

Kurzfassungen aller Beiträge

I. Haushaltsplan, Haushaltsvollzug und Haushaltsrechnung

- 1 **Haushaltsplan und Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 2003**
- 2 **Haushaltswirtschaft des Freistaates**
- 3 **Vermögensnachweis, Staatsschulden und Eventualverbindlichkeiten**
- 4 **Sondervermögen Grundstock**

Das Haushaltsjahr 2003 stand unter dem Vorzeichen der anhaltend schwierigen Haushaltslage. Die Steuer- und steuerinduzierten Einnahmen sind gegenüber den im Haushaltsplan veranschlagten Beträgen um 390 Mio. € zurückgeblieben. Für den Haushaltsausgleich war eine Nettokreditaufnahme in Höhe von 491,8 Mio. € (Vorjahr 460,3 Mio. €) erforderlich.

Entwicklung der staatlichen Finanzen

Nach der jüngsten Steuerschätzung vom Mai dieses Jahres müssen die Einnahmeerwartungen wiederum deutlich reduziert werden. Auch die besorgniserregende demographische Entwicklung und der ab 2006 einsetzende schrittweise Rückgang der Solidarpaktmittel werden die Einnahmesituation weiter verschlechtern.

In der Umsetzung der Personalabbaukonzeption der Staatsregierung liegt wesentliches Einsparpotenzial. Um eine dem westdeutschen Durchschnitt entsprechende Stellenausstattung zu erreichen, soll nunmehr die Rückführung der Planstellen/Stellen für das Personalsoll A bis zum Jahr 2010 auf 80.000 Stellen erfolgen.

Der Freistaat Sachsen hat die Solidarpaktmittel zweckgerecht für Infrastrukturinvestitionen und für den Ausgleich der unterproportionalen kommunalen Finanzkraft verwendet. Der Aufholprozess ist noch lange nicht abgeschlossen. Um die Voraussetzungen für eine leistungsstarke Wirtschaft zu schaffen, müssen alle Anstrengungen unternommen werden, die Investitionen auf einem hohen Niveau zu halten.

Reduzierung Handlungsrahmen für eigene Landesprogramme

Im Haushaltsjahr 2003 waren insgesamt 93,2 % des Haushalts durch Rechtsverpflichtungen gebunden oder wurden im Rahmen von mischfinanzierten Programmen eingesetzt. Nach der mittelfristigen Finanzplanung soll sich der nicht disponible Teil der Staatsausgaben auf diesem Niveau einpegeln und die Steigerungstendenz der letzten Jahre eindämmen.

Die freiwilligen Landesmittel nahmen im Haushaltsjahr 2003 einen Anteil von 6,8 % der Gesamtausgaben ein. Nach der aktuellen Finanzplanung soll dieser Anteil relativ stabil gehalten werden. Es handelt sich jedoch nicht um eine „echte“ Stabilisierung, sondern vielmehr um eine Verlagerung der Ausgaben aus dem Bereich der gebundenen Mittel in den Bereich der freiwilligen Landesmittel, da die Mittel für Staatsbetriebsgründungen faktische Bindungswirkung haben. Ohne die Mittel für Staatsbetriebe ergibt sich für die freiwilligen Landesmittel ein drastisches Bild. Der Gestaltungsspielraum der Landespolitik sinkt gegen Null.

Mitverantwortlich für die Einengung des Spielraums ist neben den kontinuierlich steigenden Personalausgaben auch der Anstieg bundesgesetzlicher Verpflichtungen. Diese stiegen im Haushaltsjahr 2003 um 0,7 % auf 15,7 %. Der Schwerpunkt lag dabei auf Ausgabensteigerungen bei der Umsetzung des Wohngeldgesetzes und beim Bundesausbildungsförderungsgesetz. Die Ausgaben für Versorgungsleistungen durch Überführung von Leistungen aus den Zusatzversorgungssystemen in die gesetzliche Rentenversicherung (Zahlungen nach dem Gesetz zur Überführung der Ansprüche und Anwartschaften aus Zusatz- und Sonderversorgungssystemen des Beitrittsgebietes) sind relativ konstant geblieben, nehmen aber den größten Anteil bei den bundesgesetzlichen Verpflichtungen ein.

Die dramatische Entwicklung bei der Rechtsbindungs- und Refinanzierungsstruktur des Staatshaushaltes kann vor dem Hintergrund sinkender Einnahmeentwicklung nur gestoppt werden, wenn der Freistaat seine Ausgabenstruktur rigoros an die Einnahmeverhältnisse anpasst. Das bedeutet eine konsequente Umsetzung der Personalabbaukonzeption und die weitere Straffung der Organisationsstrukturen. Im Förderwesen muss nicht nur eine konsequente Erfolgskontrolle bei Förderprogrammen erfolgen, sondern auch die Notwendigkeit aller kofinanzierten Förderungen auf den Prüfstand gestellt werden.

Personalausgaben

Die Personalausgaben betragen im Haushaltsjahr 2003 4,3 Mrd. €. Sie sind nach den Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse der größte Ausgabenblock im Staatshaushalt. Der Anteil der Personalausgaben an den bereinigten Gesamtausgaben des Freistaates beträgt im Jahr 2003 28,2 % gegenüber 27,5 % im Jahr 2002. Die Personalausgabenquote ist um 0,7 % gestiegen.

Im Haushaltsjahr 2004 sind die Personalausgaben erstmalig seit 1990 gesunken (insbesondere durch Personalabbau, Streichung von Urlaubsgeldern, Kürzungen von Weihnachtsgeld und Staatsbetriebsgründung). Mittelfristig rechnet das Sächsische Staatsministerium der Finanzen aber wieder mit kontinuierlich steigenden Personalausgaben.

Vermögensnachweis

Der Sächsische Rechnungshof weist wiederholt darauf hin, dass die gegenwärtige Vermögensübersicht lediglich eine Interimslösung ist, die nach § 117 Sächsischer Haushaltsordnung bis zum 31.12.2006 befristet ist. Spätestens zum 01.01.2007 muss eine Vermögensrechnung vorgelegt werden. Um dieses Ziel zu erreichen, hält der Sächsische Rechnungshof die Erstellung einer Erfassungs- und Bewertungsrichtlinie für alle Ressorts für erforderlich, um ein einheitliches Vorgehen zu gewährleisten.

Das Sächsische Staatsministerium der Finanzen hat für die Erarbeitung der Grundlagen der Erstellung einer Vermögensrechnung im Juni 2004 eine Projektgruppe ins Leben gerufen. Nach dem jetzigen Arbeitsstand wird sich der Aufbau der Vermögensrechnung für den Freistaat entsprechend der Empfehlungen des Institutes der Wirtschaftsprüfer (IDW ERS ÖFA 1¹) und des Bundesrechnungshofs grundsätzlich an die Gliederungsvorschriften des Handelsgesetzbuchs für große Kapitalgesellschaften anlehnen. Die Projektgruppe geht schrittweise vor: Auf der Grundlage grob geschätzter Umfänge und Werte einzelner Vermögensbestandteile werden Prioritäten gesetzt. Das Sächsische

¹ Entwurf IDW Stellungnahme zur Rechnungslegung: Rechnungslegung der öffentlichen Verwaltung nach den Grundsätzen der doppelten Buchführung vom 30.10.2001.

Staatsministerium der Finanzen geht davon aus, dass bis zum Stichtag 31.12.2006 das Grundvermögen vollständig erfasst und bewertet sein wird und die Angaben für den Beteiligungsbereich und für den Forderungsbereich zumindest in wesentlichen Bestandteilen vorliegen.

Staatsschulden

Die Nettoneuverschuldung betrug im Haushaltsjahr 2003 492 Mio. € und lag um 101 Mio. € über der geplanten Nettokreditaufnahme. Die aktuelle mittelfristige Finanzplanung geht davon aus, die Nettokreditaufnahme bis zum Jahr 2008 auf 50 Mio. € zurückzuführen. Ab dem Haushaltsjahr 2009 soll keine Nettoneuverschuldung mehr erfolgen.

Die seit 1991 stetig wachsende Schuldenbelastung ist mit einer erheblichen Vorbelastung künftiger Haushalte verbunden. Tilgungen und Zinsausgaben binden über 12 % der Gesamtausgaben. Dem Abbau der Staatsverschuldung muss weiterhin oberste Priorität bei der Haushaltspolitik eingeräumt werden.

Kritisch ist der erneute Anstieg der Pro-Kopf-Verschuldung im Freistaat um 171 €/Einwohner auf 2.617 €/Einwohner. Im Vorjahr war gegenüber 2001 bereits ein Anstieg in Höhe von 131 €/Einwohner zu verzeichnen.

Sondervermögen Grundstock

Der Geldbestand des Grundstocks hat im Haushaltsjahr 2003 mit 291,3 Mio. € einen Höchststand seit Bestehen des Sondervermögens erreicht. Ab dem Haushaltsjahr 2004 lässt sich ein Rückgang des Barvermögens feststellen.

Obwohl die Planungsgenauigkeit bei Grundstockgeschäften durch Unwägbarkeiten erschwert ist, hält der Sächsische Rechnungshof das jetzige Verfahren noch nicht für optimal. Der Sächsische Rechnungshof empfiehlt daher eine zügige Überarbeitung des Grundstockerlasses, durch den eine verbesserte Planungsgenauigkeit angestrebt und eine einheitliche Planungsgrundlage für den Staatsbetrieb Sächsisches Immobilien- und Baumanagement hergestellt werden soll.

Einnahmen aus Liegenschaftsverkäufen

Vorbereitenden Überlegungen, Grundstockmittel für verkaufsfördernde Maßnahmen bei schwer veräußerlichen Liegenschaften in Anspruch nehmen zu können, erteilt der Rechnungshof eine klare Absage. Er verweist darauf, dass grundstocksferne Ausgaben nur nach Maßgabe des jeweiligen Haushaltsgesetzes erfolgen können.

Behördenunterbringung

Die Auswirkungen des Personalabbaus sind bei der Suche nach wirtschaftlichen Unterbringungsvarianten zu berücksichtigen. Der Sächsische Rechnungshof empfiehlt, bestehende Behördenunterbringungskonzeptionen zu aktualisieren bzw. neue Unterbringungsstrategien zu entwickeln und sich hierbei mit den Ressorts hinsichtlich zu erwartender Stellenveränderungen abzustimmen.

Vermögensbewertung

Das Sächsische Staatsministerium der Finanzen legte dem Sächsischen Rechnungshof einen Konzeptentwurf eines externen Gutachters vom März 2005 zur Bewertung des Grundvermögens vor. Grundlage für die Vermögensbewertung von Immobilien ist die Ermittlung von Gebäude- und Objektdaten. Der Sächsische Rechnungshof begrüßt die Erstellung einer zentralen Gebäude- und Objektdatenbank, die wichtige Informationen zum Immobilienbestand liefern soll. Damit kann die Bewirtschaftung von Liegenschaften effektiver und effizienter erfolgen.

Kapitalbeteiligungen

In den Jahren 2003 und 2004 leistete das Sächsische Staatsministerium der Finanzen für den Erwerb von Kapitalbeteiligungen Zahlungen aus dem Grundstock in Höhe von 48,2 Mio. € (2003: 0,6 Mio. €; 2004: 47,6 Mio. €). Am 05.07.2005 hat die Staatsregierung eine Kapitalerhöhung für die Sachsen LB in Höhe von 210 Mio. € aus Grundstockmitteln beschlossen.

Für den Fall des Beitritts sämtlicher Träger der sächsischen Sparkassen zur Sachsen-Finanzgruppe hat das Sächsische Staatsministerium der Finanzen Gesamtbedarfe zur Finanzierung der Anteile an der Sachsen LB durch den Freistaat in Höhe von insgesamt rd. 271,5 Mio. € ermittelt. Bis Ende 2004 wurden bereits durch die Aufnahme sächsischer Sparkassen in die Sachsen-Finanzgruppe (früher Sachsen-Finanzverband) rd. 177,1 Mio. € ausgegeben. Der Großteil der getätigten Ausgaben wurde aus dem Staatshaushalt finanziert, obwohl dem Grundstock in den Jahren 1998 bis 2000 erhebliche Mittel für diesen Zweck zugeführt wurden (s. Jahresbericht 2004 des Sächsischen Rechnungshofs, Beitrag Nr. 4, Pkt. 2). Anfang 2005 standen im Grundstock noch Mittel für den Anteilserwerb an der Sachsen-Finanzgruppe in Höhe von rd. 46,0 Mio. € zweckgebunden zur Verfügung. Der Sächsische Rechnungshof nimmt den Standpunkt ein, dass Mittel an den Haushalt zurückzuführen sind, soweit sie nicht zeitnah tatsächlich verwendet werden sollen.

Investorenmodelle

Bei Ausübung von Kaufoptionen bei sog. Sächsischen Investorenmodellen müssen die Kaufpreise aus dem Grundstock finanziert werden. Den Ankauf des Behördenzentrums Leipzig-Paunsdorf zum 31.12.2005 hat das Sächsische Staatsministerium der Finanzen abgelehnt, da dies derzeit unwirtschaftlich gegenüber einer weiteren Anmietung wäre.

Grundstockvollzug

Die Beteiligung mehrerer Dienststellenbereiche bei zusätzlichen Mittelanforderungen verursacht einen nicht unerheblichen Verwaltungsaufwand. Die Zentrale des Staatsbetriebes Sächsisches Immobilien- und Baumanagement setzt die vielfachen Einzelzuweisungen als Instrument zur Steuerung des Grundstockvollzuges ein. Zur Steuerung des Grundstockvollzuges ist die Beibehaltung einer angemessenen Reserve bei der Zentrale ausreichend. Den Niederlassungen des Staatsbetriebes Sächsisches Immobilien- und Baumanagement sollten am Jahresanfang zumindest die Grundstockmittel zugewiesen werden, für die bereits wirksame Verpflichtungen bestehen (Planungsbereich 1). Der Sächsische Rechnungshof hat angeregt, für Kauf und Verkauf von Grundstücken Wertgrenzen für die Beteiligung des Sächsischen Staatsministeriums der Finanzen und der Zentrale des Staatsbetriebes Sächsisches Immobilien- und Baumanagement einzuführen (s. Jahresbericht 2004 des Sächsischen Rechnungshofs, Beitrag Nr. 4, Pkt. 4.2). Nunmehr hat das Sächsische Staatsministerium der Finanzen mit Zu-

weisungsschreiben vom 11.02.2005 einen Zustimmungsvorbehalt vorgesehen, nachdem Ausgaben des Staatsbetriebes Sächsisches Immobilien- und Baumanagement ab 1,0 Mio. € der Zustimmung des grundstockverwaltenden Referates des Sächsischen Staatsministeriums der Finanzen bedürfen.

