhebliche Unsicherheitsrisiko:



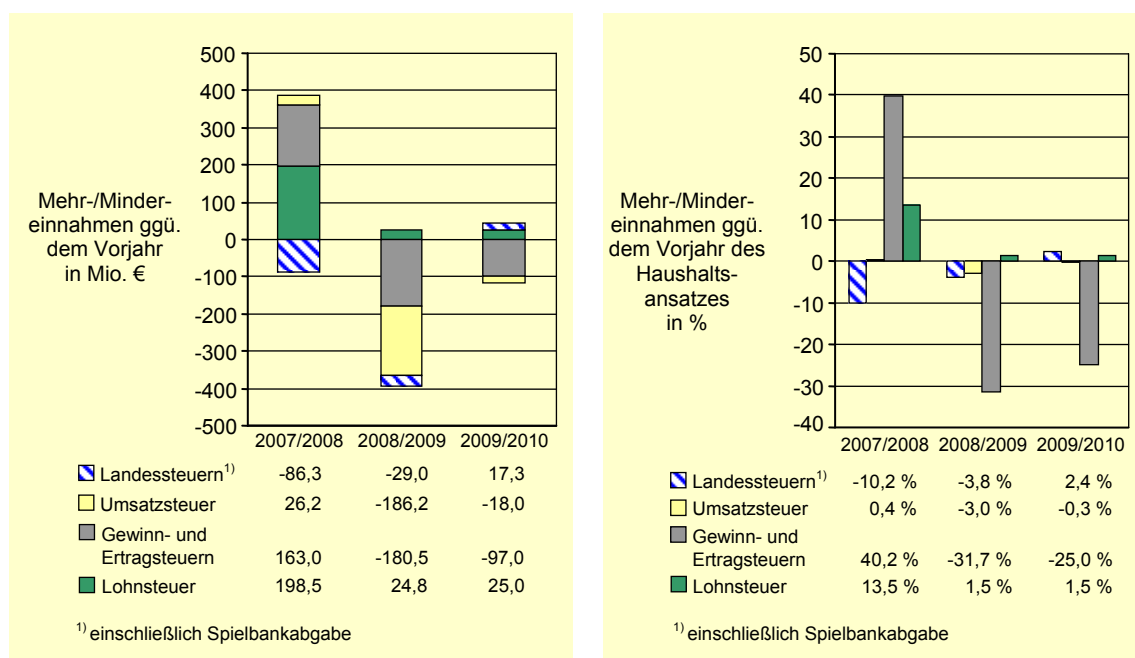
Abweichungen sind rundungsbedingt.

Für das Hj. 2007 waren die Mehreinnahmen bei der Umsatzsteuer mit rd. 281 Mio. € (rd. 4,7 %), bei der Lohnsteuer mit rd. 187 Mio. € (rd. 14,6 %) und bei den Landessteuern mit rd. 126 Mio. € (rd. 17,4 %) besonders augenfällig. Für das Hj. 2008 lässt sich bereits beobachten, dass bei einer vergleichbaren Abweichung statt der Landessteuern nunmehr die Gewinn- und Ertragsteuern mit rd. 311 Mio. € (rd. 120,7 %) erheblich über dem Haushaltsplanansatz lagen.

Die gesamten Mehreinnahmen waren mit rd. 715 Mio. € (rd. 8,7 %) bzw. rd. 900 Mio. € (rd. 10,8 %) beträchtlich und zeigen deutlich die begrenzte Aussagefähigkeit der Steuerschätzungen auf. Die Steuerschätzungen spiegelten die erheblichen konjunkturellen Zuwächse nicht wider.

Entwicklung bis 2010 nach dem Haushaltsgesetz 2009/2010

Die Prognoseunsicherheiten zeigen sich auch beim Vergleich der bisherigen und prognostizierten Entwicklung der Steuereinnahmen:



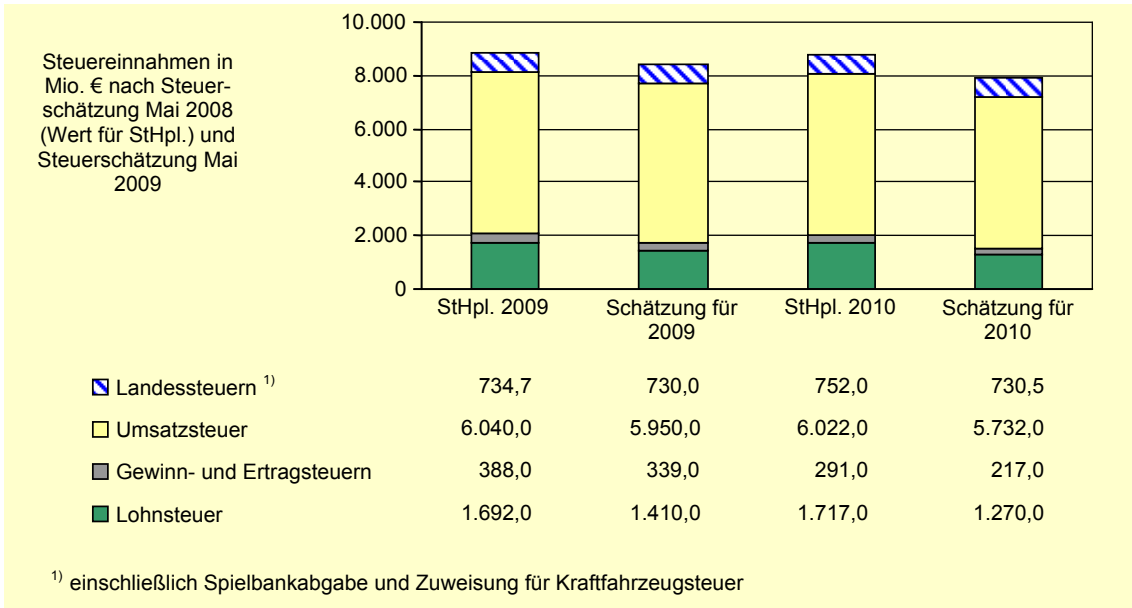
Abweichungen sind rundungsbedingt.

Einen wesentlichen Unsicherheitsfaktor stellen Änderungen der Steuerrechtslage dar, die nach der Haushaltsaufstellung vom 10.12.2008 erfolgt sind bzw. erfolgen werden.

Bereits die nachstehend exemplarisch aufgeführten fünf steuergesetzlichen Änderungen bzw. Ausgleichszahlungen haben gravierende Auswirkungen auf die dem Freistaat Sachsen künftig zufließenden Steuereinnahmen:

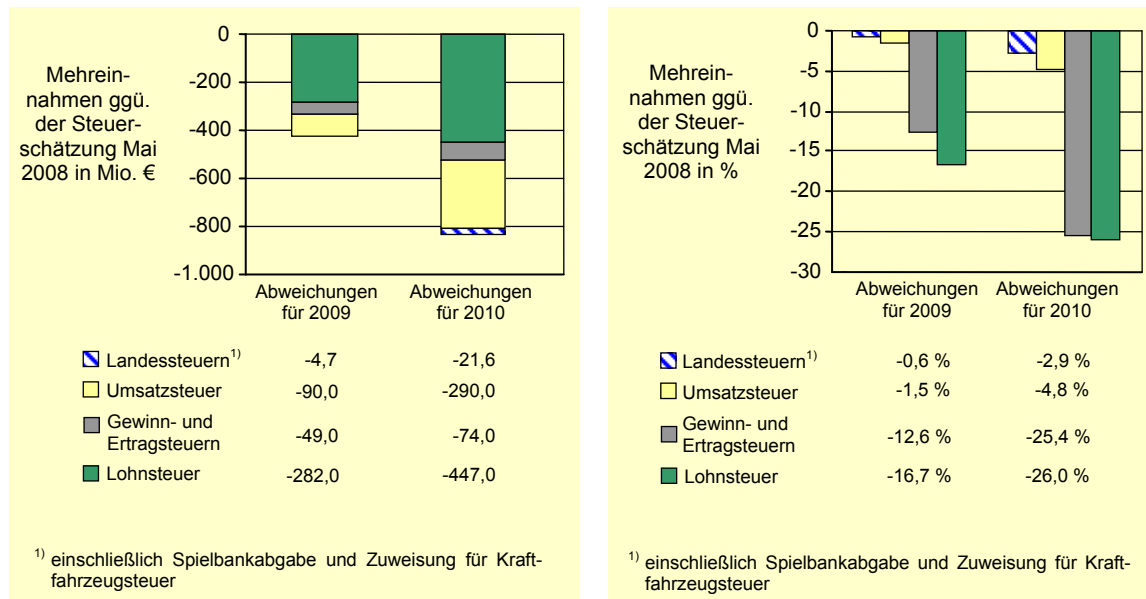
Gesetz	Haushaltsauswirkung 2009 in Mio. €	Haushaltsauswirkung 2010 in Mio. €
Familienleistungsgesetz	-48	-46
Kompensation der Länder für die Kosten des Familienleistungsgesetzes über die Umsatzsteuer	40	14
Erbschaftsteuerreformgesetz	-21	-14
Gesetz zur Sicherung von Beschäftigung und Stabilität	-101	-69
Bürgerentlastungsgesetz Krankenversicherung	-50	-189
Summe	-179	-304

Bedeutsamer für die Entwicklung der Steuereinnahmen ist jedoch der sich gegenwärtig abzeichnende dramatische Konjunkturreinbruch. Dieser spiegelt sich insbesondere in den Ergebnissen der Steuerschätzung vom Mai 2009 wider, die von den Schätzergebnissen des Vorjahres erheblich abweichen:



Abweichungen sind rundungsbedingt.

Im Einzelnen stellen sich die Abweichungen zwischen beiden Steuerschätzungen wie folgt dar:



Abweichungen sind rundungsbedingt.

Die vorstehend beschriebene außerordentliche Konjunkturabhängigkeit der Lohnsteuer sowie der Gewinn- und Ertragsteuern zeigt sich deutlich in deren relativem Rückgang um bis zu rd. 26,0 % sowie im absoluten Rückgang von bis zu rd. 447 Mio. €. Die Rückgänge bei der Umsatzsteuer sind mit bis zu rd. 4,8 % zwar vergleichsweise geringer. Jedoch führt das sehr hohe betragsmäßige Aufkommen in absoluten Zahlen dennoch zu Steuerausfällen von bis zu rd. 290 Mio. €.

Die Haushaltsansätze für 2009 und 2010 sind damit nicht mehr zu erreichen.

3.2 Finanzausstattung des Freistaates und Bund-Länder-Finanzbeziehungen

3.2.1 Finanzausstattung des Freistaates

Eine Übersicht über die Finanzausstattung des Freistaates und deren Entwicklung zeigt die folgende Tabelle auf:

	2004 Ist	2005 Ist	2006 Ist	2007 Ist	in Mio. € 2008 Ist	2009 StHpl.	2010 StHpl.	2011 mittelfristige Finanzplanung	2012
1. Steuern ohne Ogr. 09	7.357,8	7.143,0	8.065,6	8.917,8	9.221,9	8.848,0	8.775,0	9.167,0	9.343,0
2. Finanzausgleich unter den Ländern	954,6	954,6	1.076,5	1.195,6	1.189,4	1.072,0	1.037,0	1.127,0	1.169,0
3. Fehlbetrags-BEZ	433,2	384,0	411,9	458,2	452,8	419,0	410,0	442,0	457,0
4. Zuweisungen aus der Lkw-Maut¹					11,4	8,6	8,6	8,6	8,6
Steuern und steuerinduzierte Einnahmen	8.745,5	8.481,7	9.554,0	10.571,6	10.875,5	10.347,6	10.230,6	10.744,6	10.977,6
<i>Anteil an den flutbereinigten Einnahmen in %</i>	60,6	57,0	59,2	61,2	63,0	63,5	64,0	65,9	68,2
5. Sonderbedarfs-BEZ	2.752,3	2.746,4	2.733,1	2.706,4	2.666,4	2.479,8	2.279,8	2.093,2	1.893,2
6. BEZ-politische Führung		25,6	25,6	25,6	25,6	25,6	25,6	25,6	25,6
7. Hartz-IV-Sonderbedarfs-BEZ		319,0	319,0	319,0	319,0	319,0	319,0	319,0	319,0
Gesamt	11.497,8	11.572,7	12.631,7	13.622,6	13.886,5	13.171,9	12.854,9	13.182,4	13.215,4
<i>Veränderungen zum Vorjahr in %</i>	0,3	0,7	9,2	7,8	1,9	-5,1	-2,4	2,5	0,3

¹ Aufgrund der Absenkung der Kfz-Höchststeuersätze für schwere Lkw auf das europarechtlich zulässige Mindestniveau durch das Gesetz zur Änderung kraftfahrzeugsteuerlicher und autobahnmautrechtlicher Vorschriften vom 17.08.2007 (BGBl. I S. 1958, 1959) ergeben sich bei der Kfz-Steuer Mindereinnahmen. Der Bund gleicht diese Mindereinnahmen durch Zuweisungen an die Länder aus der streckenbezogenen Lkw-Maut aus. Durch Rundungen können die Summen der Einzelbeträge von den angegebenen Summen geringfügig abweichen.

In den vergangenen fünf Jahren lag der Anteil der Steuereinnahmen an den flutbereinigten Einnahmen bei durchschnittlich 50,9 %. Steuereinnahmen sind somit die wichtigste Einnahmeart des Freistaates Sachsen. Ergänzt werden diese durch die steuerinduzierten Einnahmen aus dem Länderfinanzausgleich und den Fehlbetrags-BEZ mit durchschnittlich 9,4 %. Somit sind nur rd. 60 % des sächsischen Staatshaushalts über Steuern und steuerinduzierte Einnahmen gedeckt. Durch Sonderbedarfs-BEZ einschließlich Solidarpaktmitteln werden weitere 18,7 % im Durchschnitt gedeckt.

In den vergangenen Jahren gab es teilweise erhebliche Differenzen zwischen der geplanten und der erreichten Finanzausstattung. Dies zeigt auch, mit welchen Schwierigkeiten die Planung von Steuereinnahmen und steuerinduzierten Einnahmen verbunden ist. So lassen sich Auswirkungen von Steuerrechtsänderungen und die Entwicklung der Konjunktur nur schwer schätzen, wie nachfolgende Übersicht zeigt.

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

Aufgrund des geringen Wirtschaftswachstums und der Auswirkungen der Steuerreform waren die Hj. 2002 bis 2005 durch einen bundesweiten Einbruch der Steuereinnahmen und damit verbunden auch der steuerinduzierten Einnahmen gekennzeichnet. Die Soll-

Ist-Differenz musste über Haushaltsbewirtschaftungsmaßnahmen und eine Nettokreditaufnahme ausgeglichen werden.

Mit der Verbesserung der Wirtschaftslage wurden in den Hj. 2007 und 2008 Rekorderlöse erzielt. Diese Mehreinnahmen hat der Freistaat überwiegend für Vorsorge- und Investitionsmaßnahmen genutzt.

Durch die globale Finanz- und Wirtschaftskrise sind die Steuereinnahmen bereits erheblich zurückgegangen. Ein Ende der Krise ist derzeit nicht prognostizierbar. Auch ist schwer vorhersagbar, wie die Konjunkturpakete greifen werden. Die vom Freistaat gebildete Haushaltsausgleichsrücklage wird diesen Rückgang temporär abmildern können. Es besteht aber die Gefahr, dass die Rücklage aufgebraucht sein wird, noch bevor eine konjunkturelle Erholung stattgefunden hat.

Die Prognoseunsicherheit der Steuerschätzung und daraus resultierende erhebliche Abweichungen zwischen den geplanten Einnahmen einschließlich steuerinduzierter Einnahmen und den tatsächlichen Einnahmen verdeutlicht die Notwendigkeit der Aufwertung der mittelfristigen Finanzplanung durch die Darstellung von Entwicklungskorridoren. Insbesondere könnte mit der Gegenüberstellung von „Normalszenario“ und „Worst-Case-Szenario“ aufgezeigt werden, unter welchen Bedingungen ein Haushaltsausgleich möglich ist und welche Konsolidierungsmaßnahmen ggf. erforderlich sind.

Die Problematik der rückgängigen Einnahmen wird durch die Rückführung der Solidaritätszuschlagsmittel noch verstärkt. Diese haben eine direkte Auswirkung auf die Höhe der Investitionen. Das SMF sollte dies in der mittelfristigen Finanzplanung abbilden. Der bisherige Ausblick von maximal drei Jahren über den aktuellen Haushaltsplan hinaus reicht nach Auffassung des SRH für eine solche Darstellung nicht aus.

3.2.2 Bundesstaatlicher Finanzausgleich

Seit 1995 sind die neuen Länder in den gesamtdeutschen Finanzausgleich integriert. Mit dem Finanzausgleich wird die Finanzkraft der finanzschwachen Länder so angehoben, dass sie grundsätzlich zur Erfüllung ihrer Aufgaben in der Lage sind. Der Länderfinanzausgleich wird bei leistungsschwachen Ländern vom Bund durch BEZ erweitert.

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

Ab 2008 erhält der Freistaat Zuweisungen des Bundes aus der Lkw-Maut zum Ausgleich von Mindereinnahmen bei der Kfz-Steuer. Diese ergeben sich aufgrund der Absenkung der Kfz-Höchststeuersätze für schwere Lkw auf das europarechtlich zulässige Mindestniveau (Gesetz zur Änderung kraftfahrzeugrechtlicher und autobahnrechtlicher Vorschriften vom 17.08.2007).

3.2.3 Sonderbedarfsbundesergänzungszuweisungen

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

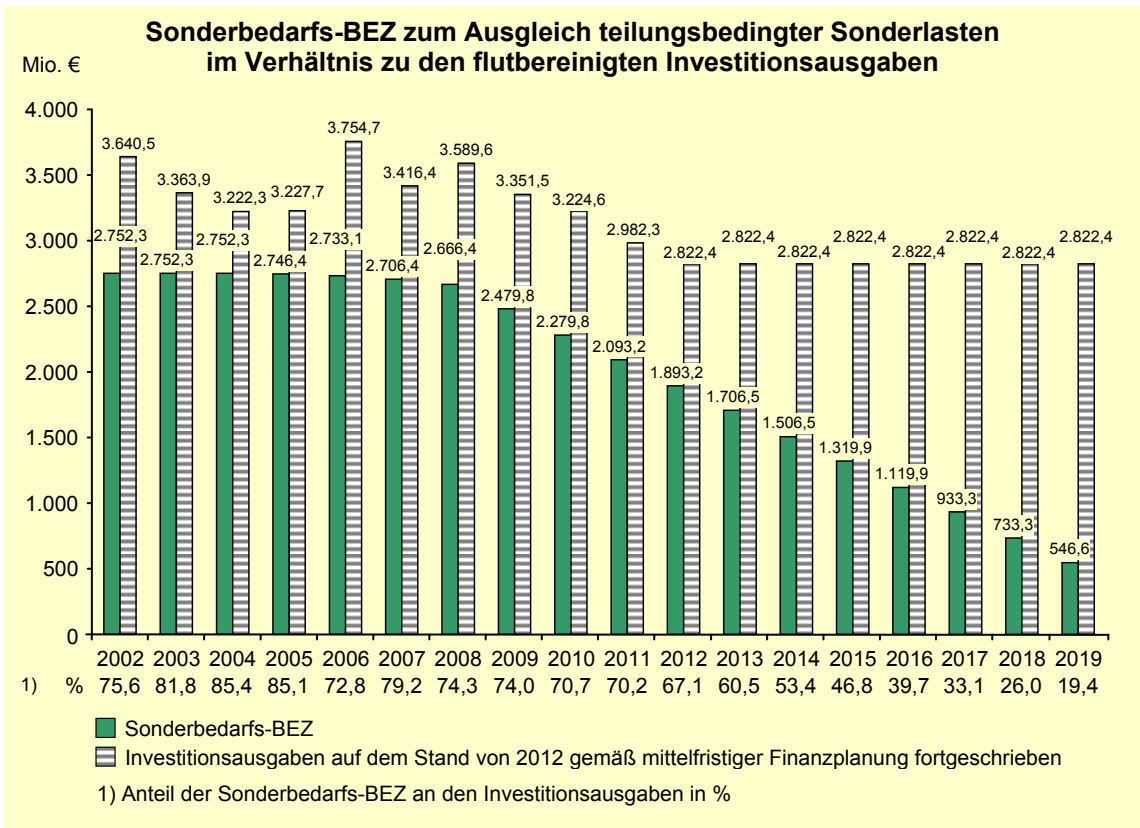
Seit 2005 erhält Sachsen Sonderbedarfs-BEZ „wegen überdurchschnittlich hoher Kosten politischer Führung“ (§ 11 Abs. 4 FAG) in Höhe von 25,6 Mio. € pro Jahr. Diese Mittel sollen einen Ausgleich dafür schaffen, dass der Freistaat eine mit den bevölkerungsreicheren Ländern vergleichbare Verwaltungsstruktur unterhält.

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

Die neuen Länder erhalten zusätzlich nach dem Solidarpaketfortführungsgesetz (SFG-Solidarpakt II) Sonderbedarfs-BEZ zum Ausgleich von teilungsbedingten Sonderlasten aus dem bestehenden infrastrukturellen Nachholbedarf und zum Ausgleich unterproportionaler kommunaler Finanzkraft (§ 11 Abs. 3 FAG). Diese Mittel sind genau auf die Länder verteilt, degressiv gestaffelt und laufen 2019 aus. Sie werden als Korb I bezeichnet.

Weitere Solidarpaketmittel werden aus dem Korb II mit einem Gesamtvolumen von 51 Mrd. € an die neuen Länder und Berlin verteilt. Diese Mittel sind ebenfalls bis 2019 degressiv gestaffelt. Die Verteilung dieser Mittel erfolgt in Abhängigkeit von der Aufstellung des Bundeshaushalts. Im Gegensatz zu den feststehenden Korb I-Mitteln gibt es hier keine Planungssicherheit über die jährliche Höhe der Mittel.

Durch die Solidarpaketmittel erhalten die neuen Länder zum Abbau ihrer infrastrukturellen Defizite eine bessere finanzielle Ausstattung als die alten Länder. Der Rückgang der Solidarpaketmittel „Sonderbedarfs-BEZ zum Ausgleich teilungsbedingter Sonderlasten“ für den Freistaat von 2002 bis 2019 ist nachfolgend dargestellt. Sie wurden den Investitionsausgaben, die auf dem Niveau des Jahres 2012 der mittelfristigen Finanzplanung fortgeschrieben wurden, gegenübergestellt.



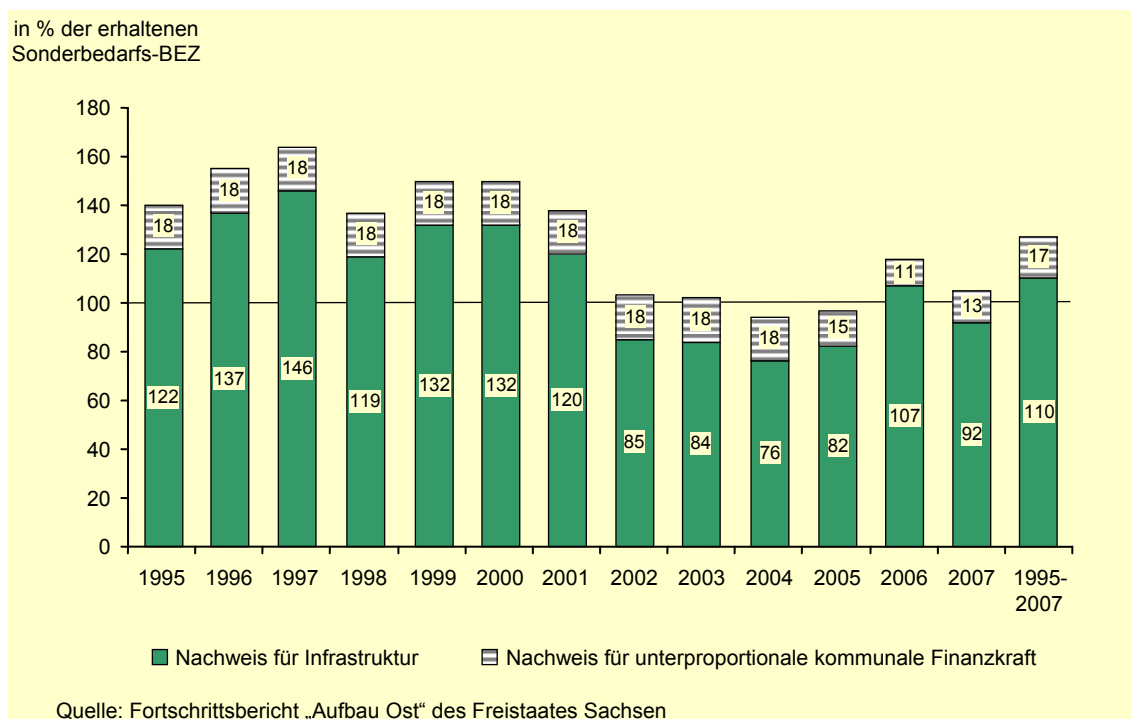
Seit 2005 werden die Solidarpaktmittel systematisch reduziert. Während die Reduzierung bisher nur geringfügig erfolgte, sind die Minderungen ab 2009 wesentlich größer. Die Grafik zeigt deutlich, dass die Investitionen bisher zum überwiegenden Teil durch die Sonderbedarfs-BEZ finanziert wurden. Da mit einem erheblichen Rückgang der Steuereinnahmen gerechnet werden muss, kann der Rückgang der Sonderbedarfs-BEZ nicht mit anderen Einnahmen kompensiert werden. Mit den Einnahmen werden auch die Investitionen deutlich sinken. Für den Freistaat wird der 100%ige Nachweis der investiven Mittelverwendung in den Fortschrittsberichten bei Verschlechterung der Finanzsituation kaum noch möglich sein, wie schon die finanzschwachen Jahre 2004 und 2005 gezeigt haben.

Bis 2020 muss der Freistaat den Aufholprozess abgeschlossen haben und ohne zusätzliche Finanzhilfen auskommen. Danach wird sich die Finanzausstattung der neuen Länder bestenfalls auf dem Niveau der finanzschwachen alten Länder befinden. Nur über eine nachhaltige Stärkung der Wirtschaftskraft kann der Freistaat seine finanzielle Situation verbessern. Trotz aufbaugerechter Mittelverwendung blieb die Wirtschaftskraft bisher auf unverändert niedrigem Niveau im Vergleich zu den alten Ländern.

3.2.4 Fortschrittsbericht „Aufbau Ost“

Die politische Verantwortung der aufbaugerechten Verwendung der Sonderbedarfs-BEZ liegt bei den Ländern. Im Rahmen der Fortschrittsberichte „Aufbau Ost“ berichten sie jährlich über die Verwendung der Mittel, die Fortschritte bei der Schließung der Infrastrukturlücke und die finanzwirtschaftliche Entwicklung der Länder- und Kommunalhaushalte einschließlich der Begrenzung der Nettokreditaufnahme. Für den Verwendungsnachweis ist ein einheitliches Schema zwischen dem Bund und den neuen Ländern vereinbart.

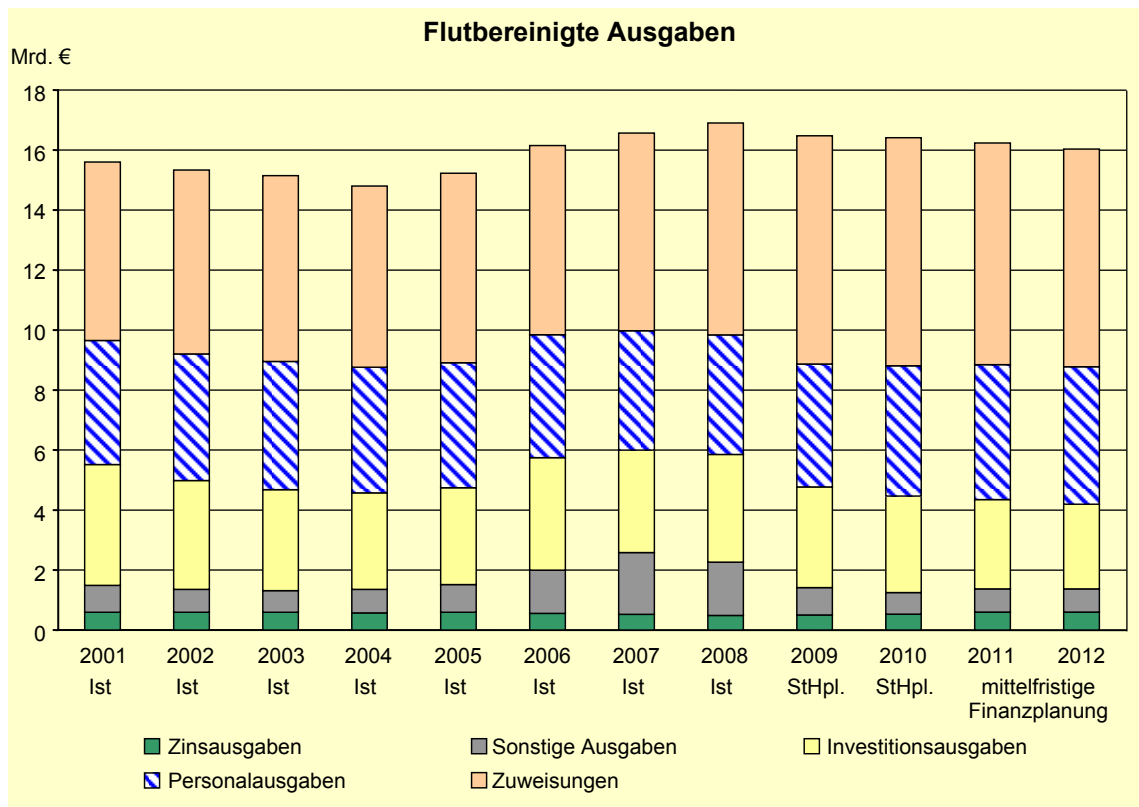
Die folgende Grafik bildet die Entwicklung der Verwendung der Sonderbedarfs-BEZ seit 1995 im Freistaat ab:



Der Freistaat hat für das Hj. 2007 wiederum die vollständige sachgerechte Verwendung der Solidarpaktmittel nachweisen können. Der Rückgang der Nachweisquote gegenüber dem Vorjahr wird auf Sondereffekte zurückgeführt. Die Infrastrukturausgaben des Jahres 2006 enthalten eine Sondermaßnahme im Bereich des Luftverkehrs und waren somit überdurchschnittlich hoch. Zusätzlich waren die Zuschüsse für Investitionen von der EU im Jahr 2007 deutlich höher. Neben den genannten Sondereffekten ist aber auch eine Steigerung der laufenden Ausgaben zulasten der Investitionsausgaben festzustellen. Das macht deutlich, dass die begonnenen Konsolidierungsmaßnahmen weitergeführt werden müssen, um die Strukturprobleme des Haushalts zu beseitigen.

Erstmalig wurde im Fortschrittsbericht des Freistaates für 2007 die Verwendung der Solidarpaktmittel im Korb II detailliert dargestellt.

4 Ausgabenstruktur



Mit durchschnittlich 42 % nehmen die Zuweisungen (HGr. 6) den größten Anteil an den Ausgaben ein. Den Zuweisungen werden hauptsächlich die Zuschüsse an die Kommunen, insbesondere die Leistungen des Freistaates im Rahmen des FAG zugerechnet. Die Zahlungen nach dem AAÜG betragen über 4 % der Gesamtausgaben. Diese Zahlungen stellen aufgrund ihrer Höhe eine besondere Belastung für die neuen Länder dar. Das SMF rechnet zukünftig mit jährlichen Zahlungen von rd. 700 Mio. €, die der Freistaat bei sinkenden Einnahmen schultern muss. Auch Zuschüsse an Staatsbetriebe und ähnliche Einrichtungen sowie der Mehrbelastungsausgleich aufgrund der Verwaltungs- und Funktionalreform zählen zur HGr. 6. Durch die zunehmenden Staatsbetriebsgründungen werden immer mehr Personalausgaben aus der HGr. 4 in die Zuschüsse verlagert.

Die Personalausgaben stellen mit durchschnittlich 26 % den zweitgrößten Ausgabenblock dar. Aufgrund von Ausgliederungen, Personalabbau und günstigen Tarifabschlüssen mit Leistungskürzungen sind diese relativ konstant geblieben. Die jüngsten Tarifabschlüsse und die Ost-West-Angleichung werden die Personalausgaben jedoch wieder ansteigen lassen.

Die Investitionsausgaben (HGr. 7 und 8) umfassen durchschnittlich 21 % der Ausgaben. Dieser Anteil wird in Abhängigkeit von tendenziell sinkenden Einnahmen stark rückläufig sein.

Zu den „Sonstigen Ausgaben“ zählen die Verwaltungsausgaben der HGr. 5 ohne die Zinsausgaben und die „Besonderen Finanzierungsausgaben“ der HGr. 9. Der HGr. 9 werden die Zuführungen an Rücklagen, Fonds und Stöcke, Ausgaben zur Deckung von Fehlbeträgen aus Vorjahren, haushaltstechnische Verrechnungen sowie globale Mehr- und Minderausgaben zugerechnet. In den Hj. 2006 bis 2008 waren die Ausgaben der

HGr. 9 stark angestiegen, da aufgrund der guten Einnahmesituation erhöhte Rücklagenbildungen und Pensionsfondszuführungen erfolgten.

Der Freistaat wendet bedingt durch die restriktive Schuldenpolitik durchschnittlich nur rd. 3,5 % seiner Ausgaben für Zinsen auf. Dieser Anteil würde sich aber bei steigenden Zinsen auf dem Kreditmarkt entsprechend erhöhen (vgl. Beitrag Nr. 4).

Die verbesserte Wirtschaftslage und überlagernde EU-Förderperioden führten in den Hj. 2006 bis 2008 neben gestiegenen Einnahmen auch zu gestiegenen Ausgaben. Der SRH rechnet aufgrund der sich dramatisch verschlechternden Wirtschaftssituation, sinkender EU-Fördermittel und Solidarpaktmittel mit stärker rückläufigen Ausgaben, als die bisherige Planung vorsieht. Sollten die Ausgaben nicht den sinkenden Einnahmen angepasst werden können, ist das Ziel - ohne Nettokreditaufnahme auskommen zu wollen - in Gefahr.

4.1 Leistungen an den kommunalen Bereich

Der Freistaat Sachsen stellt den kreisangehörigen Gemeinden, Kreisfreien Städten und Landkreisen gem. § 2 Abs. 1 Satz 1 SächsFAG - zuletzt geändert mit dem sechsten Gesetz zur Änderung des FAG vom 11.12.2008 - zur Erfüllung ihrer Aufgaben von seinen Anteilen am Aufkommen an der Einkommensteuer, der Körperschaftsteuer und der Umsatzsteuer, seinem Aufkommen aus den Landessteuern und dem Aufkommen aus dem Landesanteil der Gewerbesteuerumlage sowie dem Finanzausgleich unter den Ländern einschließlich der BEZ Finanzausweisungen zur Verfügung, deren Höhe durch den Gleichmäßigkeitsgrundsatz (vgl. hierzu § 2 Abs. 1 Satz 2 SächsFAG) bestimmt wird. Daneben fließen weitere Zuweisungen z. B. an Zweckverbände sowie Mittel für die Kulturförderung und für soziale Leistungen aus dem Staatshaushalt an den kommunalen Bereich. Zusätzlich erhielten die Kommunen erhebliche Zuweisungen zur Beseitigung der Hochwasserschäden (vgl. Jahresbericht 2007 des SRH, Beitrag Nr. 2, Pkt. 4.2).

Mit der Umsetzung der Verwaltungs- und Funktionalreform werden den betreffenden kommunalen Körperschaften ab 2008 Aufgaben des Landes übertragen. Zur Finanzierung dieser Aufgaben erhalten die Landkreise und Kreisfreien Städte ab 2008 einen Mehrbelastungsausgleich, dessen Höhe in Art. 4, § 1 Abs. 1 Sächsisches Verwaltungsneordnungsgesetz festgelegt wurde. Da auch die kommunalen Gebietskörperschaften zum Personalabbau bei dem übergehenden Personal angehalten sind, werden sich die Pauschalzuweisungen bis 2018 von jährlich 190,9 Mio. € in den Hj. 2009 und 2010 auf 134,8 Mio. € ab dem Hj. 2018 reduzieren. Für 2008 erhielten die betroffenen kommunalen Körperschaften einen anteiligen Ausgleich in Höhe von 79,5 Mio. €.

Flutbereinigte Zuweisungen an den kommunalen Bereich in Mio. €									
	2004 Ist	2005 Ist	2006 Ist	2007 Ist	2008 Ist	2009 StHpl.	2010 StHpl.	2011 mittelfristige Finanzplanung	2012
Flutbereinigte laufende Zuweisungen	3.526,8	3.932,7	3.745,3	3.806,9	3.950,6	4.445,8	4.372,9	4.188,7	4.039,5
Flutbereinigte Investitionszuweisungen	1.263,6	978,6	1.116,2	1.272,3	1.492,1	1.332,2	1.268,9	1.202,6	1.107,4
Flutbereinigte Zuweisungen insgesamt ¹	4.790,4	4.911,2	4.861,5	5.079,2	5.442,6	5.778,0	5.641,8	5.391,3	5.147,0
darunter:									
Zuweisungen im Rahmen des FAG	2.954,1	2.628,4	2.496,7	2.417,6	2.630,3	2.997,1	2.960,5	2.869,6	2.832,2
Anteil der flutbereinigten Zuweisungen insgesamt an den flutbereinigten Ausgaben in %	32,4	32,6	31,3	33,1	34,1	35,4	34,5	33,2	32,1

¹ Gesamtsummen ohne HGr. 5 und HGr. 9 sowie ohne Schuldendiensthilfe an den Bund.

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

Die Erhöhungen in 2009 und 2010 ergeben sich zum einen aus dem Mehrbelastungsausgleich durch die Verwaltungsreform und zum anderen aus der Einrichtung eines kommunalen Vorsorgevermögens sowie der Gewährung zusätzlicher investiver Mittel.

Die Zuweisungen an den kommunalen Bereich machen rund ein Drittel des Haushaltsvolumens des Freistaates aus. Von diesen Mitteln entfallen durchschnittlich rd. 52 % auf Zuweisungen im Rahmen des FAG. Mit den Zuweisungen garantiert der Freistaat seinen Kommunen eine angemessene Finanzausstattung zur Erfüllung ihrer laufenden und investiven Aufgaben.

Die gute Einnahmesituation des Freistaates zwischen 2006 und 2008 führte zu erheblichen Abrechnungsbeträgen zugunsten der Kommunen, welche die Finanzausgleichsmassen für 2009 und 2010 erhöhten. Die erhöhten Finanzausgleichsmassen werden zur Bildung eines kommunalen Vorsorgevermögens gem. § 23 SächsFAG genutzt. Es dient dem Ausgleich drohender Steuereinbrüche, der Vorbeugung rückläufiger Solidarpaktmittel und drohender Einnahmeverluste durch den demografischen Wandel. Während der Freistaat 2009 und 2010 Mittel in Höhe von 137.281 und 57.150 T€ in einen „Kommunalen Vorsorgefonds“ einzahlt, bilden die Kommunen in ihren Haushalten eine Versorgungsrücklage in Höhe von insgesamt 137.281 T€ im Hj. 2009 und 40.436 T€ im Hj. 2010.

Zusätzlich gewährt der Freistaat im Rahmen des SächsFAG den Kommunen investive Zuweisungen von jeweils 115 Mio. € in 2009 und 2010 für Krankenhausbau (10 Mio. €), Wasserversorgung, Abwasserentsorgung, Wasserbau (20 Mio. €), Brandschutz (20 Mio. €), Kindertagesstätten (25 Mio. €), Straßenbau (20 Mio. €) und Schulhausbau (20 Mio. €).

Um Erstattungsansprüche der Kommunen aufgrund der gestiegenen Finanzausgleichsmassen abfedern zu können, hat der Freistaat seit 2006 Vorsorge getroffen. So wurden in den Hj. 2006 bis 2008 Rücklagen in Höhe von insgesamt 596 Mio. € (130 Mio. € im Hj. 2006, 249 Mio. € im Hj. 2007 und 217 Mio. € im Hj. 2008) gebildet. Für 2009 und 2010 sind im StHpl. Entnahmen aus diesen Rücklagen in Höhe von insgesamt 465,7 Mio. € vorgesehen.

Die Kommunen müssen sich perspektivisch auf sinkende Zuweisungen des Freistaates einstellen. Die Reduzierung der Solidarpaktmittel und Mindereinnahmen aufgrund des Bevölkerungsrückgangs aus dem Länderfinanzausgleich sowie rückläufige Steuerein-

nahmen werden wegen des Gleichmäßigkeitsgrundsatzes auch auf die Kommunen durchschlagen. Inwieweit und mit welchem Umfang die wirtschaftliche Entwicklung Auswirkungen haben wird, lässt sich derzeit nicht verlässlich prognostizieren.

4.2 Personalausgaben

Der Personalbestand, die Planstellen/Stellen, die Istbesetzung und die Personalausgaben haben sich wie folgt entwickelt:

	Beschäftigte Freistaat insgesamt ¹ in VZÄ	Beschäftigte im Kernhaushalt ^{1,2} in VZÄ	Personalsoll Anzahl der Stellen A + B ³	Istbesetzung zum Stand 01.10. ⁴	Personalausgaben Soll lt. Haushaltsplan in Mio. €	
						Ist lt. HR in Mio. €
2004	103.565	94.769	97.978	93.738	4.409,1	4.188,7
2005	101.101	92.296	95.737	90.364	4.294,7	4.163,5
2006	98.600	88.049	91.971	86.701	4.309,9	4.104,5
2007	95.930	85.893	88.822	85.129	4.158,4	3.983,3
2008	95.241	84.630	87.205	81.408	4.208,3	3.986,7 ⁵

¹ Quelle: Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen; ausgewiesen werden die Beschäftigten in VZÄ am 30.06. des jeweiligen Jahres.

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

³ Stellen lt. Haushaltplan.

⁴ Quelle: Erhebung des SMF zum Stichtag 01.10.; im Gegensatz zum Sollstellenplan ist die Istbesetzung nur eine stichtagsbezogene Betrachtung.

⁵ Ohne Ausgaben des ab 01.08.2008 auf den kommunalen Bereich und den Kommunalen Sozialverband Sachsen übergebenen Personals.

Die Anzahl der Beschäftigten im Freistaat Sachsen verringerte sich von Juni 2006 bis Juni 2007 um 2.670 und in der Kernverwaltung um 2.156 VZÄ. In Einrichtungen, Unternehmen und Krankenhäusern des Freistaates mit Sonderrechnung ging die Anzahl der Beschäftigten um 514 auf 10.037 VZÄ zurück. Die Verringerung der Beschäftigtenzahlen ist hier u. a. auf die Übernahme des Sächsischen Krankenhauses St. Hubertusburg durch das Städtische Klinikum St. Georg Leipzig zurückzuführen. Im Stellenplan 2007 (Personalsoll A und B) wurden im Vergleich zum Vorjahr 3.149 Planstellen/Stellen weniger ausgebracht. Mehr als die Hälfte davon (1.832) entfielen auf das SMK. Im SMJus wurden 379 Planstellen/Stellen, davon 302 durch kw-Vollzug bei den ordentlichen Gerichten, und im SMI 358 abgebaut. Nach der Erhebung des SMF zum Stichtag 01.10.2007 waren 3.693 Planstellen/Stellen des Personalsolls A und B nicht besetzt. Dies entspricht 4,2 %. Damit war etwa jede 24. Stelle unbesetzt.

In den Jahren 2004 bis 2008 ging der Beschäftigungsumfang im Freistaat Sachsen um 8.324 VZÄ (8,0 %) und im Kernhaushalt um 10.139 VZÄ (10,7 %) zurück. In den Einrichtungen, Unternehmen und Krankenhäusern des Freistaates mit Sonderrechnung erhöhte sich dieser um 1.815 VZÄ. Die Ursache für den stärkeren Rückgang der VZÄ im Kernhaushalt im Vergleich zu den Beschäftigten im Freistaat ist der in gleichem Maße gestiegene Beschäftigungsumfang in den Einrichtungen, Unternehmen und Krankenhäusern des Freistaates mit Sonderrechnung.

Im Zeitraum 2004 bis 2008 wurden 10.773 Planstellen/Stellen im Personalsoll A und B abgebaut. Neben dem kw-Vollzug wirkt sich hier auch die Stellenverlagerung in Staatsbetriebe, z. B. die Errichtung des Staatsbetriebes Sachsenforst zum 01.01.2006 (Übergang von z. B. 1.007 Stellen aus dem Personalsoll A) aus. Zum 01.01.2008 wurden weitere Staatsbetriebe, wie die Sächsischen Informatik Dienste (SID) und das Landesamt für Archäologie, errichtet. Der Stellenabbau von 11 % hatte keinen entspre-

chenden Rückgang der Personalausgaben zur Folge. Es erfolgte lediglich eine Verschiebung von HGr. 4 nach HGr. 6.

Der Stellenplan für den Doppelhaushalt 2009/2010 weist gegenüber dem Doppelhaushalt 2007/2008 wesentliche strukturelle Veränderungen aus. Neben dem Stellenabgang aufgrund der Aufgabenkommunalisierung gemäß Gesetz zur Neuordnung der Verwaltung (SächsVwNG) erfolgten die Einführung eines Personalsolls C und sonstige Stellenumsetzungen bzw. -ausgliederungen.

Die folgende Übersicht zeigt die Stellenentwicklung der Hj. 2008 und 2009:

	2008	Kommunali- sierung	V e r ä n d e r u n g nach Personalsoll C		zzgl. Personalsoll C	2009
				Sonstiges		
Soll A	84.540	-2.452	-2.357	-1.858		77.873
Soll B	2.665	-860	-93	79		1.791
Soll C					8.888	8.888
Gesamt	87.205	-3.312	-2.450	-1.779	8.888	88.552

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

Das neu eingerichtete Personalsoll C enthält die Planstellen/Stellen der Staatsbetriebe nach § 26 SÄHO bzw. Einrichtungen, die wie Staatsbetriebe geführt werden, und Planstellen/Stellen in Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts, soweit der Freistaat Sachsen Dienstherr oder Arbeitgeber ist und die Gesamtausgaben zu mehr als 50 % zuschussfinanziert werden. In das Personalsoll C nicht übernommen wurden die Sächsischen Krankenhäuser und Heime in der Trägerschaft des Freistaates Sachsen. Der Haushaltsplan 2009 weist im Personalsoll C 8.888 Bedienstete aus. Die Darstellung der ausgegliederten Bereiche im Stellenplan als Personalsolls C führt zu mehr Transparenz, zumal diese zu einem nicht unerheblichen Teil aus Haushaltsmitteln des Freistaates Sachsen bezuschusst werden.

In den Einzelplänen stellt sich die Neustrukturierung wie folgt dar:

Ressort	Epl.	Stellensoll A + B 2008 ¹	Stellensoll A + B 2009	Stellensoll C 2009	Stellensoll A + B + C 2009	Veränderung (nur Stellensoll A + B) 2008/2009
LT	01	179	178		178	(-)1
SK	02	215	211		211	(-)4
SMI	03	20.038	18.168	643	18.811	(-)1.870
SMF	04	8.162	7.311	1.526	8.837	(-)851
SMK	05	31.277	30.587		30.587	(-)690
SMJus	06	9.392	9.055		9.055	(-)337
SMWA	07	2.243	1.294	92	1.386	(-)949
SMS	08	1.494	868		868	(-)626
SMUL	09	2.991	1.819	2.529	4.348	(-)1.172
SRH	11	248	247		247	(-)1
SMWK	12	10.966	9.926	4.047	13.973	(-)1.040
	15			51	51	
Gesamt		87.205	79.664	8.888	88.552	(-)7.541

¹ Einschließlich der Planstellen für Beamte in Staatsbetrieben (SMF: 352, SMWA: 6, SMUL: 566) und in den Medizinischen Fakultäten (SMWK: 448). Diese Planstellen sind im Personalsoll A + B 2009 nicht mehr enthalten, da sie ab dem Jahr 2009 im Personalsoll C abgebildet werden.

Im Hj. 2007 betragen die Personalausgaben 3.983,3 Mio. €. Sie sind gegenüber dem Vorjahr um 121,2 Mio. € zurückgegangen. Im Hj. 2008 wurden für das Personal 3.986,7 Mio. € ausgegeben.

Die Personalausgaben sind nach den Zuweisungen und Zuschüssen der zweitgrößte Ausgabenblock im Landeshaushalt. Der Anteil der Personalausgaben an den flutbereinigten Gesamtausgaben des Freistaates betrug 26 % gegenüber 26,4 % im Hj. 2006.

Folgende Übersicht zeigt die Entwicklung wesentlicher Personalausgabenpositionen im Jahresvergleich 2006 bis 2008:

	2006 Ist	2007 Ist in Mio. €	2008 Ist	Veränderungen gegenüber Vorjahr			
				absolut in Mio. €		in %	
				2007	2008	2007	2008
Personalausgaben gesamt	4.104,5 ¹	3.983,3 ¹	3.986,7 ¹	(-)121,2	3,4	(-)3,0	0,1
Darunter:							
Beamte, Richter	1.111,7	1.125,5	1.152,2	13,8	26,7	1,2	2,4
Angestellte	2.685,6	2.539,1	2.504,3	(-)146,5	(-)34,8	(-) 5,5	(-)1,4
Arbeiter	92,5	90,6	78,7	(-)1,9	(-)11,9	(-) 2,1	(-)13,1
Versorgung	47,6	56,8	67,5	9,2	10,7	19,3	18,8
Beihilfen u. ä.	56,7	63,8	69,1	7,1	5,3	12,5	8,3
Beschäftigungsentgelte (Aufwendungen für nebenamtlich und nebenberuflich Tätige)	31,6	35,5	39,7	3,9	4,2	12,3	11,8
Sonstige personalbezogene Ausgaben	37,3	34,6	35,5	(-)2,7	0,9	(-)7,2	2,6

¹ Darunter Ausgaben für ABM: 2006: 1,9 Mio. €, 2007: 1,7 Mio. €, 2008: 0,9 Mio. €.

Der Rückgang der Personalausgaben im Hj. 2007 gegenüber 2006 ist insbesondere auf den Stellenabbau und die Absenkung der Arbeitszeit in Umsetzung des Tarifvertrages zur Regelung von besonderen regelmäßigen Arbeitszeiten für angestellte Lehrkräfte an Gymnasien und Mittelschulen zurückzuführen. Die Personalausgaben für Beamte sind hauptsächlich wegen der erfolgten Einmalzahlung (500 € je vollbeschäftigtem Beamten) gestiegen.

In den Einzelplänen stellt sich die Entwicklung der Istaussgaben der Hj. 2007 und 2008 und des Planansatzes für das Jahr 2009 wie folgt dar:

Ressort	Epl.	HR 2007	HR 2008	Veränderung		Haushaltsan-
		Ist	Ist	2007 zu 2008		satz 2009
		in T€	in T€	in T€	in %	in T€
LT	01	24.909	26.655	1.746	7,0	33.169
SK	02	10.553	10.254	(-)299	(-)2,8	11.705
SMI	03	738.654	745.082	6.428	0,9	741.160
SMF	04	237.381	237.360	(-)21	-	264.391
SMK	05	1.660.919	1.653.037	(-)7.882	(-)0,5	1.682.612
SMJus	06	319.805	329.212	9.407	2,9	356.799
SMWA	07	90.585	75.277	(-)15.308	(-)16,9	70.232
SMS	08	62.156	52.660	(-)9.496	(-)15,3	43.835
SMUL	09	100.364	92.094	(-)8.270	(-)8,2	94.574
SRH	11	11.114	11.118	4	-	13.061
SMWK	12	669.672	693.272	23.600	3,5	710.959
Summe Ressorts		3.926.112	3.926.021	(-)91	-	4.022.497
	15 ¹	57.219	60.714	3.495	6,1	78.284
Gesamtsumme Personalausgaben		3.983.331	3.986.735 ²	3.404	0,1	4.100.781

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

² Ohne Ausgaben des ab 01.08.2008 auf den kommunalen Bereich und den Kommunalen Sozialverband Sachsen übergegangenen Personals.

Das Ausgabevolumen für das Personal ist in den Hj. 2007 und 2008 nahezu gleich geblieben. Bei der Bewertung der Personalausgaben im Jahr 2008 ist jedoch zu berücksichtigen, dass sich insbesondere der Personalübergang von 3.312 Stellen des Personalsolls A und B ab 01.08.2008 auf die kommunalen Körperschaften ausgabemindernd ausgewirkt hat. Dies zeigt sich besonders deutlich bei den Ressorts SMWA und SMS. Der Einspareffekt bedarf jedoch einer Relativierung, da der Freistaat Sachsen das auf die kommunalen Körperschaften übergegangene Personal über pauschale steuerkraftunabhängige allgemeine Zuweisungen zum Ausgleich der Mehrbelastung mindestens bis zum Jahr 2018 weiter finanziert. Diese betragen 190,9 Mio. € im Jahr 2009 und werden auf 134,8 Mio. € bis zum Jahr 2018 abgeschmolzen. Für den Aufgabenübergang wurden auf der Grundlage der Stellenausstattung (Soll 2008) Personalausgaben in Höhe von 185,5 Mio. € festgestellt. Die Errichtung der Staatsbetriebe Sächsische Informatik Dienste, Geobasisinformation und Vermessung sowie das Landesamt für Archäologie beeinflussten ebenfalls die Personalausgaben. Mit der Errichtung von Staatsbetrieben wird der Personalaufwand im Wirtschaftsplan dargestellt. Es erfolgt somit eine „Verschiebung“ der Personalausgaben aus der HGr. 4 zur HGr. 6, da der Personalaufwand in Staatsbetrieben über Zuschüsse finanziert wird. Im Jahr 2007 betrug z. B. der Personalaufwand in den Staatsbetrieben des Freistaates Sachsen 253,9 Mio. €¹. **Personalabbau durch Kommunalisierung und Ausgliederung in**

¹ Ausweislich der Gewinn- und Verlustrechnung der Staatsbetriebe lt. Anlage zur HR.

Staatsbetriebe führen mittelfristig zu keinen echten Einsparungen im Landeshaushalt.

Die Angleichung an die Westbezüge für den einfachen und mittleren Dienst ab 01.01.2008 sowie die Tariferhöhungen wirkten den Ausgabeminderungen entgegen.

Im Doppelhaushalt 2009/2010 sind für das Jahr 2009 Personalausgaben von 4.100,8 Mio. € bzw. 4.340,1 Mio. € für 2010 geplant. Dabei sind die Auswirkungen der Kommunalisierung berücksichtigt worden. Die Steigerung von 2009 zu 2010 geht maßgeblich auf die 100 %-Regelung und den Tarifabschluss zurück.

Nach der mittelfristigen Finanzplanung werden 4.495,8 Mio. € im Jahr 2011 und 4.585,0 Mio. € im Jahr 2012 für das Personal aufzuwenden sein. In den Ausgaben ist noch nicht berücksichtigt, dass mit Inkrafttreten des Sächsischen Hochschulgesetzes zum 01.01.2009 die Hochschulen Körperschaften des öffentlichen Rechts wurden. Hochschulen werden danach wie Staatsbetriebe über Zuschüsse finanziert. Im Staatshaushalt erfolgt eine Verschiebung der Personalausgaben aus der HGr. 4 nach der HGr. 6.

Trotz Stellenabbau, Kommunalisierung und Ausgliederung in Staatsbetriebe kann dem Anstieg der Personalausgaben nur bedingt entgegengewirkt werden. Dem fristgerechten Vollzug des geplanten Stellenabbaus kommt deshalb eine entscheidende Bedeutung zu.

4.3 Investitionsausgaben

Zu den Investitionsausgaben zählen die Bauausgaben (HGr. 7), eigene Sachinvestitionen des Freistaates (OGr. 81 und 82) und die Investitionsfördermaßnahmen (OGr. 83 bis 89). Die Bauausgaben verteilen sich zu relativ gleichen Teilen auf den Hochschulbau, den Staatsstraßenbau und den Landesbau. Die Schwerpunkte im Landesbau liegen auf der Sanierung der Schlösser, Neubau-, Umbau- und Sanierungsbaumaßnahmen für die Polizei, Baumaßnahmen im Kunst und Kulturbereich sowie Baumaßnahmen zur Verbesserung der Sicherheit in den Justizvollzugsanstalten.

Flutbereinigte Investitionsausgaben in Mio. €									
	2004 Ist	2005 Ist	2006 Ist	2007 Ist	2008 Ist	2009 StHpl.	2010 StHpl.	2011 mittelfristige Finanzplanung	2012 mittelfristige Finanzplanung
flutbereinigte Bauausgaben HGr. 7	464,4	545,5	610,7	625,8	689,7	684,7	642,5	653,9	643,5
flutbereinigte Investitionsausgaben HGr. 8	2.757,9	2.682,2	3.144,0	2.790,6	2.899,9	2.666,8	2.582,0	2.328,4	2.178,9
darunter Investitionsfördermaßnahmen OGr. 83 bis 89	2.657,7	2.562,2	2.970,4	2.636,9	2.725,7	2.498,2	2.398,8	2.178,3	2.012,2
Summe flutbereinigte Investitionsausgaben	3.222,3	3.227,7	3.754,7	3.416,4	3.589,6	3.351,5	3.224,6	2.982,3	2.822,4
Flutbereinigte Investitionsausgaben je EW in € ¹	748,22	753,51	880,99	806,89	853,63	796,99	766,82	709,21	671,18
Flutbereinigte Investitionsquote in %	21,8	21,4	24,2	22,3	22,5	20,5	19,7	18,4	17,6

¹ Bei der Berechnung wurde für die Jahre 2009 bis 2012 der EW-Stand zum 30.06.2008 zugrunde gelegt.

In den einnahmestarken Jahren 2006 bis 2008 sind die Investitionsausgaben wieder angestiegen. Im Hj. 2006 wurden die zusätzlichen Einnahmen insbesondere in die Nebenhaushalte investiert (vgl. Jahresbericht 2008 des SRH, Beitrag Nr. 2, Pkt. 4.3). In 2007 und 2008 resultiert die Erhöhung der Investitionsausgaben aus der Überlappung zweier EU-Förderperioden.

Obwohl die Hj. 2007 und 2008 dem Freistaat Rekorderlöse bescherten, spiegelt sich dies nicht in einer adäquaten Erhöhung der Investitionsausgaben wider. Zwar wurden Umschichtungen gem. § 12 Abs. 9 HG 2007/2008 mit Deckung aus dem Gesamthaushalt genehmigt (183 Mio. € in 2007 und 195 Mio. € in 2008). Jedoch führte dies nicht zu einer Zunahme der Investitionen. Diese blieben sogar hinter den geplanten Investitionen zurück. Im Vorbericht zur HR 2007 ging das SMF davon aus, dass die Investitionsmöglichkeiten der Ressorts ausgeschöpft waren.

Der Rückgang der Solidarpaktmittel auf Null bis 2020 wird mutmaßlich eine Reduzierung der Investitionsausgaben nach sich ziehen. Die ab 2010 jährliche Reduzierung um 200 Mio. € stellt beispielsweise eine Verminderung der für 2009 geplanten Investitionen um rd. 6 % dar. Auch werden sich nach Auslaufen der neuen EU-Förderperiode nach 2013 die Mittel für Investitionen deutlich reduzieren, da Sachsen durch die Ost-Erweiterung der EU weitestgehend nicht mehr zu den förderfähigen Regionen zählen wird.

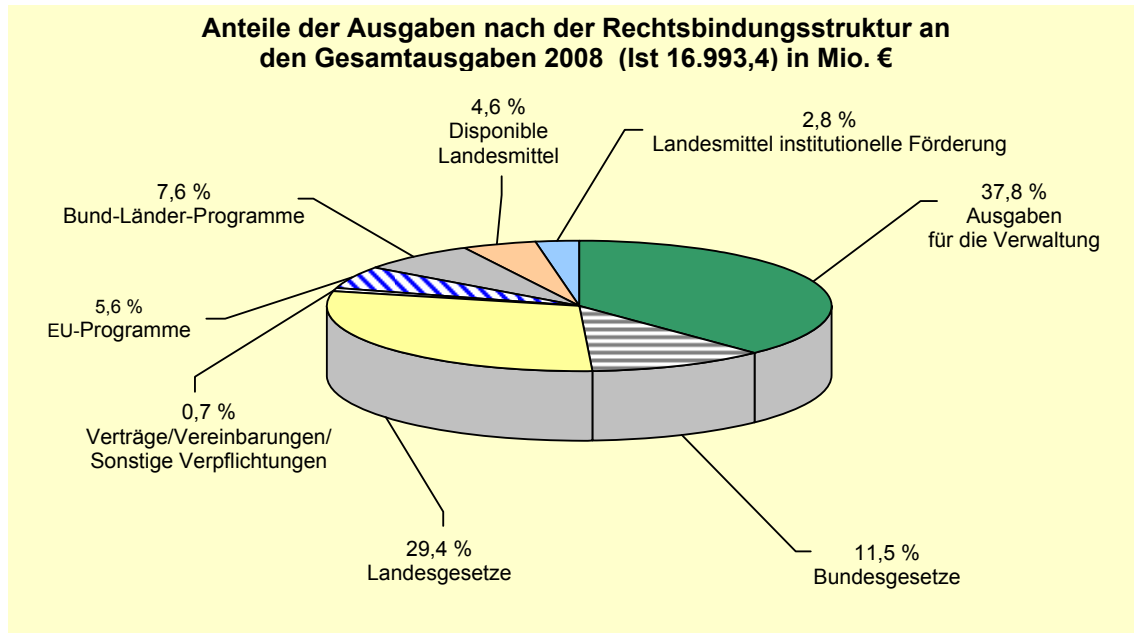
Durch das Konjunkturpaket II (Zukunftsinvestitionsgesetz) des Bundes wird der Rückgang der Investitionsausgaben zunächst abgefedert. Der Freistaat Sachsen erhält vom Bund im Hj. 2009 einen Betrag in Höhe von 596.750 T€ für Investitionen. Die Investitionen müssen bis 2011 abgeschlossen sein und das Kriterium der „Zusätzlichkeit“ (§ 3a Zukunftsinvestitionsgesetz) erfüllen. Zudem sind nur Investitionen in die Infrastruktur und die Bildungsinfrastruktur förderfähig. Der vom Freistaat aufzubringende Anteil zur Kofinanzierung beträgt insgesamt 71.600 T€. Davon entfallen 31.830 T€ auf die freiwillige Erhöhung der vom Bund vorgesehenen Förderquote von 75 auf 80 % für kommunale Maßnahmen. Der Freistaat übernimmt somit eine zusätzliche Förderung von 5 %, um auch finanzschwachen Kommunen die Aufbringung des Eigenanteils an der Förderung zu erleichtern.

Der Freistaat muss sich aufgrund der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise in den nächsten Jahren möglicherweise auf stärker sinkende Investitionsausgaben als bisher angenommen einstellen. Rückläufige Steuereinnahmen verschärfen die Situation und stellen eine Gefahr für den strukturellen Aufholprozess dar.

Nach Auffassung des SRH würde eine langfristige Investitionsplanung im Rahmen der mittelfristigen Finanzplanung den Bedarf und die finanziellen Möglichkeiten für Investitionen besser darstellen. Vorstellbar wäre, die notwendigen infrastrukturellen Investitionen den bis 2019 noch zur Verfügung stehenden Solidarpaktmitteln gegenüberzustellen. Langfristige Entwicklungskorridore könnten aufzeigen, wie sich die Investitionsausgaben in Abhängigkeit von möglichen Einnahmesituationen entwickelten und welche Auswirkungen dies auf die Investitionsausgaben und die Investitionsquote hätte und wie bei veränderten Rahmenbedingungen eine aufbaugerechte Verwendung der Solidarpaktmittel erfolgen könnte. Die Vermögensrechnung kann dabei als Hilfsinstrument zur Ermittlung von Ersatzbeschaffungen oder unterlassenen Instandhaltungsmaßnahmen dienen.

5 Rechtsbindung der Mittel und Risiken im Haushalt

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



Durch den Verwaltungshaushalt waren im Hj. 2008 Mittel des Freistaates in Höhe von 37,8 % gebunden. Bundes- und Landesgesetze banden weitere 40,9 % der Ausgaben. Durch EU-Programme und Bund-Länder-Programme waren 13,2 % der Mittel des Haushalts nicht frei verfügbar. Nur 7,4 % verblieben als sog. freiwillige Landesmittel. Im Ergebnis waren damit 92,6 % der Mittel des Haushalts im Freistaat Sachsen für Rechtsverpflichtungen einschließlich Verwaltungsausgaben und zur Finanzierung von Förderprogrammen gebunden.

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

5.1 Bindung durch Verwaltungshaushalt

Zum Verwaltungshaushalt gehören die Personalausgaben, die sächlichen Verwaltungsausgaben einschließlich Zinszahlungen, Sachinvestitionen und die besonderen Finanzierungsausgaben. Die besonderen Finanzierungsausgaben beinhalten neben den Ausgaben zur Deckung von Fehlbeträgen aus Vorjahren, globalen Mehr- oder Minderausgaben und den haushaltstechnischen Verrechnungen, im Wesentlichen die Zuführungen an Rücklagen, Fonds und Stöcke. Diese sind in den letzten Jahren durch die gute Einnahmesituation stark gestiegen. So waren es 1.239,6 Mio. € im Hj. 2007. Davon entfielen allein 832 Mio. € auf die Bürgschaftssicherungsrücklage für die Sachsen LB, im Hj. 2008 waren es immerhin noch 930,1 Mio. €. In Jahren mit schlechter Finanzausstattung wurden kaum Rücklagen gebildet und Zuführungen an Fonds und Stöcke beschränkten sich auf geringfügige Beträge. Echte Einsparpotenziale sind in diesem Bereich somit nicht gegeben.

Die Zinsausgaben sind in den letzten drei Jahren durch umfangreiche Tilgungen von Altkrediten und Abschluss neuer Kredite zu Zinskonditionen auf historischen Tiefstständen gesunken. Weitere Senkungen wären nur bei umfangreichen Tilgungsleistungen möglich. Aufgrund der anhaltenden Finanz- und Wirtschaftskrise sowie sinkender Einnahmeerwartungen erscheint dies eher unrealistisch.

Während die Sachinvestitionen schon seit Jahren auf annähernd gleichem Niveau verharren, weisen die Verwaltungsausgaben (OGr. 51 bis 54) in den letzten Jahren eine steigende Tendenz auf. Einsparungen aufgrund von Personalabbau sind nicht erkennbar. Dabei sind aus unserer Sicht in diesem Bereich durch strengere Ausgabendisziplin durchaus Einsparungen möglich.

Trotz Personalabbau, Verwaltungsreform, Ausgliederung von Personal in Staatsbetriebe sowie tarif- und besoldungsrechtlicher Einschnitte konnten die Personalausgaben bisher nicht wesentlich reduziert werden. Mit 23,9 % stellen die Personalausgaben nach den Landesgesetzen derzeit den zweitgrößten Ausgabenblock dar. Sie bilden mit 62,1 % die Hauptausgaben für den Verwaltungsbetrieb. Die Personalausgaben für die Staatsbetriebe und für Personal, das mit der Verwaltungsreform ausgelagert wurde, sind darin allerdings nicht enthalten. Diese Personalausgaben werden als Zuschüsse behandelt und in der HGr. 6 statt 4 gebucht. Das SMF rechnet aufgrund von Tarifanpassungen für 2012 bereits mit einem Anteil von 28,6 %. Das entspricht einer Steigerung der absoluten Personalausgaben um 15 % im Vergleich zum Hj. 2008.

Echte Einsparungen bei den Personalausgaben können nur durch eine strikte Umsetzung des Stellenabbaukonzeptes, eine langfristige Anpassung des Personalbedarfs an die demografische Entwicklung und Angleichung der Personalausstattung des Freistaates an die der alten Bundesländer erreicht werden.

5.2 Bindung durch Gesetze und sonstige Verpflichtungen

Den größten Ausgabenblock stellen die landesgesetzlichen Verpflichtungen mit 29,4 % der Gesamtausgaben dar. Dabei entfallen knapp über der Hälfte der Mittel (15,6 %) auf die Zahlungen für den kommunalen Finanzausgleich. Zu den landesgesetzlichen Verpflichtungen zählen auch die Zuführungen an den Generationenfonds, die im letzten Jahr durch Sonderzahlungen erhöht wurden. Neu ist auch der Mehrbelastungsausgleich für die Aufgabenübertragung im Rahmen der Verwaltungsreform.

Insbesondere die großen Ausgabepositionen sind bei den landesgesetzlichen Zahlungsverpflichtungen in den letzten Jahren permanent gestiegen. Dazu gehören die Sonderlasten Hartz IV mit der Weitergabe der Wohngeldeinsparungen durch Hartz IV, die Ausgaben nach dem Gesetz über Schulen in freier Trägerschaft und die Zahlungen nach dem Gesetz über die Kindertageseinrichtungen.

Die Ausgaben des Freistaates sind zu einem nicht unerheblichen Teil auch von der Bundesgesetzgebung abhängig. So waren im Hj. 2008 rd. 4,1 % der Gesamtausgaben für Zahlungsverpflichtungen für die Überführung von Leistungen aus den Sonder- und Zusatzversorgungssystemen des Beitrittsgebietes in die gesetzliche Rentenversicherung, 2,8 % durch Verpflichtungen nach dem Regionalisierungsgesetz und weitere 1,5 % durch Zuweisungen nach § 46 Abs. 6 SGB II (Unterkunft und Heizung aus Mitteln des Bundes) gebunden.

Zu den nicht vom Land beeinflussbaren Ausgaben gehören auch die Zahlungen nach dem BAföG. Diese Ausgaben sind von 157 Mio. € im Hj. 2001 auf 224,6 Mio. € im Hj. 2008 gestiegen. Durch die vom Bundesrat beschlossene Anhebung der BAföG-

Sätze um 10 % wird es zu einer weiteren Erhöhung der Mittelbindung durch Rechtsverpflichtung kommen. Dabei hat der Freistaat 35 % der Erhöhung zu tragen. Aufgrund des hohen Anteils förderfähiger Studenten im Freistaat bindet dies überproportional mehr Mittel als in anderen Ländern.

5.3 Zweckbindung durch Förderprogramme

Sowohl EU-Programme als auch Bund-Länder-Programme sind regelmäßig durch die Länder komplementär mitzufinanzieren. Für die Inanspruchnahme der Fördermittel muss der Freistaat einen Anteil eigener Mittel zur Verfügung stellen. Insgesamt wurden im letzten Haushaltsjahr rd. 2,2 Mrd. € der Mittel, das entspricht 13,2 % der Gesamtausgaben, für Förderprogramme gebunden.

Vor dem Hintergrund sinkender Einnahmen und der ungewissen weiteren gesamtwirtschaftlichen Entwicklung muss der bisher vom Freistaat verfolgte vollständige Abruf aller Fördermittel überdacht werden. Dabei sollte eine permanente Erfolgskontrolle über eine ordnungsgemäße Zielerreichung hinaus für die weitere Förderung entscheidend sein. Im Vorfeld der Förderung sind nicht nur Aufwand und der zu erwartende Nutzen abzuwägen, es müssen auch frühzeitig messbare Ziele für eine spätere effektive Erfolgskontrolle festgelegt werden. Der SRH sieht einen Bericht zur Fördererfolgskontrolle, wie bereits im Vorjahresbericht (vgl. Jahresbericht 2008 des SRH, Beitrag Nr. 3, Pkt. 3.2.13) gefordert, als hilfreiches Instrument für zukünftige Förderentscheidungen an.

Insbesondere müssen auch Folgekosten bei Investitionen stärker Beachtung finden. So darf der unbedingte Abruf von Fördermitteln nicht dazu führen, dass die Höhe und Finanzierung von Folgekosten ungeklärt bleiben oder Risiken einer unsachgerechten Mittelverwendung in Kauf genommen werden (vgl. Jahresbericht 2008 des SRH, Beitrag Nr. 3, Pkt. 3.2.13). Ebenso muss der anfallende Verwaltungsaufwand in einem vernünftigen Verhältnis zu den Fördermitteln und dem Fördererfolg stehen.

Das SMF vertritt die Auffassung, dass die vollständige Abnahme von EU- und Bundesmitteln einen wesentlichen Beitrag zum Aufbau des Freistaates Sachsen darstellt. Ziel sollte es sein, den Haushalt gerade auch in Zeiten zurückgehender Einnahmen so zu steuern, dass die vollständige Abnahme von EU- und Bundesmitteln möglich wird. Schließlich seien der überwiegende Teil der EU- und Bundesmittel die Mittel des Korbs II des Solidarpaktes, die die neuen Länder zum Abbau der Infrastrukturlücke und zum Abbau teilungsbedingter Lasten erhalten. Eine generelle Nichtabnahme könnte als eine Infragestellung des Solidarpaktes gewertet werden.

Darüber hinaus sei die Staatsregierung bestrebt, alle Fördermittel nachhaltig unter Berücksichtigung eines angemessenen Verhältnisses von Aufwand und Ertrag einzusetzen. In Zeiten zurückgehender Einnahmen sei es nicht nur wichtig, alle Fördermittel vollständig abzunehmen, sondern auch nachhaltig und effektiv einzusetzen.

Der SRH hat zu keiner Zeit eine „generelle Nichtabnahme“ von Fördermitteln gefordert. Ihm geht es vielmehr um den wirtschaftlichen Umgang mit den Fördermitteln.

5.4 Freiwillige Landesmittel einschließlich institutioneller Förderung

Die Unterteilung der freiwilligen Landesmittel erfolgt in die Bereiche disponible Mittel und institutionelle Förderung.

Insbesondere im Bereich der institutionellen Förderung ist kaum ein finanzpolitischer Handlungsspielraum gegeben. Diese Ausgaben sind kurzfristig kaum beeinflussbar, da diese Einrichtungen i. d. R. Aufgaben für den Freistaat wahrnehmen. Zu dem institutionellen Förderbereich zählen neben den Staatsbetrieben und Einrichtungen, die wie Staatsbetriebe geführt werden, u. a. auch Zuschüsse an die Studentenwerke, Ausgaben für die Wirtschaftsförderung Sachsen GmbH und die Berufsakademien. Durch die anhaltende Tendenz zur Ausgliederung von Aufgaben der Landesverwaltung in Staatsbetriebe ist der Anteil der institutionellen Förderung von 2,1 % im Hj. 2002 auf 2,8 % im Hj. 2008 gestiegen.

Dem Bereich der disponiblen Mittel werden beispielsweise Landesbau, Schul-, Jugend- und Sportförderung oder Finanzierung von Betrieben und Beteiligungen zugeordnet. Den größten Anteil nimmt der Landesbau mit 210,1 Mio. € im Hj. 2008 ein. In diesem Bereich sieht das SMF den größten Gestaltungsraum. Hier können je nach Finanzlage Maßnahmen verschoben oder gestreckt werden.

Insgesamt wurden im Hj. 2008 für den disponiblen Bereich Mittel in Höhe von 779,7 Mio. € verausgabt. Neben dem Landesbau entfielen 70,4 Mio. € auf Betriebe und Beteiligungen, 54,3 Mio. € auf den Schulhausbau, 53,4 Mio. € auf den Straßenbau, 36,4 Mio. € für Investitionen in den ÖPNV/SPNV und 26,9 Mio. € auf die Förderung von Ganztagschulen. Auch wenn 2008 der Anteil der disponiblen Mittel an den Gesamtausgaben mit 4,6 % auf dem Niveau des Vorjahres lag, blieb er mit 779,7 Mio. € leicht unter den Ausgaben von 2007. Für 2012 sieht die mittelfristige Finanzplanung eine starke Reduzierung auf 437,7 Mio. € vor. Das entspricht einem politischen Gestaltungsrahmen von nur noch 2,7 % des Ausgaberahmens. Damit wirken sich sinkende Solidarpaketmittel und EU-Fördermittel und geringere Einnahmen aus dem Länderfinanzausgleich besonders negativ auf die freiwilligen Landesmittel aus. Diese Prognose könnte sich nochmals verschlechtern, da die vorliegende mittelfristige Finanzplanung bis 2012 noch nicht die aktuellen Auswirkungen der Finanz- und Wirtschaftskrise auf die Steuereinnahmen berücksichtigt. Der Rahmen für finanzpolitische Entscheidungen tendiert damit gegen Null.

5.5 Aktuelle Risiken im Haushalt

Der SRH hat in seinem Jahresbericht 2008, Beitrag Nr. 3 Risiken für den sächsischen Haushalt und Vorsorgemaßnahmen dargestellt. Die aktuellen Entwicklungen bestätigen den SRH in seiner Auffassung zur Notwendigkeit einer weiteren Schärfung des Risikobewusstseins und Etablierung eines umfassenden Risikomanagements in der sächsischen Verwaltung.

Durch die globale Finanz- und Wirtschaftskrise kommt es zu erheblichen Rückgängen im Steueraufkommen. Mit Prognosen zur Dauer der Rezession halten sich alle einschlägigen Institutionen zurück. Der Haushaltsgesetzgeber hat durch die Einstellung einer globalen Minderausgabe in Höhe von 51 Mio. € für das Hj. 2010 im StHpl. bereits auf rückläufige Steuereinnahmen reagiert. Nach den derzeit vorliegenden Steuerschätzungen wird der Umfang dieser Vorsorge keineswegs ausreichend sein.

Im Zuge des Konjunkturpaketes II stellte das SMF Eigenmittel aus dem Haushalt bereit, die nicht geplant waren und aus dem Haushalt mobilisiert werden mussten. Mögliche weitere Programme bergen das Risiko der außerplanmäßigen Aufbringung von Eigenanteilen durch den Freistaat.

Durch die Krise ist auch die Gefahr einer zunehmenden Inanspruchnahme aus Bürgschaften gestiegen. Banken vergeben zum einen Kredite nur zögerlich und nach strenger Kriterien (vgl. Handelsblatt vom 04.06.2009). Zum anderen sind die Aufträge der Unternehmen stark rückläufig. Dies kann Unternehmen, für die der Freistaat Bürgschaften übernommen hat, in die Zahlungsunfähigkeit bringen.

Im Fall der Sachsen LB wird in diesem Jahr mit einer Inanspruchnahme der vom Freistaat gegebenen Garantien in zweistelliger Millionenhöhe gerechnet. Diese ist durch die vorsorglich gebildete Rücklage finanziell gesichert.

Ein weiteres krisenbedingtes Risiko stellt die Zinsentwicklung dar. Kreditaufnahmen des Freistaates könnten sich gegenüber den Vorjahren verteuern (vgl. Beitrag Nr. 4).

Im Frühjahr dieses Jahres mussten trotz Widerspruch im Bereich des SMWA Rückforderungen von EU-Fördermitteln in Höhe von rd. 96 Mio. € geleistet werden. Die Finanzierung erfolgte aus dem Gesamthaushalt. Dieses Beispiel zeigt, wie nötig Rücklagen für unvorhergesehene Ausgaben im Haushalt sind.

Die Risiken von ungeplanten zusätzlichen Ausgaben, die nicht durch Einsparungen an anderer Stelle im Haushalt kompensiert werden können, oder von Mindereinnahmen mit erheblichen Auswirkungen auf der Ausgabenseite sind vielfältig. Beispielsweise mussten 2009 Mehrkosten in Höhe von 58 Mio. € beim City-Tunnel-Bau in Leipzig aus dem Haushalt finanziert werden.

Auf das Risiko aus der buchtechnischen Kreditaufnahme, das sich aus den umfangreichen Ermächtigungen des SMF ergibt, dargestellt im Beitrag Nr. 1 und 4, wird verwiesen.

Der SRH warnt davor, dass in Zeiten knapper Kassen auf notwendige Vorsorge verzichtet und auf zweckgebundene Rücklagen, z. B. Pensionsrücklagen, zurückgegriffen wird. Die Probleme werden dadurch in verschärfter Form in die Zukunft verlagert.

6 Fazit

Der Freistaat Sachsen hat in den vergangenen Jahren verschiedene Maßnahmen zur Gestaltung tragfähiger Haushalte eingeleitet. Dazu gehören die Umsetzung der Verwaltungs- und Funktionalreform, die Bildung von Rücklagen für künftige Zahlungsverpflichtungen, die seit 2006 begonnenen Schuldentilgungen und insbesondere die Zuführungen in den Generationenfonds. Nach Auffassung des SRH gibt es noch weitere Einsparpotenziale:

Hierzu gehört die strikte Umsetzung des Personalabbaukonzeptes. Der Personalabbau sollte auch die Nebenhaushalte nicht ausschließen. Die Zuführungen in den Generationenfonds zum Abbau der impliziten Verschuldung dürfen nicht in finanziell schlechten Haushaltsjahren unterbrochen werden.

Ferner zu nennen ist die kontinuierliche Reduzierung der Schulden. Ein stetiger Schuldenabbau trägt entscheidend zur Erhaltung der finanzpolitischen Handlungsspielräume bei.

Der Rechnungshof mahnt schon seit Jahren eine permanente Erfolgskontrolle bei Förderprogrammen und die Verringerung der Aufgaben des Freistaates auf den Kernbereich an.

Neben den Leistungen aus Landesprogrammen oder Landesgesetzen müssen grundsätzlich alle Ausgaben auf den Prüfstand gestellt werden. Beispielsweise hat der Freistaat die höchsten Kulturausgaben pro EW im Ländervergleich (vgl. Kulturfinanzbericht 2008 des Statistischen Bundesamtes und der Statistischen Landesämter).

Mit der Neufassung des § 18 SäHO ist die Nettokreditaufnahme für den Freistaat nur noch in Ausnahmefällen möglich. Um weiterhin ohne Nettokreditaufnahme auszukommen, muss der systematische Rückgang der Einnahmen durch Kürzung der Ausgaben kompensiert werden. Dies bedeutet neben einer strengen Ausgabendisziplin u. a. weiterer Personalabbau, ständige Aufgabenkritik, auch bei den Nebenhaushalten, und ggf. eine Rückführung von freiwilligen Leistungen einschließlich Investitionen.

Der SRH verspricht sich von der Umsetzung des NSM und der damit verbundenen Zusammenlegung der Fach- und Finanzverantwortung die Entwicklung eines Kostenbewusstseins im Umgang mit den Ressourcen sowie effizienteres Handeln. Die Modernisierung des HGrG wird diese Bemühungen unterstützen.

Letztlich möchte der SRH die Empfehlung aus dem Vorjahresbericht aufgreifen, die mittelfristige Finanzplanung zu einem wirkungsvolleren Planungsinstrument umzugestalten. Dies würde langfristig die finanzpolitischen Möglichkeiten bei veränderten Rahmenbedingungen aufzeigen. Für die verbleibenden Solidarpaktmittel empfiehlt sich eine langfristige Planung der Investitionen und eine Darstellung des Abbaus des strukturellen Defizits, denn oberstes Ziel muss sein, bis 2020 finanziell auf eigenen Beinen zu stehen.

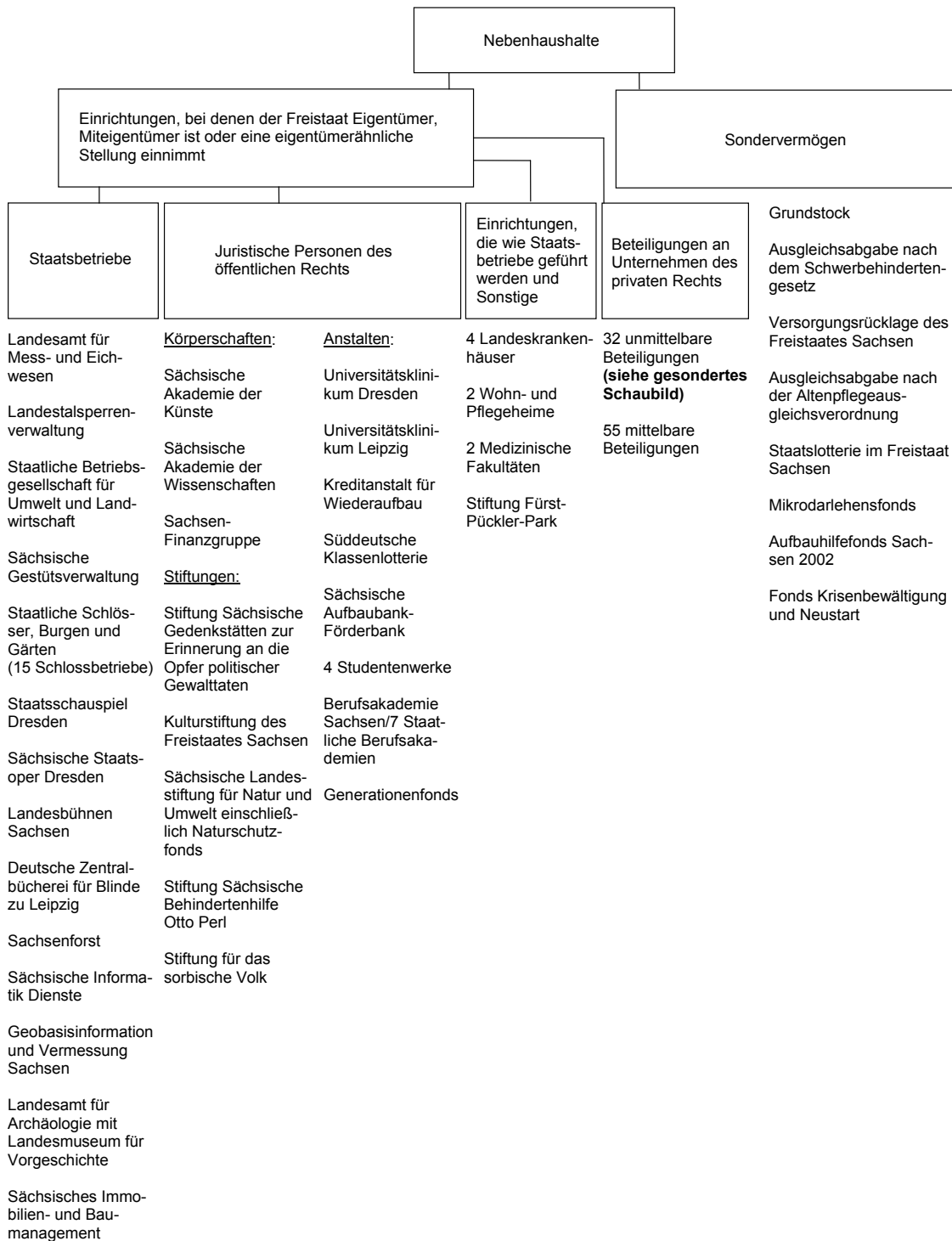
1 Bestand

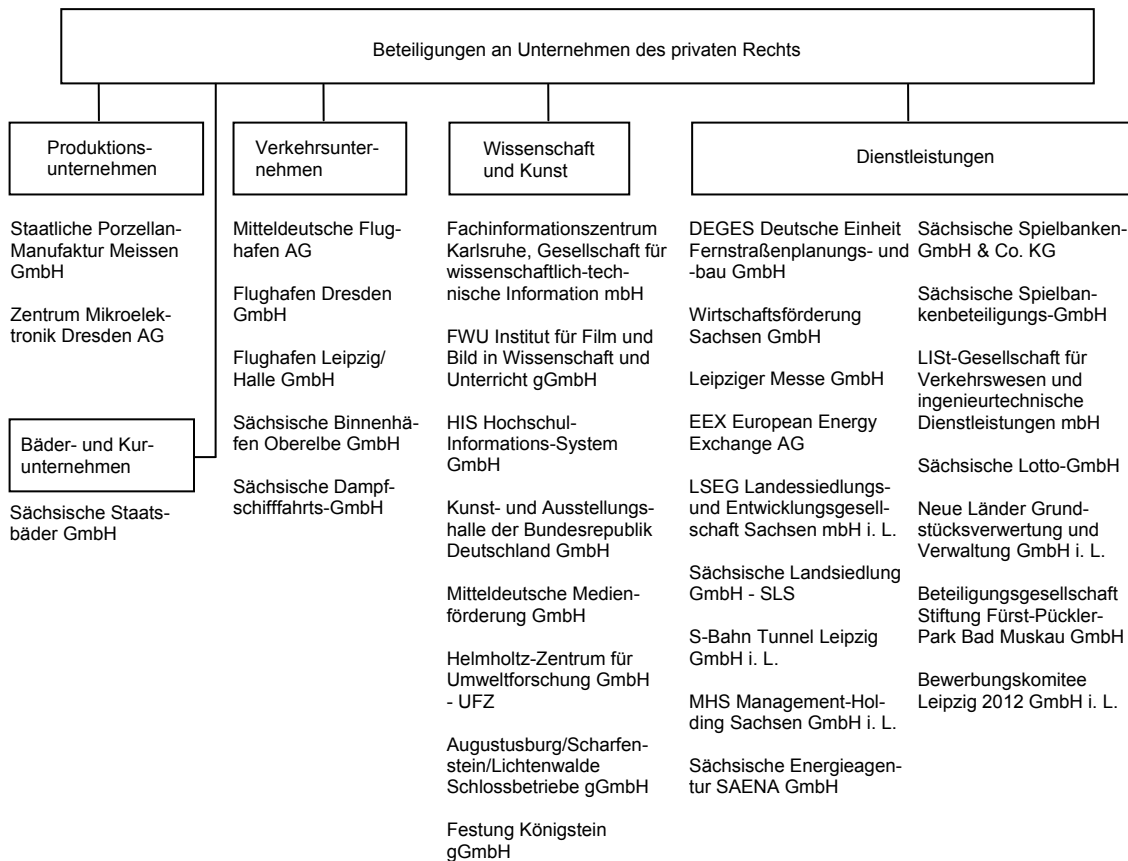
Nebenhaushalte sind Einrichtungen und Vermögen des Freistaates, bei denen das Land Eigentümer ist oder eine eigentümerähnliche Stellung einnimmt. Dazu zählen Staatsbetriebe, Sondervermögen, juristische Personen des öffentlichen Rechts und Unternehmen, an denen der Freistaat beteiligt ist. Nebenhaushalte werden außerhalb des Haushalts geführt.

Durch Nebenhaushalte werden erhebliche Finanzmittel des Freistaates gebunden. Zusätzlich sind in den vergangenen Jahren aus den Mehreinnahmen des Freistaates große Summen in die Nebenhaushalte geflossen (vgl. Jahresbericht 2008 des SRH, Beitrag Nr. 3, Pkt. 3.2.8 und Beitrag Nr. 4, Pkt. 1 und Jahresbericht 2007, Beitrag Nr. 3, Pkt. 1). Durch den Fall der Sachsen LB wurden die Risiken der Nebenhaushalte nur zu deutlich offenbart.

Da Belastungen und Risiken, die sich aus den Nebenhaushalten ergeben können, nicht im Staatshaushalt abgebildet werden, ist der Aufbau eines funktionierenden Risikomanagements aus Sicht des SRH umso erforderlicher. Das Verantwortungsbewusstsein der Ressorts bei der Ausübung der Fachaufsicht muss aus Sicht des SRH weiter verstärkt werden. In Anbetracht der aktuellen Finanzsituation lassen sich auftretende zusätzliche Finanzbedarfe der Nebenhaushalte nicht mehr aus Mehreinnahmen decken.

Der aktuelle Bestand an Nebenhaushalten zum Stand 31.12.2008 ist nachfolgend dargestellt:





Die Angaben sind dem StHpl., den Angaben des SMF und den Mitteilungen der Ressorts entnommen. Während der Ermittlung der Bestände der Nebenhaushalte ergaben sich Differenzen zwischen dem Bestand, der in die Vermögensrechnung des Freistaates eingegangen ist, und den Meldungen der Ressorts an den SRH zum Bestand. So wurden die vier Medizinischen Versorgungszentren in der Vermögensrechnung abgebildet, aber bei den jährlichen Umfragen des SRH zum Bestand der Nebenhaushalte bisher nicht gemeldet. Auch die Stiftung Elbsandsteingebirge Kunst und Natur, das Sondervermögen der Parteien und Massenorganisationen der DDR sowie das Sondervermögen Hegenbarth fehlten in den Meldungen, während das Sondervermögen „Staatslotterie im Freistaat Sachsen“, die Stiftung für das sorbische Volk und die Stiftung Sächsische Gedenkstätten zur Erinnerung an die Opfer politischer Gewalttaten nicht in der Vermögensrechnung aufgeführt werden.

Die Angaben zu den Nebenhaushalten sind abzustimmen.

Laut Stellungnahme des SMF basieren die Angaben in der Vermögensrechnung 2007 auf den Meldungen der Ressorts, die mit der VwV Rechnungslegung 2007 abgefordert wurden. Der Inhalt der VwV Rechnungslegung sei mit dem SRH abgestimmt (Anhörung gem. § 103 SÄHO). Soweit Nebenhaushalte in der Vermögensrechnung nicht aufgeführt seien, läge hier kein dem Freistaat zurechenbares Vermögen vor. So sei z. B. das Sondervermögen „Staatslotterien im Freistaat Sachsen“ nicht in der Vermögensrechnung erfasst worden, da es zum Stichtag selbst über keinen Vermögensbestand verfügte, weil es sich hierbei um einen durchlaufenden Posten ohne Anfangs- und Endbestand handelte.

Die vom SRH angemahnte Abstimmung könnte im Rahmen der Anhörung der VwV Rechnungslegung 2008 erfolgen.

Der SRH ist der Auffassung, dass alle Sondervermögen aufzuführen sind. Sofern sie kein eigenes Vermögen ausweisen, ist dies entsprechend mit „Null“ anzugeben. Zumindest müsse die Darstellung informativ erfolgen.

Einer Abstimmung im Rahmen der Anhörung der VwV Rechnungslegung 2008 steht der SRH positiv gegenüber.

2 Bestandsentwicklung

Bei dem Bestand an Nebenhaushalten haben sich mit Stand 31.12.2008 gegenüber dem Vorjahr erhebliche Veränderungen ergeben. So gab es im Hj. 2008 drei weitere Staatsbetriebsgründungen. Zum 01.01.2008 wurde das Landesamt für Archäologie mit dem Museum für Vorgeschichte in einen Staatsbetrieb umgewandelt. Die Gründung des Staatsbetriebes Sächsische Informatik Dienste (SID) erfolgte ebenfalls zum 01.01.2008. Bestandteil des SID ist das Landesrechenzentrum Steuern. Während der Staatsbetrieb SID dem SMI unmittelbar nachgeordnet ist, ist das Landesrechenzentrum Steuern dem SMF unmittelbar nachgeordnet. Entsprechend wird ein Teil des Staatsbetriebes im Epl. 03 und das Landesrechenzentrum im Epl. 04 veranschlagt. Mit der Umsetzung der Verwaltungs- und Funktionalreform wurde zum 01.08.2008 der Staatsbetrieb Geobasisinformation und Vermessung Sachsen im Geschäftsbereich des SMI gegründet.

Die Sondervermögen wurden um den Fonds Krisenbewältigung und Neustart ergänzt. Die Wohn- und Pflegeheime wurden durch Trägerwechsel von 3 auf 2 reduziert. Durch Liquidation einer GmbH und Verkauf der Sachsen LB reduzierten sich die unmittelbaren Beteiligungen auf 32. Da mit dem Verkauf der Sachsen LB auch eine Vielzahl an Tochterunternehmen nicht mehr dem Freistaat zugeordnet werden, sank die Anzahl der mittelbaren Beteiligungen des Freistaates von 94 auf 55.

Die Gründung weiterer Staatsbetriebe ist derzeit nur im Bereich des SMWK beschlossen. Der Staatsbetrieb „Staatliche Kunstsammlung Dresden“ wurde zum 01.01.2009 gegründet. Für die „Staatlichen Ethnographischen Sammlungen Sachsen“ ist die Gründung als Staatsbetrieb für den 01.01.2010 vorgesehen. Weitere Änderungen ergaben sich durch die Fusion der Staatlichen Naturhistorischen Sammlungen Dresden und des Staatlichen Museums für Naturkunde Görlitz zum 01.01.2009 mit der Senckenbergischen Naturforschenden Gesellschaft.

Auf der Grundlage des Sächsischen Hochschulgesetzes vom 10.12.2008 wurden die Hochschulen des Freistaates zum 01.01.2009 in rechtsfähige Körperschaften des öffentlichen Rechts umgewandelt.

Im Bereich des SMS ist beabsichtigt, die Sächsischen Krankenhäuser (SKH) in rechtsfähige Anstalten des öffentlichen Rechts zu überführen. Ein Termin wurde vom SMS noch nicht benannt.

Wesentliche Bestandsveränderungen ergeben sich bei den Sondervermögen. Im Ergebnis der Verhandlungen zum kommunalen Finanzausgleich wurde im Geschäftsbereich des SMF das Sondervermögen „Kommunaler Vorsorgefonds“ zum 01.01.2009 errichtet. Durch Art. 4 „Förderfondsgesetz“ des Haushaltsbegleitgesetzes 2009/2010 wurde die Errichtung von zehn weiteren nicht rechtsfähigen Sondervermögen beschlossen. Zwei dieser Fonds (Fonds Krisenbewältigung und Neustart und der Mikrodarlehenfonds) wurden bereits vor Verabschiedung des Gesetzes als Sondervermögen geführt.

Mit Art. 3 „Änderung des Finanzierungsfondsgesetzes“ des Haushaltsbegleitgesetzes 2009/2010 wurde der Finanzierungsfonds für die Versorgung und Beihilfen künftiger Versorgungsempfänger des Freistaates Sachsen in die Bezeichnung „Generationsfonds“ umbenannt.

Der SRH hält die Zunahme der Gründung von Nebenhaushalten für bedenklich. Aus der Betätigung der Nebenhaushalte ergeben sich finanzielle Risiken für den Freistaat. Mit der Finanzierung der Nebenhaushalte über Zuschüsse (HGr. 6 und 8) verschiebt sich die Haushaltsstruktur. Der SRH sieht zunehmend die Gefahr, dass sich Nebenhaushalte der Haushaltssteuerung entziehen. Auch sammeln sich außerhalb des StHpl. erhebliche Vermögen an. Die Aussagefähigkeit des Gesamthaushalts ist nicht gewahrt.

3 Zuschüsse an Staatsbetriebe

Staatsbetriebe sind rechtlich unselbstständige Teile der Staatsverwaltung, für die wegen ihrer betriebswirtschaftlichen Ausrichtung besondere Bewirtschaftungsvorschriften gelten (§ 26 Abs. 1 Satz 1 SÄHO). Im StHpl. werden lediglich die Zuführungen bzw. Ablieferungen veranschlagt. Um die Transparenz der Geschäfte in den Staatsbetrieben zu erhöhen, werden ihre Wirtschaftspläne und Jahresabschlüsse im StHpl. bzw. in der HR abgebildet.

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

Staatsbetriebe	Mitarbeiter in VZÄ					Zuschuss Ist in €				
	31.12.2004	31.12.2005	31.12.2006	31.12.2007	31.12.2008	31.12.2004	31.12.2005	31.12.2006	31.12.2007	31.12.2008
Sächsisches Immobilien- und Baumanagement	1.333,6	1.288,6	1.229,3	1.208,6	1.207,1	54.039.100	55.117.324	53.557.515	54.871.900	51.976.200
Staatliche Schlösser, Burgen und Gärten Sachsen	208,8	210,7	232,0	194,5	196,5	9.932.383	7.843.679	10.807.944	9.722.008	11.291.471
Sächsisches Landesamt für Mess- und Eichwesen	91,7	90,6	90,4	88,2	87,1	1.010.500	892.000	947.000	1.100.000	1.200.000
Staatsbetrieb Sachsenforst		1.751,5	1.746,3	1.717,0	1.555,8 ²			50.381.144	55.852.319	36.500.000
Landestalsperrenverwaltung	504,0	576,0	730,8	777,1	770,1	49.966.930	74.105.200	50.050.700	55.620.200	54.601.132
Staatliche Umweltbetriebsgesellschaft ¹	170,1	171,2	170,9	179,4	243,7	11.863.700	12.051.100	12.733.400	12.882.100	15.610.800
Sächsische Gestütsverwaltung	104,8	103,8	103,8	104,0	102,8	2.791.052	2.757.048	3.304.857	2.881.000	3.103.600
Sächsische Staatsoper Dresden	810,0	813,0	802,0	797,0	784,3	34.996.669	38.695.900	43.128.431	40.269.600	37.078.900
Staatsschauspiel Dresden	299,0	278,0	274,0	269,0	257,7	14.316.100	13.800.000	15.004.900	15.228.300	13.850.000
Landesbühnen Sachsen	307,0	301,0	287,5	263,0	281,6	12.500.000	12.100.000	12.499.400	13.098.600	11.606.000
Deutsche Zentralbücherei für Blinde zu Leipzig	78,5	78,5	77,0	76,0	76,0	3.238.349	3.199.257	3.429.425	3.019.300	3.100.000
Geobasisinformation und Vermessung Sachsen					279,5					keine Daten vorhanden
Sächsische Informatik Dienste ³					269,5					23.275.000
Sächsische Informatik Dienste - Landesrechenzentrum Steuern ³					151,1					22.523.600
Landesamt für Archäologie mit Landesmuseum für Vorgeschichte					73,5					5.934.700
Summe	3.907,4	5.662,8	5.743,9	5.673,8	6.336,2	194.654.783	220.561.508	255.844.717	264.545.327	291.651.403

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

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

³ Darstellung getrennt nach Einzelplänen.

Mit jeder neuen Staatsbetriebsgründung steigt grundsätzlich auch die Gesamtanzahl der Mitarbeiter in den Staatsbetrieben. Mit Stand 31.12.2008 stieg ihre Zahl bereits auf 6.700. Da die Personalausgaben bei Staatsbetrieben und Einrichtungen, die wie Staatsbetriebe geführt werden, nicht in HGr. 4 sondern in HGr. 6 enthalten sind, gehen

sie nicht in die Personalausgabenquote des Freistaates ein. Ein Anteil von rund Dreiviertel der Zuschüsse für Staatsbetriebe entfällt allein auf die Löhne und Gehälter.

4 Sondervermögen

Sondervermögen werden ebenfalls wie Staatsbetriebe außerhalb des Staatshaushalts geführt und im StHpl. nur mit den Zuführungen bzw. Ablieferungen erfasst (§ 26 Abs. 3 Satz 1 SäHO). In ihnen werden erhebliche Finanzmittel verwaltet. Durch stetige Neugründungen von Sondervermögen (vgl. Pkt. 2) wächst der Bestand an finanziellen Mitteln außerhalb des Haushalts erheblich an.

Sondervermögen	Bestand zum 31.12.2008 in €
Grundstock	334.945.430,67
Ausgleichsabgabe nach dem Schwerbehindertengesetz	33.303.526,00
Versorgungsrücklage des Freistaates Sachsen	58.203.770,91
Ausgleichsabgabe nach der Altenpflegeausgleichsverordnung ¹	4.308.404,17
Staatslotterie im Freistaat Sachsen ²	0,00
Mikrodarlehensfonds	9.461.467,83
Aufbauhilfefonds Sachsen 2002	599.875.430,91
Fonds Krisenbewältigung und Neustart	17.780.112,27
Summe:	1.057.878.142,76

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

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

Hinsichtlich der Sondervermögen verweisen wir auf den Jahresbericht 2008 des SRH, Beitrag Nr. 4 und bezüglich des Sondervermögens Grundstock auf Beitrag Nr. 6.

Der SRH weist erneut darauf hin, dass nach § 85 Abs. 1 Nr. 2 SäHO der HR Übersichten über die Einnahmen und Ausgaben sowie den Bestand an Sondervermögen beizufügen sind. Für das Sondervermögen „Ausgleichsabgabe nach der Altenpflegeausgleichsverordnung“ fehlt diese Übersicht auch in der HR 2007.

5 Einzelfeststellungen

Kostenerstattung Maßregelvollzug (MRV)

Der Forensische Bereich der SKH wird durch Haushaltsmittel finanziert, die im StHpl. in Kap. 0840 Tit. 671 01 veranschlagt werden.

Wie bereits in den Vorjahren erzielten die SKH auch im Jahr 2007 z. T. erhebliche Überschüsse aus der Kostenerstattung für den MRV. Auch das Städtische Klinikum „St. Georg“ Leipzig, welches Maßregeln nach § 64 StGB vollzieht, erwirtschaftete wiederum einen Überschuss.

Die Überschüsse aus der Kostenerstattung des MRV wurden durch das SMS nicht zeitnah zurückgeführt. Zum 31.12.2007 betragen die Verbindlichkeiten der SKH gegenüber dem Freistaat Sachsen insgesamt rd. 5,4 Mio. € und die des Städtischen Klinikums „St. Georg“ Leipzig rd. 1,6 Mio. €.

Der Zuwachs der Überschüsse stellt sich in den Jahren 2005 bis 2007 wie folgt dar:

SKH	Bestand 31.12.2005	Bestand 31.12.2006	Auflösung/Ver- rechnung 2007	Zuführung Jahres- überschuss 2007	Bestand 31.12.2007
Altscherbitz	2.356.686,02	2.168.092,06	249.998,00	756.557,39	2.674.651,45
Arnsdorf	90.764,35	106.268,70	90.764,35	234.615,15	250.119,50
Großschweidnitz	126.185,36	305.643,21	126.185,36	413.891,16	593.349,01
Rodewisch	608.920,34	1.026.013,22	0,00	850.119,57	1.876.132,79
Summe	3.182.556,07	3.606.017,19	466.947,71	2.255.183,27	5.394.252,75

Für das Städtische Klinikum „St. Georg“ Leipzig ergibt sich folgendes Bild:

Überschüsse bis zum 31.12.2004	249.104,41 €
Überschuss 2005	319.496,40 €
Überschuss 2006	468.882,22 €
Überschuss 2007	603.283,11 €
Überschüsse zum 31.12.2007	1.640.766,14 €

Das SMS teilte für die einzelnen SKH und das Klinikum „St. Georg“ Leipzig zur Verwendung der Mittel mit:

SKH Altscherbitz

Der Jahresabschluss 2007 des SKH Altscherbitz wies eine Verbindlichkeit gegenüber dem Krankenhausträger in Höhe von 2.674.651,45 € aus. Das SMS verrechnete insgesamt 538.891,43 € mit den laufenden Zahlungen. Damit verringert sich der Bestand des SKH Altscherbitz auf 2.135.760,02 €.

SKH Arnsdorf

Das SKH Arnsdorf wies zum 31.12.2007 eine Verbindlichkeit gegenüber dem Krankenhausträger in Höhe von 250.119,50 € aus. Im Hj. 2008 verrechnete das SMS Überschüsse in Höhe von 15.504,35 € mit laufenden Zahlungen. Somit verblieb der Großteil des Jahresüberschusses (234.615,15 €) im SKH.

SKH Großschweidnitz

Zum 31.12.2007 bestand im SKH Großschweidnitz eine Verbindlichkeit gegenüber dem Krankenhausträger in Höhe von 593.349,01 €. Im Hj. 2008 wurde davon ein Betrag in Höhe von 88.931 € für die Kostenerstattung eingesetzt. Beim SKH Großschweidnitz verblieb damit ein Überschuss von 504.418,01 €.

SKH Rodewisch

Das SKH Rodewisch hatte zum 31.12.2007 kumulierte Überschüsse aus dem MRV in Höhe von 1.876.132,79 €. Verrechnet wurden im Hj. 2008 durch das SMS insgesamt 608.920,34 €. Der Bestand des SKH Rodewisch verringerte sich danach auf 1.267.212,45 €.

Städtisches Klinikum „St. Georg“ Leipzig

Das Klinikum hatte zum 31.12.2007 kumulierte Überschüsse aus dem MRV in Höhe von 1.640.766,14 €. Gemäß den Angaben des SMS wurden 332.101,41 € zur Kostenerstattung in den Jahren 2007 und 2008 verwendet. Der Überschuss verringert sich danach auf 1.308.664,73 €.

Das SMS begründet die unterschiedlich hohen Bestände bei den jeweiligen Krankenhäusern mit örtlich unterschiedlichen Faktoren wie z. B. Patientenbelegung, Besetzung oder Unterbesetzung von Stellen. Diese Gründe können jedoch die ungleiche Rückforderungspraxis nicht erklären.

Zwar kamen im Vergleich zum Vorjahr höhere Beträge zur Verrechnung. Insgesamt sind bei den SKH jedoch mindestens 4.142.005,63 €¹ gebunden. Das Städtische Klinikum „St. Georg“ Leipzig verfügt über kumulierte Überschüsse in Höhe von 1.308.664,73 €. Zusammengefasst betragen die Verbindlichkeiten der SKH und des Klinikums „St. Georg“ gegenüber dem Freistaat Sachsen 5.450.670,36 €.

Die in seiner Stellungnahme zur HR 2006 dargelegte Absicht des SMS, die verbliebenen Überschüsse so zeitnah wie möglich durch eine Verrechnung in den Folgejahren einzusetzen bzw. zurückzufordern, ist nicht erkennbar.

Durch überhöhte Zuweisungen an die maßregelvollziehenden Einrichtungen und die nicht rechtzeitige Rückführung von Überschüssen werden dem Haushalt des Freistaates Sachsen Mittel vorenthalten. In den Vorjahren hatte der SRH bereits mehrfach darauf hingewiesen, dass die Verfahrensweise des SMS bei der Kostenerstattung für den MRV mit dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit gem. § 7 SÄHO nicht vereinbar ist. Weiterhin widerspricht das Zurückhalten von Haushaltsmitteln in den Einrichtungen des MRV den Grundsätzen der Haushaltswahrheit und -klarheit.

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

Mit der am 16.12.2005 unterzeichneten Zielvereinbarung mit einer Laufzeit vom 01.01.2005 bis 31.12.2009 zwischen dem Freistaat Sachsen, der Universität Leipzig und dem Universitätsklinikum Leipzig wurden die Einzelheiten des Mitteleinsatzes durch die Medizinische Fakultät der Universität Leipzig auf der Grundlage des „Dreiseitigen Vertrages für die Leipziger Hochschulmedizin“ vom 13.09.2004 festgelegt. Gemäß § 1 vereinbarten Universität und Freistaat, dass die nach § 2 Abs. 3a des Dreiseitigen Vertrages für einen Zeitraum von fünf Jahren jährlich zufließenden Mittel aus Kap. 1207 Tit. 682 71 von der Medizinischen Fakultät derart eingesetzt werden, dass im Zeitraum von 2005 bis 2009 eine dauerhafte Absenkung der Kosten von insgesamt 5 Mio. € erreicht wird. Damit sollte die Medizinische Fakultät im Jahr 2010 eine zuschussbezogene Kostenstruktur von 47 Mio. € erreicht haben. Nach § 2 Abs. 1 der Zielvereinbarung verpflichtete sich die Medizinische Fakultät, ausgeglichene Jahresabschlüsse sicherzustellen. Hierzu sollten die jährlich zufließenden 5 Mio. € aus Kap. 1207 Tit. 682 71 zuerst dafür eingesetzt werden, den Bilanzverlust der Jahre 1999 bis 2004 in den Jahren 2005

¹ Der Betrag ergibt sich aus der Summe der Bestände der SKH zum 31.12.2007 abzüglich der im Hj. 2008 verrechneten Beträge. Die Zuführung in Höhe des Jahresüberschusses 2008 ist hierbei noch nicht berücksichtigt, da die Jahresabschlüsse 2008 noch nicht erstellt sind. Da die SKH in den Vorjahren erhebliche Jahresüberschüsse erzielten, ist davon auszugehen, dass sich der genannte Betrag der bei den SKH gebundenen Mittel weiter erhöht hat.

und 2006 nachhaltig auszugleichen. Dies wurde - mit Einschränkungen gemäß Prüfung der HR 2006 durch den SRH - auch erreicht.

In der Berichterstattung zur Erfüllung der Zielvereinbarung zwischen der Universität Leipzig und dem Freistaat Sachsen zum 31.07.2008 stellt die Medizinische Fakultät fest, dass alle für das Jahr 2007 festgelegten Maßnahmen erfüllt wurden und auch die Prognose für 2008 die Einhaltung der gesetzten Ziele zeigt. Die Maßnahmeerfüllung mit dauerhafter Wirkung i. S. d. Reduzierung der Kosten erscheint nach Abrechnung des Jahres 2007 auch für die restliche Periode bis 2009 gesichert. Im Bericht weist jedoch die Medizinische Fakultät darauf hin, dass Tarifabschlüsse sowie die Ost-West-Anpassung der Entgelte die Kosten entscheidend beeinflussen werden. Vor diesem Hintergrund zeigt die Finanzplanung bereits nach Auslaufen der Zielvereinbarungsperiode im Jahr 2010 wieder einen Bilanzverlust in Höhe von 2,4 Mio. € auf. Dies entspräche annähernd der Absenkung des Landeszuschusses von 49 auf 47 Mio. € bis zum Jahr 2010.

Der SRH bewertet diese prognostizierte Ausrichtung als bedenklich. Der bis 2009 avisierte Zuschuss von jährlich 5 Mio. € zur nachhaltigen Verbesserung der wirtschaftlichen Situation wirkt offensichtlich nicht über den Zeitraum der Zielvereinbarung hinaus. Die erwartete Kostenstruktur von 47 Mio. € im Jahr 2010 wird mit einem geplanten Verlust von 2,4 Mio. € voraussichtlich nicht erreicht.

Das SMWK hat den Erfüllungsbericht zur Zielvereinbarung für 2007 für den SRH bisher nicht dokumentiert. Ein Prüfvermerk wurde - wie bereits schon in der Prüfung der Berichterstattung für die HR 2006 festgestellt - weder vom SMWK noch vom SMF vorgelegt. Der SRH sieht es daher als dringend geboten, nach Berichtskritik durch das SMWK die Zielvereinbarung mit einer aktualisierten Finanzplanung auch über das Jahr 2009 weiterhin fortzuschreiben und zu überwachen.

Das SMF wird die Anregung des SRH prüfen. Dabei wird gemäß Stellungnahme auch zu prüfen sein, ob es aufgrund des neuen Hochschulgesetzes rechtlich noch möglich ist, Zielvereinbarungen direkt zwischen dem SMWK und einzelnen Fakultäten abzuschließen, denn grundsätzlich werden Zielvereinbarungen nur zwischen dem SMWK und der gesamten Hochschule geschlossen, für Zielvereinbarungen mit einzelnen Fakultäten ist grundsätzlich das Rektorat der Hochschule zuständig (vgl. § 10 Abs. 1 und 2, § 83 Abs. 3 Nr. 2 Sächsisches Hochschulgesetz).

1 Vorbemerkungen

Die gegenwärtige globale Finanz- und Wirtschaftskrise führt zu unmittelbaren Auswirkungen auf die öffentlichen Haushalte. Eine hohe Verschuldung und daraus resultierende Zinszahlungen schränken den Handlungsspielraum in Krisenzeiten weiter ein. Handlungsfähigkeit wird auf Kosten der Bürger, insbesondere der zukünftigen Generationen, über Neuverschuldung erkaufte. Die Bundesregierung geht derzeit davon aus, bis 2013 die EU-Stabilitätskriterien (maximal 3 % öffentliches Defizit und 60 % Staatsverschuldung) nicht erfüllen zu können. Durch die umfangreiche Kreditaufnahme des Bundes für die Konjunkturprogramme wird mit einer Defizitquote von rd. 4 % gerechnet. Die Schuldenquote könnte sogar auf rd. 70 % ansteigen.

Die Notwendigkeit von Regelungen zur Begrenzung der Verschuldung der öffentlichen Haushalte und zur Haushaltskonsolidierung wird mit dem Erreichen dieser neuen Rekordverschuldung deutlich. Selbst in den letzten zwei wirtschaftlich starken Jahren mit sehr hohen Steuereinnahmen waren die öffentlichen Haushalte nicht in der Lage, den gesamtdeutschen Schuldenstand von 1,5 Billionen € zu reduzieren. Stattdessen stieg die Verschuldung weiter an.

Aufgrund dieser Entwicklungen gibt es für ein dauerhaftes Verschuldungsverbot mit eng gefassten Ausnahmen keine Alternative. Die Föderalismuskommission II hat nach langen Verhandlungen entsprechende Vorschläge hierzu vorgelegt. Diese wurden von Bundestag und Bundesrat im Juli 2009 beschlossen. Damit wurde im GG erstmalig ein Verschuldungsverbot für Bund und Länder geregelt. Dies ist ein wichtiger Schritt zur Schuldenbegrenzung der öffentlichen Haushalte und zur dauerhaften Einhaltung des Europäischen Stabilitätspakts.

Der Freistaat Sachsen hat das Ziel, einen langfristig tragfähigen Haushalt zu schaffen, bereits seit 2006 durch Schuldentilgung statt Nettokreditaufnahme und der Festschreibung eines Verschuldungsverbotes in der SÄHO untermauert.

2 Kreditermächtigungen und Kreditaufnahme

Die Aufnahme von Krediten sowie jede Übernahme von Bürgschaften, Garantien oder sonstigen Gewährleistungen bedürfen gem. Art. 95 Satz 1 Verfassung des Freistaates Sachsen der Ermächtigung durch Gesetz. Die Kreditaufnahmen sind gem. § 18 Abs. 2 Satz 1 SÄHO grundsätzlich auf die Höhe der eigenfinanzierten Ausgaben für Investitionen begrenzt. Durch die bisherige restriktive Verschuldungspolitik des Freistaates blieb die Kreditaufnahme immer weit unter dieser Grenze. Allerdings sind der Bund und die Länder einig darüber, dass diese Grenze in Anbetracht der hohen Verschuldung der öffentlichen Haushalte nicht mehr tragbar ist. Mit der Föderalismusreform II wurden entsprechende neue Verschuldungsregeln aufgestellt (vgl. Pkt. 5).

Der Freistaat hat seit 2006 mit der Verbesserung der Einnahmesituation keine Nettokreditaufnahme mehr ausgewiesen. In den HG ab 2007 ist unter § 2 Abs. 1 Nr. 2 jeweils eine Nettokreditaufnahme von Null festgelegt.

Mit dem Art. 2 Nr. 3 Haushaltsbegleitgesetz 2009/2010 vom 12.12.2008 wurde der § 18 SäHO „Kreditermächtigungen“ grundlegend geändert. Demnach ist der Haushaltsplan ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen. Die Gesamtverschuldung wird auf den mit dem Haushaltsabschluss 2008 festgestellten Betrag eingefroren. Kredite dürfen nur noch in den streng geregelten Ausnahmefällen der Abs. 2 und 3 zu § 18 SäHO aufgenommen werden. Ausnahmen sind nur möglich zur Abwehr der Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts, was im Gesetzgebungsverfahren zur Feststellung des Haushaltsplanes gesondert darzulegen ist. Weiterhin sind Ausnahmen bei einem Rückgang der Steuereinnahmen des Landes um mindestens 3 % gegenüber dem Vorjahr und bei Naturkatastrophen oder vergleichbaren schwerwiegenden Situationen von überregionaler Bedeutung gestattet.

Bei der Schwankungsbreite der Steuereinnahmen in den vergangenen Jahren (vgl. Beitrag Nr. 2, Pkt. 3.2.1) sind 3 % Steuermindereinnahmen nicht ungewöhnlich. Beispielsweise betragen 3 % Steuermindereinnahmen 276,6 Mio. € gemessen am Ist des Hj. 2008. Bleiben die Steuereinnahmen des Jahres 2009 um diese 276,6 Mio. € hinter den Einnahmen des Hj. 2008 zurück, was nicht auszuschließen ist, ist das SMF bereits für das Hj. 2009 berechtigt, Kredite aufzunehmen.

Im Fall einer Kreditaufnahme muss gem. § 18 Abs. 4 SäHO die Rückführung dieser Kreditmarktschulden innerhalb von maximal fünf Jahren in einem Tilgungsplan verbindlich festgelegt werden. Ausdrücklich positiv bewertet der SRH, dass der Tilgungsplan durch den Landtag als Gesetz zu beschließen ist. Damit werden die Verantwortung und die Budgethoheit des Parlaments gestärkt.

Der SRH begrüßt die gesetzliche Regelung des Verschuldungsverbotes in der SäHO. Mit der Regelung von Ausnahmen für eine Kreditaufnahme in engen Grenzen bei gleichzeitiger gesetzlicher Verankerung eines Tilgungsplans verdeutlicht der Freistaat seine Absicht, den Schuldenberg nicht weiter anzuhäufen und trägt damit ein Stück zur Wahrung der Generationengerechtigkeit bei. Insbesondere in wirtschaftlich schlechten Zeiten mit geringeren Einnahmen und immer geringer werdenden Solidarpaktmitteln besteht zunehmend die Gefahr der Schuldenaufnahme zulasten nachfolgender Generationen. Eine zügige Aufnahme des Verschuldungsverbotes auch in die Verfassung würde den Druck auf eine notwendige Anpassung der Haushaltsstruktur erhöhen, die Ausgaben den Einnahmen anzupassen und Sicherheit für die Zukunft bedeuten.

Kreditermächtigung für das Hj. 2007

	Kreditermächtigung entsprechend § 2 Abs. 1 Nr. 2 HG 2007/2008	0,00 €
+	Kreditermächtigung aus übertragenen Einnahmeresten 2006 gem. § 2 Abs. 1 Nr. 3 HG 2007/2008	665.184.347,88 €
=	Kreditermächtigung 2007 gesamt	665.184.347,88 €
-	Nettokreditaufnahme im Hj. 2007	0,00 €
=	2007 nicht ausgeschöpfte Kreditermächtigung	665.184.347,88 €

Die Kreditermächtigung wurde eingehalten.

Sonderkreditermächtigungen gem. § 2 Abs. 2, 4, 6 und 7, § 3 Abs. 2 und § 12 Abs. 1 HG 2007/2008 wurden im Hj. 2007 nicht in Anspruch genommen.

Der Freistaat Sachsen hat 2008 das dritte Jahr in Folge aufgrund der guten konjunkturellen Einnahmesituation Schulden getilgt und damit die Pro-Kopf-Verschuldung in Sachsen konstant gehalten.

3 Schuldenstand und Schuldendienst

Zu den Schulden des Freistaates gehören nicht nur die Kreditmarktschulden, sondern auch die sog. impliziten Schulden.

Unter der impliziten Verschuldung werden als sog. verdeckte Schulden insbesondere die Schulden verstanden, die nicht aus dem Haushaltsplan oder der HR ersichtlich sind. Darunter zählen die Pensionsverpflichtungen und Beihilfen, Verpflichtungen, die sich aus den Altersteilzeitverträgen ergeben, Verpflichtungen aus Instandhaltungs- und Investitionsrückstau sowie die Schulden und Zahlungsverpflichtungen aus Nebenhaushalten.

Bisher wurden lediglich die Kreditmarktschulden in der HR gesondert ausgewiesen. Mit der HR 2007 hat der Freistaat erstmalig eine umfangreiche Vermögensrechnung vorgelegt (vgl. Beitrag Nr. 5). Auch wenn die Darstellung der Schulden in der Vermögensrechnung noch keinen Anspruch auf Vollständigkeit erhebt, zeigt sie doch deutlich, dass die Kreditmarktschulden nur knapp die Hälfte der darin ausgewiesenen Schulden betragen. Wie hoch sich die Gesamtverschuldung des Freistaates unter Einbeziehung aller impliziten Schulden darstellt, kann derzeit trotz der Vermögensrechnung nicht beziffert werden, weil das kamerale Haushaltssystem hierfür keine lückenlose Erfassung einschließlich der Nebenhaushalte ermöglicht. So fehlen beispielsweise noch Verpflichtungen, die sich aus den Verträgen für Altersteilzeit ergeben, Aufwendungen für unterlassene Instandhaltung und die Schulden der Nebenhaushalte.

Der Schuldenstand am Kapitalmarkt betrug im Freistaat Sachsen mit Ablauf des Hj. 2008 rd. 12 Mrd. €. Diese Schulden wurden zwischen 1991 und 2005 angesammelt, wobei der überwiegende Teil mit rd. 70 % aus den ersten sechs Jahren stammt.

Haushaltsjahr ¹	Bruttokreditaufnahme	Tilgung	in Mio. €		
			Nettokreditaufnahme	Schuldenstand am Ende des Haushaltsjahres	Zinsausgaben
1991	1.533,9	-	1.533,9	1.533,9	9,9
1992	1.886,7	-	1.886,7	3.420,6	1,4
1993	1.705,2	51,1	1.654,0	5.074,6	190,6
1994	1.689,8	437,2	1.252,7	6.327,2	324,7
1995	1.839,5	600,8	1.238,7	7.565,9	383,3
1996	1.795,1	779,7	1.015,4	8.581,4	488,3
1997	1.467,3	746,5	720,8	9.302,2	554,7
1998	1.531,0	1.007,2	523,7	9.825,9	576,2
1999	1.085,1	833,4	251,7	10.077,6	581,8
2000	1.178,2	958,3	219,8	10.297,4	562,0
2001	930,6	722,3	208,3	10.505,7	589,5
2002	1.753,1	1.292,8	460,3	10.966,0	588,2
2003	1.772,9	1.281,1	491,8	11.457,8	593,5
2004	1.726,3	1.332,9	393,4	11.851,2	568,9
2005	2.032,6	1.679,4	353,2	12.204,4	588,7
2006	1.654,8	1.716,6	-61,8	12.142,6	550,7
2007	1.407,3	1.486,7	-79,4	12.063,2	520,9
2008	2.941,0	3.024,0	-83,0	11.980,2	481,5
2009	1.353,3	1.428,3	-75,0	11.905,2	504,3
2010	1.586,2	1.661,2	-75,0	11.830,2	530,2
2011			-75,0	11.755,2	594,7
2012			-75,0	11.680,2	597,0

¹ 1991 bis 2007 HR, 2008 Istergebnis, 2009 und 2010 StHpl., 2011 und 2012 mittelfristige Finanzplanung.

Die Darstellung der Nettokreditaufnahme erfolgt als Ausnahme vom Bruttoprinzip (§ 15 Abs. 1 Satz 1 SäHO). Seit 2006 wird eine „negative“ Nettokreditaufnahme ausgewiesen, d. h. die Tilgungsausgaben übersteigen die Kreditaufnahmen.

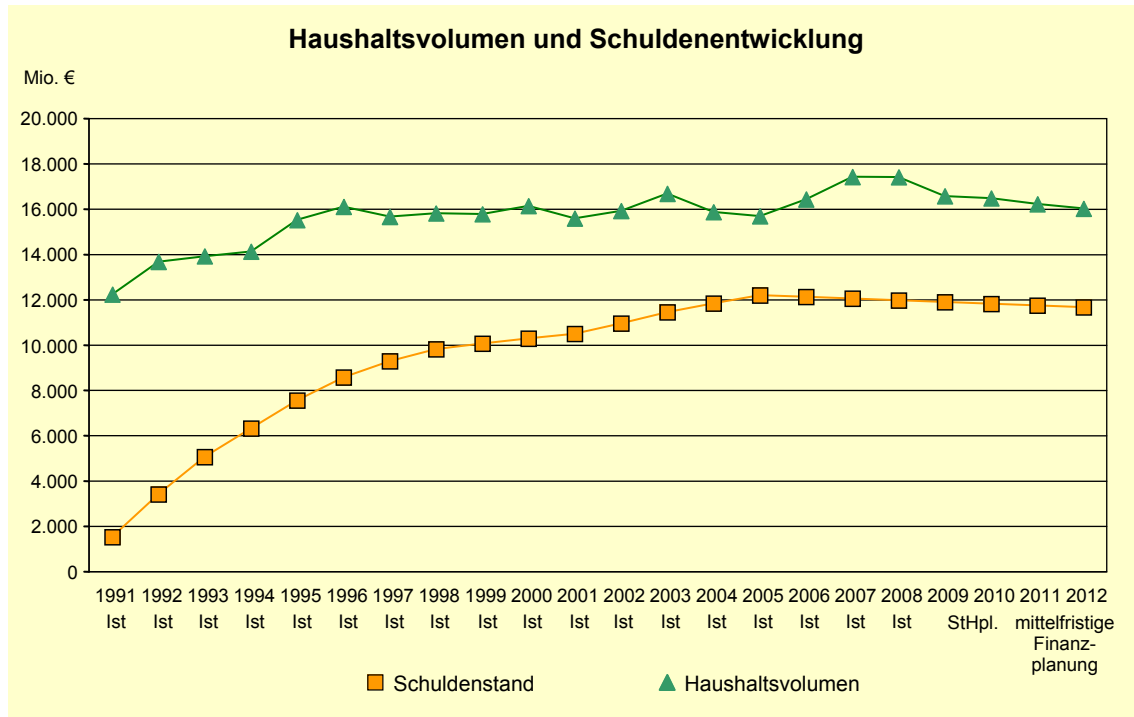
Bereits im Hj. 2006 hat das SMF begonnen, Kredite bei den eigenen Sondervermögen aufzunehmen. Beschränkten sich diese Kreditaufnahmen bei den Sondervermögen und Stiftungen im Hj. 2005 noch auf 7 Mio. € und 9 Mio. € im Hj. 2006, waren es 2007 bereits 939 Mio. €. Im Hj. 2008 hat das SMF weitere insgesamt 1.544 Mio. € Darlehen bei Nebenhaushalten des Freistaates aufgenommen. Der SRH sieht bei dieser Vorgehensweise das Risiko, dass der Freistaat bei Rückforderung der Mittel durch die Nebenhaushalte gezwungen sein könnte, kurzfristig eine größere Summe am Kreditmarkt aufnehmen zu müssen. Gegebenenfalls sind dann diktierte Bedingungen der Kreditinstitute zu akzeptieren.

Laut SMF hängt das Risiko von der Planbarkeit und der Planung des Finanzbedarfs der Sondervermögen ab. Nur bei hohen ungeplanten Rückforderungen bestünde ein besonderes Risiko. Der Finanzbedarf der Sondervermögen sei jedoch nicht zwingend schwieriger prognostizierbar als der anderer Ausgabetitel des Haushalts. Bei sorgfältiger Planung müsse die Aufnahme hoher Beträge (ggf. verteilt auf das gesamte Haushaltsjahr) nicht zwingend mit negativen Effekten für die Konditionen verbunden sein.

Selbst wenn negative Effekte bestünden, müssten diese den positiven Effekten für die Sondervermögen (z. B. hohe Sicherheit der Anlagen, geringer Verwaltungsaufwand) gegenübergestellt werden.

Die Bedenken des SRH sind damit nicht ausgeräumt.

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



Die relativ konstante Höhe des Haushaltsvolumens spiegelt die Reduzierung der Einnahmen des Freistaates durch die Verringerung der Solidarpaktmittel, sinkende EU-Mittel und weniger Mittel aus dem Länderfinanzausgleich aufgrund sinkender Bevölkerungszahlen noch nicht wider. Die sehr gute Situation bei den Einnahmen aus Steuern und steuerinduzierten Einnahmen sowie die Überlappung zweier EU-Förderperioden überlagert derzeit die Tendenz zur Reduzierung der Einnahmenseite.

Der Freistaat Sachsen gehört zu den wenigen Bundesländern, die bereits Schulden tilgen. Ziel des Freistaates ist es, trotz Bevölkerungsrückgang eine konstante Pro-Kopf-Verschuldung zu gewährleisten. Der Schuldenabbau wird hierzu exakt in der dafür erforderlichen Höhe ausgewiesen. Ein wirksamer Schuldenabbau wird mit dieser Strategie nicht erreicht. Bei diesem Tempo wird der Freistaat erst im Jahr 2022 1 Mrd. € weniger an Schulden haben als heute. Der Schuldenabbau der vergangenen drei Jahre war gemessen am Volumen der Schulden finanzpolitisch nicht relevant. Der SRH gibt überdies zu bedenken, dass nur mit einem signifikanten Schuldenabbau das Risiko steigender Zinslasten wirksam begrenzt werden kann.

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

Die Buchung erfolgt im folgenden Haushaltsjahr für das laufende Jahr. Grundlage für diese Vorgehensweise ist die Regelung in § 2 Abs. 5 Satz 2 HG 2007/2008, wonach unter Beachtung des § 76 SÄHO im folgenden Haushaltsjahr eingehende Einnahmen aus Kreditaufnahmen zugunsten des abzuschließenden Haushaltsjahres gebucht oder umgebucht werden dürfen.

Die Umsetzung dieser Vorschrift lässt sich nur über eine fiktive Buchung von Einnahmen aus Kreditaufnahme erreichen, da Buchungen für das laufende Jahr grundsätzlich nur bis zum Abschluss des Haushaltsjahres erfolgen können. Über die Vornahme einer fiktiven Einnahmehuchung sichert das SMF den Abschluss des laufenden Jahres mit der gewünschten Schuldentilgung ab. Die tatsächliche Kreditaufnahme kann dann entsprechend § 2 Abs. 5 HG später erfolgen.

Aufgrund der guten Liquiditätslage des Freistaates war bisher noch keine Kreditaufnahme erforderlich, sodass sich bis Ende 2008 eine fiktive Kreditaufnahme von 2,4 Mrd. € aufsummiert hat. In dieser Größenordnung besteht eine Ermächtigung des SMF zur Aufnahme von Krediten. Die HR weist eine um diesen Betrag höhere buchmäßige als tatsächliche Kreditaufnahme aus.

Aus wirtschaftlichen Gesichtspunkten kann diese Verfahrensweise nachvollzogen werden, da durch dieses Vorgehen Kreditaufnahmen vermieden werden, die im entsprechenden Haushaltsjahr nicht benötigt werden.

Der SRH sieht allerdings auch Risiken in diesem Vorgehen. Müssen die Ermächtigungen in Anspruch genommen werden, ist aus unserer Sicht fraglich, ob bei Realisierung des Betrages am Markt annehmbare Zinskonditionen zu erreichen sind. Es ist auch nicht ausgeschlossen, dass künftig noch weitaus höhere Beträge auflaufen.

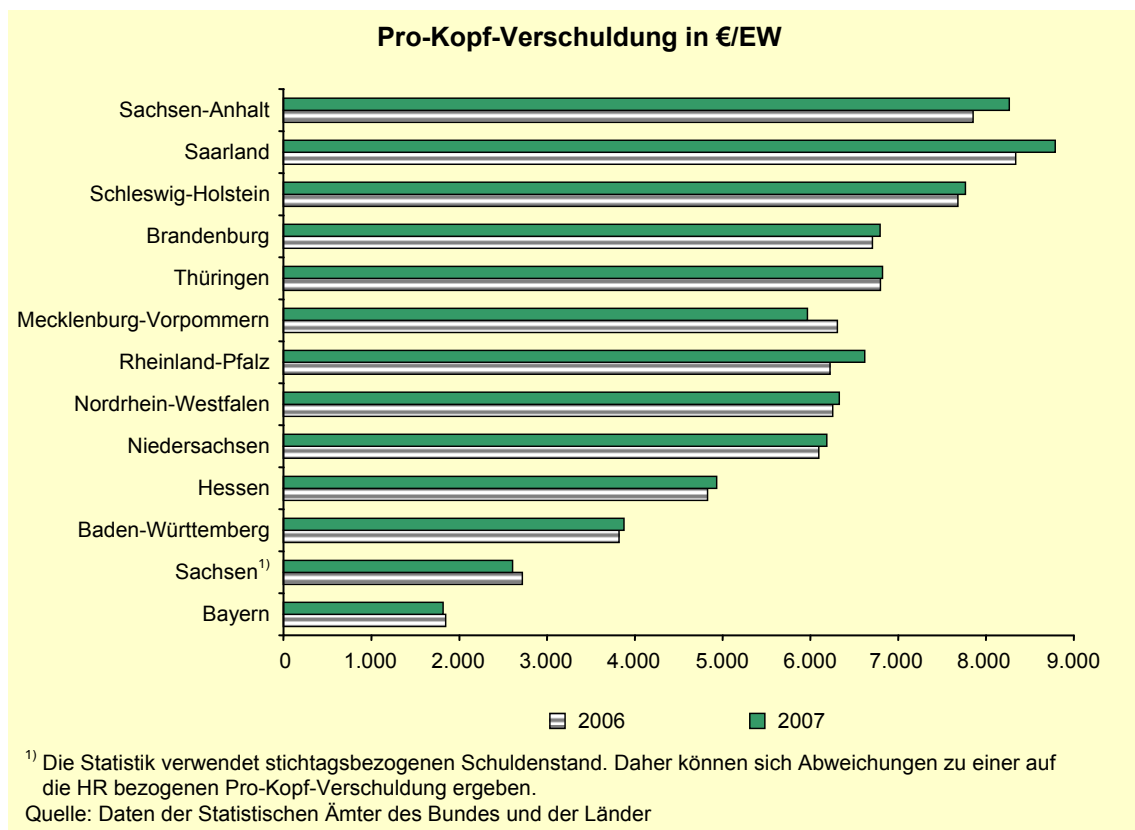
Im HG 2009/2010 ist die Regelung sogar erweitert worden. Danach sind die eingehenden Einnahmen aus Kreditaufnahmen nicht mehr nur auf das folgende Haushaltsjahr beschränkt, sie umfassen zeitlich unbeschränkt alle nachfolgenden Jahre. Die Regelung in zukünftigen HG sollte überdacht werden.

