

Unterrichtung

durch den

Sächsischen Rechnungshof

Titel

Jahresbericht 2015, Band I

Haushaltsplan, Haushaltsvollzug und Haushaltsrechnung,
Staatsverwaltung



Wir prüfen für Sachsen.
Unabhängig, kompetent, nachhaltig.

Jahresbericht 2015

PRÜFUNG

**Band I: Haushaltsplan, Haushaltsvollzug und
Haushaltsrechnung,
Staatsverwaltung**

Vorwort

Am 14. Oktober 2015 jährte sich zum 25. Mal die erste Wahl des Sächsischen Landtags seit der Wiederbegründung des Freistaates Sachsens infolge der Wiedervereinigung Deutschlands am 3. Oktober 1990. Der Sächsische Rechnungshof ist fast so alt oder so jung wie der Freistaat. Das Rechnungshofgesetz wurde am 21. November 1991 beschlossen. Der Auftrag der Finanzkontrolle ist tatsächlich viel älter. Die vormalige Sächsische Oberrechnungskammer war 1707 die erste Finanzkontrollbehörde, die in einem deutschen Land geschaffen wurde. Erst 1714 wurde eine vergleichbare Kontrollbehörde in Preußen errichtet. Der Arbeitsauftrag eines Rechnungshofs hat sich in den Jahrhunderten stark geändert. Unabhängigkeit, parteipolitische Neutralität und Öffentlichkeit ermöglichen heute eine gebotene lückenlose Kontrolle beim Einsatz öffentlicher Gelder. So wurde beispielsweise in jüngster Vergangenheit durch eine zweitinstanzliche Entscheidung des Oberverwaltungsgerichtes Bautzen auch das durch die Industrie- und Handelskammer zu Leipzig seit 2010 bestrittene Prüfungsrecht ihrer Haushalts- und Wirtschaftsführung durch den Rechnungshof bestätigt.



„[Der Rechnungshof] ist ein Pfeiler, der manchmal übersehen wird, gewiss: Er ist nicht so mächtig wie die Parlamente, nicht so präsent wie die Regierung und nicht so prominent wie die Verfassungsgerichte. Aber für die Statik unserer Republik, unseres Staates ist er unverzichtbar.“ So umschrieb Bundespräsident Joachim Gauck das Wirken der Rechnungshöfe in seiner Rede zum 300-jährigen Bestehen des Bundesrechnungshofs am 18. November 2014 in Bonn.

25 Jahre des gemeinsamen Aufbaus neuer Strukturen liegen nunmehr hinter uns. Dies ist ein hinreichender Zeitraum, nach dessen Verlauf Dinge klarer werden und das Wesentliche hervortritt. Der Finanzkontrolle kommt dabei die Aufgabe zu, durch eine adäquate Schwerpunktsetzung oder durch einen ggf. erforderlichen Paradigmenwechsel der Prüfungsstrategie dem Parlament und der Staatsregierung frühzeitig entscheidungserhebliche Informationen auf der Basis von praktischen Prüfungsergebnissen vorzulegen. Das entspricht auch der Aussage des Sächsischen Verfassungsgerichtshofs im Februar 2014, wonach uns als Finanzkontrolle eine besondere Wächterfunktion in der parteienstaatlich geprägten Ordnung zukomme.

Eine zentrale Aufgabe für Sachsen ist dementsprechend darin zu sehen, dass wir es schaffen, bis zum Jahr 2019, wenn der sogenannte Solidar-pakt II in einem Umfang von ehemals 2,7 Mrd. € ausläuft, staatliche und kommunale Strukturen zu sichern, die ein öffentliches Leben weitgehend ohne finanzielle Hilfe Dritter ermöglichen. Wir können zwei Fünftel dessen, was wir für Verwaltung, Infrastruktur, Hochwasserschutz, Sicherheit, Lehre und Forschung usw. ausgeben, nicht selbst erwirtschaften und sind auf Transfers von außen angewiesen.

Der Sächsische Rechnungshof beurteilt im Beitrag Haushaltswirtschaft die voraussichtliche Haushaltsentwicklung für die Jahre 2015 und 2016 sowie die aktuelle mittelfristige Finanzplanung des Freistaates Sachsen kritisch, da eine azyklische Berücksichtigung der Konjunktur bislang nicht erkennbar ist.

In einer konjunkturellen Hochphase mit Rekordsteuereinnahmen plant der Freistaat Sachsen, seine Haushalte bis zum Jahr 2018 durch Entnahmen aus der Rücklage auszugleichen, statt die Ausgaben jährlich um durchschnittlich mindestens 0,1 % zu reduzieren, um auch künftig die Verschuldungsregel einhalten zu können. Der Sächsische Rechnungshof fordert deshalb insbesondere angesichts der aktuellen Asyilentwicklung weiterhin eine strikte Haushaltskonsolidierung, die auf eine langfristige Tragfähigkeit ausgerichtet ist, damit auch künftige Haushalte mit der erforderlichen Flexibilität gestaltet werden können.

Im Jahresbericht 2015 stellen wir wiederum auszugsweise Prüfungserkenntnisse aus dem breiten Spektrum unserer gegenwärtigen Prüfungen der Öffentlichkeit vor. Die Themen sind so vielfältig wie das Leben im Freistaat, sie reichen von A wie Allgemeine Finanzverwaltung über B wie Biersteuer oder Baumaßnahmen an staatlichen Krankenhäusern über I wie Immobilienleerstand oder Investitionen bis hin zu Z wie Zuwendungen und Kostenerstattungen an die Sächsische Landesstiftung für Natur und Umwelt oder Zuschüsse an Schulen in freier Trägerschaft.

Das Jahr 2015 hielt und hält für den Freistaat Sachsen sowohl planbare als auch unvorhersehbare Herausforderungen parat. Zum einen reichten die intensiven Verhandlungen und Beratungen zum nun beschlossenen Doppelhaushalt 2015/2016 bis ins Frühjahr. Der Sächsische Rechnungshof hat diesen Prozess mit Stellungnahmen und Hinweisen begleitet.

Inwieweit die Planungen und Rechnungen zum Haushaltsjahr 2015 allerdings belastbar bleiben, muss beispielsweise angesichts der stark gestiegenen Asylbewerberzahlen in Sachsen aufmerksam beobachtet werden. Zur Lösung dieser immensen Herausforderungen sind das Engagement und der Einsatz aller Beteiligten im Freistaat notwendig. Der Sächsische Rechnungshof leistet auch hier seinen Beitrag, indem er sich sehr zügig zu den entsprechenden Förderrichtlinien äußerte.

Auch im Jahr 2015 wurden bisher zwei Beratende Äußerungen publiziert, sie befassen sich mit der Sächsischen Aufbaubank – Förderbank – und mit der Fraktionsfinanzierung im Sächsischen Landtag. Die Veröffentlichung zur „Verwendung der Fraktionszuschüsse“ ist eine Fortschreibung der gleichlautenden Beratenden Äußerung aus dem Jahr 2009. Die aus Sicht des Rechnungshofs erforderlichen Änderungen des Fraktionsrechtsstellungsgesetzes zur Erhöhung der Rechtssicherheit bei der Verwendung und Abrechnung der Fraktionsgelder sind bislang noch nicht erfolgt.

Das Budgetrecht wird zu Recht als das Königsrecht des Parlaments bezeichnet. Die Entscheidung über das Haushaltsgesetz mit dem Haushaltsplan und über das Haushaltsbegleitgesetz, und damit über alle Einnahmen und Ausgaben für den Freistaat Sachsen, bietet den Abgeordneten gewichtige Möglichkeiten, die Tätigkeit der Staatsregierung zu beeinflussen, nachzuvollziehen und zu kontrollieren. Bereits 2010 und 2012 hatte der Rechnungshof zwei Beratende Äußerungen zu „Transparenz, Haushaltsflexibilisierung, Budgetrecht“ mit vielen Einzelanmerkungen veröffentlicht. Infolgedessen ist die Transparenz deutlich gestiegen. In mehreren Beiträgen dieses vorliegenden Berichts stellt der Sächsische Rechnungshof aber ungeachtet dessen eine Verletzung des Budgetrechts fest und mahnt die strikte Wahrung dieses so grundlegenden Rechts des Landtags an.

An dieser Stelle danke ich den Abgeordneten des Sächsischen Landtags und den Mitgliedern der Sächsischen Staatsregierung für die Unterstützung unserer Arbeit und die intensive Auseinandersetzung mit den Forderungen und Folgerungen des Sächsischen Rechnungshofs.

Ein besonderer Dank gilt den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Sächsischen Rechnungshofs und der nachgeordneten Staatlichen Rechnungsprüfungsämter. Ihr Engagement, ihre Energie, ihr Fachwissen und ihre ständig neue Motivation machen unseren Einsatz für eine sparsame Haushalts- und Wirtschaftsführung im Freistaat Sachsen erst möglich.

Leipzig, im September 2015
Der Präsident des Sächsischen Rechnungshofs

A handwritten signature in blue ink, reading "Karl-Heinz Binus". The signature is written in a cursive style with a prominent loop at the end.

Prof. Dr. Karl-Heinz Binus

Inhaltsübersicht

Band I

	Nr.	Seite
Vorwort	-	01
Inhaltsübersicht	-	05
Kurzfassungen der Beiträge	-	07
Abkürzungsverzeichnis	-	25
Einleitung	-	27
I. Haushaltsplan, Haushaltsvollzug und Haushaltsrechnung		
Haushaltsplan und Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 2013	1	31
Haushaltswirtschaft des Freistaates	2	39
Nebenhaushalte	3	65
Staatsschulden	4	79
Vermögensrechnung	5	93
Sondervermögen Grundstock	6	101
II. Allgemeines		
Gesundheitsmanagement in der Staatsverwaltung	7	105
Querschnittsprüfung Beteiligungsverwaltung	8	111
III. Staatsverwaltung		
Einzelplan 02: Sächsische Staatskanzlei		
Fortbildung für Regierungssprecher	9	115
Einzelplan 03: Sächsisches Staatsministerium des Innern		
Sportförderung - investive Förderung nach der Sportförderrichtlinie	10	119
Zuwendungen aus Mitteln der Städtebauförderung	11	125
Einzelplan 05: Sächsisches Staatsministerium für Kultus		
Zuschüsse an Schulen in freier Trägerschaft	12	129
Sächsische Landeszentrale für politische Bildung	13	133
Einzelplan 07: Sächsisches Staatsministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr		
IT-Organisation im Sächsischen Staatsministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr	14	137
Tourismusförderung in Sachsen - Stand der Verwendungsnachweisprüfung	15	141

	Nr.	Seite
Einzelplan 08:		
Sächsisches Staatsministerium für Soziales und Verbraucherschutz		
Haushalts- und Wirtschaftsführung des Sächsischen Staatsbetriebes für Mess- und Eichwesen	16	145
Kostenerstattung für die forensische Psychiatrie an das Städtische Klinikum Leipzig und die 4 Sächsischen Landeskrankenhäuser	17	149
Verwendung der Jugendpauschale durch die Landkreise und Kreisfreien Städte	18	153
Einzelplan 09:		
Sächsisches Staatsministerium für Umwelt und Landwirtschaft		
Vertragsnaturschutz im Freistaat Sachsen	19	157
Zuwendungen und Kostenerstattungen an die Sächsische Landesstiftung für Natur und Umwelt	20	161
Einzelplan 12:		
Sächsisches Staatsministerium für Wissenschaft und Kunst		
Staatliche Kunstsammlungen	21	165
Stiftung für das sorbische Volk	22	169
Einzelplan 14:		
Staatliche Hochbau- und Liegenschaftsverwaltung		
Investitionen an der Technischen Universität Dresden	23	173
Investitionen an der Hochschule Mittweida	24	179
Immobilienleerstand des Freistaates Sachsen	25	183
Baumaßnahmen an staatlichen Krankenhäusern	26	187
Umbau und Sanierung des Weinhold-Baus der Technischen Universität Chemnitz	27	193
Einzelplan 15:		
Allgemeine Finanzverwaltung		
Darlehen und Kapitalzuführungen an Beteiligungsunternehmen	28	197
Umsatzsteuer im EU-Binnenmarkt - Lückenhafte Überwachung	29	201
Prüfung der Biersteuer	30	205
 IV. Frühere Jahresberichte: nachgefragt		
Personalaufwand Landestalsperrenverwaltung	31	209

Kurzfassungen der Beiträge

I. Haushaltsplan, Haushaltsvollzug und Haushaltsrechnung

1 Haushaltsplan und Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 2013

01

Das Hj. 2013 schloss mit einem kassenmäßigen Jahresergebnis von rd. 266,7 Mio. €. Nach Berücksichtigung des Unterschieds zwischen den aus dem Vorjahr übertragenen und in das kommende Jahr zu übertragenden Einnahme- und Ausgaberesten schloss das Hj. 2013 mit einem ausgeglichenen rechnungsmäßigen Jahresergebnis ab.

Der Freistaat Sachsen erzielte im Hj. 2013 gegenüber dem Staatshaushaltsplan Mehreinnahmen in Höhe von rd. 558,6 Mio. € und tätigte Mehrausgaben in Höhe von rd. 291,9 Mio. €. Er reduzierte auch im Jahr 2013 – wie geplant – seine Verschuldung um 75 Mio. €. Dadurch hat sich die Pro-Kopf-Verschuldung leicht verringert.

Der SRH bescheinigt für das Hj. 2013 unbeschadet der in den folgenden Beiträgen dargestellten Prüfergebnisse eine insgesamt ordnungsgemäße Haushalts- und Wirtschaftsführung.

2 Haushaltswirtschaft des Freistaates

02

Trotz hoher Steuereinnahmen besteht kein Spielraum für zusätzliche Ausgabenwünsche, da die Ausgaben um 0,1 % p. a. zurückgeführt werden müssen. Die künftigen Mehrausgaben für Asylbewerber sind noch nicht berücksichtigt.

Die prognostizierten Steuermehreinnahmen gleichen die geplanten Entnahmen aus der Haushaltsausgleichsrücklage nicht aus. Die geplanten Entnahmen aus den Rücklagen werden als bedenklich eingestuft.

Für die nächsten Jahre hat der Arbeitskreis „Steuerschätzungen“ eine gute wirtschaftliche Entwicklung bei steigender Beschäftigung und wachsenden Einkommen prognostiziert. Trotzdem decken die Mehreinnahmen nicht die geplanten Entnahmen aus der Haushaltsausgleichsrücklage.

Die steigenden Steuereinnahmen täuschen über die Notwendigkeit der Ausgabenrückführung hinweg. Das ifo Institut ermittelt in seiner jährlichen Projektion der Einnahmen für den Freistaat Sachsen einen Rückgang der Einnahmen von rd. 2 Mrd. € (preisbereinigt) bis 2025 aufgrund sinkender Osttransfermittel und den Auswirkungen der demografischen Entwicklung.

Die Abhängigkeit von den Zahlungen aus dem Länderfinanzausgleich ist auch über das Jahr 2020 hinaus gegeben, da die Angleichung der Wirtschaftskraft an das Niveau westdeutscher Flächenländer seit Jahren keine Fortschritte verzeichnet. Entsprechend muss der Freistaat Sachsen bei den Verhandlungen auf die Berücksichtigung der strukturellen Probleme der neuen Länder hinwirken.

Wenn der Freistaat Sachsen ab 2020 die Schuldenbremse einhalten und gleichzeitig die finanzielle Handlungsfähigkeit erhalten will, muss er die Ausgaben um 0,1 % pro Jahr zurückführen.

Der StHpl. 2015/2016 und die Mittelfristige Finanzplanung des Freistaates Sachsen 2014 bis 2018 lassen die erforderliche Ausgabendisziplin vermissen. Zudem verliert der Stellenabbau mit jedem neuen Doppelhaushalt deutlich an Dynamik, obwohl die Personalausgaben – als zweitgrößter Ausgabenblock – stetig steigen. Der SRH sieht diese Entwicklung mit Sorge, da notwendige Ausgabenkürzung erfahrungsgemäß zulasten der Investitionen erfolgen.

Unter Berücksichtigung der Herausforderungen und Risiken für den sächsischen Haushalt fordert der SRH, die Projektion der Einnahmen über das Jahr 2025 zu erweitern und um eine Ausgabenseite zu ergänzen.

03

3 Nebenhaushalte

Die Zuschüsse und Zuführungen an Nebenhaushalte beliefen sich im Hj. 2013 auf rd. 2,37 Mrd. €. Dadurch werden rd. 14,3 % der Gesamtausgaben des Staatshaushaltes im Regelfall nur noch über je einen Zuschusstitel für Verwaltungsausgaben und für Investitionen dargestellt.

Im Hj. 2013 betrug der Personalbestand der Extrahaushalte 14.758 VZÄ. Gemessen am Personalbestand des Kernhaushaltes stellt dies einen Anteil von 22 % dar. Die Personalaufwendungen der Extrahaushalte beliefen sich dabei auf rd. 912 Mio. €.

04

4 Staatsschulden

Die Gefahr von Konjkturereinbrüchen und deren gravierenden Auswirkungen auf den sächsischen Haushalt wird aufgrund der andauernden guten Haushaltslage verdrängt. Dies wird bei der Finanzplanung deutlich, die den Ausgleich der nächsten Haushalte durch Rücklagenentnahmen vorsieht.

Nach seiner landeseigenen Projektion müsste der Freistaat seine Ausgaben um durchschnittlich 0,1 % p. a. bis 2022 reduzieren, um die Verschuldungsregel einzuhalten.

Die vom SRH kritisierten Sonderkreditermächtigungen für die Kapitalausstattung für Unternehmen und zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts wurden im HG 2015/2016 ersatzlos gestrichen und damit an die verfassungsrechtliche Schuldenregel angepasst.

Der mit dem HG 2015/2016 im Kap. 1510 geänderte Vermerk zur Verwendung von Steuermehreinnahmen für eine auf den Bestand des Hj. 2013 gedeckelte Kassenverstärkungs- und Haushaltsausgleichsrücklage hält der SRH für unzureichend. Der SRH regt an, die konkrete Ausgestaltung einer angemessenen Rücklage dauerhaft gesetzlich zu regeln. Eine Entnahme aus der Rücklage im konjunkturellen Aufschwung sollte generell unzulässig sein.

Für das Hj. 2013 weist die HR eine haushaltsmäßige Verschuldung in Höhe von 11,432 Mrd. € aus. Diese setzt sich zusammen aus 4,058 Mrd. € Schuldenaufnahmen am Kreditmarkt, 3,846 Mrd. € Schuldenaufnahmen bei öffentlichen Haushalten und 3,528 Mrd. € noch nicht valutierte Kreditaufnahme gem. § 2 Abs. 5 Satz 2 HG 2013/2014.

Im statistischen Ländervergleich (nur Kreditmarktschulden) hat der Freistaat Sachsen im Hj. 2013 mit 1.018 €/EW die niedrigste Pro-Kopf-Verschuldung. Die Verschuldung gemäß HR ergibt mit 2.829 €/EW eine fast 3-fach so hohe Pro-Kopf-Verschuldung.

Zu den Schulden des Freistaates gehören nicht nur die o. g. Schulden, sondern auch die sog. impliziten Schulden, zu denen u. a. die Pensionsverpflichtungen zählen. Die impliziten Schulden werden auch als verdeckte Schulden bezeichnet, da sie nicht aus dem Haushaltsplan oder der HR ersichtlich sind. Die impliziten Schulden übersteigen die Kredit-schulden um das Zweieinhalbfache und sind damit steigend. Mit rd. 57,4 % machen die Zahlungsverpflichtungen der Altersversorgung (20,1 Mrd. €) den größten Anteil an den in der Vermögensrechnung ausgewiesenen Schulden aus.

Um die Verschuldungsregel ab dem Jahr 2020 einhalten zu können, ermittelte das SMF in seiner eigenen Projektion eine erforderliche Reduzierung der Ausgaben von 0,1 % pro Jahr.

5 Vermögensrechnung

05

Die Vermögensrechnung bietet einen guten Überblick über die Vermögenslage des Freistaates Sachsen. Sie weist Vermögen von rd. 29 Mrd. € und Schulden von rd. 35 Mrd. € aus.

Die Vermögensrechnung enthält eine Auflistung des Vermögens und der Schulden des Freistaates zu Beginn und zum Ende des Haushaltsjahres. Damit werden insbesondere künftige Belastungen für den Staatshaushalt abgebildet. Die Gliederung der Vermögensrechnung und die Bewertung der Positionen sind an die Vorschriften des HGB für große Kapitalgesellschaften angelehnt.

Die Nachhaltigkeitslücke zwischen Vermögen und Schulden beträgt zum 31.12.2013 rd. 5,99 Mrd. €. Dies entspricht einem Schuldendeckungsgrad von rd. 83 %. Gegenüber dem Vorjahr hat sich die Nachhaltigkeitslücke leicht um 225,3 Mio. € verringert.

Bei Gegenüberstellung der Pensionsverpflichtungen und der Ansparungen für Pensionsverpflichtungen ergibt sich eine Deckungslücke von rd. 7,1 Mrd. €, die sich erneut gegenüber dem Vorjahr erhöht hat. Die Ansparungen für Pensionsverpflichtungen reichen nicht aus, um die künftigen Pensionsverpflichtungen zu decken. Die Angemessenheit der Höhe der Zuführungen sollte überprüft werden.

6 Sondervermögen Grundstock

06

Im Hj. 2013 hat sich der Bestand des Grundstocks von anfänglich rd. 230,1 Mio. € auf rd. 231 Mio. € zum Ende des Jahres erhöht. Den erzielten Einnahmen von rd. 19 Mio. € standen Ausgaben von rd. 18,2 Mio. € gegenüber. Der weitaus größte Teil der Einnahmen resultiert - wie in den vergangenen Jahren - aus der Veräußerung von Grundstücken (rd. 18,3 Mio. € = 96 %).

Die Ausgaben wurden bestimmt durch den Erwerb von Grundstücken und grundstücksgleichen Rechten in Höhe von rd. 12,1 Mio. € (rd. 67 %). In den Ausgaben zur Erfüllung der Nachlassverbindlichkeiten (Kap. 8001 Tit. 546 11) ist u. a. die Zahlung des Freistaates Sachsen an ein Kreditinstitut zur Löschung einer Grundschuld für die Liegenschaft Fliegersiedlung Plauen in Höhe von 7.851.336,86 € enthalten. Die Zahlung an das Kreditinstitut erfolgte zunächst in voller Höhe aus dem Sondervermögen Grundstock (Kap. 8001 Tit. 546 11). Dem Sondervermögen Grundstock wurde die Differenz aus dem Verkaufserlös für die Fliegersiedlung (3.301.000 €) und dem Zahlbetrag an das Kreditinstitut (7.851.336,86 €) in Höhe von 4.550.336,86 € aus Kap. 1415 Tit. 546 46 des Haushalts zugeführt.

In den Jahren ab 2015 soll sich nach den Planungen des SMF der Geldbestand des Grundstocks zwischen 156,1 und 173,9 Mio. € bewegen und damit deutlich zurückgehen (-74,2 Mio. € gegenüber 2014).

II. Allgemeines

07

7 Gesundheitsmanagement in der Staatsverwaltung

Die Ressorts organisieren das Gesundheitsmanagement in ihren Geschäftsbereichen unterschiedlich. Nur etwa jede zweite Behörde geht systematisch vor.

In der Staatsverwaltung sind im Jahr 2012 über 1,2 Mio. krankheitsbedingte Fehltage mit einem Arbeitskräftevolumen von 5.169 VZÄ angefallen. Eine einheitliche und transparente Fehlzeiterfassung fehlt.

Das Behördliche Gesundheitsmanagement (BGM) ist die systematische, zielorientierte und kontinuierliche Entwicklung und Steuerung aller behördlichen Strukturen und Prozesse, mit dem Ziel, Gesundheit und Leistung der Bediensteten zu erhalten und zu fördern.

Das BGM etabliert sich zunehmend in der Staatsverwaltung, es weist allerdings in den einzelnen Behörden einen unterschiedlichen Stand auf. Dienstvereinbarungen zum BGM wurden bisher für rd. 22 % der Bediensteten abgeschlossen.

Etwa jede zweite der 155 in die Prüfung einbezogenen Behörden hat das BGM systematisch eingeführt. Die anderen Behörden sind unsystematisch vorgegangen oder haben mit der Einführung des BGM noch nicht begonnen. Eine Evaluation der Maßnahmen haben bisher nur 24 Behörden durchgeführt.

In den Jahren 2008 bis 2012 sind für die Gesundheitsförderung rd. 1 € je Bediensteten und Jahr ausgegeben worden.

Die Verwendung der Mittel in den Behörden lässt nicht immer einen originären Bezug zum BGM erkennen. So finanzierten FÄ aus diesen Mitteln u. a. 2 Postwagen mit Klappboxen, Duftspender oder ein Finanzamtsfahrrad.

Bei rückläufiger Anzahl der Bediensteten im Erhebungszeitraum war ein Anstieg der krankheitsbedingten Fehlzeiten zu verzeichnen, im Jahr 2012 entsprachen diese einem Arbeitskräftevolumen von 5.169 VZÄ.

In etwa der Hälfte der Behörden werden krankheitsbedingte Fehlzeiten detailliert erfasst. Die anderen Behörden stellen die Krankentage nur insgesamt fest. Für rd. 3.500 Bedienstete im Verwaltungsbereich der Polizei wird überhaupt keine Krankenstatistik geführt. In der sächsischen Staatsverwaltung fehlt somit eine einheitliche und transparente Fehlzeiterfassung.

08

8 Querschnittsprüfung Beteiligungsverwaltung

Zur Führung und Überwachung der Beteiligungen des Freistaates Sachsen an Unternehmen des privaten und öffentlichen Rechts fehlen der zentralen Beteiligungsverwaltung des SMF eine Strategie sowie selbst gesetzte Standards.

Der Freistaat Sachsen ist an 34 Unternehmen unmittelbar und 46 Unternehmen mittelbar beteiligt. In 2013 wurden für die Beteiligungen Ausgaben für Kapitalzuführungen, Darlehen und Zuschüsse für Investitionen im Umfang von 74,9 Mio. € getätigt.

Beteiligungen an Unternehmen werden im Freistaat Sachsen nach Einzelfallentscheidungen eingegangen und von den Fachressorts jährlich auf Fortführung bewertet. Eine Überprüfung anhand einer Beteiligungsstrategie erfolgt nicht. Operative Strategien zum Erreichen übergeordneter Ziele bzw. Zielvorgaben konnten nicht benannt werden.

Richtlinien zur Besetzung von Geschäftsleitungen (Wahrung Vieraugenprinzip) und Überwachungsorganen – zur Begrenzung von Mandaten in Gremien wie im Public Corporate Governance Kodex des Bundes enthalten – existieren im Freistaat Sachsen nicht. Beteiligungsunternehmen werden oftmals von nur einem Geschäftsführer geleitet. Eine Veröffentlichung der geleisteten Vergütungen an die Geschäftsführer findet nicht statt.

Die Publizität der Beteiligungen ist nur eingeschränkt vorhanden. Letztendlich veröffentlichte das SMF 2009 einen staatlichen Beteiligungsbericht.

III. Staatsverwaltung

9 Fortbildung für Regierungssprecher

09

Die SK hat dem ehemaligen Regierungssprecher ein Mediencoaching für über 50 T€ finanziert. Die Leistung wurde ohne Wettbewerb vergeben.

Der ehemalige Regierungssprecher und Staatssekretär war für den Freistaat Sachsen vom November 2009 bis Mai 2012 tätig. Etwa ein Jahr nach seiner Ernennung, im Oktober 2010, nahm er ein Mediencoaching bei einer Beratungsagentur in Anspruch. 5 Monate nach Abschluss der Maßnahme erfolgte dessen Ruhestandsversetzung.

Das Coaching umfasste 10 Trainingseinheiten für insgesamt 53.550 €. Der Auftrag wurde auf Weisung des ehemaligen Chefs der SK ohne jeglichen Wettbewerb vergeben. Die zuvor von der SK eingeholten erheblich günstigeren Vergleichsangebote blieben dabei unbeachtet. Damit hat die SK gegen wesentliche Vergabegrundsätze verstoßen.

Die Ausgaben für das Mediencoaching überschritten deutlich die verfügbaren Mittel der SK für Aus- und Fortbildung. Statt die zur Finanzierung benötigten üpl. Ausgaben beim SMF zu beantragen, finanzierte die SK die Leistung aus einem sachfremden Titel. Damit hat die SK das Budgetrecht des Parlamentes umgangen.

Die Fortbildung des Regierungssprechers war unter Berücksichtigung der gegebenen persönlichen Umstände weder verhältnismäßig noch angemessen. Von dem gewährten Coaching für 53 T€ partizipierte der Freistaat Sachsen lediglich 5 Monate.

10 Sportförderung – investive Förderung nach der Sportförderrichtlinie

10

Ohne rechtlich zuständig zu sein, bewirtschaftete das SMI Fördermittel in Millionenhöhe. Häufig wurden überhöhte Förderbeträge bewilligt.

Die SAB bewilligte im Rahmen der Hochwasserförderung rd. 1,3 Mio. € für eine Ersatzmaßnahme, obwohl die Sportstätte nach wie vor genutzt wird.

Der Freistaat Sachsen förderte den Sport auf Grundlage der Sportförderrichtlinie im investiven Bereich mit Landesfördermitteln in 2013 in Höhe von rd. 24,5 Mio. €.

Mit Wirkung vom 01.04.2012 sollte nach dem Willen der Staatsregierung die Zuständigkeit für die Angelegenheiten des Sports vom SMK auf das SMI übergehen. Erst nach mehr als 3 Jahren hat das SMI im Juli bzw. August 2015 seine Förderzuständigkeitsverordnung und die Sportförderrichtlinie hinsichtlich der Ressortzuständigkeit angepasst. Trotz dieses jahrelangen Versäumnisses bewirtschaftete das SMI jährlich Fördermittel in Millionenhöhe für Zwecke der Sportförderung.

Unzulässige Abweichungen von den Festsetzungen der Sportförderrichtlinie führten zu Mängeln bei den Bewilligungen durch SMI und SAB. Dies betrifft nicht dargestellte Änderungen des Kosten- und Finanzierungsplanes sowie die Aufnahme von nicht zuwendungsfähigen Baunebenkosten in einer Vielzahl von Zuwendungs- und Änderungsbescheiden. Darüber hinaus fördert die SAB Eigenleistungen entgegen den Regelungen in der Sportförderrichtlinie. Ungeachtet mehrfacher Hinweise des SRH zu diesem fehlerhaften Bewilligungsverfahren behielt die SAB in Abstimmung mit dem SMI diese Praxis bei. So wurden in den Jahren 2013 und 2014 Zuwendungen in Höhe von mindestens rd. 126 T€ bzw. rd. 193 T€ zu viel bewilligt.

Weit mehr als 3 Jahre nach dem Schadensereignis bewilligte die SAB im Dezember 2013 eine Zuwendung in Höhe von rd. 1,3 Mio. € für die „Sanierung des Stadions der Freundschaft in Görlitz als Ersatzmaßnahme für das vom Hochwasser 2010 geschädigte Sportzentrum Hagenwerder“. Das Sportzentrum Hagenwerder wurde auch nach Fertigstellung der Ersatzmaßnahme im Stadion der Freundschaft zum Zeitpunkt der Prüfung weiter genutzt.

Die SAB hat zugesagt, in einen noch zu erlassenden Änderungsbescheid eine Auflage zur Stilllegung des Sportplatzes Hagenwerder aufzunehmen.

11 Zuwendungen aus Mitteln der Städtebauförderung

Das SMI hat im Rahmen der Städtebauförderung in einigen Fällen gegen das HG verstoßen. Vielfach wurden die Regelungen der VwV missachtet.

Der SRH hat Ausgaben im Epl. 03 Kap. 0323 Tit. 883 12 im Zeitraum Januar 2011 bis Juni 2014 geprüft. Mit den veranschlagten Landesstädtebaumitteln dürfen investive und investitionsfördernde Maßnahmen zur städtebaulichen Erneuerung unterstützt werden.

Zur Lösung finanzieller und struktureller Probleme der Stadt Johanngeorgenstadt schlossen das SMI und die Stadt im Jahr 2009 eine städtebauliche Vereinbarung. Das SMI sagte zu, dass der Freistaat Sachsen im Rahmen eines Modellprojektes für den Zeitraum von 2009 bis 2011 insgesamt 3,1 Mio. € bereitstellen werde, um die Kommune in die Lage zu versetzen, wichtige infrastrukturelle Maßnahmen ohne jegliche eigene Investitionsmittel durchführen zu können. Eine Gesamtkonzeption mit Ausgangs- und messbaren Zielgrößen lag nicht vor. Der StHpl. 2009/2010 Epl. 03 enthielt dazu weder einen Baransatz noch entsprechende VE für die Jahre 2010 und 2011. Ohne den Nachweis einer haushaltsrechtlichen Ermächtigung ist die Zusage des SMI, einen Betrag über 3,1 Mio. € zur Verfügung zu stellen, unter Verletzung des HG erfolgt.

Im Zuge der Umsetzung des „Modellprojektes“ bewilligte das SMI der Stadt Johannegeorgenstadt im Jahr 2011 Landesmittel in Höhe von rd. 977 T€ zur Ersetzung kommunaler Eigenmittel und nicht förderfähiger Kosten bei Maßnahmen nach den Bund-Länder-Städtebauförderprogrammen ohne haushaltsrechtliche Grundlage.

Im Rahmen des „Modellprojektes“ förderte das SMI mit Landesstädtebaumitteln insgesamt 23 Maßnahmen im Umfang von rd. 1 Mio. €, um die Eigenanteile der Kommune aus anderen Fachfördermaßnahmen abzudecken bzw. eine fehlende Fachförderung zu ersetzen. Diese Mittelverwendung war nicht mit der Zweckbindung des Haushaltstitels 883 12 des StHpl. 2010/2011 vereinbar.

In mindestens 7 Fällen des „Modellprojektes“ verzichtete das SMI auf Zuwendungsbescheide. Für Auszahlungen genügten einfache Schreiben der Kommune, mit denen sie die Kostenerstattung nach Durchführung der Maßnahmen beantragte. Das SMI hat bei der Ausreichung von Zuwendungen gegen zahlreiche Vorgaben der VwV-SäHO verstoßen.

Das SMI finanzierte im Rahmen des „Modellprojektes“ mehrere Anschaffungen der Kommune für den Bauhof und die freiwillige Feuerwehr zu 100 %. Eine staatliche Förderung zu 100 % setzt Fehlanreize und begünstigt unwirtschaftliches Verhalten.

Die Stadt Johannegeorgenstadt sanierte zwei unbefestigte Anliegerstraßen grundhaft und erneuerte die Straßenentwässerung und die Straßenbeleuchtung unter Inanspruchnahme einer Fachförderung des SMUL. Den Eigenanteil der Kommune in Höhe von rd. 186 T€ ersetzte das SMI zweckwidrig aus Mitteln der Landesstädtebauförderung. Mögliche Straßenbaubeiträge wurden nicht abgesetzt.

12 Zuschüsse an Schulen in freier Trägerschaft

12

Die Staatszuschüsse an Privatschulen steigen drastisch. Einsparmöglichkeiten blieben ungenutzt.

Privatschulen meldeten häufig falsche Schülerzahlen.

Die Staatszuschüsse an Privatschulen stiegen in der Vergangenheit trotz gleichbleibender Schülerzahlen nahezu stetig an. Die Neufassung des Gesetzes über Schulen in freier Trägerschaft, veranlasst durch das Urteil des Sächsischen Verfassungsgerichtshofs (SächsVerfGH) vom November 2013, wird eine weitere drastische Ausgabensteigerung nach sich ziehen. In der Neuregelung spiegelt sich nicht wider, dass im Bereich der berufsbildenden Schulen entsprechend einem Hinweis des SächsVerfGH nicht zwingend eine Ausgleichspflicht für Verzicht auf Schulgeld vorzusehen ist. Nach Auffassung der Staatsregierung soll demgegenüber eine unterschiedliche Behandlung von allgemein- und berufsbildenden Schulen verfassungswidrig sein. Aus Sicht des SRH war kein Verstoß gegen den Gleichbehandlungsgrundsatz zu erkennen.

Grundlage für die Berechnung des Zuschusses war die Zahl der „beschul-ten Schüler“ an 2 Stichtagen im Schuljahr. Die Privatschulen meldeten häufig falsche Schülerzahlen. Dies führte zu überhöhten Zuschüssen. Der SRH hat empfohlen, die Schülerzahlmeldungen in einem angemessenen zurückliegenden Zeitraum nachzuprüfen und bei Überzahlungen die nötigen Rückforderungsansprüche zu erheben.

13 Sächsische Landeszentrale für politische Bildung

Die politische Bildungsarbeit in Sachsen sollte stärker am aktuellen gesellschaftlichen Geschehen ausgerichtet werden.

Einige Veranstaltungen der Landeszentrale dienten nicht vorrangig dem gesetzlichen Bildungsauftrag der politischen Bildung. Bei einer Veranstaltungsreihe war der Öffentlichkeitsgrundsatz nicht ausreichend gewahrt, weil Vorträge ohne Nennung einer Uhrzeit im Anschluss an katholische Messen angekündigt waren.

Der Lagerbestand bei Schriften und Druckwerken, die zur kostenlosen Abgabe vorgesehen waren, überstieg die Anzahl der jährlichen Nachfrage um rund das Doppelte. Die Landeszentrale nahm in Kauf, dass Internetnutzer von ihr abgegebene Bücher auf Onlineportalen entgeltlich handelten.

Obwohl im Durchschnitt nur 3 bis 4 Personen täglich ihre Bibliothek besuchten, eröffnete die Landeszentrale zur Steigerung der Attraktivität im Jahr 2013 eine Leihbücherei. Bedarfsermittlungen und Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen hatten nicht stattgefunden. Bis zum 30.06.2014 meldeten sich nur 41 externe Leser an.

Der SRH empfiehlt, die Anpassungsfähigkeit der Landeszentrale an gesellschaftliche Entwicklungen zu erhöhen, besonderes Augenmerk auf schwer erreichbare Zielgruppen zu legen und die Anstalt unter den Trägern politischer Bildung zu einem Impulsgeber mit stärker lenkender und koordinierender Tätigkeit weiterzuentwickeln. Dazu ist eine Bestandsaufnahme und Neujustierung innerhalb einer Gesamtkonzeption zur politischen Bildungsarbeit in Sachsen notwendig.

14 IT-Organisation im Sächsischen Staatsministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr

Die IT-Organisation im SMWA-Ressort hat zahlreiche Mängel. Eine strategische Neuausrichtung ist erforderlich.

Die Prüfung offenbarte teilweise erhebliche Mängel bei der IT-Planung, -Betreuung und -Beschaffung. Besonders augenfällig waren Mängel bei Unterbringung der IT. Die Hardware war mitunter in Räumlichkeiten wie Teeküchen untergebracht, die dafür absolut ungeeignet waren. Die ausgesprochen kleinteilige und dezentrale IT-Organisation im Geschäftsbereich des SMWA begünstigte diese Schwachstellen.

Die Straßenbauverwaltung leistet sich mit der LISt GmbH einen eigenen IT-Dienstleister. Das Leistungsspektrum der LISt GmbH auf dem Gebiet der IT weist große Schnittmengen mit dem des zentralen IT-Dienstleisters der Staatsverwaltung, dem Staatsbetrieb Sächsische Informatik Dienste (SID), auf. Mittel- bis langfristig sollte diese konkurrierende Rolle der LISt GmbH zum SID bei IT-Dienstleistungen überdacht werden.

15 Tourismusförderung in Sachsen – Stand der Verwendungsnachweisprüfung

Viele Verwendungsnachweise blieben seit 2001 ungeprüft. Daraus erwachsen unkalkulierbare Risiken für die Zuwendungsempfänger.

Der SRH prüfte die Finanzierung des Tourismus in Sachsen. Die Fördermittel kommen aus dem Haushaltsplan des SMWA. Bei der Durchführung der Förderung schaltet das SMWA die Tourismus Marketing Gesellschaft Sachsen (TMGS) und den Landestourismusverband Sachsen e. V. (LTV Sachsen) ein.

Ein Prüfungsschwerpunkt war die Untersuchung des Sachstandes über die Prüfung der Nachweise der Zuwendungsempfänger über die ordnungsgemäße Verwendung der bewilligten Fördermittel. Die Zuständigkeit für die Verwendungsnachweisprüfung liegt beim SMWA.

Nach Aussage des SMWA lagen zum 11.02.2015 allein im Bereich Tourismus für den Zeitraum 2001 bis 2013 insgesamt 35 eingereichte, nicht schlussgeprüfte Verwendungsnachweise der TMGS, des LTV Sachsen und anderer regionalen Tourismusverbände mit einem Gesamtvolumen von rd. 30,5 Mio. € vor. Sechs Fälle davon waren bereits verjährt.

Die bestehenden hohen Rückstände bei der Prüfung der Verwendungsnachweise im Bereich Tourismus gehen lt. SMWA auf die ursprünglich zentral eingerichtete Prüfgruppe Verwendungsnachweisprüfung im SMWA zurück. Die organisatorische Zuordnung dieser Stelle wechselte mehrfach. Von häufigen Wechseln waren auch die Beschäftigten betroffen, die mit dieser Aufgabe betraut worden sind. Auch die Anzahl der mit der zentralen Verwendungsnachweisprüfung befassten Mitarbeiter im SMWA sei nach eigener Einschätzung eher zu knapp bemessen gewesen. Im Bereich Tourismus sei es aus diesen Gründen im Vergleich zum Eingang von Verwendungsnachweisen zu weniger Prüfabschlüssen gekommen.

Allein für die Bearbeitung der mit Stand vom 11.02.2015 bereits vorliegenden nicht schlussgeprüften Verwendungsnachweise geht das SMWA von insgesamt 1.168 Personentagen bzw. 4,8 Personenjahren aus.

16 Haushalts- und Wirtschaftsführung des Sächsischen Staatsbetriebes für Mess- und Eichwesen

16

Der Sächsische Staatsbetrieb für Mess- und Eichwesen (SME) hat seine Jahresabschlüsse ohne Genehmigung des SMS nach vollständiger Ergebnisverwendung aufgestellt. In den Jahren 2010 und 2012 wurde der Werteverzehr des Eigenkapitals nicht dargestellt.

Das SMS hat seine Ressortverantwortung unzureichend wahrgenommen. Durch die erheblich verzögerte Entscheidung über die Behandlung des Jahresergebnisses 2010 durch das SMS konnten sich die Fehler in den Folgejahren fortsetzen.

Der SRH hat in einer themenbezogenen Prüfung das Verfahren der Erstellung der Jahresabschlüsse des SME, die Behandlung der Jahresergebnisse, das förmliche Verfahren zum Jahresabschluss und die Wahrnehmung der Dienst- und Fachaufsicht durch das SMS geprüft.

Der SME hat seine Jahresabschlüsse nach vollständiger Ergebnisverwendung aufgestellt, ohne dass hierfür ein Beschluss oder eine Genehmigung der zuständigen obersten Dienstbehörde vorlag.

Der SME aktivierte die Jahresfehlbeträge 2010 und 2012 als Forderung gegen den Freistaat Sachsen, obwohl eine durchsetzbare Forderung nicht bestand. Dies führte zu einem fehlerhaften Ausweis der Ertragslage und der Eigenkapitalausstattung in der Bilanz. Der durch die Fehlbeträge eingetretene Werteverzehr wurde nicht dargestellt.

Das SMS hat seine Dienst- und Fachaufsicht gegenüber dem SME nur ungenügend wahrgenommen. Entscheidungen über die Ergebnisverwendung wurden mit erheblicher zeitlicher Verzögerung getroffen und haben die Fortsetzung der fehlerhaften Jahresabschlussbuchungen begünstigt. Regelungen zum Verfahren der Jahresabschlussprüfung oder bez. der Haushalts- und Wirtschaftsführung des Staatsbetriebes hatte das SMS bislang nicht getroffen.

17 Kostenerstattung für die forensische Psychiatrie an das Städtische Klinikum Leipzig und die 4 Sächsischen Landeskrankenhäuser

Den langjährigen Forderungen des SRH, Überschüsse aus der Kostenerstattung für die forensische Psychiatrie zeitnah zu verrechnen oder zurückzufordern, kam das SMS nur zögerlich nach.

Dadurch wurden dem Haushalt des Freistaates Sachsen fortwährend Mittel in Millionenhöhe vorenthalten.

Der SRH hat in einer Nachschauprüfung das aktuelle Verfahren der Kostenerstattung für die Durchführung der forensischen Psychiatrie geprüft.

Das SMS orientierte sich bei der Festlegung der monatlichen Abschlagszahlungen für die Einrichtungen an Sollzahlen der genehmigten Wirtschafts- und Stellenpläne. Das Fehlen eines unterjährigen Controllings der Ausgabenentwicklung führte in der Vergangenheit zu regelmäßigen jährlichen Überzahlungen im hohen 6-stelligen Bereich.

Entgegen der mehrfachen Forderung des SRH nach einer zeitnahen Rückforderung führte das SMS die überzahlten Beträge erst mit mehrjähriger Verspätung an den Haushalt des Freistaates Sachsen zurück.

Zum 31.12.2013 waren noch Überzahlungen der Jahre 2009 bis 2012 in Höhe von knapp 6,3 Mio. € bei den Einrichtungen des Maßregelvollzugs „geparkt“.

18 Verwendung der Jugendpauschale durch die Landkreise und Kreisfreien Städte

Die Förderrichtlinie gewährleistet keine zielgerichtete landesweite Mittelverwendung. Die Zahlbeträge beruhen nicht auf einer belastbaren Grundlage.

Die derzeitige Förderpraxis sichert nicht immer die zweckentsprechende Verwendung der Jugendpauschale.

Die Förderrichtlinie Jugendpauschale muss novelliert werden.

Ohne rechtzeitige Vorlage der Förderkonzeption ist es dem SRH erschwert, den Sächsischen Landtag umfassend zu informieren.

Der SRH hat die Verwendung der Jugendpauschale durch die Landkreise und Kreisfreien Städte geprüft, die der Freistaat Sachsen auf Grundlage der Förderrichtlinie Jugendpauschale zur Stabilisierung und dem bedarfsgerechten Ausbau örtlicher Angebote der Jugendhilfe gewährt.

Die Förderrichtlinie Jugendpauschale erfüllt nach Auffassung des SRH in der Praxis den Zweck, Gelder nach einem bestimmten Schlüssel an die Landkreise und Kreisfreien Städte zu verteilen. Das SMS hat seit Einführung der Jugendpauschale bis heute keine belastbare Grundlage zur Berechnung der Höhe der Jugendpauschale.

Die Sächsische Expert/innengruppe in ihrer Stellungnahme zum vierten Kinder- und Jugendhilfebericht sieht hinsichtlich der Förderrichtlinie Jugendpauschale Änderungsbedarf, da ein Berechnungsmodus pro Kopf dafür offensichtlich nicht mehr angemessen sei. Eine Umfrage des SRH bei den Landkreisen und den Kreisfreien Städten kam zu dem Ergebnis, dass die Jugendpauschale nur die Anzahl der Jugendlichen im Landkreis oder der Kreisfreien Stadt abbilde, nicht aber die tatsächlichen Problemlagen.