II. Allgemeines

5 Neues Steuerungsmodell

Die Umsetzung des Neuen Steuerungsmodells (NSM) im Freistaat ist seit Beginn dieses Jahres in eine neue Stufe getreten. Die ausgewählten Modelle erproben derzeit den Echtbetrieb des für den Freistaat entwickelten Modells. Es ist davon auszugehen, dass mit Hilfe des Modells bestehende Defizite hinsichtlich Kosteneindämmung und Effizienz erkannt und beseitigt werden können.

Der Sächsische Rechnungshof hat im Rahmen einer Orientierungsprüfung festgestellt, dass die Umsetzung des Rahmenhandbuchs in spezifische Handbücher bei allen Modellen ohne erhebliche Abweichungen von den Rahmenvorgaben möglich war. Probleme wurden u. a. in der Projektorganisation festgestellt. Häufiger Personalwechsel im Sächsischen Staatsministerium der Finanzen und z. T. bei den NSM-Beauftragten und in den Modellen sowie der Beraterwechsel erwiesen sich als hinderlich für die nötige Vermittlung des NSM. Für weitere Umsetzungen sollten erprobende Einrichtungen mehr beratende Unterstützung und ein größerer Zeitrahmen zugestanden werden. Die gegenseitigen Vorstellungen und Probleme müssen zukünftig besser kommuniziert werden.

Besonders auffällig erschienen dem Sächsischen Rechnungshof im Rahmen seiner Prüfung Mängel bei der Produktbildung, die darauf schließen lassen, dass die NSM-Grundidee allmählich in den Hintergrund gerät.

Häufig wurden sehr detailliert einzelne Tätigkeiten und sogar einzelne Arbeitsschritte als Produkt abgebildet. Nach Ansicht des Sächsischen Rechnungshofs ist das wesentliche Kriterium der Produktbildung die Steuerungsrelevanz. Die Produktbildung ist, da sie eine Grundlage für das erfolgreiche Arbeiten mit dem NSM ist, zu überdenken bzw. zu überarbeiten.

Weder die Umsetzungs-/Anpassungsvereinbarungen noch die spezifischen Handbücher enthalten Aussagen zu einem Qualitätsmanagement. Die Mehrzahl der im öffentlichen Bereich erbrachten Leistungen lässt sich nicht nach rein quantitativen Gesichtspunkten beurteilen. Der Sächsische Rechnungshof hält die Erarbeitung eines Qualitätsmanagements für unerlässlich. Die bisher rein zahlenmäßige Datenbetrachtung und die davon losgelöste Darstellung der Fachaufgaben werden dem Ziel des NSM nicht gerecht.

Der Sächsische Rechnungshof empfiehlt, bei der Pilotumsetzung die Erkenntnisse aus der Modellevaluierung zu berücksichtigen. Nur auf diese Weise lassen sich Fehlerübertragungen auf die Piloten vermeiden und kann die Pilotumsetzung effektiver und kostengünstiger erfolgen. Insbesondere sollte vor weiteren Umsetzungen die Entscheidung zur landesweiten Softwareauswahl abgewartet werden.

6 Stellenabbau mit kw-Vermerken

Der geplante Stellenabbau über kw-Stellen wurde zwar in hohem Maße realisiert. Die geplanten, in den Haushaltsjahren 2000 bis 2004 nicht realisierten kw-Vermerke bedeuten gleichwohl einen Verzicht auf Einsparungen von rd. 60 Mio. €.

Die finanziellen Auswirkungen eines geplanten Stellenabbaus werden im Staatshaushaltsplan mit kw-Vermerken gesetzlich festgelegt. Personalstellen, die in den folgenden Haushaltsjahren voraussichtlich nicht mehr benötigt werden, werden als künftig wegfallend (kw) bezeichnet.

In den Haushaltsjahren 2000 bis 2004 erfolgte in der Landesverwaltung ein Abbau um 10,2 % auf 92.856 Stellen. Der geplante Stellenabbau über kw-Stellen wurde zu 92,7 % realisiert. In den Haushaltsplänen waren dafür 10.052 kw-Vermerke mit Vollzugsjahr ausgebracht.

Die geplanten, in den Haushaltsjahren 2000 bis 2004 nicht realisierten kw-Vermerke bedeuten ein Verzicht auf ein Einsparpotenzial von ca. 60 Mio. €. Kw-Vermerke, deren Realisierung auf den Zeitraum 2005 bis 2009 verschoben worden ist, lösen Mehrausgaben von etwa 10 Mio. € gegenüber der ursprünglichen Planung aus.

In den Haushaltsplänen müssen die kw-Stellen übersichtlicher und die kw-Vermerke aussagekräftiger dargestellt werden. Es muss dafür Sorge getragen werden, dass beim weiteren Personalabbau nach den Planungen der Staatsregierung weiterhin zielführend mit kw-Vermerken umgegangen wird.

Vom Freistaat finanzierte Personalstellen, die in Wirtschaftsplänen der Staatsbetriebe und sonstigen Haushaltsansätzen ausgewiesen sind, sollten in den Haushaltsplänen transparent dargestellt und nachvollziehbar in den Personalabbau einbezogen werden.

III. Staatsverwaltung

7 Optimierung der IT-Organisation der Sächsischen Landesverwaltung

Der zentrale Dienstleister für IT sollte nicht der Sächsischen Staatskanzlei angegliedert werden.

Die KoBIT/KoMIT ist in den zentralen Dienstleister zu integrieren.

Der Sächsische Rechnungshof begrüßt, dass die Optimierung der IT-Organisation der Sächsischen Landesverwaltung in Angriff genommen worden ist. Die Vorschläge der dafür eingesetzten Projektgruppe lassen jedoch befürchten, dass die sächsische IT-Organisation viel zu schwerfällig werden würde. Die Abstimmungsprozesse zwischen den Struktureinheiten würden unnötig kompliziert und zu einem unangemessen hohen Verwaltungsaufwand führen.

Die Absicht, den zentralen Dienstleister der Staatskanzlei direkt zu unterstellen, sollte überdacht werden. Die damit verbundenen Vollzugstätigkeiten sind einer Staatskanzlei als Regierungsleitstelle wesensfremd. Die KoBIT/KoMIT wäre in den zentralen Dienstleister zu integrieren.

Der Sächsische Rechnungshof verkennt nicht die angesichts der gewachsenen Struktur mit einer Neugestaltung verbundenen Schwierigkeiten. Jedoch darf auch eine unvermeidbare und voraussichtlich schwierige Übergangszeit von der endgültigen Zielbestimmung nicht abhalten. Deshalb ist im Gegensatz zum Beschlussvorschlag, der dies noch offen halten will, die Grundstruktur jetzt festzuschreiben.

Für die neue Organisationsstruktur muss mit einer belastbaren Kosten-/Nutzenuntersuchung ein Nutzen nachgewiesen werden.

8 Koordinierungs- und Beratungsstelle für Informationstechnik der Landesverwaltung

Die Vergabep Praxis der Sächsischen Staatskanzlei war zu beanstanden.

Die „Baustelle“ E-Government muss einer belastbaren Kosten- und Nutzensbetrachtung unterzogen werden.

Die KoBIT hat 2002 den Auftrag „Produktbezogene Prozessoptimierung“ an eine Firma vergeben, deren Angebot ein Jahr zuvor die mit Abstand niedrigste Bewertung erhielt. Die Ergebnisse der Untersuchung werden im AIV-Bereich der Landesverwaltung nicht genutzt. Der Freistaat Sachsen hat über 65 T€ an vermeidbaren Kosten für die Fremdleistung bezahlt sowie eigene Personalkosten von über 100 T€ aufgewendet.

Das Kabinett hatte 2001 beschlossen, ein landeseinheitliches Personalverwaltungssystem anzustreben. Eine Projektgruppe unter Leitung der KoBIT wurde beauftragt. Das Sächsische Staatsministerium für Kultus, das mit rd. 40 % Stellen den größten Personalbestand der Landesverwaltung verwaltet, arbeitete in der Projektgruppe nicht mit. Dies hat die KoBIT hingenommen. Damit war das Scheitern des Projektes landeseinheitliches Personalverwaltungssystem vorgezeichnet. Sieben Ressorts haben zwischenzeitlich mit großem Aufwand ein anderes Verfahren für die Personalverwaltung eingeführt.

Die Staatskanzlei hatte 1999 mit einem Unternehmen einen Vertrag über Aufbau und Betrieb einer Kommunikationsinfrastruktur für Sprache und Daten für die Landesverwaltung des Freistaates Sachsen (InfoHighway I) abgeschlossen. Von 1998 bis Ende Mai 2004 hat die Sächsische Staatskanzlei dafür Aufträge in Höhe von rd. 2 Mio. € für juristische Beratung freihändig und ohne Wettbewerb vergeben. Für die Nachfolgeaufträge InfoHighway II ist der Freistaat bereits Verpflichtungsermächtigungen in Höhe von 1,28 Mio. € für die Jahre 2005 bis 2008 eingegangen. Angesichts der Rechtsmaterie, die eigens für den öffentlichen Bereich geschaffen worden ist, z. B. das Vergaberecht, ist es unverständlich, dass diese Arbeit nur von Externen geleistet werden können soll.

Angesichts der hohen Ausgaben für den InfoHighway erscheint es angezeigt, Möglichkeiten eines transparenten Leistungsvergleiches zu suchen, um zu überprüfen, ob der Freistaat seine Kommunikationsinfrastruktur so wirtschaftlich wie möglich betreibt. Dafür gilt es, die Möglichkeiten des Marktes rechtzeitig zu erkunden.

Die Sächsische Staatskanzlei ist beim 68-Millionen-Projekt E-Government für Entwicklung und Einführung der Basiskomponenten zuständig. Für Kauf bzw. Auftragsentwicklung dieser Komponenten sind 22 Mio. € eingeplant. Basiskomponenten mit vergleichbarer Funktionalität setzen der Bund und die anderen Länder ein. Der Bund hat den Ländern die kostenlose Nachnutzung angeboten. Die Sächsische Staatskanzlei begründet ihre Entscheidung gegen eine Übernahme mit vergaberechtlichen Bedenken.

Die Sächsische Staatskanzlei hat 2004 mit einer Firma einen Vertrag über Bereitstellung und Betrieb einer E-Government-Plattform für jährlich 808 T€, einer Einmalzahlung von 310 T€ und einer Laufzeit von fünf Jahren geschlossen, obwohl das Sächsische Staatsministerium der Finanzen zuvor gegenüber der KoBIT für das Landesfinanz-Rechenzentrum die Bereitschaft zur Übernahme der Aufgabe Betrieb der E-Government-Plattform erklärt hatte. Die Sächsische Staatskanzlei hat die Leistung vergeben, ohne ausreichend zu prüfen, ob ein landeseigenes Rechenzentrum nicht wirtschaftlicher gewesen wäre.

9 Kraftfahrzeuge und Kraftfahrzeugwerkstätten der Polizei

Die Fahrzeuge der sächsischen Polizei sind unzureichend ausgelastet und mehrheitlich zu alt. Ein modernes Fuhrparkmanagement existiert bislang nicht. Es können mehrere 100 Fahrzeuge ersatzlos ausgesondert und der Fuhrpark verjüngt werden.

Die Werkstätten sind teilweise zu klein und dadurch unrentabel.

Mehr als die Hälfte der Funkstreifenwagen und Transporter, die zusammen den weitaus größten Teil des gesamten Fuhrparkbestands ausmachen, erfüllen die ohnehin zu niedrigen SMI-eigenen Laufleistungsvorgaben nicht. Bei einer Gesamtzahl von 2.556 Funkstreifenwagen und Transportern (Stand 31.12.2003) wären danach insgesamt mehr als 1.300 Fahrzeuge auszusondern. Nach wirtschaftlichen Kriterien, d. h. gerechnet mit einer Laufleistungsvorgabe von einheitlich 30.000 km/p. a. sind sogar fast 85 % dieser Fahrzeuge nicht genügend ausgelastet.

Die ungenügende Auslastung zeigte sich auch anhand der stichprobenhaften Prüfung von Fahrtenbüchern, die zudem überwiegend äußerst mangelhaft geführt wurden, ohne dass dies jemals bei internen Fahrtenbuchkontrollen beanstandet worden wäre.

Unerlässlich ist deshalb eine genaue Erfassung der Bedarfe nach Einsatzgebieten und Aufgaben sowie der Auslastung der einzelnen Fahrzeuge. Auf Grundlage eines modernen Fuhrparkmanagements ist der Einsatz zu optimieren und der Bedarf zu berechnen, überflüssige Fahrzeuge sind auszusondern.

Mehrere Werkstätten der Polizei sind zu klein und dadurch unrentabel. Das Sächsische Staatsministerium des Innern verfügt mangels Arbeitszeitvorgaben, dazugehöriger Arbeitszeitwerte sowie fehlerhaft ermittelter Betreuungsschlüssel über keine fundierten Erkenntnisse zu Auslastung und Effizienz seiner Kraftfahrzeugwerkstätten. Zahl und Größe der Werkstätten müssen sich am Bestand der wirklich benötigten Fahrzeuge ausrichten, ihr Betrieb muss im Vergleich zum freien Kraftfahrzeuggewerbe wirtschaftlich sein.