Eine wirtschaftliche Alternative zum Vorgehen des SMF kann auch der SRH nicht benennen. Durch das Vorgehen des SMF werden rein rechnerisch ermittelte Beträge, denen zunächst keine echten Einnahmen gegenüberstehen, eingebucht. Das kamerale Haushaltswesen erlaubt jedoch nur die Berücksichtigung tatsächlicher Einnahmen und Ausgaben. Der Konflikt zwischen haushaltsrechtlich zulässiger und wirtschaftlicher Abwicklung wird sich aus unserer Sicht mit dem kameralistischen Rechnungswesen nicht lösen lassen.

Um zukünftig ohne Nettokreditaufnahmen auszukommen und um langfristig Schulden tilgen zu können, muss das Ausgabenniveau des Freistaates strukturell an die Einnahmesituation, d. h. sinkende Solidarpaktmittel und Einnahmen aus dem Länderfinanzausgleich, angepasst werden. Erschwerend kommt die Unsicherheit bezüglich der Dauer und Auswirkung der gegenwärtigen globalen Finanz- und Wirtschaftskrise hinzu. Grundsätzlich ist davon auszugehen, dass es sich bei den Hj. 2007 und 2008 bezüglich der hohen Einnahmen aus Steuern und steuerinduzierten Einnahmen um Ausnahmejahre handelt, die sich in absehbarer Zeit nicht wiederholen werden.

Mit der Bildung einer Haushaltsausgleichsrücklage im Hj. 2006 und weiteren Zuführungen in den Hj. 2007 und 2008 befindet sich der Freistaat nach Auffassung des SRH auf dem richtigen Weg, um in konjunkturell schwächeren Zeiten Haushaltsschwankungen ohne Nettokreditaufnahme ausgleichen zu können. Diese Gelder dürfen nicht für zu-

sätzliche Ausgaben in den Ressorts, wie beispielsweise die Rückforderung von EU-Mitteln wegen nicht zweckentsprechender Verwendung oder die Verteuerung von Baumaßnahmen, aufgebraucht werden, noch bevor die rückläufigen Steuereinnahmen durch die globale Wirtschaftskrise den Haushaltsausgleich ohne Kreditaufnahmen und das Ziel einer konstanten Pro-Kopf-Verschuldung gefährden.



Schon seit Jahren hält der Freistaat Sachsen die zweitniedrigste Pro-Kopf-Verschuldung im Ländervergleich nach Bayern und die Spitzenposition im Vergleich der neuen Länder.

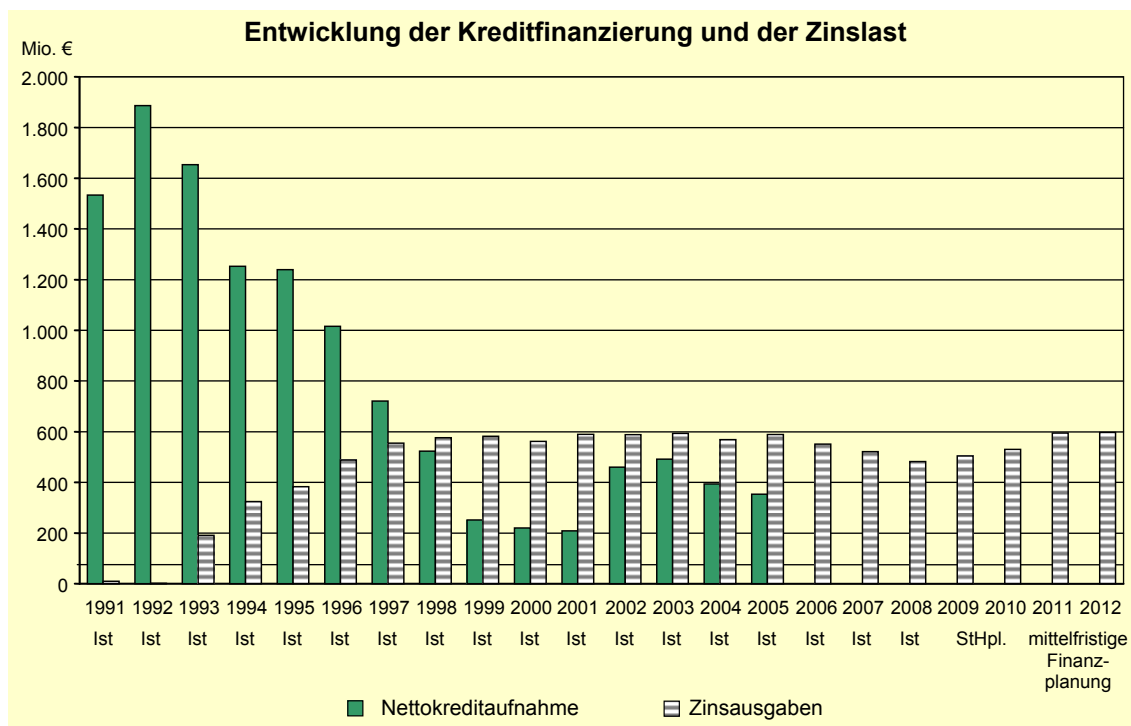
Während in den vergangenen Jahren die Pro-Kopf-Verschuldung Jahr für Jahr anstieg, ging sie erstmalig 2006 in Bayern und Hessen und 2007 in Bayern und Mecklenburg-Vorpommern zurück. In den Jahren 2006 und 2007 wurden in einigen Ländern zum ersten Mal Schulden getilgt. Während die Länder Bayern und Mecklenburg-Vorpommern in beiden Jahren tilgten, konnte Hessen dies nur in 2006 und Thüringen erstmalig in 2007.

In Sachsen ist die Pro-Kopf-Verschuldung seit 2005 mit 2.849 €/EW konstant geblieben. Dies resultiert aus der Tilgung von Schulden in den Hj. 2006 bis 2008. Die Auswirkungen auf die Pro-Kopf-Verschuldung sind abhängig von den Bevölkerungszahlen. Dabei muss auch berücksichtigt werden, dass in einigen wenigen Bundesländern entgegen dem Trend steigende Bevölkerungszahlen zu verzeichnen sind.

Ein schneller Schuldenabbau insbesondere bei den Ostländern wird dem Solidaritätsgedanken des Solidarpaktes am ehesten gerecht, da nur ein schuldenfreier Haushalt selbsttragend und damit unabhängig von den Geberländern sein kann.

4 Zinsbelastung

Durch die Aufnahme von Schulden geht der Freistaat langfristige Verpflichtungen zur Zahlung von Zinsen ein. Dadurch werden Haushaltsmittel über Jahrzehnte gebunden.



Die Zinszahlungen haben in den letzten fünf Jahren jährlich Haushaltsmittel in Höhe von durchschnittlich 3,5 % der bereinigten Ausgaben gebunden. Im Hj. 2008 musste der Freistaat Zinszahlungen in Höhe von 481,5 Mio. € an die Kreditgeber leisten. Sie lagen damit 39,4 Mio. € unter denen des Vorjahres und 133,8 Mio. € unter den geplanten Zinsausgaben.

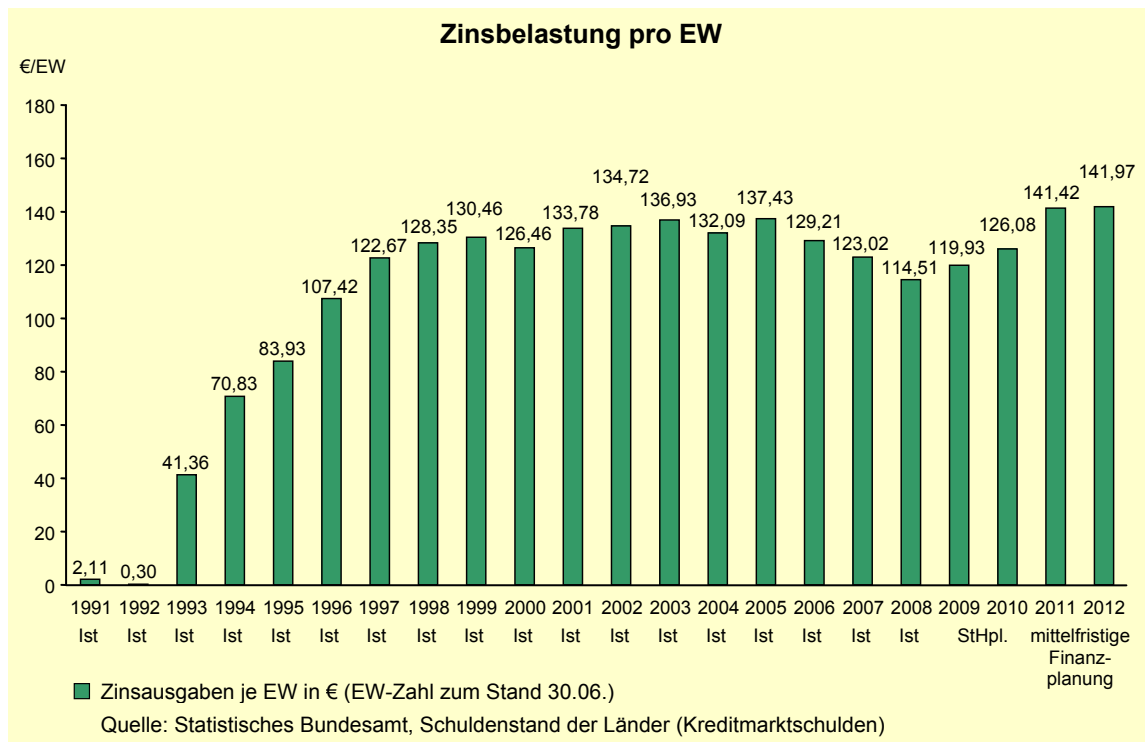
Zinsausgaben an den Kreditmarkt	2004 Ist	2005 Ist	2006 Ist	2007 Ist	2008 Ist	2009 StHpl.	2010 StHpl.	2011 mittelfristige Finanzplanung	2012 mittelfristige Finanzplanung
in Mio. €									
Ausgaben in OGr. 57	568,9	588,7	550,7	520,9	481,5	504,3	530,2	594,7	597,0
Anteil an den flutbereinigten Ausgaben in % (Zinslastquote)	3,8	3,9	3,5	3,4	3,0	3,1	3,2	3,7	3,7
Zinsausgaben je EW Sachsens in €	132,09	137,43	129,21	123,02	114,51	119,93	126,08	141,42	141,97

Das SMF begründet die niedrigen Zinszahlungen mit den anhaltend guten Zinskonditionen. Aufgrund der guten Kassenlage wurden vom SMF haushaltmäßige Kredite noch nicht am Kapitalmarkt aufgenommen bzw. entsprechende Umschuldungen nicht vorgenommen.

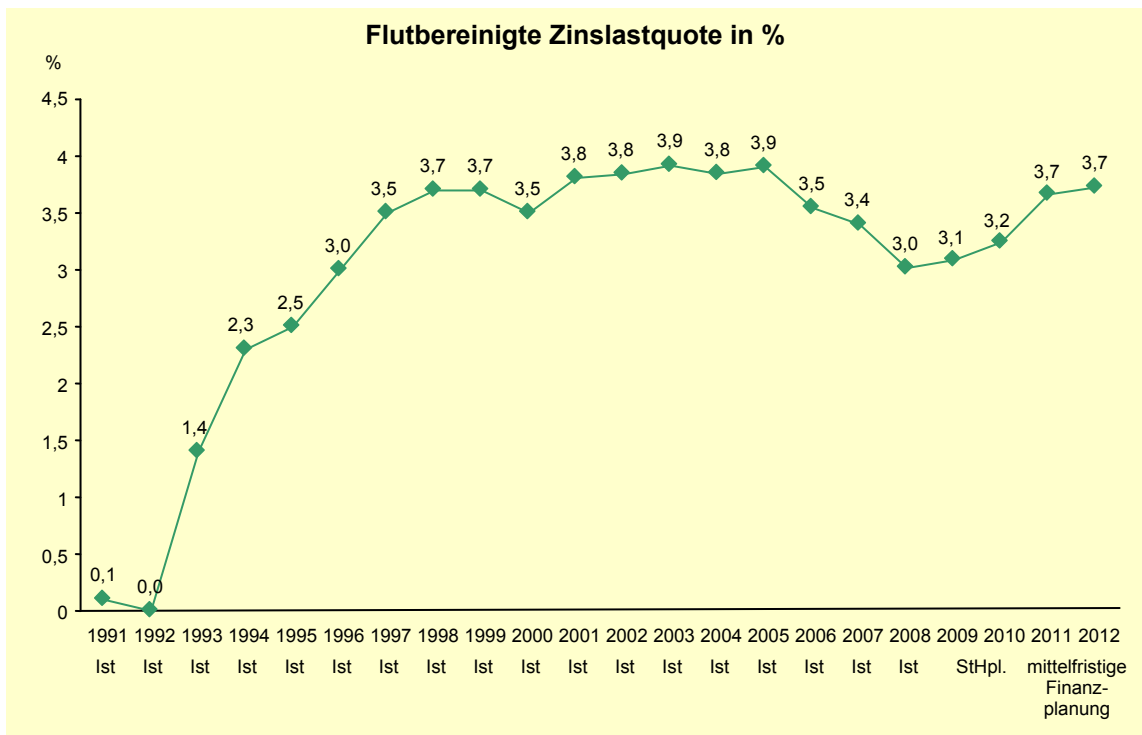
In den nächsten Jahren muss der Freistaat umfangreiche Kredite tilgen. Zur Tilgung werden wiederum neue Kredite erforderlich. Dabei ist der Freistaat von den Zinskonditionen des internationalen Kreditmarktes abhängig. Wohin sich die Zinsen entwickeln werden, lässt sich unter der gegebenen Situation einer globalen Finanz- und Wirtschaftskrise nicht abschätzen.

Die wirksamste Absicherung gegen das Risiko steigender Zinslasten bleibt nach Auffassung des SRH der Schuldenabbau.

Die Entwicklung der Zinsbelastung pro EW Sachsens ist nachfolgend dargestellt.



Mit 123 €/EW weist Sachsen nach Bayern mit 79 €/EW die niedrigsten Zinsen pro EW aus. Sie liegen damit weit unter dem Durchschnitt der Flächenländer von 223 €/EW. Die Annahme steigender Zinsen und eine rückläufige Bevölkerungsentwicklung führen zu deutlich steigenden Zinsbelastungen pro EW im Freistaat Sachsen. Mittelfristig rechnet das SMF mit 142 €/EW. Da die mittelfristige Finanzplanung bis 2012 durch die Finanz- und Wirtschaftskrise überholt ist, könnte die Zinsbelastung pro EW noch stärker steigen als bisher angenommen.



Sachsen hat mit 3,4 % nach Bayern mit 2,7 % die niedrigste Zinslastquote. Auch hier liegt Sachsen weit unter dem Bundesdurchschnitt von 7,2 %.

Auch bei der Zinslastquote (Anteil der Zinsen an den flutbereinigten Ausgaben) rechnet das SMF mittelfristig mit einem Anstieg. Obwohl das im HG 2009/2010 festgeschriebene Verbot der Nettokreditaufnahme und die geplante Fortführung der Nettotilgung die Zinslastquote positiv beeinflusst und einem stärkeren Anstieg entgegenwirkt, wird eine Senkung der Zinsausgaben und der Zinslastquote angesichts der Wirtschaftssituation in Deutschland schwierig werden. Insbesondere die Aufgabe des Freistaates, die Ausgaben der Einnahmesituation anzupassen, führt zwangsläufig zu einer höheren Zinslastquote. Eine Senkung der Zinsausgaben durch einen Schuldenabbau über die Planansätze hinaus wird aufgrund wegbrechender Steuereinnahmen in absehbarer Zeit nicht möglich sein. Die Folge wird eine Verschiebung der Mittelbindung für Zinsverpflichtungen zuungunsten der frei verfügbaren Landesmittel und damit der finanzpolitischen Gestaltungsfreiräume sein.

5 Neue Verschuldungsregeln im Ergebnis der Föderalismusreform II

Mit Beschluss vom 05.03.2009 hat die Föderalismuskommission II ihre Maßnahmen zur Reform der Bund-Länder-Finanzbeziehungen verabschiedet. Wesentlicher Bestandteil ist eine neue Schuldenregel für Bund und Länder mit den entsprechenden Änderungen des GG vom Juli dieses Jahres. Diese orientiert sich nicht mehr an dem unzulänglichen kameralen Investitionsbegriff und den dehnbaren Ausnahmeregelungen, sondern an langfristig tragfähigen Haushalten und sinkender Schuldenstandsquote.

Die bisherige Schuldenregel führte zu einem gesamtdeutschen Schuldenberg von 1,5 Billionen € und einem Anstieg der Schuldenstandsquote in den letzten 40 Jahren auf über 60 %. Ein Schuldenabbau wurde praktisch nicht betrieben. Infolgedessen gab es in einigen Ländern Haushaltsnotlagen und nicht mehr verfassungsgemäße Haushalte. Der finanzpolitische Handlungsspielraum wurde bei Bund, Ländern und Kommunen

stark eingeeengt. In der Gesetzesbegründung führt die Kommission aus, dass sich die wirtschaftlichen und institutionellen Rahmenbedingungen zwischen der letzten Finanzverfassungsreform und heute erheblich verändert haben. Neben den Kreditmarktschulden sind implizite Schulden in erheblichem Umfang aufgelaufen und der demografische Wandel mit seinen Folgen erfordert eine Neuorientierung bei der intergenerativen Lastenverteilung. Ferner heißt es in der Begründung, dass die Globalisierung der Weltwirtschaft die Wirksamkeit einer einzelvolkswirtschaftlichen Fiskalpolitik erheblich einschränkt und europarechtliche Vorgaben, insbesondere der Europäische Stabilitäts- und Wachstumspakt beachtet werden müssen.

Zukünftig sind die Einnahmen und Ausgaben grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen. Während der Bund in konjunkturellen Normallagen eine Kreditaufnahme von 0,35 % zum nominalen Bruttoinlandprodukt tätigen darf, haben die Länder diesen Spielraum nicht. Diese sog. „Strukturkomponente“ der Schuldenregelung soll dem Bundesgesetzgeber Spielraum für qualitativ hochwertige Investitionen bzw. Maßnahmen zur dauerhaften Stärkung des Wachstums und einer nachhaltigen wirtschaftlichen Entwicklung ermöglichen. Kreditaufnahmen aus konjunkturellen Gründen oder in Notsituationen wie Naturkatastrophen sind für Bund und Länder weiterhin möglich. Dabei sind Kreditaufnahmen in Notsituationen nur in Verbindung mit einem entsprechenden Tilgungsplan erlaubt. Insbesondere ermöglicht die strenge Regelung keine weit gefasste Auslegung mehr, wie bisher die Begrifflichkeit der Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts. Bei konjunkturell bedingten Kreditaufnahmen muss sichergestellt sein, dass auch in konjunkturellen Aufschwungzeiten entsprechende Überschüsse zum Ausgleich vorgesehen werden.

Während für den Bund die Einrichtung eines Kontroll- bzw. Ausgleichskontos zur Verhinderung von Missbrauch der Konjunkturkomponente erforderlich ist, müssen die Länder den Ausgleich der konjunkturbedingten Kreditaufnahmen durch konjunkturbedingte Überschüsse (Wahrung der symmetrischen Berücksichtigung der konjunkturellen Situation) in ihren Landesgesetzen eigenverantwortlich regeln.

Um der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung der EU und dem Begriff des Finanzierungssaldos des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakts möglichst zu entsprechen, werden die Ausgaben und die Einnahmen des Bundes um bestimmte finanzielle Transaktionen (Ausgaben um die Ausgaben für den Erwerb von Beteiligungen, für Tilgungen an den öffentlichen Bereich und für Darlehensvergaben sowie Einnahmen um die Einnahmen aus der Veräußerung von Beteiligungen, aus der Kreditaufnahme beim öffentlichen Bereich und um Darlehensrückflüsse) bereinigt. Für die Länder ist eine entsprechende Regelung nicht vorgesehen, die Umsetzung obliegt wiederum ihrer Eigenverantwortung.

Während der Bund die neue Schuldenregel ab 2011 mit einer Übergangsfrist bis 2016 anwenden will, in der Abweichungen aufgrund der Finanz- und Wirtschaftskrise noch möglich sind, sollen die Länder die Regel erst ab 2020 umsetzen.

Damit die hochverschuldeten Länder Berlin, Bremen, Saarland, Schleswig-Holstein und Sachsen-Anhalt ab 2020 die neue Schuldenregel einhalten können, erhalten sie von 2011 bis 2019 Konsolidierungshilfen in Höhe von zusammen 800 Mio. € pro Jahr zum vollständigen Abbau ihrer strukturellen Finanzierungsdefizite. Die Lasten werden je zur Hälfte vom Bund und von den Ländern getragen.

Zur Vermeidung künftiger Haushaltsnotlagen wollen Bund und Länder einen „Stabilitätsrat“ einrichten. Der Rat wird sich aus den Finanzministern von Bund und Ländern und dem Bundesminister für Wirtschaft und Technologie zusammensetzen. Der Stabilitäts-

rat hat die Einhaltung der Kreditaufnahmen sowie die Haushalte von Bund und Ländern anhand von Kennzahlen und der Finanzplanung zu kontrollieren. Näheres regelt der neu eingerichtete Art. 109 a GG mit entsprechendem Ausführungsgesetz. Im Fall einer drohenden Haushaltsnotlage wird der Stabilitätsrat mit der betroffenen Gebietskörperschaft einen Sanierungsplan vereinbaren und dessen Einhaltung überwachen. Zusätzlich soll durch die Veröffentlichungspflicht aller Beschlüsse und Beratungsunterlagen des Stabilitätsrates Druck auf die Einhaltung der neuen Verschuldungsregeln erzeugt werden.

Vom Bundeskabinett wurden die Vorschläge der Föderalismuskommission II am 11.03.2009 zustimmend zur Kenntnis genommen. Das Gesetzgebungsverfahren wurde im Juli 2009 abgeschlossen. Die Regelungen müssen nun noch von den Bundesländern entsprechend auf die Landesgesetzgebung übertragen werden.

Die neuen Schuldenregeln werden nicht durchweg positiv gesehen. Kritiker bemängeln besonders die eingeschränkte Handlungsfähigkeit des Bundes und der Länder. Aus unserer Sicht schränkt der von Bund, Ländern und Kommunen aufgehäufte Schuldenberg von derzeit 1,5 Billionen € die Handlungsfähigkeit allerdings ungleich mehr ein und lässt kaum Alternativen zu einem strikten Schuldenverbot zu.

6 Fazit

Die gegenwärtige Finanz- und Wirtschaftskrise zeigt auf, wie wichtig tragfähige öffentliche Haushalte sind. Nicht nur eine wirksame Regelung zur Verschuldungsbegrenzung ist dafür erforderlich, sondern auch Regelungen, die in wirtschaftlich guten Jahren zum Abbau der Staatsverschuldung zwingen. Auch die EU will trotz Krise einen verbindlichen Zeitplan zum Abbau nationaler Haushaltsdefizite festlegen.

Aufgrund der dramatischen demografischen Entwicklung in Sachsen, sinkender Solidarpaktmittel und einem Rückgang der EU-Förderung ist die Neuregelung des § 18 SÄHO mit einem Verschuldungsverbot und Ausnahmen in engen Grenzen bei gleichzeitiger verbindlicher Tilgungsplanung zu begrüßen.

Der SRH empfiehlt mit der Änderung des GG im Ergebnis der Föderalismusreform II, die entsprechenden landesrechtlichen Regelungen des Verschuldungsverbotes in der Verfassung des Freistaates Sachsen festzuschreiben.

Darüber hinaus regt der SRH nochmals an, auch die umfangreichen Sonderkreditermächtigungen und das Notbewilligungsrecht des SMF im HG der aktuellen Entwicklung anzupassen und damit die Stellung des Landtags zu stärken (vgl. Beitrag Nr. 1).

Ziel sollte in den nächsten Jahren der zügige Schuldenabbau sein. Die Beibehaltung einer konstanten Pro-Kopf-Verschuldung reicht nicht. Anders läuft der Freistaat Gefahr, dass die immer prekärer werdende Einnahmesituation zukünftig Schuldentilgungen verlangsamt oder unmöglich macht.

Der Gesetzgeber sollte sicherstellen, dass in Zeiten knapper Einnahmen das Verschuldungsverbot nicht umgangen wird, indem z. B. sich bei dem Vermögen der Nebenhaushalte, insbesondere bei den Versorgungsrücklagen und dem Generationenfonds, bedient wird oder die Verschuldung über Nebenhaushalte erfolgt.

Aus Sicht des SRH ist es mit der neuen Verschuldungsregel umso wichtiger, weiterhin ausreichend Vorsorge vor finanziellen Risiken zu treffen.

Der SRH hält es für sinnvoll, in der mittelfristigen Finanzplanung auch die langfristige mögliche Entwicklung der Einnahmen und die notwendige Anpassung der Ausgaben in einem Korridor darzustellen. Daraus abgeleitet könnten Szenarien mit erforderlichen Maßnahmen zur Beibehaltung des politischen Ziels einer konstanten Pro-Kopf-Ver-schuldung entwickelt werden. Für die Zinsentwicklung könnten ebenso Szenarien ent-wickelt werden, die die mögliche Anpassung der Zinskonditionen der Banken an die gestiegenen Kreditmarktrisiken darstellen.

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

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

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

Dennoch liefert die Vermögensrechnung des Hj. 2007 bereits einen guten Gesamtüberblick über die Vermögenslage des Freistaates. Bei der Gliederung der Vermögensrechnung und bei der Bewertung der Positionen hat sich das SMF an die Vorschriften des HGB für große Kapitalgesellschaften angelehnt.

	01.01.2007	31.12.2007
	in €	
Vermögen		
A. Sachvermögen	9.124.935.710,53	9.534.130.181,67
I. Grundvermögen für eigene Zwecke	5.054.938.214,96	5.380.198.505,80
II. Straßeninfrastrukturvermögen	4.069.997.495,57	4.153.931.675,87
B. Finanzvermögen	7.280.350.355,75	9.510.960.802,73
I. Beteiligungen	5.804.000.590,83	5.899.107.466,77
II. Stiftungsvermögen	52.560.848,72	53.055.403,04
III. Sondervermögen	221.936.000,65	912.599.246,37
IV. Ansparungen für Pensionsverpflichtungen	365.111.057,23	612.803.744,71
V. Rücklagen	415.988.128,05	1.606.159.109,23
VI. Ausleihungen	420.753.730,27	427.235.832,61
C. Forderungen	1.470.032.037,38	1.390.581.884,74
I. Offene Sollstellungen der Kasse	570.403.633,35	566.764.975,93
II. Steuerforderungen	70.188.120,20	95.809.997,41
III. Forderungen aus Zuweisungen, Erstattungen, Transfers	462.670.099,73	355.699.500,00
IV. Forderungen gegenüber Beteiligungen	329.284.861,16	328.208.442,82
V. Sonstige Forderungen	37.485.322,94	44.098.968,58
D. Kassenbestand	558.003.611,19	2.019.848.514,82
Summe Vermögen	18.433.321.714,85	22.455.521.383,96

Schulden		
A. Kapitalmarktschulden	11.591.655.575,51	11.063.975.163,62
I. Landesschatzanweisungen	1.748.298.086,37	1.748.298.086,37
II. Schuldscheindarlehen	9.843.357.489,14	9.315.677.077,25
B. Kassenverstärkungsmittel	897.136.168,47	2.122.123.365,23
I. Kassenverstärkungskredite von Kreditinstituten	0,00	0,00
II. Kassenmittel von Rücklagen, Sondervermögen, Ansparungen für Pensionsverpflichtungen	890.852.560,80	2.104.286.111,73
III. Kassenmittel von Sonstigen	6.283.607,67	17.837.253,50
C. Zahlungsverpflichtungen der Altersversorgung	17.081.439.715,00	17.578.473.939,00
I. Pensionsverpflichtungen	6.406.439.715,00	7.110.473.939,00
II. Zahlungsverpflichtungen aus dem Anspruchs- und Anwartschaftsüberführungsgesetz	10.675.000.000,00	10.468.000.000,00
D. Verbindlichkeiten	1.050.559.822,85	1.330.036.078,95
I. Steuerverbindlichkeiten	16.719.929,37	16.679.370,94
II. Verbindlichkeiten aufgrund Fördermittelbescheide	815.450.447,46	1.036.318.690,45
III. Verbindlichkeiten gegenüber Beteiligungen	94.423.126,38	107.277.000,98
IV. Verbindlichkeiten aus durchlaufenden Geldern	123.966.319,64	169.761.016,58
Summe Schulden	30.620.791.281,83	32.094.608.546,80

Zum 31.12.2007 ergibt sich zwischen den Vermögenswerten und den Schulden des Freistaates eine Deckungslücke von 9.639 Mio. €. Wesentliche Bestandteile des Vermögens zum 31.12.2007 sind das Sachvermögen (9.534 Mio. €) und das Finanzvermögen (9.511 Mio. €). Bei den Schulden nehmen die Zahlungsverpflichtungen der Altersversorgung mit 17.578 Mio. € und die Kapitalmarktschulden in Höhe von 11.064 Mio. € den größten Anteil ein. Allein aus der Differenz der Ansparungen für die Pensionsverpflichtungen und den Zahlungsverpflichtungen für Pensionen ergibt sich eine Deckungslücke von 6.498 Mio. €.

Sachvermögen

Im Sachvermögen sind das Grundvermögen des Freistaates, das der Wahrnehmung der Verwaltungsaufgaben dient, und das Straßeninfrastrukturvermögen des Freistaates jeweils mit Flurstücken, Bauwerken und Anlagen im Bau enthalten.

Wesentliche Teile des Sachvermögens spiegeln sich allerdings nicht im Sachvermögen, sondern im Finanzvermögen wider. Beispielsweise werden das dem Staatsbetrieb Sachsenforst wirtschaftlich zugeordnete Waldvermögen des Freistaates und die dem Staatsbetrieb Landestalsperrenverwaltung zugeordneten Grundstücke und Anlagen bei den Betrieben bilanziert. Diese beiden Betriebe weisen zum 31.12.2007 insgesamt Sachanlagevermögen in Höhe von 1.809 Mio. € Sachanlagen aus.

Finanzvermögen

Das Finanzvermögen umfasst in der Position Beteiligungen Unternehmen des bürgerlichen Rechts, Anstalten und Körperschaften des öffentlichen Rechts, Staatsbetriebe sowie Einrichtungen, die wie Staatsbetriebe behandelt werden. Die Erfassung in der Vermögensrechnung erfolgt mit dem Eigenkapitalanteil des Freistaates einschließlich des Anteils am eigenkapitalähnlichen Sonderposten aus investiven Zuweisungen und Zuschüssen. Der ausgewiesene Anteil an den Staatsbetrieben beträgt 2.684 Mio. € und nimmt 45,5 % der Beteiligungen ein. Der Anteil der Beteiligungen an Unternehmen des öffentlichen Rechts beträgt 33,4 % (1.968 Mio. €) und an Unternehmen des privaten Rechts 21,1 % (1.247 Mio. €).

Der SRH hat schon mehrfach darauf hingewiesen, dass er die Abbildung der Staatsbetriebe als Beteiligung des Freistaates kritisch sieht. Staatsbetriebe sind Einrichtungen ohne eigene Rechtspersönlichkeit. Das in ihren Bilanzen auf der Aktivseite abgebildete Vermögen ist Eigentum des Freistaates. Die gewählte Darstellung beeinträchtigt die Transparenz der Vermögensrechnung. Immerhin kann es sich bei dem auf die Staatsbetriebe zugeordneten Vermögen um erhebliche Größenordnungen handeln (s. o.). Die Position Finanzvermögen nimmt in der Vermögensrechnung des Freistaates eine Größenordnung ein, die die tatsächlichen Verhältnisse verzerrt und die eigentlichen Vermögenspositionen, z. B. das Grundvermögen, zu gering ausweist. Unter Beachtung der Rechtsstellung der Staatsbetriebe bietet die Konsolidierung der Abschlüsse aus unserer Sicht eine bessere Transparenz.

Einen weiteren wesentlichen Bestandteil des Finanzvermögens stellen die Rücklagen des Freistaates dar. In der Vermögensrechnung werden die Ansparungen für Pensionsverpflichtungen des Freistaates von den übrigen Rücklagen getrennt ausgewiesen. Ansparungen für Pensionsverpflichtungen (Generationenfonds und Versorgungsrücklage) bestehen zum 31.12.2007 in Höhe von insgesamt 613 Mio. €. Der SRH befürwortet die gesonderte Ausweisung dieser Mittel. In Hinblick auf die intergenerative Gerechtigkeit müssen diese Ansparungen unantastbar sein. Um einen Rückgriff auf diese Mittel zu vermeiden, hatte der SRH bereits in seinem letzten Jahresbericht vorgeschlagen, die ausschließlich zweckentsprechende Verwendung des Sondervermögens „Versorgungsrücklage“ und der Mittelansparungen des „Generationenfonds“ verfassungsrechtlich zu verankern.

Für die übrigen Rücklagen weist das SMF zum 31.12.2007 insgesamt einen Bestand von 1.606 Mio. € aus. Gegenüber dem 01.01.2007 bedeutet das eine Erhöhung um 1.190 Mio. €, die insbesondere auf die Zuführung zur Bürgschaftssicherungsrücklage in Höhe von 832 Mio. € für die Solvenzsicherung der Sachsen LB zurückzuführen ist. Die Rücklage für Zahlungen aus dem kommunalen Finanzausgleich wurde wegen erwarteter Erhöhungen der Abrechnungsbeträge um 249 Mio. € und die Kassenverstärkungs- und Haushaltsausgleichsrücklage um 120 Mio. € erhöht.

Die einzelnen Rücklagen stellen sich wie folgt dar:

	01.01.2007	31.12.2007
	in €	
1. Bürgschaftssicherungsrücklage	58.187.663,43	890.187.663,43
<i>Wohnungsbaudarlehen</i>	58.187.663,43	58.187.663,43
<i>Sachsen LB</i>	0,00	832.000.000,00
2. Kassenverstärkungs- und Haushaltsausgleichsrücklage	123.889.789,62	243.889.789,62
3. FAG Rücklage (Rückstellung für Istabrechnung vorangegangener Ausgleichsjahre gem. § 2 Abs. 3 FAG)	130.000.000,00	379.000.000,00
4. Budgetausgleichsfonds Forst	34.010.675,00	32.957.056,18
5. Rücklage zur Weitergabe von Wohngeldeinsparungen des Landes durch Hartz IV	69.900.000,00	58.100.000,00
6. Investive Rücklage der TU Dresden	0,00	2.024.600,00
Summe Rücklagen	415.988.128,05	1.606.159.109,23

Der Bestand der Sondervermögen des Freistaates hat sich im Hj. 2007 um 691 Mio. € auf insgesamt 913 Mio. € erhöht. Die Erhöhung ergibt sich maßgeblich aus der Einrichtung des Sondervermögens „Aufbauhilfefonds Sachsen 2002“. Diesem Fonds wurden 2007 die Mittel des aufgelösten nationalen Solidaritätsfonds „Aufbauhilfe“ zugeführt. Die

Mittel dienen der Beseitigung der Schäden des Augusthochwassers 2002. Der Bestand zum 31.12.2007 betrug 658 Mio. €.

Die Darlehensforderungen des Freistaates werden als Ausleihungen im Finanzvermögen ausgewiesen. Die Vermögensrechnung enthält eine ausführliche Übersicht über ausgereichte Darlehen einschließlich der betreffenden Haushaltsstelle. Wir regen an, wie z. T. bereits erfolgt, Datumsangaben zu den Verträgen bzw. zu den zugrunde liegenden Programmen aufzunehmen, um eine bessere Nachvollziehbarkeit zu erreichen.

Forderungen

Bei den Forderungen handelt es sich um Ansprüche des Freistaates gegenüber Dritten, deren Gegenleistung (Bezahlung) noch aussteht. Die Erfassung von Forderungen erfolgt handelsrechtlich zum Zeitpunkt der Entstehung des Anspruchs. In der Kameralistik ist dagegen die Kassenwirksamkeit entscheidend für die Einbuchung einer Sollstellung. Da die Vermögensrechnung auf der Grundlage des kameralistischen Staatshaushaltes erstellt wird, kann eine vollständige Abbildung der Forderungen systembedingt nicht gewährleistet werden.

In die Vermögensposition sind die gesamten offenen Sollstellungen der Kasse eingeflossen. Zusätzlich wurden Steuerforderungen, die zum 31.12.2007 zu 98 % aus rückständigen Steuerforderungen bestehen, Forderungen aus Zuweisungen, Erstattungen und Transfers gegenüber der EU aus der Vorfinanzierung der EU-Strukturfonds, Forderungen gegenüber Beteiligungen und sonstige von den Ressorts gemeldete Ansprüche aufgenommen. Für diese Positionen gab es keine Sollstellungen bei den Kassen.

Die offenen Sollstellungen werden zum Nennbetrag ausgewiesen. Eine Wertberichtigung unter Berücksichtigung von Ausfallrisiken erfolgte nicht. Die Prüfungserfahrungen des SRH haben gezeigt, dass zumindest Teile der Forderungen des Freistaates risikobehaftet sind. Wir halten Wertabschläge für zweifelhafte Forderungen für angebracht. Gegebenenfalls sollte über Abfragen bei den Ressorts ein durchschnittliches Ausfallrisiko ermittelt werden. So könnte der Forderungsbestand pauschal wertberichtigt werden. Die Notwendigkeit eines Korrekturbedarfs zeigt sich schon daran, dass bei den rückständigen Steuerforderungen (94 Mio. €) beispielsweise rd. 70 % Abschläge berücksichtigt wurden. Auch für die verschiedenen Forderungen der Ressorts außerhalb der Kassensollstellung sollten gemäß Bewertungsvorgabe des SMF Wertberichtigungen vorgenommen werden.

Bei den Forderungen gegenüber Beteiligungen schlagen wir vor, die Gliederung zu überdenken. Dort werden zum 31.12.2007 92 % der Vermögensposition in den Sonstigen Forderungen (301 Mio. €) ausgewiesen.

	01.01.2007	31.12.2007
	in €	
Forderungen gegenüber Beteiligungen	329.284.861,16	328.208.442,82
1. Zinsforderungen	2.444.775,55	2.619.010,50
2. Forderungen aus nicht verwendeten Investitionszuschüssen	16.665.377,58	24.235.749,79
3. Forderungen aus Gewinnausschüttungen	7.881.517,19	0,00
4. Forderungen aus nicht verwendeten Verlustzuschüssen	1.434,03	66.381,28
5. Sonstige Forderungen	302.291.756,81	301.287.301,25

Diese Darstellung ist nicht sehr aussagefähig.

Die Position „Sonstige Forderungen“ beinhaltet in Höhe von 231,4 Mio. € Forderungen gegenüber den unmittelbaren Beteiligungsunternehmen, im Wesentlichen sind dies Forderungen gegenüber der SAB, der Mitteldeutschen Flughafen AG, der DEGES und der Sächsischen Lotto-GmbH. Die Forderungen gegenüber der SAB (74,1 Mio. €) setzen sich aus Treuhandverbindlichkeiten und Zuschussrückforderungen zusammen. Bei der Mitteldeutschen Flughafen AG (66 Mio. €) handelt es sich um nicht verbrauchte Südbahnmittel sowie Zuführungen für Investitionen, bei der DEGES (74,8 Mio. €) um Verpflichtungen aus Mittelzuweisungen des Freistaates Sachsen und bei der Sächsischen Lotto-GmbH (13,4 Mio. €) um offene Restabführungen. Die übrigen sonstigen Forderungen gegenüber Beteiligungen betreffen die Anstalten des öffentlichen Rechts sowie die Staatsbetriebe.

Kassenbestand

Im Kassenbestand sind die den Rücklagen, Sondervermögen und Fonds haushaltsmäßig zugeführten Mittel und die Gelder der Staatsbetriebe und Einrichtungen, für die die Hauptkasse die Kassengeschäfte erledigt, enthalten. Diese Mittel stehen dem Freistaat grundsätzlich im Liquiditätsmanagement zur Verfügung. Allerdings besteht in gleicher Höhe eine Zahlungsverpflichtung des Freistaates an die Sondervermögen, Rücklagen, Fonds und Einrichtungen. Aus diesem Grund wurde korrespondierend in die Vermögensrechnung unter den Schulden die Position Kassenverstärkungsmittel aufgenommen.

Der Anstieg des Kassenbestandes im Hj. 2007 ergibt sich insbesondere aus den Zuführungen an die Sondervermögen und Rücklagen. Die dem Freistaat zur Verfügung stehenden Kassenverstärkungsmittel liegen zum 31.12.2007 über dem Kassenbestand des Freistaates.

Dem dargestellten Vermögen des Freistaates stehen Schulden und Zahlungsverpflichtungen gegenüber. Dabei machen Zahlungsverpflichtungen der Altersversorgung mit 55 % den größten Anteil aus.

Kapitalmarktschulden

Kapitalmarktschulden ergeben den zweitgrößten Block der Verpflichtungen des Freistaates. In der Vermögensrechnung werden die zum Stichtag tatsächlich aufgenommenen Schulden abgebildet. Zur haushaltsmäßigen Verschuldung verweisen wir auf den Beitrag Staatsschulden.

Kassenverstärkungsmittel

Dazu vgl. unsere Ausführungen zum Kassenbestand.

Zahlungsverpflichtungen der Altersversorgung

In der Vermögensrechnung werden zum 31.12.2007 Pensionsverpflichtungen in Höhe von 7.110 Mio. € und Zahlungsverpflichtungen aus dem AAÜG in Höhe von 10.468 Mio. € ausgewiesen. Bei den Verpflichtungen handelt es sich im kaufmännischen Sinne um Rückstellungen. Die Pensionsverpflichtungen wurden durch ein versicherungsmathematisches Gutachten ermittelt. In der Vermögensrechnung sind die Verpflichtungen mit ihrem Teilwert angegeben, der Kapitalisierungszinssatz beträgt 4,75 %.

Korrespondierend zu den Pensionslasten sind die für diese Zwecke angesparten Vermögenswerte Ansparungen für Pensionsverpflichtungen mit einem Bestand zum 31.12.2007 in Höhe von 613 Mio. € zu sehen.

Die Zahlungsverpflichtungen aus dem AAÜG wurden im Rahmen einer vom Freistaat in Auftrag gegebenen Studie ermittelt. In der Studie wurde mit einer Modellrechnung der Barwert der AAÜG-Zahlungen bis zum Jahr 2050 errechnet.

Der SRH regt an, bei den Zahlungsverpflichtungen der Altersversorgung zusätzlich zu überdenken, die Zahlungsverpflichtungen des Freistaates aus Alterteilverträgen aufzunehmen, wie es bereits z. T. bei den Nebenhaushalten erfolgt.

Aus unserer Sicht ist die Behandlung der Zahlungsverpflichtungen der Altersversorgung in den Nebenhaushalten ungenügend geregelt. Bei den Pensionsverpflichtungen gibt es beispielsweise unterschiedliche Vorgehensweisen. So werden z. T. die Verpflichtungen, die auf die Beamten des Staatsbetriebes entfallen, bei den Nebenhaushalten ausgewiesen. In gleicher Höhe wird teilweise eine Forderung gegen den Freistaat eingebucht, sodass zumindest eine Doppelerfassung ausgeschlossen werden kann. Zum Teil wird in den Nebenhaushalten auf den Ausweis der Pensionsverpflichtungen verzichtet, mit der Begründung, dass dies Verpflichtungen des Freistaates sind. Zukünftig sollte abgestimmt werden, wie die Verpflichtungen in den Nebenhaushalten behandelt werden. Eine Doppelerfassung in den Nebenhaushalten und in der Vermögensrechnung des Freistaates ist auszuschließen.

Verbindlichkeiten

Als Verbindlichkeiten werden feststehende Zahlungsverpflichtungen des Freistaates betrachtet. Wesentlicher Bestandteil (78 %) dieser Position sind die Verbindlichkeiten aufgrund Fördermittelbescheide (1.036 Mio. €). Wir empfehlen für diese Verbindlichkeiten, eine Untergliederung nach den Fristigkeiten vorzunehmen. Zumindest die Angabe der kurzfristig zu zahlenden Verpflichtungen kann bei der Größenordnung der bestehenden Verbindlichkeiten für die Liquiditätsbetrachtung von Interesse sein.

Eventualverbindlichkeiten

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

	01.01.2007	31.12.2007
	in €	
Bürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungen	6.059.470.700,00	6.401.950.800,00
1. Für Unternehmen mit Landesbeteiligung und juristische Personen des öffentlichen Rechts, für die der Freistaat Gewährträger ist	1.164.829.500,00	1.165.945.900,00
2. Zur Sicherung einer kostengünstigen Refinanzierung der SAB	3.585.455.000,00	2.426.909.500,00
3. Wohnungsbau, Wirtschaftsförderung, Land- und Forstwirtschaft, Sozialer Bereich	1.203.403.200,00	2.706.670.300,00
4. Freistellungen im Rahmen der atomrechtlichen Deckungsvorsorge	105.783.000,00	102.425.100,00

Aufgrund von Erfahrungswerten wurde eingeschätzt, in welcher Höhe mit einer Inanspruchnahme in den nächsten zwei bzw. vier Jahren zu rechnen ist. Zum 31.12.2007 geht das SMF davon aus, dass für die kommenden zwei Jahre eine Inanspruchnahme

von 120 Mio. € und für die kommenden vier Jahre eine Inanspruchnahme von 280 Mio. € droht.

Die Ermächtigung des SMF, Bürgschaften, Garantien oder sonstige Gewährleistungen zu übernehmen, ergibt sich aus § 12 HG 2007/2008. Die Ermächtigungsrahmen wurden eingehalten.

Seit Inkrafttreten des FöfdbankG werden zugunsten der SAB keine Gewährleistungen mehr übernommen, da der Freistaat für die von der SAB aufgenommenen Darlehen haftet. Das zuvor vom Freistaat garantierte Volumen beträgt zum 31.12.2007 rd. 2,4 Mrd. €.

Für die Inanspruchnahme aus Gewährleistungen waren 60 Mio. € im Kap. 1510 Tit. 870 01 veranschlagt. Ausgegeben wurden für ausgefallene Engagements rd. 53 Mio. €.

Zur Vorsorge von etwaigen Inanspruchnahmen aus der Solvenzsicherung der Sachsen LB wurden insgesamt 832 Mio. € der Bürgschaftssicherungsrücklage zugeführt. Per 31.12.2007 beträgt die Bürgschaftssicherungsrücklage rd. 890 Mio. € (vgl. Ausführungen zum Finanzvermögen).

Das SMF wird die Anregungen des SRH prüfen und soweit sachgerecht und möglich in der Vermögensrechnung umsetzen. Von der Konsolidierung der Abschlüsse der Staatsbetriebe will das SMF zunächst absehen.

Sondervermögen Grundstock

Unter dem Begriff Grundstock erstellt das SMF in einer Geldrechnung den Nachweis über Einnahmen und Ausgaben aus dem Erwerb und Verkauf von Grundstücken, grundstücksgleichen Rechten und Kapitalbeteiligungen. Die aus dem Grundstock finanzierten Vermögenswerte erscheinen nach dem Erwerb in der Vermögensrechnung des Freistaates Sachsen.

Als Sondervermögen ist der Grundstock ein Nebenhaushalt, welcher nicht im Zentralhaushalt geführt wird. Bei der jährlichen Prüfung des Grundstocks legt der SRH deshalb besonderes Augenmerk darauf, ob die aus dem Grundstock geleisteten Ausgaben zweckentsprechend waren, dem Erhalt des Vermögens des Freistaates Sachsen dienen und ob grundstockfremde Ausgaben aus dem Grundstock getätigt wurden.

Die monatlichen Geldbewegungen des Sondervermögens Grundstock lassen sich aus dem vom SMF geführten sog. Grundstockstatus ablesen. Am Ende des jeweiligen Haushaltsjahres wird das Gesamtergebnis des Grundstocks in einer nachrichtlichen Anlage zur HR abgebildet.

Für das Hj. 2007 weist der Grundstockstatus lt. Aufstellung des SMF einen Endbestand von 163.236.756,31 € aus. Der Grundstockbestand ist damit im Vergleich zum Vorjahr weiter gewachsen.

Für das Sondervermögen Grundstock wird in der Anlage II/1 zur HR 2007 folgende Geldrechnung nachrichtlich ausgewiesen:

1 Einnahmen

Einnahmen im Hj. 2007 Kapitel 8001	Buchungs- stelle	Soll 2007 in €	Isteinnahmen in €	Differenz in €
Sonstige Verwaltungseinnahmen	Tit. 119 04	0,00	411.299,72	411.299,72
Verkauf von Grundstücken	Tit. 131 01	18.000.000,00	19.891.722,80	1.891.722,80
Verkauf von Staatswald	Tit. 131 02	350.000,00	527.842,81	177.842,81
Einnahmen aus der Veräußerung von Grundstücken aus Fiskalerb- schaften	Tit. 131 11	250.000,00	565.425,29	315.425,29
Verkauf von Grundstücken vor Abschluss der Verfahren nach VZOG und VermG durch Dritte (Erlösauskehr)	Tit. 131 49	800.000,00	886.834,03	86.834,03
Erlöse aus Veräußerung ehemali- ger WGT-Liegenschaften	Tit. 131 81	3.500.000,00	4.161.748,41	661.748,41
Verkauf von Kapitalbeteiligungen	Tit. 133 01	2.518.300,00	178.076,66	-2.340.223,34
Zinseinnahmen allgemeiner Grundstock	Tit. 154 01	3.496.300,00	5.212.047,87	1.715.747,87
Zinseinnahmen anteilig Forst	Tit. 154 02	24.500,00	139.665,84	115.165,84
Zinseinnahmen Truppenübungs- plätze (TÜP)	Tit. 154 04	0,00	251.910,76	251.910,76
Übertragung des von der Stiftung Wald für Sachsen (SWS) zurück- zuzahlenden Liegenschaftsvermö- gens	Tit. 298 04	0,00	9.000.000,00	9.000.000,00
Zuführungen an den Grundstock aus Kap. 1520 Tit. 916 01	Tit. 356 01	0,00	0,00	0,00
Zuführungen aus Kap. 1520 Tit. 916 03 zum Erwerb von Grundstücken für die Hochschulen	Tit. 356 03	0,00	1.407.940,64	1.407.940,64
Zwischensumme		28.939.100,00	42.634.514,83	13.695.414,83

Die Grundstockrechnung besteht aus drei Rechnungsabteilungen.¹ Die Rechnungsabteilungen sollen bestehende Geschäftsbereiche und Zuständigkeiten im Grundstock transparent machen. Die Trennung nach Rechnungsabteilungen folgt der dezentralen Fach- und Finanzverantwortung bei der Bewirtschaftung des Sondervermögens. Bewirtschaftungsbefugnisse ergeben sich beispielsweise für das SMF, SIB, SMUL.

Der Großteil der in 2007 erzielten Einnahmen in Höhe von 42,6 Mio. € resultiert - wie in den vergangenen Jahren - aus der Veräußerung von Grundstücken (26 Mio. € = 61,1 %)².

Zu nennen sind in diesem Zusammenhang insbesondere Verkäufe im Bereich der Niederlassung Dresden I, aus denen Einnahmen von über 10 Mio. € in den Grundstock geflossen sind.

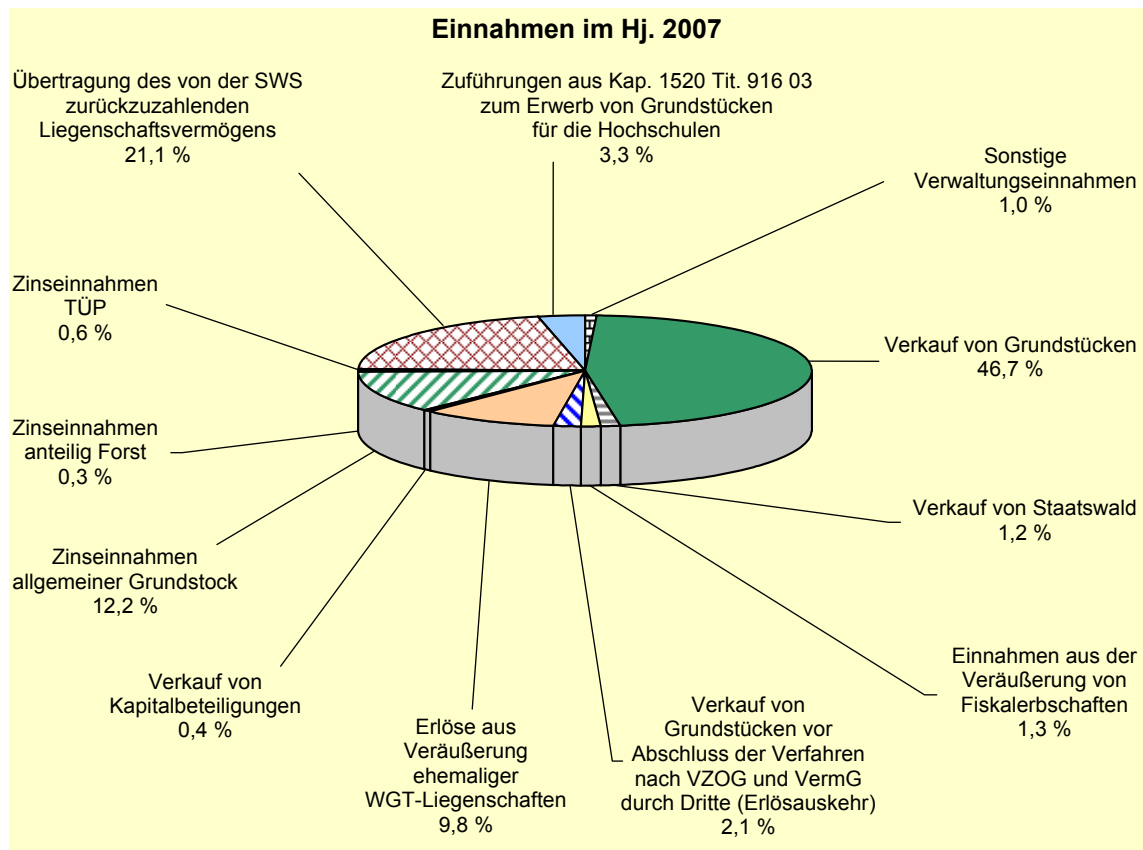
¹ Rechnungsabteilung I: Allgemeiner Grundstock; Rechnungsabteilung II: Forstgrundstock; Rechnungsabteilung III: TÜP.

² Die Zahlenangabe enthält Einnahmen der Tit. 131 01, 131 02, 131 11, 131 49, 131 81.

Neben Erlösen aus Grundstücksverkäufen erzielte der Grundstock einen beträchtlichen Anteil seiner Einnahmen aus Zinszahlungen (5,6 Mio. € = 13,1 %)³, die er dafür erhält, dass er seinen positiven Grundstockbestand dem Haushalt als Kassenmittelkredit zur Verfügung stellt.

Darüber hinaus hat der Freistaat Sachsen 2007 im Grundstock Einnahmen in Höhe von 9 Mio. € (21,1 %) von der SWS erhalten.

Die Verteilung ergibt insgesamt folgendes Bild:



³ Die Zahlenangabe enthält Einnahmen der Tit. 154 01, 154 02, 154 04.

2 Ausgaben

Ausgaben im Hj. 2007 Kapitel 8001	Buchungs- stelle	Soll 2007 in €	Istausgaben in €	Differenz in €
Kommunalabgaben und Erschließungskosten für landeseigene Liegenschaften	Tit. 517 12	1.097.000,00	198.771,82	-898.228,18
Kommunalabgaben/Erschließungskosten für ehemalige WGT-Liegenschaften	Tit. 517 81	0,00	4.100,86	4.100,86
Ausgaben zur Erfüllung von Nachlassverbindlichkeiten	Tit. 546 11	150.000,00	83.148,22	-66.851,78
Nicht aufteilbare sächliche Verwaltungsausgaben für TÜP ⁴	Tit. 547 04	0,00	217.423,56	217.423,56
Erstattung von forstlichen Bewirtschaftungsaufwendungen für TÜP ⁵	Tit. 671 04	0,00	108.882,97	108.882,97
Kofinanzierung bei ehemaligen WGT-Liegenschaften	Tit. 685 81	0,00	0,00	0,00
Erlösauskehr nach VZOG und VermG	Tit. 698 01	10.846.900,00	646.178,80	-10.200.721,20
Erwerb von Grundstücken	Tit. 821 01	10.227.300,00	3.916.738,03	-6.310.561,97
Erwerb von Staatswald	Tit. 821 02	400.000,00	480.960,73	80.960,73
Erwerb von Grundstücken für die Hochschulen	Tit. 821 03	454.000,00	1.208.626,59	754.626,59
Ausgaben im Zusammenhang mit Grunderwerb der TÜP Königsbrück und Zeithain	Tit. 821 04	0,00	1,00	1,00
Ausgaben im Zusammenhang mit Kaufverträgen über ehemalige WGT-Liegenschaften	Tit. 821 81	100.000,00	35,34	-99.964,66
Erwerb von Kapitalbeteiligungen	Tit. 831 01	12.644.800,00	30.770,48	-12.614.029,52
Abführungen an den Haushalt	Tit. 916 01	0,00	0,00	0,00
Abführungen an den Entschädigungsfonds	Tit. 916 02	400.000,00	210.754,19	-189.245,81
Zwischensumme		36.320.000,00	7.106.392,59	-29.213.607,41

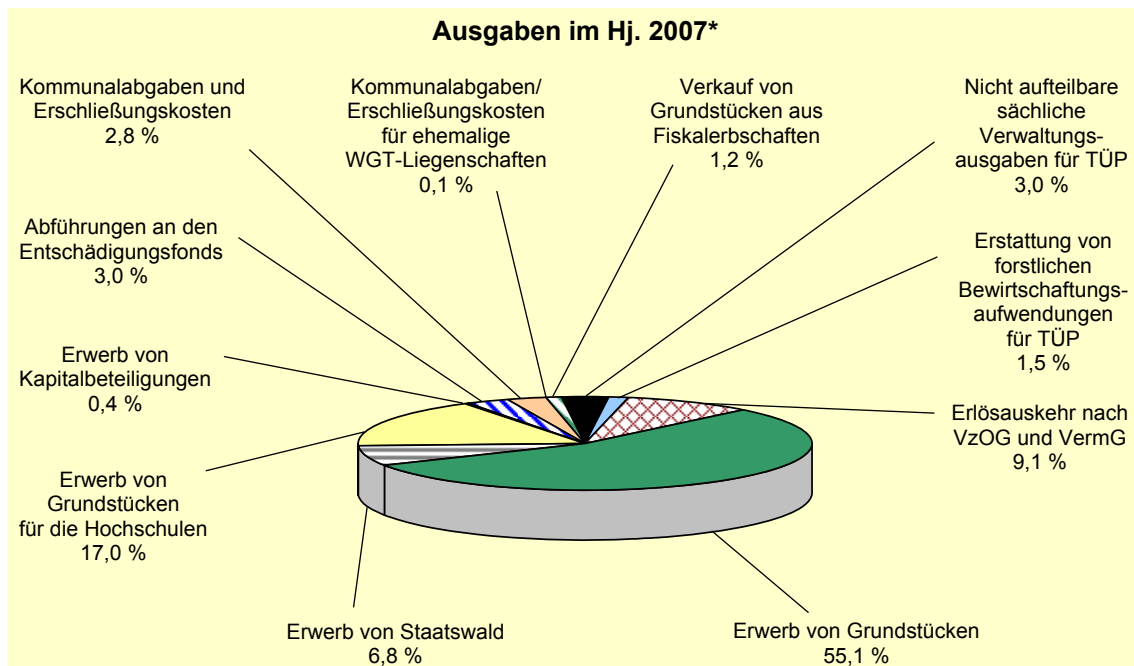
Die Ausgaben des Sondervermögens Grundstock in Höhe von 7,1 Mio. € entfallen zu 78,9 % (5,6 Mio. €)⁶ auf den Erwerb von Grundstücken und grundstücksgleichen Rechten.

Weitere 9,1 % (646 T€) der Ausgaben betreffen die Erlösauskehr nach VZOG und VermG.

⁴ Nicht aufteilbare sächliche Verwaltungsausgaben (s. hierzu Pkt. 4.2.1) für Maßnahmen im Zusammenhang mit Kampfmitteln, Altlasten und für Maßnahmen der Verkehrssicherung bei den TÜP Königsbrück und Zeithain.

⁵ Erstattung von forstlichen Bewirtschaftungsaufwendungen aus 2006 für die TÜP Königsbrück und Zeithain an die SWS.

⁶ Die Zahlenangabe enthält Ausgaben der Tit. 821 01, 821 02, 821 03.



* Ausgaben bis zu 50 € im Jahr 2007 sind in der Grafik nicht enthalten.

Die Ausgaben für den Erwerb von Grundstücken (3,9 Mio. €) lagen deutlich unter den für das Jahr 2007 im Haushaltsplan prognostizierten Ausgaben (10,2 Mio. €). Das SMF hat nach eigenen Angaben geplante Grundstückserwerbe in spätere Jahre verschoben. Dies sei aus Vorsorgeerwägungen erfolgt.

Den SRH vermag die Argumentation des SMF nicht zu überzeugen. Der Ankauf eines Grundstücks setzt voraus, dass entsprechende Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen die Notwendigkeit eines Erwerbs nachweisen. Das Hinausschieben geplanter Erwerbe ist daher ohne eine schlüssige Begründung nicht möglich.

Auch im Bereich der Kapitalbeteiligungen wurden 12,6 Mio. € weniger ausgegeben als ursprünglich eingeschätzt. Grund hierfür war nach Angaben des SMF das Hinausschieben geplanter Anteilserwerbe des Freistaates Sachsen an der Mitteldeutschen Flughafen AG.

Laut SMF ist eine 100 %ige Prognose nicht möglich. Ausgaben würden nach dem Vorsichtsprinzip grundsätzlich höher als erwartet geschätzt.

3 Bestand an Grundstockmitteln

3.1 Grundstockergebnis 2007

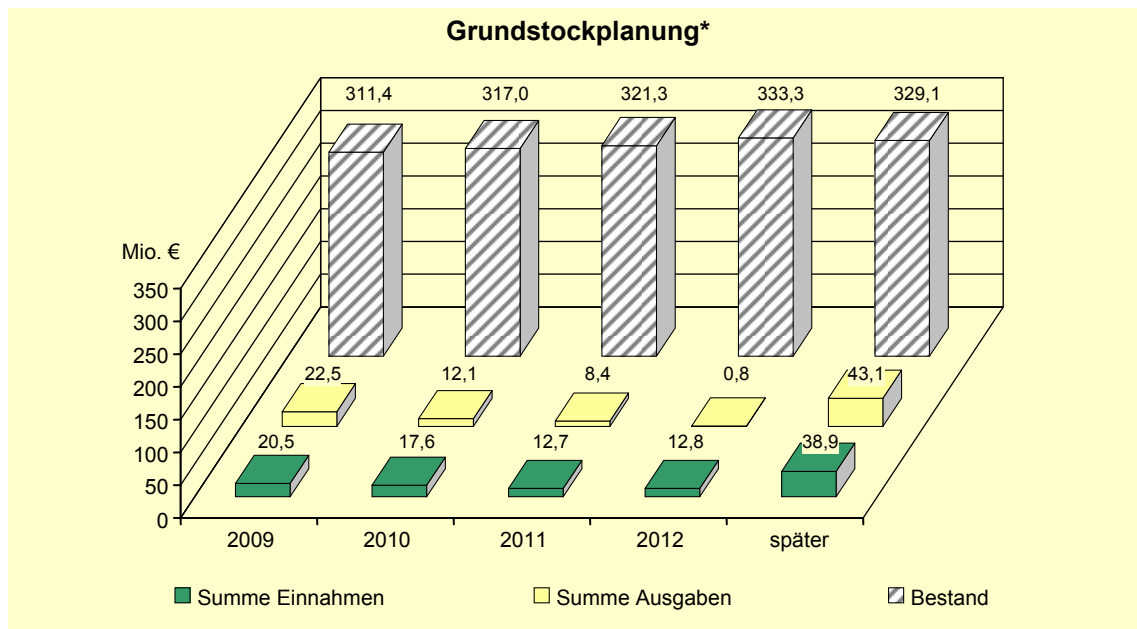
Grundstockstatus des SMF (Stand 31.12.2007):

	Hj. 2007 in €	Hj. 2008 in €
Übertrag aus dem Vorjahr	127.708.634,07	
Einnahmen	42.634.514,83	
Ausgaben	7.106.392,59	
Saldo - Übertrag in das Haushaltsjahr	163.236.756,31	163.236.756,31
Einnahmen		180.615.666,94
Ausgaben		8.906.992,58
Saldo - Übertrag in das Haushaltsjahr		334.945.430,67

Der Anfangsbestand des Sondervermögens Grundstock hat sich von rd. 127,7 Mio. € zum Abschluss des Jahres auf rd. 163,2 Mio. € erhöht. Das deutliche Anwachsen der Barmittel um 35,5 Mio. € resultiert im Wesentlichen aus der Veräußerung von Grundstücken, Zinseinnahmen und der Übertragung des Liegenschaftsvermögens der SWS. Beigetragen zum Ergebnis des Grundstocks hat auch die Nichtvornahme der geplanten Ausgaben.

3.2 Prognose zur Entwicklung des Grundstockbestands

Der Grundstockbestand soll nach Schätzungen des SMF bis zum Jahr 2012 weiter steigen:



* Grundstockplanung des SMF, Stand vom 31.12.2008 „Grundstock ohne Forst und TüP“

4 Management des Sondervermögens Grundstock - Grundstockplanung

4.1 Finanzierung von Kapitalbeteiligungen

4.1.1 Veräußerung der Sachsen LB

Der Freistaat Sachsen und die Sachsen-Finanzgruppe haben als Anteilseigner die Sachsen LB an die Landesbank Baden-Württemberg (LBBW) verkauft (Grundlagenvereinbarung vom 26.08.2007 und Ergänzungsvereinbarung vom 07.03.2008). Die LBBW hat im Wege des Erwerbs 100 % der Aktien der Sachsen LB erhalten. Der Kaufpreis lag bei 328 Mio. €.

Rund drei Jahre vor der Veräußerung der Sachsen LB hatte der Freistaat Sachsen zugunsten der Sachsen LB eine Kapitalerhöhung von 300 Mio. € vorgenommen, die in voller Höhe aus unterschiedlichen Quellen des Staatshaushaltes (Haushalt und Grundstock) finanziert wurde.

Aus Kap. 1521 Tit. 831 02 („Kapitalzuführungen an Unternehmen des öffentlichen Rechts“) flossen 115,8 Mio. € ab. Über das Sondervermögen Grundstock (Kap. 8001 Tit. 831 01 „Erwerb von Kapitalbeteiligungen“) hat das SMF Zahlungen in Höhe von 184,2 Mio. € geleistet.

Seit der Kapitalerhöhung besteht folgende Eigentümerstruktur:

Sachsen-Finanzgruppe	rd. 62,96 % ⁷
Freistaat Sachsen	rd. 37,04 %.

Der SRH hat im Jahresbericht 2007 (Beitrag Nr. 5, Pkt. 3.2) ausführlich begründet, dass die erfolgte Kapitalerhöhung in voller Höhe aus dem Staatshaushalt hätte finanziert werden müssen. Ein Verkauf und Erwerb von Beteiligungen ausschließlich über den Staatshaushalt trägt dem Budgetrecht des Parlaments vollumfänglich Rechnung.

Nach der Veräußerung der Sachsen LB erhielt der Freistaat Sachsen im Jahr 2008 von der LBBW den ihm aufgrund der Eigentümerstruktur zustehenden anteiligen Kaufpreis in Höhe von rd. 121,5 Mio. € (37,04 %). Der Betrag wurde in voller Höhe im Sondervermögen Grundstock (Kap. 8001) bei Tit. 133 01 „Verkauf von Kapitalbeteiligungen“ gebucht.

Der SRH hält die Entscheidung des SMF, den von der LBBW erhaltenen Kaufpreis im Sondervermögen Grundstock zu buchen, für sachgerecht. Damit wird die vom SRH im Jahresbericht 2007 gestellte Forderung, den aus dem Grundstock „vorfinanzierten“ Teilbetrag zur Kapitalerhöhung (184,2 Mio. €) wieder dem Sondervermögen aus dem Haushalt zuzuführen, teilweise umgesetzt. Die verbleibende Differenz sollte zeitnah durch eine weitere Zuführung an den Grundstock ausgeglichen werden.

⁷ Anteilseigner an der Sachsen-Finanzgruppe sind: Freistaat (22,37 %), Sparkassenzweckverband Leipzig (18,93 %), Landeshauptstadt Dresden (14,41 %), Erzgebirgskreis (12,90 %), Sparkassenzweckverband Elbtal-Westlausitz (10,61 %), Sparkassenzweckverband Vogtland (8,92 %), Landkreis Mittelsachsen (8,74 %), Landkreis Nordsachsen (3,12 %).

4.1.2 Verwendung des Veräußerungserlöses

Nach § 113 SÄHO unterliegen die Grundstockmittel einer strikten Zweckbindung. Das bedeutet jedoch nicht, dass das Sondervermögen und der Staatshaushalt völlig voneinander getrennt zu sehen sind. Die Haushaltssystematik lässt unter bestimmten Voraussetzungen Ablieferungen bzw. Zuführungen vom Haushalt an den Grundstock und umgekehrt zu. Um die Mittelherkunft zu dokumentieren, sind im Staatshaushalt besondere Titel vorgesehen.

Ablieferungen des Sondervermögens Grundstock an den Staatshaushalt werden im Kap. 1520 auf Tit. 356 01 gebucht. Nach dem Sächsischen Gruppierungsplan steht die OGr. 35 für Entnahmen aus Vermögensbeständen mit besonderer Zweckbestimmung zur Verfügung. Die Zweckbindung transferierter Grundstockmittel bleibt demnach erhalten mit der Folge, dass eine Ausgabebewilligung nur für eine grundstockkonforme Verwendung der Mittel vorliegt.

Im Haushaltsplan 2009/2010 wurde die Zweckbestimmung von Tit. 356 01 ausdrücklich erweitert: „Abführungen an den Staatshaushalt werden bis zur Höhe der dem Grundstock zufließenden Einnahmen aus dem Verkaufserlös der Landesbank Sachsen (Sachsen LB) zugelassen. Das SMF ist ermächtigt, diese Abführungen zur vorrangigen Deckung von Ausgaben für Inanspruchnahmen aus den im Zusammenhang mit dem Verkauf der Sachsen LB übernommenen Gewährleistungen zu verwenden.“

Die Finanzierung von Gewährleistungen ist keine grundstockkonforme Ausgabe i. S. d. § 113 Abs. 2 Satz 2 SÄHO.

Nach § 113 Abs. 2 Satz 3 SÄHO kann das SMF Ausnahmen von der Zweckbindung der Grundstockmittel zulassen. Das SMF hat den ihm vom Gesetzgeber eingeräumten Entscheidungsspielraum genutzt und eine grundstockfremde Verwendung der Grundstockmittel in einem bestimmten Umfang zugelassen.

In der Regel werden neben den (Verfahrens-)Grundsätzen der SÄHO haushaltsrechtliche Sonderregelungen in den jährlichen HG niedergelegt, die mit dem Haushaltsplan vom Parlament beschlossen werden.

So benennt § 10 bzw. § 11 des jeweiligen HG seit Jahren explizit Sonderfälle im Rahmen des Grundstücksverkehrs und Abweichungen vom Vollwertprinzip. Damit trägt der Haushaltsgesetzgeber dem Gebot der Transparenz Rechnung.

Der Hinweis auf eine Ausnahme von einem gesetzlich festgelegten Grundsatz lediglich in einer Zweckbestimmung eines Haushaltstitels entspricht nicht dem Transparenzgebot. Dies gilt insbesondere auch im Hinblick auf die finanzielle Tragweite der Regelung, da Abführungen aus dem Grundstock in Höhe von bis zu rd. 121 Mio. € ermöglicht werden.

Die Aufhebung der Zweckbindung von Grundstockmitteln in Höhe der dem Grundstock zufließenden Einnahmen aus dem Verkaufserlös der Sachsen LB bedarf einer ausdrücklichen Erläuterung und Publizierung des Ausnahmefalls im HG.

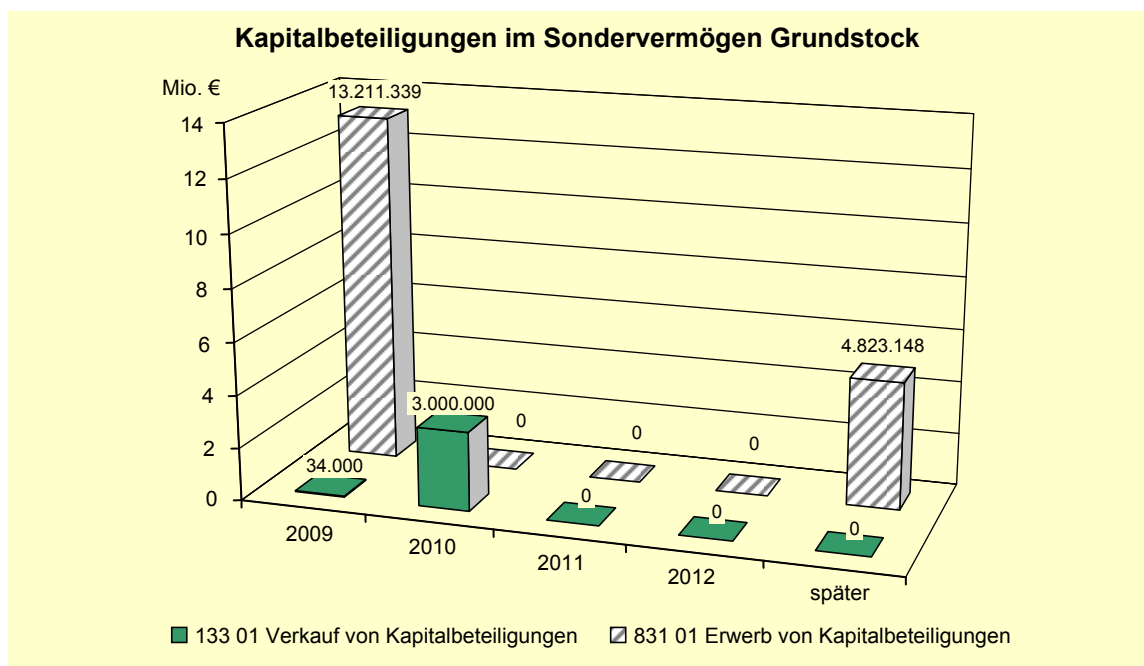
4.1.3 Beschränkung der Grundstockpositionen

Im März 2009 hat der SRH einen Sonderbericht zur Sachsen LB vorgelegt. Der Bericht geht davon aus, dass für die Anteilseigner bisher ein Schaden von mindestens rd. 364 Mio. € entstanden sei. Dazu gehört auch die Verringerung des Grundstockbestandes.

Der im Jahr 2005 aus dem Sondervermögen Grundstock finanzierte Teil der Kapitalerhöhung für die Sachsen LB (184,2 Mio. €) wird durch die im Grundstock gebuchte anteilige Kaufpreiszahlung der LBBW in Höhe von 121,5 Mio. € nur teilweise ausgeglichen. Im Sondervermögen Grundstock ist dadurch ein „Defizit“ in Höhe von 62,7 Mio. € entstanden.

Nach der rechtlichen Konstruktion des Grundstocks sollen sich in der Regel die einzelnen Geschäftsfelder des Grundstocks im Rahmen der Zweckbestimmung untereinander ausgleichen. Es kommt hierbei zu einer rechtlich zulässigen Vermögensverschiebung (sog. Aktivtausch). Bisher standen dem SMF genügend Grundstockmittel aus dem Verkauf von Immobilien zur Verfügung, um sämtliche Grundstockgeschäfte zu finanzieren.

Die nach der Grundstockplanung des SMF für die Jahre 2009 bis 2012 und später erwarteten Einnahmen aus dem Verkauf von Kapitalbeteiligungen in Höhe von rd. 3 Mio. € können das o. g. Defizit nicht ausgleichen.



Liegenschaften unterliegen in der Regel weniger starken Wertschwankungen als Beteiligungen. Finanzielle Verluste im risikoreichen Beteiligungsbereich würden aufgrund der bestehenden gesetzlichen Regelung dazu führen, dass Einnahmen aus dem Verkauf von relativ wertstabilem Grundvermögen vollumfänglich zur Deckung entstandener „Defizite“ eingesetzt werden müssen.

Die Entwicklung der aktuellen Krise an den weltweiten Finanzmärkten und die Auswirkungen aus der Geschäftspolitik der Sachsen LB zeigt deutlich, welchen erheblichen finanziellen Risiken Kapitalbeteiligungen unterliegen können.

Es steht zu befürchten, dass sich der Grundstock nicht mehr aus eigener Ertragskraft finanzieren können wird. Entstehende Verluste im Beteiligungsbereich schmälern das Vermögen des Freistaates Sachsen und zehren das „Tafelsilber“ in Form des Grundvermögens auf. Werden Beteiligungsankäufe weiterhin aus Grundstockmitteln finanziert, erhöhen sich die Risiken für das gesamte Grundstockvermögen.

Der SRH erinnert erneut an seine Empfehlung, das Sondervermögen Grundstock auf den Bereich Grundstücke und grundstücksgleiche Rechte zu beschränken, wie das auch in anderen Bundesländern der Fall ist (s. Jahresbericht 2004 des SRH, Beitrag Nr. 4, Pkt. 5.1; Jahresbericht 2006 des SRH, Beitrag Nr. 4, Pkt. 4.1.3).

4.2 Grundstockvollzug

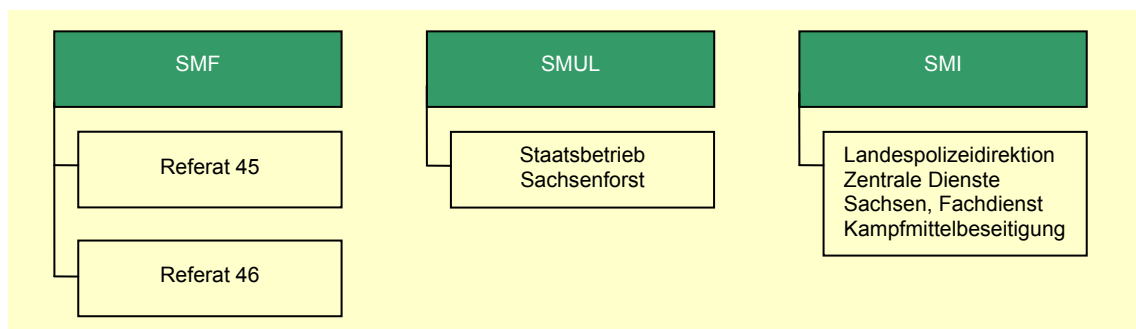
4.2.1 Rechnungskreis III (Truppenübungsplätze Königsbrück und Zeithain)

Die Grundstockrechnung bildet drei Rechnungsabteilungen ab: die Rechnungsabteilung I - Allgemeiner Grundstock -, Rechnungsabteilung II - Forstgrundstock - und den Rechnungskreis III - TÜP Königsbrück und Zeithain.

In der Abteilung III werden Einnahmen und Ausgaben im Zusammenhang mit der Verwaltung der TÜP Königsbrück und Zeithain nachgewiesen. Sie wurde eingerichtet, als die in 1997 an die SWS verkauften TÜP im Jahr 2007 an den Freistaat Sachsen rückübertragen wurden. Die Rückübertragung erfolgte zu einem symbolischen Kaufpreis in Höhe von 1 €.

Die TÜP gehörten ursprünglich zu dem vom Bund im Jahr 1993 übernommenen „WGT-Paket“⁸. Der Freistaat Sachsen hatte sie der SWS mit Vertrag vom 17.04.1997 zum Kaufpreis von 1 DM verkauft und sich zur „Tragung aller Lasten“ (Altlasten- und Munitionsbeseitigung) ab 1997 verpflichtet, in fünf Tranchen rd. 12,8 Mio. € zu zahlen.

Der Rechnungskreis III (TÜP-Grundstock) wird von verschiedenen staatlichen Stellen bewirtschaftet bzw. in Anspruch genommen. Zuständigkeiten ergeben sich für folgende Dienststellen/Dienststellenbereiche:



Das SMF hat im Jahr 2007 die Bewirtschaftungsbefugnis für die geplanten Ausgaben des Rechnungskreises III vollständig auf das SMUL übertragen. Das SMUL hat einen Großteil der vom SMF erhaltenen Ausgabemittel 2007 (rd. 87 % der Ausgaben) an das SMI, zur eigenverantwortlichen Bewirtschaftung durch die Landespolizeidirektion Zentrale Dienste Sachsen, Fachdienst Kampfmittelbeseitigung, weitergereicht. Das SMUL begleicht mit den ihm verbliebenen Ausgabemitteln Rechnungen, die der Staatsbetrieb Sachsenforst beim SMUL einreicht.

⁸ Die TÜP Zeithain und Königsbrück stellen über 50 % der vom Bund übernommenen Flächen dar.

Die gegenwärtige Aufgaben- und Mittelverteilung im Rechnungskreis III erfordert, dass eine Vielzahl von Stellen an den Entscheidungsprozessen beteiligt sind. Dies führt zu zeit- und arbeitsintensivem Abstimmungsbedarf und ist zwangsläufig mit Doppelarbeit verbunden.

Beispielsweise kann ein Mehrbedarf an Mitteln im Bereich des SMI dazu führen, dass das SMI zusätzlich benötigte Mittel über das SMUL und dieses (soweit keine Reservemittel vorhanden sind) wiederum Mittel beim SMF nachfordert.

Der SRH regt an, eine Entflechtung der Zuständigkeiten im Rechnungskreis III zu prüfen. Die benötigten Haushaltsmittel sollten den zuständigen Dienststellen direkt im StHpl. bereitgestellt werden.

Im Rechnungskreis III wurden im Jahr 2007 Einnahmen in Höhe von rd. 9,7 Mio. € und Ausgaben in Höhe von rd. 0,3 Mio. € gebucht.

Die Einnahmen resultieren aus dem zurückgezählten Finanzvermögen der SWS (9 Mio. €), aus sonstigen Verwaltungseinnahmen (0,41 Mio. €) und Zinseinnahmen (0,25 Mio. €). Die sonstigen Verwaltungseinnahmen des Rechnungskreises III (Tit. 119 04) in Höhe von 0,41 Mio. € stammen aus einem Ausgaberes 2006 bei Epl. 09, Tit. 671 01 (Erstattungen von forstlichen Bewirtschaftungsaufwendungen für ehemalige WGT-Flächen), den das SMUL dem Sondervermögen Grundstock zugeführt hat.

Nach den Erläuterungen des Haushaltsplanes 2007/2008 zu Kap. 0902 Tit. 671 01 sind Mittel für forstliche Bewirtschaftungsaufwendungen der ehemaligen TUP Königsbrück und Zeithain künftig im Zuschuss an den Staatsbetrieb Sachsenforst (Kap. 0923) mit enthalten.

Der SRH empfiehlt, die nicht benötigten zweckgebundenen Mittel an den Staatshaushalt (Kap. 0923) zurückzuführen.

Der Rechnungskreis III enthält im Jahr 2007 vier Titel, nach deren Zweckbestimmung u. a. nicht aufteilbare sächliche Verwaltungsausgaben aus dem Grundstock finanziert werden können.

In der Regel können Grundstockmittel nur zum Erwerb von Grundstücken und grundstücksgleichen Rechten und Anteilen an Unternehmen verwendet werden (§ 113 Abs. 2 Satz 2 SÄHO). Hiervon kann nur in Ausnahmefällen abgewichen werden.

Das HG 2007/08 sieht im Hinblick auf die ehemaligen TUP Königsbrück und Zeithain eine Ausnahmeregelung vor. Nach § 11 Abs. 8 HG können Mittel der Rechnungsabteilung III „nur für diese Liegenschaften und für alle mit diesen Liegenschaften im Zusammenhang stehenden Zwecke verwendet werden“.

Angesichts des Ausnahmecharakters des Sachverhaltes erscheint die Formulierung zu unbestimmt und wenig präzise, da sie eine unbegrenzte Finanzierung von sächlichen Verwaltungsausgaben über den Rechnungskreis III des Sondervermögens Grundstock ermöglicht.

Die generalklauselartige Formulierung im HG wird der gebotenen restriktiven Handhabung bei Vorliegen eines Ausnahmefalls nicht gerecht. Das nächste HG sollte eine diesen Anforderungen entsprechende Formulierung enthalten.

4.2.2 Regelungen des Haushaltsgesetzes 2009/2010

Im HG 2009/2010 wird unter § 10 Abs. 9 Satz 3 HG erstmals eine Regelung für die Verwendung von Mitteln aus dem Grundstock für Grundstückssicherungskosten getroffen. Danach wird „das SMF ermächtigt, über § 113 Abs. 2 Satz 2 SäHO hinaus, Mittel des Sondervermögens Grundstock für Grundstückssicherungskosten im Zusammenhang mit Industrieansiedlungen von überregionaler Bedeutung zu verwenden.“

Es wird nicht erkennbar, was unter dem Begriff Grundstückssicherungskosten zu verstehen ist. Nach den Erkenntnissen des SRH existiert zu diesem Passus keine verwaltungsinterne präzisierende Vorgabe. Die Formulierung ist in jeder Hinsicht auslegungsfähig und eröffnet einen zu großen Entscheidungsspielraum für grundstockfremde Ausgaben.

Der SRH sieht sich veranlasst, ein weiteres Mal vor der Anzahl der Ausnahmeregelungen zur Zweckbestimmung des Grundstocks zu warnen. Der Grundgedanke des Sondervermögens, liquide Mittel zum Vermögenserwerb zur Verfügung zu halten, wird zunehmend aufgegeben.

Die Möglichkeit, Grundstückssicherungskosten für Industrieansiedlungen aus Grundstockmitteln bestreiten zu können, begegnet - wenn auch als Ausnahme - rechtlichen Bedenken, da mit dem Vollzug derartiger Sicherungsgeschäfte die Förderung privater Wirtschaftsinteressen über den eigentlichen Sinn und Zweck des Grundstocks, das Vermögen zu erhalten, gestellt werden. Liquide Grundstockmittel werden gebunden, die zur Umsetzung von „echtem“ Staatsbedarf fehlen können. Dies scheint insbesondere auch vor dem Hintergrund bedenklich, dass ein Rückfluss der Mittel zumindest nicht in der geleisteten Höhe gesichert ist.

Das SMF widerspricht dieser Argumentation und hält die Sicherung von Grundstücken für eine staatliche Aufgabe und daher für grundstockskonform.

Der Freistaat Sachsen trägt das Risiko, das sich aus einem möglichen Scheitern der geplanten Industrieansiedlung ergibt. Deswegen ist eine Beteiligung des Parlaments angezeigt.

Der SRH rät dringend dazu, bei Grundstückserwerben, die den in § 10 Abs. 9 Satz 3 HG genannten Zwecken dienen, eine Beteiligung des Haushalts- und Finanzausschusses vorzusehen.

Seit 1997 sieht das HG eine Kreditermächtigung zugunsten des Grundstocks vor. Es ist dem SMF gesetzlich erlaubt, am Geld- sowie am Kreditmarkt Schulden in Höhe von insgesamt bis zu 175 Mio. € aufzunehmen (§ 2 Abs. 6 HG 2007/2008).

Der SRH hat wiederholt in seinen Jahresberichten eine Streichung der Kreditermächtigung zum Sondervermögen Grundstock eingefordert (s. Jahresbericht 2002 des SRH, Beitrag Nr. 4, Pkt. 5.3 und Jahresbericht 2006 des SRH, Beitrag Nr. 4, Pkt. 1).

Im aktuellen HG 2009/2010 ist die Möglichkeit einer Kreditaufnahme zugunsten des Grundstocks ersatzlos entfallen.

Der SRH unterstützt die Initiative des SMF, im HG 2009/2010 die Kreditermächtigung zugunsten des Grundstocks nicht mehr vorzusehen.

4.2.3 Verwertungskonzept des Staatsbetriebes Sächsisches Immobilien- und Baumanagement

Dem SRH liegt ein vom SIB für entbehrliche Immobilien erarbeitetes aktualisiertes Verwertungskonzept (Stand 31.12.2008) vor. Mit dem Verwertungskonzept will der Freistaat Sachsen sein entbehrliches Vermögen erfassen und Verkaufsstrategien festlegen.

Ein Verwertungskonzept muss für die Niederlassungen Handlungspositionen darstellen. Das aktuelle Verwertungskonzept beschränkt sich auf die Darstellung von Übersichten/Diagrammen und bietet demnach rein statistische Informationen. Es enthält gegenüber dem Verwertungskonzept von 2007 keine Aussagen zu Grundsätzen der Verwertung, zu vermarktungsfähigen Spezialimmobilien, Verkehrsflächen, zur tendenziellen Entwicklung des Verwertungsbestandes, zu Grundstücksverkäufen, Analyse des Immobilienmarktes, Betrachtung der Teilmärkte in den Regionen und Verwertungsstrategien.

Die Zuordnung der Immobilien zu den Verwertungssegmenten ist nicht erkennbar (vorrangig/mittelfristig zu verwertende Immobilien). Eine Aussage zur Minimierung der laufenden Unterhaltskosten der im Bestand gehaltenen Verwertungsimmobilien ist nicht vorhanden. Es wurden keine Entwicklungskriterien für Liegenschaften festgelegt. Darüber hinaus ist nicht ersichtlich, welche Erfolgsquote die einzelnen Vermarktungsinstrumente des SIB (z. B. Immobilienanzeigen, Immobilienkataloge, Internet) bei der Kundengewinnung erzielten.

Bei der Veräußerung von landeseigenen Liegenschaften tritt der SIB als Marktteilnehmer auf und muss zu diesem Zweck auf ein schlüssiges Verwertungskonzept zugreifen können.

Das aktualisierte Verwertungskonzept bedarf einer weiteren Qualifizierung.

5 Erbbaurechtsverträge

Der Freistaat Sachsen ist derzeit Eigentümer von 85 Erbbaugrundstücken. Die Verträge mit Laufzeiten zwischen 40 und 99 Jahren wurden überwiegend in den 90er Jahren geschlossen bzw. verlängert. Die Vorteile, die sich zum damaligen Zeitpunkt mit der Vergabe von Erbbaurechten verbanden, sah der Freistaat Sachsen darin, dass er die Stellung als Eigentümer beibehalten und damit seine Interessen wahren konnte. Dazu zählten insbesondere umweltpolitische Ziele.

Der Abschluss von Erbbaurechtsverträgen war für den Freistaat Sachsen wegen der langen Laufzeiten und den infolge der damaligen Grundstückspreise hohen Erbbauzinsen durchaus lukrativ. Zudem hat der Freistaat Sachsen insbesondere bei repräsentativen Liegenschaften, bei denen er weiteren Einfluss auf die Grundstücksentwicklung behalten wollte, Erbbaurechtsverträge abgeschlossen. Zu nennen sind beispielsweise die Tiefgarage vor dem Landtagsgebäude und das Berghotel Bastei Lohmen.

Mittlerweile sind mehrere Erbbaurechtsnehmer in Zahlungsschwierigkeiten geraten. Für den Freistaat Sachsen können sich daraus finanzielle Verluste ergeben. Außerdem besteht für den Freistaat Sachsen die Gefahr, beispielsweise ein mit einer Grundschuld belastetes Erbbaurecht zu erhalten und persönlich zu haften (§ 33 Abs. 2 Erbbaurechtsgesetz [ErbbauRG]). Darüber hinaus verlangen die bestehenden Erbbaurechtsverträge ein intensives Vertragscontrolling.

Um die sich ergebenden Risiken für den Freistaat Sachsen abzuschätzen, hat der SRH in einer Stichprobe 20 Erbbaurechtsverträge aller Niederlassungen des SIB eingesehen. Die Erbbaurechtsnehmer übernahmen wesentliche Verpflichtungen, die in den Verträgen fixiert wurden. Dazu zählen u. a.:

- Erschließungskosten;
- Verkehrssicherungspflichten;
- Versicherungen;
- Erhalt und Bewirtschaftung bereits bestehender Gebäude mit Auflagen (u. a. Denkmalschutz, Hochwasserschutz, Umweltschutz);
- Investitionen in Gebäude und Anlagen mit Auflagen;
- Erhalt von Arbeitsplätzen;
- Betreiben karitativer Einrichtungen;
- Bereitstellung preiswerter Wohnheimplätze, insbesondere für Studenten (Studentenwerke).

Den Inhalt von Erbbaurechtsverträgen regelt das ErbbauRG vom 15.01.1919.⁹ Das Erbbaurecht kann mit einer Hypothek, Grund- und Rentenschuld oder einer Reallast belastet werden. Den Erbbaurechtsnehmern könnte damit u. a. ermöglicht werden, Fördermittel für Sanierungen und zu errichtende Bauten zu beantragen.

Die eingesehenen Verträge enthalten jeweils eine Klausel, dass die Belastung der Erbbaurechte der vorherigen Zustimmung des Grundstückseigentümers (Freistaat Sachsen) bedarf (§ 5 Abs. 2 ErbbauRG). Die Zustimmung wurde vom Freistaat Sachsen nicht in allen abgeschlossenen Erbbaurechtsverträgen an die Bedingung geknüpft, die Mittel für bauliche Investitionen auf dem Erbbaurechtsgegenstand zu verwenden. Beim Heimfall¹⁰ des Erbbaurechtes (§ 33 Abs. 1 ErbbauRG) bleiben die Lasten bestehen. Eine Einheitlichkeit bezüglich der Höhe der Belastbarkeit (Beleihungsgrenze) ist aus den Verträgen nicht erkennbar. Die SIB-Zentrale sollte einheitliche Vorgaben festlegen.

In einem dem SRH vorliegenden Fall wurde die Verwendung der Mittel nicht überwacht, die Gelder nicht für die beantragten Investitionen eingesetzt. Da der Erbbaurechtsnehmer insolvent und der Heimfall eingetreten ist, erhält der Freistaat Sachsen ein belastetes Erbbaurecht ohne Wertsteigerung durch bauliche Investitionen und haftet persönlich.

Die Zustimmung zu Darlehen sollte künftig daran gebunden werden, diese nur für bauliche Investitionen zu verwenden, die Auszahlung nach Baufortschritt vorzunehmen und Beleihungsgrenzen (maximal 50 % des Verkehrswertes) festzulegen.

⁹ Die bisherige Erbbaurechtsverordnung ist - inhaltlich unverändert - mit Wirkung vom 30.11.2007 in Erbbaurechtsgesetz umbenannt worden.

¹⁰ Mit Heimfall wird die Rückübertragung eines Erbbaurechts auf den Grundstückseigentümer vor Ablauf der vereinbarten Laufzeit des Erbbaurechtsvertrages bezeichnet. Als Gründe für den Heimfall kommen in Betracht, z. B. Insolvenz des Erbbauberechtigten und daraus folgende Unfähigkeit zur Zahlung des Erbbauzinses oder Verstöße gegen seine Verpflichtung aus dem Erbbaurechtsvertrag.

Die Überwachung der bestehenden Erbbaurechtsverträge setzt ein funktionierendes Vertragscontrolling voraus. Das Vertragsmanagement verursacht infolge der notwendigen permanenten Kontrolle der vertraglich fixierten Verpflichtungen einen verhältnismäßig hohen Verwaltungsaufwand. Die Kontrolle der festgeschriebenen Auflagen und aktuellen Belastungen wird in den Niederlassungen des SIB unterschiedlich gehandhabt. Zwar ist eine Kontrolle der Zahlungseingänge beim SIB gewährleistet, eine geeignete Datenbank bzw. Softwarelösung ist allerdings nicht vorhanden.

Eine an modernen Standards orientierte Immobilienverwaltung müsste über ein DV-gestütztes Vertragsüberwachungssystem verfügen.

Das Vertragsmanagement des SIB bei Erbbaurechtsverträgen ist mangelhaft. Ein DV-gestütztes Vertragsüberwachungssystem sollte umgehend zum Einsatz kommen.

Das SMF hat vorgetragen, dass der Freistaat Sachsen derzeit nicht mehr am Abschluss weiterer Erbbaurechtsverträge interessiert ist. Die letzten Vertragsurkunden seien 2003 unterzeichnet worden. Ausnahmen bildeten Abschlüsse von Erbbaurechtsverträgen bei Wehranlagen sowie im Bereich des Nationalparks Sächsische Schweiz und im Bereich der Stiftung Fürst-Pückler-Park Bad Muskau.

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

Das SMF hat für den Bereich der Schlösser, Burgen und Gärten dem Staatsbetrieb Staatliche Schlösser, Burgen und Gärten (SBG) sämtliche betriebsnotwendige Grundstücke überlassen. Gleichzeitig wurden dem SBG der Grundstücksverkehr und die Grundstücksbewirtschaftung für die betriebsnotwendigen Grundstücke der Staatlichen Schlossbetriebe übertragen. Die Übertragung der Zuständigkeiten auf den SBG erfolgte durch Überlassungsvereinbarung und die Erteilung einer Vollmacht an den Geschäftsführer des SBG.¹¹

Der SRH hat im Jahresbericht 2007 zum Sondervermögen Grundstock die bestehenden Zuständigkeiten im Grundstücksverkehr des Freistaates Sachsen geprüft. In diesem Zusammenhang wurde auch die dargelegte Übertragung von Eigentümerbefugnissen an den SBG untersucht.

Der SRH hat bei der Prüfung festgestellt, dass die Vollmacht des SMF vom 20.06.2006 rechtliche Unzulänglichkeiten aufweist. Die vom SMF erteilte Vollmacht enthielt im Gegensatz zur Überlassungsvereinbarung beispielsweise keine Beschränkung auf die Betriebsnotwendigkeit für den SBG. Darüber hinaus war es dem Bevollmächtigten SBG erlaubt, sog. „In-Sich-Geschäfte“ unter Befreiung von § 181 BGB vorzunehmen. Auch enthielten die Überlassungsvereinbarung und die erteilte Vollmacht sich widersprechende Festlegungen (s. Jahresbericht 2007 des SRH, Beitrag Nr. 4, Pkt. 4.1).

Das SMF hat aufgrund der Feststellungen des SRH im Jahresbericht 2007 die Vollmacht für den SBG überarbeitet und mit Datum vom 14.12.2007 neu erteilt.

¹¹ Überlassungsvereinbarung zwischen dem SIB und SBG vom Juni 2005 und Vollmacht des SMF vom 20.06.2006.

Eine Erfolgskontrolle der überarbeiteten Vollmacht durch den SRH zeigt, dass die vom SRH getroffenen Feststellungen bei der Überarbeitung der Vollmacht vollumfänglich beachtet wurden.

Die Übertragung des Grundstücksverkehrs wurde in der aktuellen Vollmacht im Gegensatz zur vorherigen Vollmacht auf den Erwerb von Grundstücken beschränkt. Die Veräußerung von Grundstücken des SBG obliegt demnach wieder der Zuständigkeit des SIB.

Die Überlassungsvereinbarung vom Juni 2005 enthält hingegen die Regelung, dass der SBG im Rahmen seiner satzungsgemäßen Aufgaben den Grundstücksverkehr wahrnimmt. Der Begriff Grundstücksverkehr beinhaltet u. a. den Erwerb und die Veräußerung von Grundstücken.

Die Überlassungsvereinbarung ist nunmehr weiter gefasst als die geänderte Vollmacht, da diese auf Erwerbsgeschäfte beschränkt ist.

Die Überlassungsvereinbarung ist mit der Vollmacht in Einklang zu bringen.

Der SRH hat im Jahresbericht 2007 empfohlen, die Übertragung des gesamten Grundstücksverkehrs für betriebsnotwendige Grundstücke auf den SBG aufzuheben und wieder in die Zuständigkeit des SIB einzugliedern (s. Jahresbericht 2007 des SRH, Beitrag Nr. 4, Pkt. 4.1).

Nach Aussage des SMF sei der Grundstücksverkehr für betriebsnotwendige Grundstücke der Kernkompetenz des SBG zuzurechnen und soll deshalb bei diesem verbleiben.

Der SRH verweist in diesem Zusammenhang auf seine Feststellungen aus dem Jahresbericht 2007. Die Notwendigkeit der Übertragung von Aufgaben des Grundstücksverkehrs auf den SBG sieht der SRH weiterhin nicht. Letztlich besitzt nur der SIB weitreichendes, auf Erfahrungen basierendes liegenschaftliches Know-how, welches beispielsweise bei der Gestaltung von Kaufverträgen und der Erarbeitung von Wertermittlungen erforderlich ist. Nach der Überlassungsvereinbarung muss sich der SBG bei der Wahrnehmung von Aufgaben des Grundstücksverkehrs mit dem SIB abstimmen.

Aus Sicht des SRH führt dieses Verfahren zu Zeitverlust und vermeidbarer Doppelarbeit. Auch kann es durchaus zu Interessenkonflikten zwischen SIB und SBG kommen; insoweit bieten weder die Überlassungsvereinbarung noch die Vollmacht eine Lösung an.

Da die Befugnis für Flurstücksverkäufe bereits wieder an den SIB zurückgegeben wurde, ist es nun konsequent, auch den übrigen Grundstücksverkehr (wie beispielsweise Grundstücksankäufe, Erbbaurechte) in die Zuständigkeit des SIB zu übergeben. Dem SMF bleibt es unbenommen, den SBG bei Grundstücksgeschäften im Zusammenhang mit Schlössern, Burgen und Gärten zu beteiligen bzw. auf Initiative des SBG tätig zu werden.

Der SRH empfiehlt dem SMF nochmals, die Notwendigkeit der Übertragung des Grundstücksverkehrs auf den SBG zu prüfen.

7 Stellungnahme des Ministeriums

Das SMF sieht keine Notwendigkeit, die Entnahme von Grundstockmitteln zur Finanzierung von Gewährleistungen beim Verkauf der Sachsen LB im HG zu regeln, da durch das Ausbringen eines Haushaltsvermerkes bei Kap. 1520 Tit. 356 01 der Publizitätspflicht hinreichend Rechnung getragen sei.

Eine Finanzierung von Beteiligungs- und Grundstückserwerben aus dem Grundstock sei aus Sicht des SMF im Zuge eines flexiblen aber verantwortungsbewussten Haushaltsvollzugs sinnvoll.

Die Anschaffung eines DV-gestützten Vertragsüberwachungssystems für das Controlling der Erbbaurechtsverträge hält das SMF angesichts der Anzahl bestehender Erbbaurechtsverträge für nicht wirtschaftlich und unverhältnismäßig.

8 Schlussbemerkung

Der SRH hält zur Sicherung der Mitwirkung des SLT eine Regelung zur Finanzierung von Gewährleistungen aus dem Grundstock im HG und eine Beschränkung der Grundstücksgeschäfte auf die Bereiche Grundstücke und grundstücksgleiche Rechte weiterhin für erforderlich.

II. Allgemeines

Neues Steuerungsmodell

7

Umsetzungsstand

Der SRH begleitet das Projekt NSM von Beginn an und setzt mit dem folgenden Beitrag seine Berichterstattung zur Umsetzung fort.

Die Verwaltungsvorschrift der Sächsischen Staatsregierung zur koordinierten Einführung des NSM in der sächsischen Staatsverwaltung (VwV-NSM) sieht vor, dass neue Vorhaben der Fachressorts nach § 7 Abs. 3, § 7a Abs. 1 und 2 SÄHO und den Normen zur Einführung der Budgetierung im jeweiligen HG zur Einführung betriebswirtschaftlicher Methoden und Steuerungselemente bei einzelnen Dienststellen (einschließlich Staatsbetrieben nach § 26 SÄHO) oder in einzelnen abgegrenzten Verwaltungsbereichen der Einwilligung des SMF bedürfen.

Diese Einwilligung erfolgt mit dem Abschluss einer Umsetzungsvereinbarung. Bei Dienststellen, die bereits betriebswirtschaftliche Methoden oder Steuerungselemente eingeführt haben oder erproben, wird die Umsetzungsvereinbarung durch eine Anpassungsvereinbarung ersetzt. Die Umsetzungs- bzw. Anpassungsvereinbarung regelt die Umsetzung der Istfachkonzepte des NSM (Produktbildung, Stundenrechnung, Leistungsrechnung, Kostenrechnung, Buchhaltung und Controlling).

Anpassungsvereinbarungen bzw. Umsetzungsvereinbarungen liegen für folgende Einrichtungen vor:

- Staatliche Betriebsgesellschaft für Umwelt und Landwirtschaft,
- Landestalsperrenverwaltung,
- Sächsisches Immobilien- und Baumanagement,
- Sachsenforst,
- Staatliche Kunstsammlungen Dresden,
- Staatliche Ethnographische Sammlungen Sachsen,
- Landesdirektion Chemnitz,
- Sächsische Informatik Dienste,
- Geobasisinformation und Vermessung Sachsen.

Nach Umsetzung der Istfachkonzepte und positiver Evaluierung kann nach Abschluss einer Ressortvereinbarung zwischen dem jeweiligen Fachressort und dem SMF die Umsetzung der Sollfachkonzepte (Planung/Zielvereinbarung und Budgetierung) geregelt werden. Für die zwei verbliebenen Modelle der NSM-Erprobung im Freistaat - das Landesamt für Archäologie und die Justizvollzugsanstalt (JVA) Waldheim - wurden entsprechende Ressortvereinbarungen abgeschlossen.

Evaluation

Nachdem die WIBERA im Jahr 2006 die Umsetzung der Istkonzepte bei den damaligen vier Modellen evaluiert hat, wurde sie 2008 mit der Beurteilung der Umsetzung der Sollkonzepte Planung und Zielvereinbarung bei den verbliebenen Modellen Landesamt für

Archäologie und JVA Waldheim sowie bei dem Staatsbetrieb Sachsenforst und der Landesdirektion Chemnitz beauftragt.

Im Ergebnis hat die WIBERA festgestellt, dass die Modelle ein dem Rahmenhandbuch konformes NSM in ihren Einrichtungen eingeführt haben. Als wesentlicher Erfolgsfaktor wird die flexible Möglichkeit der Genehmigung von Ausnahmeanträgen für bedarfsgerechte Abweichungen vom NSM-Rahmenhandbuch gesehen. Die WIBERA hat in ihrem Gesamtevaluationsbericht u. a. auch einen weiteren Entwicklungsbedarf für das NSM im Freistaat aufgezeigt.

Das Controlling (einschließlich der Kommunikation) der neuen Planungs- und Steuerungsinformationen wird als entwicklungsbedürftig angesehen. Die NSM-Planung spielte bei der Haushaltsplanung bislang eine untergeordnete Rolle.

Insbesondere aufgrund fehlender technischer Unterstützung in der Planungsphase werde die Wirtschaftlichkeit der NSM-Umsetzung derzeit noch signifikant eingeschränkt. Die Erarbeitung der Planungen in den untersuchten Einrichtungen sei mit hohem Personalaufwand verbunden gewesen. Als Voraussetzung für eine flächendeckende Einführung des NSM wird daher die Umsetzung der angestrebten landeseinheitlichen Softwarelösung gesehen.

Die WIBERA hält den Aspekt des Risiko- und Akzeptanzmanagements derzeit für unterrepräsentiert, sie empfiehlt Qualifizierungsangebote und eine klare Positionierung zur NSM-Umsetzung durch das Kabinett und die Leitungsebene in den Ressorts. Das NSM könne nur positive Wirkung entfalten, wenn die damit befassten Personen über solide Kenntnisse und angemessene Motivation zur Befassung mit den relevanten Instrumenten verfügen.

Mit der Erprobung seien die konzeptionellen Vorgaben für eine landesweite Umsetzung geschaffen. Für eine flächendeckende Umsetzung wird jedoch die Bereitstellung weiterer Ressourcen und die Veränderung in den Prozessen als erforderlich angesehen. Insbesondere die Ressourcenbereitstellung für eine ausreichende Qualifizierung müsse bei landesweiter Umsetzung rechtzeitig geklärt werden.

Die WIBERA spricht sich neben der Schaffung von Anreizen durch Einführung einer Budgetierung auch für die Einbeziehung von Sanktionsmöglichkeiten bei der Verfehlung vereinbarter Ziele aus. Diese werden als zwingende Voraussetzung für die Entfaltung der Wirkung des NSM betrachtet.

Die Auswertungen bei der Landesdirektion Chemnitz hätten ergeben, dass für diesen Bereich der klassischen hoheitlichen Verwaltung ein anderer Steuerungsbedarf als in den übrigen erprobenden marktnäheren Einrichtungen besteht. Hier stünden Fragen des materiellen Ressourceneinsatzes (Kosteneffizienz) und der Durchführung der Sachbearbeitung (Prozesseffizienz) im Vordergrund. Das NSM-Rahmenhandbuch sollte so überarbeitet werden, dass die unterschiedlichen Steuerungsbedürfnisse abgedeckt werden. Nur bei Vorliegen eines entsprechenden Gestaltungsspielraums werde Akzeptanz in den Einrichtungen zu erlangen sein.

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

Eine Vielzahl der von der WIBERA festgestellten Problembereiche deckt sich mit den Erkenntnissen des SRH. Die aus unserer Sicht für die weitere Umsetzung des NSM im Freistaat bedeutendsten Punkte werden im Folgenden aufgeführt.

- Fortbildung/Ausbildung/Personalausstattung

Eine Prämisse des NSM im Freistaat war, die Umsetzung ohne zusätzliches Personal zu leisten. Dieses Vorgehen bedeutet, dass das vorhandene Personal entsprechend umfangreich auf die neuen Aufgaben vorzubereiten ist. Für diese Zwecke enthält das NSM-Rahmenhandbuch ein Trainingskonzept, das in Zusammenarbeit mit der Akademie für öffentliche Verwaltung des Freistaates Sachsen in Meißen zwischenzeitlich durch ein umfangreiches Curriculum ergänzt wurde.

Die Erfahrungen bisher zeigen, dass die Fortbildungen auf Basis des Curriculums lediglich geeignet sind, die meist betriebswirtschaftlich nicht ausgebildeten Mitarbeiter mit dem Thema NSM vertraut zu machen und die Grundlagen zu den einzelnen Konzepten zu schulen. Nach Auffassung des SRH sind über dieses vermittelte Basiswissen hinaus weiter reichende Kenntnisse zwingend erforderlich. Das betrifft die fachspezifischen Fragen in den Einrichtungen, wie z. B. Auswertungen von Controllingdaten aber auch das Verständnis grundlegender Zusammenhänge über die reine Buchungstechnik hinaus.

Erschwerend für die Modelle kommt hinzu, dass es bisher versäumt wurde, das Personalabbaukonzept auf die Erfordernisse der NSM-Einführung abzustimmen. Ziel ist dabei nicht, die Modelle von Personaleinsparungen auszunehmen. Vielmehr sollte eine strategische Personalplanung auch unter Berücksichtigung der NSM-Umsetzung erfolgen. Dies betrifft z. B. die Berücksichtigung der Altersstruktur und der Befristung von Arbeitsverträgen.

- Controlling/Zielvereinbarung

Der Controllingprozess ist das wichtigste Steuerungsinstrument auf der Grundlage der NSM-Zahlen. Die Modelle haben erste positive Erfahrungen mit der Einführung des Controllings bestätigt, sehen jedoch weitere Möglichkeiten, die Prozesse auszubauen. Für wichtig wird angesehen, dass die Informationen für die einzelnen Verantwortungsbereiche so aufbereitet werden, dass diese die für sie steuerungsrelevanten und steuerbaren Daten enthalten.

Die bisherigen Controllingaktivitäten sind auf die jeweilige Einrichtung beschränkt. Als nachteilig wird von den Modellen die fehlende Einbindung der übergeordneten Ebenen in den Controllingprozess gesehen. Eine Erfolgskontrolle aus externer Sicht auf Basis der NSM-Zahlen erfolgt somit noch nicht.

Ein wichtiges Instrument für die Erfolgskontrollen sind die Zielvereinbarungen mit den darin festgelegten messbaren Kriterien. Für eine Auswertung dieser Informationen liegen aufgrund der kurzen Zeitspanne seit der Umsetzung der Sollkonzepte noch keine Erfahrungen vor.

- Planungsprozess

Obwohl die Modelle auf kaufmännischer Basis planen, sind sie strikt in den verbindlichen kamerale Planungsprozess eingebunden. Das bedeutet, dass kamerale Vorgaben auf die Leistungen der Einrichtung „umgelegt“ werden müssen; die entsprechenden Korrekturen der anhängigen kaufmännischen Zahlen erfolgen überwiegend wegen

noch fehlender technischer Unterstützung aufwendig per Hand. Aus unserer Sicht besteht das Risiko, dass die kaufmännische Planung „hingerechnet“ werden muss und die Zahlen damit nicht belastbar sind.

Da die Modelle nur einen kleinen Ausschnitt der Ressorts abbilden, besitzen sie keine entscheidende Steuerungsrelevanz. Die kaufmännischen und betriebswirtschaftlichen Informationen aus dem NSM-Planungsprozess spielen außerhalb der Modelle bislang eine untergeordnete Rolle.

- Regelabweichungsanträge/Berücksichtigung einrichtungsspezifischer Besonderheiten

Die Erfahrungen der bisherigen Umsetzungen zeigen, dass eine Vielzahl spezifischer Regelungen in Abweichung vom NSM-Rahmenhandbuch erforderlich ist. In dem Zusammenhang regen wir an, den Status einzelner als Regeln eingestufte Vorgaben des Rahmenhandbuchs zu überdenken. Zur Gewährleistung einer landeseinheitlichen Umsetzung des NSM halten wir durchaus einen Teil der Vorgaben für notwendig. Dies betrifft z. B. Regelungen zur Bilanzierung oder das einrichtungsübergreifende landesweite Controlling zur Steuerung des Gesamthaushaltes. Fragen des internen Steuerungsprozesses und die damit verbundenen Vorgaben sollten jedoch einrichtungs- bzw. ressortspezifisch geregelt werden. Das Rahmenhandbuch kann insoweit nur empfehlenden Charakter besitzen.

Das SMF hat zu den vorgenannten Punkten folgende Anmerkungen mitgeteilt:

WIBERA hat im Rahmen des Gesamtevaluationsberichts vom 03.03.2009 die Qualifikation der Beschäftigten überwiegend als angemessen beurteilt; lediglich von der Modelleinrichtung JVA Waldheim wird berichtet, dass diese darauf hingewiesen habe, dass auch zukünftig kontinuierliche Weiterbildungs- und Qualifizierungsmaßnahmen im Bereich Betriebswirtschaftslehre/Rechnungswesen und Controlling bedarfsgerecht für die unterschiedlichen Mitarbeiterstufen, insbesondere vor dem Hintergrund der NSM-Einführung in weiteren JVA, erforderlich seien.

Über den Abschluss der Zielvereinbarungen seien die Fachressorts inzwischen intensiver in den Controllingprozess eingebunden.

Im Rahmen der Entscheidung über eine Prämie für die JVA Waldheim wird aktuell durch eine externe Wirtschaftsberatungsgesellschaft die Erreichung der vereinbarten Ziele sowie die Praxistauglichkeit des Kriteriums „Managementbedingtheit“ überprüft.

Mit Blick auf die noch offene Entscheidung über eine ERP-Software wurde bisher bewusst auf eine kostenintensive Umsetzung dieser Funktionalitäten in den NSM-Softwaresystemen der Modelleinrichtungen verzichtet.

Einrichtungsspezifische Differenzierungsmöglichkeiten bestehen bereits aktuell, z. B. bezüglich der Ausprägung spezifischer Controllingtabellen, Kostenstellen und -träger. Hierbei sind grundsätzlich die Entwicklungsaufwendungen für die Realisierung spezifischer Lösungsansätze zu beachten; mit fortschreibender Heterogenität wird zudem ein zentraler Betrieb erschwert.

Fazit

Die Erfahrungen in den Modellen haben die Eignung des Rahmenhandbuchs gezeigt. Als nächster Schritt sollten nunmehr Entscheidungen hinsichtlich Software und zur Ausweitung z. B. auf alle JVA und/oder die Einbeziehung der übergeordneten Bereiche

getroffen werden. Entscheidungen sind aber auch zur Organisation, wie z. B. der Einrichtung von Kompetenzcentern für Buchhaltung und IT erforderlich. Von großer Bedeutung ist aus unserer Sicht auch die Überarbeitung des NSM-Rahmenhandbuchs in Auswertung der Modellphase einschließlich der schon mehrfach geforderten Neuarbeitung des Budgetierungskonzeptes.

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

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

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

1 Prüfungsgegenstand

Das Kabinett hat im Oktober 2001 beschlossen, in der Staatsverwaltung ein landeseinheitliches Personalverwaltungssystem (PVS) einzuführen. Das IT-Verfahren sollte die Aufgabenerledigung in den Bereichen Personalverwaltung, Stellenbewirtschaftung und Organisation unterstützen. Ziel war, die landesweite Einführung des PVS bis Ende 2005 abzuschließen.

In einem weiteren Beschluss vom Mai 2004 legte das Kabinett fest, in der Staatsverwaltung ein landeseinheitliches und zentral betriebenes PVS einzuführen. Nach der Kabinettsvorlage sollte die landesweite Einführung nun bis Ende 2008 abgeschlossen sein.

Der SRH hat im Jahr 2008 den Stand des IT-Vorhabens geprüft.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Projektarbeit

Für das Vorhaben waren im Jahr 2001 die damalige Koordinierungs- und Beratungsstelle für Informationstechnik (KoBIT) in der SK und seit 2002 die Leitstelle PVS im SMI zuständig.

Seit dem Projektstart im Februar 2001 sind von beiden Stellen u. a. ein Fachkonzept und eine Anforderungsanalyse vorgelegt worden. Die zuletzt erarbeitete Projektunterlage ist die Wirtschaftlichkeitsbetrachtung. Sie ist mit dem 24.05.2005 datiert.

Vorgabe nach dem Kabinettsbeschluss vom Mai 2004 war, für das bis Ende 2008 einzuführende zentral betriebene PVS eine landeseinheitliche Datenbasis zu schaffen. Die in den Behörden bisher verteilten Personaldaten sollten zusammengeführt werden.

Ein IT-Verfahren mit einheitlicher Datenbasis ist bisher nicht entwickelt worden. In den Behörden und Einrichtungen werden weiterhin voneinander getrennte IT-Systeme für die Personalverwaltung betrieben. Es fehlen damit wichtige Informationen, um die Entscheidungssicherheit u. a. bei der Stellenplanung und der Stellenbewirtschaftung, ressortübergreifenden Personalplanungen sowie einer taggenauen Darstellung von Organisationsveränderungen und deren Einfluss auf die Personalstruktur zu erhöhen.

Nach nunmehr acht Jahren Arbeit an diesem Projekt sind die Ergebnisse unzureichend. Der Kabinettsauftrag aus dem Jahr 2004 ist bisher nicht erfüllt worden.

Für das Projektmanagement und die fachliche Koordinierung des Vorhabens wurde die Anfang 2002 im SMI eingerichtete Leitstelle mit 2 VK ausgestattet.

Der SRH hat sich über vergleichbare Projekte in anderen Ländern informiert und festgestellt, dass z. B. Baden-Württemberg ein neues, einheitliches PVS entwickelt hat. Für die Entwicklung des Verfahrens wurde als Projektentwicklungsstelle ein Leistungszentrum mit bis zu 23 Mitarbeitern¹ eingerichtet.

Die Leitstelle im SMI wurde im Sommer 2003 aufgelöst und den beiden Bediensteten andere Aufgaben zugewiesen. Die Unterstützung der Leitstelle im eigenen Haus kam zum Erliegen.

Bei der vergleichsweise geringen Personalausstattung der Leitstelle PVS war der Projekterfolg von vornherein infrage zu stellen.

Wesentliche Ecktermine des Projektes sind mehrfach, z. T. um mehr als ein Jahr, verschoben worden. Dennoch wurde auf eine begleitende Erfolgskontrolle verzichtet.

Der Lenkungsausschuss (Abteilungsleiter-1-Runde), u. a. mit Vertretern aller Staatsministerien, übernahm die Aufgabe der strategischen Projektsteuerung. Anfangs berichtete die Leitstelle PVS nahezu monatlich. Ab dem Jahr 2004 hat sich der Lenkungsausschuss nur noch 2- bzw. 3-mal pro Jahr von der Leitstelle über den aktuellen Projektstand und weitere Planungen informieren lassen. Im Jahre 2006 fand keine Unterrichtung statt.

Das war zu wenig, um das Projekt voranzubringen.

2.2 Stand in den Ressorts

Der SRH hat zum Stand 31.12.2007 Informationen zur IT-gestützten Personalverwaltung in den Ressorts erhoben. Danach werden Personaldaten von 87 % der Landesbediensteten mit IT-Verfahren verwaltet. Für 13 % der Bediensteten erfolgt dies teilweise IT-gestützt, z. B. mit MS EXCEL.

IT-Verfahren	Betreutes Personal	
	(Personen)	(%)
Personalverwaltung Version 1.60 Sachsen (psv V 1.60 SN)	9.332	12
Landespersonaldatenbank Kultus (LPDK)	37.907	50
Verwaltungs- und Informationssystem/PVS (VIS/PVS 3.0)	29.305	38
Gesamt	76.544	100

Das IT-Verfahren psv wird ausschließlich im Geschäftsbereich des SMF und die Landespersonaldatenbank Kultus im Geschäftsbereich des SMK angewendet.

Das Verwaltungs- und Informationssystem/PVS (VIS) wurde 1996 von einem Privatunternehmen entwickelt und wird gegenwärtig in modifizierter Form in der SK und in Be-

¹ Darunter 8 Softwareentwickler.

hörden und Einrichtungen der Ressorts SMI, SMJus, SMWA, SMS, SMUL und SMWK eingesetzt.

Obwohl „quasi Standard“ erfolgt die Anwendung von VIS/PVS in den Behörden und Einrichtungen nicht einheitlich. Es fehlen übergreifende Regeln und Vorgaben, wie z. B. Kataloge für die Schreibweise von Behörden. Ressortübergreifende Informationen z. B. für die Stellenplanung, die Stellenbewirtschaftung und die Personalplanung können deshalb nicht oder nur sehr aufwendig geliefert werden.

Landesweite Auswertungen werden erschwert oder sind unmöglich.

2.3 Fehlende Schnittstellen

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

Das SMF hat im Juli 2008 den Auftrag erteilt, als ersten Schritt zunächst eine Formularschnittstelle für VIS/PVS zu implementieren. Die personalverwaltenden Stellen sollen damit ihre Personaldaten direkt mit den Formularen ausdrucken können.

Der Medienbruch und die dadurch nochmals erforderliche manuelle Erfassung im LfF führen zu unnötigen Mehrkosten.

Das LfF bietet für das Bezügeverfahren den Behörden seit dem Jahr 2003 eine elektronische Schnittstelle für „unständige Bezüge“ und „einmalige Zulagen“ an. Diese wird kaum genutzt. Denn allein im Jahr 2008 haben personalverwaltende Stellen über 550.000 Datensätze ausgedruckt und an das LfF geschickt. Dort sind diese Daten erneut manuell in das Bezügeverfahren eingegeben worden.

Für 87 % des Personals in der Staatsverwaltung werden die Personaldaten elektronisch mithilfe von IT-Verfahren verwaltet. Zudem steht allen Behörden mit dem Sächsischen Verwaltungsnetz eine hochmoderne Kommunikationsinfrastruktur zur Verfügung.

Es ist unverständlich, dass bereits vorhandene Schnittstellen zu Programmen des LfF nicht genutzt werden, um die fehlerfreie und kostengünstige Datenübertragung sicherzustellen.

2.4 Ziel: Eine Datenbank für alle

Für die Verwaltung der Personaldaten werden zurzeit in den Ressorts mindestens 30 Datenbanken dezentral betrieben. Für den parallelen Betrieb und die Administration der einzelnen Datenbanken muss Fachpersonal vorgehalten werden. Zusätzlich entstehen vermeidbare Mehrkosten für Hard- und Software.

Nach vorliegenden Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen des SMI müssen in der Staatsverwaltung gegenwärtig wegen der dezentralen Personaldatenhaltung jährlich mindestens 425 T€ mehr aufgewendet werden.

Der SRH geht davon aus, dass aufgrund des beschriebenen Projektstandes die Umsetzung des zentralen Datenhaltungskonzeptes nicht vor 2011 realisiert werden kann. Infolgedessen erhöhen sich die Mehrausgaben um rd. 2 Mio. €.

Die derzeit in der Staatsverwaltung betriebene dezentrale Personaldatenhaltung sollte abgeschafft werden. Eine Datenbank für alle würde Mehrkosten in Millio-nenhöhe ersparen.

2.5 Weiteres Vorgehen

Das Kabinett hat am 23.06.2009 beschlossen, das VIS/PVS unter Beibehaltung des Ziels einer weitgehenden Vereinheitlichung weiterzuentwickeln. In Abstimmung mit dem Staatsbetrieb Sächsische Informatikdienste soll eine Schnittstelle des VIS/PVS zum Bezügeverfahren realisiert und ein Konzept für die Überleitung der in den Ressorts eingesetzten Lösungen und den künftigen Betrieb bis zum 31.12.2009 erstellt werden.

Der SRH sieht in dem jüngsten Kabinettsbeschluss den Auftrag, das landesein-heitliche PVS endlich in überschaubarer Zeit zu realisieren.

Das Parlament sollte sich im Zusammenhang mit den Haushaltsverhandlungen über den Projektfortschritt unterrichten lassen.

3 Stellungnahme des Ministeriums

Das SMI hatte keine Einwände zur Sachdarstellung des SRH.

Stellenbewirtschaftung - Querschnittsprüfung Stellenbesetzung und Personalausgaben -

Die Stellenpläne entsprechen nicht dem tatsächlich erkennbaren Stellenbedarf.

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

1 Prüfungsgegenstand

Der SRH hat im Rahmen einer Querschnittsprüfung auch die Stellenbewirtschaftung im SMF und Geschäftsbereich mit Ausnahme des Kap. 0406 - FÄ geprüft. Die Stellenplanung, -veranschlagung und -besetzung in den FÄ hat der SRH bereits 2006 geprüft und die Ergebnisse im Jahresbericht 2007 veröffentlicht.

Im Mittelpunkt der aktuellen Prüfung standen haushaltsrechtliche und personalwirtschaftliche Aspekte bei der Stellenbewirtschaftung und -besetzung. Der geprüfte Zeitraum erstreckte sich auf die Hj. 2006 bis 2008. Dem SMF und Geschäftsbereich waren nach dem Haushaltsplan 2008 insgesamt 7.810 Stellen¹ des Personalsolls A und B zur Bewirtschaftung zugewiesen. Dafür wurden rd. 263 Mio. € Personalausgaben veranschlagt. Die Staatsbetriebe SIB und SBG² bewirtschafteten 2008 im Vollzug 1.153 bzw. 227 Planstellen und Stellen. Die dafür veranschlagten Personalausgaben beliefen sich in den Staatsbetrieben SIB auf 49.669,1 T€ und SBG auf 9.513,4 T€.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Personalausgaben

Die Personalausgaben sind der größte Ausgabenblock im Ressort des SMF. In den Hj. 2006 bis 2008 wurden rd. 70 % der Gesamtausgaben für die Personalausgaben (Soll) veranschlagt. Im Haushaltsvollzug lag die Personalausgabenquote (Ist) 2006 bei 62,25 %, 2007 bei 63,4 %.

Im geprüften Zeitraum entwickelten sich die Personalausgaben des SMF und Geschäftsbereiches wie folgt:

Personalausgaben	Hj. 2006	Hj. 2007	Hj. 2008	Hj. 2009 ³
	in T€			
Gesamtsoll	276.935,1	265.184,0	263.080,0	264.336,9
Kumulatives Ist	237.499,8	237.381,2	237.359,7	251.764,0 ⁴
Minderausgaben	39.435,3	27.802,8	25.720,3	ca. 12.572,9
Minderausgaben ohne FÄ	7.094,0	6.192,9	5.934,8	ca. 4.100,0

¹ Einschließlich FÄ; ohne planmäßige Beamte der Staatsbetriebe Tit. 682 01.

² SBG = Staatsbetrieb Staatliche Schlösser, Burgen und Gärten Sachsen.

³ Informativ dargestellt.

⁴ Vom SMF für 2009 prognostizierte Personalausgaben.

Die geplanten und veranschlagten Personalausgaben (Soll) wurden in jedem Haushaltsjahr erheblich unterschritten. Daraus resultieren die Minderausgaben, die im Hj. 2006 rd. 39,4 Mio. € und im Hj. 2008 noch rd. 25,7 Mio. € betragen. Das heißt, dass im Ressort des SMF rd. 14 % (ohne FÄ 12,7 %) der für 2006 und immerhin noch rd. 10 % (ohne FÄ 10,6 %) der für 2008 geplanten Personalausgaben nicht benötigt wurden.

In der gesamten Landesverwaltung betragen die Minderausgaben in den Hj. 2006 bis 2008 nur rd. 5 %. Minderausgaben im Personalhaushalt des Staatshaushaltes resultieren regelmäßig aus Stellenfehlbesetzungen wie der unterwertigen Stellenbesetzung bzw. der Nichtbesetzung von Planstellen/Stellen.

Im Vergleich zur Landesverwaltung waren die Personalminderausgaben im Ressort des SMF in Höhe von bis zu 14 % vom Planansatz auffällig hoch.

Nach der Prognose des SMF werden sich die Minderausgaben in 2009 um die Hälfte auf nur 12,6 Mio. € reduzieren. Dies ist dem nicht geplanten Anstieg der Personalausgaben geschuldet.

Nach den Haushaltsgrundsätzen der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit ist der tatsächliche Personalausgabenbedarf mit größtmöglicher Genauigkeit zu ermitteln, um Über- oder Unterschreitungen zu vermeiden. Grundlage dafür bilden die Stellenpläne. Diese müssen deshalb den tatsächlichen Personalbedarf widerspiegeln.

Das SMF als zuständiges Ministerium hat in seinem Ressort bis 2008 aufbaubedingt regelmäßig Personalausgaben über den tatsächlichen Bedarf hinaus gebunden. Das widerspricht dem Wirtschaftlichkeits- und Sparsamkeitsprinzip gem. § 17 VwV-SäHO.

In den Personalausgaben (HGr. 4) des Ressorts ist der Aufwand für das in den Staatsbetrieben SIB und SBG beschäftigte Personal nicht berücksichtigt, sondern als Personalaufwand im Zuschuss der HGr. 6. Ausweislich der Jahresabschlüsse betrug der Personalaufwand beider Staatsbetriebe im Zeitraum von 2006 bis 2008 jährlich durchschnittlich 65 Mio. €. Das heißt, mehr als ein Viertel der jährlichen Personalausgaben wurden im Epl. 04 zusätzlich für Personal verausgabt, nicht aber als solche ausgewiesen.

Die tatsächlichen Personalausgaben des Ressorts waren so nicht erkennbar.

Zur Verbesserung der haushälterischen Transparenz werden seit dem Hj. 2009 - unbeschadet der Veranschlagung der Zuschüsse in HGr. 6 - zumindest die Stellen der Staatsbetriebe in einem Personalsoll C ausgewiesen.

Die Wirtschaftspläne/Jahresabschlüsse für 2006 bis 2008 weisen folgenden Personalaufwand für die Staatsbetriebe aus:

	2006			2007			2008		
	Plan	Ist	Mehr/ Weniger	Plan	Ist	Mehr/ Weniger	Plan	Ist	Mehr/ Weniger
	in T€								
0411 SIB*	54.445,8	54.798,4	352,6	55.561,9	54.096,1	1.465,8	55.839,3	54.659,7	1.179,6
0415 SBG	9.308,0	9.408,5	100,5	9.494,7	9.463,4	31,3	9.513,4	9.996,5	483,1

* Mit veranschlagt sind jährlich 6.170,2 T€ für bis zu 150 Drittmittelbeschäftigte - Bundesbauaufgaben.

Obwohl sich der Aufwand für das Personal (Ist) im Staatsbetrieb SIB nur unwesentlich veränderte, wurde der Personalkostenzuschuss (Plan) im Vergleich zu 2006 für 2007 um 1,1 Mio. € und für 2008 um 1,4 Mio. € erhöht. Benötigt wurde der höhere Zuschuss nicht, denn die tatsächlichen Kosten lagen 2007 und 2008 mehr als 1 Mio. € unter den bereitgestellten Mitteln.

Dem Staatsbetrieb SIB wurde ab 2007 ein zu hoher Personalkostenzuschuss gewährt. Mehr als 1 Mio. €/Jahr wurden nicht benötigt.

Der Personalkostenzuschuss für den SIB ist bedarfsgemäß zu veranschlagen.

Im Staatsbetrieb SBG stieg der Personalaufwand von 2006 bis 2008 kontinuierlich, bis 2008 um 588 T€. Das entspricht einer Steigerung von 6,25 %, die nach den Angaben des SMF im Wesentlichen auf die Tarifierhöhungen sowie auf neue Aufgabenbereiche zurückzuführen ist.

Der SRH hatte bereits 2007, im Ergebnis der Prüfung des Staatsbetriebes SBG, auf die Notwendigkeit einer Personalbedarfsermittlung bzw. eines bedarfsgerechten Personaleinsatzes hingewiesen.

Das SMF hat die Anregungen aufgrund der angedachten Rechtsformänderung für den SBG bisher noch nicht aufgegriffen.

2.2 Stellenhaushalt

Der SRH hatte im Ergebnis der Prüfung „Stellenbesetzung und Bewirtschaftung in den Finanzämtern“ gegenüber dem SMF als zuständigem Ministerium die Planung und Veranschlagung von Stellen entgegen dem tatsächlichen Stellenbedarf kritisiert.

Durch die nicht bedarfsgemäße Stellenplanung wurden nicht benötigte Haushaltsmittel über Jahre gebunden. Das SMF hatte sich so, entgegen seinen eigenen verbindlichen Vorgaben, eine Ausgabenreserve von jährlich bis zu 30 Mio. € (einschließlich FÄ) geschaffen.

Der SRH hatte das SMF im Jahresbericht 2007 u. a. aufgefordert, seine eigenen verbindlichen Vorgaben in der VwV zur SÄHO zur Stellenplanung, -veranschlagung und -bewirtschaftung auch im eigenen Ressort umzusetzen.

Bei der Aufstellung des Doppelhaushaltes 2009/2010 hat das SMF die Anregungen des SRH bezüglich der Personalausstattung für die FÄ mit einbezogen. In den geprüften Einrichtungen des Ressorts verzerren Stellenfehlbesetzungen jedoch weiterhin die Personalausgaben.