Der SRH hat im Ergebnis der Prüfung weiter festgestellt, dass durch die Ausgestaltung der Förderrichtlinie Jugendpauschale das SMS keine Steuerungsfunktion wahrnimmt. Dem Land kommt gem. § 82 Abs. 2 SGB VIII die besondere Aufgabe zu, durch seine Förderpolitik für einen Ausgleich z. B. von strukturbedingten Defiziten Sorge zu tragen. Dieser Gesetzeszweck fordert das Land geradezu auf, eine Steuerungsfunktion in der Weise wahrzunehmen, dass zum einen der Bedarf in den Landkreisen und Kreisfreien Städten durch eine entsprechende Jugendhilfeplanung ermittelt und zum anderen eine sachgerechte Verwendung der Fördermittel sichergestellt wird.

Das SMS hat die Vorlage der Förderkonzeption über lange Zeit verweigert und erst nach dem Abschlussgespräch 2 Dokumente aus 2001 und 2010 übersandt. Dem SRH ist es daher erschwert, den SLT im Rahmen des Jahresberichtes über die Verwendung der Jugendpauschale umfassend zu informieren.

19 Vertragsnaturschutz im Freistaat Sachsen

19

Es gibt keine Gesamtstrategie für die Umsetzung der Landschaftspflege in Sachsen.

Zu erforderlichen Pflegemaßnahmen sowie zur Erfüllung seiner Rechtsverpflichtungen gegenüber der EU fehlen messbare Ziele und Indikatoren.

Trotz knapper Mittel wurden keine Schwerpunkte gesetzt.

Natura 2000 zielt auf die Schaffung eines zusammenhängenden europäischen Schutzgebietssystems, welches durch die Flora-Fauna-Habitat- und Vogelschutz-Richtlinie umgesetzt werden soll. Darüber hinaus werden Ziele der Naturschutzgesetze des Bundes und Sachsens realisiert. Mit dem Vertragsnaturschutz fördert der Freistaat Sachsen Leistungen aus mehrjährigen vertraglichen Verpflichtungen zur Pflege der Landschaft. Im Zeitraum 2007 bis 2010 wurden insgesamt 30,7 Mio. € verausgabt.

Es fehlt eine Schätzung bez. der Kosten sowie der erforderlichen finanziellen Beteiligung der EU. Das SMUL hat keinen Überblick, welche Maßnahmen zur Erfüllung der Rechtsverpflichtungen zur Umsetzung von Natura 2000 gegenüber der EU mindestens erforderlich sind.

Die Landschaftspflegekonzeption ist als Strategie nicht ausreichend, weil aufbauend auf einer Bedarfsanalyse (Analyse der Ausgangslage) operative landesweite Ziele der Landschaftspflege nicht definiert wurden. Kriterien für die Messung der Zielerreichung und Wirkung fehlen.

Das SMUL hat keine fachlichen Schwerpunkte für die Förderung gesetzt, obwohl die verfügbaren Mittel nicht ausreichen, um den ermittelten fachlichen Bedarf zu decken. Bei der Auswahl der Maßnahmen für eine Förderung fehlte eine klare, nachvollziehbare Priorisierung der Maßnahmen anhand einheitlicher fachlicher Kriterien.

Grundsätzlich sind Grundstückseigentümer im Rahmen der Sozialbindung des Eigentums zur Finanzierung der erforderlichen Pflegemaßnahmen auf ihrem Grundstück verpflichtet. Das SMUL hat nicht geprüft, ob in geeigneten Fällen Pflegemaßnahmen, z. B. auf Streuobstwiesen unter die Sozialbindung des Eigentums fallen und somit eine Förderung entbehrlich ist.

In den vergangenen beiden Förderperioden fand die Förderung von Naturschutzmaßnahmen nur eine geringe Akzeptanz bei den Waldbesitzern. Dadurch leistete die Förderung keinen Beitrag zur Erhaltung und Förderung nachhaltiger Waldsysteme und damit zur Umsetzung von Natura 2000. Selbst im sächsischen Landeswald liegt der Totholzanteil ein Drittel unter dem Bundesdurchschnitt.

20 Zuwendungen und Kostenerstattungen an die Sächsische Landesstiftung für Natur und Umwelt

Erfolgskontrolle – keine Erfolgsgeschichte

Die Stiftung wurde 1992 in Dresden errichtet. Sie trägt seit 1998 die Bezeichnung „Sächsische Landesstiftung Natur und Umwelt“ (LaNU). Die LaNU fördert den Natur- und Umweltschutz, insbesondere durch Aus- und Fortbildung sowie Öffentlichkeitsarbeit und die Verwaltung des Naturschutzfonds. Zu ihr gehören die Sächsische Akademie für Natur und Umwelt in Tharandt und das Nationalparkhaus „Sächsische Schweiz“ in Bad Schandau. Die Rechtsaufsicht übt das SMUL aus. SMUL und SMF sind Mitglied im Stiftungsrat und Mitglied im Finanzbeirat der LaNU, welcher den Stiftungsrat in allen finanziellen Angelegenheiten berät. Der Freistaat Sachsen finanziert die LaNU jährlich mit rd. 2,8 Mio. €.

Im Rahmen dieser Prüfung wurde untersucht, ob und inwieweit die Feststellungen des SRH aus den Jahren 2008/2009 von LaNU und SMUL umgesetzt worden sind.

Die vor 6 Jahren geforderte unabhängige Evaluierung wurde bisher nicht durchgeführt und ist daher schnellstmöglichst zu veranlassen. So ergab die Prüfung, dass einzelne Teilbereiche (Gastronomieverpachtung im NLPZ, Umweltbibliothek, Museum des Waldes) unwirtschaftlich sind und ohne Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen unverändert weiterbetrieben werden.

Die Rechtsform der LaNU als Stiftung ist zu hinterfragen, da der tatsächliche Anteil der Spenden unter 1 % beträgt. Die Möglichkeit Zustiftungen und Zuwendungen seitens Dritter einzuwerben, war 1992 die Begründung, die LaNU als Stiftung zu errichten.

Es fehlt eine Strategie mit messbaren, spezifischen und realistischen Zielen, die mit entsprechenden Maßnahmen und zeitlichen Vorgaben sowie einem Personal- und Finanzierungskonzept untersetzt ist.

Das SMUL erstattete seit Jahren Ausgaben (in 2010: 1,2 Mio. €), die nicht den Verwaltungsausgaben zuzurechnen sind. Diese Zahlungen erfolgten ohne Rechtsgrund.

Die LaNU hat Vergabevorschriften nicht beachtet und kein Vertragsmanagement zur Steuerung und Überwachung bestehender Verträge eingerichtet.

21 Staatliche Kunstsammlungen

Die Anzahl der Besucher von Dauerausstellungen entwickelte sich rückläufig. Die Staatlichen Kunstsammlungen Dresden (SKD) schlossen teilweise Sponsoringverträge ohne Einwilligung des SMWK und vereinbarten in 2 Fällen unzulässige Gegenleistungen. Räumlichkeiten sind grundsätzlich zum vollen Wert zu vermieten.

Die Erlöse aus dem Ausstellungsbetrieb verringerten sich in 2012 im Vergleich zum Vorjahr um rd. 15 %. Ursache dafür sind die leicht rückläufigen Erlöse aus den Dauerausstellungen und vergleichsweise geringe

Umsatzerlöse aus den Sonderausstellungen. Die 3. Sächsische Landesausstellung in Görlitz führte aufgrund von Mindererlösen und Mehrkosten zu einem Defizit in Höhe von rd. 665,8 T€. Die Landesausstellung wurde zu rd. 29 % unentgeltlich besucht.

Die SKD schlossen entgegen der VwV Sponsoring teilweise Verträge mit Sponsoren ohne die Einwilligung des SMWK. Mit 2 Vertragspartnern wurden nach der VwV Sponsoring unzulässige Gegenleistungen wie bspw. Freikarten, Führungen und Raumnutzungen vereinbart. Die SKD beauftragten ohne vorherige Ausschreibung und ohne Zustimmung des SMF eine GmbH gegen Zahlung erheblicher Provisionen mit Vermietungsaufgaben.

Mehr als 50 % der Depotflächen, insbesondere an Interimsstandorten, sind für die Lagerung der Kunstgüter ungeeignet. Die für die Durchführung des Projektes „Daphne“ (Erfassung, Bewertung, Inventarisierung und Provenienzforschung sämtlicher Kunstgüter der SKD) zur Verfügung gestellten Mittel reichen nicht aus.

22 Stiftung für das sorbische Volk

22

Das SMWK hat seine Prüfaufgaben aktuell zu erledigen und die Rechtsaufsicht intensiver wahrzunehmen. Die Stiftung hat das Stiftungsvermögen in seiner Ertragskraft zu erhalten.

Das Ministerium als Zuwendungsgeber hat die Verwendungsnachweise der StsV nicht rechtzeitig geprüft. Die umfassende oder vertiefte Verwendungsnachweisprüfung ist zeitlich so vorzunehmen, dass die Ergebnisse vor Ablauf der nach dem VwVfG geltenden Frist vorliegen.

Nach dem Sächsischen Stiftungsgesetz ist der Stiftungsvorstand verpflichtet, einen Nachweis über die wertmäßige Erhaltung des Stiftungsvermögens zu erbringen. Dies ist nicht erfolgt. Der SRH hat bereits in seiner 2001 durchgeführten Prüfung der StsV die Beachtung der einschlägigen Vorschriften angemahnt. Die vom Stiftungsrat erlassenen Anlagerichtlinien wurden nicht eingehalten. Gemäß dem Sächsischen Stiftungsgesetz ist das Stiftungsvermögen in seinem Bestand und seiner Ertragskraft zu erhalten, es sei denn, die Satzung oder die Stiftungsbehörde lassen eine Ausnahme zu und der Stiftungszweck ist nicht anders zu verwirklichen. Dies ist hier nicht der Fall. Die bei Fälligkeit vollständige Auszahlung des angelegten Geldes erhält den Bestand des Finanzvermögens nominal, nicht jedoch seine Ertragskraft. Ohne einen Ausgleich des allgemeinen Geldwert- bzw. Kaufkraftschwundes sinkt der wirtschaftliche Wert des Stiftungsvermögens.

23 Investitionen an der Technischen Universität Dresden

23

Es besteht erheblicher Sanierungsstau an der TU Dresden von bis zu 500 Mio. €. Ursache ist u. a. die Priorisierung von Neubauvorhaben.

Kostenschätzungen des SMF und der TU Dresden zeigen einen erheblichen Sanierungsstau an der TU Dresden von bis zu 500 Mio. €.

Die Haushaltsmittel für die Bauunterhaltung waren in der Vergangenheit zu gering, da der Schwerpunkt der Investitionen bei Neubaumaßnahmen lag.

Die Haushaltsmittel, die zur Bauunterhaltung der von der TU Dresden genutzten landeseigenen Gebäude zur Verfügung gestellt werden, sollten künftig erhöht werden, um einem weiteren Anstieg des Sanierungsstaus entgegenzuwirken.

Das SMF sollte vorrangig Sanierungsmaßnahmen durchführen, um dem weiteren Verfall der Bausubstanz entgegenzuwirken sowie Mehrkosten bei künftigen Generalsanierungen zu vermeiden.

Die TU Dresden plant nach einer aktuellen Flächenbedarfsprognose für das Jahr 2020 deutliche Flächenerweiterungen (rd. 42.000 m² Hauptnutzfläche). Der geplante Flächenzuwachs wird zu erheblichen Investitionskosten führen sowie in den nächsten Jahren eine deutliche Steigerung der Folgekosten verursachen.

Die sinkende Finanzausstattung des Freistaates Sachsen erfordert auch eine Reduzierung der Grundstücksfolgekosten.

Der SRH empfiehlt dem SMF, den Ressorts wirtschaftliche Flächenbudgets vorzugeben, die eine Aufrechterhaltung des Betriebes bei sinkender Finanzausstattung sicherstellen.

24 Investitionen an der Hochschule Mittweida

An der Hochschule (HS) Mittweida besteht Sanierungsstau. Eine aktuelle bauliche Entwicklungsplanung fehlt.

Der SRH hat die bisherigen und künftigen Investitionen an der HS Mittweida und sich daraus ergebende Folgekosten geprüft. Besonderes Augenmerk lag dabei auf den Bauunterhaltsausgaben, die letztlich dafür Sorge tragen, das Immobilienvermögen des Freistaates Sachsen zu erhalten.

Für die Bauunterhaltung der von der HS Mittweida genutzten landeseigenen Gebäude wurden in den letzten 8 Haushalten (2007 bis 2014) zwischen 0,2 und 0,3 Mio. € bereitgestellt. Nach Berechnungen des SRH wäre eine deutlich höhere Finanzausstattung im Bauunterhalt der HS Mittweida nötig, um das Immobilienvermögen zu erhalten (rd. 1,1 bis rd. 1,6 Mio. € pro Jahr). Folge der zu geringen Finanzausstattung ist ein Sanierungsstau. Dieser beträgt an der HS Mittweida aktuell 29,5 Mio. €. Zum Sanierungsstau beigetragen hat zudem die vorrangige Umsetzung von Neubauvorhaben in den vergangenen Jahren.

Der SRH fordert deshalb, die Bauunterhaltsmittel künftig zu erhöhen, um Sanierungsstau zu vermeiden und künftig darauf hinzuwirken, Haushaltsmittel für Große Baumaßnahmen auch in die vorhandene Gebäudesubstanz zu investieren, um den bestehenden Sanierungsstau abzubauen.

Der SRH hat zudem in seiner Prüfung festgestellt, dass es keine aktuelle bauliche Entwicklungskonzeption für die HS Mittweida gibt. Auch existieren keine aktuellen Basisdaten zur künftigen Entwicklung der HS Mittweida, wie bspw. eine Studenten- und Flächenbedarfsprognose für das Jahr 2025.

Das Fehlen einer aktuellen baulichen Entwicklungsplanung führt u. a. dazu, dass dem Freistaat Sachsen beim Neubau des Laserzentrums für die HS Mittweida ein Mehrbedarf an Landesmitteln in Höhe von rd. 3,2 Mio. € entsteht.

25 Immobilienleerstand des Freistaates Sachsen

Allein im Behördenkomplex Chemnitz stehen seit Jahren 40 % leer.

Der Gesamtleerstand kostet überschlägig 2,25 Mio. €/Jahr.

Im Jahr 2013 standen 116.676 m² der vom SIB-Unternehmensbereich Facility- und Bedarfsdeckungsmanagement insgesamt verwalteten 3.360.183 m² leer. Im Vergleich zum Jahr 2008 ist der Leerstand um 3.079 m² angestiegen, obwohl die verwaltete Gesamtfläche um 33.117 m² reduziert wurde.

Die durchschnittlichen Leerstandskosten im Jahr 2013 belaufen sich nach Berechnungen des SRH auf 19,29 €/m². Hochgerechnet auf den Gesamt leerstand von 116.676 m² ergeben sich somit jährliche Leerstandskosten in Höhe von rd. 2,25 Mio. €.

Im Behördenkomplex Chemnitz stehen seit 2011 rd. 40 % der Gesamtnutzfläche leer. In der Vergangenheit wurden mehrere Studien bzw. Konzeptionen erarbeitet, von denen jedoch keine umgesetzt wurde. Zuletzt wurde im Jahr 2014 die konzentrierte Unterbringung der LD Sachsen in Chemnitz stark vorangetrieben, bis im IV. Quartal die Interimsunterbringung der Zentralen Ausländerbehörde im Behördenkomplex Chemnitz beschlossen wurde. Mit dieser Entscheidung ließe sich, nach Aussage des SIB, die konzentrierte Unterbringung der LD Sachsen nicht mehr realisieren, sodass eine prioritäre Prüfung der Bedarfsanmeldung nicht mehr notwendig gewesen sei. Aus Sicht des SRH darf die Interimsunterbringung nicht zum Stagnieren der konzentrierten Unterbringungsprüfung der LD Sachsen am Standort Chemnitz und damit der vollständigen Auslastung des Behördenkomplexes Chemnitz führen.

26 Baumaßnahmen an staatlichen Krankenhäusern

26

Der Vollzug der RL-SKH enthält im Vergleich zum Verfahren nach RLBau Sachsen Risiken, die im Ergebnis zur erheblichen Steigerung der Baukosten führen.

Der SRH empfiehlt, Baumaßnahmen des Maßregelvollzugs und der Sächsischen Landeskrankenhäuser künftig einheitlich nach RLBau Sachsen abzuwickeln.

Wesentliche Informationen zu den geplanten Gesamtbaukosten, abgerechneten Kosten und Jahresscheiben je Maßnahme für Baumaßnahmen der sächsischen Krankenhäuser fehlen in den Haushaltsplänen. Das Budgetrecht des Landtags ist berührt, weil aus dem Haushaltsplan nicht erkennbar ist, welche Großen Baumaßnahmen des Maßregelvollzugs und der Sächsischen Landeskrankenhäuser umgesetzt werden.

Das Verfahren nach RL-SKH ist kein geeignetes Instrument, um bei Kostenerhöhungen und Abweichungen von der Entscheidungsunterlage steuernd einzugreifen. Das SMS ist gleichzeitig Bedarfsträger und Bewirtschafter des Epl. 08 und hat dadurch die Möglichkeit, die sowohl von der RLBau Sachsen als auch von der RL-SKH geforderten Nachweise der Wirtschaftlichkeit der gewählten Lösung zu vernachlässigen. Es wird daher empfohlen, Baumaßnahmen des Maßregelvollzugs und der Sächsischen Landeskrankenhäuser künftig einheitlich nach RLBau Sachsen abzuwickeln.

Der Freistaat Sachsen baute für die Klinik für Forensische Psychiatrie in Leipzig auf einem Grundstück der Stadt Leipzig und damit auf fremden Grund und Boden. Das Eigentum an den Gebäuden ist weder schuldrechtlich noch dinglich gesichert.

Die Teilung der Großen Baumaßnahme Gebäude B3 - Psychotherapie in Rodewisch in 2 kleine Baumaßnahmen stellt einen Verstoß gegen die RLBau Sachsen dar.

Das Verfahren nach RL-SKH wurde bei der Baumaßnahme Gebäude B4 - Gerontopsychiatrie in Rodewisch nicht eingehalten. Mit der verspäteten Anerkennung der Entwurfsunterlage-Bau wurde die in der RL-SKH für das Stadium der Ausführungsplanung vorgesehene Kostenkontrolle umgangen.

27 Umbau und Sanierung des Weinhold-Baus der Technischen Universität Chemnitz

Zur Vermeidung eines Großprojektantrages wurden Mehrbelastungen des Landeshaushaltes in Kauf genommen.

Aufgrund der abzusehenden Gesamtkosten von mehr als 50.000 T€ für die Gesamtbaumaßnahme hätte spätestens Ende März 2007 eine Großprojektantragstellung eingeleitet werden müssen. Damit wären auch die ab 01.01.2007 getätigten Planungskosten anteilig förderfähig gewesen.

Der Antrag auf Finanzierung der Maßnahme mit EFRE-Mitteln blieb erheblich unter den in der Entscheidungsunterlage ausgewiesenen Gesamtbaukosten sowie unter den genehmigten bzw. haushaltsmäßig anerkannten Gesamtbaukosten der Entwurfsunterlage-Bau.

Die Antragstellung als Großprojekt sollte mittels einer Reihe von Maßnahmen unbedingt vermieden werden. Mit der Verschiebung EFRE-zuschussfähiger Kosten in den Nutzerhaushalt entstanden Mehrkosten für das Land.

Die Variantenuntersuchung, die zum Verzicht auf den Bibliothekseinbau führte, wurde zu spät durchgeführt. Zusätzliche Planungskosten in Höhe von rd. 1.150 T€ und erheblicher Zeitverzug waren die Folge.

28 Darlehen und Kapitalzuführungen an Beteiligungsunternehmen

Es erfolgten Zahlungen in Millionenhöhe ohne Festlegung der Darlehenskonditionen. Das Budgetrecht des Landtages wurde nicht beachtet. Der Grundsatz der Haushaltsklarheit wurde verletzt.

Bei der Prüfung von 2 privatrechtlichen Unternehmen, an denen der Freistaat Sachsen beteiligt ist, wurden haushaltsrechtliche Verstöße festgestellt.

Im Mai 2014 ist ein Teilbetrag von 2,6 Mio. € eines bewilligten Darlehens von fast 5 Mio. € aufgrund einer üpl. Haushaltsmittelbewilligung ohne schriftliche Vereinbarungen hinsichtlich der Laufzeit, Rückzahlung, Verzinsung und Sicherheiten an ein Unternehmen ausgezahlt worden. Im November 2014 wurden aufgrund eines Antrages des Unternehmens üpl. Haushaltsmittel von fast 5 Mio. € bereitgestellt. Damit wurden in 2014 knapp 10 Mio. € für den selben Zweck und an das Unternehmen üpl. Haushaltsmittel bereitgestellt. Nach Auffassung des SRH hätten deshalb dem Landtag die beiden üpl. Haushaltsmittelbereitstellungen gem. § 37 Abs. 4 SächsHO i. V. m. § 5 Abs. 1 S. 1 HG 2013/2014 zur Genehmigung vorgelegt werden müssen.

Ende Dezember 2014 ist an ein anderes Unternehmen eine Kapitalzuführung im niedrigen 2-stelligen Millionenbereich gem. § 113 SächsHO aus dem Sondervermögen Grundstock erfolgt. Aus Gründen der Haushaltstransparenz gegenüber dem Landtag hätte die Finanzierung von Kapitalzuführungen an privatrechtliche Unternehmen aus dem Staatshaushalt (Kap. 1521, Tit. 831 01) und nicht aus dem Sondervermögen Grundstock erfolgen müssen. Nur bei einer solchen Verfahrensweise hätte der Landtag auch im vorliegenden Fall sein Budgetrecht ausüben können.

Die Steuerausfälle mit Umsatzsteuer-Betrug im Binnenmarkt werden für die Bundesrepublik Deutschland auf jährlich bis zu 15 Mrd. € geschätzt.

Die Steuerverwaltung hat in den FÄ Zentralstellen eingerichtet, die bisher unbekannte Unternehmen auf Betrugsmodelle untersuchen und so präventiv vom EU-Binnenmarkt fernhalten sollen. Das SMF konnte nicht darlegen, ob dieses Ziel erreicht wird.

Der SRH hat eine Fallkonstellation beobachtet, mit der die vorhandenen Sicherungssysteme umgangen werden können. Insoweit funktioniert das System nur bedingt.

Die Umsatzsteuer ist aufgrund ihrer Systematik betrugsanfällig. Nach den Erfahrungen der Steuerverwaltung waren neu gegründete Unternehmen wiederholt in Umsatzsteuer-Betrugsmodelle verwickelt.

Die Steuerverwaltung hat zur Bekämpfung dieser Betrugsmodelle u. a. gesonderte Zentralstellen in den Finanzämtern eingerichtet. Diese entscheiden z. B. darüber, ob neu gegründete Unternehmen die für den EU-Binnenmarkt erforderliche Umsatzsteuer-Identifikationsnummer (USt-IdNr.) erhalten können. Der SRH hat untersucht, wie die Zentralstellen bei ihrer Prüfung vorgehen und ob die tatsächlichen Arbeitsergebnisse der geplanten Zielrichtung entsprechen.

Dieser Zielabgleich scheiterte, da belastbare Arbeitsergebnisse jenseits reiner Erledigungszahlen nicht erkennbar waren. Ebenso konnte die Finanzverwaltung nicht darlegen, welche Betrugsversuche neu gegründeter Unternehmen aufgrund der intensiveren Überprüfung im USt-Voranmeldungsverfahren erkannt und verhindert wurden.

Der SRH hat zudem eine Fallgruppe beobachtet, die im Ergebnis zur Teilnahme am EU-Binnenmarkt berechtigt, ohne jedoch monatliche Voranmeldungen abgeben zu müssen. Er sieht hierin eine erhebliche Kontrolllücke mit entsprechenden Risiken für das Umsatzsteueraufkommen.

30 Prüfung der Biersteuer

Die Biersteuer blieb im Zeitraum 2010 bis 2014 um 11,9 Mio. € hinter den prognostizierten Steuereinnahmen zurück.

Das SMF hat nicht untersucht, ob die Bundeszollbehörden die sächsischen Interessen bei der Verwaltung der Biersteuer ausreichend wahren.

Damit ist eine zielgerichtete und ergebnisorientierte Verwaltung dieses Haushaltstitels nicht möglich.

Die sächsischen Biersteuereinnahmen betragen im Jahr 2014 67,5 Mio. €.

Die Biersteuer ist durch Bundesgesetz (Biersteuergesetz) geregelt. Festsetzung und Erhebung der Biersteuer erfolgen durch die Bundeszollverwaltung. Gleichwohl steht das Steueraufkommen den Bundesländern zu.

Einen direkten Einfluss auf die Arbeit der Bundeszollverwaltung haben die Bundesländer nicht. Als Ausgleich hierfür räumt § 21 Finanzverwaltungsgesetz den Bundesländern umfangreiche Auskunfts- und Teil-

nahmerechte ein. Der SRH hat untersucht, wie das SMF die Einnahmen aus der Biersteuer verwaltet.

Das SMF hat die ihm zur Verfügung stehenden Auskunfts- und Teilnahmerechte zur Biersteuer gegenüber der Bundeszollverwaltung bislang nicht ausgeübt. Gleichwohl gab es Anlässe, die dies aus Sicht des SRH erforderlich gemacht hätten. Dies betraf insbesondere den Rückgang der Biersteuereinnahmen im Zeitraum 2010 bis 2014 um insgesamt 11,9 Mio. €.

Auch ein Austausch bez. der erheblichen europarechtlichen und organisatorischen Veränderungen bei der Bundeszollverwaltung hatte nicht stattgefunden.

Der SRH hat das SMF aufgefordert, künftig seine Auskunfts- und Teilnahmerechte wahrzunehmen.

IV. Frühere Jahresberichte: nachgefragt

31

31 Personalaufwand Landestalsperrenverwaltung (Jahresbericht 2011, Beitrag Nr. 23)

Im Jahresbericht 2011 wies der SRH darauf hin, dass der Staatsbetrieb Landestalsperrenverwaltung (LTV) den Personalaufwand über den eigentlichen Bedarf hinaus plante und regelmäßig tatsächlich nicht benötigte. Die Wertigkeit der Stellenausstattung lag teilweise erheblich über dem Bedarf.

Die LTV hat auch in den Jahren 2011 bis 2014 den geplanten und über Zuschüsse bereitgestellten Personalaufwand nicht benötigt, durchschnittlich mit 1,4 Mio. €/Jahr.

Das SMF sollte in den Grundsätzen zur Haushaltsaufstellung für die Staatsbetriebe den Umgang mit künftigen Tarif- und Besoldungsanpassungen eindeutig vorgeben.

Eine bedarfsgerechte Stellenausstattung ist bisher, trotz der ab dem Hj. 2013 veranlassten 57 Stellensenkungen um je eine Entgeltgruppe, nicht erreicht worden. Mehr als 100 Stellen, das ist etwa jede sechste Stelle, werden in ihrer Wertigkeit nicht benötigt. Im Einzelfall wurden Stellen mit 7 bzw. 8 Entgeltgruppen unterwertig besetzt.

Abkürzungen

AAÜG	Gesetz zur Überführung der Ansprüche und Anwartschaften aus Zusatz- und Sonderversorgungssystemen des Beitrittsgebietes
ABl.	Amtsblatt
a. F.	alte Fassung
AO	Abgabenordnung
apl.	außerplanmäßig
BAföG	Bundesausbildungsförderungsgesetz
BauGB	Baugesetzbuch
BesGr.	Besoldungsgruppe
BEZ	Bundesergänzungszuweisungen
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BHO	Bundeshaushaltsordnung
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BMF	Bundesministerium der Finanzen
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
EFRE	Europäischer Fonds für regionale Entwicklung
EG	Europäische Gemeinschaft
Epl.	Einzelplan
ESF	Europäischer Sozialfonds
EU	Europäische Union
EW	Einwohner
FA/FÄ	Finanzamt/-ämter
FAG	Gesetz über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern (Finanzausgleichsgesetz)
FGr.	Fallgruppe
GG	Grundgesetz
gGmbH	Gemeinnützige Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GmbH & Co. KG	Gesellschaft mit beschränkter Haftung und Compagnie Kommanditgesellschaft
GmbHG	Gesetz betreffend die Gesellschaften mit beschränkter Haftung
HBG	Haushaltsbegleitgesetz
HFA	Haushalts- und Finanzausschuss
HG	Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplanes des Freistaates Sachsen für das Haushaltsjahr (Haushaltsgesetz)
HGB	Handelsgesetzbuch
HGr.	Hauptgruppe
HGrG	Gesetz über die Grundsätze des Haushaltsrechts des Bundes und der Länder (Haushaltsgrundsätzegesetz)
Hj.	Haushaltsjahr
HOAI	Honorarordnung für Architekten und Ingenieure
HR	Haushaltsrechnung
HÜL	Haushaltsüberwachungsliste
IT	Informationstechnik
Kap.	Kapitel
KP II	Konjunkturpaket II
kw	künftig wegfallend
LD	Landesdirektion
LFA	Länderfinanzausgleich
LSF	Landesamt für Steuern und Finanzen (siehe OFD)
LT-DS	Landtagsdrucksache
NSM	Neues Steuerungsmodell
OGr.	Obergruppe
ÖPNV/SPNV	Öffentlicher Personennahverkehr/Schienenpersonennahverkehr
ÖPP	öffentlich-private Partnerschaft

RLBau	Richtlinien für die Durchführung von Bauaufgaben und Bedarfsdeckungsmaßnahmen des Freistaates Sachsen im Zuständigkeitsbereich der staatlichen Vermögens- und Hochbauverwaltung
SAB	Sächsische Aufbaubank - Förderbank -
SächsABI.	Sächsisches Amtsblatt
SächsFAG	Gesetz über den Finanzausgleich mit den Gemeinden und Landkreisen im Freistaat Sachsen (Sächsisches Finanzausgleichsgesetz)
SächsHSG	Sächsisches Hochschulgesetz
SächsKHG	Gesetz zur Neuordnung des Krankenhauswesens (Sächsisches Krankenhausgesetz)
SächsWG	Sächsisches Wassergesetz
SäHO	Sächsische Haushaltsordnung
SGB	Sozialgesetzbuch
SIB	Staatsbetrieb Sächsisches Immobilien- und Baumanagement
SID	Staatsbetrieb Sächsische Informatik Dienste
SK	Sächsische Staatskanzlei
SLT	Sächsischer Landtag
SMF	Sächsisches Staatsministerium der Finanzen
SMI	Sächsisches Staatsministerium des Innern
SMJus	Sächsisches Staatsministerium der Justiz und für Europa Sächsisches Staatsministerium der Justiz (ab 25.11.2014)
SMK	Sächsisches Staatsministerium für Kultus (ab 01.04.2012) Sächsisches Staatsministerium für Kultus und Sport (bis 31.03.2012)
SMS	Sächsisches Staatsministerium für Soziales und Verbraucherschutz
SMUL	Sächsisches Staatsministerium für Umwelt und Landwirtschaft
SMWA	Sächsisches Staatsministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr
SMWK	Sächsisches Staatsministerium für Wissenschaft und Kunst
SRH	Sächsischer Rechnungshof
SSG	Sächsischer Städte- und Gemeindetag
StHpl.	Staatshaushaltsplan
StRPrA/StRPrÄ	Staatliches Rechnungsprüfungsamt/-ämter
Tit.	Titel
Tit.Gr.	Titelgruppe
TU	Technische Universität
TV-L	Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst der Länder vom 12.10.2006
üpl.	überplanmäßig
UStG	Umsatzsteuergesetz
VE	Verpflichtungsermächtigung
VergGr.	Vergütungsgruppe
VermG	Gesetz zur Regelung offener Vermögensfragen (Vermögensgesetz)
VO	Verordnung
VOB	Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen (ehemals Verdingungsordnung für Bauleistungen)
VOB/A	Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen Teil A
VOF	Verdingungsordnung für freiberufliche Leistungen
VOL	Verdingungsordnung für Leistungen
VOL/A	Verdingungsordnung für Leistungen Teil A
VV/VwV	Verwaltungsvorschrift
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
VwV-HS Sachsen	Verwaltungsvorschrift des SMF zur Haushaltssystematik des Freistaates Sachsen
VwV-HWiF	VwV des SMF zur Haushalts- und Wirtschaftsführung
VwV-NSM	Verwaltungsvorschrift der Sächsischen Staatsregierung zur koordinierten Einführung des neuen Steuerungsmodells in der Sächsischen Staatsverwaltung
VwV-SäHO	Verwaltungsvorschriften des SMF zur SäHO vom 27.06.2005
VZÄ	Vollzeitäquivalente
VZOG	Gesetz über die Feststellung der Zuordnung von ehemals volkseigenem Vermögen (Vermögenszuordnungsgesetz)
ZDL	Zentrale Datenstelle der Länder

JAHRESBERICHT

Einleitung

I. Gegenstand des Jahresberichts

Das Ergebnis seiner Prüfung fasst der Rechnungshof, soweit es für die Entlastung der Staatsregierung von Bedeutung sein kann, jährlich in einem Jahresbericht zusammen, den er Landtag und Staatsregierung zuleitet (§ 97 Abs. 1 SäHO). Dem Bericht liegen Prüfungsergebnisse vor allem aus dem Jahr 2014, teilweise auch aus früheren Jahren oder aus dem Jahr 2015 zugrunde (§ 97 Abs. 3 SäHO).

Der Abschnitt I des vorliegenden Jahresberichts bezieht sich auf die Haushaltsrechnung für das Jahr 2013 (§ 97 Abs. 2 Nr. 1 SäHO). Die Beiträge in den Abschnitten II und III informieren über ausgewählte Prüfungsergebnisse aus den verschiedenen Ressorts, die von erheblicher finanzieller oder exemplarischer Bedeutung sind. Bemerkenswerte Ergebnisse, die sich aus Nachprüfungen und Nachfragen zu früheren Jahresberichtsbeiträgen ergeben haben, sind im Abschnitt IV dargestellt. Die Ergebnisse der überörtlichen Kommunalprüfung fasst der Rechnungshof in einem gesonderten Band des Jahresberichts (Band II) zusammen.

Der Sächsische Rechnungshof berichtet überwiegend über aktuelle Prüfungsergebnisse, um dem Sächsischen Landtag Gelegenheit zu geben, rechtzeitig Konsequenzen aus diesen Erkenntnissen zu ziehen. Entsprechende Hinweise werden in den einzelnen Beiträgen gegeben. Dort ist dargestellt, welche Folgerungen aus Sicht des Sächsischen Rechnungshofs notwendig sind.

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

II. Prüfungsumfang und Prüfungsrechte

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

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

Der Jahresbericht vermittelt kein repräsentatives Bild von der Qualität des Verwaltungshandelns des Freistaates, da die bei den Prüfungen festgestellten Mängel herausgehoben, ordnungsgemäße und wirtschaftliche Vorgehensweisen aber in der Regel unerwähnt bleiben. Der Umfang des Prüfungsstoffs und die Personalkapazität des Sächsischen Rechnungshofs lassen nicht zu, die Verwaltung vollständig zu prüfen. Der Rech-

nungshof setzt für seine Prüfungstätigkeit Schwerpunkte und macht von der Ermächtigung Gebrauch, die Prüfung nach seinem Ermessen zu beschränken (§ 89 Abs. 2 SäHO).

III. Politische Entscheidungen

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

Der Rechnungshof kann jedoch Gesetzesänderungen empfehlen, insbesondere, wenn er über Erkenntnisse verfügt, dass bestehende Gesetze den Normzweck nicht mehr umfassend erfüllen oder zu vom Gesetzgeber nicht intendierten Auswirkungen führen.

IV. Auswirkungen der Prüfungstätigkeit

Der Rechnungshof kontrolliert, ob die vom Parlament erteilten Auflagen durch die geprüften Stellen erfüllt und die zugesagten Verbesserungen umgesetzt werden. Gegebenenfalls mündet das follow up der jeweiligen Prüfung in eine erneute Prüfung. Den Erfordernissen einer zukunftsorientierten Finanzkontrolle wird somit Rechnung getragen.

V. Entlastung des Rechnungshofs

Die Rechnung des Rechnungshofs wird durch den Landtag geprüft (§ 101 SäHO). Gegenstand der diesjährigen Prüfung sollen die Rechnungen der Hj. 2013 und 2014 sein. Entsprechend der Beschlussempfehlung des Haushalts- und Finanzausschusses wird das Parlament zu gegebener Zeit den Entlastungsbeschluss herbeiführen.

VI. Prüfungsspiegel vom 01.07.2014 bis 30.06.2015

Im Zeitraum vom 01.07.2014 bis zum 30.06.2015 hat der Rechnungshof folgende Leistungen erbracht:

	Staats- verwaltung	Kommunalhaushalt		Summe
		davon SRH	davon StRPrÄ	
Anzahl der begonnenen Prüfungen insgesamt	52	9	134	195
Anzahl der abgeschlossenen Prüfungen insgesamt	56	8	123	187
Gutachten, Sonderberichte	2			2

Zudem hat der Rechnungshof im o. a. Zeitraum im Rahmen des Anhörungsverfahrens nach § 103 SäHO zu 42 Richtlinien und weiteren Verwaltungsvorschriften Stellung genommen, wobei davon in 17 Fällen das Einvernehmen zwischen Ressorts und Rechnungshof herbeizuführen war, da die Vorschriften jeweils Regelungen des Verwendungsnachweises bei Zuwendungen oder das Prüfungsrecht des Rechnungshofs betrafen.

VII. Beratende und gutachterliche Äußerungen, Unterrichtungen über Angelegenheiten von besonderer Bedeutung

Der Rechnungshof kann aufgrund von Prüfungserfahrungen den Landtag, die Staatsregierung und einzelne Staatsministerien beraten. Soweit der Rechnungshof den Landtag berät, unterrichtet er gleichzeitig die Staatsregierung (§ 88 SäHO). Über Angelegenheiten von besonderer Bedeutung kann der Rechnungshof den Landtag und die Staatsregierung jederzeit unterrichten (§ 99 SäHO). Berichtet der Rechnungshof dem Landtag, so unterrichtet er gleichzeitig die Staatsregierung.

Landtag und Staatsregierung hat der Rechnungshof in diesem Jahr zwei Beratende Äußerungen gemäß § 88 Abs. 2 SÄHO vorgelegt:

- »Verwendung der Fraktionszuschüsse«
Landtagsdrucksache 6/924 vom 16.02.2015
- »Vertragliche Rahmenbedingungen der Übertragung der Abwicklung von Förderprogrammen auf die Sächsische Aufbaubank (SAB)«
Landtagsdrucksache 6/2051 vom 30.06.2015

VIII. Prüfung des Mitteldeutschen Rundfunks (MDR)

„Der Sächsische Rechnungshof prüft gemeinsam mit den Rechnungshöfen von Sachsen-Anhalt und Thüringen nach § 35 Staatsvertrag über den MDR und § 16c Abs. 3 Rundfunkstaatsvertrag die Wirtschaftsführung des MDR sowie seiner Beteiligungen. Die Federführung für gemeinsame Prüfungen hat derzeit der Sächsische Rechnungshof inne. Die Ergebnisse der Prüfungen werden nicht in den Jahresbericht des Rechnungshofs aufgenommen sondern dem Ministerpräsidenten mitgeteilt, der den Sächsischen Landtag hierüber unterrichtet.

Derzeit prüfen die Rechnungshöfe der MDR-Staatsvertragsländer ausgewählte Auftragsproduktionen des MDR. Die Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung der Gemeinschaftseinrichtung ARD/ZDF – Kinderkanal durch den Thüringer Rechnungshof wurde abgeschlossen. Abgeschlossen sind auch die Prüfung der wirtschaftlichen Lage des MDR, die der Landesrechnungshof Sachsen-Anhalt unter Beteiligung des Sächsischen Rechnungshofs durchgeführt hat und die gemeinsame Prüfung der Marktconformität der kommerziellen Tätigkeiten von Beteiligungsunternehmen des MDR nach § 16d Rundfunkstaatsvertrag für das Geschäftsjahr 2013. Eröffnet wurden Prüfungen gegenüber der DREFA Media Holding und dem MDR zum Beteiligungscontrolling. Daneben prüft der Sächsische Rechnungshof derzeit die Sächsische Landesmedienanstalt.“

IX. Zusammensetzung des Kollegiums

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

Präsident	Prof. Dr. Karl-Heinz Binus
Vizepräsident	Stefan Rix
Rechnungshofdirektor	Dr. Wilfried Spriegel
Rechnungshofdirektor	Peter Teichmann
Rechnungshofdirektor	Gerold Böhmer

X. Veröffentlichung

Der vorliegende Jahresbericht wurde am 13. Oktober 2015 veröffentlicht.

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

1. Haushaltsplan, Haushaltsvollzug und Haushaltsrechnung

Haushaltsplan und Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 2013

01

1 Vorbemerkungen

- 1 Das Hj. 2013 schloss mit einem kassenmäßigen Jahresergebnis von rd. 266,7 Mio. €.
- 2 Der Freistaat Sachsen erzielte im Hj. 2013 Mehreinnahmen in Höhe von rd. 558,6 Mio. € und tätigte Mehrausgaben in Höhe von rd. 291,9 Mio. €.
- 3 Der Freistaat reduzierte auch im Jahr 2013 – wie geplant – seine Verschuldung um 75 Mio. €. Dadurch hat sich die Pro-Kopf-Verschuldung leicht verringert.
- 4 Mit 18,7 % wurde wiederum ein sehr hohes Investitionsniveau erreicht.

Pro-Kopf-Verschuldung leicht verringert

2 Gesamtbeurteilung der Haushalts- und Wirtschaftsführung 2013

- 5 Für das Hj. 2013 ist unbeschadet der in den folgenden Beiträgen dargestellten Prüfergebnisse eine insgesamt ordnungsgemäße Haushalts- und Wirtschaftsführung festzustellen.

Bestätigung einer ordnungsgemäßen Haushalts- und Wirtschaftsführung

3 Staatshaushaltsplan 2013/2014

- 6 Der Landtag hat den StHpl. 2013/2014 in Einnahmen und Ausgaben für das Hj. 2013 auf 16.337.351.200 € festgestellt. Im Vergleich zum Vorjahr (15.348.226.200 €) ist das Haushaltsvolumen um rd. 6,4 % höher.
- 7 Der StHpl. enthält für das Hj. 2013 VE in Höhe von 1.998.600.400 €. Gegenüber dem Vorjahr (1.445.148.100 €) sind die VE um rd. 38,3 % höher veranschlagt.

4 Haushaltsrechnung

4.1 Haushaltsabschluss

- 8 Die Isteinnahmen im Hj. 2013 betragen insgesamt 16.895.938.957,55 € und die Istausgaben 16.629.235.235,67 €. Als kassenmäßiges Jahresergebnis für das Hj. 2013 ergab sich somit ein positiver Saldo in Höhe von 266.703.721,88 € (2012: negativer Saldo in Höhe von 147.565.971 €).
- 9 Nach Berücksichtigung des Unterschieds zwischen den aus dem Vorjahr übertragenen und in das kommende Jahr zu übertragenden Einnahme- und Ausgaberesten schloss das Hj. 2013 mit einem ausgeglichenen rechnungsmäßigen Jahresergebnis ab.

Abschluss des Hj. 2013 mit ausgeglichenem rechnungsmäßigen Jahresergebnis

4.2 Finanzierungssaldo

- 10 Der Finanzierungssaldo wird gem. § 82 Nr. 2c) SÄHO als Differenz zwischen der Summe der Isteinnahmen (mit Ausnahme der Einnahmen aus Krediten vom Kreditmarkt, der Entnahmen aus Rücklagen und der Einnahmen aus kassenmäßigen Überschüssen) und der Summe der Istausgaben (mit Ausnahme der Ausgaben zur Schuldentilgung am Kreditmarkt, der Zuführungen an Rücklagen und der Ausgaben zur Deckung eines kassenmäßigen Fehlbetrages) ermittelt.
- 11 Für das Hj. 2013 ergab sich ein positiver Finanzierungssaldo von rd. 1.014 Mio. € (Vorjahr: 1.258 Mio. €).

Finanzierungssaldo 2013

Einnahmen	Summe Isteinnahmen	16.895.938.957,55 €
	- Nettokreditaufnahme am Kreditmarkt (OGr. 32)	-535.000.000,00 €
	- Entnahmen aus Rücklagen, Fonds und Stöcken (OGr. 35)	84.066.160,91 €
	- Einnahmen aus Überschüssen der Vorjahre (OGr. 36)	0,00 €
	<i>ergibt A)</i>	<i>17.346.872.796,64 €</i>
Ausgaben	Summe Istaussgaben	16.629.235.235,67 €
	- Schuldentilgung am Kreditmarkt (OGr. 59)	0,00 €
	- Zuführungen an Rücklagen, Fonds und Stöcke (OGr. 91)	295.885.957,82 €
	- Ausgaben zur Deckung von Fehlbeträgen aus Vorjahren (OGr. 96)	0,00 €
	<i>ergibt B)</i>	<i>16.333.349.277,85 €</i>
Finanzierungssaldo	= A) - B)	1.013.523.518,79 €

12 Werden die Isteinnahmen und Istaussgaben zusätzlich um haushaltstechnische Verrechnungen (OGr. 38 und 98) bereinigt, ergibt sich ein Finanzierungssaldo in Höhe von rd. 1.011 Mio. €.

13 Unter Berücksichtigung der Nettokreditaufnahme des Freistaates bei Sondervermögen (OGr. 31) in Höhe von 460 Mio. € ergäbe sich ein positiver Finanzierungssaldo von rd. 553,5 Mio. € bzw. - unter Abzug haushaltstechnischer Verrechnungen - in Höhe von rd. 550,6 Mio. €.

4.3 Zusammensetzung des Staatshaushaltes

14 In der folgenden Übersicht sind die im Staatshaushalt veranschlagten Einnahmen und Ausgaben den Isteinnahmen und -ausgaben lt. HR, gegliedert nach Haupt- und Obergruppen, gegenübergestellt:

HGr./OGr.		StHpl.	HR
		in €	
Einnahmen			
0	Steuern und steuerähnliche Abgaben	9.616.280.000,00	10.018.062.554,67
1	Verwaltungseinnahmen	378.773.200,00	415.213.468,52
2	Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen	5.054.815.900,00	5.212.015.624,64
3 ohne 31 und 32	Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen, besondere Finanzierungseinnahmen	1.362.482.100,00	1.325.647.309,72
	"Ordentliche" Einnahmen	16.412.351.200,00	16.970.938.957,55
31 und 32	Nettokreditaufnahme	-75.000.000,00	-75.000.000,00
Gesamteinnahmen/Istergebnis		16.337.351.200,00	16.895.938.957,55
Ausgaben			
4	Personalausgaben	3.940.714.000,00	3.754.304.109,49
51 bis 54	Sächliche Verwaltungsausgaben	733.981.900,00	739.136.125,40
56 bis 57	Ausgaben für den Schuldendienst	313.098.700,00	308.075.961,37
6	Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen	8.348.144.900,00	8.472.599.740,91
7, 8	Investitionsausgaben	2.986.543.600,00	3.053.675.156,41
	<i>- darunter</i>		
7	<i>Baumaßnahmen</i>	<i>669.708.900,00</i>	<i>661.699.438,15</i>
81, 82	<i>Sonstige Sachinvestitionen</i>	<i>110.447.700,00</i>	<i>67.422.052,40</i>
83 bis 89	<i>Investitionsförderung</i>	<i>2.206.387.000,00</i>	<i>2.324.553.665,86</i>
9	Besondere Finanzierungsausgaben	14.868.100,00	301.444.142,09
Gesamtausgaben/Istergebnis		16.337.351.200,00	16.629.235.235,67

15 Der Freistaat Sachsen erzielte im Hj. 2013 Mehreinnahmen in Höhe von 558.587.757,55 € und tätigte Mehrausgaben in Höhe von 291.884.035,67 € gegenüber dem Planansatz. Zudem reduzierte der Freistaat - wie geplant - seine Verschuldung um 75 Mio. €.