Perspektivisch empfiehlt der Sächsische Rechnungshof, kleinere Werkstattstandorte zu schließen und durch Bildung größerer Einheiten effizienter zu arbeiten. Leistungen, die kostengünstiger auf dem freien Markt angeboten werden, sollten ausgelagert werden.

Die unumgängliche Anpassung der staatlichen Strukturen (Personal und Sachmittel) an die demographische Entwicklung wird sich auch in Bestandsreduzierungen beim Fuhrpark der sächsischen Polizei auswirken. Bei entsprechend optimiertem Fahrzeugeinsatz sieht der Sächsische Rechnungshof schon jetzt Einsparmöglichkeiten von mehreren hundert Fahrzeugen.

10 Stadtumbauprogramm Ost

Wegen unzureichender Mittelausstattung, widersprüchlicher Zielstellungen der am Programm Beteiligten und ungenügender Steuerung des Fördermitteleinsatzes werden Ziele des Programms nicht erreicht.

Die Förderhöhe orientiert sich nicht an den tatsächlichen Kosten und ist weit übersetzt. Allein bei 207 geprüften Objekten wären Einsparungen von rd. 5,6 Mio. € möglich gewesen.

Schon jetzt ist absehbar, dass die Mittelausstattung des Stadtumbauprogramms - Teil Rückbau - nur den Rückbau von rd. 130.000 Wohnungen statt vorhergesehener rd. 250.000 Wohnungen überhaupt zulassen wird. Interessen der Kommunen bei der Stadtentwicklung kollidieren mit marktwirtschaftlichen Überlegungen der Wohnungsunternehmen oder privaten Vermietern und behindern die Erreichung des Programmziels. Eine gezielte Steuerung des Mitteleinsatzes nach Schwerpunkten durch den Freistaat ist unerlässlich, damit nicht Kommunen, die gar nicht von Leerstandsproblemen betroffen sind oder mangelhafte in sich widersprüchliche integrierte Stadtteilkonzepte als Fördervoraussetzung vorlegten - wie geschehen - Zuwendungen erhalten oder Eigentümer diese zweckwidrig einsetzen.

Rückbaufördermittel erhalten in Sachsen nicht nur Kommunen, sondern entgegen der Bund-Länder-Vereinbarung auch private Eigentümer ohne finanzielle Eigenbeteiligung an den Kosten des Rückbaus. Fördergelder setzten sie nicht nur zum Rückbau am Markt befindlichen Wohnungsbestandes, sondern zahlreicher Ruinen oder auch gewerblicher Flächen ein.

Mit dem Subsidiaritätsprinzip beim Mitteleinsatz in der Städtebauförderung ist eine Vollfinanzierung unvereinbar. Der zweckwidrige Mitteleinsatz muss unterbunden werden.

Nur eine der zwölf geprüften Kommunen strebt tatsächlich den erwünschten flächenhaften Rückbau (von außen nach innen) an. Erforderliche Anpassungen der kommunalen Infrastruktur gelten als nicht problematisch und werden überwiegend nicht vollzogen, da hierfür keine staatlichen Zuschüsse bereit stehen.

Mit 70 €/m² Wohnfläche bzw. ab 2005 mit 60 €/m² Wohnfläche orientierte sich der Fördersatz nicht an den tatsächlichen Kosten, sondern lag weit darüber, sodass geförderte Eigentümer außer dem Abriss mehr als nur eine einfache Herrichtung ihrer Grundstücke finanzieren konnten. Bei einer streng zweckgerichteten, auf das Notwendige ausgerichteten Förderung wären bei 207 Objekten statt der ausgereichten 16 Mio. € nur rd. 11 Mio. € Fördermittel erforderlich gewesen. Mit dieser Einsparung wäre ein weiterer Rückbau von rd. 2.000 Plattenbauwohnungen möglich gewesen.

Das Zuwendungsverfahren ist grundsätzlich neu auszurichten.

11 Modellprojekt Budgetierung eines Finanzamtes

Die Budgetierung führte zu keiner stärkeren Selbststeuerung.

Der Leistungsvergleich reichte nicht aus, um die Qualität und Wirtschaftlichkeit der Steuerverwaltung entscheidend zu verbessern.

Das Sächsische Staatsministerium der Finanzen nutzte die geplanten und im Haushalt veranschlagten Steuereinnahmen bisher nicht für ein Controlling.

Die vom Sächsischen Staatsministerium der Finanzen und Oberfinanzdirektion unter dem Schlagwort „Selbststeuerung vor Fremdsteuerung“ angestrebte Verbesserung der Qualität und Wirtschaftlichkeit der sächsischen Steuerverwaltung wird weder durch die Einführung des Leistungsvergleichs erreicht noch lassen die Erprobung einer Kosten- und Leistungsrechnung und eines Produkthaushalts zur Budgetierung dies erwarten.

Beim Leistungsvergleich beruht dies auf dem halbherzigen Einsatz einer an der Qualität orientierten Leistungsmessung. Qualität kann dabei nur bedeuten, dass eine Optimierung der Steuereinnahmen unter Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten entsprechend den gesetzlichen Vorschriften angestrebt wird. Für viele Arbeitsbereiche der Finanzverwaltung bestehen jedoch keine entsprechenden Kennzahlen. Dort wo die Verwaltung das finanzielle Mehrergebnis misst, begnügt sie sich mit Durchschnittswerten, die zudem für Mitarbeiterteams gelten und eine Selbstkontrolle des Einzelnen nicht zulassen.

Zur Messung der Wirtschaftlichkeit ermittelte die Verwaltung beispielsweise die benötigte Zeit und die Kosten pro Einkommensteuerbescheid, d. h. die Produktkosten. Die Wirtschaftlichkeit könnte jedoch nur festgestellt werden, wenn den Kosten der Nutzen gegenübergestellt wird. Die erprobte Kosten- und Leistungsrechnung war auf das Ziel der Kosteneinsparung eingeschränkt.

Die Budgetierung leistete in der Form des Modellprojektes keinen Beitrag zu einer stärkeren Selbststeuerung hin zu einer verbesserten qualitativen Leistung eines Finanzamtes. Der als „outputorientiert“ bezeichnete Ansatz des Budgets stellte keine Verbesserung gegenüber der bisherigen Haushaltsaufstellung dar.

Die Steuerverwaltung hat die dem Staat gesetzlich zustehenden Steuereinnahmen zu sichern. Bisher ist das Sächsische Staatsministerium der Finanzen nicht gewillt, diese Aufgabe in die Konzeption des Leistungsvergleiches aufzunehmen. So werden die im Staatshaushalt veranschlagten Steuereinnahmen den Finanzämtern nicht anteilig als Prognose mitgeteilt.

Der Sächsische Rechnungshof fordert, insbesondere auch wegen der ständig weiter sinkenden Steuereinnahmen, die Erarbeitung von Plangrößen für die Ämter, die einen Abgleich mit dem Istergebnis und entsprechende Abweichungsanalysen ermöglicht. Nur so können auftretende Steuerlücken schneller entdeckt werden. Für die Verwaltung sollten hier auch keine größeren Planungsschwierigkeiten als bei der Wirtschaft gegeben sein.

12 Umsatzsteuersonderprüfung

Die Arbeitsweise der Umsatzsteuersonderprüfung ist nach wie vor mangelhaft und wirkt nicht präventiv gegen Umsatzsteuerbetrügereien.

Allein die untersuchten Fälle bargen ein Steuerausfallrisiko von mehreren Millionen Euro.

Die Leistungsmessung bei der Umsatzsteuersonderprüfung darf nicht weiter an Ergebnissen erfolgen, die kein Geld in die Staatskasse bringen.

Der Sächsische Rechnungshof fordert die Steuerverwaltung auf, auch bei den vom Sächsischen Rechnungshof nicht geprüften Finanzämtern eine Erfolgskontrolle vorzunehmen.

Die nochmalige Prüfung der Umsatzsteuersonderprüfungsstellen bei drei Finanzämtern hat gegenüber der Prüfung im Jahre 1999 keine wesentliche Besserung der Arbeitsqualität erkennen lassen. Die Arbeitsweise der Umsatzsteuersonderprüfung ist nach wie vor mangelhaft und kann so ihre Aufgabe, präventiv gegen Betrugereien zu Lasten des Umsatzsteueraufkommens zu wirken, nicht erfüllen.

Bundesweit entsteht durch diese Betrugereien ein geschätzter Steuerausfall in Milliardenhöhe. Aber auch allein die vom Sächsischen Rechnungshof untersuchten Fälle bargen ein Steuerausfallrisiko von mehreren Millionen Euro (z. B. bei Karussellgeschäften), dem nicht entschieden genug nachgegangen wurde.

Die bundeseinheitliche Statistik verleitet dazu, eine Leistungsfähigkeit des Prüfungsdienstes anzunehmen, die so nicht besteht. Rund zwei Drittel der gemeldeten Mehrergebnisse der geprüften Fälle führte nicht zu Einnahmen für den Staatshaushalt.

Diese vom Sächsischen Rechnungshof als „unechte“ bezeichneten Mehrergebnisse basieren überwiegend auf „Verschiebungen“. So hat sich beispielsweise ein Prüfer ein Mehrergebnis von rd. 364 T€ anschreiben dürfen, weil er einen Erstattungsanspruch des Steuerpflichtigen in seinem Prüfungszeitraum ausschloss. Dass dem Steuerpflichtigen der Erstattungsbetrag trotzdem - allerdings außerhalb des Prüfungszeitraumes - zustand, spielte statistisch keine Rolle.

Auch im Übrigen ist die Leistungsmessung unzulänglich. So erfasste man die Anzahl der geprüften Fälle, ohne die Bedeutung der Fälle ausreichend als Kriterium zu berücksichtigen. Statistisch zählte die einzelne Voranmeldung eines Kramerladens genauso wie die Prüfung mehrerer Jahre in einem umfangreichen Betrugsfall.

Diese Art der Leistungsmessung führte bereits bei der Fallauswahl dazu, Fälle auszuwählen, die in möglichst kurzer Zeit ein Mehrergebnis möglich machten. Dies wurde durch die mangelhafte EDV-Unterstützung bei der Fallauswahl begünstigt. Die Möglichkeiten, durch einen EDV-Einsatz anhand von Risikoparametern Fälle auszuwählen, wurden bisher nicht genügend genutzt. Die Oberfinanzdirektion Chemnitz muss die in 2005 begonnene zentrale Fallauswahl weiter ausbauen.

Die Prüfer beachteten die Anweisungen des bundeseinheitlichen Prüferhandbuches kaum und führten ihre Prüfungen zu häufig nur schematisch durch. So geht die Präventionswirkung des Außendienstes verloren.

Die in keiner Weise zufrieden stellende Arbeitsweise wurde auch dadurch begünstigt, dass die Sachgebietsleiter häufig zu viele Aufgaben übernehmen mussten, teilweise keine eigenen Prüfungserfahrungen besaßen und sich mit der Erfüllung der statistischen Maßgaben begnügten.

Die mangelhafte Arbeitsweise der Umsatzsteuersonderprüfung muss abgestellt werden.

13 Mittelschulen

Zurückgehende Lehrerzahlen führten nicht zur Verringerung der Anrechnungs-, Freistellungs- und Ermäßigungsstunden für Lehrkräfte.

Die Anrechnungs- und Freistellungsstunden für die Wahrnehmung besonderer Tätigkeiten und Funktionen im Schulbereich sowie Ermäßigungen aus personenbezogenen Gründen je Vollzeitlehrkraft stiegen vom Schuljahr 1999/2000 bis 2003/2004 um 20 % und die Anrechnungs- und Freistellungsstunden für die Wahrnehmung besonderer Tätigkeiten und Funktionen im Schulbereich sowie Ermäßigungen aus personenbezogenen Gründen je Schüler um 37 %. Diesen Anstieg erklärte das Ministerium z. T. mit neuen und erweiterten Aufgaben, wie Lehrplanreform, Fachberaterbestellung und Änderung des Sächsischen Personalvertretungsgesetzes. Offen ist ein Mehrbedarf entsprechend 60 Vollzeitlehrkräften und Personalkosten von rd. 3 Mio. €.

Die Festsetzung der Höchstzahl der schulbezogenen Anrechnungsstunden erfolgte in Anlehnung an die Vorschriften der alten Bundesländer, ohne dass die Besonderheiten des sächsischen Schulsystems berücksichtigt worden wären.

Das Regelstundenmaß für Lehrkräfte an Mittelschulen wurde ab 01.08.2004 von 27 auf 26 Unterrichtsstunden reduziert. Das entspricht 400 Stellen oder Personalkosten in Höhe von 20,1 Mio. €. In der Mehrzahl der Bundesländer beträgt das Regelstundenmaß an Real- und Hauptschulen 27 Stunden und liegt in einigen Ländern noch darüber.

14 Förderung des Breiten- und Freizeitsports über den Landessportbund Sachsen e. V.

Das Sächsische Staatsministerium für Kultus hat keine Förderkonzeption für Ausgaben von 13 Mio. € jährlich. Eine Erfolgskontrolle findet nicht statt. Das Zuwendungsverfahren war mangelhaft.

Ziele der Förderung sind eine flächendeckende Betreuung und Angebotssicherung durch Sportvereine und Sportverbände, die Unterstützung besonderer Zielgruppen und die Durchführung von Sportveranstaltungen.

Eine Förderkonzeption mit Zielgrößen war schon wegen des Fördervolumens von jährlich 13 Mio. € und des vielschichtigen Förderspektrums notwendig.

Das Sächsische Staatsministerium für Kultus hat nicht kontrolliert, ob seine Förderung erfolgreich war. Die Verwendung von Mitteln in Höhe von 13 Mio. € jährlich ist seit 1999 nicht geprüft worden.

Mängel im Zuwendungsverfahren bestanden im Verhältnis Sächsisches Staatsministerium für Kultus und Landessportbund Sachsen e. V. sowie zwischen Landessportbund Sachsen e. V. und Letztempfängern. Viele der Beanstandungen hatte der Sächsische Rechnungshof bereits bei einer Prüfung im Jahr 1998 festgestellt.

