



SÄCHSISCHER
RECHNUNGSHOF

Pressemitteilung zum Jahresbericht 1999

Sperrfrist: frei am Donnerstag, dem 04.11.1999, 11:00 Uhr

Der Sächsische Rechnungshof hat am 02.11.1999 seinen Jahresbericht 1999 dem Sächsischen Landtag und der Staatsregierung zugeleitet. Damit erfüllt der Sächsische Rechnungshof seinen Auftrag gem. Art. 100 Abs. 4 der Sächsischen Verfassung.

Ein Schwerpunkt im Jahresbericht ist regelmäßig die Prüfung der Haushaltsrechnung verbunden mit einer **Analyse der Haushaltssituation des Landes** (Beitrag Nr. 1). Mit dem Jahresbericht 1999 werden die Ergebnisse der Prüfung der Haushaltsrechnung 1997 als Grundlage für die Entlastung der Staatsregierung vorgelegt.

Die Investitionsquote, ein wesentliches Merkmal für die Entwicklung der Infrastruktur des Landes, konnte im Haushaltsvollzug 1997 mit 31,7 % auf hohem Niveau gehalten werden. Im Ergebnis des Haushaltsvollzugs 1997 sank gleichzeitig die Kreditfinanzierungsquote auf 4,6 %, im Haushaltsvollzug des Jahres 1998 wurde diese Quote nochmals gesenkt, und zwar auf 3,6 %. Trotz sinkender Nettoneuverschuldung gelingt es, die Investitionsquoten auf hohem Niveau zu halten. Angesichts eines mittelfristig im Wesentlichen stagnierenden Einnahmenniveaus beim Freistaat wird dies für künftige Haushalte nur unter erheblichen Anstrengungen aller Beteiligten zu erreichen sein.

Den Staatshaushalt 2005 - der Haushalt nach Auslaufen der zusätzlichen Einnahmen aus dem Solidarpakt I zum 31.12.2004 - hat der Sächsische Rechnungshof in einer **Modellrechnung** dargestellt. Dieser Modellrechnung liegen die eher günstigen Annahmen für einen Solidarpakt II aus der Sicht der neuen Länder zugrunde. Auch unter diesen Prämissen müsste der Freistaat beim heutigen Haushaltsniveau ab 2005 von einer strukturellen Unterdeckung seiner laufenden Ausgaben von jährlich rd. 800 Mio. DM ausgehen. Sollen die jährliche Nettoneuverschuldung nicht steigen und die Investitionsquoten auf einem den Notwendigkeiten des infra-

strukturellen Aufholprozesses angepassten Niveau gehalten werden, so müssen die konsumtiven Ausgaben des Freistaates zurückgeführt werden. Dies wird nicht ohne Restriktionen in allen personalintensiven Aufgabenbereichen des Landes sowie eine Überprüfung leistungsgesetzlicher Ansprüche möglich sein.

Die **Finanzlage der Kommunen** war 1998 trotz eines gegenüber dem Vorjahr stark verminderten Finanzierungsdefizites weiterhin angespannt. Die hohe Pro-Kopf-Verschuldung der sächsischen Kommunen überschritt mit 2.412 DM im Jahr 1998 deutlich den entsprechenden Durchschnittswert für die neuen Länder von 2.170 DM (Beitrag Nr. 43). Dem trugen die Kommunen dadurch Rechnung, dass sie, wie der Beitrag Nr. 44 des Jahresberichtes über die Einnahme- und Ausgabesituation der Kommunalhaushalte zeigt, ihr Finanzierungsdefizit 1998 einem neuen Tiefstand zuführten. Maßgebend für diese Entwicklung waren gesunkene Personalausgaben, rückläufige Investitionen, gestiegene Steuereinnahmen und vor allem erhöhte Einnahmen aus der Veräußerung von Beteiligungen. Diese letztgenannten Einnahmen trugen entscheidend zum Abbau des Finanzierungsdefizits bei. Der Verkauf kommunalen Vermögens kann nicht beliebig fortgesetzt werden und relativiert den positiven Entwicklungstrend des Finanzierungssaldos. 1998 betragen die Zuweisungen und Erstattungen an die Kommunen im Rahmen des FAG 1.977 DM pro Einwohner, sie lagen damit unter dem Schnitt der neuen Länder (2.347 DM pro Einwohner), orientieren sich aber an dem von beiden Seiten akzeptierten Gleichmäßigkeitsgrundsatz I (gleichmäßige Einnahmeentwicklung des Freistaates und der Kommunen). Außerdem sind innerhalb der Zuweisungen nach dem FAG die allgemeinen Schlüsselzuweisungen für die sächsischen Kommunen mit 1.170 DM pro Einwohner leicht höher als im Schnitt der neuen Länder (1.071 DM pro Einwohner). Das verschafft den Kommunen trotz aller Haushaltsnöte noch einen - wenn auch engen - Bewegungsspielraum, der allerdings im Sinne der Verfassungsgarantie der kommunalen Selbstverwaltung (Artikel 28 Absatz 2 des Grundgesetzes, Artikel 82 Absatz 2 der Verfassung des Freistaates Sachsen) auch erforderlich ist.