Nach Auswertung der Meldungen zur Istbesetzung gem. Nr. 4.2.1 VwV-HWiF bzw. den Stellenbesetzungslisten waren zum Stichtag 01.01.2008 folgende Stellenfehlbesetzungen festzustellen:

a) nicht statusgemäße Besetzung

		Stellensoll	Stellenist	Besetzung mit:	
				Beamten	Angestellten
Staatlicher Bereich					
SMF:	Beamte	259	243	212	31
OFD:	Beamte	180	165	143	22
Landesamt für Finanzen:	Beamte	556	527	500	27
Gesamt		995	935	855	80
Staatsbetriebe					
SIB:	Beamte	340	321	170	151
SBG:	Beamte	11	10	6	4
Gesamt		351	331	176	155

Von den 935 besetzten Beamtenstellen der staatlichen Einrichtungen waren 80 Stellen, das sind 8,5 %, nicht statusgemäß besetzt. Das heißt, etwa jede 11. Planstelle war mit einem Angestellten besetzt. In den Staatsbetrieben waren rd. 47 % der besetzten Beamtenstellen nicht statusgemäß, sondern mit Angestellten besetzt.

Planstellen dürfen nach § 17 SÄHO nur geschaffen werden, wenn die Stellen auch planmäßig durch Beamte besetzt werden können. Im Ausnahmefall dürfen Planstellen zwar vorübergehend auch anderweitig besetzt werden, für eine andauernde, nicht statusgemäße Besetzung liegt jedoch keine Haushaltsermächtigung vor.

Der SRH regt an, die haushaltsrechtlichen Vorschriften so zu ändern, dass eine einfachere und kompensationsfreie Umwandlung von Planstellen in Stellen und eine entsprechende Rückumwandlung ermöglicht werde.

Die Vorratsplanung von Beamtenstellen ist nicht hilfreich. Sie ist dem wenig flexiblen Stellenänderungsverfahren geschuldet.

Es sollten Wege gesucht werden, die die beschriebene Vorratshaltung überflüssig machen.

b) unterwertige Besetzung und freie Stellen/-anteile

Geprüfte Einrichtungen	Stellensoll	Stellenist	Unterwertige Besetzung	Freie Stellen/-anteile
Staatlicher Bereich				
SMF	327	302	115	25
OFD	266	236	65	30
Landesamt für Finanzen	715	657	108	59
Gesamt	1.308	1.194	288	114
Staatsbetriebe				
SIB	1.153	1.094	541	59
SBG	227	206	27	21
Gesamt	1.380	1.300	568	80

In den Einrichtungen des staatlichen Bereiches waren rd. 9 % des Stellensolls, d. h. etwa jede 11. Stelle nicht besetzt. Unterwertig besetzt waren rd. 24 % der besetzten Stellen, also etwa jede 4. Stelle.

In den Staatsbetrieben waren insgesamt 80 Stellen (rd. 6 %), also fast jede 17. Stelle unbesetzt. Von den 1.300 besetzten Stellen waren insgesamt 568 Stellen, das sind rd. 43 %, unterwertig besetzt.

Im Vergleich zum Staatsbetrieb SBG waren die Stellenfehlbesetzungen im SIB auffällig. Dies betraf beispielsweise:

- Stellen von Besoldungsgruppen wie die 28 Stellen der Bes.Gr. A 13 B bzw. 29 Stellen der Bes.Gr. A 9 waren ausschließlich mit Angestellten besetzt.
- Die mit Angestellten besetzten Beamtenstellen wurden zudem unterwertig besetzt, wie beispielsweise die 29 Stellen der Bes.Gr. A 9 mit Angestellten der E 5 oder E 6 (vergleichbar mit Bes.Gr. A 5 bis A 7).
- Mehr als 11 % der Stellen für Angestellte waren unterwertig mit Beschäftigten in einer niedrigeren Vergütungsgruppe besetzt.

Die umfangreichen Stellenfehlbesetzungen belegen, dass die Stellenpläne der geprüften Einrichtungen im Prüfungszeitraum nicht dem tatsächlichen Stellenbedarf entsprechen. Sie verstoßen gegen die Haushaltsvorschriften zum Einrichten und Bewirtschaften von Stellen.

Fehlbesetzungen lassen keine zuverlässige Haushaltsplanung zu. Im Ressort des SMF führten sie regelmäßig zu Minderausgaben im Personalhaushalt.

Nach § 17 VwV-SäHO dürfen im Haushaltsplan (Stellenplan) nur die unter Berücksichtigung des Grundsatzes der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit notwendigen Planstellen und andere Stellen ausgewiesen werden. Stellen, die dauernd entbehrlich sind, sind nicht mehr zu besetzen und im nächsten Haushaltsplan nicht mehr zu veranschlagen.

Das SMF hat im Rahmen der nächsten Haushaltsaufstellung für das Ressort des SMF eine gesonderte strukturelle und funktionsbezogene Prüfung der Stellenpläne zugesichert.

2.3 Berichtswesen zum Stellenhaushalt der Landesverwaltung

Der SRH hat im Rahmen der Querschnittsprüfung die Stellenbesetzung/-bewirtschaftung und Personalausgaben in der gesamten Landesverwaltung geprüft und in jedem Ressort des Freistaates Sachsen Stellenfehlbesetzungen wie beispielsweise nicht statusgemäße, unter- oder überwertige Stellenbesetzungen und unbesetzte Stellen festgestellt.

Infolge der nicht haushaltsgemäßen Stellenbesetzungen werden seit Jahren die Personalausgaben der einschlägigen Ausgabetitel nicht in dem geplanten Umfang in Anspruch genommen. Die Ausgaben für die Bezüge der Beamten lagen im gesamten Freistaat im Prüfungszeitraum so erheblich (bis zu 25,6 %) unter dem Planansatz, dass nicht nur die Mehrausgaben bei den Tit. 425 01 und 426 01 - Vergütung der Angestellten/Löhne der Arbeiter - ausgeglichen, sondern im Saldo noch Personalminderausgaben verbucht werden konnten.

Titel	Minder-/Mehrausgaben					
	2006		2007		2008	
422 01 Beamte	-362.507.688,31 €	25,58 %	-300.968.179,94 €	21,95 %	-292.399.806,15 €	21,07 %
425 01 Angestellte	164.570.016,27 €	6,97 %	199.690.742,49 €	9,28 %	151.866.206,65 €	7,07 %
426 01 Arbeiter	2.452.636,77 €	4,29 %	3.494.525,06 €	6,61 %	1.251.139,00 €	2,27 %
Saldo	-195.485.035,27 €		-97.782.912,39 €		-139.282.459,92 €	

Der Personalausgabenbedarf orientiert sich im Wesentlichen an den Planstellen und Stellen, sodass den Stellenplänen eine erhebliche Bedeutung zukommt. Die Höhe und die Kontinuität der Minderausgaben weisen in der gesamten Landesverwaltung auf nicht bedarfsgemäße Stellenpläne hin.

Fehlplanungen verzerren die Haushaltswahrheit und -klarheit.

Das SMF lässt sich seit mehreren Jahren im Rahmen eines Meldeverfahrens zur Stellenbewirtschaftung von jedem Ressort vierteljährlich (seit 2009 halbjährlich) die Istbesetzung (Nr. 4.2.1 VwV-HWiF 2008) melden. Aufgrund dieser Meldungen hat das SMF kapitelgenau Kenntnis, in welchem Umfang Planstellen mit Beschäftigten und Planstellen/Stellen unterwertig besetzt sind bzw. wie viel Planstellen/Stellen unbesetzt sind.

Wie im Folgenden aus den Meldungen der Ressorts zusammengefasst, waren in der gesamten Landesverwaltung am 01.01.2008 rd. 18 % des Stellenist, d. h. fast jede 5. Stelle unterwertig besetzt. Von den im Haushalt veranschlagten Stellen waren 2.281 Planstellen und andere Stellen nicht besetzt.

Personal-soll A zum:	Stellensoll	Stellenist	Beamte	Von Istbesetzung gesamt				
				Angestellte	Arbeiter	unterwertig	freie Stellen ⁵	überbe-setzte Stellen
01.01.2007	86.148	83.765	38.660	43.592	1.513	15.263	2.383	810
01.01.2008	84.540	82.267	38.244	42.573	1.450	15.054	2.281	1.106
01.01.2009 ⁶	68.903	66.934	27.278		39.622	11.385	1.962	428

Landesweit⁷ waren zum 01.01.2007 von den 38.660 besetzten Beamtenstellen 6.981 Stellen und zum 01.01.2008 von den 38.244 besetzten Beamtenstellen 7.374 Stellen nicht statusgemäß, sondern mit Beschäftigten besetzt. Das waren 18 bzw. 19 % der im Freistaat Sachsen eingerichteten Planstellen.

Das SMF ist zuständig für die Haushaltsaufstellung, den Haushaltsvollzug und die Haushaltsrechnung. Im Rahmen dieser Zuständigkeit ist das SMF befugt, regelnde Durchführungshinweise, VwV u. dgl. zu erlassen. Diese Befugnis schließt nach Auffassung des SRH auch die Durchsetzung dieser Regelungen und Vorschriften in den Ressorts ein.

Mit den aus dem Meldeverfahren (Nr. 4.2.1 VwV-HWiF 2008) gewonnenen Informationen hat das SMF die Möglichkeit, eine den haushaltsrechtlichen Forderungen adäquate

⁵ Saldo aus freien Stellen und Stellenüberbesetzung.

⁶ Ohne Planstellen der Staatsbetriebe (Personalsoll C).

⁷ Einschließlich SMF.

Stellenbesetzung bzw. einen bedarfsgemäßen Stellenplan gegenüber den Ressorts einzufordern.

Das SMF hat aus der Auswertung der Daten nicht die notwendigen Konsequenzen für den Personalhaushalt im Freistaat Sachsen gezogen.

3 Stellungnahme des Ministeriums

Das SMF hat darauf hingewiesen, dass aufgrund der Prüfungsfeststellungen des SRH aus dem Jahr 2007 im Epl. 04 nochmals ein erheblicher Stellenabbau erfolgte. Das SMF trage nach seiner eigenen Prognose insoweit den Forderungen des SRH Rechnung.

Die erhöhte Planung beim SIB sei darauf zurückzuführen, dass bei der Aufstellung des Doppelhaushaltes 2007/2008 lediglich die Istzahlen des Jahres 2005 vorlagen. Auch der Einstellungsstopp habe zu Minderausgaben geführt. Beim SIB habe man Stellenwertigkeiten, die dauerhaft entbehrlich waren, im Rahmen der Haushaltsplanung 2009/2010 bereits angepasst.

Das Vorhalten freier Stellen sei u. a. im Rahmen einer vorausschauenden Personalplanung erforderlich (z. B. für Rückkehrer aus der Elternzeit und Teilzeitanträge). Auch die Vorratshaltung von Beamtenstellen sei insbesondere für den zukünftigen Ersatz der Angestellten durch Beamte nötig.

Die Minderausgaben würden zeigen, dass die Sollveranschlagung ein sachgerechtes Instrument des Haushaltsansatzes darstelle und zum anderen die Ressorts die Stellenpläne wirtschaftlich und sparsam bewirtschafteten.

4 Schlussbemerkung

Eine Änderung der haushaltsrechtlichen Regelungen zur Vereinfachung der Umwandlung von Planstellen in Stellen und eine entsprechende Rückumwandlung macht die Vorratshaltung von Beamtenstellen entbehrlich. Damit wird für mehr Transparenz im Haushalt gesorgt.

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

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

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

1 Prüfungsgegenstand

Der SRH hat in einer Querschnittsprüfung die Personalausgaben für die Altersteilzeit (ATZ) sowie für außertarifliche Abfindungen zur Begleitung eines freiwilligen Ausscheidens von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern aus der Landesverwaltung des Freistaates Sachsen und dem Lehrerbereich im Zeitraum 2004 bis 2008 geprüft.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Inanspruchnahme der Altersteilzeit

Am 01.01.2008 befanden sich in den geprüften Ressorts 8.270 Mitarbeiter in ATZ, davon 7.571 (91,5 %) im Blockmodell und 699 (8,5 %) im Teilzeitmodell.¹ Die Bewilligung in diesem Umfang hat den Verzicht auf ein Arbeitsvolumen von bis zu 3.650 Stellen² über einen Zeitraum von durchschnittlich fast sechs Jahren zur Folge, soweit keine ErsatzEinstellung vorgenommen bzw. das fehlende Arbeitsvermögen anderweitig ausgeglichen wird.

¹ Blockmodell: Die Arbeitszeit wird so verteilt, dass sie in der ersten Hälfte geleistet und der Beschäftigte/Beamte anschließend freigestellt wird.

Teilzeitmodell: Durchgehende Leistung der Hälfte der bisherigen Arbeitszeit.

² Hochrechnung des SRH unter Berücksichtigung des Bezirkstarifvertrages Gymnasien/Mittelschulen und der Vereinbarung über die Gestaltung eines sozialverträglichen Personalabbaus an Grundschulen des Freistaates Sachsen.

Ressort	Inanspruchnahme der Altersteilzeit ³							
	Personal ab vollendetem 55. Lebensjahr		Personen in ATZ		Inanspruchnahme in %		Durchschnittliche Laufzeiten der ATZ (Monate)	
	Beschäftigte	Beamte	Beschäftigte	Beamte	Beschäftigte	Beamte	Beschäftigte	Beamte
02 - SK	22	14	4	3	18,2	21,4	66	71
03 - SMI	1.659	1.647	582	277	35,1	16,8	85	69
04 - SMF	752	668	518	290	68,9	43,4	92	110
05 - SMK	9.615	207	4.936	29	51,3	14,0	66	83
06 - SMJus	630	455	263	100	41,7	22,0	71	79
07 - SMWA	713	57	332	6	46,6	10,5	75	85
08 - SMS	399	32	127	3	31,8	9,4	60	66
09 - SMUL	403	115	137	19	34,0	16,5	67	76
12 - SMWK	2.906	603	615	29	21,2	4,8	70	82
Gesamt	17.099	3.798	7.514	756	43,9	19,9	70	87

Von den 17.099 Beschäftigten, die am 01.01.2008 die Voraussetzungen für die Bewilligung von ATZ bezüglich des Alters⁴ erfüllt hatten, nahmen 7.514 diese in Anspruch. Von den 3.798 anspruchsberechtigten Beamten befanden sich 756 in ATZ.

Annähernd jedem zweiten Beschäftigten und rund jedem fünften Beamten, der die Anspruchsvoraussetzungen erfüllte, wurde ATZ bewilligt.

Im Ressort des SMF wurde die ATZ zunächst einem weit größeren Personenkreis als im Durchschnitt der Landesverwaltung gewährt. Das SMF hat mitgeteilt, dass ab 16.06.2006 die Gewährung von ATZ restriktiver gehandhabt würde.

Die ATZ der Beschäftigten beträgt durchschnittlich 5,8 Jahre und bei den Beamten 7,2 Jahre. Im SMF liegt die Laufzeit mit 7,7 Jahren bei den Beschäftigten bzw. 9,2 bei den Beamten und im SMI mit 7,1 Jahren bei den Beschäftigten deutlich über dem Durchschnitt.

Die Entscheidung über die Bewilligung von ATZ für Beschäftigte zwischen dem 55. und dem 60. Lebensjahr liegt im billigen Ermessen des Arbeitgebers. Ab Vollendung des 60. Lebensjahres haben Beschäftigte einen Anspruch auf Vereinbarung eines ATZ-Arbeitsverhältnisses, soweit dringende dienstliche oder betriebliche Gründe nicht entgegenstehen. Nur für 1.064 Beschäftigte, das sind rd. 14 %, bestand ein tariflicher Anspruch.

Die Ressorts haben ATZ großzügig gewährt.

2.2 Nutzung höherer Stellenanteile

In den FÄ sind in den Hj. 2007 und 2008 insgesamt 201 Mitarbeiter in die Freistellungsphase der ATZ gegangen. Das SMF hat in 149 Fällen seine Zustimmung zur Nachbesetzung bzw. anderweitigen Inanspruchnahme der freien Stellenanteile mit 125 bzw. 130 % erteilt. Das entspricht einem Volumen von rd. 36,5 Stellen und verursachte im Zeitraum eines Jahres zusätzlich zu den Mehrausgaben der ATZ weitere Personalausgaben von rd. 1 Mio. €.

Nach Mitteilung des SMF ist diese Maßnahme getroffen worden, um 276 kw-Vermerke in der Laufbahngruppe des mittleren Dienstes zum 31.12.2008 zu erbringen. Nach der Meldung des SMF zur Istbesetzung waren am 01.01.2008 rd. 497 Planstellen/Stellen unbesetzt.

³ Angaben lt. Übersichten des Landesamtes für Finanzen zum Stand 01.01.2008.

⁴ Mindestens Vollendung des 55. Lebensjahres.

Die Nutzung höherer Stellenanteile in der ATZ zur Erbringung des Stellenabbaus ist daher für den SRH nicht nachvollziehbar.

2.3 Personalausgaben für Altersteilzeit

Der Beschäftigte/Beamte steht dem Arbeitgeber bzw. Dienstherrn während der ATZ durchschnittlich nur noch mit 50 % der bisherigen Arbeitszeit zur Verfügung. Er erhält dafür gemäß Tarifvertrag zur Regelung der Altersteilzeitarbeit (TV ATZ) bzw. der Altersteilzeitzuschlagsverordnung (ATZV) nach Aufstockung rd. 83 % seiner bisherigen Nettobezüge weiter.

Die Bundesagentur für Arbeit erstattet die Ausgaben für den Aufstockungsbetrag (20 %) und die zusätzlichen Rentenversicherungsbeiträge für längstens sechs Jahre, wenn aus Anlass der ATZ ein arbeitsloser Arbeitnehmer eingestellt oder ein Auszubildender übernommen wird.

Im Monat Januar 2008⁵ sind folgende Personalausgaben aufgrund der ATZ in den Ressorts angefallen:

Ressort	Beschäftigte			Beamte	
	Anzahl	Aufstockungen	Zusätzlicher Rentenversicherungsbeitrag in T€	Anzahl	ATZ-Zuschlag in T€
02 - SK	4	1,8	0,9	3	2,7
03 - SMI	582	250,2	127,3	277	182,9
04 - SMF	518	219,8	109,3	290	174,1
05 - SMK	4.936	2.325,8	1.277,3	29	24,1
06 - SMJus	263	102,2	50,0	100	68,9
07 - SMWA	332	139,7	70,0	6	4,3
08 - SMS	127	55,4	29,1	3	2,4
09 - SMUL	137	61,7	32,7	19	15,8
12 - SMWK	615	267,4	138,3	29	25,3
Gesamt	7.514	3.424,0	1.834,9	756	500,5

Nach Mitteilung der Ressorts war die förderfähige Besetzung einer Stelle nach der ATZ mit Arbeitslosen bzw. Berufsanfängern nur sehr eingeschränkt möglich, da Bewerber mit der entsprechenden Eignung, Befähigung und fachlichen Leistung fehlten. Darüber hinaus haben Stellenabbauverpflichtungen und der Einstellungsstopp⁶ in der Landesverwaltung förderfähige Nachbesetzungen nur in wenigen Fällen zugelassen.

Für die 7.514 Beschäftigten sind im Jahr 2008 bezogen auf die in der ATZ zu leistende Arbeitszeit Personalmehrausgaben von rd. 63 Mio. € angefallen. Diesen standen Erstattungsleistungen der Bundesagentur für Arbeit von rd. 11,5 Mio. €⁷ gegenüber.

Der Freistaat Sachsen musste die im Hj. 2008 im Zusammenhang mit der ATZ verbleibenden Personalausgaben der Beschäftigten von rd. 51,5 Mio. € selbst tragen.

Für Beamte sieht das Gesetz zur Förderung eines gleitenden Übergangs in den Ruhestand keine staatliche Förderung vor. Die im Jahr 2008 angefallenen Personalmehrausgaben von rd. 6 Mio. € für 756 Beamte in ATZ musste der Dienstherr aufwenden.

⁵ Angaben lt. Übersichten des Landesamtes für Finanzen zum Stand 01.01.2008.

⁶ Ohne Schulen und Hochschulen.

⁷ Kassen-Ist 2008 der Buchungsstelle 1503 - 235 01-8.

Im Jahr 2008 verbleibt damit für den Freistaat Sachsen eine Mehrbelastung an Personalausgaben von insgesamt 57,5 Mio. €. Die ATZ ist zu teuer, wenn sie nicht für den Stellenabbau genutzt wird oder förderfähige Nachbesetzungen erfolgen.

2.4 Altersteilzeit und Stellenabbau

Die Ressorts (ohne SMK)⁸ haben nach Mitteilung in den Hj. 2004 bis 2008 insgesamt 4.826 Planstellen/Stellen durch kw-Vollzug abgebaut, davon 674 Planstellen/Stellen durch ATZ. Ausweislich der Übersichten des Landesamtes für Finanzen haben in diesem Zeitraum 2.249 Mitarbeiter ihr ATZ-Verhältnis beendet. Der Anteil der nach ATZ in den kw-Vollzug eingebrachten Planstellen/Stellen beträgt damit 30 %.

Bisher wurde nur rund jedes dritte ATZ-Verhältnis für den Stellenabbau genutzt.

Nach dem Stellenabbaubericht der Sächsischen Staatsregierung zum StHpl. 2009/2010 ist im Stellensoll A für alle Ressorts für die Hj. 2009 bis 2016 ein Vollzug von 6.345 kw-Vermerken vorgesehen. In diesem Zeitraum endet für mindestens 7.500 Mitarbeiter die ATZ.

Die künftig durch ATZ frei werdenden Planstellen/Stellen sollten, soweit wie möglich, für die Realisierung der kw-Vermerke genutzt werden. Im SMF, SMWA, SMS⁹ und SMWK¹⁰ könnte der Stellenabbau bis 2016 dadurch größtenteils erbracht werden.

2.5 Abfindungen nach der RL Landesverwaltung¹¹

Außertarifliche Abfindungen sind ein Instrument für den sozialverträglichen Personalabbau. Der Freistaat Sachsen fördert ihn seit 01.10.2006 durch Zahlung von Abfindungen bzw. Rentenausgleichsbeiträgen von bis zu 50 T€. Bei Vertragsabschluss innerhalb von zwölf Monaten nach Inkrafttreten kommt ein Zeitbonus von 10 T€ hinzu. Jede dadurch frei werdende Stelle ist in den kw-Vollzug einzubringen.

Bis zum 31.12.2008 wurden nach der RL Landesverwaltung 407 Verträge¹² abgeschlossen. Dies ist für den Stellenabbau angesichts von 10.710 kw-Vermerken¹³ nur ein „Tropfen auf den heißen Stein“.

Für Abfindungen und Rentenausgleichsbeiträge sind bisher 9,3 Mio. €¹⁴ gezahlt worden.

Im Einzelnen stellten wir fest, dass im Sächsischen Landesamt für Familie und Soziales (SLFS) 11,2 % der Beschäftigten einen Auflösungsvertrag nach dieser Richtlinie geschlossen haben, in den Ämtern für Familie und Soziales (ÄFS) waren es 9,6 % und im ehemaligen RP Leipzig 8,6 %. Der Landesdurchschnitt lag bei 2,5 %¹⁵. Die Möglichkeit,

⁸ Im SMK betrug der Stellenabbau aufgrund von ATZ im Zeitraum 2006 bis 2008 insgesamt 46,8 %.

⁹ Laut Stellenabbaubericht 2009/2010 sind im Ressort des SMS Stellenabbauverpflichtungen nur für die Jahre 2009 und 2010 ausgebracht.

¹⁰ Es wurden nur die konkret ausgebrachten kw-Vermerke betrachtet.

¹¹ Richtlinie zur Begleitung eines freiwilligen Ausscheidens von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern aus der Landesverwaltung des Freistaates Sachsen vom 01.10.2006 (RL Landesverwaltung).

¹² Nach Zuarbeit der Ressorts.

¹³ Kw-Vermerke ab 2007 lt. Stellenabbaubericht 2007/2008.

¹⁴ Zuarbeit der Ressorts bzw. des Landesamtes für Finanzen.

¹⁵ Grundlage Istbesetzung zum Stand 01.01.2008, ohne Lehrkräfte an Schulen und Hochschulen.

unter Zahlung einer Abfindung auszuscheiden, wurde verstärkt von Beschäftigten genutzt, deren Einrichtungen von Umstrukturierungen bzw. Kommunalisierung betroffen waren.

Im SMS und Geschäftsbereich waren 55 der 64 Auflösungsverträge nach der RL Landesverwaltung mit Mitarbeitern des ehemaligen SLFS bzw. der ÄFS geschlossen worden. Deren Aufgaben und Arbeitsverhältnisse sind zum 01.08.2008 im Zusammenhang mit der Verwaltungsreform nahezu vollständig auf die Kommunen bzw. den Kommunalen Sozialverband übergegangen. Der SRH hat bei 7 von 31 Beschäftigten die bis zum 31.07.2008 erfolgten Abfindungszahlungen geprüft. Diese waren in jedem Fall teurer, als die Fortzahlung der Bezüge bis zum Ausscheiden. Für weitere 18 Beschäftigte ist dies nicht auszuschließen.

Der SRH befürchtet Personalmehrausgaben von 500 T€.

In den ÄFS sind 19 Mitarbeiter unter Abfindungszahlung ausgeschieden. Dafür wurden im Ressort des SMS rd. 790 T€ aufgewendet. So wurden z. B. im AFS Leipzig mit fünf Beschäftigten Auflösungsverträge geschlossen, die Ansprüche Schwerbehinderter bearbeiteten. Die Arbeitsverhältnisse endeten zwischen dem 30.06.2007 und 31.07.2008. Das SMS hat im Hj. 2008 apl. für Dienstleistungen Dritter 656 T€ und für Überstunden 118 T€ aufgewendet, um Bearbeitungsrückstände in diesem Bereich aufzuarbeiten. Ein Abbau des Personals zu diesem Zeitpunkt ist nicht nachvollziehbar.

Das zuvor teuer abgefundene Arbeitsvermögen der Beschäftigten musste erneut bezahlt werden.

Für sieben Beschäftigte einer Behörde, die zum 01.08.2008 an die Kommune übergegangen sind, waren im Jahr 2007 Abfindungen in Form von Rentenausgleichsbeiträgen von rd. 160 T€ gezahlt worden. Ein Stellenabbau war beim Freistaat Sachsen dafür nicht erfolgt. Da der Mehrbelastungsausgleich erst ab dem Jahr 2011 schrittweise abgesenkt wird, bezuschusst der Freistaat Sachsen diese Stellen bis dahin weiter. Dies auch dann, wenn die Beschäftigten vorher ausscheiden.

Abfindungszahlungen ohne Stellenabbau sind unwirtschaftlich. Dies gilt umso mehr, wenn diese durch den Freistaat Sachsen weiter finanziert werden.

Das SMF hat die Ressorts um eine halbjährliche Berichterstattung zur Inanspruchnahme der RL Landesverwaltung gebeten. Die Statistiken waren häufig unvollständig, nicht aktuell und teilweise nicht nachvollziehbar. Nach Mitteilung des SMF ist eine inhaltliche Auswertung der Daten nicht erfolgt. Diese sollten nur der statistischen Erfassung dienen.

Eine Berichtserstattung darf nicht Selbstzweck sein. Ausgaben für die Schaffung von „Datenfriedhöfen“ sollten vermieden werden. Das Berichtssystem ist zu überarbeiten.

2.6 Abfindungsregelungen für Lehrer

Im SMK und Geschäftsbereich sind in den Jahren 2003 bis 2008 für außertarifliche Abfindungen an Lehrer 70,1 Mio. €¹⁶ gezahlt worden. Davon entfielen rd. 90 % auf die Zahlung von Ausgleichsbeiträgen zur Abwendung von Rentenminderungen.

¹⁶ Ausweislich der Zuarbeit des Ressorts und der Übersicht des Landesamtes für Finanzen.

Für Grund- und Berufsschulen trat am 31.07.2005 die „RentenminderungsRL Grundschulen/Berufsschulen“ in Kraft. Danach haben Lehrkräfte bei Abschluss eines Auflösungs- oder ATZ-Vertrages Anspruch auf Zahlung von Ausgleichsbeiträgen zur Abwendung von Rentenminderungen von bis zu 50 T€. Diese Richtlinie sieht keinen Abbau einer mit kw-Vermerk versehenen Stelle vor. Damit ist eine Wiederbesetzung der freigezogenen Stelle möglich.

Die Zahlung von Rentenausgleichsbeiträgen ohne Stellenwegfall ist für einen sozialverträglichen Stellenabbau ungeeignet und auch nicht wirtschaftlich.

In 13 von 65 geprüften Fällen wurden Rentenausgleichsbeiträge für die Verkürzung der Laufzeit bereits bestehender ATZ-Verträge gezahlt. In neun Fällen waren diese Zahlungen teurer, als Bezüge bis zum Auslaufen des ATZ-Vertrages angefallen wären. So wurden z. B. für eine Beschäftigte, die ihren bestehenden Vertrag um acht Monate verkürzt hatte, 50 T€ Rentenausgleichsbeiträge entrichtet, obwohl nur 15 T€ bis zum regulären Ausscheiden angefallen wären. Eine Wirtschaftlichkeitsprüfung erfolgte nicht.

Im SMK wurden 200 T€ verschenkt.

3 Stellungnahmen der Ministerien

Die Ressorts haben zu den Feststellungen des SRH hinsichtlich der großzügigen Gewährung von ATZ und den daraus resultierenden Mehrbelastungen keine Einwendungen erhoben.

Das SMS hat ausgeführt, dass alle Verträge im SLSF und den ÄFS bis Mai 2007 geschlossen worden seien, als weder der konkrete Inhalt noch der Zeitpunkt des Inkrafttretens der Verwaltungsreform bekannt gewesen sei. Zum Zeitpunkt der Vertragsabschlüsse sei ebenfalls nicht absehbar gewesen, dass durch eine später beschlossene Verwaltungsreform eine Situation eintreten würde, in der auf Forderung der kommunalen Spitzenverbände zusätzliches Personal zum Abbau von Bearbeitungsrückständen eingesetzt werden musste.

Das SMF hat darauf hingewiesen, dass die RentenminderungsRL ein wesentlicher Baustein für die tarifvertragliche Einigung mit der Gewerkschaft zum Abschluss des BTV Gymnasien/Mittelschulen¹⁷ gewesen sei. Eine Wirtschaftlichkeitsbetrachtung in diesem Zusammenhang sei zu kurz ge-griffen.

4 Schlussbemerkung

Den Ausführungen des SMS zum Abschluss der Auflösungsverträge ist entgegenzuhalten, dass bereits im Dezember 2006 das Kabinett den Gesetzentwurf zur Verwaltungsreform zur Anhörung freigegeben hatte. Der Übergang sozialer Aufgaben auf die Kommunen, insbesondere die Bearbeitung der Ansprüche Schwerbehinderter, war immer unstrittig.

¹⁷ Bezirkstarifvertrag zur Regelung der besonderen regelmäßigen Arbeitszeiten für angestellte Lehrkräfte an allgemein bildenden Gymnasien (einschließlich Abendgymnasien und Kollegs) und der Mittelschulen (einschließlich Abendmittelschulen) des Freistaates Sachsen.

Der nicht durchgängige elektronische Datenaustausch kostet Millionen.

1 Prüfungsgegenstand

Die Hauptkasse und die Landesjustizkasse sind als Staatskassen für die Annahme und die Leistung von Zahlungen innerhalb und außerhalb der Staatsverwaltung zuständig. Der Hauptkasse sind die Aufgaben der Zentralkasse zugewiesen. Sie hat im Jahr 2007 für 185 Dienststellen der Staatsverwaltung Kassengeschäfte wahrgenommen. Die Landesjustizkasse war für 62 Anordnungsstellen im Justizressort zuständig.

Die Prüfung verfolgte das Ziel, Optimierungspotenziale wesentlicher und vergleichbarer Geschäfte in beiden Kassen aufzuzeigen. Dazu hat der SRH die Abläufe der Kerngeschäfte modelliert, analysiert und deren Kosten ermittelt.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Übermittlung von Kassenanordnungen

Mit einer Kassenanordnung (KA) wird insbesondere schriftlich oder elektronisch angeordnet, Zahlungen anzunehmen oder zu leisten und die Buchung vorzunehmen.

Der Arbeitsaufwand für die Erfassung und Weiterverarbeitung einer KA in den Kassen wird wesentlich davon bestimmt, in welcher Form sie übermittelt wird: als manuell zu erfassender Papierbeleg oder als elektronisch weiterverarbeitbarer Datensatz.

Die anordnenden Dienststellen haben im Jahr 2007 an die Hauptkasse 1.829.149 KA zur dortigen Weiterverarbeitung übermittelt, davon 1.741.764 KA (95 %) elektronisch und 87.385 KA (5 %) in Papierform.

Die Justizbehörden haben im Vergleichszeitraum 1.436.754 KA an die Landesjustizkasse versandt, 867.214 KA (60 %) elektronisch und 569.540 (40 %) beleghaft.

In der Landesjustizkasse mussten rd. 6,5-mal mehr KA manuell erfasst werden als in der Hauptkasse.

2.2 Kostentreiber manuelle Erfassung

In der Landesjustizkasse sind die Kosten für die Erfassung von KA sowohl vom verwendeten IT-Verfahren¹ als auch von der Übermittlungsart abhängig. So kostet z. B mit dem automatisierten Kosteneinziehungsverfahren (KE-Verfahren) die Erfassung einer KA in Papierform 2,38 €, eine mit einem elektronisch lesbaren Datenträger übermittelte KA 0,03 € und eine über das Datennetz versandte KA nur 0,02 €. Auf der Grundlage der vom SRH ermittelten Kostensätze fielen in der Landesjustizkasse im Jahr 2007 für

¹ In der Landesjustizkasse kommen als IT-Verfahren das Kassenbuchführungsverfahren (KABU-Verfahren) und das automatisierte KE-Verfahren zum Einsatz.

die Erfassung von KA 1,44 Mio. € an. Davon entfielen 1,4 Mio. € auf die Erfassung von KA in Papierform.

Die in Papierform übermittelten KA verursachen in der Landesjustizkasse 97 % der Erfassungskosten.

Trotz InfoHighway und Verwaltungsnetz sowie einer flächendeckenden Ausstattung mit IT-Arbeitsplätzen in der Staatsverwaltung wird ein weitestgehend überflüssiger Medienbruch finanziert.

2.3 Lösung für den Justizbereich

Der vergleichsweise hohe Anteil manuell zu erfassender KA in der Landesjustizkasse wird vor allem von nicht kompatiblen Vorkontrollsystemen in den Justizbehörden verursacht. Die zurzeit in vielen Gerichten noch eingesetzten Geschäftsstellenprogramme unterstützen nicht den elektronischen Datenaustausch. Diese Inkompatibilität ist die Ursache für die hohen vermeidbaren Erfassungskosten.

Die Entwicklung neuer Fachprogramme, z. B. forumSTAR für die ordentliche Gerichtsbarkeit, ist ein Mittel, um diese missliche Situation zu verbessern.

Der SRH fordert angesichts der kostendämpfenden Wirkung von forumSTAR, dessen Einführung im Justizbereich zu beschleunigen.

2.4 Wiederkehrende Zahlungen

Nach VwV Nr. 5.2 der Anlage 4a zu § 70 SÄHO dürfen die Daten wiederkehrender Zahlungen, im Gegensatz zu denen einmaliger Zahlungen, nicht elektronisch an die Kassen übermittelt werden. Sie müssen von den anordnenden Stellen in Papierform erfasst, an die Kassen versandt und dort noch einmal manuell erfasst werden. Danach durchlaufen diese Zahlungen noch diverse Prüfprozeduren.

Durch die besondere Behandlung von wiederkehrenden Zahlungen entstehen in beiden Kassen zusammen Kosten in Höhe von rd. 230 T€/Jahr.

Bei Umsetzung einer lückenlosen und sicheren IT-Unterstützung der Zahlungsprozesse von der Anordnungsstelle bis zur Kasse sollte angestrebt werden, wiederkehrende Zahlungen, im Sinne der integrierten Festsetzung im Steuerbereich, auch ohne manuelle Zwischenschritte in der Kasse automatisch zum Soll zu stellen.

Der Rechtsrahmen für wiederkehrende Zahlungen ist so zu gestalten, dass sichere Verfahrensvereinfachungen eingeführt werden können.

2.5 Zahlungsanzeigen

Für 90 % aller Sollstellungen der Hauptkasse sind Zahlungsanzeigen angeordnet. Etwa ein Drittel aller Zahlungsanzeigen (rd. 273.000) werden den Anordnungsstellen in Papierform übermittelt. In der Landesjustizkasse werden allein im KE-Verfahren 162.000 (86 %) der Zahlungsanzeigen den anordnenden Dienststellen in Papierform zur Verfügung gestellt.²

² Die genaue Anzahl der beleghaft übermittelten Zahlungsanzeigen aus dem KABU-Verfahren lagen in der Hauptkasse und der Landesjustizkasse nicht vor.

Eine Zahlungsanzeige in Papierform kostet z. B. die Hauptkasse 1,64 €. Eine elektronisch per Datenträger oder über das Datennetz versandte nur 0,02 €. In beiden Kassen liegen alle notwendigen Daten zur Erzeugung von Zahlungsanzeigen bereits in elektronischer Form vor.

Mit ausschließlich elektronischer Information könnten in beiden Kassen Kosten in Höhe von jährlich rd. 1 Mio. € eingespart werden.

2.6 Mahnung/Beitreibung

Ist eine Sollstellung nach Ablauf einer vorgegebenen Frist nicht oder nur unvollständig beglichen worden, wird eine Mahnung veranlasst. Bleibt die Mahnung erfolglos, so hat die Kasse die Einziehung des Betrages herbeizuführen.

Im Jahr 2007 hat die Landesjustizkasse u. a. 158.489 Mahnungen für Gerichtskosten bearbeitet. Davon sind nach erfolgloser Mahnung in 20.537 Fällen Vollstreckungs- und Beitreibungsmaßnahmen eingeleitet oder geprüft worden.³

2007 sind insgesamt 476.324 Sollstellungen bei den Gerichtskosten angefallen. Dabei betrug die Mahnquote 33 % und die Vollstreckungsquote 4 %.

Die hohe Erfolgsquote der Mahnungen zeigt, dass die ausgebliebene Zahlung nicht einer Zahlungsunfähigkeit oder dauerhaften Zahlungsverweigerung geschuldet war. Offenbar wird dem Kostenschuldner nicht genügend deutlich, dass seine Zahlung bis zum Fälligkeitstermin erwartet wird. Oder die Schuldner nehmen ein zinsloses „Darlehen“ in Anspruch, weil sie keine Sanktionen zu befürchten haben.

Das Oberlandesgericht erklärte, bei der Erhebung der Gerichtskosten könnten keine Verzugsschäden (Mahngebühren) geltend gemacht werden. Die Gerichtskostengesetze sähen keine solche Gebühr vor. Sämtliche Gerichtskostengesetze seien Bundesgesetze. Die darin vorgesehenen Gebührenregelungen könnten nicht durch landesrechtliche Vorschriften ergänzt werden. Bei dieser Rechtslage fehlt der Landesjustizkasse ein Instrument, erzieherisch auf die misslichen Folgen eines Zahlungsverzugs hinzuweisen. Das hat zur Folge, dass erheblicher Aufwand für das Mahnen selbst entsteht und der Freistaat ihm zustehende Gebühren auf seine Kosten zwischenfinanzieren muss. Dagegen hat der Schuldner im Verwaltungsverfahren Mahnauslagen in Höhe von 5 € zu bezahlen.

Diese Besserstellung erscheint nicht gerechtfertigt. Das SMJus sollte deshalb im Rahmen einer Bundesratsinitiative eine Änderung der Gebührenregelung in den Gerichtskostengesetzen anregen.

2.7 Strukturveränderung

Die Ergebnisse der Prüfung lassen erwarten, dass infolge einer Zusammenlegung beider Kassen sowohl bei den Kerngeschäften als auch bei Steuerungs- und Unterstützungsleistungen Optimierungseffekte möglich wären:

Kassengeschäfte sind Massengeschäfte. Höhere Fallzahlen ermöglichen eine kostengünstigere Fallbearbeitung (Skalierungseffekt). Bei den Steuerungs- und Unterstützungsleistungen sind insbesondere Effekte durch den Abbau von Doppelstrukturen, so u. a. bei IT-Aufgaben oder bei der allgemeinen Verwaltung, zu erwarten. Bei einer Zu-

³ Fallzahlen des KE-Verfahrens.

sammenlegung könnte ggf. die Außenstelle der Hauptkasse in Chemnitz mit der Landesjustizkasse in Chemnitz räumlich in einer Liegenschaft untergebracht werden, so dass mittelfristig die Unterbringungskosten gesenkt werden könnten.

Die Mehrzahl der anderen Länder haben die Aufgaben beider Kassen bereits in einer Organisationseinheit konzentriert.

Eine Organisationsuntersuchung erscheint erforderlich.

3 Stellungnahmen der Ministerien

Das SMF erklärte, die bisherige Verfahrensweise bei wiederkehrenden Zahlungen beruhe auf Sicherheitsvorkehrungen. Es werde den Hinweis des SRH zum Anlass nehmen zu prüfen, ob Sicherheitsmaßnahmen im Anordnungs- und/oder Kassenverfahren getroffen werden können.

Die in Pkt. 2.5 vom SRH errechneten Kosteneinsparungen seien ausschließlich von der Bereitschaft der Anordnungsstellen abhängig, Zahlungsanzeigen in elektronischer Form weiterzuverarbeiten. Werden die elektronisch übermittelten Zahlungsanzeigen von den Dienststellen für die dortige Aktenführung ausgedruckt, schätze das SMF die örtlichen Druckkosten höher ein als die der Hochleistungsdrucker der Kassen.

Eine mögliche Fusion von Hauptkasse und Landesjustizkasse werde das SMF gemeinsam mit dem SMJus prüfen.

Das SMJus teilte mit, nach derzeitiger Planung werde die flächendeckende Einführung von forumSTAR in der ordentlichen Gerichtsbarkeit (ohne Register- und Grundbuchsachen) Ende 2012 abgeschlossen sein. Im Bereich der Staatsanwaltschaften sollen noch bestehende Lücken im elektronischen Datenaustausch mit dem Fachverfahren web.sta in Kürze geschlossen werden. Für die IT-Verfahren der Fachgerichtsbarkeit werde erzwungen, erforderliche Schnittstellen zu den Kassenverfahren bis Mitte 2010 zu erstellen.

4 Schlussbemerkung

Die mögliche Einsparung von jährlich 1 Mio. € bei den Zahlungsanzeigen kann nicht davon abhängig gemacht werden, ob die Bearbeiter in den Anordnungsstellen auf gewohnte Informationsflüsse verzichten wollen. Dies würde bedeuten, ein wirtschaftlich sinnvolles E-Government an den Vorlieben der Bearbeiter scheitern zu lassen.

III. Staatsverwaltung

Einzelplan 03: Sächsisches Staatsministerium des Innern

Prüfung der Zwischenabrechnung von Maßnahmen in den verschiedenen Programmen der Städtebauförderung

12

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

1 Prüfungsgegenstand

Ende 2007 informierte das SMI den SRH über den Stand der Zwischenverwendungsnachweisprüfung in den Programmen der Städtebauförderung.¹ In allen Programmen waren von insgesamt bewilligten rd. 2,5 Mrd. € bis März 2006 rd. 2,1 Mrd. € ausbezahlt worden. Nach Vorgaben des SMI hatten die Regierungspräsidien (RP)² zunächst für den Zeitraum 2000 bis 2004 bis zum Aufgabenübergang auf die SAB (Stichtag 01.04.2006) alle noch ungeprüften Zwischennachweise zu prüfen. Nach Angaben des Ministeriums waren das etwa 20 % der Grundgesamtheit seit 1991. Die Vorgaben des Ministeriums betrafen neben einer Plausibilitätsprüfung der Zwischennachweise, die vertiefte Prüfung von Einzelmaßnahmen und die Zwischenabrechnung zum Stichtag des Aufgabenübergangs. Der SRH hat untersucht, ob diese Prüfungen systematisch erfolgten und den haushalts- und zuwendungsrechtlichen Vorgaben entsprachen.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Nach den Regelungen der VwV-StBauE 2002 in der seit 2005 geltenden Fassung³ hätten u. a. Einzelmaßnahmen einer vertieften Stichprobenprüfung unterzogen werden müssen. Darauf verzichteten die RP aus Zeitgründen vollständig.

Das SMI bestand nicht auf Einhaltung der Förderrichtlinie und seiner eigenen Vorgaben.

Mit dem vorhandenen Personal der RP war die im Zeitraum März 2006 bis März 2008 durchzuführende Prüfung der Zwischenabrechnung aller Sanierungsgebiete nach Berechnungen des SRH auf Grundlage vorliegender Schätzwerte⁴ rein zeitlich nicht zu

¹ Städtebauliche Erneuerung - SEP, Städtebaulicher Denkmalschutz - SDP, Sonderprogramm Städtebaulicher Denkmalschutz Aufschwung-Ost - SDP-AO, Programm Soziale Stadt - SSP - mit Ausnahme des im Zeitraum 1991 bis 1993 durchgeführten Landessanierungsprogramms - LSP.

² Seit 01.08.2008 Landesdirektionen.

³ VwV-StBauE vom 29.11.2002 (SächsABl. 2003 SDr. S. S1 i. d. F. vom 21.07.2005 (SächsABl. 2005 Nr. 33, S. 750 ff.).

⁴ Schätzungen zum Zeitbedarf, die die RP gegenüber dem SMI angegeben hatten.

leisten. Soweit die RP - um den Vorgaben des SMI zu genügen - dennoch auf unzureichender Grundlage eine Zwischenabrechnung vorgelegt haben, ist diese keine tragfähige Basis für die noch ausstehende Abrechnung der Sanierungsgebiete und um eine vertiefte Prüfung von Stichproben zu ergänzen.

Die Prüfung der gebietsbezogenen Zwischenabrechnungen bezeichnete das SMI im Nachgang als Prüfung im noch laufenden Prozess. Nicht alle Beanstandungen aus der Prüfung der Zwischennachweise hätten ausgeräumt und für eine Reihe von Einzelmaßnahmen hätte insofern nicht abschließend die Plausibilität bestätigt werden können. Deshalb stelle die Zwischenabrechnung nur einen vorläufigen Status über Einnahmen und Ausgaben zum Stichtag des Aufgabenübergangs auf die SAB dar.

2.2 Als Ergebnis der örtlichen Erhebungen bei den drei RP steht fest, dass alle Präsidien bei im Allgemeinen ähnlicher Vorgehensweise (d. h. nur Schlüssigkeitsprüfung der Zwischennachweise) in konkreten Einzelfragen einen jeweils eigenen Weg zur Durchführung der Prüfung und der Auswertung der dazu angeforderten Unterlagen verfolgten. Die Unterschiede zeigten sich bei der Prüfungsintensität (Umfang der Unterlagen und Prüfungstiefe) und der daraus abzuleitenden Prüfungsqualität.

2.3 Nach der Änderungsverwaltungsvorschrift aus dem Jahr 2005 zur VwV-StBauE 2002⁵ gelten die bis 31.12.2004 im Rahmen des Auszahlungsverfahrens lediglich auf Schlüssigkeit geprüften Einzelmaßnahmen im Hinblick auf die Gesamtmaßnahme als abschließend geprüft. Die Gesamtabrechnung über alle geförderten Einzelmaßnahmen ersetzt in der Städtebauförderung den Verwendungsnachweis. Indem die Prüfung der Einzelmaßnahmen als abschließend fingiert wird, schränkt das nicht nur die Verwendungsnachweisprüfung ein, sondern führt auch dazu, dass die Regelungen zur Stichprobenprüfung in Abschnitt I Nr. 6.2 VwV-StBauE 2005 obsolet werden.⁶

Das in Sachsen geltende Haushalts- und Förderrecht kennt ebenso wie das Haushaltsrecht des Bundes keine Verwendungsnachweisprüfung, die sich ausschließlich in einem Zahlenabgleich erschöpft. Die jährlich mit dem Bund abgeschlossenen Verwaltungsvereinbarungen für die Durchführung der Städtebauförderung verweisen ausdrücklich auf das Haushaltsrecht. Das SMI hat inzwischen damit begonnen, Regelungen und Verfahren für eine Stichprobenprüfung zu erarbeiten.

2.4 Das SMI verweist auf die insgesamt nicht unerheblichen Kosten der Verwendungsnachweisprüfung. Diese Kosten sind indessen ganz überwiegend determiniert durch zuwendungs- und haushaltsrechtliche Vorgaben und damit unvermeidbar. In Relation zu dem im Städtebau verzeichneten Gesamtausgabevolumen sind sie nicht unverhältnismäßig hoch. Die große Anzahl städtebaulicher Maßnahmen in Sachsen hat in der Vergangenheit dazu beigetragen, dass die Arbeit der Bewilligungsbehörden zu einseitig auf die Abfinanzierung der Jahresprogramme gerichtet gewesen ist. Die nunmehr in Summe zu erwartenden Kosten der Verwendungsnachweisprüfung resultieren gerade auch aus Versäumnissen der Vergangenheit.

2.5 Mit dem sog. Zwischennachweis zum Auszahlungsantrag (s. VwV Nr. 7 zu § 44 SÄHO) ist bezweckt, dass Zuwendungen nur ausbezahlt werden, wenn förderfähige Ausgaben im Zwischennachweis belegt sind.

⁵ Siehe Fußnote 2, dort Abschnitt I Nr. 5.2.

⁶ Derartige Regelungen enthält die aktuelle VwV-StBauE 2008 nicht mehr.

Bereits mit den VwV-StBauE 2000 und fortgesetzt in den VwV-StBauE 2002 hat das SMI die zeitgleiche Vorlage von Auszahlungsantrag und Zwischennachweis aufgegeben, um Auszahlungen zu beschleunigen (Priorität des Mittelabflusses). Überdies dürfen seither auch Positionen, die in Zwischennachweisen als nicht förderfähig gestrichen worden waren, in (spätere) Zwischennachweise zu anderen (späteren) Auszahlungsanträgen aufgenommen werden. Dadurch erhalten Zwischennachweise die Teilqualität von Auszahlungsanträgen. Das SMI teilte inzwischen mit, es wolle bei der nächsten turnusmäßigen Überarbeitung der VwV-StBauE klarstellen, dass nur Auszahlungsanträge die Grundlage für Auszahlungen sein können, nicht aber Zwischennachweise, die nur dazu dienen, die zur Auszahlung beantragten Ausgaben zu belegen.⁷ Strittige Positionen sind zu streichen und nach Klärung neu zur Auszahlung zu beantragen. Die SAB verfährt lt. SMI bereits so.

2.6 Das SMI hat nach Angaben der RP jahrelang in großem Umfang (mehr als 70) Weisungen in Form ministerieller Erlasse erteilt, die mit der zu beachtenden haushalts- und zuwendungsrechtlichen Rechtslage teilweise unvereinbar waren.

So hat das Ministerium die nach den Verwaltungsvereinbarungen Bund/Länder und Haushaltsrecht den Bewilligungsbehörden obliegenden Prüfpflichten auf die Kommunen als Zuwendungsempfänger delegiert.

3 Folgerungen

3.1 Keinesfalls ist es förderrechtlich zulässig, wie aus Zeitmangel und aufgrund ministerieller Erlasse von den RP praktiziert, vollständig auf eine zumindest in Stichproben durchzuführende vertiefte Prüfung von Einzelmaßnahmen zu verzichten. Der SRH teilt die Auffassung des SMF zur Zwischennachweisprüfung in der Städtebauförderung, wonach Rückforderungsansprüche des Freistaates durchsetzbar bleiben müssen. Eine Zwischenabrechnung bei Gebieten oder Teilgebieten, die förderrechtlich für abgeschlossen erklärt werden bzw. erklärt werden können, erscheint indes wenig sinnvoll. Das Ministerium sollte erheben, welche und wie viele Gebiete dies in den nächsten zwei bis drei Jahren betreffen wird und die Zwischenabrechnung ggf. auf die Gebiete beschränken, die noch erkennbar nicht vor dem Abschluss stehen.

3.2 Ohne ein vorgegebenes standardisiertes Verfahren kann eine gleichbleibend hohe Qualität der Prüfung nicht gesichert werden. Um vergleichbare und belastbare Prüfungsergebnisse zu erhalten, ist die Vorgabe zu prüfender Ausgangsdaten (einheitliche Datenbasis) und konkreter Prüfungsabläufe/-schritte unerlässlich. Ebenso sind verbindliche Prüfungsziele vorzugeben und die Zielerreichung ist zu kontrollieren. Das SMI ist aufgefordert, derartige einheitliche Vorgaben zu schaffen und dem SRH über das Ergebnis zu berichten.

3.3 Soweit das SMI im Ergebnis der Prüfung die Forderungen des SRH umsetzen und ein Prüfkonzept für eine Stichprobenprüfung abgeschlossener Einzelmaßnahmen entwickeln will, ist dies ausdrücklich zu begrüßen.

3.4 Kosten und der Nutzen der Verwendungsnachweisprüfung sind durch klare und transparente sowie entsprechend straff strukturierte einheitliche Prüfverfahren zu beeinflussen, die durch das SMI erst noch zu schaffen sind.

⁷ Abschnitt C Nr. 18.2.3 VwV-StBauE 2008 vom 21.07.2008 (SächsABl. 2008, Nr. 32, S. 1018 ff., S. 1030).

3.5 Mit der VwV-StBauE vom 21.07.2008 hat das SMI bereits weitgehend vom System der Vorauszahlung auf ein kombiniertes Auszahlungs- und Zwischennachweissystem umgestellt. Der SRH begrüßt die nunmehr vorgesehene Klarstellung bei Überarbeitung der VwV-StBauE 2008.

3.6 Mit Erlassen, also verbindlichen Weisungen einer vorgesetzten Behörde an die ihr nachgeordneten Behörden zur Behandlung eines oder einer Vielzahl von Fällen, können förderrechtliche und haushaltsrechtliche Regelungen nicht abgeändert werden. Erlasse sind selbst keine Rechtsvorschriften und - sofern sie mit der bestehenden Rechtslage unvereinbar sind - folglich unbeachtlich.

Den staatlichen Mitteleinsatz müssen die zuständigen staatlichen Bewilligungsbehörden bzw. Bewilligungsstellen selbst prüfen. Die Kommunen führen die Aufgabe der städtebaulichen Sanierung als kommunale Aufgabe mit finanzieller Unterstützung von Bund und Land durch, sind aber nicht im staatlichen Auftrag tätig. Auch ist es erst recht nicht Aufgabe der RPÄ, staatliche Prüfaufgaben hinsichtlich des korrekten Mitteleinsatzes wahrzunehmen.

Das SMI sollte alle von Ministerien in großer Zahl getroffenen Erlasse erfassen, auf ihre Übereinstimmung mit Förder- und Haushaltsrecht und ihre inhaltliche Notwendigkeit überprüfen sowie die gebotenen Konsequenzen ziehen.

Das SMI teilt die Auffassung des SRH zur Verantwortung der Bewilligungsstelle für die Mittelverwendung und will dem bei der festzulegenden Stichprobenprüfung Rechnung tragen.

Die vom SRH geforderte Revision der zahlreichen Erlasse zur Städtebauförderung ist aus Sicht des SMI entbehrlich, da mit jeder neuen Verwaltungsvorschrift bis dato geltende Erlasse aufgehoben seien.

4 Stellungnahme des Ministeriums

Das SMI werde ein mit den Landesdirektionen abgestimmtes Modell für eine Stichprobenprüfung vorlegen. Das Ministerium behalte sich vor, „Prüfungsumfang der Stichprobe nach Maßgabe der zur Verfügung stehenden Personal- und Finanzausstattung zu gestalten und ggf. nachträglich einzuschränken, sofern Aufwand und Nutzen dieser Prüfung mit § 7 SÄHO nicht im Einklang stehen.“

Hinsichtlich einer Änderung der Nr. 18.2.3 der VwV-StBauE erbat sich das SMI einen Aufschub bis zur nächsten grundlegenden Änderung der Städtebauförderrichtlinien.

Eine rückwirkende Sichtung und Bewertung aller jemals in der Städtebauförderung herausgegebenen Erlasse in Sachsen sei nicht zielführend, da selbst im Falle einer eindeutig rechtswidrigen Praxis zuwendungsrechtliche Entscheidungen gegenüber Zuwendungsempfängern Vertrauensschutz begründend und bindend seien, sofern sie nicht in kollusivem Zusammenwirken herbeigeführt worden sind. Einschlägig seien daher die Förderrichtlinien. Im Rahmen der Ermessensausübung könne die Bewilligungsbehörde dem SMI ferner Grundsatzfragen mit Entscheidungsvorschlag vorlegen.

5 Schlussbemerkung

Der SRH empfiehlt dem SMI im Hinblick auf eine gut strukturierte und effiziente Verwendungsnachweisprüfung weiterhin eine Generalrevision der ministeriellen Erlasse.

Der SRH begrüßt die Bereitschaft des SMI, ein Stichprobenverfahren einzuführen. Da aber schon frühere Regelungen zu solchen Verfahren nicht umgesetzt wurden, bleibt abzuwarten, ob und welche Praxis sich ergibt. Die bereits jetzt vom SMI in Aussicht gestellte Einschränkung eines bisher noch nicht geschaffenen und auch nicht praktizierten Stichprobenverfahrens hält der SRH für verfrüht.

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

Bürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungen

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

1 Prüfungsgegenstand

Der Freistaat Sachsen gewährt Bürgschaften, um trotz unzureichender bankmäßiger Sicherheiten eine Kreditgewährung zu ermöglichen. Vor der Vergabe der Bürgschaften prüfen Mandatare die Erfolgsaussichten der Vorhaben.

Der SRH hat die Wirtschaftlichkeit der Übertragung der Mandataraufgaben für das Landesbürgschaftsprogramm auf die Wirtschaftsprüfungsgesellschaft (WPG) untersucht. Er hat hierzu örtliche Erhebungen beim SMF durchgeführt.

2 Prüfungsergebnisse

Bereits im Dezember 1991 hatte die WPG vom Freistaat Sachsen den Auftrag erhalten, Richtlinien für die Übernahme von Landesbürgschaften durch den Freistaat Sachsen zu erstellen. Anschließend wurde diese ohne Ausschreibung oder Einholung anderer Angebote mit der Bearbeitung der Bürgschaftsanträge sowie mit der Verwaltung, Überwachung und Abwicklung der übernommenen Bürgschaften beauftragt. Der Auftrag erfolgte zeitlich unbefristet. Zur Beendigung hätte es einer Kündigung bedurft.

Die unbefristete Vergabe des Auftrages seit 1991 verhinderte, dass die Wirtschaftlichkeit mit Ablauf des Vertrages bei einer neuen Vergabe geprüft wurde. Es ist nicht nachvollziehbar, dass die Prüfung auch 18 Jahre später noch nicht erfolgt ist.

Dienstleistungsverträge sollten grundsätzlich zeitlich befristet werden, um den Wechsel des Anbieters regelmäßig prüfen zu müssen.

Zu der vom SRH bei einer Auftragsvergabe als Minimalanforderung betrachteten Markterkundung hat das SMF vorgetragen, dass die WPG bereits für den Bund und andere Länder in Bürgschaftsverfahren tätig und die Zusammenarbeit über die Jahre sehr gut gewesen sei. Eine spätere Ausschreibung des Auftrages habe das SMF zwar in Erwägung gezogen, aber letztlich sei aus verschiedenen Gründen wieder davon Abstand genommen worden. So sei das SMF mit der Arbeit der WPG sehr zufrieden und die Kooperation auf Bund-Länder-Ebene habe sich bewährt. Bei einem Wechsel des Mandatars müssten die Bereiche Neuantrag, Abwicklung und Verwaltung neu aufgebaut werden. Darüber hinaus müsste eine Vergütungsvereinbarung für die Verwaltung und Abwicklung der bestehenden Engagements getroffen werden. Weiterhin schätzt das SMF ein, dass sich ein neuer Mandatar einarbeiten müsse, was sich bei der Vergütungsvereinbarung auswirken würde.

Diese Argumentation findet im Vergaberecht keine Stütze, da damit jeglicher Wettbewerb ausgeschlossen wäre.

Die Notwendigkeit einer Ausschreibung der Vergabe an Dritte (nicht in staatlichem Alleineigentum und Einfluss, sondern im Wettbewerb stehende Unternehmen) wird nicht von allen Ländern bejaht. Vom Bund in Auftrag gegebene Gutachten zur vergaberechtlichen Beurteilung der Exportkreditgewährung kommen zu dem Ergebnis, dass nur, wenn wesentliche Interessen der Sicherheit des Staates berührt werden, zu deren Schutz ein Verzicht auf eine Ausschreibung geboten sein kann. Dieser Auffassung schließt sich der SRH an.

Eine Ausschreibung bei der Vergabe an Dritte ist grundsätzlich notwendig, da keine schutzwürdigen Interessen einen Verzicht erlauben. Eine Markterkundung ist in jedem Falle erforderlich.

Die Prüfung der Anträge der Landesbürgschaften obliegt in den einzelnen Bundesländern verschiedenen Mandataren. Die Hälfte der Bundesländer hatte zum Prüfungszeitpunkt die Aufgaben ihren landeseigenen Förderbanken übertragen. Die daraus resultierenden laufenden Erträge stellen für diese Förderbanken eine relativ konstante Ertragsgröße dar. Das SMF hat der SAB als landeseigener Förderbank bisher nur in geringem Umfang Mandataraufgaben bei einem Bürgschaftsprogramm übertragen, das zudem vor Kurzem durch die Erweiterung der Aufgaben der Bürgschaftsbank verringert wurde. Eine Beauftragung der SAB mit den Aufgaben bei der Vergabe der Landesbürgschaften hat das SMF bisher nicht untersucht.

Die Erhebungen des SRH zeigten auch, dass die SAB im Rahmen des von ihr bereits zu betreuenden Bürgschaftsprogramms alle Aufgaben wahrnimmt, die im Zusammenhang mit der Antragsbearbeitung und der Bestandsbetreuung anfallen. Sie erfüllt alle Aufgaben im Zusammenhang mit der Bearbeitung und Betreuung von Bürgschaften im eigenen Haus.

Das SMF sollte die Übertragung der Mandataraufgaben für das Landesbürgschaftsprogramm auf die landeseigene Förderbank prüfen.

Die Bürgschaftsrichtlinien legen die Entgelte fest, die dem Freistaat für die Übernahme einer Bürgschaft zustehen. Diese werden seit 1991 nicht an den Freistaat, sondern an die WPG entrichtet. Im Zeitraum 1991 bis 1997 war die WPG berechtigt, die Entgelte vollständig als Honorar einzubehalten. Eine konkrete Abrechnung über die von der WPG erbrachten Leistungen ist nicht erfolgt.

Der Freistaat Sachsen verzichtete auf haushaltswirksame Einnahmen, deren Höhe wegen der Verrechnung nicht transparent war.

Die Bürgschaftsentsgelte werden im Kap. 1510 Kapital und Schulden als Einnahmen aus der Inanspruchnahme von Gewährleistungen im Tit. 141 01 veranschlagt. Dies ist nur anhand der Erläuterungen erkennbar. Weiter wird darauf hingewiesen, dass in besonderen Fällen Gebühren für die Verwaltung und Bearbeitung von den Isteinnahmen abgezogen werden dürfen.

Durch die Verrechnung der Ausgaben für den Mandatar mit den Einnahmen ist dessen Vergütung im Haushaltsplan nicht ausgewiesen. Es ist nicht erkennbar, welche Bürgschaftsentsgelte erhoben werden und ob Einnahmen und ggf. in welcher Höhe um Ausgaben gekürzt werden.

Die Einnahmen und Ausgaben müssen im Staatshaushalt ausgewiesen werden.

Erst im Jahr 1998 wurde zwischen dem Freistaat Sachsen und der WPG die Vergütung der Leistungen neu vereinbart. Den Vorstellungen der WPG hinsichtlich ihrer Vergütung lagen die Ergebnisse eines von ihr ermittelten Zeitaufwandes zugrunde. Sie hatte nach eigenen Angaben für Bürgschaftsvoranfragen, für die Antragsbearbeitung, für die laufende Betreuung der Bürgschaftsengagements und für die Bearbeitung von Ausfällen und Vorfristzahlungen sowie für Verwaltungsarbeiten und für grundsätzliche Arbeiten im Jahr 2004 8.743 Stunden, 2005 10.451 Stunden und 2006 9.454 Stunden erbracht. Die Ermittlung war nicht anhand konkreter Leistungsbeschreibungen nachvollziehbar, da die WPG keine konkreten Leistungsabrechnungen erstellt. Eine Beurteilung der Wirtschaftlichkeit war dem SMF anhand der vorgelegten Unterlagen nicht möglich. In der Folge verblieben bei der WPG jährlich bis zu rd. 1 Mio. € der Bürgschaftsentgelte.

Eine nachvollziehbare Grundlage zur Ermittlung der Höhe der Vergütungsvereinbarung fehlt.

Durch die geänderte Vergütungsvereinbarung sollte eine neue Verteilung der bisher vollständig von der WPG vereinnahmten Bürgschaftsentgelte erfolgen. Dabei hatte die WPG die Bürgschaftsentgelte für die Antragsbearbeitung zu 100 % für sich reklamiert und auch zugestanden bekommen. In den Verhandlungen für die Verteilung der laufenden Bürgschaftsentgelte wurden die Bürgschaftsentgelte durch die WPG unzutreffend als Nettoprovisionserlöse bezeichnet. Dies hatte den Vorteil, dass sich ihr Anteil jeweils um die von ihr zu entrichtende Umsatzsteuer erhöhte. Allein im Jahr 2007 waren dies rd. 159 T€.

Dieser Verteilungsmodus der Bürgschaftsentgelte ist für den Freistaat Sachsen nachteilig.

3 Stellungnahme des Ministeriums

Das SMF trägt vor, es bestünde keine Rechtspflicht, Verträge zeitlich zu befristen, die Kündigungsmöglichkeit sei ausreichend. Es sei auch strittig, ob die Bearbeitung des Landesbürgschaftsprogramms auszuschreiben sei. Mit der Beauftragung der WPG seien im Jahr 1991 Fakten geschaffen worden. Dessen ungeachtet solle die Anregung des SRH aufgegriffen und ein Markterkundungsverfahren durchgeführt werden, um die wirtschaftlichste Aufgabenwahrnehmung der Mandataraufgaben feststellen zu können. Aufgrund der aktuellen Finanz- und Wirtschaftskrise werde hiervon allerdings zum gegenwärtigen Zeitpunkt wegen zu erwartender negativer Auswirkungen für die sächsische Wirtschaft Abstand genommen.

Eine isolierte Prüfung der Aufgabenübertragung auf die landeseigene Förderbank stehe im Gegensatz zu den Ausführungen des SRH. Im Übrigen weist das SMF darauf hin, dass die Hälfte der Bundesländer die Aufgaben im Rahmen des Landesbürgschaftsprogramms derselben WPG und nicht ihrer Förderbank übertragen hätten. Dies spreche für eine effiziente Aufgabenerfüllung durch diese WPG.

Das SMF meint, man erhalte seit 1998 für die Gewährung von Staatsbürgschaften ein Entgelt, das im Staatshaushalt vereinnahmt werde. Die Entgelte seien im bundesweiten Vergleich günstig gewesen.

Weiter hält das SMF die praktizierte Verfahrensweise des Ausweises im Haushalt als zulässige Ausnahme vom Grundsatz der Bruttoveranschlagung. Abschließend teilt das SMF mit, dass es die vom SRH ermittelten Stundensätze für akzeptabel halte und der SRH dies nicht bestritten habe.

4 Schlussbemerkung

Der SRH kann beim SMF keinerlei Bestreben erkennen, die 18-jährige Praxis der Dauerergabe des Landesbürgerschaftsprogramms einer ernsthaften Überprüfung zu unterziehen. Er bleibt dabei, dass die Verfahrensweise nicht den haushaltsrechtlichen Bestimmungen genügt. Auch hält der SRH einen nicht nachvollziehbaren Ansatz von Arbeitsstunden als Nachweis einer kostengünstigen Bearbeitung für ungenügend.

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

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

1 Prüfungsgegenstand

Der SRH prüfte bei drei FÄ zufällig ausgewählte Steuerfestsetzungen mit Versorgungsbezügen. Ziel war es festzustellen, inwieweit die Bearbeiter bei Versorgungsbezügen geltend gemachte Werbungskosten steuermindernd berücksichtigten.

Zu den Versorgungsbezügen zählen die als Betriebsrenten bezeichneten Zahlungen der Arbeitgeber an ihre in den Ruhestand getretenen Arbeitnehmer und die Pensionen der Ruhestandsbeamten. Diese Einnahmen sind als nachträglicher Arbeitslohn einkommensteuerpflichtig.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Nach dem Gesetz und der Rechtsprechung steht den Steuerpflichtigen der Abzug als Werbungskosten nur dann zu, wenn sie die Kosten zum Zweck der Erwerbung, Sicherung und Erhaltung der Einnahmen aufgewendet haben. Der Empfänger von Versorgungsbezügen hat sich die Leistungen seines früheren Arbeitgebers bereits in den Jahren seiner aktiven Amtszeit verdient. Er ist in der Regel zu keiner Gegenleistung mehr verpflichtet und hat deswegen auch keinen zwangsläufigen Aufwand, der mit dem Erhalt der Arbeitgeberleistungen im Zusammenhang steht.

In 47 % der geprüften Fälle hatte das FA den Abzug von Werbungskosten nicht beanstandet. Vielfach akzeptierten die Bearbeiter die in den Steuererklärungen angegebenen Werbungskosten ohne erkennbare Prüfungshandlung. So ließen sie z. B. bei einem Ruheständler 5.675 € für Fachliteratur zur persönlichen Fortbildung im Ruhestand zum Abzug zu, obwohl die Fortbildung keine Auswirkung auf die Höhe oder zur Sicherung seiner Einnahmen haben konnte.

In einem anderen Fall hatte der Steuerpflichtige ehrenamtlich und unentgeltlich einen Forschungsauftrag übernommen. Die hierfür veranlassten Reisespesen in Höhe von 1.267 € trug er als Werbungskosten ein. Auch diese Kosten ließ der Bearbeiter zum Werbungskostenabzug zu, obwohl sie gerade nicht im Zusammenhang mit einer Einkunftserzielung standen. Auch wenn das Engagement der Steuerpflichtigen ehrenwert und zu begrüßen ist, kann ein Abzug der Kosten als Werbungskosten nicht gebilligt werden.

Keine der beanstandeten Steuerfestsetzungen ließ Bearbeitungshandlungen des FA zur Klärung der rechtlichen Voraussetzungen für den Werbungskostenabzug im Zusammenhang mit den Versorgungsbezügen erkennen.

Die Bearbeiter haben den Kausalzusammenhang der geltend gemachten Ausgaben mit den Einnahmen sorgfältiger zu prüfen.

2.2 Auch in den Fällen, die wegen ihrer Bedeutung der abschließenden Zeichnung durch die Sachgebietsleiter unterlagen, war eine entsprechende Prüfung unterblieben.

Die berufserfahrenen Sachgebietsleiter hätten die unzureichende Sachbearbeitung unterbinden müssen.

2.3 Der Steuerpflichtige muss für die Erklärung seiner Versorgungsbezüge denselben Vordruck Anlage N verwenden, den er auch für seine aktiven Lohneinkünfte verwendet hatte. Zusätzlich zu seinen Lohnangaben trägt er lediglich den Lohn auch als Versorgungsbezüge ein. Die im Ruhestand befindlichen Steuerbürger machten häufig wie zu ihrer aktiven Zeit auch von den im Vordruck angebotenen Eintragungsmöglichkeiten zu Werbungskosten Gebrauch. Eine Differenzierung zwischen Werbungskosten, die mit Einnahmen aus aktiver Tätigkeit oder mit Versorgungsbezügen zusammenhängen, sieht der Vordruck nicht vor.

Der Erklärungsvordruck sollte für Versorgungsbezüge einen Hinweis enthalten und nicht dem Steuerbürger einen vergleichbaren Werbungskostenabzug wie zu aktiven Zeiten suggerieren.

2.4 Das Risikomanagementsystem der Steuerverwaltung bietet zu der Problemstellung Versorgungsbezüge und Werbungskosten bisher keinen Bearbeitungshinweis für den Bearbeiter, der die Fehlerquote verringern könnte. Im Falle einer maschinell erkannten Unplausibilität könnten dem Bearbeiter Hinweise zur weiteren Bearbeitung gegeben werden. So sollte dem Bearbeiter ausdrücklich die Untersuchung aufgegeben werden zu prüfen, ob der Steuerpflichtige Werbungskosten geltend gemacht hat, die dem Zweck der Erwerbung, Sicherung und Erhaltung der Versorgungsbezüge dienen und in welcher Höhe sie anzuerkennen sind.

Die Steuerverwaltung sollte eine maschinelle Prüfroutine für diese Fälle konzipieren, um die Bearbeitung qualitativ zu verbessern.

3 Stellungnahme des Ministeriums

Das SMF teilt weitgehend die Auffassung des SRH und will versuchen, die Vorschläge des SRH umzusetzen.

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

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

1 Prüfungsgegenstand

Der SRH prüfte bei drei FÄ die Bearbeitung der Steuererklärungen von Steuerpflichtigen mit Abgeordnetenbezügen. Die Untersuchung umfasste 40 Steuerfälle. Dabei wurden insgesamt 150 Steuerfestsetzungen begutachtet.

Ziel der Prüfung war, die Gleichmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der Besteuerung festzustellen. Abgeordnete sollen nicht besser und nicht schlechter als die übrigen Steuerbürger behandelt werden.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Für die Besteuerung der Abgeordneten des SLT oder des Deutschen Bundestages hatte die OFD Chemnitz angewiesen, dass deren Steuerangelegenheiten abschließend durch den Amtsvorsteher zu zeichnen sind. Die Steuerverwaltung hatte diesen allgemeinen Zeichnungsvorbehalt mit der Bedeutung dieser Steuerfälle begründet. Der SRH hält den Zeichnungsvorbehalt der Amtsvorsteher in Abgeordnetenfällen für gerechtfertigt, da diese Maßnahme der Verwaltung eine korrekte Besteuerung auch dieser im öffentlichen Leben stehenden Steuerpflichtigen absichern kann. So kann eine ungerechtfertigte Begünstigung oder Benachteiligung weitgehend ausgeschlossen werden.

Der SRH begrüßt, dass die Verantwortung bei der Besteuerung der Abgeordneten durch den Zeichnungsrechtsvorbehalt den Vorstehern übertragen wurde.

2.2 Bei der Durchsicht der 40 Steuerakten stellte der SRH fest, dass die Bearbeitung erheblich mit Mängeln behaftet war. Die Bearbeitungsfehler führten z. T. zu überhöhten Steuerfestsetzungen (rd. 12 T€). Überwiegend aber wirkten die Bearbeitungsmängel zulasten der Staatskasse. Dabei traten Steuerausfälle in Höhe von rd. 51 T€ ein, der Ausfall weiterer rd. 46 T€ war zu befürchten.

Der SRH sieht trotz der zahlreichen Mängel bei der Steuerfestsetzung für Abgeordnete keine Überschreitung der Fehlerhäufigkeit bei sonstigen Prüfungen und somit keine generelle Besserstellung der Abgeordneten. Die Bearbeitung muss jedoch erheblich verbessert werden.

2.3 Die Bearbeitungsmängel basierten häufig auf einer zu geringen Sorgfalt der Bearbeiter. So übersahen die Bearbeiter zum Nachteil der Steuerpflichtigen bei aus dem Parlament ausgeschiedenen Abgeordneten, den Versorgungsfreibetrag zu gewähren. Und das, obwohl sich in den Akten Mitteilungen z. B. der Landtagsverwaltung befanden.

den, aus denen neben der Höhe auch die Tatsache des Versorgungsbezugs hervorging.

In einem anderen Fall hätte der Bearbeiter den Ausfall von rd. 800 € vermeiden können, wenn er geprüft hätte, ob die vom Steuerpflichtigen geltend gemachten Ausgaben für eine Privatschule eine steuerliche Berücksichtigung finden können. Ein Abzug als Sonderausgaben ist zulässig, wenn diese Privatschule eine steuerlich begünstigte Einrichtung war. Der Bearbeiter nahm den Kostennachweis zwar zur Kenntnis, prüfte jedoch die grundsätzliche Abzugsfähigkeit nicht.

Ein weiterer Beispielsfall war der eines Abgeordneten, der jahrelang Verluste aus einer Tätigkeit aus einem freien Beruf geltend machte. Den Akten war zu entnehmen, dass der Umfang der freiberuflichen Tätigkeit nicht geeignet war, eine steuerlich relevante Betätigung zu unterstellen. Die Beanspruchung aufgrund seines Mandats ließ nach Aktenlage nur ein sehr eingeschränktes Engagement in seinem Nebenberuf zu. Es stand für die Betätigung als Freiberufler auch kein Personal zur Verfügung. Auch andere Maßnahmen zur Verbesserung der Ertragssituation waren nicht festzustellen. Der Bearbeiter hätte eine Zurechnung der Verluste zum privaten Bereich sogar auf die höchstrichterliche Rechtsprechung stützen können. Trotzdem hat er den Ausgleich der Verluste ohne weitere Prüfung mit den positiven Einkünften zugelassen, was zu Ausfällen von rd. 8 T€ führte.

Vielfach ließen die Bearbeiter von den Abgeordneten oder ihren Ehegatten bei den anderen Einkünften geltend gemachte Aufwendungen als Werbungskosten oder Betriebsausgaben zu, obwohl es sich nach Aktenlage um Kosten handelte, die durch das Mandat bedingt waren. Diese hätten aber dem Abzugsverbot gem. § 22 Nr. 4 Satz 2 EStG unterliegen, da die Abgeordneten zusätzlich zu ihren steuerpflichtigen Diäten eine steuerfreie Kostenpauschale bezogen. Allein diesbezügliche Bearbeitungsmängel trugen mit rd. 16 T€ zu den Ausfällen bei.

Die Bearbeiter akzeptierten zu häufig Steuererklärungsangaben, die nicht schlüssig waren. Die Vorgesetzten müssen eine größere Sorgfalt bei der Bearbeitung sicherstellen.

2.4 Die vorgefundene Arbeitsweise wurde der von der Verwaltungsspitze den Steuerfällen beigemessenen Bedeutung nicht gerecht. Die Pflicht der Bearbeiter, die Bearbeitungsvorgänge dem Sachgebietsleiter und dem Amtsvorsteher zur Zeichnung vorzulegen, bewirkte keine ersichtliche Steigerung der Bearbeitungsgüte. Das lag in 26 der 40 geprüften Steuerfälle daran, dass die Bearbeiter die Bearbeitungsvorgänge entgegen der Dienstanweisung den Amtsvorstehern nicht vorgelegt hatten.

Die Steuerverwaltung muss sicherstellen, dass der zur Qualitätssicherung angewiesene Zeichnungsvorbehalt für die Amtsvorsteher künftig besser beachtet wird und auch Wirkung entfaltet.

2.5 Das SMF hat auf die Schwierigkeiten hingewiesen, denen die Bearbeiter bei der Beurteilung der Schlüssigkeit von Steuererklärungsangaben unterliegen. Zudem dürfe sich der Zeichnungsvorbehalt der Vorsteher nicht zu einer faktisch intensiveren Prüfpflicht der Abgeordnetenfälle als im Vergleich zu den übrigen Steuerfällen ausgestalten. Auch der Vorsteher habe die Bearbeitung des Steuerfalls lediglich am Maßstab der Schlüssigkeit der Steuererklärungsangaben zu kontrollieren.

Der SRH stimmt mit dem SMF dahin gehend überein, dass es zu keiner Ungleichbehandlung kommen darf. Im Hinblick auf die Außenwirkung der Steuerverwaltung auf die Abgeordneten in deren Eigenschaft als Kontrolleure der Exekutive muss sich ein solcher auf die ordnungsgemäße Bearbeitung seiner Steuersache verlassen können. Die Vorgabe des generellen Zeichnungsvorbehalts stammt von der Verwaltung selbst. Insbesondere nach dem von der Verwaltung postulierten Maßstab der Schlüssigkeit war die Bearbeitung in den beanstandeten Fällen unzureichend.

Eine Festlegung des Begriffs „Schlüssigkeit“ ist bei der Vielzahl der Fallgestaltungen zweifelsohne nicht einfach. Dennoch darf die Argumentation mit der Schlüssigkeit nicht dazu führen, dass überhaupt nicht mehr geprüft wird. Bei Zweifeln über die Frage der Schlüssigkeit sollte klargestellt werden, dass der Fall zu prüfen ist.

Die Steuerverwaltung muss sicherstellen, dass ihre Dienstanweisungen zum Prüfungsmaßstab nicht dazu führen, dass nur noch offensichtliche Fehler korrigiert werden.

3 Stellungnahme des Ministeriums

Das SMF teilt mit, die FÄ und die OFD würden Art und Ursache der einzelnen Fehler analysieren, um geeignete Maßnahmen ergreifen zu können. Darüber hinaus werde die OFD Chemnitz den FÄ nochmals eine Verfügung mit Aussagen zum Zeichnungsrecht, zur amtsinternen Zuständigkeit und Aktenführung sowie zu den Eingaben in ACUSTIG¹ bekannt geben, um eine einheitliche organisatorische Behandlung dieses Personenkreises zu erreichen. In mehreren Dienstbesprechungen der OFD Chemnitz mit den Vorstehern der FÄ sei eindringlich auf die Einhaltung des Zeichnungsrechts hingewiesen worden. Auch die Vorsteher der geprüften FÄ hätten ergänzende Maßnahmen zur Wahrnehmung des Zeichnungsrechts ergriffen.

¹ ACUSTIG = Ein IT-Verfahren in der Steuerverwaltung.

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

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

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

1 Prüfungsgegenstand

Die sächsische Steuerverwaltung setzt seit dem Jahr 2005 in den Veranlagungsstellen für Arbeitnehmer das Verfahren „RAV“ (Risikoorientierte Arbeitnehmerveranlagung) ein. Kernstück ist eine maschinelle Vorprüfung der Einkommensteuererklärungen mittels eines programmierten Risikofilters.

Der SRH hat die Verfahrensabläufe und die Wirkungsweise der Filtersoftware in drei FÄ anhand einer Stichprobe von 1.370 Steuerfällen des Veranlagungszeitraums 2005 untersucht. Zudem hat er die Datensätze von 71.215 (= 91,7 %) der bei den drei FÄ für 2005 veranlagten Steuererklärungen ausgewertet.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Um die Steuererklärungsdaten maschinell prüfen zu können, müssen die Angaben der Steuerbürger auf den Erklärungsvordrucken digitalisiert vorliegen. Die Steuerverwaltung hat zwar für das Verfahren ELSTER¹ geworben, doch bis Ende 2007 hatten nur 25,4 % der Steuerbürger ihre Steuererklärungen 2006 über ELSTER elektronisch zur Verfügung gestellt. Deshalb waren die Erklärungsangaben entweder durch Erfassungskräfte oder durch die Bearbeiter selbst in die EDV zu übernehmen.

Die Steuerverwaltung muss sich weiter darum bemühen, die Steuerbürger dafür zu gewinnen, ihre Steuererklärungen elektronisch zu übermitteln.

2.2 Die Steuerverwaltung hatte das Verfahren RAV eingeführt, um die Bearbeiter zu entlasten. Das Programm sollte die prüfwürdigen Fälle herausfinden und bedeutende Steuerfälle sollten dadurch intensiver geprüft werden können. Die Auswertung der Daten zu den 71.215 bei den drei FÄ veranlagten Fällen zeigte, dass das Prüfprogramm zu rd. 99 % der bearbeiteten Steuererklärungen - also bei fast allen - insgesamt 249.309 Hinweise zur personellen Nachbearbeitung ausgegeben hatte. Aber nur 4 % der Hinweise konnten die Bearbeiter mit dem Erfolg einer geänderten Steuer auswerten. Wenige waren als Bearbeitungshilfe tauglich.

¹ ELSTER = Elektronische Steuererklärung.

So beschränkten sich rd. 49 % der Hinweise auf die Mitteilung, dass im Programm die vom Arbeitgeber elektronisch übermittelten Lohndaten gespeichert seien oder der Datensatz kein maschinell erkanntes Risiko enthalte. Andere wiesen auf Risiken hin, die nicht bestanden. Die Steuerverwaltung hat mitgeteilt, dass sie auf eine Reihe dieser Hinweise zwischenzeitlich verzichtet.

Die Steuerverwaltung muss weiter darauf hinwirken, dass nichtssagende Bearbeitungshinweise unterbleiben.

2.3 In weiteren rd. 16 % (= 40.027) der aufgetretenen Bearbeitungshinweise hätte eine personelle Bearbeitung bei einer Verbesserung des Verfahrens entfallen können. Alle diese Hinweise hatten die Bearbeiter zu personellen Prüfhandlungen z. B. der Höhe von Renteneinnahmen, Lohnbeträgen oder erhaltenen Transferleistungen (wie Kurzarbeitergeld usw.) angeregt. Diese Erklärungsangaben könnte jedoch das Programm automatisch abgleichen, wenn durch zusätzliche Programmschnittstellen und bessere Verknüpfungen ein Zugriff auf die bereits verfügbaren Daten bestünde. Die gesetzliche Übermittlungspflicht der zahlenden Stellen für diese Daten an die Steuerverwaltung besteht bereits seit Jahren.

Die Steuerverwaltung könnte bei einem maschinellen Abgleich der bereits in elektronischer Form vorliegenden Daten bedeutend rationeller arbeiten.

2.4 Die gezielte Überprüfung der Entfernungsangaben (Entfernungspauschale) zeigte die Schwächen besonders deutlich. Die Struktur der Steuererklärungsdaten und die Unzulänglichkeiten der eingesetzten Programme erlaubten weder den möglichen Steuerausfall darzustellen noch eine maschinelle Plausibilitätsprüfung der Entfernungsangaben. Die Bearbeiter hätten jedes Mal erst den Abfahrts- und Zielort in einen via Intranet zugänglichen Routenplaner eingeben müssen. Davon machten sie jedoch nur in besonders krassen Fällen Gebrauch.

Die Verwaltung hat angekündigt, die Integration eines Routenplaners in das Filterprogramm prüfen zu wollen.

Landesweit hochgerechnet waren allein für den geprüften Veranlagungszeitraum Steuerausfälle von mehr als 10 Mio. € zu befürchten.

Es bleibt unverständlich, dass die Steuerverwaltung moderne Hilfsmittel nicht zur Verbesserung der Arbeitsqualität nutzte.

2.5 Das Programm erkennt das Risikopotenzial eines Steuerausfalls nur unzulänglich. Zum Beispiel gab das Programm bei einem Steuerpflichtigen den Hinweis aus, dass die erklärten Werbungskosten von rd. 5.000 € risikobehaftet seien. Dieser Hinweis war zwar aufgrund der Höhe des geltend gemachten Betrages scheinbar plausibel. Aber der Steuerpflichtige hatte wegen seiner geringen Einkommenshöhe gar keine Steuer zu zahlen. Andererseits übergang es zahlreiche risikobehaftete Steuerfälle, ohne einen betreffenden Hinweis auszugeben. So hatte ein anderer Steuerpflichtiger Werbungskosten von rd. 2.000 € erklärt. Das Programm gab hier keinen Hinweis aus, obwohl der Steuerausfall rd. 600 € betragen konnte.

Das Programm beurteilt das Risikopotenzial eines Steuerausfalls meist nur anhand des einzelnen Eingabewertes - einer Besteuerungsgrundlage. Die jeweilige steuerliche Auswirkung konnte jedoch bei gleichen Eingabewerten wegen der Steuerfreistellung des Existenzminimums bei geringem Einkommen und des progressiven Steuertarifs bei steigendem Einkommen sehr unterschiedlich ausfallen.

Die Steuerverwaltung muss zur Vermeidung von Steuerausfällen das Risikopotenzial am möglichen Steuerausfall messen.

2.6 Die Zuverlässigkeit der maschinellen Fallauswahl sollte durch die Prüfung zufällig ausgewählter Fälle sichergestellt werden. Dieser Stichprobenumfang betrug seit der landesweiten Einführung des Verfahrens RAV nur rd. 1,6 % der erfassten Steuerfälle und die Fälle waren nicht umfassend auf erkennbare Risiken zu prüfen. Eine ausreichende Evaluierung der Zuverlässigkeit des maschinellen Verfahrens durch diese zusätzliche Prüfung von nach dem Zufallsprinzip ausgewählten Fällen erscheint dadurch nicht gewährleistet. Nur bei einer umfassenden und gründlichen Prüfung der Fälle können die Bearbeiter etwaige Defizite des maschinellen Verfahrens bei der Erkennung von Risiken feststellen.

Der Umfang und die Qualität der bisherigen Stichprobenkontrolle muss verbessert werden. Die dabei gewonnenen Erkenntnisse sollten dann für Verfahrensverbesserungen genutzt werden.

Das SMF hat die Erhöhung des Stichprobenumfangs auf 2 % und tiefer gehende Prüfungen zugesagt.

2.7 Die Steuerverwaltung hat Programmverbesserungen vorgenommen, die aber bei Weitem nicht ausreichen. Sie meint, dass eine den Beanstandungen des SRH abhelfende entsprechende Umgestaltung der Software zu komplex wäre. Denn dazu wären zahlreiche Programmschleifen erforderlich, die Verzögerungen bei den Frage-Antwort-Zeiten des EDV-Systems zur Folge hätten und unter Umständen die Programmmstabilität gefährden würden. Die zur Verfügung stehende Programmierkapazität reiche hierfür nicht aus.

Die Argumentation des SMF kann der SRH nicht nachvollziehen. Bei seiner Prüfung konnte er feststellen, dass Bearbeiter die steuerliche Auswirkung einzelner oder mehrerer Erklärungsangaben durch die Eingabe des Stornozeichens sekundenschnell durch eine Proberechnung ermittelten.

Die technischen Einwände der Verwaltung sind nicht überzeugend.

Der SRH erkennt den Versuch der Verwaltung, den Filter zu verbessern, an. Die angekündigten Lösungen können jedoch nur ein Zwischenschritt sein. Die Verwaltung sollte nicht auf halbem Wege stehen bleiben und die Möglichkeiten zeitgemäßer Technik ungenutzt lassen.

2.8 Trotz der bekannten Defizite des Verfahrens hatte die OFD in einer Dienstabweisung verfügt, dass die Steuererklärungsangaben der als risikolos eingestuften Fälle nicht und bei den als risikobehaftet erkannten Fällen nur die mit Hinweisen angezeigten Sachverhalte nachzuprüfen seien.

Das bisher eingesetzte maschinelle Verfahren eignet sich nur sehr eingeschränkt, das steuerliche Ausfallrisiko zu messen und damit die Bedeutung eines Steuerfalls im Sinne des § 88 AO zu erfassen. Daher kann auf eine personelle Bearbeitung nicht verzichtet werden. Ansonsten ist die Gleich- und Gesetzmäßigkeit der Besteuerung gefährdet. Danach kann das Verfahren nur als eine wertvolle Bearbeitungshilfe für die Bearbeiter, nicht aber als ein vollmaschinelles Veranlagungsverfahren genutzt werden.

Der SRH befürwortet eine möglichst weit gehende maschinelle Unterstützung der Veranlagungsarbeiten im Arbeitnehmerbereich. Sie muss jedoch die Grenzen beachten, die §§ 85 und 88 AO setzen.

3 Stellungnahme des Ministeriums

Das SMF trägt vor, dass der Steuerverwaltung eine stetige Steigerung des Anteils der mit ELSTER elektronisch übermittelten Steuererklärungen gelungen sei. Sie werde weiter für die Nutzung von ELSTER werben.

Der Risikofilter werde ständig fortentwickelt. Auf Grundlage der Evaluationsarbeit sei die Qualität der Bearbeitungshinweise gegenüber dem durch den SRH geprüften Veranlagungszeitraum 2005 maßgeblich verbessert worden. Der vom SRH angeregte maschinelle Abgleich der elektronischen Daten sei bereits konzeptioniert und werde mit Einsatz der entsprechenden KONSENS²-Verfahren erfolgen.

Der Aufwand, das Steuerausfallrisiko bezogen auf jedes Risikomerkmal in jedem einzelnen Steuerfall zu errechnen, wäre insgesamt nicht umsetzbar. Die Hochrechnungen des SRH zum Steuerausfall werden bezweifelt.

Der Empfehlung des SRH, auf die personelle Bearbeitung nicht zu verzichten, könne nicht gefolgt werden. Es gäbe zum maschinellen Risikomanagement aufgrund der beschränkten personellen Kapazitäten keine Alternative.

4 Schlussbemerkung

Der SRH bleibt dabei, dass der Filter die Steuerrisiken nicht zuverlässig genug abbildet, um bei der bestehenden Rechtslage auf eine personelle Bearbeitung verzichten zu können. Das Verfahren kann dem Bearbeiter als nützliche Arbeitshilfe dienen.

² KONSENS = Koordinierte neue Softwareentwicklung der Steuerverwaltung.

**Einzelplan 05:
Sächsisches Staatsministerium für Kultus**

Religions- und Ethikunterricht

17

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

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

1 Prüfungsgegenstand

Religions- und Ethikunterricht sind gem. Art. 105 Verfassung des Freistaates Sachsen ordentliche Lehrfächer. Nach § 18 Sächsisches Schulgesetz wird Religionsunterricht an öffentlichen Schulen mit Ausnahme der Fachschulen nach Bekenntnissen getrennt erteilt. Schüler, die nicht am Religionsunterricht teilnehmen, besuchen den Ethikunterricht (§ 19 Sächsisches Schulgesetz). Das SMK hat dies mit der VwV vom 29.09.2004 zur Durchführung des Religions- und Ethikunterrichts im Freistaat Sachsen umgesetzt.

Der SRH hat stichprobenweise geprüft, ob die Vorgaben der Verfassung und des Schulgesetzes beachtet und die vorgeschriebenen Richtwerte der genannten VwV eingehalten wurden. Der SRH hat nur den geplanten Unterricht untersucht. Inwieweit dieser tatsächlich durchgeführt wurde, war nicht Gegenstand dieser Prüfung.

2 Prüfungsergebnisse und Folgerungen

2.1 Ungesicherte Datenlage

Für die Prüfung hat der SRH die Zahlen des Statistischen Landesamtes über die Teilnahme von Schülern am Unterricht in Ethik und Religion an allgemeinbildenden Schulen, Förderschulen und berufsbildenden Schulen herangezogen. Im Vergleich zu den von den Regionalschulämtern zur Verfügung gestellten Zahlen ergaben sich Abweichungen.

Beispielsweise besuchten im Schuljahr 2004/2005 lt. Statistischem Landesamt 350.000 Schüler (ohne Schüler an berufsbildenden Schulen) eine öffentliche allgemeinbildende Schule oder Förderschule. Nach Angaben der Regionalschulämter waren es jedoch rd. 353.000 Schüler. Die Regionalschulämter erklärten die Abweichungen damit, dass die Daten für die amtliche Schulstatistik von den Schulen direkt an das Statistische Landesamt gesandt und für die Regionalschulämter gesondert erfasst werden.

Der SRH hat die unterschiedlichen Datenangaben bereits mehrmals bemängelt und hält eine einheitliche Datenbasis für notwendig. Das SMK wird aufgefordert, hierfür Sorge zu tragen.

Für den Bereich der berufsbildenden Schulen lagen dem Statistischen Landesamt nur Angaben zum Ethikunterricht oder Religionsunterricht für die Jahrgangsstufen 12 und 13 der beruflichen Gymnasien vor. Angaben zur Klassenstufe 11 fehlten. Auch Anga-

ben über Schüler, die an Fachschulen in Landesträgerschaft des SMUL und an Berufsfachschulen nach Krankenhausfinanzierungsgesetz lernen, lagen nicht vor.

Um einen vollständigen Überblick über den Grad der Unterrichtsversorgung zu erhalten, ist es notwendig, alle Schulen und alle Schüler zu erfassen.

2.2 Berufsbildende Schulen

Ethik- und Religionsunterricht wurden an berufsbildenden Schulen abweichend von der VwV Stundentafeln bisher nur in wenigen Fällen planmäßig erteilt. So erhielten im Schuljahr 2004/2005 rd. 78,6 % der Schüler an öffentlichen berufsbildenden Schulen aus dem Geschäftsbereich des SMK keinen Unterricht in Ethik oder Religion.

Die Erteilung des Religions- oder Ethikunterrichts ist an öffentlichen berufsbildenden Schulen nicht gewährleistet. Art. 105 der Verfassung des Freistaates Sachsen sowie §§ 18 und 19 Sächsisches Schulgesetz wurden vom Freistaat verletzt.

Das SMK muss die Bemühungen für eine lehrplangerechte Erteilung von Ethik- und Religionsunterricht deutlich verstärken und sollte prüfen, wie der verfassungsrechtliche und gesetzgeberische Auftrag erfüllt werden kann. Gegebenenfalls könnte die Unterrichtsversorgung für alle Schüler dadurch verbessert werden, dass Religions- und Ethikunterricht für alle Schularten und Klassen nur einmal wöchentlich angeboten werden.

2.3 Kein lehrplangerechter Unterricht

Die VwV Religion und Ethik legt fest, dass Religionsunterricht grundsätzlich entsprechend den jeweils geltenden Stundentafeln erteilt wird, sofern die personellen Voraussetzungen vorliegen. Nach der VwV Stundentafeln des SMK vom 17.06.2004 sind als Regel zwei Wochenstunden vorgesehen. Die Regionalschulämter sicherten vorrangig die flächendeckende Absicherung des Religionsunterrichts mit einer geplanten Wochenstunde.

Im Schuljahr 2004/2005 wurde lediglich für die gymnasiale Oberstufe Religionsunterricht mit zwei Wochenstunden geplant. Auch im Schuljahr 2008/2009 wurde Religionsunterricht mit zwei Wochenstunden an Grundschulen nur zu 8 %, an Mittelschulen zu 71 % und an Förderschulen überhaupt nicht angeboten.

Den Angaben der Regionalschulämter und der Sächsischen Bildungsagentur kann nicht entnommen werden, wie viel Schüler tatsächlich mit zwei Wochenstunden in Religion oder Ethik unterrichtet wurden.

Der SRH beanstandet, dass Ethik- oder Religionsunterricht - bis auf die Sekundarstufe II an Gymnasien bzw. beruflichen Gymnasien - nicht durchgängig lehrplangerecht angeboten wird.

Das SMK muss ermitteln, wie viele Schüler tatsächlich zwei Wochenstunden in Religion oder Ethik unterrichtet werden.

2.4 Förderschulen

Der Anteil der Förderschüler, die weder Religions- noch Ethikunterricht erhielten, sank zwischen den Schuljahren 2004/2005 und 2008/2009 von 36,7 auf 5,6 %. Dabei stieg der Anteil der Förderschüler, die am Religionsunterricht teilnahmen, von 5,5 auf rd. 7,3 %.

Die Unterrichtsversorgung verbesserte sich bei den Förderschulen zwar erheblich. Es müssen jedoch seitens des SMK weitere Anstrengungen unternommen werden, um allen Förderschülern die Teilnahme am Religions- oder Ethikunterricht zu ermöglichen.

3 Stellungnahme des Ministeriums

Das SMK weist den Vorwurf zurück, dass der Freistaat Sachsen gegen Art. 105 der Verfassung des Freistaates Sachsen, §§ 18 und 19 des Sächsischen Schulgesetzes verstoße. Die angeführten 78,6 % der Schüler, die an berufsbildenden Schulen keinen Unterricht in Religion und Ethik erhielten, sagen nichts Abschließendes über die zugrunde gelegten Daten und deren Begründung aus. Gründe können sein, dass die Schüler diese Fächer nicht gewählt haben, diese Fächer wegen fehlenden Personals nicht angeboten wurden oder sich die Schüler nach der Erreichung der Religionsmündigkeit vom Religionsunterricht abgemeldet haben.

Zu Pkt. 2.1 führt das SMK aus, die Schüler des zweiten Bildungsweges seien erfahrungsgemäß in Meldungen der Sächsischen Bildungsagentur für Gymnasien und Mittelschulen enthalten, nicht aber in denen des Statistischen Landesamtes. Derzeit werde eine einheitliche Datenbasis für Schülerdaten mit der sächsischen Schulsoftware SaxSVS geschaffen.

Nach wie vor stehen weder im staatlichen noch im kirchlichen Bereich eine ausreichende Anzahl ausgebildeter Lehrkräfte zur Verfügung. Zum 01.08.2009 sei die Einstellung von sechs Ethik- und acht Religionslehrern sowie für den Förderschulbereich von zwei Ethiklehrern beabsichtigt.

Zu den gesetzlichen Vorgaben gehörten auch die Staatskirchenverträge, nach denen sich der Freistaat verpflichtet hat, gemeinsam mit Kirchen den Religionsunterricht als Lehrfach in Schulen zu verankern. Eine Verringerung der Stundenzahl würde von Kirchen als eine Infragestellung ihrer Position in der Gesellschaft gesehen werden. Das SMK strebe an, die Erteilung des Religions- und Ethikunterrichts gemäß den geltenden Stundentafeln stufenweise auszuweiten.

4 Schlussbemerkung

Nach Art. 105 der Verfassung des Freistaates Sachsen sind Ethik- und Religionsunterricht ordentliche Lehrfächer. Die Schüler müssen nach §§ 18 und 19 des Sächsischen Schulgesetzes entweder Religion oder Ethik als Unterrichtsfach belegen, es können nicht beide Fächer ausgewählt werden. Somit kann Ethik auch von religionsmündigen Schülern nicht ausgewählt werden. Die vom SRH ermittelten Daten, nach denen 78,6 % der Schüler an berufsbildenden Schulen keinen Unterricht in Religion oder Ethik hatten, beruhen auf Angaben der Regionalschulämter.

Dem Einwand des SMK zu Pkt. 2.1 hält der SRH entgegen, dass es selbst bei Zugrundelegung der Schüler des zweiten Bildungsweges, die der SRH im Übrigen bei seinen Erhebungen bereits berücksichtigt hat, auch bei Grund- und Förderschulen erhebliche Abweichungen gab.

Die beabsichtigte Einstellung von weiteren Religions- und Ethiklehrern ist ein Schritt in die richtige Richtung.

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

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

1 Prüfungsgegenstand

Im Freistaat Sachsen wird der Personalbedarf in der Justizverwaltung nach dem bundeseinheitlichen **Personalbedarfsberechnungssystem** (PEBB§Y) berechnet. Wesentliche Grundlage von PEBB§Y sind empirisch ermittelte durchschnittliche Bearbeitungszeiten (Basiszahlen) von Geschäften, denen Tätigkeiten zugeordnet sind.

Der SRH hat die Personalausstattung der sächsischen Grundbuchämter geprüft. Dazu hat er eigene Basiszahlen für die Geschäfte der Rechtspfleger und die des mittleren und Schreibdienstes berechnet. In die Prüfung des SRH gingen 7.712 Verfahrenskarten zu Grundbuchgeschäften der Ämter Bautzen, Dresden, Grimma, Marienberg, Plauen und Weißwasser ein.

Zeitgleich zu den Erhebungen des SRH fand in acht Ländern eine Nacherhebung für die PEBB§Y-Fortschreibung 2008 statt. Um die Vergleichbarkeit der SRH-Erhebung mit der bundesweiten Nacherhebung zu gewährleisten, hat der SRH die Erhebungsinstrumente und die Methodik der Auswertung der PEBB§Y-Fortschreibung 2008 übernommen.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Übertragbarkeit der bundesweiten PEBB§Y-Zahlen

Im Freistaat Sachsen waren 30 Grundbuchämter mit insgesamt 280,19 VK eingerichtet, davon 124,95 VK im gehobenen Dienst und 155,24 VK im mittleren und Schreibdienst.¹ Davon waren 16 „kleine“ Grundbuchämter mit weniger als 8 VK, 11 „mittlere“ Ämter mit 8 bis 15 VK und 3 „große“ Grundbuchämter mit mehr als 15 VK. 33 % des Personals verteilte sich auf die kleinen, 40 % auf die mittleren und 27 % auf die großen Ämter.

Mit der zufälligen Auswahl der zwei „kleinen“ Ämter Marienberg und Weißwasser, der drei „mittleren“ Grundbuchämter Bautzen, Grimma und Plauen sowie dem „großen“ Amt Dresden sollten die Personalverteilung, Leistungsfähigkeit und die Struktur der sächsischen Grundbuchämter nach Größenklassen repräsentativ berücksichtigt werden. In den ausgewählten Ämtern waren 25 % des Personals im sächsischen Grundbuchbereich tätig.

¹ Mittelwerte nach Personalübersicht des SMJus, Stand 2007.

Bei den bundesweiten PEBB§Y-Erhebungen zur Personalbedarfsermittlung für Geschäfte der Grundbuchämter in den Jahren 2001 und 2002 sind keine sächsischen Grundbuchämter einbezogen worden.

Bei den bisherigen bundesweiten PEBB§Y-Erhebungen im Grundbuchbereich sind die Personalverteilung, Leistungsfähigkeit und die Struktur der sächsischen Grundbuchämter nicht ausreichend berücksichtigt worden.

Bei der PEBB§Y-Fortschreibung 2008 wurden aus Sachsen das „große“ Amt Leipzig (32,62 VK) und das „mittlere“ Amt Zwickau (12,33 VK) berücksichtigt.

2.2 Unangemessen hohe Verteilzeiten

Vor der Berechnung der Basiszahlen für die Erhebungsgeschäfte hat der SRH die Plausibilität der Daten geprüft. Dabei war auffällig, dass bei den Rechtspflegern in den Ämtern Bautzen und Grimma mehr als 30 % der geleisteten Arbeitszeit bzw. durchschnittlich 2,4 Std. je VK und Tag Verteilzeiten waren.

Verteilzeit ist notwendige Arbeitszeit, die jedoch nicht der unmittelbaren Aufgabenerledigung dient. Es werden sachliche Verteilzeiten (z. B. Besprechungen und Rücksprachen in allgemeinen dienstlichen Angelegenheiten) und persönliche Verteilzeiten (z. B. für persönliche Verrichtungen, wie private Telefonate) unterschieden. Bei der Erhebung des SRH waren Verteilzeiten von bis zu 5 Min. den Erhebungsgeschäften zuzurechnen.

Der Bundesbeauftragte für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung hält sachliche und persönliche Verteilzeiten in Höhe von bis zu 15 % der Sollarbeitszeit für angemessen.

Das SMJus sollte den Ursachen für die unangemessen hohen Verteilzeiten bei den Rechtspflegern in den Grundbuchämtern Bautzen und Grimma nachgehen.

2.3 Basiszahlen

Bei der Arbeit der Rechtspfleger standen die Geschäfte GA 132 (Begründung und Veränderung von Eigentum, Veränderung der Berechtigung am Erbbaurecht, Fortführungsnachweise und sonstige Grundbuchsachen) und GA 141 (Eintragung/Veränderung/Löschung von Rechten in Abteilung II und III des Grundbuchs) im Mittelpunkt der Bearbeitung. Beide Geschäfte binden im Landesdurchschnitt über 92 % der Bearbeitungszeit. Beim mittleren und Schreibdienst liegt der Schwerpunkt der Arbeit beim Geschäft MA 053 (Grundbuchsachen) mit einem Anteil von 95 % an der Gesamtbearbeitungszeit.

Nachfolgende Übersicht enthält die vom SRH ermittelten Basiszahlen für diese Grundbuchgeschäfte.

Grundbuchamt	Basiszahlen für Massengeschäfte in Min./Urkunde bzw. Verfahren		
	GA 132	GA 141	MA 053
Marienberg	57	32	53
Weißwasser	71	43	70
Bautzen	50	31	60
Grimma	36	31	Daten nicht plausibel ²
Plauen	59	34	42
Dresden	49	25	50
Gesamt	55	30	52

Der SRH hat u. a. untersucht, inwieweit die Größe eines Amtes die durchschnittlichen Bearbeitungszeiten beeinflusst. Dabei sind die Ämter gemäß Pkt. 2.1 den Größenklassen klein, mittel und groß zugeordnet worden.

Für die Massengeschäfte im Rechtspflegerbereich konnte mithilfe einer Korrelations- sowie Varianzanalyse ein statistischer Zusammenhang zwischen durchschnittlicher Bearbeitungszeit (Basiszahl) und Amtsgröße nachgewiesen werden. Deshalb hatte der SRH in Erwägung gezogen, folgende nach Amtsgröße differenzierte Vorgaben für Basiszahlen für die Rechtspflegergeschäfte zu empfehlen:

Amtsgröße	Basiszahlen in Min./Urkunde	
	GA 132	GA 141
großes Amt	49	25
mittleres Amt	55	32
kleines Amt	63	37

Trotz des statistisch nachweisbaren Zusammenhanges musste er jedoch erkennen, dass vermutete Skalierungseffekte bei den Grundbuchgeschäften nicht ableitbar sind. Die Geschäfte sind dem Grunde nach nicht auf Spezialisierung abgestellt. Größere und kleinere Ämter haben rechtlich das gleiche Aufgabenfeld. Eine Regelung für die Verteilung nach den Amtsgrößen „klein“ „mittel“ und „groß“ lässt sich auch deshalb nicht herleiten, weil sich bei den vom SRH nicht geprüften Ämtern auch gegenläufige Tendenzen bei ihrer Arbeitseffizienz feststellen ließen.

Für die Ermittlung des Personalbedarfs der sächsischen Grundbuchämter sollten deshalb keine amtsgrößenabhängigen Basiszahlen zur Anwendung kommen.

2.4 Auswirkungen auf den Personalbedarf

Die zum Zeitpunkt der Prüfung im Jahr 2008 in der sächsischen Justizverwaltung für die Bemessung des Personals für die Grundbuchämter verwendeten Basiszahlen (PEBB§Y-alt) resultieren aus den in den Jahren 2001 und 2002 bundesweit durchgeführten PEBB§Y-Erhebungen. Diese Basiszahlen repräsentieren einen bundesweiten

² Im Grundbuchamt Grimma sind während des Erhebungszeitraumes von sechs Wochen lediglich insgesamt 7 Min. Verteilzeiten entstanden. Dies ist nicht plausibel. Deshalb hat der SRH die Daten des Grundbuchamtes Grimma bei der Berechnung der Basiszahlen des mittleren und Schreibdienstes nicht berücksichtigt.

Durchschnitt, der von der sächsischen Justizverwaltung durch Zuschläge an die hiesigen Bedingungen angepasst wurde.

Das bisher vom SMJus den Grundbuchämtern zugewiesene Personalsoll nach PEBB§Y-alt wurde im Ist bei den geprüften Ämtern um durchschnittlich 15 % unterschritten.

Die Prüfung ergab weiter, dass mit dem tatsächlichen Personaleinsatz die Geschäfte zeitgerecht - einschließlich ggf. notwendiger Nacharbeiten - erledigt werden konnten.

Nach den Erhebungen des SRH liegt der aktuelle Personalbedarf bei den Rechtspflegern 33 % und beim mittleren und Schreibdienst 11 % unter den bisherigen Sollvorgaben des SMJus.

Ohne Aktualisierung von PEBB§Y wäre die Sinnhaftigkeit der bisherigen Personalbedarfsermittlung infrage zu stellen gewesen.

2.5 Bundesweite PEBB§Y-Fortschreibung 2008 (PEBB§Y-neu)

2.5.1 Sächsische Grundbuchämter

In die PEBB§Y-Fortschreibung 2008 waren die beiden sächsischen Grundbuchämter Leipzig und Zwickau einbezogen worden. Beide sächsischen Ämter hatten - sowohl im Vergleich zu den Ämtern der anderen Länder als auch zu den in die Erhebung des SRH einbezogenen sächsischen Grundbuchämtern - jeweils die längsten Bearbeitungszeiten bei den Massengeschäften (siehe Pkt. 2.5.2). So lag in beiden Ämtern die durchschnittliche Bearbeitungszeit für das Massengeschäft GA 141 mit 43 Min./Urkunde 30 % über dem Bundesdurchschnitt und 43 % über dem Landesdurchschnitt der SRH-Erhebung. Beim Geschäft MA 053 beträgt die Abweichung zum Bundesdurchschnitt 38 % und zum Landesdurchschnitt 25 %.

Die Erhebungsämter (Amtsgerichte) wurden von den Justizverwaltungen der Länder vorgeschlagen.

Dem SRH erschließt sich nicht, warum diese beiden Grundbuchämter für die Bestimmung von Leistungszahlen vorgeschlagen wurden.

2.5.2 Basiszahlen PEBB§Y-neu

Nach der 5. Sitzung des Lenkungsausschusses zur PEBB§Y-Fortschreibung 2008 vom Mai 2009 sollen für die Geschäfte der sächsischen Grundbuchämter folgende Basiszahlen gelten:

Basiszahl	GA 132	GA 141	MA 053
PEBB§Y-Fortschreibung 2008 (PEBB§Y-neu)	63	33	47
SRH-Erhebung	55	30	52
Sächsische Grundbuchämter bei PEBB§Y-Fortschreibung 2008	74	43	65

Die Basiszahlen nach PEBB§Y-neu liegen bei den Rechtspflegergeschäften zwischen 10 und 14 % über denen der SRH-Erhebung. Während sie beim mittleren und Schreibdienst 10 % unter denen des SRH liegen.

Die bundesweiten Basiszahlen nach PEBB§Y-neu unterscheiden sich signifikant von denen der SRH-Erhebung.

2.5.3 Personalbedarf Rechtspfleger

Die folgende Übersicht zeigt die Auswirkungen der unterschiedlichen Basiszahlen auf den Personalbedarf der Rechtspfleger.

Rechtspfleger	Personal gesamt (in VK)	Veränderung in %
Personal-Ist (Dezember 2008)	25,25	
Personal-Soll nach Basiszahl SRH	21,60	
Personal-Soll nach Basiszahl PEBB§Y-neu	25,88	
Mehr-/Minderbedarf Basiszahl SRH ./ Personal-Ist	-3,65	-14,46
Mehr-/Minderbedarf Basiszahl PEBB§Y-neu ./ Personal-Ist	0,63	+2,50
Mehr-/Minderbedarf Basiszahl SRH ./ Basiszahl PEBB§Y-neu	-4,28	-16,54

Die vom SRH ermittelten Basiszahlen führen in den geprüften Ämtern zu einem 14 % niedrigeren Bedarf an Rechtspflegern. Bei einer Hochrechnung auf alle sächsischen Grundbuchämter entspräche dies einer Einsparung gegenüber dem Ist³ in Höhe von rd. 18 VK. Die Basiszahlen nach PEBB§Y-neu weisen dagegen einen hochgerechneten Personalmehrbedarf von rd. 3 VK aus.

Die Verwendung der bundesweiten Basiszahlen nach PEBB§Y-neu hätte u. a. die Auswirkung, dass im Vergleich zum aktuellen Ist das Amt Dresden 1,7 VK (17 %) mehr und das Amt Bautzen 1,2 VK (21 %) weniger Personal zugewiesen bekämen. Dresden ist eines der leistungsstärksten sächsischen Grundbuchämter. Nach den Erhebungen des SRH waren in Dresden für die Erledigung der Geschäfte bei den Rechtspflegern real nur 7,9 VK nötig. Nach den bundeseinheitlichen Basiszahlen gemäß PEBB§Y-neu wären für Dresden 11,49 VK Rechtspfleger erforderlich. Dieser Bedarf liegt um 45 % über der vom SRH ermittelten realen Leistungsfähigkeit des Amtes. Der sich nach PEBB§Y-neu ergebende Personalüberhang im Amt Bautzen in Höhe von 21 % könnte zu zwei Dritteln kompensiert werden, indem dort die Verteilzeiten auf das übliche Maß reduziert werden.

Die Basiszahlen nach PEBB§Y-neu bilden im Rechtspflegerbereich nicht die Leistungsfähigkeit der sächsischen Grundbuchämter ab. Sie würden zu einem vermeidbaren Personalmehrbedarf führen.

2.5.4 Personalbedarf mittlerer und Schreibdienst

Beim mittleren und Schreibdienst führen die Basiszahlen der SRH-Erhebung zu einer Absenkung des Personalbedarfs in Höhe von 2,4 % im Vergleich zum gegenwärtigen Ist.

Die Werte von PEBB§Y-neu würden mit einer Absenkung von 12,5 % den aktuellen Personaleinsatz noch wesentlich rigorosier reduzieren.

³ Mittelwerte nach Personalübersicht des SMJus, Stand 2007.

Im Vergleich dazu hätte die Übertragung der Basiszahlen der Ämter Leipzig und Zwickau - die an der bundesweiten Erhebung von PEBB§Y-neu beteiligt waren - auf die sächsischen Ämter eine gegenteilige Wirkung. Mit diesen Basiszahlen müsste der Istpersonaleinsatz um noch 20 % aufgestockt werden.

Wir empfehlen dem SMJus, angesichts der teilweise deutlichen Differenzen zwischen den Basiszahlen nach PEBB§Y-neu und denen der sächsischen Grundbuchämter, in einem ersten Schritt für den mittleren und Schreibdienst die Basiszahlen des SRH zu verwenden. Nach einer Evaluierung der sächsischen Verhältnisse und einer ggf. erforderlichen Optimierung können die bundesweiten Basiswerte zum Einsatz kommen.

3 Folgerungen

Es ist zu begrüßen, dass mit PEBB§Y Vorgaben für die Personalbedarfsermittlung im Justizbereich vorhanden sind. Im Hinblick auf die Zuständigkeit des SMJus für einen zweckmäßigen und wirtschaftlichen Personaleinsatz entbinden die PEBB§Y-Indikationszahlen jedoch nicht davon, eine landesspezifische Anpassung außerhalb von PEBB§Y durchzuführen, sofern sich Differenzen zwischen bundeseinheitlichen Vorgaben und der Leistungsfähigkeit der sächsischen Justizverwaltung abzeichnen. Nur leistungsgerechte Vorgaben werden von den Bediensteten akzeptiert.

Die überdurchschnittlich langen Bearbeitungszeiten in den Grundbuchämtern Leipzig und Zwickau sind abzustellen.

4 Stellungnahme des Ministeriums

Das SMJus führt aus, infolge der Änderungen des Arbeitsablaufs in den Grundbuchämtern durch die Einführung des elektronischen Grundbuchs sei ihm bewusst gewesen, dass der in den Jahren 2001 und 2002 ermittelte Personalbedarf zunehmend nicht mehr den aktuellen Gegebenheiten entspreche und im Mittel ganz erheblich unter dem bisherigen rechnerischen Personalbedarf liege.

Die Empfehlung des SRH, die Ergebnisse seiner Erhebung zu übernehmen, werde im Rahmen der durch die Kommission der Landesjustizverwaltungen für Fragen der Personalbedarfsberechnung beschlossenen Möglichkeiten der landesspezifischen Anpassung geprüft. Das SMJus werde die Ursachen für die Abweichungen zu den bundesweit ermittelten Basiszahlen evaluieren und erforderlichenfalls die sächsischen Strukturen optimieren.

Die Auswahl der Amtsgerichte Leipzig und Zwickau für die Erhebung „PEBB§Y - Fortschreibung 2008“ sei ausschließlich auf der Grundlage der Vorgaben von der mit der Erhebung beauftragten Firma erfolgt.

Das SMJus habe den Präsidenten des Oberlandesgerichtes gebeten, den Ursachen für die unangemessen hohen Verteilzeiten bei den Rechtspflegern in den Grundbuchämtern Bautzen und Grimma sowie für die überdurchschnittlich langen Bearbeitungszeiten bei den Grundbuchämtern Leipzig und Zwickau nachzugehen und geeignete Maßnahmen zu ergreifen.

**Einzelplan 07:
Sächsisches Staatsministerium für Wirtschaft und Arbeit**

Neubau der S 243n Ortsumgehung Kändler/Röhrsdorf

19

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

Das Autobahnamt hat Erstattungsansprüche gegen den Bund nicht erkannt.

1 Prüfungsgegenstand

Der Neubau der S 243n mit einer Länge von rd. 3,5 km ist Autobahnzubringer für die A 72. Die Straße fungiert zudem als Umgehung für die Orte Kändler und Röhrsdorf. Sie wurde im Zusammenhang mit der A 72 sowie einer weiteren Staatsstraße S 242n gebaut und zeitlich und räumlich mit diesen Vorhaben koordiniert.

Die Baukosten betragen rd. 8,9 Mio. €. Davon entfallen rd. 7 Mio. € auf die Leistungen gemäß dem von uns geprüften Bauvertrag des Erd- und Oberbaus. Die Bauarbeiten an der S 243n fanden 2005 im Wesentlichen im Vorfeld des Autobahnbaus statt.

Der SRH hat insbesondere die Angemessenheit der technischen Lösung sowie die wirtschaftliche und regelgerechte Umsetzung geprüft.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Organisatorische Umsetzung

Die Ortsumgehung ist aus EFRE-Mitteln gefördert worden. Fördermittelempfänger war das Straßenbauamt Chemnitz. Geplant und realisiert wurde das Vorhaben auf der Grundlage einer Verwaltungsvereinbarung durch das Autobahnamt Sachsen, das für den Bau der benachbarten A 72 zuständig war. Aufgrund der Verwaltungsvereinbarung konnte das Straßenbauamt davon ausgehen, dass das Autobahnamt eine korrekte Zuordnung der Kosten, die den Freistaat bzw. den Bund betreffen, vornimmt. Diese Differenzierung ist nicht immer erfolgt. So hat das Autobahnamt Mehrkosten für Aushub und Wiedereinbau von Erdstoffen zu Unrecht allein dem Freistaat Sachsen zugeordnet. Im Straßenbauamt ist wegen der Aufgabenübertragung an das Autobahnamt keine inhaltliche Befassung mit der Maßnahme mehr erfolgt.

Erst die Prüfung durch den SRH offenbarte die falsche Zuordnung von Baukostenanteilen des Bundes auf den Freistaat.

2.2 Honorarverträge

Das Autobahnamt beauftragte mit den Planungen für die Ingenieurbauwerke und Verkehrsanlagen drei Freiberuflich Tätige (FbT). Jeder FbT bearbeitete unterschiedliche Leistungsphasen gemäß dem Leistungsbild des § 55 HOAI. Das Nettohonorar betrug

insgesamt rd. 337,8 T€. Damit waren die Bestimmungen der VOF anzuwenden, da der Auftragswert den Schwellenwert von 200 T€ überschritt.

Tatsächlich erfolgte nur die Beauftragung des FbT 1 nach VOF. Die FbT 2 und 3 wurden freihändig beauftragt. Das Autobahnamt begründete seine Verfahrensweise damit, „... dass die Vergabe einzelner Leistungsphasen auf verschiedene Auftragnehmer nicht als dieselbe freiberufliche Leistung anzusehen ist ...“.

Diese Argumentation ist falsch. Es handelt sich um die Vergütung derselben freiberuflichen Leistung, weil alle Leistungsphasen dem Leistungsbild Ingenieurbauwerke und Verkehrsanlagen und damit dem gleichen Fachbereich der HOAI zuzuordnen sind.¹

Das SMWA argumentierte, dass die getrennte Vergabe der Leistungsphasen die übliche Vorgehensweise sei. Der SRH hat jedoch nicht die getrennte Vergabe der Leistungsphasen, sondern die fehlende Unterstellung aller Beauftragungen unter die VOF beanstandet.

Selbst in Fällen, bei denen zu Beginn der Planung der Realisierungszeitpunkt noch nicht feststeht, muss bei der Weiterbeauftragung nach der VOF verfahren werden, wenn die Summe der Aufträge den Schwellenwert überschreiten wird.²

Das Autobahnamt hat Planungsleistungen in Höhe von rd. 221,2 T€ entgegen den Bestimmungen der VOF freihändig vergeben und damit unter Umgehung der VOF dem Wettbewerb entzogen.

Das SMWA muss die Befolgung der Vorschriften sicherstellen.

2.3 Baukostenentwicklung/Nachträge

Die Auftragssumme wurde um rd. 2.333.000 € überschritten. Die Kostensteigerung ergab sich aus 21 Nachträgen, erheblichen Mengenmehrungen und einem Zusatzauftrag. Ursachen für die Mehrkosten sind insbesondere nicht ausreichend beachtete Baugrundverhältnisse und vom Bauvertrag abweichende Bauausführung.

Eine Kostenüberschreitung von 49,6 % ist nicht hinnehmbar.

2.3.1 Baugrundverhältnisse

Die tatsächlichen Boden- bzw. Baugrundverhältnisse wurden in der Leistungsbeschreibung nicht ausreichend berücksichtigt. Das betraf z. B. die Leistungen für das Regenrückhaltebecken 2 und die Seitenentnahmen.

Beim Regenrückhaltebecken 2 wurden für den Aushub der Leitungsgräben Felsmassen der Bodenklasse 6 angetroffen. Im Leistungsverzeichnis enthalten war nur die Bodenklasse 3 bis 5 zu einem Einheitspreis von 3,22 €/m³. Als Zulage für die Bodenklasse 6 fielen im Nachtrag 33,47 €/m³ an.

Unverständlicherweise war die Bodenklasse 6 nicht ausgeschrieben worden, obwohl im Baugrundgutachten zum Regenrückhaltebecken 2 unter den bautechnischen Hinweisen „Felsaushub der Bodenklasse 6 und 7“ ausgeführt ist.

¹ Beschluss der Vergabekammer Nordbayern vom 27.04.2005, Az.: 320.VK-3194-13/05.

² Vgl. Die Vergabe von Architekten- und Ingenieurleistungen nach VOF, Vergabe R 1/2006, S. 7 bis 24, [12].

Das Bauvorhaben wurde unzureichend ausgeschrieben.

Die neue Straße liegt wesentlich über dem vorherigen Geländeniveau und verläuft deshalb auf einem Damm. Das Dammschüttmaterial wurde planmäßig aus einer Seitenentnahme bei der Autobahnbaustelle, wo Überschussmassen anfielen, gewonnen. Insgesamt sind rd. 58.000 m³ aus dem Baufeld der A 72 entnommen worden. Zu etwa 10 % der Aushubmassen wurde auch Fels der Bodenklasse 6 angetroffen.

Ausgeschrieben waren nur Leistungen in der Bodenklasse 3 bis 5 für „Boden bzw. Fels“. Der Ausschreibungstext ist falsch. In den Bodenklassen 3 bis 5 ist lt. Pkt. 2.3.2 ZTV E-StB³ entgegen dem Leistungsverzeichnistext kein Fels klassifiziert. Felsarten werden ab der Bodenklasse 6 zugeordnet.

Für den Fels hätte eine separate Position ausgeschrieben werden müssen.

Für den Bau des Damms wäre Boden der Bodenklasse 3 bis 5 ausreichend gewesen. Mit der unzutreffenden Leistungsbeschreibung der Seitenentnahmen verlagerte sich das Kostenrisiko für nicht erfasste, im Baufeld der Autobahn zu erbringende Leistungen, wie das Lösen von Fels, vom Bund auf den Freistaat Sachsen. Der SRH hat deshalb eine Beteiligung des Bundes an diesen Mehrkosten gefordert.

Der Bund hat dem Freistaat Sachsen 83.380,15 € erstattet.

2.4 Provisorische Umgehungsfahrbahn

Der Verkehr auf der B 95 musste während der Bauarbeiten umgeleitet werden. Als Umfahrestrecke wurden vorhandene bzw. bereits fertiggestellte Straßenabschnitte genutzt und ein bauzeitliches Provisorium von etwa 250 m Länge mit einem Regelquerschnitt 11 neu gebaut. In der Baubeschreibung war dafür ein frostsicherer Oberbau mit einer Gesamtdicke von 60 cm in der Bauklasse IV vorgegeben.

Tatsächlich ausgeführt wurde der Aufbau der Hauptstrecke mit einem frostsicheren Gesamtaufbau von 85 cm in der aufwendigeren Bauklasse II. Entsprechend sind der Abrechnung die deutlich höheren Einheitspreise der Hauptstrecke zugrunde gelegt worden. Mengenerhöhungen und Mehrkosten waren die Folge. Auch der Rückbau wurde teurer.

Das Autobahnamt begründete den geänderten Aufbau der Umgehungsfahrbahn mit Bedenken seitens der Bauüberwachung, dass das ausgeschriebene Provisorium dem Verkehrsgeschehen nicht standhalten würde. Nach Erkenntnissen des SRH wurde dies nicht ausreichend sachlich überprüft. Dazu hätte aber Anlass bestanden.

Der SRH hat die erforderliche Bauklasse berechnet. Zum Zeitpunkt der Ausführung des Provisoriums erfasste die Zählstelle auf der B 95 bei Röhrsdorf eine Querschnittsbelastung von 23.192 Kfz und einen Schwerverkehrsanteil von 10,9 %⁴. Unter Zugrundelegung der bautechnischen Parameter, der Nutzungsdauer von etwa sechs Monaten und der aktuellen Verkehrsbelastung wäre die Bauklasse V ausreichend gewesen. Der Planer hatte die Bauklasse IV ermittelt.

³ ZTV E-StB = Zusätzliche Technische Vertragsbedingungen und Richtlinien für Erdarbeiten im Straßenbau.

⁴ April 2005: Zählstelle (5143 - 4214) B 95 Röhrsdorf: Querschnittsbelastung von DTV-Kfz (Kfz/24 h) von 23.192 und Schwerverkehrsanteil von 10,9 %.

Durch die Überdimensionierung entstanden vermeidbare Mehrkosten in Höhe von rd. 100 T€.

Es ist unverständlich, dass das nur kurzzeitig genutzte Provisorium für eine Haltbarkeit von rd. 30 Jahren gebaut worden ist.

Im Autobahnamt muss das Bewusstsein für einen wirtschaftlichen und sparsamen Umgang mit öffentlichen Mitteln erheblich verbessert werden. Dazu gehört z. B., die Leistungen in der Leistungsbeschreibung so zu erfassen, dass Kostensicherheit hergestellt und der Wettbewerb nicht umgangen wird.

3 Stellungnahme des Ministeriums

3.1 Ein Verstoß gegen die Regelungen der VOF werde vom SMWA nicht gesehen. Das Vorgehen des Autobahnamtes entspräche üblicher Praxis bei der Vergabe von Ingenieurleistungen und der bestehenden Erlasslage.

3.2 Die Mehrkosten stünden nach Auffassung des SMWA zu einem beträchtlichen Teil im Zusammenhang mit den zum Bauzeitraum vorgefundenen Baugrundverhältnissen und würden überwiegend keine vermeidbaren Kosten darstellen.

3.3 Zur provisorischen Fahrbahn räumt das SMWA nur Mehrkosten in Höhe von 81,6 T€ gegenüber den vom SRH vorgetragenen 100 T€ ein.

**Einzelplan 08:
Sächsisches Staatsministerium für Soziales**

**Rechtsaufsicht über die Sächsischen Heilberufekammern
- Genehmigung der Haushaltspläne -**

20

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

Das SMS verweigert dem SRH die Herausgabe erforderlicher Unterlagen.

1 Grundlagen

Die Sächsische Landesärztekammer (SLÄK), die Landes Zahnärztekammer Sachsen, die Sächsische Landestierärztekammer (SLTK), die Sächsische Landesapothekerkammer sowie die Ostdeutsche Psychotherapeutenkammer sind nach § 1 Abs. 1 Sächsisches Heilberufekammergesetz (SächsHKaG) die öffentlichen Berufsvertretungen der Ärzte, Zahnärzte, Tierärzte, Apotheker sowie der Psychotherapeuten und Kinder- und Jugendlichenpsychotherapeuten. Sie sind Körperschaften des öffentlichen Rechts und unterstehen der Rechtsaufsicht des SMS. Für ihre Haushalts- und Wirtschaftsführung gelten daher die §§ 105 ff. SäHO.

Gemäß § 108 Abs. 1 Satz 1 SäHO bedürfen der Haushaltsplan und die Festsetzung der Umlagen oder der Beiträge bei juristischen Personen des öffentlichen Rechts der Genehmigung des SMS. Die Festsetzung der Umlagen oder der Beiträge bedarf außerdem der Genehmigung des SMF.

Der Haushaltsplan und der Beschluss über die Festsetzung der Umlagen oder der Beiträge sind dem SMS spätestens einen Monat vor Beginn des Haushaltsjahres vorzulegen. Der Haushaltsplan und die Festsetzung können nur gleichzeitig in Kraft treten.

2 Sächsische Landestierärztekammer

2.1 Der SRH hatte 2004 die Haushalts- und Wirtschaftsführung der SLTK geprüft. Dabei wurde festgestellt, dass zu den Haushaltsplänen keine Genehmigungsbescheide des SMS vorlagen. Die SLTK weigerte sich, ihre Haushaltspläne dem SMS zur Genehmigung vorzulegen. Sie meinte, die SäHO und damit auch § 108 SäHO gelte für sie nicht. Darüber hinaus weigerte sie sich später auch, die noch offenen Fragen aus der Prüfungsmitteilung zu beantworten.

Der SRH forderte daraufhin das SMS auf, rechtsaufsichtlich tätig zu werden. Das SMS weigerte sich. Es vertrat dabei dieselbe Rechtsauffassung wie die SLTK, ohne diese jedoch näher zu begründen.

Der SRH berichtete hierüber in seinen Jahresberichten 2005 (Beitrag Nr. 21) und 2007 (Beitrag Nr. 24) und beanstandete das rechtswidrige Verhalten von SLTK und SMS. Der SLT trat dem Beitrag des Jahresberichts 2005 bei.

2.2 Im Februar 2008 erließ das SMS dann doch eine Aufsichtsverfügung und wies die SLTK an, den Haushaltsplan 2008 und alle künftigen Haushaltspläne gem. § 108 SÄHO dem SMS fristgerecht zur Genehmigung vorzulegen.

Laut Schreiben des SMS vom 24.07.2008 legte die SLTK den Haushaltsplan für 2008 daraufhin vor. Dieser wurde rückwirkend genehmigt.

Das SMS begründete dem SRH sein geändertes Verhalten im November 2008 nicht etwa damit, dass § 108 SÄHO anzuwenden sei, sondern vielmehr damit, dass innerhalb der Ressorts unterschiedliche Rechtsauffassungen beständen, ob die SÄHO gegenüber den Heilberufekammern anwendbar sei. Durch die rechtsaufsichtliche Verfügung solle eine gerichtliche Klärung herbeigeführt werden. Welche Ressorts hier einbezogen worden waren und wer welche Auffassung vertrat, teilte das SMS nicht mit. Dass es selbst eine andere Rechtsauffassung als bisher vertritt, hat das SMS auch nicht geltend gemacht.

Das für das Haushaltsrecht zuständige SMF, welches die Rechtsauffassung des SRH teilt, hat das SMS jedenfalls nicht beteiligt.

2.3 Die SLTK klagte gegen die Aufsichtsverfügung. Seither verweigert die SLTK dem SRH mit Hinweis auf die Klage jedwede weitere Stellungnahme zu den noch offenen Punkten der Prüfungsmitteilung.

Der SRH forderte auch hier das SMS auf, die SLTK mit rechtsaufsichtlichen Mitteln anzuhalten, dem SRH zu antworten. Das SMS nutzte auch hier die Klage der SLTK, aufsichtsrechtliche Maßnahmen gegen die SLTK zu verweigern, obwohl die Klage den § 108 SÄHO betrifft. Das Prüfungsrecht des SRH und die sich daraus ergebenden Pflichten der SLTK sind hiervon nicht betroffen.

Das Klageverfahren läuft noch.

3 Sächsische Landesärztekammer

Der SRH hat das SMS um Übersendung der Genehmigungen für die Haushaltspläne 2003 bis 2008 der SLÄK gebeten. Das SMS teilte dem SRH am 22.08.2008 mit, dass keine Genehmigungen vorlägen, da die Haushaltspläne der SLÄK nicht der Genehmigungspflicht nach § 108 SÄHO unterlägen. Aufsichtsverfügungen gegenüber der SLÄK, die Haushaltspläne der SLÄK dem SMS zur Genehmigung vorzulegen, liegen danach nicht vor.

Das SMS handelt bei der Wahrnehmung seiner Rechtsaufsicht rechtswidrig.

Die SLÄK unterliegt denselben Rechtsvorschriften wie die SLTK. Die Begründung des SMS für das Fehlen von Genehmigungsbescheiden bezüglich der SLÄK macht deutlich, dass das SMS trotz der Aufsichtsverfügung gegenüber der SLTK der Auffassung ist, die SÄHO gelte nicht für die Heilberufekammern.