15 Einführung des elektronischen Grundbuchs

Der Kabinettsentscheidung zur Einführung des elektronischen Grundbuchs und der privatwirtschaftlichen Finanzierung der Hardwareausstattung lag nicht die vorgeschriebene Wirtschaftlichkeitsbetrachtung zugrunde.

Die dazu geschlossenen Verträge sind nachteilig.

Seit März 2002 sind alle Grundbücher des Freistaates auf maschinelle Führung umgestellt. Die Gesamtausgaben der Einführung beliefen sich auf rd. 23,5 Mio. €.

Die Sächsische Staatsregierung hat am 01.08.1995 die Einführung des elektronischen Grundbuchs beschlossen, nachdem Sachsen bereits 1993 seinen Beitritt zum Softwareentwicklungsvertrag erklärt hatte. Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen gingen der Kabinettsentscheidung nicht voraus. Entsprechend dem Vorschlag des Justizministeriums hat sich die Staatsregierung für eine privatwirtschaftliche Finanzierung der Hardwareausstattung entschieden. Erst im November 1996 legte das Sächsische Staatsministerium für Justiz eine Kosten-Nutzen-Untersuchung vor. Eine Prüfung alternativer Finanzierungsmodelle für die DV-Ausstattung enthielt diese nicht.

Im November 1997 hat das Sächsische Staatsministerium für Justiz mit einer privaten Leasinggesellschaft einen Gebrauchsüberlassungsvertrag geschlossen. Danach überlässt die Gesellschaft dem Freistaat die notwendige Hardware und übernimmt deren Wartung. Im Gegenzug tritt dieser alle Einnahmen aus dem automatisierten Abrufverfahren an den Auftragnehmer ab und zahlt zudem im Einführungszeitraum (1998 bis 2003) für je Grundbuchausdruck vereinnahmter Gebühr 5,11 €. Der Freistaat wird am Gewinn beteiligt. Bis 2003 wurden rd. 8,0 Mio. € an den Auftragnehmer gezahlt. Die Gewinnbeteiligung des Landes betrug nur rd. 0,7 Mio. €.

Entgegen juristischer und betriebswirtschaftlicher Bedenken im Sächsischen Staatsministerium für Justiz wurde im Dezember 2002 auf Betreiben des Auftragnehmers der Gebrauchsüberlassungsvertrag zum Nachteil des Freistaates geändert. Das hatte 2004 Mehrbelastungen in Höhe von 0,5 Mio. € zur Folge.

16 Förderung des Schienenpersonennahverkehrs

Der Freistaat Sachsen hat für den Erhalt einer Eisenbahnstrecke ohne die notwendige Abwägung rd. 10 Mio. € gewährt.

Der Sächsische Rechnungshof hat am Beispiel der Bahnstrecke Freiberg-Holzhausen die Umsetzung des Regionalisierungsgesetzes geprüft.

Die Deutsche Bahn Regio AG wollte den Betrieb wegen Unwirtschaftlichkeit einstellen. Da der zuständige Zweckverband Verkehrsverbund Mittelsachsen die Strecke jedoch weiter betreiben wollte, hat er eine nicht bundeseigene Eisenbahngesellschaft mit dem weiteren Betrieb der Strecke beauftragt. Den Erhalt der Strecke hat der Freistaat Sachsen mit rd. 10 Mio. € gefördert.

Er hat es jedoch versäumt, vor der Bewilligung von Fördermitteln die notwendigen Abwägungen anzustellen.

Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen, die eine Alternative zwischen Weiterbetrieb und Sanierung der Strecke mit Fördermitteln oder einer Stilllegung der Strecke aufzeigen,

wurden nicht durchgeführt. Weitere Möglichkeiten, wie beispielsweise eine Vergabe der Verkehrsleistung an die Deutsche Bahn Regio AG und deren Sanierung durch sie unter Verwendung von Fördermitteln oder der alleinige Busbetrieb auf der Strecke, wurden von vornherein nicht in Betracht gezogen.

17 Ausschreibung und Abrechnung von Stahlschutzplanken, Fahrbahnmarkierungen und Verkehrszeichen; Erfolgskontrolle

Das Sächsische Staatsministerium für Wirtschaft und Arbeit hat die zugesagten Optimierungen bei den Verwaltungsabläufen in den Straßenbauämtern nicht durchgesetzt.

Der Sächsische Rechnungshof hat als Erfolgskontrolle eine Querschnittsprüfung über die Gewerke Fahrbahnmarkierungen, Stahlschutzplanken und Verkehrszeichen in den acht Straßenbauämtern des Freistaates Sachsen im Bereich der Staatsstraßen für das Haushaltsjahr 2002 durchgeführt. Dabei wurde u. a. geprüft, wie die Empfehlungen des Sächsischen Rechnungshofs und Zusagen der Straßenbauverwaltung aus der vorangegangenen Querschnittsprüfung umgesetzt wurden.

Der Sächsische Rechnungshof musste beim Gewerk Stahlschutzplanken feststellen, dass die Beanstandungen aus der vorangegangenen Prüfung noch nicht immer zu Verbesserungen der Arbeitsweise in den Ämtern geführt haben. Dies betraf vor allem:

- fehlende Vorgaben durch das Sächsische Staatsministerium für Wirtschaft und Arbeit zu einheitlichen Verfahrensweisen bei Jahresverträgen,
- Spekulationspreise besonders bei Verkehrssicherungen sowie
- ungenügende Mengenermittlungen und mangelhafte Ausschreibungen.

Im erstmals geprüften Gewerk Verkehrszeichen hielten die Straßenbauämter z. T. über die Vertragslaufzeit hinaus am Vertrag fest und ermittelten nicht aktuelle Marktpreise.

18 Zuweisungen und Zuschüsse an Gemeinden und an freie Träger für Kinderkrippen, Kindergärten und Horte

Die z. T. bestehenden Zugangsbeschränkungen zu Krippen und Horten verletzen die Chancengleichheit.

Der Freistaat hat im geprüften Zeitraum Zuschüsse zu den Betriebskosten der Kindertageseinrichtungen von 1.664 € je Kind gewährt. Weder dieser Festbetrag noch der Haushaltsansatz waren anhand der von den Kommunen ermittelten und ans Sächsische Staatsministerium für Soziales gemeldeten durchschnittlichen Betreuungskosten für einen Platz berechnet.

Für die Bewilligung der Landeszuschüsse sind die Regierungspräsidien sowie die Jugendämter der Landkreise zuständig. Das Landesjugendamt erteilt und überwacht die für Kindertageseinrichtungen vorgesehenen Betriebserlaubnisse. Bewilligung und Überwachung könnten Hand in Hand vonstatten gehen.

Das Bestehen von Zugangsbeschränkungen in einem Teil der Landkreise und Kreisfreien Städte in Sachsen, insbesondere für Kinder nicht berufstätiger oder in Ausbildung

stehender Eltern ist aus Sicht des Sächsischen Rechnungshofs kein hinnehmbarer Zustand.

19 Förderung überörtlich tätiger Verbände und Vereine der Familien-, Behinderten- und Altenhilfe

Die staatliche Unterstützung ging in einigen Fällen an Vereinigungen ohne überörtliche Aufgaben.

Personal- und Sachkosten von Geschäftsstellen wurden dauerhaft bezuschusst, obwohl die Mittel nur für Projekte, also einen zeitlich begrenzten Einsatz, bestimmt waren.

In Sachsen nehmen zahlreiche Verbände überregional oder überörtlich Aufgaben auf dem Gebiet der Familien-, Alten- und Behindertenhilfe wahr. Im Haushaltsplan des Freistaates sind Mittel zur Förderung dieser Einrichtungen veranschlagt.

In einigen Fällen ging die staatliche Unterstützung an Vereinigungen ohne überörtliche Aufgaben. Der Sächsische Rechnungshof hat das Sächsische Staatsministerium für Soziales aufgefordert, Klein- und Kleinstvereinen keine Zuwendungen mehr zu gewähren. Für eine Weiterförderung kommen nur solche Verbände in Frage, die Untergliederungen aufweisen und deren Aufgabenwahrnehmung wenigstens das Gebiet von zwei Regierungsbezirken überspannt.

Der Zuwendungsgegenstand der bewilligten Projektförderung war in den Bescheiden mit „Geschäftsstellenarbeit“ bezeichnet. Die Förderung bezog sich damit auf eine fortlaufende Betätigung und war folglich nicht bestimmten Projekten zuordenbar. Die Mittel dienten also nicht zur Finanzierung eines abgegrenzten Teils der Ausgaben eines Zuwendungsempfängers.

Der Sächsische Rechnungshof empfiehlt, die Zuwendungen zur Wahrung der Haushaltswahrheit künftig zutreffend als institutionelle Förderung zu veranschlagen.

20 Förderung von Einrichtungen der Suchtkrankenhilfe

Das Sächsische Staatsministerium für Soziales verfügt nicht über ausreichende Grundlagen zur Steuerung.

Die baulichen Voraussetzungen für die Unterbringung von Suchtkranken wurden in geförderten Einrichtungen nicht geschaffen.

Der Freistaat fördert Wohnstätten für besonders schwer Alkoholranke (chronisch mehrfach geschädigte Abhängige - CMA) sowie Suchtfachkliniken für Drogenabhängige.

Für die Förderung der Wohnstätten verfügte das Sächsische Staatsministerium für Soziales nicht über ausreichende Planungsgrundlagen. Erst Mitte 2005 soll eine Studie aufzeigen, mit wie vielen CMA zu rechnen ist. Bei Aufstellung der Bedarfsplanung sind nach Feststellungen des Sächsischen Rechnungshofs auch Fehlbelegungen und die derzeit mit zwei Jahren zu kurz angesetzte Grundverweildauer zu berücksichtigen.

Die baulichen Anforderungen an die Gestaltung von Wohnstätten waren in einigen Fällen nicht beachtet. Die Förderung des Umbaus einer alten Flugschule in Großrückerswalde zu einer Drogentherapieeinrichtung hätte angesichts der hohen Eigenmittel des Zuwendungsempfängers halbiert werden können.

21 Sächsische Landestierärztekammer

Durch Abbau übermäßig hoher Rücklagen könnten die Pflichtbeiträge der sächsischen Tierärzte gesenkt werden.

Die Kammer sollte die eigene, zu kleine Geschäftsstelle aufgeben und eine Möglichkeit zur Zusammenarbeit mit anderen berufsständischen Einrichtungen inner- oder außerhalb Sachsens suchen.

Langfristig könnte die berufsständische Vertretung einem privatrechtlichen Zusammenschluss der Tierärzte übertragen werden.

Die Sächsische Landestierärztekammer ist eine öffentlich-rechtliche Körperschaft, die unter der Aufsicht des Sächsischen Staatsministeriums für Soziales die beruflichen Belange der Tierärzteschaft im Freistaat wahrnimmt. Die Kammer unterhält eine Geschäftsstelle in Dresden.

Der Sächsische Rechnungshof hat der Sächsischen Landestierärztekammer empfohlen, die zu kleine Geschäftsstelle aufzugeben und eine Möglichkeit zur Zusammenarbeit mit anderen berufsständischen Einrichtungen innerhalb und außerhalb Sachsens zu suchen. Auf längere Sicht sollte der Landtag überlegen, die Aufgaben der berufsständischen Vertretung der Tierärzte einer privatrechtlichen Vereinigung zu übertragen, da nur in geringem Umfang öffentliche Aufgaben wahrgenommen werden.

Die vom Sächsischen Rechnungshof bei der Prüfung der Sächsischen Landestierärztekammer festgestellten Mängel lassen auf Defizite bei der Wahrnehmung der staatlichen Aufsicht durch das Sächsische Staatsministerium für Soziales schließen.

22 Haushalts- und Wirtschaftsführung in den Einrichtungen für Forensische Psychiatrie (Maßregelvollzug)

In den Jahren 2002 und 2003 standen die für die Personalausstattung erforderlichen Haushaltsmittel nicht zur Verfügung.

Die angespannte personelle Situation verschärfte sich durch längerfristige Unterbesetzung der genehmigten Stellen, insbesondere des ärztlichen Dienstes.

Der Freistaat Sachsen forderte bisher weder von anderen Sozialleistungsträgern noch von Patienten eine Beteiligung an den Kosten der Unterbringung im Maßregelvollzug.

Für die Haushaltsjahre 2000 bis 2003 wurden die Ausgaben des Freistaates Sachsen für die laufenden Kosten des Maßregelvollzugs geprüft.

Im Jahr 2000 überstiegen die Erstattungen des Sächsischen Staatsministeriums für Soziales die tatsächlichen Kosten in drei von fünf maßregelvollziehenden Einrichtungen um insgesamt rd. 1.355 T€. Die Überzahlung forderte das Sächsische Staatsministeri-

um für Soziales nur teilweise und mit erheblichem Zeitverzug zurück. Übersteigende Beträge verrechneten die Einrichtungen bis in das Jahr 2002 mit den laufenden Kosten. Überzahlungen sind künftig zeitnah zurückzufordern oder zu verrechnen.

Trotz steigender Patientenzahlen sank die Anzahl der ausgewiesenen Stellen für das zur Versorgung und Sicherung der Patienten notwendige medizinische Personal. Aufgrund der nicht mehr ausreichend zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel unterschritten die Stellenpläne der Einrichtungen die Vorgaben der Personalbemessung für den Erwachsenen-Maßregelvollzug im Jahr 2002 um durchschnittlich rd. 2 % und im Jahr 2003 bereits um rd. 7 %. Darüber hinaus blieben vorhandene Stellen, insbesondere des ärztlichen Dienstes, aus Mangel an qualifiziertem Personal und einer attraktiven Vergütung dauerhaft unbesetzt. Künftig muss die anforderungs- und qualitätsgerechte Versorgung der Patienten, ggf. durch Budgetverschiebungen und personalwirtschaftliche Maßnahmen, sichergestellt werden.