Über die Beiträge Nr. 43 und 44 zur Finanzlage der Kommunen hinaus bilden die Ergebnisse der überörtlichen Kommunalprüfung einen Schwerpunkt unseres Jahresberichts. So stellt der Beitrag Nr. 46 das Resultat einer Querschnittsprüfung bei 52 Kommunen zum Thema des **Liquiditätsmanagements** (Cash-Managements) dar. Zu den Inhalten dieser Querschnittsprüfung gehören die Liquiditätsplanung, Ertrag und Sicherheit von Geldanlagen, Derivatgeschäfte, Termingeschäfte, Anlagestrategien und die Nutzung von Skonti. Aus den Einzelheiten, die im Beitrag Nr. 46 nachzulesen sind, lassen sich folgende Leitsätze ableiten: Die Kommunen verfügen teilweise über eine relativ hohe Liquidität. Die Liquidität wird oft nicht effizient verwaltet. Die Liquiditätsplanung ist oft eine Schwachstelle im kommunalen Finanzmanagement.

Eine weitere Querschnittsprüfung, über die der Beitrag Nr. 52 berichtet, betrifft den Umfang **kommunaler Investorenmodelle**. Insgesamt wurden 213 Verträge analysiert. Bei den ausgewählten Kommunen wurden Investitionen im Wertumfang von rd. 700 Mio. DM mittels alternativer Finanzierung realisiert. Die Untersuchung zeigt, dass es keine typische Handhabung und Anwendung dieser alternativen Finanzierungsformen gibt. Den Schwerpunkt der Verträge bilden mit rd. 80 % Leasinggeschäfte, 15 % der Verträge sind Investitionen im Wege des Mietkaufs. Das größte finanzielle Volumen nahmen mit rd. 400 Mio. DM die sogen. Großmobilien (Kläranlagen, Ver- und Versorgungsnetze usw.) bei den Zweckverbänden ein. Es ist zu erwarten, dass insbesondere bei den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern eine Nachfrage nach alternativ finanzierten Anlagen mit erheblichem Investitionsumfang auch künftig noch bestehen wird.