- 16 Bei den besonderen Finanzierungsausgaben (HGr. 9) entstanden insgesamt Mehrausgaben in Höhe von rd. 286,6 Mio. € - das 20-fache - gegenüber dem Planansatz 2013. Diese waren im Wesentlichen bedingt durch die „Zuführung an die Rücklage zum Ausgleich erkennbarer Haushaltsrisiken, insbesondere durch Verbindlichkeiten im Rahmen der Bund-Länderfinanzbeziehungen“ (rd. 114,1 Mio. €), durch „Zuführung an die Rücklage zur Finanzierung von Abrechnungsbeträgen gem. § 2 Abs. 2 SächsFAG“ (rd. 105,8 Mio. €) sowie durch Zuführungen an das Sondervermögen „Zukunftssicherungsfonds Sachsen“ (40 Mio. €), an die Rücklage zur Weitergabe von Wohngeldeinsparungen des Landes durch Hartz IV (20 Mio. €) und an die Kassenverstärkungs- und Haushaltsausgleichsrücklage (rd. 8 Mio. €).

5 Ausgabereste und Vorgriffe

- 17 Als Ausnahme vom Grundsatz der Jährigkeit können nicht in Anspruch genommene Ausgabeermächtigungen in das Folgejahr übertragen werden. Voraussetzung dafür ist, dass es sich um Ausgaben für Investitionen oder Ausgaben aus zweckgebundenen Einnahmen handelt oder sie durch Haushaltsvermerk im Haushaltsplan für übertragbar erklärt wurden (§ 19 SäHO). Darüber hinaus kann das SMF in besonders begründeten Einzelfällen die Übertragbarkeit von Ausgaben zulassen, soweit Ausgaben für bereits bewilligte Maßnahmen noch im nächsten Haushaltsjahr zu leisten sind (§ 45 Abs. 4 SäHO). Die Übertragung und die Inanspruchnahme von Ausgaberesten bedarf der Einwilligung des SMF (§ 45 Abs. 3 SäHO). Ausgabereste bedürfen keiner neuen Veranschlagung im Haushaltsplan. Sie wachsen den Ausgabebefugnissen des neuen Haushaltsplanes zu und sind aus diesem nicht ersichtlich.
- 18 Die Summe der Bruttoausgabereste gekürzt um die Mehrausgaben bei übertragbaren Ausgaben (Vorgriffe) ergibt den im Haushaltsabschluss dargestellten Betrag der Nettoausgabereste. Die Vorgriffe bedürfen ebenfalls der Einwilligung des SMF, die nur im Falle eines unvorhergesehenen und unabweisbaren Bedürfnisses erteilt werden darf. Vorgriffe sind auf die nächstjährige Bewilligung für den gleichen Zweck anzurechnen; das SMF kann Ausnahmen zulassen (§ 37 Abs. 6 SäHO).
- 19 Insgesamt willigte das SMF im Hj. 2013 in Bruttoausgabereste in Höhe von 2.197.722.984,20 € ein, davon 0,63 % (13.852.346,33 €) nach § 45 Abs. 4 SäHO (besonders begründete Einzelfälle) und 0,4 % (8.823.265,48 €) nach § 45 Abs. 3 i. V. m. Abs. 2 S. 3 SäHO. Vorgriffen stimmte das SMF in Höhe von -569.994,00 € zu. Die Nettoausgabereste betragen somit 2.197.152.990,20 €. Dies entspricht - wie im Vorjahr - rd. 13,2 % der Gesamtausgaben.
- 20 Nach Angaben des SMF¹ belaufen sich Ausgabereste aus reinen Landesmitteln auf rd. 609 Mio. €, aus drittmittelfinanzierten Programmen auf rd. 315 Mio. € und aus mischfinanzierten Programmen auf rd. 1.274 Mio. €.

Im Hj. 2013 wurden Nettoausgabereste in Höhe von rd. 2,2 Mrd. € übertragen

¹ Schreiben des SMF vom 27.11.2014, Az. MB/22-H 1218/12/42-2014/38842.

21 Auf die Einzelpläne verteilen sich die Ausgabereite wie folgt:

Verteilung der Ausgabereite auf die Einzelpläne

Epl.	Bruttoausgabereite	Vorgriffe in €	Nettoausgabereite
01	136.583,18	0,00	136.583,18
02	10.077.160,31	0,00	10.077.160,31
03	129.599.738,84	-569.994,00	129.029.744,84
04	2.162.874,88	0,00	2.162.874,88
05	112.897.167,24	0,00	112.897.167,24
06	22.237.407,91	0,00	22.237.407,91
07	602.566.980,55	0,00	602.566.980,55
08	99.655.832,39	0,00	99.655.832,39
09	453.032.341,68	0,00	453.032.341,68
11	165.206,08	0,00	165.206,08
12	398.551.052,31	0,00	398.551.052,31
14	173.637.717,21	0,00	173.637.717,21
15	193.002.921,62	0,00	193.002.921,62
	2.197.722.984,20	-569.994,00	2.197.152.990,20

22 In den Epl. 07, 09 und 12 wurden zusammen rd. 66 % (rd. 1,5 Mrd. €) aller Ausgabereite gebildet. Die Mehrzahl der Ausgabereite in diesen Epl. stehen im Zusammenhang mit EU-Mitteln.

23 So wurden im Epl. 07 im Zusammenhang mit EU-Förderprogrammen Ausgabereite im Kap. 0715 „Förderung durch den EFRE - Förderzeitraum 2007 bis 2013“ in Höhe von rd. 342,7 Mio. €, im Kap. 0707 „Förderung der beruflichen Bildung und Bekämpfung der Arbeitslosigkeit“ in Höhe von rd. 49,7 Mio. € sowie in den Kap. 0703 „Allgemeine Wirtschaftsförderung“ und 0704 „Verkehr“ insgesamt rd. 15,4 Mio. € übertragen.

24 Für den Epl. 09 liegt der Schwerpunkt der Ausgabenübertragung im Kap. 0908 „Förderung durch die EU - Periode 2007 bis 2013“ mit insgesamt rd. 333,8 Mio. € (74 %).

25 Im Epl. 12 wurden im Zusammenhang mit EU-Programmen Ausgabereite in Höhe von rd. 342,2 Mio. € (86 %) übertragen.

6 Einnahmereste

26 Zur Deckung der Ausgabereite wurden Einnahmereste in Höhe von insgesamt 1.199.246.908,38 € in das Hj. 2014 übertragen, die sich im Epl. 07 (rd. 1.084 Mio. €) und im Epl. 09 (rd. 115,5 Mio. €) aus Zuweisungen aus Mitteln der EU ergeben.

27 Die Differenz zwischen den Ausgabe- und Einnahmeresten wird durch den Saldo des kassenmäßigen Gesamtergebnisses in Höhe von 997.906.081,82 € gedeckt.

7 Verpflichtungsermächtigungen

28 Maßnahmen, die den Staat zur Leistung von Ausgaben in künftigen Haushaltsjahren verpflichten können, sind nur zulässig, wenn der Haushaltsplan dazu ermächtigt (§ 38 Abs. 1 Satz 1 SäHO). In Fällen eines unvorhergesehenen und unabwendbaren Bedürfnisses kann das SMF Ausnahmen (üpl. und apl. VE) zulassen (§ 38 Abs. 1 Satz 2 SäHO).

29 Darüber hinaus ist das SMF ermächtigt, nach § 11 Abs. 1 HG 2013/2014 zusätzlichen VE zuzustimmen, wenn hierfür im laufenden Haushaltsjahr nicht veranschlagte Mittel zweckgebunden von anderer Seite gezahlt oder rechtsverbindlich zugesagt sind.

30 Für das Hj. 2013 wurden im StHpl. 2013/2014 insgesamt VE in Höhe von 1.998.600.400 € veranschlagt (Vorjahr: 1.445.148.100 €). Das SMF hat in üpl. VE in Höhe von 67.669.841,11 € (Vorjahr: 262.021.657 €) und apl. VE in Höhe von 39.404.598,90 € (Vorjahr: 102.558.240 €) eingewilligt sowie fast ausschließlich hochwasserbedingten, zusätzlichen VE in Höhe von 534.080.820 € (Vorjahr: 2.378.340 €) zugestimmt.

Für 2013 waren rd. 2 Mrd. € VE veranschlagt, das SMF hat weitere rd. 0,641 Mrd. € genehmigt

31 Der Nachweis der Inanspruchnahme von VE erfolgt nach VwV Nr. 9 Satz 1 zu § 34 SäHO mit den Mustern 4a und 4b zu § 34 SäHO. In der folgenden Übersicht hat der SRH die insgesamt bewilligten VE und deren Inanspruchnahme entsprechend den Meldungen der Ressorts zusammengefasst.

Bewilligte VE und deren Inanspruchnahme

Epl.	StHpl. 2013	üpl.	apl.	zusätzliche in €	Umschichtungen	gesamt	Inanspruchnahme in €	in %
01	0,00					0,00	0,00	0,0
02	3.950.200,00		5.188.460,00			9.138.660,00	4.889.100,00	53,5
03	157.192.000,00	81.150,11	3.420.000,00			160.693.150,11	121.223.200,00	75,4
04	4.640.200,00					4.640.200,00	4.640.200,00	100,0
05	99.476.000,00		6.631.800,00			106.107.800,00	100.767.400,00	95,0
06	24.304.000,00		365.660,00			24.669.660,00	15.575.470,00	63,1
07	916.858.400,00	38.091.200,00	12.382.588,00	4.358.120,00		971.690.308,00	767.237.700,00	79,0
08	71.716.900,00	130.000,00	4.312.500,00	500.000,00		76.659.400,00	63.709.200,00	83,1
09	147.768.800,00	10.245.400,00	4.914.400,00	2.968.700,00	-2.500.000,00	163.397.300,00	105.413.700,00	64,5
11	0,00		11.000,00			11.000,00	0,00	0,0
12	168.707.900,00	18.683.091,00	2.023.330,90			189.414.321,90	115.931.100,00	61,2
14	307.500.000,00	439.000,00	154.860,00			308.093.860,00	153.112.200,00	49,7
15	96.486.000,00			526.254.000,00	2.500.000,00	625.240.000,00	50.243.400,00	8,0
	1.998.600.400,00	67.669.841,11	39.404.598,90	534.080.820,00	0,00	2.639.755.660,01	1.502.742.670,00	56,9

8 Bewilligte über- und außerplanmäßige Ausgaben und bewilligte zusätzliche Ausgaben

32 Das SMF kann nach § 37 Abs. 1 SäHO üpl. und apl. Ausgabeermächtigungen erteilen. Außerdem ermächtigt § 11 Abs. 1 HG 2013/2014 das SMF, zusätzlichen Ausgaben einschließlich Kofinanzierungsmitteln zuzustimmen, wenn hierfür im laufenden Haushalt nicht veranschlagte Mittel zweckgebunden von anderer Seite gezahlt oder rechtsverbindlich zugesagt sind.

33 Im Hj. 2013 bewilligte das SMF üpl. Ausgaben in Höhe von 31.584.733,90 € (Vorjahr: 107.767.242,60 €) und apl. Ausgaben in Höhe von 378.245.630,04 € (Vorjahr: 227.312.591,10 €). Zusätzlichen Ausgaben stimmte das SMF in Höhe von insgesamt 188.808.090,14 € (Vorjahr: 5.452.980 €) zu.

Das SMF stimmte im Jahr 2013 über-, außerplanmäßigen und zusätzlichen Ausgaben von insgesamt rd. 599 Mio. € zu

- 34 Die Bewilligungen der üpl., apl. und zusätzlichen Ausgaben verteilen sich auf die Einzelpläne wie folgt:

Verteilung zusätzlicher Ausgabebewilligungen auf die Einzelpläne

Epl.	bewilligte üpl. Ausgaben	bewilligte apl. Ausgaben in €	zusätzliche Ausgaben gem. § 11 Abs. 1 HG
01	110.561,84	0,00	0,00
02	663.500,00	40.600,00	0,00
03	23.111.440,95	228.234,76	0,00
04	103.000,00	0,00	0,00
05	1.265.000,00	276.100,00	0,00
06	385.274,16	0,00	0,00
07	651.997,95	16.064.502,75	220.000,00
08	4.231.115,00	2.096.700,68	18.000,00
09	683.500,00	39.300,59	270.700,00
11	0,00	0,00	0,00
12	379.344,00	189.709,53	1.006.440,14
14	0,00	465.000,00	0,00
15	0,00	358.845.481,73	187.292.950,00
gesamt	31.584.733,90	378.245.630,04	188.808.090,14

- 35 Die üpl. Ausgaben wurden im Hj. 2013 vor allem im Epl. 03 (rd. 73 %) bewilligt. Dabei handelt es sich überwiegend um Mehrausgaben für die Unterbringung der Asylbewerber und anderen ausländischen Flüchtlingen (rd. 19,36 Mio. € - Einsparung im Gesamthaushalt), um Mehrausgaben von Landeserziehungsgeld nach dem Sächsischen Landeserziehungsgeldgesetz (2,24 Mio. € - Einsparung im Epl. 08), um Mehrausgaben des Polizeiverwaltungsamtes für die Beseitigung ehemals reichseigener Kampfmittel auf nicht bundeseigenen Liegenschaften (2 Mio. € - Einsparung im Epl. 03), um Mehrausgaben durch die vorgezogene Einzahlung in den Fonds „Heimerziehung in der DDR in den Jahren 1949 - 1990“ zur Aufrechterhaltung der Liquidität (rd. 1,793 Mio. € - Einsparung im Epl. 08) sowie um Mehrausgaben zur Förderung von Schulen in freier Trägerschaft wegen gestiegener Schülerzahlen (1,2 Mio. € - Einsparung im Epl. 05).
- 36 Die apl. Ausgaben wurden im Hj. 2013 überwiegend im Epl. 15 bewilligt (rd. 95 %). Der größte Anteil davon entfällt auf eine apl. Zuführung zum „Aufbauhilfefonds Sachsen 2013“ in Höhe von 232 Mio. € und weitere hochwasserbedingte Ausgaben in Höhe von rd. 87 Mio. €. Des Weiteren erfolgte eine apl. Zuführung in Höhe von 40 Mio. € an das Sondervermögen „Zukunftssicherungsfonds Sachsen“.
- 37 Zusätzliche Ausgaben aufgrund zusätzlicher Einnahmen bewilligte das SMF vor allem im Epl. 15, Kap. 1506 - Hochwasser 2013 (99,2 %), auch die restlichen zusätzlichen Ausgaben waren fast ausschließlich hochwasserbedingt.
- 38 Die Istbeträge aller Haushaltsstellen im Kap. 1506 "Hochwasser 2013" betragen 0,00 €, alle zunächst dort abgebildeten Einnahmen und Ausgaben wurden in das Sondervermögen "Aufbauhilfefonds Sachsen 2013" umbucht.²

² Vgl. § 7 Gesetz über die Errichtung eines Sondervermögens "Aufbauhilfefonds Sachsen 2013" vom 17. Dezember 2013, SächsGVBl. 17/2013, S. 894ff.

39 Üpl. und apl. Bewilligungen erfolgten im Hj. 2013 überwiegend in der HGr. 6 (Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen). Die zusätzlichen Ausgaben betreffen überwiegend Ausgaben der HGr. 8 (Sonstige Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen).

9 Umschichtungen bzw. Verstärkungen

40 Das SMF ist gem. § 11 Abs. 4 HG 2013/2014 ermächtigt, im Einvernehmen mit den betroffenen Ressorts Ausgaben und VE für Investitionen umzuschichten sowie Ansätze für Investitionsausgaben durch Einsparungen bei den laufenden Ausgaben im Einzelplan oder durch Deckung im Gesamthaushalt zu verstärken. Umschichtungen und Verstärkungen über 10 Mio. € im Einzelfall bedürfen der Einwilligung des Haushalts- und Finanzausschusses des Landtages.

41 Insgesamt hat das SMF im Hj. 2013 Umschichtungen bzw. Verstärkungen bei Ausgaben in Höhe von 218.695.300,40 € (Vorjahr: 249.289.025 €) bewilligt. Diese betrafen größtenteils den Epl. 12 (84 %). Die Einsparungen erfolgten nahezu vollständig im Gesamthaushalt.

Das SMF hat im Hj. 2013 Umschichtungen bzw. Verstärkungen bei Ausgaben nach § 11 Abs. 4 HG in Höhe von insgesamt rd. 219 Mio. € zugestimmt

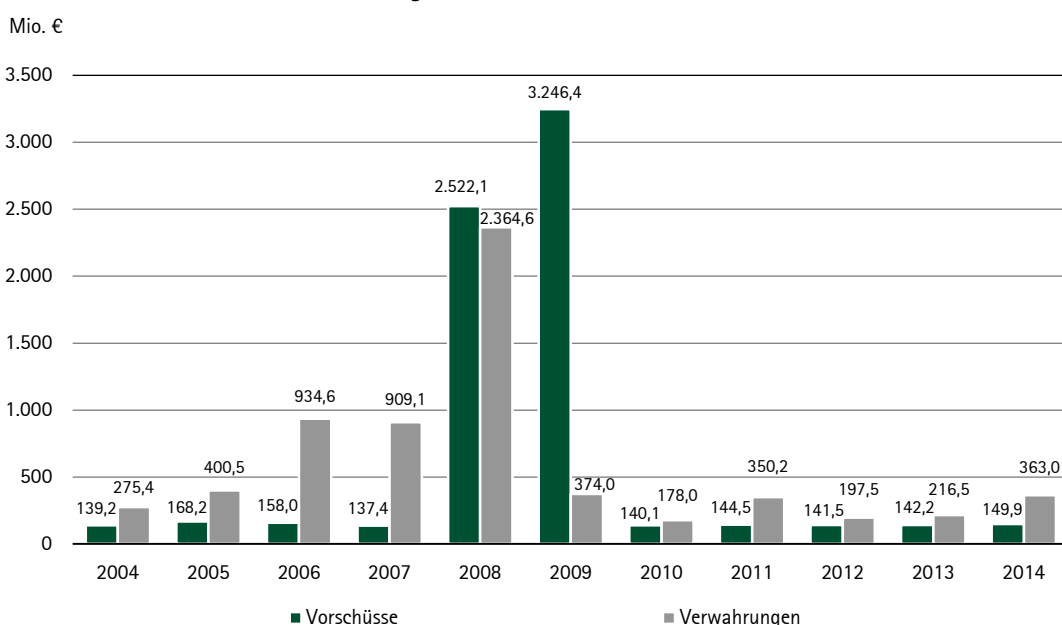
42 Das SMF stimmte im Jahr 2013 außerdem der Umschichtung einer VE in Höhe von 2,5 Mio. € in den Epl. 15 zu, die Einsparung erfolgte im Epl. 09.

10 Vorschüsse und Verwahrungen

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

44 Die Bestände an Vorschüssen und Verwahrungen haben sich in den letzten Jahren (jeweils zum Stand 31.12.) wie folgt entwickelt:

Bestände an Vorschüssen und Verwahrungen



45 Seit 2009 erfolgt die kassenmäßige Abwicklung von Rücklagen, Sondervermögen und Staatsbetrieben über einen gesonderten Abschnitt des Hauptzeitbuches und nicht mehr über die Verwahrkonten. Die Umbuchung von Einnahmen aus Kreditaufnahmen gem. § 2 Abs. 5 HG werden seit 2010 über einen Sonderbuchungsabschnitt gebucht (vgl. Jahresbericht 2011 des SRH, Beitrag Nr. 1, Pkt. 11).

46 Nach der Bereinigung der Verwehr- und Vorschusskonten weisen diese seit 2010 wieder Bestände im Rahmen des üblichen Niveaus aus.

11 Einzelfeststellungen (Verstärkungsmittel für Investitionen)

47 Von den Verstärkungsmitteln für Investitionen (Kap. 1503, Tit. 883 14) wurden 300 T€ zur Verstärkung des Globalansatzes für den staatlichen Hochbau (Kap. 1420 Tit. 713 91) verwendet zur Deckung der Zuführungen an das Sondervermögens Grundstock (Kap. 1520, Tit. 884 01) aufgrund des Grundstücksveräußerungserlöses aus einem Übereignungsgeschäft mit dem Landkreis Leipzig.

48 Die Verfahrensweise des SMF, über die Verstärkung eines anderen Globalansatzes einen dritten Haushaltsansatz zu verstärken, ist nicht transparent. Eine direkte Verstärkung von Tit. 884 01 im Kap. 1520 hätte erfolgen können.

49 Das SMF teilte mit, dass es sich hier um einen Einzelfall handele. Die Zuführung sei unter Nutzung der bestehenden Deckungsfähigkeit erfolgt. Bei künftigen Verstärkungen werde die Prüfbemerkung des SRH berücksichtigt.

Haushaltswirtschaft des Freistaates

Trotz hoher Steuereinnahmen besteht kein Spielraum für zusätzliche Ausgabenwünsche, da die Ausgaben um 0,1 % p. a. zurückgeführt werden müssen. Die künftigen Mehrausgaben für Asylbewerber sind noch nicht berücksichtigt.

Die prognostizierten Steuermehreinnahmen gleichen die geplanten Entnahmen aus der Haushaltsausgleichsrücklage nicht aus. Die geplanten Entnahmen aus den Rücklagen werden als bedenklich eingestuft.

1 Vorbemerkung

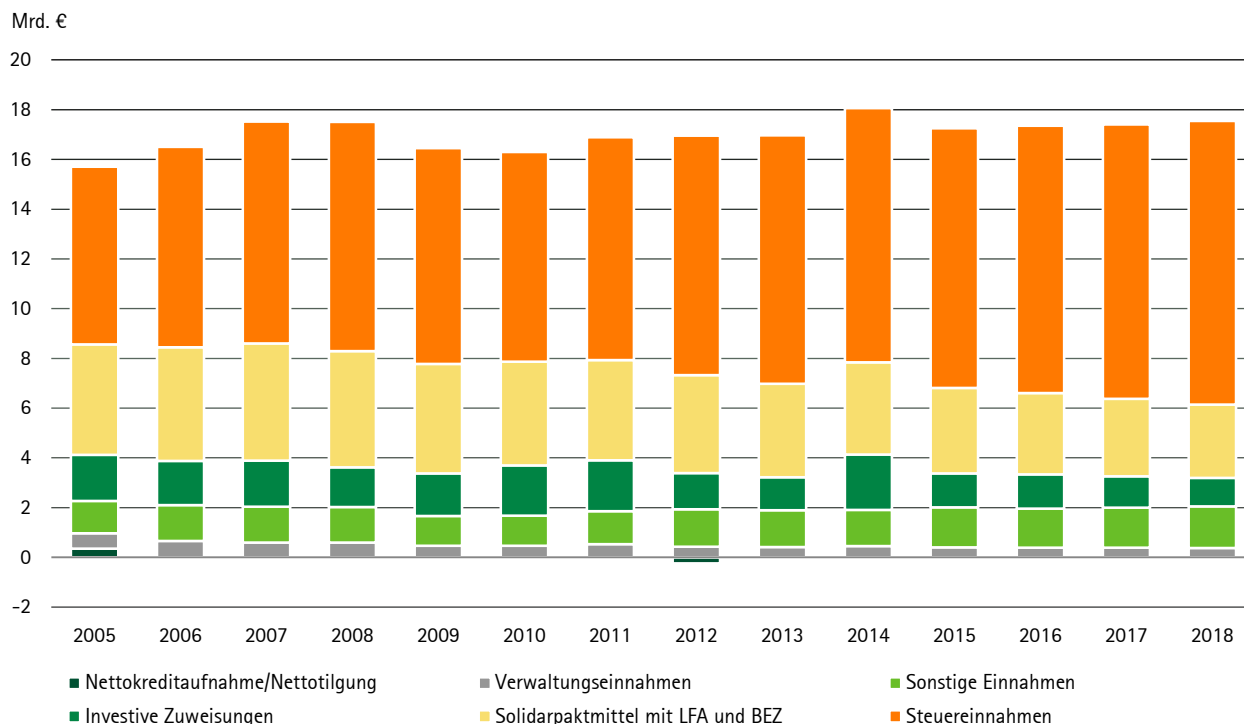
- 1 Die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen in Deutschland sind derzeit hervorragend. Der Ölpreis verharrt auf niedrigem Niveau, der Euro bleibt schwach und die Beschäftigung ist hoch bei wachsenden Einkommen. Die Bundesregierung erwartet für dieses und nächstes Jahr ein Wirtschaftswachstum von 1,8 %.
- 2 Gegenüber der November-Steuerschätzung rechnete der Arbeitskreis Steuerschätzungen im Mai mit 2,9 Mrd. € Steuermehreinnahmen für die Länder für das laufende Jahr 2015. Der Anstieg resultiert im Wesentlichen aus der guten Konjunktur, der stabilen Beschäftigungslage und Einkommenssteigerungen.
- 3 Die angepassten Ergebnisse der Mai-Steuerschätzung würden für den Freistaat Sachsen für 2015 Mehreinnahmen in Höhe von 165 Mio. € und für 2016 in Höhe von 104 Mio. € ergeben.
- 4 Für den Freistaat Sachsen resultieren daraus das vierte Jahr in Folge Rekordsteuereinnahmen. Trotzdem wurde für 2015/2016 der zweite Doppelhaushalt in Folge beschlossen, der nicht strukturell ausgeglichen ist. Ein weiterer strukturell unausgeglichener Doppelhaushalt soll gemäß Mittelfristiger Finanzplanung folgen. Die bereinigten Ausgaben sind somit höher als die bereinigten Einnahmen des Freistaates Sachsen.
- 5 Für die weitere Entwicklung des sächsischen Haushalts spielt der Ausgang der Neuverhandlungen der Bund-Länder-Finanzbeziehungen eine entscheidende Rolle. Die besondere Situation der ostdeutschen Länder muss dabei berücksichtigt werden.
- 6 Die folgenden Punkte befassen sich mit der Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben im Freistaat und stellen schwerpunktmäßig die Risiken und Probleme dar.

Weiterhin hervorragende wirtschaftliche Rahmenbedingungen

2 Einnahmenstruktur

- 7 Die Übersicht zeigt die Einnahmenstruktur des sächsischen Haushalts von 2005 bis 2018.

Einnahmenstruktur



Quelle: 2005 bis 2013 HR, 2014 vorläufiges Kassen-Ist, 2015 und 2016 StHpl., 2017 bis 2018 Mittelfristige Finanzplanung.

- 8 Die Steuereinnahmen stellen mit 56,8 % in 2014 den größten Anteil an den sächsischen Einnahmen dar. Sie unterliegen in Abhängigkeit von der gesamtdeutschen Wirtschaftsleistung und der Steuergesetzgebung erheblichen Schwankungen (vgl. Pkt. 2.2).
- 9 Den zweitgrößten Einnahmenblock bilden mit 20,6 % die Einnahmen aus dem Länderfinanzausgleich, Bedarfszuweisungen des Bundes einschließlich Solidaripaktmittel (Sonderbedarfs-BEZ). Während die Sonderbedarfs-BEZ (Solidaripaktmittel - Korb I) in 2014 noch rd. 1,5 Mrd. € betragen, werden diese durch die sukzessive Rückführung ab 2020 vollständig entfallen. Mit der Neuverhandlung des Länderfinanzausgleichs bis 2020 kann sich die Struktur der Einnahmen noch erheblich ändern (vgl. Pkt. 5.2).

Fast 1 Mrd. höhere investive Zuweisungen in 2014 durch Rücklagenentnahme und Überlappung von Förderperioden

- 10 Die investiven Zuweisungen, insbesondere EU- und Bundesfördermittel, entsprechen 12,4 % der Einnahmen im Hj. 2014. Die Einnahmen lagen um rd. 900 Mio. höher als im Vorjahr. Begründet ist der sprunghafte Anstieg insbesondere durch die planmäßige Entnahme aus der Rücklage zur Finanzierung von Abrechnungsbeträgen gem. § 2 Abs. 2 SächsFAG in Höhe von 511 Mio. € sowie durch deutlich höhere EU-Fördermittel in Folge der Überlappung von Förderperioden (wie auch 2007 und 2008). Durch das Konjunkturpaket II gab es in den Jahren 2009 bis 2011 zusätzliche Einnahmen vom Bund in Höhe von insgesamt 596,75 Mio. €.

Investive Zuweisungen perspektivisch rückläufig

- 11 Perspektivisch werden die investiven Zuweisungen für Sachsen stark rückläufig sein. Für die aktuelle EU-Förderperiode von 2014 bis 2020 stehen nur noch zwei Drittel des bisherigen Fördervolumens zur Verfügung. Insgesamt gehen die Investitionszuweisungen von rd. 1,9 Mrd. € in 2005 auf rd. 1,1 Mrd. € in 2018 zurück. Dies entspricht einem Rückgang von rd. 62 %.

12 Zu den Sonstigen Einnahmen zählen insbesondere nicht investive Zuschüsse von Bund und EU und Erstattungen Dritter. Ihr Anteil an den Einnahmen betrug 2014 rd. 8,1 %.

2.1 Entwicklung der Einnahmen

13 Im Auftrag des SMF hat das ifo Institut Dresden die „Aktualisierung der Langfristprojektion für die Einnahmenentwicklung des sächsischen Landeshaushaltes“ im Januar 2015 vorgelegt.

14 Während die seit 2008 erfolgten Langzeitprognosen für den Freistaat Sachsen ursprünglich einen Zeitraum von 17 Jahren umfassten, beträgt der Zeitraum nunmehr nur noch 11 Jahre (bis 2025). Der SRH fordert, die Prognose über das Jahr 2025 fortzuentwickeln und eine konstante Zeitspanne zu betrachten sowie die Projektion um eine Ausgabenseite zu ergänzen.

Forderung nach Fortschreibung Langzeitprognose über 2025 hinaus und Ergänzung Ausgabenseite

15 Gegenüber dem Vorjahr sind aufgrund der anhaltend guten konjunkturellen Situation die Steuereinnahmen weiter gestiegen. Trotzdem wird es bis 2025 einen deutlichen Einnahmerückgang geben. Gegenüber dem Basisjahr 2014 geht das ifo Institut in seiner Projektion von einem Rückgang von 2,0 Mrd. € (preisbereinigt) bis 2025 aus. Das entspricht 12 % des heutigen Einnahmenvolumens bzw. fast den heutigen Investitionszuweisungen bzw. fast der Hälfte der Personalausgaben.

Rückgang Einnahmenvolumen um 12 % bis 2025

16 Der Rückgang der Einnahmen resultiert im Wesentlichen aus dem Auslaufen der Osttransfermittel. Hierunter fallen die Sonderbedarfs-BEZ zur Deckung von teilungsbedingten Sonderlasten und die Korb-II-Mittel, die ab 2020 entfallen, rückläufige Bundesfördermittel und der Rückgang von EU-Fördermitteln im Rahmen der Konvergenzförderung.

17 Zusätzliche Einnahmeverluste ergeben sich im Länderfinanzausgleich durch den Bevölkerungsrückgang. Mit jedem Bürger weniger rechnet das SMF mit jährlichen Mindereinnahmen von 3.250 bis 3.750 € (vgl. Mittelfristige Finanzplanung 2014 bis 2018, Pkt. 2.5).

18 Ein unterstelltes positives gesamtdeutsches Wirtschaftswachstum allein kann den strukturellen Einnahmeverlust nicht zuverlässig kompensieren. Zwar mildern steigende Steuereinnahmen in den nächsten Jahren möglicherweise den Rückgang von 2 Mrd. € zwischen heute und 2025 etwas ab, dennoch werden sie ihn nicht ausgleichen können und an dem grundsätzlichen Trend der Einnahmensituation im Freistaat Sachsen nichts ändern.

19 Mit der Rückführung der ostspezifischen Aufbauhilfemittel wird der sächsische Haushalt zunehmend von der Wirtschaftsentwicklung und damit von den gesamtdeutschen Steuereinnahmen abhängig. Die Höhe der Steuereinnahmen und steuerinduzierten Einnahmen des Freistaates Sachsen sind in erheblichem Maße von außen beeinflusst. Hierunter fallen die Entwicklung der Weltwirtschaft, die Überwindung der Euro-Krise, Auswirkungen des demografischen Wandels und die Entwicklung des Fachkräftemarkts. Entscheidungen der Politik werden die Einnahmen ebenso beeinflussen, insbesondere die Neuverhandlung des Länderfinanzausgleichs ab 2020 oder Steuerrechtsänderungen.

20 Der SRH fordert eine zügige Anpassung der Ausgaben an die rückläufige Einnahmenentwicklung und eine strikte Haushaltskonsolidierung, die auf eine langfristige Tragfähigkeit ausgerichtet ist. Die immer neuen Rekordsteuereinnahmen täuschen über die Notwendigkeit einer dringenden Ausgabenreduzierung hinweg. Zur Kompensation der „planmäßigen“ Einnahmerückgänge und von Steuereinbrüchen durch Konjunkturschwankungen oder durch politische Entscheidungen muss

Rekordsteuereinnahmen täuschen über Notwendigkeit der Ausgabenreduzierung hinweg

die gute Einnahmensituation dringend zum weiteren Aufbau der Vorsorge genutzt werden.

2.2 Höhe der Steuereinnahmen und steuerinduzierten Einnahmen

- 21 Die Steuereinnahmen (HGr. 0 ohne OGr. 09) und steuerinduzierten Einnahmen (Einnahmen aus dem Länderfinanzausgleich, Allgemeine-BEZ und Kompensation aus der Lkw-Maut und Kfz-Steuerkompensation) stellen mit 67,5 % im Hj. 2014 den größten Anteil an den sächsischen Einnahmen dar.

Soll-Ist-Vergleich Steuereinnahmen und steuerinduzierte Einnahmen

in Mio. €	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Soll gemäß StHpl.	9.362,6	8.679,0	8.976,0	9.605,3	9.731,3	10.347,6	10.230,6	9.712,9	10.216,9	11.324,9	11.523,9
Ist gemäß HR und Kassen-Ist	8.745,5	8.481,7	9.554,0	10.571,6	10.875,5	10.248,9	9.975,5	10.553,4	11.427,2	11.788,9	12.140,1
Differenz Ist - Soll	-617,1	-197,3	578,0	966,3	1.144,2	-98,7	-255,1	840,4	1.210,3	464,0	616,1

Abweichungen sind rundungsbedingt.

- 22 Mit rd. 12,1 Mrd. € Einnahmen aus Steuern und steuerinduzierten Einnahmen im Hj. 2014 wurde ein neuer Höchstwert erzielt. Das entspricht einer Steigerung um 3,0 % (351 Mio. €) gegenüber dem Vorjahr.
- 23 Im Hj. 2014 lagen die vorläufigen Isteinnahmen mit 616,1 Mio. € über den im StHpl. veranschlagten Einnahmen. Damit lagen die Einnahmen das vierte Jahr in Folge höher als geplant. Die Übersicht zeigt aber deutlich, dass die Isteinnahmen bereits mehrfach deutlich hinter den Erwartungen zurückblieben, zuletzt durch die Finanz- und Wirtschaftskrise in 2009 und 2010.
- 24 Der Arbeitskreis „Steuerschätzungen“ hat in seiner Sitzung vom Mai dieses Jahres für Bund, Länder und Gemeinden gegenüber der November-Steuerschätzung gesamtstaatlich steigende Steuereinnahmen prognostiziert. Der Arbeitskreis rechnet für das Hj. 2015 mit Mehreinnahmen in Höhe von 6,3 Mrd. € und mit 7,8 Mrd. € für das Hj. 2016. Begründet werden die Mehreinnahmen mit einem real erwarteten Anstieg des BIP um 1,8 % für die beiden Haushaltsjahre aufgrund der guten wirtschaftlichen Entwicklung, weiter steigender Beschäftigung, wachsenden Einkommen der privaten Haushalte und stabilen Gewinnen der Unternehmen. Dieser Aufschwung ist durch niedrige Zins- und Energiepreise und einem niedrigen Eurokurs sowie geringe Inflation begünstigt.
- 25 Das SMF passt auf Basis der regionalisierten Ergebnisse der Steuerschätzung die Einnahmeerwartungen aus Steuern und steuerinduzierten Einnahmen für den Freistaat Sachsen an, indem Korrekturbeträge aus Steuerrechtsänderungsrisiken, Demografie, Konjunkturabschlägen, Zensusauswirkungen und Überschwappereffekten aus dem Länderfinanzausgleich abgezogen werden.
- 26 Im Bereich der Steuerrechtsänderungen wurden Abschlüsse durch die Anhebung des Kindergeldes und die Steuerfreibeträge sowie für den geplanten Abbau der kalten Progression vorgenommen. Zudem wurden Zuschläge in Höhe von jeweils 25 Mio. € in 2015 und 2016 für die Entlastung bei der Aufnahme und Unterbringung von Asylbewerbern vorgenommen. Der SRH begrüßt die vorsichtige Bewertung der Abschlüsse bei der Anpassung der regionalisierten Ergebnisse der Steuerschätzung durch das SMF und wertet diese als notwendigen Bestandteil der Risikoversorge.
- 27 Für 2015 rechnet das SMF mit 165 Mio. € und für 2016 mit 104 Mio. € Steuer Mehreinnahmen gegenüber dem Haushaltsansatz. Diese Mehreinnahmen müssen gem. HG 2015/2016, Vermerk zu Kap. 1510 Tit. 325 01

Gesamtstaatlich steigende Steuereinnahmen prognostiziert

Abschlüsse bei der regionalisierten Steuerschätzung sind notwendige Risikoversorge

zuerst zum Ausgleich der veranschlagten Entnahmen aus der Kassenverstärkungs- und Haushaltsausgleichsrücklage verwendet werden. Sie reichen dafür allerdings nicht aus, es verbleibt eine Differenz von insgesamt 136 Mio. €.

28 Auch die sächsischen Gemeinden können mit steigenden Steuereinnahmen rechnen. Es zeichnet sich gemäß SMF jedoch ab, dass die Entwicklung der Steuereinnahmen beim Freistaat besser verläuft als bei seinen Gemeinden. Daraus ergeben sich Abrechnungsbeträge zugunsten der Gemeinden in Höhe von rd. 48,2 Mio. € für 2015 und in Höhe von rd. 19,2 Mio. € für 2016. Das SMF beabsichtigt, diese Differenzbeträge (in Summe 67,4 Mio. €) gem. § 10 Abs. 6 HG einer zweckgebundenen Rücklage zur Finanzierung von Abrechnungsbeträgen gem. § 2 Abs. 2 SächsFAG in den Jahren 2017 und 2018 zuzuführen.

29 **Die Zuführungen an die Rücklage zur Finanzierung von Abrechnungsbeträgen gem. § 2 Abs. 2 SächsFAG können in Konkurrenz zur Regelung im Epl. 15 (Kap. 1510 Tit. 325 01) stehen, wonach der Ausgleich von Entnahmen aus der Kassenverstärkungs- und Haushaltsausgleichsrücklage zwingend Vorrang hat. Dieser Fall tritt insbesondere dann ein, wenn die kommunalen Abrechnungsbeträge im SächsFAG aus Steuer Mehreinnahmen des Landes resultieren. Für Zuführungen an die Rücklage zur Finanzierung von Abrechnungsbeträgen gem. § 2 Abs. 2 SächsFAG wären dann weitere Steuer Mehreinnahmen von mindestens 203,4 Mio. € im Hj. 2015 und 2016 erforderlich oder sie müssten aus Einsparungen auf der Ausgabenseite finanziert werden.**

Für Zuführungen an die Rücklage für Abrechnungsbeträge nach SächsFAG reichen Mehreinnahmen nicht aus

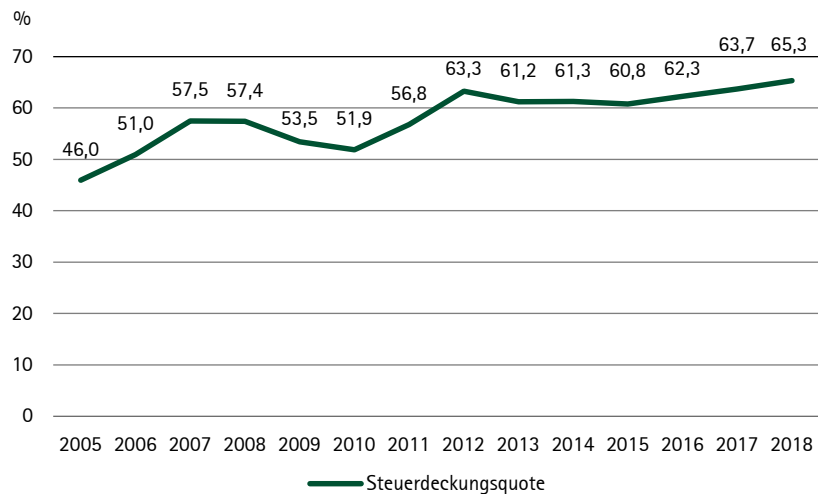
30 Das SMF teilte mit, dass aus seiner Sicht kein Widerspruch besteht. Die prognostizierten Steuer Mehreinnahmen würden gemäß Haushaltsvermerk ausschließlich zur Vermeidung der Entnahme aus der Haushaltsausgleichsrücklage dienen.

31 Gemäß § 10 Abs. 6 HG 2015/2016 ist das SMF jedoch ermächtigt, eine Rücklage zu bilden. Nach Auffassung des SMF setzt diese Regelung indirekt eine Einsparung im Gesamthaushalt voraus. Aufgrund der Sperrwirkung des Vermerks bei Kap. 1503 Tit. 32501 wäre diese aus Minderausgaben oder Mehreinnahmen außerhalb der Steuern darzustellen.

32 Somit wäre bei entsprechenden Deckungsmöglichkeiten außerhalb von Steuer Mehreinnahmen eine Rücklagenbildung möglich.

33 Die prognostizierten höheren Steuereinnahmen wirken sich auch auf die Steuerdeckungsquote aus. Sie stellt den Anteil der durch Steuern gedeckten bereinigten Ausgaben dar.

Entwicklung der Steuerdeckungsquote



Quelle: 2005 bis 2013 HR, 2014 vorläufiges Kassen-Ist, 2015 und 2016 StHpl. und 2017 bis 2018 Mittelfristige Finanzplanung.

Steuerdeckungsquote minimal
gestiegen

34 Obwohl der Freistaat Sachsen 2014 Rekorderlöse erzielt, fiel die Steuerdeckungsquote mit 61,3 % nur um 0,1 Prozentpunkte höher aus als im Vorjahr. Dies beruht auf den gleichzeitig gestiegenen bereinigten Ausgaben. Das SMF rechnet mittelfristig mit einem tendenziellen Anstieg der Steuerdeckungsquote auf rd. 65 %.

35 Im Vergleich zu den westdeutschen Flächenländern, deren Steuerdeckungsquote im Hj. 2013 durchschnittlich bei 75,4 % lag, erreichten die Ostländer im Durchschnitt nur 58,3 %. Die geringere Steuerdeckungsquote ist nicht nur Ausdruck einer geringeren Wirtschaftskraft, sondern auch der größeren Abhängigkeit von Drittmitteln bei der Finanzierung der Ausgaben.

2.3 Steuereinnahmen im Einzelnen

36 Die Steuereinnahmen des Freistaates Sachsen fließen in Kap. 1501 ein. Bestandteil dieser Einnahmen sind der jeweilige Landesanteil am örtlichen Aufkommen der Gemeinschaftsteuern einschließlich der Zerlegungsanteile und die Landessteuern.

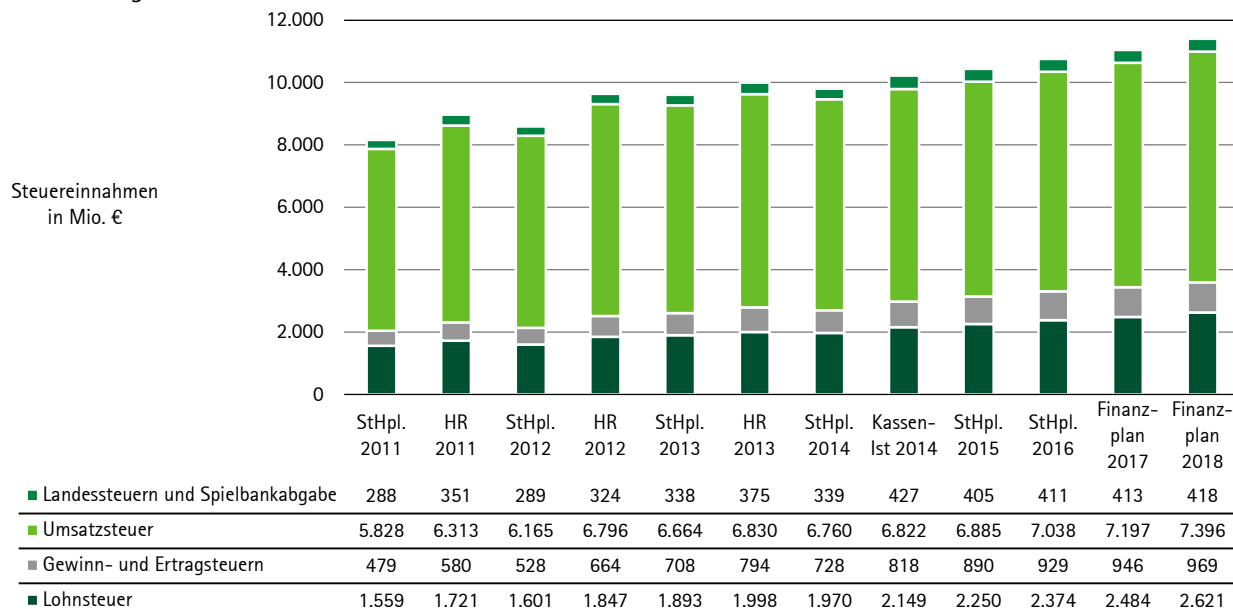
37 Steuern, deren Aufkommen dem Bund, den Ländern und teilweise auch den Gemeinden zusteht, sind die Gemeinschaftsteuern (Einkommensteuer, Körperschaftsteuer, Umsatzsteuer) und die Gewerbesteuerumlage.

38 Landessteuern umfassen die ausschließlich den Ländern zustehenden Steuern. Hierzu zählen die Erbschaftsteuer, die Grunderwerbsteuer, die Biersteuer, die Lotteriesteuer und weitere Landessteuern mit geringerem Aufkommen. Die ebenfalls in Kap. 1501 veranschlagte Spielbankabgabe steht ebenso den Ländern zu.

39 Aus Gründen der Übersichtlichkeit sind die Steuerarten in Gruppen zusammengefasst dargestellt. In der Gruppe „Gewinn- und Ertragssteuern“ sind die veranlagte Einkommensteuer, die nicht veranlagten Steuern vom Ertrag, die Abgeltungssteuer, die Körperschaftsteuer und die Gewerbesteuerumlage zusammengefasst. Die Landessteuern und die Spielbankabgabe sind als Summe dargestellt.