Obwohl derzeit rund ein Drittel der Patienten über ein Einkommen verfügt, das den Barbetrag nach dem Bundessozialhilfegesetz übersteigt, und das Strafvollzugsgesetz in bestimmten Fällen eine Beteiligung des Patienten an den Kosten der Unterbringung im Maßregelvollzug zulässt, erzielte der Freistaat Sachsen bisher aufgrund des Auseinanderfallens der Zuständigkeiten zwischen dem Sächsischen Staatsministerium für Soziales und dem Sächsischen Staatsministerium der Justiz keine Einnahmen aus Kostenbeiträgen der Patienten. Außerdem leistete das Sächsische Staatsministerium für Soziales erhebliche Ausgaben für die Behandlung von Erkrankungen der Patienten, die mit der Einweisung in den Maßregelvollzug nicht im Zusammenhang standen, u. a. auch für Patienten, die über den Bezug eines eigenen Einkommens gesetzlich krankenversichert waren. Der Sächsische Rechnungshof hat bei den zuständigen Ministerien den Erlass entsprechender Rechtsvorschriften angemahnt, nach denen künftig Kostenbeiträge erhoben und andere Sozialleistungsträger in Anspruch genommen werden.

23 Organisation des Sächsischen Staatsministeriums für Umwelt und Landwirtschaft

Aufbauorganisation und Personalausstattung sind zu teuer.

Im Ministerium besteht ein Einsparpotenzial von mindestens 89 Stellen.

Das Sächsische Staatsministerium für Umwelt und Landwirtschaft war 1998 aus der Zusammenlegung der ehemaligen Landwirtschafts- und Umweltministerien gebildet worden. Die haushaltswirksame Einsparung blieb mit 41 Personalstellen deutlich hinter den Erwartungen zurück.

Das Sächsische Staatsministerium für Umwelt und Landwirtschaft ist mit 445 Stellen in sieben Abteilungen und 40 Referate gegliedert. Die Anzahl der Abteilungen und Referate sollte verringert werden. Aufgaben des Verwaltungsvollzuges gehören in den nachgeordneten Bereich. Die Ausgaben pro Personalstelle sind deutlich zu hoch. Bei Anpassung an den Durchschnitt aller Ministerien könnten jährlich rd. 772 T€ haushaltswirksam eingespart werden.

Der Sächsische Rechnungshof hat die Stellenausstattung des Sächsischen Staatsministeriums für Umwelt und Landwirtschaft mit den Ministerien vergleichbarer Flächenländer für die Aufgabenbereiche Landwirtschaft, Umwelt, Naturschutz, Forsten und Verwaltung/Querschnittsaufgaben mit der Methode Benchmarking analysiert. Danach sollte die Personalausstattung für das Sächsische Staatsministerium für Umwelt und

Landwirtschaft 356 Stellen betragen. Rechnerisch ergibt dies ein Einsparungspotenzial von 89 Stellen.

Mit dem Sächsischen Staatsministerium für Umwelt und Landwirtschaft besteht Übereinstimmung, dass eine Stellenreduzierung von 35 bis 40 Stellen umsetzbar ist. 20 Stellen können zusätzlich bei Wegfall einigungsbedingter Sonderaufgaben abgebaut werden. 30 Stellen sind weiter strittig.

Die Einrichtung des Staatsbetriebes Sachsenforst zum 01.01.2006 ist bezüglich der haushaltswirksamen Einsparungen risikobehaftet, weil keine belastbare Wirtschaftlichkeitsberechnung vorliegt.

24 Haushalts- und Wirtschaftsführung der Abteilung Landwirtschaft des Regierungspräsidiums Chemnitz

Über die Zuordnung der Aufgaben des Regierungspräsidiums Chemnitz, die derzeit von der Abteilung Landwirtschaft wahrgenommen werden, ist im Rahmen der Verwaltungsreform zu entscheiden.

Dem Sächsischen Staatsministerium für Umwelt und Landwirtschaft als oberste Staatsbehörde sind für die Durchsetzung seiner Aufgaben im Bereich der Landwirtschaftsverwaltung mit der Landesanstalt für Landwirtschaft und den Ämtern für Ländliche Entwicklung obere Sonderbehörden sowie mit den Ämtern für Landwirtschaft bzw. Ämtern für Landwirtschaft und Gartenbau untere Sonderbehörden nachgeordnet. Darüber hinaus bedient sich das Sächsische Staatsministerium für Umwelt und Landwirtschaft mit der Abteilung Landwirtschaft des Regierungspräsidiums Chemnitz einer allgemeinen Staatsbehörde für die Belange der Landwirtschaftsverwaltung. Nach dem Sächsischen Verwaltungsorganisationsgesetz sind die Ämter für Landwirtschaft bzw. Ämter für Landwirtschaft und Gartenbau der Abteilung Landwirtschaft des Regierungspräsidiums Chemnitz und damit dem Sächsischen Staatsministerium des Innern nachgeordnet. Es bestehen für eine Vielzahl von Aufgabenfeldern Doppelzuständigkeiten und zu lange Dienstwege. Zu viele Mitarbeiter sind im Verwaltungsverfahren beteiligt.

Der Sächsische Rechnungshof empfiehlt - sofern sich im Zusammenhang mit der vorgesehenen Verwaltungsreform nichts grundsätzlich ändern wird -, die wesentlichsten Aufgaben der Abteilung Landwirtschaft des Regierungspräsidiums Chemnitz auf die Sonderbehörden im Bereich des Sächsischen Staatsministeriums für Umwelt und Landwirtschaft und insbesondere die Fach- und Dienstaufsicht über die Ämter für Landwirtschaft bzw. Ämter für Landwirtschaft und Gartenbau der Landesanstalt für Landwirtschaft zu übertragen, um eine Verbesserung der Qualität des Verwaltungshandelns, eine Verfahrensvereinfachung und Verfahrensbeschleunigung sowie weitere Synergieeffekte zu erreichen.

25 Stiftung Wald für Sachsen

Der Freistaat Sachsen sollte das Angebot zur Rückübertragung der ehemaligen Truppenübungsplätze Zeithain und Königsbrück annehmen und diese künftig in Eigenregie bewirtschaften.

Die Stiftung ist mit der Bewirtschaftung der ehemaligen Truppenübungsplätze Königsbrück und Zeithain überfordert. Während der Erhebungen des Sächsischen Rechnungshofs hat die Stiftung dem Sächsischen Staatsministerium der Finanzen eine

Rückabwicklung des Kaufvertrages von 1997 angeboten. Von den vom Sächsischen Staatsministerium der Finanzen an die Stiftung zur Altlastenbeseitigung gezahlten 12.782.297 € waren zum Zeitpunkt der Prüfung im September 2004 einschließlich erwirtschafteter Zinsen rd. 10,3 Mio. € noch nicht zweckentsprechend verbraucht worden.

Die Ursachen hierfür sind z. T. auf langfristige naturschutzrechtliche Genehmigungsverfahren und teilweise unerfüllbare Auflagen zurückzuführen, die wiederum ein Resultat aus dem gespannten Verhältnis zwischen der Stiftung und dem Verein „Naturbewahrung Westlausitz“ sind. Der Verein wird gemäß den Bestimmungen im Kaufvertrag zur naturschutzfachlichen Betreuung in Königsbrück zur Gebietsbetreuung eingesetzt und über einen Zuwendungsvertrag finanziert. Er arbeitet im Auftrag der Naturschutzbehörden und berät diese. Das nutzte er dazu, die o. a. Auflagen unter dem Vorwand der naturschutzfachlichen Notwendigkeit vorzuschlagen. So wurde beispielsweise der oberirdische Abriss alter Militärbauwerke, der aus Sicherheitsgründen dringend notwendig ist, verhindert, weil der Verein die Auflage erwirkte, auch alle unterirdischen Gebäudeteile mit zu entfernen, was technisch teilweise nicht realisierbar ist.

Der Umgang des Vereins mit den ihm gewährten Fördermitteln verläuft nicht immer ordnungsgemäß. Oft werden Ausgaben aufgrund mündlicher Absprachen geleistet.

Um die unhaltbaren Zustände im Gebiet Königsbrück zu beenden, schlägt der Sächsische Rechnungshof vor, das Rückgabeangebot der Stiftung anzunehmen und die Verwaltung des Gebietes in eine Hand zu legen, vorzugsweise nach dem Modell des Nationalpark- und Forstamtes Sächsische Schweiz in die Hände der Forstverwaltung, und keine gesonderte Gebietsbetreuung mehr zuzulassen.

26 Förderung des Landtourismus

Die Ämter für Ländliche Entwicklung verstießen in grobem Maß gegen das Haushaltsrecht. Das Sächsische Staatsministerium für Umwelt und Landwirtschaft hat aufsichtliche Maßnahmen zu ergreifen.

Die Ämter für Ländliche Entwicklung verstießen bei der Förderung des Landtourismus in grobem Maß gegen das Haushaltsrecht.

Für eine Skateranlage wurden höhere zuwendungsfähige Ausgaben bewilligt als beantragt waren sowie unverhältnismäßig hohe Baunebenkosten anerkannt. Zuwendungen zur Förderung des Landtourismus sind auch dann geflossen, wenn von vornherein feststand, dass der Zuwendungsempfänger keinerlei touristische Ziele verfolgte (Spielplätze). Die Ämter förderten den Bau eines Abenteuerspielplatzes und eines Grillplatzes, ohne nach Notwendigkeit, Angemessenheit, Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu fragen. Keine Bedenken hatte man, Gemeinden Zuwendungen für den Bau von Bowling- und Kegelbahnen zu gewähren. Dies ist keine kommunale Aufgabe. Wäre die Zweckbindung geförderter Vorhaben überwacht worden, hätte man einschreiten müssen, wenn Gemeinden ihre geförderten Sportanlagen an örtliche Vereine verpachteten, die die Anlagen sofort für eine Nutzung außerhalb des Vereinssports sperren und touristische Belange ausschließen. Dabei hätten diese Anträge von vornherein abgelehnt und an die Sportförderung verwiesen werden müssen. Weil dort nur Fördersatz von höchstens 30 % - statt 80 % in der Tourismusförderung - bewilligt hätten werden können, wäre der Staatshaushalt wesentlich geringer belastet worden. Dies gilt auch für die nicht hinzunehmende Förderpraxis, in allen Fällen ausnahmslos den höchstmöglichen Fördersatz zu bewilligen.

Der Sächsische Rechnungshof erwartet vom Sächsischen Staatsministerium für Umwelt und Landwirtschaft unverzüglich aufsichtliche Maßnahmen, um grob fehlerhafte Sachbehandlung durch nachgeordnete Behörden abzustellen.

27 Baumaßnahmen der Landestalsperrenverwaltung

Die Planung und Durchführung der Baumaßnahmen wiesen erhebliche Mängel auf.

Bei der Komplexsanierung Carlsfeld hat die Landestalsperrenverwaltung Möglichkeiten zur Kostenminimierung nicht ausreichend genutzt.

Die Vergabevorschriften wurden häufig nicht eingehalten.

Der Sächsische Rechnungshof hat Baumaßnahmen durch die Landestalsperrenverwaltung geprüft. Dazu gehörten u. a. die Komplexsanierung der Talsperre Carlsfeld, die Komplexsanierung der Vorsperre Malter und Instandhaltungsmaßnahmen an der Rohrbrücke Waldkirchen mit Gesamtkosten von insgesamt rd. 34,56 Mio. €.

Die Prüfung ergab z. T. erhebliche Mängel bei der Planung und Durchführung der Maßnahmen. Dies betraf u. a.:

- Die Entscheidung der Talsperrenmeisterei, auf Empfehlung des Planers unbeschichtetes Stahlrohr einzusetzen, führte zu Mehrkosten von rd. 70 T€.
- Für die wasserseitige Abdichtung des Absperrbauwerkes wurde zunächst eine Bauweise gewählt, die sich als undurchführbar erwies. Für die Landestalsperrenverwaltung entstanden Kostennachteile durch zusätzliche Planungskosten und die verlorenen Kosten der Versuchskonstruktion.
- Die Räumung der Sedimente an der Vorsperre Malter kostete 1,8 Mio. € statt 0,7 Mio. € im Ergebnis der Ausschreibung. Vergabefehler haben zu erheblichen Mehrkosten geführt.
- Die für rd. 151,3 T€ errichtete Zufahrtsstraße zur Rohrbrücke Waldkirchen war stark überteuert.
- Die Herstellung der Ersatzwasserversorgung kostete rd. 537,8 T€ mehr als geplant. Die Mehrkosten wären vermeidbar gewesen.
- Die Vergabevorschriften wurden häufig nicht eingehalten.

28 Kulturraum Oberlausitz-Niederschlesien - Sorbisches National-Ensemble GmbH -

Der Sorbischen National-Ensemble GmbH ist wegen tarifwidriger Zahlung von Abfindungen ein Schaden von über 100 T€ entstanden. Aufgrund falscher Eingruppierung der Musiker fallen jährlich über 20 T€ zu hohe Personalausgaben an.

Die Ausgaben für die Ausstattung der Dienstzimmer des Intendanten und des Verwaltungsdirektors waren unangemessen hoch.

1. Der Sächsische Rechnungshof konnte das für die Sorbische National-Ensemble GmbH geltende Besserstellungsverbot ihrer Mitarbeiter nicht prüfen, da in nahe-

zu allen untersuchten Personalakten der Angestellten und Arbeiter ordnungsgemäße Nachweise fehlten.

Die Sorbische National-Ensemble GmbH gewährt den Orchestermusikern Vergütungen nach der Vergütungsgruppe C des Tarifvertrages für die Musiker in Kulturorchestern, obwohl für das Orchester allenfalls eine Eingruppierung in die Vergütungsgruppe D mit geringeren Vergütungen in Betracht kommt.

Der Stiftungsdirektor der Stiftung für das sorbische Volk als Gesellschafter ist zugleich für die Bewilligung und den Nachweis von Zuwendungen an die Gesellschaft verantwortlich.

Die Gesellschafterin beschloss im Jahr 2000, das Personal der Sorbischen National-Ensemble GmbH sozialverträglich zu reduzieren. Für Abfindungszahlungen bewilligte das Sächsische Staatsministerium für Wissenschaft und Kunst 2003 Zuwendungen in Höhe von 361.861 €. Die Gesellschaft kündigte Musikern, die nach der Sozialauswahl hoch bewertet wurden.