Bei dieser Sachlage ist davon auszugehen, dass das SMS an einer Abweisung der Klage der SLTK nicht interessiert ist und eine Klageabweisung ernsthaft nicht anstrebt.

4 Weigerung der Herausgabe von Unterlagen durch das Sächsische Staatsministerium für Soziales

Im Zusammenhang mit der Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung der SLTK prüfte der SRH auch die Wahrnehmung der Rechtsaufsicht des SMS über die SLTK. Die Prüfung ist noch nicht beendet. Rechtsaufsichtliche Maßnahmen des SMS gegenüber der SLTK, jedenfalls soweit sie mit der seinerzeitigen Prüfungsmittelung im Zusammenhang stehen, sind deshalb nach wie vor Gegenstand des noch laufenden Prüfungsverfahrens.

Der SRH ist - wie dargestellt - von der Klage der SLTK unmittelbar betroffen. Er hat deshalb vom SMS die Klageschrift der SLTK und die Klageerwiderung des SMS sowie alle künftigen Schriftsätze im Klageverfahren angefordert. Er will sich darüber informieren, ob seine Prüfrechte überhaupt von der Klage betroffen sind und die Weigerung der SLTK, den Prüfungsschriftwechsel fortzuführen, und des SMS, gegen diese Weigerung rechtsaufsichtlich einzuschreiten, überhaupt eine Grundlage in der Klage finden. Zudem steht die Klage im unmittelbaren Zusammenhang mit der Prüfung der Wahrnehmung der Rechtsaufsicht des SMS gegenüber der SLTK durch den SRH.

Das SMS hat die Herausgabe ohne Begründung verweigert.

Nach § 95 SäHO kann der SRH vom SMS alle Unterlagen verlangen, die er für erforderlich hält. Er hat keine Begründungspflicht. Das SMS ist zur Herausgabe der angeforderten Unterlagen verpflichtet. Es hat kein Recht zu prüfen, ob das Verlangen des SRH notwendig oder zweckmäßig ist.

Die Weigerung des SMS ist rechtswidrig.

5 Folgerung

Das SMS ist gesetzlich verpflichtet, die Rechtsaufsicht auszuüben. Aus sachfremden Erwägungen weigert sich das SMS, im Wege der Rechtsaufsicht von den Kammern die Vorlage der Haushaltspläne zwecks Genehmigung zu verlangen. Es handelt damit rechtswidrig. Dies belegt, dass das SMS seine Rechtsaufsicht insoweit bewusst nicht ausübt.

Das SMS ist durch die Klage der SLTK rechtlich nicht gehindert, gegen andere Kammern der Heilberufe Aufsichtsverfügungen zur Vorlage der Haushaltspläne zwecks Genehmigung zu erlassen.

Die Klage der SLTK gegen die Aufsichtsverfügung des SMS rechtfertigt keinen Stillstand in der Wahrnehmung der Rechtsaufsicht gegenüber anderen Heilberufekammern bezüglich der Vorlage und Genehmigung ihrer Haushaltspläne, zumal sich der Rechtsstreit über Jahre hinziehen kann.

So würde der Freistaat die Klage eines Steuerzahlers gegen seinen Steuerbescheid wohl kaum zum Anlass nehmen, über Jahre hinweg in dieser Sache keine weiteren Steuerbescheide mehr zu erlassen, selbst dann nicht, wenn auch andere Steuerzahler in gleicher Sache Klagen erheben würden.

Es wäre auch unglaublich, würde das SMS im Klageverfahren die Rechtsauffassung vertreten, § 108 SäHO sei für die Heilberufekammern maßgeblich, diese Norm aber gegenüber den anderen Heilberufekammern nicht anwendet.

Der Verzicht auf rechtsaufsichtliche Maßnahmen des SMS führt zu Haftungsrisiken für den Freistaat. Sollte gerichtlich bestätigt werden, wie zu erwarten ist, dass die Klage der SLTK unbegründet ist, so wären von den Heilberufekammern über Jahre hinweg Haushaltspläne vollzogen worden, die ggf. rechtswidrig sind. Die Heilberufekammern könnten für einen daraus entstehenden Schaden den Freistaat haftbar machen, weil dieser es versäumt hat, durch Maßnahmen der Rechtsaufsicht die Vorlage der Haushaltspläne und deren Genehmigung zu erzwingen.

Das SMF hat dem SRH im Juni 2009 mitgeteilt, die Staatsregierung vertrete die Auffassung, die Haushaltspläne der SLTK unterliegen gem. § 108 SÄHO der Genehmigungspflicht des SMS. Das SMS ist an diese Auffassung der Staatsregierung gebunden und muss entsprechend handeln, selbst wenn es als Ressort anderer Auffassung sein sollte. Da für alle Heilberufekammern dieselben Rechtsvorschriften - das SächsHKaG - und §§ 105 ff. SÄHO - gelten, unterliegen sie auch alle dem § 108 SÄHO.

Das SMS wird daher nachdrücklich aufgefordert, auch gegenüber den anderen Heilberufekammern Aufsichtsverfügungen zur Vorlage der jährlichen Haushaltspläne zwecks Genehmigung gem. § 108 SÄHO zu erlassen und dem SRH die verlangten Unterlagen herauszugeben.

Im Hinblick auf denkbare Schäden, die den Kammern durch rechtswidrige Haushalte entstehen können, sollte das SMS auch die Anordnung der sofortigen Vollziehung der Verfügungen prüfen, damit evtl. Klagen gegen die Verfügung keine aufschiebende Wirkung über Jahre hinweg entfalten können.

6 Stellungnahme des Ministeriums

Das SMS erwiderte, dass der SRH dem SMS zu Unrecht unterstelle, dass durch die Verfügung eine gerichtliche Klärung herbeigeführt werden sollte und dass das Ministerium eine Klageabweisung nicht ernsthaft anstrebe.

In der Sache vertritt das SMS die Auffassung, dass § 108 SÄHO nicht einschlägig sei. Das SächsHKaG enthalte detaillierte Regelungen zur Aufstellung, Beschlussfassung und Prüfung der Haushaltsrechnung und verdränge daher als Spezialgesetz die §§ 106 bis 110 SÄHO. Im Übrigen bleibe die Entscheidung des Verwaltungsgerichts Dresden zu der Frage der Vorlage- und Genehmigungspflicht abzuwarten.

Der Verweis des SRH auf mögliche Schäden wegen einer fehlenden Genehmigung sei hypothetisch. Eine - aus Sicht des SRH - erforderliche, aber fehlende Genehmigung führe dazu, dass die Kammern nach den Regeln der vorläufigen Haushaltsführung zu wirtschaften haben, sodass (Mehr-)Ausgaben begrenzt werden und daher kein Schaden entstehe.

Schließlich sei die Auffassung des SMF nicht mit der Auffassung der Staatsregierung gleichzusetzen. Einen entsprechenden Kabinettsbeschluss habe die Staatsregierung nicht gefasst.

7 Stellungnahme der Sächsischen Landestierärztekammer

Die SLTK teilte mit, dass sie das SMS wegen des anhängigen Klageverfahrens gebeten habe, den Termin zur Vorlage einer weiteren Stellungnahme für den SRH bis zur Entscheidung durch das Verwaltungsgericht vorerst auszusetzen. Im Übrigen habe sie den

Haushaltsplan für das Jahr 2009 dem SMS zur Genehmigung vorgelegt. Eine Genehmigung habe das Ministerium auch nach nochmaliger Aufforderung bislang nicht erteilt.

8 Schlussbemerkung

8.1 Das SMS handelt widersprüchlich. Es vertritt die Auffassung, dass § 108 SäHO gegenüber den Heilberufekammern nicht anzuwenden sei. Unerklärlich ist, warum das SMS trotzdem eine entsprechende Aufsichtsverfügung gegenüber der SLTK erlassen hat. Wäre die Rechtsauffassung des SMS zutreffend, so wäre die Aufsichtsverfügung rechtswidrig. Das SMS hätte sie nicht erlassen und das damit verbundene Prozessrisiko nicht eingehen dürfen.

Das Vorbringen des SMS führt nicht zu einer anderen rechtlichen Bewertung. Nach der Systematik der Haushaltsordnung bedingen die Regelungen des SächsHKaG den § 108 SäHO nicht ab.

Die Stellungnahme des Ministeriums ist auch aus weiterem Grund widersprüchlich. Wenn es richtig wäre, dass das SächsHKaG die §§ 106 bis 110 SäHO verdrängen würde, dann würde auch § 109 SäHO nicht gelten. Das SMS ist aber der Auffassung, § 109 SäHO gilt (vgl. Beitrag Nr. 21).

Das SMS verkennt die jüngere Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs, der Oberlandesgerichte und die kammerrechtliche Literatur. Die Ausübung der Staatsaufsicht dient auch den schutzwürdigen Interessen der zu beaufsichtigenden Körperschaft, sodass eine nicht zeitnah erteilte Genehmigung des Haushaltsplans geeignet ist, einen Schaden herbeizuführen und eine Haftung des Freistaates zu begründen.

Eine rechtliche Grundlage für die Zulässigkeit einer vorläufigen Haushaltsführung benennt das SMS nicht.

8.2 Das Vorbringen der SLTK, sie habe beim SMS eine Terminaussetzung für eine weitere Stellungnahme beantragt, ist unerheblich, da das SMS zwar Rechtsaufsichtsbehörde, aber allein der SRH berufen ist, derartige Entscheidungen zu treffen. Das SMS ist keine „vorgesetzte Dienststelle“ des SRH. Auch besteht kein Zusammenhang zwischen dem Prüfungsrecht des SRH (§ 111 SäHO) und der Klage der SLTK gegen die Aufsichtsverfügung des SMS zur Vorlage der Haushaltspläne der SLTK (§ 108 SäHO). Die Weigerung der SLTK, den Prüfungsschriftwechsel mit dem SRH fortzusetzen, hat das SMS nicht zum Anlass genommen, rechtsaufsichtliche Maßnahmen einzuleiten.

Die trotz nochmaliger Aufforderung der SLTK bislang nicht erfolgte Entscheidung über die Genehmigung des Haushaltsplanes 2009 durch das SMS stellt eine weitere Verletzung der Wahrnehmung der Rechtsaufsicht durch das SMS dar.

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

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

1 Grundlagen

Die Sächsischen Heilberufekammern sind Körperschaften des öffentlichen Rechts, die der Rechtsaufsicht des SMS unterstehen. Für sie gilt § 109 SÄHO. Danach sind die Kammern verpflichtet, nach Ende des Haushaltsjahres eine Rechnung aufzustellen. Die Rechnung ist zu prüfen. Die Ergebnisse der Prüfung sind dem SMS als zuständiger Aufsichtsbehörde sowie dem SRH vorzulegen.

2 Verweigerung der Prüfungsergebnisse

2.1 Die Kammern, mit Ausnahme der Sächsischen Landestierärztekammer (SLTK), sind ihrer Pflicht zur Vorlage der Ergebnisse der Prüfung der Rechnung bisher nicht nachgekommen. Der SRH hat die Kammern deshalb aufgefordert, dem SRH die Ergebnisse der Prüfung der Rechnungen gem. § 109 Abs. 2 SÄHO ab dem Jahr 2000 zu übersenden.

Die Sächsische Landesärztekammer (SLÄK) teilte dem SRH daraufhin mit, dass sie derzeit keine Veranlassung sehe, den Anforderungen des SRH nachzukommen. So verfüge die SLÄK aufgrund des Sächsischen Heilberufekammergesetzes und der rechtsaufsichtlich genehmigten untergesetzlichen Regelungen in der Hauptsatzung sowie der Haushalts- und Kassenordnung der Kammer über ein spezialgesetzliches Haushaltsrecht. Es werde sowohl die HR als auch die Haushalts- und Wirtschaftsführung durch einen externen Wirtschaftsprüfer geprüft. Die gesetzlichen Voraussetzungen i. S. v. § 55 HGrG i. V. m. § 111 SÄHO lägen nicht vor, sodass die SÄHO nicht zur Anwendung komme.

Darüber hinaus sei eine Klage der SLTK gegen den Freistaat Sachsen vor dem Verwaltungsgericht Dresden gegen eine Aufsichtsverfügung des SMS als Rechtsaufsichtsbehörde zur Vorlage der Haushaltspläne zum Zwecke der Überprüfung anhängig (vgl. Beitrag Nr. 20). Die dort erwartete Entscheidung werde auch Auswirkungen auf die Anforderungen des SRH haben.

Auch die übrigen der genannten Kammern kamen der Aufforderung des SRH nicht nach. Sie machten sich im Wesentlichen die Rechtsauffassung der SLÄK zu eigen.

2.2 Der SRH hat das SMS als Rechtsaufsichtsbehörde aufgefordert, durch rechtsaufsichtliches Tätigwerden für die geforderte Übersendung der Prüfungsergebnisse zu sorgen.

Das SMS teilte daraufhin mit Verweis auf o. g. Klage mit, dass es derzeit nicht bereit sei, rechtsaufsichtliche Maßnahmen gegenüber den Kammern zu ergreifen, da der Ausgang des Klageverfahrens abzuwarten sei. Den Anspruch des SRH auf Übersendung der Prüfungsergebnisse hat das SMS nicht bestritten.

3 Folgerungen

Der Verweis des SMS auf die anhängige Klage der SLTK gegen die Aufsichtsverfügung des SMS ist irrelevant und ungeeignet, die Weigerung des SMS zu rechtfertigen. Die Klage betrifft die Aufsichtsverfügung des SMS an die SLTK, seine Haushaltspläne gem. § 108 SäHO dem SMS zur Genehmigung vorzulegen. Der § 109 SäHO mit der Verpflichtung, die Ergebnisse der Rechnungsprüfung dem SRH zu übersenden, ist nicht Klagegegenstand. Das Gericht kann hierzu also keine Entscheidung treffen. Im Übrigen hat auch nur die SLTK geklagt.

Der SRH hat bisher nicht feststellen können, dass das SMS in anderen Bereichen, für die es zuständig ist, auf andere rechtliche Maßnahmen verzichtet hat, wenn es von der Richtigkeit seiner Entscheidung überzeugt war, nur weil ein Betroffener gegen eine solche Entscheidung geklagt hat. Natürlich darf es wegen einer solchen Klage nicht zu einem Stillstand im Übrigen kommen.

Die Auffassung der Heilberufekammern, die SäHO sei nicht einschlägig, ist auch falsch. Dies schon deshalb, weil z. B. die SLÄK ihre Weigerung, die Ergebnisse der Prüfung der Jahresrechnungen zu übersenden, auf die Behauptung stützt, § 55 HGrG und § 111 SäHO seien nicht auf sie anwendbar. Die Pflicht zur Übersendung dieser Ergebnisse ergibt sich aber aus § 109 SäHO. Zum anderen beruft sich die SLÄK im Wesentlichen auf Regelungen, die dem Grunde nach weitgehend schon Gegenstand des Rechtsstreits zwischen den Handwerkskammern Bayerns und dem Bayerischen Obersten Rechnungshof über dessen Prüfungsrechte waren und vom Bundesverwaltungsgericht 1995 als unzutreffend zurückgewiesen wurden.¹

Der SRH hat das SMS deshalb aufgefordert, endlich und unverzüglich die notwendigen Aufsichtsmaßnahmen zu treffen, damit die Heilberufekammern ihre sich aus § 109 SäHO ergebenden Pflichten erfüllen.

4 Stellungnahme des Ministeriums

Das SMS bestätigt, dass die Kammern nach § 109 Abs. 2 SäHO zur Vorlage der Prüfberichte verpflichtet seien. Ein Prüfungsrecht des SRH nach § 111 SäHO sei gegeben. Allerdings sei das SMS nicht gehalten, durch eine Aufsichtsverfügung die Kammern zu verpflichten, die Prüfberichte dem SRH vorzulegen. Dies folge aus dem Opportunitätsprinzip, wonach es im Ermessen der Aufsichtsbehörde stehe, ob sie einschreite oder nicht. Das SMS habe in einem aufsichtsrechtlichen Beratungsgespräch am 27.07.2009 gegenüber den Kammern deutlich gemacht, dass dem SRH die Prüfberichte zu übersenden sind. Die Kammern würden bis Ende August 2009 mitteilen, ob sie ihre bisherige Weigerung, dem SRH die Prüfberichte zu übersenden, aufgeben.

5 Schlussbemerkung

Die übrigen Kammern haben dem SRH die geforderten Prüfberichte zwischenzeitlich übersandt. Die Ostdeutsche Psychotherapeutenkammer hat dabei rechtliche Bedenken hinsichtlich der Verpflichtung zur Übersendung der Prüfberichte geltend gemacht.

¹ BVerwG, Urteil vom 11.04.1995, BVerwGE 98, 163 bis 180.

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

Es wurde rechtswidrig auf die Erhebung von Teilnehmerentgelten verzichtet.

1 Prüfungsgegenstand

Die Errichtung des Bildungszentrums des SMS (BZ) erfolgte 1994. Seit 1997 hat das BZ seinen Sitz in Meißen. Das BZ war dem SMS nachgeordnet, 2008 wurde das BZ als Organisationseinheit beim SMS eingerichtet.

Aufgaben des BZ sind u. a. die Fort- und Weiterbildung von Bediensteten des SMS und seiner nachgeordneten Behörden und Einrichtungen. Weiter sollten Externe (u. a. Beschäftigte der Kommunen, ehrenamtlich Tätige) ressortspezifisch fortgebildet werden.

Prüfungsgegenstand waren die Fort- und Weiterbildungsmaßnahmen, einschließlich deren Finanzierung, und die Auslastung des BZ. Weitere Schwerpunkte waren die Prüfung der Notwendigkeit der wahrgenommenen Aufgaben, des Personaleinsatzes und der Organisation.

Die Ausgaben für Personal und sächliche Verwaltung des BZ entwickelten sich von 2003 bis 2006 von rd. 281 T€ auf rd. 445 T€.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Es gab bei vielen Bildungsangeboten Überschneidungen der Fortbildungsprogramme des BZ und der Akademie für öffentliche Verwaltung des Freistaates Sachsen.

Auch waren Überschneidungen der Fortbildungsmaßnahmen des BZ mit denen weiterer Einrichtungen nicht auszuschließen.

Es fanden keine Abstimmungen zwischen dem BZ und den anderen sächsischen Fortbildungseinrichtungen statt. Eine angebotsorientierte und wirtschaftliche Gestaltung der Fortbildungsprogramme war damit nicht gewährleistet.

Das BZ untersuchte nicht, ob Fortbildungsmaßnahmen anderer Veranstalter hätten genutzt werden können. Ebenso wenig hat das BZ geprüft, ob von ihm angebotene Kurse an andere Veranstalter hätten abgegeben werden können.

Die Bildungsangebote des BZ für Tagespflegepersonen richten sich nicht nur an Bedienstete des Freistaates Sachsen. Sie kommen auch einzelnen Dienstleistungsanbietern auf dem Markt privater Kinderbetreuung zugute.

Es gehört nicht zu den Aufgaben des Staates, private Anbieter unentgeltlich fortzubilden.

2.2 Von 2003 bis 2007 waren sechs Stellen für Mitarbeiter des BZ vorhanden. Der StHpl. 2007/2008 wies für das BZ für das Hj. 2008 keine Stellen mehr aus, da das BZ ab 01.03.2008 beim SMS eingerichtet wurde. Ab 01.08.2008, mit Umsetzung der Verwaltungsreform im Freistaat Sachsen, wurden die Personalausgaben für vier Mitarbeiter und Stellenanteile für die Leitung des BZ beim SMS verbucht.

Bei der Angliederung des BZ an eine andere staatliche Bildungseinrichtung und dem damit verbundenen Wegfall der noch vorhandenen Stellen und Stellenanteile sowie bei einer Straffung des Programms unter Beachtung der Fortbildungsziele wären Personalausgaben in erheblichem Umfang einsparbar.

2.3 Einige Fortbildungsteilnehmer, die in keinem Arbeits- und Dienstverhältnis zum Freistaat Sachsen standen, waren von der Pflicht zur Zahlung von Entgelten ausgenommen.

Das BZ hat bei Veranstaltungen für diese Fortbildungsteilnehmer geldwerte Leistungen gegenüber Dritten erbracht, an denen diese zumindest auch ein Eigeninteresse hatten.

Das SMS hat rechtswidrig auf die Erhebung von Einnahmen verzichtet.

3 Stellungnahme des Ministeriums

Inhaltsgleiche Veranstaltungen vom BZ und der Akademie für öffentliche Verwaltung des Freistaates Sachsen seien nicht erkennbar, sodass keine Aufgabenüberschneidungen bestehen.

Abstimmungen mit anderen Fortbildungseinrichtungen des Freistaates Sachsen seien regelmäßig erfolgt.

Das SMS unterstütze, angesichts der Notwendigkeit, die Kapazitäten der Kindertagespflege zu erhöhen, die politische Entscheidung, Tagespflegepersonen in großem Umfang fortzubilden.

Seit 01.01.2009 bilde das BZ externe Teilnehmer an Fortbildungsveranstaltungen des Landesjugendamtes nicht mehr unentgeltlich fort.

Das SMS könne die Ausführungen des SRH bezüglich der Angliederung des BZ an eine andere staatliche Bildungseinrichtung und der damit verbundenen Einsparpotenziale nicht nachvollziehen.

Die Befreiungstatbestände für den Verzicht auf Teilnehmerentgelte für Veranstaltungen des BZ habe das SMS im Jahr 2008 überprüft und angepasst.

4 Schlussbemerkung

Der Verzicht auf unentgeltliche Fortbildung externer Teilnehmer und die Überprüfung von Befreiungstatbeständen stellen Fortschritte dar.

Die Darstellungen des Ministeriums, thematische Überschneidungen mit anderen Fortbildungseinrichtungen bestünden nicht und regelmäßige Abstimmungen mit anderen Fortbildungseinrichtungen des Freistaates hätten stattgefunden, stehen im Widerspruch zu den Ergebnissen der örtlichen Erhebungen und sind bisher vom SMS nicht belegt worden.

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

23

Sächsische Gestütsverwaltung

Die Sächsische Gestütsverwaltung sollte privatisiert werden.

1 Prüfungsgegenstand

Die Sächsische Gestütsverwaltung (SGV) wurde zum 01.01.2004 gem. § 26 SäHO gegründet. Zu ihr gehören das Landgestüt Moritzburg, das Hauptgestüt Graditz, die Sächsische Landesreit- und Fahrfachschule und insgesamt 23 Deckstationen. Ihr wurden im Rahmen der Erhaltungszüchtung existenzbedrohter Pferderassen und der Förderung der Landespferdezucht insbesondere folgende Aufgaben übertragen:

- Hengsthaltung und Remonteproduktion (Jungpferdeaufzucht),
- Vorbereitung von Pferden für die Leistungsprüfungen,
- berufliche Aus- und Fortbildung (einschließlich Landesreit- und Fahrfachschule).

Nach dem Bestandsverzeichnis zum 31.12.2007 verfügt die SGV über insgesamt 271 Pferde (davon 96 Zuchthengste). Aufgrund einer Vereinbarung mit dem Freistaat Thüringen betreibt sie dort neun Deckstationen.

Dienst- und Fachaufsicht hat das SMUL.

In den Hj. 2004 bis 2007 wurden der SGV jährlich rd. 2,9 Mio. € Haushaltsmittel aus dem Epl. 09 zur Verfügung gestellt. Für Liegenschaftskosten (einschließlich Betriebskosten), Bauunterhalt und Baumaßnahmen wurden zusätzlich jährlich etwa 2,5 Mio. € Haushaltsmittel aus dem Epl. 14 verausgabt.

Der SRH hat neben der Prüfung der Verwendung dieser Mittel (Hj. 2004 bis 2007) auch die Angemessenheit und Notwendigkeit der Aufgabendurchführung der SGV untersucht.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Fehlende Zielsetzung und Erfolgskontrolle

Das SMUL hat bei der Errichtung des Staatsbetriebes nach § 26 SäHO keine Festlegungen zu dessen zukünftiger Entwicklung getroffen. Eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung gem. § 7 SäHO fehlt ebenfalls.

Ohne diese Zielbestimmungen sind Rentabilitäts- und Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen, auch im Sinne einer Erfolgskontrolle, nicht möglich.

2.2 Nicht übertragene oder nicht notwendige Aufgaben

2.2.1 Erhaltungszüchtung nicht gefährdeter Pferderassen

Der Zuchthengstbestand der SGV umfasst folgende Pferderassen (Stand: 16.11.2007): Englisches Vollblut (3), Trakehner Abstammung (7), Warmblut (37), Schweres Warmblut (27), Kaltblut (9), Haflinger (12) und Reitpony (1).

Die Pferderassen Trakehner, Warmblut und Englisches Vollblut zählen neben den Haflingern lt. der Zentralen Dokumentationsstelle für Tiergenetische Ressourcen in Deutschland (TGRDEU) nicht zu den gefährdeten Rassen. Sie sind bedeutende deutsche Reitpferderassen und dominieren das Sport- und Turniergeschehen. Auch die Rasse Schweres Warmblut wurde im Freistaat Sachsen von der Liste der bedrohten Nutztierassen gestrichen. Damit sind etwa 90 % des Zuchthengstbestandes nicht den existenzbedrohten Pferderassen zuzuordnen.

Die Zucht nicht gefährdeter Pferderassen kann nicht zuletzt wegen der Wettbewerbssituation zu privaten Züchtern nicht Aufgabe des Staates sein. Der Freistaat Sachsen finanziert 62,8 % der betrieblichen Aufwendungen der SGV mit öffentlichen Mitteln. Da die privaten Züchter eine solche Bezuschussung nicht erhalten, führt diese Subventionierung der SGV zu einer unzulässigen Wettbewerbsverzerrung.

Aufgrund der vorhandenen Konkurrenz mit privaten Züchtern in Sachsen und auch deutschlandweit ist eine solche Aufgabenwahrnehmung mit dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit nicht vereinbar.

Die Hengsthaltung von nicht gefährdeten Pferderassen ist von der SGV umgehend aufzugeben. Der Wirtschaftsplan ist entsprechend anzupassen.

2.2.2 Durchführung von Leistungsprüfungen

Die Durchführung von Leistungsprüfungen nach dem Tierzuchtgesetz ist Aufgabe des Sächsischen Landesamtes für Umwelt, Landwirtschaft und Geologie (LfULG). Nach den Feststellungen des SRH übernimmt die SGV jedoch weitestgehend diese Aufgabe einschließlich deren Finanzierung.

Eine Finanzierung dieser nicht übertragenen Aufgaben aus Mitteln des Wirtschaftsplanes der SGV ist unzulässig.

Die SGV hat diese Aufgaben nicht mehr wahrzunehmen und die Finanzierung zu unterlassen.

2.2.3 Durchführung der überbetrieblichen Ausbildung

Die SGV führte Lehrgänge zur überbetrieblichen Ausbildung zum Pferdewirt durch. Sie zahlte an deren Teilnehmer Zuschüsse zu Fahrt-, Übernachtungs- und Verpflegungskosten. Die verauslagten Mittel erstattete das LfULG bzw. bis 01.08.2008 das RP Chemnitz.

Notwendige Zuwendungsbescheide wurden weder von der SGV noch vom LfULG an die Berechtigten erlassen. Die Zahlungen der SGV waren rechtswidrig.

Für die Abwicklung des Förderprogramms nach der Berufsförderrichtlinie des SMUL (RL-Nr.: 61/2004) wurden der SGV keine Aufgaben übertragen. Damit ist sie nicht be-

rechtigt, entsprechende Fördermittel an die Auszubildenden zu bewilligen und auszu zahlen. Für eine Vorfinanzierung von Fördermitteln an Zuwendungsempfänger besteht ebenfalls keine Rechtsgrundlage.

Die von der SGV wahrgenommenen Förderaufgaben (einschließlich der Vorfinanzierung von Fördermitteln) ohne Rechtsgrundlage und ohne Zuständigkeit sind künftig auszuschließen. Der Wirtschaftsplan ist entsprechend zu entlasten.

2.3 Notwendigkeit der Erhaltung des umfangreichen Deckstellennetzes in Sachsen und Thüringen

In der Deckzeit 2008 wurden von der SGV im Freistaat Sachsen 14 und im Freistaat Thüringen 9 Deckstationen betrieben.

Die Möglichkeit der künstlichen Besamung und der Transportbedingungen für Reit- und Sportpferde lassen eine Konzentration der Zuchthengsthaltung auf deutlich weniger Standorte zu.

Die SGV hat eine Analyse der Auslastung und Wirtschaftlichkeit des Deckstellennetzes bisher nicht vorgenommen.

Eine Reduzierung des Deckstellennetzes bringt wirtschaftliche Vorteile.

Bei Aufgabe der Hengsthaltung von nicht gefährdeten Pferderassen erscheinen Deckstationen nicht mehr erforderlich. Andernfalls ist die Auslastung der einzelnen Deckstationen zu ermitteln und deren Wirtschaftlichkeit nachzuweisen. Unwirtschaftliche Deckstationen sind zu schließen.

3 Weiterentwicklung der Sächsischen Gestütsverwaltung

Der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit verpflichtet das SMUL zur Untersuchung, ob und in welchem Umfang Tätigkeiten entfallen können oder durch nicht-staatliche Stellen, insbesondere durch private Dritte oder unter Heranziehung Dritter bei gleichen Leistungen kostengünstiger oder bei gleichen Kosten besser erledigt werden können (§ 7 Abs. 1, 2 und 3 SäHO).

Bei Verzicht auf Fortführung einzelner Teilaufgaben stellt sich die Frage, ob die verbleibenden Aufgaben die Weiterführung der SGV rechtfertigt. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die verbleibenden Aufgaben (Hauptgestüt Graditz sowie Landesreit- und Fahr-fachschule) nicht zwingend in staatlicher Trägerschaft wahrgenommen werden müssen und dass ein wirtschaftlicher Betrieb dieser Aufgabenschwerpunkte in staatlicher Regie nicht möglich ist. Eine Privatisierung dieser verbleibenden Aufgaben, ggf. mit einer entsprechenden begleitenden Förderung durch den Freistaat Sachsen, sollte deshalb angestrebt werden. Alternativ bietet sich auch eine länderübergreifende Zusammenarbeit mit Landgestüten aus dem übrigen Bundesgebiet an.

4 Stellungnahme des Ministeriums

Das SMUL bestätigt, dass es keine formalisierte Wirtschaftlichkeitsuntersuchung gegeben habe. Im Rahmen der Errichtung des Staatsbetriebes sei als Zielstellung die komplexe Aufgabenwahrnehmung unter Berücksichtigung landeskultureller Interessen vorgegeben worden.

Das SMUL verweist darauf, dass auch Aufgabe der SGV die Unterstützung der Landespferdezucht sei. Private Züchter würden dadurch u. a. Impulse für einen beispielhaften Betrieb mit guter fachlicher Praxis erhalten.

Das SMUL sieht die Durchführung von Leistungsprüfungen auch als Aufgabe des LfULG an. Die SGV sei jedoch für die Vorbereitung zur Prüfung und das Training der Pferde verantwortlich. Dies müsste deshalb teilweise zulasten der Wirtschaftsmittel finanziert werden.

Das SMUL hält die Feststellung des SRH zur Durchführung der überbetrieblichen Ausbildung für zutreffend. Die entsprechenden Korrekturen seien im Rahmen der Förderung ESF 2007 bis 2013 vorgenommen worden.

Das SMUL teilt die Auffassung des SRH, dass eine Konzentration der Zuchthengsthaltung auf deutlich weniger Standorte möglich sei, nur bedingt.

Die Kooperation mit anderen Landgestüten und die Vergabe von Leistungen an Dritte ermögliche es, den Kostendeckungsgrad zunehmend zu stabilisieren. Das SMUL teilt mit, dass ein mittelfristiges Entwicklungskonzept erarbeitet werden soll, das die Probleme aufgreife.

5 Schlussbemerkung

Der SRH hält seine Forderung auf einen Verzicht der Erhaltungszüchtung nicht gefährdeter Pferderassen aufrecht.

Die vom SMUL vorgetragene Begründung für eine Fortführung der SGV als Staatsbetrieb ist nach Auffassung des SRH nicht überzeugend.

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

1 Prüfungsgegenstand

Nach § 60 Abs. 1 Sächsisches Naturschutzgesetz (SächsNatSchG) können die anerkannten Naturschutzvereine in einer Landesarbeitsgemeinschaft Naturschutz (LAG) zusammenwirken, die die Mitwirkungsrechte der Naturschutzvereine nach § 57 SächsNatSchG (Stellungnahmen zu Verordnungen, Plänen und Programmen im Naturschutzbereich) wahrnehmen kann.

Der Freistaat Sachsen beteiligt sich gem. § 60 Abs. 3 SächsNatSchG an den Kosten der Geschäftsführung und den Auslagen, die für die Koordinierungstätigkeit der LAG, die Stellungnahmen der LAG und die ab 10.05.2007 von den Mitgliedsvereinen abgegebenen Stellungnahmen¹ anfallen. Das SMUL hat der LAG in den Hj. 2006 und 2007 „vorläufige Kostenerstattungen“ in Höhe von jeweils 300 T€ gewährt und ausgezahlt (Kap. 0903 Tit.Gr. 79).

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Kostenerstattungen dürfen nur an rechts- und geschäftsfähige (natürliche oder juristische) Personen geleistet werden. Das SMUL teilte dem SRH hierzu mit, es gehe davon aus, die LAG sei eine GbR, die - ohne schriftlichen Gesellschaftsvertrag - durch konkludentes Handeln der LAG-Mitglieder zustande gekommen sei.

Die Prüfung durch den SRH ergab Zweifel an dem Zustandekommen einer solchen GbR. So waren auch die Geschäftsführer der vier geprüften Mitgliedsvereine zum Rechtsstatus der LAG nicht aussagefähig. Die Gründung einer GbR auf diesem Wege weist nicht die notwendige Transparenz der gesellschaftsrechtlichen Verantwortlichkeit der einzelnen Gesellschafter - auch gegenüber dem Finanzierungsgeber - auf.

Zahlungen hätten ohne weitere Ermittlungen zum zweifelsfreien Nachweis der Rechtsfähigkeit dem Grunde nach nicht geleistet werden dürfen.

2.2 Die anerkannten Naturschutzvereine teilten die vom SMUL gewährten Mittel untereinander auf und setzten diese nahezu vollständig zur Finanzierung ihrer eigenen Geschäftsstellen ein. Dies war nach § 60 Abs. 3 SächsNatSchG nicht zulässig. Lediglich rd. 11 T€, das entspricht 1,8 % der in beiden Jahren ausgezahlten Mittel, können zweifelsfrei als erstattungsfähig anerkannt werden.

2.3 Das SMUL hat die Mittel auf der Grundlage vorläufiger Kostenerstattungsbescheide vorab ohne Nachweis bereits angefallener Kosten ausgezahlt. Nach § 34 Abs. 2 SäHO sind derartige Vorauszahlungen grundsätzlich unzulässig. Endgültige

¹ Nach der Begründung zur Novellierung des SächsNatSchG dürfen entgegen der bisherigen Gesetzeslage ab 10.05.2007 auch Einzelstellungnahmen der anerkannten Naturschutzvereine abgerechnet werden.

Kostenfestsetzungen wurden nicht vorgenommen. Dies wiegt umso schwerer, da ein Großteil der gewährten Vorauszahlungen rechtswidrig eingesetzt wurde.

3 Folgerungen

Die gewährten Zahlungen sind vollständig zurückzufordern (allein für 2006 und 2007: 600 T€). Künftige Zahlungen an die LAG sind erst nach vorherigem Nachweis der Rechts- und Geschäftsfähigkeit vorzunehmen.

4 Stellungnahme des Ministeriums

Das SMUL bekräftigt seine Auffassung, dass die LAG durch konkludentes Handeln der Mitgliedsvereine als GbR gegründet wurde. Auf dieser Basis seien die Zahlungen an die LAG rechtlich zulässig.

Verweisend auf § 60 Abs. 3 SächsNatSchG hält es das SMUL für sachlich und rechtlich gerechtfertigt, dass die gezahlten Kostenerstattungen von den Mitgliedsvereinen fast vollständig zur Finanzierung ihrer eigenen Geschäftsstellen verwendet wurden.

Es sei zwar im Einzelnen keine Zuordnung der erstattungsfähigen Kosten für angefertigte Stellungnahmen erfolgt. Dies sei wegen des kostenintensiven Verwaltungsaufwandes und im Hinblick auf eine sparsame Verwaltung auch nicht vertretbar. Darüber hinaus halte das SMUL eine genaue Kostenzuordnung für nicht erforderlich, da die Kosten mit Blick auf die Anzahl der angefertigten Stellungnahmen (2006: 4.035 und 2007: 4.291 Vorgänge) nachvollziehbar wären und bei einer durchschnittlichen Kostenerstattung von 70 bis 75 € pro Vorgang auch angemessen wären.

Die Vorauszahlung von Kostenerstattungen an die LAG im Jahr 2006 sei gerechtfertigt, da hier das übliche zuwendungsrechtliche Verfahren zugrunde gelegt worden sei, wonach Zahlungen für einen Mittelbedarf der nächsten zwei Monate ausgereicht werden können.

Das SMUL stimmt der Auffassung des SRH zu, dass für 2006 und 2007 versäumt wurde, endgültige Kostenfestsetzungen vorzunehmen. Es kündigte die Vornahme solcher Endfestsetzungen an.

5 Schlussbemerkung

Eine Pauschalabrechnung von Vorauszahlungen im Rahmen einer Kostenerstattung ist haushaltsrechtlich unzulässig. Die Auffassung des SMUL, dass auf eine ordnungsgemäße, eindeutige Zuordnung zu den erstattungsfähigen Kosten verzichtet werden kann, widerspricht darüber hinaus auch den Regelungen des SMUL im vorläufigen Kostenerstattungsbescheid an die LAG vom 17.05.2006.

Ausgaben für Flurneuordnungsverfahren nach §§ 104 und 105 FlurbG

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

1 Prüfungsgegenstand

Die Flurbereinigung soll mit einer umfassenden Neuordnung des ländlichen Raumes der Verbesserung der Produktions- und Arbeitsbedingungen in der Land- und Forstwirtschaft sowie der Förderung der allgemeinen Landeskultur und der Landentwicklung dienen.

Ländliche Neuordnungsverfahren werden auf der Grundlage des Flurbereinigungsgesetzes (FlurbG) i. V. m. dem Sächsischen Gesetz zur Ausführung des Flurbereinigungsgesetzes (AGFlurbG)¹ durchgeführt.

Der Freistaat Sachsen fördert die Ländliche Neuordnung nach dem FlurbG.

Der SRH hat stichprobenartig die Kosten und die Förderung der angeordneten Flurneuordnungsverfahren nach § 1 des FlurbG - Regelverfahren - beim SMUL sowie bei den drei Staatlichen Ämtern für Ländliche Entwicklung (im weiteren ALE) als zuständige Fach- und Bewilligungsbehörden² geprüft.

2 Prüfungsergebnisse

Die Schwerpunkte der im Freistaat Sachsen anhängigen Flurbereinigungsverfahren liegen sowohl nach der Anzahl (Übersicht) als auch nach der betroffenen Fläche bei dem Regelverfahren nach § 1 i. V. m § 37 FlurbG und dem vereinfachten Verfahren nach § 86 FlurbG. Zum 31.12.2004 waren 161 Flurbereinigungsverfahren mit einer Fläche von 155.041 ha in Bearbeitung.

¹ AGFlurbG vom 15.07.1994 (SächsGVBl. S. 1429), zuletzt geändert durch Art. 72 des Gesetzes vom 29.01.2008(SächsGVBl. S. 138, 187).

² Bis zum Inkrafttreten des Gesetzes zur Neuordnung der Sächsischen Verwaltung (Sächsisches Verwaltungsneuordnungsgesetz - SächsVwNG) SächsGVBl. Jg. 2008 Bl.-Nr. 3 S. 138 Fsn-Nr.: 20-15A Fassung gültig ab: 01.08.2008.

Übersicht: Angeordnete Verfahren nach FlurbG in den Jahren 1994 bis 2004 (Flächenangaben in ha)

Verfahrensarten	Insgesamt		In Bearbeitung		Abgeschlossene	
	Anzahl	Fläche	Anzahl	Fläche	Anzahl	Fläche
Regelverfahren (§ 1)	95	94.980	95	94.980	0	0
Vereinfachtes Flurbereinigungsverfahren zur Landentwicklung (§ 86)	48	48.669	43	48.031	5	638
Unternehmensverfahren (§ 87)	15	11.852	15	11.852	0	0
Beschleunigtes Zusammenlegungsverfahren (§ 91)	3	629	2	137	1	492
Freiwilliger Landtausch (§ 103a)	8	61	6	41	2	20
Summen	169	156.191	161	155.041	8	1.150

Die Beteiligten³ bilden gem. § 16 FlurbG die Teilnehmergeinschaft (TG), die als Körperschaft öffentlichen Rechts mit dem Flurbereinigungsbeschluss entsteht und Träger des Verfahrens ist. Vor der Anordnung der Flurbereinigungsverfahren hatten die ALE das Interesse der Beteiligten an der Durchführung der geplanten Maßnahmen zu beurteilen.

Die Kosten der Regelverfahren werden in die Verfahrens- und Ausführungskosten unterteilt (§§ 104 und 105 FlurbG).

2.1 Verfahrenskosten

Das Land hat nach § 104 FlurbG die persönlichen und sachlichen Kosten der Behördenorganisation, die Verfahrenskosten, zu tragen und deshalb beispielsweise im Haushaltsplan 2003/2004 durchschnittlich 350 €/ha Haushaltsmittel veranschlagt.

2.2 Ausführungskosten

Die zur Ausführung der Flurbereinigung erforderlichen Aufwendungen fallen nach § 105 FlurbG der TG zur Last. Wichtigste Maßnahme, die Ausführungskosten verursacht, ist die Herstellung gemeinschaftlicher Anlagen (§ 39 FlurbG), insbesondere Wegbau, Ausbau von Gewässern, Bodenverbesserung. Die Ausführungskosten betragen zumeist über 1.000 €/ha.

Nach dem „Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (GAKG) werden bis zu 90 % der Ausführungskosten durch Fördermittel abgedeckt, wobei sich Bund und Land die Finanzierung im Verhältnis 60 : 40 teilen.

Grundlage der Förderung der Ausführungskosten im Freistaat Sachsen war die vom SMUL erlassene Richtlinie für die „Förderung der Ländlichen Neuordnung (RL-Nr. 02)“⁴. In den Jahren 1999 bis 2004 wurden in Sachsen die Ausführungskosten mit rd. 73 Mio. €⁵ gefördert.

³ Nach § 10 FlurbG sind Beteiligte die zum Flurbereinigungsgebiet gehörenden Grundstückseigentümer, die Eigentümer von selbstständigem Gebäude- und Anlageneigentum und die Erbbauberechtigten sowie die Nebenbeteiligten.

⁴ Förderrichtlinie des SMUL vom 22.03.1999 (SächsABl., Sonderdruck Nr. 6/1999 S. 145), zuletzt geändert am 10.03.2003 (SächsABl. Nr. 17/2003 S. 416).

⁵ Angaben der drei ALE Kamenz, Wurzen und Oberlungwitz.

2.3 Anordnungen neuer Verfahren trotz fehlender Haushaltsmittel

Im Durchschnitt der Jahre 1999 bis 2004 fehlten jährlich rd. 4,9 Mio. € zur Förderung der Ausführungskosten der angeordneten Verfahren.⁶ Dennoch waren die ALE bis zum Jahr 2003 vom SMUL angehalten worden, neue Verfahren anzuordnen. Ob die für die Förderung der Ausführungskosten notwendigen Landesmittel zur Verfügung standen, haben die ALE zum Zeitpunkt der Anordnung der Verfahren nicht geprüft.

Die fehlenden Haushaltsmittel führten zu einer zusätzlichen Verlängerung der ohnehin schon langen Verfahrenslaufzeit. Bei einem Regelverfahren beträgt die Verfahrenslaufzeit in der Regel mindestens zehn Jahre.

2.4 Fehlende Sicherungen der Gesamtfinanzierung

Nach der Anordnung eines Flurbereinigungsverfahrens genehmigten die ALE den Plan nach § 41 FlurbG der TG. Mit diesem Beschluss wird auch der Kosten- und Finanzierungsplan genehmigt und der Umfang der voraussichtlichen Ausführungskosten als zuschussfähig anerkannt.

Für die Förderung der Ausführungskosten wurden mehrere Zuwendungsbescheide erlassen, die als Zweck der Umsetzung einzelner genehmigter Maßnahmen innerhalb eines angeordneten Verfahrens beinhalteten.

Voraussetzung für eine Bewilligung ist das Vorhandensein entsprechender Mittel sowie eine hinreichende Sicherung der Gesamtfinanzierung. Das angeordnete Flurbereinigungsverfahren ist als ein Projekt zu werten. Das Ziel der Flurbereinigung kann nur erreicht werden, wenn alle Maßnahmen des Verfahrens realisiert worden sind. Andernfalls ist eine Förderung unzulässig.

2.5 Eigenleistung der Teilnehmergeinschaften

Für die Finanzierung ihrer Eigenmittel hatten die TG gem. §§ 19 und 20 FlurbG zumutbare Beiträge bzw. Vorschüsse von den Beteiligten zu erheben, um die Zahlungs- und Kreditwürdigkeit der TG zu sichern.

Diese zu erhebenden Beiträge von rd. 150 bis 200 €/ha⁷ wurden oft nicht rechtzeitig oder in zu niedrigen Raten über mehrere Jahre erhoben. Beispielsweise wurde erst mit der Einziehung vorläufiger Beträge begonnen, wenn ein Teil der wichtigsten und vorrangigsten Maßnahmen im Verfahrensgebiet realisiert worden war.⁸ Teils erschienen den Beteiligten die zu erhebenden Beträge zu hoch, da noch zu wenige Maßnahmen umgesetzt worden waren und somit nicht ersichtlich war, wofür das Geld gebraucht wurde.⁹

Anstatt die Vorstände der TG aufzufordern, bestimmte Beiträge zu erheben und gleichzeitig bei Nichtbefolgung Ersatzvornahme anzudrohen, förderten die ALE die bei der Vorfinanzierung des Eigenleistungsanteiles anfallenden Darlehenszinsen. Für die Vorfinanzierung des Eigenleistungsanteils hatten zwei ALE im Prüfungszeitraum Zinszu-

⁶ Schreiben des SMUL vom 08.08.2005, Az.: 13-0450.52/7.

⁷ Genannte Werte stellen den Durchschnitt dar, wobei je nach Verfahren die Werte variieren.

⁸ Niederschrift der öffentlichen Vorstandssitzung vom 15.10.2001 - Flurbereinigung Blumenau-Reukersdorf.

⁹ Niederschrift der öffentlichen Vorstandssitzung vom 25.07.2002 - Flurbereinigung Dorfchemnitz bei Sayda.

schüsse in Höhe von 48.591,65 € gewährt. Bis zum Prüfungsende lagen den ALE weitere Anträge auf Zinszuschüsse mit einem Gesamtvolumen von 20.372,73 € vor.

3 Folgerungen

3.1 Die anhängigen Verfahren sollten zügig abgearbeitet werden. Die relativ lange Verfahrensdauer und deren erheblicher Finanzbedarf sprechen gegen den Fortgang der Regelverfahren. Die Neueinleitungen von Flurbereinigungsverfahren nach FlurbG sollten im Hinblick auf die knappen Finanzierungsmittel deutlich beschränkt werden.

3.2 Die Finanzierung von Teilmaßnahmen eines angeordneten Verfahrens durch einzelne Zuwendungsbescheide stellt eine Anfinanzierung dar, die zuwendungsrechtlich unzulässig ist. Für ein Flurneuordnungsverfahren ist daher nur ein Zuwendungsbescheid für die Gewährung von Zuwendungen zur Finanzierung der Ausführungskosten zu erlassen. Hierzu ist die Ermächtigung durch den Haushaltsgesetzgeber zu schaffen.

3.3 Die Förderung von Zinsen im Rahmen der Flurbereinigung war zwar grundsätzlich möglich, jedoch bestand keine Notwendigkeit, anfallende Darlehenszinsen für die Vorfinanzierungen aufgrund nicht erhobener Beiträge (Eigenmittel) der TG mit öffentlichen Mitteln zu fördern. Die TG als Körperschaften des öffentlichen Rechts sind nach § 34 SÄHO verpflichtet, Einnahmen rechtzeitig und vollständig zu erheben.

Die fehlenden Anstrengungen von einigen Vorständen der TG, Beiträge oder Vorschüsse rechtzeitig zu erheben, lässt auch auf ein fehlendes Interesse der TG an der Durchführung der Flurbereinigung schließen. Folglich hätten die Anordnungen der Verfahren nicht erfolgen dürfen.

4 Stellungnahme des Ministeriums

4.1 Das SMUL führt aus, dass für die Finanzierung der angeordneten Flurbereinigungsverfahren ausreichend Finanzierungsmittel vorhanden waren und auch zukünftig gewährleistet sind. Eine Verzögerung der Verfahrensdauer durch fehlende Haushaltsmittel sei daher nicht gegeben.

4.2 Aufgrund der ausreichenden Mittelausstattungen sei daher auch die Gesamtfinanzierung der Verfahren gesichert. Eine Bewilligung der gesamten Maßnahme zu Beginn des Verfahrens, wie vom SRH gefordert, sei nicht notwendig und nicht möglich, da die Veranschlagungsreife des jeweiligen Projektes für die Gesamtlaufzeit fehle.

4.3 Die Förderung von Zinsen für die Vorfinanzierung des Eigenleistungsanteils der TG sei nach der Förderrichtlinie des SMUL bis zum Jahr 2004 zulässig gewesen. Mit Änderung der Förderrichtlinie im Jahr 2005 sei diese Fördermöglichkeit ausgeschlossen worden.

5 Schlussbemerkung

Der SRH bleibt bei seiner Feststellung, dass eine Finanzierung von Teilmaßnahmen im Rahmen der Flurbereinigungsverfahren ohne ausreichende rechtliche Absicherung ausgeschlossen werden muss.

Projekt Moderne Verwaltung der Technischen Universität Chemnitz

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

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

1 Prüfungsgegenstand

Das Projekt Moderne Verwaltung (MOVE) an der TU Chemnitz war vom SMWK als zweiter Modellversuch im Hochschulbereich in Sachsen zur Einführung des NSM nach einem entsprechenden Projekt an der TU Dresden geplant worden. Ziel des Projekts war die prozess- und kundenorientierte Gestaltung der Ablauforganisation der Universitätsverwaltung und die Entwicklung eines modernen Informationssystems für die interne und externe Hochschulsteuerung unter Beachtung spezifischer Anforderungen an ein effizientes hochschulspezifisches Rechnungswesen. Dabei sollten auf andere Hochschulen übertragbare Lösungen zur Reorganisation der Verwaltungsprozesse sowie Beiträge zur Einführung des NSM erarbeitet werden. MOVE war in zwei Teilprojekte unterteilt. MOVE I sollte sich mit der Erfassung und Analyse verwaltungsorganisatorischer Prozesse an der TU Chemnitz beschäftigen, ein Sollkonzept für die zukünftige Gestaltung der Verwaltungsprozesse entwickeln und ein betriebswirtschaftliches Fachkonzept erstellen. Mit MOVE II, das in eine Vorbereitungs- und Umsetzungsphase unterteilt wurde, war beabsichtigt, sich auf die konkrete Umsetzung der bei MOVE I erzielten Ergebnisse zu konzentrieren.

MOVE wurde zunächst mit Mitteln aus dem Hochschulsonderprogramm (HSP) III finanziert und danach mit einer Förderung aus dem Gemeinsamen Hochschul- und Wissenschaftsprogramm des Bundes und der Länder (HWP) sowie Haushaltsmitteln der TU Chemnitz fortgeführt. Ausgegeben wurden Mittel in Höhe von 688 T€. Einschließlich des Personalaufwands der TU Chemnitz betragen die Kosten mindestens 916 T€. Eingestellt wurde das Projekt im Jahr 2005.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Verlauf des Projekts MOVE

Das Projekt wurde im Jahr 2000 ohne Kosten- und Finanzierungsplan begonnen. Ebenso fehlte es über die gesamte Laufzeit von MOVE an Erfolgskontrollen. Zunächst entwickelte die TU Chemnitz mit Unterstützung eines Beratungsunternehmens, das dafür 158 T€ berechnete, ein Konzept zum Aufbau eines leistungsfähigen Informationssystems auf der Basis effizienter Geschäftsprozesse der Universitätsverwaltung. Als Kern des Rechnungswesens sollte eine Kosten- und Leistungsrechnung eingeführt werden.

2001 wurde das Konzept von der TU Chemnitz weiterentwickelt. Das bereits 2000 tätige Beratungsunternehmen erstellte 2002 eine Sollkonzeption für eine strategieorientierte Hochschulsteuerung mit Balanced Scorecard (BSC) für 57 T€. Damit sollten Antworten auf die Frage gefunden werden, wie und mit welchen Steuerungsgrößen die Universität künftig arbeiten will. Zudem beschaffte die TU Chemnitz in den Jahren 2001 und 2002 im Rahmen von MOVE Soft- und Hardware für 214 T€.

Am 08.07.2003 beschloss die Sächsische Staatsregierung die Verwaltungsvorschrift zur koordinierten Einführung des NSM in der sächsischen Staatsverwaltung (VwV-NSM) einschließlich des NSM-Rahmenhandbuchs. Zugleich legte sie fest, dass bei vier Einrichtungen des Freistaates modellhaft die Vorgaben des NSM-Rahmenhandbuchs erprobt werden sollten. Zu diesen gehörte nicht die TU Chemnitz. Das SMWK wurde beauftragt sicherzustellen, dass die TU Dresden und die TU Chemnitz gemeinsam ein fachspezifisches NSM-Handbuch für den Hochschulbereich entwickeln. Daraufhin wurde im August 2003 eine Arbeitsgruppe eingerichtet, die aus Vertretern der TU Chemnitz und der TU Dresden, des SMF und des SMWK bestand. Im Ergebnis der Projektarbeit dieser Arbeitsgruppe wurde im August 2004 ein erstes hochschulspezifisches NSM-Handbuch erstellt. Danach wurde zwischen den Staatssekretären des SMWK und des SMF vereinbart, die Ergebnisse der Evaluierung des Modellversuchs an der TU Dresden in die Erarbeitung einer Fachkonzeption für eine Neue Hochschulsteuerung einzubeziehen. Das Rahmenhandbuch „Neue Hochschulsteuerung in Sachsen“ wurde von einer Arbeitsgruppe im Mai 2008 ohne Berücksichtigung der Zwischenergebnisse des Projekts MOVE beschlossen.

Anlässlich einer Besprechung der Staatssekretäre des SMF und des SMWK zur Umsetzung des NSM an der TU Chemnitz am 10.09.2003 gelangten die Beteiligten zu der Einschätzung, dass die von der TU Chemnitz geplante Finanzierung des MOVE-Folgeprojekts und des NSM-Modellstarts bis 2005 problematisch werde. Daher müsse die Einrichtung eines zweiten Modellversuchs an der TU Chemnitz als gescheitert angesehen werden. Dennoch sollte die begonnene Projektarbeit der NSM-Arbeitsgruppe zur Entwicklung eines NSM-Hochschulrahmenhandbuchs weitergeführt und die HWP-Förderung des Projektes an der TU Chemnitz mit dem Ziel eines Modellstarts in 2004 ermöglicht werden.

Am 12.09.2003 reichte die TU Chemnitz - und zwar nach Absprache mit dem SMWK - eine Kostenplanung für die Finanzierung von MOVE II, die für die Jahre 2003 und 2004 Investitions- und Sachmittel über 613 T€ vorsah, sowie einen Antrag auf Bereitstellung von HWP-Mitteln für die Vorbereitungsphase beim Staatsministerium ein. Projektziel war die zeitnahe Planung des Aufbaus eines integrierten Rechnungswesens mit kaufmännischer Finanzbuchhaltung, Anlagenbuchhaltung, Controlling, Berichtswesen, Haushalts- und Drittmittelmanagement sowie Kosten- und Leistungsrechnung. Das SMWK bewilligte am 21.10.2003 HWP-Mittel und stellte im Gegensatz zu der Besprechung vom 10.09.2003 fest, dass die Komplementärfinanzierung in Bezug auf die Gesamtkosten des Projekts durch die TU Chemnitz sichergestellt sei und es ein nachhaltiges Interesse an der Einrichtung eines zweiten Modellversuchs im Hochschulbereich in Sachsen gebe. Noch im gleichen Monat schlossen die TU Chemnitz und das schon bislang beauftragte Beratungsunternehmen für die Durchführung der Vorbereitungsphase von MOVE II einen Vertrag zu einem Festpreis von 261 T€.

Am 02.07.2004 stellte die TU Chemnitz beim SMWK unter Beifügung eines Kosten- und Finanzierungsplans einen Antrag auf Förderung der Umsetzungsphase von MOVE II. Über diesen Antrag entschied das SMWK nicht mehr. Die Umsetzung von MOVE II und die Einführung der Softwaresysteme SAP bzw. SAP R/3 sowie ARIS wurde daraufhin von der TU Chemnitz abgebrochen, da keine weiteren Finanzmittel zur Verfügung stan-

den. Die Ergebnisse von MOVE sind bisher von den anderen Hochschulen in Sachsen nicht genutzt worden.

2.2 Vergabe von Beratungsleistungen

Vor der Vergabe der Beratungsleistungen stellte die TU Chemnitz keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen an.

Während an der Konzepterarbeitung im Jahre 2000 noch die Professuren für Wirtschaftsinformatik, Unternehmensrechnung und Controlling beteiligt waren, gehörten Professoren der Fakultät für Wirtschaftswissenschaften der Projektgruppe MOVE in der Folgezeit nicht an. Die Professur für Wirtschaftsinformatik II der TU Chemnitz beschäftigt sich im Rahmen des Fachgebiets Systementwicklung und Anwendungssysteme in Wirtschaft und Verwaltung mit den Softwaresystemen SAP bzw. SAP R/3 und ARIS.

Die TU Chemnitz beauftragte in den Jahren 2000, 2002 und 2003 dasselbe Beratungsunternehmen mit Leistungen über insgesamt 476 T€. Den im November 2002 und Oktober 2003 geschlossenen Beraterverträgen zu den Festpreisen von 57 und 261 T€ lag ein Tagessatz pro Berater von 1,5 T€ (Stundensatz: 188 €) zugrunde.

Der Beratungsauftrag vom November 2002 über die Erstellung einer BSC wurde von der TU Chemnitz freihändig vergeben, da sie ihrer Auffassung nach ab dem 01.01.2003 an einem Modellversuch zur Umsetzung des NSM teilnehmen sollte und ein Verfall der Mittel zum Jahresende drohte. Die Vergabe sei daher besonders dringlich und stehe unter erheblichem Zeitdruck. Zudem seien keine hinreichend vergleichbaren Angebote zu erwarten. Es wurden aber drei Firmen zur Angebotsabgabe aufgefordert. Der Vergabevermerk datiert vom 05.11.2002, während die Vergabebesitzung erst am 11.11.2002 stattfand. Des Weiteren findet sich noch ein unsignierter Vergabevermerk vom 12.11.2002. Vor der Vergabebesitzung waren noch mit allen drei Firmen Bietergespräche geführt worden, die dann allerdings nicht mehr ausgewertet wurden. Die Entscheidung fiel letztendlich wieder auf das bereits im Jahr 2000 tätige Beratungsunternehmen. Eine Begründung zu dieser Vergabe gibt es nicht.

Im Jahr 2003 beauftragte die TU Chemnitz erneut das bereits genannte Beratungsunternehmen. Zuvor war ein Verhandlungsverfahren ohne Teilnahmewettbewerb durchgeführt worden. Begründet wurde dies damit, dass nur dieses Beratungsunternehmen über ein Ausschließlichkeitsrecht für das für MOVE geeignete und notwendige Referenzmodell verfüge und sich daher hochschulspezifisch qualifiziert habe. Das SMWK stimmte dem Vertragsschluss zwischen der TU Chemnitz und dem Beratungsunternehmen nach Prüfung der Unterlagen zu.

Im Zusammenhang mit MOVE wurde im Jahr 2001 Hard- und Software auf der Basis mehrerer Vergleichsangebote, teilweise im Wert von mehr als 13 T€, beschafft. Ausgeschrieben wurden diese Leistungen nicht. Die angewandte Vergabeart war nicht zu ermitteln.

3 Folgerungen

3.1 Verlauf des Projekts MOVE

Nach § 7 SÄHO und der VwV Nr. 3 zu § 7 SÄHO sind bei der Planung neuer Maßnahmen als Ausdruck der Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit insbesondere die Ziele, die Kosten einschließlich der Folgekosten und ihre Auswirkungen auf den

Haushalt, der Nutzen und die Dringlichkeit der Maßnahmen sowie der Zeitplan ihrer Verwirklichung zu untersuchen.

Das SMWK und die TU Chemnitz erarbeiteten jedoch bei MOVE I für die strategische Entwicklungsplanung kein Gesamtkonzept mit einem Kosten- und Finanzierungsplan. So blieb unklar, wie MOVE bis zu einem konkreten Abschluss finanziert werden sollte. Spätestens zum Jahreswechsel 2000/2001 hätte die finanzielle und haushaltstechnische Umsetzung von MOVE geplant werden müssen. Erst 2004 wurde jedoch ein Kosten- und Finanzierungsplan erstellt.

Mit dem Kabinettsbeschluss vom 08.07.2003 sowie der Besprechung zwischen dem SMWK und dem SMF am 10.09.2003 war klar, dass an eine praktische Umsetzung von MOVE nicht mehr zu denken war. Der TU Chemnitz blieb diese Entwicklung offenbar verborgen. Sie stellte beim SMWK einen Antrag auf Bereitstellung von Mitteln für MOVE II. Obwohl das SMWK intern längst das Scheitern von MOVE erklärt hatte, bewilligte es der TU Chemnitz im Oktober Mittel für die Vorbereitungsphase von MOVE II. Daraufhin löste die TU Chemnitz schließlich einen Auftrag über rd. 261 T€ aus. Die Bewilligung dieser Mittel verstieß bereits gegen § 13 Abs. 3 HG 2003/2004, da die Umsetzung von MOVE II als Modellprojekt von vornherein durch den Kabinettsbeschluss vom 08.07.2003 ausgeschlossen war, es keine erforderliche Gestattung von MOVE II durch den Haushalts- und Finanzausschuss des SLT und keine Ressortvereinbarung zwischen SMF und SMWK gab. Offenbar immer noch nicht über die Entscheidungen auf ministerieller Ebene informiert, stellte die TU Chemnitz im Juli 2004 beim SMWK einen Antrag auf Förderung der Umsetzungsphase von MOVE II. Da das SMWK über diesen Antrag nicht entschied, verfolgte die TU Chemnitz im Verlauf des Jahres 2005 ihren Antrag auf Bereitstellung von Mitteln für MOVE II nicht weiter.

Damit war die Intention des SMWK, neben dem NSM-Modellprojekt an der TU Dresden ein paralleles Projekt mit einer alternativen Software an der TU Chemnitz zu erproben, nach vier Jahren Laufzeit nicht zum Ziel gelangt. Zwar sind an der TU Chemnitz alternative Lösungen zur Reorganisation der Verwaltungsprozesse an Hochschulen bei der Einführung des NSM erarbeitet worden, doch wurden diese nur teilweise umgesetzt.

Es fehlte an einer vorausschauenden Planung, speziell einer Kosten- und Finanzierungsplanung sowie an Erfolgskontrollen der TU Chemnitz und des SMWK. Abgesehen von organisatorischen Änderungen der Verwaltung der TU Chemnitz wurden weder der angestrebte Zweck erreicht noch die Haushaltsmittel zielführend eingesetzt. Zur Einführung des geplanten neuen softwaregestützten Rechnungswesens kam es an der TU Chemnitz nicht. Das SMWK ließ das Projekt an der TU Chemnitz über Jahre laufen, ohne nachhaltige Erwägungen über seine Ziele, Dauer und Finanzierung anzustellen. Ferner verstieß das SMWK gegen § 13 Abs. 3 HG 2003/2004, verhielt sich widersprüchlich gegenüber seinen eigenen Entscheidungen, kommunizierte diese intern unzureichend und gegenüber der TU Chemnitz gar nicht. Zum Ende wurde MOVE weitgehend ergebnislos eingestellt. Dies kostete mindestens rd. 916 T€ an staatlichen Mitteln und stellt einen eklatanten Verstoß gegen die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit nach § 7 Abs. 1 SäHO dar.

3.2 Vergabe von Beratungsleistungen

Nach § 7 Abs. 2 SäHO und den VwV zu § 7 SäHO sind für alle finanzwirksamen Maßnahmen angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen, zu denen insbesondere Kosten-Nutzen-Analysen zählen (VwV Nr. 9.3 zu § 7 SäHO). Dabei sind möglichst alternative Lösungsmöglichkeiten aufzuzeigen. Außerdem ist zu prüfen, ob

die Maßnahmen nicht wirksamer oder kostensparender, insbesondere mit geringerem Personal- und Sachaufwand durchgeführt werden können. Solche Untersuchungen sind insbesondere vor der Vergabe von Leistungen dann vorzunehmen, wenn diese auch die eigene Einrichtung erbringen könnte. Schließlich lässt § 6 SäHO nur solche Ausgaben und Ermächtigungen zum Eingehen von Verpflichtungen zu, die zur Erfüllung der Aufgaben des Freistaates notwendig sind. Bevor sich also eine Einrichtung entscheidet, externe Berater zur Aufgabenerledigung hinzuzuziehen, ist sie verpflichtet, zunächst die Notwendigkeit und Wirtschaftlichkeit der Beratung zu untersuchen.

Die TU Chemnitz und das SMWK sahen sich jedoch nicht veranlasst, im Rahmen einer Kosten-Nutzen-Analyse zu prüfen, ob der Einsatz eigener Fach- und Personalkompetenz gegenüber einer externen Beratung wirtschaftlicher ist. Dies hätte sich jedoch schon allein aufgrund des Umstandes aufgedrängt, dass Fachkompetenz im eigenen Haus vorhanden war, die das Engagement eines Beratungsunternehmens in den Jahren 2000 bis 2003 möglicherweise entbehrlich gemacht hätte.

Die TU Chemnitz verfügt über eine Fakultät für Wirtschaftswissenschaften. Teil dieser Fakultät sind u. a. zwei Professuren für Wirtschaftsinformatik und je eine für Unternehmensrechnung und Controlling sowie für Innovationsforschung. Beispielsweise beschäftigt sich die Professur für Wirtschaftsinformatik II der TU Chemnitz mit den Softwaresystemen, die im Rahmen von MOVE für ein neues Rechnungswesen eingesetzt werden sollten. Unter Berücksichtigung der Wissenschaftsfreiheit des Art. 5 Abs. 3 GG hätten Vertreter der Fakultät für Wirtschaftswissenschaften in das Projekt MOVE einvernehmlich eingebunden werden können. Denkbar wäre gewesen, MOVE in einem gemeinsamen universitätsinternen Projekt von Professoren, Studenten, wissenschaftlichen und administrativen Mitarbeitern mit einem Gewinn für Forschung, Lehre und Praxis umzusetzen.

Unter Wirtschaftlichkeitsaspekten ist vor dem Abschluss von Beraterverträgen besonderes Augenmerk auf die Höhe der zu zahlenden Honorare zu richten. Die Aufwendungen dafür liegen in der Regel deutlich über jenen Kosten, welche für vergleichbares eigenes Personal entstehen. Nach Abschnitt A. II. 2 der VwV Kostenfestlegung 2002 betragen die Pauschalbeträge je Arbeitsstunde 41 € für den gehobenen Dienst und 54 € für den höheren Dienst. Der Stundensatz des Beratungsunternehmens lag bei 187,70 € und damit rd. 3,5-mal höher als die Kosten für Landesbedienstete im höheren Dienst.

Die TU Chemnitz hat entgegen § 7 SäHO und unter Missachtung wirtschaftlicher Grundsätze bei der Vergabe von Beratungsaufträgen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen unterlassen. Obwohl das SMWK davon Kenntnis hatte, wurde es nicht gegenüber der TU Chemnitz tätig.

Lieferungen und Leistungen unterhalb der Schwellenwerte (2002: 200 T€) sind nach § 55 Abs. 1 SäHO und der VwV Nr. 1.1 zu § 55 SäHO grundsätzlich öffentlich auszuschreiben, damit die verfügbaren Haushaltsmittel im Rahmen eines geordneten Wettbewerbs wirtschaftlich und sparsam verwendet werden. Insbesondere sind die Bestimmungen des ersten Abschnitts des Teils A der VOL/A anzuwenden (§ 1 Abs. 1 Sächsisches Vergabegesetz, § 1 Abs. 1 Sächsische Vergabedurchführungsverordnung [SächsVergabeDVO]). Bei der Vergabe externer Beratungsdienstleistungen handelt es sich regelmäßig um Leistungen i. S. d. § 1 VOL/A. Nach § 1 Abs. 1 SächsVergabeDVO dürfen Aufträge bis zu einem Höchstwert von 13 T€ im Wege der Freihändigen Vergabe vergeben werden, wenn nicht einer der weiteren Ausnahmegründe des § 3 Nr. 4 VOL/A tatbestandsmäßig ist (z. B. besondere Dringlichkeit der Leistung, keine hinreichend vergleichbaren Angebote zu erwarten).

Der Auftrag zur Beratung der TU Chemnitz bei der strategieorientierten Hochschulsteuerung mit BSC zu einem Wert von 57 T€ wurde stattdessen freihändig vergeben. Die Auftragsvergabe im November 2002 war aber nicht dringlich, da die Staatsregierung erst am 08.07.2003 über die Teilnahme von Einrichtungen des Freistaates Sachsen am Modellversuch NSM entschied, und zwar gegen eine Beteiligung der TU Chemnitz. Abgesehen davon drohte auch kein Verfall der Haushaltsmittel, da die Mittel der Tit.Gr. 69 des Kap. 1207 der StHpl. 2001/2002 übertragbar waren. Die Auffassung der TU Chemnitz, dass keine hinreichend vergleichbaren Angebote zu erwarten gewesen wären, ist nicht nachvollziehbar, da eine BSC grundsätzlich von jedem qualifizierten Wirtschaftsberatungsunternehmen entwickelt werden kann. Die Freihändige Vergabe war demnach rechtswidrig.

Eingegangene Angebote sind nach § 3 Abs. 1 SächsVergabeDVO und den §§ 23 bis 25 VOL/A zu prüfen und zu werten. Das Ergebnis ist aktenkundig zu machen. Bei der Angebotsprüfung sind die Unterschiede zwischen den Angeboten festzustellen, aus denen für die Angebotswertung und für die Vergabeentscheidung die ausschlaggebenden Konsequenzen zu ziehen sind (§ 3 Abs. 2 SächsVergabeDVO).

Die Niederschrift über die Verhandlung zur Öffnung der Angebote vom 05.11.2002, der Vergabevermerk vom 05.11.2002, die Niederschrift über die Vergabebesitzung vom 11.11.2002 und der Vergabevermerk vom 12.11.2002 enthalten jedoch völlig widersprüchliche und nicht nachvollziehbare Angaben darüber, ob die formalen Kriterien der §§ 23 bis 25 VOL/A bei den eingegangenen Angeboten erfüllt wurden oder nicht. Die Prüfung und Wertung ist jedoch für das weitere Verfahren von maßgeblicher Bedeutung, da Angebote, die nicht die formalen Kriterien erfüllen, schon deshalb von einer Zuschlagserteilung ausgeschlossen sind (vgl. § 3 Abs. 3 SächsVergabeDVO).

Unter den Angeboten der engeren Wahl ist schließlich der Zuschlag auf das Angebot zu erteilen, das unter Berücksichtigung aller Gesichtspunkte, wie z. B. Preis, Ausführungsfrist und Rentabilität, als das wirtschaftlichste erscheint. Der niedrigste Angebotspreis allein ist nicht entscheidend (§§ 3 Abs. 4 und 10 SächsVergabeDVO, § 25 Nr. 3 VOL/A). Nach § 3 Abs. 5 SächsVergabeDVO und § 30 Nr. 1 VOL/A ist über die Vergabe ein Vermerk zu fertigen, der die einzelnen Stufen des Verfahrens, die maßgeblichen Feststellungen sowie Begründungen der einzelnen Entscheidungen enthält.

Weder die sog. Vergabevermerke vom 05. und 12.11.2002 noch die Niederschrift über die Vergabebesitzung vom 11.11.2002 genügen diesen Anforderungen, da sie keine der notwendigen Angaben enthalten. Von erheblichem Interesse ist ferner noch folgender Umstand: ein Vergabevermerk datiert vom 05.11.2002. Die Sitzung des Vergabeausschusses fand aber erst am 11.11.2002 statt. Daraus kann der Schluss gezogen werden, dass über die Vergabe des Beratungsauftrages bereits entschieden war, als der Vergabeausschuss tagte. Abgesehen von den bindenden rechtlichen Normen versteht es sich von selbst, dass Vergabevorgänge nach den Grundsätzen einer ordnungsgemäßen Verwaltung geordnet und nachvollziehbar dokumentiert sein müssen. Dazu gehört, dass in einem Vergabevermerk hinreichend beschrieben wird, auf welcher Grundlage die Wertungs- und Vergabeentscheidungen beruhen. Die Begründungen im Vergabevermerk sollen die Plausibilität und Nachvollziehbarkeit der Vergabeentscheidung sicherstellen.

Der Beratungsauftrag zur strategieorientierten Hochschulsteuerung mit BSC im Jahre 2002 wurde von der TU Chemnitz vergaberechtswidrig freihändig vergeben. Die Begründungen für die Freihändige Vergabe sind nicht nachvollziehbar. Die

diversen Vermerke und Niederschriften zur Vergabe sind intransparent, widersprüchlich und fehlerhaft.

Der im Oktober 2003 vergebene Auftrag hatte einen Wert von rd. 261 T€. Damit wurde der nach § 2 Abs. 3 Vergabeverordnung (VgV) maßgebliche Schwellenwert überschritten. Als Folge ist regelmäßig der zweite Abschnitt des Teils A der VOL/A anzuwenden (§ 4 Abs. 1 VgV). Öffentliche Auftraggeber haben grundsätzlich das Offene Verfahren anzuwenden, bei dem europaweit eine unbeschränkte Anzahl von Unternehmen zur Angebotsabgabe aufgefordert wird (§ 101 Abs. 2 und 6 Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen [GWB], § 3a Nr. 1 Abs. 1 Satz 1 VOL/A). Dagegen hat die TU Chemnitz den Auftrag an das Beratungsunternehmen im Wege des Verhandlungsverfahrens ohne vorherige Öffentliche Vergabebekanntmachung nach § 3a Nr. 2 Buchstabe c VOL/A vergeben. Nach dieser Bestimmung kann ein Auftrag vergeben werden, wenn er u. a. aufgrund des Schutzes eines Ausschließlichkeitsrechts (z. B. Patent- und Urheberrecht) nur von einem bestimmten Unternehmen durchgeführt werden kann. Zwar ist davon auszugehen, dass dem Beratungsunternehmen tatsächlich dieses Ausschließlichkeitsrecht zustand. Allerdings bieten auch noch andere Unternehmen spezifische Lösungen zu Gestaltungen von IT-Infrastrukturen von Hochschulen an.

Die TU Chemnitz hat das Vergabeverfahren unzulässigerweise auf das Beratungsunternehmen und dessen Produkt verengt und damit das im Vergaberecht maßgebliche Wettbewerbsgebot unterlaufen. Eine Vergabeentscheidung unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten war somit nicht möglich. Die Voraussetzungen für ein Verhandlungsverfahren ohne vorherige Öffentliche Vergabebekanntmachung lagen infolgedessen nicht vor.

Die TU Chemnitz wäre verpflichtet gewesen, ein Offenes Verfahren (§ 101 Abs. 2 GWB) europaweit durchzuführen. Die Vergabe des Auftrages an das Beratungsunternehmen war vergaberechtswidrig. Das SMWK hätte in Kenntnis des Verfahrens eingreifen müssen.

Bei der Beschaffung von Hard- und Software wurde das Vergaberecht offenbar völlig außer Acht gelassen. Ordnungsgemäße Vergabeverfahren wurden jedenfalls nicht durchgeführt. Sämtliche Leistungen hätten ausgeschrieben werden müssen.

Die fortwährende mangelhafte Anwendung des Vergaberechts verstößt ferner gegen die Nrn. 6 und 10a der VwV Korruptionsvorbeugung der Sächsischen Staatsregierung und schafft Bedingungen, die Korruptionsstraftaten begünstigen können. Nach Nr. 2.3 des „Verhaltenskodexes gegen Korruption für die Behörden des Freistaates Sachsen“ der Sächsischen Staatsregierung gelten u. a. als sog. Alarmindikatoren für Korruptionssachverhalte die völlige Außerachtlassung des Vergabe- und Beschaffungsrechts, mangelnde Transparenz der Vergabeunterlagen, Abweichungen zwischen tatsächlichem Vorgangsablauf und späterer Dokumentation, nicht nachvollziehbare Gründe beim Abweichen vom Grundsatz der Öffentlichen Ausschreibung bzw. vom Grundsatz des Offenen Verfahrens ohne Vorliegen von Ausnahmetatbeständen für eine Freihändige Vergabe oder ein Verhandlungsverfahren ohne vorherige Öffentliche Vergabebekanntmachung, Fehler bei der Auswahl des wirtschaftlichsten Angebots und die Vergabe von Aufträgen an immer wieder dasselbe Unternehmen.

Insgesamt ist festzustellen, dass es bei den Vergabeverfahren in den Jahren 2002 und 2003 zu erheblichen Verstößen gegen das Vergaberecht gekommen ist. Manipulationen sind zumindest nicht auszuschließen.

4 Stellungnahme der Technischen Universität Chemnitz

Aufgrund der Wettbewerbssituation in Deutschland habe die TU Chemnitz auf freiwilliger Basis mit dem Projekt MOVE immer wieder versucht, als Pilot für die sächsischen Hochschulen voranzugehen und die notwendigen Voraussetzungen für die Neue Steuerung zu schaffen. Es sei zwar keine Standardsoftware eingeführt worden, von einem ergebnislosen Abbruch von MOVE könne dennoch nicht gesprochen werden. Es seien umfangreiche Konzepte entwickelt, Mitarbeiter qualifiziert sowie ablauf- und aufbauorganisatorische Optimierungen umgesetzt worden. Ohne diese umfangreichen Vorarbeiten wäre die zum Jahreswechsel 2008/2009 erfolgte Umstellung auf das kaufmännische Rechnungswesen an der TU Chemnitz nicht möglich gewesen.

Hinsichtlich der Vergabeverfahren seien beschaffungsrechtliche Ungenauigkeiten unterlaufen. Diese seien ausgewertet worden. Ursache sei u. a. gewesen, die Projektdurchführung deutlich zu beschleunigen. Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen seien vor der Vergabe der Beratungsleistungen angestellt, aber nicht dokumentiert worden. Die Professoren der wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät der TU Chemnitz hätten bei MOVE nicht weiter eingebunden werden können, da sie in der Lehre stark ausgelastet und eher wissenschaftlich als anwendungsbezogen orientiert seien.

5 Stellungnahme des Sächsischen Staatsministeriums für Wissenschaft und Kunst

In das hochschulspezifische NSM-Handbuch vom August 2004 seien wesentliche im Rahmen des MOVE-Projektes erarbeitete Arbeitsergebnisse eingeflossen. Die TU Chemnitz buche seit dem 01.01.2009 im kaufmännischen Probebetrieb und wolle ab dem 01.01.2010 den kaufmännischen Echtbetrieb aufnehmen. Es spreche einiges dafür, dass MOVE einen bis heute wirkenden Schulungseffekt an der TU Chemnitz zur Folge gehabt habe.

Das SMWK stelle nicht in Abrede, dass die Bewilligung der HWP-Mittel für das Vorbereitungsprojekt von MOVE II gegen § 13 Abs. 3 HG 2003/2004 verstieß, doch sei man bei der Bewilligung und auch später bis zur Ablehnung des Umsetzungsprojekts durch das SMF im August 2004 davon ausgegangen, für die TU Chemnitz noch einen Modellstatus erwirken zu können.

Die vom SRH festgestellten Verstöße der TU Chemnitz gegen das Vergaberecht seien unzweifelhaft gravierend und nicht zu bestreiten. Ein hinreichender Verdacht für das Vorliegen von Korruptionssachverhalten werde aber dennoch nicht gesehen.

6 Schlussbemerkungen

Die Notwendigkeit, MOVE als SAP-basierte Alternative zur Hochschulsteuerung zum parallel laufenden Projekt an der TU Dresden durchzuführen, bestand spätestens seit 2001/2002 aufgrund der vielfältigen Erfahrungen anderer Einrichtungen nicht mehr. Zahlreiche Hochschulen (rd. 34), außeruniversitäre Forschungseinrichtungen und staatliche Institutionen in Deutschland hatten bereits seit den Jahren 1999/2000 und später ein kaufmännisches Rechnungswesen mit SAP eingeführt.

In dem Rahmenhandbuch „Neue Hochschulsteuerung in Sachsen“, das von einer Arbeitsgruppe am 19.05.2008 beschlossen wurde und das dem NSM-Handbuch vom August 2004 folgte, waren die Zwischenergebnisse des Projekts MOVE nicht berücksich-

tigt worden. Die Vertreter der TU Chemnitz in der Arbeitsgruppe stimmten dem Beschluss nicht zu.

Die Hoffnung des SMWK, beim SMF noch einen Modellstatus für MOVE erwirken zu können, rechtfertigt nicht den Verstoß gegen § 13 Abs. 3 HG 2003/2004. Im Gegenteil wurden am 21.10.2003 weitere HWP-Mittel für MOVE bewilligt, obwohl das SMWK und das SMF bereits am 10.09.2003 das Scheitern des Projekts festgestellt hatten. Das Projekt MOVE hätte gar nicht erst begonnen werden dürfen, solange das SMF verbindlich keine nachhaltige Finanzierung in Aussicht stellte.

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

1 Prüfungsgegenstand

Die TU Dresden begann im Jahr 2000 mit dem Modellversuch „Ergebnisorientierte Selbststeuerung“. Die in der Ressortvereinbarung SMF - SMWK und der Zielvereinbarung SMWK - TU Dresden vereinbarte Laufzeit endete am 31.12.2004 und wurde bis zum Abschluss der Evaluierung verlängert. Das Centrum für Hochschulentwicklung (CHE) und die GMO Management Consulting GmbH legten am 15.05.2006 einen gemeinsamen Evaluationsbericht vor.

Der SRH hat die Ergebnisse des Modellversuches sowie das hierfür entwickelte Controlling der TU Dresden untersucht und geprüft, inwieweit auch an den übrigen sächsischen Universitäten die Grundlagen für die Neue Hochschulsteuerung (NHS) entwickelt wurden. Hierzu gehören ein nach kaufmännischen Grundsätzen gestaltetes Rechnungswesen, eine Kosten- und Leistungsrechnung, eine Kennzahlensteuerung sowie ein externes und ein produktorientiertes internes Berichtswesen. Diese Steuerungselemente sind Voraussetzung für die Bewilligung von Globalhaushalten nach dem Sächsischen Hochschulgesetz (SächsHSG). Die Höhe der Zuschüsse richtet sich nach der Erfüllung der zwischen dem SMWK und den Hochschulen geschlossenen Zielvereinbarungen.

Zur Einführung der NHS in Sachsen hat das Ministerium am 23.02.2007 einen Masterplan vorgelegt. Die Hochschul-Informationssystem GmbH (HIS) wurde am 02.03.2007 beauftragt, hierzu die Fachkonzepte zu erstellen und ihre Umsetzung zu begleiten. Sie wurde aufgefordert, dabei die Regeln und Grundsätze des NSM-Rahmenhandbuchs für die Landesverwaltung so weit wie möglich zu beachten. Am 19.05.2008 hat die NHS-Projektgruppe, der Vertreter von SMWK, SMF und den Hochschulen angehören, das von der HIS erarbeitete Rahmenhandbuch „Neue Hochschulsteuerung in Sachsen“, das Fachkonzept Finanzbuchhaltung und ein IT-Rahmenkonzept mit der Maßgabe seiner Weiterentwicklung beschlossen. Das Kabinett hat mit Beschluss vom 04.11.2008 die Dokumente im Rahmen eines Projektberichts zur bisherigen Umsetzung der neuen Hochschulsteuerung in Sachsen zur Kenntnis genommen.

2 Prüfungsergebnisse und Folgerungen

2.1 Ergebnis des Modellversuches

Der Modellversuch der TU Dresden ist gutachterlich positiv evaluiert worden. Der SRH schließt sich der Auffassung grundsätzlich an und begründet dies mit der unstrittig leistungsfördernden Wirkung der Bewirtschaftungsfreiheiten, die eine verbesserte Mittelanpassung an veränderte äußere Bedingungen ermöglichte. Profilierungsentscheidungen konnten kurzfristiger umgesetzt, auf Kürzungen konnte differenzierter reagiert werden. Ein unmittelbarer monetärer Nutzen war nicht nachweisbar. Im Erprobungszeitraum führten wachsende Studierendenzahlen und staatliche Kürzungen automatisch zu ver-

besserer Effizienz. Der Modellversuch kostete einschließlich seiner Evaluierung sowie der Konzipierung der NHS in Sachsen bis Ende 2008 rd. 1,5 Mio. €. Unberücksichtigt blieben dabei erhebliche nicht erfasste Personalkosten mehrerer Arbeitsgruppen.

Eine zügige Übertragung der leistungsfördernd wirkenden Instrumentarien auf andere Hochschulen ist (auch von daher) geboten.

2.2 Flexibilität der Mittelbewirtschaftung

Die TU Dresden verteilt nach einem Vorwegabzug für zentrale Aufgaben und Anreizmittel für Zielvereinbarungen mehr als zwei Drittel der frei verfügbaren Mittel für Lehre und Forschung leistungsbezogen. Gemessen am Gesamthaushalt der TU Dresden sind das jedoch insbesondere wegen des hohen Personalausgabenanteils weniger als 5 %. Das SächsHSG hat mit der Möglichkeit der Stellenüberschreitung um 20 % aus Sicht des SRH angemessene Möglichkeiten für eine leistungs- und belastungsgerechte Stellenbewirtschaftung geschaffen. Beamten- und tarifrechtliche Restriktionen sowie hochschulrechtlich festgelegte Aufgaben- und Verantwortungszuweisungen an die einzelnen Beschäftigtengruppen lassen eine uneingeschränkte flexible Mittelverteilung analog dem Sachausgabenbereich ohnehin nicht zu.

Unabhängig davon sollte die Staatsregierung Möglichkeiten einer weiteren Stärkung der Personalautonomie der Hochschulen prüfen.

An der TU Dresden bestehen erste Voraussetzungen zum sparsamen Umgang mit Gebäudeflächen. Das hochschulinterne Mittelverteilungssystem berücksichtigt die Flächennutzung durch Zu- oder Abschläge in der Sachmittelzuweisung an die Fakultäten. Wegen der vergleichsweise geringen finanziellen Anreize und der fehlenden alternativen Verwendung der (nicht in der Verfügung der Hochschule stehenden) überzähligen Flächen ist das System bislang nicht zum Tragen gekommen. Eine echte Anreizwirkung wäre nur durch die Verlagerung der Bauausgaben in das Hochschulbudget zu erreichen. Das SächsHSG sieht lediglich eine Übertragung von Mitteln für kleine Baumaßnahmen auf Antrag vor. Die im Hinblick auf ihre Steuerungsrelevanz wünschenswerte Abbildung des Immobilienvermögens in den Bilanzen von als Bauherren fungierenden Hochschulen ist unter den gegebenen gesetzlichen und strukturellen Rahmenbedingungen derzeit nicht auf der Agenda.

Der SRH empfiehlt deshalb zur Stärkung der Finanzverantwortung der Hochschulen ein Mieter-Vermieter-Modell. Probeweise sollten ausgewählte Hochschulen im Rahmen ihres Globalbudgets Mittel erhalten, um Flächen beim SIB anzumieten.

Die TU Dresden und die Universität Leipzig bewirtschaften ihre Liegenschaften selbst. Die Grundstücke, Gebäude und Räume der TU Chemnitz und der TU Bergakademie Freiberg stehen in Verwaltung des SIB.

Der SRH fordert seit Jahren, auch diesen Universitäten die Budgetverantwortung für die Bewirtschaftung ihrer Liegenschaften zu übertragen und hat bereits 1999 ein Einsparungspotenzial von 3,5 VK aufgezeigt.¹

¹ Siehe Jahresberichtsbeitrag 2001 des SRH, Beitrag Nr. 34.

2.3 Kosten- und Leistungsrechnung

Die Kosten- und Leistungsrechnung ist an der TU Dresden und an der Universität Leipzig in allen Stufen bis hin zur Kostenträgerrechnung eingeführt. Im Rahmen des Modellversuches hat die TU Dresden dieses wichtige Controllinginstrument insbesondere im Hinblick auf die Berechnung studiengangbezogener Kosten am weitesten entwickelt. Beide Universitäten verwenden zur Abbildung der Personalaufwendungen kalkulatorische Kosten, da der Datenaustausch mit dem Landesamt für Finanzen noch keine stabile Datenbasis garantiert. Für die Inanspruchnahme von Gebäudeflächen werden entsprechend der Raumnutzungsart kalkulierte Mieten berechnet. Der Anspruch des neuen Steuerungsmodells der Landesverwaltung bezüglich der Verwendung von Istkosten wird damit nicht erfüllt. Die Kosten der Verwaltung werden mit wenigen Ausnahmen als Gemeinkosten in einem mehrstufigen Verfahren nach verschiedenen Bezugsgrößen auf die Endkostenstellen und Kostenträger verrechnet, obwohl nicht alle Verwaltungsleistungen (gleichermaßen) in Anspruch genommen werden. Die TU Dresden verteilt die Bewirtschaftungskosten flächenbezogen auf die Professuren. Die Universität Leipzig erreicht mit der Vorschaltung einer gebäudebezogenen Kostenerfassung ein genaueres Ergebnis.

Die TU Bergakademie Freiberg erfasst Kostenarten je Kostenstelle unter Verwendung eines einfachen stellenbezogenen Umlageschlüssels, arbeitet mit kalkulatorischen Personalkosten und verzichtet bislang auf die Abbildung der Inanspruchnahme von Gebäudeflächen. Eine Kostenträgerrechnung erfolgt nicht. Die TU Chemnitz verfügt ebenso wie die übrigen Universitäten über das Kostenrechnungsmodul HIS-COB der HIS. Sie favorisiert jedoch den Aufbau des Rechnungswesens mithilfe einer integrierten Standardsoftware und hat in Erwartung dahingehender Entscheidungen der Landesregierung zum NSM hierfür detaillierte, nicht umgesetzte Konzepte erarbeitet.

Die Kosten- und Leistungsrechnung ist Grundvoraussetzung der NHS. Die Hochschulen sollten ihre Einführung deshalb zügig vorantreiben. Das System der Kostenumlage ist mit dem Ziel einer möglichst verursachergerechten Kostenzurechnung weiter zu entwickeln. Neben den für Steuerungszwecke geeigneten kalkulatorischen Personal- und Gebäudekosten ist den Forderungen des NSM nach Abbildung von Istkosten Rechnung zu tragen.

2.4 Buchhaltung

Das SächsHSG macht die Bewilligung eines Globalbudgets von der Einführung der doppelten kaufmännischen Buchführung abhängig. Grundlage hierfür ist das am 19.05.2008 beschlossene Rahmenkonzept „Finanzbuchhaltung“. Es schließt eine Bewertungs-, eine Buchungs- und eine Inventurrichtlinie ein. Am 24.04.2008 hat das SMWK mit der HIS eine Ergänzungsvereinbarung zum Kooperationsvertrag „Gestaltung der NHS in Sachsen“ vom 02.03.2007 getroffen. Diese sieht neben der konzeptionellen Weiterentwicklung die Begleitung der Einführung des doppelten Systems an der TU Dresden, der Universität Leipzig und der TU Chemnitz vor. Zielstellung war, an den drei Universitäten die Testphase 2008 abzuschließen und ab 01.01.2009 den Echtbetrieb zu ermöglichen.

Die TU Dresden und die TU Chemnitz buchen mittlerweile nach den Regeln der kaufmännischen Buchführung. Die Bewertung des Vermögens zum Stichtag 01.01.2009 ist fortgeschritten und beide Universitäten beabsichtigen, für das Kalenderjahr 2009 einen Jahresabschluss nach handelsrechtlichen Vorschriften zu erstellen. Die Universität Leipzig und die TU Bergakademie Freiberg buchen noch nicht doppisch. Nach den derzeitigen Projektplänen sollen - ausgehend von den zum Stichtag 01.01.2011 erstellten

Eröffnungsbilanzen - handelsrechtliche Jahresabschlüsse für das Jahr 2011 vorgelegt werden. An der Universität Leipzig erfordert der erhebliche Bestand an Kunstgegenständen zusätzlichen Aufwand.

Die testierte Eröffnungsbilanz ist Grundvoraussetzung für die kaufmännische Rechnungslegung und damit für die neue Hochschulfinanzierung. Das SMWK sollte auf die Einhaltung der Projektpläne kontrollierend einwirken.

2.5 Berichtswesen

Das Parlament und die Regierung, aber auch die Leitung, die Gremien und die Kostenstellenverantwortlichen der Hochschulen benötigen zur Vorbereitung steuerungsrelevanter Entscheidungen aussagefähige Informationen. Das SächsHSG trifft in § 10 Abs. 4 entsprechende Festlegungen. Die TU Dresden hat im Modellversuch einen jährlich zu erstellenden „Kosten- und Leistungsbericht“ für die externe Berichterstattung sowie ein internes Berichtssystem entwickelt. Auch die Universität Leipzig erstellt jährliche „Controllingberichte“. Die übrigen Universitäten erarbeiten nichtstandardisierte Berichte auf Anforderung. Im NHS-Rahmenhandbuch sind Vorgaben für die hochschulexterne Berichterstattung festgelegt worden. Auf der Basis des „Datenkataloges der sächsischen Hochschulen“ wurden Standardberichte definiert, die mithilfe von Kennzahlen die Zielerreichung und wichtige Kosten-/Ergebnisrelationen abbilden. Der Beschluss der NHS-Projektgruppe zum NHS-Rahmenhandbuch erfolgte mit der Maßgabe, eine „Optimierung der steuerungsrelevanten Kennziffern (möglichst Verschlinkung)“ herbeizuführen. Die Standardberichte dienen insbesondere der Information des SMWK. Darüber hinaus sind noch Festlegungen zur Deckung des Informationsbedarfs des Parlaments (für die Bewilligung von Globalzuschüssen und die Kontrolle ihrer Verwendung) und des SMF (gemäß den Vorgaben des NSM-Rahmenhandbuchs) zu treffen. Die HIS ist in diesen Prozess eingebunden und hat im August 2008 erste konzeptionelle Vorstellungen vorgelegt. Abschließende Festlegungen erfolgten noch nicht.

Für die Bewilligung der Zuschüsse nach SächsHSG sind diese unbedingt erforderlich. Das Berichtswesen ist entsprechend den Bedürfnissen der Adressaten aller Ebenen auf wichtige aussagefähige Informationen zu beschränken und (weiter) zu entwickeln.

2.6 Zielvereinbarungen

Zielvereinbarungen dienen der Umsetzung hochschulstrategischer Ziele, die im Ergebnis eines Aushandlungsprozesses zwischen den verschiedenen Ebenen (SMWK, Hochschule, Fakultäten, Professuren) abgeschlossen werden. Nach Maßgabe des SächsHSG wird der Grad der Zielerreichung künftig neben dem Nachweis der wirtschaftlichen Verwendung der Mittel Maßstab für die Höhe der Zuwendungen im Rahmen eines Globalhaushaltes sein. Die leistungsgerechte Mittelverteilung ist innerhalb der Hochschule fortzusetzen.

Die TU Dresden hat ein hochschulinternes Zielvereinbarungssystem aufgebaut. Quantitative und qualitative Zielerreichung werden mithilfe eines Punktesystems gemessen und unterliegen einer Bonus-Malus-Regelung. Neben den Fakultäten sind bislang drei von zwölf zentralen Einrichtungen einbezogen worden. Die Vereinbarungen unterscheiden sich in Inhalt und Darstellung trotz Gliederungsvorgabe erheblich und erschweren die Kontrolle. Vielfach werden anstelle zu formulierender Ziele vorgesehene Maßnahmen detailliert beschrieben oder geplante Leistungssteigerungen ohne quantitative Zielgrößen aufgeführt. Die Anreizmittel sind mit durchschnittlich 0,5 % des Fakultätsbudgets gering. An den übrigen Universitäten besteht bislang kein System von Zielver-

einbarungen. Die Ansätze beschränken sich auf Einzelfälle und konzeptionelle Vorarbeiten.

Als einen wesentlichen Maßstab für die Mittelverteilung sollten die Hochschulen alsbald ein internes Zielvereinbarungssystem entwickeln. Das Dresdner Modell kann hierzu grundsätzlich als Vorbild dienen.

Das SMWK hat bei der HIS ein Fachkonzept „Gestaltungsempfehlungen für Zielvereinbarungen zwischen Staat und Hochschule“ in Auftrag gegeben.

Deren Vorschläge sollten nach Erörterung mit den Hochschulen schnellstmöglich in Festlegungen zu Zielvereinbarungen münden.

2.7 Stundenrechnung

Angesichts des hohen Anteils von Personalkosten an den Gesamtkosten der Hochschulen hat das Anliegen des NSM, die Kosten möglichst verursachergerecht auf den Kostenträgern abzubilden, eine besondere Bedeutung. Laut NSM-Rahmenhandbuch sind die geleisteten Stunden mit halbstündiger Genauigkeit zu erfassen und den Produkten zuzurechnen. Die TU Dresden hat die Zeitanteile für Lehre, Forschung und interne Tätigkeiten durch Befragung jeder Professur ermittelt. Die Daten beruhen auf Schätzungen, Zeitaufschriebe erfolgten nicht. Eine Stundenrechnung auf Iststundenbasis stößt im Hochschulbereich auf enge Grenzen. Insbesondere die Untrennbarkeit von Lehre und Forschung (bzw. künstlerischer Entwicklung) sowie Abgrenzungsprobleme zwischen Produkten und anderen Leistungen führen zu fehlender Akzeptanz des Verfahrens. Die HIS hat im NHS-Rahmenhandbuch lehrdeputatsabhängige normierte Zeitanteile für Lehre und Forschung für die verschiedenen Beschäftigtengruppen und Hochschultypen empfohlen.

Der SRH hält das HIS-Konzept für einen akzeptablen, schnell umsetzbaren Kompromiss. Verfeinerte Methoden (z. B. temporäre Befragungen) sind aber in Abhängigkeit von benötigten Steuerungsinformationen bei erfolgreichem Dauerbetrieb in Erwägung zu ziehen. Leitung und Verwaltung sollten entsprechend den Vorschriften des NSM in geeigneten Bereichen eine Stundenrechnung vorsehen.

2.8 Outputgesteuerte Finanzierung

Für die Mittelzuweisung des Staates an die Hochschulen sieht das SächsHSG eine Drei-Säulen-Finanzierung vor, die aus einem Grundbudget, einem Leistungsbudget und einem Innovationsbudget besteht. Das SMWK hat die HIS beauftragt, dieses Modell konzeptionell auszugestalten.

Das Budgetierungskonzept ist Grundvoraussetzung für die Mittelbemessung. Es bestimmt die für die Ausübung des parlamentarischen Budgetrechts erforderlichen Informationen und somit auch die Inhalte des externen Berichtssystems. Daher sind abschließende Entscheidungen alsbald zu treffen.

2.9 Rechtsverordnung

Das SächsHSG verlangt zur Umsetzung der Hochschulplanung und Steuerung (§ 10) und zur Wirtschaftsführung, Rechnungslegung und Finanzierung (§ 11) den Erlass einer Rechtsverordnung. Grundlagen hierfür sind das NHS-Rahmenhandbuch und die teilweise noch fertig zu stellenden Fachkonzepte. Erst danach ist eine Mittelzuweisung an die Hochschulen im Rahmen eines Globalbudgets möglich.

Die Rechtsverordnung ist für die Einführung der neuen Hochschulfinanzierung unerlässlich. Sie ist deshalb zügig zu erarbeiten.

3 Stellungnahmen

3.1 Sächsisches Staatsministerium für Wissenschaft und Kunst

Das SMWK stimmt den Ausführungen des SRH zu. Das Ministerium teilt mit, dass seit Juni 2009 eine optimierte und fehlerfreie Schnittstelle für den Datentransport aus dem Bezügeverfahren des Landesamtes für Finanzen in das Personalverwaltungssystem HIS-SVA vorliege, die es u. a. ermögliche, Personal-Istkosten je Beschäftigungsverhältnis im HIS-SVA zu speichern, weiter zu verarbeiten und in die hochschulinterne Kostenrechnung zu integrieren. Voraussetzungen zur Berechnung von Istkosten für die Inanspruchnahme von Gebäuden und Flächen an den Hochschulen seien landesseitig noch nicht geschaffen worden.

Zu den NHS-Berichten der Hochschulen an das SMF sei mittlerweile eine Abstimmung zwischen SMWK und SMF erfolgt. Diese habe sowohl im NHS-Rahmenhandbuch als auch im Rechtsverordnungsentwurf nach § 10 Abs. 2 und Abs. 5 SächsHSG Eingang gefunden.

Das NHS-Rahmenhandbuch, das Fachkonzept Finanzbuchhaltung und das IT-Rahmenkonzept NHS lägen für den Erlass der Rechtsverordnung nach § 10 Abs. 2 SächsHSG vor. Bezüglich der zu erlassenden Rechtsverordnung nach § 11 Abs. 4 SächsHSG stehe die einvernehmliche Abstimmung zwischen SMF und SMWK kurz vor dem Abschluss.

3.2 Sächsisches Staatsministerium der Finanzen

Die Aussage, wonach die Bewirtschaftungsfreiheiten unstrittig leistungsfördernde Wirkung hätten, sei nicht nachvollziehbar. Eine Validierung sei im Hinblick auf die Übertragung des Modellversuches auf andere Hochschulen wünschenswert. Mit der Entscheidung des Gesetzgebers im Rahmen der Novellierung des Hochschulgesetzes sei in Verbindung mit der weiter bestehenden Arbeitgeber- und Dienstherreneigenschaft des Freistaates die weitestgehende Personalautonomie erreicht.

Das an der TU Dresden praktizierte Modell zum sparsamen Umgang mit Gebäudeflächen sei in erster Linie auf die hochschulinterne Flächenoptimierung und auf eine verringerte Anmietungsquote gerichtet. Eine Verlagerung von Bauausgaben in das Hochschulbudget widerspräche dem Grundsatz der zentralen Veranschlagung der Haushaltsmittel für das Bau- und Liegenschaftswesen beim SIB. Eine Zentralisierung sei im Hinblick auf einen geringeren Personalbedarf und die Bündelung von Erfahrungswerten effizienter. Die vom SRH im Jahresbericht 2001 geforderte Übertragung der Bewirtschaftungsbefugnisse auf die TU Chemnitz und die TU Bergakademie Freiberg lehne das SMF weiter ab. Der SRH habe die Eigenbewirtschaftung im Wesentlichen damit begründet, dass die Hochschulen im Gebäudebewirtschaftungsbereich über entsprechendes - nach Ansicht des SMF überhängiges - Personal verfügt hätten. Im Übrigen sei die Bewirtschaftung der beim SIB verbliebenen Hochschulen seit 2001 deutlich optimiert worden.

4 Schlussbemerkungen

Die leistungsfördernde Wirkung des Modellversuches wurde vom CHE in seinem Evaluationsbericht (Wirkungsgradanalyse) ausführlich begründet. Ein flexibler und von daher zielgerichteter Mitteleinsatz wirkt per se leistungsfördernd.

Eine weitere Stellenplanflexibilisierung ist bis hin zur Aufhebung der Stellenplanbindung auch im Rahmen der Arbeitgeber- und Dienstherreneigenschaft des Freistaates möglich. Deren Übertragung auf die Hochschulen ist im Übrigen in Zukunft nicht grundsätzlich auszuschließen.

Der SRH unterstützt die Autonomiebestrebungen der sächsischen Hochschulen auch im Liegenschaftsbereich. Er bleibt bei seiner Auffassung, dass eine echte Anreizwirkung sparsamer Flächeninanspruchnahme nur dann entsteht, wenn die Entscheidungsbefugnis über Ausgaben für Gebäude und Räume in die Einrichtungen verlagert wird. Der SRH hat für diesen Fall ein Gesamteinsparpotenzial an VK auf der Basis Rahmenhandbuch eines Vergleiches bewirtschafteter Flächen nachgewiesen.

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

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

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

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

1 Prüfungsgegenstand

Das Biotechnologische Zentrum (BIOTEC) der TU Dresden wurde im Jahr 2000 gegründet und widmet sich der Grundlagenforschung. Im Jahr 2003 ist das Biotechnologisch-Biomedizinische Zentrum (BBZ) der Universität Leipzig (UL) errichtet worden, das anwendungsorientierte Forschung betreibt. Beide Einrichtungen sind Bestandteil des Rahmenprogramms „Biotechnologie-Offensive Sachsen“ des Freistaates Sachsen. Finanziert wurden das BIOTEC und das BBZ aus dem gemeinsamen Hochschul- und Wissenschaftsprogramm des Bundes und der Länder (HWP), dem EFRE und aus Mitteln des Freistaates. In den Aufbau des BIOTEC sind 48,2 Mio. € in den Jahren 2001 bis 2008 investiert worden. Für das BBZ wurden im Zeitraum 2001 bis 2005 insgesamt 33,9 Mio. € an öffentlichen Mitteln bereitgestellt.

2 Prüfungsergebnisse und Folgerungen

2.1 Konzeption, Finanzierung und Organisation

Zum Zeitpunkt der Errichtung des BBZ und des BIOTEC lagen lediglich wissenschaftliche Konzeptionen vor. Erst im Jahr 2005 wurden für beide Einrichtungen Entwicklungskonzepte mit Finanzierungsplänen für die Jahre 2006 bis 2010 erstellt. Leistungsindikatoren, Kennzahlen und Kriterien als Grundlage für eine spätere Evaluierung finden sich erst in den zwischen der TU Dresden, der UL und dem SMWK abgeschlossenen Zielvereinbarungen vom Herbst 2007.

Die Finanzierungspläne wurden teilweise unschlüssig und fehlerhaft erstellt. Die Schätzungen der für den Betrieb der Technologieplattformen beider Einrichtungen anfallenden Kosten beruhen auf keinen nachvollziehbaren Grundlagen. Folgekosten von Investitionen wurden bei der Haushaltsplanung beider Hochschulen nicht hinreichend berücksichtigt. Geschlossene Konzepte über die Wartung, Instandhaltung und Bewirtschaftung der Technologieplattformen gab es nicht. Die Einnahmen und Ausgaben bzw. Kosten und Erträge konnten aus den Kostenstellennachweisen nicht vollständig ermittelt werden. Ein betriebswirtschaftlich organisiertes Controlling war bei den Geschäftsführungen der Zentren nicht etabliert worden.

BBZ und Zentralverwaltung der UL gingen von unterschiedlichen Schätzungen der Kosten für Wartungs- und Reparaturleistungen aus, die teilweise über noch ungeklärte Einsparungen oder Umverteilungen finanziert werden sollten. Einnahmen und Ausgaben des BBZ werden von der Zentralverwaltung der UL, aber auch von den jeweiligen Fakultäten, den Arbeitsgruppen der Professuren des BBZ und der Geschäftsführung des BBZ rechnerisch erfasst. Folge ist eine vierfache Aufnahme aller Finanzbewegungen.

Nachhaltige Finanzierungszusagen vom Freistaat Sachsen erhielten die Hochschulen für die biotechnologischen Zentren erst 2007 durch die mit dem SMWK abgeschlossenen Zielvereinbarungen.

Mit international anerkannten Wissenschaftlern besetzte Beiräte zur Beratung und unabhängigen Evaluierung des BBZ und des BIOTEC sind bislang nicht eingerichtet worden. Die Leitung der TU Dresden hatte bereits im August 2005 beschlossen, einen solchen Beirat zu gründen.

Nach den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit sind bei der Planung neuer Maßnahmen insbesondere die Ziele, die Kosten einschließlich der Folgekosten und ihre Auswirkungen auf den Haushalt, der Nutzen und die Dringlichkeit der Maßnahmen sowie der Zeitplan ihrer Verwirklichung zu untersuchen. Demzufolge hätten vor der Errichtung der biotechnologischen Zentren Entwicklungskonzepte mit Finanzierungsplänen erarbeitet werden müssen. Diese sollten u. a. konkret definierte Leistungsindikatoren, messbare und zeitlich konkretisierte Ziele und Perspektiven ihrer nachhaltigen Finanzierung sowie schlüssige Wartungs- und Investitionskonzepte enthalten.

Die Finanzierungspläne des BBZ und des BIOTEC sind mangelhaft und keine geeignete Planungsgrundlage.

Die Etablierung international besetzter wissenschaftlicher Beiräte zur Beratung und Evaluierung des BIOTEC und des BBZ ist dringend erforderlich, um die Qualität dieser Forschungseinrichtungen sicherzustellen.

Voraussetzungen für die künftige Förderung des BIOTEC und des BBZ sind die Ermittlung der Investitions-, Investitionsfolge- und Gemeinkosten, die Neuerarbeitung von Finanzierungsplänen sowie Technik- und Wartungskonzepten, die Einrichtung von wissenschaftlichen Beiräten mit Beratungs- und Evaluierungsfunktionen und die Etablierung eines betriebswirtschaftlich organisierten Controllings.

Die TU Dresden hat eine Überarbeitung des Finanzierungsplans zugesagt. Die UL sieht dafür keine Notwendigkeit.

Der mit der vierfachen Erfassung der Einnahmen und Ausgaben bei der UL verbundene Arbeitsaufwand widerspricht den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit. Dies hatte der SRH bereits 2003 beanstandet und für die beteiligten Struktureinheiten einen lesenden Zugriff auf die Daten des Hochschulinformationssystems (HIS) empfohlen.

2.2 Technologietransfer

Der Technologietransfer aus der Wissenschaft in die Wirtschaft ist eines der wichtigsten Ziele der Biotechnologie-Offensive. Nach ihren Entwicklungskonzepten fördern BBZ und BIOTEC insbesondere Existenzgründungen von biotechnologisch orientierten Unternehmen und entwickeln neue innovative Produkte.

Bis Ende 2007 wurden von Mitarbeitern des BIOTEC zwei Firmen ausgegründet und bis 2008 acht Erfindungen angemeldet. Die UL hatte in ihrem Konzept die Ansiedlung von jährlich fünf neuen Unternehmen aus der Biotechnologie sowie zwei Ausgründungen vorgesehen. Tatsächlich konnte nur eine Firma ausgegründet werden. Bis 2006 wurden sechs Patente von Wissenschaftlern des BBZ angemeldet.

Bislang wurden aus beiden Einrichtungen erst wenige Unternehmen ausgegründet. Die vom BBZ geplante Zahl von Ausgründungen war offenbar zu ambitioniert. Eine konsequente Ausrichtung des Forschungsbetriebs auf die wirtschaftliche Verwertung der Ergebnisse ist bisher nicht hinreichend erkennbar. Demzufolge konnte der Wirtschaft noch nicht genügend patentiertes Wissen angeboten werden.

Das BIOTEC und das BBZ müssen die Effizienz des Technologietransfers verbessern. Dazu zählen u. a. Firmenausgründungen und -ansiedlungen, der Abschluss von Kooperationsverträgen mit Unternehmen, die Erarbeitung und Verwertung von patentfähigem Know-how und die Vergabe von Lizenzen. Wegen der Anwendungsorientierung des BBZ sollte die Forschungstätigkeit verstärkt auf die Entwicklung und Vermarktung innovativer Produkte ausgerichtet werden. Das BIOTEC und das BBZ sollten ihre Zusammenarbeit verstärken und zum Nachweis des Zuwachses an intellektuellem Kapital Wissensbilanzen erstellen.

Die TU Dresden plant, die Zahl der Patentanmeldungen zu steigern, zur Verwertung von Forschungsergebnissen die Fördermöglichkeiten des Bundes verstärkt zu nutzen und die Gesellschaft für Wissens- und Technologietransfer der TU Dresden mbH (GWT-TUD GmbH) vertraglich einzubinden. Die UL prüft mithilfe von Bundes- und Landesmitteln das Verwertungspotenzial von Forschungsergebnissen und den Aufbau eines Marketing- und Akquisesystems.

2.3 Technologieplattform

Für Forschungsaufgaben stehen allen Professuren und Nachwuchsgruppen des BIOTEC sowie anderen Struktureinheiten der TU Dresden eine gemeinsame Technologieplattform sowie eine Spül- und Medienküche zur Verfügung. Von Beginn an wurde nicht die Einzelausstattung der Lehrstühle forciert, sondern die Poollösung angestrebt. Dieses Modell ermöglicht, ungenutzte Kapazitäten an Dritte zu vermieten, um Einnahmequellen zu erschließen und Anreize für die Neugründung von Biotechnologieunternehmen zu bieten. Teure Laborausstattungen sind nämlich in einer Gründungsphase kaum zu finanzieren. Da unklar blieb, welche Einnahmen und Ausgaben tatsächlich für die Technologieplattform erzielt wurden, lagen auch keine Kalkulationen zur Berechnung der Mietentgelte vor.

Beim BBZ gibt es dagegen, abgesehen von einer partiellen Zusammenarbeit der Professoren, keine zentral oder gemeinsam genutzten Bereiche der Technikplattform. Über die Auslastung der Technologieplattformen beider Einrichtungen lagen keine verwertbaren Daten vor.

Der Ansatz, die hochwertige Technologieplattform des BIOTEC allen Forschungsgruppen, anderen Struktureinheiten der TU Dresden und darüber hinaus Unternehmen entgeltlich zur Verfügung zu stellen, ist eine Lösung, die eine effiziente Auslastung und eine höhere Wirtschaftlichkeit verspricht. Diesem Modell ist das BBZ bislang noch nicht gefolgt.

Der wirtschaftliche Betrieb einer gemeinsamen Technologieplattform setzt eine Ermittlung ihres Auslastungsgrades und eine Kosten- und Leistungsrechnung voraus. Auf dieser Grundlage sind die Entgelte bei der Vermietung der Technologieplattformen zu kalkulieren. Die Auslastung der Technologieplattformen sollte zentral gesteuert und durch Kooperationsvereinbarungen mit Dritten ergänzt werden.

Die TU Dresden hat mitgeteilt, dass seit Ende des Jahres 2007 die tatsächliche Auslastung der Technologieplattform vollständig ermittelt werde. Für die Technologieplattform gebe es seit Oktober 2008 eine eigene Kostenstelle, über die alle Kosten und Erträge abgerechnet würden.

2.4 Vergabe- und Beschaffungswesen

Der SRH hat stichprobenartig Vergabeverfahren im Zusammenhang mit Beschaffungen für das BIOTEC und das BBZ in den Zentralverwaltungen der TU Dresden und der UL unterhalb der Schwellenwerte (200 T€) geprüft. Bei der TU Dresden wurde festgestellt, dass z. T. bei Freihändigen Vergaben keine Vergleichsangebote vorlagen. Begründungen zur Vergabe waren teilweise zu pauschal formuliert. In den Hj. 2003 bis 2005 wurden Beschaffungen vorwiegend im letzten Quartal vorgenommen.

Bei der UL wurden in keinem der geprüften Fälle, die Auftragswerte von bis zu 150 T€ betrafen, Lieferungen und Leistungen öffentlich oder beschränkt ausgeschrieben. Vielmehr erfolgten nur Freihändige Vergaben. Der Verzicht auf eine Ausschreibung wurde stets pauschal begründet. Zahlreiche Beschaffungsvorgänge enthielten überhaupt keine Vergleichsangebote. Die Begründungen in den Vergabevermerken waren weitgehend stereotyp oder gleichlautend. Vielfach gab es überhaupt keine Begründungen. Zudem waren die Unterlagen in den Vergabevorgängen z. T. unvollständig. Die Zuständigkeiten bei Beschaffungen für das BBZ sind bei der UL zwischen der Zentralverwaltung, den jeweiligen Fakultäten, den Professoren und dem Universitätsklinikum ungeklärt oder überschneiden sich. Es mangelt an einer einheitlichen Verfahrensweise und Koordination.

Verschiedene für das BBZ beschaffte Vermögensgegenstände waren bereits vor der Lieferung ganz oder teilweise unter Gestellung von selbstschuldnerischen Bankbürgschaften bezahlt worden. Die vorfristigen Zahlungen wurden weder verzinst noch führten sie zu Preisermäßigungen.

Lieferungen und Leistungen sind grundsätzlich öffentlich auszuschreiben. Freihändige Vergaben sind bis zu einem Auftragshöchstwert von 13 T€ zulässig. Im Übrigen ist aktenkundig zu machen, weshalb von einer Öffentlichen oder Beschränkten Ausschreibung bei Überschreitung des Höchstwertes abgesehen worden ist. Die UL vergab jedoch Aufträge unabhängig vom Wert ausschließlich im Wege der Freihändigen Vergabe. Die Begründungen dafür waren nicht schlüssig. Bei den z. T. hohen Auftragswerten war es auch völlig unwahrscheinlich, dass unter Berücksichtigung der Ausnahmebestimmungen nie eine Öffentliche Ausschreibung erforderlich gewesen sein soll.

Soweit auf eine Öffentliche Ausschreibung verzichtet werden kann, ist vor einer Beschränkten oder Freihändigen Vergabe der Bewerberkreis zu erkunden und dies schriftlich festzuhalten. Die Erkundung des Bewerberkreises setzt die Einholung von mehreren Vergleichsangeboten voraus.

Über die Vergabe ist ein Vermerk zu fertigen, der die einzelnen Stufen des Verfahrens, die maßgebenden Feststellungen sowie Begründungen der einzelnen Entscheidungen enthält. In den Vergabevorschlägen der TU Dresden und der UL war aber nicht immer ausreichend beschrieben, auf welchen Grundlagen die Wertungs- und Vergabeentscheidungen beruhten. Stereotype und gleichlautende Begründungen in Vergabevermerken sind nichtssagend.

Gemäß § 34 Abs. 2 SÄHO dürfen Ausgaben nur insoweit und nicht eher geleistet werden, als sie zur wirtschaftlichen und sparsamen Verwaltung erforderlich sind. Dem Maßstab der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit widerspricht es jedoch, wenn Mittel vorwiegend deshalb ausgegeben werden, damit sie nach dem Grundsatz der zeitlichen Bindung (§ 45 Abs. 1 SÄHO) nicht zum Jahresende verfallen. Ein solches Ausgabeverhalten wird allgemein als „Dezemberfieber“ bezeichnet.

Eine Neuordnung der Zuständigkeiten im Beschaffungswesen der UL ist dringend angezeigt. Ziel sollte eine Zentralisierung der Beschaffung und eine Straffung der Verfahrensabläufe sein.

Leistungen des Staates vor Empfang der Gegenleistung (Vorleistungen) dürfen nur vereinbart oder bewirkt werden, wenn dies allgemein üblich oder durch besondere Umstände gerechtfertigt ist. Da für die vorfristig geleisteten Zahlungen der UL noch keine Fälligkeit bestand, waren sie Vorleistungen, die weder üblich noch durch besondere Umstände gerechtfertigt waren. Zudem wurden für die Vorleistungen keine angemessenen Zinsen oder Preisermäßigungen vereinbart. Dieses Ausgabeverhalten verstößt ferner gegen § 34 Abs. 2 SÄHO und stellt einen Fall des „Dezemberfiebers“ dar.

Bei der TU Dresden wurden keine schweren Mängel festgestellt. Die TU Dresden hat zugesagt, die vergabe- und haushaltsrechtlichen Vorschriften konsequenter einzuhalten. Dagegen sind die Mängel im Vergabe- und Beschaffungswesen der UL von nachhaltiger und systematischer Natur. Prüfungen des SRH in den Jahren 1999 und 2003 hatten bereits eine mangelhafte Beachtung der Haushalts-, Beschaffungs- und Vergabevorschriften und grobe Verfahrensverstöße offenbart. Dies blieb ohne Konsequenzen und lässt auf eine mangelnde Dienstaufsicht schließen.

Beim fachlich zuständigen Sachgebiet Beschaffung der UL sind durchweg eklatante Verstöße gegen das Vergaberecht zu konstatieren. Diese machen eine sofortige Revision und Reorganisation erforderlich.

Die fortwährende mangelhafte Anwendung des Vergaberechts verstößt ferner gegen die Nrn. 6 und 10a der VwV Korruptionsvorbeugung der Sächsischen Staatsregierung und schafft Bedingungen, die Korruptionsstraftaten begünstigen können. Nach Nr. 2.3 des „Verhaltenskodexes gegen Korruption für die Behörden des Freistaates Sachsen“ der Sächsischen Staatsregierung gelten u. a. als sog. Alarmindikatoren für Korruptionssachverhalte die völlige Außerachtlassung des Vergabe- und Beschaffungsrechts, die mangelnde Transparenz der Vergabeunterlagen, das Umgehen oder „Übersehen“ von Vorschriften, die stillschweigende Duldung von rechtswidrigem Verhalten und die nicht nachvollziehbare Bevorzugung Freihändiger Vergaben ohne Vorliegen von Ausnahmefällen. Die UL und das SMWK sind verpflichtet, diesen Indikatoren nachzugehen und die Sachverhalte aufzuklären.

Die UL erklärte die Absicht, das Sachgebiet Beschaffung zu reorganisieren, personelle Veränderungen und Verstärkungen sowie Prüfungen der Innenrevision einzuleiten.

2.5 Vermögensnachweis

Der SRH stellte beim BBZ und beim BIOTEC Unregelmäßigkeiten in den Vermögensnachweisen wie z. B. unvollständige Erfassungen, fehlerhafte Eigentumskennzeichnungen, Rechnungsnachweise ohne Lieferscheine und Inventurprüfungen durch Nichtberechtigte fest. Eine erhebliche Zahl von Vermögensgegenständen war zunächst nicht oder nicht an dem angegebenen Standort aufzufinden. Zuordnungskriterien fehlten oder waren unvollständig.

Vermögensgegenstände des BBZ wurden z. T. von der UL und im Übrigen vom Universitätsklinikum Leipzig inventarisiert. Daneben wurden auch noch Inventarlisten über Vermögensgegenstände des BBZ bei einigen Fakultäten der UL und Forschungsgruppen des BBZ geführt. Eine vollständige Inventarliste über sämtliche Vermögensgegenstände des BBZ lag nicht vor. Es war auch nicht gesichert, dass alle Vermögensgegenstände überhaupt inventarisiert worden waren.

Nach § 73 SÄHO ist über das Vermögen Buch zu führen oder ein anderer Nachweis zu erbringen. Für alle beweglichen Sachen sind Bestandsverzeichnisse zu führen. Alle Zu- und Abgänge von Vermögensgegenständen, denen eine haushaltsmäßige Zahlung gegenübersteht, sind aufgrund der Kassenanordnung über die Ausgaben und Einnahmen zu buchen. Unvorhergesehene Bestandsprüfungen müssen jederzeit möglich sein. Inventuren dürfen nicht von den Stellen oder Bediensteten vorgenommen werden, die mit der Bestandsverwaltung befasst sind. Die Vornahme der Prüfung darf danach zwar delegiert werden, jedoch nicht an die mit der Führung von Bestandsverzeichnissen Beauftragten, da diese sich sonst selber prüfen.

Verschiedene, teils unvollständige und nicht miteinander kongruente Inventarisierungssysteme erschweren bei der UL erheblich den Überblick über das vorhandene Vermögen und bergen die Gefahr von Buchungsfehlern. Zersplitterte oder unklare Zuständigkeiten tragen zur Unübersichtlichkeit bei. Der SRH hatte die UL bereits nach Prüfungen in den Jahren 1999, 2000 und 2003 auf diese Mängel hingewiesen. Diese Hinweise wurden aber offenbar nicht beachtet.

Die Ergebnisse der stichprobenartigen Inventuren beim BBZ und BIOTEC verdeutlichen, dass ein Überblick über sämtliche Vermögensgegenstände sowie eine ordnungsgemäße Bestandsverwaltung und Inventur nicht immer gewährleistet sind. Dies ist deswegen wesentlich, weil beide Einrichtungen über Vermögensgegenstände von erheblichem Wert, der vielfach sechsstelligen Summen überschreitet, verfügen. Die TU Dresden und die UL haben dafür Sorge zu tragen, dass die Vermögensgegenstände vollständig erfasst und die Vermögensverzeichnisse auf aktuellem Stand gehalten werden.

Die TU Dresden hat mitgeteilt, dass sie im Juli 2008 eine komplette außerordentliche Bestandsaufnahme der Vermögensgegenstände des BIOTEC vorgenommen hat. Die UL beabsichtigt, die Innenrevision mit Prüfungen zu beauftragen.

2.6 Personalaktenführung

Bei den Personalvorgängen des BBZ stellte der SRH fest, dass es neben der „offiziellen“ Personalakte eine „inoffizielle“ Handakte des Personalsachbearbeiters gab. Der Inhalt dieser doppelten Personalakten war z. T. deckungsgleich, teilweise waren jedoch auch Unterlagen nur in einer Akte vorhanden. Zum Teil waren die Handakten umfangreicher als die Originalakten.

Grundsätzlich sind alle Vorgänge zu einem Mitarbeiter in einer Personalakte abzulegen. Soweit zulässige Neben-, Bei- oder Hilfsakten etwa zu Beihilfesachen, Krankmeldungen und Urlaubsanträgen geführt werden, sind dazu gegenseitige Verweise aufzunehmen. Nach Nr. A I. 4 der VwV Personalakten Beamte i. V. m. Nr. 2.1 der VwV Personalakten ist die Personalakte vollständig, richtig und vertraulich zu führen. Nebenakten dürfen nur geführt werden, wenn dies für die Personalverwaltung erforderlich ist und die Beschäftigungsbehörde nicht die personalverwaltende Behörde ist oder wenn mehrere personalverwaltende Behörden für den Beschäftigten zuständig sind (Nr. A I. 1. 4).

Die bei der UL geführten sog. Handakten sind Nebenakten im Sinne der VwV Personalakten Beamte. Die UL ist sowohl Beschäftigungsbehörde als auch personalverwaltende Behörde der betroffenen Angestellten. Die Führung dieser Hand- oder Nebenakten ist daher nicht zulässig.

Das Vorgehen der UL verstößt gegen die VwV Personalakten, den arbeitsrechtlichen Grundsatz der Vollständigkeit und Einheit der Personalakte und gefährdet den Datenschutz.

2.7 Ausschreibung von Personalstellen

UL und TU Dresden schrieben Stellen für wissenschaftliches Personal nicht aus. Die TU Dresden hält eine Ausschreibung nicht für praktikabel, nutzt internationale Kontakte und spricht geeignete Wissenschaftler gezielt an. Die UL ist dagegen der Auffassung, für die Stelle eines wissenschaftlichen Mitarbeiters käme regelmäßig immer nur ein uneingeschränkt geeigneter Bewerber infrage.

Nach Art. 33 Abs. 2 GG sind öffentliche Ämter auf dem Wege der Auslese nach Eignung, Befähigung und fachlicher Leistung („Bestenauslese“) zu besetzen.

Die Auswahl des wissenschaftlichen Personals des BBZ und des BIOTEC entsprach nicht den rechtlichen Anforderungen. Vor einer Besetzung von Stellen für Wissenschaftler und wissenschaftliche Nachwuchskräfte sind diese grundsätzlich auszuschreiben. Es besteht nach höchstrichterlicher Rechtsprechung (SächsOVG, Beschluss vom 11.04.2008) eine Pflicht zur Ausschreibung von freien Stellen im öffentlichen Dienst. Eine Ausschreibung gewährleistet, dass alle potenziellen Bewerber die Möglichkeit erhalten, sich um den Zugang zu dem öffentlichen Amt zu bewerben. Eine Ausschreibung kann in der Tagespresse und der nationalen und internationalen Fachpresse erfolgen. Soweit ein Bewerberkreis nach sachlicher und unvoreingenommener Würdigung aufgrund der erforderlichen speziellen Befähigungen, Leistungen und fachlichen Kenntnisse von vornherein eng begrenzt und übersichtlich ist, darf von einer Ausschreibung abgesehen werden. (Dies kann auch für den Fall gelten, dass anlässlich der Berufung eines Professors dessen bisherige wissenschaftliche Mitarbeiter ebenfalls eingestellt werden). In diesen Fällen sind die Gründe nachvollziehbar zu dokumentieren.

Vor der Besetzung von Stellen für wissenschaftliches Personal haben die UL und die TU Dresden diese grundsätzlich auszuschreiben, geeignete Auswahlverfahren durchzuführen und deren Ergebnisse in Auswahlvermerken zu dokumentieren. Die Auswahlvermerke müssen über die Faktoren einer Auswahlentscheidung aufgrund eines zuvor festgelegten Stellenprofils hinreichend Aufschluss geben.

Die TU Dresden hat mitgeteilt, dass ein internes Rundschreiben zu Ausschreibungen und Auswahlvermerken erstellt werde. Die Auffassung der UL, dass für die vakante Stelle eines wissenschaftlichen Mitarbeiters regelmäßig immer nur ein uneingeschränkt

geeigneter Bewerber infrage käme, entspricht nicht der Lebenswirklichkeit. Die UL beabsichtigt keine Änderung des Verfahrens.

3 Stellungnahme der Technischen Universität Dresden

Für das BIOTEC gebe es eine Kostenstelle, die eine Zuordnung von Kosten und Erträgen ermögliche. Außerdem sei das BIOTEC in das Controllingkonzept der TU Dresden eingebunden. Evaluationen seien vom BIOTEC durchgeführt worden.

Die enorm gestiegenen Bewirtschaftungskosten seien nicht durch entsprechende Erhöhungen der Ansätze im StHpl. abgedeckt worden und hätten von der TU Dresden über Einsparungen finanziert werden müssen. Die Zielvereinbarung mit dem Freistaat Sachsen stelle keine nachhaltige Finanzierungszusage dar, da es sich ausschließlich um eine Projektförderung aus EFRE-Mitteln handele. Die Grundausstattung sowie Folgekosten seien von der TU Dresden zu finanzieren.

Die TU Dresden weist zur Einrichtung eines Beirates darauf hin, dass nach zwei gescheiterten Abstimmungen aufgrund von Absagen der avisierten Experten im Herbst 2008 eine dritte Rekrutierungsrunde gestartet worden sei. Bis zur Bestellung eines Beirates würden dessen Aufgaben von einem informellen „Steering Committee“ wahrgenommen.

Die Zahl von zwei Ausgründungen von Unternehmen aus dem BIOTEC sei als besonders hoch einzustufen. Die TU Dresden widerspricht den Folgerungen zum Vermögensnachweis, dessen Vollständigkeit und Aktualität stets gewährleistet sei. Die Ausschreibung von Stellen von Wissenschaftlern sei an der TU Dresden die Regel.

4 Stellungnahme der Universität Leipzig

Die UL beklagt, dass während des Prüfungsverfahrens die sonst bekannte Sachlichkeit eingeschränkt gewesen sei. Richtigstellungen der UL seien nur ungenügend berücksichtigt worden. Besonders bedauerlich sei, dass die Ausführungen des SRH auch falsche, polemische bzw. tendenziöse Aussagen enthielten. Vorwürfe wie die Verletzung des Datenschutzes, systematisches Missmanagement und Korruption seien nicht geeignet, ein angemessenes Bild der UL in der Öffentlichkeit zu zeigen.

5 Stellungnahme des Sächsischen Staatsministeriums für Wissenschaft und Kunst

Gremien mit Beratungs- und Evaluierungsaufgaben würden gegenwärtig in beiden Zentren eingerichtet. Zielvereinbarungen mit konkreten Vorgaben wie etwa zum Technologietransfer seien zwischenzeitlich mit beiden Einrichtungen abgeschlossen worden. Die UL sei nochmals auf die unbedingte Einhaltung der Vorschriften der SäHO und des Vergaberechts hingewiesen worden. Eine stärkere räumliche Trennung bei der Aufbewahrung der Personal- und der Sachakten bei der UL sei erfolgt. Bei der Besetzung von wissenschaftlichen Mitarbeiterstellen sei der in Betracht kommende Bewerberkreis aufgrund der Fachspezifik oft von vornherein begrenzt. Auf die Notwendigkeit, dass eine Auswahlentscheidung objektiv nachvollziehbar dokumentiert werden muss, sei die UL hingewiesen worden. Die zu beachtenden Grundsätze habe die UL mit dem Personalrat umfassend abgestimmt.

6 Schlussbemerkungen

Auf der Kostenstelle der TU Dresden für das BIOTEC wurden nicht sämtliche Kosten und Erträge gebucht. Wenn sich eine Einrichtung selbst evaluiert, hat dies nur einen bedingten Aussagewert. Nach den Prüfungen des SRH war ein ordnungsgemäßer Vermögensnachweis nicht gewährleistet. Ausschreibungen für die Stellen von Wissenschaftlern konnten dem SRH nicht vorgelegt werden.

Verstöße der UL gegen dienst- und arbeitsrechtliche Bestimmungen bei der Personalaktenführung liegen vor. Systematisches Missmanagement und Korruption hat der SRH der UL nicht vorgehalten. Allerdings sind seit Jahren eklatante Verstöße gegen das Vergaberecht festzustellen sowie eine Reihe von Korruptionsindikatoren nach dem Verhaltenskodex gegen Korruption für die Behörden des Freistaates Sachsen erfüllt. Der Bitte des SRH, diesen Indikatoren nachzugehen und die Sachverhalte aufzuklären, sind die UL und das SMWK nicht nachgekommen. Stattdessen hat die UL erklärt, dass sie bei 238 Vergabevorgängen die Unterlagen aufbereitet, die Dokumentationen weitgehend nachgeholt und die Vergabevermerke angefertigt habe. Rechtswidrig durchgeführte Vergabeverfahren werden dadurch auch nicht mehr nachträglich rechtmäßig.

Eine mangelnde räumliche Trennung von Personal- und Sachakten hat der SRH bei der UL nicht bemängelt. Er hat vielmehr die rechtswidrige Führung von Personalakten beanstandet. Die Beachtung der objektiven Rechtsordnung bei Stellenausschreibungen ist keine Frage, die der Abstimmung zwischen der UL und Personalrat unterliegt.

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

1 Prüfungsgegenstand

Der SRH hat das Verfahren der Gewährung von Zuwendungen des Freistaates Sachsen nach dem Sächsischen Kulturraumgesetz und die Fördermittelvergabe des ländlichen Kulturraums Zwickauer Raum in den Hj. 2005 und 2006 geprüft. Mitglieder des Kulturraums waren im Prüfungszeitraum die ehemaligen Landkreise Chemnitzer Land, Zwickauer Land und die ehemalige Kreisfreie Stadt Zwickau.

2 Prüfungsergebnisse und Folgerungen

2.1 Verwaltungsausgaben

Der Kulturraum zahlte mehrmals Bewirtungen und diverse Präsente für Konvents- und Kulturbeiratsmitglieder aus seinem Haushaltsbudget, damit auch aus Fördermitteln. Ausgaben dafür an den genannten Personenkreis verstoßen sowohl gegen die Zweckbindung der Haushaltsmittel des Kulturraums als auch gegen den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit.

Sie sind künftig zu unterlassen.

2.2 Förderverfahren

Das SMWK hat in seinen Zuwendungsbescheiden bei Weiterreichung der Fördermittel die §§ 23 und 44 SÄHO, die dazu ergangenen Verwaltungsvorschriften und Allgemeinen Nebenbestimmungen für verbindlich erklärt. Schon bei der Prüfung der Anträge der Zuwendungsempfänger hat der Kulturraum darauf nicht ausreichend geachtet.

Künftig hat der Kulturraum das Ergebnis der Antragsprüfung in einem Vermerk festzuhalten.