Der Beitrag Nr. 53 berichtet über eine Beratende Äußerung, in deren Mittelpunkt ein **Organisationsmodell für Landkreise** mit 130.000 bis 170.000 Einwohnern steht. Bei den Untersuchungen zur Erarbeitung des Organisationsmodells wurde deutlich, dass die Landkreise in den vergangenen Jahren erhebliche Anstrengungen zum Stellenabbau und zur Personalausgabenverminderung unternommen haben. Gleichzeitig wurde festgestellt, dass der Aufgabenbestand in den Landkreisen des Freistaats Sachsen gegenwärtig immer noch umfangreicher ist als in den westlichen Bundesländern. Dies gilt vor allem für die Bereiche Wirtschaftsförderung, Abfallwirtschaft und Rechnungsprüfung. Das Organisationsmodell bezieht sich ausschließlich auf die Kernverwaltung. Bei der Ermittlung des Stellenbedarfs pro 1.000 Einwohner sind die Aspekte Einwohnerzahl im Landkreis, Aufgabenumfang und örtliche Gegebenheiten zu berücksichtigen. Folglich wird ein Stellenbedarf pro 1.000 Einwohner in einer Bandbreite von 2,3 bis 2,6 Vollbeschäftigten empfohlen. Die Realisierung der angegebenen Vorschläge zur Struktur und zum Personalbestand in Landkreisen mit stark abweichender Ist-Situation müsste nach unserer Einschätzung bis zum Jahr 2004 möglich sein. Die Aussicht auf eine künftige Funktionalreform für die Verwaltungen im Freistaat Sachsen, die zu einer Vermehrung der Aufgaben der Landratsämter führen könnte, stellt den Wert des Organisationsmodells nicht infrage. Einmal darf eine Entwicklung nach den Leitlinien des Organisationsmodells nicht aufgeschoben werden, bis die Funktionalreform kommt, von der man in Sachsen schon lange spricht. Zum anderen bietet das Organisationsmodell eine gute Grundlage für die verfassungsrechtlich gebotene Lösung der Frage, wie der finanzielle Ausgleich für zusätzliche Aufgaben aussehen soll.

Ein weiterer Schwerpunkt im vorliegenden Jahresbericht sind die Ergebnisse der Prüfungen im **Zuwendungsbereich**. Zusammenfassend behandelt der Beitrag Nr. 2 dieses Thema. Dort wird ausgeführt, dass in einer Übersicht zum Haushaltsplan 1998 erstmals das sächsische Förderprofil dargestellt wird. Die staatlichen Transferleistungen werden dabei nach sachlichen Gesichtspunkten eingeteilt, die Ziele der zugehörigen Förderprogramme erläutert, die Förder-

bereiche in Unterförderbereiche aufgegliedert sowie deren Finanzierungsanteile aus Bundes-, EU- und Landesmitteln angegeben. Diese Darstellung führt zu einer begrüßenswerten Erhöhung der Haushaltstransparenz. Die Aussagekraft des Förderprofils ist jedoch noch sehr begrenzt. Prüfungserfahrungen zeigen, dass die zentrale Schwäche der sächsischen Förderpolitik in der mangelhaften Kontrolle ihrer Wirksamkeit liegt. Oft sind die Ziele der Förderprogramme nicht hinreichend definiert und deshalb die Effekte des Fördermitteleinsatzes schlecht messbar. Häufig erschöpfen sich die Erfolgskriterien für die fördermittelverwaltenden Stellen in der Auskehrung der Mittel an Zuwendungsempfänger. Beispiele dafür, wohin es führt, wenn die Ziele der Förderprogramme nicht hinreichend definiert sind, bieten die Beiträge Nr. 16 und 24 dieses Jahresberichts. Der Beitrag Nr. 16 handelt von den GA-Zuwendungsbaumaßnahmen „Häuser des Gastes“. Der Rechnungshof stellt dazu fest, dass das SMWA versäumt hat zu definieren, welchem fremdenverkehrlichen Zweck ein „Haus des Gastes“ in kommunaler Trägerschaft dienen soll. Das führte in Kombination mit den sehr hohen Förderquoten (bis zu 90 %) zu erheblichen Abgrenzungsproblemen zwischen infrastrukturellen und gewerblichen Nutzungen und in großen Teilen zum zweckwidrigen und unnötigen Einsatz von GA-Mitteln. Der Beitrag Nr. 24 befasst sich mit den Zuschüssen für Sozialstationen. Auch hier geht es um eine mangelnde Zielbestimmung der Förderung. Diese hätte eine Ermittlung des Bedarfs, einen Gesamtüberblick über die Anzahl der Sozialstationen und Informationen zum tatsächlichen Fördermittelbedarf vorausgesetzt. Diese unentbehrlichen Grundlagen für das Förderprogramm hatte das SMS jedoch nicht ermittelt. Mängel bei der inhaltlichen Prüfung von Förderanträgen beeinträchtigen die Wirksamkeit des Mitteleinsatzes und sind oft durch die Vorstellung der Bewilligungsstellen bedingt, eine möglichst weitgehende Auskehrung der Mittel an Zuwendungsempfänger sei schon ein Erfolg für sich. Anschauungsbeispiele hierfür liefern die Beiträge Nr. 16, 17, 20, 24 und 37. Die Kontrolle der Wirksamkeit des Fördermitteleinsatzes leidet schließlich auch darunter, dass die Verwendung der Mittel mangelhaft geprüft wird. Das zeigen die Beiträge Nr. 17 und 37. Andererseits sind gerade in der letzten Zeit in manchen Förderbereichen Fortschritte bei der Präzisierung der Ziele der Förderung sowie bei der Ausgestaltung des Bewilligungsverfahrens und der Verwendungsnachweisprüfung festzustellen. Ein Beispiel hierfür bietet der Zuwendungsvertrag zwischen dem SMK und dem Landessportbund.