40 Aufgrund dieser Maßgaben stellt sich die Entwicklung der veranschlagten und tatsächlichen Steuereinnahmen und Spielbankabgabe für die Hj. 2011 bis 2018 im Einzelnen wie folgt dar:

Entwicklung der Steuereinnahmen



41 Die Umsatzsteuer stellt mit einem durchschnittlichen Anteil von rd. 69 % im Zeitraum 2011 bis 2014 konstant die einnahmestärkste Steuerart dar.

42 Die Lohnsteuereinnahmen sind seit 2011 bis 2014 um 25 % gestiegen. Dies beruht u. a. auf der günstigen Wirtschaftsentwicklung, die zu einer Erhöhung der Beschäftigtenquote in Sachsen in 2014 führte.

43 Die Bundesregierung plant, in der aktuellen Legislaturperiode die Steuerpflichtigen bei der kalten Progression zu entlasten. Eine entsprechende Gesetzesänderung dürfte zukünftig in Abhängigkeit von der Inflationsrate die Lohnsteuereinnahmen negativ beeinflussen.

Geplante Gesetzesänderung kann Lohnsteuereinnahmen negativ beeinflussen

44 Das Bundesverfassungsgericht hat im Dezember 2014 die weitreichenden Vergünstigungen bei der Erbschaftsteuer auf Unternehmensvermögen als teilweise verfassungswidrig eingestuft, sodass Gesetzesänderungen bei der Erbschaftsteuer erfolgen werden. Dies könnte künftig zu Mehreinnahmen führen, auch wenn der Anteil der Erbschaftsteuer an den Landesteuern nur 7,5 % (rd. 32 Mio. €) beträgt.

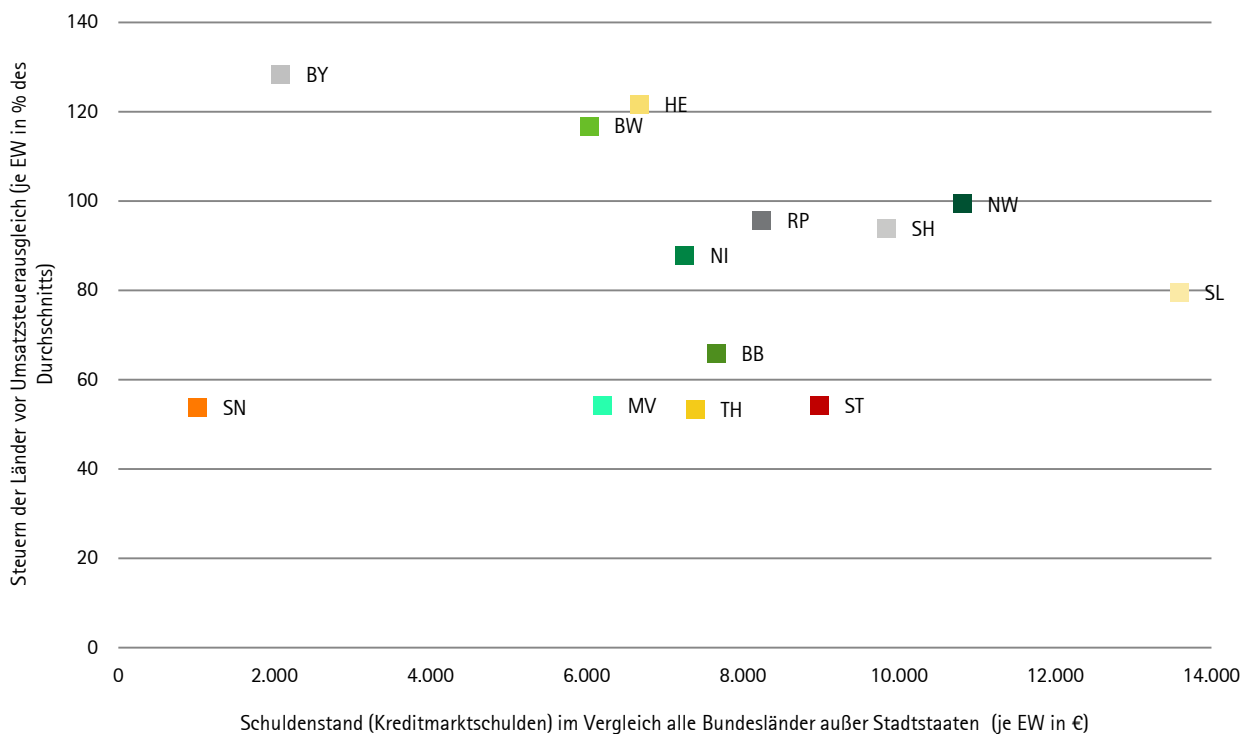
45 Nach der Mittelfristigen Finanzplanung 2014 bis 2018 für den Freistaat soll es zu stabilen Einnahmewüchsen kommen, da die Prognosen gute Aussichten für die Entwicklung von Beschäftigung und Löhnen sowie der Konsumausgaben unterstellen. Im Verhältnis zu dem Kassen-Ist aus 2014 soll sich das Lohnsteueraufkommen um etwa 22 % auf 2.621 Mio. € bis zum Jahr 2018 steigern. Das Umsatzsteueraufkommen soll sich im gleichen Zeitraum um etwa 9 % auf 7.396 Mio. € verbessern.

Lohnsteuer- und Umsatzsteuereinnahmen weiter stark steigend

2.4 Steuerkraft des Freistaates Sachsen 2013

46 Die ostdeutschen Länder erreichen vor Umsatzsteuervorwegausgleich nur rd. 56 % der Steuereinnahmen der Länder (je EW in % des Durchschnitts). Im Vergleich hierzu erzielen die westdeutschen Länder rd. 102 %. Der Freistaat Sachsen nimmt mit 53,8 % des Durchschnittsniveaus den vorletzten Platz ein.

Steuern der Länder vor Umsatzsteuervorgewegung im Verhältnis zum Schuldenstand (Kreditmarktschulden)



	NW	BY	BW	NI	HE	SN	RP	ST	SH	TH	BB	MV	SL
Schuldenstand im Vergleich alle Bundesländer außer Stadtstaaten (je EW in €)	10.810	2.083	6.029	7.254	6.673	1.018	8.246	8.979	9.840	7.394	7.658	6.204	13.592
Steuern der Länder vor Umsatzsteuerausgleich (je EW in % des Durchschnitts)	99,3	128,3	116,8	87,9	121,6	53,8	95,6	54,1	93,8	53,3	65,8	54,1	79,4

Quelle: BMF, Ergebnisse des Länderfinanzausgleichs 2013 und Statistisches Bundesamt, Fachserien 14 Reihe 5, 2013.

- 47 Um ihre notwendigen Ausgaben zu decken, wird durch das FAG sichergestellt, die unterschiedliche Finanzkraft der Länder angemessen auszugleichen (Art. 107 Abs. 2 GG).
- 48 Der Länderfinanzausgleich im weiteren Sinne erfolgt auf Länderebene (horizontaler Ausgleich) durch den Umsatzsteuervorgewegungsausgleich, den Länderfinanzausgleich im engeren Sinne und durch die BEZ als vertikaler Ausgleich.
- 49 Nahezu der vollständige Umsatzsteuervorgewegungsausgleich (maximal 25 % des Länderanteils an der Umsatzsteuer) floss 2013 mit rd. 6.797 Mio. € in die ostdeutschen Länder wegen ihrer Steuerschwäche. Größter Profiteur war Sachsen mit rd. 2.348 Mio. €. Dadurch kommt Sachsen auf eine Finanzkraft von rd. 88,3 % des Länderdurchschnitts. Auf der nächsten Stufe des horizontalen Länderfinanzausgleichs im engeren Sinne werden rd. 8.459 Mio. € verteilt, wovon rd. 3,1 Mrd. € (rd. 36,6 %) an die neuen Länder gingen. Nach Berlin (rd. 3,3 Mrd. €) war Sachsen mit 1,0 Mrd. € zweitgrößtes Empfängerland, während die anderen neuen Länder fast die Hälfte weniger erhielten. Die Finanzkraft nach diesen beiden Zuweisungen beläuft sich in Sachsen auf rd. 95,6 % des Länderdurchschnitts. Als dritte Stufe des Ausgleichssystems erhielt Sachsen allgemeine BEZ in Höhe von 411 Mio. €. Dadurch wird die Finanzkraft auf 98,6 % angehoben. Sachsen erhält mit rd. 3,8 Mrd. € nach Berlin (rd. 4,3 Mrd. €) die meisten Zuweisungen aus dem horizontalen und vertikalen Länderfinanzausgleich. Der sächsische Haushalt wurde somit 2013 zu rd. 22,3 % aus diesem Ausgleichsmechanismus finanziert. Unter Berücksichtigung der Sonderbedarfs-BEZ in Höhe von rd. 1,7 Mrd. € steigt der Anteil am sächsischen Haushalt auf rd. 32,4 % an.

Sachsen nach Berlin zweitgrößtes Empfängerland

Ein Drittel des Haushalts wird aus dem Finanzausgleich einschließlich Sonderbedarfs-BEZ finanziert

50 Nicht nur wegen der Klage Bayerns und Hessens beim Bundesverfassungsgericht gegen das FAG, sondern auch infolge der Gültigkeit des Maßstäbengesetzes und des FAG nur noch bis 2019, ist mittelfristig eine Anschlussregelung für den bundesstaatlichen Finanzausgleich herbeizuführen.

51 Insbesondere Sachsen und die neuen Bundesländer sind gefordert, aufgrund ihrer geringen Steuerkraft auf eine Anschlussregelung zu drängen, die ihre Einnahmeseite absichert und die grundgesetzliche Regelung eines angemessenen Ausgleichs realisiert (vgl. Pkt. 5.2).

Geringe Steuerkraft Sachsens erfordert angemessene Anschlussregelung

52 Eine Lösung, die eine fiskalisch auskömmliche Anschlussregelung im Länderfinanzausgleich mit dem Schwerpunkt einer Entschuldungsregelung der Länderhaushalte verbindet, ist wegen des geringen Verschuldungsstandes für den Freistaat nachteilig.

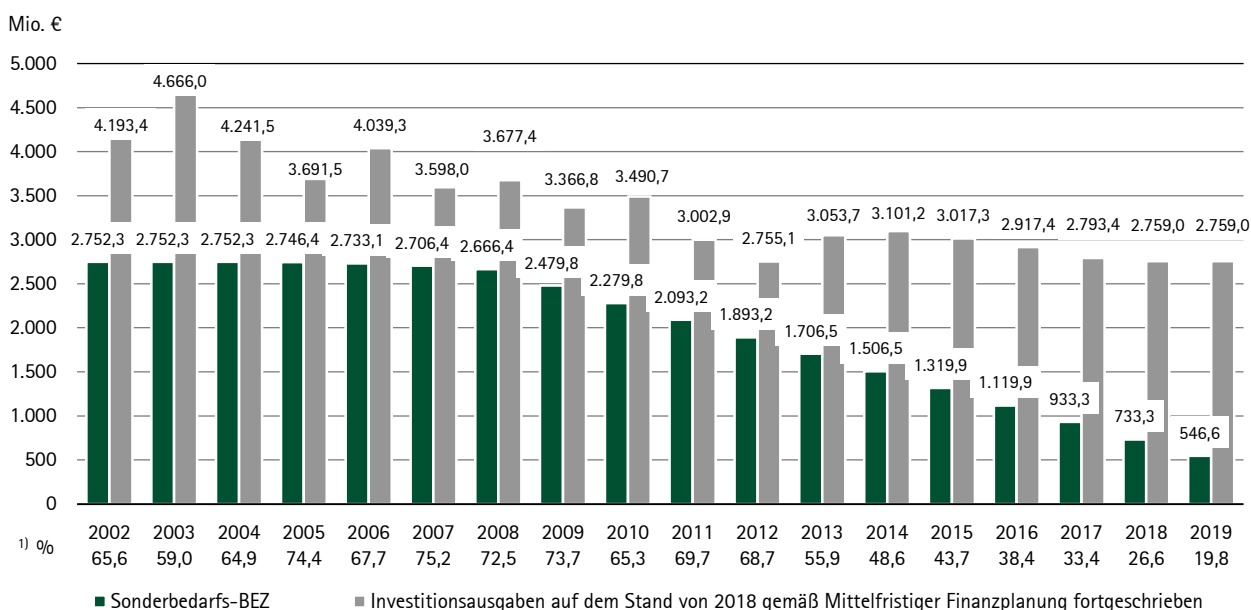
2.5 Solidarpaktmittel und Fortschrittsbericht „Aufbau Ost“

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

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

55 Der Rückgang der Solidarpaktmittel „Sonderbedarfs-BEZ zum Ausgleich teilungsbedingter Sonderlasten,“ für den Freistaat von 2002 bis 2019 ist nachfolgend dargestellt. Sie wurden den Investitionsausgaben, die auf dem Niveau des Jahres 2018 der Mittelfristigen Finanzplanung 2014 bis 2018 fortgeschrieben wurden, gegenübergestellt.

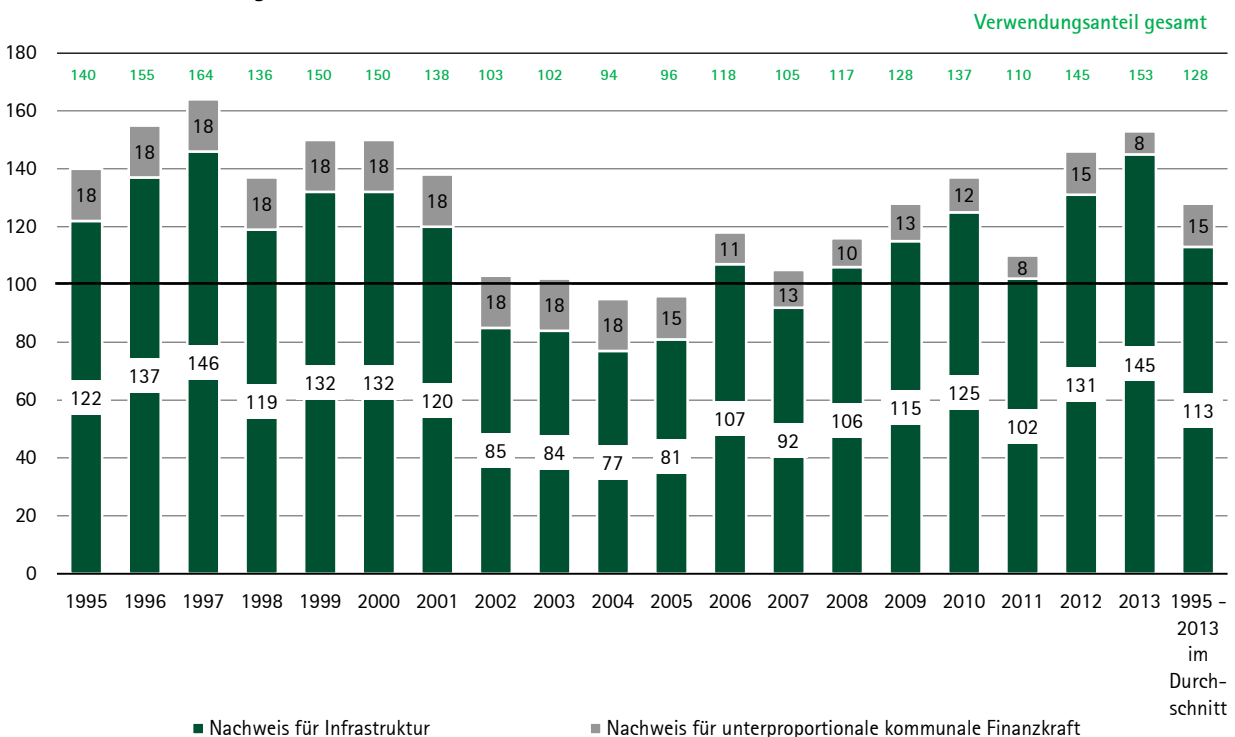
Sonderbedarfs-BEZ zum Ausgleich teilungsbedingter Sonderlasten im Verhältnis zu den Investitionsausgaben



¹⁾ Anteil der Sonderbedarfs-BEZ an den Investitionsausgaben

- 56 Die Grafik zeigt deutlich, dass die Investitionen des Freistaates bis zum Jahr 2013 zum überwiegenden Teil durch die Sonderbedarfs-BEZ finanziert wurden. Im Hj. 2014 sank der Anteil der mit Sonderbedarfs-BEZ finanzierten Investitionen unter die 50-Prozent-Marke auf 48,6 %. Mittelfristig muss der Freistaat Sachsen den Anteil an eigenfinanzierten Investitionen weiter erhöhen, wenn er die Investitionsausgaben auf hohem Niveau halten will. Der Rückgang der Sonderbedarfs-BEZ um jährlich rd. 200 Mio. €, die Reduzierung der Korb-II-Mittel und die Rückführung der EU-Fördermittel können nicht in gleichem Maße durch Steuermehreinnahmen ausgeglichen werden. Die Investitionen im Freistaat werden zwangsläufig sinken.
- 57 Im Jahr 2015 betragen die Sonderbedarfs-BEZ noch rd. 1,3 Mrd. €. Letztmalig werden 2019 rd. 547 Mio. € gezahlt. Somit muss der Freistaat bis 2020 den strukturellen Aufholprozess abgeschlossen haben.
- 58 Die neuen Länder und Berlin berichten gem. § 11 Abs. 3 FAG dem Stabilitätsrat jährlich im Rahmen von Fortschrittsberichten „Aufbau Ost“ über ihre jeweiligen Fortschritte bei der Schließung der Infrastrukturlücke und die Verwendung der erhaltenen Mittel zum Abbau teilungsbedingter Sonderlasten.
- 59 Für den Freistaat ergibt sich folgende Entwicklung bei der Verwendung der Sonderbedarfs-BEZ:

Nachweis der Verwendung der erhaltenen Sonderbedarf-BEZ in %



Quelle: Fortschrittsbericht „Aufbau Ost“ des Freistaates Sachsen für das Jahr 2013, Anlage 1. Differenzen sind rundungsbedingt.

- 60 Für das Hj. 2013 ergibt sich für den Freistaat Sachsen nach dem einheitlichen Berechnungsschema für die Infrastrukturinvestitionen (Land und Kommunen) und die Beträge zum Ausgleich der unterproportionalen kommunalen Finanzkraft eine Verwendungsquote von insgesamt 153 %. Der Freistaat hat somit auch für das Hj. 2013 eine vollständig sachgerechte Verwendung der Sonderbedarfs-BEZ nachgewiesen. Der An-

Verwendungsquote auf 153 % gestiegen

stieg der Verwendungsquote gegenüber dem Vorjahr (145 %¹) ist vorrangig auf die gestiegenen Infrastrukturinvestitionen auf Landesebene (von 91 auf 105 %) zurückzuführen.

- 61 Für den sog. Korb II haben die Länder die ZDL beauftragt, in Zusammenarbeit mit dem Bund eine Regionalisierung der Mittel vorzunehmen. Angaben zur Mittelverteilung wurden in den Fortschrittsbericht aufgenommen. Danach entfallen im Zeitraum 2005 bis 2012 insgesamt rd. 11,5 Mrd. € auf den Freistaat. Die Maßnahmen verteilen sich wie folgt auf die vereinbarten Politikfelder:

Korb-II-Mittelverwendung nach Politikfeldern

Politikfeld	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2005- 2012
	in Mio. €								
Wirtschaft	417	373	385	400	365	318	318	365	2.942
Verkehr	152	138	156	210	187	202	94	153	1.292
EU-Strukturfonds	618	619	536	540	543	544	489	490	4.379
Wohnungs- und Städtebau	297	177	208	157	165	140	130	136	1.410
Innovation, Forschung und Entwicklung, Bildung	144	123	137	192	163	209	241	232	1.441
Beseitigung ökologischer Altlasten, Standortsanierung	10	8	6	8	5	6	12	8	63
Sport	2	4	4	3	2	1	1	2	18
Korb II Gesamt	1.639	1.441	1.433	1.510	1.430	1.421	1.285	1.386	11.545

Quelle: Fortschrittsbericht „Aufbau Ost“ des Freistaates Sachsen für das Jahr 2013, Tabelle 11, S. 33. Differenzen sind rundungsbedingt.

- 62 Für das Hj. 2013 standen den neuen Ländern und Berlin rd. 4,4 Mrd. € aus dem Korb II zur Verfügung, im Zeitraum 2005 bis 2013 insgesamt rd. 44,9 Mrd. €. ² Damit sind bereits rd. 87 % der Leistungen aus dem Korb II (rd. 51 Mrd. €) erbracht.

- 63 Ab 2020 müssen die Infrastrukturlücken beseitigt und der Aufbauprozess abgeschlossen sein. Trotz umfangreicher spezifischer Ostförderung und einer aufbaugerechter Mittelverwendung blieb die Wirtschaftskraft bisher auf unverändert niedrigem Niveau im Vergleich zu den alten Ländern (vgl. Pkt. 2.2 und 2.4).

- 64 Das Institut für Wirtschaftsforschung Halle und das Institut der deutschen Wirtschaft Köln haben sich 25 Jahre nach dem Mauerfall mit dem Aufholprozess befasst und stellen fest, dass der Aufholprozess schon seit Jahren stagniert. Die gesamtwirtschaftliche Produktivität (nominales BIP je EW) verharrt bei 67 % des Westniveaus. Als Ursachen werden trotz allen Fortschritts beim Aufbau Ost der Mangel an Großunternehmen, Firmenzentralen und wirtschaftlichen Ballungsräumen ausgemacht. Für die zukünftige Entwicklung im Osten wird auch der im Vergleich zum Westen stärkere Rückgang der Erwerbspersonen als großes Risiko gesehen. Lösungsansätze werden in Maßnahmen zur Stärkung des Humankapitals (z. B. durch Fortbildung und Qualifizierung) und der Förderung von Forschung und Entwicklung in Wachstumsbranchen (z. B. Innovationen in arbeitssparende Technologien und Steigerung der Innovationen bei mittelständigen Unternehmen) gesehen.

Aufholprozess stagniert seit Jahren

¹ Die im Fortschrittsbericht „Aufbau Ost“ 2012 ausgewiesene Verwendungsquote betrug 136 %. Darin war die Schuldensondertilgung auf Landesebene in Höhe von 169 Mio. € im Jahr 2012 noch nicht berücksichtigt. Diese erhöht die sächsische Verwendungsquote für das Jahr 2012 auf rd. 145 %.

² Quelle: Stellungnahme der Bundesregierung zu den Fortschrittsberichten „Aufbau Ost“ der Länder Berlin, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen - Berichtsjahr 2013, S. 23 f.

3 Entwicklung der Ausgaben

- 65 Die Entwicklung der bereinigten Ausgaben folgte in der Vergangenheit keinen konstanten Trends. Während die bereinigten Ausgaben (ohne Fluthilfeausgaben) in den Krisenjahren 2009 und 2010 sich noch leicht steigend knapp über 16 Mrd. € bewegten, gingen sie im Hj. 2012 um rd. 1 Mrd. € zurück. Im Hj. 2013 stiegen sie dann wieder sprunghaft um rd. 1 Mrd. € an. Im Hj. 2014 erreichten die vorläufigen bereinigten Ausgaben mit 16,6 Mrd. € (ohne Fluthilfeausgaben) einen neuen Höchststand.
- Zur Einhaltung der Schuldenregelung ist eine durchschnittliche Rückführung der Ausgaben von 0,1 % pro Jahr erforderlich
- 66 Die aktuelle Entwicklung der bereinigten Ausgaben lässt noch keine Anpassung der Ausgaben an die mittel- bis langfristig rückläufigen Einnahmen (rd. 2 Mrd. €) erkennen. In der landeseigenen Projektion im Stabilitätsbericht für das Jahr 2015 ermittelt das SMF eine durchschnittliche Rückführung der Ausgaben von 0,1 % pro Jahr, um bis 2020 die Schuldenregelung weiterhin einhalten zu können. Der Freistaat plant aber, stattdessen die bereinigten Ausgaben mittelfristig bis 2018 um rd. eine weitere Milliarde zu erhöhen. Angesichts der aktuellen Asylentwicklung sind die zu erwartenden Mehrausgaben im dreistelligen Millionenbereich bei der noch zu erstellenden Mittelfristigen Finanzplanung 2015 bis 2019 zu berücksichtigen.
- 67 Die sächsische Haushaltspolitik soll sich an den Kriterien Stabilität, Solidität und Nachhaltigkeit orientieren, die Ausgaben des Staatshaushaltes müssen mit den Einnahmen in Einklang gebracht werden.³ Trotzdem wurde für die Jahre 2015 und 2016 bereits der zweite Doppelhaushalt in Folge verabschiedet, der trotz Rekordsteuereinnahmen durch Entnahmen aus der Kassenverstärkungs- und Haushaltsausgleichsrücklage ausgeglichen werden soll. Unabhängig von der sehr guten Einnahmensituation plant der Freistaat Sachsen auch für die Jahre 2017 und 2018 eine nicht unerhebliche Entnahme aus der Kassenverstärkungs- und Haushaltsausgleichsrücklage.
- Trotz Rekordsteuereinnahmen Haushaltsausgleich über Rücklagenentnahmen geplant
- 68 Der SRH hält diese Entwicklung für sehr bedenklich, sie widerspricht zudem § 18 Abs. 4 SÄHO (vgl. Beitrag Nr. 4, Pkt. 2). Diese Form der Planung des Haushaltsausgleichs spekuliert mit Steuermehreinnahmen und ist nicht krisensicher. Die mit der Mai-Steuerschätzung prognostizierten Mehreinnahmen reichen nicht zum vollständigen Verzicht auf die geplanten Rücklagenentnahmen aus. Sollten die Steuermehreinnahmen aufgrund internationaler Entwicklungen nicht wie geplant eingehen, muss der Freistaat Sachsen seine Vorsorge weiter angreifen. Der SRH sieht die Gefahr, dass der Freistaat Sachsen in einer ähnlichen Krise wie 2008 oder bei der nächsten Naturkatastrophe nicht mehr ausreichend handlungsfähig ist, da seine Vorsorgemittel dann aufgebraucht sein könnten.
- 69 In seiner Mittelfristigen Finanzplanung 2014 bis 2018 stellt der Freistaat Sachsen zwar fest, dass die gegensätzliche Entwicklung von ausgabeseitig zunehmender Inflexibilität bei einnahmeseitig stärkerer Schwankungsanfälligkeit die Aussteuerung zukünftiger Haushalte vor Herausforderungen stellen wird, er lässt jedoch nicht die nötige Ausgabendisziplin folgen.
- Nötige Ausgabendisziplin fehlt
- 70 Die gute Entwicklung der Steuereinnahmen täuscht über die Notwendigkeit der Anpassung der Ausgaben an eine rückläufige Einnahmentwicklung hinweg. Durch die Steuermehreinnahmen sind die aktuellen Rückgänge bei den Solidarpaktmitteln ausgeglichen. Im Bereich der EU-Fördermittel überschneiden sich derzeit 2 Förderperioden, sodass sich die Rückführung dieser Mittel frühestens im Jahr 2016 auswirken wird.

³ Vgl. Koalitionsvertrag für die 6. Legislaturperiode des SLT, S. 107 sowie Koalitionsvertrag für die 5. Legislaturperiode des SLT, S. 3.

Ungewiss bleibt auch der Ausgang der Neuverhandlungen des Bundesländer-Finanzausgleichs mit möglichen Auswirkungen auf die Einnahmen des Freistaates Sachsen.

- 71 Bis 2020 muss der Haushalt des Freistaates Sachsen langfristig tragfähig sein. Hierfür vermisst der SRH weiterhin eine Konsolidierungsstrategie, wie die Ausgaben den rückläufigen Einnahmen angepasst werden sollen. Insbesondere für den Personalbereich einschließlich der ausgegliederten Bereiche fehlt es an einer langfristig angelegten Strategie (vgl. Sonderbericht des SRH nach § 99 SÄHO für den SLT „Personalwirtschaftliche Konzepte in der sächsischen Staatsverwaltung“ vom April 2014). Notwendige Reduzierungen der Ausgaben werden sich ansonsten im Wesentlichen auf die Rückführung der Investitionen und der gesetzlichen Leistungen beschränken müssen (vgl. Pkt. 3.3).

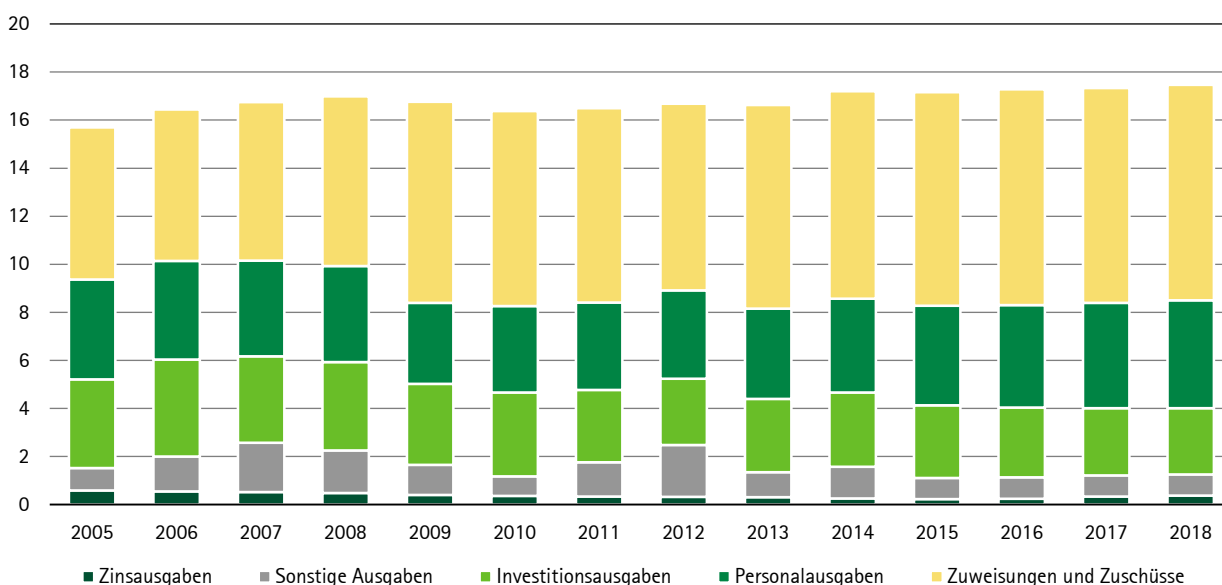
Keine Konsolidierungsstrategie für langfristig tragfähigen Haushalt

3.1 Ausgabenstruktur

- 72 Im Hj. 2014 stellten die Zuweisungen der HGr. 6 mit 50,1 % den größten Ausgabenblock des Freistaates dar. Den Zuweisungen werden u. a. Ausgaben im Rahmen des SächsFAG, EU-Fördermittel und sonstige Bundes- und Landesförderungen zugerechnet. Sie enthalten außerdem die Zuschüsse zum laufenden Betrieb der Staatsbetriebe, der Hochschulen und ähnlicher Einrichtungen (vgl. Beitrag Nr. 3) und den Mehrbelastungsausgleich an die Kommunen im Zuge der Verwaltungs- und Funktionalreform, die Zahlungen gemäß AAÜG und Zuführungen an den Generationenfonds.
- 73 Zweitgrößter Ausgabenblock sind die Personalausgaben mit 22,7 %, gefolgt von den Investitionsausgaben mit 18,0 % der Ausgaben. Zu den sonstigen Ausgaben mit 7,6 % Anteil an den Ausgaben des Freistaates gehören neben den sächlichen Verwaltungsausgaben der HGr. 5 (4,4 % ohne Zinsausgaben) auch die „Besonderen Finanzierungsausgaben“ der HGr. 9 (3,2 %), z. B. Zuführungen an Sondervermögen und Rücklagen, Ausgaben zur Deckung von Fehlbeträgen aus Vorjahren, globale Mehr- und Minderausgaben und haushaltstechnische Verrechnungen. Den kleinsten Ausgabenblock stellen die Zinsausgaben mit 1,5 % an den Ausgaben dar.

Gesamtausgaben

Mrd. €



Quelle: 2005 bis 2013 HR, 2014 vorläufiges Kassen-Ist, 2015 und 2016 StHpl. und 2017 bis 2018 Mittelfristige Finanzplanung.

74 Durch umfangreiche Ausgliederungen in den letzten Jahren (vgl. Beitrag Nr. 3) hat sich die Haushaltsstruktur verändert. Da die Finanzierung der ausgegliederten Verwaltungsbereiche nicht mehr über die Personalausgaben und die Verwaltungsausgaben (HGr. 4 und 5) sondern über Zuschüsse erfolgt, sind die Ausgaben der HGr. 6 im dargestellten Entwicklungszeitraum stark gestiegen. Besonders deutlich zeigt sich die Verschiebung durch die Ausgliederung der Hochschulen im Hj. 2009.

75 Die Zuweisungen und Zuschüsse der HGr. 6 sind in den letzten Jahren im Wesentlichen durch Ausgliederungen tendenziell gestiegen. Im Hj. 2014 erreichten die Zuweisungen mit einem Volumen von 8,6 Mrd. € einen neuen Höchstwert. Mit rd. 4,7 Mio. € fallen über die Hälfte der Zuweisungen an den kommunalen Bereich, einschließlich der Zuweisungen im Rahmen des SächsFAG. Mittelfristig plant das SMF, die Zuweisungen an Kommunen auf gleichbleibendem Niveau zu halten. In den Zuweisungen des Hj. 2013 sind außerdem die Zuführungen an den „Aufbauhilfefonds Sachsen 2013“ in Höhe von 232 Mio. € enthalten.

76 Die „Besonderen Finanzierungsausgaben“ (HGr. 9) unterliegen starken Schwankungen, da sich ihre Höhe nach der Höhe der Einnahmen, insbesondere der Mehreinnahmen richtet. Im Hj. 2012 entfielen 1,47 Mrd. € auf die besonderen Finanzierungsausgaben, während für das Hj. 2013 nur 301,4 Mio. € auf HGr. 9 entfielen. Der Betrag setzt sich im Wesentlichen zusammen aus:

- 114,1 Mio. € Zuführungen an die Rücklage zum Ausgleich erkennbarer Haushaltsrisiken, insbesondere durch Verbindlichkeiten im Rahmen der Bund-Länderfinanzbeziehungen,
- 105,8 Mio. € Zuführungen an die Rücklage zur Finanzierung von Abrechnungsbeträgen gem. § 2 Abs. 2 SächsFAG,
- 40,0 Mio. € Zuführungen an den Zukunftssicherungsfonds Sachsen,
- 20,0 Mio. € Zuführungen an die Rücklage zur Weitergabe von Wohngeldeinsparungen des Landes durch Hartz IV und
- 8,0 Mio. € Zuführungen an die Kassenverstärkungs- und Haushaltsausgleichsrücklage.

77 Für das Hj. 2014 ergeben sich gemäß vorläufigem Kassen-Ist mit 553,4 Mio. € wieder höhere Beträge, bedingt durch den hohen Kassenüberschuss. Der überwiegende Teil in Höhe von 432 Mio. € wurde dem Sondervermögen „Zukunftssicherungsfonds Sachsen“ zugeführt. Weitere Zuführung in Höhe von 85,5 Mio. € erfolgten an die Rücklage zur Finanzierung von Abrechnungsbeträgen gemäß SächsFAG und in Höhe von 26,9 Mio. € erfolgte eine Zuführungen an die Rücklage zur Weitergabe von Wohngeldeinsparungen des Landes durch Hartz IV. Ein Teil des vorläufigen Haushaltsüberschusses wird zur Finanzierung der Ausgabereite benötigt. Der verbleibende Rest kann zur Vorsorge oder zum Schuldenabbau verwendet werden.

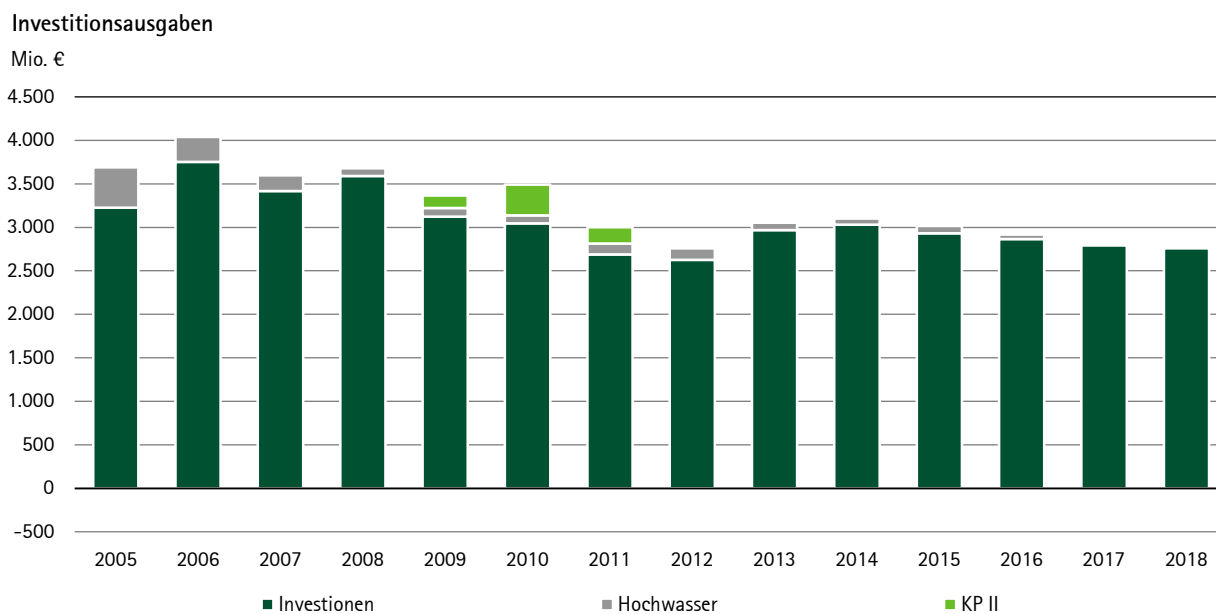
Unzureichende Vorsorge für
Konjunkturrückgang

78 Es wird deutlich, dass trotz neuer Höchstbeträge bei den Steuereinnahmen nur unzureichend Vorsorge für die nächsten Jahre für den Fall eines Konjunkturrückgangs getroffen wird. Gerade bei einer guten Haushaltssituation ist es wichtig, ausreichend Vorsorge für weniger gute Wirtschaftsjahre im Sinne von § 18 Abs. 4 SÄHO zu treffen (vgl. Pkt. 5 und Beitrag Nr. 4).

3.2 Investitionsausgaben

79 Zu den Investitionsausgaben zählen die Bauausgaben (HGr. 7), eigene Sachinvestitionen des Freistaates (OGr. 81 und 82) und die Investitionsfördermaßnahmen (OGr. 83 bis 89).

80 Die Entwicklung der Investitionsausgaben im Freistaat Sachsen stellt sich wie folgt dar:



Quelle: 2005 bis 2013 HR, 2014 vorläufiges Kassen-Ist, 2015 und 2016 StHpl., 2017 bis 2018 Mittelfristige Finanzplanung.

81 In den Jahren 2009 bis 2011 sind die aus KP-II-Mitteln finanzierten Investitionen ausgewiesen. Seit 2002 wird ein Teil der Investitionen aus Fluthilfemitteln finanziert.

82 Tendenziell werden die Investitionsausgaben aufgrund sinkender EU- und Solidarpaktmittel weiter sinken. Während im Hj. 2014 um Hochwasserausgaben bereinigt rd. 3.030,5 Mio. € investiert wurden, werden es 2018 noch rd. 2.759,0 Mio. € sein. Die Investitionen gehen somit nicht im gleichen Maße wie die Solidarpaktmittel zurück und verbleiben mittelfristig durch die prognostizierten hohen Steuereinnahmen auf hohem Niveau.

83 Mit 73,9 % (2.290,4 Mio. €) stellen die Investitionsfördermaßnahmen im Hj. 2014 den Hauptanteil an den Gesamtinvestitionen (3.101,2 Mio. €). Auf Bauausgaben entfielen 729,6 Mio. €. Das entspricht einem Anteil von 23,5 %. Nur 2,6 % (81,2 Mio. €) investiert der Freistaat in seine eigene Verwaltung.

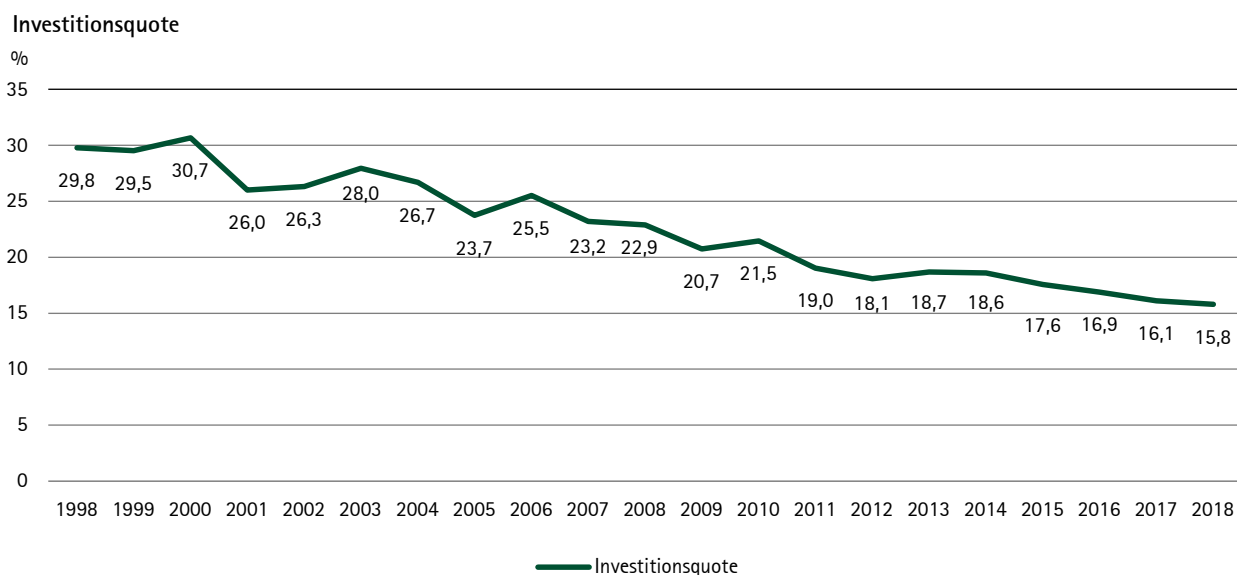
84 Die Investitionsfördermaßnahmen enthalten im Hj. 2014 rd. 1.032,4 Mio. € investive Zuweisungen an Kommunen. Mittelfristig rechnet das SMF im Hj. 2018 noch mit 940,7 Mio. €. Der systematische Rückgang der investiven Zuweisungen an die Kommunen ist Folge der rückläufigen Solidarpaktmittel.

Rückgang investiver Zuweisungen an Kommunen durch rückläufige Solidarpaktmittel

85 Nachdem die Wirtschafts- und Finanzkrise in den Hj. 2011 und 2012 für einen starken Rückgang der Investitionen ursächlich war, sind im Hj. 2014 die Investitionen das zweite Jahr in Folge wieder leicht gestiegen.

86 Der SRH kritisierte in seinen letzten beiden Jahresberichten (2013 und 2014, Beitrag Nr. 2, Pkt. 3.2) die Zuordnung der Zuführungen von jährlich 100 Mio. € an den Garantiefonds als Investition in der HGr. 8. Das SMF hält an seiner Zuordnung als Investition fest, rechnete aber diesen Betrag in seinem Fortschrittsbericht „Aufbau Ost“ für das Jahr 2013 heraus, obwohl die Anrechnung als aufbaugerechte Verwendung gegenüber dem Bund aufgrund der Zuordnung des SMF möglich gewesen wäre.

87 Die Investitionsquote als Anteil der Investitionen an den bereinigten Ausgaben verdeutlicht den tendenziellen Rückgang der Investitionen.



Quelle: 1998 bis 2013 HR, 2014 vorläufiges Kassen-Ist, 2015 und 2016 StHpl., 2017 bis 2018 Mittelfristige Finanzplanung.

Investitionsquote stark rückläufig

88 Im Betrachtungszeitraum hat sich die Investitionsquote von 29,8 % auf 15,8 % fast halbiert. Damit spiegelt sie die Notwendigkeit der Anpassung der Ausgaben an die rückläufigen Osttransfermittel wider. Die Entwicklung der Investitionsquote kann auch als Ausdruck des Rückgangs des Bedarfs an Investitionen im Zusammenhang mit dem Fortschritt beim Aufbau Ost (vgl. Pkt. 2.5) gesehen werden. Nicht nur die systematische Rückführung der Solidarpaktmittel, sondern auch die Rückführung von EU- und Bundesfördermitteln sowie geringere Einnahmen aus dem Länderfinanzausgleich durch rückläufige Bevölkerungszahlen tragen zur Rückführung des Investitionsvolumens bei.

89 Anhand der vorläufigen Kassen-Statistik hat Sachsen im statistischen Ländervergleich die höchste Investitionsquote (18,7 %) im Vergleichsjahr 2013. Der Durchschnitt der ostdeutschen Länder lag - gestützt durch Solidarpaktmittel und EU-Fördermittel - bei 15,0 %. Die Altbundesländer erreichten dagegen trotz hoher Steuereinnahmen und niedriger Zinsen im Durchschnitt nur eine Investitionsquote von 8,7 %. Damit lag die Investitionsquote trotz Rekordsteuereinnahmen unter der Quote des Vorjahres (9,1 %).

Investitionen ab 2020 nur noch eigenfinanziert

90 Wenn Sachsen sich bis 2020 nicht dem niedrigeren Investitionsniveau der Altbundesländer annähern möchte, müssen die konsumtiven Ausgaben zurückgeführt werden, da die Investitionen ab 2020 aus eigenen Mitteln zu finanzieren sind.

91 Unabhängig davon will der Bund die Europäische Investitionsoffensive mittragen, ein zusätzliches Investitionspaket von 10 Mrd. € wurde beschlossen und der Bund hat aufgrund der niedrigen öffentlichen Investitionen der finanzschwachen Kommunen, ein Kommunalinvestitionsförderungsgesetz am 24.06.2015 verabschiedet. Der Bund will einem dafür zu gründenden Sondervermögen „Kommunalinvestitionsförderungsfonds“ in diesem Jahr 3,5 Mrd. € zuführen. Hiervon soll der Freistaat Sachsen einen Anteil in Höhe von rd. 155,7 Mio. € erhalten. Die Mittel sollen für Investitionsschwerpunkte Infrastruktur (Krankenhäuser, Lärmbekämpfung auf Straßen, Städtebau, Informationstechnologie und energetische Sanierung), Bildungsinfrastruktur (Einrichtungen der frühkindlichen Infrastruktur, energetische Sanierung der Schulinfrastruktur und Einrich-

Sachsen erhält 155,7 Mio. € aus dem „Kommunalinvestitionsförderungsfonds“ des Bundes

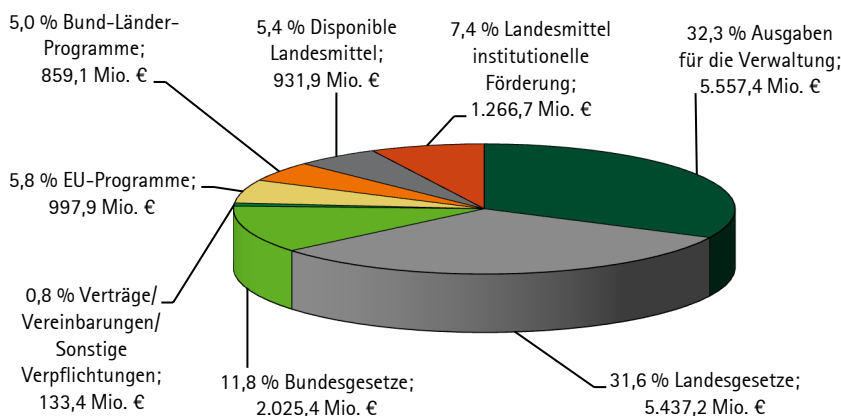
tungen der Weiterbildung) und Klimaschutz verwendet werden. Hierfür wurde im StHpl. des Freistaates Sachsen ein neues Kap. 1507 eingerichtet. Für das Hj. 2015 ist ein Volumen von rd. 5,75 Mio. € vorgesehen und für 2016 ein Volumen von 50 Mio. €.