Der Kulturraum förderte u. a. Einrichtungen und Projekte, an denen sich die Sitzgemeinde nicht oder nur mit einem geringeren als in der Förderrichtlinie festgelegten Anteil finanziell beteiligte.

Eine Förderung ohne angemessene Beteiligung der Sitzgemeinde widerspricht dem Sächsischen Kulturraumgesetz. Dies ist künftig zu beachten.

Weiterhin hat er Vorhaben unterstützt, deren Gesamtfinanzierung aufgrund gekürzter Zuwendungsbeträge nicht gesichert war. Nach den VwV zu § 44 SÄHO ist eine Anfinanzierung von Vorhaben mit einer Finanzierungslücke unzulässig.

Künftig ist vor Bewilligung ein ausgeglichener Kosten- und Finanzierungsplan bei Projektförderung bzw. Haushalts- und Wirtschaftsplan bei institutioneller Förderung zu erstellen.

Der Kulturraum ließ die Veranschlagung geldwerter Leistungen (Sachleistungen) in den Finanzplänen der Antragsteller zu. Obwohl die Angaben zu den kalkulierten Sachleistungen oftmals unschlüssig waren oder ganz fehlten, zahlte er die Fördermittel aus. Die Berücksichtigung von Sachleistungen als Einnahmen und Ausgaben ist nach dem Zuwendungsrecht unzulässig.

Der Kulturraum sollte die Regelungen für die Bewertung und Anrechnung von Sachleistungen in seiner Förderrichtlinie überarbeiten.

Bei verschiedenen Projekten, die ein Verein organisierte, förderte der Kulturraum im Hj. 2006 zwei fest angestellte Mitarbeiter mit insgesamt rd. 70 T€ Personalausgaben. Anteilige Ausgaben für fest angestelltes Personal, das im Zusammenhang mit geförderten Projekten tätig wird, sind in die Berechnung der zuwendungsfähigen Ausgaben nicht einzubeziehen.

Der Kulturraum hat sicherzustellen, dass ausschließlich durch das Projekt verursachte Personalausgaben gefördert werden.

Der Kulturraum akzeptierte kritiklos einfache und unvollständige Verwendungsnachweise. Oftmals fehlten die Sachberichte oder sie waren mangelhaft. Obwohl zahlreiche Zuwendungsempfänger ihrer Mitteilungspflicht nicht nachkamen, wurden Fördermittel nicht zurückgefordert. Die Prüfungsprotokolle des Kulturraums entsprachen nicht immer den Anforderungen des Zuwendungsrechts.

Künftig ist auf die Ordnungsmäßigkeit und Vollständigkeit der Verwendungsnachweise zu achten. Bei Verletzung der Mitteilungspflichten sind die Unwirksamkeit, die Rücknahme oder der Widerruf des Zuwendungsbescheides zu prüfen. Über die Prüfung der Verwendungsnachweise ist ein den Anforderungen des Zuwendungsrechts genügender Prüfungsvermerk anzufertigen.

2.3 Institutionelle Förderung

Der Kulturraum förderte in der Sparte Museen eine GmbH, die wirtschafts- und tourismusfördernde Ziele verfolgt, mit jährlich über 100 T€ institutionell. Dies widerspricht den Intentionen des Sächsischen Kulturraumgesetzes.

Der SRH hat den Kulturraum aufgefordert, die Förderwürdigkeit der Gesellschaft anhand der regionalen Förderschwerpunkte des Kulturraums zu prüfen. Gegebenenfalls ist diese Einrichtung nicht mehr zu unterstützen.

Ein anderes Museum wurde jährlich mit einem Festbetrag von 210 T€ gefördert. Überschüsse vergangener Haushaltsjahre blieben unberücksichtigt.

Der SRH empfahl, die Zuwendungen an das Museum künftig im Wege der Anteilfinanzierung zu bewilligen und die Abschlüsse vergangener Haushaltsjahre in die Beurteilung des Mittelbedarfs für das Folgejahr einzubeziehen.

Ein ebenfalls mit festen Beträgen (34 bzw. 45 T€) geförderter Kunstverein finanzierte jährlich mit über 1 T€ „Veranstaltungen zur Gemeinschaftspflege“: - z. B. Busfahrten, Zoo- und Museumsbesuche sowie Gaststättenbesuche - anteilig aus Kulturraummitteln.

Derartige Veranstaltungen entsprechen nicht den Förderzwecken des Kulturraumgesetzes.

Die Zuwendungen an den Kunstverein sollten künftig reduziert und ggf. im Wege der Anteilfinanzierung ausgereicht werden.

Der Kulturraum förderte Einrichtungen, die überwiegend Tanzveranstaltungen, Parkfeste, Faschingsbälle usw. durchführten. Die regionale Bedeutung i. S. d. Sächsischen Kulturraumgesetzes ist bei diesen Veranstaltungen nicht gegeben. Der Kulturraum selbst hat sie in seiner Förderrichtlinie grundsätzlich von der Förderung ausgeschlossen.

Der SRH empfiehlt, die Richtlinie hinsichtlich der Förder- und Ausschlusskriterien zu präzisieren.

2.4 Projektförderung

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

Die Gesamtausgaben für das Projekt „Schumann-Fest 2006“ lagen um rd. 17 T€ unter dem geplanten Betrag von 103 T€. Zudem wurden Ausgaben von rd. 10 T€ abgerechnet, die zur Erfüllung deswendungszwecks nicht notwendig waren. Der mit 10,4 T€ geplante Sitzgemeindeanteil wurde nicht gezahlt.

Für das mit 16,5 T€ geförderte Projekt „7. Komponistenwerkstatt 2006“ hat der Zuwendungsempfänger einen Teil der Fördermittel nicht für den im Zuwendungsbescheid festgelegten Sachzweck ausgegeben.

Bei dem von einem hessischen Förderverein organisierten „5. Internationalen Robert-Schumann-Chorwettbewerb 2006“ wurden die Bewilligungsaufgaben nicht erfüllt. Der Verein hat die in Höhe von 40 T€ ausgereichten Fördermittel teilweise unwirtschaftlich und nicht im Bewilligungszeitraum eingesetzt. Der Kulturraum billigte den z. T. fehlerhaften und un schlüssigen Verwendungsnachweis.

Trotz lückenhafter Antragsunterlagen, nicht bestätigter Sitzgemeindebeteiligung, dürftiger Projektbeschreibungen und Sachberichte, Unstimmigkeiten und Nichtzuordenbarkeit verschiedener Ausgabepositionen förderte der Kulturraum das Projekt „Mondstaubtheater“ in den Hj. 2005 und 2006 mit jeweils rd. 20 T€. Eine Beurteilung der Förderwürdigkeit war weder anhand der Antragsunterlagen noch nach den Verwendungsnachweisen möglich.

Der SRH hat den Kulturraum aufgefordert, die Verwendungsnachweise der genannten Projekte erneut zu prüfen und ggf. Rückforderungen geltend zu machen. Künftig ist bereits bei Antragsprüfung darauf zu achten, dass nur dem Projekt direkt zuordenbare Ausgaben gefördert werden.

3 Stellungnahme des Kulturraums Zwickauer Raum

Der Kulturraum hebt hervor, dass bereits bei der Antragsprüfung auf die Kontrolle der Einhaltung des in seiner Förderrichtlinie konkret definierten Sitzgemeindeanteils ein Hauptaugenmerk gelegt wurde. Nur in Ausnahmefällen habe es Abweichungen gegeben.

Der vom SRH kritisierten Projektförderung von Personalausgaben für fest angestellte Mitarbeiter widerspricht der Kulturraum. Von einer institutionellen Förderung werde bewusst abgesehen, da der Verein ausschließlich im Rahmen der im zweijährigen Rhythmus stattfindenden Projekte des ehemaligen Landkreises Chemnitzer Land gefördert werde.

Auf die vom SRH monierte institutionelle Förderung der GmbH mit jährlich 100 T€ hatte der Kulturraum keinen Einfluss, da es sich hier um eine direkte zweckgebundene Zuwendung des SMWK gehandelt habe.

In der Sparte Darstellende Kunst unterstütze der Kulturraum Theater und Konzerthäuser, die durch ein anspruchsvolles kulturelles Programmangebot eine herausragende regionale Bedeutung besitzen. Die Gesamtheit des Programmangebotes und die Anbindung regionaler Vereinstätigkeit stünden im Focus dieser Förderung. Zudem sei hier bezweckt, den aus Einzelveranstaltungen erzielten Überschuss für die Deckung von Defiziten anderer Veranstaltungen einzusetzen, die bereits bei der Planung als defizitär aber kulturpolitisch notwendig einzuordnen sind.

Zu den unter Pkt. 2.4 aufgeführten Projekten könne keine abschließende Stellungnahme abgegeben werden, da diese erneut geprüft würden. Weiter erklärte der Kulturraum, dass künftig nur die Maßnahmen gefördert würden, deren Durchführung finanziell gesichert sei. Das Antragsverfahren für das Hj. 2009 sei bereits geändert worden.

4 Schlussbemerkung

Der SRH sieht einen Hauptgrund für die Mängel bei Ausreichung und Kontrolle der Kulturraumfördermittel in der personellen Unterbesetzung des Kulturraumsekretariates mit 1,5 VK. Im Zuge der Novellierung des Kulturraumgesetzes zum 01.01.2009 wurde mit Gründung des Kulturraumes Vogtland-Zwickau die Stellenbesetzung des Kultursekretariates bereits geringfügig aufgestockt.

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

1 Prüfungsgegenstand

Die allgemeine Kunst- und Kulturförderung des SMWK ist neben der Finanzierung der Kulturräume eine wichtige Voraussetzung für eine vielseitige Kulturentwicklung im Freistaat Sachsen. Im Jahr 2005 wurden die Zuständigkeiten in diesem Bereich neu geordnet und Förderkompetenzen auf die Kulturstiftung des Freistaates Sachsen übertragen. Die beim SMWK verbliebenen Aufgaben sind in der Richtlinie des SMWK zur Förderung der Kunst und Kultur im Freistaat Sachsen (FördRL K/K) geregelt.

Der SRH hat die Organisation der staatlichen Förderung, das Vorliegen von Förderkonzeptionen und Zielvorgaben inkl. deren Abrechnung sowie das Zuwendungsverfahren geprüft.

2 Prüfungsergebnisse und Folgerungen

2.1 Förderkonzeption und Fördermittelcontrolling

Aus dem Sammeltitel 1205/686 56 wird der Hauptteil der Fördermaßnahmen im Umfang von rd. 5 Mio. € finanziert. Eine Konzeption für die Förderung der allgemeinen Kunst und Kultur liegt nicht vor. Das SMWK ist der Auffassung, dass sich diese aus der FördRL K/K und der Förderrichtlinie der Kulturstiftung des Freistaates Sachsen ergibt. Ein Fördermittelcontrolling wird nicht durchgeführt. Das SMWK teilte mit, dass ein Controlling im weiteren Sinne beispielsweise durch Landtagsanfragen oder anlassbezogene Nachfragen der Amtsspitze des SMWK gegeben ist.

Nach Anlage 8 zur VwV zu § 44 SÄHO setzen die Veranschlagung und die wirtschaftliche Verwendung von Zuwendungen das Vorhandensein einer programmspezifischen Förderkonzeption mit jeweils messbaren Zielgrößen voraus. Die mit der Förderung verfolgten Zielsetzungen müssen so klar und umfassend formuliert werden, dass der Grad der Zielerreichung zu einem festgelegten Zeitpunkt gemessen und bewertet werden kann. Auf der Grundlage der Förderkonzeption und der Ergebnisse des Zuwendungsverfahrens ist eine Förderbilanz als Soll-Ist-Vergleich zu erstellen.

Die mit der Förderung der allgemeinen Kunst und Kultur verfolgten konkreten und abrechenbaren Ziele sind in einer Förderkonzeption festzuhalten. Darüber hinaus sollte das SMWK ein Fördermittelcontrolling entwickeln, das neben der ressortinternen Steuerung eine Erfolgskontrolle ermöglicht.

2.2 Abgrenzung der Förderzuständigkeiten

Die Zuständigkeiten des SMWK und der Kulturstiftung des Freistaates Sachsen sind in den beiden Förderrichtlinien nicht eindeutig geregelt. Dies führt in der Praxis zu Abgrenzungsschwierigkeiten. Der SRH hatte bereits im Rahmen der Anhörung nach

§ 103 SäHO zu der im Jahr 2005 erlassenen FördRL K/K eine präzise Festlegung der beim SMWK verbliebenen Zuständigkeit und Förderbereiche gefordert.

Das SMWK hat seine FördRL K/K zu überarbeiten.

2.3 Auswahlkriterien von Fördermaßnahmen

Die in der FördRL K/K genannten Auswahlkriterien für die institutionelle Förderung sind zu allgemein. Die Verwendung von unbestimmten Rechtsbegriffen (z. B. die besondere Bedeutsamkeit für die Kunst und Kultur des Freistaates) ist für den Nachweis, dass ein erhebliches Landesinteresse für die Erst- und Folgebewilligung institutionell geförderter Einrichtungen besteht, zu unkonkret.

Die Auswahl der institutionell geförderten Einrichtungen und Verbände sollte turnusmäßig überprüft werden. Der SRH hat Vorschläge unterbreitet, wie mithilfe von Leistungskriterien Einfluss auf eine effiziente institutionelle Förderung genommen werden kann.

Auch für Projektförderungen fehlen eindeutige Festlegungen.

Für eine bessere Transparenz der beim SMWK verbliebenen Projektförderung sollten nachvollziehbare Kriterien festgelegt werden.

2.4 Vereinfachung von Verwaltungsverfahren

Zur Freigabe der Haushaltsansätze reicht das SMWK die Wirtschaftspläne institutionell geförderter Einrichtungen und Verbände beim SMF ein. Diesem ist es aufgrund des umfangreichen Materials offensichtlich nicht möglich, jeden vorgelegten Wirtschaftsplan zu prüfen, da es mehrfach auf die Genehmigung verzichtete. Wegen der vielfach verspäteten Bestätigung des SMF muss das SMWK Abschlagsbescheide an die betreffenden Zuwendungsempfänger erstellen. Dies ist aufwendig. Die Bereitstellung von Haushaltsmitteln für die Sächsische Landesstelle für Museumswesen (Landesstelle) erfolgt mittels mehrerer, im Haushaltsjahr erteilter Bewirtschaftungsbefugnisse. Auch damit ist beim SMWK zusätzlicher Aufwand verbunden. Gleiches gilt für die Landesstelle, für die das Verfahren zudem nicht transparent ist.

Das SMWK sollte gemeinsam mit dem SMF wegen der Freigabe der Haushaltsansätze bei institutioneller Förderung und mit der Landesstelle wegen der Erteilung von Bewirtschaftungsbefugnissen Lösungen für ein vereinfachtes Verwaltungsverfahren im Rahmen der haushaltsrechtlichen Vorschriften finden.

Mittels Datenbanken kann der Einsatz und die Verwendung der Fördermittel kontrolliert und gesteuert werden. Das SMWK schöpft im Zuwendungsverfahren das Potenzial der Ressortdatenbank FMV und der Landeseinheitlichen Fördermitteldatenbank (FÖMISAX) nicht aus. Die technischen Möglichkeiten richten sich nicht nach dem tatsächlichen Informationsbedarf der Bewilligungsstellen oder machen wegen fehlender Zugriffsrechte zusätzliche Ermittlungen auf herkömmliche Art notwendig. Datenbanken sollen eine laufende Analyse der Förderpraxis ermöglichen und Hilfestellung bei der Vermeidung rechtswidriger Förderung bieten.

Die Recherchemöglichkeiten in den Datenbanken sind am Informationsbedarf der Bewilligungsstellen auszurichten und ggf. anzupassen, entsprechende Zugriffsrechte sind zu gewährleisten.

2.5 Ergebnisse der Prüfung von Zuwendungsverfahren

Für das Hj. 2006 und die nachfolgenden Jahre erfolgte im SMWK keine vollständige Prüfung der institutionellen Förderung. Die Ergebnisse der Stichprobe verdeutlichen, dass das Ministerium die Antragsprüfung, die Überwachung des Auszahlungsverfahrens und die Prüfung der Verwendungsnachweise verbessern muss.

Der SRH hat Vorschläge für eine effizientere Bearbeitung unterbreitet. Diese betreffen beispielsweise die Erhöhung der Aussagekraft von Auszahlungsanträgen. So ließe sich durch die Abfrage sämtlicher zur Beurteilung des Mittelbedarfs relevanten Daten im Auszahlungsantrag eine Vereinfachung im Prüfverfahren zum Verwendungsnachweis erreichen.

Das SMWK hat das Zuwendungsverfahren auf dieser Basis zu verbessern.

3 Stellungnahmen der Ministerien

Das SMWK sieht es nicht als seine Aufgabe an, über die Setzung von Rahmen in den Förderrichtlinien die zu fördernde Kunst und Kultur näher zu konkretisieren. Es verweist insoweit auf die verfassungsrechtliche Freiheit der Kunst. Darüber hinaus würden derzeit kulturpolitische Leitlinien erarbeitet, die einen entsprechenden Rahmen vorgeben sollen.

Auch hinsichtlich der Abgrenzung der Förderzuständigkeiten vertritt das Ministerium die Auffassung, dass die Förderrichtlinie nur den allgemeinen Rahmen abstecken könne und solle. Abgrenzungsschwierigkeiten habe es in den letzten Jahren nicht gegeben. Regelungsbedarf bestehe somit nicht.

Eine Überprüfung der Auswahl der institutionell geförderten Einrichtungen und Verbände erfolge im Rahmen eines Evaluationsprojektes seit Juni 2009. Das SMWK werde die Einrichtungen bitten, ihre Ziele zu definieren sowie Aussagen darüber zu treffen, anhand welcher Kriterien der Erfolg in Richtung der Zielerreichung gemessen werden könne. In periodischen Abständen solle die Erreichung der im Landesinteresse liegenden Ziele mit den Einrichtungen diskutiert werden. Des Weiteren werde derzeit geprüft, ob eine Konkretisierung der Auswahlkriterien für die Projektförderung erforderlich sei.

SMWK und SMF haben die Erarbeitung von Lösungen zur Vereinfachung des Verwaltungsverfahrens hinsichtlich der Freigabe von Haushaltsansätzen zugesagt. Das Ergebnis solle sich in der neuen Haushaltsgesetzgebung niederschlagen.

Laut SMWK würden die derzeitigen Fördermitteldatenbanken nicht die Anforderungen an ein unterstützendes Arbeitsmittel erfüllen. Dem Ministerium stünden aufgrund des Personalreduktionskonzepts der Staatsregierung keine Kapazitäten zur Verfügung, bessere Arbeitsmittel zu entwickeln.

Das SMWK sicherte zu, das Zuwendungsverfahren entsprechend den Hinweisen des SRH zu verbessern.

4 Schlussbemerkung

Der SRH bleibt bei seiner Auffassung, dass auch im Bereich der allgemeinen Kunst- und Kulturförderung die verfolgten Ziele klar und umfassend festzulegen sind, damit der Erfolg der staatlichen Förderung gemessen und die Wirkung der Zuwendungen im Rahmen der förderpolitischen Zielsetzungen überprüft werden können. Das Evaluationsprojekt kann hierzu einen Beitrag leisten. Der SRH sieht den Ergebnissen mit Interesse entgegen.

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

**Querschnittsprüfung
Durchführung von Kleinen Baumaßnahmen im staatlichen Hochbau**

31

Die Information des Landtags über realisierte KBM sollte verbessert werden.

Einzelne Maßnahmen wurden zu Unrecht in Verfahren der KBM realisiert.

1 Prüfungsgegenstand

Der SRH hat in einer Querschnittsprüfung die Durchführung von Kleinen Baumaßnahmen (KBM) durch den SIB geprüft. Kleine Baumaßnahmen sind gem. RLBau, Abschnitt D Neu-, Um- und Erweiterungsbauten mit Gesamtbaukosten bis 1 Mio. €. Mit diesen werden neue Anlagen geschaffen, bestehende Liegenschaften in ihrer baulichen Substanz wesentlich verändert oder sie dienen der erstmaligen Herrichtung einer Liegenschaft infolge neuer Zweckbestimmung.

Ziel der Querschnittsprüfung war es festzustellen, ob die Durchführung genehmigter Baumaßnahmen im Rahmen einer KBM notwendig, sinnvoll und wirtschaftlich war. Zugleich wurden die Einhaltung des Verfahrens nach RLBau Sachsen, die Vergabe der Bauleistungen, der Einsatz von Architekten und Ingenieuren, die Kostenentwicklung und die Baudurchführung geprüft.

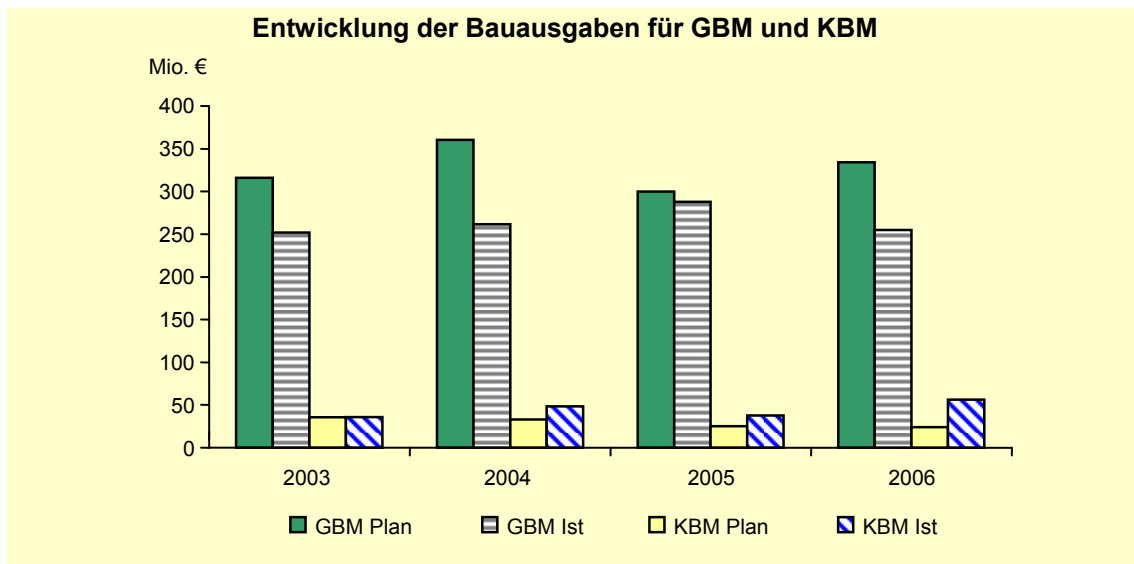
Örtliche Erhebungen zu den ausgewählten 26 Maßnahmen wurden in allen Niederlassungen des SIB durchgeführt.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Einhaltung der Haushaltsplanung

Die Haushaltsmittel für KBM werden im Epl. 14 in der Gr. 711 als Gesamtansatz in den Kapiteln veranschlagt. Im Zeitraum 2003 bis 2006 wurden statt der geplanten rd. 118 Mio. € rd. 178 Mio. € für KBM verausgabt.

Die Haushaltsansätze für KBM waren im geprüften Zeitraum rückläufig. Dementgegen stiegen die Ausgaben stetig an, im Hj. 2006 sogar auf mehr als das Doppelte.



Kleine Baumaßnahmen werden im Gegensatz zu den Großen Baumaßnahmen (GBM) im Haushaltsplan nicht einzeln eingestellt. Die einzelnen KBM werden jedoch in den Bauprogrammen mit Bezeichnung, Gesamtbaukosten und Jahresscheiben aufgeführt. Die gebündelten Ausgaben werden als Gesamtansatz in den Kapiteln und Titelgruppen veranschlagt.

Im Laufe des Haushaltsjahres können dem Haushaltsansatz im Rahmen der Deckungsfähigkeit zusätzliche Mittel zugeführt werden.

Im Hj. 2006 wurden die Minderausgaben für GBM durch Mehrausgaben für KBM im Rahmen der Deckungsfähigkeit kompensiert. Überplanmäßige Ausgaben gem. § 37 SÄHO waren nicht zu beantragen. Damit entfiel auch die halbjährliche Vorlagepflicht gegenüber dem Landtag.

Die veranschlagten Haushaltsmittel für KBM wurden im geprüften Zeitraum um rd. 60 Mio. € überschritten, ohne dass der Landtag nach geltender Vorschriftenlage darüber in Kenntnis gesetzt werden musste.

2.2 Aufstellung der Bauprogramme für die Haushaltspläne

Ein Abgleich der vom SIB ausgeführten Objekte mit denen aus den Haushaltsplänen ergab, dass nur 74 der in den Bauprogrammen dargestellten 191 KBM tatsächlich zur Ausführung kamen. Dies entspricht einem Anteil von 38,7 %. Weder in den maßgeblichen noch in früheren Haushaltsplänen waren 326 (81,5 %) der 400 durchgeführten KBM enthalten.

Die Zentrale des SIB entschied in Abstimmung mit dem SMF und dem zuständigen Staatsministerium über die Durchführung der zusätzlichen KBM nach Abschnitt D Nr. 5 RLBau Sachsen. Der Landtag erhielt keine Kenntnis darüber.

Nach Aktenlage wurde der Landtag bei den KBM nicht informiert, dass das von ihm beschlossene Bauprogramm tatsächlich nur zu einem sehr geringen Prozentsatz realisiert wurde.

Im Ergebnis weiß der Landtag trotz Einzelbenennung nicht, ob die angekündigten Maßnahmen tatsächlich realisiert wurden. Insoweit erweckt das Verfahren den Eindruck zu informieren, was es tatsächlich aber nur eingeschränkt tut.

Zu überlegen wäre deshalb, ob das Verfahren geändert werden soll. Dabei käme in Betracht, überhaupt nur ein Finanzvolumen für KBM zu beschließen oder am Einzelbenennungsverfahren festzuhalten. Dann sollte aber gewährleistet sein, dass der Landtag spätestens mit der Haushaltsrechnung über die tatsächlich realisierten Maßnahmen unterrichtet wird.

Das SMF hat mitgeteilt, dass die KBM künftig nur noch pauschal veranschlagt werden sollen, um eine Scheintransparenz zu vermeiden.

2.3 Mittelzuweisung

In der Regel erfolgte durch die Zentrale des SIB nicht nur eine Mittelzuweisung je KBM. Zur Mittelbewirtschaftung lagen teilweise bis zu sechs Vorgänge vor. Dabei waren auch Rücknahmen von Mitteln am Jahresende und geringfügige Zuweisungen von z. B. 2.200 € festzustellen.

Diese Verfahrensweise ist unwirtschaftlich. Der festgestellte Ablauf entspricht nicht der nach der RLBau vorgegebenen eigenverantwortlichen Bearbeitung von KBM durch die Niederlassungen. Es wird ein überhöhter Verwaltungsaufwand betrieben, um die im Zuge der Baudurchführung benötigten Haushaltsmittel bereitzustellen. Zudem wird in der Zentrale Personal vorgehalten, um diese Anträge und Zuweisungen bearbeiten zu können.

Das SMF hielt demgegenüber, dass der SIB-Zentrale die Steuerungsmöglichkeiten erhalten bleiben müssen. Eine sinnvolle Optimierungsmöglichkeit beim Liquiditätsmanagement werde nicht gesehen.

Das Liquiditätsmanagement ist zu aufwendig.

2.4 Kostenentwicklung

Die mit der Ausgabenanmeldung genehmigten Ausgaben für die geprüften 26 KBM wurden um 2,6229 Mio. € (12,3 %) überschritten.

In keinem Fall wurden die mit der Ausgabenanmeldung beantragten Kosten eingehalten. Nach der Kostenfeststellung gab es bei 8 KBM Einsparungen und bei 18 KBM Mehrkosten, die z. T. erheblich waren. Der vorgegebene Richtwert bis 1 Mio. € wurde bei 11 KBM überschritten.

Nicht alle Kostenermittlungen waren belastbar. Teilweise wurden erkennbar erforderliche Bauleistungen weggelassen, um den Kostenrahmen einzuhalten.

2.5 Splitten von Baumaßnahmen

Bei 20 der geprüften KBM (77 %) wurde vorab in der Liegenschaft im Bauunterhalt bzw. mit KBM saniert und umgebaut. Bei einem Teil der KBM sind angabegemäß noch Baumaßnahmen durchzuführen. Statt einer KBM wurden ohne Gesamtkonzept mehrere KBM und Bauunterhalt durchgeführt. Dies war z. B. bei den Maßnahmen Sanierung verschiedener Hallen der TU Chemnitz, des Verbindungsbüros in Brüssel, einer Halle

der Justizvollzugsanstalt Bautzen, dem Verkehrsmuseum Dresden, der Villa Merz und der Straßenmeisterei Oschatz der Fall.

Dies führte teilweise zu Mehrkosten und Doppelausgaben, weil der SIB z. B. bei der vorangegangenen Fassadeninstandsetzung aus dem Bauunterhalt einen Anstrich verwendete, der dem Denkmalschutz nicht entsprach. Er musste erneuert und nochmals bezahlt werden.

Große Baumaßnahmen wurden unzulässigerweise gesplittet. Es wurde gegen die RLBau verstoßen. Vermeidbare Mehrkosten sind entstanden.

**Einzelplan 15:
Allgemeine Finanzverwaltung**

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

32

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

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

Einnahmesteigerungen sind möglich und Ausgabenkürzungen realisierbar.

1 Prüfungsgegenstand

Der Fürst-Pückler-Park gehört zu den größten und bedeutendsten Landschaftsparks in Europa. Er ist Welterbestätte der UNESCO und liegt teils auf bundesdeutschem Territorium, ein Großteil seiner Fläche befindet sich in der Republik Polen. Um auf deutschem Gebiet Pflege und Erhalt des Welterbes sicherzustellen, errichtete das SMF 1993 eine unselbstständige Stiftung des öffentlichen Rechts - „Fürst-Pückler-Park Bad Muskau“. Die Stiftung wird überwiegend aus Landes- und Bundeszuschüssen finanziert. Darüber hinaus versucht die Stiftung über zahlreiche Veranstaltungen benötigte Mittel selbst zu erwirtschaften. Der SRH hat über einen längeren Zeitraum hinweg die Entwicklung der Haushalts- und Wirtschaftsführung der Stiftung geprüft. Im Focus des Prüfinteresses lag die betriebswirtschaftliche Orientierung der Verwaltung und die Nutzung des weitläufigen Parkgeländes und deren Verbindung mit der Aufgabe zur Erhaltung und Bewahrung einer Weltkulturerbestätte.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Aufgaben der Stiftung

Die Aufgaben der Stiftung werden in der Satzung vom 10.05.1993 nur unzureichend beschrieben. Ein detailliertes Konzept, das die Aufgabenschwerpunkte der Stiftung umfassend darstellt und konkretisiert, existiert gegenwärtig nicht.

Die Aufgabenbeschreibung ist für die Stiftung eine der elementaren Grundlagen ihrer Tätigkeit. Ohne genaue Aufgabenfixierung ist weder aktuell noch in die Zukunft gerichtetes koordiniertes Agieren möglich.

Satzungsmäßige Aufgabe und Zweck der Stiftung sind die Wiederherstellung des gesamtstaatlich-kulturhistorischen Ensembles des Fürst-Pückler-Parks nach historischem Vorbild. Durch die Aufnahme des Fürst-Pückler-Parks in die Welterbeliste der UNESCO hat sich ein weiterer künftiger Aufgabenschwerpunkt für die Stiftung ergeben. Neben

der „laufenden“ Parkverwaltung wird eine umfangreiche Berichterstattung an die UNESCO über die Welterbestätte (Monitoring) erfolgen müssen.

Mit der Aufnahme des Parks in die Welterbeliste hat die Stiftung sicherzustellen, dass die mit dem Welterbe verbundenen Pflichten gegenüber der UNESCO erfüllt werden.

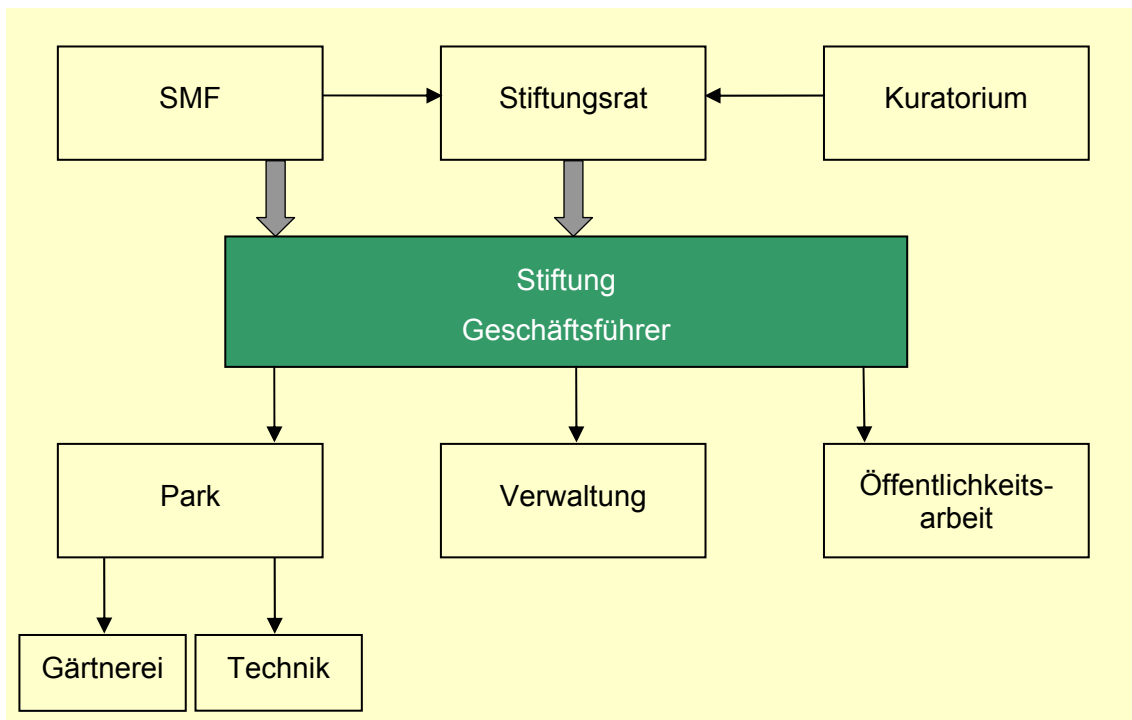
Ein Gesamtkonzept zur Nutzung des Parks und der Gebäude liegt seit Bestehen der Stiftung nicht vor. Es gibt lediglich grob skizzierte Nutzungsüberlegungen der Stiftung für ausgewählte Gebäude des Schlossparks. Eine aktuelle Konzeption, welche detaillierte Nutzungsvorstellungen für den vorhandenen Gebäudebestand im Schlosspark darstellt, existiert bisher nicht. Die restlichen Parkteile wie Bade- und Bergpark verfügen ebenfalls über einen nicht unerheblichen Gebäudebestand. Auch für diesen Bereich des Parks liegen bisher erste, vage Nutzungsvorstellungen der Stiftung vor, nach denen insbesondere der Badepark zur Nutzung für kurrelevante Zwecke in Betracht kommt.

Die Planung und Durchführung von Baumaßnahmen kann aufgrund der fehlenden Gesamtnutzungskonzeption für den Park nur ungenügend vorbereitet werden. Finanzielle Nachteile für den Freistaat Sachsen durch verlorenen Bauaufwand sind geradezu vorgeplant.

Welche Probleme das Fehlen von Nutzungskonzeptionen hervorruft, zeigt das im November 2000 gekaufte Grundstück Dominium. Genutzt werden sollte das Dominium im Rahmen der Wiederbelebung der Muskauer Schule. Auf Nachfrage erklärte die Stiftung, dass eine Nutzung des denkmalgeschützten Gebäudes derzeit nicht absehbar sei. Der als Nutzung vorgesehene, praktische Ausbildungsteil der Muskauer Schule finde an einem anderen Standort statt.

Nach § 63 SÄHO sollen Vermögensgegenstände nur erworben werden, wenn sie zur Erfüllung der Aufgaben des Staates in absehbarer Zeit erforderlich sind. Vor einem Erwerb von Grundstücken sind gesicherte Nutzungsvorstellungen anzustellen. Die Vorstellungen zur Nutzung des Gebäudes für Zwecke der Muskauer Schule waren zum Zeitpunkt des Kaufes zu unkonkret und letztlich nicht zutreffend.

2.2 Organisation



Der Stiftungsrat hat es bisher versäumt, die Aufgaben und Befugnisse des Geschäftsführers festzulegen.

Die Aufgaben und Befugnisse des Geschäftsführers der Stiftung sind nach § 7 Abs. 2 der Stiftungssatzung in einer Geschäftsordnung zu regeln. Die vorliegende vorläufige Geschäftsordnung ist lückenhaft.

2.3 Rechtsform

Die Stiftung „Fürst-Pückler-Park Bad Muskau“ ist lt. Satzungsformulierung eine unselbstständige Einrichtung im Geschäftsbereich des SMF. Die bereits bei der Errichtung der Stiftung 1993 erklärte Absicht des SMF, die Stiftung in eine rechtsfähige Einrichtung zu überführen, ist bis heute nicht umgesetzt, da es nicht gelungen ist, den Bund als Mitstifter zu gewinnen.

Unselbstständige Stiftungen wie die Fürst-Pückler-Stiftung sind Teil des Staates, d. h. Behörden mit den entsprechenden Strukturen. Sie können nicht Träger von Rechten und Pflichten sein und werden durch die sie verwaltende juristische Person vertreten. Für die Fürst-Pückler-Stiftung gelten daher sämtliche haushaltsrechtlichen und sonstigen Vorschriften des Freistaates, die für sächsische Behörden gelten. Finanzielle und sonstige Risiken aus der Tätigkeit unselbstständiger Stiftungen trägt der Hoheitsträger. Haushaltsrechtlich wird die Stiftung tatsächlich wie ein sog. Staatsbetrieb behandelt, der aufgrund seiner betriebs- und erwerbswirtschaftlichen Ausrichtung besonderen Haushaltsvorschriften unterliegt (§ 26 Abs. 1 Satz 1 SäHO). Eine Anwendung der besonderen Regelungen für sog. 26er Betriebe auf die Stiftung ist nach geltender Rechtslage aufgrund der vorrangig gemeinwirtschaftlichen Ausrichtung der Stiftung nicht möglich.

Der geschäftliche Alltag der Stiftung pendelt zwischen weitgehender Gestaltungsfreiheit und strenger Regularientreue. Dies wird insbesondere bei Kontakt zu vorgesetzten und weisungsberechtigten Stellen spürbar (lange Bearbeitungszeiten, umfangreiches Berichtswesen, langwierige Entscheidungsprozesse etc.). Der Status der Unselbstständigkeit erweist sich für die Zukunft der Stiftung als kontraproduktiv. Einerseits gelten strenge staatliche Regeln, andererseits soll die Stiftung wirtschaftliche Freiräume schaffen und nutzen.

Nur wenn der Stiftung eine eigene Rechtspersönlichkeit zugestanden wird, kann sie vorhandenes Entwicklungspotenzial optimal nutzen.¹ Der Status der Rechtsfähigkeit gewährt der Stiftung Autonomie, insbesondere eigene Organisationsgewalt, garantiert die notwendige Binnen- und nach außen wirkende Handlungsfreiheit.

2.4 Stiftungsvermögen

Nach der Stiftungssatzung soll der Freistaat „den Schlosspark Muskau mit allen Gebäuden in seinen historischen Grenzen westlich der Neiße in die Stiftung einbringen“ (§ 2 Stiftungssatzung - Stiftungsvermögen). Der zum Fürst-Pückler-Park gehörende Bade- und Bergpark ist nicht ausdrücklich erwähnt, ebenso fehlt ein zeitlicher Bezug zu den historischen Grenzen. Eine genaue Übersicht, welche Grundstücke zum historischen Parkensemble gehören, konnte von der Verwaltung nicht vorgelegt werden.

Es ist bis heute nicht geklärt, welche Grundstücke der Freistaat als Stiftungsvermögen in die Stiftung einzubringen hat.

Die Stiftung hat eine Auflistung von über 100 Grundstücken mit einer Fläche von rd. 35 ha erstellt, die überwiegend an den Fürst-Pückler-Park angrenzen und deren Erwerb bei Vorliegen bestimmter Umstände wünschenswert sei. Damit soll eine Forderung der UNESCO umgesetzt werden, die die Schaffung ausreichender Pufferzonen um den Park fordert, um mögliche Beeinträchtigungen - beispielsweise durch Bebauung der unmittelbaren Parkränder - zu verhindern.

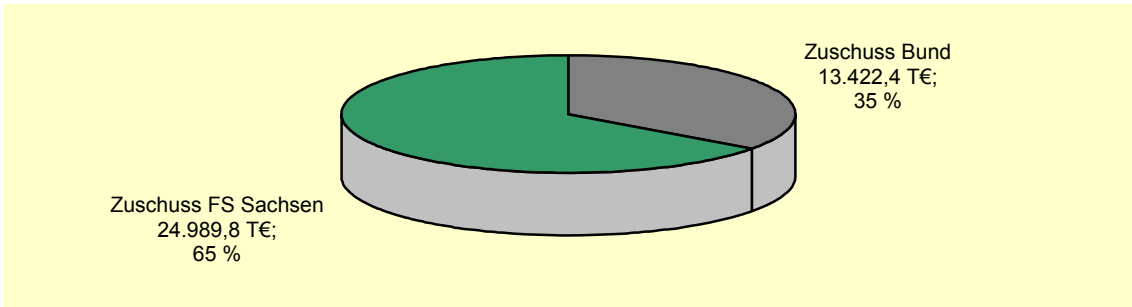
Der SRH sieht keine Notwendigkeit, sämtliche Flurstücke der Prioritätenliste zu erwerben.

2.5 Finanzierung

Die Stiftung hat bis einschließlich 2004 insgesamt rd. 8,7 Mio. € eigene Einnahmen erwirtschaftet. Diese setzten sich im Wesentlichen aus Einnahmen der Vermietung von Wohnungen, der Durchführung von Veranstaltungen und Geldern der Deutschen Bundesstiftung Umwelt und der Bundesanstalt für Arbeit zusammen.

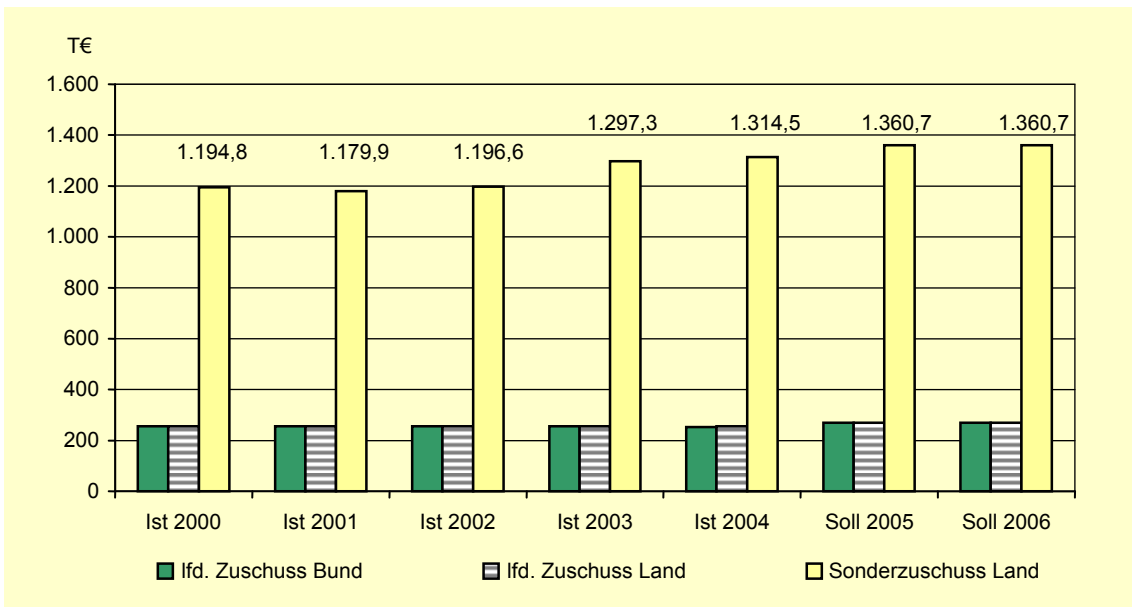
Neben eigenen Einnahmen finanziert sich die Stiftung überwiegend aus Bundes- und Landeszuschüssen. Von 1993 bis 2004 wurden zugunsten der Stiftung Bundes- und Landeszuschüsse in Höhe von rd. 38,4 Mio. € ausgereicht. Davon entfallen 25 Mio. € auf Landes- und 13,4 Mio. € auf Bundeszuschüsse. Die Deckung des Finanzierungsdefizits für laufende Ausgaben und Investitionen erfolgte demnach bis einschließlich 2004 zu zwei Dritteln aus Landeszuschüssen:

¹ Bei einer Überführung in eine selbstständige Rechtspersönlichkeit ist den haushaltsrechtlichen Gegebenheiten Rechnung zu tragen. Solange staatliche Zuschüsse gewährt werden, ist dem SRH ein Prüfrecht in der Stiftungssatzung einzuräumen.



Die Stiftung erhält jährlich rd. 0,5 Mio. € an Landes- und Bundeszuschüssen zur Finanzierung laufender Zwecke. Dieser Zuschuss reicht nicht aus, um die laufenden Ausgaben zu decken. Zur Ausfinanzierung des Wirtschaftsplanes deckt der Freistaat den Fehlbedarf von momentan rd. 1,4 Mio. € pro Jahr durch einen Sonderzuschuss.

Der Sonderzuschuss ist im Laufe der Jahre nahezu kontinuierlich gestiegen:



Zur Reduzierung des Sonderzuschusses sind weiterhin Gespräche mit dem Bund nötig. Die Verhandlungen mit dem Bund sollten darauf gerichtet sein, den Zeitpunkt einer möglichen Umverteilung von Haushaltsmitteln zu konkretisieren. Einen in der Errichtungssatzung von 1993 festgeschriebenen hälftigen Finanzierungsbeitrag des Bundes sieht der SRH aufgrund der politischen Relevanz der Stiftung für die deutsch-polnischen Beziehungen als durchaus angemessen an. Die permanent steigenden Sonderzuschüsse belasten den sächsischen Staatshaushalt zusätzlich. Der SRH hat Möglichkeiten für eine konsequente Nutzung aller sich bietender Einnahmequellen aufgezeigt und auf Einsparpotenziale (s. u. a. Pkt. 2.6 ff.) hingewiesen.

2.6 Erhebung von Eintrittsgeld

Nach Angaben der Stiftung müssten sich die jährlichen Besucherzahlen des Parks von rd. 200.000 auf langfristig bis zu 400.000 Besucher steigern lassen. Eintrittsgeld für den Parkbesuch wird gegenwärtig nicht erhoben. Die Leitung der Stiftung vertritt die Auffassung, dass eine Erhebung von Eintrittsgeldern für den Parkbesuch nicht gewollt ist. Vorrangiges Ziel der Stiftung sei es, die Besucher in die Ausstellungen und Parkgeschäfte zu führen und sie dort zu Ausgaben zu animieren.

Auf Erhebung von angemessenen Eintrittsgeldern kann angesichts der finanziellen Situation der Stiftung nicht verzichtet werden. Setzt man vergleichsweise die freiwilligen Eintrittspreise im Park Schloss Sanssouci und Charlottenburg von 2 € an, errechnet sich bei einer jährlichen Besucherzahl von 200.000 ein Einnahmenvolumen von über 400.000 €.

2.7 Marketing

Ein detailliertes und umsetzbares Marketingkonzept existiert bisher nicht, obwohl die Stiftung seit April 2003 einen Mitarbeiter für den Bereich Marketing beschäftigt. Nach Darstellung der Stiftung waren die Schwerpunkte der Stiftungsaktivitäten in den letzten Jahren anders gelagert gewesen.

Der SRH vermag nicht nachzuvollziehen, weshalb 13 Jahre nach Gründung der Stiftung noch kein detailliertes Marketingkonzept existiert. Auch hier sind ungenutzte Einnahmepotenziale zu vermuten.

Die Stiftung plane nunmehr die Beauftragung/Fremdvergabe einer detaillierten Marketingstudie für den zweistaatlichen Muskauer Park und den nahe gelegenen Branitzer Pückler-Park. Die Studie sollte von Dritten erstellt werden und bis Ende 2007 vorliegen.

2.8 Zusammenarbeit mit dem Staatsbetrieb „Staatliche Schlösser, Burgen und Gärten Sachsen“

Trotz vieler Gemeinsamkeiten in Fragen von Marketing und Geschäftsbetrieb im Zusammenhang mit historischer Substanz gibt es bisher keine regelmäßige inhaltliche Zusammenarbeit der Stiftung mit dem Staatsbetrieb „Staatliche Schlösser, Burgen und Gärten Sachsen“ (SBG).

Eine enge Kooperation z. B. durch Austausch von Know-how würde Synergieeffekte erbringen. Wenn auch politische Rücksichten wegen der Koexistenz mit Polen den Geschäftsbetrieb der Stiftung mitbestimmen, erscheint es durchaus denkbar, in bestimmten kaufmännischen Bereichen eine enge Zusammenarbeit mit dem SBG - wenn nicht gar ein quasi Outsourcing - zu etablieren. Letztlich wäre auch eine Übernahme von Aufgaben in einzelnen Bereichen durch den SBG vorstellbar.

2.9 Personal

Die Anzahl der Stellen lässt sich lediglich der Stellenübersicht des Wirtschaftsplanes entnehmen, der als Anlage C dem Epl. 15 beigelegt ist.

Richtigerweise müsste sich die Stellenanzahl dem StHpl. entnehmen lassen, da die bislang nichtrechtsfähige Stiftung unmittelbarer Teil der Staatsverwaltung ist. Die Stellen der Staatsverwaltung müssen im Staatshaushaltsplan unter Zuordnung zum jeweiligen Ressort ausgebracht werden. Im Epl. 04 hätten mehr Stellen ausgewiesen sein müssen. Die Verschiebung der Stellenanzahl ist ein Verstoß gegen den Grundsatz der Haushaltstransparenz.

Der jeweilige Stellenplan ist bis zur Verleihung eigener Rechtsfähigkeit an die Stiftung dem Gesamtstellenplan (Personalsoll A) des Epl. 04 zuzurechnen. Die Stellen der Stiftung unterliegen damit auch den Stellenabbauregelungen im Sinne der jeweiligen HG.

Der Stellenplan ist seit 1999 unverändert. Der Anerkennung als Weltkulturerbe wurde im Stellenplan nicht Rechnung getragen. Der SRH hält eine Überprüfung des derzeitigen Stellenplanes für erforderlich. Die üppige Ausstattung im Arbeiterbereich erscheint in Anbetracht der Tatsache, dass nunmehr lediglich laufende Unterhaltungsmaßnahmen anstehen, nicht mehr notwendig. Das SMF als Dienst- und Fachaufsichtsbehörde sollte ein neues Personalkonzept erstellen lassen, welches die aktuellen und künftigen Tätigkeitsschwerpunkte berücksichtigt.

3 Folgerungen

3.1 Der SRH empfiehlt, die Pflege und Erhaltung der Welterbestätte in die Präambel der Stiftungssatzung aufzunehmen, um so den eindeutigen Willen zur Einhaltung der Auflagen der UNESCO zu dokumentieren.

Des Weiteren sollte die Stiftung ein Konzept erstellen, in dem die dem Stiftungszweck entsprechenden Aufgaben beschrieben und hinreichend konkretisiert werden.

Die Stiftung muss alsbald eine Nutzungskonzeption für alle Gebäude des Fürst-Pückler-Parks erstellen. In der Konzeption müssen Nutzungsschwerpunkte für Eigennutzung (Verwaltung, Veranstaltungen, Ausstellungen etc.) bzw. Fremdnutzung (Vermietung/Verpachtung) bestimmt werden. Dies beinhaltet auch die effizientere Unterbringung der Verwaltung, da die momentane Unterbringung für den Arbeitsablauf der Stiftung nicht optimal ist.

3.2 Die nach § 7 der Satzung geforderten Regelungen bezüglich der Geschäftsleitung sind umgehend zu beschließen.

3.3 Nachdem sich das SMF bereits entschieden hat, den Muskauer Park in eine Stiftung einzubringen, sollte ihr nunmehr der Status der Rechtsfähigkeit verliehen werden, unbeschadet der Tatsache, ob sich der Bund zur Mitträgerschaft entscheidet oder dies ablehnt. Dabei müssen die Mitspracherechte des Freistaates Sachsen und die Prüfungsrechte des SRH ausreichend gesichert werden. Zu einem späteren Zeitpunkt ist - bei Berücksichtigung bestimmter haushaltsrechtlicher Voraussetzungen - die Überführung der Stiftung in eine privatrechtliche denkbar.

3.4 Das SMF muss die (historischen) Parkgrenzen eindeutig festlegen, damit das einzubringende Stiftungsvermögen bestimmbar ist.

Die Prioritätenliste ist zu reduzieren, da durchaus wirtschaftlichere Alternativen zu einem Erwerb bestehen. Verhandlungen mit der Stadt Bad Muskau sollten in dieser Hinsicht vielversprechend sein.

3.5 Das SMF hat dafür zu sorgen, einen weiteren Anstieg des Sonderzuschusses zu vermeiden (Deckelung) und ihn mittelfristig zu reduzieren.

3.6 Der wirtschaftlich nicht nachvollziehbare Verzicht auf Erhebung von Eintrittsgeld bedarf dringend einer Überprüfung. Auf Dauer kann der Freistaat seine Denkmäler nicht allein unterhalten und ist auf die Mitverantwortung der Bürger für diese Kulturgüter angewiesen.

3.7 Der SRH geht davon aus, dass das Marketingkonzept neue Einnahmequellen für die Stiftung benennt.

3.8 Dem SMF ist dringend zu raten, die Möglichkeiten einer Kooperation zwischen der Stiftung und dem SBG zu prüfen.

3.9 Der SRH hält eine Überprüfung des derzeitigen Stellenplanes für erforderlich. Das SMF sollte ein aktualisiertes Personalkonzept erstellen, welches die aktuellen und künftigen Tätigkeitsschwerpunkte berücksichtigt.

4 Stellungnahme des Ministeriums

Das SMF stimmt im Wesentlichen den Folgerungen des SRH zu. Dies gilt insbesondere für die Änderung der Stiftungssatzung und die Erarbeitung eines Gesamtnutzungskonzeptes.

Für die rechtliche Selbstständigkeit der Stiftung sieht das SMF erst mittelfristig eine Möglichkeit.

Eine Reduzierung des Sonderzuschusses des Freistaates komme vorläufig nicht in Betracht, da die aktuelle Neuausrichtung der Stiftung mit dem Ziel eines verstärkten wirtschaftlichen Tätigwerdens Personalverstärkungen und das Erstellen weiterer Studien erforderlich mache.

Ab dem Hj. 2009 erscheinen die Stellen der Stiftung im Gesamtstellenplan des Freistaates. Den Feststellungen zur Personalausstattung im Arbeiterbereich wird ausdrücklich widersprochen, mit der Verselbstständigung der Stiftung müsse jedoch ein neues Personalkonzept erarbeitet werden.

Die Vorstellungen des SRH zu erzielbaren Einnahmen aus einem freiwilligen Eintritt hält das SMF für nicht realisierbar.

5 Schlussbemerkung

Der Stiftungsrat bestätigte am 15.05.2009 eine Gesamtnutzungskonzeption für den deutschen Parkteil. Seit Ende 2007 liegt eine Marketingstudie für den Muskauer und den in der Nähe liegenden Branitzer Park vor.

Vorrangiges Ziel des SMF sollte die Reduzierung des Sonderzuschusses und der selbstständige rechtliche Status der Stiftung sein. Die Stiftung sollte nicht auf Einnahmequellen wie beispielsweise einen Parkeintritt verzichten.

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

1 Vorbemerkungen

Die Angaben zur Situation der Kommunalhaushalte¹ im Jahr 2008 beruhen, 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 2007. Andere Angaben, insbesondere in den Zeitreihen, basieren auf der Jahresrechnungsstatistik der Gemeinden und Gemeindeverbände.

Aufgrund der **Neugliederung des Gebietes der Landkreise** des Freistaates Sachsen³ liegt allen Werten der **Gebietsstand vom 01.08.2008** zugrunde. Die EW-Zahlen basieren auf dem Stichtag 30.06. des jeweiligen Jahres. Bei den Übersichten können in den Salden durch Rundungen Differenzen entstehen.

Die Gesamteinnahmen und -ausgaben der Kommunalhaushalte sind um die besonderen Finanzierungsvorgänge⁴, die haushaltstechnischen Verrechnungen⁵ und die Zahlungen von gleicher Ebene⁶ bereinigt. Bei der Betrachtung der Einnahmen und Ausgaben in den einzelnen sächsischen Gebietskörperschaften bleiben die Zahlungen von gleicher Ebene, im Unterschied zur amtlichen Statistik, wegen ihrer tatsächlichen finanzwirtschaftlichen Bedeutung einbezogen.

Die Gewerbesteuerumlage wird finanzstatistisch nicht unter den Ausgaben nachgewiesen, sondern von den Einnahmen aus der Gewerbesteuer abgesetzt.

¹ Landkreise, Kreisfreie Städte, kreisangehörige Gemeinden, Kommunaler Sozialverband Sachsen (KSV) und Verwaltungsverbände.

² Zu den Gemeindeverbänden zählen die Landkreise, der KSV und die Verwaltungsverbände.

³ Vgl. Art. 1 des Gesetzes zur Neugliederung des Gebietes der Landkreise des Freistaates Sachsen und zur Änderung anderer Gesetze vom 29.01.2008 (Sächsisches Kreisgebietsneugliederungsgesetz - SächsKrGebNG).

⁴ Schuldenaufnahmen und -tilgungen mit Ausnahme der Kreditaufnahme bei Verwaltungen, Aufnahme und Tilgung innerer Darlehen, Rücklagenbewegungen, Deckung von Fehlbeträgen aus Vorjahren.

⁵ Innere Verrechnungen, Zuführungen zwischen den Teilhaushalten, kalkulatorische Kosten.

⁶ Zahlungen der Kommunalhaushalte untereinander.

2 Einnahmen- und Ausgabenentwicklung

2.1 Gesamtbeurteilung

Die sächsischen Kommunen erwirtschafteten seit 2004 stets einen positiven **Finanzierungssaldo**. Im Jahr 2008 stieg er um fast 75 % gegenüber dem Vorjahr und knüpfte damit an das - durch den Verkauf der Dresdner kommunalen Wohnungsgesellschaft (WOBA Dresden GmbH) stark beeinflusste - Rekordergebnis des Jahres 2006 an.

Der Entwicklung der Vorjahre folgend stiegen die bereinigten **Einnahmen der laufenden Rechnung** erneut (rd. 7 % im Vergleich zu 2007). Ursächlich war vor allem der hohe Zuwachs bei den Steuereinnahmen, insbesondere beim Gemeindeanteil an der Einkommensteuer (rd. 47 %) sowie bei der Gewerbesteuer (rd. 13 %). Die Schlüsselzuweisungen stiegen entgegen den Vorjahrestrends leicht an. Bei den Bedarfs- und sonstigen allgemeinen Zuweisungen vom Land war ein Zuwachs von rd. 22 % gegenüber 2007 zu verzeichnen.

Die bereinigten **Ausgaben der laufenden Rechnung** erhöhten sich um rd. 4 % gegenüber dem Vorjahr. Ursachen waren deutlich gestiegene Personalausgaben und erhöhte Ausgaben für laufenden Sachaufwand sowie für Zuweisungen und sonstige Zuschüsse für laufende Zwecke.

Die **Einnahmen der Kapitalrechnung** lagen aufgrund erhöhter Zuweisungen für Investitionen vom Land über denen des Jahres 2007.

Die seit 2004 stetig verringerten **Ausgaben der Kapitalrechnung** wuchsen erstmals wieder leicht. Während die Ausgaben für Sachinvestitionen insgesamt um rd. 2 % gegenüber dem Vorjahr anstiegen, reduzierten sich die Ausgaben für Baumaßnahmen jedoch geringfügig.

Übersicht 1: Bereinigte Gesamteinnahmen und -ausgaben im Vergleich zum Vorjahr

	2007	2008		Veränderung gegenüber dem Vorjahr %
	Mio. €	Mio. €	€/EW	
Bereinigte Gesamteinnahmen	8.736	9.459	2.249,4	8,3
Einnahmen der laufenden Rechnung	7.514	8.025	1.908,3	6,8
darunter:				
Steuern (netto)	2.118	2.480	589,7	17,1
darunter:				
Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	466	683	162,3	46,6
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	167	174	41,5	4,7
Gewerbesteuer (netto)	1.029	1.168	277,7	13,4
Grundsteuer A und B	437	437	103,8	-0,1
Schlüsselzuweisungen vom Land	2.004	2.066	491,4	3,1
Bedarfs- und sonstige allgemeine Zuweisungen vom Land	581	710	168,9	22,2
Erstattungen und laufende Zuweisungen vom Land	818	808	192,0	-1,3
Erstattungen und laufende Zuweisungen vom Bund	487	482	114,6	-1,0
Gebühren, zweckgebundene Abgaben	505	513	121,9	1,4
Einnahmen der Kapitalrechnung	1.222	1.434	341,1	17,4
darunter:				
Zuweisungen für Investitionen vom Land	950	1.167	277,5	22,9
Veräußerung von Grundstücken	131	130	31,0	-0,4
Veräußerung von Beteiligungen und Rückflüsse von Kapitaleinlagen	19	48	11,3	149,9
Beiträge und ähnliche Entgelte	26	24	5,7	-8,2
Bereinigte Gesamtausgaben	8.183	8.491	2.019,3	3,8
Ausgaben der laufenden Rechnung	6.749	7.024	1.670,3	4,1
darunter:				
Personalausgaben	1.984	2.174	517,1	9,6
laufender Sachaufwand	1.330	1.398	332,4	5,1
soziale Leistungen	2.352	2.308	549,0	-1,8
Zinsausgaben	186	178	42,3	-4,5
Zuweisungen, sonstige Zuschüsse für laufende Zwecke	661	722	171,8	9,3
Ausgaben der Kapitalrechnung	1.434	1.468	349,0	2,4
darunter:				
Sachinvestitionen	1.229	1.258	299,1	2,3
darunter: Baumaßnahmen	1.069	1.059	251,9	-0,9
Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen	190	205	48,9	7,9
Finanzierungssaldo	553	968	230,2	74,9

2.2 Entwicklungen bei den einzelnen Gebietskörperschaften

Steuereinnahmen

Die drei Kreisfreien Städte (Chemnitz, Dresden, Leipzig) verzeichneten im Jahr 2008 entgegen dem Vorjahr einen Anstieg der Gesamtsteuereinnahmen. Bei den kreisangehörigen Gemeinden war gleichfalls ein starker Zuwachs festzustellen. Alle wesentlichen Steuerarten erhöhten sich im Vergleich zum Vorjahr - mit Ausnahme der Grundsteuer A und B in den kreisangehörigen Gemeinden.

Zuweisungen und Zuschüsse

Nach dem stetigen Rückgang in den vorangegangenen Jahren erhielten alle Gebietskörperschaftsgruppen erstmals wieder höhere Schlüsselzuweisungen vom Land. Die Erhöhung der investiven Zuweisungen des Landes um rd. 217 Mio. € kam in erster Linie den Landkreisen sowie den Kreisfreien Städten zugute.

Die Steigerung der sonstigen allgemeinen Zuweisungen vom Land, von der insbesondere die Landkreise mit rd. 81 Mio. € profitierten, resultierte vorwiegend aus den Mitteln nach dem Sächsischen Mehrbelastungsausgleichsgesetz, die im Zuge der Funktional- und Kreisgebietsreform ausgereicht wurden.

Personalausgaben

Maßgeblich für den Ausgabenanstieg war der Tarifabschluss 2008 für die Beschäftigten des öffentlichen Dienstes sowie der Stellenübergang (4.144,6 VZÄ) vom Freistaat Sachsen auf die Landkreise, Kreisfreien Städte und den KSV im Rahmen der Funktionalreform⁷. Die größte Zunahme bei den Personalausgaben verzeichneten die Landkreise mit rd. 76 Mio. € (rd. 19,3 %) gegenüber dem Vorjahr.

Laufender Sachaufwand

In allen Gebietskörperschaftsgruppen wuchsen die Ausgaben für laufenden Sachaufwand stärker als in den zurückliegenden Jahren. Dies resultierte insbesondere aus den gestiegenen Energiepreisen im 1. Halbjahr 2008.

Soziale Leistungen

Für soziale Leistungen wurden insgesamt weniger Mittel ausgegeben. Während in den Kreisfreien Städten wiederum ein leichter Anstieg vorlag, verzeichneten die Landkreise und kreisangehörigen Gemeinden einen Rückgang der Ausgaben.

Zuweisungen und sonstige Zuschüsse für laufende Zwecke

Insbesondere die Zuschüsse der Stadt Dresden an ihre Eigenbetriebe stiegen überproportional an. Ursächlich waren im Wesentlichen aus den Jahren 2007 und 2008 resultierende Zuschusszahlungen an den städtischen Eigenbetrieb Kindertageseinrichtungen aufgrund gestiegener Kinderbetreuungszahlen.

Bei den kreisangehörigen Gemeinden fielen die Zuweisungen und sonstige Zuschüsse für laufende Zwecke an private Unternehmen sowie an übrige Bereiche⁸ höher aus.

Sachinvestitionen

Der Anstieg der Sachinvestitionen ist auf den erhöhten Mitteleinsatz bei den Landkreisen und Kreisfreien Städten zurückzuführen. Mit Ausgaben in Höhe von rd. 37 Mio. € verdreifachten die Landkreise ihre Investitionen in bewegliche Sachen des Anlagevermögens nahezu. In den Kreisfreien Städten stiegen dagegen die Ausgaben für Baumaßnahmen um fast 30 Mio. €.

Die kreisangehörigen Gemeinden als die Gebietskörperschaftsgruppe mit dem höchsten Sachinvestitionsvolumen reduzierten ihre Ausgaben für Baumaßnahmen deutlich.

⁷ Vgl. Art. 2 § 3 Abs. 1 des Gesetzes zur Neuordnung der Sächsischen Verwaltung - SächsVwNG vom 29.01.2008 (Sächsisches Personalübergangsgesetz - SächsPÜG).

⁸ Untergruppe 718. Darunter fallen u. a. Zuschüsse für Heimatfeste und für Denkmalpflege.

Finanzierungssaldo

Die Kreisfreien Städte, die kreisangehörigen Gemeinden sowie die Landkreise erwirtschafteten einen positiven Finanzierungssaldo, der jeweils deutlich höher als im Vorjahr ausfiel.

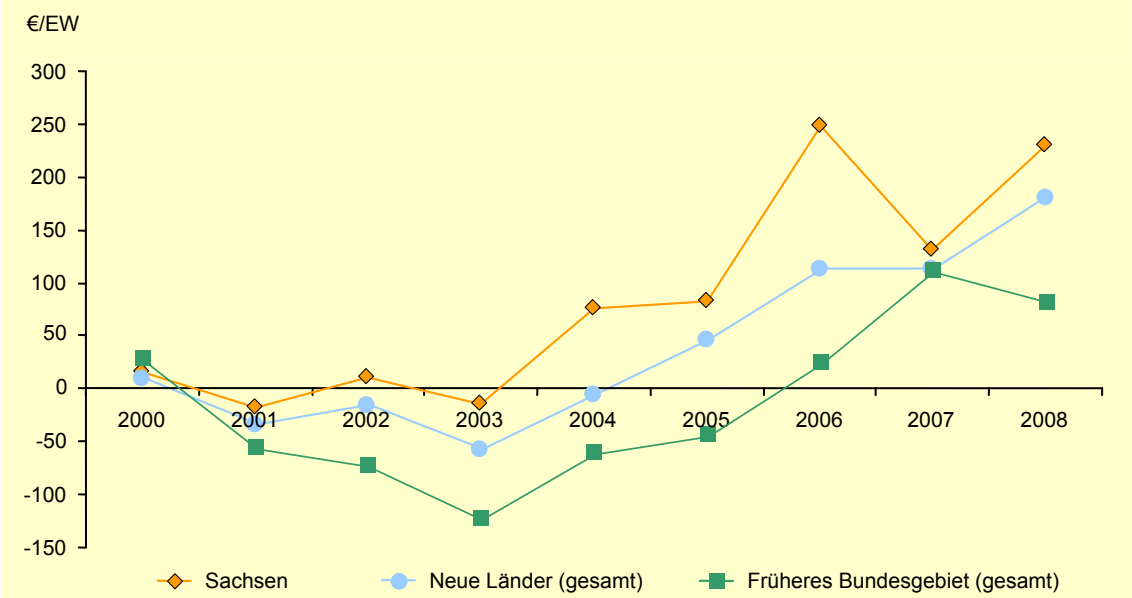
Übersicht 2: Einnahmen, Ausgaben, Finanzierungssalden nach Gebietskörperschaften

	Einnahmen		Ausgaben		Finanzierungssaldo	
	2007	2008	2007	2008	2007	2008
Mio. €						
Kreisfreie Städte	2.714	2.995	2.581	2.731	133	264
kreisangehörige Gemeinden	3.875	4.171	3.566	3.665	309	506
Landkreise	2.604	2.801	2.512	2.598	91	203
Kommunaler Sozialverband	474	451	454	456	20	-5
Verwaltungsverbände	8	8	7	8	0	0

2.3 Ländervergleich und Quoten der sächsischen Kommunen im Überblick

Der Finanzierungssaldo der sächsischen Kommunalhaushalte lag im Jahr 2008 durchschnittlich bei rd. 230 €/EW und damit über dem Durchschnitt der neuen Länder (gesamt) und des früheren Bundesgebietes (gesamt). Alle neuen Länder wiesen einen positiven Finanzierungssaldo aus, der jeweils unterhalb des sächsischen Ergebnisses lag. Im früheren Bundesgebiet konnten nicht alle Bundesländer einen positiven Finanzierungssaldo erwirtschaften, sodass der Durchschnittswert lediglich rd. 37 % des sächsischen Wertes betrug. Maßgebend war die deutlich positivere Einnahmeentwicklung in den neuen Bundesländern gegenüber dem früheren Bundesgebiet.

Übersicht 3: Entwicklung der kommunalen Finanzierungssalden innerhalb des Bundesgebietes⁹



⁹ Abweichend von der Systematik wurden für alle Jahre die Daten der Kassenstatistik verwendet.

Übersicht 4: Vergleich von Einnahmen, Ausgaben und Quoten für 2008 innerhalb des Bundesgebietes

	Einnahmen aus			Ausgaben für			Quote der		
	Steuern (netto)	Zuweisungen und Erstattungen vom Land ¹⁰	davon allgemeine Schlüsselzuweisungen	Personal	soziale Leistungen	Sachinvestitionen	Steuerdeckung	Investitionen	sozialen Leistungen
	€/EW						%		
Sachsen	590	966	491	517	549	299	29,2	14,8	32,9
Neue Länder (gesamt)	545	1.048	543	557	561	288	25,6	13,5	31,5
Früheres Bundesgebiet (gesamt)	1.001	642	312	553	545	269	44,3	11,9	28,2

Zu beachten ist, dass der unterschiedliche Kommunalisierungsgrad der Aufgaben in den einzelnen Bundesländern keine absolute Vergleichbarkeit zulässt.

Übersicht 5: Entwicklung ausgewählter Quoten¹¹ der sächsischen Kommunen

Quote der	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
	%										
Steuerdeckung	16,6	18,7	18,4	18,4	17,3	18,3	21,0	22,2	23,3	25,7	29,2
Schlüsselzuweisungen	40,5	40,7	42,4	43,7	42,0	40,4	39,7	32,3	28,4	26,6	25,7
Personalausgaben	40,5	39,9	39,1	36,9	35,0	35,9	35,5	30,2	28,9	29,3	31,0
Sozialleistungen	15,2	15,7	17,0	18,5	18,3	20,2	21,7	32,6	35,1	34,8	32,9
Investitionszuweisungen	50,9	58,0	61,5	66,8	74,8	71,1	66,9	70,1	38,6	77,0	81,4
Investitionen	24,0	22,6	21,8	20,4	19,0	21,1	21,4	16,6	15,9	15,0	14,8

Die wiederum gestiegene Steuerdeckungsquote verdeutlicht, dass die sächsischen Kommunen 2008 in der Lage waren, fast ein Drittel ihrer Ausgaben aus Steuereinnahmen zu finanzieren. Gleichwohl trugen die verschiedenen Zuweisungen noch erheblich mehr zur Deckung der Ausgaben bei. In dieser Hinsicht entwickelt sich Sachsen zusammen mit den übrigen neuen Ländern bisher spiegelbildlich zur Situation des früheren Bundesgebietes, in dem Steuern die Haupteinnahmequelle darstellen.

¹⁰ Zuweisungen und Erstattungen vom Land als Summe der Gruppierungsnummern 041, 051, 061, 091, 161, 171, 361.

¹¹ Steuerdeckungsquote: Prozentualer Anteil der Steuereinnahmen (netto) an den bereinigten Ausgaben insgesamt.
 Schlüsselzuweisungsquote: Prozentualer Anteil der allgemeinen Schlüsselzuweisungen an den bereinigten Einnahmen der laufenden Rechnung.
 Personalausgabenquote: Prozentualer Anteil der Personalausgaben an den bereinigten Ausgaben der laufenden Rechnung.
 Sozialleistungsquote: Prozentualer Anteil der sozialen Leistungen an den bereinigten Ausgaben der laufenden Rechnung.
 Investitionszuweisungsquote: Prozentualer Anteil der investiven Zuweisungen vom Land an den bereinigten Einnahmen der Kapitalrechnung.
 Investitionsquote: Prozentualer Anteil der Ausgaben für Sachinvestitionen an den bereinigten Ausgaben insgesamt.

Der Anstieg der Personalausgabenquote ist der Funktionalreform sowie den Tarifänderungen im Jahr 2008 geschuldet.

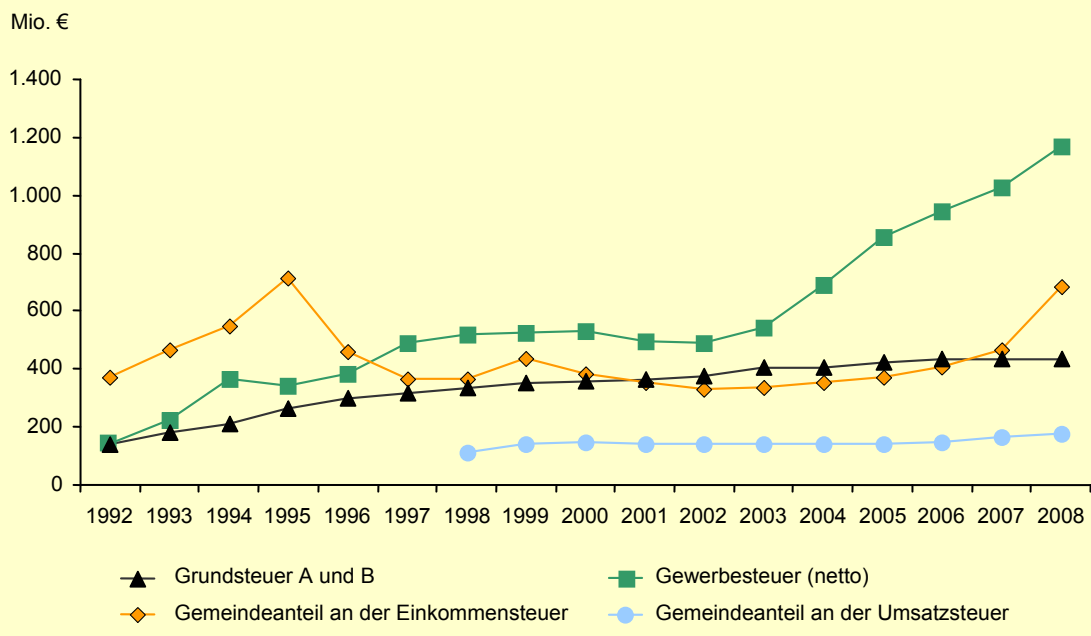
Die Entwicklung des vorangegangenen Jahres noch verstärkend, erreichte die Investitionszuweisungsquote erneut einen Höchststand; die Investitionsquote demgegenüber einen Tiefstand.

3 Einzelbetrachtung wesentlicher Einnahmen

3.1 Steuereinnahmen

Überproportional stiegen die Gesamtsteuereinnahmen im Jahr 2008. Insbesondere wuchs der Gemeindeanteil an der Einkommensteuer. Ebenso war eine deutliche Steigerung bei den Gewerbesteuererinnahmen zu verzeichnen. Die Grundsteuer A und B sowie der Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer hielten in etwa ihr Niveau der Vorjahre.

Übersicht 6: Entwicklung einzelner Steuerarten der sächsischen Kommunen



Die Folgen der Finanzmarktkrise wirkten sich im Jahr 2008 noch kaum auf die Steuereinnahmen der Kommunen aus. Das Steueraufkommen war beeinflusst durch Steuerrechtsänderungen, hierunter die Unternehmensteuerreform 2008, durch die Entwicklung der Löhne und des Beschäftigungsgrades sowie durch die günstigere Gewinnsituation bei Personengesellschaften.

Bei den drei Kreisfreien Städten entwickelten sich die Gewerbesteuererinnahmen (netto) in 2008 nach einem Rückgang im Vorjahr wieder positiv. Die kreisangehörigen Gemeinden konnten im Jahr 2008 wiederum einen deutlichen Zuwachs von rd. 10 % verzeichnen.

Die Gewerbesteuererinnahmen, die fast die Hälfte aller Steuereinnahmen (netto) umfassen, hatten einen Anteil von rd. 12,3 % an den bereinigten Gesamteinnahmen.

Der Gemeindeanteil an der Einkommensteuer stieg 2008 von allen betrachteten Steuerarten sowohl prozentual als auch absolut am stärksten. Ein vergleichbarer Anstieg trat bisher lediglich im Jahr 1995 auf.

Trotz des positiven Bildes, das die Entwicklung der Steuereinnahmen zeichnet, bleibt die Situation bei Betrachtung der einzelnen Kommunen ambivalent. So differierten z. B. im Jahr 2007 die Pro-Kopf-Steuereinnahmen (netto) zwischen der steuereinnahmestärksten und -schwächsten Gemeinde um mehrere Tausend Euro (Boxberg/O. L.: rd. 5.047,0 €/EW und Sosa: rd. 155,7 €/EW).

Die Zahl der abundanten¹² Kommunen, deren Steuerkraft ihren Finanzbedarf nach SächsFAG übersteigt, ist im Jahr 2009 um eine weitere auf 29 gestiegen.¹³ Dies sind rd. 5,9 % aller sächsischen Kommunen. Etwa drei Viertel aller abundanten Kommunen weisen jeweils weniger als 5.000 EW aus.

Übersicht 7: Entwicklung der Anzahl abundanter Kommunen in Sachsen

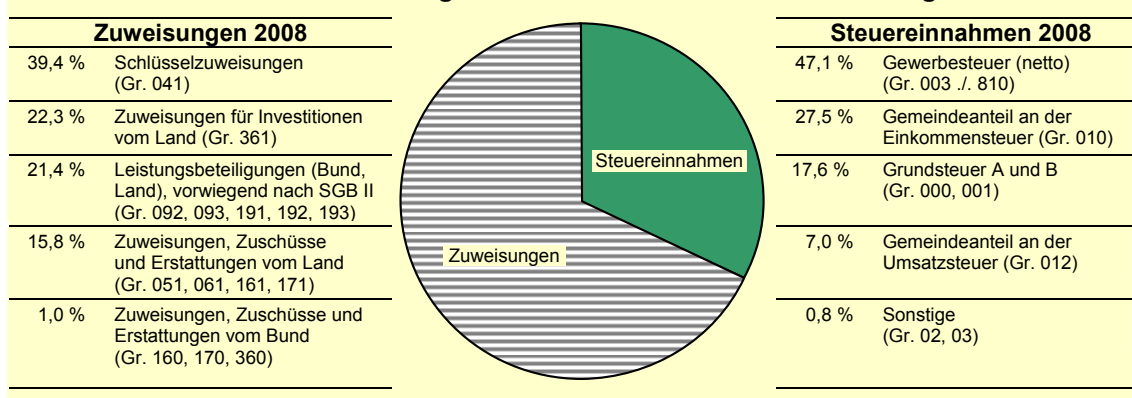
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Anzahl	11	4	4	5	8	15	25	28	28	29

Auf der Grundlage des § 25a SächsFAG wird von den abundanten Gemeinden ab dem Jahr 2009 eine Finanzausgleichumlage von insgesamt rd. 25,9 Mio. € erhoben, die an den jeweiligen Landkreis, zu dem die betreffende Gemeinde gehört, sowie in die Schlüsselmasse der kreisangehörigen Gemeinden fließt.

3.2 Entwicklung von Steuereinnahmen und Zuweisungen

Wenngleich sich die Entwicklung der steuerkräftigen Gemeinden positiv darstellt, waren die sächsischen Kommunen insgesamt jedoch nach wie vor noch stark auf Zuweisungen und ähnliche Mittel des Bundes und des Freistaates angewiesen.

Übersicht 8: Zusammensetzung der Steuereinnahmen und Zuweisungen in Sachsen

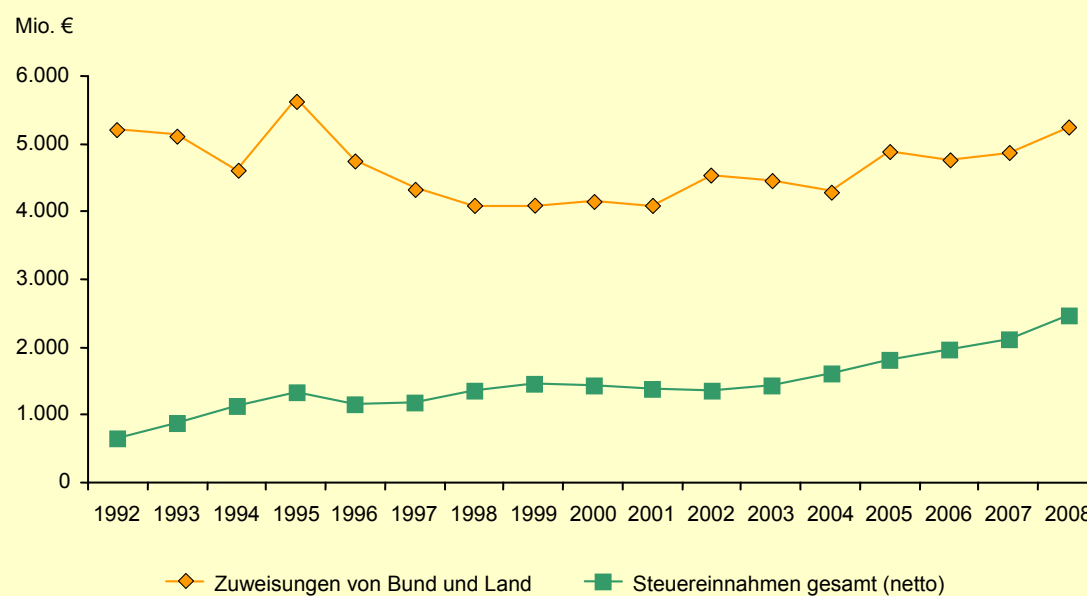


¹² Ist die Bedarfsmesszahl höher als die Steuerkraftmesszahl, erhält die kreisangehörige Gemeinde 75 % des Unterschiedsbetrages als Schlüsselzuweisung (§ 9 SächsFAG). Sind beide Beträge gleich hoch oder ist die Steuermesszahl größer, so erhält die Gemeinde keinen Ausgleich aus dem System der Schlüsselzuweisungen (abundante Gemeinde).

¹³ Zu den abundanten Kommunen zählen u. a.: Boxberg/O. L., Wachau, Wiedemar, Hilbersdorf, Weißborn/Erzgebirge, Mylau, Hartmannsdorf, Niederdorf, Neukieritzsch, Espenhain.

Insgesamt lagen die Steuereinnahmen (netto) je EW in Sachsen zwar über dem Durchschnitt der neuen Bundesländer. Dennoch entsprechen sie lediglich rd. 59 % des Niveaus des früheren Bundesgebietes. Dementgegen bewegen sich die Einnahmen aus Zuweisungen weit über dem Durchschnitt des früheren Bundesgebietes.

Übersicht 9: Entwicklung der Steuereinnahmen und Zuweisungen¹⁴ in Sachsen



Das erhöhte Niveau der Zuweisungen ab dem Jahr 2005 basiert auf den Neuregelungen des SGB II, die im Rahmen der Umsetzung des Hartz-IV-Gesetzes zum 01.01.2005 in Kraft traten.¹⁵

3.3 Einnahmen aus laufenden Zuweisungen und Erstattungen

Finanzausgleichsmasse und allgemeine Schlüsselzuweisungen

Im Jahr 2008 stand den sächsischen Kommunen eine um rd. 6 % höhere allgemeine Finanzausgleichsmasse als im Vorjahr zur Verfügung. Sie stieg nach der Änderung des Finanzausgleichsmassengesetzes 2007/2008¹⁶ auf rd. 2.620 Mio. €. Darin berücksichtigt war ein Korrekturbetrag aus dem Istergebnis des Hj. 2006 in Höhe von rd. -29 Mio. € sowie ein Minderungsbetrag in Höhe von 150 Mio. € aus der Rückzahlung von Darlehen des Freistaates.

Die allgemeinen Schlüsselzuweisungen als Hauptelement im kommunalen Finanzausgleich stiegen um rd. 3 % auf rd. 2.066 Mio. €. Nach den Gesamtsteuereinnahmen ist diese Position zweitwichtigste Finanzierungsquelle der sächsischen Kommunen.

¹⁴ Die Werte des Diagramms beinhalten bei den Zuweisungen von Bund und Land folgende Gruppierungen: 041, 051, 061, 092, 093, 160, 161, 170, 171, 191, 192, 193, 360, 361.

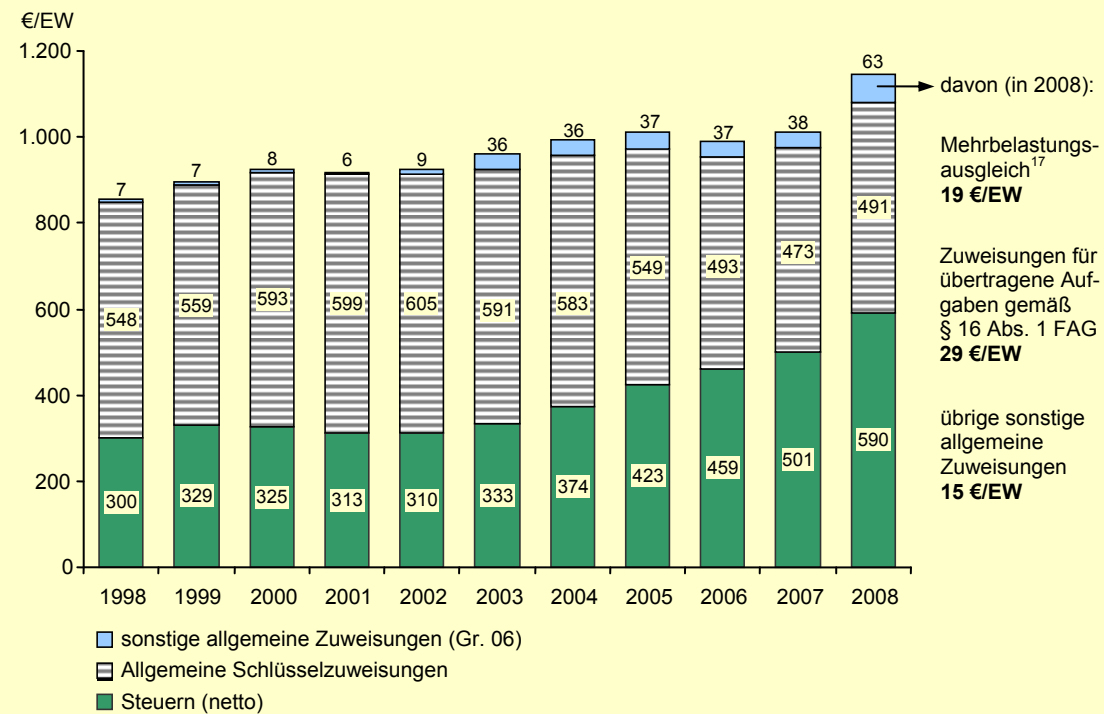
¹⁵ Vgl. hierzu auch die Ausführungen im Jahresbericht 2006 des SRH, Beitrag Nr. 35, S. 314 f.

¹⁶ Vgl. Art. 1 des Gesetzes zur Änderung von Gesetzen des kommunalen Finanzausgleichs vom 07.11.2007 (Änderung des Finanzausgleichsmassengesetzes 2007/2008).

Allgemeine Deckungsmittel

Unter dem nicht normierten Begriff der allgemeinen Deckungsmittel werden Einnahmen verstanden, die den Gemeinden zur allgemeinen, d. h. nicht zweckgebundenen Deckung ihres Finanzbedarfs zur Verfügung stehen. Hierzu gehören vor allem die Steuereinnahmen (netto) und die allgemeinen Schlüsselzuweisungen des Landes. Ergänzt werden diese durch die sonstigen allgemeinen Zuweisungen (Gr. 06).

Übersicht 10: Entwicklung der allgemeinen Deckungsmittel



Seit 2003 werden die ehemals zu den allgemeinen Schlüsselzuweisungen zählenden Zuweisungen für übertragene Aufgaben nach § 16 Abs. 1 SächsFAG unter den sonstigen allgemeinen Zuweisungen vom Land ausgewiesen, da sie seither finanzkraftunabhängig gezahlt werden. Sie lagen ab diesem Zeitpunkt konstant bei rd. 29 €/EW.

Erstmals im Jahr 2008 erhielten die Landkreise und Kreisfreien Städte zusätzlich pauschale steuerkraftunabhängige allgemeine Zuweisungen (Mehrbelastungsausgleich für die Verwaltungs- und Funktionalreform 2008)¹⁷, die ebenfalls bei den sonstigen allgemeinen Zuweisungen vom Land ausgewiesen werden. 2008 lag dieser Mehrbelastungsausgleich bei rd. 80 Mio. € bzw. rd. 19 €/EW.

Anders als in den Vorjahren entwickelten sich die Steuereinnahmen (netto) und die allgemeinen Schlüsselzuweisungen im Jahr 2008 nicht konträr, sondern verzeichneten beide einen beachtlichen Zuwachs.

Somit standen den sächsischen Kommunen im Jahr 2008 rd. 4.813 Mio. € an allgemeinen Deckungsmitteln zur Verfügung - ein Zuwachs von rd. 12 % gegenüber dem Vorjahr. Dies entsprach einem Pro-Kopf-Betrag von rd. 1.145 €.

¹⁷ Vgl. Art. 4 § 1 Abs. 1 SächsVwNG vom 29.01.2008 (SächsMBAG 2008).

3.4 Einnahmen der Kapitalrechnung

Rund 15 % der bereinigten Gesamteinnahmen entfielen auf die Einnahmen der Kapitalrechnung.

Die größte Einnahmeposition der Kapitalrechnung sind grundsätzlich die Zuweisungen für Investitionen vom Land. Nachdem diese bereits im Jahr 2007 um rd. 150 Mio. € anstiegen, erhöhten sie sich 2008 um weitere rd. 217 Mio. €. Ursächlich waren u. a. die stark gestiegenen investiven Schlüsselzuweisungen sowie die Anschubfinanzierung für die Landkreise und die vier ehemals Kreisfreien Städte.¹⁸

4 Einzelbetrachtung wesentlicher Ausgaben

4.1 Personalausgaben

Der Tarifabschluss für die Beschäftigten des öffentlichen Dienstes im Jahr 2008 sowie der Stellenübergang (4.144,6 VZÄ) vom Freistaat Sachsen auf die Landkreise, Kreisfreien Städte und den KSV im Rahmen der Funktional- und Kreisgebietsreform¹⁹ ließen die Personalausgaben im kommunalen Bereich im Jahr 2008 deutlich ansteigen.

Der Stellenübergang wirkte sich in besonders hohem Maße auf die entsprechenden Ausgaben der Landkreise aus. Auch der KSV verzeichnete einen prozentual hohen Zuwachs von rd. 62 % gegenüber dem Vorjahr.

Die Ausgaben für ABM, die nach wie vor unter 1 % der Gesamtpersonalausgaben lagen, waren insgesamt weiterhin rückläufig. Dementgegen stiegen sie bei der Stadt Dresden im Jahr 2008 um mehr als das Doppelte an.

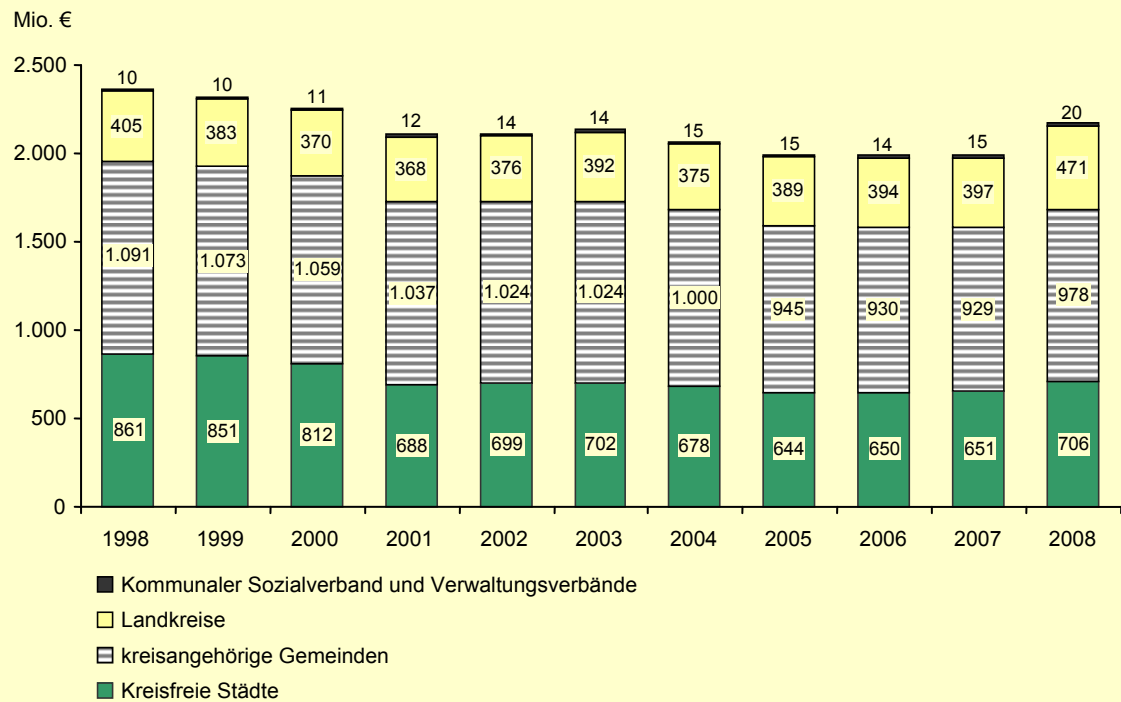
Die Personalausgaben je EW erhöhten sich - noch verstärkt durch den Bevölkerungsrückgang in Sachsen - auf rd. 517 €.

Deutschlandweit befanden sich die durchschnittlichen Personalausgaben je EW in 2008 auf einheitlichem Niveau. Im Vergleich zu den Ländern des früheren Bundesgebietes waren die gesamten Personalausgaben der sächsischen Kommunen im Jahr 2008 rd. 7 % niedriger (vgl. Übersicht 4).

¹⁸ Vgl. Art. 1 § 26 des Gesetzes zur Neugliederung des Gebietes der Landkreise des Freistaates Sachsen und zur Änderung anderer Gesetze vom 29.01.2008 und VwV Anschubfinanzierung vom 20.07.2007.

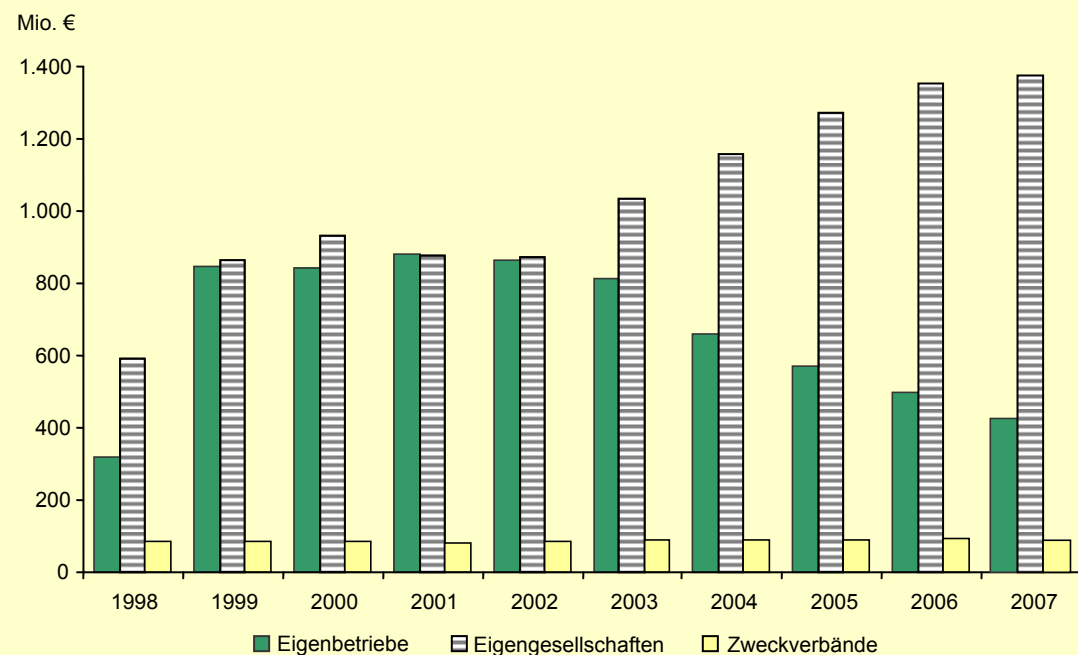
¹⁹ Vgl. Art. 2 § 3 Abs. 1 SächsVwNG vom 29.01.2008 (SächsPÜG).

Übersicht 11: Entwicklung der Personalausgaben gesamt und nach Gebietskörperschaften



Die Kassenstatistik erfasst nur die Ausgaben im Kernhaushalt der Verwaltung. Ausgaben für Mitarbeiter in Eigenbetrieben, Zweckverbänden und kommunalen Gesellschaften werden gesondert ausgewiesen und fließen in die Auswertung der kommunalen Kassenstatistik nicht ein. Die Entwicklung in diesen Bereichen ist gleichwohl statistisch erfasst und wird nachfolgend dargestellt:

Übersicht 12: Entwicklung der Personalausgaben der Eigenbetriebe, Eigengesellschaften und Zweckverbände



Die Personalausgaben der Eigenbetriebe und Eigengesellschaften insgesamt bewegen sich seit dem Jahr 2003 auf etwa gleichbleibendem Niveau. Bei der Einzelbetrachtung ist jedoch festzustellen, dass die Personalausgaben der Eigenbetriebe seit mehreren Jahren kontinuierlich sinken - diejenigen der Eigengesellschaften hingegen ansteigen. Waren die Personalausgaben beider Gesellschaftsformen in den Jahren 2001 und 2002 noch nahezu gleich, haben sie bei den Eigengesellschaften mittlerweile den dreifachen Umfang gegenüber den Eigenbetrieben.²⁰

Die Zweckverbände verzeichneten im Betrachtungszeitraum kaum Änderungen in der Höhe ihrer Personalausgaben.

4.2 Sachausgaben

Die Ausgaben für laufenden Sachaufwand wuchsen stärker als in den zurückliegenden Jahren. Die größte Steigerung mit rd. 25 Mio. € erfolgte bei der Bewirtschaftung der Grundstücke, baulichen Anlagen usw.²¹, was sich u. a. auf die Entwicklung der Energiepreise im Jahr 2008 zurückführen lässt.

4.3 Ausgaben für soziale Leistungen

Analog der Vorjahressituation sanken die Ausgaben für soziale Leistungen im Jahr 2008 um weitere rd. 43 Mio. € (rd. 1,8 %). Dennoch bilden diese Leistungen - noch vor den Personalausgaben - den größten Ausgabenblock bei den bereinigten Ausgaben. Die Auswirkungen der konjunkturellen Entwicklung ab dem IV. Quartal 2008 schlugen sich noch nicht in den Zahlen der Statistik für 2008 nieder. Entsprechend muss für das Folgejahr von höheren Ausgaben ausgegangen werden. Dies ist wegen gesetzlicher Vorgaben durch Kommunen kaum beeinflussbar.

²⁰ Den in Übersicht 12 dargestellten Personalausgaben lag im Jahr 2002 eine Anzahl von 163 Eigenbetrieben zugrunde. Bis zum Jahr 2007 sank diese auf 137. Die Zahl der Eigengesellschaften stieg hingegen von 370 im Jahr 2002 auf 464 im Jahr 2007.

²¹ Gr. 54.

In den folgenden Leistungsbereichen traten gegenüber dem Vorjahr größere Veränderungen auf.

Übersicht 13: Ausgaben für soziale Leistungen im Vergleich zum Vorjahr

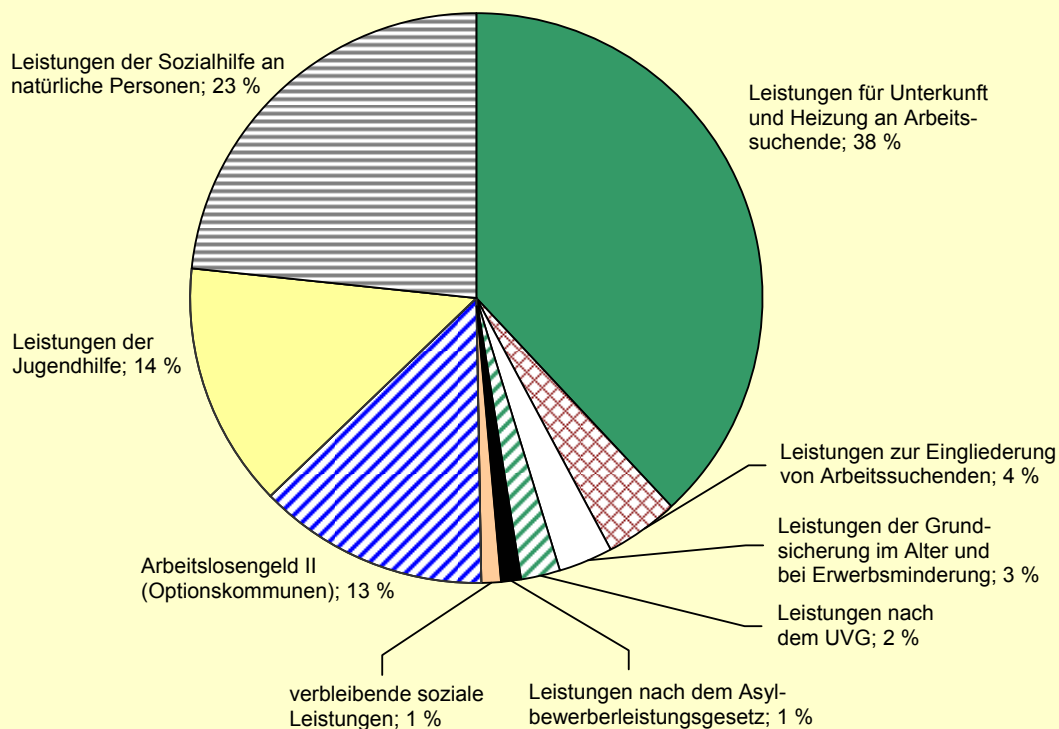
Bereich	Gruppierungsnummer	Ausgaben		Veränderung gegenüber dem Vorjahr	
		2007 Mio. €	2008	Mio. €	%
Leistungsbeteiligung bei Leistungen für Unterkunft und Heizung an Arbeitssuchende (ARGE)	691	783,6	748,3	-35,3	-4,5
Leistungen für Unterkunft und Heizung an Arbeitssuchende (Optionskommunen)	783	154,7	131,4	-23,3	-15,1
Arbeitslosengeld II ohne Leistungen für Unterkunft und Heizung (Optionskommunen)	786	321,5	305,3	-16,1	-5,0
Leistungen zur Eingliederung von Arbeitssuchenden (Optionskommunen)	787	73,6	90,5	16,9	23,0
Leistungen für Jugendhilfe außerhalb von Einrichtungen	76	165,6	177,0	11,4	6,9
Leistungen der Jugendhilfe in Einrichtungen	77	127,7	139,0	11,3	8,9
Leistungen nach dem UVG	780	44,5	52,1	7,6	17,0
weitere soziale Leistungen ²²	788	34,5	7,2	-27,3	-79,1
Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz	79	32,7	26,2	-6,6	-20,1

Ursächlich für den Rückgang der Gesamtausgaben für soziale Leistungen waren insbesondere die gesunkenen Ausgaben bei den Leistungen im Bereich Unterkunft und Heizung, beim Arbeitslosengeld II, bei den Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz sowie bei den weiteren sozialen Leistungen (Untergruppe 788).

Demgegenüber war ein jeweils stärkerer Anstieg bei den Leistungen der Jugendhilfe, den Leistungen nach dem Unterhaltsvorschussgesetz (UVG) und den Leistungen zur Eingliederung von Arbeitssuchenden nach SGB II im Bereich der Optionskommunen zu verzeichnen.

²² Darunter: Leistungen nach § 276 Lastenausgleichsgesetz (LAG) und Mehraufwandsentschädigungen nach § 16 Abs. 3 Satz 2 SGB II (letzte Regelung geändert zum 01.01.2009).

Übersicht 14: Struktur der sozialen Leistungen im Jahr 2008



Die verbleibenden sozialen Leistungen beinhalten die Gruppierungsnummern 693, 75, 785, 788 und 789.

Trotz eines Rückgangs von rd. 59 Mio. € bei den Leistungen für Unterkunft und Heizung an Arbeitssuchende bildeten diese weiterhin die mit Abstand größte Ausgabenposition im Aufgabenbereich Soziales. Die prozentualen Anteile der einzelnen sozialen Leistungen (vgl. Übersicht 14) veränderten sich gegenüber dem Vorjahr nur geringfügig. Etwas mehr als die Hälfte der Ausgaben für soziale Leistungen entfielen auf die Landkreise. Fünf der zehn Landkreise sind teilweise optierend²³ und leisten aufgrund der Übernahme von Aufgaben der Bundesagentur für Arbeit, insbesondere durch Auszahlung des Arbeitslosengeldes II, mehrfach höhere Zahlungen als die nicht optierenden. So lagen die Sozialleistungen im Landkreis Bautzen, der die Sozialleistungen der optierenden ehemaligen Landkreise Kamenz und Bautzen sowie der nicht optierenden ehemaligen Kreisfreien Stadt Hoyerswerda umfasst, bei rd. 737 € je EW. Bei den verbleibenden fünf nicht optierenden Landkreisen reichten die Pro-Kopf-Ausgaben für Sozialleistungen von rd. 273 € (Erzgebirgskreis) bis rd. 355 € (Nordsachsen).

Die Kreisfreien Städte trugen im Jahr 2008 ein Viertel der gesamten Sozialleistungen. Sie verausgabten pro EW rd. 382 € (Dresden), rd. 442 € (Chemnitz) bzw. rd. 559 € (Leipzig). Hervorzuheben sind die Leistungen der Jugendhilfe außerhalb von Einrichtungen bei der Stadt Leipzig, die mit rd. 38,6 Mio. € wesentlich höher als in den übrigen Kreisfreien Städten bzw. Landkreisen sind und rd. 22 % der gesamten Leistungen in diesem Bereich²⁴ entsprechen. Eine Ursache dessen lässt sich neben der besonderen Sozialstruktur der Stadt Leipzig auch in der verstärkten Inanspruchnahme ambulanter anstelle stationärer Maßnahmen der Jugendhilfe suchen.

²³ Vgl. die Verordnung zur Zulassung von kommunalen Trägern als Träger der Grundsicherung für Arbeitssuchende (Kommunalträger-Zulassungsverordnung - KomtrZV) vom 24.09.2004.

²⁴ Gr. 76.

Bis einschließlich 2004 lagen die einwohnerbezogenen Sozialausgaben der sächsischen Kommunen deutlich unter dem Durchschnitt des früheren Bundesgebietes. Durch den Übergang überproportional vieler Arbeitslosenhilfeempfänger zum Arbeitslosengeld II und der damit verbundenen Übernahme der Unterkunftskosten übertreffen sie mittlerweile das Niveau der Ausgaben in den Ländern des früheren Bundesgebietes (vgl. Übersicht 4).²⁵

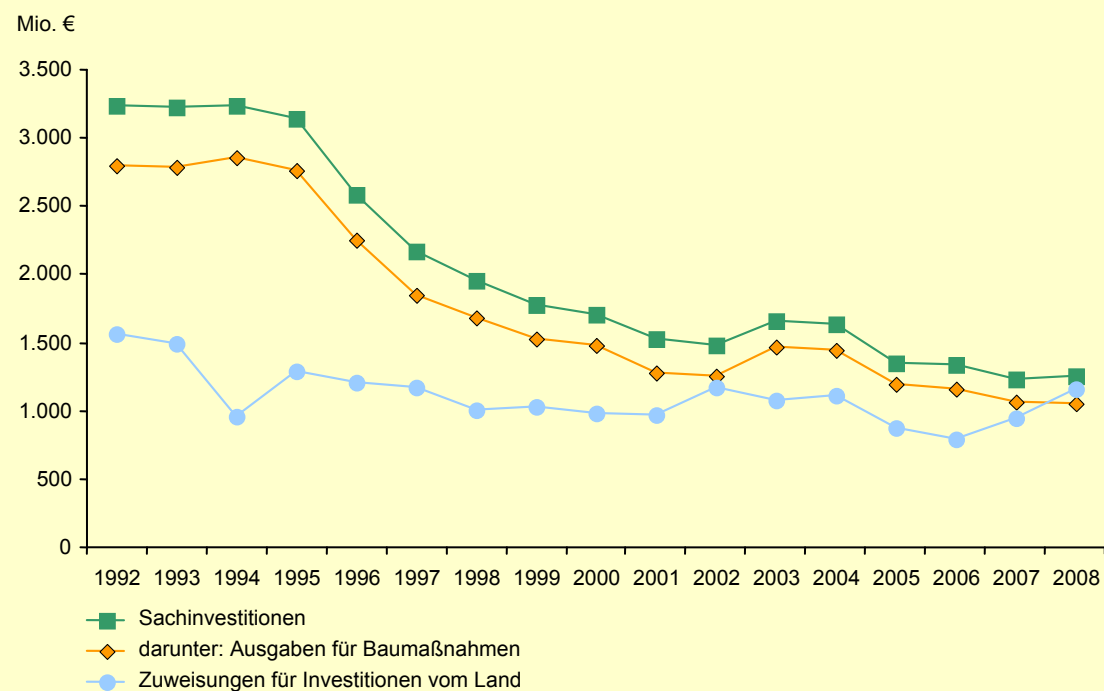
Die Vergleichbarkeit der Ausgaben für soziale Leistungen zwischen den einzelnen Bundesländern ist u. a. durch die unterschiedliche Anzahl optierender Kommunen und der unterschiedlichen Sozialstruktur nur sehr eingeschränkt möglich.

4.4 Sachinvestitionen

Die Ausgaben für Sachinvestitionen²⁶ stiegen im Jahr 2008 - auch aufgrund erhöhter Zuweisungen vom Land - um rd. 2 % gegenüber dem Vorjahr.

Die Zuweisungen für Investitionen vom Land (vgl. auch Pkt. 3.4) wuchsen im Jahr 2008 in dem Maße, dass erstmals die Ausgaben für Baumaßnahmen vollständig durch Investitionszuweisungen gedeckt und darüber hinaus noch weitere Mittel für Sachinvestitionen verfügbar waren. Die Kommunen mussten bei einem Gesamtvolumen an Sachinvestitionen von rd. 1.258 Mio. € noch einen Eigenanteil von rd. 7 % bzw. rd. 91 Mio. € erbringen.

Übersicht 15: Entwicklung der Sachinvestitionen, darunter Ausgaben für Baumaßnahmen und der Zuweisungen für Investitionen vom Land



²⁵ Vgl. Jahresbericht 2008 des SRH, Beitrag Nr. 32, S. 257, Pkt. 6.2.

²⁶ Sachinvestitionen beinhalten den Erwerb von Grundstücken und beweglichen Sachen des Anlagevermögens (einschließlich Leasingzahlungen) sowie Baumaßnahmen.

Im Zeitverlauf wird sichtbar, dass die sächsischen Kommunen immer weniger eigene investive Mittel aufbringen konnten, sodass die Sachinvestitionen nahezu nur noch durch die zur Verfügung stehenden Mittel des Freistaates finanziert wurden²⁷. In der Konsequenz dessen verringerten sich die kommunalen Sachinvestitionen seit 1992 auf weniger als 40 % ihres einstigen Höchstwertes.

Zuweisungen für Investitionen vom Land dienen vor allem zur Finanzierung von Sachinvestitionen. Daneben ist es möglich, investive Schlüsselzuweisungen zur außerordentlichen Tilgung von Krediten einzusetzen oder zweckgebunden einer Rücklage zuzuführen²⁸. Ebenso können sie als Zuweisungen oder Zuschüsse für Investitionen weitergereicht werden (vgl. Pkt. 4.5). Während Anfang der Neunzigerjahre Investitionen oftmals mithilfe von Kreditaufnahmen erfolgten und ab 1996 den Rücklagen grundsätzlich mehr Mittel entnommen als zugeführt wurden, änderte sich dieses Bild nach dem Jahr 2000 grundlegend. Die Kommunen verringerten ihre Verschuldung ab dem Jahr 2001 stetig und führten seit 2004 den Rücklagen insgesamt Mittel zu. Dieser schwierige Konsolidierungsprozess wirkte sich auf die Höhe der Sachinvestitionen aus, deren Rückgang nur durch den Sondereffekt der Flutschadensbeseitigung des Hochwassers 2002 unterbrochen wurde. Bereinigt um diesen Effekt stabilisierten sich die Ausgaben für Sachinvestitionen seit 2006 wieder.²⁹

In den sächsischen Kommunen insgesamt ist die Investitionsquote (der Anteil der Sachinvestitionsausgaben an den bereinigten Ausgaben insgesamt) seit mehreren Jahren rückläufig (vgl. Übersicht 5). Im Jahr 2008 stieg die Investitionsquote jedoch bei den Kreisfreien Städten und den Landkreisen an.

Übersicht 16: Entwicklung der Investitionsquoten bei einzelnen Gebietskörperschaften³⁰

	1998	1999	2000	2001	2002	2003 %	2004	2005	2006	2007	2008
Kreisfreie Städte	18,1	16,0	17,9	19,4	16,7	16,6	15,3	13,4	12,9	11,3	11,9
kreisangehörige Gemeinden	29,5	28,9	26,4	23,8	23,3	26,6	27,8	23,6	23,4	22,6	21,0
Landkreise	22,6	20,4	17,8	14,0	13,8	16,6	17,1	9,4	8,3	7,1	8,7

Bei den Ausgaben für Sachinvestitionen liegen die sächsischen Kommunen oberhalb des Durchschnitts der neuen Länder (vgl. Übersicht 4). Während die Ausgaben für Sachinvestitionen der Kommunen in den neuen Ländern insgesamt im Vorjahresvergleich nahezu konstant blieben, stiegen sie bei den Ländern des früheren Bundesgebietes um rd. 5 %.

4.5 Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen

Die Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen dienen der Durchführung investiver Maßnahmen bei Dritten. Oftmals finanziert die Kommune mit den Zuwendungen Aufgaben, zu denen sie gesetzlich verpflichtet ist, deren Trägerschaft jedoch Dritte übernehmen.

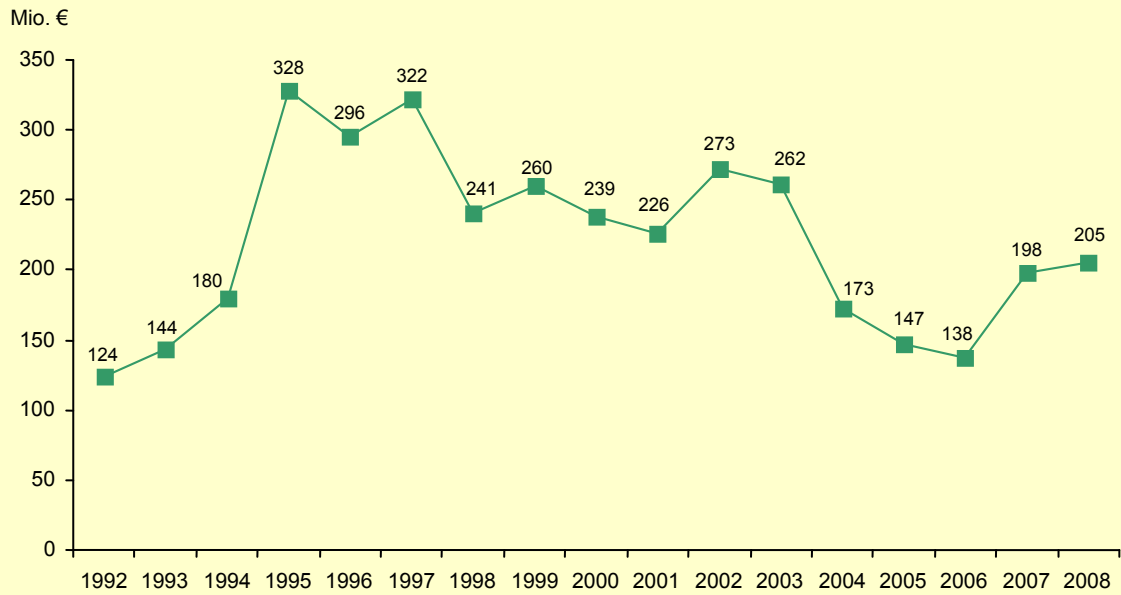
²⁷ Die Investitionszuweisungen vom Bund betragen 2008 weniger als 1 % der entsprechenden Zuweisungen vom Land und wurden deshalb in die obigen Ausführungen nicht mit einbezogen.

²⁸ Vgl. § 15 Abs. 2 SächsFAG.

²⁹ Vgl. Jahresbericht 2008 des SRH, Beitrag Nr. 32, S. 252.

³⁰ Die Berechnung erfolgte ohne Berücksichtigung der Zahlungen gleicher Ebene.

Übersicht 17: Entwicklung der Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen



5 Finanzielle Leistungsfähigkeit

Die Ausführungen zu den Nettoinvestitionsmitteln³¹ und den Rücklagenbewegungen basieren ausschließlich auf den Daten der Jahresrechnungsstatistik. Dieser fehlt zwar die unmittelbare Aktualität der Kassenstatistik, jedoch erfasst nur eine Jahresrechnungsstatistik die für die nachfolgenden Betrachtungen relevanten Abschlussbuchungen sachgerecht.

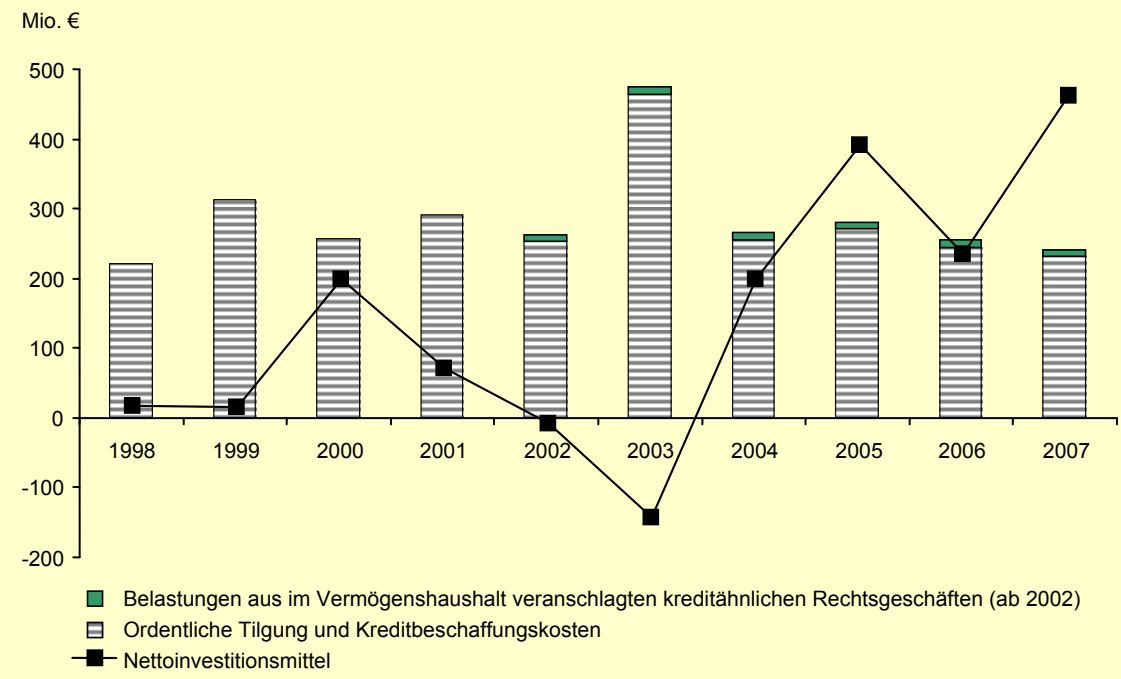
Gegenwärtig liegen die Daten der Jahresrechnung bis einschließlich 2007 vor.

5.1 Nettoinvestitionsmittel und Rücklagen

Im Jahr 2007 erwirtschafteten die sächsischen Kommunen insgesamt die bislang höchsten Nettoinvestitionsmittel, d. h. die Verwaltungshaushalte erzielten nach Abzug der nahezu gleichbleibenden Kreditbelastungen wiederum hohe Überschüsse.

³¹ Nettoinvestitionsmittel sind gem. Nr. 24 der Anlage zur KomHVO die dem Vermögenshaushalt zugeführten und für Investitionen zur Verfügung stehenden Beträge nach Abzug der allgemeinen Zuführung zum Verwaltungshaushalt, der ordentlichen Tilgungsleistungen, der Kreditbeschaffungskosten und der Belastungen aus im Vermögenshaushalt zu veranschlagenden kreditähnlichen Rechtsgeschäften.

Übersicht 18: Entwicklung der Nettoinvestitionsmittel und der Belastungen im Zusammenhang mit Krediten und kreditähnlichen Rechtsgeschäften³²



Den Kreisfreien Städten und kreisangehörigen Gemeinden standen 2007 die im Betrachtungszeitraum umfangreichsten Nettoinvestitionsmittel zur Verfügung. Bei den Landkreisen hingegen erreichten die Tilgungsleistungen fast die Höhe der bereinigten Zuführungen zum Vermögenshaushalt, sodass nur wenig Nettoinvestitionsmittel erzielt werden konnten. Der KSV hatte keine Kredite zu bedienen und wies anders als im Vorjahr eine Zuführung zum Vermögenshaushalt aus.

Übersicht 19: Entwicklung der Nettoinvestitionsmittel bei einzelnen Gebietskörperschaften

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
	Mio. €									
Kreisfreie Städte	15	-75	-7	-115	-87	-244	-38	55	61	92
kreisangehörige Gemeinden	99	135	139	128	89	86	226	300	241	347
Landkreise	-39	16	52	69	-7	13	-12	7	-36	2
Kommunaler Sozialverband	-56	-60	16	-8	-1	5	26	31	-29	21

Die Gesamtrücklagen der sächsischen Kommunen, bestehend aus allgemeiner und Sonderrücklage, erhöhten sich im Jahr 2007 um weitere rd. 169 Mio. €. Erneut konnten insgesamt mehr Mittel zugeführt als entnommen werden.

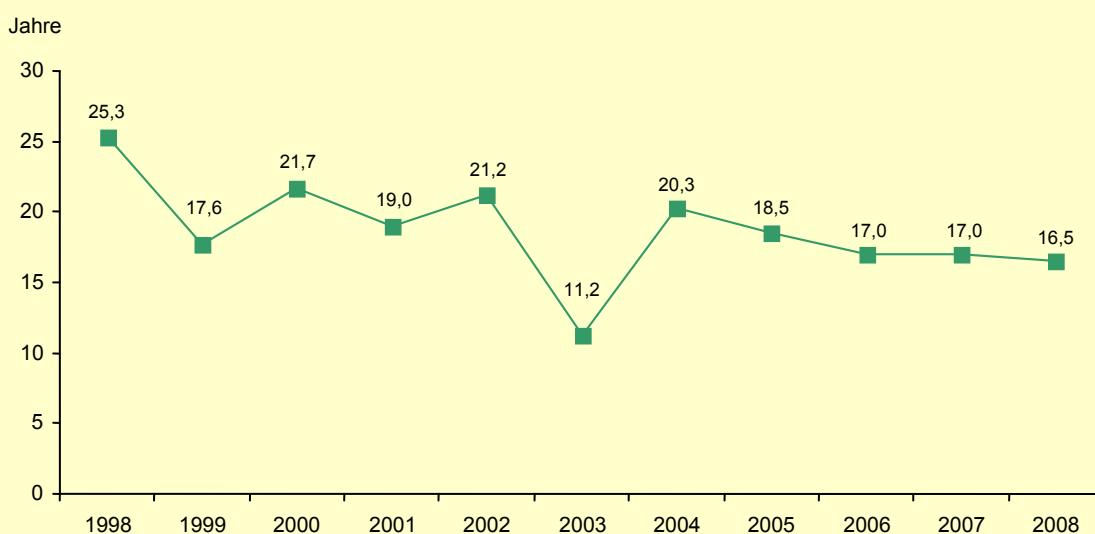
³² Aus Gründen der Vergleichbarkeit mit den Haushaltsjahren bis 2002 einschließlich der Zuführung zu Sonderumlagen.

5.2 Durchschnittliche rechnerische Tilgungszeit

Die durchschnittliche rechnerische Tilgungszeit zeigt den Gesamtbetrag der Schulden im Verhältnis zur ordentlichen Tilgung eines jeden Jahres. Liegt die Tilgungszeit über dem Wert von 20 Jahren, wird von einer mangelnden Kreditkongruenz ausgegangen.³³

Das achte Jahr in Folge reduzierten die sächsischen Kommunen im Jahr 2008 ihre Schuldenlast auf nunmehr rd. 3,7 Mrd. €. Der Umfang der ordentlichen Tilgungsleistungen nahm im Jahr 2008 geringfügig ab. Alle Gebietskörperschaften - prozentual gesehen insbesondere die Landkreise - konnten ihre Kreditverpflichtungen verringern. Die durchschnittliche rechnerische Tilgungszeit lag bei den Kreisfreien Städten mit 19,5 Jahren zwar am höchsten, jedoch noch im Bereich der Kenngröße von 20 Jahren.

Übersicht 20: Entwicklung der durchschnittlichen rechnerischen Tilgungszeit³⁴ der sächsischen Kommunen



6 Weitere Entwicklung

Die weitgehend positiven Ergebnisse des Jahres 2008 hinsichtlich der finanziellen Lage der sächsischen Kommunen stehen im Kontrast zu der prognostizierten weltweiten wirtschaftlichen Entwicklung in den Jahren 2009 und insbesondere 2010. Es wird von der voraussichtlich schwersten Rezession in der Geschichte der Bundesrepublik³⁵ gesprochen.

³³ Die durchschnittliche rechnerische Tilgungszeit übersteigt dann die durchschnittliche Lebensdauer der Investitionsobjekte. In einem solchen Fall werden Tilgungslasten künftigen Haushalten aufgebürdet, ohne dass dem äquivalente Investitionsobjekte gegenüberstehen (vgl. Mummert und Partner, Verbesserung der kommunalen und rechtsaufsichtlichen Kontrolle und Steuerung kommunaler Unternehmen sowie der Verschuldung der Kommunen, deren Eigenbetriebe und Eigengesellschaften, im Auftrag des SMI, Mai 1999).

³⁴ Zur Berechnung wurden die Schuldenstände aus der Schuldenstatistik der Gemeinden und Gemeindeverbände verwendet.

³⁵ Vgl. Jahreswirtschaftsbericht 2009 des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie, Konjunkturgerechte Wachstumspolitik, S. 3.

6.1 Konjunkturgerichtete Maßnahmen

Auf die wirtschaftliche Entwicklung seit dem IV. Quartal 2008 reagierte die Bundesregierung mit den Konjunkturpaketen I³⁶ und II³⁷, mit denen bis einschließlich 2010 bundesweit rd. 80 Mrd. € bereitstehen. Vor allem die Maßnahmen des Konjunkturpaketes II sind auf die Wirksamkeit in den Bereichen öffentliche Investitionen, Kreditversorgung der Wirtschaft, Beschäftigung und Qualifizierung, Abgaben- und Steuerentlastung sowie nachhaltige Finanzpolitik ausgerichtet. Ihr Anspruch ist es, kurzfristig umsetzbar, rasch wirksam und langfristig sinnvoll zu sein, um so zur Überwindung der Krise und Modernisierung des Landes beizutragen. So sollen die Maßnahmen zunächst den privaten Konsum und - durch die öffentlichen Aufträge - den Bausektor stützen sowie die Preise stabilisieren.³⁸

Dem Freistaat Sachsen stehen aus dem Konjunkturpaket II im Rahmen des Zukunftsinvestitionsgesetzes³⁹ insgesamt rd. 596,8 Mio. € zur Verfügung, welche zu 65 % für Bildungsinfrastruktur (Kindergärten, Schulen, Hochschulen, Weiterbildungseinrichtungen und Forschung) und zu 35 % für Infrastrukturinvestitionen (insbesondere Verkehr, Krankenhäuser, Städtebau, Informationstechnologie) zu verwenden sind. 80 % dieses Betrages fließen - neben zusätzlichen Mitteln vom Freistaat - an die sächsischen Kommunen, sodass diese über rd. 509,2 Mio. € für Investitionen in den Jahren 2009 und 2010 in den förderfähigen Bereichen verfügen können. Diese Zuweisungen entsprechen fast 50 % der Ausgaben für Baumaßnahmen der sächsischen Kommunen im Jahr 2008.

Die Verfahrensabwicklung erfolgt gemäß der Verwaltungsvorschrift zur Gewährung von Zuwendungen für Infrastrukturmaßnahmen der Kommunen im Freistaat Sachsen (VwV KommInfra2009). Vereinfachungen im Vergaberecht, welche die Investitionstätigkeit im Freistaat Sachsen fördern sollen, wurden zudem mit der VwV Beschleunigung Vergabeverfahren getroffen.

Die im Rahmen des Zukunftsinvestitionsgesetzes erforderliche Kofinanzierung der Kommunen wird im Jahr 2009 neben den investiven Schlüsselzuweisungen in Höhe von rd. 274,2 Mio. € auch durch eine Infrastrukturpauschale⁴⁰ von 75 Mio. € unterstützt.

³⁶ Das Konjunkturpaket I umfasst rd. 30 Mrd. € und beinhaltet das „Maßnahmenpaket zur Senkung der steuerlichen Belastung, Stabilisierung der Sozialversicherungsabgaben und für Investitionen in Familien“ sowie „das Maßnahmenpaket zur Beschäftigungssicherung durch Wachstumsstärkung“.

³⁷ Als Konjunkturpaket II wird der „Pakt für Beschäftigung und Stabilität in Deutschland“ bezeichnet, der rd. 50 Mrd. € umfasst.

³⁸ Vgl. Monatsbericht 05/2009 des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie, Schlaglichter der Wirtschaftspolitik, S. 30.

³⁹ Gesetz zur Umsetzung von Zukunftsinvestitionen der Kommunen und Länder vom 02.03.2009 (ZuInvG).

⁴⁰ Vgl. Art. 18 § 1 des Gesetzes begleitender Regelungen zum Doppelhaushalt 2009/2010 vom 11.12.2008 - Haushaltsbegleitgesetz 2009/2010 (Gesetz über die Gewährung einer Infrastrukturpauschale und einer Pauschale zur Ergänzung der Lernmittel an die Kreisfreien Städte, Landkreise und kreisangehörigen Gemeinden).

6.2 Kommunalen Finanzausgleich 2009 in Sachsen

6.2.1 Finanzausgleichsmasse

Die Finanzausgleichsmasse gem. SächsFAG beträgt im Hj. 2009 rd. 3,14 Mrd. €⁴¹ und ist damit rd. 20 % größer als im Vorjahr.

Diese deutliche Erhöhung liegt zum einen in den gestiegenen Steuereinnahmen⁴², einer wichtigen Quelle, aus der die Finanzausgleichsmasse gespeist wird, begründet. Zum anderen kommen aus der Abrechnung des Hj. 2007 den sächsischen Kommunen 276,6 Mio. € zugute. Darlehen des Freistaates sind im Jahr 2009 nicht zu bedienen.

Ein weiterer Effekt, der sich erhöhend auf die Finanzausgleichsmasse 2009 und der folgenden Jahre auswirkt, wird durch die Zuweisungen aus dem Solidarpakt II verursacht. Da die Verteilung der einzelnen Bestandteile⁴³ dieser sog. Sonderbedarfsbundesergänzungszuweisungen (SoBEZ) zwischen Land und Kommunen ab 2009 neu geregelt wurde, erhöht sich die Finanzausgleichsmasse in den kommenden Jahren wie in Übersicht 21 dargestellt. Die Mittel sind in Höhe von jährlich rd. 64,5 Mio. € investiv über Sonderprogramme gebunden.

Übersicht 21: Veränderung der Finanzausgleichsmasse aufgrund der Neuregelung bezüglich der SoBEZ und investive Bindung der Mittel

2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Summe
Veränderung der Finanzausgleichsmasse aufgrund der Neuregelung bezüglich der SoBEZ (in Mio. € gerundet):											
22	46	68	91	113	137	139	92	47	-1	-45	709
Mittelbindung für investive Sonderprogramme (in Mio. € gerundet):											
64,5	64,5	64,5	64,5	64,5	64,5	64,5	64,5	64,5	64,5	64,5	709

Bei der Verteilung der Finanzausgleichsmasse im Jahr 2009 treten größere Minderungen gegenüber dem Vorjahr lediglich bei den gemeinsamen Zahlungsverpflichtungen (Altschulden, Digitalfunk) einschließlich Beirat (-12,6 Mio. €) sowie den investiven Schlüsselzuweisungen (-35,2 Mio. €) auf. Dafür werden an die sächsischen Kommunen 2009 über investive Sonderprogramme 115,0 Mio. € ausgereicht. Steigerungen sind aufgrund der Steuereinnahmesituation auch bei den allgemeinen Schlüsselzuweisungen zu verzeichnen (+108,8 Mio. €). Die Bedarfzuweisungen wachsen vor allem wegen der Unterstützung von Maßnahmen im Zusammenhang mit der Funktional- und Kreisgebietsreform um 12 Mio. €.

6.2.2 Kommunales Vorsorgevermögen

Aufgrund der hohen Zunahme der Finanzausgleichsmasse sieht das sächsische Finanzausgleichssystem in den Jahren 2009 und 2010 die Bildung eines kommunalen Vorsorgevermögens in Höhe von rd. 372,1 Mio. € vor.⁴⁴ Jeweils rd. 137,3 Mio. € werden

⁴¹ Vgl. Art. 2 Abs. 2 Satz 1 des Gesetzes über die Feststellung des Haushaltsplanes des Freistaates Sachsen für die Hj. 2009 und 2010 und die Festlegung der Finanzausgleichsmassen und der Verbundquoten in den Jahren 2009 und 2010 vom 11.12.2008 (Finanzausgleichsmassengesetz 2009/2010 - FAMG 2009/2010).

⁴² Basis ist die November-Steuerschätzung 2008.