Ebenso wichtig wie die Sparsamkeit im Ausgabeverhalten ist auch die vollständige **Ausschöpfung aller Einnahmemöglichkeiten** im staatlichen und im kommunalen Bereich. Auch bei diesem Thema liegt ein Schwerpunkt des vorliegenden Jahresberichts. Besonders krasse Mängel in der Ausschöpfung von Einnahmemöglichkeiten zeigt der Beitrag Nr. 27 über die Erhebung der Abwasserabgabe. Ende 1997 waren Abwasserabgaben von rd. 339 Mio. DM für die Jahre 1993 bis 1996 noch nicht festgesetzt und überfällige Abwasserabgaben von rd. 60 Mio. DM noch nicht beigetrieben worden. Beim größten Teil dieser überfälligen Abgaben lagen allerdings Klagen, Widersprüche, Stundungen oder Konkurse der Einleiter vor. Der

Bundesgesetzgeber hat die Länder durch das Abwasserabgabengesetz verpflichtet, für das Einleiten von Abwasser in ein Gewässer eine Abgabe zu erheben. Ihre Bemessung richtet sich nach der Menge und der spezifischen Schädlichkeit des eingeleiteten Abwassers. Das Aufkommen aus der Abwasserabgabe ist zweckgebunden für die Finanzierung der Förderung von Abwasserentsorgungsanlagen. Abwasserabgaben, die zwar geschuldet, aber nicht festgesetzt oder nicht beigetrieben werden, fehlen bei der Finanzierung von Kläranlagen und Kanalnetzen in Sachsen. Ebenfalls mit dem Thema der Ausschöpfung von Einnahmemöglichkeiten befasst sich der Beitrag Nr. 11 über die Veranlagungsstellen für Personengesellschaften in den Finanzämtern. Es wurde festgestellt, dass deren Arbeit zur Vermeidung von erheblichen Steuerausfällen verbessert werden müsse. In rd. 200 Steuerfällen wurden die Steuerfestsetzungen der letzten Jahre (rd. 800 Veranlagungen) geprüft. Soweit dabei Fehler aufgedeckt wurden, konnten oft keine Steuerausfälle beziffert, sondern nur Hinweise zu einer anderen Sachbehandlung gegeben werden, die erforderlich gewesen wäre. Immerhin nennt der Beitrag Nr. 11 Einzelfälle, in denen es um Steuerminderungen von 2,6 Mio. DM, 900 TDM, 423 TDM und 105 TDM geht.