3.3 Haushaltsstruktur nach Bindungsgrad

92 Die Rechtsbindungsstruktur der Mittel zeigt ihren Bindungsgrad im sächsischen Haushalt auf. Die Analyse der Rechtsbindung der Mittel hilft Einsparpotenziale aufzuzeigen. Sie zeigt aber auch, wie gering die finanzpolitischen Handlungsspielräume im Freistaat Sachsen durch rechtliche Verpflichtungen von Bundes- und Landesgesetzen, Verträgen oder Bürgschaftsinanspruchnahmen sowie EU-Förderprogrammen und den Ausgaben zur Aufrechterhaltung der Verwaltung, insbesondere durch Personalausgaben und Zinsausgaben, sind.

Geringe finanzpolitische Handlungsspielräume durch hohen Rechtsbindungsgrad

Anteile der Ausgaben nach der Rechtsbindungsstruktur an den Gesamtausgaben 2014 (Vorläufiges Ist 17.209,1 Mio. €)



Quelle: SMF und eigene Berechnungen.

93 Bei den bundesgesetzlichen Rechtsverpflichtungen hat der Freistaat nur Spielraum für Einsparungen, wenn er erfolgreich bundespolitische Initiativen ergreift. Im Hj. 2014 betrug ihr Anteil an den Gesamtausgaben insgesamt rd. 2,0 Mrd. €. Den größten Anteil haben in diesem Bereich die Zahlungen nach dem AAÜG (741,9 Mio. €). Sie binden 4,4 % der Gesamtausgaben. Weiterhin zählen u. a. Verpflichtungen nach dem Regionalisierungsgesetz (Bahnstrukturreform: 446,9 Mio. €) oder Zahlungen nach § 46 Abs. 5 SGB II (Unterkunft und Heizung aus Mitteln des Bundes: 215,8 Mio. €) dazu. Die Ausgaben für das BAföG (221,2 Mio. €) werden ab 2015 vollständig durch den Bund finanziert.

94 Die Landesgesetze sollten zumindest hinsichtlich der Höhe der Zahlungsverpflichtungen geprüft und ggf. infrage gestellt werden. Insbesondere da das Volumen in den letzten Jahren von rd. 4 Mrd. € auf rd. 5,4 Mrd. € gestiegen ist. Zu den landesgesetzlichen Rechtsverpflichtungen gehören mit 3,2 Mrd. € die Zahlungen nach dem SächsFAG, die Zuführungen an den Garantiefonds (100,0 Mio. €) und den Generationenfonds (510,0 Mio. €), Zahlungen nach dem Gesetz über Kindertageseinrichtungen (424,1 Mio. €) und Zahlungen nach dem Gesetz über Schulen in freier Trägerschaft (235,8 Mio. €). Für nicht zielführend hält der SRH Kürzungen im Bereich der Vorsorgemaßnahmen (vgl. Pkt. 5).

95 Förderprogramme der EU und Bund-Länder-Programme haben im Hj. 2014 Mittel in Höhe von 1,9 Mrd. € gebunden und damit einen Anteil von 11 % an den Gesamtausgaben. Sie sind vom Freistaat komplementär mitzufinanzieren. Bei den EU-Programmen lagen die Schwerpunkte bei der Förderung aus EFRE-Mitteln und im Bereich Wissenschaft, Forschung

und Technologie. Die umfangreichsten Bund-Länder-Förderprogramme sind die Gemeinschaftsaufgabe regionale Wirtschaftsstruktur (269,5 Mio. €), die Forschungsförderung (208,3 Mio. €) und der Städtebau (112,0 Mio. €). Der SRH empfiehlt, Förderprogramme zu evaluieren und ggf. zu reduzieren.

- 96 Die freiwilligen Landesmittel in Höhe von 2,2 Mrd. € umfassten 13,1 % der Ausgaben. Sie werden in die Bereiche disponible Mittel und institutionelle Förderung unterteilt.
- 97 Zur institutionellen Förderung zählen neben den Zuschüssen an Staatsbetriebe und Einrichtungen, die wie Staatsbetriebe geführt werden, auch andere Einrichtungen in Landesträgerschaft wie Hochschulen, Unikliniken und medizinische Fakultäten oder Berufsakademien sowie Betriebe und Beteiligungen. Einsparmaßnahmen lassen sich in diesem Bereich nur bedingt durchsetzen.
- 98 Dem Bereich der disponiblen Mittel werden neben dem mit 255,7 Mio. € größten Ausgabenblock Landesbau einschließlich Hochschulbau auch die Mittel für kommunalen und Staatsstraßenbau (215,1 Mio. €) sowie die reinen Landesförderprogramme (u. a. Jugendhilfe, Sportförderung, ÖPNV/SPNV, Schulhausbau) zugerechnet. Dieser Bereich bietet hinsichtlich Kürzung und Streichung von Maßnahmen einen großen Gestaltungsspielraum, ist aber volumenmäßig mit rd. 932 Mio. € (rd. 5,5 % der Gesamtausgaben) begrenzt.
- 99 Der Verwaltungshaushalt stellt mit einer Bindung von 30,7 % den größten Ausgabenblock dar. Zu ihm gehören die Personalausgaben mit 23,2 %, die sächlichen Verwaltungsausgaben einschließlich Zinszahlungen, Sachinvestitionen und die besonderen Finanzierungsausgaben der HGr. 9 (vgl. Pkt. 3.1).
- 100 Die Analyse der Rechtsbindungsstruktur zeigt deutlich, dass der Spielraum für Einsparungen unterschiedlich hoch ist. Disponibilität ist bei den Investitionen und in geringerem Umfang bei den Personalausgaben gegeben. Ergänzend müssten die Förderprogramme auf den Prüfstand. Dazu ist die Umsetzung strenger Maßstäbe an die Erfolgskontrollen erforderlich. Um auf Einnahmenschwankungen reagieren zu können, ist eine entsprechende Risikovorsorge, wie sie der Freistaat in den letzten Jahren z. T. durch Rücklagenbildung insbesondere aus Mehreinnahmen betrieben hat, unumgänglich (vgl. Pkt. 5).

4 Personalhaushalt

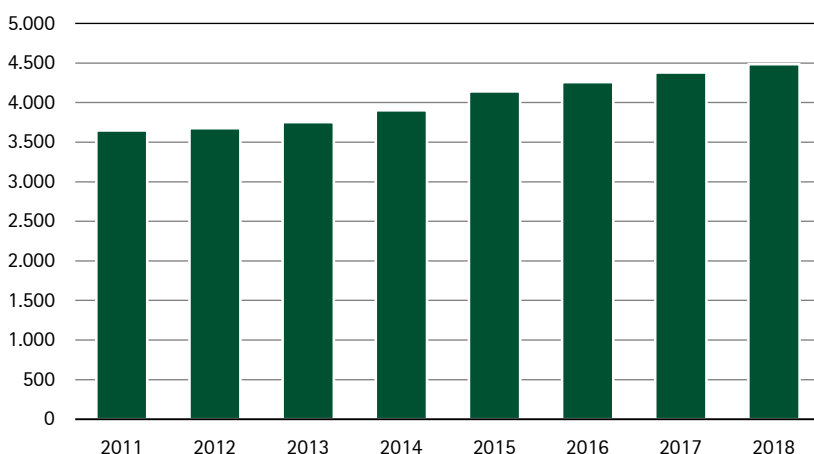
4.1 Ausgaben

- 101 Die Personalausgaben der HGr. 4 (Kernhaushalt) sind im Hj. 2013 gegenüber dem Vorjahr um 74,5 Mio. € (rd. 2 %) auf insgesamt 3.754,3 Mio. € gestiegen. Im Hj. 2014 wurden für Personal 3.903,7 Mio. €⁴ verausgabt. Dies sind im Vergleich zu 2013 rd. 4 % (rd. 149,3 Mio. €) mehr. Der Planansatz ist in beiden Haushaltsjahren mit rd. 5 % nicht in Anspruch genommen worden. Die Istaussgaben lagen mit 186,4 Mio. € im Jahr 2013 und 198,7 Mio. € im Jahr 2014 unter dem jeweiligen Plan. Im Hj. 2013 sind 40,0 Mio. € nicht benötigte Mittel zur Verstärkung der Personalausgaben in allen Einzelplänen (Kap. 1503, Tit. 461 02) enthalten.

⁴ Vorläufiges Kassen-Ist 2014.

Entwicklung der Personalausgaben

Mio. €



Quellen: 2011 bis 2013 HR, 2014 vorläufiges Kassen-Ist, 2015 und 2016 StHpl., 2017 und 2018 Mittelfristige Finanzplanung des Freistaates Sachsen 2014 bis 2018.

102 Der aktuelle Doppelhaushalt sieht im Hj. 2015 für Personal im Kernhaushalt 4.141,2 Mio. € und 4.260,2 Mio. € für das Hj. 2016 vor. Damit liegen die Planansätze mit 38,9 Mio. € (+ 0,9 %) im Jahr 2015 bzw. 157,9 Mio. € (+ 3,8 %) im Jahr 2016 über den geplanten Ausgaben von 2014. Für das Jahr 2018 werden Personalausgaben von 4.486,1 Mio. €⁵ prognostiziert. Im Vergleich zum Ist des Jahres 2014 sind dies rd. 582,4 Mio. € (rd. 15 %) mehr.

103 **Mittelfristig ist mit deutlich steigenden Personalausgaben zu rechnen.**

104 In der HGr. 4 sind gemäß der Haushaltssystematik die Ausgaben für Personal im Kernhaushalt ausgebracht. Der Personalaufwand in den Staatsbetrieben und Einrichtungen in öffentlich-rechtlicher Rechtsform (z. B. Hochschulen) wird über Zuschüsse aus der HGr. 6 finanziert. Dieser betrug 996,2 Mio. €⁶ im Hj. 2013.

Rund 1 Mrd. € Personalaufwand in Staatsbetrieben und Einrichtungen in öffentlich-rechtlicher Rechtsform

105 Aus der HGr. 6 werden zudem die Zuführungen an den Generationenfonds zur Sicherung der Versorgung und Beihilfen der künftigen Versorgungsempfänger bezuschusst. Diese betragen 488,0 Mio. € im Hj. 2013. Für Erstattungen von Leistungen der Sonder- und Zusatzversorgungssysteme der ehemaligen DDR⁷ mussten weitere 732,0 Mio. € aufgewendet werden.

106 **Bei dieser Gesamtbetrachtung betragen im Hj. 2013 die personalinduzierten Ausgaben rd. 6 Mrd. €. Mit rd. 36 % sind dies mehr als ein Drittel der Gesamtausgaben des Haushaltes von 16,6 Mrd. €.**

Mehr als ein Drittel des Gesamthaushalts für personalinduzierte Ausgaben

⁵ Mittelfristige Finanzplanung des Freistaates Sachsen 2014 bis 2018.

⁶ Ohne Anstalten des öffentlichen Rechts (z. B. Universitätsklinik).

⁷ Nach einer Vereinbarung zwischen dem Bund und den neuen Ländern werden diese Ausgaben ab 2001 nicht mehr in der HGr. 4, sondern in der HGr. 6 ausgewiesen.

Wesentliche Ausgabepositionen der HGr. 4

	2012 Ist	2013 Ist	2014 Ist ¹	Veränderungen gegenüber Vorjahr			
				absolut in Mio. €		in %	
				2013	2014	2013	2014
Personalausgaben gesamt in Mio. €	3.679,8	3.754,3	3.903,7	74,5	149,3	2,0	4,0
darunter:							
Beamte, Richter	1.106,8	1.125,9	1.176,1	19,1	50,2	1,7	4,5
Entgelte für Arbeitnehmer	2.306,2	2.287,0	2.356,5	-19,2	69,5	- 0,8	3,0
Versorgung	122,6	137,9	167,6	15,3	29,7	12,5	21,5
Beihilfen, Unterstützungen und dergleichen	80,6	83,4	89,2	2,8	5,8	3,5	7,0
nicht aufteilbare Personalausgaben	1,0	55,3	36,3	54,3	- 19,0	-	-

¹ vorläufiges Kassen-Ist 2014.

Anzahl Versorgungsempfänger um ein Viertel gestiegen

- 107 Der Anstieg der Personalausgaben in den Hj. 2013 und 2014 im Vergleich zum Hj. 2012 ist vor allem auf die Tarif- und Besoldungserhöhung⁸ sowie die geleisteten Zahlungen⁹ für die Finanzierung der Ruhephase der Altersteilzeit von Lehrkräften zurückzuführen.
- 108 Die Gesamtausgaben für die Versorgung der Beamten¹⁰ betragen 160,5 Mio. € im Hj. 2013, davon 137,9 Mio. € für Versorgungsbezüge und 22,6 Mio. € für Beihilfen. Der Anstieg gegenüber dem Vorjahr beträgt damit rd. 13 %. In den Jahren 2012 bis 2014 haben sich die Versorgungsausgaben von 142,2 Mio. € auf 193,1 Mio. € erhöht. Im gleichen Zeitraum stieg die Anzahl der Versorgungsempfänger von 5.972 auf 7.463. Während sich die Versorgungsempfänger um rd. ein Viertel erhöhten, stiegen die Ausgaben um mehr als ein Drittel. Diese Entwicklung ist insbesondere dem gestiegenen Versorgungsniveau, u. a. durch erworbene längere Anwartschaften, geschuldet.
- 109 Nach der Mittelfristigen Finanzplanung des Freistaates Sachsen werden im Jahr 2018 Versorgungsausgaben in Höhe von 313,5 Mio. €¹¹ erwartet, mithin 153,0 Mio. € mehr als im Hj. 2013.
- 110 Damit verdoppeln sich die Versorgungsausgaben in den nächsten Jahren.
- 111 Ab dem Jahr 2018 werden gem. § 6 Abs. 2 Generationenfondsgesetz die Erstattungen aus dem Generationenfonds an den Freistaat Sachsen für den Personenkreis der sog. „teilfinanzierten Jahrgänge“ deutlich ansteigen. Damit werden ab 2018 unter Berücksichtigung dieser Erstattungen signifikante Effekte zur Reduzierung der Nettobelastung des Freistaates Sachsen generiert.
- 4.2 Beschäftigungsvolumen und Stellen**
- 112 Am 30.06.2013 beschäftigte der Freistaates Sachsen (ohne Personal an Hochschulen¹²) 75.514 VZÄ, darunter 66.888 VZÄ im Kernhaushalt. Von 85.610 Stellen des Personalsolls A, B und C waren 82.100 zum Stand 01.07.2013 besetzt. Dies sind rd. 96 %. Damit war etwa jede 25. Stelle zum Stichtag unbesetzt.

⁸ 2,65 % zum 01.01.2013 und 2,95 % zum 01.01.2014 für die Tarifbeschäftigten und die zeitverzögerte Übernahme des Tarifabschlusses für die Beamten.

⁹ Tit. 429 05 - Zahlungen an Personal mit auslaufender Altersteilzeit: 53,8 Mio. € im Hj. 2013 und 34,6 Mio. € im Hj. 2014.

¹⁰ 6.689 Versorgungsempfänger zum Stand 31.12.2013.

¹¹ Mittelfristige Finanzplanung des Freistaates Sachsen für 2014 bis 2018.

¹² Nach Mitteilung des Ressorts waren zum Stand 31.12.2013 an Hochschulen einschließlich Akademien 9.370,7 VZÄ beschäftigt.

Anzahl Beschäftigte und Stellenentwicklung

Jahr	Beschäftigte Freistaat insgesamt ¹ in VZÄ	Beschäftigte im Kernhaushalt ^{1,2} in VZÄ	Personalsoll A+B ³	Personalsoll C ³	Personalsoll A+B+C ³	Istbesetzung zum Stichtag ⁴
2011	77.612	66.228	68.489	18.114	86.603	83.211
2012	78.610	66.976	67.491	18.051	85.542	83.509
2013	75.514	66.888	68.035	17.575	85.610	82.100
2014	75.422	66.416	68.070	17.473	85.543	82.039
2015			67.608	17.635	85.243	
2016			67.288	17.465	84.753	
2017					84.140	
2018					83.603	

¹ Quelle: Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen; Stand 30.06. des jeweiligen Jahres, ohne Personal an Hochschulen.

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

³ Stellen lt. StHpl., für die Jahre 2017 und 2018 lt. Mittelfristiger Finanzplanung.

⁴ Quelle: Erhebung des SMF zum 01.07. des jeweiligen Haushaltsjahres.

113 Im Stellenplan 2013/2014 war im Vergleich zu 2011/2012 u. a. die Kapazität für die Lehrerausbildung im Geschäftsbereich des SMWK erweitert worden. Im Bereich der Schulen und der Referendarausbildung wurde die Anzahl der Stellen erhöht. Zudem wurden im Lehrerbereich bis zum Schuljahr 2014/2015 die Planungen zum Vollzug von kw-Vermerken modifiziert. Ab dem Schuljahr 2012/2013 ist die Stellenplanbindung für Lehrkräfte in der Ruhephase des Altersteilzeit-Blockmodells aufgehoben. Dadurch frei werdenden Stellen konnten wieder besetzt werden. Dies wirkte faktisch wie ein Stellenaufwuchs.

114 Der Stellenplan zum StHpl. 2013 weist im Personalsoll A 714 Stellen mehr aus als im Jahr 2012. Im Jahr 2014 kamen weitere 108 Stellen hinzu. Der Stellenabgang durch den Vollzug von 766 kw-Vermerken im Hj. 2012 führte zu keiner Stellenrückführung im Hj. 2013, da gleichzeitig 1.404 neue Stellen ausgebracht wurden, darunter 1.299 Stellen für das Bildungspaket und 55 Stellen für die Oberschule.

115 Im Personalsoll C sind im Hj. 2013 gegenüber dem Vorjahr 476 Stellen weniger ausgebracht. Tatsächlich entfielen 77 Stellen durch kw-Vollzug und 18 Stellen wurden im Bereich der Hochschulen abgebaut. Infolge des Rechtsformwechsels der Staatsbetriebe „Landes Bühnen Sachsen“ (ab 01.08.2012 Rechtsform GmbH) und „Staatliche Schlösser, Burgen und Gärten Sachsen“ (ab 01.01.2013 als gemeinnützige GmbH fortgeführt) weist das Personal C 500 Stellen weniger aus. Beide Einrichtungen erhalten weiterhin – wie in der Vergangenheit als Staatsbetrieb – Zuschüsse aus dem Staatshaushalt.

116 Mit dem Rechtsformwechsel ist kein Stellenabbau im materiellen Sinne verbunden, der zu adäquaten Einsparungen im Haushalt des Freistaates führt.

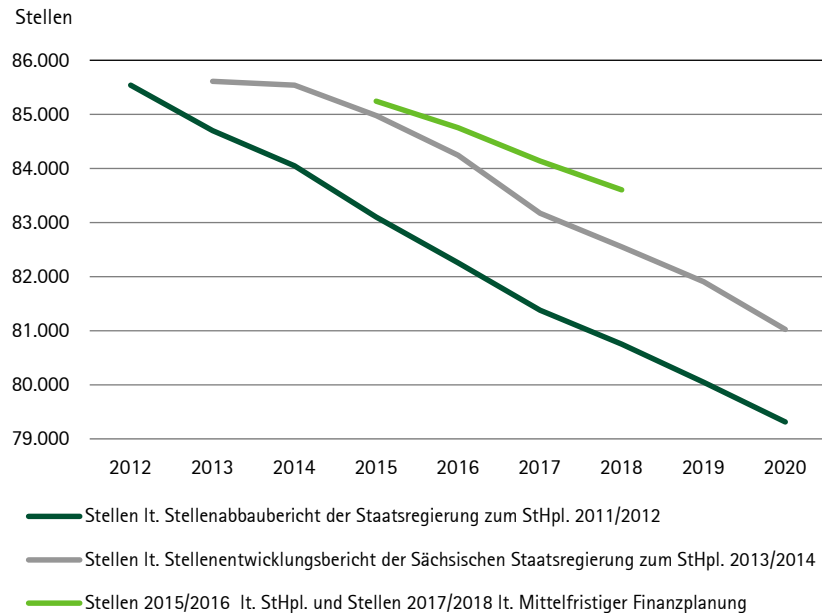
Rechtsformwechsel führt nicht zu adäquaten Einsparungen

117 Zum 01.01.2014 wurde die Sächsische Landesbibliothek – Staats- und Universitätsbibliothek Dresden in einen Staatsbetrieb überführt. 299 Stellen aus dem Personalsoll A und B gehen in das Personalsoll C über. Der Personalaufwand des Staatsbetriebes wird über die HGr. 6 bezuschusst.

4.3 Stellenentwicklung

118 Das ursprüngliche Ziel der Staatsregierung war, bis zum Jahr 2020 die Personalausstattung der Staatsverwaltung an das Durchschnittsniveau der westdeutschen Flächenländer anzupassen. Im Lehrerbereich sollte ein 5 %iger Qualitätszuschlag hinzukommen. Ziel waren 70.000 Stellen.

- 119 Nach dem Stellenabbaubericht 2011/2012 waren im Jahr 2018 im Personalsoll A+B+C 80.755 Stellen vorgesehen. Der Stellenentwicklungsbericht 2013/2014 wies schon 82.554 Stellen aus. Die aktuelle Mittelfristige Finanzplanung des Freistaates Sachsen sieht im Jahr 2018 nunmehr 83.603 Stellen vor.¹³ Ein Stellenentwicklungsbericht zum Haushalt 2015/2016 muss kurzfristig erstellt werden.



Stellenabbau verliert an Dynamik

- 120 Mit jedem neuen Doppelhaushalt verliert der Stellenabbau deutlich an Dynamik.

- 121 Definiert man die 80.755 Stellen aus dem Stellenabbaubericht 2011/2012 für das Jahr 2018 als Basiswert, wird die aktuelle Planung bei der Stellenausstattung nach der Mittelfristigen Finanzplanung (83.603 Stellen) in den Jahren 2015 bis 2018 zu Mehrausgaben von 637,9 Mio. € führen.¹⁴

- 122 Bei der derzeitigen Anzahl der Einwohner und Schüler in Sachsen besteht nach wie vor ein Personalüberbesatz gegenüber westlichen Flächenländern in Höhe von rd. 11.100 Personen (Landesebene, ohne Hochschulen).¹⁵

Höhere Priorität für Abbau von überzähligem Personal gefordert

- 123 Der Abbau von überzähligem Personal in der sächsischen Staatsverwaltung muss eine höhere Priorität erhalten. Auf den Sonderbericht des SRH „Personalwirtschaftliche Konzepte in der sächsischen Staatsverwaltung“ vom April 2014 wird verwiesen.

- 124 Im Koalitionsvertrag zwischen CDU und SPD wurde vereinbart, den öffentlichen Dienst des Freistaates hinsichtlich seiner Aufgaben sowie die daraus resultierende Personal- und Sachausstattung zu evaluieren. Eine aufgabenorientierte Personalplanung soll bis 2016 erstellt werden.¹⁶ Zugleich hat die Staatsregierung Zugeständnisse im Lehrer- und Polizeibereich sowie bei den Hochschulen gemacht und im Doppelhaushalt 2015/2016 ausgebracht.

¹³ Mittelfristige Finanzplanung des Freistaates Sachsen 2014 bis 2018.

¹⁴ Bei 59.017 €/Stelle im Jahr 2013 und einer durchschnittlichen Ausgabesteigerung von 1,5 % pro Jahr bis zum Jahr 2018.

¹⁵ J. Ragnitz (ifo Dresden): Stellungnahme zur Anhörung im Haushalts- und Finanzausschuss des SLT zum Entwurf des „Gesetz(es) über die Feststellung des Haushaltsplanes des Freistaates Sachsen für die Hj. 2015 und 2016 und die Festlegung der Finanzausgleichsmassen und der Verbundquoten in den Jahren 2015 und 2016“, LT-DS 6/777.

¹⁶ Vgl. Koalitionsvertrag 2014 bis 2019 „Sachsens Zukunft gestalten“ zwischen CDU und SPD, S. 97.

- 125 Wegen der faktischen Unkündbarkeit des Personals in der öffentlichen Verwaltung entspricht jede Stellennachbesetzung oder Neueinstellung einer Verpflichtungsermächtigung für die nächsten 40 Jahre.
- 126 Bei der künftig absehbaren Finanzausstattung und Neuverschuldungsverbot ist zu befürchten, dass Mehrausgaben im Personalbereich zu adäquaten Kürzungen in anderen Ausgabenbereichen, insbesondere bei den Investitionen, führen (vgl. Pkt. 3 und 3.3).

5 Risiken und Herausforderungen für den Haushalt sowie Vorsorgemaßnahmen

5.1 Staatshaushaltsplan 2015/2016

- 127 Der SRH sieht die Gefahr, dass Risiken für die langfristige Tragfähigkeit des Sächsischen Haushalts aufgrund der prognostizierten andauernden Steuermehreinnahmen und der guten haushaltswirtschaftlichen Quoten im Ländervergleich kaum Beachtung finden. Insbesondere zeigen dies die geplanten Entnahmen aus der Haushaltsausgleichsrücklage und aus dem Zukunftsinvestitionsfonds. Auch vom ifo Institut wurde während der Anhörung durch den Haushalts- und Finanzausschuss zum Entwurf des HG 2015/2016 darauf hingewiesen, dass die gefühlte Lage besser ist als die tatsächliche Lage.

Risiken für langfristige Tragfähigkeit des Haushalts kaum beachtet

- 128 Mit dem HG 2015/2016 wurde bisher kein überarbeitetes Stellenabbaukonzept vorgelegt. Eine kontinuierliche Fortschreibung des Stellenabbaukonzeptes wird dringend empfohlen. Andernfalls sieht der SRH erhebliche Probleme auf den Haushalt des Freistaates mittel- bis langfristig zukommen, da die Personalausgaben steigen und die Einnahmen zurückgehen werden. Gemäß Koalitionsvertrag soll eine Kommission bis 2016 eine aufgabenorientierte Personalbedarfsplanung für den öffentlichen Dienst des Freistaates Sachsen erstellen. Bisher gibt es jedoch noch keine Informationen über die Kommission und die Aufnahme ihrer Tätigkeit.

5.2 Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen

- 129 Für den sächsischen Haushalt ist die Neugestaltung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen ab 2020 von entscheidender Bedeutung. Die Ergebnisse dieser laufenden Verhandlungen sind entscheidend für die langfristige Tragfähigkeit des Haushalts, da sie insbesondere die Einnahmen auf lange Sicht bestimmen werden. Unter die zu verhandelnden Neuregelungen fällt nicht nur der Länderfinanzausgleich gemäß Maßstäbengesetz und FAG, sondern auch die Mittel nach dem Entflechtungsgesetz.

Zukunft des sächsischen Haushalts von Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen abhängig

- 130 Wie weitreichend die Ergebnisse der aktuellen Verhandlungen sein können, zeigen die Diskussionen um den Wegfall des Solidaritätszuschlags und die Haltung der Geberländer hinsichtlich der Höhe der abzuführenden Steuereinnahmen für den Länderfinanzausgleich.

- 131 Die bisherigen Verhandlungen gestalteten sich sehr schwierig, aufgrund der unterschiedlichen Ausgangssituationen und Zielstellungen der Länder. Für Sachsen wird es entscheidend sein, dass die kommunale Finanzkraft aufgrund ihrer Unterproportionalität vollständige Berücksichtigung findet. Weiterhin entscheidend ist die Einbeziehung der geringeren Wirtschaftskraft und die höhere Arbeitslosenquote bei gleichzeitig gravierendem demografischen Wandel. Auch darf sich der niedrige Schuldenstand aufgrund der restriktiven sächsischen Haushaltspolitik nicht nachteilig auf Sachsen auswirken.

- 132 Der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium der Finanzen hat im Juni dieses Jahres ein Gutachten zur „Reform des bundesstaatlichen Finanzausgleichs“ vorgelegt. Darin zeigt er auf, dass der Ausgleichsgrad

deutlich abgesenkt und die Transparenz erhöht werden kann, auch wenn am Ausmaß der Umverteilung zugunsten finanzschwacher Länder festgehalten wird.

5.3 Risiken und Vorsorge

- 133 Zu den mittelfristigen Herausforderungen für den sächsischen Haushalt zählt das SMF in der Mittelfristigen Finanzplanung 2014 bis 2018 die konjunkturelle Entwicklung in Deutschland, die Ausgestaltung der Bundesländer-Finanzbeziehungen, den weiteren Rückgang des Fördervolumens in der EU-Förderperiode ab 2021, die Überprüfung der Hartz-IV-Sonderbedarfs-BEZ im Jahr 2016, die aktuelle Revision der Regionalisierungsmittel und die Auflösung des SoFFin (Sonderfonds Finanzmarktstabilisierung), mit einem maximalen sächsischen Anteil von 344 Mio. €.
- 134 Mit erheblichen finanziellen Auswirkungen für den sächsischen Haushalt und seine Verwaltung muss bei der weiteren Entwicklung im Rahmen einer EU-weiten Einführung von EPSAS¹⁷ gerechnet werden. Der Europäische Rat verabschiedete als eine Konsequenz aus der Staatsschuldenkrise im November 2011 das sog. „Sechser-Paket“ aus 5 Verordnungen und 1 Richtlinie, die die Anforderungen an die haushaltspolitischen Rahmen der Mitgliedstaaten regelt. Die Richtlinie führt aus, dass vollständige und zuverlässige finanzstatistische Daten, die zwischen allen Mitgliedstaaten vergleichbar sind, „für das ordnungsgemäße Funktionieren der haushaltspolitischen Überwachung auf Unionsebene von entscheidender Bedeutung“ sind.¹⁸ In diesem Zusammenhang strebt die EU-Kommission die Schaffung einheitlicher Buchführungs- und Bilanzierungsstandards (sog. EPSAS) an. Eine diesbezügliche Kommissionsmitteilung sowie eine Rahmenverordnung stehen noch aus. Der SRH begrüßt, dass im StHpl. 2015/2016 des Freistaates Sachsen Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen für evtl. Ausgaben im Zusammenhang mit einer EPSAS-Umsetzung veranschlagt sind.¹⁹
- 135 Der Freistaat Sachsen betreibt bereits Risikovorsorge durch die Bildung von Rücklagen wie bspw. die Kassenverstärkungs- und Haushaltsausgleichsrücklage, die Rücklage zur Finanzierung von Abrechnungsbeträgen gem. § 2 Abs. 2 SächsFAG, die Bürgschaftssicherungsrücklage und die Rücklage zur Weitergabe von Wohngeldeinsparungen des Landes durch Hartz IV und anderen Instrumenten der Vorsorge, wie die Einrichtung des Garantiefonds, des Generationenfonds, des Zukunftssicherungsfonds Sachsen und der Versorgungsrücklage. Diese Maßnahmen sind ausdrücklich zu begrüßen, nur reichen sie bei Weitem noch nicht aus.
- 136 Die Versorgungslücke bei den Pensionsverpflichtungen weist die Vermögensrechnung mit 7,1 Mrd. € trotz jährlicher Einzahlungen im Generationenfonds aus. Dagegen erfolgen die Zahlungen nach dem AAÜG aus dem jährlichen Haushalt. In den nächsten Jahren werden diese aufgrund der Rentenanpassungen von rd. 742 Mio. € in 2014 auf rd. 828 Mio. € in 2018 steigen. Dies entspricht einer Erhöhung um 87 Mio. € (rd. 12 %). Ein Rückgang dieser Zahlungen ist erst zu erwarten, wenn die Zahlfälle zurückgehen und sich diese Rückgänge stärker als die Rentenanpassungen auf die Zahlungen auswirken. Wann dieser Zeitpunkt eintritt, kann derzeit nicht prognostiziert werden. Die Vermögensrechnung weist eine Zahlungsverpflichtung von rd. 9 Mrd. € aus (vgl. Jahresbericht 2014 des SRH, Band I, Beitrag Nr. 2, Pkt. 5, Tz. 132 bis 135).

Vorsorgemaßnahmen nicht ausreichend

¹⁷ European Public Sector Accounting Standards.

¹⁸ Richtlinie 2011/85/EU des Rates vom 08.11.2011 über die Anforderungen an die haushaltspolitischen Rahmen der Mitgliedstaaten, ABl. L 306/41 vom 23.11.2011.

¹⁹ Kap. 1503, Tit. 526 03.

- 137 Vor dem Hintergrund der Steuereinnahmen auf Rekordhöhe sind die geplanten Entnahmen der Kassenverstärkungs- und Haushaltsausgleichsrücklage kritisch zu bewerten. Kritische Bewertung der geplanten Entnahmen aus der Haushaltsausgleichsrücklage
- 138 Das ifo Institut Dresden²⁰ ermittelte eine Finanzierungslücke durch Steuermindereinnahmen für den Zeitraum 2008 bis 2012 in Höhe von 1,8 Mrd. € aufgrund der Wirtschafts- und Finanzkrise. Ergänzend weist der SRH darauf hin, dass bereits im Zeitraum 2002 bis 2005 die Einnahmen aus Steuern und steuerinduzierten Einnahmen mit rd. 2,5 Mrd. € unter den Erwartungen lagen.
- 139 Vor dem Hintergrund dieser Zahlen sollten die Möglichkeiten zur Vorsorge ausgeschöpft werden. Vorsorge sollte auch Vorrang vor dauerhaft neuen Ausgaben, die künftig vielleicht nicht mehr finanzierbar sind, haben.
- 140 Für einen langfristig tragfähigen Haushalt muss der Freistaat Sachsen seine Vorsorge ausbauen und seine Ausgaben mindestens in Höhe des im Stabilitätsbericht ermittelten prozentualen Anteils in Höhe von 0,1 % pro Jahr kürzen. Der SRH hält neben der Vorsorge eine strategische Ausgabenplanung einschließlich eines tragfähigen Personal-konzeptes für erforderlich, um zukünftige Haushalte mit der erforderlichen Flexibilität gestalten zu können.

²⁰ Prof. Dr. Thum als Sachverständiger in der öffentlichen Anhörung zum Entwurf des StHpl. 2015/2016 im HFA am 02.03.2015

Nebenhaushalte

Die Zuschüsse und Zuführungen an Nebenhaushalte beliefen sich im Hj. 2013 auf rd. 2,37 Mrd. €. Dadurch werden rd. 14,3 % der Gesamtausgaben des Staatshaushaltes im Regelfall nur noch über je einen Zuschusstitel für Verwaltungsausgaben und für Investitionen dargestellt.

Im Hj. 2013 betrug der Personalbestand der Extrahaushalte 14.758 VZÄ. Gemessen am Personalbestand des Kernhaushaltes stellt dies einen Anteil von 22 % dar. Die Personalaufwendungen der Extrahaushalte beliefen sich dabei auf rd. 912 Mio. €.

1 Bestand und weitere Entwicklung

- 1 Nebenhaushalte sind Einrichtungen und Vermögen des Freistaates Sachsen, bei denen das Land Eigentümer bzw. Miteigentümer ist oder eine eigentümerähnliche Stellung einnimmt. Sie werden außerhalb des Kernhaushalts verwaltet und umfassen gemäß dem Schalenkonzept neben den Extrahaushalten¹ im engeren Sinne auch sonstige öffentliche Fonds, Einrichtungen und Unternehmen im weiteren Sinne. Nebenhaushalte werden im Regelfall nur mit den Zu- und Abführungen im StHpl. erfasst (vgl. § 26 Abs. 2 und 3 SäHO).

1.1 Rechtlich unselbstständige Nebenhaushalte

- 2 Zu den rechtlich unselbstständigen Nebenhaushalten, die teilweise als Extrahaushalte und teilweise als sonstige öffentliche Fonds, Einrichtungen und Unternehmen zu qualifizieren sind, zählen mit Stand zum 31.12.2014 insbesondere 13 Staatsbetriebe, 12 Einrichtungen, die wie Staatsbetriebe geführt werden und 17 Sondervermögen.
- 3 Die Erhöhung der Anzahl der Staatsbetriebe im Vergleich zum Vorjahr von 12 auf 13 basiert auf der Umwandlung der Sächsischen Landesbibliothek - Staats- und Universitätsbibliothek Dresden zum 01.01.2014 in einen Staatsbetrieb. Darüber hinaus wurde zum 01.01.2015 die Sächsische Landesstelle für Museumswesen in den Staatsbetrieb Staatliche Kunstsammlungen Dresden integriert.
- 4 Der Bestand an Einrichtungen, die wie Staatsbetriebe geführt werden und an Sondervermögen blieb zum 31.12.2014 im Vergleich zum Vorjahr unverändert. Aktuell sieht das HBG 2015/2016 die Errichtung eines Fusionsfonds Sachsen als weiteres Sondervermögen vor.

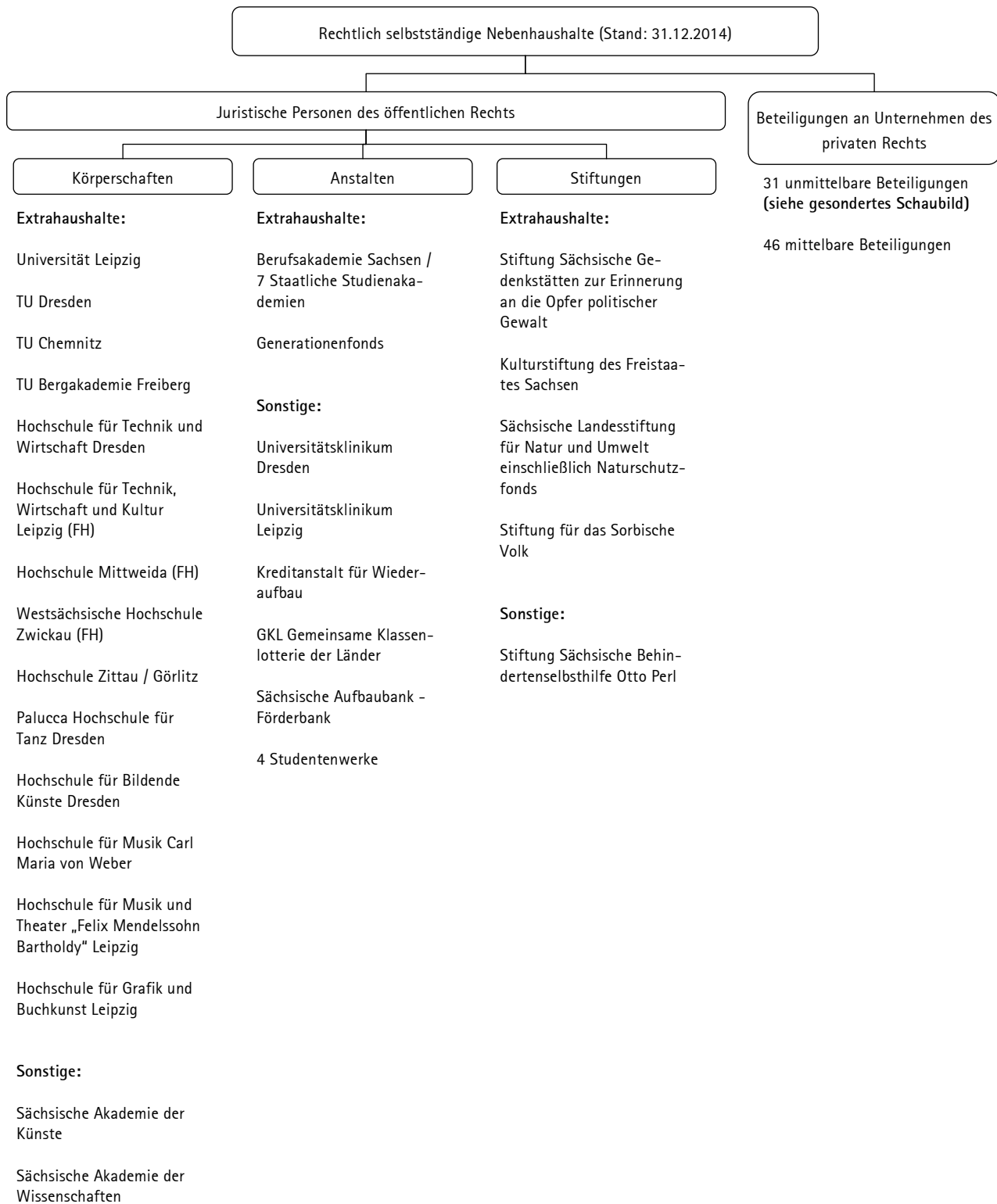
¹ Extrahaushalte umfassen alle öffentlichen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen, die nach den Vorgaben des Europäischen Systems der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (ESVG 2010) zum Sektor Staat gehören. Extrahaushalte werden demnach vom Staat kontrolliert, d. h. sie sind aus dem Kernhaushalt ausgegliedert, aber der Staat hält die Mehrheit des Kapitals oder des Stimmrechts. Darüber hinaus werden Extrahaushalte überwiegend vom Staat finanziert und sind Nichtmarktproduzenten. Die Zuordnung öffentlicher Fonds, Einrichtungen und Unternehmen zu den Extrahaushalten wird durch das Statistische Bundesamt jährlich unter www.destatis.de veröffentlicht.

5 Nachfolgend ist der Bestand an rechtlich unselbstständigen Nebenhalten ausweislich der Extrahaushalte und der sonstigen öffentlichen Einrichtungen und Fonds dargestellt:

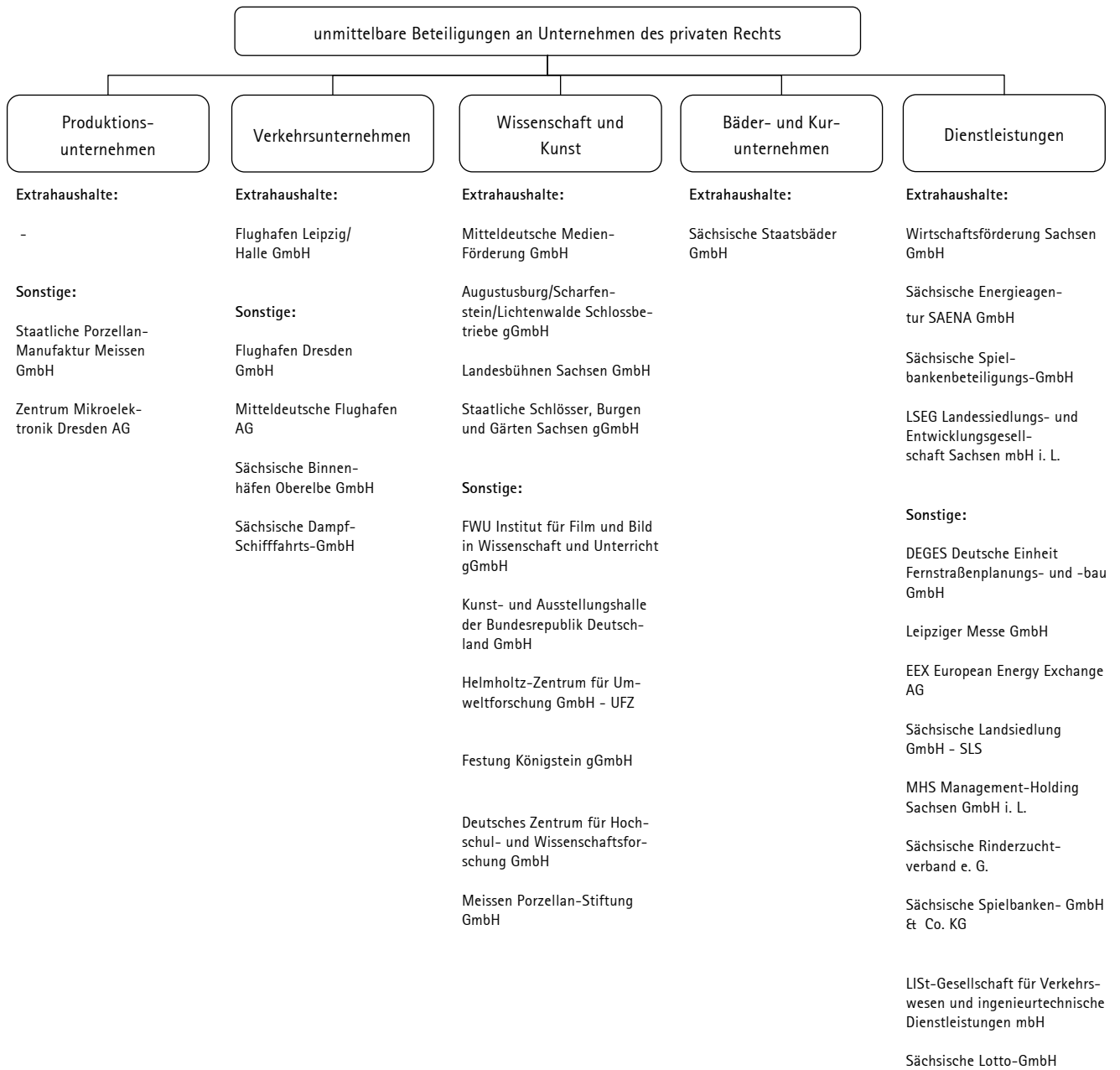


1.2 Rechtlich selbstständige Nebenhaushalte

- 6 Zu den Nebenhaushalten mit eigener Rechtspersönlichkeit zählen mit Stand zum 31.12.2014 insbesondere 14 Hochschulen, 2 Universitätsklinik, der Generationenfonds sowie die Beteiligungen an Unternehmen des privaten Rechts.
- 7 Alle 14 Hochschulen stellen Extrahaushalte im Sinne des Schalenkonzeptes dar. Ihre Anzahl und die der Universitätsklinik blieben im Vergleich zum Vorjahr unverändert.
- 8 Der Bestand der unmittelbaren Beteiligungen des Freistaates an Unternehmen des privaten Rechts verminderte sich gegenüber dem Vorjahr auf 31. Ursächlich hierfür waren die Umwandlung der HIS Hochschul-Informationen-System GmbH in die HIS e. G. sowie die Löschung der Neue Länder Grundstücksverwertung und Verwaltung GmbH i. L. im Handelsregister. Als neue unmittelbare Beteiligung kam die im Jahr 2014 errichtete Meissen Porzellan-Stiftung GmbH hinzu. Der Bestand der mittelbaren Beteiligungen des Freistaates an Unternehmen des privaten Rechts sank um 3 auf 46.
- 9 Die rechtlich selbstständigen Nebenhaushalte sind ausweislich der Extrahaushalte und der sonstigen juristischen Personen des öffentlichen Rechts nachfolgend dargestellt:



10 Die in obiger Übersicht genannten unmittelbaren Beteiligungen sind in folgendem Schaubild gesondert aufgeführt und nach Sparten sortiert:



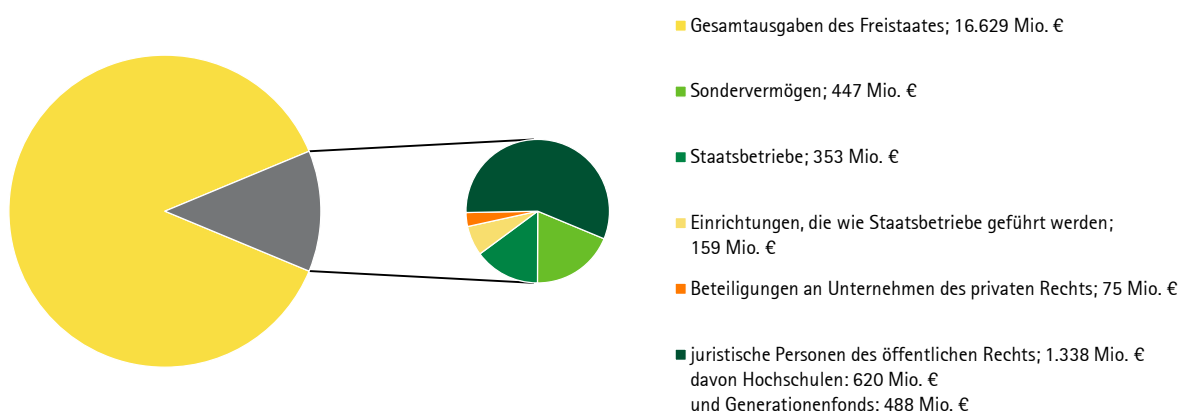
2 Zuschüsse und Zuführungen an Nebenhaushalte

2.1 Zuschüsse und Zuführungen an Nebenhaushalte im Hj. 2013

14,3 % der Gesamtausgaben des Staatshaushaltes flossen 2013 an Nebenhaushalte

- 11 Die Zuschüsse und Zuführungen an Nebenhaushalte beliefen sich im Hj. 2013 auf rd. 2,37 Mrd. €². Somit stieg der Anteil der Ausgaben des Staatshaushaltes an Nebenhaushalte im Hj. 2013 auf rd. 14,3 % der Gesamtausgaben des Staatshaushaltes. Neben den Zuschüssen und Zuführungen aus den HGr. 6 und 8 der jeweiligen Kapitel flossen auch Mittel aus anderen Haushaltsstellen an die Nebenhaushalte.
- 12 Folgende Grafik verdeutlicht die Anteile der an Nebenhaushalte ausgereichten Zuschüsse und Zuführungen an den Gesamtausgaben im Hj. 2013, gegliedert nach Organisationsformen:

Zuschüsse und Zuführungen an Nebenhaushalte im Hj. 2013



Quelle: HR 2013.