⁴³ Gemeindesteuer-SoBEZ, Investitionsförderungsgesetz-SoBEZ (IfG-SoBEZ), sonstige Infrastruktur-SoBEZ.

⁴⁴ § 23 SächsFAG.

im ersten Jahr beim Freistaat als „Kommunaler Vorsorgefonds“ und bei den Kommunen als Vorsorgerücklage vorgehalten. Im Jahr 2010 sind dem Vorsorgefonds insgesamt rd. 57,2 Mio. € und der Vorsorgerücklage rd. 40,4 Mio. € zuzuführen. Von 2011 bis zum Jahr 2015 soll das Vorsorgevermögen aufgelöst werden. Diese Vorkehrungen tragen der zu erwartenden konjunkturellen und demografischen Entwicklung sowie dem Rückgang der Solidarpaktmittel II in den kommenden Jahren Rechnung.

6.2.3 Finanzausgleichsumlage

Um zur nachhaltigen Sicherung des Finanzausgleichs in Sachsen beizutragen und die unterschiedliche Steuerkraftentwicklung der sächsischen Kommunen besser aufzufangen, wurde im Jahr 2009 die Finanzausgleichsumlage gem. § 25a SächsFAG eingeführt. Damit wird die Steuerkraft abundanter Kommunen (vgl. Pkt. 3.1) in bestimmtem Maße⁴⁵ abgeschöpft. So werden 2009 von den betreffenden Gemeinden auf der Grundlage des § 25a SächsFAG insgesamt rd. 25,9 Mio. € erhoben.

Die Steuernehmeinnahmen, die abundante Gemeinden aufgrund regionaler Prämissen erzielen, kommen dem jeweiligen Landkreis, in dem sich die abundante Gemeinde befindet und über die Schlüsselmasse letztlich den kreisangehörigen Gemeinden zugute. Intention der Finanzausgleichsumlage ist ihre solidarische Ausgleichsfunktion zwischen finanzstarken und finanzschwachen Kommunen in Sachsen.

Mehr als die Hälfte der betroffenen Gemeinden hat gegen dieses Verfahren vor dem sächsischen Verfassungsgerichtshof Klage erhoben. Eine gerichtliche Entscheidung bleibt abzuwarten.

6.3 Finanzielle Auswirkungen der Funktional- und Kreisgebietsreform

Das komplexe Vorhaben der Funktional- und Kreisgebietsreform entfaltet enorme finanzielle Wirkungen. Insbesondere die Landkreise sahen sich aufgrund des Stellenübergangs vom Freistaat (vgl. Pkt. 4.1) einerseits deutlich gestiegenen Personalausgaben gegenüber. Andererseits profitierten sie von entsprechenden Zuweisungen, die ihnen aufgrund der Umstrukturierungen im Zuge der Kreisgebietsneugliederung und aufgrund von Aufgabenübernahmen⁴⁶ zuflossen. Im Jahr 2008 erzielten alle Landkreise einen positiven Finanzierungssaldo (vgl. auch Pkt. 2.2).

Zum Ausgleich für übertragene Aufgaben fließen den Landkreisen und Kreisfreien Städten seit 2008 zusätzliche pauschale steuerkraftunabhängige allgemeine Zuweisungen (Mehrbelastungsausgleich)⁴⁷ zu. Im Jahr 2009 stehen Mittel in Höhe von 190,9 Mio. € zur Verfügung. Ab dem Jahr 2018 werden nach derzeitigem Stand jährlich noch 134,8 Mio. € ausgereicht. Ergänzend erhalten einzelne Landkreise in den nächsten Jahren zusätzliche Pauschalen für die Neuordnung im Fachschulbereich⁴⁸.

Das SächsFAG⁴⁹ sieht bis 2018 Bedarfszuweisungen vor, welche die finanziellen Auswirkungen der Einkreisung der vier ehemaligen Kreisfreien Städte ausgleichen sollen. Im Jahr 2009 haben diese Zuweisungen einen Umfang von rd. 33,8 Mio. €.

⁴⁵ Im ersten Jahr der Erhebung beträgt die Finanzausgleichsumlage 30 %, im zweiten Jahr 40 % und ab dem dritten Jahr 50 % des Differenzbetrages aus Steuerkraftmesszahl abzüglich Bedarfsmesszahl.

⁴⁶ Vgl. Art. 1 § 4 Abs. 2 Satz 2 des Gesetzes zur Neugliederung des Gebietes der Landkreise des Freistaates Sachsen und zur Änderung anderer Gesetze vom 29.01.2008 (SächsKrGebNG).

⁴⁷ Vgl. Art. 4 § 1 Abs. 1 SächsVwNG vom 29.01.2008 (SächsMBAG 2008).

⁴⁸ Vgl. Art. 4 § 5 SächsVwNG vom 29.01.2008 (SächsMBAG 2008).

⁴⁹ Vgl. Anlage 2 und 3 zu § 22 Abs. 2 Nr. 7 und 8 SächsFAG.

Städte, die ihren Status als Kreissitz verloren haben sowie die Stadt Hoyerswerda, erhalten seit 2008 im Zeitraum von fünf Jahren eine besondere Finanzausweisung von insgesamt 28,8 Mio. € in Form einer Förderpauschale für investive Maßnahmen. Sie kann in Höhe von bis zu 50 % zum Schuldenabbau eingesetzt werden und wird aus den für Bedarfszuweisungen vorgesehenen FAG-Mitteln bereitgestellt.⁵⁰

6.4 Eckpunkte wirtschaftlicher und finanzieller Prognosen

Aufgrund der starken Exportabhängigkeit belasten die weltwirtschaftlichen Rahmenbedingungen die Entwicklung in Deutschland in einem Maße, welches auch der private Konsum nicht kompensieren kann. Prognosen zufolge werden Steuereinnahmen deutlich geringer ausfallen. Getroffene Steuerrechts- und weitere Gesetzesänderungen verstärken diese Entwicklung. So wirkt z. B. die Wiedereinführung der degressiven Abschreibung auf die Gewerbesteuererinnahmen, die gerichtliche Entscheidung zur Pendlerpauschale auf den Gemeindeanteil an der Einkommensteuer und die Änderung des Verteilungsschlüssels lt. dem Gesetz zur Neuordnung der Gemeindefinanzen (Gemeindefinanzreformgesetz) auf den Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer.

Der Einbruch der Steuereinnahmen wird sich im gesamtdeutschen Vergleich bei den neuen Bundesländern zunächst als weniger schwerwiegend erweisen, da diese Einnahmequelle in den Ländern des früheren Bundesgebietes eine größere Rolle spielt. Gleichwohl werden sich regionale Unterschiede abhängig von der gewerblichen Infrastruktur der Kommunen abzeichnen. Insbesondere im Jahr 2009 profitieren die sächsischen Kommunen von dem umfassenden Paket an Zuweisungen, das - konjunkturell zeitverzögert - erst in den nächsten Jahren kleiner ausfallen wird. Dies hebt einmal mehr die noch immer hohe Bedeutung der Zuweisungen von Bund und Land für die Kommunen Sachsens hervor (vgl. Pkt. 3.2).

Der Abschwung am Arbeitsmarkt wird zwar vorerst durch die hohe Inanspruchnahme von Kurzarbeitergeld gedämpft; jedoch werden die Ausgaben für Arbeitslosengeld zur sichtbaren Erhöhung der sozialen Leistungen führen. Hinzu kommt, dass die Beteiligung des Bundes an den Leistungen für Unterkunft und Heizung mit 25,4 % im Jahr 2009 weiter rückläufig ist.⁵¹

Die Ausgaben für Personal bleiben weiter auf hohem Niveau. Die im Laufe des Jahres 2008 wirksam gewordenen Tarifänderungen greifen nun im gesamten Jahr 2009. Die personellen Auswirkungen von Aufgabenübertragungen im Zuge der Funktional- und Kreisgebietsreform werden durch entsprechende Zuweisungen kompensiert.

Der Sondereffekt des kommunalen Investitionsprogramms im Rahmen des Konjunkturpaketes II verstärkt die Investitionstätigkeit und erhöht die Ausgaben für Sachinvestitionen und laufenden Sachaufwand.

Die regressive wirtschaftliche Entwicklung wird sich auch auf haushaltlich ausgelagerte Aufgabenbereiche niederschlagen. Kommunale Sonderrechnungen und private Unternehmen werden umfänglicherer Zuschüsse bedürfen, die den Haushalt der Kommunen entsprechend belasten.

⁵⁰ Vgl. Art. 2 Nr. 3 des Gesetzes zur Neugliederung des Gebietes der Landkreise des Freistaates Sachsen und zur Änderung anderer Gesetze vom 29.01.2008 i. V. m. § 22 Abs. 2 Nr. 6 SächsFAG.

⁵¹ § 46 Abs. 6 Satz 4 SGB II.

Mittel- bis langfristige Herausforderungen leiten sich u. a. aus der Bewältigung des demografischen Wandels (vgl. auch den Jahresberichtsbeitrag des SRH zum Thema Personal in den Kommunen), steigenden Umweltrisiken und der Entwicklung der globalen Märkte ab.

7 Folgerungen

Die Folgen der weltweiten Finanzkrise betonen einmal mehr die Notwendigkeit stabilisierender Maßnahmen und effizienter Verwaltungsabläufe in den öffentlichen Haushalten. Die im Jahr 2008 in Kraft getretene Funktional- und Kreisgebietsreform stellt eine Basis zur Erreichung dieses Zieles dar.

7.1 Das Zukunftsinvestitionsgesetz bietet den Kommunen - zum Preis der weiteren Verschuldung des Bundes - die Gelegenheit, notwendige Infrastrukturmaßnahmen umzusetzen. Vor dem Hintergrund möglicher Rückforderungen von gewährten Fördermitteln wird darauf hingewiesen, dass die Zusätzlichkeit sowie die Nachhaltigkeit solcher Maßnahmen zwingende Zuwendungsvoraussetzungen⁵² sind. Auch im Hinblick auf mögliche Folgekosten sind eine entsprechend sorgfältig erarbeitete Wirtschaftlichkeitsberechnung sowie ein maßvoller Einsatz der Fördermittel unabdingbar.

Beim Abruf der Fördermittel aufgrund des Zukunftsinvestitionsgesetzes können die zu erwartenden Steuermindereinnahmen und das Erfordernis der Kofinanzierung der Kommunen bei einigen Gemeinden zu Schwierigkeiten führen, ihren Eigenanteil aufzubringen. Es ist zu unterstreichen, dass die weitere qualitative Konsolidierung bzw. sparsame Bewirtschaftung der Haushalte nach wie vor geboten und mit Blick auf die weitere wirtschaftliche Entwicklung auch in den kommenden Jahren unumgänglich ist. Die demografischen Veränderungen sind dabei zu berücksichtigen.

7.2 Der lt. SächsFAG zu bildende Vorsorgefonds ist ein Beitrag zum Ausgleich finanzieller Engpässe. Nicht zuletzt aufgrund der negativen wirtschaftlichen Prognosen, die besonders für das Jahr 2010 und darüber hinaus abgegeben wurden, soll das Vorsorgevermögen nicht vor dem in § 23 SächsFAG vorgesehenen Zeitpunkt (grundsätzlich 2011 bis 2015) aufgelöst werden.

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

7.4 Die sächsischen Kommunen sind weiterhin gehalten, ihre erwirtschafteten Mittel in geeignetem Maße für Investitionen und Entschuldung einzusetzen, d. h. ein ausgewogenes Verhältnis zwischen Schuldenabbau einerseits und adäquater Inanspruchnahme der absehbar rückläufigen Fördermittelangebote seitens der EU und des Bundes andererseits zu erzielen.

⁵² Vgl. Nr. 4.1 und 8.1 VwV KommInfra2009.

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

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

1 Vorbemerkungen

Die Angaben zur kommunalen Verschuldung basieren, sofern nicht anders angegeben, auf den Werten der Schuldenstatistik: Schulden der öffentlichen Haushalte¹ und ihrer öffentlich bestimmten Fonds, Einrichtungen, Betriebe und Unternehmen² zum 31.12. des jeweiligen Jahres³. Dieser Statistik liegen der Gebietsstand vom 01.03.2009⁴ und der EW-Stand vom 30.06. des jeweils betrachteten Jahres zugrunde. Bedeutende Schuldenpositionen der sächsischen Kommunen wurden denen ausgewählter Bundesländer gegenübergestellt. Die Werte für das frühere Bundesgebiet (gesamt) beinhalten nicht die Daten der Stadtstaaten.

2 Gesamtbetrachtung

Infolge der insgesamt positiven finanziellen Entwicklung im Jahr 2008⁵ konnten die Kommunen, Zweckverbände, Eigenbetriebe⁶ und Eigengesellschaften⁷ ihren Schuldenstand erneut dezimieren. Die Kreditbelastung der Beteiligungsgesellschaften⁸ stieg hingegen weiter an.

¹ Zu den öffentlichen Haushalten zählen das Land, die Kommunen und die Zweckverbände mit kameralistischem Rechnungswesen.

² Zu den öffentlich bestimmten Fonds, Einrichtungen, Betrieben und Unternehmen gehören Zweckverbände mit kaufmännischem Rechnungswesen, Eigenbetriebe einschließlich des sonstigen Sondervermögens mit Sonderrechnung in rechtlich unselbstständiger Form, Eigengesellschaften und Beteiligungsgesellschaften.

³ Bei einem Teil der Übersichten entstehen durch Rundungen Differenzen in den Salden.

⁴ Der abweichende Gebietsstand vom 01.03.2009 resultiert aus der Eingliederung der Gemeinde Klitten in die Gemeinde Boxberg/O. L. zum 01.02.2009 sowie aus dem Zusammenschluss der Gemeinden Waldkirchen und Grünhainichen zur Gemeinde Grünhainichen zum 01.03.2009.

⁵ Vgl. Jahresbericht 2009 des SRH, Beitrag Nr. 33 „Finanzieller Handlungsspielraum der Kommunen“.

⁶ Eigenbetriebe einschließlich des sonstigen Sondervermögens mit Sonderrechnung in rechtlich unselbstständiger Form.

⁷ Wirtschaftliche Unternehmen in rechtlich selbstständiger Form, deren Nennkapital oder Stimmrecht vollständig einer Gemeinde oder einem Gemeindeverband gehört; mittelbar und unmittelbar.

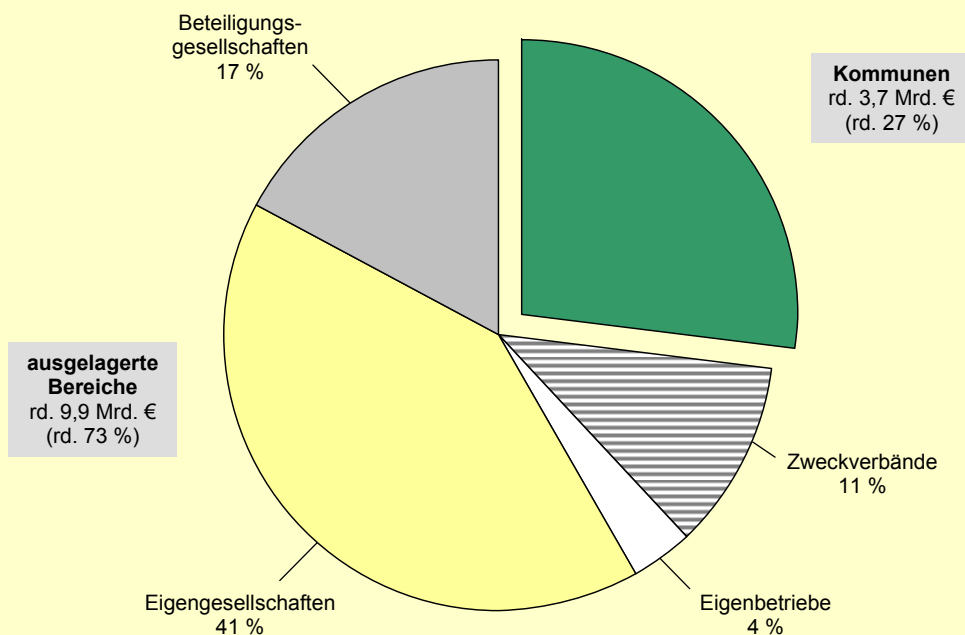
⁸ Mehr als ein Gesellschafter, mehr als 50 vom Hundert kommunale Beteiligung am Nennkapital oder Stimmrecht; Beteiligungsgesellschaften bis 2002 einschließlich staatlicher Beteiligungen.

Übersicht 1: Schulden⁹ der Kommunen, der Zweckverbände und der kommunalen Unternehmen¹⁰

	1998	2007	2008	Veränderung 2008/1998	Veränderung 2008/2007			
	Mio. €	Mio. €	Mio. €		Mio. €	%	Mio. €	%
Kommunen	5.571	3.944	3.683	876	-1.888	-33,9	-261	-6,6
Zweckverbände mit kameralistischem Rechnungswesen	710	336	317	75	-393	-55,3	-19	-5,6
Zweckverbände mit kaufmännischem Rechnungswesen	1.137	1.180	1.172	279	35	3,1	-9	-0,7
Eigenbetriebe	433	541	499	119	66	15,3	-42	-7,8
Eigengesellschaften	5.966	5.835	5.585	1.328	-382	-6,4	-250	-4,3
Beteiligungsgesellschaften	2.766	2.205	2.344	557	-422	-15,3	139	6,3

Gegenüber dem Vergleichsjahr 1998 verringerten die Kommunen ihre Schuldenlast um ein Drittel - die kameralistisch buchenden Zweckverbände um mehr als die Hälfte, wobei hier neben der Nettoentschuldung auch der Wechsel einzelner Verbände zur doppelten Buchführung eine Rolle spielte.

Übersicht 2: Schulden der Kommunen im Vergleich zu ihren ausgelagerten Bereichen; prozentualer Anteil an den Schulden (insgesamt) zum 31.12.2008



⁹ Kreditmarktschulden im engeren Sinne und Schulden bei öffentlichen Haushalten.

¹⁰ Einschließlich Schulden beim eigenen Träger/Gesellschafter. Seit dem Jahr 2005 werden die Krankenhäuser nicht mehr separat, sondern nach der Rechtsform im jeweiligen Bereich ausgewiesen. Um eine Vergleichbarkeit herzustellen, wurden die Werte für die Eigenbetriebe und Eigengesellschaften für das Jahr 1998 rückwirkend entsprechend bereinigt.

Zum 31.12.2008 betrug die Verschuldung der Kommunen rd. 3,7 Mrd. €. Die Schulden der aus den kommunalen Haushalten ausgelagerten Bereiche sind um ein Vielfaches höher. So waren bereits die Eigengesellschaften in Höhe von rd. 5,6 Mrd. € verschuldet. Dies zeigt die immense Bedeutung „haushaltsfremder“ Organisationsformen, derer sich die Kommunen bei ihrer Aufgabenerfüllung bedienen¹¹.

Neben den vorgenannten Schulden trugen die Kommunen die in Übersicht 3 aufgezeigten Belastungen.

Übersicht 3: Weitere Belastungen der Kommunen

	1998	2007	2008	Veränderung 2008/1998	Veränderung 2008/1998		Veränderung 2008/2007	
	Mio. €	Mio. €	Mio. €		Mio. €	%	Mio. €	%
Kreditähnliche Rechtsgeschäfte	135	109	132	31	-3	-2,3	23	20,7
Innere Darlehen	15	54	26	6	12	79,5	-28	-51,1
Kassenverstärkungskredite	111	108	43	10	-69	-61,6	-66	-60,5
Bürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungen (Haftungssumme)	1.199	990	967	230	-232	-19,3	-23	-2,3
Zinsen ¹²	325	186	178	42	-148	-45,3	-8	-4,5

Im Vergleich zum Vorjahr mussten die Kommunen deutlich weniger Kassenverstärkungskredite und innere Darlehen in Anspruch nehmen. Die Kreisfreien Städte benötigten keine Kassenverstärkungskredite und die Landkreise reduzierten den Kassenkreditbedarf auf ein Viertel des Vorjahreswertes. Alle Gebietskörperschaftsgruppen konnten ihre Verpflichtungen aus inneren Darlehen verringern.

Die Zinsbelastung der Kommunen sank im Zuge des Schuldenabbaus um weitere rd. 4,5 % gegenüber dem Vorjahr.

Die - nach jahrelangem Rückgang - erfolgte Zunahme bei den Belastungen aus kreditähnlichen Rechtsgeschäften beruht vor allem auf den 2008 entstandenen Verpflichtungen der Gemeinde Ottendorf-Okrilla aus Restkaufgeldern¹³.

3 Schulden der kommunalen Haushalte

3.1 Schuldenentwicklung

Die sächsischen Kommunen verringern nunmehr seit 2001 ihren Schuldenstand. Trotz weiterhin rückläufiger EW-Zahlen sank die Pro-Kopf-Verschuldung gegenüber dem Vorjahr prozentual in ähnlichem Maße.

¹¹ Trotz der im Regelfall begrenzten Haftung der Kommunen für ihre Eigen- und Beteiligungsgesellschaften birgt deren hohe Verschuldung ein entsprechendes Risikopotenzial.

¹² Zinsausgaben nach Angaben der Kassenstatistik der Gemeinden und Gemeindeverbände; ohne Zinsen für innere Darlehen.

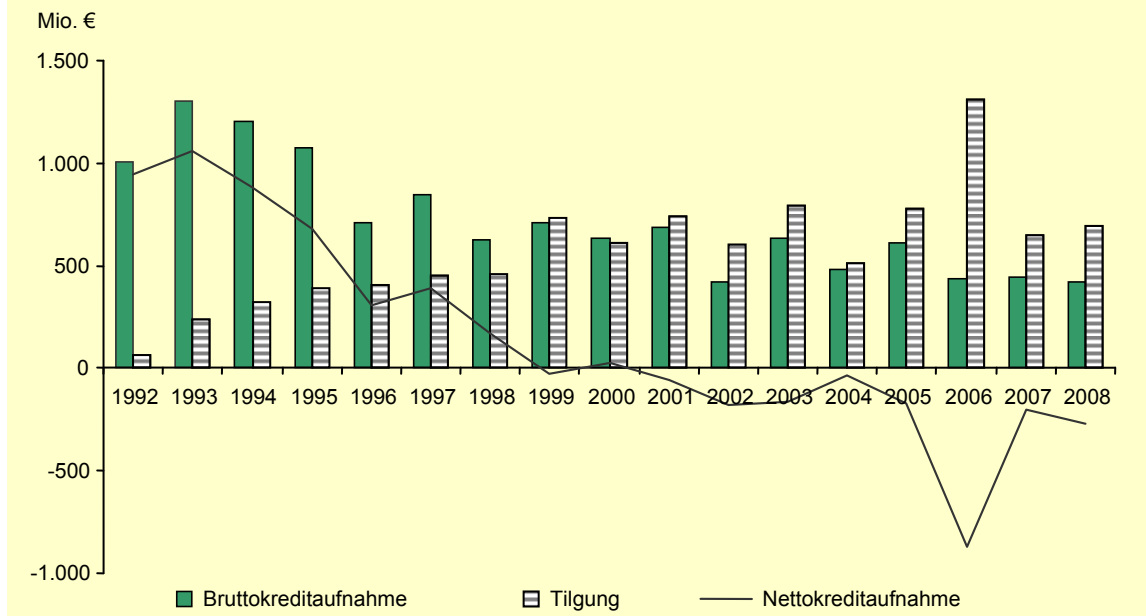
¹³ Restkaufgelder sind vom Käufer des beweglichen oder unbeweglichen Gutes eingegangene finanzielle Verpflichtungen, die der Sicherung des Restes der Kaufpreisforderung gegenüber dem Verkäufer dienen. Sie werden den kreditähnlichen Rechtsgeschäften zugeordnet.

Übersicht 4: Entwicklung der Schulden und der Schuldendienstquote¹⁴

	Schuldenstand	Veränderung gegenüber dem Vorjahr	Schuldenstand	Veränderung gegenüber dem Vorjahr	Schuldendienstquote
	Mio. €	%	€/EW	%	%
1992	2.115	-	453	-	1,6
1993	3.071	45,2	664	46,5	2,7
1994	4.336	41,2	943	42,1	3,7
1995	4.778	10,2	1.044	10,7	4,4
1996	5.062	5,9	1.111	6,4	5,9
1997	5.434	7,4	1.198	7,8	6,2
1998	5.571	2,5	1.236	3,2	7,3
1999	5.520	-0,9	1.233	-0,2	8,6
2000	5.580	1,1	1.256	1,8	7,8
2001	5.531	-0,9	1.255	0,0	8,5
2002	5.354	-3,2	1.226	-2,3	7,4
2003	5.209	-2,7	1.202	-2,0	8,7
2004	5.194	-0,3	1.206	0,3	6,5
2005	5.030	-3,2	1.174	-2,6	6,4
2006	4.159	-17,3	976	-16,9	12,7
2007	3.944	-5,2	931	-4,6	5,7
2008	3.683	-6,6	876	-6,0	5,2

Seit dem Jahr 2001 gelang es den Kommunen kontinuierlich, mehr Kredite zu tilgen als aufzunehmen. Im Jahr 2008 betrug die Nettoentschuldung rd. 271 Mio. €¹⁵.

Übersicht 5: Entwicklung der Nettokreditaufnahme



¹⁴ 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 2007, Kassenstatistik der Gemeinden und Gemeindeverbände 2008.

¹⁵ Die Differenz zu dem in Übersicht 1 genannten Wert erklärt sich aus statistischen Berichtigungen und den sonstigen Zu- und Abgängen.

3.2 Gebietskörperschaften und Einzelbetrachtung der Kommunen

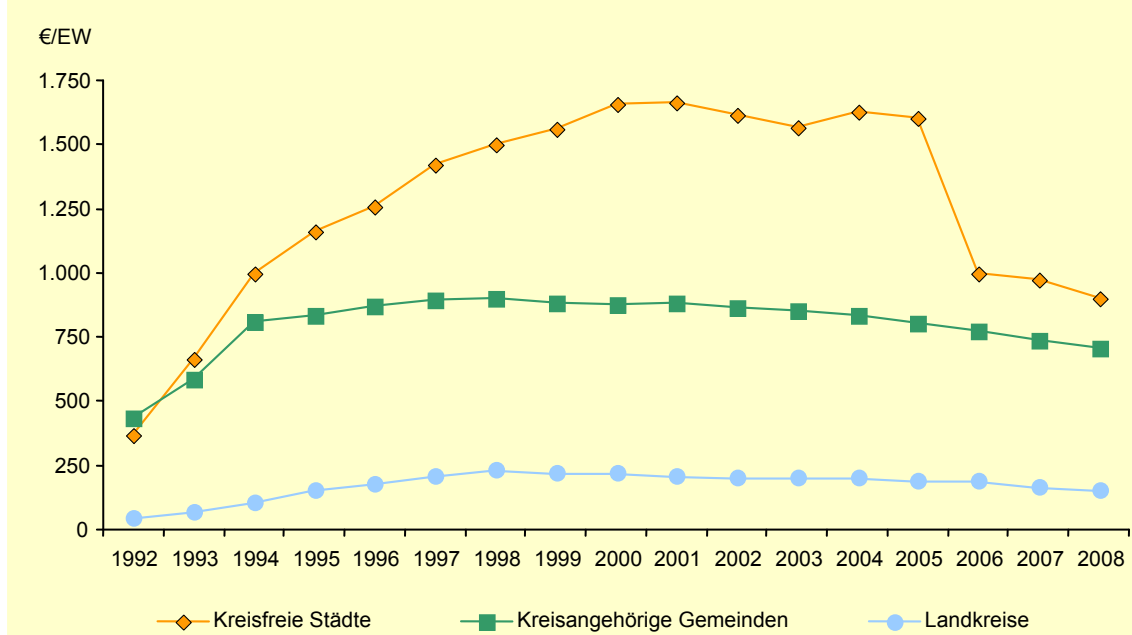
Alle betrachteten Gebietskörperschaftsgruppen¹⁶ konnten ihre Schuldenlast weiter abbauen. Dieser absolute Rückgang wurde vom demografischen Faktor nicht überlagert, d. h. auch die Pro-Kopf-Verschuldung der betrachteten Gebietskörperschaften sank weiter.

Übersicht 6: Schulden nach Gebietskörperschaften

	1998	2007	2008	Veränderung 2008/1998		Veränderung 2008/2007		
	Mio. €	Mio. €	Mio. €	Mio. €	%	Mio. €	%	
Kreisfreie Städte	1.883	1.226	1.141	903	-742	-39,4	-85	-6,9
Kreisangehörige Gemeinden	2.928	2.205	2.080	707	-848	-29,0	-125	-5,7
Landkreise	760	513	462	157	-298	-39,2	-51	-9,9
Gesamt	5.571	3.944	3.683	876	-1.888	-33,9	-261	-6,6

Die Einkreisung der vier ehemals Kreisfreien Städte Plauen, Zwickau, Hoyerswerda und Görlitz im Zuge der Kreisgebietsneugliederung wirkte in der Gebietskörperschaftsgruppe der Landkreise einwohnerbezogen schuldenmindernd.

Übersicht 7: Entwicklung der Pro-Kopf-Verschuldung nach Gebietskörperschaften



¹⁶ Die Schulden der Verwaltungsverbände wurden im Folgenden wegen Geringfügigkeit vernachlässigt.

Insbesondere die Landkreise senkten ihren Schuldenstand um fast 10 % gegenüber dem Vorjahr. Während die drei Kreisfreien Städte und die Landkreishaushalte jeweils das vierte Jahr in Folge ihre Pro-Kopf-Verschuldung verringerten, reduzierten die kreisangehörigen Gemeinden sie seit 2002 kontinuierlich.

Der kommunale Schuldenabbau im Jahr 2008 führte auch dazu, dass weniger Kommunen im Vergleich zum Vorjahr die von der VwV Kommunale Haushaltswirtschaft vorgegebenen Richtwerte für die kommunale Verschuldung der Kernhaushalte erreichten bzw. überschritten.¹⁷ In solchen Fällen bedarf es einer besonderen Prüfung der finanziellen Leistungsfähigkeit im Rahmen der Genehmigung von Kreditaufnahmen.

Übersicht 8: Einhaltung der Verschuldungsgrenzen der Kernhaushalte 2008¹⁸

	Verschuldungs- grenze	Anzahl der Körperschaften, die diese Grenze erreichten oder überschritten		
		2007	2008	
	€/EW	absolut	absolut	%
Kreisfreie Städte	1.400	1	1	33,3
Kreisangehörige Gemeinden	850	132	116	23,8
Landkreise	250	2	1	10,0

Rund 22 % aller kreisangehörigen Gemeinden des Direktionsbezirkes Dresden erreichten oder überschritten den genannten Richtwert. Der Direktionsbezirk Chemnitz wies rd. 25 % aus. Den höchsten Anteil mit rd. 26 % der kreisangehörigen Gemeinden hielt der Direktionsbezirk Leipzig, in welchem auch die Kreisfreie Stadt Leipzig und der Landkreis Nordsachsen betroffen waren. Die mit rd. 3.762 € je EW höchste Pro-Kopf-Verschuldung hielt erneut die ebenfalls im Direktionsbezirk Leipzig gelegene Gemeinde Rackwitz.

Unter Berücksichtigung der Belastungen aus kreditähnlichen Rechtsgeschäften ist die Gemeinde Ottendorf-Okrilla die (einwohnerbezogen) höchstverschuldete Kommune Sachsens mit rd. 4.113 € je EW.

Zum 31.12.2008 verzeichneten in der Gebietskörperschaftsgruppe der kreisangehörigen Gemeinden 26 Kommunen einen Schuldenzuwachs, darunter fünf Kommunen von jeweils mehr als 1 Mio. € gegenüber dem Vorjahr. Die mit rd. 6,8 Mio. € bzw. rd. 746 € je EW höchste Neuverschuldung wies die Stadt Falkenstein/Vogtland aus. Die Stadt Annaberg-Buchholz lag aufgrund ihrer Nettoneuverschuldung von rd. 4,7 Mio. € nunmehr über dem in der VwV Kommunale Haushaltswirtschaft vorgegebenen Richtwert von 850 € je EW.

Einen Schuldenabbau erzielten 443 kreisangehörige Kommunen. 32 Kommunen verringerten ihre Kreditverpflichtungen dabei jeweils um mehr als 1 Mio. €, darunter die vier ehemals Kreisfreien Städte. Die größte Schuldenminderung absolut erreichte die Stadt Zwickau mit rd. 9,6 Mio. €. Einwohnerbezogen konnte die Stadt Hainichen die meisten Schulden abbauen (rd. 384 € je EW).

¹⁷ Vgl. VwV Kommunale Haushaltswirtschaft (VwV KommHHWi) vom 14.12.2007, Nr. I 1. a) dd).

¹⁸ Ohne die Verpflichtungen aus kreditähnlichen Rechtsgeschäften.

Übersicht 9: Schuldenentwicklung der vier ehemals Kreisfreien Städte

	Schuldenstand zum 31.12.				Veränderung		
	2007		2008		2008/2007		
	Mio. €	€/EW	Mio. €	€/EW	Mio. €	€/EW	%
Zwickau	86,9	902	77,4	812	-9,6	-91	-11,0
Plauen	73,7	1.082	69,8	1.037	-3,9	-45	-5,3
Görlitz	43,1	759	41,1	725	-2,1	-34	-4,8
Hoyerswerda	47,6	1.159	46,0	1.154	-1,6	-5	-3,4

Der Umfang des Schuldenabbaus dieser vier Städte im Jahr 2008 wurde durch die zur Verfügung gestellten Mittel im Zuge der Kreisgebietsneugliederung begünstigt.

Neben der Kreisfreien Stadt Dresden wiesen zum 31.12.2008 nunmehr 20 kreisangehörige Gemeinden (2007: 17) keine Schulden aus, darunter Weißenborn/Erzgebirge als einzige abundante¹⁹ Gemeinde. Bei vier der schuldenfreien Kommunen waren jedoch ihre Eigengesellschaften verschuldet. Dies betraf insbesondere die Stadt Ehrenfriedersdorf mit rd. 7,2 Mio. € (bzw. rd. 1.395 € je EW), die Gemeinde Großweitzschen mit rd. 1,5 Mio. € (bzw. rd. 473 € je EW) sowie die Kreisfreie Stadt Dresden mit rd. 47,2 Mio. € (bzw. rd. 93 € je EW). Letztere hatte zudem Eigenbetriebsschulden in Höhe von rd. 53,7 Mio. € (bzw. rd. 106 € je EW). Ferner waren alle schuldenfreien Kommunen an schuldenbehafteten Zweckverbänden beteiligt - mit Ausnahme der Gemeinden Leutersdorf, Seiffhennersdorf und Weißenborn/Erzgebirge.

In den drei Kreisfreien Städten und in den Landkreisen entwickelten sich die Schuldenstände und weiteren Belastungen der Haushalte wie im Folgenden aufgeführt.

¹⁹ Ist die Bedarfsmesszahl höher als die Steuerkraftmesszahl, erhält die kreisangehörige Gemeinde 75 % des Unterschiedsbetrages als Schlüsselzuweisung (§ 9 SächsFAG). Sind beide Beträge gleich hoch oder ist die Steuermesszahl größer, so erhält die Gemeinde keinen Ausgleich aus dem System der Schlüsselzuweisungen (abundante Gemeinde).

Übersicht 10: Schulden und weitere Belastungen der Kreisfreien Städte und Landkreise

Kreisfreie Stadt bzw. Landkreis (LK)	Schuldenstand				Bestand an kredit- ähnlichen Rechts- geschäften		Bürgschaften, Garantien und sonstige Gewähr- leistungen (Haf- tungssumme)	
	2007	2008		Veränderung gegenüber dem Vorjahr %	2007	2008	2007	2008
	Mio. €	Mio. €	€/EW		Mio. €	Mio. €	Mio. €	Mio. €
Chemnitz, Stadt	308,6	298,6	1.222	-3,2	-	-	34,6	39,8
Dresden, Stadt	18,3	-	-	-100,0	23,1	21,5	110,7	107,4
Leipzig, Stadt	899,0	842,6	1.647	-6,3	-	0,2	483,0	457,5
LK Erzgebirgskreis	68,7	63,1	166	-8,1	-	-	0,9	5,7
LK Mittelsachsen	39,2	34,1	101	-13,1	9,0	8,3	2,9	2,4
LK Vogtlandkreis	31,3	27,7	110	-11,7	5,7	5,0	-	-
LK Zwickau	39,3	35,1	100	-10,8	-	-	8,3	1,8
LK Leipzig	76,5	68,1	249	-10,9	-	-	1,4	1,3
LK Nordsachsen	89,2	83,8	394	-6,0	2,2	1,9	10,4	10,4
LK Bautzen	39,9	35,0	106	-12,3	0,1	-	0,9	0,1
LK Görlitz	28,6	25,7	90	-10,3	4,2	0,05	5,7	-
LK Meißen	55,9	47,5	184	-15,1	-	-	5,6	4,0
LK Sächsische Schweiz- Osterzgebirge	44,2	41,9	163	-5,2	-	-	0,2	-

Im Vorjahresvergleich konnten nach dieser Darstellung alle Körperschaften ihren Schuldenstand verringern, darunter insbesondere die drei Kreisfreien Städte und die Landkreise Leipzig und Meißen. Der vergleichsweise hohe Bestand an kreditähnlichen Rechtsgeschäften der Kreisfreien Stadt Dresden resultierte aus Leasingverträgen. Die Haftungssummen aus Bürgschaften, Garantien und sonstigen Gewährleistungen stiegen bei der Stadt Chemnitz und im Haushalt des Erzgebirgskreises. Die Kreisfreie Stadt Leipzig konnte ihre noch immer überproportional hohen Haftungssummen um rd. 25,5 Mio. € abbauen.

3.3 Vergleich mit anderen Bundesländern

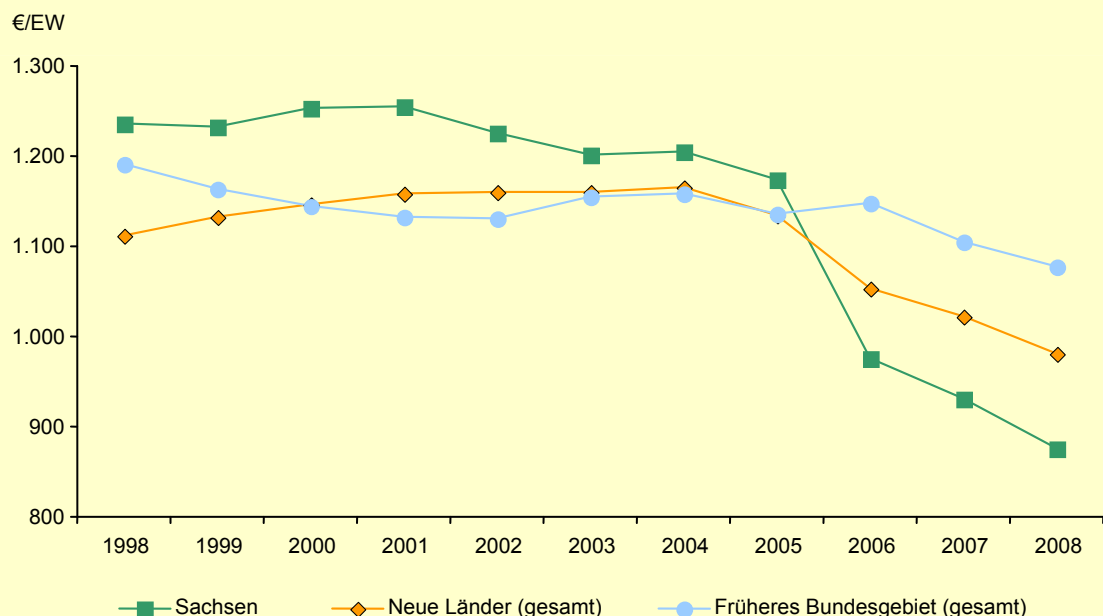
Im bundesweiten Vergleich lag die Pro-Kopf-Verschuldung der sächsischen Kommunalhaushalte zum 31.12.2008 zum dritten Mal in Folge jeweils unter den Durchschnittswerten des früheren Bundesgebietes (gesamt) und der neuen Länder (gesamt). Wie bei dem Großteil der Bundesländer tragen auch in Sachsen die Kreisfreien Städte die größte einwohnerbezogene Schuldenlast; die Landkreise die kleinste.

Übersicht 11: Schuldenstand zum 31.12.2008 im Vergleich mit ausgewählten Bundesländern nach Gebietskörperschaften²⁰

	Gemeinden/Gemeindeverbände	Kreisfreie Städte	Kreisangehörige Gemeinden	Landkreise
	€/EW			
Sachsen	876	903	707	157
Brandenburg	645	518	580	88
Mecklenburg-Vorpommern	1.279	1.211	850	459
Sachsen-Anhalt	1.218	1.004	845	436
Thüringen	1.078	906	822	312
Neue Länder (gesamt)	981	924	743	257
Niedersachsen	930	590	641	337
Rheinland-Pfalz	1.192	1.525	760	311
Schleswig-Holstein	902	1.514	541	192
Saarland	941	-	767	174
Hessen	1.460	1.570	830	585
Baden-Württemberg	567	760	373	150
Nordrhein-Westfalen	1.312	1.469	967	143
Bayern	1.106	1.569	659	242
Früheres Bundesgebiet (gesamt)	1.078	1.369	693	252

Gegenüber dem Vorjahr konnten zum 31.12.2008 alle neuen Bundesländer und das frühere Bundesgebiet (gesamt) ihre kommunale Verschuldung abbauen. Sachsen erzielte im Vergleich zu den übrigen neuen Ländern sowohl absolut als auch prozentual den größten Rückgang.

Übersicht 12: Entwicklung der Pro-Kopf-Verschuldung in Sachsen, in den neuen Ländern (gesamt) und im früheren Bundesgebiet (gesamt)



²⁰ Zur Vergleichbarkeit mit den anderen Bundesländern beinhalten die kreisangehörigen Gemeinden die Verwaltungsverbände.

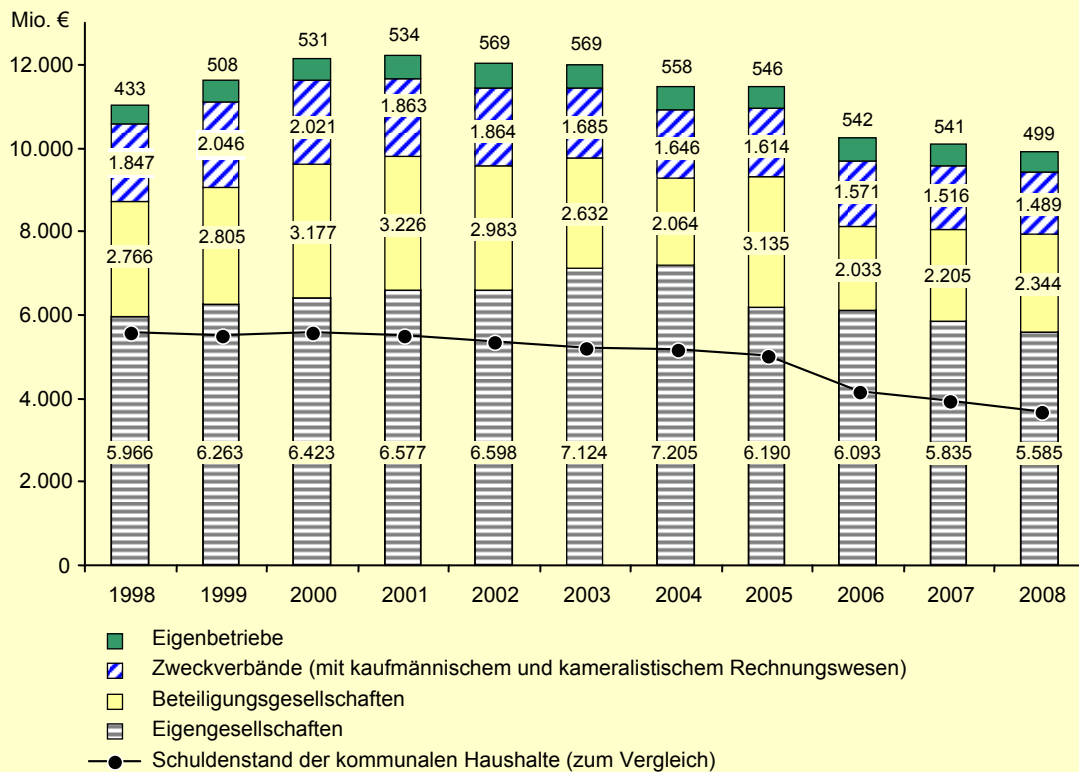
Kassenverstärkungskredite wurden im Jahr 2008 innerhalb der einzelnen Bundesländer in sehr unterschiedlichem Maße in Anspruch genommen. Sachsen lag mit rd. 10 € je EW deutlich unter den Durchschnitts der neuen Länder (gesamt) mit rd. 169 € je EW und dem früheren Bundesgebiet (gesamt) mit rd. 437 € je EW. Die Kreisfreien Städte der einzelnen Bundesländer benötigten zumeist den größten Kreditumfang, während die drei sächsischen Kreisfreien Städte ohne Kassenverstärkungskredite auskamen.

4 Schulden der kommunalen Unternehmen und Zweckverbände

4.1 Schuldenentwicklung

Die Verschuldung war im Jahr 2008 mit Ausnahme der Beteiligungsgesellschaften in allen nachfolgend dargestellten Bereichen rückläufig.

Übersicht 13: Schuldenentwicklung der kommunalen Unternehmen²¹ sowie der Zweckverbände²² im Vergleich zu den kommunalen Haushalten



²¹ Die Beteiligungsgesellschaften bis 2002 einschließlich staatlicher Beteiligung.

²² Kameralistisch und doppisch buchende Zweckverbände. Die Zweckverbände mit kameralistischem Rechnungswesen zählen nicht zu den öffentlich bestimmten Fonds, Einrichtungen, Betrieben und Unternehmen. Da die Kommunen in der Wahl der Buchführung ihrer Zweckverbände frei sind, ist eine zusammengefasste Betrachtung von kameralistisch und doppisch buchenden Zweckverbänden sinnvoll.

4.2 Verschuldung der Eigenbetriebe und Eigengesellschaften

Bei Betrachtung der einzelnen Gebietskörperschaftsgruppen zeigte sich nur bei der eigenbetrieblichen Verschuldung eine uneinheitliche Entwicklung. Während die Kreisfreien Städte die Verschuldung ihrer Eigenbetriebe merklich verringern konnten, stiegen die Eigenbetriebsschulden der Landkreise um rd. 2 Mio. € an.

Übersicht 14: Schuldenstand der Eigenbetriebe nach Gebietskörperschaften²³

	1998	2007	2008		Veränderung 2008/1998		Veränderung 2008/2007	
	Mio. €	Mio. €	Mio. €	€/EW	Mio. €	%	Mio. €	%
Kreisfreie Städte	166	275	240	190	74	44,7	-35	-12,7
Kreisangehörige Gemeinden	263	247	239	81	-24	-9,2	-9	-3,6
Landkreise	5	19	21	7	16	343,6	2	9,4
Gesamt	433	541	499	119	66	15,3	-42	-7,8

Übersicht 15: Schuldenstand der Eigengesellschaften nach Gebietskörperschaften²⁴

	1998	2007	2008		Veränderung 2008/1998		Veränderung 2008/2007	
	Mio. €	Mio. €	Mio. €	€/EW	Mio. €	%	Mio. €	%
Kreisfreie Städte	2.269	2.711	2.693	2.130	425	18,7	-17	-0,6
Kreisangehörige Gemeinden	3.635	3.048	2.822	960	-813	-22,4	-226	-7,4
Landkreise	63	76	69	23	6	9,9	-7	-9,2
Gesamt	5.966	5.835	5.585	1.328	-382	-6,4	-250	-4,3

Die Eigengesellschaften der sächsischen Kommunen konnten ihre Schuldenlast im Jahr 2008 in allen Gebietskörperschaftsgruppen senken. Besonderen Einfluss hatte dabei die Entschuldung bei den Eigengesellschaften kreisangehöriger Gemeinden. Die Eigengesellschaften der Kreisfreien Stadt Leipzig waren mit insgesamt rd. 1,6 Mrd. €²⁵ die mit Abstand höchstverschuldeten. Einwohnerbezogen verzeichnete die Kommune Thermalbad Wiesenbad mit rd. 5.908 € je EW den höchsten Schuldenstand bei den Eigengesellschaften.

²³ Einschließlich Schulden beim Träger.

²⁴ Einschließlich Schulden beim Gesellschafter.

²⁵ Ohne Schulden beim Gesellschafter.

Auch für die Gesamtverschuldung²⁶ einer Kommune wurden nach Größenklassen gestaffelte Richtwerte bestimmt, deren Erreichen oder Überschreiten einer besonderen Prüfung der finanziellen Leistungsfähigkeit der jeweiligen Kommune bedarf²⁷. Bereits die Schulden der kommunalen Kernhaushalte zusammen mit denen der Eigenbetriebe²⁸ erreichten oder überschritten bei einer Reihe von Kommunen die relevanten Richtwerte.

Übersicht 16: Einhaltung der Gesamtverschuldungsgrenzen beschränkt auf die kommunalen Kernhaushalte zusammen mit den Eigenbetrieben der Kommunen²⁹

	Verschuldungsgrenze	Anzahl der Körperschaften, die diese Grenze erreichten oder überschritten		
		2007	2008	
	€/EW	absolut	absolut	prozentualer Anteil an der Größenklasse
Kreisfreie Städte über 100.000 EW	2.000	-	-	-
Kreisangehörige Gemeinden von über 50.000 EW	1.800	-	-	-
Kreisangehörige Gemeinden von 10.000 bis 50.000 EW	1.600	5	4	6,2
Kreisangehörige Gemeinden von 5.000 bis 10.000 EW	1.650	8	8	8,7
Kreisangehörige Gemeinden von 3.000 bis 5.000 EW	1.350	13	12	10,5
Kreisangehörige Gemeinden von 1.000 bis 3.000 EW	1.200	22	18	8,8
Landkreise	260	2	1	10,0

Im Vorjahresvergleich verbesserte sich nach dieser Darstellung die Schuldensituation dahingehend, dass weniger Kommunen und deren Eigenbetriebe die festgelegten Richtwerte überschritten.

Elf Kommunen wiesen Eigenbetriebsschulden von mehr als 1.000 € je EW aus.

4.3 Verschuldung der Beteiligungsgesellschaften und der Zweckverbände

Zum 31.12.2008 erhöhte sich der Schuldenstand der Beteiligungsgesellschaften um rd. 6,3 % auf rd. 2.344 Mio. €. Der Anstieg erfolgte vorwiegend in den Aufgabenbereichen der sonstigen wirtschaftlichen Unternehmen (Aufgabenbereich 87) und der kombinierten Versorgungsunternehmen (Aufgabenbereich 817).

²⁶ Dazu zählen die Verschuldung der Kernhaushalte der Kommunen zusammen mit den Schulden der rechtlich unselbstständigen Einrichtungen und Unternehmen (Eigenbetriebe) einschließlich aller Verbindlichkeiten aus kreditähnlichen Rechtsgeschäften sowie die Verbindlichkeiten der rechtlich selbstständigen kommunalen Unternehmen, unmittelbaren und mittelbaren Unternehmensbeteiligungen und der Verwaltungs- und Zweckverbände nach der Höhe der möglichen Ansprüche gegen die Gemeinde (vgl. auch Anlage zur Kommunalhaushaltsverordnung (KomHVO), Begriffsbestimmung Nr. 11).

²⁷ Vgl. VwV Kommunale Haushaltswirtschaft (VwV KommHHWi) vom 14.12.2007, Nr. I 1. a) ee).

²⁸ Jeweils ohne Verpflichtungen aus kreditähnlichen Rechtsgeschäften.

²⁹ Ohne Schulden beim Träger/Gesellschafter, ohne Verpflichtungen aus kreditähnlichen Rechtsgeschäften.

Die Zweckverbände mit kaufmännischem Rechnungswesen wiesen rd. 1.172 Mio. € Schulden aus, darunter rd. 1.136 Mio. € in den Aufgabenbereichen Wasserversorgung (815) und Abwasserbeseitigung (70).

Die Zweckverbände mit kameralistischem Rechnungswesen verzeichneten neben ihrer Verschuldung in Höhe von rd. 317 Mio. € eine Haftungssumme für Bürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungen im Umfang von rd. 95 Mio. €. Kassenverstärkungskredite mussten 2008 in Höhe von rd. 6 Mio. € in Anspruch genommen werden.

4.4 Vergleich mit anderen Bundesländern

Im Vorjahresvergleich konnte die Verschuldung der Eigenbetriebe und Eigengesellschaften der neuen Länder zum 31.12.2007 bis auf Brandenburg reduziert werden.³⁰

Dennoch wiesen die Eigengesellschaften der neuen Länder eine deutlich höhere Verschuldung als diejenigen der Länder des früheren Bundesgebietes aus. Dies gründete sich vorwiegend auf die Schulden im Aufgabenbereich 62 - Wohnungsbauförderung und Wohnungsfürsorge. Dort hatten beispielsweise die sächsischen Eigengesellschaften mehr als 70 % ihrer Kredite aufgenommen.

Die eigenbetriebliche Pro-Kopf-Verschuldung der neuen Länder bewegte sich weit unter dem Niveau des früheren Bundesgebietes.

Sachsen hielt bei den Zweckverbänden zwar weiterhin die niedrigste Verschuldung im Vergleich zu den übrigen neuen Ländern, befand sich zusammen mit diesen jedoch über der Verschuldung der meisten Länder des früheren Bundesgebietes.

³⁰ Bei dem Bundesland Mecklenburg-Vorpommern bleibt die Verschuldung der Eigenbetriebe und Eigengesellschaften mangels Daten für das Jahr 2007 im Folgenden außer Betracht. Zum 31.12. des Vorjahres lag die Verschuldung der Eigenbetriebe bei 188 €/EW; die der Eigengesellschaften bei 2.141 €/EW.

Übersicht 17: Verschuldung der Zweckverbände³¹, Eigenbetriebe und Eigengesellschaften ausgewählter Bundesländer im Vergleich zu den kommunalen Haushalten 2007³²

	Zweckverbände	Eigenbetriebe €/EW	Eigengesellschaften	Zum Vergleich: Kommunen €/EW
Sachsen	358	124	1.229	931
Brandenburg	525	109	1.427	653
Mecklenburg-Vorpommern	398	k. A.	k. A.	1.324
Sachsen-Anhalt	673	68	1.342	1.257
Thüringen	452	108	896	1.128
Neue Länder (gesamt)	470	k. A.	k. A.	1.022
Niedersachsen	191	299	226	960
Rheinland-Pfalz	123	1.029	324	1.194
Schleswig-Holstein	103	275	203	956
Saarland	1.604	628	313	932
Hessen	192	495	480	1.498
Baden-Württemberg	199	614	679	623
Nordrhein-Westfalen	258	515	440	1.311
Bayern	109	326	323	1.185
Früheres Bundesgebiet (gesamt)	210	489	414	1.113

Die unterschiedliche Struktur der Verschuldung außerhalb der kommunalen Haushalte bei den Ländern des früheren Bundesgebietes und neuen Ländern lässt auf differenzierte Organisationsformen der Aufgabenerfüllung schließen. Die Übersicht zeigt bereits ohne den Einbezug der Verschuldung bei Beteiligungsgesellschaften, dass sich bei allen neuen Ländern - einwohnerbezogen - der größere Teil ihrer Verschuldung außerhalb der kommunalen Haushalte befindet. Innerhalb der betrachteten Länder des früheren Bundesgebietes zeigt sich dagegen ein heterogenes Bild. Im Durchschnitt des früheren Bundesgebietes (gesamt) ist die Verschuldung der kommunalen Haushalte in etwa gleich der Verschuldung der ausgelagerten Bereiche.

Für die Schulden ihrer Zweckverbände und Eigenbetriebe müssen die Kommunen im Bedarfsfall unmittelbar einstehen. Die Haftung für Eigen- und Beteiligungsgesellschaften ist in der Regel begrenzt (vgl. hierzu die Anlage Nr. 11 der KomHVO). Die auffällig hohen Schulden der neuen Länder im Bereich der Eigengesellschaften stellen dennoch ein latentes Risiko im Blick auf die Finanzlage der Kommunen dar.

5 Zusammenfassende Bewertung der kommunalen Verschuldung in Sachsen

Die Aussagekraft einer Bewertung der kommunalen Verschuldung ist abhängig von den gewählten Bewertungskriterien. Hierzu wird auf die Ausführungen im Jahresbericht 2008 des SRH³³ verwiesen, die diesbezüglich den Fragestellungen nachgingen, welche Daten einbezogen werden müssen, welche Schwierigkeiten auftreten, welche möglichen Unterschiede bei der Schuldenbewertung zu beachten sind und in welchem Kontext die Verschuldung gesehen werden muss.

³¹ Kameralistisch und doppisch buchende Zweckverbände.

³² Niedersachsen ohne mittelbare Eigengesellschaften.

³³ Jahresberichtsbeitrag Nr. 33, S. 270 bis 272.

Die vorgenannten Darstellungen haben verdeutlicht, dass die finanzielle Situation - darunter die Verschuldung - einer Kommune allein bei Betrachtung des kommunalen Haushaltes zumeist nicht hinreichend abgebildet wird.

Um ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage der Kommune zu erhalten, ist zum einen der Einbezug der aus dem Haushalt ausgelagerten Bereiche, namentlich der kommunalen Unternehmen und Zweckverbände - unter Berücksichtigung evtl. Haftungsbegrenzungen seitens der Kommune - unabdingbar. Die ab dem Jahr 2016 nach § 88a SächsGemO verpflichtende Regelung zur Erstellung eines Gesamtabschlusses trägt dieser Forderung Rechnung.

Zum anderen dürfen bei der Bewertung der kommunalen Verschuldung die darüber hinaus bestehenden finanziellen Verpflichtungen nicht außer Acht gelassen werden. So sind die Belastungen aus kreditähnlichen Rechtsgeschäften und inneren Darlehen, Kassenverstärkungskredite, Haftungsrisiken im Zusammenhang mit Bürgschaften, Garantien und sonstigen Gewährleistungen sowie Zinsaufwendungen in die Gesamtbeurteilung einzubeziehen.

Auch im Blick auf die regressive wirtschaftliche Entwicklung u. a. mit zu erwartendem sinkenden Steueraufkommen und steigenden Ausgaben (insbesondere im Personal- und Sozialbereich) müssen die Bemühungen um einen weiteren Schuldenabbau in den Kommunen und in deren Unternehmen und Zweckverbänden aufrecht erhalten werden. Die weitere Leistungsfähigkeit der Kommune und mithin die Erfüllung der kommunalen Pflichtaufgaben ist zu gewährleisten. Der Umfang der Zins- und Tilgungsverpflichtungen wirkt letztlich auch auf den finanziellen Handlungsspielraum einer Kommune.

Das Erfordernis eines weiteren nachhaltigen Schuldenabbaus begründet sich auch aus dem Auslaufen des Solidarpaktes II und der rückläufigen demografischen Entwicklung, wodurch die Einnahmen des Freistaates und der Kommunen zunehmend zurückgehen werden.

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

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

1 Vorbemerkungen

Die Angaben in diesem Bericht basieren auf den Werten der Personalstandstatistik des Freistaates Sachsen zum 30.06. des jeweiligen Jahres.^{1,2} Bei Vergleichen mit den Durchschnittswerten anderer Bundesländer wurde als Basis das Hj. 2007 gewählt.

2 Funktionalreform 2008

Die Aufgabenkommunalisierung im Zuge der Funktionalreform ließ den Personalbestand in den sächsischen Landkreisen, Kreisfreien Städten sowie im Kommunalen Sozialverband ansteigen. Zum **01.08.2008** wechselten 4.144,6 VZÄ^{3,4} von der staatlichen auf die kommunale Ebene⁵; davon 3.581,0 VZÄ⁴ (rd. 86 %) auf die Landkreise.

Soweit nicht anders angegeben, sind diese zusätzlichen VZÄ in den folgenden Darstellungen zum **30.06.2008** noch nicht enthalten.

¹ Durch Rundungen können Differenzen in den Salden entstehen.

² Veränderte Gebietsstände, z. B. wegen der Kreis- und Gemeindegebietsreform, fanden - im Gegensatz zur kommunalen Kassenstatistik - bei der Bestimmung der Personaldaten vergangener Jahre keine Berücksichtigung.

³ VZÄ werden errechnet, indem die tatsächlichen Arbeitszeiten der Beschäftigten zur üblichen vollen Wochenarbeitszeit ins Verhältnis gesetzt werden. Teilzeitbeschäftigte werden nur mit ihrem Anteil an der Arbeitszeit eines Vollzeitbeschäftigten berücksichtigt. Beschäftigte in Altersteilzeit fließen jeweils mit der Hälfte ihrer regulären Arbeitszeit ein, unabhängig davon, ob sie sich in der Arbeits- oder Freistellungsphase befinden. Die VZÄ werden mithilfe des Arbeitszeitfaktors berechnet. Auszubildende gehen in die Berechnung als Vollzeitbeschäftigte ein.

⁴ Besetzte und unbesetzte Stellen.

⁵ Vgl. Art. 2 § 3 Abs. 1 des Gesetzes zur Neuordnung der Sächsischen Verwaltung - SächsVwNG vom 29.01.2008 (Sächsisches Personalübergangsgesetz - SächsPÜG).

3 Entwicklung der Personalbestände im Überblick

Die beiden nachfolgenden Tabellen geben einen Überblick über die Entwicklung des Personalbestandes in den Kernhaushalten⁶ der Gemeinden und Gemeindeverbände⁷, in deren rechtlich unselbstständigen Einrichtungen und Unternehmen⁸ sowie Krankenhäusern⁹, Unternehmen in privater Rechtsform¹⁰ und Zweckverbänden¹¹. Die Betrachtung erfolgt für die letzten beiden Jahre und für das Jahr 1997, seit dem die Personalbestände nach VZÄ erfasst wurden.¹²

Übersicht 1: Entwicklung des Personalbestandes im Kernhaushalt (BB 21) der Kommunen, in ihren rechtlich unselbstständigen Bereichen und Zweckverbänden

	1997	2007	2008		Veränderung 2008/1997		Veränderung 2008/2007		
	VZÄ	VZÄ	VZÄ	je 1.000 EW	VZÄ	%	VZÄ	%	
Kernhaushalt	84.803	47.791	48.152	11,5	-36.651	-43,2	361	0,8	
darunter:									
- Kernverwaltung	35.595	27.186	27.475	6,5	-8.120	-22,8	289	1,1	
darunter:									
Beschäftigte in der Verwaltung der Grundsicherung für Arbeitssuchende	-	2.655	2.795	0,7	-	-	140	5,3	
- Beschäftigte in ABM ¹³	9.764	1.387	1.098	0,3	-8.666	-88,8	-288	-20,8	
- Beschäftigte in Kindertageseinrichtungen	12.166	7.022	7.346	1,7	-4.820	-39,6	325	4,6	
rechtlich unselbstständige Einrichtungen und Unternehmen	10.664	6.596	6.958	1,7	-3.706	-34,8	361	5,5	
rechtlich unselbstständige Krankenhäuser	19.877	3.416	3.499	0,8	-16.378	-82,4	82	2,4	
Zweckverbände	3.582	2.358	2.419	0,6	-1.163	-32,5	61	2,6	
nachrichtlich: Situation aufgrund des Stellenübergangs ¹⁴ im Zuge der Funktionalreform 2008:									
Kernhaushalt	84.803	47.791	52.297	12,4	-32.506	-38,3	4.506	9,4	

Entgegen der Entwicklung des Vorjahres stieg der Personalbestand (VZÄ) in allen Beschäftigungsbereichen an.

⁶ Im Haushaltsplan brutto geführte Ämter und Einrichtungen (**Beschäftigungsbereich 21, BB 21**).

⁷ Zu den Gemeindeverbänden zählen in Sachsen die Landkreise, der Kommunale Sozialverband Sachsen (KSV Sachsen) und die Verwaltungsverbände.

⁸ Aus dem Kernhaushalt ausgegliederte rechtlich unselbstständige kommunale Einrichtungen und Unternehmen mit Sonderrechnungen, mit Ausnahme der rechtlich unselbstständigen kommunalen Krankenhäuser. Hierzu zählen vor allem Eigenbetriebe (**Beschäftigungsbereich 22, BB 22**).

⁹ Aus dem Kernhaushalt ausgegliederte rechtlich unselbstständige kommunale Krankenhäuser mit Sonderrechnungen (**Beschäftigungsbereich 23, BB 23**).

¹⁰ Unternehmen in privater Rechtsform, an denen Gemeinden und Gemeindeverbände oder Zweckverbände unmittelbar oder mittelbar mit mehr als 50 % des Nennkapitals, des Stimmrechts oder der Sondervermögen beteiligt sind.

¹¹ Kameralistisch und doppisch buchende Zweckverbände (**Beschäftigungsbereich 24, BB 24**).

¹² Die Aussagen zu den Stellen beziehen sich grundsätzlich auf besetzte Stellen. Mit Ausnahme der Unternehmen in privater Rechtsform werden die Stellen der Maßeinheit VZÄ zugeordnet.

¹³ Arbeitsbeschaffungsmaßnahme.

¹⁴ Besetzte und unbesetzte Stellen.

Lediglich der ABM-Bereich, der noch etwa 2 % der Stellen des Kernhaushaltes umfasst, wies einen Rückgang der VZÄ auf. Das für den Zeitraum Mai 2008 bis einschließlich 2012 als ein zusätzliches Instrument zur Stärkung der kommunalen Strukturen in Sachsen und Entlastung des regionalen Arbeitsmarktes geschaffene „Bundesprogramm Kommunal-Kombi“¹⁵ wirkt sich noch nicht aus. Gemäß Kabinettsbeschluss der sächsischen Staatsregierung ist in den Jahren 2008 und 2009 sachsenweit die Schaffung von 6.300 durch den Freistaat kofinanzierten Arbeitsplätzen vorgesehen.¹⁶

Nachdem die rechtlich unselbstständigen Einrichtungen und Unternehmen (BB 22) ihre Stellen im Jahr 2007 um rd. 850 VZÄ verringerten, nahm der Bestand 2008 wieder um rd. 360 VZÄ zu.

Der stetige Personalrückgang in den rechtlich unselbstständigen Krankenhäusern (BB 23) als Konsequenz der sich verändernden Organisationsformen wurde im Jahr 2008 erstmals seit längerem gestoppt. Auch in den Krankenhäusern in privater Rechtsform war ein Anstieg der Beschäftigtenzahl zu konstatieren.

Übersicht 2: Entwicklung des Personalbestandes der Kommunen bei ihren Unternehmen in privater Rechtsform

	1997	2007	2008		Veränderung 2008/1997		Veränderung 2008/2007	
	Beschäftigte			je 1.000 EW	Beschäftigte	%	Beschäftigte	%
Unternehmen in privater Rechtsform (ohne Krankenhäuser)	43.163	38.735	40.176	9,6	-2.987	-6,9	1.441	3,7
Krankenhäuser in privater Rechtsform	8.381	18.366	18.666	4,4	10.285	122,7	300	1,6
Gesamt	51.544	57.101	58.842	14,0	7.298	14,2	1.741	3,0

Bei den Unternehmen in privater Rechtsform (ohne Krankenhäuser) erfolgte 2008 zum dritten Mal in Folge ein deutlicher Beschäftigtenzuwachs.

Zum 30.06.2008 waren in den Kernhaushalten und ihren rechtlich unselbstständigen Bereichen sowie den Zweckverbänden der sächsischen Kommunen insgesamt rd. 70.000 Mitarbeiter tätig (rd. 61.000 VZÄ). Die kommunalen Unternehmen in privater Rechtsform beschäftigten rd. 59.000 Mitarbeiter.

¹⁵ Vgl. die Richtlinien für das Bundesprogramm zur Förderung von zusätzlichen Arbeitsplätzen, die in Regionen mit besonders hoher Arbeitslosigkeit durch Kommunen geschaffen werden (Bundesprogramm Kommunal-Kombi) vom 14.12.2007 sowie die Rahmenvereinbarung zur Umsetzung des Bundesprogramms Kommunal-Kombi im Freistaat Sachsen vom 29.04.2008.

¹⁶ Statistisch erfolgt die Zuordnung der Kommunal-Kombi-Beschäftigten im Bereich ABM.

4 Kernhaushalt - Beschäftigungsbereich 21

4.1 Personalbestand und Personalausgaben

Übersicht 3: Personalbestands- und -ausgabenentwicklung¹⁷ im BB 21 seit 1997

Jahr	Personalbestand (Stand jeweils 30.06.)				Personalausgaben (Stand jeweils 31.12.)		
	Beschäftigte	VZÄ	VZÄ je 1.000 EW	Verände- rung (VZÄ) gegenüber dem Vorjahr %	absolut Mio. €	je EW €	je VZÄ €
1997	92.151	84.803	18,7	-	2.476	545,6	29.195
1998	86.289	78.282	17,4	-7,7	2.366	524,9	30.223
1999	81.996	73.783	16,5	-5,7	2.316	517,4	31.392
2000	79.363	70.913	16,0	-3,9	2.253	506,9	31.767
2001	72.113	63.993	14,5	-9,8	2.106	478,0	32.908
2002	67.975	59.912	13,7	-6,4	2.113	483,9	35.269
2003	64.868	56.041	12,9	-6,5	2.132	492,0	38.048
2004	62.717	53.456	12,4	-4,6	2.068	480,1	38.677
2005	58.322	49.525	11,6	-7,4	1.993	465,3	40.244
2006	56.922	48.338	11,3	-2,4	1.987	466,3	41.114
2007	56.295	47.791	11,3	-1,1	1.991	470,3	41.669
2008	55.914	48.152	11,5	0,8	2.174	517,1	45.157

Im Jahr 2008 war zum 30.06. erstmals eine gegenläufige Entwicklung von VZÄ und Beschäftigtenzahl im Kernhaushalt (BB 21) zu beobachten. Während der Mitarbeiterbestand wiederum leicht sank, stieg die Zahl der VZÄ. Eine Ursache dessen liegt in der Erhöhung der Wochenarbeitszeiten.

Die deutliche Steigerung der Personalausgaben zum 31.12. resultierte einerseits aus der Tarifierhöhung im Jahr 2008 und andererseits aus den Mehrausgaben aufgrund des Stellenübergangs (4.144,6 VZÄ) vom Freistaat Sachsen auf den kommunalen Bereich (vgl. hierzu auch Pkt. 2). Demgemäß relativiert sich der Aussagegehalt des Betrages von 45.157 € je VZÄ im Jahr 2008. Die einwohnerindizierten Ausgaben wurden zusätzlich von der demografischen Entwicklung beeinflusst.

4.2 Gebietskörperschaften

Ursächlich für den insgesamt höheren Personalbestand zum 30.06.2008 gegenüber dem Vorjahr ist die Steigerung in den Kreisfreien Städten von rd. 3 %. Die übrigen Gebietskörperschaftsgruppen reduzierten ihre Personalbestände; darunter schwerpunktmäßig im ABM-Bereich (vgl. auch Pkt. 3), der zum überwiegenden Teil bei den kreisangehörigen Gemeinden angesiedelt ist.

¹⁷ Personalausgaben bis 2007 lt. Jahresrechnungsstatistik, 2008 Kassenstatistik der Gemeinden und Gemeindeverbände.

Übersicht 4: Entwicklung des Personalbestandes im Kernhaushalt der einzelnen Gebietskörperschaftsgruppen¹⁸

	1997	2007	2008		Veränderung 2008/1997		Veränderung 2008/2007	
	VZÄ	VZÄ	VZÄ	je 1.000 EW	VZÄ	%	VZÄ	%
Kreisfreie Städte	33.229	17.758	18.293	12,0	-14.936	-44,9	535	3,0
Kreisangehörige Gemeinden	37.883	20.500	20.367	7,6	-17.516	-46,2	-133	-0,6
- darunter: ABM-Beschäftigte	8.285	1.304	1.020	0,4	-7.265	-87,7	-284	-21,8
Landkreise	13.506	9.187	9.152	3,4	-4.354	-32,2	-36	-0,4
Verwaltungsverbände	-	151	149	2,5	149	-	-2	-1,3
KSV Sachsen	185	196	193	0,05	8	4,2	-3	-1,7
Gesamt	84.803	47.791	48.152	11,5	-36.651	-43,2	361	0,8
- darunter: ABM-Beschäftigte	9.764	1.387	1.098	0,3	-8.666	-88,8	-288	-20,8

Bei den Landkreisen ist knapp ein Viertel der insgesamt rd. 7.970 VZÄ der Kernverwaltung mit der Verwaltung der Grundsicherung für Arbeitssuchende betraut. Wie bereits im Vorjahr erhöhte sich auch 2008 ihre Anzahl - jedoch in geringerem Maße.

4.3 Demografische Entwicklung

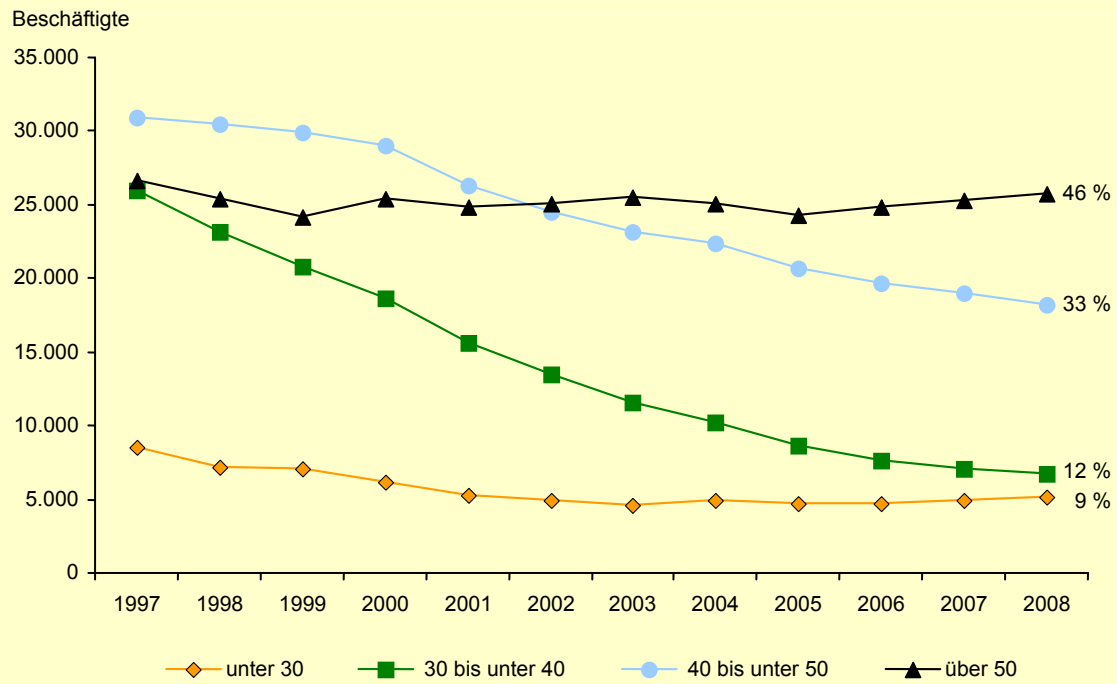
Sowohl für Sachsen als auch für das gesamte Bundesgebiet wird in den kommenden Jahren eine regressive Bevölkerungsentwicklung prognostiziert.¹⁹ Als wesentliche Ursache gilt - mit regional unterschiedlichen Ausprägungen - das Geburtendefizit. Lediglich in den beiden Kreisfreien Städten Dresden und Leipzig sowie in einzelnen Umlandgemeinden könnte auf längere Sicht ein Bevölkerungszuwachs erzielt werden. Das Durchschnittsalter der sächsischen Bevölkerung wird sich weiter erhöhen. Zu- und Fortzüge beeinflussen die Bevölkerungsstruktur.

Die damit einhergehenden Veränderungen haben eine erhebliche Wirkung auf die finanzielle Ausstattung der Kommunen, ihre Handlungsfähigkeit sowie auf Art und Intensität der Aufgabenerfüllung. Damit besteht Handlungsbedarf in Bezug auf die Organisation sowie auf die Stellenentwicklung der Verwaltung.

¹⁸ Bis einschließlich 1997 wurden die Verwaltungsverbände statistisch bei den Zweckverbänden und damit nicht im BB 21 erfasst.

¹⁹ Für weiterführende Informationen wird auf die 4. Regionalisierte Bevölkerungsprognose für den Freistaat Sachsen bis 2020 des Statistischen Landesamtes des Freistaates Sachsen (04/2007) verwiesen.

Übersicht 5: Entwicklung der Altersstruktur der Beschäftigten bei den sächsischen Kommunen; prozentualer Anteil an den Gesamtbeschäftigten 2008



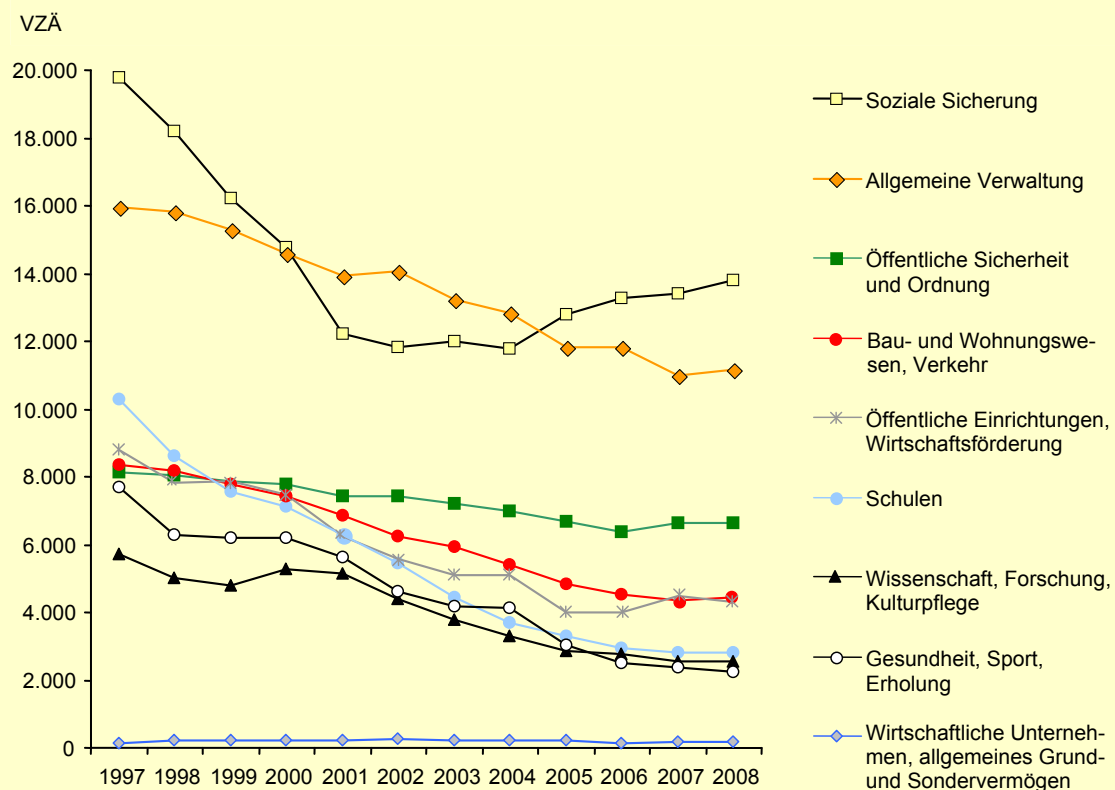
Das Durchschnittsalter der kommunalen Beschäftigten in Sachsen stieg erwartungsgemäß weiter an und lag im Jahr 2008 bei rd. 46,7 Jahren. Allein in der letzten Dekade erhöhte sich das durchschnittliche Alter um mehr als drei Jahre. Beinahe die Hälfte aller Beschäftigten im Kernhaushalt ist mindestens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

Im Vergleich zum Vorjahr wuchs der Anteil der mindestens 50-Jährigen absolut mit 454 Beschäftigten am stärksten, gefolgt von der Gruppe der unter 30-Jährigen, die um 287 Beschäftigte zunahm. Den größten Rückgang verzeichnete die Gruppe der 40- bis unter 50-Jährigen, die um 802 Beschäftigte schrumpfte.

Um den Personalabbau weiter zu forcieren, wurde in den zurückliegenden Jahren u. a. die Zahl der Neueinstellungen oftmals minimiert und eigene Ausbildungskapazitäten verringert. Entsprechend zeigt sich nun ein Überhang an älteren Bediensteten. Mit Ausscheiden dieser Mitarbeiter droht die Gefahr, dass Fachwissen in größerem Umfang verloren geht.

4.4 Aufgabenbereiche

Übersicht 6: Entwicklung des Personalbestandes nach Aufgabenbereichen 2008



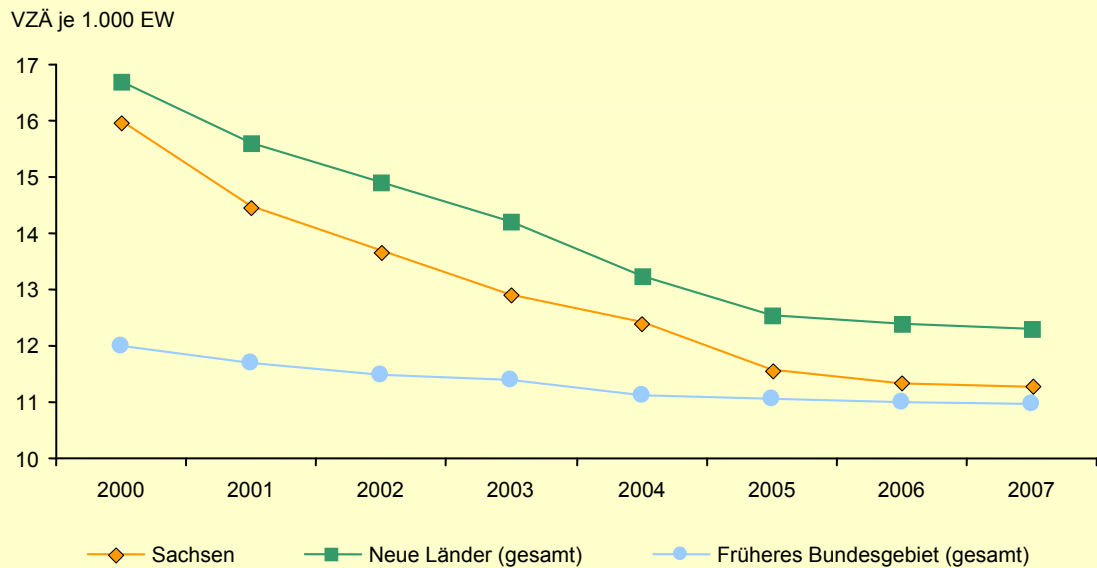
Zum 30.06.2008 veränderte sich der Personalbestand in den einzelnen Aufgabenbereichen moderat. Die größte Zunahme verzeichnete der seit 2005 personell stetig anwachsende Bereich der Sozialen Sicherung mit rd. 393 VZÄ (+2,9 %). Im Bereich Bau- und Wohnungswesen, Verkehr sowie in der Allgemeinen Verwaltung nahm die Anzahl der VZÄ erstmals wieder leicht zu. Die Bereiche Gesundheit, Sport, Erholung sowie Öffentliche Einrichtungen, Wirtschaftsförderung wiesen Rückgänge von rd. 138 bzw. rd. 155 VZÄ auf. Der Personalbestand (VZÄ) der übrigen Bereiche blieb 2008 in etwa auf Vorjahresniveau.

5 Vergleiche mit anderen Bundesländern

5.1 Ausgewählte kommunale Bereiche

Die sächsischen Kommunen haben seit mehreren Jahren den Personalbestand im **Kernhaushalt - BB 21** - entsprechend den Anforderungen einer schlanken und effizienten Verwaltungsstruktur reduziert. Mittlerweile liegt er nur noch wenig oberhalb des Personalbestandsniveaus des früheren Bundesgebietes.

Übersicht 7: Entwicklung des Personalbestandes im Kernhaushalt (BB 21)



Der Personalabbau in den neuen Ländern (gesamt) vollzog sich im Betrachtungszeitraum bislang ähnlich wie in Sachsen. Aufgrund des höheren Ausgangswertes, der durch die vergleichsweise hohe kommunale Personalausstattung in Sachsen-Anhalt und Brandenburg bedingt war, liegt die Zahl der VZÄ je 1.000 EW jedoch noch deutlich oberhalb derer Sachsens.

Seit 2006 ist sowohl bei den sächsischen Kommunen als auch bei den Landesdurchschnitten der neuen Länder (gesamt) und des früheren Bundesgebietes beinahe ein Stagnieren des Personalabbaus zu konstatieren.

Zum 30.06.2007 lag der Personalbestand der sächsischen Kommunen im Kernhaushalt bei rd. 11,29 VZÄ je 1.000 EW (bzw. fast 47.800 VZÄ).

Hinsichtlich der Entwicklung des Personalbestandes der **rechtlich unselbstständigen Einrichtungen und Unternehmen - BB 22** - ist keine eindeutige Tendenz erkennbar. In den vergangenen fünf Jahren traten in Sachsen und Sachsen-Anhalt nennenswerte Personalschwankungen auf. Andere Bundesländer, wie z. B. Brandenburg und Rheinland-Pfalz hielten demgegenüber einen nahezu gleichbleibenden Personalbestand. Im Jahr 2007 differierten in den betrachteten Bundesländern (vgl. Übersicht 8) die Werte der VZÄ je 1.000 EW zwischen rd. 0,73 VZÄ (Brandenburg) und rd. 2,14 VZÄ (Sachsen-Anhalt). In Sachsen lag der Personalbestand im Jahr 2007 bei rd. 1,56 VZÄ je 1.000 EW (bzw. rd. 6.600 VZÄ) und damit leicht über dem Durchschnitt der neuen Länder und des früheren Bundesgebietes.

Bei den **kommunalen Zweckverbänden - BB 24** - zeigte sich ebenfalls eine schwankende Entwicklung der Personalbestände; jedoch in geringerem Umfang als bei den rechtlich unselbstständigen Einrichtungen und Unternehmen (BB 22). Nach Rheinland-Pfalz verzeichnete Sachsen im Vergleich zu den in Übersicht 8 betrachteten Bundesländern seit dem Jahr 2004 den niedrigsten Personalbestand. 2007 lag er mit rd. 0,56 VZÄ je 1.000 EW (bzw. rd. 2.360 VZÄ) noch unter dem durchschnittlichen Personalbestand der Länder des früheren Bundesgebietes.

Die **Unternehmen in privater Rechtsform** der Kommunen in den neuen Ländern verfügten gegenüber denen in den Kommunen des früheren Bundesgebietes nach wie vor über deutlich mehr Mitarbeiter. Dessen unbenommen ist in den letzten Jahren - bis auf Ausnahmen einzelner Länder des früheren Bundesgebietes - insgesamt ein Abbau der Personalbestände in diesem Bereich erkennbar.

Übersicht 8: Personalbestand einzelner Bundesländer in den verschiedenen kommunalen Bereichen 2007, Sachsen 2008 zum Vergleich²⁰

	Kernhaushalte (BB 21)	Rechtlich un- selbstständige Einrichtungen und Unterneh- men (BB 22)	Zweck- verbände (BB 24)	Summe	Unternehmen in privater Rechtsform
	VZÄ je 1.000 EW				Beschäftigte je 1.000 EW
Sachsen	11,29	1,56	0,56	13,40	2,72
Thüringen	11,73	1,07	0,96	13,76	2,45
Sachsen-Anhalt	13,61	2,14	0,67	16,41	3,64
Brandenburg	13,64	0,73	0,66	15,03	2,59
Mecklenburg-Vorpommern	11,78	1,07	0,62	13,47	3,99
Neue Länder (gesamt)	12,31	1,36	0,67	14,34	2,98
Niedersachsen	10,38	1,00	0,65	12,03	1,24
Rheinland-Pfalz	10,61	1,61	0,41	12,63	1,07
Schleswig-Holstein	9,61	1,50	0,74	11,86	1,66
Saarland	10,06	1,04	0,57	11,67	0,98
Früheres Bundesgebiet (gesamt)	10,96	1,37	0,61	12,94	1,53
Zum Vergleich: Sachsen 2008	11,45	1,65	0,58	13,68	2,86

Ein Vergleich mit anderen Bundesländern steht immer unter dem Vorbehalt möglicher Unterschiede bei der Rechtsform, der Aufgabenzuordnung zwischen den Trägern der Verwaltung, der Auslagerung von Aufgaben auf Dritte und hinsichtlich Umfang und Intensität der Aufgabenwahrnehmung. So variiert z. B. der Personalbestand in Kindertageseinrichtungen zwischen den Kommunen der einzelnen Bundesländer erheblich (vgl. auch Übersicht 9). Weisen einige Bundesländer für die kommunale Kinderbetreuung nur einen geringen Personalbestand aus, treten durch die oftmalige Auslagerung dieser Aufgabe auf Dritte an ihre Stelle höhere Kosten in Form von Zuweisungen und Zuschüssen, die den Vorteil der geringeren Personalausgaben egalisieren.

Auch die Zahl der Beschäftigten in ABM hat - insbesondere bei den Kernhaushalten der sächsischen kreisangehörigen Gemeinden - signifikanten Einfluss auf die Vergleichsergebnisse (vgl. Übersicht 9).

²⁰ Unternehmen in privater Rechtsform mit überwiegend unmittelbarer kommunaler Beteiligung; ohne gemischte Beteiligung von Gemeinden und Gemeindeverbänden und ohne Krankenhäuser in privater Rechtsform. Die Darstellung ist nicht mit der in Übersicht 2 vergleichbar.

Übersicht 9: Personalbestand einzelner Bundesländer unter besonderer Berücksichtigung der Beschäftigten in ABM²¹ und in Kindertageseinrichtungen 2007, Sachsen 2008 zum Vergleich

	Kernhaushalte (BB 21)			Rechtlich unselbstständige Einrichtungen und Unternehmen (BB 22)	
	Beschäftigte in ABM	Beschäftigte in Kindertageseinrichtungen	Summe ohne Beschäftigte in ABM und in Kindertageseinrichtungen	Beschäftigte in Kindertageseinrichtungen	Summe ohne Beschäftigte in Kindertageseinrichtungen
	VZÄ je 1.000 EW			VZÄ je 1.000 EW	
Sachsen	0,33	1,66	9,30	0,31	1,25
Thüringen	0,11	1,25	10,36	-	1,07
Sachsen-Anhalt	0,07	2,05	11,49	0,24	1,90
Brandenburg	0,04	2,40	11,20	0,08	0,65
Mecklenburg-Vorpommern	0,04	0,79	10,95	-	1,07
Neue Länder (gesamt)	0,15	1,69	10,47	0,16	1,20
Niedersachsen	0,02	0,98	9,37	0,00	1,00
Rheinland-Pfalz	0,02	1,60	8,99	-	1,61
Schleswig-Holstein	0,01	0,69	8,91	-	1,50
Saarland	0,02	0,68	9,36	-	1,04
Früheres Bundesgebiet (gesamt)	0,02	1,20	9,74	0,03	1,34
Zum Vergleich: Sachsen 2008	0,26	1,75	9,44	0,33	1,33

Die sächsischen Kommunen verfügten im Jahr 2007 nach dieser Darstellung in ihren Kernhaushalten weiterhin über einen geringeren Personalbestand (gesamt) als der Landesdurchschnitt der neuen Länder und des früheren Bundesgebietes. Bei den rechtlich unselbstständigen Einrichtungen und Unternehmen bewegte sich der sächsische Personalbestand gleichfalls unter dem Landesdurchschnitt des früheren Bundesgebietes.

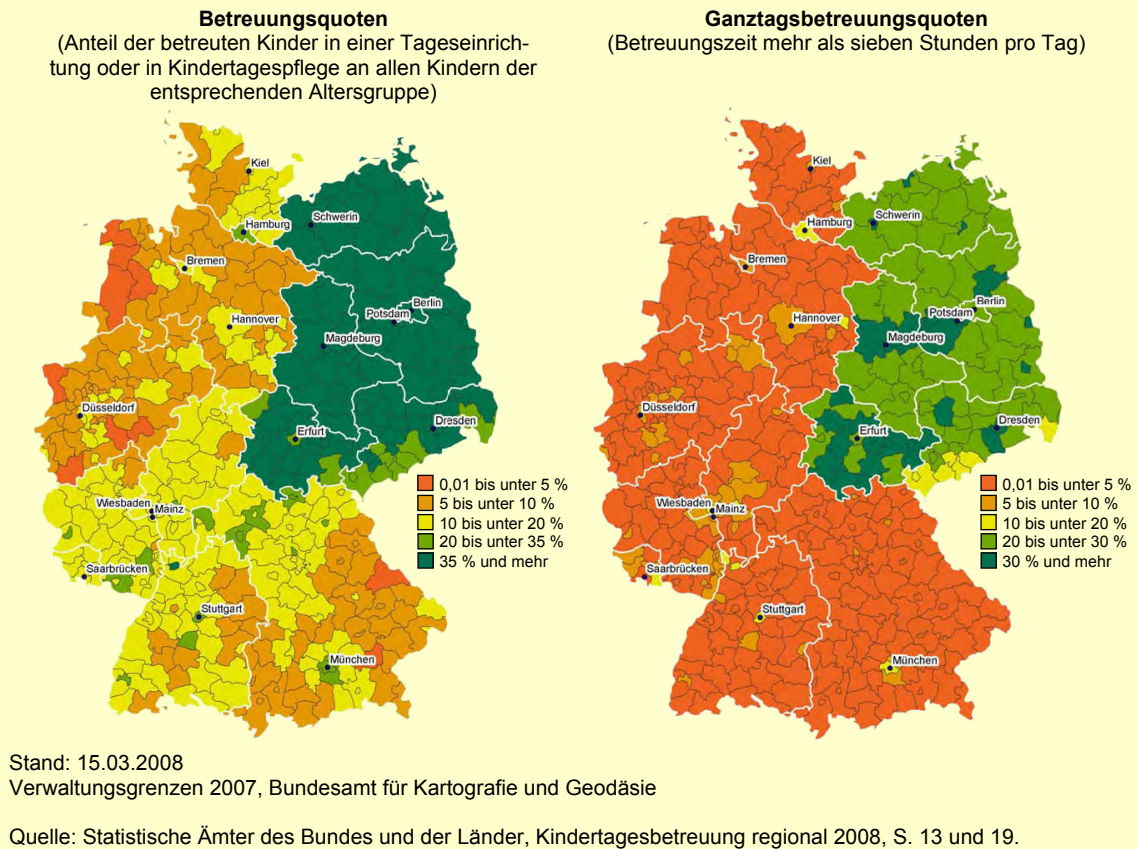
Der Personalbesatz in Kindertageseinrichtungen erhöhte sich im Vorjahresvergleich fast durchgängig. Dies lässt sich u. a. auf die gestiegene Zahl zu betreuender Kinder zurückführen, die aufgrund eines gesetzlich normierten Personalschlüssels einen entsprechend größeren Umfang an Personal erfordert. Bei einem Vergleich der neuen Länder und des früheren Bundesgebietes ist - neben oben erwähnter Aufgabenauslagerung - zu berücksichtigen, dass die Betreuungsquoten²² und insbesondere die Ganztagsbetreuungsquoten²³ in den neuen Ländern meist signifikant höher sind. Am deutlichsten wird dieser Unterschied bei Betrachtung der Altersgruppe der Kinder unter drei Jahren (vgl. Übersicht 10).

²¹ Nur Kernhaushalte (BB 21).

²² Die Betreuungsquote gibt den Anteil der betreuten Kinder in einer Tageseinrichtung oder in Kindertagespflege an allen Kindern der entsprechenden Altersgruppe an.

²³ Unter Ganztagesbetreuung werden jene Betreuungszeiten gefasst, die mehr als sieben Stunden pro Tag betragen.

Übersicht 10: Betreuungsquoten und Ganztagsbetreuungsquoten der Kinder unter drei Jahren nach Kreisen am 15.03.2008²⁴



5.2 Aufgabenbereiche

Bei Betrachtung der Personalbestände der Kernhaushalte (BB 21) nach Aufgabenbereichen ergibt sich ein differenziertes Bild.

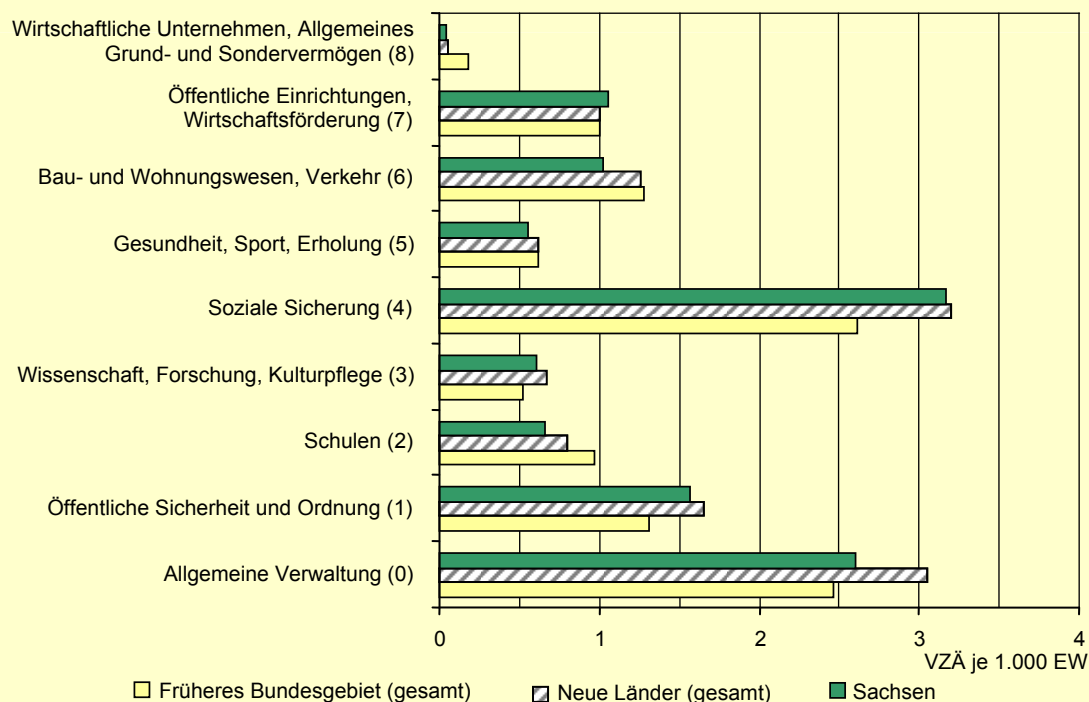
So zeigen sich Unterschiede im Personalbestand zwischen den einzelnen Aufgabenbereichen, im Vergleich der Bundesländer untereinander sowie zwischen neuen Ländern und früherem Bundesgebiet. Beispielhaft seien im Folgenden einige Aspekte genannt:

Im Aufgabenbereich 0 „Allgemeine Verwaltung“ wies Sachsen im Jahr 2007 einen etwas über dem Durchschnitt des früheren Bundesgebietes liegenden Personalbestand aus, lag aber deutlich unter dem Durchschnitt der neuen Länder.

Auffallend ist bei dem personell am umfanglichsten besetzten Aufgabenbereich 4 „Soziale Sicherung“ der merklich höhere Personalbestand der neuen Bundesländer gegenüber dem früheren Bundesgebiet. Einschränkend auf die Vergleichbarkeit der Personalbestände in diesem Aufgabenbereich wirkt jedoch, dass die optierenden Kommunen regelmäßig einen höheren Mitarbeiterstand zur Erfüllung ihrer von der Bundesagentur für Arbeit übernommenen Aufgaben bei der Verwaltung der Grundsicherung für Arbeitssuchende benötigen (vgl. hierzu auch § 6a Abs. 3 SGB II).

²⁴ Kinder in Kindertageseinrichtungen und Kinder in öffentlich geförderter Kindertagespflege, die nicht zusätzlich eine Kindertageseinrichtung oder eine Ganztagschule besuchen.

Übersicht 11: Personalbestand (BB 21) nach Aufgabenbereichen 2007 in Sachsen, neue Länder (gesamt) und früheres Bundesgebiet (gesamt)



Übersicht 12: Personalbestand (BB 21) nach Aufgabenbereichen 2007 in einzelnen Bundesländern

Aufgabenbereich	0	1	2	3	4	5	6	7	8
	VZÄ je 1.000 EW								
Sachsen	2,60	1,57	0,67	0,60	3,17	0,56	1,03	1,06	0,04
Thüringen	3,05	1,50	0,99	0,61	2,53	0,69	1,10	1,20	0,05
Sachsen-Anhalt	3,44	1,90	0,80	0,79	3,60	0,70	1,29	1,02	0,06
Brandenburg	3,33	1,61	0,87	0,63	4,07	0,62	1,63	0,82	0,06
Mecklenburg-Vorpommern	3,17	1,84	0,76	0,80	2,31	0,59	1,41	0,83	0,06
Neue Länder (gesamt)	3,05	1,66	0,80	0,67	3,20	0,62	1,25	1,00	0,05
Niedersachsen	2,45	1,28	0,97	0,37	2,52	0,69	1,20	0,85	0,05
Rheinland-Pfalz	2,65	1,14	0,91	0,55	2,89	0,56	0,98	0,76	0,17
Schleswig-Holstein	2,36	1,16	0,88	0,37	2,20	0,55	1,18	0,78	0,14
Saarland	2,41	1,22	0,67	0,34	2,15	0,80	1,02	1,28	0,18
Früheres Bundesgebiet (gesamt)	2,46	1,31	0,97	0,52	2,61	0,62	1,28	1,00	0,18
davon Sachsen (Vergleich in %)	105,7	119,9	68,4	116,1	121,4	89,6	80,4	105,5	20,9

6 Folgerungen

6.1 Die Entwicklung des Personalbestandes im Jahr 2008 war wesentlich von der Funktional- und Kreisgebietsreform zum 01.08.2008 beeinflusst. Der Stellenübergang von der staatlichen auf die kommunale Ebene stellt für die Landkreise, Kreisfreien Städte und den Kommunalen Sozialverband Sachsen insbesondere in der Umstellungsphase eine zusätzliche organisatorische Aufgabe dar, bietet gleichzeitig jedoch die Chance, Verwaltungsstrukturen und -abläufe weiter zu optimieren. Die Fusion der ehemaligen Landkreise zu nunmehr zehn Landkreisen und die Eingliederung Kreisfreier Städte in die Gebietskörperschaftsgruppe der kreisangehörigen Gemeinden birgt auch in personeller Hinsicht Synergieeffekte, die es künftig auszuschöpfen gilt. Besonderes Optimierungspotenzial wird hierbei im Bereich der Querschnittsämter gesehen.

Die Optimierung der Personalbestände sowie der Verwaltungsstrukturen und -abläufe ist nicht zuletzt auch im Hinblick auf die bis 2018 auf einen Sockelbetrag abschmelzenden Mittel des Mehrbelastungsausgleichs, den die Landkreise und Kreisfreien Städte aufgrund der Aufgabenübertragungen erhalten, geboten.

6.2 Der demografische Wandel und dessen multidimensionale Auswirkungen erfordern geeignete Personalentwicklungskonzepte. Das zunehmende altersbedingte Ausscheiden von Mitarbeitern und der drohende Verlust deren Fachwissens sind in erforderlichem Maße durch den Einsatz qualifizierter Nachwuchsfachkräfte zu kompensieren. Auf die Möglichkeit der Förderung nach § 22 Abs. 2 Nr. 3 SächsFAG wird hingewiesen. Die Erhaltung von Spezialwissen innerhalb der Verwaltung ist sicherzustellen. Die Standortattraktivität spielt eine zunehmende Rolle bei der Stärkung der Region und damit letztlich bei der Gewinnung von qualifiziertem Personal. Die Gewährleistung der Leistungsfähigkeit der Verwaltungen und das Erreichen einer ausgewogenen Altersstruktur des kommunalen Personals sind wesentliche Ziele. Durch Nutzung von Altersteilzeit können die Folgen des Ausscheidens von Mitarbeitern, die ansonsten zeitgleich in den Ruhestand gehen würden, abgefedert werden.

Daneben wird zukünftig insbesondere im ländlichen Raum die Notwendigkeit bestehen, die Organisation der Verwaltung an die sich ändernde räumliche und altersmäßige Zusammensetzung der Bevölkerung anzupassen.

6.3 Die Umstellung des kameralen Haushalts- und Rechnungswesens auf die kommunale Doppik bis zum Jahr 2013 erfordert entsprechend qualifizierte Mitarbeiter. Im Personalentwicklungskonzept ist dies durch ausreichende Fortbildungsmaßnahmen bzw. Neueinstellungen zu berücksichtigen.

6.4 Konsolidierungen im Personalbereich dürfen sich nicht auf die Kernhaushalte beschränken, sondern müssen ebenfalls konsequent in den ausgegliederten Bereichen erfolgen.

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

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

1 Örtliche Rechnungsprüfung

Gesetzliche Grundlagen

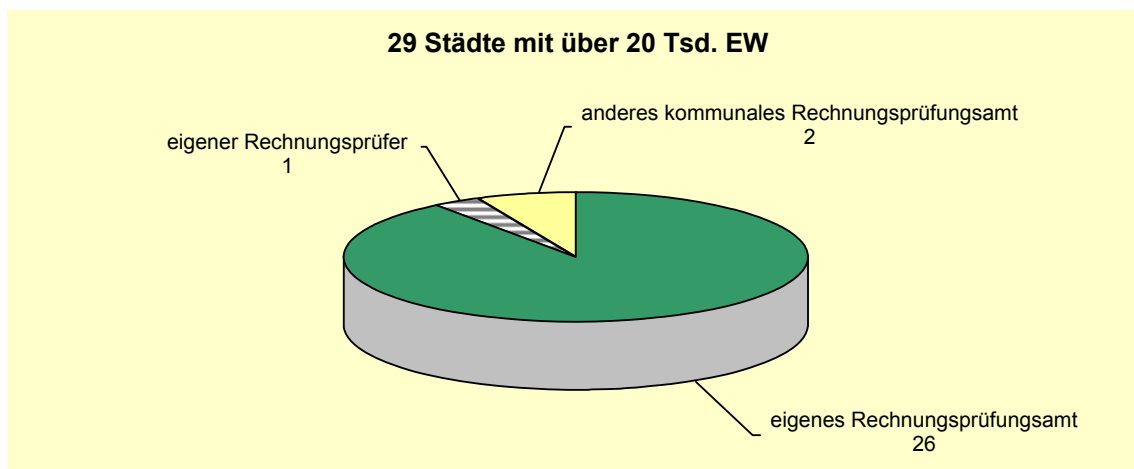
Die örtliche Rechnungsprüfung ist in allen sächsischen Kommunen obligatorisch. Die organisatorische Umsetzung ist nach einzelnen Gebietskörperschaftsgruppen unterschiedlich gesetzlich geregelt. Landkreise haben nach § 64 Satz 1 SächsLKrO ein RPA zwingend einzurichten. Gemeinden ab 20.000 EW haben nach § 103 Abs. 1 Satz 1 SächsGemO ein RPA einzurichten, sofern sie sich nicht eines anderen kommunalen RPA bedienen. Gemeinden mit weniger als 20.000 EW haben nach § 103 Abs. 1 Satz 2 SächsGemO daneben noch weitere Möglichkeiten, die örtliche Rechnungsprüfung sicherzustellen, indem sie

- einen geeigneten Bediensteten als Rechnungsprüfer bestellen
- oder sich eines anderen kommunalen Rechnungsprüfers,
- eines Wirtschaftsprüfers
- oder einer Wirtschaftsprüfungsgesellschaft bedienen.

Organisatorische Umsetzung zum 01.01.2009

Alle zehn Landkreise hatten ein eigenes RPA eingerichtet.

Die 29 Städte über 20.000 EW im Freistaat Sachsen stellten die örtliche Rechnungsprüfung wie folgt sicher:

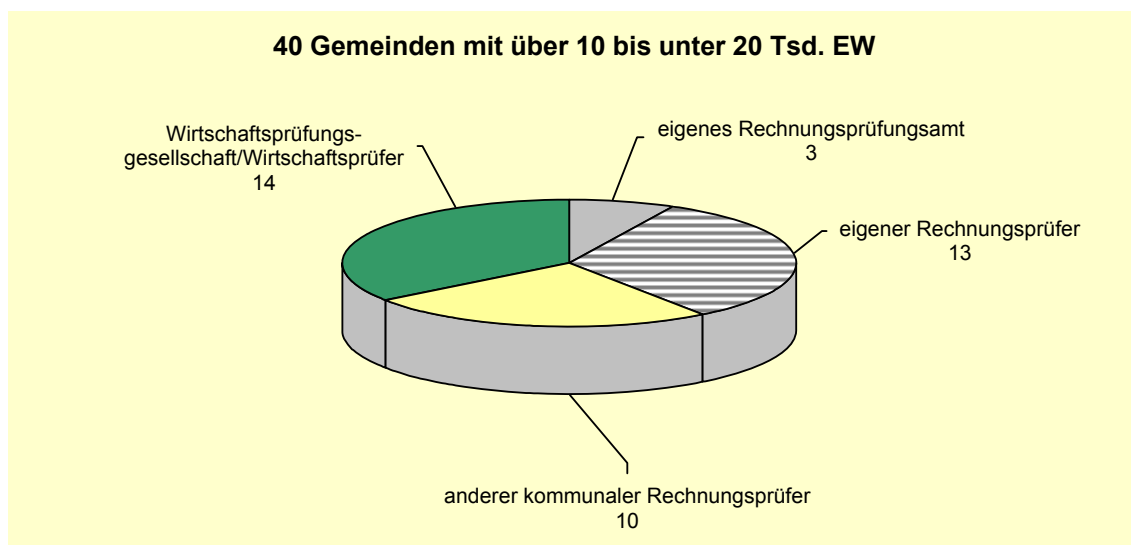


Während fast alle Städte über 20.000 EW ein eigenes RPA eingerichtet hatten, verfügte eine Stadt nur über einen Rechnungsprüfer. Zwei Städte mit 20.119 bzw. 23.357 EW bedienten sich seit den Jahren 2005 bzw. 2007 eines anderen kommunalen RPA. Der SRH hält die vom Gesetzgeber eingeräumte Möglichkeit zur Übertragung der örtlichen Rechnungsprüfung auf ein anderes kommunales RPA für Gemeinden über 20.000 EW für problematisch. Eine zeitnahe und mit den lokalen Verhältnissen vertraute örtliche Prüfung kann nur noch eingeschränkt stattfinden. Die Chancen, die sich aus einem eigenen RPA ergeben, in Bezug auf die Begleitung von schwierigen Verwaltungsprozessen oder die Erledigung von fakultativen Prüfungsaufgaben sowie die Möglichkeit des Gemeinderates zur Übertragung von weiteren Aufgaben nach § 106 Abs. 2 SächsGemO bleiben ungenutzt.

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

Die 464 Gemeinden mit unter 20.000 EW nahmen für die Erledigung der örtlichen Rechnungsprüfung zunehmend die Möglichkeit der Nutzung Dritter in Anspruch. Im Jahr 2009 hatten nur 31 Gemeinden eigene Rechnungsprüfer bestellt oder ein eigenes RPA eingerichtet.

Die 40 Gemeinden im Freistaat Sachsen der Größenklasse über 10.000 bis unter 20.000 EW nutzten die Möglichkeiten zur Sicherstellung der örtlichen Rechnungsprüfung wie folgt:



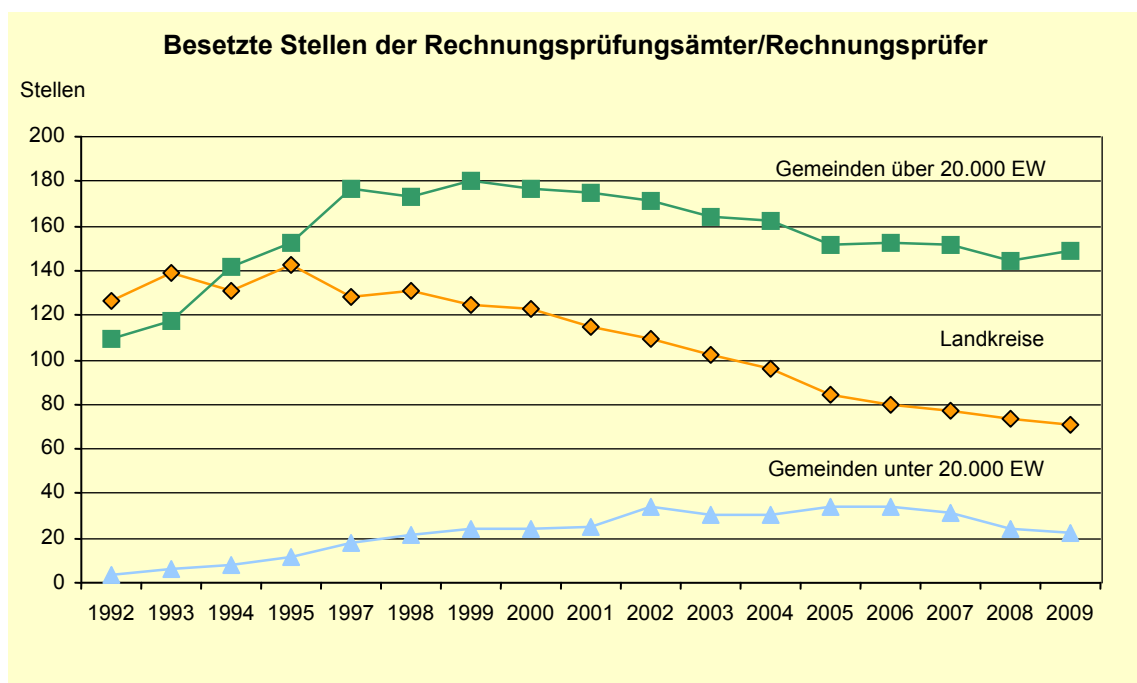
Personalbestand für die örtliche Rechnungsprüfung

Der Personalbestand für die örtliche Rechnungsprüfung ist auch im Jahr 2009 bei den Landkreisen und kleineren Gemeinden weiter zurückgegangen. Die Landkreise hatten bereits im Vorfeld der Kreisgebietsneugliederung keine Personalaufstockungen in ihren RPÄ vorgenommen. Bei den Gemeinden über 20.000 EW ist im Vergleich zum Jahr 2008 eine Verbesserung der Personalausstattung nur in Ansätzen erkennbar. Die rechnerisch um 3,89 VK ausgewiesene erhöhte Stellenbesetzung ist entstanden, weil eine Stadt mit einer Stellenbesetzung von 0,95 VK die EW-Grenze überschritten hat. Die bereinigte erhöhte Stellenbesetzung beträgt damit nur 2,94 VK. Bei den Gemeinden unter 20.000 EW ist auch deshalb die tatsächliche Stellenbesetzung im Vergleich zum Vorjahr nur um 0,28 VK zurückgegangen.

Zum 01.01.2009 waren in den Kommunen die Stellen der RPÄ bzw. Rechnungsprüfer wie folgt besetzt:

	Stellenbesetzung	Ø Stellenbesetzung je Kommune mit einem	
		RPA	Rechnungsprüfer
		(VK)	
Landkreise	70,56	7,06	
Kreisfreie Städte	84,96	28,32	
Kreisangehörige Gemeinden über 20.000 EW	63,73	2,73	0,95
Kreisangehörige Gemeinden unter 20.000 EW	22,85	1,84	0,57
Gesamt	242,10		

Die Personalausstattung für die Rechnungsprüfung entwickelte sich seit 1992 wie folgt:¹



Der SRH weist wiederum darauf hin, dass für Gemeinden unter 20.000 EW derzeit als Empfehlung zur Personalausstattung eine Stellenbesetzung von 0,3 bis 0,5 VK/10.000 EW gilt.²

Prüfungsinhalte der örtlichen Rechnungsprüfung

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

¹ 1996 wurden bei allen Kommunen und 2004 bei Gemeinden unter 20.000 EW keine Daten erhoben.

² Vgl. Erlass des SMI vom 10.10.2005, Az.: 23b-2200.19/32.

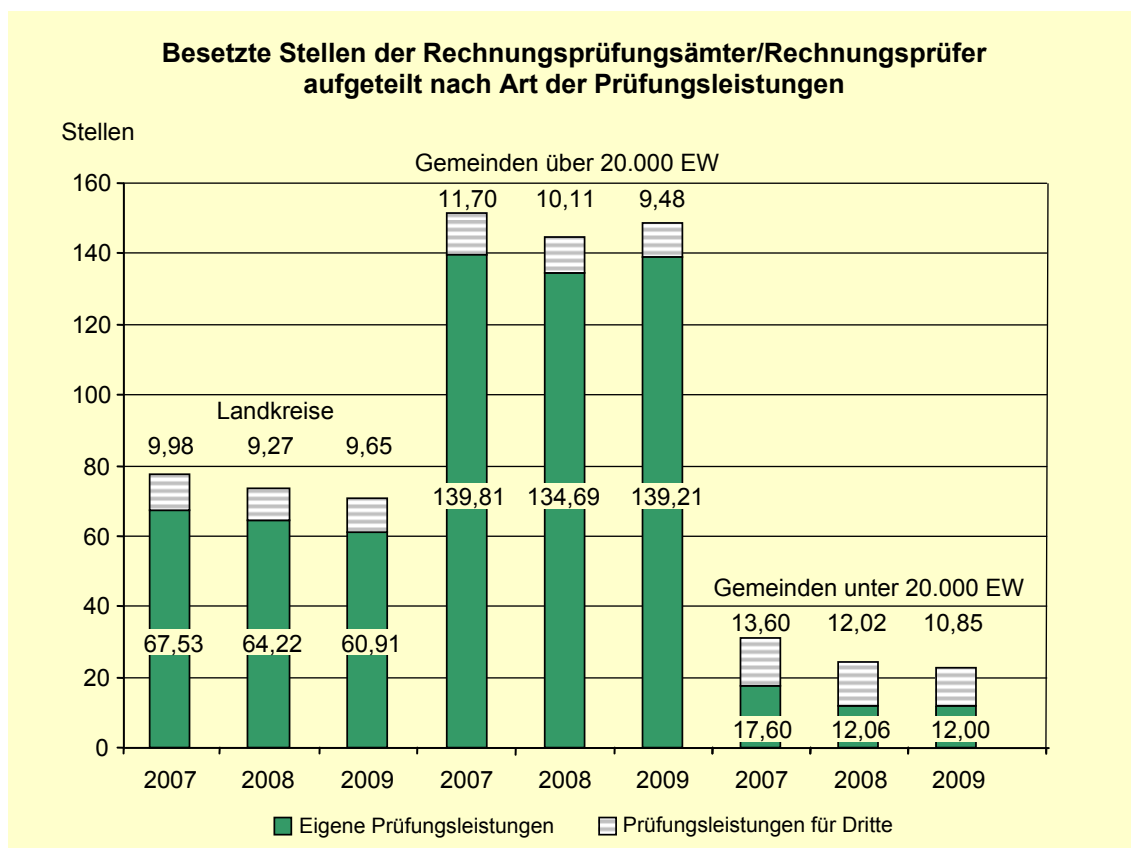
vielen Fällen vernachlässigt. Gleiches gilt insbesondere für die Kommunen, die die kommunale Doppik bereits eingeführt haben. Die örtliche Prüfungseinrichtung hat zusätzlich die Eröffnungsbilanz nach § 131 Abs. 3 SächsGemO zu prüfen.

Im Hinblick auf die Einführung der Doppik besteht ein vordringlicher Fortbildungsbedarf der kommunalen Rechnungsprüfer. Betriebswirtschaftliche Fortbildungsmaßnahmen sind unerlässlich, um die künftigen Anforderungen bewältigen zu können. Die Kommunen sind dringend angehalten, dafür ausreichende und qualifizierte personelle Kapazitäten zu schaffen. Die Kommunen sollten die örtliche Rechnungsprüfung ggf. mit dafür geeignetem Personal stärken.

Prüfungsleistungen für Dritte

Die Mehrzahl der kommunalen RPÄ bzw. Rechnungsprüfer erledigten die örtliche Rechnungsprüfung auch für andere kommunale Körperschaften. Gemessen am Stellenanteil ist allerdings das Prüfungspotenzial für Dritte mit abnehmender Tendenz gering.

Die folgende Darstellung zeigt die besetzten Stellen der RPÄ/Rechnungsprüfer seit 2007, klassifiziert nach Prüfungstätigkeiten für die eigene Verwaltung und für Dritte:



Insbesondere die Landkreise und Gemeinden über 20.000 EW sollten eine effiziente und fachkompetente örtliche Rechnungsprüfung für kleinere Gemeinden realisieren. Öffentlich-rechtliche Verträge zur Aufgabenübernahme der örtlichen Rechnungsprüfung können auch für Gemeinden unter 20.000 EW eine Alternative für eine effektive Aufgabenwahrnehmung sein. Die mit der Kreisgebietsneugliederung zu erwartenden Einsparpotenziale durch Zusammenlegung bestehender RPÄ sind in diesem Sinne zu nut-

zen. Die durch Aufgabenkonzentration ggf. überschüssigen Prüfungskapazitäten sollten kleineren Gemeinden angeboten werden.

2 Überörtliche Kommunalprüfung

Neben den turnusmäßigen überörtlichen Prüfungen nach §§ 108 und 109 SächsGemO ist der SRH auch nach § 131 Abs. 3 und 4 SächsGemO für die Prüfung der Eröffnungsbilanz und des ersten und zweiten Jahresabschlusses zuständig. Im Freistaat Sachsen stellten bisher insgesamt 12 kommunale Körperschaften die kameralistische Haushaltsführung auf das neue kommunale Haushalts- und Rechnungswesen um. Darüber hinaus hatte der SRH in den Jahren 2007 und 2008 Querschnittsprüfungen zu den Themen:

- Eigenbetriebe der Branche Wohnungswirtschaft,
- Eigenbetriebe der Branche Volkshochschulen,
- Liquiditätsmanagement bei Zweckverbänden,
- Nebentätigkeiten kommunaler Wahlbeamter,
- Mahn- und Vollstreckungswesen bei Kommunen und Zweckverbänden sowie
- wirtschaftliche Situation der kommunalen Krankenhäuser in Sachsen

durchgeführt. Ein weiteres Organisationsmodell für Städte und Gemeinden mit 10.000 bis unter 20.000 EW wurde erstellt und in Form einer Beratenden Äußerung veröffentlicht.

Die folgenden Einrichtungen wurden vom SRH und seinen drei StRPrÄ überörtlich geprüft:

	Anzahl der zu Prüfenden ³ (Stand 01.01.2009)	Prüfungen in den Jahren		
		2007	2008	davon Prüfungen von Eröffnungsbilanzen (2007 und 2008)
Landkreise	10	9	29	
Kreisfreie Städte	3	6	7	
Gemeinden	490	147	124	4
Verwaltungsverbände	10	1	-	
kommunale Stiftungen	38	-	1	1
Eigenbetriebe	138	15	15	
Zweckverbände	188	62	44	
regionale Planungsverbände	4	2	-	
sonstige Verwaltungen	3	-	-	
kommunale Unternehmen	422 ⁴	-	8	
Summe	1.306	242	228	5

³ Laut Angaben des Statistischen Landesamtes, sofern diese fehlten, hat der SRH die Angaben aus unterschiedlichen Quellen ermittelt.

⁴ Es handelt sich hier um Unternehmen des privaten Rechts mit unmittelbarer kommunaler Beteiligung von mindestens 75 % nach letztem bekannt gemachtem Stand vom 31.12.2008.

Aus aktuellem Anlass sind im Jahr 2009 die Auswirkungen der Finanz- und Wirtschaftskrise auf die Kommunen und die diesbezüglichen Konjunkturbelebungsmaßnahmen Prüfungsschwerpunkte der überörtlichen Prüfung.

Die mit der Einführung der kommunalen Doppik einhergehenden zusätzlichen Prüfungsaufgaben binden enorme Prüfungskapazitäten. Neben den turnusmäßigen überörtlichen Prüfungen sind die anfallenden Prüfungen der Eröffnungsbilanzen und Jahresabschlüsse sicherzustellen. Die überörtliche Kommunalprüfung mit einer derzeitigen Personalausstattung von 106 Stellen steht damit vor einer erheblichen personellen Herausforderung.

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

Im vergangenen Jahr wurden erneut z. T. gravierende Verstöße gegen das kommunale Haushaltsrecht, gesellschaftsrechtliche Pflichten und die Vergabegrundsätze festgestellt. Beispielhaft werden nachfolgende Prüfungserkenntnisse dargestellt:

1. Eine Eigengesellschaft der Stadt Bad Gottleuba-Berggießhübel gewährte am 13.12.2005 einem ortsansässigen Verein ein kurzfristiges Überbrückungsdarlehen in Höhe von 100 T€. Obgleich die Hingabe von Darlehen ab einem Betrag von 10.226 € nach dem Gesellschaftsvertrag der Zustimmung des Aufsichtsrats bedurft hätte, zahlte der Geschäftsführer den Betrag lediglich in Absprache mit dem Aufsichtsratsvorsitzenden aus. Die übrigen Aufsichtsratsmitglieder wurden erst am 22.12.2005 informiert. Ausweislich des Protokolls dieser Aufsichtsratssitzung missbilligten sie gegenüber dem Aufsichtsratsvorsitzenden daraufhin sowohl die Vorgehensweise als auch die Darlehenshingabe. Das Darlehen war mit 5 % p. a. zu verzinsen und ohne gesonderte Kündigung rückzahlbar bis zum 31.03.2006. Wegen Zahlungsschwierigkeiten des Vereins wurde der Rückzahlungstermin mehrfach hinausgeschoben. Ab Juli 2006 zahlte der Verein keine Zinsen mehr. Mit Schreiben vom 17.01.2007 teilte der Verein mit, dass er derzeit keine Möglichkeit sehe, das Darlehen kurzfristig zurückzuzahlen. Die Darlehenshingabe wurde zwar durch eine erstrangige Grundschuld gesichert. Eine Verwertung der Sicherheit ist nach Auskunft des Bürgermeisters der Stadt vom 16.01.2009 jedoch insofern ausgeschlossen, als dies unmittelbar zur Insolvenz des Vereins führen würde.

2. Die Kreisfreie Stadt Chemnitz nahm in den Jahren 2003 bis 2006 am Berufsschulzentrum für Technik II „Handwerkerschule“ Baumaßnahmen zur Generalsanierung, zum Umbau und zur Erweiterung mit einem Wertumfang von insgesamt rd. 13,4 Mio. € vor. Die dazu erforderlichen Bauleistungen vergab sie in über 200 Einzelaufträgen in Fach- und Teillosten. Noch vor Fertigstellung ihrer Leistungen (Innenputzarbeiten, Baumeisterarbeiten) wurde gegen zwei Unternehmen ein Insolvenzverfahren eingeleitet. In der Folge stellten diese Unternehmen die beauftragten Leistungen nicht fertig. Bei zwei weiteren Losen (Trockenlegung/Dränage, Innenputzarbeiten) führten die betreffenden Unternehmen ihre Leistungen nicht fristgerecht aus und reagierten auf entsprechende Nachfristsetzungen der Stadt nicht. Auch in diesen Fällen beendete die Stadt die Vertragsverhältnisse vorzeitig.

Die Restleistungen ließ sie in allen Fällen durch andere Unternehmen ausführen, wodurch Mehrkosten entstanden. Diese Mehrkosten hätte sie als Schadenersatz von den jeweils beauftragten Unternehmen verlangen müssen. Dies tat sie nur bei zwei Losen. Aus Unkenntnis über den Umfang des möglichen Schadenersatzes ermittelte sie hierbei die Mehrkostenbeträge zu niedrig. Bei den beiden anderen Losen prüfte die Stadt nicht, ob Mehrkosten entstanden sind und machte deshalb keine Schadenersatzansprüche geltend.

Obwohl die Stadt bei drei Losen über Bürgschaften für Erfüllungs- und Mängelansprüche in Höhe von insgesamt 21,8 T€ verfügte, nahm sie die Bürgen nicht in Anspruch.

Insgesamt hatte die Kreisfreie Stadt Chemnitz durch die unzureichende Verfolgung ihrer Rechtsansprüche Mehrkosten in Höhe von 63,3 T€ zu tragen. Die Stadt teilte mit, dass zwischenzeitlich Rückforderungen und erste Rückzahlungen erfolgten.

3. Die Gemeinde Großtreben-Zwethau ist eine von drei beteiligten Gemeinden der Verwaltungsgemeinschaft Beilrode. Mit der seit 04.04.2003 geltenden Neufassung der Gemeinschaftsvereinbarung übertrug die Gemeinde Großtreben-Zwethau der erfüllenden Gemeinde Beilrode in Anpassung an die seit dem 01.01.2002 geänderte Rechtslage zusätzlich die Erledigung der Aufgaben i. S. d. § 36 Abs. 3 i. V. m. § 8 Abs. 1 SächsKomZG (insbesondere die sog. Geschäfte der laufenden Verwaltung) nach Weisung. Die Beschäftigten der Kämmerei/Kasse wurden von der erfüllenden Gemeinde Beilrode zum 01.01.2004, die der Bereiche Soziales, Bau und Liegenschaften erst zum 01.01.2005 übernommen. Die Gehälter der Bediensteten für die letztgenannten Aufgabenbereiche zahlte bis zum 31.03.2005 rechtsgrundlos noch die Gemeinde Großtreben-Zwethau.

Die vollständige Aufgabenwahrnehmung seitens der erfüllenden Gemeinde Beilrode unterblieb. Der Bürgermeister der Gemeinde Großtreben-Zwethau und sein Stellvertreter machten dennoch nicht von ihrem Weisungsrecht gegenüber der erfüllenden Gemeinde Beilrode gem. § 8 Abs. 1 SächsKomZG Gebrauch. Stattdessen beauftragte die Gemeinde Großtreben-Zwethau u. a. für die Erstellung der Jahresrechnungen 2002 und 2003, die Aufstellung des Haushaltsplanes 2004 sowie für Aufgaben im Zusammenhang mit der Beseitigung von Schäden des Augusthochwassers 2002 eine Unternehmensberatungsgesellschaft. Insgesamt schloss die Gemeinde Großtreben-Zwethau elf Beratungs- und drei Schulungsverträge, wofür sie insgesamt Ausgaben in Höhe von rd. 130 T€ leistete. Eine Ausschreibung der Leistungen unterließ die Gemeinde.

4. Die Große Kreisstadt Hoyerswerda beachtete bei der Höhergruppierung einer Angestellten die Vorschriften des § 6 Tarifvertrag zur Überleitung der Beschäftigten der kommunalen Arbeitgeber in den TVöD und zur Regelung des Übergangsrechts über die Stufenzuordnung nicht. Auf Anweisung des Oberbürgermeisters erhielt die Angestellte in der höheren Entgeltgruppe ein um zwei Stufen überhöhtes Entgelt. In diesem Zusammenhang entstanden der Stadt allein im Zeitraum von November 2006 bis April 2008 vermeidbare Mehrausgaben in Höhe von 7.881 €. Als ein Ergebnis der überörtlichen Prüfung habe die Stadt nach ihren Aussagen unter Beachtung der tariflichen Vorschriften eine Korrektur der Stufenzuordnung vorgenommen.

5. Die Gemeinde Jahnsdorf/Erzgebirge erwarb 2001 ein Anwesen, das sie im Rahmen der städtebaulichen Erneuerung zum Ausbau als künftiges Rathaus vorgesehen hatte. Für die von der Verwaltung - über die Grundplanung hinaus - insgesamt vergebenen Planungsleistungen (rd. 83 T€) konnte kein Gemeinderatsbeschluss vorgelegt werden. Die Verträge standen auch nicht unter dem Vorbehalt eines zustimmenden Gemeinderatsbeschlusses.

Das RP Chemnitz wies 2004 darauf hin, dass eine Prüfung des Vorhabens zum Ergebnis geführt habe, dass wegen des maroden Baukörpers keine Förderfähigkeit gegeben sei. Daher werde sich die Förderung auf die Ingenieurkosten für die Grundplanung beschränken. Da keine anderweitige sinnvolle Verwertung der Liegenschaft anstand, entschloss sich die Gemeinde zum Abriss des Gebäudes. Eine Nachnutzung anteiliger

Planungskosten war in Ermangelung eines geeigneten Alternativprojektes nicht möglich.

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

6. Der ehemalige Landkreis Kamenz gewährte einer Angestellten, die ihr Arbeitsverhältnis selbst kündigte, im September 2004 eine Abfindung in Höhe von 7.200 €. Der Zahlung lag kein Beschluss des nach der Hauptsatzung zuständigen Kreisausschusses zugrunde. Da der Landkreis bei der Eigenkündigung weder durch Gesetz noch durch Tarifvertrag zur Zahlung einer Abfindung verpflichtet war, verstieß er bewusst gegen die Verpflichtung zu einer sparsamen Haushaltsführung. Er verstieß aber auch gegen den Zustimmungsvorbehalt zu außertariflichen Leistungen des nach der Hauptsatzung zuständigen Ausschusses.

7. Die Stadt Lauta gestaltete in den Jahren 2003 bis 2005 den Dorfanger in Lautadorf um. Im Rahmen dieser Bauarbeiten sollte die bestehende Stromfreileitung durch eine erdverlegte Leitung ersetzt werden. Das zuständige Energieversorgungsunternehmen lehnte eine Kostenübernahme aus wirtschaftlichen Gründen ab. Die Betonmastfreileitung befand sich in einem technisch einwandfreien Zustand und würde mit geringen Instandhaltungen noch langfristig ihren Versorgungsaufgaben gerecht werden. Ohne Beschluss des nach der Hauptsatzung zuständigen Stadtrates beauftragte der Bürgermeister das Energieversorgungsunternehmen mit der Erdverlegung der Stromfreileitung. Die Stadt bezahlte hierfür 44,7 T€. Die Stadt konnte nicht darlegen, welche wirtschaftlichen oder anderen entscheidenden Vorteile es rechtfertigen, die Kosten der Erdverlegung zu übernehmen.

Die Stadt bezahlte dem ausführenden Unternehmen die Lieferung und das Verlegen von Großpflaster. Tatsächlich hatte das Unternehmen jedoch kein Großpflaster geliefert, sondern bei der Stadt vorhandenes Pflaster eingebaut. Im Ergebnis der überörtlichen Prüfung zahlte das ausführende Unternehmen rd. 24,7 T€ an die Stadt zurück.

8. Die Große Kreisstadt Löbau erhielt aus dem Bund-Länder-Programm „Städtebaulicher Denkmalschutz“ Zuwendungen für die Durchführung der Gesamtmaßnahme "Historische Altstadt". Mit diesen Mitteln förderte sie auch zuwendungsfähige Ausgaben eines Dritten.

Bei den überörtlich geprüften Maßnahmen Stadtbad, historische Quellen, Sporgasse 1 und Innere Bautzner Straße 2, die von dem Dritten in den Jahren 2001 bis 2004 durchgeführt wurden, zahlte die Stadt die erhaltenen Zuwendungen weitgehend an ihn aus. Sie bzw. der von ihr eingesetzte Sanierungsträger versäumten jedoch zu kontrollieren, ob die Mittel auch tatsächlich für die Bauvorhaben eingesetzt bzw. ob die Vertragsbedingungen eingehalten wurden:

- Die Stadt konnte die zuwendungsfähigen Ausgaben des Dritten nicht durch prüffähige und quitierte Belege nachweisen.
- Offensichtliche Doppelabrechnungen, nicht zuwendungsfähige Ausgaben (z. B. Ausgaben für Leistungen an anderen Objekten) oder nicht plausible Abrechnungen in Höhe von insgesamt rd. 217 T€ (beim Stadtbad) waren als zuwendungsfähig anerkannt worden.