Die in Folge der Personalreduzierung gezahlten Abfindungen wurden überwiegend unabhängig von den tarifrechtlichen Bestimmungen individuell festgesetzt.

2002 wurden die Dienstzimmer des Intendanten und des Verwaltungsdirektors nach einem freihändig vergebenen Auftrag in Höhe von insgesamt 25 T€ neu ausgestattet.

Das Sorbische National-Ensemble zahlte Sondervergütungen unversteuert und abgabefrei an ihre Beschäftigten aus.

2. Der Sächsische Rechnungshof hat die Sorbische National-Ensemble GmbH aufgefordert, zur Vermeidung von übertariflichen Zahlungen die Unterlagen zur Eingruppierung der Angestellten und Arbeiter zu überarbeiten und die Eingruppierung der Orchestermusiker zu korrigieren.

Die Personalunion von Zuwendungsgeber und Gesellschafter ist nicht vertretbar und zu ändern.

Die Sorbische National-Ensemble GmbH reduzierte ihr Personal nicht sozialverträglich. Wegen der Abfindungszahlungen, die die Gesellschaft teilweise entgegen den tarifrechtlichen Zahlungsmodalitäten gewährte, hat der Sächsische Rechnungshof die Zuwendungsgeber aufgefordert, die Zuwendungen zu widerrufen und die entsprechenden Beträge zurückzufordern.

Des Weiteren forderte der Sächsische Rechnungshof die Zuwendungsgeber auf, die Zuwendungsfähigkeit der Büroausstattung des Intendanten und des Verwaltungsdirektors nachträglich zu prüfen.

Für die steuer- und abgabefrei gezahlten Vergütungen hat die Sorbische National-Ensemble GmbH nachträglich die gesetzlichen Steuern und Abgaben abzuführen.

29 Landesamt für Archäologie mit Landesmuseum für Vorgeschichte

Die Vergütungen der Angestellten waren ungenügend belegt. Die Verdingungsordnung für Leistungen wurde nicht beachtet.

Der Sächsische Rechnungshof hat beim Landesamt für Archäologie mit Landesmuseum für Vorgeschichte die Eingruppierung von Mitarbeitern, die Vergabe von Lieferungen und Leistungen sowie die Auslastung der Fahrzeuge in den Haushaltsjahren 2001 bis 2003 geprüft.

Die untersuchten Tätigkeitsdarstellungen und -bewertungen waren ungenau, unvollständig oder fehlerhaft. Bei den untersuchten Beschaffungsvorgängen stellte der Sächsische Rechnungshof Verstöße gegen vergaberechtliche Vorschriften fest. Die Prüfung der Auslastung der Dienstkraftfahrzeuge des Landesamtes ergab, dass zwei von sieben Fahrzeugen weniger als 60 % der möglichen Einsatztage genutzt wurden.

Das Landesamt hat nach entsprechenden Anregungen des Sächsischen Rechnungshofs die Eingruppierungsunterlagen aller Beschäftigten überprüft und ausführliche Tätigkeitsbeschreibungen erstellt. Der Sächsische Rechnungshof hat das Landesamt aufgefordert, die vergaberechtlichen Vorschriften künftig zu beachten. Um zu vermeiden, dass nicht ausgelastete Fahrzeuge vorgehalten werden, hat der Sächsische Rechnungshof empfohlen, fortan bei Bedarf auf Poolfahrzeuge des Sächsischen Staatsministeriums des Innern oder auf Mietfahrzeuge zurückzugreifen.

30 Rechtsaufsicht gegenüber den Kulturräumen

Die Ausübung der Rechtsaufsicht durch das Sächsische Staatsministerium für Wissenschaft und Kunst ist sehr mangelhaft. Eine Verlagerung auf das Sächsische Staatsministerium des Innern erscheint sinnvoll.

Im Haushaltsplan der vom Sächsischen Staatsministerium für Wissenschaft und Kunst bestätigten Haushaltssatzung 2005 des Kulturraumes 05 Leipziger Land sind im Vermögenshaushalt Einnahmen und Ausgaben von je 17 T€ veranschlagt. Der Gesamtbetrag der vorgesehenen und vom Sächsischen Staatsministerium für Wissenschaft und Kunst als Rechtsaufsicht genehmigten Kreditaufnahmen (Kreditermächtigung) ist auf 200 T€ festgesetzt.

Die Genehmigung des Gesamtbetrages der Kreditaufnahmen durch die Rechtsaufsichtsbehörde darf nur dann erteilt werden, wenn u. a. der Gesamtbetrag der Kreditaufnahmen als vermögenswirksame Einnahme im Vermögenshaushalt veranschlagt ist. Diese Voraussetzung ist nicht erfüllt. Die Genehmigung durch das Sächsische Staatsministerium für Wissenschaft und Kunst als Rechtsaufsichtsbehörde erfolgte somit rechtswidrig.

Der Sächsische Rechnungshof hat bereits vielfach die Ausübung der Rechtsaufsicht des Sächsischen Staatsministeriums für Wissenschaft und Kunst über die Kulturräume bemängelt. Sie ist häufig fehlerhaft oder findet nicht statt.

31 Zuwendungen an ein Forschungs- und Transferzentrum

Das Sächsische Staatsministerium für Wissenschaft und Kunst hat es versäumt, für die Förderung messbare Ziele festzulegen und die Verwendung der Fördermittel nicht ausreichend überwacht.

Die Mängel sind umgehend abzustellen.

Das Sächsische Staatsministerium für Wissenschaft und Kunst hat einer rechtlich selbstständigen, hochschulnahen Forschungseinrichtung von 1998 bis 2002 1,3 Mio. € als Anschubfinanzierung gezahlt. Das mit der Förderung verknüpfte Ziel der künftigen wirtschaftlichen Selbstständigkeit wurde trotz zunehmenden kommerziellen Forschungsanteils nicht erreicht. Gleichwohl führte der Umfang der Auftragsleistungen 2000 und 2001 zum Verlust der Gemeinnützigkeit und zu Steuerforderungen. Die notwendige Ausgliederung des gewerblichen Bereiches des Forschungszentrums erfolgte jedoch nicht. Um steuerliche Vorteile beizubehalten, hat das Forschungszentrum sogar Auftragsleistungen aus der Wirtschaft abgelehnt und damit die eigene wirtschaftliche Entwicklung behindert.

32 Körperschaftsvermögen der Hochschulen

Die Hochschulen haben die Bewirtschaftung ihres Eigenvermögens unzureichend geregelt. In einigen Fällen wurde Landesvermögen dem Körperschaftshaushalt zugeordnet.

Im Zeitraum von 1998 bis 2002 gewährte die Universität Leipzig einer angeschlagenen, universitätsnahen Gesellschaft aus dem Körperschaftsvermögen Darlehen von insgesamt 308,2 T€. Trotz der Finanzspritzen hat sich die wirtschaftliche Lage der Gesellschaft nicht verbessert. Seit über zwei Jahren ruht deren Geschäftstätigkeit. Eine Rückzahlung der Darlehen ist nicht absehbar.

Die Technische Universität Chemnitz hat die Entwicklung der „TUC-Card“, einer multifunktionalen Studentenkarte, mit rd. 447 T€ aus dem Staatshaushalt finanziert. Das Studentenwerk Chemnitz-Zwickau hat sich an der „TUC-Card“ beteiligt. Ungeachtet der eindeutigen Finanzierungsverhältnisse hat die Universität eine Einzahlung des Studentenwerks vom September 2001 in Höhe von rd. 7,7 T€ nicht dem Landeshaushalt, sondern dem universitätseigenen Körperschaftshaushalt zugeführt.

Im November 1997 hat die Technische Universität Chemnitz 56,2 T€ als „Umsetzung von finanziellen Restmitteln“ aus dem Hochschulhaushalt auf ein hierfür eingerichtetes Körperschaftskonto bei der Sparkasse Chemnitz übertragen. Die „Restmittel“ sollen aus Einzahlungen stammen, die von Mitgliedern der Technischen Universität Chemnitz und Technischen Universität Karl-Marx-Stadt für kulturelle Aufgaben und Veranstaltungen - u. a. für das Ferienwesen und Kinderferienlager - geleistet worden sind. Unterlagen, die die Herkunft der Mittel belegen, hat die Technische Universität Chemnitz bisher nicht vorgelegt.

33 Bewirtschaftung von Gästeunterkünften an Hochschulen

Ein rentabler Betrieb von Gästeunterkünften an sächsischen Hochschulen wird derzeit nur von hochschulnahen Vereinen als Betreiber in Dresden und Leipzig sichergestellt.

In Leipzig und Dresden können Gastwissenschaftler hervorragende Gästehäuser hochschulnaher Betreibervereine nutzen. Diese bieten nicht nur preiswerte und komfortable Zimmer und Wohnungen an, sie gewährleisten auch einen rentablen Betrieb der überwiegend mit Fördermitteln errichteten Häuser. Sie entlasten damit die Hochschulen finanziell und organisatorisch.

Sächsische Hochschulen beherbergen Gäste auch in eigener Zuständigkeit. Der Verwaltungsaufwand ist in diesen Fällen hoch, das Niveau der Unterkünfte überwiegend gering und kann angesichts fehlender staatlicher Gelder auch nicht nachhaltig verbessert werden. Die Mieteinnahmen reichen regelmäßig nicht einmal zur Deckung der laufenden Ausgaben aus.

Die Prüfung des Rechnungshofs hat dazu geführt, dass besonders defizitäre Objekte nicht mehr genutzt und andere noch bestehende Einrichtungen in Frage gestellt wurden. Die zunehmenden finanziellen Zwänge werden zu einem weiteren Abbau der Kapazitäten an Hochschulen führen. Dieser kann jedoch ausgeglichen werden, z. B. durch Kooperation mit Studentenwerken oder durch Zusammenarbeit mehrerer Hochschulen an einem Ort.

34 Hochschule für Bildende Künste Dresden

Falschbuchungen ermöglichten unzulässige Ausgaben.

Die Hochschule ordnete Ausgaben sachfremden Haushaltstiteln zu. Waren zum Jahresende die verfügbaren Mittel in einem Titel ausgegeben, nahm sie Umbuchungen in andere, noch nicht ausgeschöpfte Titel vor. So täuschte die Hochschule die Einhaltung der Titelansätze vor und gab unrechtmäßig Gelder aus.

35 Nutzungskosten im Hochbau

Betriebskosten werden nicht immer verursachergerecht ermittelt. Sie müssen künftig bei der Planung stärker berücksichtigt werden.

Bauunterhaltskosten sind bedarfsgerecht in den Haushalt einzustellen.

Der Sächsische Rechnungshof hat Untersuchungen zu Nutzungskosten im Hochbau gemäß DIN 18960 insbesondere zu den Betriebskosten und Bauunterhalt im Rahmen einer Querschnittsprüfung durchgeführt.

Wichtiger Bestandteil bei der Wirtschaftlichkeitsbetrachtung für Unterbringungsmaßnahmen sind nicht nur die Baukosten, sondern auch die Nutzungskosten, die während der Lebensdauer eines Gebäudes ein Vielfaches der Baukosten erreichen.

Betriebskosten

Die Hauptursachen für die unzureichende Genauigkeit der Planungsansätze der Betriebskosten sind:

1. die fehlende Fortschreibung in allen Planungsphasen,
2. die fehlende Dokumentation der Prüfvorgänge,
3. der fehlende Vergleich zwischen den Planungs- und den Istdaten bei Großen Baumaßnahmen,
4. die noch unzureichende Zusammenarbeit zwischen den bauverwaltenden und liegenschaftsverwaltenden Abteilungen bei der Planung von Großen Baumaßnahmen im Staatsbetrieb Sächsisches Immobilien- und Baumanagement.

Im Hinblick auf die geplante Einführung des „Mieter-Vermieter-Modells“ im Freistaat und die Aufteilung der Betriebskosten im Haushaltsplan Epl. 14 auf die Ressorts ist die nutzerbezogene Abrechnung von Betriebskosten erforderlich.

Bauunterhalt

Die Veranschlagung des Bauunterhaltes im Staatshaushalt darf nicht von den für erforderlich gehaltenen Aufwendungen bei bedarfsgerechter Ermittlung abweichen.

Berichtswesen/Informationssystem

Die Verbrauchsdaten und ein wirksames AIV-System sind für die Aufgabenerledigung im Bereich des technischen Gebäudemanagements notwendige Voraussetzungen. Daran fehlt es bisher.

36 Einhaltung der Zahlungsfristen bei staatlichen Bauaufträgen

Die Prüfung der „Zahlungsmoral“ des Staatsbetriebes Sächsisches Immobilien- und Baumanagement im Jahre 2004 ergab keine gravierenden Beanstandungen.

Die Überwachungsprogramme zur Fristenwahrung sollten optimiert werden.

Der Sächsische Rechnungshof hat im Rahmen einer Querschnittsprüfung die Bewirtschaftung der Bauausgaben des Haushaltsjahres 2004 im Hinblick auf die Einhaltung der Zahlungsfristen in allen Niederlassungen des Staatsbetriebes Sächsisches Immobilien- und Baumanagement geprüft. In die Prüfung wurden 33.953 Zahlungen in Höhe von rd. 316 Mio. € einbezogen.

Der festgestellte Anteil der Zahlungsfristüberschreitungen im Staatsbetrieb war mit rd. 5 % gering. Dieses Ergebnis deckt sich im Wesentlichen mit den Auswertungsergebnissen des Staatsbetriebes Sächsisches Immobilien- und Baumanagement. Der wiederholt in der Presse pauschal erhobene Vorwurf einer unzureichenden Zahlungsmoral der „Öffentlichen Hand“ wird für den Staatsbetrieb Sächsisches Immobilien- und Baumanagement nicht bestätigt.