Hochschulen stellen die finanziell größte Gruppe der Zuschussempfänger dar

- 13 Die Hochschulen stellen die finanziell größte Gruppe der Zuschussempfänger dar. Sie erhielten im Hj. 2013 mit 620 Mio. € rd. 26 % der an Nebenhaushalte ausgereichten Zuschüsse und Zuführungen. Dem Generationenfonds wurden mit 488 Mio. € rd. 21 % der Zuweisungen zugeführt. Die Zuschüsse und Zuführungen an die Sondervermögen beliefen sich insgesamt auf rd. 447 Mio. € und an die Staatsbetriebe auf rd. 353 Mio. €.

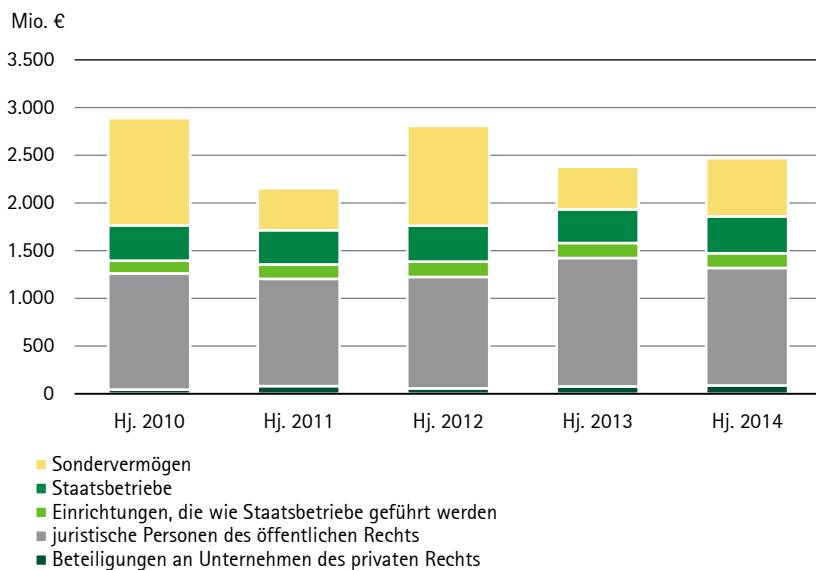
2.2 Zuschüsse und Zuführungen an Nebenhaushalte im Zeitraum 2010 bis 2014

- 14 Die Zuschüsse und Zuführungen an die Nebenhaushalte variieren im Betrachtungszeitraum 2010 bis 2014 vor allem in Abhängigkeit von den Zuweisungen an die Sondervermögen. Die hohen Zuführungen an die Sondervermögen im Hj. 2010 beruhen insbesondere auf der Errichtung des Garantiefonds und im Hj. 2012 auf der Errichtung des Zukunftssicherungsfonds sowie den Zuführungen an den Garantiefonds.

² Drittmittel wurden nicht berücksichtigt.

- 15 Die Zuschüsse an die Staatsbetriebe, an die Einrichtungen, welche wie Staatsbetriebe geführt werden, an die juristischen Personen des öffentlichen Rechts sowie an die Beteiligungsunternehmen des privaten Rechts blieben weitgehend konstant.

Zuschüsse und Zuführungen an Nebenhaushalte im Zeitraum 2010 bis 2014



Quelle: 2010 bis 2013 HR; 2014 vorläufiges Kassen-Ist.

2.2.1 Zuschüsse und Zuführungen an Sondervermögen

- 16 Sondervermögen werden wie Staatsbetriebe außerhalb des Staatshaushalts geführt und im StHpl. nur mit den Zu- und Abführungen erfasst (§ 26 Abs. 3 SäHO). Übersichten über die Einnahmen, Ausgaben sowie über den Bestand werden der HR beigelegt (§ 85 Abs. 1 Nr. 2 SäHO). Ergänzend zu den folgenden Ausführungen wird auf die Ausführungen zum Bestand der Sondervermögen im Beitrag Nr. 5 verwiesen.

- 17 Folgende Darstellung zeigt die Zuschüsse und Zuführungen an Sondervermögen im Zeitraum 2010 bis 2014:

Sondervermögen	Zuschüsse und Zuführungen in €				
	2010	2011	2012	2013	2014
Grundstock	0	475.000	887.730	300.000	9.000.000
Versorgungsrücklage des Freistaates Sachsen	7.788.721	8.246.151 ⁶	9.096.918 ⁶	9.598.883 ⁶	10.657.422
Staatslotterie im Freistaat Sachsen ¹	0	0	0	-	-
Mikrodarlehensfonds I	0	0	0	0	0
Mikrodarlehensfonds II	0	14.200.000	0	0	5.600.000
Aufbauhilfensfonds Sachsen 2002	2.163.150	1.114.115	926.167	753.211	1.706.756
Aufbauhilfensfonds Sachsen 2013 ⁵				232.000.000	170.000
Fonds Krisenbewältigung und Neustart	0	0	2.000.000	1.000.000	1.000.000
Wohnraumförderungsfonds Sachsen	65.483.922	67.600.313	70.542.009	59.638.000	44.638.000
Stadtentwicklungsfonds	0	0	2.781.000	0	0
Fonds Stärkung von Innovation, Wissenschaft, Forschung ²		0	0	0	0
Darlehensfonds zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur ²	30.000.000	30.000.000	0	0	0
Fonds zur Rettung und Umstrukturierung von sächsischen Unternehmen	1.035.300	65.556	2.341.141	72.040	114.973
Sächsischer Consultant-Fonds ³	0	0	0	0	-
Altlastenfonds Sachsen	0	0	0	3.886.800	6.906.000
Kommunaler Vorsorgefonds ¹	57.150.000	0	0	-	-
Garantiefonds	958.268.000	315.590.417	754.539.897 ⁶	100.000.000	100.000.000
Braunkohlesanierungsfonds ⁴			67.000.000	0	0
Zukunftssicherungsfonds ⁴			140.000.000	40.000.000 ⁶	432.000.000
Darlehensfonds für KMU Sachsen ⁴	-	-	0	0	0
Summe	1.121.889.093	437.291.552 ⁶	1.050.114.862 ⁶	447.248.935 ⁶	611.793.151

Quelle: 2010 - 2013 HR; 2014 vorläufiges Kassen-Ist.

¹ Auflösung der Sondervermögen Staatslotterie im Freistaat Sachsen und Kommunaler Vorsorgefonds zum 01.01.2013.

² Bis zum 31.12.2010 Zukunftsfonds Sachsen.

³ Auflösung des Sächsischen Consultant-Fonds zum 30.06.2013.

⁴ Errichtung des Braunkohlesanierungsfonds, des Zukunftssicherungsfonds und des Darlehensfonds für KMU Sachsen in 2012.

⁵ Errichtung des Aufbauhilfensfonds Sachsen 2013 in 2013.

⁶ Aktualisierung gegenüber den Jahresberichten 2013 bzw. 2014.

2.2.2 Zuschüsse und Zuführungen an Staatsbetriebe

- 18 Staatsbetriebe stellen rechtlich unselbstständige Teile der Staatsverwaltung dar, für die aufgrund ihrer betriebswirtschaftlichen Ausrichtung besondere Bewirtschaftungsmaßnahmen gelten (§ 26 Abs. 1 SäHO). Die Wirtschaftspläne und Jahresabschlüsse (Bilanz sowie Gewinn- und Verlustrechnung) der Staatsbetriebe sind im Haushaltsplan bzw. in der HR abgebildet.
- 19 Die Staatsbetriebe erhalten im Regelfall nur Zuschüsse für Verwaltungsausgaben und für Investitionen. Daneben erfolgen für die Staatsbetriebe Zuweisungen an den Generationenfonds.

20 Folgende Darstellung zeigt die Zuschüsse und Zuführungen an Staatsbetriebe im Zeitraum 2010 bis 2014 einschließlich der Zuführungen an den Generationenfonds:

Staatsbetriebe	Zuschüsse und Zuführungen in €				
	2010	2011	2012	2013	2014
Sächsisches Immobilien und Baumanagement	57.686.154	56.350.164	61.121.281	68.511.684	69.107.293
Sächsische Staatsoper Dresden ²	41.086.200	44.700.000	46.393.500		
Sächsische Staatstheater ²				64.800.000	68.000.000
Staatsschauspiel Dresden ²	17.196.500	17.195.000	17.800.000		
Landestalsperrenverwaltung	71.082.507 ⁵	57.859.098	59.552.258	62.230.431	62.425.335
Sächsische Informatik Dienste – Landesrechenzentrum Steuern (SID – LRZS) ³	21.335.112	20.409.060	31.376.341	21.263.863	25.659.729
Sächsische Informatik Dienste (SID) ³	31.575.751	31.482.605	34.633.281	20.013.686	19.798.958
Staatsbetrieb Sachsenforst	42.018.285 ⁴	52.085.507	42.141.016 ⁴	43.717.659 ⁴	39.415.489
Sächsische Landesbibliothek – Staats- und Universitätsbibliothek Dresden ⁶					24.392.417
Staatliche Betriebsgesellschaft für Umwelt und Landwirtschaft	18.893.386	18.542.585	20.645.821	22.176.760	23.122.646
Staatliche Kunstsammlungen Dresden	22.740.008	18.608.800	19.685.600	20.740.602 ⁴	21.775.375
Geobasisinformation und Vermessung Sachsen	19.652.889	19.100.203	20.228.716	19.909.266	20.096.763
Landesamt für Archäologie mit Landesmuseum für Vorgeschichte	6.341.105	5.919.914 ⁴	6.005.064 ⁴	14.242.757 ⁴	14.491.386
Sächsische Gestütsverwaltung	3.124.858	3.471.322	3.315.300	3.222.610	4.236.002
Deutsche Zentralbücherei für Blinde zu Leipzig	3.264.500	3.300.000	3.500.000	3.550.000	3.665.000
Staatsbetrieb für Mess- und Eichwesen	898.315	1.285.360	1.164.282	1.363.349	1.330.579
Staatliche Schlösser, Burgen und Gärten Sachsen ¹	12.367.823	11.748.595	12.915.183	-	-
Landesbühnen Sachsen ¹	12.796.000	9.398.000	6.881.845	-	-
Summe	382.059.392	371.456.213	387.359.488	365.742.666	397.516.972
nachrichtlich: darin enthaltene Zuführungen an den Generationenfonds für die in den Staatsbetrieben beschäftigten Beamten	13.611.942	12.897.526	13.037.148	13.232.517	13.897.733

Quelle: 2010 – 2013 HR; 2014 vorläufiges Kassen-Ist.

- ¹ Privatisierung des Staatsbetriebes Staatliche Schlösser, Burgen und Gärten Sachsen zum 01.01.2013 und des Staatsbetriebes Landesbühnen Sachsen zum 01.08.2012.
- ² Zusammenführung der Staatsbetriebe Sächsische Staatsoper Dresden und Staatsschauspiel Dresden zum Staatsbetrieb Sächsische Staatstheater zum 01.01.2013.
- ³ Darstellung getrennt nach Einzelplänen; SID-LRZS: Epl. 04 und SID: Epl. 06.
- ⁴ Es erfolgten zusätzliche Zuführungen an die Rücklage aus HGr. 9. Diese Zuführungen sind nicht dargestellt.
- ⁵ Inklusive Zuführung in Höhe von 8,0 Mio. € zum laufenden Betrieb im Zusammenhang mit dem Hochwasserereignis 2010.
- ⁶ Umwandlung der Sächsischen Landesbibliothek – Staats- und Universitätsbibliothek Dresden in einen Staatsbetrieb zum 01.01.2014.

2.2.3 Zuschüsse und Zuführungen an Hochschulen einschließlich Medizinischer Fakultäten und Universitätsklinik

21 Die Hochschulen erhalten Zuschüsse zum laufenden Betrieb, für Lehre und Forschung sowie für Investitionen. Daneben erfolgen für die Hochschulen Zuweisungen an den Generationenfonds. Ab dem Hj. 2014 wird für die Hochschulen gemäß der Sächsischen Hochschulsteuerungsverordnung ein Gesamtbudget gebildet. Dieses setzt sich aus einem Grund- und Leistungsbudget zusammen, das jeweils der einzelnen Hochschule zugeordnet wird. Das ebenfalls zum Gesamtbudget zählende Innovationsbudget wird zentral für alle Hochschulen erfasst.

- 22 Die folgende Übersicht zeigt die Zuschüsse und Zuführungen an Hochschulen im Zeitraum 2010 bis 2014 einschließlich der Zuführungen an den Generationenfonds:

Hochschulen	Zuschüsse und Zuführungen in €				
	2010	2011	2012	2013	2014
Universität Leipzig	159.912.332	148.422.656	150.637.860	151.717.909	148.047.254
TU Dresden	207.720.739	190.737.417	193.405.616	194.349.906	191.271.946
TU Chemnitz	81.562.067	79.385.702	80.504.795	80.399.977	78.386.134
TU Bergakademie Freiberg	54.195.861	53.519.464	54.249.720	54.903.431	53.020.318
HTW Dresden	32.951.716	32.897.199	33.430.596	34.688.785	33.890.018
HTWK Leipzig	30.849.829	30.410.764	30.939.836	31.532.133	30.800.253
Hochschule Mittweida	23.504.520	22.788.305	23.156.888	24.002.578	23.427.978
Westfälische Hochschule Zwickau	30.658.824	30.585.399	30.828.278	31.517.812	30.394.718
Hochschule Zittau/Görlitz	24.217.582	23.193.600	23.514.714	24.477.257	23.859.018
Internationales Hochschulinstitut Zittau*	2.589.211	2.616.424	2.645.569		
Palucca Schule Dresden	3.642.035	3.664.529	3.609.593	3.729.375	3.667.641
Hochschule für Bildende Künste Dresden	7.492.661	7.141.053	7.223.428	7.636.054	7.541.897
Hochschule für Musik Dresden	9.332.459	8.964.944	9.188.857	10.016.512	9.860.242
Hochschule für Musik und Theater Leipzig	13.813.557	13.245.723	13.434.412	14.481.894	14.301.145
Hochschule für Grafik und Buchkunst Leipzig	6.710.834	6.469.707	6.602.111	6.801.844	6.652.928
Zwischensumme	689.154.227	654.042.886	663.372.273	670.255.467	655.121.490
Zentral eingestellte Zuschüsse	21.631.764	15.463.900	15.277.715	12.130.022	49.990.837
Summe	710.785.991	669.506.786	678.649.988	682.358.489	705.112.327
nachrichtlich: darin enthaltene Zuführungen an den Generationenfonds für die in den Hochschulen beschäftigten Beamten	63.283.557	62.079.652	63.018.812	62.006.116	66.406.887

Quelle: 2010 - 2013 HR; 2014 vorläufiges Kassen-Ist.

* Eingliederung zum 01.01.2013 in die TU Dresden.

- 23 Die Finanzierung der Medizinischen Fakultäten einschließlich der Zuführungen an den Generationenfonds ist aus folgender Aufstellung ersichtlich:

Medizinische Fakultäten	Zuschüsse und Zuführungen in €				
	2010	2011	2012	2013	2014
Medizinische Fakultät der Universität Leipzig	52.073.840	57.456.696	62.522.988	61.344.783	58.476.029
Medizinische Fakultät Carl Gustav Carus der TU Dresden	50.936.488	56.969.619	57.050.893	61.692.945	58.419.952
Summe	103.010.328	114.426.315	119.573.880	123.037.728	116.895.981
nachrichtlich: darin enthaltene Zuführungen an den Generationenfonds für die in den Medizinischen Fakultäten beschäftigten Beamten	3.885.328	3.526.315	3.673.880	1.912.728	2.017.990

Quelle: 2010 - 2013 HR; 2014 vorläufiges Kassen-Ist.

24 Die folgende Übersicht zeigt die Zuschüsse und Zuführungen an die Universitätsklinika im Zeitraum 2010 bis 2014:

Universitätsklinika	Zuschüsse und Zuführungen in €				
	2010	2011	2012	2013	2014
Universitätsklinikum Leipzig	9.107.800	1.200.000	6.000.000	93.000.000	15.000.000
Universitätsklinikum Dresden	11.995.900	5.200.000	23.000.000	93.000.000	15.691.942
Summe	21.103.700	6.400.000	29.000.000	186.000.000*	30.691.942

Quelle: 2010 - 2013 HR; 2014 vorläufiges Kassen-Ist.

* Im Jahr 2013 wurden einmalig 170 Mio. € aufgrund der „Neuen Dreiseitigen Verträge“ mit der Hochschulmedizin Leipzig und Dresden gezahlt.

25 Die Medizinischen Fakultäten und die Universitätsklinika erstatten einander die Kosten der erbrachten Leistungen und der Inanspruchnahme von Einrichtungen, Personal und Material.

26 Aus dem Haushalt des Freistaates Sachsen erhalten die Universitätsklinika grundsätzlich nur Zuschüsse für Investitionen.

3 Personalbestand und -aufwendungen

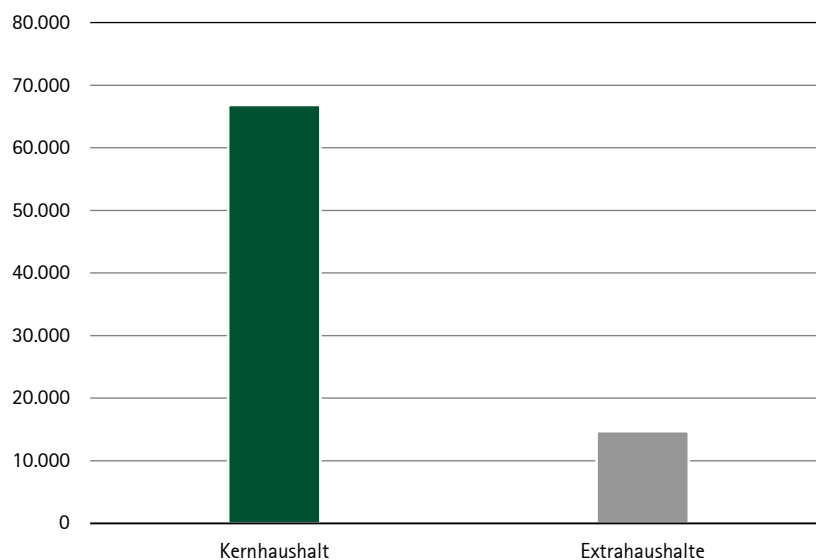
3.1 Personalbestand und -aufwendungen der Extrahaushalte³ im Hj. 2013

27 Im Hj. 2013 betrug der Personalbestand der Extrahaushalte 14.758 VZÄ. Gemessen am Personalbestand des Kernhaushaltes stellt dies einen Anteil von 22 % dar.

Personalbestand der Extrahaushalte entspricht rd. einem Fünftel des Personalbestandes des Kernhaushaltes

28 Nachfolgende Grafik verdeutlicht den Personalbestand der Extrahaushalte in VZÄ im Jahr 2013 im Vergleich zum Personalbestand des Kernhaushaltes:

Beschäftigte des Kernhaushaltes und der Extrahaushalte in VZÄ



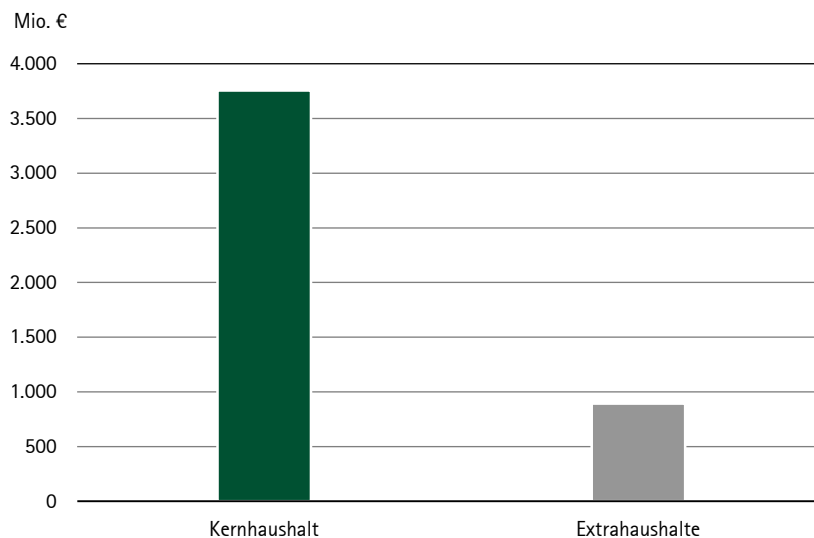
Quelle: VZÄ des Kernhaushaltes gem. Statistischem Landesamt des Freistaates Sachsen mit Stand zum 30.06.2013; VZÄ der Extrahaushalte nach Angaben der Ressorts.

³ Betrachtet werden die nach dem Schalenkonzept als Extrahaushalte qualifizierten rechtlich unselbstständigen Teile der Landesverwaltung (vgl. Übersicht unter Pkt. 1.1) sowie die als Extrahaushalte eingestufteten juristischen Personen des öffentlichen Rechts (vgl. Übersicht unter Pkt 1.2).

Personalaufwendungen des Freistaates für Extrahaushalte entsprechen fast einem Viertel der Personalausgaben des Kernhaushaltes

- 29 Die überwiegende Anzahl der Beschäftigten der Extrahaushalte war dabei in den Hochschulen (63 %), den Medizinischen Fakultäten (10 %) sowie in den Staatsbetrieben (24 %) beschäftigt.
- 30 Insgesamt beliefen sich die Personalaufwendungen der Extrahaushalte auf 912 Mio. €. Gemessen an den Personalausgaben des Kernhaushaltes stellt dies einen Anteil von 24 % dar.
- 31 Nachfolgende Grafik verdeutlicht die Personalaufwendungen der Extrahaushalte im Jahr 2013 im Vergleich zu den Personalaufwendungen des Kernhaushaltes:

Personalaufwendungen des Kernhaushaltes und der Extrahaushalte in Mio. €



Quelle: Personalaufwendungen des Kernhaushaltes gem. HR 2013, HGr. 4; Personalaufwendungen der Extrahaushalte nach Angaben der Ressorts.

Personalausgabenquote verliert an Bedeutung und Aussagekraft

- 32 Darüber hinaus leistete der Freistaat Sachsen Zahlungen für Personalaufwendungen an sonstige öffentliche Einrichtungen und Unternehmen, die nicht zum Kreis der Extrahaushalte zählen, insbesondere an den Staatsbetrieb Mess- und Eichwesen, den Staatsbetrieb Landestalsperrenverwaltung und den Staatsbetrieb Sachsenforst sowie an die Studentenerwerbsstellen und die Landeskrankenhäuser⁴.
- 33 Die Personalaufwendungen der Nebenhaushalte werden grundsätzlich nicht bei den Personalausgaben (HGr. 4), sondern bei den Zuschüssen (HGr. 6) ausgewiesen. Die Berechnung der Personalausgabenquote des Freistaates verliert aufgrund dieser Verschiebung der Haushaltsstruktur an Bedeutung und Aussagekraft. Nebenhaushalte entziehen sich zunehmend der Haushaltssteuerung.

⁴ Die Universitätsklinika erhalten keine Zuschüsse für laufende Aufwendungen, mithin auch nicht für Personalaufwendungen. Sie finanzieren ihre Personalaufwendungen im Wesentlichen durch Abrechnung ihrer Leistungen mit den Krankenkassen.

3.2 Personalbestand wesentlicher Nebenhaushalte im Zeitraum 2010 bis 2014

34 Nachfolgende Übersicht zeigt die Entwicklung der Anzahl der Beschäftigten in VZÄ bei den Staatsbetrieben:

Staatsbetriebe	Beschäftigte in VZÄ				
	2010	2011	2012	2013	2014
Sächsisches Immobilien und Baumanagement	1.149,4	997,6	980,4	1.005,4	1.051,7
Sächsische Staatsoper Dresden	788,4	781,7	811,0		
Sächsische Staatstheater ²				1.053,5	1.044,7
Staatsschauspiel Dresden ²	256,9	258,7	256,6		
Landestalsperrenverwaltung ⁴	647,6	638,2	643,8	663,2	659,9
<i>Landestalsperrenverwaltung</i>	<i>781,0</i>	<i>789,1</i>	<i>817,2</i>		
Sächsische Informatik Dienste (SID) ³	303,4	300,9	280,8	286,6	286,6
Sächsische Informatik Dienste - Landesrechenzentrum Steuern ³	141,2	141,1	142,7	142,4	150,3
Staatsbetrieb Sachsenforst	1.403,3	1.434,8	1.398,8	1.397,9	1.401,1
Sächsische Landesbibliothek - Staats- und Universitätsbibliothek Dresden ⁵					271,3
Staatliche Betriebsgesellschaft für Umwelt und Landwirtschaft	274,3	257,9	249,0	261,6	251,7
Staatliche Kunstsammlungen Dresden	307,3	303,0	295,5	290,0	314,0
Geobasisinformation und Vermessung Sachsen	252,4	259,9	259,8	273,8	266,4
Landesamt für Archäologie mit Landesmuseum für Vorgeschichte	71,9	70,6	72,0	78,0	84,0
Sächsische Gestütsverwaltung	101,3	105,2	99,7	99,7	101,6
Deutsche Zentralbücherei für Blinde zu Leipzig	75,5	73,8	72,3	74,3	72,3
Staatsbetrieb für Mess- und Eichwesen	83,8	84,7	86,2	85,2	81,1
Staatliche Schlösser, Burgen und Gärten Sachsen ¹	225,3	226,8	215,7	-	-
Landesbühnen Sachsen ¹	277,0	274,0	273,0	-	-
Summe	6.359,0	6.208,9	6.137,3	5.711,6	6.036,7

Quelle: VZÄ der Staatsbetriebe nach Angaben der Ressorts.

¹ Privatisierung des Staatsbetriebes Staatliche Schlösser, Burgen und Gärten Sachsen zum 01.01.2013 und des Staatsbetriebes Landesbühnen Sachsen zum 01.08.2012.

² Zusammenführung der Staatsbetriebe Sächsische Staatsoper Dresden und Staatsschauspiel Dresden zum Staatsbetrieb Sächsische Staatstheater zum 01.01.2013.

³ Darstellung getrennt nach Einzelplänen; SID-LRZS: Epl. 04 und SID: Epl. 06.

⁴ Ohne die über den „Aufbauhilfefonds“ finanzierten zusätzlichen Stellen.

⁵ Umwandlung der Sächsischen Landesbibliothek - Staats- und Universitätsbibliothek Dresden in einen Staatsbetrieb zum 01.01.2014.

35 Die Erhöhung des Personalbestandes zum 31.12.2014 um 325,1 VZÄ im Vergleich zum Vorjahr basiert vorwiegend auf der Umwandlung der Sächsischen Landesbibliothek - Staats- und Universitätsbibliothek in einen Staatsbetrieb.

36 Die Entwicklung der Anzahl der Beschäftigten in VZÄ bei den Hochschulen, Medizinischen Fakultäten und Universitätsklinik ist aus folgender Übersicht ersichtlich:

	Beschäftigte in VZÄ				
	2010	2011	2012	2013	2014
Hochschulen	9.192,7	9.189,3	9.102,0	9.353,4	9.303,5
Medizinische Fakultäten	1.442,7	1.422,4	1.404,8	1.444,8	1.478,4
Universitätsklinik	6.540,7	6.729,3	6.914,7	7.064,3	7.252,3
Summe	17.176,1	17.341,0	17.421,5	17.862,5	18.034,2

Quelle: VZÄ nach Angaben der Ressorts.

- 37 Der Personalbestand der Hochschulen, Universitätsklinika und Medizinischen Fakultäten hat sich zum 31.12.2014 um 171,7 VZÄ erhöht. Seit 2010 erhöhte sich der Personalbestand an Hochschulen und Medizinischen Fakultäten trotz der Stellenabbaubeschlüsse von Staatsregierung und Landtag um 146,5 VZÄ.

4 Neues Steuerungsmodell und Neue Hochschulsteuerung

4.1 Staatsbetriebe und Neues Steuerungsmodell

- 38 Im Rahmen der Einführung des Neuen Steuerungsmodells (NSM) in Sachsen sind für alle Staatsbetriebe Umsetzungs- bzw. Anpassungsvereinbarungen gem. Nr. 3.1 bzw. Nr. 3.3 VwV-NSM abzuschließen, um betriebswirtschaftliche Methoden und Steuerungsmethoden einzuführen bzw. gemäß den Vorgaben des NSM-Rahmenhandbuchs zu vereinheitlichen.
- 39 Nach Umsetzung und positiver Evaluation o. g. Umsetzungs- bzw. Anpassungsvereinbarungen sind für die jeweiligen Staatsbetriebe Ressortvereinbarungen gem. Nr. 3.2 VwV-NSM zur Einführung der Budgetierung abzuschließen. Ziel ist die dauerhafte Einführung der Budgetierung gem. § 7a Abs. 2 bis 4 SÄHO.
- 40 Seit Anfang des Jahres 2015 liegen für alle zum 31.12.2014 bestehenden Staatsbetriebe o. g. Anpassungs- bzw. Umsetzungsvereinbarungen vor. Ressortvereinbarungen wurden bisher für 5 Staatsbetriebe abgeschlossen. Damit stehen die Ressortvereinbarungen für 8 Staatsbetriebe noch aus. Von den Staatsbetrieben mit Ressortvereinbarung wurden 2 im Jahr 2014 nach positiver Evaluation des Modellvorhabens in einen dauerhaften NSM-Echtbetrieb überführt.
- 41 Darüber hinaus stellt die Einführung einer NSM - Standardsoftware einen Meilenstein bei der Umsetzung des NSM dar. Das Softwareprodukt ABW (agresso business world) wird derzeit in 5 Staatsbetrieben implementiert. In 2 Staatsbetrieben ist die Einführung bereits vollzogen, in den derzeit bestehenden 6 weiteren Staatsbetrieben steht die Implementierung noch aus.
- 42 Der SRH begrüßt den Abschluss der Anpassungs- und Umsetzungsvereinbarungen für alle Staatsbetriebe und die Überführung zweier Staatsbetriebe in den NSM-Echtbetrieb. Gleichzeitig mahnt er eine zügige Weiterführung der NSM-Anpassung der Staatsbetriebe insbesondere hinsichtlich des Abschlusses der Ressortvereinbarungen sowie der Implementierung der NSM - Standardsoftware an. Eine einheitliche Verfahrensweise in den Staatsbetrieben ist Voraussetzung für deren Konsolidierung.

4.2 Hochschulen und Neue Hochschulsteuerung (NHS)

- 43 Im Rahmen der Umsetzung des Sächsischen Hochschulfreiheitsgesetzes und der Sächsischen Hochschulsteuerungsverordnung wurde die Finanzierung der Hochschulen im Freistaat Sachsen auf globale Zuschüsse und die „Neue Hochschulsteuerung“ umgestellt. Die mit der Budgetierung verbundene Haushaltsflexibilität und Freistellung von den Vorschriften der SÄHO setzt umfangreiche Controllinginstrumente wie den Abschluss von Zielvereinbarungen, die Etablierung eines Berichtswesens, eine Kennzahlensteuerung sowie eine Kosten- und Leistungsrechnung gemäß dem NHS-Rahmenhandbuch voraus. Das Vorliegen der genannten Anforderungen wird mit einem Feststellungsbescheid des SMWK gemäß Sächsischer Hochschulsteuerungsverordnung nachgewiesen. Dieser Nachweis lag mit Wirkung zum 01.01.2015 erst an jeder zweiten Hochschule des Freistaates Sachsen vor.
- 44 Die Zulässigkeit einer Budgetierung aller Hochschulen wurde im Hj. 2013 nicht belegt.

Staatsschulden

Die Gefahr von Konjunkturerinbrüchen und deren gravierenden Auswirkungen auf den sächsischen Haushalt wird aufgrund der andauernden guten Haushaltslage verdrängt. Dies wird bei der Finanzplanung deutlich, die den Ausgleich der nächsten Haushalte durch Rücklagenentnahmen vorsieht.

Nach seiner landeseigenen Projektion müsste der Freistaat seine Ausgaben um durchschnittlich 0,1 % p. a. bis 2022 reduzieren, um die Verschuldungsregel einzuhalten.

1 Vorbemerkungen

- 1 Die Schulden von Bund, Ländern und Gemeinden sind im Jahr 2014 trotz neuer Rekordsteuereinnahmen und niedriger Zinsen wieder auf 2.048 Mrd. € angestiegen. Zwar wurde die Defizitquote der Stabilitätskriterien des Maastricht-Vertrages 2014 das vierte Jahr in Folge eingehalten. Die zulässige Obergrenze von 60 % des BIP für die Staatsverschuldung wurde mit 74,7 % (im Vorjahr: 78,4 %) jedoch weiterhin überschritten. Zur Senkung der Staatsverschuldung hat auch die seit September 2014 geltende Änderung bei der Berechnung des BIP beigetragen. Das BIP fiel dadurch um 3 % höher aus, was zu einer niedrigeren Schuldenstandsquote von 1,5 % führte.

Staatsverschuldung auf 2.048 Mrd. € gestiegen
- 2 Im Hj. 2013 haben alle Ostländer sowie Schleswig-Holstein und Bayern Schulden getilgt. Die Fortschritte bei der Haushaltskonsolidierung bei Bund und Ländern resultieren überwiegend aus den hohen Steuereinnahmen, der guten Beschäftigungssituation und den niedrigen Zinsen und nicht aus Ausgabendisziplin. Der Freistaat Sachsen plant dieses Jahr, das zehnte Jahr in Folge ohne Nettokreditaufnahme auszukommen.

Haushaltskonsolidierung resultiert nicht aus Ausgabendisziplin
- 3 Die Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder haben anlässlich ihrer Konferenz im September 2014 die Sanierung der öffentlichen Haushalte als dringend und notwendig für die Zukunftsfähigkeit Deutschlands gefordert. Sie warnen davor, die Verhandlungen über die Neuordnung der Finanzbeziehungen von Bund und Ländern zur Lockerung der Schuldenbremse zu nutzen. Sie fordern die Vermeidung eines weiteren Anstiegs der Schuldenlast, um der Generationengerechtigkeit zu entsprechen. Außerdem darf der Einsatz von ÖPP-Projekten nicht zu einer Umgehung der Schuldenbremse führen. Entsprechend darf die öffentliche Hand Projekte, die sie sich nicht aus eigenen Mitteln leisten kann, auch nicht alternativ finanzieren.

Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe warnen vor Lockerung der Schuldenbremse
- 4 Die Aufnahme von Krediten sowie jede Übernahme von Bürgschaften, Garantien oder sonstigen Gewährleistungen, die zu Ausgaben in künftigen Jahren führen können, bedürfen gem. Art. 95 Abs. 1 Verfassung des Freistaates Sachsen einer Ermächtigung durch Gesetz.

2 Kreditermächtigungen und Kreditaufnahme
- 5 Seit 01.01.2014 sieht die sächsische Verfassung vor, dass der Haushaltsplan grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen ist.
- 6 Mit dem vom SLT am 09.04.2014 beschlossenen Gesetz zur Änderung der SäHO wurde diese an die geänderte Verfassung angepasst. Damit wurden die in der Verfassung geregelten Ausnahmetatbestände und die Regelungen zur Normallage in § 18 SäHO übernommen sowie der verfassungsrechtlich geregelte Tilgungszeitraum für Nettokreditaufnahmen von 8 Jahren auf die SäHO übertragen.

- 7 In § 18 Abs. 3 SäHO ist geregelt, dass die Normallage für das jeweilige Haushaltsjahr im HG festgesetzt wird. Sie definiert sich anhand der durchschnittlichen Steuereinnahmen der vorangegangenen 4 Jahre. Der Zeitraum umfasst die 4 Kalenderjahre vor dem Jahr, für das der Haushalt aufgestellt wird. Die Steuereinnahmen sind um Steuerrechtsänderungen und wesentliche strukturelle Entwicklungen zu bereinigen. Die Bereinigung ist auf Basis anerkannter und nachvollziehbarer Grundlagen durchzuführen.
- Mit HG 2015/2016 erstmalig Normallage festgesetzt
- 8 Mit dem HG 2015/2016 erfolgt erstmalig die Festlegung der Normallage. Für das Hj. 2015 beträgt die festzusetzende Normallage 11,360 Mrd. € und für 2016 11,741 Mrd. € (§ 2 Abs. 2 HG).
- 9 Die Normallage wird vom SMF ermittelt. Aufgrund der vorzunehmenden Bereinigungen kann die Berechnung von Dritten nicht nachvollzogen werden. **Um die Ermittlung für das Parlament nachvollziehbar und transparent zu machen, hält der SRH die Vorlage der Berechnung an den HFA oder eine Aufnahme der Berechnung in die Begründung zum HG für erforderlich.**
- 10 Der SRH begrüßt insbesondere die Aufnahme der Vorschrift zur Bildung einer angemessenen Rücklage aus dem Staatshaushalt (§ 18 Abs. 4 SäHO). Dies entspricht seinen Forderungen nach Vorsorge zum Ausgleich konjunktureller Schwankungen (vgl. Beitrag 2). In der Begründung zum Gesetzentwurf heißt es, zur Sicherstellung der Handlungsfähigkeit des Staates ergibt sich für Staatsregierung und Gesetzgeber ein aktives Handlungsgebot zur angemessenen Rücklagenbildung. Dadurch können konjunkturelle Schwankungen vor einer Kreditaufnahme geglättet werden.
- 11 Mit dem HG 2015/2016 wurde trotz erwarteter Rekordsteuereinnahmen statt einer angemessene Rücklagenbildung eine Entnahme aus der Kassenverstärkungs- und Haushaltsausgleichsrücklage veranschlagt. Eine angemessene Ausstattung der Rücklage soll stattdessen mit dem geänderten Vermerk zu Kap. 1510 Tit. 325 01 – Schuldenaufnahmen auf dem sonstigen inländischen Kreditmarkt – sichergestellt werden.
- Rücklage gedeckelt
- 12 Der neue Vermerk regelt verbindlich, dass Mehreinnahmen aus Steuern und Einnahmen aus dem Länderfinanzausgleich sowie den allgemeinen BEZ zum Ausgleich veranschlagter Entnahmen aus der Kassenverstärkungs- und Haushaltsausgleichsrücklage oder für Zuführungen an die Kassenverstärkungs- und Haushaltsausgleichsrücklage zu verwenden sind. Dabei werden die Zuführungen an die Rücklage auf den Endbestand des Hj. 2013 gedeckelt. Erst danach können diese Mehreinnahmen auch zur Reduzierung der Schuldenaufnahme, für die Zuführungen an den Generationenfonds, den Zukunftssicherungsfonds Sachsen und den Garantiefonds, für Rücklagen und für unvorhergesehene und unabwiesbare Mehrausgaben verwendet werden.
- 13 Für den Doppelhaushalt 2015/2016 bedeutet dies, dass die mit der Mai-Steuerschätzung prognostizierten Steuer Mehreinnahmen zuerst die veranschlagten Entnahmen aus der Kassenverstärkungs- und Haushaltsausgleichsrücklage ausgleichen müssen, bevor sie für andere Zwecke verwendet werden.
- 14 Der Endbestand der Rücklage mit Stichtag Kassenschluss am 31.12.2013 betrug 974,0 Mio. €. Unter Berücksichtigung der Auslaufperiode ergibt sich ein Endbestand von 982,1 Mio. € und damit ein rd. 8 Mio. € höherer Bestand. Die Formulierung lässt offen, welcher Endbestand gemeint ist. Der SRH hält den Endbestand einschließlich Auslaufperiode für sach-

gerechter, da hierbei eine periodengerechte Zuordnung der Zuführungen an die Rücklage erfolgt.

- 15 Die Regelung so weitreichender Befugnisse in einem Titelvermerk im Haushaltsplan hält der SRH für nicht ausreichend. Da der sächsische Haushalt zukünftig stärker von den Steuereinnahmen beeinflusst wird, kommt der Kassenverstärkungs- und Haushaltsausgleichsrücklage eine immer größere Bedeutung bei der Vermeidung einer Nettokreditaufnahme im Falle sinkender Steuereinnahmen zu.

Sicherstellung einer angemessenen Rücklage durch Titelvermerk nicht ausreichend

- 16 Gemäß Art. 109 Abs. 3 Satz 2 GG können die Länder Regelungen zur im Auf- und Abschwung symmetrischen Berücksichtigung der Auswirkungen einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung vorsehen. In der Gesetzesbegründung heißt es, „einer Zulassung zusätzlicher konjunkturbedingter Defizite im Abschwung muss eine entsprechende Verpflichtung zur Einbeziehung konjunkturbedingter Überschüsse im Aufschwung gegenüberstehen, sodass mittel- bis langfristig gewährleistet sein sollte, dass Kreditaufnahmen im Abschwung durch Überschüsse im Aufschwung ausgeglichen werden“¹. Die bis 2018 geplanten Entnahmen aus der Rücklage für den Haushaltsausgleich, obwohl sich Deutschland derzeit in einer konjunkturellen Hochphase mit Rekordsteuereinnahmen befindet, lassen eine symmetrische Berücksichtigung der Konjunktur nicht erkennen. Der Vermerk im Kap. 1510 regelt nur die Zuführungen an die Rücklage im Falle von Mehreinnahmen. Es fehlen Regelungen, wie in einer konjunkturellen Hochphase mit der Rücklagenbildung als Vorsorge für den konjunkturellen Abschwung umzugehen ist, ohne diese bereits im konjunkturellen Aufschwung aufzubauchen. Nicht geregelt ist auch, wie die Rücklage nach einer Entnahme wieder aufzufüllen ist, wenn keine Mehreinnahmen vorhanden sind, sich die Einnahmen aber trotzdem auf hohem Niveau befinden. Der SRH hält daher weiterführende dauerhaft gesetzliche Regelungen zu § 18 Abs. 4 SäHO für erforderlich. Eine Entnahme aus der Rücklage im konjunkturellen Aufschwung sollte generell unzulässig sein.

SRH fordert Verbot der Rücklagenentnahme im konjunkturellen Aufschwung

- 17 Mit dem Gesetz zur Änderung der SäHO wurde der § 85 Abs. 1 SäHO ergänzt. Demnach sind künftig der Haushaltsrechnung Übersichten über die Inanspruchnahme der Nettokreditermächtigung zur Deckung von Ausgaben, die Nettotilgungen lt. Tilgungsplänen sowie der Nachweis nach § 18 Abs. 5 Satz 1 SäHO beizufügen.

- 18 Für das Hj. 2013 betrug die Kreditermächtigung des SMF 0,00 € gem. § 2 Abs. 1 Nr. 1 HG 2013/2014 i. V. m. § 18 Abs. 3 SäHO a. F. Die Kreditermächtigung aus übertragenen Einnahmeresten gem. § 2 Abs. 1 Nr. 3 HG 2013/2014 wurde vom SMF in Hinblick auf die neue Verschuldungsregel bereits im Hj. 2012 vollständig abgebaut. Somit besteht seit dem Hj. 2012 keine allgemeine Kreditermächtigung mehr.

Seit 2012 keine allgemeine Kreditermächtigung mehr

- 19 Neben der Ermächtigung zur Aufnahme von Nettokrediten enthält das HG weitere Sonderkreditermächtigungen.

- 20 Gemäß § 2 Abs. 2 HG 2013/2014 durfte das SMF mit Einwilligung des Haushalts- und Finanzausschusses des Landtages für die Kapitalausstattung von Unternehmen des privaten Rechts, an denen der Freistaat beteiligt ist und für Unternehmen des öffentlichen Rechts, bei denen der Freistaat Gewährträger ist, Kredite in unbegrenzter Höhe aufnehmen.

¹ Quelle: Beschlüsse der Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bundesländer-Finanzbeziehungen vom 05.03.2009, Kommissionsdrucksache 174.