- Der Dritte verschwieg eine Förderung von der Agentur für Arbeit in Höhe von insgesamt rd. 91,4 T€ als Strukturanpassungsmaßnahme (für das Stadtbad). Er bestätigte sogar mehrfach, dass er keine anderen öffentlichen Mittel beantragt oder in Anspruch genommen hat. Die entsprechenden Rechnungen enthielten aber eindeutige Hinweise darauf, sodass die doppelte Förderung auch hätte erkannt werden müssen.
- Das RP stellte fest, dass derwendungszweck (Sporgasse 1 und Innere Bautzner Straße 2) nicht erfüllt wurde, widerrief die Zuwendung und forderte sie einschließlich Zinsen (insgesamt 296 T€) zurück.

Bei den geprüften Maßnahmen mussten etliche Abweichungen von einem ordnungsgemäßen Verfahren festgestellt werden, z. B. leistete die Stadt ohne rechtliche Verpflichtung und ohne jede Sicherheitsleistung Vorauszahlungen in Höhe von 260 T€ an den Dritten. Am 10.08.2004 wurden Zuwendungsmittel in Höhe von 30 T€ in bar an einen Treuhänder des Dritten (Auskunft der Stadt) übergeben, obwohl der Stadt schon seit Anfang des Jahres 2004 bekannt sein musste, dass der Dritte Zahlungsschwierigkeiten hatte oder sogar zahlungsunfähig war.

Die Stadt kündigte die Modernisierungsvereinbarungen (Sporgasse 1 und Innere Bautzner Straße 2) und forderte die gezahlten Zuschüsse von dem Dritten zurück, allerdings blieb dies erfolglos. Deshalb entstand der Stadt ein finanzieller Schaden in Höhe der Rückzahlung an das RP sowie der zusätzlich eingesetzten Eigenmittel in Höhe von 18 T€, somit insgesamt 314 T€.

In den Stellungnahmen zum Prüfungsbericht äußerte sich die Stadt zwar umfangreich, ging aber auf einige Folgerungen trotz zusätzlicher Aufforderung und einer Information über ihre Rechtspflicht, zum Prüfungsbericht Stellung zu nehmen, nicht ein. Auch ihrer gesetzlichen Pflicht, den Stadtrat über den wesentlichen Inhalt des Prüfungsberichtes schriftlich zu unterrichten, kam die Stadt ausweislich ihrer Stellungnahme nicht nach. Hiernach informierte sie den Stadtrat lediglich mündlich in der Sitzung vom 06.11.2008 und verwies auf die Auslage des Prüfungsberichtes. Die abschließende Stellungnahme der Stadt wurde im Stadtrat behandelt.

9. Die ehemalige Gemeinde Oberlichtenau erweiterte im Jahr 2003 eine Kindertagesstätte mit einem Bauvolumen von rd. 312 T€. Die Abrechnung war nicht prüfbar, weil die Gemeinde keinerlei Aufmaße vorlegen konnte.

10. Die Gemeinde Puschwitz errichtete in den Jahren 2001 bis 2003 den 3. Bauabschnitt der Zufahrtsstraße für die gewerbliche Wirtschaft und verausgabte dafür insgesamt rd. 1 Mio. €. Die Gemeinde hatte die Bauleistungen im Jahr 2000 ausgeschrieben und vergeben, obwohl die erforderlichen Eigenmittel in ihrem Haushalt nicht zur Verfügung standen. Deshalb musste die Baumaßnahme vom Dezember 2001 bis September 2003 unterbrochen werden. Hieraus resultierten Mehrkosten in Höhe von rd. 31 T€.

11. Die Gemeinde Sohland a. R. erweiterte in den Jahren 2005 und 2006 in zwei Teilabschnitten die Straßendecken an der Verbindungsstraße Obersohland. Die dem Zuwendungsbescheid für den 2. Teilabschnitt zugrunde liegende Kostenermittlung enthielt neben überhöhten Mengenansätzen auch Mengenansätze für Leistungen, die bereits Bestandteil des 1. Teilabschnitts waren. Im Zuge der Ausschreibung und Durchführung des 2. Teilabschnitts änderte die Gemeinde den Leistungsumfang mehrfach. Letztendlich ließ sie neben dem genehmigten Abschnitt zusätzlich weitere Straßenstü-

cke, z. T. auch außerhalb der Verbindungsstraße, erneuern. Die genehmigten Gesamtkosten überschritt die Gemeinde jedoch wegen der überhöhten Mengenansätze in der Kostenermittlung nicht. Sie beantragte lediglich mündlich beim damaligen RP Dresden als Bewilligungsbehörde eine Zustimmung zu den Projektänderungen, die die Landesdirektion Dresden nachträglich mit Schreiben vom 15.10.2008 bestätigte. Der Verwendungsnachweis, mit dem die Gemeinde den 2. Teilabschnitt gegenüber dem Zuwendungsgeber abrechnete, umfasste dabei auch die Kosten für die Straßenabschnitte außerhalb des genehmigten Projekts, ohne dass dies angegeben wurde. Im zugehörigen Sachbericht zur Baumaßnahme fehlte ebenfalls eine Darstellung der Projektänderungen bzw. -erweiterungen. Nach den Abrechnungsunterlagen waren zusätzliche Leistungen außerhalb des genehmigten Projektes mit einem Wert von mindestens 37 T€ ausgeführt worden.

Nach der Ausschreibung der Leistungen zum 2. Teilabschnitt schlug das beauftragte Ingenieurbüro als Ergebnis seiner Angebotsprüfung und -wertung die Vergabe an den preisgünstigsten Bieter vor. Dessen Angebot enthielt innerhalb des Leistungsverzeichnisses erheblich über und unter Wert kalkulierte, also offenkundig spekulative (taktische) Einheitspreise. Dadurch konnte dieser Bieter die erste Rangstelle belegen und später infolge von Mengenänderungen, nämlich Erhöhungen bei den „teuren“ und Verminderung bei den „billigen“ Positionen, dennoch einen entsprechend höheren Gewinn erzielen. Ein Vergleich der tatsächlichen Bruttoabrechnungssumme mit den fiktiven Bruttoabrechnungssummen (jeweils ohne Nachträge) der im Ausschreibungsergebnis nächstplatzierten Bieter, in deren Angebote keine spekulativen Preise erkennbar waren, ergab eine Differenz von etwa 19 T€. Ausgaben in dieser Höhe hätten vermieden werden können, wenn das Ingenieurbüro die spekulativen Preise erkannt und deshalb das Angebot bei der weiteren Wertung nicht berücksichtigt hätte.

12. Die Stadt Wildenfels zahlte seit 2002 monatlich 429,20 € pauschal für Leistungen aus einem Rechtsberatungsvertrag. Der Vertrag umfasste ausschließlich die Beratung in Rechtsangelegenheiten sowie die Mitwirkung bei Vertragsverhandlungen, nicht jedoch das Anfertigen von schriftlichen Stellungnahmen und Schriftstücken (im außergerichtlichen Verfahren) oder die Ausarbeitung von Verträgen. Für die anwaltliche Vertretung fielen weitere Ausgaben in nicht unerheblichem Umfang an. Wie häufig die Beratungsleistungen in Anspruch genommen wurden, konnte die Stadt nicht darlegen.

Für den Einbau eines Tores im Feuerwehrgerätehaus lag der Stadt ein Angebot einer Firma in Höhe von 1.827,30 € vor. Im Protokoll zur Stadtratssitzung vom 16.05.2007 heißt es dazu wörtlich: „1.000 € sichert die Firma (...) bei Auftragserteilung als Spende zu.“ Die Firma erhielt den Zuschlag. Die Spende ging am 07.06.2007 bei der Stadtkasse ein. In einem weiteren Fall unterließ die Stadt Beitreibungs- und Vollstreckungsmaßnahmen, weil der Schuldner in seiner Funktion als Geschäftsführer eines örtlichen Unternehmens der Stadt großzügige Sachspenden aus dem Betriebsvermögen des Unternehmens zukommen ließ. Die Spenden, insbesondere Sachspenden, gingen überwiegend nicht über die Bücher der Stadt. Für Sachspenden gab die Stadt Bestätigungen über Geldzuwendungen nach § 10b Abs. 1 EStG. Die Stadt erteilte wiederholt Spendenbestätigungen, obwohl mildtätige oder besonders förderungswürdige Zwecke offensichtlich nicht vorlagen. Beispielsweise wurde für die spendenweise Erbringung von Reinigungsdienstleistungen in der Grundschule als aner kennenswerter Zweck die Förderung der Erziehung bescheinigt.

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

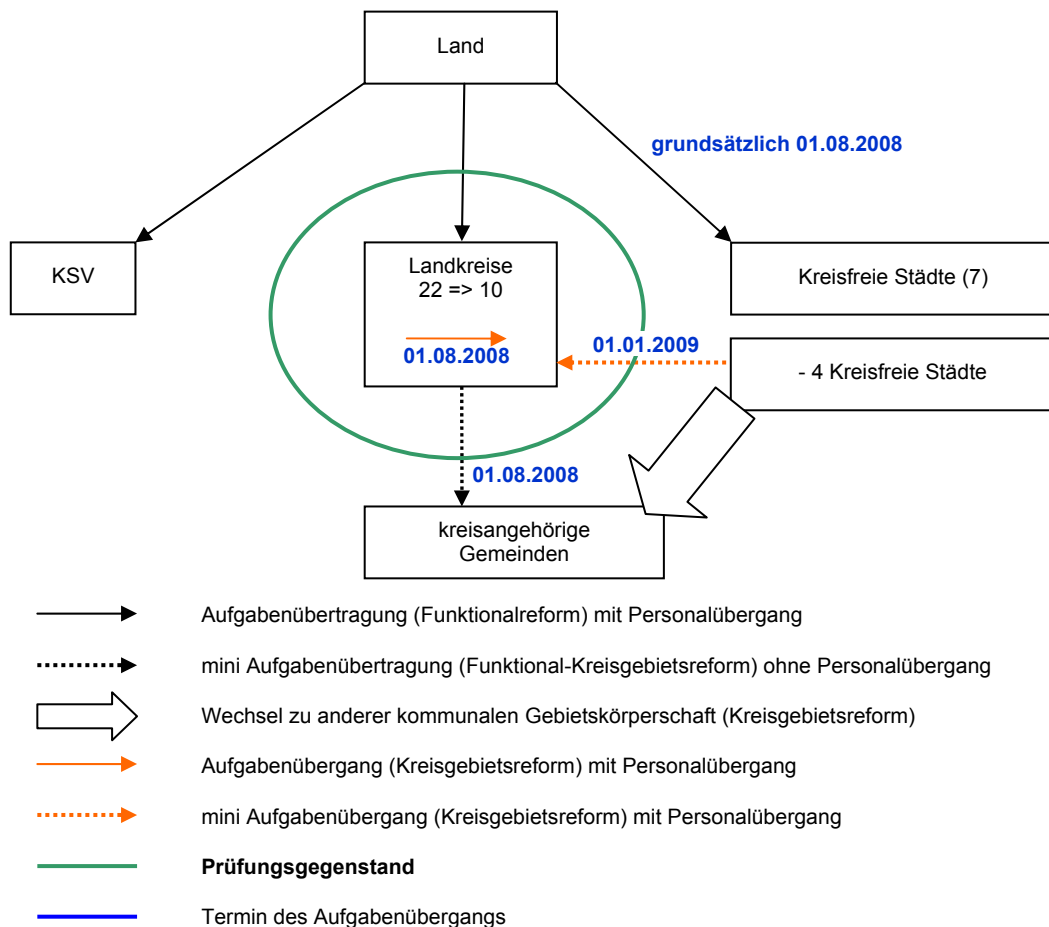
Erste Einsparpotenziale in den Bereichen Organisation, Personalbestand, Haushalt und Beteiligungen werden aufgezeigt.

1 Grundlagen und Prüfungsgegenstand

Mit dem Gesetz zur Neuordnung der Sächsischen Verwaltung (Sächsisches Verwaltungsneuordnungsgesetz - SächsVwNG) vom 29.01.2008 und dem Gesetz zur Neugliederung des Gebietes der Landkreise (LK) des Freistaates Sachsen und zur Änderung anderer Gesetze vom 29.01.2008 wurde ein komplexes Reformwerk geschaffen. Neben der Kommunalisierung von Aufgaben, die mit einem Personalübergang von 4.144,6 VK verbunden war, erfolgte eine Neugliederung der LK von 22 auf 10, die Einkreisung von ehemals 4 Kreisfreien Städten und eine geringfügige Aufgabenübertragung von der Kreisebene auf die Ebene der kreisangehörigen Gemeinden. Allein die Anzahl der Artikelgesetze, bei der Funktionalreform bis Nr. 78a und bei der Kreisgebietsreform Nr. 10c, lässt den großen Umfang erahnen. Grundsätzlich traten beide Gesetze zum 01.08.2008 in Kraft.

Mit dem Reformwerk soll den künftigen Herausforderungen wie Demografie, sinkende Zuweisungen von Bund und EU und zunehmendem internationalen Wettbewerb Rechnung getragen werden. Konkrete Ziele sind einerseits effiziente, transparente und ortsnahe Verwaltungen, die bürger- und unternehmensorientiert arbeiten, und andererseits ein mittel- und langfristig verringerter Bedarf an Personal und sächlichen Mitteln bei den LK und Kreisfreien Städten.

Die Komplexität der Reformen bezüglich Aufgabenübergang bzw. -übertragung inkl. der zeitlichen Umsetzung stellt sich stark vereinfacht grafisch wie folgt dar:



Die bisherige Prüfung umfasst die Umsetzung der Kreisgebietsneugliederung unter Berücksichtigung der Aufgabenübertragung durch die Funktionalreform auf die LK. Im Gegensatz zu den bisher durchgeführten Organisationsprüfungen in den Kommunen, die sich ausschließlich auf die Kernverwaltung bezogen, beinhaltet diese Prüfung nahezu alle Bereiche, die durch die Reformen einer starken Veränderung unterliegen und relevant für mögliche Einsparungen sind. Nachfolgende Bereiche wurden ausgewählt:

- Organisationsstrukturen
- Personalbestand
- Haushaltsdaten
- Verwaltungsgebäude (räumliche Unterbringung)
- Vertragliche Vereinbarungen der eingekreisten Städte, alten oder neuen LK
- Nachgeordnete Einrichtungen, Zweckverbände, Gesellschaften
- IT-Einsatz.

Mit dieser Prüfung sollen erste Erkenntnisse zum Reformvorhaben gegeben werden. Ziele der Prüfung waren neben der Darstellung der Veränderungen durch die Aufgabenübertragung und Neugliederung erste Optimierungspotenziale durch Aufgabensammenführung, Verringerung des Personalbedarfs (u. a. bei den Querschnittsämtern: wie Personalverwaltung, IT-Bereich) in der Kernverwaltung und auch im Bereich der

nachgeordneten Einrichtungen, Zweckverbände, Gesellschaften und Betriebsstrukturen sowie hinsichtlich einer konsolidierten Haushaltswirtschaft aufzuzeigen.

Eine detaillierte Prüfung war durch den ganzheitlichen Prüfungsansatz zur Reform auf LK-Ebene nicht möglich und zum gegenwärtigen Zeitpunkt aufgrund der noch nicht abgeschlossenen Umstellungs- und Einarbeitungsphase nicht sinnvoll. Beispielsweise wurde auf die aufgabenbezogene Erfassung des Personalbedarfs aufgrund der zeitnahen Prüfung zur Reformumsetzung verzichtet.

Im Jahr 2008 erfolgten zunächst Erhebungen zur Istsituation bei den ehemaligen 22 LK, zum Aufgaben- und Personalübergang bei den Ministerien, zum Aufgaben- und Personalübergang bei den eingekreisten Städten und zum Aufgabeweggang bei den 22 LK. Anschließend wurden zeitnah zur Reformumsetzung (Anfang 2009) Erhebungen in allen 10 LK durchgeführt. Damit kann also nur ein vorläufiges Fazit über die Evaluierung der Reformen gezogen werden.

Im Folgenden werden die Ausgangssituation, die Veränderungen sowie erste Einsparpotenziale dargestellt.

2 Organisationsstrukturen

Auch nach der Kreisgebietsneugliederung blieben die Organisationsstrukturen in den zehn neugebildeten LK heterogen.

	22 Landkreise		10 Landkreise	
	Ämter*	Landkreise	Ämter*	Landkreise
1 Dezernat	9	1		
2 Dezernate	9 bis 13	6		
3 Dezernate	9 bis 16	10	18 bis 23	3
4 Dezernate	12 bis 16	4	18 bis 23	3
5 Dezernate	22	1	21	1
6 Dezernate			19 bis 27	2
7 Dezernate			26	1

* Die Darstellung beinhaltet den Dezernaten und Landräten direkt zugeordnete Ämter.

Die Anzahl der Dezernate erhöhte sich bei den neuen LK auf drei bis sieben (von ehemals eins bis fünf). Während die Mehrzahl der 22 Altkreise maximal drei Dezernate eingerichtet hatte, verfügten die meisten der neuen LK über maximal vier Dezernate.

Die Anzahl der Ämter pro Dezernat veränderte sich nur unwesentlich. Von ehemals rund vier Ämtern pro Dezernat in den 22 Altkreisen waren es in den 10 neuen LK rund fünf Ämter pro Dezernat.

Die Dezernats-¹ und Ämteranzahl¹ ist auch nach der Kreisgebietsneugliederung nicht immer maßgeblich von der EW-Zahl des LK abhängig. Dennoch wies der größte LK mit 380.342 EW (Erzgebirgskreis) die breiteste Organisationsstruktur aus. Im Gegensatz dazu hatte der kleinste LK mit 212.932 EW (LK Nordsachsen) mit 6 Dezernaten und 19 Ämtern nicht die bündigste Organisationsstruktur.

¹ Einige LK wiesen in ihrer Organisationsstruktur statt Dezernate Geschäftskreise, -bereiche oder Abteilungen aus. Die Ämter waren bei drei LK als Referat bzw. Abteilungen bezeichnet.

22 Landkreise	Anzahl		10 Landkreise	Anzahl		Veränderungen	
	Dezernate	Ämter		Dezernate	Ämter	Dezernate	Ämter
LK Bautzen	3	16	LK Bautzen	5	21	-2	-11
LK Kamenz	4	16					
Mittlerer Erzgebirgskreis	3	12	Erzgebirgskreis	7	26	-4	-20
LK Annaberg	3	12					
LK Aue-Schwarzenberg	3	9					
LK Stollberg	2	13					
LK Löbau-Zittau	3	12	LK Görlitz	4	23	-2	-1
Niederschlesischer Oberlausitzkreis	3	12					
LK Leipziger Land	2	12	LK Leipzig	3	23	-2	-1
Muldentalkreis	3	12					
LK Meißen	3	15	LK Meißen	4	22	-2	-9
LK Riesa-Großenhain	3	16					
LK Döbeln	2	13	LK Mittelsachsen	3	18	-3	-19
LK Freiberg	2	12					
LK Mittweida	2	12					
LK Delitzsch	3	10	LK Nordsachsen	6	19	-1	-3
LK Torgau-Oschatz	4	12					
LK Sächsische Schweiz	2	9	LK Sächsische Schweiz-Osterzgebirge	3	18	-	-
Weißeritzkreis	1	9					
Vogtlandkreis	4	15	Vogtlandkreis	4	18	-	+3
LK Chemnitzer Land	4	13	LK Zwickau	6	27	-3	-8
LK Zwickauer Land	5	22					
Insgesamt:	64	284		45	215	-19	-69

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

Acht neue LK reduzierten die Anzahl der Dezernate aus den zusammengelegten Altkreisen. Davon hatten sieben die Dezernatsstrukturen so gebündelt, dass zwischen zwei und vier Dezernate weggefallen sind. Ein LK sparte im Vergleich zu den beiden Altkreisen ein Dezernat ein. Zwei LK hatten keine Veränderungen auf Dezernatsebene getroffen.

Die Ausgestaltung der mittleren Leitungsebene ist bei den LK differenziert zu betrachten. Die Ämterebene war durch beträchtliche Personalstärken gekennzeichnet. Einige LK bezeichneten deshalb die Ämter als Abteilungen oder Referate. Im Vergleich zu der Gesamtämteranzahl der zusammengelegten Altkreise wiesen 8 der 10 LK zwischen 1 und 20 Ämter weniger aus. Ein LK hatte keine Veränderungen auf Ämterebene getroffen. Ein weiterer LK erhöhte die Ämteranzahl im Vergleich zum Altkreis um 3 (Vogtlandkreis, Organisationsstruktur am 08.01.2009).

Der Erzgebirgskreis war mit der Fusion der 4 Altkreise im Hinblick auf straffe Organisationsstrukturen am meisten gefordert. Er hat mit seiner jetzigen Organisationsstruktur (7 Dezernaten und 26 Ämtern) 4 Dezernate und 20 Ämter eingespart.

Mit der Kreisgebietsneugliederung ergeben sich vor allem in den Querschnittsämtern und den nachfolgend aufgeführten Bereichen Einsparpotenziale. Die 22 Altkreise verfügten unabhängig von der organisatorischen Zuordnung (Landrat oder Dezernat) über mindestens ein Amt für die Gebiete:

- Finanzverwaltung (darunter: Kreisfinanzverwaltung, Amt für Controlling und Berichtswesen)
- Zentrale Verwaltung (darunter: Haupt-, Personal-, Rechts- und Kommunalamt)
- Gesundheit, Jugend und Soziales (darunter: Kreisjugendamt, Kreissozialamt)
- Ordnung und Verkehr (darunter: Ordnungsamt, Verkehrsamt, Ordnungs- und Verkehrsamt).

In den zehn LK waren diese Ämter mitunter neben dem Hauptverwaltungssitz noch an weiteren Verwaltungsstandorten vorhanden. Bei sieben LK ist beispielsweise mindestens ein Querschnittsamt nicht gebündelt, sondern an zwei bis zu fünf Verwaltungsstandorten angesiedelt.

Der Übergang von bisherigen Landesaufgaben auf die LK und die Aufgabenwahrnehmung nach SGB II - nunmehr erfüllen fünf der neuen LK die Aufgaben als ARGE und als Optionskommune - stehen mitunter einer strafferen Organisationsstruktur entgegen. Trotzdem sind die LK gefordert, ihre Organisationsstrukturen in personeller und territorialer Hinsicht weiter zu bündeln.

Für die Mehrzahl der LK (mit weniger als 300.000 EW) empfiehlt der SRH eine Struktur mit drei Dezernaten. Für eine Übergangszeit sind auch vier Dezernate vorstellbar. Die Ämterstruktur ist in personeller und territorialer Hinsicht zu bündeln. Aufgabenbezogene Besonderheiten und örtliche Gegebenheiten sind zu berücksichtigen und können Divergenzen zulassen. Die Anzahl der Ämter ist mittelfristig zu reduzieren. Der SRH empfiehlt eine Struktur von 17 bis höchstens 21 Ämtern. Für LK über 300.000 EW mit unterdurchschnittlicher Gebietsausdehnung ist dies ebenfalls empfehlenswert.

Die Einrichtung nachfolgender Ämter wird bei einer Organisationsstruktur mit 17 Ämtern empfohlen: Haupt- und Personalamt, Rechts- und Kommunalamt, Kreisfinanzamt, Rechnungsprüfungsamt, Ordnungsamt, Schulamt, Amt für Brand-/Katastrophenschutz und Rettungsdienst, Jugendamt, Sozialamt, Gesundheitsamt, Lebensmittelüberwachungs- und Veterinäramt, Bauamt, Straßenbau- und Verkehrsamt, Umweltamt, Kreisentwicklungsamt, Forstamt, Liegenschafts- und Vermessungsamt.

3 Personalbestand

Die Anzahl der in den LK-Verwaltungen beschäftigten Personen erhöhte sich mit der Funktional- und Kreisgebietsreform um 41 % von 10.226 Personen (rd. 9.152 VK) auf 14.401 Personen (rd. 13.050 VK). Damit erhöht sich der durchschnittliche Personalbestand je LK auf rd. 1.440 Personen.²

² Bei den 22 Altkreisen betrug der durchschnittliche Personalbestand 465 Personen.

Altkreise	Landkreise	Personalbestand zum 30.06.2008*	Personalbestand zum 01.01.2009**
LK Bautzen	LK Bautzen	639	1.900
LK Kamenz		670	
Mittlerer Erzgebirgskreis	Erzgebirgskreis	402	1.759
LK Annaberg		284	
LK Aue-Schwarzenberg		387	
LK Stollberg		303	
LK Löbau-Zittau	LK Görlitz	598	1.476
Niederschlesischer Ober- lausitzkreis		362	
LK Leipziger Land	LK Leipzig	451	1.369
Muldentalkreis		594	
LK Meißen	LK Meißen	566	1.282
LK Riesa-Großenhain		437	
LK Döbeln	LK Mittelsachsen	357	1.734
LK Freiberg		471	
LK Mittweida		467	
LK Delitzsch	LK Nordsachsen	400	1.133
LK Torgau-Oschatz		390	
LK Sächsische Schweiz	LK Sächsische Schweiz- Osterzgebirge	483	1.211
Weißeritzkreis		406	
Vogtlandkreis	Vogtlandkreis	703	1.196
LK Chemnitzer Land	LK Zwickau	432	1.341
LK Zwickauer Land		424	

* Laut Statistischem Landesamt des Freistaates Sachsen.

** Ergibt sich aus Personalbestand zum 30.06.2008 zzgl. übergegangenem Personal vom Land und von den eingekreisten Städten.

Zum 01.08.2008 gingen 3.416 Personen (rd. 3.197 VK) vom Land und zum 01.01.2009 von den ehemals Kreisfreien Städten Hoyerswerda, Görlitz, Plauen und Zwickau 759 Personen (rd. 702 VK) auf die 10 LK über.

Für die durch die Kommunalisierung von staatlichen Aufgaben sowie der anteiligen Querschnittsaufgaben und der Kreisgebietsneugliederung übergebenen Mitarbeiter sind für die Dauer von drei Jahren betriebsbedingte Kündigungen ausgeschlossen (vgl. Art. 2 § 2 Abs. 5 SächsVwNG; Art. 1 § 13 Abs. 3 und 4 Gesetz zur Neugliederung des Gebietes der LK des Freistaates Sachsen und zur Änderung anderer Gesetze).

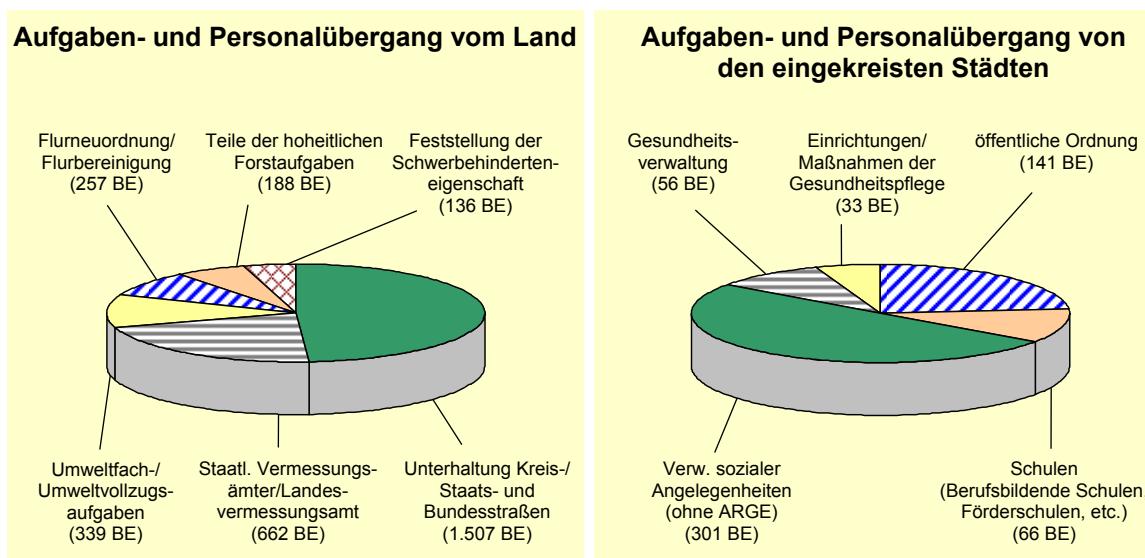
Je LK sind zwischen 259 bis 443 Personen vom Land und zwischen 148 und 226 Personen von den eingekreisten Städten auf die vier LK Bautzen, Görlitz, Zwickau und dem Vogtlandkreis in folgender Altersstruktur übergegangen:

	Altkreise*	Übergegangenes Personal		
		insgesamt	vom Land	von den 4 eingekreisten Städten
Personal insgesamt	10.226	4.175	3.416	759
BE** < 29	1.311	379	301	78
BE 30 - 39	1.259	718	607	111
BE 40 - 49	3.082	1.296	1.044	252
BE 50 - 59	3.848	1.335	1.056	279
BE 60 - 65	716	347	308	39
BE >65	10	0	0	0
in Ausbildung	0	100	100	0

* Laut Statistischem Landesamt des Freistaates Sachsen, Stand: 30.06.2008; im gesamten Personalbestand der Altkreise sind 345 Auszubildende enthalten.

** Beschäftigte.

Die Mehrheit des übergegangenen Personals wurde mit den folgenden Aufgaben auf die zehn LK übertragen:



Daneben ist u. a. das Personal der Aufgabenbereiche des Denkmalschutzes, der Planung und des Baus von Kreisstraßen, des Vollzugs des Sächsischen Landeserziehungsgeldgesetzes, der Ausführung des Bundeserziehungs-/Elternzeitgesetzes, der Agrarstruktur, des Landpacht- und Grundstückverkehrs und der ländlichen Entwicklung vom Land auf die LK übergegangen. Von den eingekreisten Städten wurde neben obiger Darstellung u. a. Personal der Abschnitte/Unterabschnitte Haupt- und Finanzverwaltung, Feuerschutz, Kinder- und Jugendhilfe und Abfallbeseitigung übernommen.

Als nachgeordnete Einrichtungen (Beschäftigungsbereich [BB] 21) mit einem Personalbestand von 550 Personen (rd. 543 VK) gingen vom Land 17 Straßenmeistereien, 1 Berufsschule, 1 Vermessungsamt und 1 Bauamtswerkstatt auf die LK über. Weitere 9 Berufsschulen, 4 Förderschulen sowie 1 Medienstelle und 1 Abfallwirtschaftseinrich-

tung mit insgesamt 62 Personen (rd. 58 VK) wurden von den nunmehr eingekreisten Städten übernommen.

Die Konsolidierung und ggf. Neustrukturierung der zehn LK-Verwaltungen sowie die Integration des übergegangenen Personals wird nunmehr vordergründige Aufgabe sein. Eine Personalverteilung auf alte und neue LK-Aufgaben z. B. nach Größe des LK, regionalen Gegebenheiten, EW-Zahlen und zu erwartenden Fallhäufigkeiten anhand von Aufgabenevaluation und Aufgabenkritik hat zu erfolgen. Dabei ist das Personal der vereinigten Altkreise zu bündeln, mit der Folge einer qualitativ hochwertigen Aufgabenerfüllung.

Durch die Kreisgebietsneugliederung und der damit verbundenen Schaffung größerer Verwaltungseinheiten könnten weitere personelle Einsparungen u. a. bei planerischen bzw. strategischen Kreisaufgaben erfolgen, da diese nur noch einmal im neuen LK wahrgenommen werden. Die Zusammenlegung geeigneter nachgeordneter Einrichtungen oder die Zentralisierung bestimmter Aufgabengebiete der LK-Verwaltungen können durchaus weitere Personaleinsparungen begründen (vgl. Pkt. 2 Organisationsstrukturen).

Durch altersbedingtes Ausscheiden werden bis 2013 rd. 1.100 Stellen und in den nächsten 10 Jahren rd. 3.700 Stellen frei. Damit sind sozialverträgliche Einsparungen insbesondere aus Zusammenschlüssen möglich.

Für den notwendigen Ersatz müssen rechtzeitig Personalentwicklungskonzepte erarbeitet und umgesetzt werden.

4 Haushaltsdaten

Die Finanzsituation in den 10 LK hat sich in Bezug auf den Abbau von Fehlbeträgen, die Finanzierungssalden, der Verschuldung und der Nettoinvestitionsmittel verbessert. Hauptursachen waren die Zuweisungen vom Land im Rahmen der Funktional- und Kreisgebietsreform, z. B. 2008 die Anschubfinanzierung mit jeweils 10 Mio. € pro Altkreis (vgl. Art. 1 § 26 des Gesetzes zur Neugliederung des Gebietes der LK des Freistaates Sachsen und zur Änderung anderer Gesetze) und der Mehrbelastungsausgleich mit insgesamt rd. 69 Mio. € für die 10 LK (vgl. Art. 4 § 1 SächsVwNG).

Weitere Erfolgsindikatoren bei Reformvorhaben, wie die Entwicklung der Personalausgaben oder des laufenden Sachaufwandes, können vor allem aufgrund der Funktionalreform, die mit erhöhten Personalausgaben und laufendem Sachaufwand verbunden war, zum jetzigen Zeitpunkt nicht abgebildet werden.

In der Jahresrechnung 2007 wiesen acht Altkreise einen Fehlbetrag auf. Die Höhe der Fehlbeträge lag bei insgesamt 29.689 T€, bei einer Spannweite je Altkreis von 892 bis 7.626 T€. In der Haushaltssatzung 2009 wiesen nur noch fünf LK Altfehlbeträge aus, wobei drei LK planen, diese im Hj. 2009 in Höhe von insgesamt 16.851 T€³ zu decken. Zwei LK wollen ihre Altfehlbeträge spätestens 2010 vollständig abbauen.

³ Vgl. Finanzierungsübersicht zum Gesamtplan für das Hj. 2009 der LK nach Anlage 11, VwV Gliederung und Gruppierung.

17 Altkreise (77 %) hatten ein Haushaltssicherungskonzept aufgestellt. Zwei weitere Altkreise verfügten über ein internes Haushaltssicherungskonzept. Das Haushaltssicherungskonzept der Altkreise hat nur ein neuer LK angepasst bzw. fortgeschrieben. Als Gründe wurden der Abbau der Altfehlbeträge und ein ausgeglichener Haushalt angegeben. Dennoch verfolgten fünf LK Maßnahmen der Haushaltssicherungskonzepte der Altkreise wie Ausgabenreduzierung, Einnahmeverbesserung und Schuldenreduzierung weiter. Ein LK erhielt mit der Genehmigung der Haushaltssatzung 2009 die Anordnung, bis spätestens mit der Haushaltssatzung 2010 ein Haushaltssicherungskonzept vorzulegen.⁴

Die Finanzierungssalden der 22 Altkreise und der 10 LK stellen sich wie folgt dar:

Landkreise	Altkreise	Finanzierungs- saldo 31.12.2007 in T€*	Finanzierungs- saldo 31.12.2008 in T€*	Finanzierungs- übersicht 2009 in T€**
LK Bautzen	LK Bautzen	1.479	12.931	-4.037
	LK Kamenz	7.393		
Erzgebirgskreis	Mittlerer Erzgebirgskreis	15.066	22.656	6.638
	LK Annaberg	1.266		
	LK Aue-Schwarzenberg	-532		
	LK Stollberg	-2.108		
LK Görlitz	LK Löbau-Zittau	14.055	25.095	1.049
	Niederschlesischer Oberlausitzkreis	4.899		
LK Leipzig	LK Leipziger Land	9.298	25.176	7.905
	Muldentalkreis	2.178		
LK Meißen	LK Meißen	8.274	31.129	6.587
	LK Riesa-Großenhain	3.057		
LK Mittelsachsen	LK Döbeln	202	20.845	-4.711
	LK Freiberg	4.684		
	LK Mittweida	5.292		
LK Nordsachsen	LK Delitzsch	4.886	12.859	-7.797
	LK Torgau-Oschatz	-4.534		
LK Sächsische Schweiz-Osterz- gebirge	LK Sächsische Schweiz	5.040	13.878	9.279
	Weißeritzkreis	5.525		
Vogtlandkreis	Vogtlandkreis	1.540	14.533	-20.041
LK Zwickau	LK Chemnitzer Land	17	23.648	5.233
	LK Zwickauer Land	4.188		
Gesamt:		91.164	202.749	105

* Laut Statistischem Landesamt des Freistaates Sachsen.

** Vgl. Finanzierungsübersicht zum Gesamtplan für das Hj. 2009 der LK nach Anlage 11, VwV Gliederung und Gruppierung.

Die LK konnten ihr Finanzierungssaldo zum 31.12.2008 im Gegensatz zum 31.12.2007 mehr als verdoppeln. Allerdings werden sich die Finanzierungssalden der 10 LK im Hj. 2009 voraussichtlich erheblich verschlechtern, was auf die höheren Personalausgaben sowie den höheren laufenden Sachaufwand zurückzuführen ist. Negative Finanzierungssalden aus dem Hj. 2007 konnten 2008 ausgeglichen werden. Dennoch wird es für vier LK im Hj. 2009 ausschließlich aufgrund besonderer Finanzierungsvorgänge, u. a. durch Entnahmen aus der Rücklage oder aufgrund von Einnahmen aus Krediten, möglich sein, negative Finanzierungssalden zu decken.

⁴ Vgl. SLT, Kleine Anfrage DS 4/15163.

Die Verschuldung der 10 LK konnte zum 31.12.2008⁵ um 10 % im Vergleich zur Verschuldung der 22 Altkreise zum 31.12.2007⁶ gesenkt werden. Dabei hatte der LK Nordsachsen mit 83,8 Mio. € (rd. 394 € pro EW) die höchste und der LK Görlitz mit 25,7 Mio. € (rd. 90 € pro EW) die niedrigste Verschuldung.

Die Nettoinvestitionsmittel⁷ der Altkreise zum 31.12.2007 in Höhe von 2 Mio. €⁸ können in den zehn LK lt. Planangaben auf 11 Mio. €⁹ gesteigert werden.

Von der Möglichkeit nach § 12 Abs. 4 Nr. 1 SächsKrGebNG eine Haushaltssatzung für den Zeitraum der Neugliederung der LK vom 01.08. bis zum 31.12.2008 zu erlassen, hatte keiner der zehn LK Gebrauch gemacht.

Trotz Verbesserung der Haushaltssituation in den zehn LK muss ein Personalabbau sowie eine wirtschaftliche und sparsame Haushaltswirtschaft aufgrund der Reduzierung des Mehrbelastungsausgleiches bis 2018 um 29 % auf 135 Mio. € erfolgen.

5 Verwaltungsgebäude

Mit der Funktional- und Kreisgebietsreform erhöhte sich die Anzahl der Verwaltungsgebäude von 148 auf 176. Der Zuwachs an Verwaltungsgebäuden ergab sich insbesondere auch durch die im Zuge der Funktionalreform auf die LK übertragenen Aufgaben, z. B. in den Vermessungs-, Landwirtschafts- oder Forstämtern. Von den 28 dazugekommenen Verwaltungsgebäuden sind 26 Mietobjekte und zwei Gebäude sind Eigentum eines LK. Die Anzahl der Verwaltungsgebäude nach der Funktional- und Kreisgebietsreform lag zwischen 10 und 29 pro LK. Die ehemaligen LK hatten zwischen 2 und 15 Verwaltungsgebäude pro LK.

Acht LK nutzten einen Alt-Kreissitz als neuen Kreissitz. Die zwei LK Zwickau und Görlitz siedelten ihren Kreissitz in den eingekreisten ehemaligen Kreisfreien Städten an. Der LK Zwickau erweiterte eine Außenstelle des ehemaligen LK Zwickauer Land und nutzt dieses Gebäude als Hauptverwaltungssitz in Zwickau. Zwei weitere Gebäude wurden von der Stadt Zwickau angemietet und dienen als Außenstellen. Der LK Görlitz hat vier Gebäude in Görlitz angemietet, davon dient ein Gebäude als Hauptverwaltungssitz. Daneben hat der LK Görlitz mehrere eigene Liegenschaften, die derzeit rekonstruiert bzw. neu gebaut und voraussichtlich im Jahr 2012 als neuer Hauptverwaltungssitz bezugsfertig werden.

Erste Überlegungen zur Reduzierung der Verwaltungsgebäude bestehen in 4 LK. Diese planen den Verkauf von insgesamt 13 Verwaltungsgebäuden und die Aufgabe von 3 Mietobjekten. Die Verkaufsabwicklungen befinden sich in unterschiedlichen Phasen. 4 Gebäude sind bzw. werden derzeit zum Verkauf ausgeschrieben. Bei 9 Verwaltungsgebäuden sind Verkaufsabsichten in den nächsten Jahren geplant.

⁵ Vgl. Jahresbericht 2009 des SRH, Beitrag Nr. 34, Pkt. 3.2.

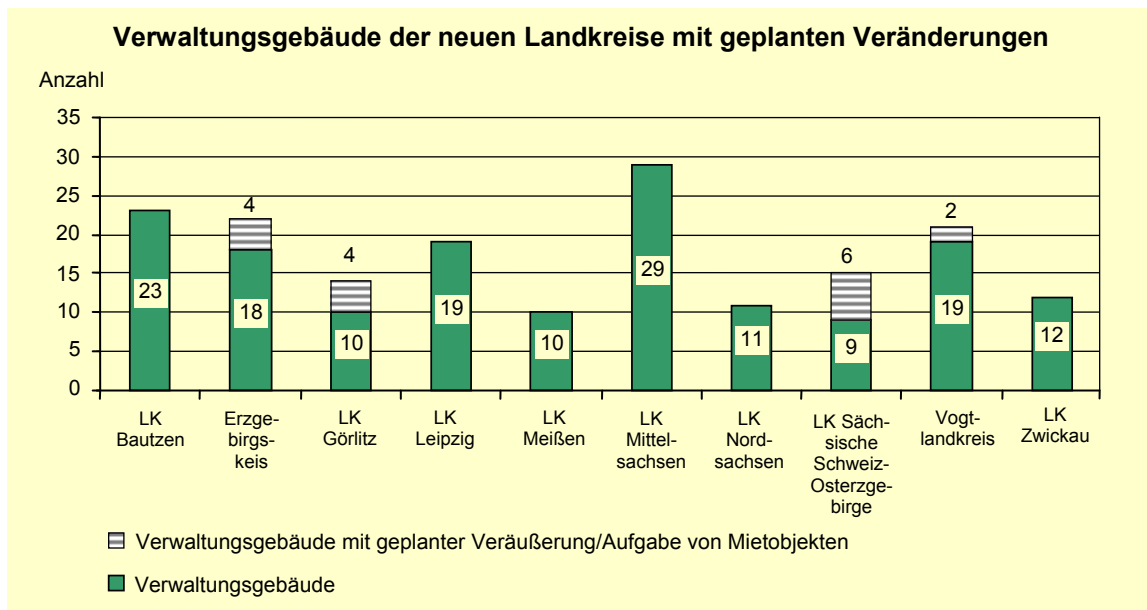
⁶ Vgl. Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen, Statistik „Schuldenstand der öffentlichen Haushalte nach Art der Schulden und Körperschaftsgruppen“.

⁷ Nettoinvestitionsmittel sind die dem Vermögenshaushalt zugeführten und für Investitionen zur Verfügung stehenden Beträge nach Abzug der allgemeinen Zuführung zum Verwaltungshaushalt, der ordentlichen Tilgungsleistungen, der Kreditbeschaffungskosten und der Belastungen aus im Vermögenshaushalt zu veranschlagenden kreditähnlichen Rechtsgeschäften (vgl. Anlage zur KomHVO Nr. 24).

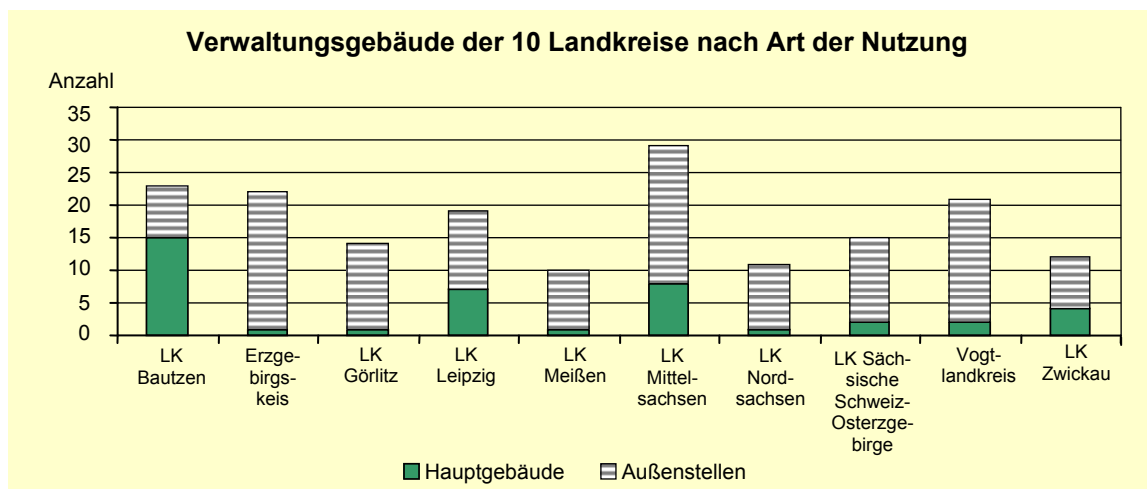
⁸ Vgl. Jahresbericht 2009 des SRH, Beitrag Nr. 33, Pkt. 5.1.

⁹ Vgl. Angaben der LK im Erhebungsbogen.

Die folgende Darstellung zeigt die Anzahl der Verwaltungsgebäude der zehn neuen LK mit den geplanten Veräußerungen bzw. der beabsichtigten Aufgabe von Mietobjekten.



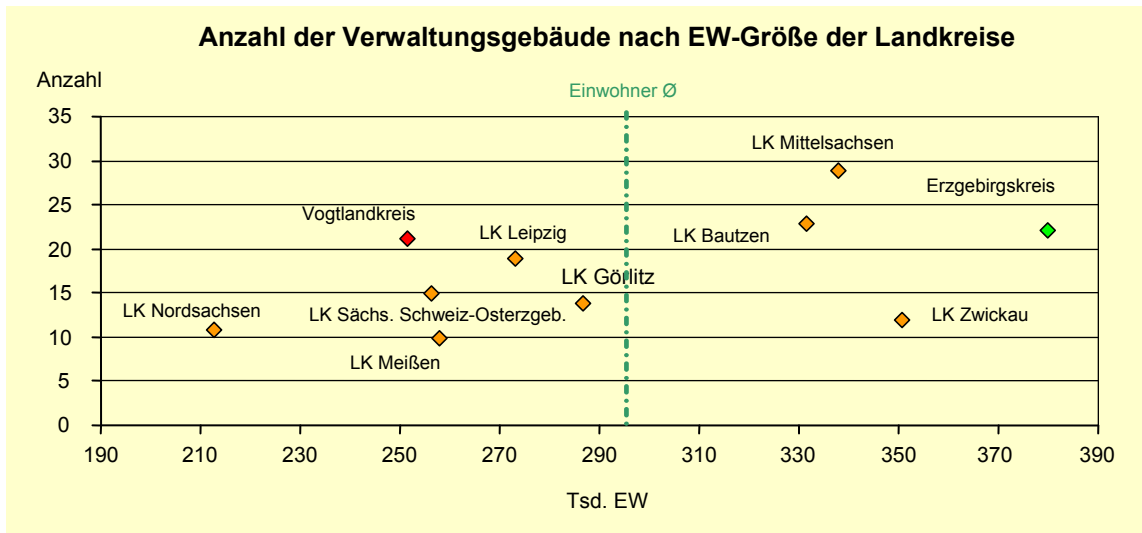
Von den 176 Verwaltungsgebäuden fungierten 134 als Außenstellen. Der Durchschnitt lag bei rd. 13 Außenstellen¹⁰. Die beiden LK, die aus 3 bzw. 4 Altkreisen fusionierten, hatten mit je 21 Außenstellen die meisten.



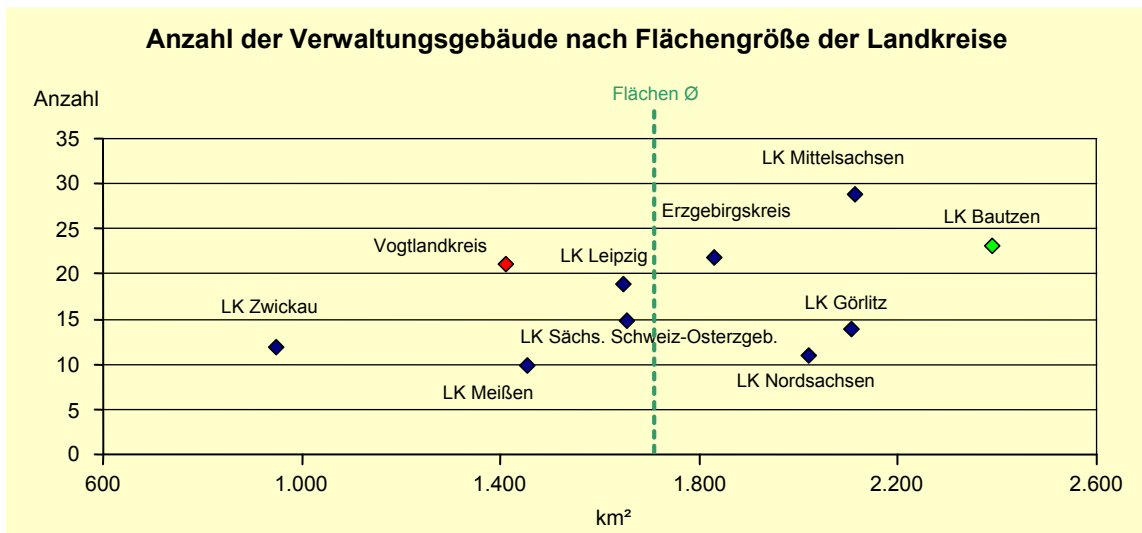
Die Anzahl der Verwaltungsgebäude pro LK insgesamt¹¹ sind sehr heterogen und lassen keine Schlüsse auf die EW-Größen der LK zu. Während der größte LK 22 Verwaltungsgebäude hatte, verfügte ein anderer LK mit der zweitniedrigsten EW-Größe über 21 Verwaltungsgebäude.

¹⁰ Außenstellen sind Verwaltungsstandorte, die neben dem Hauptverwaltungssitz (zentraler Sitz des Landrates) bestehen.

¹¹ Ohne Betrachtung der Eigentumsverhältnisse.



Ebenso heterogen fällt die Betrachtung der Verwaltungsgebäude/LK nach Flächengrößen aus. Der flächenmäßig größte LK hatte 23 Verwaltungsgebäude, während der zweitkleinste über 21 Verwaltungsgebäude verfügte.



Die Bündelung der bestehenden Organisationsstrukturen unter Berücksichtigung von territorialen und aufgabenbezogenen Besonderheiten muss mit einer mittelfristigen weiteren Reduzierung der Verwaltungsgebäude einhergehen. Bestehende Außenstellen sind hinsichtlich der Notwendigkeit kritisch zu prüfen. Im Eigentum bestehende Objekte sind vorrangig vor Mietobjekten als Verwaltungsgebäude zu nutzen.

6 Vertragliche Vereinbarungen der eingekreisten Städte, alten oder neuen Landkreise

Gemäß § 4 Abs. 2 und 3 SächsKrGebNG sind die Kreisaufgaben der eingekreisten Städte Görlitz, Hoyerswerda, Plauen und Zwickau zum 01.01.2009 auf die betroffenen LK übergegangen, sofern der Übergang nicht bereits im Einvernehmen zu einem früheren Zeitpunkt, frühestens zum 01.08.2008, erfolgte.

Ausschließlich die Kreisaufgaben des Rettungsdienstes der Stadt Hoyerswerda sind vorzeitig zum 01.08.2008 mit öffentlich-rechtlicher Vereinbarung gem. § 4 Abs. 3 SächsKrGebNG auf den LK Bautzen übergegangen.

Nach **§ 7 SächsKrGebNG** (Auseinandersetzung) haben die 4 eingekreisten Städte mit den entsprechenden LK innerhalb einer Frist von sechs Monaten nach Aufgabenübergang die Rechtsfolgen aus dem Verlust der Kreisfreiheit durch öffentlich-rechtlichen Vertrag zu regeln. Die Verträge bedurften der Genehmigung der zuständigen Landesdirektion.

Die Stadt Görlitz hat mit den Altkreisen Löbau-Zittau und dem Niederschlesischen Oberlausitzkreis eine „Auseinandersetzungsvereinbarung“ gem. den §§ 4, 7 und 8 SächsKrGebNG mit Unterzeichnung am 03.04.2008 und Genehmigung von der zuständigen Rechtsaufsichtsbehörde am 09.09.2008 geschlossen. Ein vorzeitiger Übergang der Kreisaufgaben gem. § 4 Abs. 3 SächsKrGebNG war jedoch im Vertrag nicht vorgesehen. Demnach hätte nach § 7 Abs. 1 SächsKrGebNG der Vertrag mit dem LK Görlitz frühestens zum 01.01.2009 geschlossen werden können und von der zuständigen Landesdirektion genehmigt werden müssen. Die Auseinandersetzungsvereinbarung der eingekreisten Stadt Plauen befand sich zum 30.06.2009 bei der zuständigen Landesdirektion zur Genehmigung, die Genehmigung erfolgte gemäß Stellungnahme am 04.08.2009. Die Auseinandersetzungsvereinbarung zwischen dem LK Zwickau und der eingekreisten Stadt Zwickau wurde am 30.06.2009 geschlossen, mit Schreiben des LRA Zwickau vom 15.07.2009 wurde die Genehmigung beantragt. Die vermögensrechtliche Auseinandersetzung zwischen der Stadt Hoyerswerda und dem LK Bautzen nach § 7 SächsKrGebNG ist bis zum 30.06.2009 nicht erfolgt. Nunmehr obliegt es der zuständigen Landesdirektion, die erforderlichen Bestimmungen zu treffen (vgl. § 7 Abs. 2 SächsKrGebNG).

Nach **§ 8 Abs. 1 und 3 SächsKrGebNG** waren die aufgelösten LK und ehemals Kreisfreien Städte berechtigt, untereinander bezüglich der Organisation und der räumlichen Verteilung der neuen Kreisverwaltung öffentlich-rechtliche Verträge abzuschließen, welche der Genehmigung des zuständigen RP bedurften. Gemäß § 8 Abs. 2 SächsKrGebNG muss der Vertrag Bestimmungen zu Vertretern der aufzulösenden LK bei Streitigkeiten mit dem neuen LK enthalten.

13 Altkreise und 2 ehemals Kreisfreie Städte schlossen einen öffentlich-rechtlichen Vertrag nach § 8 SächsKrGebNG. Insbesondere wurden die Errichtung von Außenstellen und Bürgerbüros, die Verteilung des Personals der LK-Verwaltung und die Bindungsfristen der Verträge geregelt. Die Altkreise Löbau-Zittau und der Niederschlesische Oberlausitzkreis hatten zwei Verträge zur Regelung des § 8 SächsKrGebNG, u. a. vorbenannte Auseinandersetzungsvereinbarung, welche keine Streitvertreter entsprechend § 8 Abs. 2 SächsKrGebNG benannte.

Das Genehmigungsverfahren der zuständigen Rechtsaufsichtsbehörde war nicht uneingeschränkt ohne Beanstandungen. Im Benehmen mit dieser ist die Rechtmäßigkeit und Vollständigkeit der Auseinandersetzungsvereinbarung herzustellen.

7 Nachgeordnete Einrichtungen, Zweckverbände, Gesellschaften

7.1 Nachgeordnete Einrichtungen

Mit der Kreisgebietsneugliederung verringerte sich die Anzahl der nachgeordneten Einrichtungen von 307 auf 289 (rd. 6 %). Dies betraf vor allem die im Haushalt geführten nachgeordneten Einrichtungen (BB 21) mit einem Rückgang von 287 auf 270 und die als Eigenbetriebe geführten Einrichtungen (BB 22) mit 20 auf 19. Dies zeigt deutlich eine erste Bündelung gleichartiger nachgeordneter Einrichtungen in den LK.

Vor der Kreisgebietsneugliederung waren von den 287 im Haushalt geführten nachgeordneten Einrichtungen 9 % im Bereich des Brand-, Rettungs- und Katastrophenschutzes und 70 % im Schul- bzw. Bildungsbereich. Die 20 Eigenbetriebe der Altkreise waren vordergründig in den Bereichen Kultur, Abfallwirtschaft und Immobilienmanagement. Acht Altkreise hatten keinen Eigenbetrieb eingerichtet.

Erste Einspareffekte wurden bereits bei **im Haushalt geführten Einrichtungen (BB 21)** im Schul- und Bildungsbereich mit 14 %, im Brand-, Rettungs- und Katastrophenschutz mit 15 % und in der Abfallwirtschaft mit 38 % vollzogen. Folgende tabellarische Darstellung verdeutlicht dies u. a.:

Einrichtungen (BB 21) die im Haushalt geführt werden	vor Kreisgebiets- neugliederung	nach Kreisgebiets- neugliederung	Veränderung
Feuerwehrtechnisches Zentrum	16	14	-2
Rettungsleitstelle	11	9	-2
Gymnasium	36	33	-3
Berufsschule/Berufsschulzentrum	48	43	-5
Förderschule/Förderschulzentrum	76	72	-4
Internat	4	2	-2
Medienstelle	15	9	-6
Museum/Ausstellung	6	5	-1
Kinderbetreuung	11	9	-2
Abfallwirtschaft/Entsorgung	8	5	-3
Volkshochschule	7	2	-5
Musikschule	7	2	-5
Bibliothek	4	2	-2
Beratungsstelle	4	2	-2

Die Kreismedienstellen der Altkreise wurden in zwei LK zusammengeführt und in zwei weiteren LK in die jeweiligen Eigenbetriebe eingegliedert. Bei zwei weiteren LK ist dies zu prüfen.

Die nachgeordneten Einrichtungen der Abfallwirtschaft wurden in drei LK in die Kernverwaltung einbezogen.

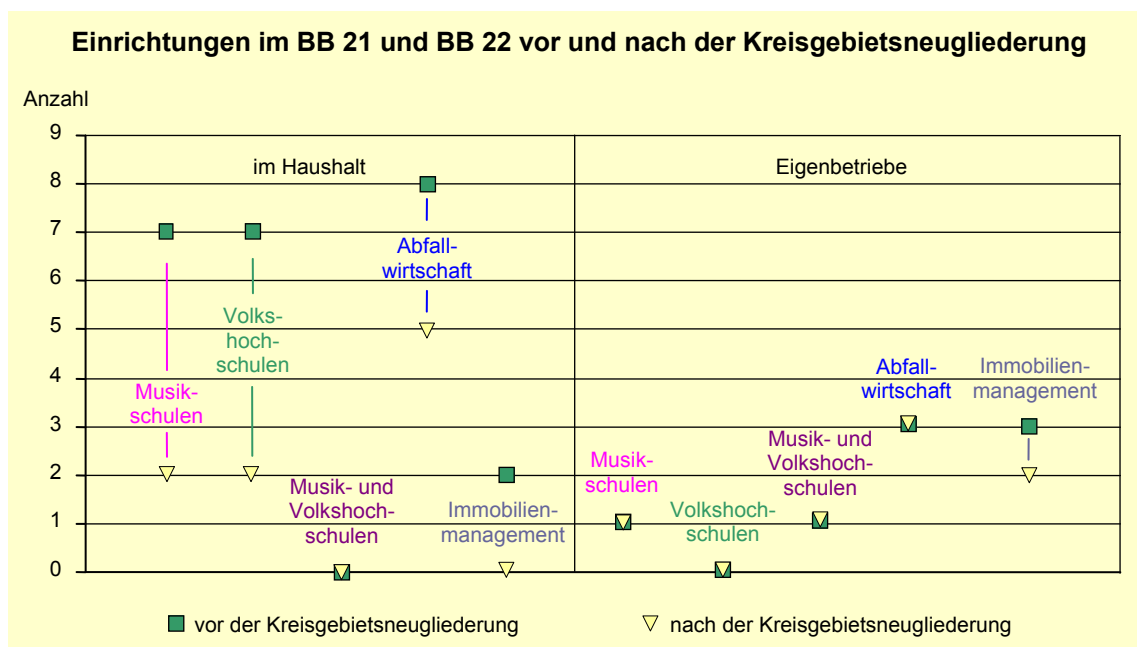
Drei Volkshochschulen, vier Musikschulen und zwei Bibliotheken der Altkreise wurden in die jeweiligen Eigenbetriebe der Rechtsnachfolger überführt. Ein LK hat die Volkshochschule und die Musikschule aus einem Altkreis in eine gGmbH einbezogen. Ein weiterer LK hat die beiden Volkshochschulen seiner Altkreise fusioniert.

Neben den o. g. Einspareffekten übernahmen die LK noch 20 nachgeordnete Einrichtungen vom Land, davon 85 % Straßenmeistereien und 15 nachgeordnete Einrichtungen von den eingekreisten Städten, davon 60 % Berufsschulen/Berufsschulzentren.

Bei den **Eigenbetrieben (BB 22)** wurden sechs Eigenbetriebe der Altkreise in den Bereichen Kultur, Bildung und Immobilienmanagement zu drei Eigenbetrieben zusammengelegt. Damit unterhält ein LK keinen, die übrigen LK nunmehr bis zu drei Eigenbetriebe.

Des Weiteren wurde zum 01.08.2008 ein Eigenbetrieb in den LK-Haushalt überführt und insgesamt 3 Eigenbetriebe neu gegründet, darunter 2 Eigenbetriebe im Bereich Rettungsdienst durch die Auflösung der jeweiligen Rettungszweckverbände. Somit bestehen nunmehr 19 Eigenbetriebe außerhalb des Kernhaushaltes der LK.

Veränderungen in ausgewählten nachgeordneten Bereichen im Vergleich BB 21 zu BB 22 sind wie folgt:



Weitere organisatorische Bündelungen im Bereich der nachgeordneten Einrichtungen sind entsprechend den territorialen Gegebenheiten von den LK vorzunehmen. Dabei ist der ganzheitliche Ansatz unter Betrachtung der Beteiligungsstruktur der LK und der Mitgliedschaften von den LK in Zweckverbänden heranzuziehen.

7.2 Zweckverbände

Die Anzahl der Mitgliedschaften in Zweckverbänden verringerten sich von 154 auf 83 (Sparkassenzweckverbände ausgenommen). Die Mitgliedschaften pro Altkreis erhöhten sich von ehemals 5 bis 10 (durchschnittlich rd. 7) auf 6 bis 12 (durchschnittlich rd. 8,3).

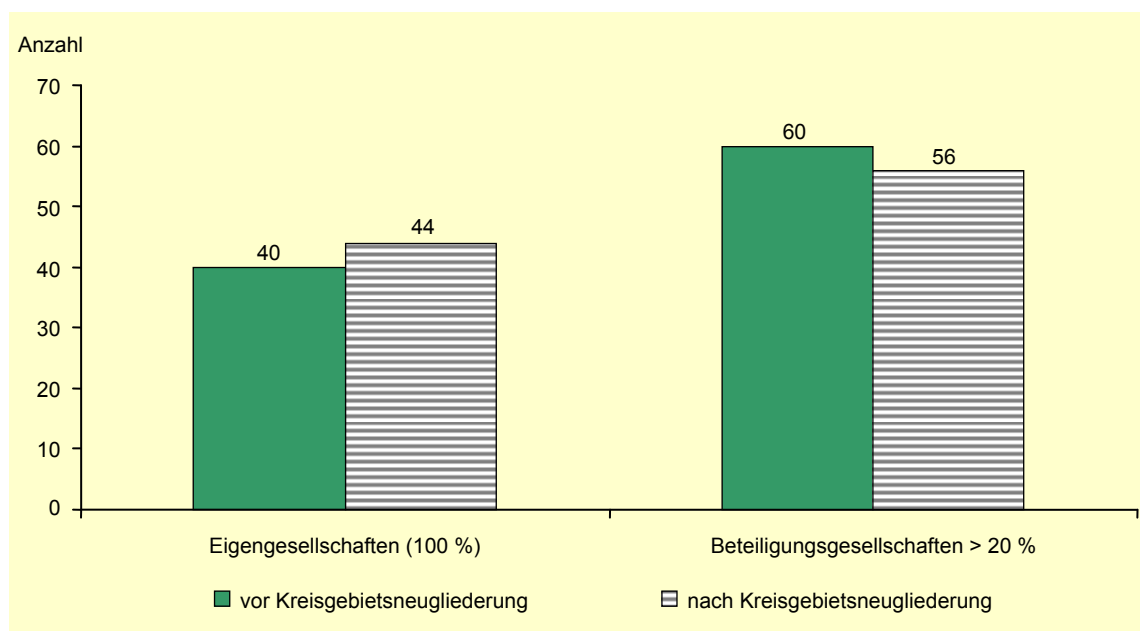
Insgesamt wurde die Anzahl der Zweckverbände¹² jedoch nur von 50 auf 39 vermindert. Durch die Änderungen des Sächsischen Kulturraumgesetzes (vgl. Art. 1 Gesetz zur Neuordnung der Kulturräume im Freistaat Sachsen vom 20.06.2008) und des Landesplanungsgesetzes (vgl. Art. 7 Gesetz zur Neugliederung des Gebietes der LK des Freistaates Sachsen und zur Änderung anderer Gesetze) wurden 6 Kulturraumzweckverbände zu 3 und 2 regionale Planungsverbände zu einem zusammengeführt. Des Weiteren wurden 2 Abfallzweckverbände und 4 Rettungszweckverbände aufgelöst. Ein Zweckverband der Branche Naturschutz und Landschaftspflege ist weggefallen, weil die Verbandsmitglieder in einem neu gebildeten LK aufgegangen sind.

2 bzw. 4 LK konnten die Mitgliedschaften der Altkreise um 5 bzw. 6 Mitgliedschaften reduzieren. Eine Zusammenführung um 2, 7, 8 und um 20 Mitgliedschaften wurde in je 1 LK vollzogen.

Die mit der Reduzierung der Zweckverbände und insbesondere der Mitgliedschaften in Zweckverbänden verbundenen Einsparungen sind zu nutzen. Dies muss Auswirkungen auf eine effiziente Beteiligungsverwaltung auch im Hinblick auf die Zweckverbände haben.

7.3 Gesellschaften

Die Summe der Eigengesellschaften und unmittelbaren Beteiligungen (> 20 %) der LK hat sich durch die Kreisgebietsneugliederung nicht verändert. Der erhöhten Anzahl der Eigengesellschaften stand die verringerte Anzahl an unmittelbaren Beteiligungen gegenüber.



Die größten Veränderungen wurden im Erzgebirgskreis vollzogen, beispielsweise durch die Zusammenführung der Anteile der Beteiligungen an der BVO Verkehrsbetriebe Erzgebirge GmbH der Altkreise Annaberg, Aue-Schwarzenberg und Mittlerer Erzgebirgskreis zu nunmehr einer Eigengesellschaft des Erzgebirgskreises. Ebenso wurden die Anteile der unmittelbaren Beteiligungen der Altkreise Stollberg und Mittlerer Erzgebirgskreis an der Autobus GmbH sowie der Altkreise Aue-Schwarzenberg und Stollberg an

¹² Einschließlich regionale Planungsverbände.

der Wirtschaftsregion Chemnitz-Zwickau GmbH zusammengeführt. Die unmittelbaren Beteiligungen am Klinikum des Altkreises Annaberg, am Klinikum des Mittleren Erzgebirgskreises sowie am Krankenhaus des Altkreises Stollberg wurden in die Eigengesellschaft Krankenhaus-Gesundheitsholding Erzgebirge GmbH überführt.

In den LK ist eine weitere Eigengesellschaft durch Übertragung von Anteilen durch einen Verein entstanden und eine Eigengesellschaft wurde zum 01.08.2008 neu gegründet.

Die Reduzierung der unmittelbaren Beteiligungen basierte auf der Zusammenführung von 20 unmittelbaren Beteiligungen der Altkreise, davon 9 Beteiligungen unter 20 %, zu 7 unmittelbaren Beteiligungen und 2 Eigengesellschaften der LK sowie einer Umwandlung einer unmittelbaren Beteiligung in eine Eigengesellschaft und einer Neugründung.

Keine Veränderungen in der Gesellschaftsstruktur zum Prüfungszeitpunkt wurden im LK Nordsachsen und LK Zwickau vollzogen.

Pro LK hat sich die durchschnittliche Anzahl der Eigen- und Beteiligungsgesellschaften von rd. 4,5 auf 10 erhöht.

Die organisatorische Zusammenführung der Beteiligungsverwaltungen der Altkreise muss zu einer qualitativen Verbesserung der Aufgabenbearbeitung führen. Die Synergieeffekte in der Beteiligungsverwaltung müssen einerseits zu einer konstanten Qualitätssteigerung bei der Aufgabenerledigung und andererseits zu einer Professionalisierung des Personals führen. Möglichkeiten der weiteren Zusammenführung von Gesellschaften in artverwandten kommunalen Aufgabenbereichen sind zu prüfen.

8 IT-Einsatz

Mit der Kommunalisierung von staatlichen Aufgaben aufgrund des SächsVwNG mussten auch die IT-Fachverfahren, welche diese übergegangenen Aufgaben unterstützen, von staatlicher Ebene auf die nun zuständigen kommunalen Aufgabenträger, mit der Prämisse einer unterbrechungsfreien Verwaltungsarbeit, übergehen. Insgesamt sollten 80 IT-Verfahren zum 01.08.2008 auf 10 LK und 3 Kreisfreie Städte übertragen werden. Dabei wurden die IT-Verfahren in 2 Kategorien (48 IT-Verfahren der Kategorie 1; 32 IT-Verfahren der Kategorie 2) eingeteilt. IT-Verfahren der Kategorie 1 waren zwingend von den Kommunen weiterhin zu nutzen. Für die Weiterentwicklung bleibt die staatliche Ebene zuständig. Die weitere Nutzung von IT-Verfahren der Kategorie 2 wurde den Kommunen empfohlen. Einzelne Aufgaben, z. B. Fördermittelmanagement, sind erst zum 01.01.2009 auf die Kommunen übergegangen.

Die Übergabe der zum Übergang der IT-Verfahren erforderlichen Materialien von der staatlichen Ebene an die Kommunen erfolgte überwiegend zum 01.08.2008. Auf die seitens der Kommune teilweise gemeldeten Vorlaufsrufen von bis zu vier Wochen wurde nicht eingegangen. Teilweise erfolgte der Umzug der Arbeitsplatzrechner nicht gleichzeitig mit dem Übergang der IT-Verfahren bzw. rechtzeitig zum 01.08.2008.

In fünf LK erfolgte die IT-Bearbeitung bei übergehenden Verwaltungsaufgaben auf die LK noch beim Land. Des Weiteren wurde von fünf LK angegeben, dass zum 01.01.2009 noch nicht die Schnittstellenverbindung von Fachsoftware des Landes zum Haushalts-, Kassen-, Rechnungswesen-Programm des LK hergestellt war.

Überwiegend wurden von den LK die personellen Kapazitäten für den Übergang der IT-Verfahren, die Problematik der Informationsübermittlung/Kommunikation und fehlende technische Voraussetzungen für eine Umsetzung bemängelt.

Zum 30.06.2009 gaben alle LK an, den geplanten Übergang der IT-Verfahren abgeschlossen zu haben.

Durch den Staatsbetrieb Sächsische Informatik Dienste werden Betriebsaufgaben zur IT-Unterstützung der Verwaltungsaufgaben für die LK erbracht. Diesbezüglich bedarf es vertraglicher Regelungen zwischen den LK und dem Freistaat Sachsen. Zum 30.06.2009 verfügte kein LK über derartige Verträge.

Vereinzelt wurden IT-Verfahren noch nicht migriert, da diese sich noch in der Entwicklung befinden. Deren Migration ist zukünftig vorgesehen.

Die sich noch in der Entwicklung befindenden IT-Verfahren sind rechtzeitig auf die Kommunen zu migrieren. Die öffentlich-rechtlichen Verträge zwischen den LK und dem Freistaat Sachsen sind ohne Zeitverzögerung zu schließen, da sonst die Planungssicherheit der LK für das Hj. 2009 und bei der Erstellung des Haushaltsplanes für das Hj. 2010 nicht gegeben ist.

9 Fazit

Nach einem formellen Zusammenschluss von Gebietskörperschaften sowie einer formellen Aufgabenübertragung können die prognostizierten Einspareffekte nicht sofort realisiert werden. Insbesondere im Bereich der Stelleneinsparung und der Reduzierung der Verwaltungsgebäude ist von einem Übergangszeitraum von zwei bis drei Jahren auszugehen. Aktuell sind die Arbeitsprozesse effizient zu gestalten und die Organisationsstrukturen entsprechend daran auszurichten.

Vor diesem Hintergrund sind frühzeitig Analysen der bestehenden eigenen Verwaltungsorganisation bei gleichzeitiger vergleichender Betrachtung der übrigen LK durchzuführen.

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

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

1 Stand der Umstellung auf die kommunale Doppik

Im November 2007 trat das Gesetz über das neue kommunale Haushalts- und Rechnungswesen in Kraft. Bis zum Hj. 2008 haben auf dieser Grundlage erst acht Gemeinden, eine rechtsfähige kommunale Stiftung sowie ein Abwasserzweckverband von der Möglichkeit der freiwilligen Umstellung auf die doppischen Regelungen Gebrauch gemacht. Für das Hj. 2009 sind dem SRH insgesamt sechs Wechsel auf das neue Buchführungssystem bekannt. Spätestens ab dem Hj. 2013 sind die doppischen Vorschriften von allen kommunalen Körperschaften sowie sonst Betroffenen zwingend anzuwenden. Dazu zählen neben den zehn Landkreisen und drei Kreisfreien Städten u. a. 490 Gemeinden¹ und 102 kameral buchende Zweckverbände².

Der Umstellungsprozess läuft äußerst zurückhaltend. Nach Einschätzung des SRH beträgt der zeitliche Umstellungsbedarf, insbesondere für die Erfassung und Bewertung, durchschnittlich drei Jahre. Dies bedeutet für die Planung der Gemeinden, dass spätestens in 2010 die erforderlichen Vorarbeiten beginnen müssen, um die Frist der verpflichtenden Einführung einhalten zu können.

Ein weiteres Problemfeld im Rahmen der Doppikeinführung bildet die Nichteinhaltung der Aufstellungsfrist der Eröffnungsbilanz nach § 131 Abs. 3 Satz 2 i. V. m. § 88 b Abs. 1 SächsGemO. Hierdurch ergaben sich Verzögerungen bei der örtlichen und überörtlichen Prüfung nach § 131 Abs. 3 Satz 3 SächsGemO. Bis Mitte 2009 lagen die Eröffnungsbilanzen von zwei Frühstarter-Kommunen des Jahres 2007 sowie von zwei weiteren kommunalen Gebietskörperschaften mit Umstellung in 2008 noch nicht zur überörtlichen Prüfung vor. Dem SRH ist bewusst, dass sich die Frühstarter in einer Sondersituation - bedingt durch die neue Materie und die zum Zeitpunkt der Umstellung z. T. nur im Entwurf vorhandenen Rechtsvorschriften - befinden. Durch die Anpassung der rechtlichen Regelungen waren zahlreiche Überarbeitungen bei der Erfassung und Bewertung notwendig. Eine erhebliche Überziehung der Erstellungsfrist ist jedoch hiermit nicht begründbar. Die Rechtsaufsicht sollte deshalb künftig die Wahrung der Frist stärker überwachen, da die Einhaltung der Erstellungsfrist für eine geordnete Haushalts- und Wirtschaftsführung der Kommune, für die örtliche und überörtliche Prüfung, aber auch für die rechtsaufsichtliche Arbeit selbst unerlässlich ist. Hierauf wurde bereits im Jahresbericht 2008 hingewiesen.

¹ Gebietsstand 01.01.2009.

² Es handelt sich hier um Angaben zum Gebietsstand 01.01.2008, die der SRH durch Ermittlung aus unterschiedlichen Quellen fortgeschrieben hat.

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

2.1 Allgemeines

Ein wesentlicher Inhalt der überörtlichen Kommunalprüfung ist die Darstellung und Analyse der finanziellen und wirtschaftlichen Verhältnisse der geprüften kommunalen Körperschaften. Mit der sukzessiven Einführung der kommunalen Doppik kommt dieser Komponente künftig eine noch stärkere Bedeutung zu. Gemäß der Gesetzesbegründung war und ist Ziel der Reform des kommunalen Haushaltsrechts „eine ressourcenorientierte Darstellung der Planansätze und des Rechnungsergebnisses sowie eine verbesserte Steuerung durch die Vorgabe von Zielen für kommunale Leistungen“³. Dazu bedarf es komprimierter Aussagen zur Leistungsfähigkeit.

Diese Aussagen können z. T. aus dem Jahresabschluss entwickelt werden. Hierzu hat der SRH ein Kennzahlenset entwickelt. Die kennzahlenbasierte Jahresabschlussanalyse dient der Gewinnung und Bewertung der benötigten Informationen. Sie soll Aufschluss über die wirtschaftliche Lage der Gemeinde geben, konkret über die Vermögens-, Finanz- und Ertragslage.

2.2 Adressaten

Die verschiedenen Adressaten des Jahresabschlusses benötigen für ihre jeweiligen Zwecke bestimmte Informationen im Rahmen der Jahresabschlussanalyse. Während für die Verwaltung und die kommunalen Mandatsträger Fragen der Informations- und Steuerungszwecke im Vordergrund stehen, geht es bei den Rechtsaufsichtsbehörden, den StRPrÄ sowie dem SRH primär um Kontroll- als auch Beratungsaspekte. Das vom SRH entwickelte Kennzahlensystem bietet allen Abschlussadressaten eine einheitliche Basis zur Erhebung und Berechnung. Die jeweiligen Adressatengruppen können individuell und entsprechend ihren spezifischen Interessen die für sie notwendigen Daten ermitteln und zur Beurteilung nutzen.

Der SRH wird die kennzahlengestützte Jahresabschlussanalyse bei der überörtlichen Prüfung der Jahresabschlüsse und später den turnusmäßigen Prüfungen einsetzen. Die Prüfungsberichte beinhalten künftig auf Basis von Kennzahlen Beurteilungen der bisherigen Vermögens-, Finanz- und Ertragslage sowie ggf. Hinweise für das weitere Handeln.

2.3 Inhalt des Kennzahlensystems

2.3.1 Kennzahlen

Der SRH hat anlässlich der Umstellung auf das neue kommunale Haushaltsrechts- und Rechnungswesen sein bisheriges Kennzahlenset aufgrund eigener Erkenntnisse und Erfahrungen aus anderen Bundesländern fortgeschrieben. Es umfasst sowohl absolute als auch relative Parameter.

³ Begründung zum Gesetz über das neue kommunale Haushalts- und Rechnungswesen vom 07.11.2007, S. 29.

Absolute Kennzahlen

Forderungen
Liquide Mittel
Durchschnittliche rechnerische Tilgungszeit
Ordentliches Ergebnis
Mitarbeiter im Beschäftigungsbereich 21 (ohne ABM)
Mitarbeiter der Kernverwaltung
Zusätzlich für Gemeinden:
Hebesatz Gewerbesteuer
Gewerbesteuer in €/EW
Hebesätze Grundsteuer A und Grundsteuer B
Grundsteuer A und Grundsteuer B jeweils in €/EW
Zusätzlich für Kreise, Zweck- und Verwaltungsverbände:
Umlagesatz
Umlage in €/EW

Relative Kennzahlen

Steuerquote (für Gemeinden)
Allgemeine Umlagenquote (für Kreise, Zweck- und Verwaltungsverbände)
Zuwendungsquote
Zinslastquote
Liquidität 2. Grades
Investitionsdeckungsgrad
Deckungsgrad B
Eigenkapitalquote A und B
Dynamischer Verschuldungsgrad
Verschuldung je EW
Eventualverbindlichkeiten je EW
Zusätzlich zur Prüfung für die überörtliche Prüfungsbehörde:
Personalkostenintensität
Sach- und Dienstleistungsintensität
Infrastrukturquote
Anlagenabnutzungsgrad
Ordentliche Rücklagenquote
Schuldendienstquote

Die Erfassung der den einzelnen Kennzahlen zugrunde gelegten Wertgrößen erfolgt grundsätzlich ohne größeren Aufwand anhand der Angaben in der Ergebnis-, Finanz- und Vermögensrechnung gemäß Verordnung des SMI über die kommunale Haushaltswirtschaft nach den Regeln der Doppik (SächsKomHVO-Doppik) sowie der verbindlichen Muster der Anlage 6 zur Verwaltungsvorschrift des SMI über die Zuordnungsvorschriften zum Produktrahmen und Kontenrahmen sowie Muster für das neue Haushalts- und Rechnungswesen der Kommunen im Freistaat Sachsen (VwV KomHSys). Die EW-Größen basieren auf den jeweiligen Statistiken des Statistischen Landesamtes des Freistaates Sachsen.

2.3.2 Größenklassen

Bei der Jahresabschlussanalyse sind die Unterschiede der kommunalen Gebietskörperschaften, bedingt durch ihre unterschiedliche rechtliche Organisation als auch durch ihre Größe, zu beachten. Aus diesem Grund sollte die Beurteilung der Kennzahlen anhand der nachfolgenden Gebietskörperschaftsgruppen erfolgen:

1. Kreisfreie Städte
2. Landkreise
3. kreisangehörige Gemeinden mit

1.000	bis unter	3.000 EW
3.000	bis unter	5.000 EW
5.000	bis unter	10.000 EW
10.000	bis unter	20.000 EW
20.000	bis unter	50.000 EW
50.000	bis unter	100.000 EW

4. Verwaltungsverbände
5. Zweckverbände

3 Fazit

Die Bestimmungen des Gesetzes über das neue kommunale Haushalts- und Rechnungswesen sind spätestens für die Haushaltswirtschaft ab dem Hj. 2013 anzuwenden. Unter Zugrundelegung einer durchschnittlichen Vorlaufzeit von drei Jahren bedeutet dies für die Betroffenen, dass sie spätestens in 2010 die notwendigen Vorarbeiten in Angriff nehmen müssen.

Die Rechtsaufsichtsbehörden haben sicherzustellen, dass die für die Aufstellung der Eröffnungsbilanzen normierte Frist eingehalten wird.

Der SRH hat zur Beurteilung der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage der doppisch buchenden Landkreise, Gemeinden, Zweckverbände und weiteren Betroffenen sein bisheriges Kennzahlenset fortgeschrieben. Er wird dies im Rahmen der künftigen Prüfungen der Jahresabschlüsse einsetzen. Der SRH betrachtet das Kennzahlenset auch als eine Arbeitsgrundlage für die anderen Adressatengruppen des Jahresabschlusses. Es obliegt dem jeweiligen Nutzer, die für ihn relevanten Kennzahlen zu erheben und zur Beurteilung heranzuziehen.

Wesentliche Instrumente des Beteiligungsmanagements waren nicht vorhanden.

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

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

1 Prüfungsgegenstand

Der SRH hat seine im Jahr 2008 begonnene Prüfung der Betätigung der Kommunen in Unternehmen in privater Rechtsform gem. §§ 108, 109 Abs. 1 Satz 1 SächsGemO fortgesetzt¹ und Erhebungen zum Beteiligungsmanagement in einer weiteren Stadt durchgeführt. Die Stadt betätigte sich zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen in zwei kommunalen Eigengesellschaften G 1 und G 2.

Die Betätigungsprüfung erstreckte sich auf die Jahre 2004 bis 2008. Prüfungsschwerpunkte waren auch hier die Steuerung und Kontrolle der Beteiligungen durch die Stadt als Gesellschafter (u. a. strategische Unternehmensplanung, Zielvorgaben an die Geschäftsführung), die Qualität des Beteiligungsmanagements (u. a. Beteiligungsverwaltung, -controlling und Mandatsbetreuung) sowie die Mandatsausübung der kommunalen Vertreter in den Gesellschaftsorganen.

2 Prüfungsergebnisse

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

Die Stadt hat dringend die personellen und organisatorischen Voraussetzungen für ein anforderungsgerechtes Beteiligungsmanagement zu schaffen und die Aufgaben im Einzelnen durch Richtlinien oder Dienstanweisungen schriftlich zu regeln. Aufgrund der Anzahl und der Größe der Beteiligungen sollten mindestens die Beteiligungsverwaltung und das Beteiligungscontrolling in der Kämmerei angesiedelt werden.

2.2 Die Stadt hatte keine zentrale Beteiligungsverwaltung eingerichtet. Die wesentlichen Unterlagen zur Steuerung und Überwachung der Beteiligungen wurden an verschiedenen Stellen der Stadtverwaltung aufbewahrt oder mussten bei den Gesellschaften abgefordert werden.

¹ Vgl. Jahresbericht 2008, Beitrag Nr. 40.

Die Sitzungen der Gesellschafterversammlungen der Gesellschaft G 2 waren nur lückenhaft dokumentiert. Niederschriften wurden stark zeitverzögert, z. T. erst mehrere Monate nach dem Sitzungstermin, erstellt. Eine Beschlusskontrolle durch die Beteiligungsverwaltung war daher nahezu ausgeschlossen und die Mandatsausübung durch die kommunalen Vertreter eingeschränkt.

Die zur Steuerung und Überwachung der Beteiligungen erforderlichen Informationen müssen bei der Stadt vollständig und zeitnah dokumentiert werden. Die maßgeblichen Unterlagen sind bei der Beteiligungsverwaltung aufzubewahren.

2.3 Die Geschäftsführer der Gesellschaften hatten für die Jahre 2004 und 2005 keine Wirtschaftspläne erstellt, obwohl sie hierzu nach § 96 Abs. 2 Nr. 4 SächsGemO i. V. m. § 11 Abs. 1 und 2 der Gesellschaftsverträge verpflichtet waren.

Die für die Gesellschaft G 2 vorgelegten Wirtschaftspläne 2006 und 2007 entsprachen nicht den Anforderungen des anzuwendenden Eigenbetriebsrechts, u. a. enthielten sie neben den Erträgen und Aufwendungen des Wirtschaftsjahres weder die Planzahlen für das laufende Jahr noch das Ergebnis des Vorjahres. Der Wirtschaftsplan 2008 wies geplante Umsätze von rd. 486,7 T€ aus. Dies bedeutete gegenüber den Istumsätzen des Jahres 2006 von rd. 390,7 T€ eine Steigerung um rd. 25 %, die vom Geschäftsführer nicht begründet wurde. Außerdem waren die Wirtschaftspläne nicht vor Beginn des Wirtschaftsjahres aufgestellt worden. Ein Beschluss der Gesellschafterversammlung zum Wirtschaftsplan 2007 lag nicht vor.

Der Gesellschafter hat dafür Sorge zu tragen, dass die Wirtschaftspläne der städtischen Beteiligungsunternehmen durch die Geschäftsführer vor Beginn des Wirtschaftsjahres erstellt werden und den gesetzlichen und gesellschaftsvertraglichen Anforderungen entsprechen. Die Beschlussfassung zur Feststellung der Wirtschaftspläne sollte in den Aufgabenkatalog der Gesellschafterversammlungen aufgenommen werden, da eine wirksame Steuerung und Kontrolle der Gesellschaften nur über die inhaltliche Befassung mit den Wirtschaftsplänen gewährleistet werden kann.

2.4 Die Geschäftsführer beider Gesellschaften hatten es überwiegend versäumt, den Jahresabschluss und den Lagebericht entsprechend den Vorschriften für große Kapitalgesellschaften im Dritten Buch des HGB in den ersten drei Monaten des Geschäftsjahres für das vergangene Geschäftsjahr aufzustellen (§ 264 Abs. 1 Satz 2 HGB). Die Fristüberschreitungen von bis zu einem Jahr stellen einen groben Verstoß gegen die Obliegenheiten der Geschäftsführung aus § 43 Abs. 1 GmbHG dar.

Im geprüften Zeitraum wurden alle Jahresabschlüsse der Gesellschaft G 2 nicht bis zum Ablauf der ersten acht Monate durch die Gesellschafterversammlung festgestellt (§ 42 a Abs. 2 Satz 1 GmbHG). Die notwendige Transparenz und rechtzeitige Information des Gesellschafters über die wirtschaftlichen und finanziellen Verhältnisse sowie die Gefahr einer möglichen Überschuldung oder drohenden Zahlungsunfähigkeit der Gesellschaft G 2 waren danach nicht gewährleistet.

Nach Angaben des Gesellschafters hatte dieser die Vorlage der Unterlagen zu den Jahresabschlüssen 2005 und 2006 der Gesellschaft G 2 gegenüber dem Geschäftsführer jeweils mehrere Monate nach Fristablauf eingefordert. Weitere Maßnahmen zur Wahrung der Fristen waren nicht belegt.

Die Überwachung der Geschäftsführer durch den Gesellschafter war unzureichend. Der Gesellschafter hat die ihm nach Gesetz und Gesellschaftsvertrag zur Verfügung stehenden Mittel zur Durchsetzung seiner Forderungen gegenüber dem Geschäftsführer der Gesellschaft G 2, u. a. Auskunfts- und Einsichtsrechte nach § 51 a Abs. 1 GmbHG, Hinzuziehung des Abschlussprüfers bei der Feststellung des Jahresabschlusses gem. § 42 a Abs. 3 GmbHG sowie das Recht auf Festlegung der Maßregeln zur Prüfung und Überwachung der Geschäftsführung entsprechend § 46 Nr. 6 GmbHG nicht mit der notwendigen Konsequenz eingesetzt.

Der Gesellschafter hat sicherzustellen, dass die Geschäftsführungen die Jahresabschlüsse und Lageberichte fristgemäß aufstellen, dem Abschlussprüfer vorlegen und anschließend dem Gesellschafter zur Beschlussfassung in der Gesellschafterversammlung zuleiten. Hierzu hat er seine im Gesetz und im Gesellschaftsvertrag verankerten Rechte gegenüber den Geschäftsführern durchzusetzen und seine Überwachungspflichten wahrzunehmen.

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

In den jährlich gem. § 99 SächsGemO aufzustellenden Beteiligungsberichten wurden die Finanzbeziehungen zwischen der Stadt und den Gesellschaften nicht vollständig dargestellt.

Unter anderem fehlten Angaben zum Gesellschafterdarlehen sowie zum Betreiberzuschuss für die Gesellschaft G 2. Aufgrund des Nichtvorliegens der Jahresabschlüsse der Gesellschaft G 2 für die Jahre 2005 und 2006 im Zeitpunkt der Erstellung der Beteiligungsberichte waren keine Angaben zu dieser Gesellschaft enthalten, was den Informationsgehalt der Beteiligungsberichte erheblich entwertete.

Die Stadt hat ein Beteiligungscontrolling einzurichten, in das ein Berichts- und Informationssystem zwischen Stadt und Unternehmen zu integrieren ist. Darüber hinaus müssen die Qualität des Beteiligungsberichts verbessert und insbesondere die Finanzbeziehungen zwischen Stadt und Unternehmen künftig vollständig ausgewiesen werden.

2.6 Neben dem Bürgermeister vertraten bis zu fünf weitere Vertreter, die der Stadtrat widerruflich bestellt hatte, die Stadt in den Gesellschafterversammlungen (§ 8 Abs. 4 der Gesellschaftsverträge der Gesellschaften). Aufsichtsräte wurden für die Gesellschaften nicht eingerichtet, sodass originäre Aufgaben des Aufsichtsrates, wie die Beratung und Überwachung der Geschäftsführer (§ 52 Abs. 1 GmbHG i. V. m. § 111 AktG) in die Zuständigkeit der Gesellschafterversammlungen fielen und an deren Mitglieder erhöhte Anforderungen hinsichtlich betriebswirtschaftlicher Erfahrung und Sachkunde stellten (vgl. § 98 Abs. 2 Satz 2 SächsGemO).

Durch die Verwaltung fand keine Mandatsbetreuung im Sinne fachlicher Unterstützung der kommunalen Vertreter statt. Eine Vor- und Nachbereitung der Sitzungen erfolgten ebenso wenig wie Stellungnahmen zu Vorlagen und Empfehlungen zur Beschlussfassung. Darüber hinaus unterließ es die Verwaltung, Fortbildungen entsprechend § 98 Abs. 4 SächsGemO anzubieten, nachdem die bestellten Stadträte im Jahr 2006 schriftlich erklärt hatten, über die zur Ausübung ihres Mandats erforderliche betriebswirtschaftliche Erfahrung und Sachkunde zu verfügen.

Aufgrund des mangelhaften Beteiligungsmanagements war auch die Mandatsausübung der kommunalen Vertreter in der Gesellschafterversammlung nicht immer sachgerecht. Beispielsweise war zu beanstanden, dass Unstimmigkeiten in den Planungsunterlagen der Gesellschaft G 2 in der Gesellschafterversammlung unbemerkt blieben bzw. allzu optimistisch erscheinende Prognosen nicht hinterfragt wurden. So wurde der Wirtschaftsplan 2008 mit Einnahmen aus Parkplatzgebühren von rd. 220 T€ bzw. aus Eintrittsgeldern Freibad von rd. 51,8 T€ von der Gesellschafterversammlung genehmigt, obwohl der Geschäftsführer in gleicher Sitzung einen Rückgang der erzielten Einnahmen im Jahr 2007 auf rd. 129 T€ bzw. rd. 33,5 T€ festgestellt hatte (s. Pkt. 2.3).

Die Stadt hat die Mandatsbetreuung zu verbessern. Die kommunalen Vertreter in der Gesellschafterversammlung sollten regelmäßig geschult werden, um sicherzustellen, dass diese ihre Rechte und Pflichten im Rahmen des Mandats sachgerecht und vollumfänglich wahrnehmen können.

2.7 Für die Gesellschaft G 2 bestand seit 2005 seitens der Stadt kein tragfähiges Unternehmenskonzept. Die ursprünglich als Erschließungs- und Entwicklungsgesellschaft gegründete Gesellschaft übernahm ab 01.01.2006 die Aufgaben eines aufgelösten Eigenbetriebes „Naherholung“. Zu diesem Zweck schloss die Gesellschaft mit der Stadt Betreiberverträge für die umliegenden Badeseen sowie für das städtische Freibad, an dessen Betreuung sich die Stadt mit einem jährlichen Zuschuss beteiligte. Sowohl im Jahr 2006 als auch im Jahr 2007 erwirtschaftete die Gesellschaft negative Ergebnisse aus der laufenden Geschäftstätigkeit. Als zu den Verlusten auch Liquiditätsprobleme der Gesellschaft hinzutraten, wurde das Freibad bereits ab Mai 2008 kommunalisiert.

Mit Vorlage des Jahresabschlusses 2007 der Gesellschaft G 2 wurde die Gesellschafterversammlung im Juli 2008 entsprechend § 49 Abs. 3 GmbHG über den Verlust des hälftigen Stammkapitals der Gesellschaft unterrichtet. Zeitgleich informierte der Geschäftsführer darüber, dass zum 30.06.2008 aufgrund des erneuten Fehlbetrages das gesamte Stammkapital der Gesellschaft aufgezehrt wäre, sodass eine bilanzielle Überschuldung eingetreten sei. Nachdem auch im Jahr 2008 voraussichtlich kein Überschuss aus der Geschäftstätigkeit erzielt werden konnte, beschloss die Stadt, die Gesellschaft zum 31.12.2008 zu liquidieren.

Gemäß § 64 Abs. 1 GmbHG (bis 31.10.2008 geltende Fassung) bzw. § 15 a Abs. 1 Insolvenzordnung (InsO) (in der ab 01.11.2008 geltenden Fassung) hat der Geschäftsführer bei Zahlungsunfähigkeit oder Überschuldung der Gesellschaft ohne schuldhaftes Zögern, spätestens aber drei Wochen nach Eintritt der Zahlungsunfähigkeit bzw. Überschuldung, die Eröffnung des Insolvenzverfahrens zu beantragen.

Zur Feststellung der Überschuldung nach § 19 Abs. 2 Satz 1 InsO ist eine Überschuldungsbilanz aufzustellen, in der das Vermögen der Gesellschaft abweichend von der normalen Handelsbilanz grundsätzlich nach Liquidationswerten, im Ausnahmefall - bei positiver Fortführungsprognose - nach Fortführungswerten zu bewerten ist (§ 19 Abs. 2 Satz 2 InsO in der bis 31.10.2008 geltenden Fassung).

Eine unter Beachtung des Insolvenzrechts erstellte Überschuldungsbilanz wurde bis zum Abschluss der örtlichen Erhebungen im Dezember 2008 nicht vorgelegt, sodass der Verdacht einer möglichen Insolvenzverschleppung nach § 84 Abs. 1 Nr. 2 GmbHG (bis 31.10.2008 geltende Fassung) bzw. § 15 a Abs. 4 InsO (ab 01.11.2008 geltende Fassung) latent vorhanden war.

Der Gesellschafter wurde aufgefordert, die Frage einer möglichen insolvenzrechtlichen Überschuldung der Gesellschaft G 2 rückwirkend zu klären und den Geschäftsführer - zwischenzeitlich Liquidator der Gesellschaft G 2 - auf seine Pflichten gem. § 64 Abs. 1 GmbHG (bis 31.10.2008 geltende Fassung) bzw. § 15 a Abs. 1 InsO (ab 01.11.2008 geltende Fassung) sowie die Folgen dieser Pflichtverletzung hinzuweisen.

3 Stellungnahme und Schlussbemerkung

3.1 Die Stadt als Gesellschafter hat die Feststellungen und Folgerungen weitestgehend bestätigt.

3.2 Mit Bezug auf die Genehmigung des Wirtschaftsplans 2008 der Gesellschaft G 2 führte der Gesellschafter aus, dass die Vertreter in der Gesellschafterversammlung die Planung der Einnahmen aus Parkplatzgebühren (220 T€) und Eintrittsgeldern (51,8 T€) trotz der bekannten Rückgänge der Einnahmen aufgrund schlechten Wetters im Jahr 2007 (129 und 33,5 T€) - unter der Annahme durchschnittlicher Witterungsverhältnisse - für das Jahr 2008 aufrechterhielten. Dies als Indiz für ein mangelhaftes Beteiligungsmanagement zu werten, sei nicht sachgerecht (vgl. Pkt. 2.6).

Angesichts der Größenordnung der Abweichungen zwischen Plan 2008 und Ist 2007 (jeweils rd. 40 %) kann der SRH den Einlassungen des Gesellschafters nicht folgen. Der für das Jahr 2008 genehmigte Wirtschaftsplan der Gesellschaft G 2 war, auch angesichts der avisierten Umsatzsteigerung 2008 gegenüber den realisierten Umsätzen des Jahres 2006 (Steigerung um rd. 25 %) nicht schlüssig.

Der SRH hält daher an seiner Forderung hinsichtlich der notwendigen Verbesserungen des Beteiligungsmanagements, hier konkret der Mandatsbetreuung, fest.

3.3 Des Weiteren erklärte der Gesellschafter, dass ihm bis zur Prüfung durch den SRH nicht bekannt war, dass die durch den Geschäftsführer in der Gesellschafterversammlung am 31.07.2008 vorgelegte „Überschuldungsbilanz“ der Gesellschaft G 2 zum 30.06.2008 nicht den Anforderungen des Insolvenzrechts entsprach. Dem SRH wurde nunmehr eine überarbeitete „Überschuldungsbilanz“ zum 30.06.2008 übergeben, nach der die Gesellschaft G 2 zu o. g. Zeitpunkt aufgrund der Bilanzierung stiller Reserven über Eigenkapital in Höhe von rd. 163,5 T€ verfügte.

Ohne die nachgereichte „Überschuldungsbilanz“ abschließend zu werten, bleibt der SRH bei seiner Auffassung, dass der Geschäftsführer eine mögliche Überschuldung der Gesellschaft G 2 seit Mitte des Jahres 2008 nicht zeitnah entsprechend den Vorschriften des Insolvenzrechts geprüft und der Gesellschafter - in teilweiser Unkenntnis der Rechtslage - das Risiko einer Insolvenz der Gesellschaft unterschätzt hat.

Bilanziell überschuldete Eigenbetriebe und Zweckverbände des Aufgabenbereiches Abwasserentsorgung

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

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

1 Prüfungsgegenstand

Im Zusammenhang mit der Erteilung der abschließenden Vermerke, für die der SRH bis zur Novellierung der SächsGemO im Juni 2009 zuständig war, hat der SRH die Jahresabschlüsse und Lageberichte der Eigenbetriebe und Zweckverbände der Branche Abwasser bis einschließlich 2007 hinsichtlich bilanzieller Überschuldungen systematisch ausgewertet.

Eine bilanzielle Überschuldung liegt vor, wenn das in der Bilanz ausgewiesene Eigenkapital einen negativen Wert angenommen hat. Nach § 13 Abs. 2 SächsEigBVO sollen Eigenkapital und Fremdkapital in einem angemessenen Verhältnis zueinander stehen. Eigenkapital darf nur dann dem Eigenbetrieb entnommen werden, wenn dadurch seine Aufgabenerfüllung nicht gefährdet wird. Der vollständige Verbrauch des Eigenkapitals weist auf erhebliche wirtschaftliche Probleme der Eigenbetriebe und Zweckverbände hin.

Die bilanzielle Überschuldung ist rechtlich und wirtschaftlich nicht identisch mit einer Überschuldung i. S. v. § 19 Insolvenzordnung, da die Eigenbetriebe und Zweckverbände über Sonderposten verfügen, die zumindest Eigenkapital ersetzenden Charakter haben.

2 Ausgangslage

Die Auswertung der Berichte über die Prüfungen der Jahresabschlüsse ergab, dass von den im Betrachtungszeitraum 2002 bis 2007 untersuchten bilanziell überschuldeten Eigenbetrieben und Zweckverbänden aller Aufgabenbereiche die Branche Abwasser überproportional vertreten war. Im Jahr 2007 waren von 207 geprüften Eigenbetrieben und Zweckverbänden insgesamt 13 bilanziell überschuldet, 8 davon waren dem Bereich Abwasser zuzuordnen.

Die bilanziell überschuldeten Aufgabenträger wiesen in ihren Jahresabschlüssen folgende Positionen für Eigenkapital aus (Angaben in T€):

	2004	2005	2006	2007
Abwasserzweckverband „Kamenz-Nord“	-6.274,71	-7.093,48	-8.637,41	-9.282,32
Abwasserzweckverband für die Reinhaltung der Parthe	-14.436,08	-8.697,87	-8.142,70	-7.952,70
Zweckverband Abwasser Rothenburg/OL				-4.511,30
Abwasserzweckverband Liebstadt	-710,09	-1.096,36	-1.033,74	-992,17
Zweckverband Abwasserbeseitigung „Oberer Schwarzer Schöps“		-566,12	-526,27	-425,93
Abwasserzweckverband „Löbauer Wasser“	-164,58	-180,81	-208,27	-198,46
Klärwerk Wittichenau	-600,10	-507,90	-360,52	-196,05
Abwasserbetrieb der Gemeinde Steinigtwolmsdorf	-96,15	-119,11	-24,58	-90,97
Abwasserzweckverband „Wilde Sau“	-1.097,95	-805,60	-404,70	121,58
Abwasserentsorgung der Gemeinde Wachau	-1.186,81	-485,97	934,79	1.148,46

Bei den bilanziell überschuldeten Eigenbetrieben und Zweckverbänden waren Anfang der 90er Jahre überwiegend noch keine Anlagen zum Sammeln und Aufbereiten des Abwassers vorhanden, sodass insbesondere in den ersten Wirtschaftsjahren hohe Investitionen für den Bau von Kläranlagen und Sammlern erforderlich waren. Die Finanzierung erfolgte durch Fördermittel und Darlehen. Eigenkapital stand in nennenswertem Umfang nicht zur Verfügung. Vom Baubeginn bis zum Erreichen des geplanten und für einen wirtschaftlichen Betrieb erforderlichen Anschlussgrades vergingen überwiegend mehrere Jahre. Auch die Schaffung der rechtlichen Grundlagen zur Einnahmenbeschaffung in Form von Gebühren und ggf. von Beiträgen erforderte oftmals einen mehrjährigen Zeitraum. Zudem verzichteten Aufgabenträger bzw. deren kommunale Träger auf die Erhebung kostendeckender Gebühren.

Für die bilanziell überschuldeten Eigenbetriebe und Zweckverbände fielen hohe Aufwendungen durch Abschreibungen, Zinsen und Tilgungen an. Demgegenüber standen nur sehr geringe Erlöse aus Gebühren. Im Ergebnis verzeichneten die betreffenden Eigenbetriebe und Zweckverbände jährlich hohe Verluste, die sie in die jeweils folgenden Wirtschaftsjahre als Verlustvorträge übernahmen.

Als prekär stellte sich insbesondere die wirtschaftliche Situation des Abwasserzweckverbandes Kamenz-Nord dar, da dieser bereits zu Beginn seiner Geschäftstätigkeit am 01.01.2001 bilanziell überschuldet war und seitdem in allen Wirtschaftsjahren Verluste erwirtschaftete, die stets auf neue Rechnung vorgetragen wurden. Zudem ist nicht erkennbar, dass er künftig in der Lage sein wird, die bislang aufgelaufenen Verluste aus eigener Kraft abzutragen.

Ähnlich problematisch ist die wirtschaftliche Situation des Abwasserzweckverbandes Liebstadt. Die beiden Mitgliedskommunen des Zweckverbandes hatten zumindest begonnen, die Jahresverluste teilweise durch Umlagezahlungen auszugleichen.

Der Abwasserzweckverband zur Reinhaltung der Parthe war nach seiner Umwandlung in einen Vollzweckverband zum 01.01.1997 von Beginn an in hohem Maße bilanziell überschuldet und erwirtschaftete bis einschließlich 2003 jährlich erhebliche Jahresverluste. Seit 2004 erwirtschaftet der Zweckverband kontinuierlich Gewinne. Die Mitgliedsgemeinden erbringen Umlagen zur Verlusttilgung. Daher kann eine allmähliche Konsolidierung erwartet werden.

3 Ursachen

3.1 Bilanzielle Überschuldungen bereits zu Beginn der Geschäftstätigkeit

Bei den zu Beginn der Geschäftstätigkeit bilanziell überschuldeten Eigenbetrieben und Zweckverbänden erfolgte die Abwasserentsorgung zuvor häufig in den Gemeindehaushalten oder in Vorgängerzweckverbänden. Die bis dahin entstandenen Verluste wurden dann in die Eröffnungsbilanzen übernommen bzw. belasteten die Ergebnisse der ersten Wirtschaftsjahre. Diese Eigenbetriebe und Zweckverbände waren somit entgegen § 13 Abs. 2 SächsEigBVO bereits zu Beginn ihrer wirtschaftlichen Tätigkeit unzureichend mit Eigenkapital ausgestattet.

Beispielsweise hatte der Abwasserzweckverband Liebstadt zum 01.01.1997 sein Rechnungswesen auf die doppelte kaufmännische Buchführung umgestellt und in der Eröffnungsbilanz ein negatives Eigenkapital in Höhe von rd. 300 T€ bilanziert. Der 1993 gegründete Zweckverband Abwasser Rothenburg stellte sein Rechnungswesen zum 01.01.2007 auf die doppelte kaufmännische Buchführung um und wies in der Eröffnungsbilanz ein negatives Eigenkapital in Höhe von rd. 4,9 Mio. € aus.

Der Abwasserzweckverband Kamenz-Nord ging zum 20.10.2000 aus Teilen des Trink- und Abwasserzweckverbandes Hoyerswerda hervor. Bei der Aufnahme seiner wirtschaftlichen Tätigkeit zum 01.01.2001 stellte er keine Eröffnungsbilanz auf. Die Bestände und Wertansätze wurden lediglich in den entsprechenden Konten verbucht. Bereits in seinem ersten Jahresabschluss zum 31.12.2001 wies er einen Jahresverlust in Höhe von rd. 2,3 Mio. € und ein negatives Eigenkapital in Höhe von rd. 800 T€ aus.

Die kommunalen Träger der Eigenbetriebe und Zweckverbände haben dafür Sorge zu tragen, dass gem. § 13 Abs. 2 Satz 1 SächsEigBVO Eigenkapital und Fremdkapital in einem angemessenen Verhältnis zueinander stehen. Dies gilt auch dann, wenn in der Bilanz Sonderposten ausgewiesen sind, die Eigenkapital ersetzenden Charakter haben. Es ist sicherzustellen, dass die Eigenbetriebe und Zweckverbände bereits in den Eröffnungsbilanzen ein positives Eigenkapital in angemessener Höhe ausweisen können.

3.2 Unzureichende Erhebung von Gebühren und Beiträgen

Wesentliche Ursachen für das Eintreten und die Nichtüberwindung bilanzieller Überschuldungen waren außerdem nicht kostendeckende Gebühren und der Verzicht auf die Erhebung von Beiträgen.

Die Auswertung der Berichte über die Prüfungen der Jahresabschlüsse der Abwasser-eigenbetriebe und Abwasserzweckverbände ergab, dass die zuständigen Gremien wiederholt bewusst „aus politischen Gründen“ nicht kostendeckende Gebührensätze beschlossen. Teilweise waren die Voraussetzungen für ordnungsgemäße und belastbare Gebührenkalkulationen anfangs nicht vollumfänglich gegeben.

Die Erhebung kostendeckender Gebühren ist nach dem SächsKAG nicht zwingend geboten. Die Gemeinden können die Gebührenlücke durch Haushaltsmittel ausgleichen (§ 13 Abs. 3 SächsEigBVO). Die Zweckverbände können nicht kostendeckende Gebühren durch die Erhebung von Umlagen gem. § 60 SächsKomZG ausgleichen.

Der SRH empfiehlt zur Deckung des Finanzbedarfes kostendeckende Gebühren und ggf. Beiträge zu erheben. Der Verzicht auf die Erhebung kostendeckender Gebühren ist nur dann zulässig, wenn die Kommunen in der Lage sind, die daraus resultierenden Defizite durch Haushaltsmittel auszugleichen.

3.3 Unzureichende Verlustausgleiche

Die bilanziell überschuldeten Eigenbetriebe und Zweckverbände haben Jahresverluste erwirtschaftet und gegen die Pflicht zum Ausgleich der Verluste verstoßen.

Nach § 13 Abs. 3 SächsEigBVO ist ein etwaiger Jahresverlust, soweit er nicht aus Haushaltsmitteln der Gemeinde ausgeglichen wird, auf neue Rechnung vorzutragen. Gewinne der folgenden Jahre sind für die Verlusttilgung zu verwenden. Weiter sieht die Vorschrift vor, dass ein nach Ablauf von drei Jahren nicht getilgter Verlustvortrag durch Entnahme aus den Rücklagen ausgeglichen werden kann. Ist die Eigenkapitalausstattung nicht ausreichend, ist der Verlust aus Haushaltsmitteln der Gemeinde auszugleichen. Die Rechtsaufsichtsbehörde kann einer Fristverlängerung für die Tilgung des Verlustvortrags zustimmen, wenn zu erwarten ist, dass dieser durch Gewinne in den folgenden Jahren ausgeglichen werden kann.

Selbst der für den Fall mangelnder Gewinnerwirtschaftung und nicht ausreichender Rücklagen zwingend vorgeschriebene Verlustausgleich aus Haushaltsmitteln der Gemeinden bzw. Zweckverbandsmitglieder erfolgte nicht oder nicht in erforderlichem Umfang. Als Begründungen führten die Aufgabenträger überwiegend die angespannten Haushaltslagen der Gemeinden an. Die Rechtsaufsichtsbehörden haben die Fristen zur Tilgung der Verlustvorträge auf Antrag verlängert, wenn begründet zu erwarten war, dass die Vorjahresverluste durch Gewinne in den folgenden Jahren ausgeglichen werden. Soweit dies nicht gegeben war, sahen sie sich aber teilweise außer Stande, den dann gebotenen Verlustausgleich der Gemeinden bzw. Zweckverbandsmitglieder durchzusetzen.

Der Abwasserzweckverband Kamenz-Nord hat im Zeitraum vom 01.01.2001 bis 31.12.2007 die jährlichen Jahresverluste jeweils auf neue Rechnung vorgetragen und in diesem Zeitraum Verluste in Höhe von rd. 9 Mio. € angesammelt. Da die Jahresverluste nicht gem. § 13 Abs. 3 SächsEigBVO getilgt werden konnten, beantragte er am 23.06.2006 beim ehemaligen LRA Kamenz eine Fristverlängerung. Die Antragsprüfung ergab, dass die Voraussetzungen für eine Fristverlängerung nicht gegeben waren, da auch in den Folgejahren keine Gewinne erwirtschaftet würden. Die Rechtsaufsichtsbehörde hat den Antrag bisher nicht beschieden. Sie hätte bei einer Ablehnung des Antrages die Mitgliedsgemeinden zur Zahlung von Verlustausgleichsumlagen anhalten müssen, wodurch die Leistungsfähigkeit der Kommunen deutlich überschritten worden wäre. Die Rechtsaufsichtsbehörde (nunmehr LRA Bautzen) hat in Aussicht gestellt, dass der Antrag des Abwasserzweckverbandes im Zusammenhang mit der Genehmigung der Haushaltssatzung für das Wirtschaftsjahr 2009 abschließend beurteilt wird.

Ohne Unterstützung des Freistaates Sachsen ist die prekäre finanzielle Situation des Zweckverbandes dauerhaft nicht lösbar.

Der Abwasserzweckverband zur Reinhaltung der Parthe beantragte am 27.01.2004 beim ehemaligen RP Leipzig die Genehmigung zur Verlängerung der Frist zur Tilgung der Jahresverluste 1998 bis 2000. Mit Datum 17.06.2005 bat er nochmals um eine diesbezügliche Entscheidung. Die Rechtsaufsichtsbehörde teilte dem Abwasserzweckverband am 01.08.2005 mit, dass sie dem Verlängerungsantrag zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht zustimmen könne. Eine fristgemäße Verlusttilgung gem.

§ 13 Abs. 3 SächsEigBVO erfolgte nicht, obwohl einige Gemeinden in der Lage sind, die notwendigen Umlagen zu erbringen, da sie über eine stabile Haushaltslage verfügen. Stattdessen hat der Abwasserzweckverband mit seinen Mitgliedsgemeinden Verlustausgleichsvereinbarungen über jährliche Umlagenzahlungen zur anteiligen Verlusttilgung getroffen; diese erstrecken sich aber bis in das Jahr 2013 und somit über einen wesentlich längeren Zeitraum als nach § 13 Abs. 3 SächsEigBVO zulässig.

Jahresverluste sind gem. § 13 Abs. 3 SächsEigBVO auszugleichen. Soweit die Jahresverluste nicht durch Gewinne der Folgejahre oder Rücklagenentnahmen ausgeglichen werden können, hat dies zwingend durch Haushaltsmittel der Gemeinden bzw. der Zweckverbandsmitglieder zu erfolgen. Der Verweis auf die angespannten Haushaltslagen der Kommunen überzeugt nur eingeschränkt.

Die Rechtsaufsichtsbehörden haben Anträge gem. § 13 Abs. 3 Satz 4 SächsEigBVO auf Verlängerung der Fristen zur Tilgung der Verlustvorträge zeitlich so zu bescheiden, dass diese den Gemeinden und Zweckverbänden rechtzeitig für die Einleitung notwendiger Maßnahmen vorliegen. Soweit die Voraussetzungen für eine Fristverlängerung nicht vorliegen, hat die Rechtsaufsicht im vertretbaren Zeitrahmen Lösungswege aufzuzeigen, um die ungewisse Rechtslage auszuräumen.

4 Stellungnahmen

Das SMI weist darauf hin, dass sich zwischenzeitlich das SächsEigBG geändert habe und die ursprüngliche Regelung, nach der Eigenbetriebe mit einem angemessenen Stammkapital auszustatten seien, nicht mehr gelte. Nunmehr bestimmt § 12 Abs. 2 SächsEigBG, dass ein Eigenbetrieb mit Stammkapital ausgestattet werden könne.

Die Mehrzahl der in die Prüfung einbezogenen Eigenbetriebe und Zweckverbände hatten keine Einwände. Einzelne teilten mit, dass sie für die Zukunft mit positiven Werten für das Eigenkapital planten. So wies der Zweckverband Abwasser Rothenburg/OL zum 31.12.2008 kein negatives Eigenkapital mehr aus und strebe das Ergebnis auch zukünftig durch Erhebung kostendeckender Gebühren und Ausgleich früherer Unterdeckungen an. Beim Abwasserzweckverband Liebstadt planten die Mitgliedsgemeinden in den nächsten Jahren Umlagen zu leisten. Für die Eigenbetriebe Abwasserentsorgung der Gemeinde Wachau und Klärwerk Wittichenau sowie den Abwasserzweckverband „Löbauer Wasser“ erwarte das LRA Bautzen zukünftig jeweils eine verbesserte wirtschaftliche Situation. Bilanzielle Überschuldungen seien in Zukunft auszuschließen.

Die Rechtsaufsichtsbehörde des Abwasserzweckverbandes Liebstadt, das LRA Sächsische Schweiz-Osterzgebirge, hat darauf hingewiesen, dass der Verband im Prüfungszeitraum den abschließenden Vermerk des SRH und uneingeschränkte Bestätigungsvermerke des Wirtschaftsprüfers erhalten habe.

5 Schlussbemerkung

Der SRH hält daran fest, dass eine angemessene Eigenkapitalausstattung der Eigenbetriebe und Zweckverbände notwendig ist, um eine dauerhafte Aufgabenerfüllung zu gewährleisten. Die neu gefasste Regelung, dass eine Ausstattung mit Stammkapital nicht mehr verpflichtend ist, steht dem nicht entgegen. Verbrauchtes oder negatives Eigenkapital deutet auf erhebliche wirtschaftliche Probleme hin und gefährdet die Aufgabenwahrnehmung.

Der SRH hat in seinen abschließenden Vermerken wiederholt auf die bilanzielle Überschuldung der Eigenbetriebe und Zweckverbände hingewiesen und die jeweilige Rechtsaufsichtsbehörde hierüber informiert sowie zum Handeln aufgefordert. Es ist Aufgabe der Rechtsaufsichtsbehörde, die Einhaltung des Sächsischen Eigenbetriebsrechtes zu überwachen und Mängel im Wege der Rechtsaufsicht in einem vertretbaren Zeitraum durchzusetzen.

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

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

Wirtschaftliche Betrachtungsweisen sind bei Entscheidung über Hilfemaßnahmen stärker zu berücksichtigen.

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

I Einführung

Die Kinder- und Jugendhilfe nimmt innerhalb der kommunalen Aufgaben eine wichtige Ausgabenposition ein. Die drei Kreisfreien Städte Chemnitz, Dresden und Leipzig gaben im Jahr 2008 rd. 340 Mio. € in diesem Bereich aus. Die Jugendhilfe soll nach § 1 Abs. 1 und 3 SGB VIII dazu beitragen, dass das Recht eines jeden jungen Menschen auf Förderung seiner Entwicklung und auf Erziehung zu einer eigenverantwortlichen und gemeinschaftsfähigen Persönlichkeit verwirklicht wird. Zu den Leistungen der Jugendhilfe gehören Eingliederungshilfen für seelisch behinderte Kinder und Jugendliche gem. § 2 Abs. 2 Nr. 5 i. V. m. §§ 35a ff. SGB VIII.

Der SRH hat von Januar bis Juni 2009 die Verfahren der Eingliederungshilfen nach § 35a SGB VIII in den Kreisfreien Städten Chemnitz, Dresden und Leipzig geprüft und an seine vorherige Querschnittsprüfung im Bereich der Jugendhilfe in den Jahren 2007 und 2008 angeknüpft. Mit der Prüfung hat der SRH das Ziel verfolgt, Ansätze zur Verbesserung der Ordnungsmäßigkeit, Wirtschaftlichkeit und Effektivität der Aufgabenerledigung im Bereich der Hilfen zur Erziehung (HzE), speziell in Bezug auf Eingliederungshilfe für seelisch behinderte Kinder und Jugendliche, zu erarbeiten.

Gegenstand der Prüfung waren Organisation und Ablauf der Hilfestellung in den einzelnen Jugendämtern der Kreisfreien Städte, insbesondere das Hilfeplanverfahren, Ausgaben und Fallzahlen für die Hilfen und das Verfahren zum Controlling. Der Prüfungszeitraum umfasste die Jahre 2005 bis 2008.

II Prüfungsgrundlagen

Grundlage der Prüfung bildeten Fragebögen, örtliche Erhebungen und Fachliteratur zu den einschlägigen gesetzlichen Grundlagen. Themen der Fragebögen waren Bevölkerungs- und Personalstrukturen, Anzahl, Dauer und Verfahren einzelner Hilfen sowie Ausgaben der Städte. Im Rahmen der örtlichen Erhebungen prüfte der SRH stichprobenartig Fallakten des Allgemeinen Sozialen Dienstes (ASD) und der Wirtschaftlichen Jugendhilfe (WJH) zu den Hilfeverfahren nach § 35a SGB VIII. Formale Abläufe, insbesondere der Prozess des Hilfeplanverfahrens, standen im Mittelpunkt der Aktenprüfung. Interviews und Gespräche mit den Verantwortlichen und Mitarbeitern der Jugendämter komplettierten die örtlichen Erhebungen.

Wie bereits bei seiner vorherigen Querschnittsprüfung konnte der SRH auf die Daten des Statistischen Landesamtes des Freistaates Sachsen nicht zurückgreifen. Die Jugendhilfestatistik erfasst die Fallzahlen zum 31.12. des jeweiligen Jahres. Aus datenschutzrechtlichen Bedenken werden einzelne Fallzahlen nicht dargestellt, sodass diesen keine Ausgaben gegenüberstehen. Außerdem herrscht eine unterschiedliche Verfahrensweise der Kommunen bei der Buchung im Haushalt, die zu einer unterschiedlichen Zuordnung der Ausgaben in der Statistik führt. Somit sind die Daten der Jugendhilfestatistik für den SRH nur eingeschränkt aussagefähig bzw. vergleichbar, sodass eigene Erhebungen seitens des SRH erforderlich waren.

Die Städte hatten Schwierigkeiten, dem SRH das gewünschte Zahlenmaterial zu liefern. Vertiefende Ausführungen zu Personalausgaben, Fragen der Organisation und der Aufgabenerledigung in den Jugendämtern können erst in dem noch ausstehenden Prüfbericht erfolgen, da die bisher übermittelten Daten teilweise unvollständig oder unplausibel sind. Die verspäteten Zuarbeiten einzelner Städte führten zu einer erheblichen Zeitverzögerung bei der Erstellung des Jahres- und Prüfungsberichts.

III Prüfungsergebnisse

1 Entwicklung der Fallzahlen der Eingliederungshilfen nach § 35a SGB VIII

In den vergangenen Jahren stiegen die Fallzahlen der Eingliederungshilfen in der Summe der drei Kreisfreien Städte. Im Einzelnen erhöhte sich die Summe der Gesamtfallzahlen von 627 im Jahr 2005 auf 721 im Jahr 2008. Der Anstieg der Fallzahlen beruht im Wesentlichen auf der Zunahme der Gesamtfallzahlen der Stadt Leipzig, insbesondere im Bereich der ambulanten Hilfen. Diese stiegen von 68 im Jahr 2005 auf 138 im Jahr 2008. Ein Grund für diese Entwicklung ist die Zunahme von Bewilligungen für Eingliederungshilfe zur Verhütung bzw. Beseitigung oder Milderung von Dyskalkulie (Rechenschwäche). Nach Auskunft der geprüften Jugendämter ist im gesamten Bundesgebiet ein Anstieg von Eingliederungshilfen zur Behandlung von Dyskalkulie zu beobachten. Dies gilt vor allem für den urbanen Raum.

Das Anwachsen von Hilfeverfahren infolge zunehmender Fälle von Dyskalkulie führt zu einer Übernahme schulischer Aufgaben durch die Jugendämter. Eingliederungshilfen für seelisch behinderte Kinder und Jugendliche nach § 35a SGB VIII sollten nur in Ausnahmefällen bei Dyskalkulie gewährt werden. Eine festgestellte Dyskalkulie stellt als solche noch keine seelische Störung i. S. v. § 35a Abs. 1 SGB VIII dar und rechtfertigt allein noch keine Hilfemaßnahmen. Die seelische Störung muss so intensiv sein, dass sie die Fähigkeit eines Betroffenen zur Teilhabe am Leben in der Gemeinschaft beeinträchtigt oder dass mit hoher Wahrscheinlichkeit eine solche Beeinträchtigung zu erwarten ist. Die Zunahme von Hilfen für Dyskalkulie kann nur mit einer Verlagerung der Behandlung aus dem schulischen in den Jugendhilfebereich erklärt werden.

Ein Beispiel für die Förderung bei schulischen Leistungsdefiziten bietet die Verwaltungsvorschrift des SMK zur Förderung von Schülern mit Lese-Rechtschreib-Schwäche (VwV LRS-Förderung). Hiervon profitieren Schüler, deren Schulerfolg durch besondere Schwierigkeiten im Lesen und in der Rechtschreibung stark beeinträchtigt ist. Mit den Regelungen der VwV LRS-Förderung verfolgt der Freistaat das Ziel, den Beeinträchtigungen der Schüler so weit wie möglich zu begegnen, ihre vorhandenen Begabungen zu entwickeln, den Schülern eine ihrem individuellen Leistungsvermögen angemessene Schullaufbahn zu ermöglichen und die Lese-Rechtschreib-Schwäche im Laufe der

Schulzeit durch entsprechende Hilfen zu mindern.¹ Entwicklungsstörungen schulischer Fähigkeiten in Form einer Lese-Rechtschreib-Schwäche sind nur selten Gegenstand einer Eingliederungshilfe.

Lernschwächen im schulischen Bereich sollten in der Schule durch intensive pädagogische Unterstützung ausgeräumt werden. Bei der Förderung von Schülern mit einer Rechenschwäche empfiehlt der SRH dem Freistaat, ebenfalls einen schulischen Ansatz zu verfolgen und das Jugendamt nicht als externen Partner der Unterstützung zu betrachten.² Es ist nicht Aufgabe der Jugendämter, Defizite der schulischen Förderung auszugleichen.

Die erforderlichen Maßnahmen könnten in Anlehnung an die VwV LRS-Förderung auf der Grundlage einer VwV Dyskalkulie-Förderung getroffen werden.

2 Organisation der Fallbearbeitung

In allen drei Städten ist der ASD als Bestandteil des jeweiligen Jugendamtes nach regionalen Gesichtspunkten untergliedert. In Chemnitz gibt es drei Bezirke, in Dresden fünf Regionalbereiche und in Leipzig acht Sozialbezirke. Die Mitarbeiter des ASD sind im Rahmen von § 35a SGB VIII u. a. für die Beratung und Antragsaufnahme, die Erstellung der Hilfepläne, die begleitende Betreuung von Kindern und Jugendlichen und ihren Familien bei stationären, teilstationären und ambulanten Maßnahmen zuständig. Die WJH hat die Aufgabe, die Leistungen der Eingliederungshilfen verwaltungsgemäß umzusetzen. Hierzu gehören Tätigkeiten, die sich aus der Bewilligung, Abwicklung, Kostenbeteiligung und Prüfung der örtlichen Zuständigkeiten ergeben.

Die Jugendämter sind wie folgt personell ausgestattet:

Personalausstattung der Jugendämter 2008 in Bezug zu den Fallzahlen für Hilfen nach § 35a und § 35a i. V. m. § 41 SGB VIII

	Mitarbeiter des Jugendamtes	Mitarbeiter für Eingliederungshilfen	EW bis 27 Jahre	EW bis 27 Jahre je Mitarbeiter des Jugendamtes	Fallzahlen ³	Eingliederungshilfefälle je Mitarbeiter (rd.)
Chemnitz	140	2,84	55.411	396	121	43
Dresden ⁴	137		151.817	1.042	303	
Leipzig	220	5,23	141.989	645	297	57

Dresden weist im Vergleich zu den beiden anderen Kreisfreien Städten und im Verhältnis zur EW-Zahl einen relativ geringen Personalbestand aus, sodass durchschnittlich 1.042 Kinder und Jugendliche bis 27 Jahre von einem Mitarbeiter des Jugendamtes betreut werden. In Chemnitz beträgt das Betreuungsverhältnis 396 junge Menschen je Mitarbeiter.

¹ Vgl. Nr. 2 VwV LRS-Förderung.

² So aber: Freistaat Sachsen, SMK, Empfehlungen zur Förderung von Schülern mit besonderen Schwierigkeiten beim Erlernen des Rechnens, S. 9.

³ Die Werte sind Gesamtfallzahlen, die sich aus allen zum 01.01. des Jahres lfd. Fällen zzgl. aller Zugänge im jeweiligen Jahr ergeben.

⁴ Keine Angaben zur Zahl der Mitarbeiter, die mit Eingliederungshilfen befasst sind, möglich.

Entwicklung der Personalausgaben für alle Mitarbeiter, die HzE (§§ 27 bis 35a und 41 SGB VIII) bearbeiten je EW bis 27 Jahre in den Jahren 2005 bis 2008

	2005	Ausgaben in €		2008	Änderung in % 2005 bis 2008
		2006	2007		
Chemnitz	23,92	25,05	25,31	27,78	+ 16,14
Dresden	39,83	39,54	40,18	43,40	+ 8,96
Leipzig	17,94	18,04	18,31	19,53	+ 8,86

In allen drei Kommunen ist ein Anstieg der Personalausgaben erkennbar. In Chemnitz sind sie rund ein Drittel höher als in Leipzig. Der Stadt Dresden war es nicht möglich, die Anzahl der Mitarbeiter einzelnen Hilfen zuzuordnen. Sie hat somit keinen Überblick über den Personalaufwand für die Eingliederungshilfe oder einzelnen weiteren Hilfeleistungen. Die Steuerung des Personaleinsatzes ist nicht möglich.

Die Stadt Dresden sollte sich bereits im eigenen Interesse einen Überblick über den Personaleinsatz für einzelne Hilfeleistungen verschaffen.

3 Hilfeplanverfahren

Der Hilfeplan bildet die Grundlage für die Gewährung von Eingliederungshilfen. An der Entscheidung über die im Einzelfall angezeigte Hilfe sollen nach § 36 Abs. 2 SGB VIII mehrere Fachkräfte zusammenwirken. Die Beteiligung der WJH an dem Prozess des Hilfeplanverfahrens ist in den drei Städten unterschiedlich geregelt. Während in Chemnitz Mitarbeiter der WJH und der Jugendhilfeplanung die Fachteamberatungen mit vorbereiten und Zuständigkeiten abschließend prüfen, finden die Konferenzen in Dresden und Leipzig ohne eine solche Mitwirkung statt.

Die Aufgaben der Kinder- und Jugendhilfe werden von den Mitarbeitern des ASD wahrgenommen, die über Ausbildungen in den Berufsfeldern Soziale Arbeit bzw. Sozialwesen verfügen. Die Regelungen zum Hilfeplanverfahren bestimmen in § 36 Abs. 2 S. 1 SGB VIII, dass die Entscheidung über die im Einzelfall angezeigte Hilfeart bei längerfristigen Hilfen im Zusammenwirken von mehreren Fachkräften getroffen werden soll.⁵

Das Gesetz sieht lediglich für die Entscheidung über die Hilfeart vor, dass diese von Fachkräften zu treffen ist. Bei der Frage, welcher Leistungserbringer die Maßnahme durchführt, ist eine solche ausschließliche Zuständigkeit nicht vorgesehen. Da die Auswahl der Leistungserbringer wirtschaftliche Gesichtspunkte berücksichtigen muss (vgl. § 72 Abs. 2 S. 1 SächsGemO), sollten die Arbeitsbereiche des Jugendamtes in die Entscheidungsfindung einbezogen werden, die wegen der Abwicklung der Hilfen über einen umfassenden Überblick der Leistungserbringer verfügen, die entsprechenden Vereinbarungen kennen und die verfügbaren Budgets überblicken. Die finanzielle Verantwortung sollte schon bei der Planung der konkreten Maßnahme - nicht erst bei der Durchführung der Hilfe - bei der WJH liegen. Anderenfalls wäre die WJH auf die ordnungsgemäße finanzielle Abwicklung der Hilfe beschränkt. Erfahrungen der WJH blieben ohne eine frühzeitige Beteiligung ungenutzt.

⁵ Die Gesetzesbegründung zum gleichlautenden § 64 Abs. 1 Kinder- und Jugendhilfegesetz (vgl. Deutscher Bundestag, DS 11/5948, S. 97) nennt beispielhaft als Fachkräfte: Sozialarbeiter, Sozialpädagogen, Erzieher, Psychologen, Diplompädagogen, Heilpädagogen, Sonderschulpädagogen, Psychagogen, Jugendpsychiater, Psychotherapeuten und Pädiater.

Der SRH empfiehlt eine stärkere Beteiligung der WJH, insbesondere an der Teamkonferenz. Die Beteiligung der WJH ist erforderlich, da sie während der Beratung Bedenken hinsichtlich der örtlichen Zuständigkeiten bzw. die Zuständigkeiten anderer Sozialleistungsträger anführen kann. Eine Beschränkung der WJH auf die Rolle eines Dienstleisters und Beraters des ASD⁶ verzichte auf das Potenzial der Mitarbeiter. Wirtschaftliche Betrachtungsweisen blieben in dem Prozess der Hilfeplanung weitestgehend unberücksichtigt.

4 Controlling/Haushaltsüberwachung

Die Verfahren für ein Controlling sind in den drei Städten unterschiedlich entwickelt. In Dresden befindet sich ein zentral koordiniertes Controlling im Aufbau. Zum 01.04.2009 besetzte die Stadt die Stelle eines Controllers im Jugendamt. Konkrete Regelungen gibt es nach Auskunft der Stadt bisher noch nicht. Die fachliche Steuerung soll in Zukunft über das sog. Case-Management erfolgen.

Die Jugendämter der Städte Chemnitz und Leipzig verfügen über ein zentrales ziel- und kennzahlengestütztes Haushalts-, Fach- und Einzelfallcontrolling.

Als Steuerungsgrundlagen dienen einzelne Controllingelemente. Sie sind gestützt auf Haushaltskennzahlen und regelmäßig geführte Fallstatistiken. Die Controllingsysteme treffen monatsaktuell Aussagen über die Fallentwicklung nach Hilfeart, die Haushaltsentwicklung und die Ausgaben je Fall. Ferner können sie die Abweichung vom Leistungsziel darstellen, grafische Auswertungen liefern und Steuerungsschwerpunkte ableiten.

Ein funktionsfähiges Controlling unterstützt die Leitungsebene der Jugendämter bei Entscheidungen. Es ist für eine strategische Planung und Zielverfolgung unabdingbar. Die Controllingelemente in Chemnitz und Leipzig enthalten bereits qualitative und quantitative Steuerungselemente. Es ist Aufgabe der jeweiligen Amtsleitung, für die Umsetzung und die erforderlichen Weiterentwicklungen der Controllinginstrumente zu sorgen.

Der SRH empfiehlt der Stadt Dresden, die zentralen Controllingsysteme zügig auszubauen, um ihre Aufgaben im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe wirtschaftlicher umzusetzen.

5 Strukturkennzahlen

Von den rd. 338 Mio. € Ausgaben im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe im Jahr 2008 entfielen auf die HzE (§§ 27 bis 35a, 41 SGB VIII) rd. 90 Mio. €. Allein für die Eingliederungshilfe nach § 35a i. V. m. § 41 SGB VIII wurden 11 Mio. € gebunden. Den höchsten Anteil nahm dabei mit rd. 6 Mio. € die Stadt Dresden ein. Dabei ist zu berücksichtigen, dass im Prüfungszeitraum die Anzahl der Kinder- und Jugendlichen bis 27 Jahre in den Städten Chemnitz und Leipzig rückläufig war. In Chemnitz reduzierte sich der Wert um rd. 5 % und in Leipzig um rd. 2 %. In der Stadt Dresden stieg die Anzahl der Kinder- und Jugendlichen um 5 %. Trotz Rückgang der jungen EW stiegen die Ausgaben sowohl in der Kinder- und Jugendhilfe als auch für die Eingliederungshilfe an.

⁶ So Haller/Pfreundschuh, Politische Steuerung - eine zentrale Aufgabe der Verwaltungsspitze in Kommunen, NDV 2009, S. 179, 181 f.