Der Sächsische Rechnungshof hat - unabhängig von dem grundsätzlich positiven Prüfungsergebnis - Möglichkeiten zur Optimierung der Rechnungsdurchläufe im Staatsbetrieb Sächsisches Immobilien- und Baumanagement aufgezeigt. Dazu zählen u. a.:

- die Berücksichtigung des Zeitbedarfs für den Zahlungsverkehr,
- die Verringerung zu langer Bearbeitungszeiten im Rahmen der Rechnungsprüfung bei vertraglich gebundenen Freiberuflern und nicht zuletzt
- die umgehende Rücksendung nicht prüffähiger Rechnungen an die jeweiligen Auftragnehmer.

IV. Kommunen

37 Finanzieller Handlungsspielraum der Kommunen

Der Finanzierungsüberschuss des Jahres 2004 ließ insgesamt eine leichte temporäre Entspannung der kommunalen Finanzlage erkennen.

Städte und Gemeinden verzeichneten gestiegene Steuereinnahmen und positive Finanzierungssalden.

Die Einnahmen der Landkreise sanken dagegen. Trotz ebenfalls rückläufiger Ausgaben entstand hier ein Finanzierungsdefizit.

Zum dritten Mal nach 2000 und 2002 erwirtschafteten die sächsischen Kommunen im Jahr 2004 einen positiven Finanzierungssaldo. Die bereinigten Gesamtausgaben sanken deutlich um 3 %, die Gesamteinnahmen wuchsen um 2 %.

Die Finanzierung der Maßnahmen zum Wiederaufbau der Infrastruktur nach dem Hochwasser vom August 2002 beeinflussen seit dieser Zeit die Einnahme- und Ausgabeentwicklung der sächsischen Kommunen nachhaltig. Noch stärker als in den vergangenen Jahren war davon die Kapitalrechnung betroffen.

Die Einnahmen aus Steuern, Veräußerungserlösen von Beteiligungen und Zuweisungen für Investitionen vom Land stiegen stark an. Eine Verringerung der Ausgaben wurde durch Einsparungen bei den Personal- und Sachausgaben, den Sachinvestitionen und den Zuweisungen und Zuschüssen der Kommunen für Investitionen erreicht. Die Ausgaben für soziale Leistungen erhöhten sich erneut deutlich.

Die Finanzsituation der Landkreise gestaltete sich insgesamt schlechter als die der Kreisfreien Städte und kreisangehörigen Gemeinden.

Eine angemessene Nettoinvestitionsrate konnte im Jahr 2003 nur von den kreisangehörigen Gemeinden und den Landkreisen erwirtschaftet werden.

Die Finanzbeziehungen zwischen dem Freistaat und seinen Kommunen werden maßgeblich durch den kommunalen Finanzausgleich bestimmt. Darin erhalten die Kommunen in Ergänzung ihrer eigenen Einnahmen die zur Erfüllung ihrer Aufgaben notwendigen finanziellen Mittel. Die Höhe der kommunalen Finanzausgleichsmasse bestimmt sich aus dem Grundsatz der gleichmäßigen Entwicklung der Finanzausstattung zwischen Freistaat und Kommunen. Ab 2005 erhalten die sächsischen Kommunen u. a.

aufgrund hoher aufgelaufener Abrechnungsbeträge deutlich reduzierte Zahlungen aus dem Gesetz über den Finanzausgleich mit den Gemeinden und Landkreisen im Freistaat Sachsen (Finanzausgleichsgesetz) [bis 1999 jährlich]. Besonders stark verringern sich die investiven Schlüsselzuweisungen, die 2005 nur noch in Höhe von 10 Mio. € zur Verfügung stehen. Es ist davon auszugehen, dass für die Finanzausgleichsjahre 2007/2008 von den sächsischen Kommunen Korrekturbeträge zugunsten des Freistaates von fast 350 Mio. € aufgebracht werden müssen.

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

Die Kommunen haben ihren Personalbestand in allen Bereichen reduziert.

Aufgrund der demographischen Entwicklung ist jedoch ein weiterer Personalabbau notwendig.

Der umfangreiche Stellenabbau der vergangenen Jahre setzte sich weiter fort. Die sächsischen Kommunen beschäftigten 2004 in ihren Kernhaushalten nur noch 53.456 Vollzeitkräfte, das sind 12,4 Vollzeitkräfte je 1.000 Einwohner. Im Vergleich mit den anderen neuen Bundesländern wiesen sie in den Kernhaushalten und den rechtlich selbstständigen wirtschaftlichen Unternehmen den geringsten Personalbestand aus.

Trotz starker Reduzierungen zeigte sich gegenüber den alten Bundesländern in nahezu allen Bereichen eine erhöhte Personalausstattung. Unter Berücksichtigung der Besonderheiten von Beschäftigten in Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen und Kindertagesstätten ist es aber den sächsischen Kommunen vor allem in den Kernhaushalten bereits weitestgehend gelungen, Anschluss an die Werte der alten Bundesländer zu finden.

In vielen Bereichen machen die Kommunen zunehmend von der Möglichkeit Gebrauch, Eigenbetriebe in rechtlich selbstständige wirtschaftliche Unternehmen unter kommunaler Trägerschaft umzuwandeln. Folglich muss bei sachgerechter Einschätzung des Personalbestandes für die kommunale Aufgabenerfüllung dieses Personal in die Gesamtbetrachtungen einbezogen werden. Hier wiesen die sächsischen Kommunen gegenüber den alten Bundesländern stark erhöhte Werte aus, die auf einen höheren Grad der Privatisierung kommunaler Aufgaben schließen lassen. Das Problem eines Personalüberhangs hat sich damit zumindest teilweise aus den Kernhaushalten und den rechtlich unselbstständigen Einrichtungen und Unternehmen auf die rechtlich selbstständigen wirtschaftlichen Unternehmen verlagert.

Die sächsischen Landkreise beschäftigten auch nach Abgrenzung von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen und Kindertagesstätten sowohl bei den Kernhaushalten als auch den rechtlich unselbstständigen wirtschaftlichen Unternehmen mehr Personal als die alten Bundesländer. Ihr Personalbestand differierte erheblich und lag z. B. für die Kernverwaltung zwischen 2,0 und 3,2 Vollzeitkräften je 1.000 Einwohner.

39 Kommunale Verschuldung

Die Verschuldung der sächsischen Kommunen muss weiter gesenkt werden. Nur für die nachhaltige strukturelle Grundversorgung dürfen ausnahmsweise neue Kredite aufgenommen werden.

Im Bereich der Wohnungsbauförderung und Wohnungsfürsorge war der Schuldenstand nach wie vor besonders hoch. Für die Kommunen als Eigentümer von Wohnungsunternehmen bestehen erhebliche Risiken.

Bei den kommunalen Haushalten insgesamt wurden 2004 in größerem Umfang Kredite getilgt als neu aufgenommen. Nur die Kreisfreien Städte verzeichneten eine Nettokreditaufnahme und erhöhten ihre Schulden.

Die in der Verwaltungsvorschrift Kommunale Haushaltswirtschaft vorgegebenen Verschuldungsgrenzen wurden von den Kommunen wie folgt eingehalten:

	Verschuldungsgrenze	Anzahl der Körperschaften, die diese Grenze überschritten	
	€/EW	absolut	%
Kreisfreie Städte	1.300	4	57,1
Kreisangehörige Gemeinden	1.000	113	22,2
Landkreise	250	8	36,4

Aufgrund der demographischen Entwicklung erhöhte sich der einwohnerbezogene Schuldenstand trotz zurückgehender absoluter Schuldenhöhe auf 1.206 €/Einwohner. Die sächsischen Kommunen insgesamt wiesen mit rd. 5,2 Mrd. € nach Brandenburg den geringsten Schuldenstand der neuen Bundesländer auf. In den finanzschwachen alten Bundesländern und im Durchschnitt der alten Bundesländer lag die Verschuldung dagegen niedriger.

Kassenverstärkungskredite wurden in geringerem Umfang als im Vorjahr und in den meisten anderen Bundesländern aufgenommen.

Die Schulden der öffentlich bestimmten Fonds, Einrichtungen, Betriebe und Unternehmen sowie der Zweckverbände mit kameralistischem Rechnungswesen beliefen sich für 2004 auf rd. 11,5 Mrd. €. Nach wie vor ist der Bereich Wohnungsbauförderung und Wohnungsfürsorge der mit Abstand am höchsten schuldenbelastete. Die Schuldenhöhe lag mit rd. 6,1 Mrd. €, davon bei den Eigengesellschaften rd. 5,7 Mrd. €, weitaus höher als bei den Kommunalhaushalten.

Eine erste Auswertung einer Abfrage des Sächsischen Staatsministeriums des Innern zur Situation der kommunalen Wohnungsunternehmen ergab, dass bei weniger als 10 % der Unternehmen von einer mittelfristig stabilen wirtschaftlichen Lage auszugehen ist. Hingegen schätzte das Sächsische Staatsministerium des Innern die Situation bei mehr als der Hälfte der Unternehmen als kritisch ein.

40 Stand der Kommunalprüfung und besondere Prüfungsergebnisse

Die örtliche Rechnungsprüfung muss personell gestärkt werden. Der Personalabbau bei den kommunalen Rechnungsprüfungsämtern ist im Hinblick auf fehlende Prüfungskapazitäten bei kleineren Gemeinden nicht nachvollziehbar.

Trotz der schlechten Haushaltslage wurde in einzelnen Kommunen nicht sparsam gewirtschaftet.

In Sachsen ist seit dem 01.04.2003 von allen Gemeinden die örtliche Rechnungsprüfung durchzuführen. Diese sicherzustellen bedeutet insbesondere für kleinere Gemein-

den eine materielle und finanzielle Herausforderung. Der Sächsische Rechnungshof hat Empfehlungen herausgegeben, um den hierfür notwendigen Aufwand in Grenzen zu halten.

Die Landkreise und Gemeinden mit mehr als 20.000 Einwohnern haben erneut Personal in den Rechnungsprüfungsämtern abgebaut. Um das vorhandene Fachwissen optimal zu nutzen, hält es der Sächsische Rechnungshof für dringend notwendig, einen etwaigen Personalüberhang für die Durchführung der örtlichen Prüfung in anderen kommunalen Körperschaften einzusetzen.

Herausforderungen ergeben sich für den Sächsischen Rechnungshof bei der Durchführung der überörtlichen Prüfung bei privatrechtlich organisierten Unternehmen der Kommunen, nachdem der Verfassungsgerichtshof des Freistaates Sachsen mit Urteil vom 20. Mai 2005 die gegen die entsprechende Änderung der Sächsischen Gemeindeordnung gerichteten Normenkontrollanträge zurückgewiesen hat.

Die schlechte Haushaltslage zwingt die Kommunen, bei der Bewirtschaftung der Haushaltsmittel besonders sparsam zu handeln. Exemplarisch zeigt der Rechnungshof gravierende Verstöße gegen ordnungsgemäßes und wirtschaftliches Verwaltungshandeln auf. So wurde beispielsweise von einer Kommune im Rahmen eines Dorffestes ohne wesentliche Kostendeckung u. a. eine „Erotikshow“ durchgeführt. In einer anderen Kommune bürgte eine Gemeinde aufgrund einer Eilentscheidung des Bürgermeisters ohne ausreichende Prüfung gegenüber einem Kreditinstitut für eine Firma. Die Gemeinde wurde aus der Bürgschaft in Anspruch genommen. Insgesamt entstand ein finanzieller Schaden von rd. 316.000 €.

Dem Sächsischen Rechnungshof gelang es, die geplante Errichtung einer Dreifeldsporthalle durch einen Landkreis zu verhindern, nachdem im Rahmen einer Prüfung festgestellt wurde, dass diese in unmittelbarer Nähe zu einer im Bau befindlichen Zweifeldsporthalle der Kommune errichtet werden sollte. Nicht verhindert werden konnten die bereits angefallenen Grunderwerbskosten über 221.000 €.

41 Wiederaufbaumaßnahmen nach dem Auguthochwasser 2002 Landeshauptstadt Dresden

Die Landeshauptstadt Dresden ist mit den Fördergeldern nicht immer verantwortungsbewusst umgegangen.

Für eine Maßnahme wurde nach Hinweisen des SRH die Zuwendung um rd. 10,2 Mio. € reduziert.

Die Landeshauptstadt Dresden hat zur Bewältigung der Wiederaufbaumaßnahmen infolge des Hochwassers vom August 2002 zahlreiche externe Berater für Projektsteuerungsleistungen eingeschaltet und dafür eine Förderung beim Wiederaufbaustab Auguthochwasser (WASA) des Regierungspräsidiums Dresden beantragt.

Der Sächsische Rechnungshof hat geprüft, in welchen Bereichen die Landeshauptstadt Dresden Projektsteuerer eingesetzt hatte, wie die Gesamtkoordination erfolgte, wie die Abgrenzung der Leistungen geregelt war und in welcher Höhe die Projektsteuerungsleistungen bewilligt wurden. Wir stellten fest, dass:

- die Organisation hinsichtlich der Abgrenzung der verschiedenen Projektsteuerungsleistungen zu kompliziert war und deshalb Doppelarbeit und Doppelvergütung nicht auszuschließen sind;
- die Leitung des beim Oberbürgermeister eingerichteten Büros Hochwasserschadensabwicklung ursprünglich ohne Genehmigung des Stadtrates einem externen Berater übertragen wurde;
- die Honorierung in Tagespauschalen bei Vorhaben dieser Größenordnung und in dieser Situation nicht gerechtfertigt ist und die Stundensätze im Vergleich zu Verträgen des Freistaates zu hoch waren;
- bei der Waltherstraßenbrücke die Prüfung kommunaler infrastruktureller Wiederaufbaumaßnahmen zu einer Reduzierung der Fördermittel um rd. 10,2 Mio. € geführt hat;
- die Antikorruptionseinheit Ines sowohl gegen den Oberbürgermeister als auch gegen den externen Berater wegen Korruptionsverdacht bei der Vergabe von Projektsteuerungsleistungen im Zusammenhang mit der Flutschadensbeseitigung ermittelt.

42 Organisationsprüfungen in kleinen Kommunen

Aufgabenbestand und Aufgabenwahrnehmung hatten sich im Vergleich zum 1997 erstellten Organisationsmodell geändert.