- 21 Mit § 2 Abs. 4 HG 2013/2014 wurde das SMF ermächtigt, Kredite bis zur Höhe von 2 % des Haushaltsvolumens als Vorgriff auf die Kreditermächtigung des nächsten Haushaltsjahres aufzunehmen.
- 22 Gemäß § 3 Abs. 2 HG 2013/2014 durfte das SMF bei Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts Kredite bis zur Höhe von 100 Mio. € aufnehmen.
- 23 Mit dem HG 2011/2012 wurde dem SMF erstmalig die Möglichkeit der Kreditaufnahme in Höhe von 1,795 Mrd. € für den neu gegründeten Garantiefonds eingeräumt. Die Kreditermächtigung wurde mit § 2 Abs. 6 HG 2013/2014 der Entwicklung des Garantiefonds angepasst und auf 1,6 Mrd. € reduziert. Mit dem HG 2015/2016 erfolgt eine weitere Anpassung auf 400 Mio. €.
- 24 Sonderkreditermächtigungen wurden im Hj. 2013 nicht in Anspruch genommen.
- 25 Die vom SRH kritisierten Sonderkreditermächtigungen für die Kapitalausstattung für Unternehmen und zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts wurden im HG 2015/2016 ersatzlos gestrichen und damit an die verfassungsrechtliche Schuldenregel angepasst.

Sonderkreditermächtigungen an die verfassungsrechtliche Schuldenregel angepasst

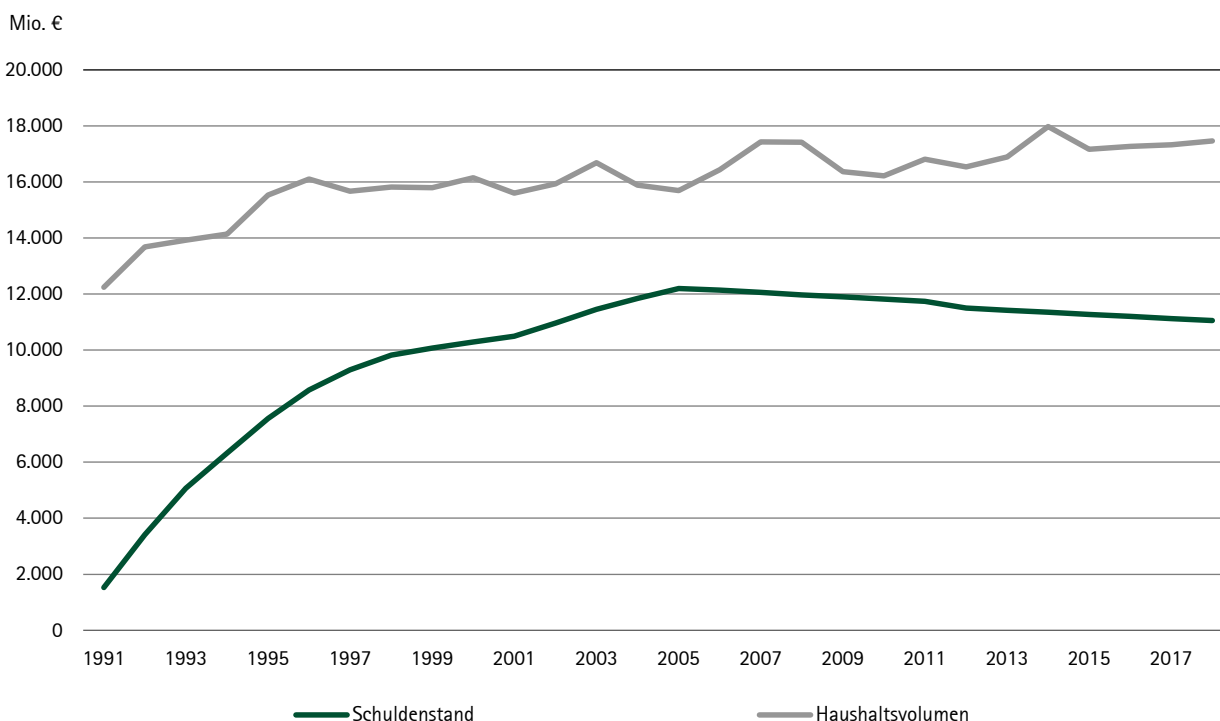
3 Schuldenstand und Schuldendienst

- 26 Zu den Schulden des Freistaates gehören nicht nur die Kreditmarktschulden, sondern auch die sog. impliziten Schulden, zu denen u. a. die Pensionsverpflichtungen und Beihilfen, Rückstellungen für Altersteilzeit, Verpflichtungen aus Instandhaltungs- und Investitionsrückstau sowie die Schulden und Zahlungsverpflichtungen aus Nebenhaushalten zählen. Die impliziten Schulden werden auch als verdeckte Schulden bezeichnet, da sie nicht aus dem Haushaltsplan oder der HR ersichtlich sind.
- 27 Der Freistaat Sachsen weist in der Vermögensrechnung neben dem Schuldenstand aus der Kreditaufnahme am Kreditmarkt und bei Sondervermögen (OGr. 31 und 32) auch weitere Schulden, insbesondere die Zahlungsverpflichtungen der Altersversorgung (Pensionsverpflichtungen und Zahlungsverpflichtungen aus dem AAÜG) und Schulden der Nebenhaushalte aus. Da die Erfassung der Schulden auf Basis der Kameralistik erfolgt, werden die Schulden nicht systematisch ermittelt. § 86 SächsHO gibt nur einen Mindestinhalt der Vermögensrechnung vor. Weitergehende gesetzliche Regelungen zur Bestandserfassung und Bewertung von Vermögen und Schulden fehlen. Die Darstellung in der Vermögensrechnung ist daher zwangsläufig unvollständig und fehleranfällig (vgl. Beitrag Nr. 5).
- 28 Die in der Vermögensrechnung des Freistaates Sachsen ausgewiesenen impliziten Schulden übersteigen die Kreditschulden um das Zweieinhalbfache. Mit rd. 57,4 % machen die Zahlungsverpflichtungen der Altersversorgung (20,1 Mrd. €) den größten Anteil an den dort ausgewiesenen Schulden des Freistaates aus. Auf die Kapitalmarktschulden (7,9 Mrd. €) entfallen dagegen nur rd. 22,6 % der bisher in der Vermögensrechnung ausgewiesenen Schulden. Für die Zahlungsverpflichtungen der Altersvorsorge hat der Freistaat Sachsen mit der Errichtung des Generationenfonds Vorsorge getroffen. Mit Wirkung vom 01.01.2014 ist die Zweckbindung dieser Mittel zur Vorsorge für die Finanzierung künftiger Versorgungsempfänger in Art. 95 Abs. 7 der Sächsischen Verfassung verankert.
- 29 Die in der Vermögensrechnung ausgewiesenen impliziten Schulden verdeutlichen die hohen Vorbelastungen künftiger Haushalte.

Hohe Vorbelastung künftiger Haushalte

- 30 Für das Hj. 2013 weist die HR eine haushaltsmäßige Verschuldung in Höhe von 11,432 Mrd. € aus. Diese setzt sich zusammen aus 4,058 Mrd. € Schuldenaufnahmen am Kreditmarkt, 3,846 Mrd. € Schuldenaufnahmen bei öffentlichen Haushalten und 3,528 Mrd. € noch nicht valutierte Kreditaufnahme gem. § 2 Abs. 5 Satz 2 HG 2013/2014. Der haushaltsmäßige Schuldenstand ist gegenüber 2012 um 75 Mio. € gesunken.
- 31 Zwischen der in der HR ausgewiesenen Verschuldung und den Kapitalmarktschulden der Vermögensrechnung ergibt sich eine Differenz aufgrund der noch nicht valuierten Kreditaufnahme in Höhe von 3,528 Mrd. € (vgl. Vermögensrechnung des Freistaates Sachsen 2013, Seite 43 und 44).
- 32 Nachfolgende Grafik verdeutlicht die Größenordnung der gemäß HR aufgelaufenen Schulden im Verhältnis zum Haushaltsvolumen des Freistaates.

Haushaltsvolumen und Schuldenentwicklung

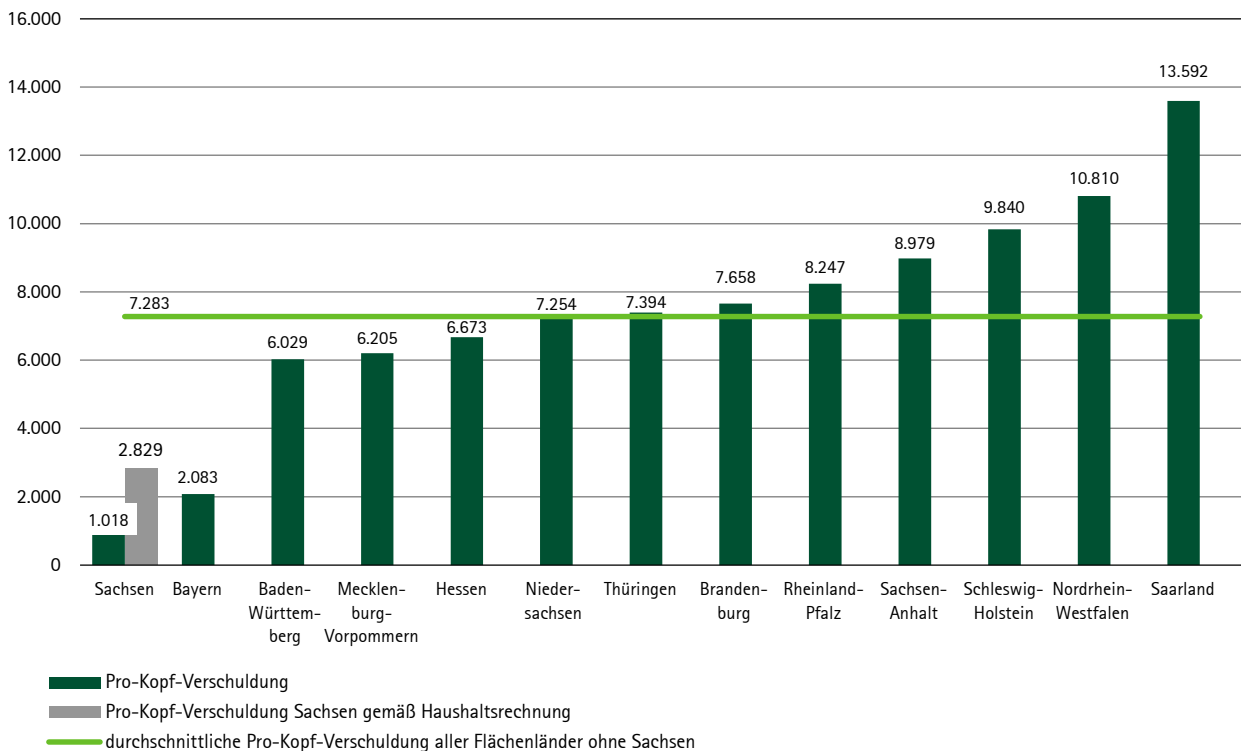


Quelle: 1991 bis 2013 HR, 2014 vorläufiges Kassen-Ist, 2015 und 2016 StHpl., 2017 und 2018 Mittelfristige Finanzplanung.

- 33 **Der Freistaat Sachsen hat bereits das neunte Jahr in Folge seit 2006 auf eine Nettokreditaufnahme verzichtet. Darüber hinaus tilgt er Schulden mit dem Ziel, die Pro-Kopf-Verschuldung konstant zu halten.** Zur Erreichung dieses Ziels sollen auch weiterhin jährlich 75 Mio. € an Schulden getilgt werden. Für den Zeitraum der mittelfristigen Finanzplanung ergibt sich bei Fortführung der jährlichen Tilgung im Hj. 2018 rechnerisch ein Schuldenstand in Höhe von 11,057 Mrd. €. Konstante Pro-Kopf-Verschuldung durch jährliche Tilgung
- 34 Die Staatsregierung plant für den Zeitraum der mittelfristigen Finanzplanung, die Schuldentilgung in Höhe von 75 Mio. € pro Jahr durch Entnahmen aus der Kassenverstärkungs- und Haushaltsausgleichsrücklage zu finanzieren. Dies ist angesichts der derzeit guten Rahmenbedingungen, wie erhöhten Steuereinnahmen und historisch niedrigen Zinslasten, eine bedenkliche Entwicklung. Schuldentilgungen sollen durch Entnahmen aus Rücklage finanziert werden

- 35 Die statistische Ermittlung der Pro-Kopf-Verschuldung für das Hj. 2013 ist mit 1.018 €/EW eine wesentlich geringere als die haushalterisch ermittelte Pro-Kopf-Verschuldung mit 2.829 €/EW.
- 36 Der Freistaat Sachsen nimmt bei seinen Sondervermögen und bei Einrichtungen, bei denen er Eigentümer, Miteigentümer ist oder eine eigentümerähnliche Stellung einnimmt (z. B. bei dem Generationenfonds, bei der Kulturstiftung des Freistaates Sachsen oder der SAB) Kredite auf. Bei der statistischen Ermittlung der Verschuldung werden diese Kreditaufnahmen nicht berücksichtigt. Eine Ausnahme stellt die Kreditaufnahme bei der SAB dar. Obwohl die SAB als Anstalt des öffentlichen Rechts die gleiche Rechtsform wie der Generationenfonds besitzt, werden Kreditaufnahmen des Freistaates bei der SAB auf die Verschuldung angerechnet.

Statistische Pro-Kopf-Verschuldung der Flächenländer 2013 in €/EW



Quelle: Eigene Berechnungen nach Daten der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder.

- 37 Statistische Verschuldung für Sachsen nicht aussagefähig
Der Freistaat Sachsen hat im statistischen Ländervergleich (nur Kreditmarktschulden) die niedrigste Pro-Kopf-Verschuldung. Bei der Betrachtung der haushalterischen Pro-Kopf-Verschuldung steigt diese auf das 2,8-fache an. Damit hätte nicht Sachsen, sondern Bayern die niedrigste Pro-Kopf-Verschuldung.
- 38 Umfangreiche Kreditaufnahmen des Freistaates bei seinen Sondervermögen
Seit dem Hj. 2009 werden Schuldenaufnahmen und Tilgungen von Schuldenaufnahmen bei Sondervermögen im StHpl. in der OGr. 31 veranschlagt. Damit erfolgte die Trennung zwischen Schuldenaufnahme und -tilgung auf dem inländischen Kreditmarkt und bei den Sondervermögen. Die Kreditaufnahmen in OGr. 31 erfolgten insbesondere bei den Sondervermögen „Garantiefonds“, „Aufbauhilfefonds“ und der „Versorgungsrücklage“.

Schuldenaufnahme bei Sondervermögen in Mio. €									
2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
7	8	458	409	546	206	840	653	1.130	709

39 Kreditaufnahmen bei allen anderen Einrichtungen, bei denen der Freistaat Eigentümer bzw. Miteigentümer ist oder eine eigentümerähnliche Stellung einnimmt, werden in OGr. 32 bei den Kreditaufnahmen und Tilgungen am Kreditmarkt gebucht. Die statistische Bereinigung dieser Kreditaufnahmen bei Einrichtungen wie Kulturstiftung, Stiftung Sächsische Behindertenselbsthilfe Otto Perl, Stiftung „Hilfe für Familien, Mutter und Kind“ und Generationenfonds betrug 5 Mio. € im Hj. 2013. Dieser Betrag wird wie die OGr. 31 seit 2010 nicht mehr auf die statistische Verschuldung angerechnet.

40 Seit 2010 wird die transparente Darstellung der Pro-Kopf-Verschuldung durch Änderungen bei der statistischen Erfassung erschwert. Der Ländervergleich erfordert zunehmend Erläuterungen. Für das Hj. 2013 ermittelt die ZDL aus den Daten der Kassen-Statistik eine Nettokredittilgung in Höhe von 354 Mio. €, obwohl entsprechend der HR 2013 nur 75 Mio. € getilgt wurden.

41 Die Statistik suggeriert, dass Kreditaufnahmen und Zinszahlungen bei öffentlichen Einrichtungen nicht bedient werden müssen, obwohl reale Zahlungsströme auch hier fließen. In der Öffentlichkeit basieren jedoch Ländervergleiche regelmäßig auf diesen statistischen Zahlen, mit entsprechend verzerrten Verschuldungsständen. Diese Verzerrungen spiegeln sich auch in den für Ländervergleiche berechneten haushaltswirtschaftlichen Quoten wider (vgl. Pkt. 5). Ohne die erforderlichen Erläuterungen ergibt sich aus oben beschriebener Vorgehensweise eine deutlich zu positive Darstellung der Verschuldung des Freistaates.

Deutlich zu positive Darstellung der Verschuldung Sachsens im statistischen Ländervergleich

4 Stabilitätsbericht

42 Der Freistaat Sachsen hat gem. § 3 Abs. 2 Stabilitätsratsgesetz im Herbst 2015 seinen jährlichen Stabilitätsbericht vorgelegt.

43 Der Stabilitätsrat prüft anhand der in den Berichten von Bund und Ländern dargestellten Kennziffern zur aktuellen Haushaltslage (Finanzierungssaldo, Kreditfinanzierungsquote, Zins-Steuer-Quote und Schuldenstand) sowie einer Projektion der mittelfristigen Haushaltsentwicklung die Einhaltung der verfassungsmäßigen Kreditaufnahmegrenzen auf Basis einheitlicher Annahmen und ob Haushaltsnotlagen drohen.

44 Der Bericht zeigt keine Auffälligkeiten zur Beurteilung der aktuellen Haushaltslage. Die Standardprojektion zur Ermittlung der durchschnittlichen maximalen Ausgabenwachstumsrate pro Jahr, bis zum Erreichen eines vereinbarten Schwellenwertes, zeigt ebenfalls keine Auffälligkeiten.

Stabilitätsbericht zeigt keine Auffälligkeiten

45 In seinen Stabilitätsberichten hat der Freistaat Sachsen regelmäßig dargestellt, warum er die Zahlenbasis und die unterstellten Annahmen für nicht sachgerecht hält. Durch die vom Stabilitätsrat vorgegebene Berechnungsmethode, welche die Anrechnung der positiven Salden von Generationenfonds und Versorgungsrücklage bedingt, werden die Kennziffern Finanzierungssaldo und Kreditfinanzierungsquote zu positiv ausgewiesen. Für die Ermittlung der Kreditfinanzierungsquote und des Schuldenstandes hat der Freistaat die Berechnung dahin gehend modifiziert, dass er die Kreditaufnahme bei öffentlichen Einrichtungen in die Ermittlung einbezogen hat. Anderenfalls würde sich ein unrealistisches Bild der Haushaltslage im Freistaat ergeben.

46 Mit der Standardprojektion verfolgt der Stabilitätsrat das Ziel, auf Basis einheitlicher Annahmen die maximale jahresdurchschnittliche Ausgabenwachstumsrate zur Erreichung des Schwellenwertes der Kennziffer Schuldenstand im Projektionsjahr zu ermitteln. Dabei wird ein stetiger

Einnahmenezuwachs unterstellt, der für die ostdeutschen Länder nicht zutreffend ist, weil insbesondere die degressive Ausgestaltung der Korb-II-Mittel sowie zu erwartende Einnahmeverluste im Länderfinanzausgleich durch den stärkeren Bevölkerungsrückgang unberücksichtigt bleiben. Steigende Steuereinnahmen können diese Rückgänge sowie die – in der Projektion enthaltene – Degression der Solidarpaktmittel am Ende des Projektionszeitraums voraussichtlich nicht ausgleichen.

Eigene Projektion des Freistaates zur Haushaltsentwicklung fordert Ausgabenreduzierung von 0,1 % pro Jahr

47 Der Freistaat Sachsen ermittelt eine eigene Projektion der Haushaltsentwicklung. Im Ergebnis muss der Freistaat seine Ausgaben um durchschnittlich 0,1 % pro Jahr reduzieren, um die Verschuldungsregel auch im Jahr 2022 einhalten zu können. Dagegen ermöglicht die Standardprojektion für den Freistaat Sachsen eine durchschnittliche Ausgabensteigerung von 4,2 % pro Jahr bezogen auf das Basisjahr 2013.

48 Der SRH teilt die Kritik des SMF hinsichtlich der Aussagefähigkeit und Berechnungsmethode der Standardprojektion. Darüber hinaus hält er eine systematische Verlängerung des Betrachtungszeitraumes über das Hj. 2022 hinaus und eine Berücksichtigung von Risiken bei der Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben für erforderlich, um die langfristige Tragfähigkeit der Haushalte ohne Nettokreditaufnahmen zu ermitteln und Handlungsspielräume aufzuzeigen. Der SRH sieht den Stabilitätsbericht in seiner jetzigen Form ebenfalls als ungeeignet an, drohende Haushaltsnotlagen zu erkennen, da die Spielräume für Kreditaufnahmen bis 2020 und für Ausgabensteigerungen viel zu hoch ausgewiesen werden.

49 Gemäß § 7 Stabilitätsratsgesetz wurde zur Unterstützung des Stabilitätsrates bei der Überwachung der Einhaltung der Obergrenze des strukturellen gesamtstaatlichen Finanzierungsdefizits nach § 51 Abs. 2 HGRG ein unabhängiger Beirat im Dezember 2013 eingerichtet.

Beirat sieht Gefahr einer zu günstigen Einschätzung der strukturellen Haushaltslage

50 In seinen ersten Stellungnahmen (vom 21.05.2014 und vom 08.12.2014) hat der Beirat darauf hingewiesen, dass die in den Stabilitätsberichten vorgelegten Projektionen Haushaltsdisziplin, insbesondere bei Personal- und Sachausgaben, sowie ein weiterhin niedriges Zinsniveau voraussetzen. Er sieht die Gefahr, dass die strukturelle Haushaltslage zu günstig eingeschätzt wird. Der Beirat empfiehlt, Sicherheitsabstände zu den Regelgrenzen einzuplanen und gesamtstaatliche Überschüsse anzustreben. Damit könnten bei unerwarteten negativen Entwicklungen kurzfristige prozyklische Gegenmaßnahmen vermieden und die Schuldenquote gesenkt werden. Zudem könnte mit einer ambitionierteren Haushaltspolitik den absehbaren demografischen Herausforderungen Rechnung getragen werden.

51 Auf die neuen Länder sieht der Beirat, trotz der aktuell guten Lage, deutlich größere Herausforderungen bei der Haushaltskonsolidierung zu kommen als in den alten Ländern. Dies ist durch die rückläufigen Sondertransfers und mit einer deutlich ungünstigeren demografischen Entwicklung begründet.

Niedriges Zinsniveau nicht dauerhaft einplanen

52 Hinsichtlich des äußerst niedrigen Zinsniveaus warnt er davor, dies als dauerhafte Rahmenbedingung in die Finanzpolitik einzuplanen.

Beirat erstellt Szenarien zur Ermittlung zulässiger Ausgabenzuwächse

53 Der Beirat hat für den Bund und die Länder einschließlich ihrer Gemeinden und Extrahaushalte ein Basisszenario einschließlich diverser Alternativszenarien erstellt mit dem Ziel, die zulässigen jährlichen Ausgabenzuwächse bis 2020 aufzuzeigen. Im Basisszenario wird ein Steuerzuwachs entsprechend der Steuerschätzung vom November 2014 zugrunde gelegt, finanzielle Transaktionen werden herausgerechnet, ein Zinssatz von 2,75 % und Versorgungsausgaben um jährlich 3 % steigend werden

unterstellt. Für den Freistaat Sachsen einschließlich seiner Gemeinden und der Extrahaushalte ergibt sich im Basisszenario eine reale zulässige Ausgabensteigerung von 0,5 % pro Jahr. Fallen die Steuereinnahmen pro Jahr um nur einen Prozentpunkt geringer aus, müssen die Ausgaben um jährlich real 0,5 % gekürzt werden.

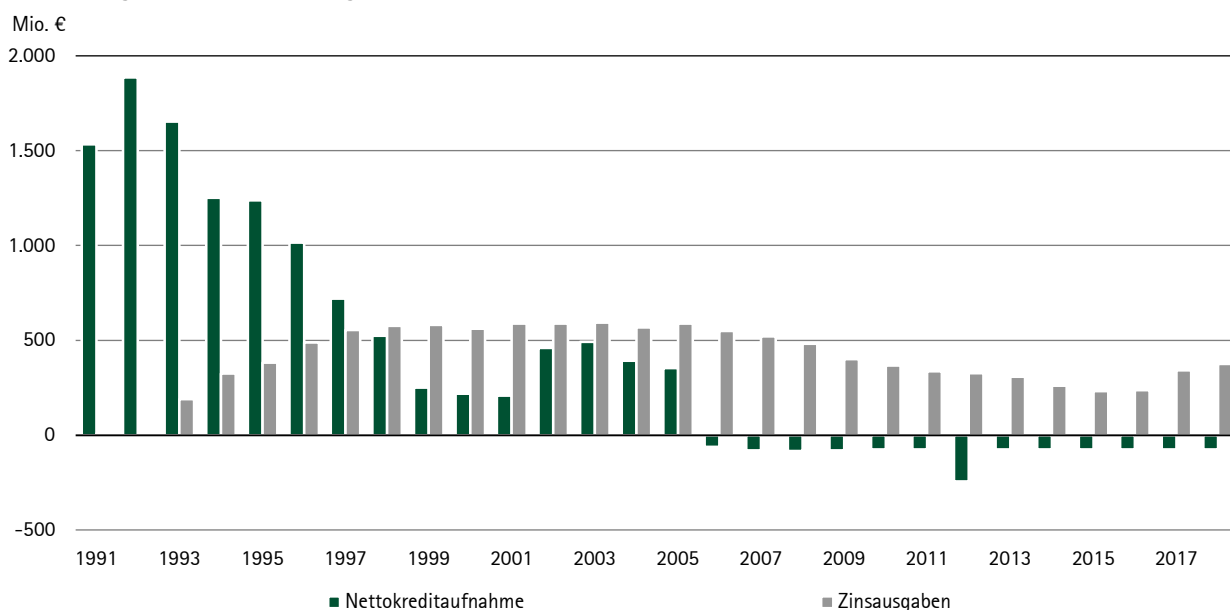
- 54 Der SRH sieht seine bisherigen Mahnungen hinsichtlich Ausgabendisziplin und Vorsorge durch den Beirat bestätigt. Insbesondere beurteilt er den aktuellen Doppelhaushaltsplan und die Mittelfristige Finanzplanung des Freistaates Sachsen 2014 bis 2018 kritisch, da ein strukturelles Defizit eingeplant wird, welches durch Rücklagenentnahmen ausgeglichen werden soll, statt Ausgabendisziplin im Sinne des Beirates zu bewahren (vgl. Beitrag Nr. 2). Dabei werden die gravierenden Auswirkungen im Falle einer geringeren als der geschätzten Steuerentwicklung auf das Ausgabenniveau des Freistaates verdrängt.

Rücklagenentnahmen statt Ausgabendisziplin geplant

5 Zinsbelastung

- 55 Mit jeder Kreditaufnahme verpflichtet sich der Freistaat langfristig zur Zahlung von Zinsen. Dadurch werden Haushaltsmittel in nicht unerheblicher Höhe über Jahre gebunden. Die nachstehende Grafik zeigt, wie die Kreditaufnahmen insbesondere in den Anfangsjahren nach der Wiedervereinigung auf die gegenwärtigen und zukünftigen Zinsbelastungen nachwirken.

Entwicklung der Kreditfinanzierung und der Zinslast



Quelle: 1991 bis 2013 HR, 2014 vorläufiges Kassen-Ist, 2015 und 2016 StHpl., 2017 und 2018 Mittelfristige Finanzplanung.

- 56 Die Zinsausgaben des Freistaates Sachsen sind auch im Hj. 2014 weiter auf einen neuen Tiefstand von 261,6 Mio. € gesunken. Gegenüber dem Vorjahr sind das 46,5 Mio. € weniger.

Zinsausgaben erneut auf Tiefstand

- 57 Die sinkenden Zinszahlungen beruhen hauptsächlich auf dem sehr niedrigen Zinsniveau infolge der andauernden Auswirkungen der Finanz- und Wirtschaftskrise. Die jährlichen Tilgungen des Freistaates fallen bei der Höhe der Zinszahlungen kaum ins Gewicht.

- 58 Die Europäische Zentralbank hält weiterhin an einem niedrigen Leitzins von derzeit 0,05 % und Strafzinsen auf Einlagen in Höhe von 0,2 % fest. Das SMF rechnet in seiner mittelfristigen Finanzplanung von einem Anstieg der Zinsen bis 2018. Dabei unterstellt das SMF eine Normalisierung

Leitzins unverändert niedrig

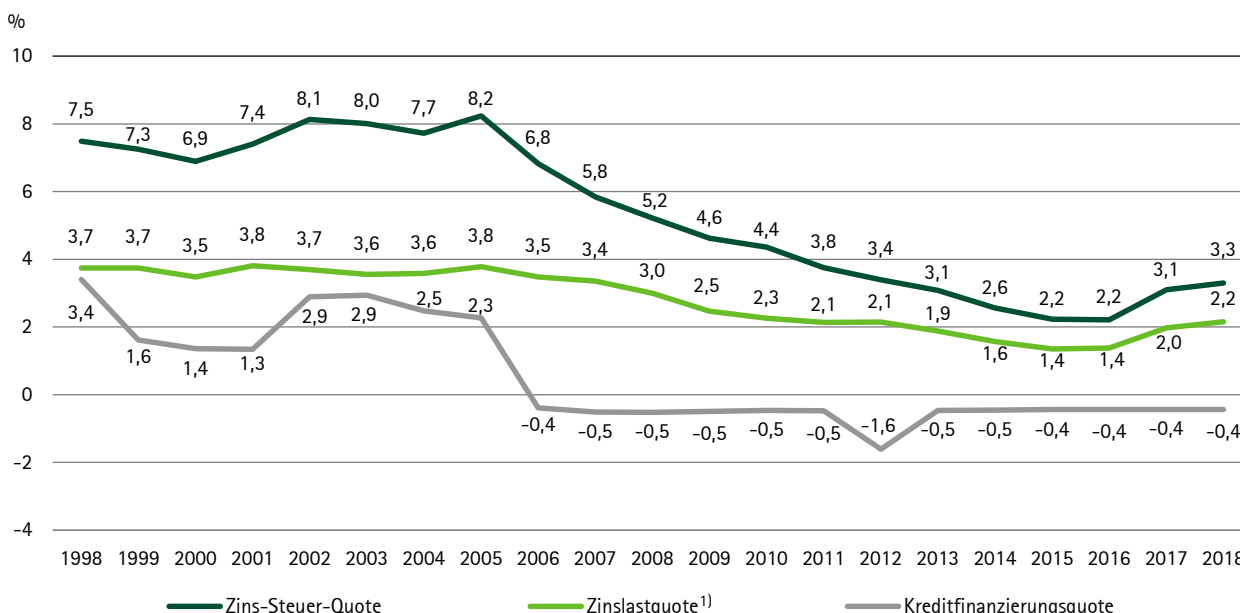
des Zinsniveaus und eine verstärkte Inanspruchnahme der bewilligten aber aufgeschobenen Kreditaufnahmen.

Keine Signale der Europäischen Zentralbank zur Normalisierung der Zinsen

59 Gegenüber dem Entwurf des Doppelhaushaltsplans 2015/2016 hat das SMF die Zinsausgaben nochmals um rd. 83 Mio. € für das Hj. 2015 und um rd. 92 Mio. € für das Hj. 2016 gesenkt. Derzeit gehen auch von der Europäischen Zentralbank keine Signale in Richtung Normalisierung der Zinsen aus.

60 Die anhaltend günstigen Zinskonditionen am Kapitalmarkt spiegeln sich auch in der stetig sinkenden Zins-Steuer-Quote (Anteil der auf die Deckung der Zinsausgaben entfallenden Steuereinnahmen) und Zinslastquote (Anteil der Zinsen an den bereinigten Ausgaben) wider. Durch ein rückläufiges Ausgabevolumen aufgrund sinkender Solidarpaktmittel und EU-Fördermittel und/oder durch mittel- bis langfristig steigende Zinsen kann die Zinslastquote wieder steigen. Die Kreditfinanzierungsquote, als Anteil der durch Nettokreditaufnahme finanzierten bereinigten Ausgaben, und die Zins-Steuer-Quote gehören zu den Kennziffern, die dem Stabilitätsrat jährlich zur Bestimmung von Haushaltsnotlagen zu melden sind.

Haushaltswirtschaftliche Quoten



¹ Abweichungen bei der Zinslastquote zur ZDL-Statistik ergeben sich aus dem Unterschied zur statistischen Erfassung der bereinigten Ausgaben.

Quelle: 1998 bis 2013 HR, 2014 vorläufiges Kassen-Ist, 2015 und 2016 StHpl., 2017 und 2018 Mittelfristige Finanzplanung.

Eingeschränkte Verwendbarkeit der Quoten im Ländervergleich

61 Der Freistaat Sachsen tilgt seit 2006 Kredite und weist dadurch eine negative Kreditfinanzierungsquote aus. Die besonders niedrige Kreditfinanzierungsquote von -1,6 % im Hj. 2012 ergibt sich aus einer Sonder-tilgung zum Erhalt der Pro-Kopf-Verschuldung nach Bekanntgabe der Ergebnisse des Zensus 2011.

62 Für Ländervergleiche wird die Vierteljahresstatistik über die Einnahmen und Ausgaben der staatlichen Haushalte für das Vergleichsjahr 2013 verwendet. Diese statistischen Daten weichen jedoch erheblich von denen der HR ab, sodass sie nur eine eingeschränkte Verwendbarkeit ermöglichen. Die Daten stellen noch kein endgültiges Ergebnis dar. Es fehlen die Auslaufferperiode und die Schlussbuchungen, die das SMF erst im Juli 2014 vorgenommen hat. Die Statistik berücksichtigt bei der Ermittlung der Nettokreditaufnahme zudem keine Kreditaufnahmen bei Sondervermögen oder ähnlichen Einrichtungen der Länder (vgl. Pkt. 3).

Damit ergeben sich erhebliche Abweichungen von den Ergebnissen der HR, insbesondere bei der Nettokreditaufnahme in Höhe von 279 Mio. € und bei den bereinigten Ausgaben in Höhe von 856 Mio. €.

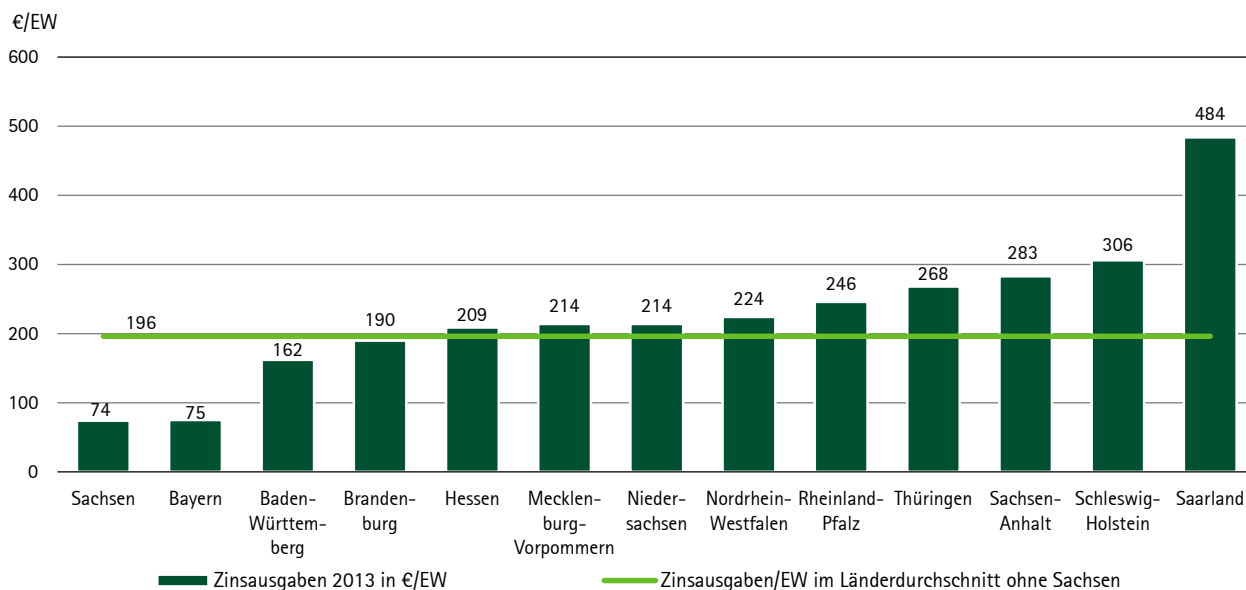
63 Da insbesondere der Freistaat Sachsen Kredite im erheblichen Umfang bei seinen Sondervermögen und ähnlichen Einrichtungen wie Generationenfonds oder Stiftungen aufgenommen und auch wieder getilgt hat, ergibt sich eine vorläufige statistische Kreditfinanzierungsquote (ohne OGr. 31) von -2,1 %. Auf Basis der HR (mit OGr. 31) ergibt sich eine Quote von -0,5 %. Im Vergleich der Flächenländer liegt die Quote des Freistaates, unabhängig von ihrer Ermittlungsmethode, unter der durchschnittlichen Kreditfinanzierungsquote der Flächenländer von 1,6 %.

64 Sachsen schneidet aufgrund seiner restriktiven Verschuldungspolitik im Ländervergleich auch bei der Zins-Steuer-Quote und der Zinslastquote überdurchschnittlich gut ab. Während die Flächenländer in 2013 durchschnittlich 7,1 % ihrer Steuereinnahmen für Zinsausgaben (Zins-Steuer-Quote) aufwenden mussten, waren es in Sachsen nur 3,0 % (3,1 % gemäß HR). Mit 1,7 % (1,9 % gemäß HR) hat Sachsen die niedrigste Zinslastquote. Auch hier liegt Sachsen weit unter dem Bundesdurchschnitt von 5,1 %.

Sachsen schneidet im Ländervergleich überdurchschnittlich gut ab

65 Die Zinsbelastung pro EW im Ländervergleich ist nachfolgend dargestellt.

Zinsausgaben 2013 im Ländervergleich



Quelle: Eigene Berechnungen nach Daten der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder. EW zum Stand 30.06.2013.

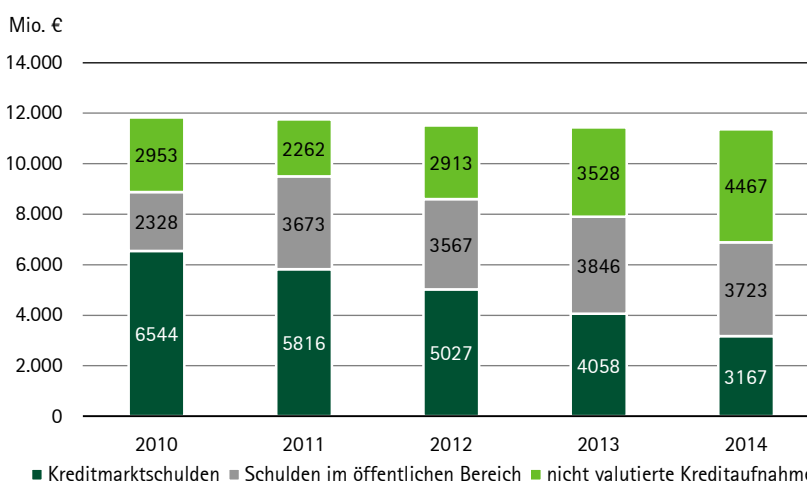
66 Seit 2006 haben sich die Zinsausgaben pro Einwohner trotz sinkender Bevölkerungszahlen jährlich reduziert. Im Hj. 2014 erreicht Sachsen mit 64,65 €/EW einen neuen Tiefstwert.

67 Seit 2011 werden die Zinsausgaben an Sondervermögen für Haushaltskredite (OGr. 56) getrennt von den Zinsausgaben für Kredite am Kapitalmarkt (OGr. 57) ausgewiesen. Bei der statistischen Erfassung der Zinsausgaben wird die OGr. 56 analog der Kreditaufnahmen bei Sondervermögen (OGr. 31) nicht erfasst. Im Hj. 2013 fielen somit rd. 7,4 Mio. € aus der statistischen Erfassung. Im Ländervergleich ergibt sich daher eine Abweichung der Zinsbelastung pro EW um 2,00 €. Die Zinslastquote weicht dadurch um 0,2 Prozentpunkte und die Zins-Steuer-Quote um 0,1 Prozentpunkt ab. Im Vergleichsjahr 2013 hat Sachsen mit 74 €/EW die niedrigsten Zinszahlungen pro Einwohner im Ländervergleich. Sach-

sen liegt damit weit unter dem Durchschnitt der Flächenländer von 196 €/EW. Mit Berücksichtigung der Zinsausgaben an die Sondervermögen fällt Sachsen mit 76 €/EW hinter Bayern zurück.

- 68 Das durch die Finanz- und Wirtschaftskrise andauernde niedrige Zinsniveau verschafft dem Freistaat Sachsen einen finanzpolitischen Spielraum. Aufgrund der geringen Verschuldung des Freistaates Sachsen würden sich wieder steigende Zinsen am Kapitalmarkt im Vergleich zu Bundesländern mit hoher Verschuldung nicht wesentlich auf den Haushalt des Freistaates Sachsen auswirken. Anders sieht es aus, wenn sich die Schuldenstruktur zulasten der nicht valuierten Kreditaufnahme (bewilligte, aber aufgeschobene Kreditaufnahme gem. § 18 SÄHO) verschiebt. Dies würde zu einem Ansteigen der Zinsen führen, unabhängig davon, ob die Kreditaufnahme bei Sondervermögen oder am Kapitalmarkt erfolgt. Die Möglichkeiten der Kreditaufnahme bei Sondervermögen sind volumenmäßig begrenzt.

Schuldenstruktur und Schuldenstand



Quelle: Mittelfristige Finanzplanung 2014 bis 2018, S. 34 und Schuldenbericht 2014 des SMF

- 69 Die Auswirkungen einer solchen Verschiebung sollten in der mittelfristigen Finanzplanung vom SMF dargestellt werden, ebenso die planmäßige Entwicklung der Schuldenstruktur.

6 Fazit

Sachsen ist erstes Bundesland, in dem ein verfassungsrechtliches Verschuldungsverbot bereits jetzt gilt

- 70 Der Freistaat Sachsen ist das erste Bundesland, für das bereits seit dem 01.01.2014 ein Verschuldungsverbot gilt und das die Zweckbindung des Generationenfonds in seiner Verfassung verankert hat. Mit dem HG 2015/2016 wurden auch die Sonderkreditermächtigungen weitestgehend gestrichen und damit an die Schuldenregel angepasst.

- 71 Der SRH empfiehlt dem Freistaat Sachsen, die Regelungen des § 18 SÄHO zur Bildung einer angemessenen Rücklage zu konkretisieren.

SRH sieht geplante Entnahmen aus der Kassenverstärkungs- und Haushaltsausgleichsrücklage kritisch

- 72 Kritisch sieht der SRH die Reduzierung der Kassenverstärkungs- und Haushaltsausgleichsrücklage bei derzeitigen guten Rahmenbedingungen wie erhöhten Steuereinnahmen und historisch niedrigen Zinsausgaben. Insbesondere hält er die geplanten Entnahmen aus der Kassenverstärkungs- und Haushaltsausgleichsrücklage für den gesamten Zeitraum der mittelfristigen Finanzplanung bis 2018 für bedenklich.

- 73 Die von der Statistik ermittelten Schulden und Zinszahlungen spiegeln nicht die tatsächlichen über die HR ermittelten Zinsausgaben und Schuldenstände wider, da Kreditaufnahmen einschließlich Zinszahlungen im öffentlichen Bereich bei der statistischen Erfassung herausgerechnet

werden. Insbesondere Sachsen weist durch die umfangreiche Kreditaufnahme bei seinen Sondervermögen und anderen eigenen Einrichtungen einen statistisch mehr als halbierten Schuldenstand aus. Dies führt dazu, dass Ländervergleiche, die auf statistischen Daten basieren, in der Öffentlichkeit ein realitätsfremdes Bild wiedergeben.

Vermögensrechnung

Die Vermögensrechnung bietet einen guten Überblick über die Vermögenslage des Freistaates Sachsen. Sie weist Vermögen von rd. 29 Mrd. € und Schulden von rd. 35 Mrd. € aus.

1 Vorbemerkungen

- 1 Die Vermögensrechnung nach Art. 99 Verfassung des Freistaates Sachsen i. V. m. § 80 Abs. 2 und § 86 SÄHO enthält den Bestand des Vermögens und der Schulden des Freistaates zu Beginn und zum Ende des Haushaltsjahres.
- 2 Zweck der Vermögensrechnung ist es, das kamerale Rechnungswesen um einen wertmäßigen Nachweis über Vermögen und Schulden und deren Veränderung zu erweitern. Die Vermögensrechnung ist keine Bilanz. Vielmehr werden in der Vermögensrechnung Vermögen und Schulden nach Art, Menge und Wert aufgelistet. Der Aufbau der Vermögensrechnung für den Freistaat Sachsen sowie die Bewertung von Vermögen und Schulden orientieren sich an den Gliederungs- und Bewertungsvorschriften des HGB für große Kapitalgesellschaften. Die Vermögensrechnung wurde erstmalig für das Hj. 2007 erstellt. Seither erfolgt der Aufbau der Vermögensrechnung in Abstimmung mit dem SRH schrittweise. Sie enthält bereits wesentliche Vermögens- und Schuldenpositionen. Einige Positionen werden jedoch noch nicht bzw. nicht vollständig abgebildet.¹

¹ Vgl. Vermögensrechnung 2013, S. 4 f.