Entwicklung der Ausgaben für Eingliederungshilfe (§ 35a und § 35a i. V. m. § 41) je EW bis 27 Jahre in den Jahren 2005 bis 2008

	Ausgaben in €				Änderung in % 2006 bis 2008
	2005	2006	2007	2008	
Chemnitz	24,95	23,39	26,04	31,43	+ 34,37
Dresden		38,25	38,70	38,81	+ 1,46
Leipzig	14,85	19,85	24,98	23,95	+ 20,65

Die Ausgaben für Eingliederungshilfe je EW bis 27 Jahre sind in allen drei Kommunen gestiegen. Trotz der relativen Steigerung bei der Stadt Chemnitz um über 30 % und bei der Stadt Leipzig um rd. 20 % sind die absoluten Ausgaben je EW mit rd. 39 € in Dresden am höchsten.

Ausgaben je Hilfefall in Bezug auf § 35a und § 35a i. V. m. § 41 für das Jahr 2008

	Ausgaben in € 2008	Fallzahlen 2008	Ausgaben in € je Hilfefall
Chemnitz	1.741.476	121	14.392
Dresden	5.892.207	303	19.446
Leipzig	3.400.507	297	11.449

Die hohen Ausgaben für die Eingliederungshilfe je EW bis 27 Jahre in Dresden werden durch die höchsten Fallausgaben untermauert. Die Entwicklung spiegelt das Bemühen der Städte Leipzig und Chemnitz wieder, bei den Eingliederungshilfen kostengünstigere Maßnahmen zu bewilligen. Das Ziel der Städte lautet seit einigen Jahren, ambulante Hilfen stationären vorzuziehen. Deshalb wurden neue Leistungsangebote zur bedarfsgerechten Anpassung und flexiblen Ausgestaltung der Hilfen (z. B. integrative Familienhilfe, familiennahe Wohngemeinschaft, Erhöhung des Anteils an sozialpädagogischer Familienhilfe) aufgebaut.

Die nachfolgenden Betrachtungen zeigen die verschiedenen strategischen Steuerungsmaßnahmen der Städte auf. Dabei blieben die teilstationären Maßnahmen aufgrund der sehr geringen Fallzahlen außer Betracht.

Anteil der ambulanten Eingliederungshilfen an den Gesamtfallzahlen

Gesamtfallzahlen	2005	2006	2007	2008	Änderung in % 2005 bis 2008	Anteil ambulant an Gesamtfallzahlen 2008 in %
Chemnitz	121	110	123	121		
davon ambulant			80	73		60
Dresden	319	312	298	303		
davon ambulant	116	104	94	100	- 13,79	33
Leipzig	187	205	263	297		
davon ambulant	68	62	101	138	+ 102,94	46

Auffallend ist der hohe Anteil der Stadt Chemnitz an ambulanten Maßnahmen in Höhe von 60 % und die Zunahme der ambulanten Fälle bei der Stadt Leipzig um mehr als 100 %. Dagegen beträgt der ambulante Anteil der Hilfemaßnahmen bei der Stadt Dresden lediglich 33 %.

Anteil der stationären Eingliederungshilfen an den Gesamtfallzahlen

Gesamtfallzahlen	2005	2006	2007	2008	Änderung in % 2005 bis 2008	Anteil stationär an Ge- samtfallzahlen 2008 in %
Chemnitz	121	110	123	121		
davon stationär			38	43		35
Dresden	319	312	298	303		
davon stationär	194	203	197	196	+ 1,03	65
Leipzig	187	205	263	297		
davon stationär	62	80	88	95	+ 53,23	32

Auffallend ist der fast doppelt so hohe Anteil der Stadt Dresden an den stationären Maßnahmen gegenüber Chemnitz und Leipzig.

Entwicklung der Ausgaben für ambulante Maßnahmen der Eingliederungshilfen (§ 35a i. V. m. § 41) in den Jahren 2005 bis 2008

	Ausgaben in €				Änderung in % 2007 bis 2008
	2005	2006	2007	2008	
Chemnitz		390.013	459.530	449.402	+ 2,20
Dresden			356.269	359.919	+ 1,02
Leipzig	273.169	237.559	248.411	497.287	+ 100,19

Die Tabelle verdeutlicht die Zunahme der Ausgaben der Stadt Leipzig für ambulante Maßnahmen, die durch den Anstieg der Fallzahlen verursacht wurden. Bei den durchschnittlichen Fallausgaben für ambulante Maßnahmen der Eingliederungshilfen liegen die Städte Dresden und Leipzig bei rd. 3.500 €. In der Stadt Chemnitz sind diese jedoch wesentlich höher und liegen bei rd. 6.000 €. Die Ursachen für die hohen ambulanten Fallausgaben in Chemnitz und der Anstieg der Gesamtfallzahlen in Leipzig im Gegensatz zu den Städten Dresden und Chemnitz sind im weiteren Prüfverfahren mit den Städten aufzuarbeiten.

Entwicklung der Ausgaben für stationäre Maßnahmen der Eingliederungshilfen (§ 35a i. V. m. § 41) in den Jahren 2005 bis 2008

	Ausgaben in €				Änderung in % 2006 bis 2008
	2005	2006	2007	2008	
Chemnitz		922.748	984.035	1.248.718	+ 35,33
Dresden	5.400.444	5.258.103	5.426.362	5.483.734	+ 4,29
Leipzig	1.792.778	2.469.686	3.167.940	2.761.510	+ 11,82

Die strategischen Steuerungsmaßnahmen der Städte Leipzig und Chemnitz, die Eingliederungshilfen nach Möglichkeit in den ambulanten Bereich zu verlagern, spiegelt sich hier besonders wieder. Trotz der steigenden Anzahl der Hilfemaßnahmen in der Stadt Leipzig betragen die Ausgaben in der Stadt Dresden für den stationären Bereich gegenüber Leipzig fast das Doppelte. Wegen der geringen Fallzahlen im stationären Bereich betragen die Ausgaben der Stadt Chemnitz 2008 nur rd. 1,2 Mio. €. Die Kosten je Fall für die stationären Maßnahmen der Eingliederungshilfen liegen in den drei Kreisfreien Städten eng beieinander, zwischen rd. 28.000 und 29.000 €.

Der Vergleich der drei Kreisfreien Städte zeigt auf, dass die Wahl der Hilfeform erhebliche Auswirkungen auf die anfallenden Ausgaben hat. Die in den Städten Leipzig und Chemnitz vorgefundenen Controllingssysteme und die daraus abgeleiteten Steuerungsmaßnahmen haben zu Einsparungen auf der Ausgabenseite geführt bzw. erhebliche Mehrausgaben verhindert.

Die Stadt Dresden sollte ihre avisierten Steuerungsinstrumente zügig umsetzen, um die aufgezeigten Einsparpotenziale zu erzielen. Die oben angeführten Ursachen für die hohen Ausgaben für ambulante Fälle in Chemnitz und der Anstieg der Gesamtfallzahlen in Leipzig sind von den Städten zu hinterfragen und aufzuklären.

IV Stellungnahmen

Das SMK führte in seiner Stellungnahme aus, dass zwar grundsätzlich von den Schulen zu erwarten sei, bei Teilleistungsschwächen eine besondere individuelle Förderung zu gewährleisten. Führe die geistige Teilleistungsstörung zu Sekundärfolgen im schulischen Bereich, sei nach dem Gesetz die Verantwortlichkeit der Jugendhilfe gegeben. Im Übrigen gebe es im Freistaat „Empfehlungen zur Förderung von Schulen mit besonderen Schwierigkeiten bei Erlernen des Rechnens“, in denen die Möglichkeiten der schulischen Förderung dargestellt sind.

Die Stadt Dresden wies in ihrer Stellungnahme darauf hin, dass für die Beachtung wirtschaftliche Kriterien im Hilfeplanverfahren die Einbeziehung der wirtschaftlichen Jugendhilfe nicht erforderlich sei. Zu dem Verhältnis von ambulanten und stationären Maßnahmen merkte die Stadt an, dass sie weniger ambulante Fälle von Dyskalkulie oder Lese-Rechtsschreib-Schwäche bewillige und daher im Vergleich zu Chemnitz und Leipzig einen höheren Anteil stationärer Hilfen verzeichne. Im Vergleich zu Leipzig könne Dresden auf geringere Gesamtfallzahlen und Gesamtausgaben verweisen.

V Schlussbemerkung

Der SRH hält an seiner Auffassung fest, Fälle der Dyskalkulie in Anlehnung an die Lese-Rechtsschreib-Schwäche gezielt im schulischen Bereich zu fördern. Die unterschiedlichen Fallzahlen in den Städten und der überproportionale Anstieg in Leipzig und anderen großen Städten verdeutlichen, dass eine einheitliche Regelung notwendig ist, um die unterschiedliche Bewilligungspraxis zu vermeiden. Die o. g. Empfehlungen sollten in eine Richtlinie münden, um gleiche schulische Standards zur Prävention der Dyskalkulie zu gewährleisten.

Für die Berücksichtigung wirtschaftlicher Betrachtungsweisen im Hilfeplanprozess ist aus Sicht des SRH eine Beteiligung der WJH zu fordern. Dadurch wird die Gefahr gebannt, dass die fallzuständige Fachkraft organisatorischen oder personellen Verflechtungen unterliegt, die zu einem bevorzugten Einsatz bestimmter Hilfearten oder konkreter Leistungserbringer führt.

Auch bei Berücksichtigung der von der Stadt Dresden genannten Gesamtausgaben und der Gesamtfallzahlen wird das Ergebnis des SRH bestätigt, dass bei der Stadt Dresden durch den Ausbau der Steuerungsmaßnahmen Einsparpotenziale bestehen. Der SRH unterstützt den Vorschlag der Stadt Leipzig, dass die statistischen Erhebungen den neuen Steuerungsanforderungen bzw. einem interkommunalen Benchmarking anzupassen sind.

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

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

1 Prüfungsgegenstand

1.1 Gesetzliche Grundlagen

Gemäß § 91 Abs. 2 AktG hat der Vorstand einer AG geeignete Maßnahmen zu treffen und insbesondere ein Überwachungssystem einzurichten, um den Fortbestand der Gesellschaft gefährdende Entwicklungen frühzeitig zu erkennen. Dies gilt nach herrschender Rechtsauffassung auch für Geschäftsführer in Gesellschaften mit beschränkter Haftung entsprechend § 43 Abs. 1 GmbHG (sog. Ausstrahlungswirkung).

Für Unternehmen, an denen die öffentliche Hand die Mehrheit der Anteile hält, ist die Einführung und Betreuung eines Risikofrüherkennungssystems verpflichtend. Die Beurteilung des Risikofrüherkennungssystems erfolgt im Rahmen der erweiterten Abschlussprüfung nach § 53 HGrG.

1.2 Geprüfte Einrichtungen

Krankenhäuser sind schon aufgrund ihrer Unternehmenstätigkeit besonderen Risiken ausgesetzt. Das sind alle mit der Leistungserbringung am Patienten im Zusammenhang stehende Risiken, z. B. fehlerhafte Medikation, Infektionsgefahr, unzureichende Patientenidentifikation u. ä. (medizinischen Risiken).

Außerdem fordert der permanente Wandel der gesundheitspolitischen Rahmenbedingungen eine ständige Auseinandersetzung der Unternehmensleitung mit den hieraus resultierenden Risiken. Dies betrifft insbesondere Risiken aus den Bereichen Recht und Unternehmensführung (z. B. Budgetentwicklung während und nach der Konvergenzphase), Finanzierung und Beschaffung (z. B. Überschreitung vereinbarter Leistungen, unterjähriger Sachkostenanstieg), Personal (z. B. Tarifabschlüsse, Ärztemangel) sowie Infrastruktur (z. B. Ausfall technischer Medien).

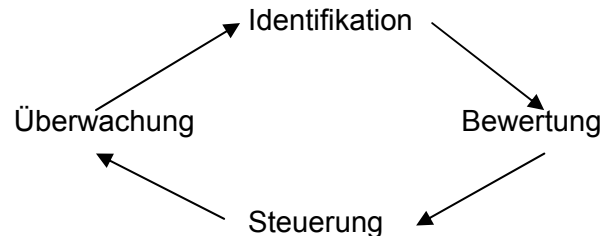
Mit einem effektiven Risiko- und Chancenmanagement (RCM), welches alle Betriebsbereiche des Krankenhauses umfasst, können sowohl medizinische als auch wirtschaftliche Risiken und Chancen frühzeitig erkannt und bei Unternehmensentscheidungen berücksichtigt werden.

Der SRH hat das RCM kommunaler Krankenhäuser in Sachsen geprüft und dazu neun Krankenhäuser ausgewählt, welche die Kommune als Eigenbetrieb führt oder als Unternehmen betreibt, an welchem ihr eine zur Änderung der Satzung berechtigende Mehrheit der Anteile zusteht.

2 Definition des Risiko- und Chancenmanagements

Das Risikofrüherkennungssystem (auch Risikofrühwarnsystem) bildet neben dem internen Überwachungssystem und dem Risikocontrolling die drei Kernelemente eines RCM.

Diese Kernelemente sind in einen kontinuierlichen RCM-Prozess zu integrieren, der in vier Phasen verläuft:



1. Phase

Potenzielle Risiken und Chancen müssen identifiziert werden, wobei Überschneidungen einzelner Risiken zu vermeiden und Wechselwirkungen zu beachten sind.

2. Phase

Zur Differenzierung in schwerwiegende bzw. zu vernachlässigende Risiken ist für jedes Risiko das quantitative Ausmaß zu bestimmen, d. h. Eintrittswahrscheinlichkeit und Schadenshöhe müssen ermittelt werden. Nicht quantifizierbare Risiken, für die objektive Daten zur Bewertung (z. B. Zeitreihen) nicht vorliegen, sind hinsichtlich Häufigkeit und Auswirkung des Schadensereignisses subjektiv zu bewerten, d. h. zu schätzen. Schätzungen müssen jedoch begründet und nachvollziehbar sein.

Die Ursachen der erkannten Risiken sind systematisch zu untersuchen, d. h. es müssen Frühwarnindikatoren festgelegt werden, die Auskunft über die Ursachen-Wirkungskette geben, z. B.

Mitarbeitermotivation:	- Mitarbeiterfehlzeiten, Patientenbeschwerden,
überalterte Medizintechnik:	- Ausfallzeiten, Reparaturkosten,
Liquidität:	- offene Forderungen, Rechnungsausgang.

Für die Frühwarnindikatoren sind Schwellenwerte zu definieren, deren Überschreiten eine Berichtspflicht auslöst.

3. Phase

Im Rahmen der Steuerung sind entsprechende Maßnahmen zur Risikovermeidung, Risikominimierung, Risikoübertragung/-überwälzung festzulegen, ggf. müssen Risiken akzeptiert und durch andere Maßnahmen ausgeglichen werden.

4. Phase

Risiken und Chancen müssen durch die verantwortlichen Mitarbeiter ständig überwacht werden. Das erfordert ein optimal eingerichtetes Informationssystem, das alle Ebenen - einschließlich der Aufsichtsorgane - rechtzeitig, problemorientiert und vollständig mit Informationen versorgt.

Alle getroffenen Maßnahmen einschließlich des Überwachungssystems sind angemessen zu dokumentieren.¹

3 Prüfungsergebnisse

3.1 Stand des Risiko- und Chancenmanagements

Lediglich zwei der geprüften Krankenhäuser verfügten seit mehreren Jahren über ein umfassendes RCM, zwei Krankenhäuser hatten seit dem Jahr 2006 ein RCM eingerichtet und drei weitere Krankenhäuser arbeiteten ab dem Jahr 2007 an der Implementierung eines RCM. In zwei Krankenhäusern waren lediglich Einzelelemente eines RCM vorhanden, ohne dass diese in einem ganzheitlichen Managementsystem zusammengefügt wurden.

Die Unternehmensleitungen der Krankenhäuser, die bisher kein systematisches RCM betrieben und damit gegen § 91 Abs. 2 AktG verstießen, sollten umgehend ein solches einführen.

3.2 Frühwarnsystem

Ein funktionierendes Frühwarnsystem zeichnet sich durch folgende Eigenschaften aus: die frühzeitige Problemerkennung, die präzise Quantifizierung bzw. Bewertung der potenziellen Risiken sowie die Herstellung eines Ursachen-Wirkungs-Zusammenhangs.²

Risiken können grundsätzlich in sämtlichen Unternehmensbereichen auftreten. Deshalb sind alle betrieblichen Prozesse und Funktionsbereiche darauf zu untersuchen, ob aus ihnen Risiken resultieren können, die nach Art und Umfang, ggf. im Zusammenwirken mit anderen Risiken, den Bestand des Unternehmens gefährden können.

Nicht in allen Unternehmensbereichen wurden potenzielle Risiken der Krankenhäuser identifiziert, z. B. blieben risikorelevante Bereiche wie Personal, EDV und Medizintechnik außen vor. Der Forderung nach einem ganzheitlichen Managementsystem widersprach auch, dass Risiken aus der medizinischen Versorgung nur in jedem zweiten Krankenhaus in das RCM integriert waren.

Die Risikoidentifikation sollte in den Krankenhäusern verbessert und verstetigt werden. Es ist darauf zu achten, dass Risiken vollständig erfasst werden, d. h., dass alle risikorelevanten Unternehmensbereiche einbezogen werden. Medizinische Risiken, die aus dem Kernprozess des Krankenhauses resultieren, sollten in das RCM integriert werden.

Die Überwachungs- und Organisationspflicht bei Mutterunternehmen i. S. d. § 290 HGB ist konzernweit zu verstehen, sofern von den Tochterunternehmen den Fortbestand des Mutterunternehmens gefährdende Entwicklungen ausgehen können.

Tochterunternehmen, an denen das Krankenhaus mehrheitlich beteiligt war, wurden bis auf einen Fall nicht in das RCM des Mutterunternehmens eingebunden.

¹ Vgl. IDW PS 340 (Stand: 11.09.2000), Pkt. 17 und 18.

² Vgl. Schmitz: Notwendigkeit zur Einrichtung eines kommunalen Risikomanagements, in: „Der Gemeindehaushalt“, Heft 7/2006, S. 154 ff.

Unternehmen, an denen das Krankenhaus überwiegend beteiligt ist, sollten in das RCM eingebunden werden.

Zur Bestimmung des quantitativen Ausmaßes ist jedes Risiko hinsichtlich Eintrittswahrscheinlichkeit und Schadenshöhe quantitativ zu bewerten.

Risiken wurden nur in zwei Krankenhäusern quantifiziert, im Übrigen erfolgte eine lediglich qualitative Bewertung der Risiken. Der qualitativen Bewertung mittels Punktsystem oder verbaler Beschreibung lag regelmäßig kein einheitliches Bewertungsschema zugrunde.

Der SRH hält eine ausschließlich verbale Beurteilung der Risiken, durch die weder Einzelrisikowerte noch ein Gesamtrisikowert für das Unternehmen ermittelt werden können, für unzureichend. Deshalb sollten Risiken grundsätzlich quantifiziert werden. Sofern dies nicht möglich ist, sollte einer lediglich qualitativen Bewertung mittels Klassifizierung der Häufigkeit und Auswirkung des Schadensereignisses ein einheitliches Bewertungsschema mit Festlegung der Ober- und Untergrenzen je Klasse zugrunde gelegt werden.

Frühwarnindikatoren geben Auskunft über die Ursachen-Wirkungs-Kette. In Verbindung mit der Definition von Schwellenwerten können anhand geeigneter Frühwarnindikatoren künftige Entwicklungen und Tendenzen eingeschätzt werden.

Nur zwei Krankenhäuser nutzten Frühwarnindikatoren für das RCM. Keines der geprüften Krankenhäuser arbeitete mit Schwellenwerten.

Für jedes Risiko sollten Frühwarnindikatoren und Schwellenwerte definiert werden. Es ist darauf zu achten, dass Frühwarnindikatoren messbar und vergleichbar sind.

3.3 Internes Überwachungssystem

Ein internes Überwachungssystem ist gekennzeichnet durch organisatorische Sicherungsmaßnahmen, interne Kontrollen und interne Prüfungen. Entsprechend Art, Umfang, Komplexität und Risikogehalt der Geschäftsaktivitäten sind Regelungen zur Aufbau- und Ablauforganisation zu treffen und Risikosteuerungs- und Risikocontrollingprozesse einzurichten.³

Risikosteuerung ist die aktive Beeinflussung der für den Bestand des Unternehmens entscheidenden Risiken mit dem Ziel, die Eintrittswahrscheinlichkeit und die Schadenshöhe zu reduzieren.

Zur Steuerung der identifizierten Risiken hatten die Krankenhäuser regelmäßig entsprechende Maßnahmen festgelegt. Diese Maßnahmenkataloge wiesen jedoch teilweise Lücken auf. In manchen Fällen waren die aufgeführten Maßnahmen so allgemein formuliert, dass sie sich zur Risikosteuerung nicht eigneten, z. B. die Maßnahme „Zufriedenheitsermittlung“ zur Steuerung des Risikos „Negatives Image“.

Für alle den Bestand des Unternehmens entscheidenden Risiken sollten konkrete, im Einzelnen nachprüfbar Gegenmaßnahmen festgelegt werden.

³ Ebenda.

Das RCM erfordert ein System aus dezentraler Verantwortung und zentraler Steuerung, welches im Einzelnen genau zu regeln ist.⁴ Die Verantwortung für die Erfassung und die Bewertung der Risiken sollte den jeweiligen Unternehmensbereichen übertragen werden.⁵ Auch die Bewältigung, d. h. die Steuerung der nicht bestandsgefährdenden Risiken, oder im Falle der Nichtbewältigung die Informationspflicht an die festgelegten Berichtsempfänger sollte dezentral erfolgen.⁶ Für alle bestandsgefährdenden Risiken hingegen, die einer regelmäßigen Überwachung bedürfen, sollte eine eigene Stelle, der zentrale Risikomanager, benannt werden.⁷

Identifikation und Bewertung der Risiken oblag den Abteilungs- und Bereichsleitern der Krankenhäuser. Sie trugen in der Regel auch die Verantwortung für die Steuerung und Überwachung. Als zentrale Stelle für das RCM fungierte in drei Fällen eine Arbeitsgruppe, im Übrigen war jeweils ein Mitarbeiter, überwiegend aus dem kaufmännischen Bereich, zuständig. Die Aufgaben der dezentralen bzw. des zentralen Risikomanagers waren in den meisten Fällen nicht klar abgegrenzt.

Die Aufgabenverteilung auf dezentraler und zentraler Ebene sollte schriftlich festgelegt werden. Dabei ist dem Grundsatz Rechnung zu tragen, dass die Verantwortung für die Identifikation und Bewertung bestandsgefährdender Risiken nicht mit deren Überwachung zusammenfällt.

Die Interne Revision prüft die Vollständigkeit der Risikoerfassung, die Angemessenheit der eingerichteten Maßnahmen zur Risikoerfassung und -kommunikation, die kontinuierliche Anwendung dieser Maßnahmen und die Einhaltung integrierter Kontrollen.⁸

Die Stelle der Internen Revision war zwar in jedem zweiten Krankenhaus besetzt, deren Prüfungstätigkeit im Rahmen des RCM konnte aber nicht belegt werden.

Die Prüfungstätigkeit der Internen Revision sollte sich auch auf das bestehende RCM erstrecken. Bei Aufbau und Weiterentwicklung des RCM sollte die Interne Revision mitwirken.

3.4 Risikocontrolling

Risikocontrolling beinhaltet die ziel-, verfahrens- und ergebnisorientierte Koordination aller Phasen des Risikomanagementprozesses. Zentral für das Risikocontrolling ist die rechtzeitige, problemorientierte und vollständige Versorgung aller Ebenen mit Informationen, um die Ausrichtung aller Aktivitäten an den Zielsetzungen sicherzustellen und ggf. Anpassungsmaßnahmen einleiten zu können.⁹

Zur Sicherstellung der dauerhaften, personenunabhängigen Funktionsfähigkeit der getroffenen Maßnahmen und zum Nachweis der Pflichten des Vorstands nach § 91 Abs. 2 AktG ist es erforderlich, dass die Maßnahmen einschließlich des Überwa-

⁴ Vgl. Schwarting: Risikomanagement - Von der Analyse zur vorausschauenden Gestaltung, in: Verwaltung und Management, Heft 5/2006, S. 232 ff.

⁵ Vgl. Kohlhoff/Langenhahn/Zorn: Risikomanagement nach dem Gesetz zur Kontrolle und Transparenz im Unternehmensbereich (KonTraG) - zwischen Theorie und Praxis, zugleich ein Beitrag zum Risikomanagement in der EDV, in: Interne Revision 1/2000, S. 7.

⁶ Vgl. IDW PS 340 (Stand: 11.09.2000), Pkt. 13.

⁷ Vgl. Gleißner: Ratschläge für ein leistungsfähiges Risikomanagement, <http://www.krisenkommunikation.de/akfo53-d.htm>, 08.08.2007.

⁸ Vgl. IDW PS 340 (Stand: 11.09.2000), Pkt. 16.

⁹ Ebenda.

chungssysteme angemessen dokumentiert werden. Hierfür bietet sich die Erstellung eines Risikohandbuches ebenso wie eine einheitliche Systematik der Risikobeschreibung und eines zusammenfassenden Risikoberichts an die Unternehmensleitung an.¹⁰

Nicht alle Krankenhäuser verfügten über ein Risikohandbuch, das die Regelungen und Maßnahmen zur Einrichtung und Betreuung eines RCM krankenhausspezifisch beschrieb. Nur zwei Krankenhäuser nutzten eine standardisierte Risikodokumentation, mit der alle risikobezogenen Daten zur Identifikation, Bewertung, Steuerung und Überwachung erfasst wurden.

Die unternehmensbezogenen Regelungen und Maßnahmen zum RCM sollten in einem Risikohandbuch beschrieben werden. Risikorelevante Daten sollten mithilfe einer standardisierten Dokumentation, die nach Möglichkeit elektronisch unterstützt wird, verwaltet und gepflegt werden.

Gegenüber der Unternehmensleitung wurden Risiken nur in jedem zweiten Krankenhaus durch die zentrale Stelle für das RCM kommuniziert. Die Geschäftsführungen erhielten nur in zwei Fällen jährlich einen schriftlichen Risikobericht der zentralen Stelle für das RCM.

In diesen und allen anderen Fällen verwies die Unternehmensleitung auf die mindestens monatlich stattfindenden Leitungssitzungen auf Chefarzt- und Verwaltungsebene, in denen die durch das Controlling des Krankenhauses zur Verfügung gestellten Daten, insbesondere zum medizinischen Leistungsgeschehen, zu den Kosten des medizinischen Sachbedarfs sowie den Personalkosten, mit den Abteilungs- und Bereichsleitern zeitnah ausgewertet wurden.

Für das RCM sollte ein gestuftes Berichtswesen eingeführt und die Verantwortung dafür der zentralen Stelle für das RCM übertragen werden. Auch die über das monatliche Berichtswesen des Controllings hinausgehenden risikorelevanten Informationen aus den dezentralen Verantwortungsbereichen sollten regelmäßig, vorzugsweise monatlich, durch die zentrale Stelle gebündelt und zeitnah, mindestens aber vierteljährlich, in einem schriftlichen Risikobericht an die Unternehmensleitung weitergeleitet werden.

Die Aufsichtsorgane erhielten in der Regel nur einmal jährlich durch die Vorlage des Jahresabschlusses einen umfassenden Bericht zur Risikolage und zum Risikomanagement des Krankenhauses. Unterjährig legten die Krankenhäuser lediglich Quartalsberichte zum Stand der Erfüllung des Wirtschaftsplans mit Hochrechnung des Jahresergebnisses auf das Ende des Geschäftsjahres vor.

Der SRH hält eine jährliche Risikoberichterstattung an die Aufsichtsorgane kommunaler Krankenhäuser für unzureichend. Diese sollten mindestens halbjährlich in schriftlicher Form über die wesentlichen, sowohl wirtschaftlichen als auch medizinischen, Risiken sowie den Stand der Umsetzung von Steuerungsmaßnahmen im Krankenhaus und ggf. der Tochterunternehmen unterrichtet werden.

3.5 Maßnahmen zur Steuerung und Überwachung von Risiken und Chancen

Der SRH hat ausgewählte Maßnahmen, die zur Steuerung wirtschaftlicher und medizinischer Risiken in den Krankenhäusern eingesetzt wurden, detaillierter geprüft und hierzu folgende Feststellungen getroffen:

¹⁰ Vgl. IDW PS 340 (Stand: 11.09.2000), Pkt. 17 und 18.

Durch Implementierung geeigneter Anreizsysteme kann es gelingen, die Interessen der Mitarbeiter mit denen des Unternehmens abzustimmen und so Risiken zu vermeiden.¹¹

Chefärzte wurden regelmäßig außertariflich vergütet. Neben einem festen Betrag erhielten sie in der Regel eine leistungsabhängige Vergütung (Tantieme). Die Leistungsvergütung war an das Erreichen zuvor vereinbarter Ziele geknüpft, z. B. das Erbringen bestimmter medizinischer Leistungen und Fallzahlen durch die Klinik, an die Erfüllung von Qualitätskriterien oder an das Betriebsergebnis des Krankenhauses. Auf das Ziel Finanzerfolg der Klinik war die Leistungsvergütung nicht in allen Krankenhäusern gerichtet. Überschreitungen klinikbezogener Kostenbudgets, die in Abhängigkeit von der Leistung der Klinik zu ermitteln sind, blieben daher überwiegend ohne Auswirkungen auf die Vergütung der Chefärzte. In zwei Krankenhäusern war eine interne Budgetierung überdies nicht eingeführt.

Der SRH empfiehlt, die leistungsabhängige Vergütung der Chefärzte noch stärker als bisher an das Erreichen der vereinbarten Ziele u. a. an den nachhaltigen wirtschaftlichen Erfolg ihrer Klinik zu binden.

Innerbetriebliche Verfahrensanweisungen zu verwaltungstechnischen Abläufen auf der einen und Standardisierungen medizinischer Behandlungsprozesse auf der anderen Seite wurden häufig dezentral verwaltet und nicht immer auf dem aktuellen Stand gehalten.

Innerbetriebliche Verfahrensanweisungen sollten möglichst zentral verwaltet und ständig aktualisiert werden.

Notfallplanungen oder Wiederanlaufpläne für kritische Infrastrukturen, z. B. Ausfall technischer Medien, EDV, Zentralsterilisation und Küche, waren nicht in allen Krankenhäusern vorhanden oder lagen zumindest nicht schriftlich vor.

Für Havariefälle müssen Notfallkonzepte erarbeitet werden, die aus Gründen der Rechtssicherheit schriftlich hinterlegt werden sollten.

Ein Beinahe-Fehler-Meldesystem, welches Potenziale zur Steigerung der Patientensicherheit und Behandlungsqualität und damit mögliche Risiken aufzeigt, war nur in jedem dritten Krankenhaus implementiert.

Zur Unterstützung des kontinuierlichen Verbesserungsprozesses sollte in allen Krankenhäusern ein Beinahe-Fehler-Meldesystem eingeführt werden.

Nicht alle Krankenhäuser verfügten über ein strukturiertes Beschwerdemanagement als wichtiges Element des ganzheitlichen Qualitäts- und Risikomanagements.

Die Krankenhäuser sollten ein strukturiertes Beschwerdemanagement, in dem Patientenbefragungen und -beschwerden zentral bearbeitet, ausgewertet und kommuniziert werden, aufbauen.

¹¹ Vgl. Gleißner: a. a. O.

3.6 Feststellungen im Rahmen der Abschlussprüfung

Die Feststellungen des SRH zum RCM des Krankenhauses deckten sich nur in drei Fällen vollständig mit den Angaben des Abschlussprüfers zu Fragenkreis 4 des IDW PS 720 n. F. der erweiterten Prüfung nach § 53 Abs. 1 HGrG, wonach den Krankenhäusern ein funktionierendes Risikofrüherkennungssystem testiert wurde.

In drei Fällen waren die Aussagen des Abschlussprüfers aufgrund der Erkenntnisse des SRH zu relativieren. In einem dieser Fälle hatte der Abschlussprüfer erklärt, dass das Krankenhaus in die quartalsweise Risikoberichterstattung an einen Konzern eingebunden sei, ohne weitere Angaben zum RCM des Krankenhauses zu machen. Die Erhebungen des SRH ergaben, dass sich die Berichterstattung je Quartal auf nur drei bis fünf wirtschaftliche Risiken beschränkte und insoweit kein umfassendes RCM vorlag.

Die Ergebnisse des SRH wichen in drei Fällen teilweise erheblich von den Feststellungen des Abschlussprüfers ab. In einem Fall legte der Abschlussprüfer zwar dar, dass ein Risikofrüherkennungssystem i. S. d. § 91 Abs. 2 AktG nicht installiert war. Die zusätzliche Aussage, dass „im Jahr 2005 erste Maßnahmen zur Implementierung eines Risikofrüherkennungs- und Managementsystems im Rahmen von Ermittlungen und der Festlegung von Risikofaktoren für die Gesellschaft eingeleitet wurden und dieser Prozess im Jahr 2006 fortgeführt wurde“, fand der SRH jedoch nicht bestätigt. Das Krankenhaus konnte keine dieser Maßnahmen nachweisen. Die Geschäftsführung räumte diesbezüglich Schwachstellen ein.

Die Krankenhäuser haben künftig dafür Sorge zu tragen, dass die erweiterte Prüfung nach § 53 HGrG entsprechend den geltenden Prüfungsstandards durchgeführt und über die Prüfungsergebnisse ausführlich berichtet wird. Es ist auch Aufgabe der kommunalen Beteiligungsverwaltung, auf eine ordnungsgemäße Abschlussprüfung bei Unternehmen in kommunaler Trägerschaft zu achten.

4 Derzeitiger Stand des Risiko- und Chancenmanagements

Die Überprüfung durch den SRH erfolgte in vier Kategorien:

- | | |
|--|------------------------|
| I. die Einführung eines systematischen RCM | maximal 3 Punkte, |
| II. die Umsetzung der vier Phasen des RCM-Prozesses | maximal 16 Punkte, |
| III. das Informationssystem | maximal 6 Punkte sowie |
| IV. die speziellen Maßnahmen zur Steuerung/Überwachung | maximal 10 Punkte. |

	300 bis 499 Betten			500 bis 799 Betten			ab 800 Betten		
	KH <A>	KH 	KH <C>	KH <D>	KH <E>	KH <F>	KH <G>	KH <H>	KH <I>
I - Einführung eines RCM									
systematisch seit	2006	2006		2008	Entwurf 2008	2001	2007	2002	
Zwischensumme I:	2	2	0	1	1	3	1	3	0
II - RCM-Prozess									
1 - Identifikation									
<u>Risikobereiche</u>									
wirtschaftliche Risiken									
interne	x	x		x	x	x	x	x	
externe	x				x	x	x	x	
medizinische Risiken	xx			xx	xx			xx	
<u>Risikoinventur</u>									
erstmalig				x	x		x		
mindestens jährlich	xx	xx				xx		xx	
	6	3	0	4	5	4	3	6	0
2 - Bewertung									
<u>quantitativ</u>		xxx				xxx			
<u>qualitativ</u>	xx			xx			xx	xx	
<u>Frühwarnindikatoren</u>				x		x			
<u>Schwellenwerte</u>						x			
	2	3	0	3	0	5	2	2	0
3 - Steuerung									
<u>Maßnahmenkatalog</u>	xx	x		xx	x	xx	x	xx	
	2	1	0	2	1	2	1	2	0
4 - Überwachung									
<u>dezentrale Verantwortung</u>	x	x		x	x	x	x	x	
<u>zentrale Verantwortung</u>	x				x	x		x	
<u>Interne Revision</u>									
Tätigkeit mit Bezug auf RCM									
	2	1	0	1	2	2	1	2	0
Zwischensumme II:	12	8	0	10	8	13	7	12	0
III - Informationssystem									
1 - Berichtswesen									
dezentrale Berichterstattung an die Geschäftsführung in regelmäßigen Leitungssit- zungen	x	x	x	x	x	x	x	x	x
dezentrale Berichterstattung an den zentralen Manager (lt. Festlegung im RCM)	x					x		x	
zentrale Berichterstattung an die Geschäftsführung (lt. RCM)	x	x				x		x	
	3	2	1	1	1	3	1	3	1
2 - Dokumentation									
Handbuch		x		x		x	x	x	
standardisierte Einzeldoku- mentation		x				x			
jährlicher Risikobericht	x					x			
	1	2	0	1	0	3	1	1	0
Zwischensumme III:	4	4	1	2	1	6	2	4	1

	300 bis 499 Betten			500 bis 799 Betten			ab 800 Betten		
	KH <A>	KH 	KH <C>	KH <D>	KH <E>	KH <F>	KH <G>	KH <H>	KH <I>
IV - Spezielle Steuerungs- und Überwachungsmaßnahmen									
1 - Wirtschaftliche Risiken									
interne Budgetierung		x		x	x	x	x	x	x
Dienstanweisungen	xxx	xx		xxx	x	xxx	xx	x	xx
Notfall	xx	xx	x	xx	xx	xx	x	x	xxx
	5	5	1	6	4	6	4	3	6
2 - Medizinische Risiken									
Beinahe-Fehler-Meldesystem				xx	xx			xx	xx
Beschwerdemanagement	x			x	x	x		x	x
	1	0	0	3	3	1	0	3	3
Zwischensumme IV:	6	5	1	9	7	7	4	6	9
Gesamtpunktzahl	24	19	2*	22	17	29	14	25	10*
Platzierung	3	5	9	4	6	1	7	2	8

* Noch kein RCM vorhanden.

Die Einzelbewertungen wurden in einem ausführlichen Prüfungsbericht dargestellt und den Krankenhäusern sowie den Kommunen zur Stellungnahme zugeleitet.

5 Stellungnahmen und Schlussbemerkung

Die Feststellungen und Empfehlungen des SRH wurden von den geprüften Krankenhäusern überwiegend positiv aufgenommen. Die Mehrzahl der Krankenhäuser nahm den Prüfungsbericht zum Anlass, das eigene RCM kritisch zu hinterfragen und anhand der Anregungen und Hinweise weiter auszubauen. Zwei Krankenhäuser beabsichtigten, alsbald ein Beinahe-Fehler-Meldesystem einzuführen.

Das bei den örtlichen Erhebungen im Entwurf vorliegende Risikohandbuch für das Krankenhaus <E> (Platz 6) ist nach Angaben der Geschäftsführung im August 2008 in Kraft gesetzt worden. Nach erfolgter Schulung hätten die Mitarbeiter die Aufgabe erhalten, anhand des einheitlichen Risikoerfassungsbogens die Risiken des jeweiligen Bereichs weiter zu untersetzen, um die Risikoinventur im I. Quartal 2009 überarbeiten zu können. Gleichzeitig sollten die Eintrittswahrscheinlichkeit bewertet und Frühwarnindikatoren definiert werden.

Unter Verweis auf die Vielzahl von praktizierten Maßnahmen der Qualitätssicherung und der wirtschaftlichen Sicherstellung kritisierte die Geschäftsführung des Krankenhauses <I> (Platz 8) die Bewertung des RCM durch den SRH als formalisierte Betrachtung, welche die Ergebnisse nicht angemessen darstelle. Die Geschäftsführung gab jedoch an, zwischenzeitlich in Abstimmung mit dem Aufsichtsrat eine eigene Planstelle für das RCM geschaffen zu haben, die u. a. eine Dokumentation des RCM einführen wird.

Die Geschäftsführung des Krankenhauses <C> (Platz 9) teilte mit, dass sie angesichts der aufgezeigten Defizite dringenden Handlungsbedarf sehe. Ein strukturiertes und anwendbares RCM soll daher schnellstmöglich und zielorientiert implementiert werden. Die erstmalige Erfassung und Bewertung aller Risiken einschließlich der Erarbeitung eines Maßnahmenkataloges zur Risikosteuerung sollten lt. Zeitplan bis Mitte des Jahres 2009 erfolgen.

Der SRH hat die von den geprüften Einrichtungen aufgezeigten Bemühungen um Verbesserung des RCM, insbesondere in den Krankenhäusern, die im Ranking auf den hinteren Plätzen lagen, positiv gewertet und die Prüfung abgeschlossen.

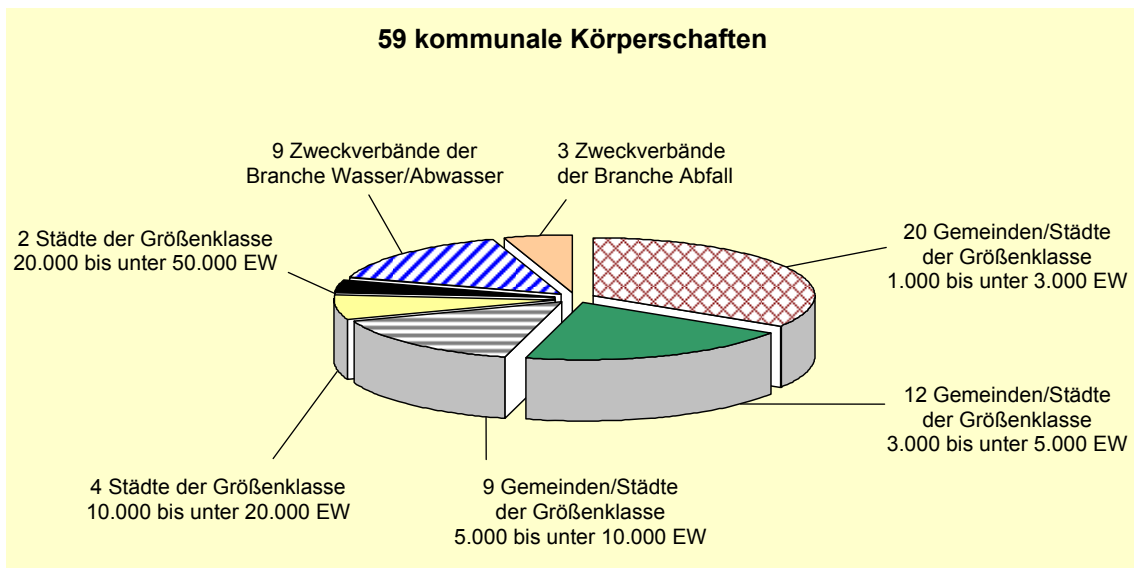
Reisekosten wurden oftmals fehlerhaft und großzügig erstattet.

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

1 Prüfungsgegenstand

1.1 Einführung

Der SRH hat die Anordnung/Genehmigung und Erstattung von Dienstgängen und Dienst-/Fortbildungsreisen sowie die Beschaffung und den Einsatz von Dienst-Kfz in Städten, Gemeinden und Zweckverbänden geprüft. In die Prüfung wurden 47 Städte und Gemeinden und 12 Zweckverbände, mithin insgesamt 59 kommunale Körperschaften, einbezogen. Das entspricht jeweils rd. 10 % der bestehenden Städte, Gemeinden und 10 % der Zweckverbände der Branchen Wasser, Abwasser und Abfall.¹



Der Prüfungszeitraum umfasste die Hj. 2005 bis 2007. Die Querschnittsprüfung wurde mittels Erhebungsbögen sowie sich anschließenden örtlichen Erhebungen in 4 ausgewählten kreisangehörigen Kommunen (darunter 2 Große Kreisstädte) und 2 Zweckverbänden durchgeführt.

¹ Vgl. Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen, Zweckverbände und ihre Mitglieder im Freistaat Sachsen, Gebietsstand 01.01.2007.

1.2 Rechtliche Grundlagen

Die rechtlichen Grundlagen des sächsischen Reisekostenrechtes für den geprüften Zeitraum finden sich im Wesentlichen im SächsRKG² und in der SächsRKVO³. Den Kommunen wird die VwV-SächsRKG⁴ zur Anwendung empfohlen.

Das SächsRKG regelt Art und Umfang der Erstattung von Auslagen für Dienstreisen der Landesbeamten, Richter im Landesdienst und der Beamten der Gemeinden, der Landkreise und der sonstigen der Aufsicht des Freistaates Sachsen unterstehenden Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts sowie der in den Geltungsbereich dieses Gesetzes abgeordneten Beamten und Richter. Für Beschäftigte von kommunalen Körperschaften, die Mitglied im Kommunalen Arbeitgeberverband sind, besteht nach § 44 TVöD (BT-V)⁵ ein tariflicher Anspruch auf Reisekostenvergütung. Danach finden für die Erstattung von Reise- und Umzugskosten sowie für das Trennungsgeld die für die Beamten jeweils geltenden Bestimmungen (SächsRKG und SächsRKVO) entsprechende Anwendung. Bis zum Inkrafttreten des TVöD zum 01.10.2005 waren die Regelungen nach BAT-O anzuwenden. Die Anerkennung privater Kfz und die Reisekostenvergütung in besonderen Fällen, u. a. bei Auslandsdienstreisen, regelte die SächsRKVO.

38 Kommunen sowie 6 Zweckverbände waren im Prüfungszeitraum Mitglied im Kommunalen Arbeitgeberverband. 8 Nichtmitglieder, darunter 2 Zweckverbände, hatten Vereinbarungen bzw. Regelungen zur Anwendung des SächsRKG. 3 Zweckverbände hatten eigenständige Regelungen zu Dienstreisen und deren Erstattung. 3 Kommunen und 1 Zweckverband waren weder Mitglied im Kommunalen Arbeitgeberverband noch bestanden Regelungen, wonach das SächsRKG entsprechend Anwendung findet, noch waren Firmentarifvertrag oder Dienstanweisungen vorhanden. Die Erstattung der Reisekostenvergütung erfolgte in diesen 4 kommunalen Körperschaften ohne rechtliche Grundlage.

Das SächsRKG wurde zum 01.04.2009 novelliert. Auf Änderungen wird an gegebener Stelle eingegangen.

2 Prüfungsergebnisse

Die nachfolgenden Ausführungen zur Nichtbeachtung des sächsischen Reisekostenrechtes beziehen sich nur auf kommunale Körperschaften, die dieses anzuwenden hatten.

2.1 Personalbedarf

Die Beantragung und Abrechnung von Dienstreisen und Dienstgängen erfolgte durch einen Sachbearbeiter in der Hauptverwaltung und ggf. den Beauftragten für den Haushalt. Das Aufgabengebiet beinhaltet die Vorprüfung des Dienstreiseantrages aus reisekostenrechtlicher Sicht und inwiefern Haushaltsmittel für den beantragten Dienstgang/die beantragte Dienstreise nach den Maßstäben einer sparsamen und wirtschaft-

² Sächsisches Reisekostengesetz vom 08.07.1998, rechtsbereinigt mit Stand vom 03.07.2002.

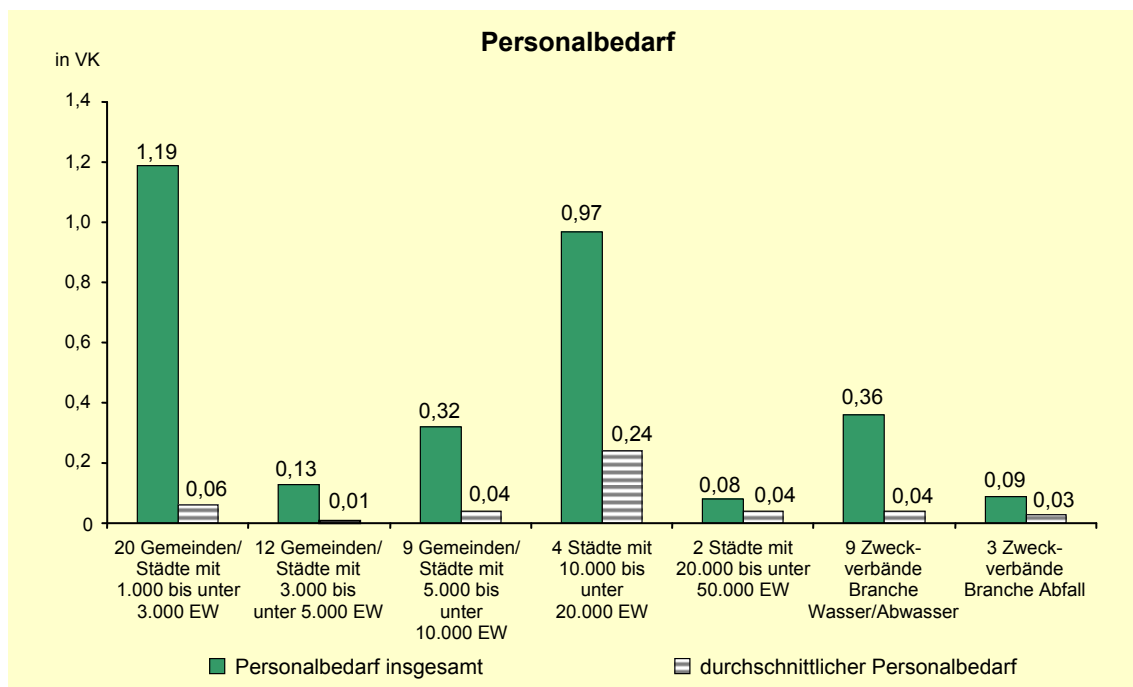
³ Verordnung des SMF über anerkannte Kfz sowie über die Reisekostenvergütung in besonderen Fällen und bei Auslandsdienstreisen vom 14.03.1997, rechtsbereinigt mit Stand vom 30.07.2005.

⁴ Allgemeine Verwaltungsvorschrift des SMF zum SächsRKG vom 26.01.1999, zuletzt geändert durch Bekanntmachung vom 27.06.2005.

⁵ Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst (Besonderer Teil - Verwaltung); vgl. hierzu auch § 23 Abs. 3.1 TVöD-V (durchgeschriebene Fassung des TVöD für den Bereich Verwaltung im Bereich der Vereinigung der kommunalen Arbeitgeberverbände).

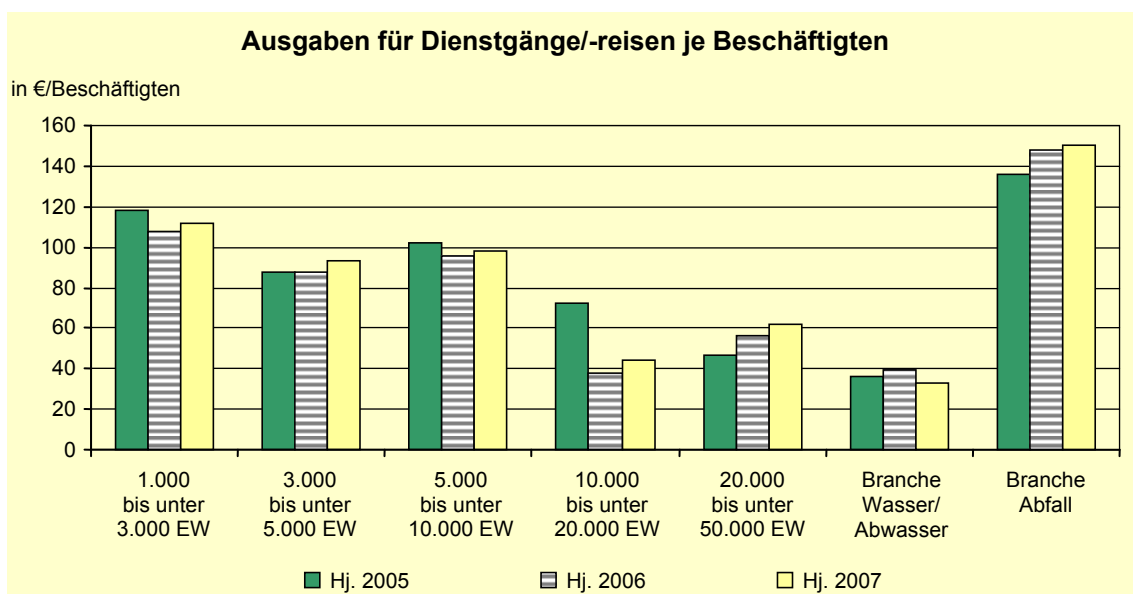
lichen Haushaltsführung zur Verfügung stehen sowie die ordnungsgemäße Abrechnung des Dienstganges/der Dienstreise.

Im Hj. 2007 lag der durchschnittliche Personalbedarf hierfür je geprüfter Körperschaft zwischen 0,01 und 0,24 VK⁶:



2.2 Ausgaben für Dienstgänge und Dienstreisen

In den geprüften 47 Kommunen und 12 Zweckverbänden waren die Ausgaben für Dienstgänge und Dienstreisen je Beschäftigten des Kernhaushaltes⁷ in den Hj. 2005 bis 2007 wie folgt:



⁶ Laut Angaben der kommunalen Körperschaften im Erhebungsbogen.

⁷ Vgl. Anlage zur KomHVO vom 26.03.2002, rechtsbereinigt mit Stand vom 26.11.2005, Nr. 21.

2.3 Dienstanweisungen

Von den 59 geprüften Körperschaften hatten nur 12 Kommunen und 8 Zweckverbände Dienstanweisungen zum Thema Dienstreisen und der Erstattung von Reisekosten. Das Vorhandensein einer Dienstanweisung stieg mit zunehmender EW-Zahl der Kommune. 7 Dienstanweisungen waren seit 14 bis 7 Jahren (1994 bis 2001) nicht mehr aktualisiert worden. Der Zweckverband Wasser und Abwasser Vogtland regelte die Genehmigung und Abrechnung von Dienstgängen/Dienstreisen in einem Firmentarifvertrag und einer Betriebsanweisung. Beide enthielten widersprüchliche Angaben.

7 Kommunen, u. a. die Große Kreisstadt Marienberg, sowie 3 Zweckverbände, u. a. der Zweckverband Abfallwirtschaft Oberes Elbtal hatten in ihren Dienstanweisungen dem SächsRKG entgegenstehende Regelungen formuliert. So wurde u. a.

- bei der Definition von Dienstreisen und Dienstgängen auf das Territorium des Landkreises bzw. des Verbandsgebietes verwiesen (vgl. § 2 Abs. 2 und 3 SächsRKG),
- triftige Gründe generell anerkannt (vgl. § 6 Abs. 1 Satz 2 und 3 SächsRKG),
- die Wegstreckenentschädigung bei der Benutzung eines privaten Kfz bei Vorliegen triftiger Gründe in Höhe von 0,30 €/km und ohne Vorliegen triftiger Gründe in Höhe von 0,14 €/km festgesetzt (vgl. § 6 Abs. 1 und 2a SächsRKG),
- territoriale Pauschalgenehmigungen erteilt (vgl. § 2 Abs. 2 Satz 1 SächsRKG),
- Fristen zur Abrechnung der Reisekostenvergütung auf den 4. bzw. 5. Werktag festgelegt (vgl. § 3 Abs. 5 Satz 1 SächsRKG).

Die Dienstanweisungen sind mit dem SächsRKG in Einklang zu bringen bzw. zu aktualisieren. Die bestehenden Widersprüchlichkeiten zwischen Firmentarifvertrag und entsprechender Betriebsanweisung im Zweckverband Wasser und Abwasser Vogtland sind auszuräumen.

2.4 Vordrucke zur Beantragung und Abrechnung von Dienstreisen

Die Auswertung der von den kommunalen Körperschaften verwendeten Vordrucke und die örtlichen Erhebungen ergaben, dass die von den Kommunen und Zweckverbänden verwendeten Antragsformulare überwiegend mangelhaft waren. Mehrfach konnten keine Angaben zum Vorliegen von triftigen Gründen (Gemeinde Schmiedeberg, Große Kreisstadt Marienberg), zur Mitnahme von weiteren Dienstreisenden, zum Reisezweck, zur Angabe des Beförderungsmittels (Große Kreisstadt Marienberg, Zweckverband Wasser und Abwasser Vogtland) oder zur Übernachtung am auswärtigen Ort (Gemeinde Schmiedeberg, Stadt Tharandt, Große Kreisstadt Marienberg) vermerkt werden. Eine umfassende Vorprüfung durch den Sachbearbeiter bzw. den Beauftragten für den Haushalt war auf diesen Vordrucken weder vorgesehen noch konnte diese anhand der begrenzten Angabemöglichkeiten ordnungsgemäß nach § 29 KomHVO erfolgen (vgl. auch Nr. 16.3 Satz 1 i. V. m. Nr. 16.4 Buchstabe a Satz 1 und 2 VwV-SächsRKG).

Die verwendeten Vordrucke wurden von den Beschäftigten der Stadt Tharandt und der Großen Kreisstadt Bautzen oftmals unzureichend ausgefüllt. Es fehlten u. a. mehrfach die Angaben über das beantragte Verkehrsmittel, zur Dienstreisedauer sowie der genaue tatsächliche Reiseverlauf auf der Reisekostenabrechnung.

Pauschalgenehmigungen wurden in der Gemeinde Schmiedeberg für das Gemeindegebiet und in der Großen Kreisstadt Marienberg für die Beschäftigten des Bauhofes jeweils für den vergangenen Monat beantragt und genehmigt. Allgemeine Dienstreiseanordnungen/-genehmigungen sind gem. § 2 Abs. 2 SächsRKG ausschließlich für Personen zulässig, die regelmäßig Dienstgänge/-reisen bestimmter Art und Dauer ausführen müssen oder regelmäßig gleichartige Dienstgeschäfte an denselben Stellen am Dienst- oder Wohnort/demselben auswärtigen Geschäftsort oder Bezirk zu erledigen haben und für Dienstreisende mit besonderen Dienstaufgaben, ggf. mit zeitlicher oder örtlicher Begrenzung.

Die Prüfung der Wirtschaftlichkeit sollte durch die Einführung aussagekräftiger Antragsformulare verbessert werden (vgl. auch Anlagen 1 bis 7 b der VwV-SächsRKG). Die Voraussetzungen einer allgemeinen Dienstreiseanordnung/-genehmigung nach § 2 Abs. 1 Satz 2 SächsRKG n. F. sind zu beachten.

2.5 Reisekostenbearbeitung

Die örtlichen Erhebungen in 3 Kommunen und dem Zweckverband Abfallwirtschaft Oberes Elbtal zeigten, dass des Öfteren Tankrechnungen, Parkscheine bzw. Fahrkarten ohne Dienstreiseantrag bzw. Reisekostenabrechnung erstattet wurden. Reisekosten durften gem. § 3 Abs. 5 Satz 1 SächsRKG (§ 3 Abs. 1 Satz 2 SächsRKG n. F.) ausschließlich aufgrund eines schriftlichen Antrages ausgezahlt werden.

Ansprüche bzw. Zahlungsverpflichtungen wurden in der Gemeinde Schmiedeberg und dem Zweckverband Wasser und Abwasser Vogtland mehrheitlich nicht sachlich und nicht rechnerisch richtig festgestellt. Gemäß § 11 Abs. 1 Satz 1 und 2 KomKVO ist jeder Anspruch und jede Zahlungsverpflichtung sachlich und rechnerisch richtig festzustellen.

Reisekosten wurden in der Gemeinde Schmiedeberg, der Großen Kreisstadt Marienberg, dem Zweckverband Wasser und Abwasser Vogtland sowie im Zweckverband Abfallwirtschaft Oberes Elbtal überwiegend bar ausgezahlt. Dementgegen steht § 12 Abs. 1 KomKVO, wonach Auszahlungen nach Möglichkeit unbar zu erfolgen haben. Eine Quittierung (Auszahlungsnachweis) der baren Auszahlungen gem. § 17 Abs. 1 KomKVO fehlte in den zwei Zweckverbänden in Einzelfällen, bei den zwei genannten Kommunen unterblieb dies mehrmals.

Die Reisekostenerstattung für Dienstgänge/Dienstreisen der Oberbürgermeister der Großen Kreisstädte Marienberg und Bautzen und des Bürgermeisters der Stadt Tharandt wurden nicht nach § 1 Abs. 1 Nr. 1 i. V. m. Anlage 1 VwV Gliederung und Gruppierung im Unterabschnitt „Gemeindeorgane“ gebucht. Weiterhin wurden die Reisekosten für Aus- und Fortbildung in allen ausgewählten 4 Kommunen mehrfach nicht in der Untergruppe 562 gem. § 1 Abs. 1 Nr. 2 i. V. m. Anlage 2 VwV Gliederung und Gruppierung gebucht. Die Ausgaben für Dienstreisen sowie die Ausgaben für Aus- und Fortbildung der Beigeordneten und der Beschäftigten der Stadtverwaltung Bautzen wurden ausschließlich im Unterabschnitt „Hauptamt“ gebucht. Gemäß § 3 Abs. 2 Satz 1 VwV Gliederung und Gruppierung sind Ausgaben dem Bereich des Empfängers, für den die Mittel bestimmt sind, zuzuordnen.

Die Vorgaben des SächsRKG, der KomKVO, der SächsKomKBVO sowie die Buchungssystematik der VwV Gliederung und Gruppierung sind zu beachten.

2.6 Reisekostenerstattung

2.6.1 Fahrkostenerstattung gem. § 5 SächsRKG (§ 4 SächsRKG n. F.)

Taxikosten (Große Kreisstadt Bautzen) sowie die Benutzung des Beförderungsmittels Flugzeug (Große Kreisstadt Bautzen, Zweckverband Abfallwirtschaft Oberes Elbtal) wurden ohne weitere Ausführungen durch den Dienstreisenden in der Reisekostenabrechnung geltend gemacht und erstattet.

2.6.2 Wegstreckenentschädigung gem. § 6 SächsRKG (§ 5 SächsRKG n. F.)

Die örtlichen Erhebungen haben gezeigt, dass generell in der Gemeinde Schmiedeberg, der Stadt Tharandt, der Großen Kreisstadt Marienberg, der Großen Kreisstadt Bautzen und überwiegend im Zweckverband Abfallwirtschaft Oberes Elbtal für Dienstreisen mit dem privaten Kfz eine Wegstreckenentschädigung in Höhe von 0,22 €/km erstattet wurde, wobei als triftiger Grund u. a. „Nutzung Privat-Pkw notwendig“, „Dauer der Aufgabe“ oder gar keine triftigen Gründe angegeben wurden. Gemäß § 6 Abs. 1 Satz 1 SächsRKG wurde eine Wegstreckenentschädigung in Höhe von 0,22 €/km nur für Strecken gewährt, die der Dienstreisende aus triftigen Gründen mit seinem privaten Kfz zurückgelegt hat. Triftige Gründe liegen nach § 6 Abs. 1 Satz 2 und 3 SächsRKG vor, wenn die Benutzung des privaten Kfz aus dringenden dienstlichen oder in besonderen Ausnahmefällen aus zwingenden persönlichen Gründen notwendig und dem Dienstreisenden vor Antritt der Dienstreise oder des Dienstganges genehmigt worden ist. Ab dem 01.04.2009 ist nunmehr eine Wegstreckenentschädigung bei Vorliegen von triftigen Gründen in Höhe von 0,25 €/km und ohne Vorliegen von triftigen Gründen in Höhe von 0,15 €/km zu erstatten.

Es ist auf eine ordnungsgemäße Beantragung und Genehmigung von triftigen Gründen gem. § 5 Abs. 2 SächsRKG n. F. zu achten.

2.6.3 Tagegeld gem. § 8 SächsRKG (§ 6 SächsRKG n. F.)

Entsprechend den Angaben in den Erhebungsbögen wurde in allen Kommunen bzw. Zweckverbänden Tagegeld entsprechend § 8 Abs. 1 SächsRKG i. V. m. § 4 Abs. 5 Satz 1 Nr. 5 Satz 2 EStG gezahlt. Die örtlichen Erhebungen in der Stadt Tharandt zeigten, dass für mehrere Dienstreisen mit der Abwesenheitsdauer von 8 bzw. 9 Stunden kein Tagegeld und für eine Dienstreise mit der Abwesenheitsdauer von 14 Stunden Tagegeld in Höhe von 6 € gewährt wurde.

Für Auslandsdienstreisen wurde in der Großen Kreisstadt Marienberg vereinzelt Tagegeld nach § 8 Abs. 1 SächsRKG i. V. m. § 4 Abs. 5 Satz 1 Nr. 5 Satz 2 EStG erstattet. Die Berechnung des Auslandstagegeldes in der Großen Kreisstadt Bautzen war teilweise nicht nachvollziehbar. Nach § 18 Abs. 3 SächsRKG i. V. m. § 8 Abs. 1 SächsRKGVO war bei Auslandsdienstreisen Auslandstagegeld nach den Anlagen 1 bis 5 zu erstatten.

Für die Höhe des Tagegeldes sind die Regelsätze entsprechend der Abwesenheitsdauer gem. § 6 Abs. 1 SächsRKG n. F. i. V. m. § 4 Abs. 5 Satz 1 Nr. 5 Satz 2 EStG zu erstatten. Bei Auslandsdienstreisen ist Auslandstagegeld nach § 17 Abs. 1 Nr. 2 SächsRKG i. V. m. § 2 Abs. 1 SächsRKGVO zu zahlen.

2.6.4 Übernachtungskosten gem. § 9 SächsRKG (§ 7 SächsRKG n. F.)

In 31 kommunalen Körperschaften wurden die Übernachtungskosten, die den Betrag in Höhe von 61,36 €/Übernachtung überstiegen, nicht vor Antritt der Dienstreise anerkannt. Der Nachweis der Unvermeidbarkeit war in 3 Kommunen nicht erfolgt. Die örtlichen Erhebungen haben diese Verfahrensweise vereinzelt in der Großen Kreisstadt Marienberg, und oftmals in der Großen Kreisstadt Bautzen und dem Zweckverband Abfallwirtschaft Oberes Elbtal bestätigt. Nach § 9 Abs. 1 Satz 1 SächsRKG wurden nachgewiesene notwendige Übernachtungskosten bis zu 61,36 €/Übernachtung erstattet. Darüber hinausgehende Übernachtungskosten können nach § 9 Abs. 1 Satz 2 SächsRKG bei Nachweis der Unvermeidbarkeit oder bei Anerkennung vor Dienstreiseantritt erstattet werden. Ab dem 01.04.2009 werden Übernachtungskosten bis zu 70 €/Übernachtung erstattet. Darüber hinausgehende Übernachtungskosten bedürfen der Genehmigung.

Die örtlichen Erhebungen in der Großen Kreisstadt Bautzen zeigten, dass oftmals aufgrund fehlender Angaben Übernachtungskosten einschließlich der Kosten des Frühstücks erstattet wurden. Der vorgenannte Mangel zeigte sich in der Stadt Tharandt und der Großen Kreisstadt Marienberg vereinzelt. Ob der Übernachtungspreis die Kosten des Frühstücks einschließt, ist zu vermerken. Auf § 7 Abs. 1 Satz 3 SächsRKG n. F. wird verwiesen.

Die Übernachtungskosten sind nach den Vorgaben des § 7 SächsRKG n. F. zu beantragen und zu erstatten.

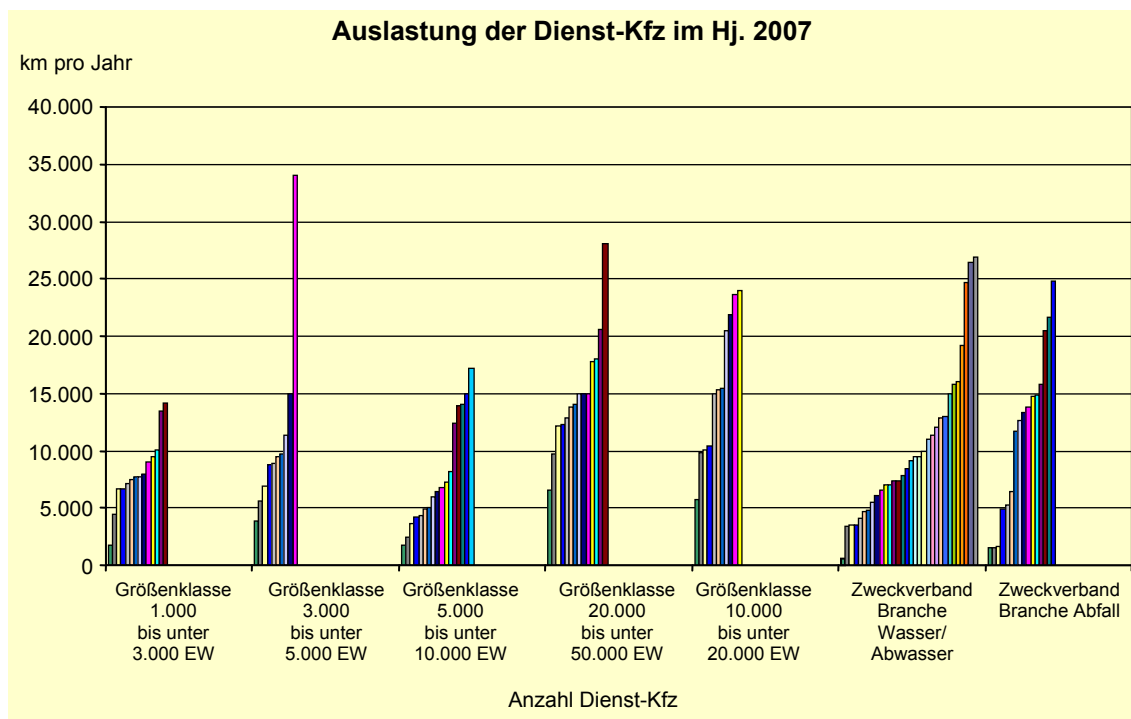
2.6.5 Fahrpreisermäßigungen

Von den 44 geprüften Kommunen nutzten nur 5 Fahrpreisermäßigungen i. S. v. Großkundenabonnements oder BahnCards. Alle 44 Kommunen sind Mitglieder des SSG, welcher in seinen Mitgliederrundschreiben Nr. 051/05, 066/06 und 685/06 ausdrücklich auf den Großkundenrabatt bei der Deutschen Bahn AG für Mitglieder des SSG verwies. Die 8 geprüften Zweckverbände machten von Fahrpreisermäßigungen keinen Gebrauch.

Nach § 5 Abs. 1 SächsRKG (§ 4 SächsRKG n. F.) i. V. m. § 72 Abs. 2 SächsGemO sind mögliche Fahrpreisermäßigungen zu nutzen.

2.7 Dienstkraftfahrzeuge

Dienst-Kfz waren in allen nachfolgenden Größenklassen der Kommunen vorhanden. Die Auslastung der einzelnen Dienst-Kfz war in den Kommunen und Zweckverbänden sehr unterschiedlich.



Daraus folgt die Auslastung in km im Verhältnis der Dienst-Kfz:

Auslastung in km	unter 5.000	5.000 bis unter 10.000	10.000 bis unter 15.000	15.000 bis unter 20.000	20.000 bis unter 25.000	über 25.000
Anzahl Dienst-Kfz	20	39	29	13	9	4

Die Wirtschaftlichkeit der Anschaffung eines Dienst-Kfz bei einer Auslastung von maximal 10.000 km/Jahr ist von den kommunalen Körperschaften zu hinterfragen.

Bei den örtlichen Erhebungen in den kommunalen Körperschaften mit Dienst-Kfz konnten die Unterlagen zu deren Beschaffung teilweise nicht vollständig vorgelegt werden bzw. waren die durchgeführten Vergabeverfahren nicht ordnungsgemäß aktenkundig dokumentiert. Eine Anzeige zum Abschluss der Leasingverträge für die Dienst-Kfz der Großen Kreisstadt Bautzen bei der Rechtsaufsichtsbehörde nach § 2 Abs. 4 KomFreiVO war nicht erfolgt. Der Abschluss eines Kauf- bzw. Leasingvertrages für ein Dienst-Kfz ist ein Beschaffungsvorgang, der den Bestimmungen der VOL/A unterliegt. Entsprechend § 3 Nr. 2 VOL/A muss eine Öffentliche Ausschreibung stattfinden, soweit nicht die Natur des Geschäfts oder besondere Umstände eine Ausnahme rechtfertigen. Die Voraussetzungen für eine Beschränkte Ausschreibung bzw. Freihändige Vergabe richten sich ausschließlich nach § 3 Nr. 3 und 4 VOL/A. Nach § 3 Nr. 5 VOL/A ist aktenkundig festzuhalten, weshalb von der Öffentlichen oder Beschränkten Ausschreibung abgesehen worden ist (§ 30 Nr. 1 VOL/A).

Die private Nutzung von Dienst-Kfz wurde den Beschäftigten der Großen Kreisstadt Marienberg, der Großen Kreisstadt Bautzen (Hj. 2005 und 2006) und des Zweckverbandes Abfallwirtschaft Oberes Elbtal gegen Nutzungsentgelt, sofern kein dienstlicher Bedarf bestand, gestattet. Weiterhin konnten die stadt eigenen Fahrzeuge der Großen Kreisstadt Marienberg durch den AZV und den Eigenbetrieb KulTour genutzt werden. Nach Auffassung des SRH ist die Benutzung von Dienst-Kfz außerhalb der dienstlichen Verwendung (Privatfahrten) grundsätzlich unzulässig. Entsprechende Überlassungen an Dritte gehören nicht zu den originären gemeindlichen Aufgaben.

Die örtlichen Erhebungen haben gezeigt, dass die Fahrtenbücher der Dienst-Kfz der Gemeinde Schmiedeberg (insbesondere Bauverwaltung), der Stadt Tharandt, der Großen Kreisstadt Marienberg und der Großen Kreisstadt Bautzen nicht immer nachvollziehbar geführt wurden. So fehlten u. a. Angaben zum Zeitraum und zum Kfz-Typ.

Leistungen sind grundsätzlich öffentlich auszuschreiben. Nur bei Vorliegen der Ausnahmetatbestände nach § 3 Nr. 3 und 4 VOL/A dürfen Beschränkte Ausschreibungen bzw. Freihändige Vergaben durchgeführt werden.

2.8 Öffentliches Ehrenamt

Eine Erstattung der Reisekosten anlässlich der Ausübung der öffentlichen Ehrenämter der Oberbürgermeister der Großen Kreisstädte Marienberg und Bautzen durch die jeweiligen Zweckverbände erfolgte nicht.

Fahrten in Ausübung eines öffentlichen Ehrenamtes sind keine Dienstreisen i. S. v. § 2 SächsRKG. Eine Erstattung der Reisekosten bei Nutzung des Dienst-Kfz hat durch die Stelle, bei der das Ehrenamt ausgeübt wird, zu erfolgen.

3 Stellungnahmen

Die Stadt Tharandt hält die Kritik des SRH für den Prüfungszeitraum größtenteils für berechtigt und sichert in ihrer Stellungnahme zu, alle Hinweise zu beachten. Die Arbeitsaufgaben in der Stadtverwaltung wurden zum 01.01.2009 neu geordnet.

Die Große Kreisstadt Marienberg erklärte u. a., dass Barauszahlungen generell nur mit einer Quittierung des Empfangsberechtigten auf dem Formular der Reisekostenabrechnung erfolgen. Trotz fehlender Kennzeichnung einzelner Fahrtenbücher mit dem Kfz-Kennzeichen und fehlendem zeitlichen Beginn und zeitlichen Ende des Führens des jeweiligen Fahrtenbuches seien die gefahrenen Kilometer nachweisbar und eine Zuordnung der Fahrtenbücher zu den Fahrzeugen gewährleistet gewesen. Der SRH hält an seinen Feststellungen fest (vgl. Pkt. 2.5 Abs. 3 und Pkt. 2.7 letzter Absatz).

Die Große Kreisstadt Bautzen bestätigt die Feststellungen des SRH. Diese waren Anlass für Änderungen in der Vollzugspraxis und mit Inkrafttreten des neuen SächsRKG für eine überarbeitete städtische Dienstanweisung. Auf die Erstattung von Fahrtkosten anlässlich der Ausübung der öffentlichen Ehrenämter in zwei Zweckverbänden mit Sitz in Bautzen wurde aufgrund der geringen Entfernung und dem in etwa gleich hohem Verwaltungsaufwand der Reisekostenabrechnung verzichtet. Nach Mitteilung der Großen Kreisstadt wurde die Vollzugspraxis geändert.

Der Zweckverband Wasser und Abwasser Vogtland hält die vom SRH festgestellten „Ungereimtheiten“ für überzogen. Die Angaben über Beförderungsmittel seien jeweils aus den am Formular befindlichen Quittungen/Rechnungen ersichtlich. Die Prüfung der sachlichen und rechnerischen Richtigkeit der Zahlungsansprüche erfolge. Der SRH hält an seinen Feststellungen fest (vgl. Pkt. 2.4 Abs. 1 und Pkt. 2.5 Abs. 2).

Der Zweckverband Abfallwirtschaft Oberes Elbtal erklärte, dass kein Mitarbeiter Kas- senmittel bar erhalte, ohne dies mit seiner Unterschrift zu quittieren. Der SRH hält an seinen Feststellungen fest (vgl. Pkt. 2.5 Abs. 3).

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

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

Das Baumanagement der Stadt Leipzig war mangelhaft.

1 Prüfungsgegenstand

Der SRH hat den Neubau des Museums der bildenden Künste in Leipzig als große kommunale Baumaßnahme geprüft.

Die Baukosten des Museumsneubaus betragen rd. 73,5 Mio. €. Das noch nicht fertiggestellte Bauobjekt wurde am 04.12.2004 der Öffentlichkeit übergeben. Die Arbeiten an der gläsernen Außenhülle der Fassade wurden im Mai 2009 bis auf Restleistungen beendet.

Geprüft wurden insbesondere

- die Einhaltung der kommunalen Vorschriften, die Beteiligung der verschiedenen Ämter und Gremien der Stadt Leipzig,
- das Baumanagement der Stadt Leipzig,
- Kostenberechnung und Kostenentwicklung,
- die Planungs- und Bauunterlagen, insbesondere hinsichtlich der wirtschaftlichen, sparsamen und den technischen Regelwerken entsprechenden bautechnischen Lösung sowie der Angemessenheit der Kosten,
- die Vergabe der Bauleistungen, die Planungsverträge und die Abrechnung.



2 Prüfungsergebnisse

2.1 Ausgangslage

Die Stadt startete in das Projekt mit unangemessen niedrigen Kostenvorstellungen. Der Kostenwert von 463 €/m³ Bruttorauminhalt unterschreitet die Vergleichswerte anderer Museen erheblich. Die Kostenobergrenze wurde mit Stadtratsbeschluss vom 21.04.1999 auf rd. 58,1 Mio. € festgelegt. Knapp drei Jahre später musste das Baubudget mit Stadtratsbeschluss um rd. 5,8 Mio. € erhöht werden. Nur 14 Monate danach war die Ratsversammlung gezwungen, den Kostendeckel um rd. 9,5 Mio. € auf rd. 73,5 Mio. € anzupassen.

Die dem Stadtrat vorgelegte Beschlussvorlage basierte auf unrealistischen Kostenvorstellungen.

Für die Entscheidung über die Wirtschaftlichkeit einer Baumaßnahme sind belastbare Kostenermittlungen unentbehrlich.

2.2 Standarderhöhung

Die Kostenobergrenze war nicht auf den geplanten Baustandard abgestimmt. Sie wurde durch eine pauschale Reduzierung des Kostenansatzes für den Ausbaustandard und die Fassade ermittelt.

Dies stand im Gegensatz zu den tatsächlichen Absichten. Bereits zu einem frühen Stadium der Planung hatte die Stadt Leipzig eine Prioritätenliste aufgelegt. Sie enthielt Standarderhöhungen wie z. B. die Erhöhung der Oberflächenqualität der Außenwände, die Verwendung von Travertin als Wandverkleidung und Bodenbelag, die Errichtung einer Photovoltaikanlage und die Gestaltung der Außenanlagen mit höherwertigen Säu-

lenstieleichen statt mit Pappeln. Die Mehrkosten sollten aus „Ausschreibungsgewinnen“ finanziert werden.

Das Museum konnte in der tatsächlich beabsichtigten Qualität nicht für rd. 58,1 Mio. € errichtet werden. Dies musste den verantwortlichen Fachleuten bewusst sein.

Der Museumsneubau basiert auf dem Ergebnis eines Architektenwettbewerbs. Mit der weiteren Planung war der Wettbewerbssieger beauftragt worden. Auf Drängen der Architekten wurden zusätzlich zu den in der Prioritätenliste enthaltenen Standarderhöhungen noch weitere gestalterische Forderungen der Architekten realisiert. Beispielsweise entstanden für die Ausführung der inneren Fassade in Sichtbetonfertigteilen, die Realisierung abgehängter Glasdecken und den Aufbau der inneren Höfe und Terrassen erhebliche Mehrkosten.

Den Architekten gelang es, im Verlauf der Ausführungsplanung Ergänzungen und architektonische Aufbesserungen durchzusetzen. Das Hochbauamt verhinderte dies nicht.

Es wurde eine aufwendige Holzverkleidung in den Treppenhäusern, im Lesesaal, im Foyer und im Buchladen geplant und errichtet. Die Holztüren entwickelten sich im Verlauf der Planung zu übergroßen Portalen mit hohem Technikanteil. Insgesamt erhöhten sich die Baukosten allein für Tischlerarbeiten gegenüber der Kostenberechnung um rd. 1,6 Mio. €.



Die Holzverkleidung wurde realisiert, obwohl das Museum als Nutzer darauf hinwies, dass die Holzverkleidung nicht gewünscht wird, da sie nicht den Ausstellungsinteressen des Museums entspräche. Aufgrund erwarteter umfangreicher Schenkungen würde das Museum eine Erweiterung der Ausstellungsfläche nach innen, d. h. die Nutzung von Treppenträumen, Höfen und Terrassen benötigen. Die Architekten verwiesen auf den „abgestimmten gestalterischen Entwurf“ und ihr Urheberrecht und beharrten auf der Realisierung einer Holzverkleidung. Der vom Hochbauamt ausgehandelte Kompromiss beinhaltete im Wesentlichen die von den Architekten geforderte Verkleidung. Lediglich an den Stirnseiten der Treppenhäuser wurden die Wände verputzt.

Das Hochbauamt und das Kulturamt haben als Bauherr ihre Position nicht entschieden genug vertreten. Gestalterische Forderungen der Architekten wurden unter erheblichem finanziellen Aufwand umgesetzt, obwohl diese dem Interesse der künftigen Nutzer entgegenstanden. So mussten Mehrkosten von rd. 4,2 Mio. € bezahlt werden.

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

Die Vertragsgestaltung mit dem Sieger des Architektenwettbewerbs sollte klar zu erkennen geben, dass der Bauherr als Budgetverantwortlicher und Geldgeber über den Standard des Bauvorhabens entscheidet.

2.3 Weitere Mehrkosten

2.3.1 Gestörter Planungs- und Bauablauf

Die für die Planung des anspruchsvollen Bauwerks veranschlagten Zeiträume waren zu gering bemessen. Die Belange der Statik, der Bauphysik, des Brandschutzes und der Sicherheitstechnik wurden zu spät beachtet. Die Entscheidung über die Art der Gaslöschanlage in Abstimmung mit dem Brandschutzkonzept wurde so lange hinausgezögert, bis eine Verschiebung des Rohbaubeginns drohte. Teile der bereits geschalteten Wände im 3. Obergeschoss mussten ausgespart werden, da noch keine Entscheidung über die Anordnung von Fenstern in diesem Bereich getroffen worden war. Es konnte nicht weitergebaut werden.

Die Ausführungsplanung erfolgte unter Zeitdruck. Wegen der verspäteten Erstellung der Ausführungs- und Detailpläne und aufgrund der z. T. schlechten Planungsqualität wurde ein erheblicher Anteil der Rohbauleistung über Nachtragsvereinbarungen beauftragt. Große Teile des Rohbaus wurden bereits erbracht, obwohl die Werk- und Detailplanung noch nicht vollständig vorlag und wesentliche Entscheidungen noch nicht getroffen waren. Mit dem Rohbauunternehmen mussten 69 Nachtragsvereinbarungen über rd. 4,1 Mio. € geschlossen werden.

Ein erheblicher Anteil dieser Nachträge wurde veranlasst, um den bereits eingetretenen Bauverzug wieder aufzuholen. So entstanden z. B. Nachtragskosten in Höhe von rd. 117.597 € für die Besetzung der Baustelle im Zweischichtbetrieb. Der Bauzeitverzug betrug schon bis zur Übergabe 24 Monate.

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

2.3.2 Unzureichender Planungsumfang

Wegen des fehlenden Planungsvorlaufs und der dadurch notwendigen baubegleitenden Planung entstanden erhebliche Kostensteigerungen. Während der Bauausführung wurde z. B. festgestellt, dass das gewählte Kälteerzeugungsprinzip für das Museum untauglich war, da für die im Heizwasser der Stadtwerke Leipzig vorhandene Ammoniakbelastung keine geeigneten Maschinen lieferbar sind. Die Planung und Ausführung musste von Absorptionskälte auf Kompressionskälte umgestellt werden. Wegen des bereits fortgeschrittenen Bauablaufs war dies nur mit erheblichen Mehrkosten möglich. Der Projektsteuerer hatte die Mehrkosten für die verspätete Umstellung der Kälteerzeugung mit mindestens 500 T€ beziffert. Mehrkosten entstanden weiterhin für die Gestaltung der Außenanlagen und für die Rohbaupläne.

Die Baukosten erhöhten sich insgesamt um rd. 1,5 Mio. €. Ein erheblicher Teil dieser Leistungen wurde auch noch freihändig mittels Nachtragsvereinbarung beauftragt und war dadurch dem Wettbewerb entzogen.

Die Belange des Brandschutzes wurden nicht ausreichend von Beginn der Planung an berücksichtigt. Nachträgliche Nutzerforderungen und nachträgliche Forderungen des Sachversicherers führten des Weiteren zu höheren Baukosten.

Kostensicherheit bestand nicht. Der gesamte Planungs- und Bauprozess ist geprägt von baubegleitender Planung und dadurch im Baugeschehen auftretender Probleme.

Während der Baudurchführung hat die Bauverwaltung durch ein geeignetes Kostencontrolling die Baukostenentwicklung zu überwachen und zu steuern.

2.3.3 Fassade

Die Stadt Leipzig hat eine Glasfassade geplant, die in dieser Qualität einzigartig war. Zu Beginn der Baudurchführung wurde die in der Prioritätenliste enthaltene Standarderhöhung der Fassade beschlossen. Anstelle der ursprünglich geplanten Verkleidung der Fassade mit Holzwolleleichtbauplatten sollten zur Wärmedämmung Mineralwollplatten verwendet und darüber eine Außenwandplattenverkleidung aus Sichtbetonelementen realisiert werden. Davor sollte wie geplant die gesamte Fassade eine Glas-Vorhangsfassade erhalten.

Mit Angebotsauswertung der Lose für die Fassade im Frühjahr 2001 erkannte das Hochbauamt erstmals, dass auch für diese Leistungen erhebliche Mehrkosten entstehen werden. Wegen des entstandenen Termindrucks musste das Los Stahlbau 1 bezuschlagt werden. Die Ausschreibungen Metallbau/Verglasung 1 und 2 wurden aufgehoben. Dies führte zu einem Verzug von acht Monaten. Die Ausschreibungen wurden hinsichtlich Einsparmöglichkeiten überprüft und überarbeitet.

Weitere Probleme traten auf, so musste das Los Stahlbau 1 wegen der Gewerbeabmeldung der beauftragten Firma neu vergeben werden. Dem danach beauftragten Auftragnehmer musste gekündigt werden. Die Leistung wurde ein drittes Mal neu vergeben. Dabei wurde die Leistung geteilt und an zwei Unternehmen vergeben.

Das für die Lose Metallbau 1 und Metallbau 2 eingestellte Teilbudget wurde trotz der Umplanung um rd. 2,5 Mio. € überschritten. Für die Umplanung der Fassade, die Bauzeitverlängerung an der Fassade und Rechtsberatung sind bis zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen rd. 395 T€ angefallen. Insgesamt führten die Probleme bei der Her-

stellung der Fassade zu einem Zeitverzug von 16 Monaten. Die unfertige Planung führte bisher zusätzlich zu einem Nachtragsvolumen bei den Fassadenhauptlosen in Höhe von rd. 660 T€. Die Fassade war im Mai 2009 noch nicht fertiggestellt.

Die Stadt hatte bei der Kostenfestsetzung für das Museum den Kostenansatz der Fassade pauschal herabgesetzt. Dies entsprach nicht dem Standard der realisierten Fassadenkonstruktion. Es hätte eine genauere Kostenermittlung erfolgen müssen.

Durch zu geringe Kostenansätze entstanden bei der Vergabe der Fassadenhauptlose Mehrkosten gegenüber der Kostenberechnung in Höhe von rd. 2,9 Mio. €. Wegen schlechter Planungsleistung entstanden zusätzlich z. T. vermeidbare Nachtragskosten in Höhe von rd. 660 T€.

2.4 Baumanagement des Hochbauamtes

Bei der Projektrealisierung entstand eine erhebliche Kostensteigerung und enormer Bauverzug. Die Stadt hatte ein Baumanagement bestehend aus internen Koordinationssitzungen und externer Projektsteuerung eingesetzt. In den Koordinationssitzungen unter Beteiligung des damals zuständigen Beigeordneten, des Hochbauamtes, des Museums, des externen Projektsteuerers und der Architekten sollten die wesentlichen Entscheidungen zu Qualitäten, Terminen und Kosten getroffen werden. Die Koordinationsrunde traf weitreichende Entscheidungen u. a. zu Standarderhöhungen wichtiger Bauteile. Zur Finanzierung dieser Standarderhöhungen verließ man sich auf die Aussagen des externen Projektsteuerers.

Der Vertrag mit dem Projektsteuerer endete im November 2002 und wurde nicht verlängert, weil nach Auffassung des Hochbauamtes dessen Kostensteuerung im Wesentlichen im Registrieren und Fortschreiben der Kostenentwicklung bestand. Ein aktives Gegensteuern bei Kostenerhöhungen sei nicht feststellbar gewesen. Stattdessen hätte der Projektsteuerer die Kosten nur zwischen den einzelnen Vergabeeinheiten hin- und hergeschoben, solange dies möglich war. Auch die Terminsteuerung sei nach Angabe des Hochbauamtes unzureichend gewesen. Das Hochbauamt habe angabegemäß die Mängel in der Projektsteuerung erst in vollem Umfang bemerkt, als es die Leistung Projektsteuerung selbst übernommen hatte.

Trotz des enormen Bauverzugs und der sich abzeichnenden erheblichen Kostensteigerung wurden keine geeigneten Maßnahmen zur Einhaltung von Kosten und Terminen im Verlauf der Baumaßnahme getroffen.

Die Kostenkontrolle sollte zentrale Aufgabe des Bauamtes sein. Auch wenn sie einem Projektsteuerer übertragen ist, bleibt es Aufgabe des Bauamtes, dessen Leistungen zu überwachen.

Das Hochbauamt, als fachverständiger Vertreter des Bauherrn, kam seiner Gesamtverantwortung für das anspruchsvolle Projekt nicht nach. Dies lag auch an den nicht klar geregelten Kompetenzen und Verantwortungen.

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

3 Stellungnahmen

3.1 Landesdirektion Leipzig

Die Landesdirektion nimmt die Feststellungen zur Kenntnis und teilt mit, dass für die von der Landesdirektion ausgereichten Fördermittel der Nachweis der korrekten Mittelverwendung durch die Stadt Leipzig bisher nicht erbracht worden sei. Das Widerspruchsverfahren sei noch nicht abgeschlossen.

3.2 Stadt Leipzig

Die Stadt Leipzig legte in ihrer Stellungnahme dar, dass die Verwaltung und die verantwortlichen Fachleute im Jahre 1999 definitiv davon ausgegangen seien, den Museumsneubau im Rahmen der geplanten Kosten realisieren zu können. Dies sei mit der Baufachlichen Stellungnahme der OFD Chemnitz bestätigt worden.

Die vom SRH bemängelten Architektenverträge seien genormte Verträge und in der Stadt Leipzig verbindlich anzuwenden.

Die Stadt verweist auf zahlreiche Aktivitäten des Hochbauamtes, um die teuren gestalterischen Forderungen der Architekten einzudämmen.

Die Mehrkosten wegen Bauzeitverzögerungen seien u. a. auch durch Insolvenzen, Vertragskündigungen und Rechtsstreitigkeiten verursacht worden.

Die Stadt verweist auf die während der Bauzeit parallel laufenden großen Bauvorhaben und die sich daraus ergebende Belastung für das Hochbauamt. Sie räumt ein, dass die gewählte Organisationsstruktur den erheblichen Kostenerhöhungen nicht nachhaltig gegensteuern konnte.

Die Stadt bestätigt, dass sie aus dem Prüfbericht des SRH für künftige Bauvorhaben viele Hinweise abgeleitet habe. Künftig soll insbesondere auf einen auskömmlichen Kostenrahmen, eine realistische Terminplanung und ausreichende Planungsreife vor Ausschreibungsbeginn sowie die regelmäßige Bewertung der Projektsteuerung geachtet werden.

Es wurde bereits im Jahr 2006 das Investitionscontrolling der Kämmerei eingerichtet. Seit 2007 werde an der Entwicklung einer Software zur Kostenverfolgung gearbeitet. Zur Zentralisierung des Vertragsmanagements im Hochbauamt seien Stellen beantragt worden.

4 Schlussbemerkungen

Für eine belastbare Kostenermittlung ist der Bauherr verantwortlich. Dem SRH konnten bis zuletzt keine Unterlagen vorgelegt werden, die eine seriöse Einschätzung der Kosten im Vergleich mit anderen abgerechneten Museumsneubauten im Vorfeld erkennen lassen.

Der Hinweis auf die Stellungnahme der OFD vermag unseren Vorwurf nicht zu entkräften, da wesentliche Kostenfaktoren (Festlegungen zu Standard und Qualität) der OFD zu diesem Zeitpunkt nicht bekannt waren. Diese wurden erst im Baufortschritt festgelegt.

Die genormten Architektenverträge sollten angepasst werden, um den Bauherrn als Budgetverantwortlichen zu stärken.

Grundstücksgeschäfte der Stadt Leipzig und der Leipziger Wohnungs- und Baugesellschaft

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

1 Prüfungsgegenstand

Der SRH hat im Februar 2007 mit der turnusmäßigen überörtlichen Prüfung der Stadt Leipzig begonnen, die auch die Betätigung der Stadt bei privatrechtlichen Unternehmen umfasst. In einer gesonderten Prüfung wurde die Abwicklung von Grundstücksgeschäften der Stadt und der Leipziger Wohnungs- und Baugesellschaft (LWB) mit dem Schwerpunkt der Ereignisse in den 1990er Jahren stichprobenweise untersucht.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Veräußerung des Grundstücks Riemannstraße 52

2.1.1 Das mit Restitutionsansprüchen behaftete Grundstück Riemannstraße 52 veräußerte die LWB im Dezember 1995 an die Firma A., vertreten durch die geschäftsführende Gesellschafterin Frau B., aufgrund eines Investitionsvorrangbescheides der Stadt Leipzig. Das Investitionsvorhaben sah die Errichtung mietpreisgebundener Sozialwohnungen mit Belegungsbindung zu Gesamtbaukosten (inkl. Kosten für den Grunderwerb) von rd. 3 Mio. DM vor.

Der an die Berechtigten (in dem Fall Zessionare) ausgekehrte Kaufpreis in Höhe von 360 TDM basierte auf einem von der LWB in Abstimmung mit der Erwerberin auf deren Kosten in Auftrag gegebenen Verkehrswertgutachten, das vom Abriss des denkmalgeschützten Gebäudes ausging und deshalb erhebliche Wertabschläge enthielt. Gerichtliche Auseinandersetzungen endeten 2002 mit einer Anhebung des Verkehrswertes. Verfahrenskosten und Nachzahlungen von insgesamt rd. 30 T€ verblieben der LWB als Schaden, weil die Firma A. bereits im Januar 2002 aus dem Handelsregister gelöscht worden war. Eine Nachtragsliquidation wurde nicht durchgeführt.

2.1.2 Weiterveräußerung durch den Investor

Die Firma A. bildete bereits im November 1996 Wohnungseigentum und veräußerte bis Oktober 1997 alle in dem Objekt zu errichtenden 14 Sozialwohnungen, davon 11 mit besonderer Belegungsbindung für Alte und Behinderte für 25 Jahre.

Während Frau B. selbst bzw. zusammen mit einer Familienangehörigen in Gesellschaft bürgerlichen Rechts insgesamt 6 Wohnungen zu durchschnittlich 588 DM/m² erwarb, zahlten die übrigen Erwerber zwischen 3.800 und 4.000 DM/m². Die Kaufpreise waren - mit Ausnahme der Wohnungen von Frau B. - im Dezember 1998 fällig und betrugen insgesamt rd. 2,6 Mio. DM.

2.1.3 Zuwendungen

Die Sanierung des denkmalgeschützten Gebäudes kostete insgesamt rd. 4,3 Mio. DM. Obwohl die Firma A. die Weiterveräußerung der Wohnungen bezweckte, erhielt sie nach den Feststellungen des SRH unmittelbar und mittelbar (über die ebenfalls geförderten Kaufpreise bei Weiterveräußerung der Wohnungen) soviel Zuwendungen, dass ihre Einnahmen die Ausgaben um rd. 1 Mio. DM überstiegen (s. Tabelle).

Ausgaben	
für die grundhafte Sanierung	4.277.598 TDM
Einnahmen	
Darlehenssumme (Restschuld, übernommen von den Erwerbern)	1.767.150 TDM
Zusatzförderung (für alten- und behindertengerechten Ausbau)	376.100 TDM
Erlös aus Weiterveräußerung einschließlich Ergänzungsdarlehen der SAB über 599.482 € (= 947.300 DM + 101.330 €)	2.686.976 TDM
Städtebaufördermittel	
- für Sicherungs- und Instandsetzungsmaßnahmen	319.400 TDM
- für Bauschadensgutachten	34.319 TDM
Denkmalförderung	249.000 TDM
Summe Einnahmen	5.432.945 TDM
Überschuss (Ausgaben abzüglich Einnahmen)	1.155.347 TDM (590.719,54 T€)

Städtebaufördermittel bewilligte die Stadt Leipzig im Juni 1996, obwohl aus dem Investitionsvorrangverfahren bekannt war, dass die Sanierung mit Mitteln der Mietwohnungsbauförderung durchgeführt und die Wohnungen veräußert werden sollten.

Auf Ihren Antrag vom Mai 1997 erhielt die Firma A. ein durch Zuschüsse des Freistaates zinsverbilligtes Mietwohnungsbauförderdarlehen (MB12) in Höhe von rd. 1,78 Mio. DM von der SAB. Auch der SAB war die Veräußerungsabsicht der Firma A. bekannt. Kapitalanlagemodelle waren nicht förderfähig. Zudem galt ab 01.01.1997 eine neue Förderrichtlinie VwV-LMW/Pr. 1997 (VwV des SMI, Landesprogramm zur Sanierung und Schaffung von Mietwohnungen). Weil aber der SAB ein Erlass des SMI aus dem Jahr 1996 vorlag, nach dem der Ausschluss bezüglich der Förderung von Kapitalanlagemodellen 1996 nicht gelten sollte, wandte die SAB die nicht mehr gültige Förderrichtlinie des Jahres 1996 an. Gleichzeitig gewährte sie der Firma A. eine Zusatzförderung in Form eines Zuschusses über rd. 376 TDM für den alten- und behindertengerechten Ausbau.

Kurz vor Fertigstellung der bis Oktober 1997 veräußerten Wohnungen erhielt die Firma A. mit Bescheid des RP Leipzig vom Juli 1998 einen Zuschuss für denkmalbedingten Mehraufwand in Höhe von 249 TDM zur Finanzierung bereits durchgeführter und zunächst gegenüber der Stadt Leipzig abgerechneter Baumaßnahmen (Verwendungsnachweis zur Städtebauförderung vom Juni 1996). Mit dem Zuschuss überschritt das RP den zulässigen Fördersatz um 19 % und berechnete zugleich die maximale Förderhöhe so, dass es die sonst notwendige Zustimmung des SMI vermeiden konnte.

Die Restschuld aus dem MB12-Darlehen für die Firma A. übernahmen mit Einverständnis der SAB die Erwerber der Wohnungen; ihnen gewährte die SAB im Dezember 1998 zu den Bedingungen des MB12-Darlehens „zum Zweck der Kaufpreisfinanzierung“ und „zur Ergänzung des Fördereffekts der MB12-Darlehen“ zinsverbilligte Ergänzungsdarlehen in Höhe von insgesamt rd. 974 TDM, darunter eines mit der Zweckbestimmung „zur Umschuldung“ in Höhe von rd. 101 T€ im Jahr 2005.

Frau B., Eigentümerin der 2002 liquidierten Firma A., erwarb von ihrer Firma selbst drei Wohnungen sowie in Gesellschaft bürgerlichen Rechts Miteigentum an drei weiteren Wohnungen. Schon im Dezember 1998 zahlte die SAB dafür Ergänzungsdarlehen von insgesamt rd. 485 TDM aus. Tatsächlich waren die Kaufpreise für die Wohnungen erst fast neun Monate später im September 1999 zur Zahlung fällig. Die Darlehenszahlungen fielen zudem um insgesamt rd. 187,5 TDM höher aus, als die zu zahlenden Kaufpreise.

Nach Hochrechnung des SRH beinhaltete das MB12-Darlehen bei einer Laufzeit von zwölf Jahren einen Zinsvorteil in Höhe von rd. 757,8 TDM (rd. 387,5 T€) und die zinsverbilligten Ergänzungsdarlehen insgesamt einen Zinsvorteil in Höhe von rd. 235,1 TDM (rd. 120,2 T€).

In Summe beträgt der Subventionsvorteil (Zuwendungen und Zinsvorteile) aus den verschiedenen Förderungen rd. 1 Mio. €.

2.1.4 Alten- und behindertengerechter Ausbau

Nach Feststellung des Architekten waren die Wohnungen zum 30.09.1998 und das Gemeinschaftseigentum zum 23.11.1998 fertiggestellt. Bereits ab Juni 1998 teilte das Amt für Stadtanierung und Wohnungsbau der Stadt Leipzig der SAB mehrfach mit, dass die baulichen Voraussetzungen für eine ungehinderte Nutzung durch Alte und Behinderte im geförderten Objekt nicht vorhanden seien. So sei eine uneingeschränkte Benutzung des Fahrstuhls mit Rollstuhl nicht möglich, Behindertenparkplätze fehlten. Das Gebäude liege an einer äußerst verkehrsreichen Hauptstraße im Kreuzungsbereich, die zudem ein Gefälle habe. Keine der belegungsgebundenen Wohnungen liege im Bereich der angemessenen Wohnflächen. Wegen der festgestellten Mängel erfolgte eine bauliche Abnahme letztlich nicht. Der SRH fand die Akte unerledigt im Bauaktenarchiv der Stadt Leipzig.

Die SAB vertrat gegenüber dem SRH die Auffassung, es sei für den behindertengerechten Ausbau nicht zwingend erforderlich, dass Rollstuhlfahrer das Gebäude nutzen könnten. Alle übrigen Mängel seien nicht wesentlich.

2.1.5 Belegungsbindung

Nach den Feststellungen des SRH bestand nicht die Absicht, die mit öffentlicher Förderung des Freistaates wiederhergestellten Wohnungen in der Riemannstraße 52 an den berechtigten Personenkreis (Sozialmieter, Alte und Behinderte) zu vermieten. Schon im April 1998 bemühte sich Frau B. für die ihr gehörende Firma A. um eine Befreiung von der Belegungsbindung wegen Vermietungsschwierigkeiten, obwohl die Wohnungen erst im Zeitraum Juli bis September bezugsfertig waren. Nach einer Aktennotiz der SAB vom Mai 2004 waren seinerzeit alle Wohnungen nicht ordnungsgemäß vermietet. Im Februar 2008 stellte die Stadt Leipzig die Fehlbelegung von 9 der 14 Wohnungen fest. Frau B. nutzte eine von ihr erworbene Wohnung von Beginn an selbst. Die SAB duldete dies.

2.2 Weitere Prüfungsergebnisse

Der SRH hat neben der Veräußerung der Riemannstraße 52 in einer Stichprobe weitere zehn Grundstücksabgänge unter Berücksichtigung gezahlter Zuwendungen geprüft.

2.2.1 Zuwendungen

Die LWB investierte erhebliche Mittel in die Instandsetzung und Modernisierung des Wohnungsbestandes unter Inanspruchnahme öffentlicher Förderungen. Allein für die abgegangenen Grundstücke erhielt die LWB als Zuschuss gewährte Städtebaufördermittel in Höhe von insgesamt rd. 32 Mio. DM. Auf restituierte Objekte entfielen davon rd. 17 Mio. DM.

Auch nicht beantragte oder bereits durchgeführte Maßnahmen wurden gefördert. Zuwendungen wurden unabhängig von Rückgabeansprüchen unter Auflagen bewilligt, die bei Restitutionsobjekten nicht erfüllbar waren. Aus dem Wohngebäudesicherungsprogramm wurde die Wiedererrichtung nicht mehr vorhandener Balkone am Gebäude Gustav-Adolf-Straße 47A zu 100 % bezuschusst. Geförderte Baumaßnahmen am Grundstück Spittastraße 38 führte die LWB aus, nachdem das Eigentum auf den Berechtigten übergegangen war.

2.2.2 Weitere Feststellungen

Die geprüften Veräußerungen waren nicht mit dem Fall der Riemannstraße 52 vergleichbar und nach Aktenlage - vom Prüfungsansatz her - unauffällig.

In den Fällen Brockhausstraße 44 und Karl-Liebknecht-Straße 89 machte die LWB die Rücknahme des als unbegründet eingeschätzten Widerspruchs von der Einigung zum Aufwendungsersatz abhängig. In den Fällen Könnerritzstraße 65 und Meusdorfer Straße 3 zog sie vom nach § 16 Abs. 1 Gesetz über den Vorrang für Investitionen bei Rückübertragungsansprüchen nach dem Vermögensgesetz (InVorG) auszahlenden Erlös Aufwendungsersatzansprüche ab, obwohl nach Hinweis ihrer eigenen Rechtsabteilung derartige Ansprüche bereits vom Grunde her nicht bestehen konnten.

Organisatorische Mängel offenbarten sich darin, dass die LWB Zahlungsfristen nicht einhielt, Zahlungseingänge erst nach etlichen Jahren kontrollierte und bereits nach wenigen Jahren Zahlungsvorgänge nicht mehr nachvollziehen konnte.

2.3 Aktenführung

Der LWB fehlt ein Gesamtüberblick über alle im Unternehmen vorhandenen Unterlagen. Unterlagen mussten auf „Verdacht“ gesucht werden, wie im Fall der Riemannstraße 52, wo nach Wochen noch „neue“, auch der Innenrevision bis dahin unbekannte Ordner auftauchten.

Die zur Prüfung vorgelegten Unterlagen waren weder vollständig noch chronologisch geordnet. Originale und Kopien wechselten sich ab. Schriftstücke waren weder datiert noch unterzeichnet. Archivierte Akten vereinten Aktenfragmente verschiedener Aufgabenbereiche.

Die Abteilung Immobilienvertrieb verfügte z. B. nur über sporadische Regelungen zur Aktenordnung in Form von Protokollen zu Abteilungsberatungen oder internen Mitteilungen, die sich außerdem nicht auf restitutionsbehaftete Immobilien erstrecken.

3 Folgerungen

3.1 Veräußerung des Grundstücks Riemannstraße 52

Nicht nur als Verfügungsberechtigte nach dem Investitionsvorranggesetz, sondern auch als kommunales Unternehmen muss die LWB Vermögenswerte zum Verkehrswert abgeben. Verkehrswertgutachten sind durch unabhängige Gutachter erstellen zu lassen. Vertraglich ist hingegen das Risiko für die finanzielle Inanspruchnahme der LWB aus unrichtigen Verkehrswertfestsetzungen nicht wirksam abzusichern, da ein Schutz gegen Insolvenz oder Liquidation des Erwerbers auf diese Weise nicht zu erreichen ist, wie der Fall Riemannstraße 52 belegt.

3.1.1 Die Stadt Leipzig hätte der Firma A. keine Städtebaufördermittel gewähren dürfen, weil sie sämtliche Wohnungen weiterveräußerte und ihr somit keine unrentierlichen und dadurch im Städtebau förderfähigen Kosten verblieben sind.

Da die Förderung von reinen Kapitalanlagemodellen nach den Richtlinien des Freistaates Sachsen ausgeschlossen ist, hätte die SAB der Firma A. Mietwohnungsbauförderung nicht bewilligen dürfen. Staatliche Zuwendungen dürfen nach § 23 SÄHO nur gewährt werden, sofern der Einsatz staatlicher Gelder erforderlich ist, um staatlich erwünschte Zwecke zu erreichen. Bei Veräußerungen besteht eine solche Notwendigkeit grundsätzlich nicht, weil im Ergebnis die staatlichen Gelder zweckwidrig dazu dienen, die Gewinnerwartungen der Kapitalanleger zu erhöhen. Das SMI konnte zudem nicht per Erlass die entsprechende Bestimmung in der Förderrichtlinie für das Jahr 1996 rechtswirksam außer Kraft setzen. Erlasse sind ministerielle Weisungen im Einzelfall, die ihrerseits an die Beachtung rechtlicher Vorgaben gebunden sind. Zu diesen rechtlichen Vorgaben zählen auch Förderrichtlinien, die in einem bestimmten haushaltsrechtlich festgelegten Verfahren zustande kommen und als VwV ministeriellen Erlassen in ihren Rechtswirkungen vorgehen. Die SAB hätte ohnehin die Förderung nicht auf Grundlage einer im Mai 1997 gar nicht mehr geltenden Förderrichtlinie aus dem Jahr 1996 bewilligen dürfen.

Sie hätte erkennen müssen, dass die Gewährung der Ergänzungsförderdarlehen zur Kaufpreisfinanzierung in Verbindung mit den ihr bekannten weiteren Förderungen zu einer Überfinanzierung des geförderten Vorhabens führen wird und dies als Bewilligungsstelle des Freistaates Sachsen verhindern müssen.

Die Zuwendung aus Landesdenkmalmitteln an die Firma A. verstieß gegen das Refinanzierungsverbot; auch hätten der Firma A. wegen der Veräußerung der Wohnungen keine Fördermittel bewilligt werden dürfen.

3.1.2 Die Gewährung des Zuschusses für den alten- und behindertengerechten Ausbau der Wohnungen setzt voraus, dass die Wohnungen auch zu einem solchen Zweck genutzt werden können. Bis zum heutigen Tag ist dieser Nachweis nicht geführt. Die Anforderungen an die barrierefreie Bauweise ergeben sich aus der DIN 18025 und der vorliegenden Baugenehmigung. Danach war ein rollstuhlgerechter Ausbau erforderlich.

3.1.3 Als Bewilligungsstelle hat die SAB die Einhaltung der Bewilligungsbedingungen zu kontrollieren (Nr. 7.2 Wohnungsbauförderbestimmungen 1997). Den Verstoß von Frau B. gegen die Belegungsbindung durfte die SAB nicht hinnehmen. Frau B. hat die drei ihr gehörenden Wohnungen von der ihr ebenfalls gehörenden und durch die SAB geförderten Firma A. erworben. Sie erfüllt die Voraussetzungen für eine Förderung nach Nr. 4.2 Abs. 2 VwV-LMW/Pr. 1997 offensichtlich selbst nicht.

Das SMI hat eine grundlegende Prüfung dieser Fallkonstellationen zu veranlassen, den für den Freistaat Sachsen entstandenen Zinsschaden zu ermitteln und zu Unrecht ausgereichte Förderungen zzgl. Zinsen im Rahmen des rechtlich Möglichen zurückzufordern. Im Übrigen ist Regress gegen die Verantwortlichen zu prüfen.

3.2 Weitere Prüfungsergebnisse

Der SRH geht davon aus, dass Fehler der Anfangsjahre den damaligen Rahmenbedingungen, insbesondere den erst im Aufbau befindlichen Verwaltungsstrukturen und einer noch nicht gefestigten Verwaltungspraxis, geschuldet waren, und sieht insofern von Forderungen ab.

Die Arbeitsabläufe sind zu optimieren und um geeignete Controllinginstrumente zu ergänzen.

3.3 Die LWB sollte alle den Akten zugehörigen Schriftstücke zentral registrieren und Grundprinzipien der Aktenordnung und Archivierung unternehmensübergreifend festlegen und eine einheitliche Verfahrensweise innerhalb der Abteilungen und Organisationseinheiten sicherstellen.

4 Stellungnahmen des Ministeriums und der Sächsischen Aufbaubank

Das SMI teilte mit, die Landesdirektion Leipzig werde die vom SRH geprüften Fälle prüfen und das Ergebnis dem SRH mitteilen.

Es sei befugt gewesen, die Wohnungsbauförderbestimmungen im Jahr 1996 durch Erlass zu ändern, da Förderrichtlinien seinerzeit nicht kabinettspflichtig gewesen und keine in den Verwaltungsvorschriften zu § 44 SÄHO genannten Punkte geregelt worden seien, die eine Abstimmung mit dem SRH erfordert hätten.

Die Förderrichtlinie des Jahres 1997 sei nur auf Maßnahmen angewandt worden, die nach dem 31.12.1996 beantragt worden seien. Der Antrag der Firma A. zur Riemannstraße 52 sei aber bereits am 25.03.1996 gestellt und dem Programmjahr 1996 zugeordnet worden.

Die Überfinanzierung des Vorhabens sei der SAB nicht anzulasten, das Außerachtlassen von Verkaufserlösen habe vielmehr der damaligen Verwaltungspraxis entsprochen. Es bestünden keine Anhaltspunkte dafür, dass der SAB bei Schlussauszahlung der Darlehen im Dezember 1998 vorwerfbar die Zuwendung aus der Denkmalförderung vom Juli 1997 nicht bekannt war.

Umgekehrt könne aus der vorliegenden Sachverhaltsschilderung nicht zweifelsfrei geschlossen werden, dass das RP Leipzig schuldhaft einen rechtswidrigen Fördermittelbescheid im Bereich Denkmalpflege erlassen habe. Die für das Objekt Riemannstraße 52 gewährte Denkmalförderung sei aus den vom SRH dargelegten Gründen rechtswidrig. Zwischenzeitlich sei die Zuständigkeit zur Förderung von Denkmalen weisungsfrei auf die unteren Denkmalschutzbehörden übergegangen.

Die Gewährung der Darlehen seitens der SAB beruhe auf amtlichen Bescheinigungen der Stadt Leipzig, nach denen die SAB davon hätte ausgehen dürfen, dass die Bauausführung den Bestimmungen entsprochen habe.

Die Belegung der Wohnung Nr. 17 durch Frau B. sei ordnungsgemäß.

Die SAB betonte, es habe sich bei der Förderung der Riemannstraße 52 um eine in den damaligen Aufbaujahren übliche Konstellation in der Wohnungsbauförderung gehandelt.

Im Mai 1997 sei kein Antrag gestellt worden, es sei lediglich der Antrag vom März 1996 durch einen Nachtrag ergänzt worden.

Kapitalanlagemodelle seien aufgrund des Erlasses nach dem 17.06.1996 sowohl 1996 als auch 1997 zulässig gewesen.

Die Berechnung der Zinsverbilligungsmittel sei von der Größenordnung nicht zu beanstanden, allerdings lasse die Modellrechnung nicht erkennen, von welchen Prämissen ausgegangen werde (nur ganze Perioden, Termin der unterstellten Vollauszahlung usw.). Bei den Ergänzungsdarlehen habe der SRH offenbar einen falschen Vergleichszeitpunkt für die Konditionierung gewählt. Ende 1998 habe der Kapitalmarktzins bei rd. 4,40 % gelegen und damit erheblich niedriger als noch ein Jahr zuvor (über 6 %).

Die SAB habe zulässigerweise teilweise nach Zustimmung des SMI über Ausnahmen von der Belegungsbindung entschieden; insofern seien die Vermietungen ordnungsgemäß gewesen.

Es habe bezüglich der Nutzung der Wohnung Nr. 17 gemäß der Verwaltungspraxis eine zulässige Selbstnutzung vorgelegen. Dass Frau B. die „Voraussetzung für die Förderung offensichtlich nicht selbst erfüllt“ habe, sei angesichts der entgegenstehenden Auslegung durch die SAB und die beteiligten Stellen nicht nachvollziehbar.

5 Schlussbemerkung des SRH

Der SRH erwartet, dass der Fall Riemannstraße 52 und gleichgelagerte Fallkonstellationen einer gründlichen Überprüfung unterzogen werden. Dabei ist Folgendes zu beachten:

- Förderrichtlinien sind in einem durch Haushaltsrecht vorgegebenen Verfahren unter Beteiligung des SRH zu erlassen, zu ergänzen oder zu ändern, nicht aber durch Erlasse; vielmehr haben sich Erlasse als Einzelweisungen an den Förderrichtlinien zu orientieren und diese zu beachten. Der folglich rechtlich unwirksame Erlass bezog sich nach seinem Wortlaut ausschließlich auf das Jahr 1996.
- Es handelt sich nach Aktenlage eindeutig um einen Antrag aus dem Jahr 1997 und nicht um einen Nachtrag zu einem Antrag aus dem Jahr 1996. Überdies kommt es nach der Förderrichtlinie aus dem Jahr 1997 auf den Zeitpunkt der Entscheidung im Bewilligungsverfahren an, Übergangsregelungen bezüglich gestellter und noch nicht entschiedener Anträge gab es weder nach der Richtlinie 1997 noch nach der des Jahres 1996.
- Der SRH hat eine Zinsmodellrechnung erstellt, weil die von der SAB vermissten Prämissen den Unterlagen nicht zu entnehmen waren, die dem SRH zur Prüfung vorlagen. Die Zinskonditionen hat der SRH indessen den Angaben in den Akten der SAB entnommen. Woraus sich der nunmehr von der SAB genannte wesentlich niedrigere Zinssatz ergeben soll, ist ohne entsprechende Belege nicht nachzuvollziehen.

- Es ist Aufgabe der Bewilligungsstelle, die Beachtung der Förderbedingungen zu kontrollieren. Die Stadt hat auf eine Überschreitung der Flächenvorgaben und unzureichende bauliche Voraussetzungen für die Nutzung durch Behinderte hingewiesen. Das SMI hat dafür zu sorgen, dass die Abwicklung der Förderverfahren den förderrechtlichen und haushaltsrechtlichen Voraussetzungen auch tatsächlich entspricht. Das betrifft nicht zuletzt die notwendige Abstimmung bei der Förderung durch verschiedene Zuwendungsgeber und aus verschiedenen Programmen.
- Das SMI ist selbst an das bestehende Förderrecht gebunden. Danach ist die Nutzung einer öffentlich geförderten Wohnung durch Frau B. unzulässig. Ob sie für die Verbindlichkeiten der ihr gehörenden Firma A. haftet oder nicht, ist rechtlich bedeutungslos, da die Firma A. als juristische Person und Frau B. als Privatperson rechtlich zu unterscheiden sind. Auf eine andere Auslegung und Praxis seitens der Beteiligten kann sich die SAB nicht berufen.

1 Prüfungsgegenstand

Die Rechnungshöfe der Länder Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen prüfen nach § 35 Staatsvertrag über den MDR gemeinsam die Wirtschaftsführung des MDR. Die Vorschriften der jeweiligen Landeshaushaltsordnung über die Unternehmen in der Rechtsform einer landesunmittelbaren juristischen Person des öffentlichen Rechts gelten hierfür entsprechend, soweit sie auf die Rechtsstellung einer öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalt anwendbar sind. Grundlage für die Prüfung der Beteiligungen des MDR ist die Vereinbarung zwischen dem MDR und den Rechnungshöfen der MDR-Staatsvertragsländer über die Prüfung von Beteiligungsgesellschaften des MDR vom 05.02.2002 sowie seit 01.06.2009 § 16 c Abs. 3 Rundfunkstaatsvertrag.

Seit 01.01.2008 hat der SRH die zweijährige Federführung für gemeinsame Prüfungen des MDR durch die drei Rechnungshöfe der MDR-Staatsvertragsländer inne.

2 Stand der Prüfungsverfahren

2.1 Die von den drei Rechnungshöfen gemeinsam durchgeführte „Vergleichende Prüfung der Landesfunkhäuser - Teil I“ beschäftigte sich mit dem Vergleich der Betriebskosten, der Verwendung der von den Landesmedienanstalten zurückgeführten Rundfunkgebühren und der Bewirtschaftung der Kantinen und ist abgeschlossen. Ebenfalls beendet ist die Prüfung der operativen Geldgeschäfte des MDR durch den SRH.

2.2 Die Prüfung der Landesfunkhäuser - Teil II, die sich mit den Aufwendungen für die Fernsehproduktionen der regionalen Nachrichten beschäftigt, sowie die Prüfung des Gebäude- und Liegenschaftsmanagements des MDR durch den SRH und die Untersuchung der Online-Aktivitäten des MDR durch den Thüringer Rechnungshof dauern noch an.

2.3 Darüber hinaus haben die Rechnungshöfe eine gemeinsame Prüfung der MDR-Werbung GmbH begonnen. Schwerpunkte bilden die Prüfung des Geschäftsgegenstandes und der wirtschaftlichen Lage der Gesellschaft, daneben die Prüfung des Leistungsaustausches mit dem MDR. Darüber hinaus prüft der Landesrechnungshof Sachsen-Anhalt seit Frühjahr 2009 die Übernahme von Bürgschaften durch den MDR.

2.4 Nach Abschluss der Prüfungsverfahren werden die Ergebnisse dem Ministerpräsidenten mitgeteilt, der den SLT hierüber unterrichtet.

VI. Frühere Jahresberichte: nachgefragt

Dienstwohnungen

(Jahresbericht 2003 - Beitrag Nr. 38)

48

Der SRH hat die Zuweisung, Nutzung, Verwaltung und Festsetzung des Nutzungswertes von Dienstwohnungen geprüft. Die Bereitstellung von Dienstwohnungen an Landesbedienstete hielt der SRH im Jahresbericht 2003 für größtenteils entbehrlich. Durch den Einsatz von Kommunikationstechnik und flexiblen arbeitsorganisatorischen Möglichkeiten ist eine Vorortpräsenz nicht zwingend erforderlich.

Dienstwohnungen sind Wohnungen oder einzelne Wohnräume, die Beamten als Inhabern bestimmter Dienstposten unter ausdrücklicher Bezeichnung als Dienstwohnung ohne Abschluss eines Mietvertrages aus dienstlichen Gründen zugewiesen werden. Das Dienstwohnungsverhältnis ist öffentlich-rechtlicher Natur. Für alle übrigen Beschäftigten sind die Dienstwohnungsverhältnisse privatrechtlicher Natur und dem Grunde nach Gegenstand des Arbeitsvertrages.

Ressorts	31.12.2003	31.12.2004	31.12.2005	31.12.2006	31.12.2007	31.12.2008
SK	1	1	1	1	1	1
SMI	1	0	0	0	0	0
SMF	1	0	0	0	0	0
SMK	25	25	25	25	26	26
SMJus	1	2	2	2	2	2
SMWA	11	11	11	10	10	0
SMS	0	0	0	0	0	0
SMUL	43	41	41	23	22	20
LTV	24	24	25	25	25	23
SMWK	6	4	5	5	3	3
Summe	113	108	110	91	89	75

Von den zum 31.12.2003 unterhaltenen 113 Dienstwohnungen wurden bis zum 31.12.2008 38 entwidmet. Der SRH sieht weitere Einsparmöglichkeiten bei den Ressorts SMUL und SMJus.

Durch die Bereitstellung landeseigener Wohnungen sowie der Anmietung von Wohnungen als Dienstwohnungen entstehen dem Freistaat Sachsen jährlich Mindereinnahmen und zusätzliche Ausgaben. Darüber hinaus ist das Verwaltungsverfahren zum Dienstwohnungsverhältnis sehr aufwendig und fehleranfällig.

Im Geschäftsbereich des SMK wurden in den Hj. 2000 bis 2007 25 Dienstwohnungen für Internatsmentoren neu geschaffen. 7 Dienstwohnungen wurden im binationalen Internat des Friedrich-Schiller-Gymnasiums in Pirna angemietet und 18 Dienstwohnungen im Landesgymnasium St. Afra zu Meißen errichtet.

Die Arbeit mit Lehrern als Internatsmentoren wird an staatlichen Schulen in Sachsen ausschließlich im Landesgymnasium St. Afra zu Meißen und im binationalen Internat des Friedrich-Schiller-Gymnasiums in Pirna praktiziert. Neben diesen Schulen verfügen

auch das Sportgymnasium Leipzig, die Spezialechule für Musik „Carl Maria von Weber“ in Dresden und die Sächsische Blindenschule in Chemnitz über einen Internats- und Wohnheimbereich. An den Schulen werden Erzieher und Betreuer im außerschulischen Bereich eingesetzt. Der SRH hat das SMF aufgefordert, die Konzeption der Internatsmentoren einschließlich der Notwendigkeit der Dienstwohnungsverhältnisse durch das SMK überprüfen zu lassen.

Bei den Nacherhebungen wurde deutlich, dass mit Ausnahme des Geschäftsbereiches des SMUL die Dienstwohnungsinhaber überwiegend in einem privatrechtlichen Arbeitsverhältnis stehen und der Bezug einer Wohnung bereits im Arbeitsvertrag geregelt ist.

Die landeseigenen Dienstwohnungen sollten in funktionsgebundene Werkmietwohnungen nach § 576 Abs. 1 BGB umgewandelt werden. Damit entfielen das aufwendige Verwaltungsverfahren zum Dienstwohnungsverhältnis.

Der SRH empfiehlt, diese Möglichkeit zu nutzen.

Der SRH hatte über Mängel bei der Verwendung und Kontrolle von Fördergeldern durch den Kulturraum Oberlausitz-Niederschlesien bei der Gerhart-Hauptmann-Theater Zittau GmbH (Theater GmbH) berichtet. Die Theater GmbH erhielt vom Kulturraum zur Finanzierung von Abfindungszahlungen und Rechtsberatung im Jahr 2003 Fördermittel in Höhe von 126,5 T€ im Wege der Anteilfinanzierung aus dem Strukturfonds des SMWK.

Der SRH stellte u. a. fest, dass bei der Ausreichung von frei verhandelten Abfindungen Überzahlungen stattfanden sowie Personalaufwendungen im Verwendungsnachweis nicht vollständig belegt waren. Der Kulturraum wurde deshalb aufgefordert, den von der Theater GmbH für das Hj. 2003 nochmals zu erstellenden Verwendungsnachweis erneut zu prüfen, den Zuwendungsbescheid ggf. zu widerrufen und zweckwidrig verwendete Mittel zurückzufordern.

Im Ergebnis dieser Verwendungsnachweisprüfung ermittelte der Kulturraum eine Überzahlung in Höhe von rd. 110,5 T€. Diesen Betrag zahlte er im April 2009 an das SMWK zurück. Das Theater hat dem Kulturraum bislang rd. 88,8 T€ rückerstattet, die restlichen 21,7 T€ sollen bis September 2009 gezahlt werden.

Wegen nicht zweckentsprechender Verwendung müssen rd. 6,7 Mio. € Fondsmittel an die EG zurückgegeben werden.

Für die Vergütung der SAB muss der Freistaat über 6,6 Mio. € zusätzlich bereitstellen.

1 Ausgangslage

Der Freistaat Sachsen hatte im Dezember 2005 unter Verwendung von 18,75 Mio. € (= 75 %) ESF- und 6,25 Mio. € (= 25 %) Landesmitteln einen Kreditfonds „ESF-Mikrodarlehen“ (im Weiteren: Fonds) in Höhe von 25 Mio. € eingerichtet. Hieraus sollten kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) bei der Gründung, in der Frühphase sowie bei der Erweiterung und nur in Geschäftstätigkeiten, die als potenziell rentabel gewertet wurden, zu günstigen Bedingungen und ohne Sicherheitenstellung Darlehen bis zu 20 T€ gewährt werden.

Mit der Verwaltung des Fonds und der Durchführung der Förderung hatte das SMWA die SAB beauftragt. Dafür sollte die SAB für 2006 bis 2013 eine Vergütung von insgesamt 13.938 T€, davon 7.860 T€ für 2006 bis 2008 erhalten. Die in den einzelnen Jahren zu zahlenden Beträge waren fest vereinbart, unabhängig von der Anzahl und Höhe der beantragten und vergebenen Darlehen. Die Vergütung sollte aus den Fondsmitteln entnommen werden.

2 Errichtung des Fonds

Der SRH hatte schwerpunktmäßig die Übereinstimmung der Fondsbestimmungen sowie der in diesem Zusammenhang geschlossenen zwei Sondervereinbarungen zwischen dem SMWA und der SAB mit den einschlägigen EG-Strukturfondsverordnungen geprüft und in seinem Jahresbericht 2006 die Ergebnisse dargestellt (Beitrag Nr. 16).

Der SRH hielt es für unvertretbar, dass 56 % der Fondszuführung bzw. rd. 49 % aller Fondseinnahmen für die Abdeckung von Verwaltungskosten verwendet werden sollten.

Der SRH bezweifelte, dass Fondskonstruktion und -bestimmungen mit den EG-Strukturfondsvorschriften vereinbar waren u. a. weil die aus dem Fondsvolumen zu zahlenden Verwaltungskosten während der Dauer der Intervention jahresdurchschnittlich 5 % des für Darlehenszwecke ausgezahlten Kapitals nicht übersteigen, also insgesamt höchstens 1.162 T€ (5 % von 23.245 T€) betragen durften, um noch EG-konform zu sein. So hatte das SMWA für die Interventionsdauer 2006 bis 2008 eine Vergütung für die SAB von 7.860 T€ vereinbart, die aus den Fondsmitteln zu zahlen war, obwohl nach den EG-Strukturfondsvorschriften nur ein Betrag von höchstens 1.162 T€ zulässig gewesen wäre. Der größte Teil der Vergütung sollte aus den Darlehensrückflüssen entnommen werden, obwohl diese nach den EG-Vorschriften nur für den eigentlichen Förderzweck eingesetzt werden durften. Der SRH hatte darauf hingewiesen, dass die SAB-Vergütung aus Landesmitteln zu zahlen sei, soweit sie den Betrag von 1.162 T€ überschritt.

Die Vergütung basierte auf Planwerten und trennte nicht zwischen Fondsverwaltung und Förderverfahren. Veränderte sich der Arbeitsaufwand der SAB oder entstand Mehraufwand, der nicht durch Fondsmittel gedeckt werden konnte, war die SAB zur Bearbeitung neuer Darlehensanträge nicht verpflichtet, falls mit dem SMWA kein Einvernehmen über die weitere Verfahrensweise hergestellt wurde. Das SMWA hatte hierzu mitgeteilt, dass die SAB nicht bereit gewesen sei, eine leistungsbezogene Vergütungsregelung zu akzeptieren.

Im Jahresbericht 2008 (Beitrag Nr. 3) hatte der SRH außerdem auf die Haushaltsrisiken hingewiesen, die dem Freistaat aus der oben dargestellten Fondskonstruktion und den Vergütungsvereinbarungen erwachsen können, wofür bis dahin keine Vorsorge getroffen worden war.

Das SMWA vertrat die Auffassung, dass die Vergütung aus dem Fonds finanziert werden könnte und dass der Mikrodarlehensfonds sowohl dem EG-Recht als auch dem sächsischen Haushaltsrecht entspreche. Der Betrag der Verwaltungskosten, der die 5 % übersteige, dürfe aus Zins und Tilgung finanziert werden.

3 Aktueller Stand

Mit dem Förderfondsgesetz in Art. 4 des Haushaltbegleitgesetzes 2009/2010 vom 12.12.2008 wurde endlich die erforderliche gesetzliche Grundlage für das Sondervermögen „ESF-Mikrodarlehensfonds“ geschaffen.

Eine Evaluierung des ESF-Mikrodarlehensfonds und seiner Interventionen hat das SMWA erst im Juli/August 2009 ausgeschrieben.

Aufgrund den Standpunkt des SRH bestätigender Äußerungen der Europäischen Kommission (KOM) sowie der tatsächlichen Inanspruchnahme des Fonds hat das SMWA mit der SAB rückwirkend eine neue Sondervereinbarung abgeschlossen, die die ursprüngliche ersetzt.

Das bewilligte und ausgezahlte Darlehensvolumen wurde von 23.245 T€ auf 15.132 T€ (auf etwa 65 %) reduziert. Nunmehr sollen nicht mehr 2.324, sondern 1.057 Bewilligungen und Auszahlungen erfolgen (rd. 45 % der geplanten Anzahl) bei durchschnittlicher Darlehenshöhe von gut 14 T€ statt von 10 T€. Von den ursprünglich vorgesehenen 18,75 Mio. € ESF-Mitteln können rd. 6,7 Mio. € nicht in Anspruch genommen werden.

Das SMWA hat eingesehen, dass Verwaltungskosten nur in Höhe von 5 % der ausgezahlten (und zweckentsprechend verwendeten) Darlehen aus dem Fonds finanziert werden dürfen. Dies wurde in der neuen Vereinbarung und in der Fondskalkulation fixiert.

Nach der alten Fondskalkulation entspricht dies rd. 1.162 T€ und nach den neuen Werten rd. 757 T€.

Die Vergütung der SAB weicht hiervon aber nach wie vor erheblich ab. Waren es nach der alten Vereinbarung 13.938 T€, so liegt die Gesamtvergütung der SAB nach neuester Vereinbarung bei 6.848 T€. Hinzuzurechnen sind mindestens 540 T€, die aus der Verlängerung der Förderperiode bis 30.06.2009 resultieren und in die Vereinbarung zu einem zweiten ESF-Mikrodarlehensfonds einbezogen wurden.

Die nunmehr vereinbarte Gesamtvergütung der SAB von mindestens 7.388 T€ entspricht 53 % der alten Vergütung.

Ebenso hat das SMWA dargestellt, dass Fondskapital, das zu keinem Zeitpunkt während der Dauer der Intervention für die Zwecke des Fonds ausgereicht wurde, am Ende der Intervention anteilig an die KOM zurückzuführen ist. Das gilt auch für fondswidrig ausgereichte Mittel aus Wiedereinzahlungen, die nicht vor Abrechnung erneut fondsgerecht ausgereicht wurden, und für Erträge aus der verzinslichen Anlage der nicht ausgereichten Fondsmittel.

Weiterhin hat das SMWA klargestellt, dass nach der Endabrechnung des Mikrodarlehensfonds I (zum 30.06.2015) verbliebene Fondsmittel dem Haushalt des Freistaates zugeführt und für die KMU-Entwicklung in demselben Fördergebiet wieder verwendet werden müssen.

4 Auswirkungen auf den Landeshaushalt

Aufgrund der nicht wie geplant verlaufenden Darlehensvergabe muss ein erheblicher Betrag aus dem Fonds anteilig an die KOM zurückgeführt werden. Die Fondskalkulation geht von einer Rückführung von insgesamt rd. 11,64 Mio. € zu dem Staatshaushalt aus. Das entspricht fast 47 % des ursprünglichen Fondsvolumens. Genaue Zahlen konnte das SMWA bis Ende Juli 2009 noch nicht vorlegen.

Weiterhin muss der Teil der Vergütung der SAB, der über dem 5 %-Satz liegt, aus dem Landeshaushalt finanziert werden. Nach derzeitiger Fondskalkulation könnten aus dem Fonds nur rd. 757 T€ für die SAB-Vergütung verwendet werden, sodass der Freistaat rd. 6,6 Mio. € aus eigenen Mitteln zu finanzieren hat, ohne dass hierfür im Haushalt Vorsorge getroffen wurde. Wegen fehlender VE hätte das SMWA Zahlungsverpflichtungen für künftige Jahre nicht eingehen dürfen.

Eine weitere Haushaltsbelastung von rd. 107,6 T€ entsteht durch die Zahlung von Zinsen an die SAB für die Vergütung der SAB, die sie aufgrund der 5 %-Regelung noch nicht aus dem Fonds entnehmen konnte. Dies wurde in der neuen Sondervereinbarung geregelt.

Derzeit entsprechen die Vergütungsregelungen in den Sondervereinbarungen nicht den Voraussetzungen für die Inanspruchnahme der Technischen Hilfe, sodass es zu einer unnötigen Belastung von Landesmitteln in Millionenhöhe kommen kann.

Leipzig, den 9. September 2009

Rechnungshof des Freistaates Sachsen

Heigl
Präsident

Prof. Dr. Binus
Vizepräsident

Dr. Augstein
Rechnungshofdirektor

Dr. Krebs
Rechnungshofdirektor

Dr. Spiegel
Rechnungshofdirektor