Alle geprüften Kommunen hatten einen Personalbestand, der unter den Empfehlungen des Sächsischen Rechnungshofs von 1997 (2,8 Vollzeitkräfte je 1.000 Einwohner) lag.

Gleichwohl sind Optimierungspotenziale insbesondere bei der Aufgabenerledigung vorhanden.

In fünf Kommunen der Größenklasse mit 5.000 bis 8.000 Einwohnern wurde die Organisation der Kernverwaltung geprüft. Als Basis und Vergleich dienten neben gesetzlichen Regelungen die empfohlenen Richtwerte des Sächsischen Rechnungshofs im Organisationsmodell für Gemeinden mit 5.000 bis 8.000 Einwohnern von 1997.

Aufgabenbestand und Aufgabenwahrnehmung haben sich im Vergleich zum Organisationsmodell von 1997 geändert. Neue Aufgaben (z. B. die örtliche Rechnungsprüfung), veränderte Aufgaben (z. B. die Beteiligungsverwaltung) sowie geänderte Möglichkeiten im IT-Bereich waren u. a. dafür ursächlich. Den Kommunen wurden Einzelhinweise zur effizienten Aufgabenwahrnehmung gegeben. Teilweise wurden diese noch während der Prüfung bereits umgesetzt.

Die Organisationsstrukturen entsprachen den Empfehlungen von 1997. Drei Kommunen hatten drei Ämter und zwei Kommunen zwei Ämter eingerichtet. Bei der Organisation innerhalb der Ämter sowie der zugeordneten Außenstellen gab es noch Optimierungspotenzial.

Der Personalbestand in den geprüften Kommunen lag zwischen 1,8 bis 2,7 Vollzeitkräften je 1.000 Einwohner und damit teilweise deutlich unter dem empfohlenen Richtwert des Sächsischen Rechnungshofs von 1997 mit 2,8 Vollzeitkräften je 1.000 Einwohner. Die teilweise vorhandenen Stellenbeschreibungen waren häufig mangelhaft. Nur eine Kommune hatte alle Stellen der Kernverwaltung bewertet. Zwei Kommunen hatten für einen bzw. zwei Mitarbeiter Stellenbewertungen vorliegen. In den verbleibenden zwei

Kommunen gab es keine Bewertungen der Stellen. Die Mehrzahl der Stellen sollte in der Regel im mittleren und unteren Bereich der Vergütungsgruppen liegen. In vier Kommunen lag dieser Prozentsatz bei 70 bis 80 %. In einer Kommune betrug er rd. 55 %.

Die gesetzlichen Regelungen zu Anforderungen an die Ausbildung der Bediensteten (§§ 61, 62 Sächsische Gemeindeordnung) wurden nur teilweise umgesetzt.

Auf der Basis dieser Organisationsprüfungen erarbeitet der Sächsische Rechnungshof in einer weiteren Beratenden Äußerung aktuelle Empfehlungen zur modernen Verwaltungsorganisation.

43 Kommunale Fraktionsfinanzierung

Mit Fraktionsmitteln wurde häufig zu großzügig umgegangen. Regelungen zu Zulässigkeit und Grenzen der Verwendung von Fraktionsmitteln sind unbedingt erforderlich.

Die überörtliche Prüfung der Fraktionsfinanzierung in fünf geprüften Körperschaften ergab, dass die Fraktionen nicht immer sparsam und wirtschaftlich mit den zur Verfügung gestellten Haushaltsmitteln umgingen.

Teilweise wurden dem angestellten Personal Leistungen gewährt, die durch die bestehenden Tarifverträge nicht gedeckt waren.

Bei den aus den Fraktionsmitteln bezahlten Dienstreisen war nicht immer der Bezug zur Stadtrats- und Kreistagstätigkeit feststellbar. In mehreren Fällen wurden Reisekosten für den Besuch von Parteiveranstaltungen durch Fraktionsmitglieder übernommen. Eine Fraktion veranstaltete eine Reise nach Italien für rd. 19.000 €, ohne dass ein konkreter Bezug zur Kreistagstätigkeit gegeben war.

Bei der Öffentlichkeitsarbeit wurde teilweise nicht darauf geachtet, dass Fraktionsmittel nur zur Darstellung der Fraktionsarbeit eingesetzt werden dürfen. Eine Fraktion einer Kreisfreien Stadt veröffentlichte in ihrer Fraktionszeitschrift und im Internet fortwährend Artikel, die die Parteiarbeit betrafen. Auch für Wahlkampfzwecke wurden Fraktionsmittel eingesetzt.

Die meisten Fraktionen finanzierten die Bewirtung ihrer Mitglieder zu Fraktionssitzungen, teilweise wurden Haushaltsmittel für Weihnachtsfeiern verwendet.

Unzulässig war auch der festgestellte Einsatz von Haushaltsmitteln für den Erwerb von Blumen und Präsenten für Fraktionsmitglieder und -angestellte.

Die kommunalen Körperschaften sollten Rechtsgrundlagen für die Fraktionsfinanzierung unter Beachtung der vom Sächsischen Rechnungshof bezeichneten Grundsätze erstellen und soweit solche bereits vorhanden sind, diese entsprechend überarbeiten und konsequent umsetzen.

44 Kommunalen Versicherungsschutz

Das kommunale Versicherungsmanagement ist häufig unwirtschaftlich. Nahezu immer wurde gegen das Vergaberecht verstoßen. Durch Risikoabwägung und Nutzung des Wettbewerbs sind erhebliche Einsparungen zu erzielen.

Bei sechs Landkreisen, drei Kreisfreien Städten und 103 kreisangehörigen Gemeinden wurde der Versicherungsschutz überörtlich geprüft. Die Prüfung erstreckte sich, mit Ausnahme der gesetzlichen Unfallversicherung, auf alle kommunalen Versicherungsarten für den Zeitraum 1999 bis 2003.

Die geprüften Kommunen betrieben ihre Risikovorsorge ausschließlich über Fremdversicherung. Das Instrument der Selbstversicherung durch Ansammlung einer Rücklage wurde bisher nicht angewendet. Die Kommunen sollten aus Wirtschaftlichkeitsüberlegungen für bestimmte Risiken Selbstversicherung als haushaltsinternes Versicherungssystem bei der Vorsorge in Betracht ziehen.

In den meisten Fällen gingen den Versicherungsvertragsabschlüssen keine Kosten-Nutzen-Analysen voraus. Es fehlten mitunter auch die fundierten Grundlagen dazu, wie z. B. Schadensstatistiken. Gefahren wurden bisweilen zu hoch eingeschätzt, sodass die Versicherungsprämien unverhältnismäßig zum vorhandenen Risiko waren. Bei einigen Versicherungsarten lagen die Entschädigungsquoten im Prüfungszeitraum zwischen rd. 23 % und rd. 37 %. Die Versicherungssachbearbeitung war zumeist in verschiedenen Ämtern angesiedelt. Ein umfassendes Informationssystem zum Versicherungsschutz innerhalb der Verwaltung fehlte, sodass eine ämterübergreifende Zusammenarbeit in Bezug auf Risikopolitik nicht stattfinden konnte.

Der vorhandene Versicherungsbestand sollte regelmäßig hinsichtlich seiner Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit analysiert werden. Schadensstatistiken als Grundlage für ein erfolgreiches Risikomanagement sind dabei unerlässlich. Die Organisation der Versicherungssachbearbeitung ist zu verbessern.

Viele Kommunen haben die Verträge über den von ihnen gewünschten Versicherungsschutz im Wege der freihändigen Vergabe abgeschlossen. Ausnahmen gab es nur bei einigen Landkreisen und Kreisfreien Städten. Im Interesse einer sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung ist es unabdingbar, dass die kommunalen Auftraggeber die Verfahrensvorschriften des Vergabe-, Wettbewerbs- und Haushaltsrechts im Rahmen der Versicherungssachbearbeitung anwenden.

45 Beteiligungsberichte

Die Kommunen hatten erstmals für 2002 Beteiligungsberichte vorzulegen.

Unzureichend waren noch die Angaben zu den Finanzbeziehungen zwischen der Kommune und den Unternehmen, die Lageberichte für alle Unternehmen sowie die Ausweisung und Bewertung von Kennzahlen.

Bei allen Landkreisen sowie bei 44 Städten und Gemeinden wurde die ordnungsgemäße Umsetzung der Forderungen gem. § 99 Sächsische Gemeindeordnung für die Jahre 2002 und 2003 geprüft, womit dem Gemeinderat zum 31. Dezember eines jeden Jahres ein Bericht über die Eigenbetriebe und die Unternehmen in einer Rechtsform des privaten Rechts vorzulegen ist, an denen die Gemeinde unmittelbar oder mittelbar beteiligt ist.

Die Frist zur Vorlage der Beteiligungsberichte erfüllten die Kommunen für 2002 zu 68 % und für 2003 zu 55 %.

In den Beteiligungsberichten sind u. a. die Finanzbeziehungen zwischen der Kommune und den Unternehmen darzustellen. Wegen deren unmittelbarer Relevanz für den Kommunalhaushalt zählen diese zu den zentralen Informationen. Lediglich 41 % (2002) bzw. 48 % (2003) der geprüften Beteiligungsberichte erfüllten diese Forderung vollumfänglich. Bei 6 % (2002) bzw. 3 % (2003) der Berichte fehlten die Angaben gänzlich.

Unzureichend waren vielfach auch die Lageberichte, welche den Geschäftsverlauf und die Lage aller Unternehmen darstellen sollten. Nur 48 % (2002) bzw. 56 % (2003) der Beteiligungsberichte enthielten diesen Lagebericht.

Mängel bestanden bei Ausweisung und Bewertung der wichtigsten Bilanz- und Leistungskennzahlen; hier bedarf es einer deutlichen quantitativen und qualitativen Verbesserung. Bei diesen Auswertungen handelt es sich um die Kernaussagen für die Adressaten.

Häufig wurde nicht zwischen der Anlage zu den Zweckverbänden und den Beteiligungsberichten der Zweckverbände als Anlage unterschieden.

46 Kommunale Eigenbetriebe

Eigenbetriebe müssen wirksamer gesteuert und rechtsaufsichtlich überwacht werden. Die für Eigenbetriebe geltenden Vorschriften sollten den geänderten Bedingungen angepasst werden.

Im Rahmen von Querschnittsprüfungen hat der Sächsische Rechnungshof bei 137 der Pflicht zur Jahresabschlussprüfung unterliegenden Eigenbetrieben eine systematische Auswertung der Berichte zu den überörtlichen Jahresabschlussprüfungen nach § 110 Sächsische Gemeindeordnung durchgeführt. Eine ausführliche Darstellung der Prüfungsergebnisse der Querschnittsuntersuchungen wurde in einer Beratenden Äußerung veröffentlicht. Im vorliegenden Jahresbericht werden zwei exemplarische Einzelfälle aufgeführt, in denen schwerwiegende formelle Mängel und dauerhafte Pflichtverletzungen festgestellt wurden:

So erwirtschaftet der Eigenbetrieb „Fremdenverkehrsbetriebe Sebnitz-Hinterhermsdorf“ der Stadt Sebnitz seit seiner Gründung 1994 jährlich Verluste. Der Verlustvortrag zum 31.12.2001 beträgt rd. 1.260 T€. Bis einschließlich des Wirtschaftsjahres 2002 erfolgte die Buchführung rechtswidrig auf kameralistischer Grundlage und nicht nach den Vorschriften der Sächsischen Eigenbetriebsverordnung. Für alle Jahresabschlüsse der Jahre 1998 bis 2001 musste jeweils der Bestätigungsvermerk durch den Abschlussprüfer wegen unzureichender periodengerechter Abgrenzung von Aufwand und Ertrag, mangelhafter Abschreibungsberechnung, ungenügender Berücksichtigung haushaltsfremder Vorgänge, fehlender Leistungsverrechnung zwischen dem Eigenbetrieb und der Stadt eingeschränkt werden. Von der zuständigen Rechtsaufsichtsbehörde wurden zum Wirtschaftsplan 2003 wiederum zahlreiche Verstöße gegen geltendes Recht aufgeführt, die im vorgelegten Wirtschaftsplan 2004 weiterhin nicht ausgeräumt wurden.

Der Eigenbetrieb „Waldbad Adorf“ der Stadt Adorf erwirtschaftete seit 1999 bis 2002 Verluste in Höhe von 1.087 T€. Die Stadt Adorf stellte z. B. nur für die Jahre 2001 und 2003 jeweils einen Wirtschaftsplan auf, diese wiesen zahlreiche Mängel auf. Ein Anhang als Bestandteil des Jahresabschlusses sowie ein Lagebericht wurde für kein Wirt-

schaftsjahr aufgestellt, sodass wesentliche Angaben für den Eigenbetrieb fehlten. Die Jahresabschlüsse zum 31.12.1998, 2000 und 2001 wurden nicht vom Stadtrat festgestellt. Über die Entlastung der Betriebsleitung für 1997, 1998 und 2002 wurde nicht beschlossen. Seit den Haushaltsjahren 1998 erließ die Stadt keine gültigen Haushaltssatzungen. Die jährlichen Zuschüsse zum Verlustausgleich wurden in den Wirtschaftsplänen 2001 und 2003 nicht ausgewiesen, in den anderen Jahren wurden keine Wirtschaftspläne erarbeitet.

Die Beispielfälle verdeutlichen, dass zahlreiche Probleme der Steuerung von Eigenbetrieben bestehen. Der festgestellten Verschlechterung der Vermögens- und Ertragslage der Eigenbetriebe sowie der aufgezeigten mangelhaften Einhaltung der Vorschriften muss aufgrund der erheblichen wirtschaftlichen Bedeutung der Eigenbetriebe im Interesse der kommunalen Aufgabenerfüllung mit wirksamen Maßnahmen entgegengetreten werden. Eigenbetriebe müssen wirksamer gesteuert und rechtsaufsichtlich überwacht werden. Die für Eigenbetriebe geltenden Vorschriften sollten den geänderten Bedingungen angepasst werden.