Seit mehreren Jahren weist der Sächsische Rechnungshof auf ein Problem hin, dass inzwischen nichts an Aktualität eingebüßt hat. Die öffentliche Hand bedient sich immer mehr **privatrechtlicher Organisationsformen**, um ihre Aufgaben zu erledigen. Sie gliedert dazu Gesellschaften des Privatrechts aus, vor allem in der Form der GmbH. Hierdurch werden die Prüfungsmöglichkeiten der öffentlichen Finanzkontrolle erheblich eingeschränkt, was dann problematisch ist, wenn es sich um eine lediglich formelle Privatisierung handelt, die finanzielle Verantwortung für die Erledigung der öffentlichen Aufgabe also bei der öffentlichen Hand bleibt. Besonders ausgeprägt ist die Tendenz zur Organisationsprivatisierung beim MDR. Dieser lagert die Erledigung seiner Aufgaben in weitem Umfang in direkte und indirekte **Beteiligungsgesellschaften** aus. So sind inzwischen 20 Unternehmen in der DREFA Media Holding zusammengefasst, an die aufgrund von Produktions- und Dienstleistungsverträgen nach den Plänen des MDR künftig deutlich mehr als ein Viertel der Gebühreneinnahmen fließen werden. Die Verträge des MDR mit seinen Beteiligungsunternehmen kommen regelmäßig nicht im freien Wettbewerb, also über Ausschreibungen zustande, sondern die Vertragskonditionen und Preise werden intern vereinbart. Der Markt als Preisregulator ist ausgeschaltet. Den Rechnungshöfen bleibt ohne Prüfungsrechte in den Beteiligungsunternehmen lediglich die Feststellung der Zahlungen an sich. Die Verwendung der Gelder in den Beteiligungsgesellschaften und vor allem die Frage, ob die vereinbarten Preise gerechtfertigt sind oder eine verdeckte Gewinnmaximierung zu Lasten der Gebührenzahler bezwecken, bleibt so unbeantwortet. Dieser prüfungsfreie Raum kann auch nicht durch den Wirtschaftsprüfer ausgefüllt werden, dessen Prüfung eine ganz andere Funktion zu erfüllen hat. Dessen Bericht wird gerade dann positiv ausfallen, wenn das Unternehmen möglichst hohe Überschüsse aus der Geschäftstätigkeit mit dem MDR erzielt hat.

Bemühungen der Landesrechnungshöfe von Thüringen, Sachsen-Anhalt und Sachsen, mit dem MDR zu einer Vereinbarung über begrenzte Prüfungsrechte bei Mehrheitsbeteiligungen des MDR zu gelangen, sind nach hoffnungsvollen Ansätzen Anfang 1999 vorerst an der ablehnenden Haltung des MDR gescheitert. Derzeit wird ein neuer Anlauf in diese Richtung unternommen.

Aber auch im kommunalen Bereich nimmt das Ausmaß der Organisationsprivatisierung zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben zu. Die Zahl der kommunalen GmbH und AG im Freistaat ist von 1998 mit 531 auf 641 im Jahr 1999 gestiegen (siehe Beitrag Nr. 42 des Jahresberichtes). Die Wahl einer privatrechtlichen Rechtsform zur Erledigung kommunaler Aufgaben schränkt die Kontrollmöglichkeiten der kommunalen Selbstverwaltungsgremien und der überörtlichen Finanzkontrolle ein. Dass ist namentlich im Hinblick darauf bedenklich, dass Personal und Schulden auf die **kommunalen Eigengesellschaften** verlagert werden können.

Die Verbesserung ihrer Prüfungsmöglichkeiten, die die öffentliche Finanzkontrolle im Bereich der Organisationsprivatisierung dringend benötigt, könnte in die Sächsische Haushaltsordnung aufgenommen werden, die auf der Grundlage der Neufassung des Haushaltsgrundsatzgesetzes ohnehin geändert werden muss. Für den Bereich der Kommunen könnten die Regelungen im Sinne verbesserter Prüfungsmöglichkeiten auch in der Sächsischen Gemeindeordnung und in der Sächsischen Landkreisordnung verankert werden. Was den Bereich des MDR angeht, so wäre eine Änderung des MDR-Staatsvertrages wünschenswert. Sollte dies aus anderen Gründen nicht erreichbar sein, so würde es notfalls ausreichen, wenn die Vereinbarung über eine Verbesserung der Prüfungsmöglichkeiten für die Rechnungshöfe, die vorerst gescheitert ist, doch noch zustande kommt.

Als Anlage dieser Pressemitteilung ist eine Kurzfassung der einzelnen Jahresberichtsbeiträge beigelegt.