3 Die Vermögenslage stellt sich zum 31.12.2013 wie folgt dar:

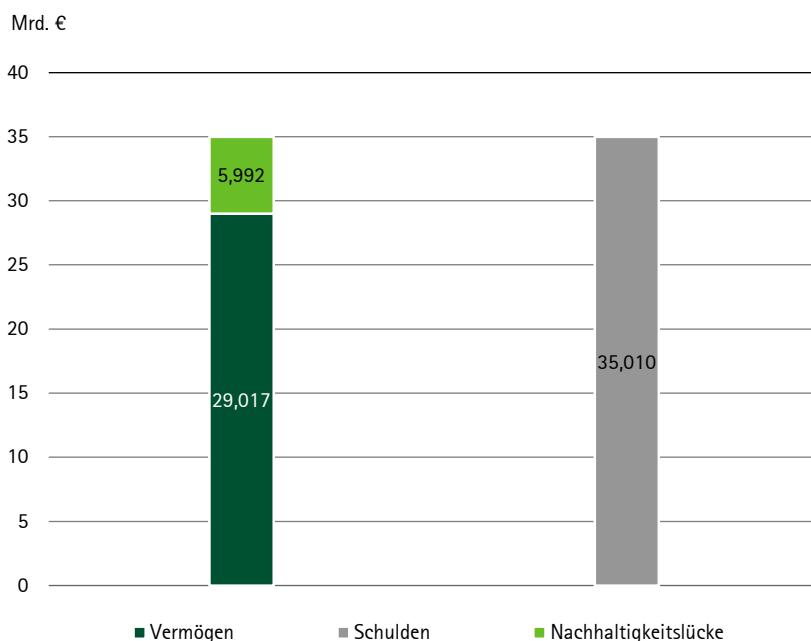
	31.12.2012 in €	31.12.2013 in €	Veränderung zum Vorjahr in %
Vermögen			
A. Sachvermögen	10.059.453.043,68	10.260.329.904,93	2,00
I. Grundvermögen für eigene Zwecke	5.875.929.618,58	6.028.453.785,94	2,60
II. Straßeninfrastrukturvermögen	3.813.624.837,16	3.900.030.515,03	2,27
III. Kunst- und Sammlungsgegenstände	7.294.000,00	10.459.000,00	43,39
IV. Bewegliches Anlagevermögen	362.604.587,94	321.386.603,96	-11,37
B. Finanzvermögen	14.805.987.462,13	15.558.271.272,76	5,08
I. Beteiligungen	6.741.027.154,06	6.812.261.189,47	1,06
II. Stiftungsvermögen	72.888.127,43	74.899.316,07	2,76
III. Sondervermögen	2.385.627.038,53	2.497.223.896,98	4,68
IV. Ansparungen für Pensionsverpflichtungen	3.378.904.584,12	3.992.280.661,12	18,15
V. Rücklagen	1.713.597.863,34	1.836.986.773,11	7,20
VI. Ausleihungen	513.942.694,65	344.619.436,01	-32,95
C. Forderungen	1.819.782.908,81	1.978.420.510,25	8,72
I. Offene Sollstellungen der Kasse	495.671.843,65	503.417.349,72	1,56
II. Steuerforderungen	174.138.960,07	172.827.961,28	-0,75
III. Forderungen aus Zuweisungen, Erstattungen, Transfers	231.382.317,12	351.224.289,82	51,79
IV. Forderungen gegenüber Beteiligungen	894.503.032,33	927.465.330,64	3,68
V. Sonstige Forderungen	24.086.755,64	23.485.578,79	-2,5
D. Kassenbestand	2.319.692.912,65	1.220.393.298,56	-47,39
Summe Vermögen	29.004.916.327,27	29.017.414.986,50	0,04
Schulden			
A. Kapitalmarktschulden	8.593.812.155,70	7.903.682.967,58	-8,03
I. Landesschatzanweisungen	619.182.001,24	569.182.001,24	-8,08
II. Schuldscheindarlehen	7.974.630.154,46	7.334.500.966,34	-8,03
B. Kassenverstärkungsmittel	3.966.457.022,59	3.319.014.897,16	-16,32
I. Kassenverstärkungskredite von Kreditinstituten	0,00	0,00	0,00
II. Kassenmittel von Rücklagen, Sondervermögen, Ansparungen für Pensionsverpflichtungen	3.819.916.012,67	3.159.388.027,85	-17,29
III. Kassenmittel von Sonstigen	146.541.009,92	159.626.869,31	8,93
C. Zahlungsverpflichtungen der Altersversorgung	19.634.869.066,00	20.097.990.726,00	2,36
I. Pensionsverpflichtungen	10.386.869.066,00	11.139.990.726,00	7,25
II. Zahlungsverpflichtungen aus dem AAÜG	9.248.000.000,00	8.958.000.000,00	-3,14
D. Verbindlichkeiten	2.485.476.854,57	2.290.663.613,87	-7,84
I. Steuerverbindlichkeiten	16.517.495,33	17.318.764,54	4,85
II. Verbindlichkeiten aufgrund Fördermittelbescheide	857.569.052,10	897.011.675,50	4,60
III. Verbindlichkeiten gegenüber Beteiligungen	1.425.978.699,81	1.197.035.265,82	-16,06
IV. Verbindlichkeiten aus durchlaufenden Geldern	185.411.607,33	179.297.908,01	-3,30
E. Rückstellungen	541.851.724,81	1.398.358.847,14	158,07
Summe Schulden	35.222.466.823,67	35.009.711.051,75	-0,60

Quelle: Vermögensrechnung 2013.

4 Die Vermögensrechnung 2013 mit ihren Anlagen bietet einen guten Überblick über die Vermögenslage des Freistaates Sachsen.

- 5 Zwischen Vermögen und Schulden besteht zum 31.12.2013 eine Nachhaltigkeitslücke in Höhe von 5.992,3 Mio. €². Die Schulden werden insofern nur zu 83 % durch das Vermögen gedeckt. Gegenüber dem Vorjahr hat sich die Nachhaltigkeitslücke um 225,3 Mio. € verringert.

Deckungslücke zwischen Vermögen und Schulden auf 5.992,3 Mio. € verringert



2 Vermögen

- 6 Das Vermögen zum 31.12.2013 beträgt nahezu unverändert zum Vorjahr rd. 29,0 Mrd. €. Der Erhöhung des Sachvermögens um 200,9 Mio. € und des Finanzvermögens um 752,3 Mio. € steht die Minderung des Kassenbestandes um 1.099,3 Mio. € gegenüber.

2.1 Sachvermögen

- 7 Das Sachvermögen setzt sich zu 59 % aus dem Grundvermögen³ und zu 38 % aus dem Straßeninfrastrukturvermögen des Freistaates zusammen. Der Bestand des Grundvermögens hat sich zum Vorjahr um 152,5 Mio. € erhöht, zu ihm gehören Grund und Boden, Bauwerke und Anlagen im Bau. Der Gesamtbestand des Straßeninfrastrukturvermögens umfasst öffentliche Straßen, Wege und Plätze sowie Ingenieurbauwerke und Anlagen im Bau. Er hat sich im Vergleich zum Vorjahr um 86,4 Mio. € erhöht.
- 8 Daneben werden die Kunst- und Sammlungsgegenstände⁴ sowie das bewegliche Anlagevermögen als Sachvermögen aufgeführt.

2.2 Finanzvermögen

- 9 Das Finanzvermögen ist zum 31.12.2013 gegenüber dem Vorjahr um 752,3 Mio. € gestiegen. Die Veränderungen sind im Wesentlichen auf die Erhöhung der Ansparungen für Pensionsverpflichtungen um 613,4 Mio. € und die Erhöhung der Rücklagen um 123,4 Mio. € zurückzuführen.

² Vgl. Anlage zur Vermögensrechnung „Gliederung der Vermögensrechnung gemäß Standards staatlicher Doppik“.

³ Bei dem Grundvermögen handelt es sich um das Grundvermögen, welches sich zur Wahrnehmung der Verwaltungsaufgaben im Eigentum des Freistaates Sachsen befindet und nicht in den Nebenhaushalten bilanziert ist. Das den Nebenhaushalten zugeordnete Grundvermögen zum 31.12.2013 wird in der Vermögensrechnung nachrichtlich in Höhe von 2.580 Mio. € ausgewiesen.

⁴ Ausgewiesen werden wie in den Vorjahren die Zugänge des Staatsbetriebs Staatliche Kunstsammlungen Dresden (SKD). Vgl. Jahresberichte 2012 bis 2014 des SRH Beitrag Nr. 5, Pkt. „Sachvermögen“.

2.2.1 Beteiligungen

- 10 Für die Darstellung der Beteiligungen wird eine erweiterte Eigenkapitalspiegelmethode angewendet. Neben dem Anteil des Freistaates am Eigenkapital fließen die von den Beteiligungsunternehmen als Sonderposten passivierten investiven Zuweisungen bzw. Zuschüsse in die Ermittlung des in der Vermögensrechnung ausgewiesenen wirtschaftlichen Eigenkapitals ein.
- 11 Der Wert der Beteiligungen hat sich im Betrachtungszeitraum stetig erhöht. Im Detail weisen die Beteiligungen in der Vermögensrechnung jeweils zum Jahresende folgende Bestände aus:

Beteiligungen	31.12.2009	31.12.2010	31.12.2011	31.12.2012	31.12.2013
	in €				
Aktiengesellschaften: (nicht börsennotiert)	429.059.194	371.283.647	316.681.479	263.522.143	261.460.372
sonstige Anteilsrechte:					
Unternehmen des privaten Rechts	377.866.715	380.212.639	373.211.639	393.906.901	402.732.568
Unternehmen des öffentlichen Rechts	1.970.206.841	2.299.406.167	2.091.365.281	2.126.790.804	2.113.444.557
Staatsbetriebe und staatsbetriebsähnliche Einrichtungen	3.059.814.470	3.400.663.509	3.604.841.139	3.687.327.240	3.395.613.160
Hochschulen		287.270.318	354.219.583	269.480.066	270.776.971
Betriebe gewerblicher Art					368.233.561
Gesamtsumme	5.836.947.220	6.738.836.280	6.740.319.120	6.741.027.154	6.812.261.189

Konsolidierung der Abschlüsse der Staatsbetriebe weiterhin gefordert

- 12 Die Staatsbetriebe sowie die Einrichtungen, die wie Staatsbetriebe geführt werden, umfassen wertmäßig rd. 50 % der in das Finanzvermögen einbezogenen Beteiligungen. Der SRH hält die Konsolidierung der Abschlüsse der Staatsbetriebe weiterhin für erforderlich.⁵

Unvollständiger Ausweis der Hochschulen in der Vermögensrechnung

- 13 In der Vermögensrechnung 2013 sind gegenüber dem Vorjahr unverändert lediglich 7 Hochschulen konsolidiert. Ein vollständiger Ausweis aller 14 Hochschulen in der Vermögensrechnung fehlt nach wie vor. Neben der Hochschule Zittau/Görlitz und den Kunsthochschulen wird auch die Universität Leipzig in der Vermögensrechnung bisher nicht erfasst.
- 14 Zudem werden weder in der Haushalts- noch in der Vermögensrechnung die Jahresabschlüsse der Hochschulen abgebildet, sodass der ausgewiesene Anteil der Hochschulen am wirtschaftlichen Eigenkapital zum 31.12.2013 in Höhe von rd. 271 Mio. € aus der Vermögensrechnung nicht nachvollziehbar ist.⁶ Der SRH fordert weiterhin einen Ausweis aller Hochschulen in der Vermögensrechnung.
- 15 Das SMF teilte mit, dass die Hochschulen vollständig in der Vermögensrechnung ausgewiesen werden, sobald der Umstellungsprozess auf das kaufmännische Rechnungswesen in allen Hochschulen abgeschlossen ist.

2.2.2 Sondervermögen

- 16 Der Bestand der Sondervermögen hat sich im Betrachtungszeitraum stetig erhöht.⁷ Detailliert weisen die Sondervermögen in der Vermögensrechnung jeweils zum Jahresende folgende Bestände aus:

⁵ Vgl. Jahresberichte 2009 bis 2014 des SRH, Beitrag Nr. 5, Pkt. „Finanzvermögen“.

⁶ Vgl. Jahresbericht 2014, Beitrag Nr. 5, Pkt. „Finanzvermögen“.

⁷ Bezüglich der Zuführungen und Zuschüsse an die Sondervermögen wird auf die Ausführungen im Beitrag Nr. 3 „Nebenhaushalte“ Pkt. 2.2.1 dieses Jahresberichtes verwiesen. Hinsichtlich der Anlagestrategie für Sondervermögen verweisen wir auf die Ausführungen des Jahresberichtes 2014 im Beitrag Nr. 15 „ESF-Mikrodarlehensfonds“ und im Beitrag Nr. 22 „Altlastenfonds Sachsen“.

Bestände Sondervermögen	31.12.2009	31.12.2010	31.12.2011	31.12.2012	31.12.2013
	in €				
Grundstock	342.266.275	229.042.807	240.381.587	230.141.381	230.996.069
Ausgleichsabgabe nach der Altenpflegeausgleichsverordnung	4.352.700	-	-	-	-
ESF-Mikrodarlehensfonds I	7.370.400	10.060.200	19.520.394	14.666.815	5.717.809
ESF-Mikrodarlehensfonds II	0	1.797.100	29.403.108	28.336.608	24.170.630
Fonds Krisenbewältigung und Neustart	10.164.700	9.737.400	9.901.437	12.028.472	9.746.114
Aufbauhilfefonds Sachsen 2002	515.285.583	430.421.973	388.098.468	318.318.086	294.400.837
Aufbauhilfefonds Sachsen 2013					145.569.480
Wachstums- und Konsolidierungsfonds	41.370.000	38.707.000	-	-	-
Altlastenfonds Sachsen	106.582.730	96.036.638	112.563.956	102.522.560	90.191.826
Kommunaler Vorsorgefonds	137.637.070	195.251.057	76.210.690	-	-
Wohnraumförderungsfonds Sachsen	14.399.552	35.844.936	42.562.622	68.609.417	***291.676.817
Darlehensfonds zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur	*-	40.050.000	70.448.104	30.591.985	30.596.702
Fonds zur Rettung und Umstrukturie- rung von sächsischen Unternehmen	40.145.900	44.990.400	43.994.453	45.695.366	19.517.624
Sächsischer Consultant-Fonds	984.664	792.300	1.341.552	1.175.540	-
Garantiefonds	-	898.947.396	1.117.816.098	1.323.759.809	1.178.358.847
Stadtentwicklungsfonds Sachsen	0	0	0	2.781.000	2.781.142
Zukunftsfonds	10.000.000	0	0	0	0
Zukunftssicherungsfonds	-	-	-	140.000.000	**140.000.000
Braunkohlesanierungsfonds	-	-	-	67.000.000	33.500.000
Gesamtsumme	1.230.559.576	2.031.679.207	2.152.242.469	2.385.627.039	2.497.223.897

* Zum 31.12.2009 unter der Position „Zukunftsfonds“ erfasst.

** Die nachträgliche Zuführung in Höhe von 40 Mio. € gemäß Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die Errichtung eines Sondervermögens „Zukunftssicherungsfonds Sachsen“ vom 02.04.2014, die zu einem Endbestand von 180 Mio. € führt, ist in der Haushaltsrechnung nachrichtlich dargestellt.

*** Einschließlich Darlehensforderungen.

- 17 Gegenüber dem Hj. 2012 stieg der Bestand der Sondervermögen um 111,6 Mio. € auf 2.497,2 Mio. €. Ursächlich dafür sind insbesondere die Veränderungen der Bestände des Wohnraumförderungsfonds Sachsen (rd. 223 Mio. €), des Aufbauhilfefonds Sachsen 2013 (rd. 146 Mio. €) sowie des Garantiefonds (rd. 145 Mio. €).
- 18 Die Vermögensrechnung enthält erstmals eine Übersicht, aus welcher die Überleitung der Sondervermögensbestände lt. HR in die Sondervermögensbestände lt. Vermögensrechnung ersichtlich ist. Der SRH begrüßt die im Jahr 2013 neu in die Vermögensrechnung aufgenommene Übersicht.
- 19 **2.2.3 Ansparungen für Pensionsverpflichtungen und Rücklagen**
Mit rd. 37 % bilden die Ansparungen für Pensionsverpflichtungen und die Rücklagen des Freistaates Sachsen einen weiteren bedeutenden Bestandteil des Finanzvermögens.
- 20 Die Ansparungen für Pensionsverpflichtungen haben sich stetig erhöht. Trotz der kontinuierlichen Erhöhung der Ansparungen vergrößert sich jedoch die Deckungslücke zwischen Ansparungen und Pensionsverpflichtungen stetig.⁸
- 21 Die Erhöhung des Gesamtbestandes der Rücklagen gegenüber dem Vorjahr um 123,4 Mio. € ist im Wesentlichen auf die Erhöhung der FAG-Rücklage um 105,8 Mio. € zurückzuführen.

⁸ Vgl. auch die Ausführungen unter Pkt. 3.3 „Zahlungsverpflichtungen der Altersversorgung“.

2.3 Forderungen

- 22 Der Bestand der Forderungen hat sich gegenüber dem Vorjahr um 158,6 Mio. € erhöht. Schwerpunkte der Vermögensposition bilden im Hj. 2013 die Forderungen gegenüber Beteiligungen mit 47 % (927 Mio. €) und die offenen Sollstellungen der Kasse mit 25 % (503 Mio. €). Die Forderungen gegenüber Beteiligungen bestehen dabei zu 69 % aus Forderungen gegenüber der SAB.

2.4 Kassenbestand

- 23 Der Kassenbestand hat sich gegenüber dem Vorjahr nahezu halbiert. Damit hat sich die Liquidität des Freistaates um rd. 1,1 Mrd. € vermindert.
- 24 Im Kassenbestand stehen dem Freistaat neben Bargeld, Sicht- und sonstigen Einlagen auch die den Rücklagen, Sondervermögen und dem Generationenfonds sowie der Versorgungsrücklage haushaltsmäßig zugeführten Mittel zur Verfügung sowie Gelder der Staatsbetriebe, der Hochschulen und sonstiger Einrichtungen, für die die Hauptkasse die Kassengeschäfte erledigt. In gleicher Höhe besteht eine Zahlungsverpflichtung des Freistaates, die unter den Schulden als Kassenverstärkungsmittel ausgewiesen wird.

3 Schulden

- 25 Die Schulden des Freistaates haben sich zum 31.12.2013 gegenüber dem Vorjahr um 212,8 Mio. € auf 35,0 Mrd. € vermindert. Der Erhöhung der Zahlungsverpflichtungen der Altersversorgung um 463,1 Mio. € und der Rückstellungen um 856,5 Mio. € stand die Minderung der Kapitalmarktschulden um 690,1 Mio. € sowie der Kassenverstärkungsmittel um 647,4 Mio. € gegenüber.

3.1 Kapitalmarktschulden

- 26 Die mit dem Nominalbetrag (Rückzahlungsbetrag) bewerteten Kapitalmarktschulden beliefen sich zum 31.12.2013 auf 7.903,7 Mio. €. Auf Schuldscheindarlehen bei Sondervermögen, Stiftungen und Anstalten des öffentlichen Rechts des Freistaates Sachsen entfielen davon 3.846 Mio. €. Bezüglich der haushaltsmäßigen Verschuldung verweisen wir auf den Beitrag Nr. 4 dieses Jahresberichtes.

3.2 Kassenverstärkungsmittel

- 27 Die Kassenverstärkungsmittel haben sich korrespondierend zur Verminderung der Kassenmittel insbesondere der Sondervermögen und des Generationenfonds um 660,5 Mio. € auf 3.319,0 Mio. € vermindert.

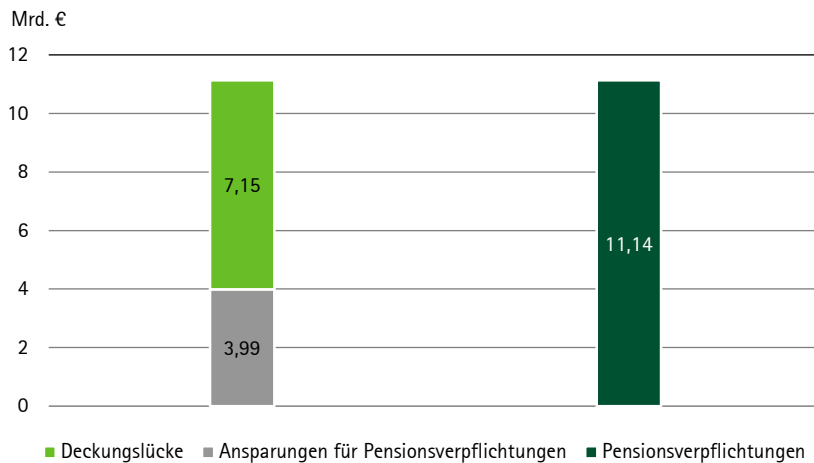
3.3 Zahlungsverpflichtungen der Altersversorgung

Zahlungsverpflichtungen der Altersversorgung mit 20,1 Mrd. € größte Schuldenposition

- 28 Die Zahlungsverpflichtungen der Altersversorgung umfassen mit 57 % die größte Schuldenposition des Freistaates Sachsen. Sie sind zum 31.12.2013 um 463 Mio. € auf 20.098 Mio. € gestiegen.
- 29 In den Zahlungsverpflichtungen der Altersversorgung enthalten sind die Pensionsverpflichtungen in Höhe von 11,1 Mrd. €. Die ausgewiesenen Pensionsverpflichtungen umfassen die Versorgungs- und Beihilfeverpflichtungen des Freistaates Sachsen einschließlich der Hinterbliebenenversorgung.

Künftige Pensionsverpflichtungen nur zu 36 % gedeckt

- 30 Zwischen den Ansparungen für Pensionsverpflichtungen und den Pensionsverpflichtungen ergibt sich eine Deckungslücke von rd. 7,1 Mrd. €. Dies entspricht einem Deckungsgrad der Pensionsverpflichtungen von 36 %. Gegenüber dem Vorjahr hat sich die Deckungslücke um weitere 139,7 Mio. € erhöht.



31 Die Ansparungen für Pensionsverpflichtungen decken nur zu rd. 36 % die künftigen Pensionsverpflichtungen. Die Angemessenheit der Höhe der Zuführungen sollte überprüft werden.

32 Die in den Zahlungsverpflichtungen der Altersversorgung enthaltenen Zahlungsverpflichtungen aus dem AAÜG gegenüber dem Bund wurden im Rahmen einer Studie ermittelt und fließen mit ihrem Barwert in die Vermögensrechnung ein. Sie haben sich zum 31.12.2013 um 290 Mio. € auf 8.958 Mio. € verringert.

3.4 Verbindlichkeiten

33 Verbindlichkeiten umfassen rechtsverbindlich feststehende Zahlungsverpflichtungen des Freistaates Sachsen gegenüber Dritten. Diese haben sich insbesondere aufgrund der Verminderung der Verbindlichkeiten gegenüber Beteiligungen gegenüber dem Vorjahr um 195 Mio. € auf 2.291 Mio. € verringert.

3.5 Rückstellungen

34 In den Rückstellungen werden Bürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungen in Höhe von 220 Mio. € ausgewiesen, mit deren Inanspruchnahme in den nächsten 4 Jahren erfahrungsgemäß zu rechnen ist.

35 Entsprechend dem Bestand des als Finanzvermögen ausgewiesenen Sondervermögens Garantiefonds⁹ wurde zum 31.12.2013 zudem eine technische Rückstellung in Höhe von 1.178 Mio. € im Zusammenhang mit der Garantieübernahme für die Landesbank Sachsen AG vorgenommen, die im Wesentlichen für die Erhöhung der Rückstellungen zum 31.12.2013 im Vergleich zum Vorjahr um 158 % ursächlich ist.

4 Ergänzende Angaben zur Vermögensrechnung – Eventualverbindlichkeiten

36 Die in der Vermögensrechnung ergänzend aufgeführten Eventualverbindlichkeiten haben sich gegenüber dem Vorjahr um 714 Mio. € auf 3.056 Mio. € verringert. Dies ist vor allem auf die Absenkung der Höchstbetragsgarantie des Freistaates Sachsen zugunsten der Landesbank Sachsen AG um rd. 592 Mio. € auf rd. 1.658 Mio. € zurückzuführen.

⁹ Vgl. die Übersicht im Beitrag Nr. 3 dieses Jahresberichtes unter Pkt. 2.2.1 „Sondervermögen“.

Sondervermögen Grundstock

- 1 Einnahmen aus dem Verkauf von Grundstücken, grundstücksgleichen Rechten und von Anteilen an Unternehmen sind dem Sondervermögen Grundstock zuzuführen. Ausgaben aus diesem Vermögen dürfen grundsätzlich nur für die genannten Zwecke getätigt werden, um die Vermögenssubstanz des Freistaates zu erhalten. Im Haushaltsplan werden lediglich Zuführungen an den Grundstock bzw. seine Ablieferungen an den Haushalt gebucht (§ 26 Abs. 3 Satz 1 SäHO).
- 2 Die Vermögensverschiebungen des Grundstocks werden in der sog. Grundstockrechnung nachgewiesen. Für das Hj. 2013 weist die Grundstockrechnung einen Endbestand von 230.996.069,07 € aus. Der Grundstockbestand hat sich somit gegenüber dem Vorjahr um rd. 0,9 Mio. € erhöht. Anlage II/1-1 zur HR 2013 weist folgende Geldrechnung für das Sondervermögen Grundstock aus:

Grundstockbestand Ende 2013 betrug rd. 231 Mio. €

1 Einnahmen

- 3 Die Einnahmen des Sondervermögens Grundstock im Jahr 2013 beliefen sich auf rd. 19 Mio. €.

Kapitel 8001	Buchungsstelle	Soll 2013 in €	Isteinnahmen in €	in %	Differenz in €
Verkauf von Grundstücken	131 01	7.000.000,00	16.462.006,46	86,53	9.462.006,46
Verkauf von Staatswald	131 02	800.000,00	529.957,02	2,79	-270.042,98
Einnahmen aus der Veräußerung von Grundstücken aus Fiskalerschaften	131 11	400.000,00	596.606,58	3,14	196.606,58
Verkauf von Grundstücken vor Abschluss der Verfahren nach VZOG und VermG durch Dritte (Erlösauskehr)	131 49	200.000,00	230.358,09	1,21	30.358,09
Erlöse aus Veräußerung ehemaliger WGT-Liegenschaften	131 81	200.000,00	498.631,85	2,62	298.631,85
Verkauf von Kapitalbeteiligungen	133 01	0,00	406.518,00	2,14	406.518,00
Zuweisungen für Investitionen	332 01	0,00	300.000,00	1,58	300.000,00
Zwischensumme		8.600.000,00	19.024.078,00	100,00	10.424.078,00

Abweichungen sind rundungsbedingt.
WGT = Westgruppe der Truppen

- 4 Der weitaus größte Teil der Einnahmen resultiert – wie in den vergangenen Jahren – aus der Veräußerung von Grundstücken (rd. 18,3 Mio. € = 96 %)¹. Bei den Veräußerungen von Grundstücken konnten Mehreinnahmen von rd. 9,7 Mio. € erzielt werden. Diese resultieren aus einer Vielzahl von Veräußerungen wie bspw. dem Verkauf von Grundstücken in der Heideparkstraße (2,85 Mio. €), der Wiener Straße in Dresden (0,74 Mio. €) sowie der Max-Liebermann-Straße in Leipzig (1,03 Mio. €).

Einnahmen in Höhe von 18,3 Mio. € durch Veräußerung von Grundstücken

¹ Die Zahlenangabe enthält Einnahmen der Tit. 131 01, 131 02, 131 11, 131 49, 131 81.

2 Ausgaben

- 5 Im Sondervermögen Grundstock wurden im Jahr 2013 rd. 18,2 Mio. € ausgegeben.

Kapitel 8001	Buchungsstelle	Soll 2013 in €	Istausgaben in €	in %	Differenz in €
Kommunalabgaben und Erschließungskosten für landeseigene Liegenschaften	517 12	300.000,00	431.573,38	2,38	131.573,38
Kommunalabgaben/Erschließungskosten für ehemalige WGT-Liegenschaften	517 81	20.000,00	0,00	0,00	-20.000,00
Ausgaben zur Erfüllung von Nachlassverbindlichkeiten	546 11	100.000,00	3.497.607,42	19,25	3.397.607,42
nicht aufteilbare sächliche Verwaltungsausgaben für TüP	547 04	500.000,00	499.787,08	2,75	-212,92
Erwerb von Grundstücken	821 01	5.539.300,00	1.700.560,29	9,36	-3.838.739,71
Erwerb von Staatswald	821 02	1.700.000,00	2.610.145,62	14,37	910.145,62
Erwerb von Grundstücken für die Hochschulen	821 03	1.914.600,00	7.829.803,95	43,09	5.915.203,95
Ausgaben im Zusammenhang mit Kaufverträgen über ehemalige WGT-Liegenschaften	821 81	0,00	8.144,16	0,04	8.144,16
Erwerb von Kapitalbeteiligungen	831 01	0,00	1.451.896,43	7,99	1.451.896,43
Abführung an den Haushalt	882 01	0,00	122.358,91	0,67	122.358,91
Abführungen an den Entschädigungsfonds	884 01	300.000,00	17.512,35	0,10	-282.487,65
Zwischensumme		10.373.900,00	18.169.389,59	100,00	7.795.489,59

- 6 Diese Ausgaben wurden bestimmt durch den Erwerb von Grundstücken und grundstücksgleichen Rechten in Höhe von rd. 12,1 Mio. €² (rd. 67 %).

Mehrausgaben durch zusätzliche Erwerbe

- 7 Eine deutliche Abweichung zwischen den prognostizierten Ausgaben (1,9 Mio. €) und den tatsächlichen Zahlungen (7,8 Mio. €) ergibt sich beim Erwerb von Grundstücken für die Hochschulen. Die Differenz entstand nach Aussage des SMF u. a. durch die Realisierung von 2 zusätzlichen Grunderwerben für die TU Dresden (rd. 5,2 Mio. €).

- 8 Auch beim Tit. 821 01 (Erwerb von Grundstücken) ergibt sich eine deutliche Abweichung zwischen den geplanten (5,5 Mio. €) und den geleisteten Ausgaben (1,7 Mio. €). Dieser Unterschied ergibt sich nach Aussage des SMF durch die Verschiebung von Maßnahmen in Folgejahre.

Zuführung an den Grundstock in Höhe von rd. 4,6 Mio. €

- 9 Bei den Ausgaben zur Erfüllung der Nachlassverbindlichkeiten (Kap. 8001 Tit. 546 11) ist ebenfalls eine deutliche Abweichung festzustellen. Hier wurden rd. 0,1 Mio. € prognostiziert. Tatsächlich wurden im Jahr 2013 rd. 3,5 Mio. € ausgegeben. Darin enthalten ist u. a. die Zahlung des Freistaates Sachsen an ein Kreditinstitut zur Löschung einer Grundschuld für die Liegenschaft Fliegersiedlung Plauen in Höhe von 7.851.336,86 €. Durch Beschluss des BGH vom 16.04.2013 wurde das Urteil des OLG Dresden vom 18.01.2012 rechtskräftig, durch welches der Freistaat Sachsen zur Lastenfreistellung des Grundstücks verpflichtet wurde. Die Zahlung an das Kreditinstitut erfolgte zunächst in voller Höhe aus dem Sondervermögen Grundstock (Kap. 8001 Tit. 546 11). Dem Sondervermögen Grundstock wurde die Differenz aus dem Verkaufserlös für die Fliegersiedlung (3.301.000 €) und dem Zahlbetrag an das Kreditinstitut (7.851.336,86 €) in Höhe von 4.550.336,86 € aus Kap. 1415 Tit. 546 46 des Haushalts zugeführt.

² Die Zahlenangabe enthält Ausgaben der Tit. 821 01, 821 02, 821 03, 821 81.

10 Im HG 2013/2014 ist in § 13 Abs. 9 Satz 5 Nr. 1 festgelegt, dass abweichend von der Zweckbindung der Grundstockmittel nach § 113 SÄHO Zahlungen von Nachlassverbindlichkeiten geleistet werden dürfen, für die ein Erlös im Grundstock vorliegt. Aus dem Grundstock kann daher nur der vereinnahmte Verkaufserlös (3,301 Mio. €) zur Begleichung der Forderung zur Verfügung gestellt werden.

11 Die aus dem Grundstock geleisteten Zahlungen entsprachen dem vereinnahmten Verkaufserlös. Durch die Zuführung des Differenzbetrages an den Grundstock ist das Erfordernis des § 13 Abs. 9 Satz 5 Nr. 1 HG 2013/2014 erfüllt.

3 Grundstockbestand/Grundstockplanung

12 Der Endbestand des Sondervermögens Grundstock betrug zum Abschluss des Jahres 2013 rd. 231 Mio. €. Den erzielten Einnahmen von rd. 19 Mio. € standen Ausgaben von rd. 18,2 Mio. € im Jahr 2013 gegenüber.

13 Zur Beurteilung der Grundstockentwicklung nach 2013 liegen die Eckdaten aus dem Hj. 2014 vor. Der Grundstock hat in der Gesamtsumme lt. Aufstellung des SMF³ für das Hj. 2014 einen Endbestand von rd. 231,9 Mio. €. Der Grundstockbestand hat sich somit gegenüber dem Vorjahr um rd. 0,9 Mio. € erhöht:

Endbestand 2014 im Grundstock
rd. 231,9 Mio. €

Grundstockstatus des SMF jeweils zum 31.12.

	Hj. 2013 in €	Hj. 2014 in €
Beginn des Hj.	230.141.380,66	
Einnahmen	19.024.078,00	
Ausgaben	18.169.389,59	
Beginn/Ende des Hj.	230.996.069,07	230.996.069,07
Einnahmen		21.236.302,13
Ausgaben		20.380.263,10
Ende des Hj.		231.852.108,10

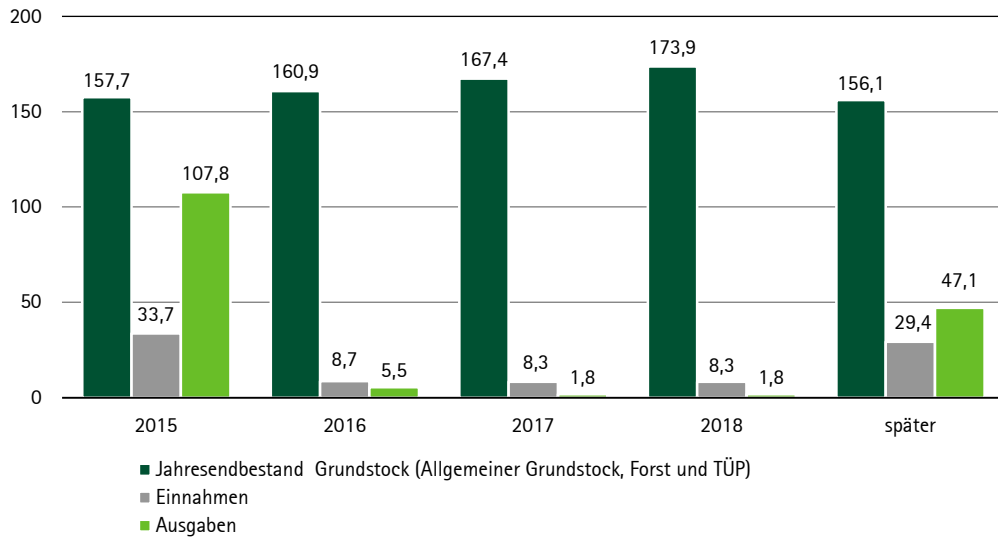
14 In den Jahren ab 2015 soll sich nach den Planungen des SMF der Geldbestand des Grundstocks zwischen 156,1 und 173,9 Mio. € bewegen und damit deutlich zurückgehen (rd. -74,2 Mio. € = rd. -32 % gegenüber 2014).

Verringerung Grundstockbestand ab 2015 durch geplante Erwerbe in Höhe von rd. 74,2 Mio. €

³ Grundstockstatus zum 31.12.2014 (Allgemeiner Grundstock, Forst und TÜP).

Grundstockplanung ab 2015

Mio. €



Die Angaben ab 2015 basieren auf der Grundstockplanung des SMF vom 31.12.2014 (Allgemeiner Grundstock, Forst und TÜP); Abweichungen sind rundungsbedingt.

II. Allgemeines

Gesundheitsmanagement in der Staatsverwaltung

Die Ressorts organisieren das Gesundheitsmanagement in ihren Geschäftsbereichen unterschiedlich. Nur etwa jede zweite Behörde geht systematisch vor.

In der Staatsverwaltung sind im Jahr 2012 über 1,2 Mio. krankheitsbedingte Fehltage mit einem Arbeitskräftevolumen von 5.169 VZÄ angefallen. Eine einheitliche und transparente Fehlzeitenerfassung fehlt.

1 Prüfungsgegenstand

- 1 Das Behördliche Gesundheitsmanagement (BGM) ist die systematische, zielorientierte und kontinuierliche Entwicklung und Steuerung aller behördlichen Strukturen und Prozesse, mit dem Ziel, Gesundheit und Leistung der Bediensteten zu erhalten und zu fördern. Die Erfolge des BGM kommen der Behörde und den Bediensteten gleichermaßen zugute.¹
- 2 Der SRH hat den Stand der Etablierung des BGM in der Staatsverwaltung geprüft. Insbesondere sollte ermittelt werden, welche Ziele die Behörden und Einrichtungen mit der Durchführung des BGM verfolgen, ob bei der Etablierung systematisch vorgegangen wird und inwieweit personelle und finanzielle Ressourcen zur Verfügung stehen.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Ziele des Behördlichen Gesundheitsmanagements

- 3 Nach ressortinternen Aktivitäten zum BGM wurde im Jahr 2011 eine Koordinierungsgruppe „Ressortübergreifendes Gesundheitsmanagement“ eingerichtet. Diese hat im Jahr 2013 den Entwurf einer „Leitlinie Gesundheitsmanagement für die sächsische Staatsverwaltung“ erarbeitet. Die Leitlinie wurde Anfang 2014 von der Runde der Abteilungsleiter 1 verabschiedet. Die Kabinettsbefassung steht allerdings noch aus.
Leitlinie vom Kabinett noch nicht beschlossen
- 4 Für rd. 16.700 Bedienstete (rd. 22 %) der Staatsverwaltung lagen Konzepte zum BGM vor oder galten entsprechende Dienstvereinbarungen.² Die darin dokumentierten Ziele waren die Förderung von Gesundheit und Leistungsfähigkeit, die Erhöhung der Arbeitszufriedenheit und Motivation, die Verbesserung der Arbeitsbedingungen, die Prävention von Erkrankungen und die Reduzierung der Fehlzeiten.
Dienstvereinbarungen zum BGM fehlen
- 5 Die vereinbarten Ziele sind überwiegend „weiche“ Ziele und damit nur bedingt evaluierbar.

2.2 Stand der Einführung des Behördlichen Gesundheitsmanagements

- 6 Das BGM ist ein strukturierter, geplanter und koordinierter Prozess. Das unterscheidet das Gesundheitsmanagement bspw. von „bloßem Gesundheitsaktivismus“.³ Die Implementierung soll systematisch in den Phasen Istanalyse, Maßnahmeplanung, Maßnahmeumsetzung und Evaluation erfolgen.⁴

¹ In Anlehnung an Unfallkasse Bund/Leitfaden – BGM; vgl. auch Handlungsleitfaden zum BGM des Bayerischen Staatsministeriums der Finanzen; Juli 2010 und Badura, B., Ritter, W., Scher, M.: Betriebliches Gesundheitsmanagement – ein Leitfaden für die Praxis. Ed. Sigma, Berlin 1999.

² Zeitpunkt der Erhebungen: Mai bis Oktober 2013; ohne Krankenhäuser und ohne Anstalten und Körperschaften des öffentlichen Rechts.

³ Vgl. <http://www.gesundheitsmanagement24.de/praxisleitfaden-checklisten/praxisleitfaden-betriebliches-gesundheitsmanagement/>; letzter Aufruf: 11.12.2014.

⁴ Vgl. Badura, B., Ritter W., Scherf, M., a. a. O., S. 51.

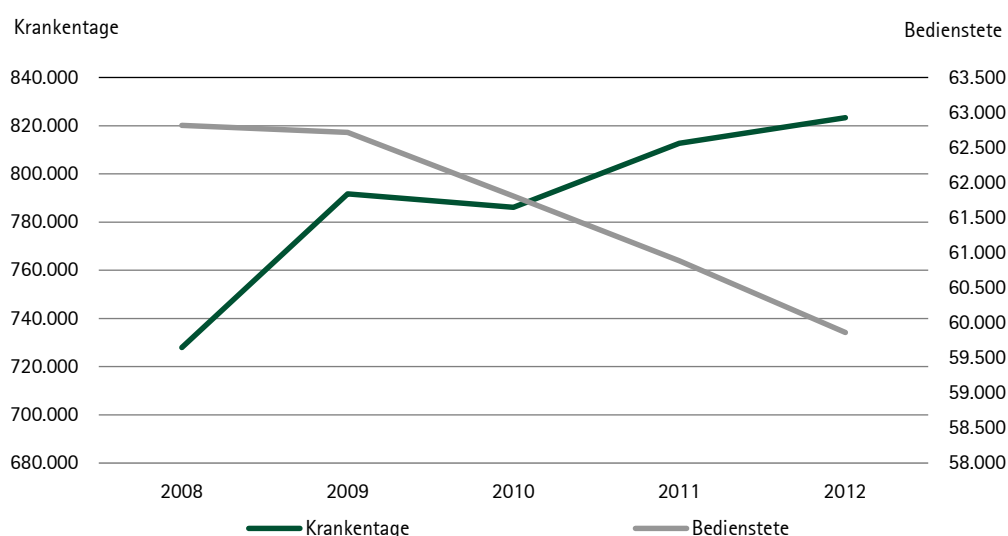
Systematisches Vorgehen nur in jeder zweiten Behörde	7 Von den 155 in die Prüfung einbezogenen Behörden ist nur etwa jede zweite Behörde (68) systematisch vorgegangen. Weitere 18 Behörden haben mit dem BGM begonnen. Die restlichen Behörden sind unsystematisch vorgegangen oder haben den Prozess noch nicht eingeleitet. So hatten z. B. 21 Behörden Maßnahmen geplant oder durchgeführt, ohne vorherige Istanalyse. Rund jede fünfte Behörde (33) hat hierzu keine Angaben gemacht.
Evaluation der Maßnahmen vernachlässigt	8 Die Anzahl der Behörden, die Maßnahmen durchgeführt haben, hat von 2008 bis 2012 (Erhebungszeitraum) stetig zugenommen. Zum Teil waren es Einzelaktionen oder punktuelle Aktivitäten, z. B. Durchführung eines Gesundheitstages, Angebot für Massagen oder Physiotherapie.
Evaluation der Maßnahmen vernachlässigt	9 Eine Evaluation von Maßnahmen des BGM hatten nur 24 Behörden durchgeführt. Überwiegend gab es hierzu keine Aufzeichnungen.
Evaluation der Maßnahmen vernachlässigt	10 Ohne Evaluation kann keine Aussage über die Wirkung von durchgeführten Maßnahmen getroffen werden. Dies setzt messbare Ziele voraus.
Evaluation der Maßnahmen vernachlässigt	11 Die konkrete Umsetzung des BGM in der sächsischen Staatsverwaltung ist unterschiedlich organisiert. Es gibt Ressorts (z. B. SMF, SMUL), die die Einführung und Gestaltung des BGM zentral für den gesamten Geschäftsbereich oder zumindest für Teile hiervon koordinieren. Andere Ressorts (z. B. SMS) führen das BGM dezentral durch. In diesen Fällen muss jede einzelne Behörde - auch sehr kleine Behörden - mit unverhältnismäßig großem Aufwand den Prozess des BGM in Gang setzen.
Evaluation der Maßnahmen vernachlässigt	12 Die nicht einheitliche Organisation ist ein wesentlicher Grund dafür, dass das BGM in der sächsischen Staatsverwaltung einen so unterschiedlichen Stand aufweist.
Personaleinsatz überwiegend für den Arbeits- und Gesundheitsschutz	<p>2.3 Ressourcen für das Behördliche Gesundheitsmanagement</p>
Personaleinsatz überwiegend für den Arbeits- und Gesundheitsschutz	13 Der jährliche Personaleinsatz in den Behörden für das BGM wurde mit rd. 137.500 Std. (rund 84 VZÄ) angegeben, das entspricht jährlichen Personalkosten in Höhe von 6,7 Mio. €. Fast 69 % betreffen den Arbeits- und Gesundheitsschutz. Die übrigen rd. 31 % entfallen auf die Gesundheitsförderung und das Betriebliche Eingliederungsmanagement.
Ausgaben für Gesundheitsförderung betragen etwa 1 € je Bediensteten und Jahr	14 Im Zeitraum 2008 bis 2012 wurden für Maßnahmen der Behördlichen Gesundheitsförderung insgesamt rd. 369 T€ ausgegeben. Das entspricht im Verhältnis zur durchschnittlichen Anzahl der Bediensteten weniger als 1 € je Bediensteten und Jahr.
Ausgaben für Gesundheitsförderung betragen etwa 1 € je Bediensteten und Jahr	15 Ab 2013 planten nur das SMF, das SMJus und das SMS Mittel für das BGM. Auch im Doppelhaushalt 2015/2016 wurden nicht in allen Ressorts finanzielle Mittel für die Durchführung von Maßnahmen des BGM eingestellt.
Ausgaben für Gesundheitsförderung betragen etwa 1 € je Bediensteten und Jahr	16 Typische Maßnahmen, die aus Mitteln des BGM finanziert wurden, sind Fortbildungen, externe Beratung, Gesundheitstage, Vorträge oder Sportgeräte.
Ausgaben für Gesundheitsförderung betragen etwa 1 € je Bediensteten und Jahr	17 Die Verwendung der Mittel in den Behörden lässt allerdings nicht immer einen originären Bezug zum BGM erkennen. So finanzierten FÄ aus diesen Mitteln u. a. 2 Postwagen mit Klappboxen, einen Bilderwettbewerb, Duftspender, Küchenrollenhalter oder ein „Finanzamtsfahrrad“.

2.4 Fehlzeitenerfassung

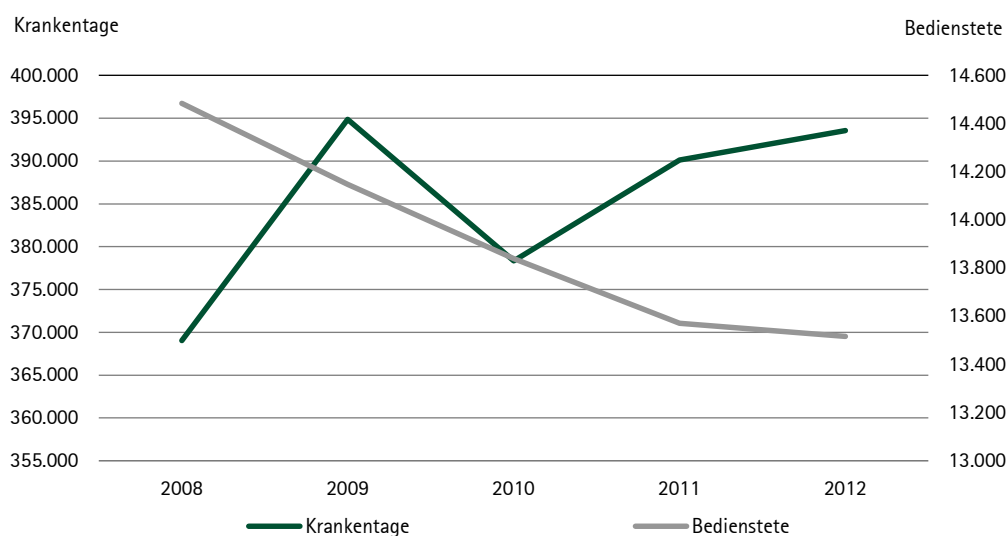
- 18 Krankheitsbedingte Fehlzeiten werden nur von rund der Hälfte der Behörden (das entspricht 64,1 % der Bediensteten) detailliert erfasst.⁵ Die anderen Behörden stellen die krankheitsbedingten Fehlzeiten lediglich insgesamt fest.
- 19 Im Polizeibereich werden krankheitsbedingte Fehlzeiten nur für den Polizeivollzugsdienst erfasst. Für rd. 3.500 Bedienstete im Verwaltungsbereich wird keine Krankenstatistik geführt.
- 20 Die Erfassung der krankheitsbedingten Fehlzeiten ist in der sächsischen Staatsverwaltung weder einheitlich noch transparent.
- 21 In Abhängigkeit von den dienstlichen Aufgaben werden krankheitsbedingte Fehlzeiten in der sächsischen Staatsverwaltung nach Arbeitstagen oder Kalendertagen⁶ erfasst. Die Entwicklung der Krankentage im Erhebungszeitraum ist in den folgenden beiden Übersichten dargestellt.

Keine einheitliche Fehlzeitenerfassung

Entwicklung krankheitsbedingter Fehlzeiten in Arbeitstagen



Entwicklung krankheitsbedingter Fehlzeiten in Kalendertagen



⁵ Erfassung nach kurzfristigen (1 bis 3 Tage), mittelfristigen (4 Tage bis 6 Wochen) und langfristigen (über 6 Wochen) Erkrankungen.

⁶ Die Erfassung der Krankentage in Kalendertagen erfolgt in den Bereichen, in denen auch an Wochenenden regelmäßig Dienst geleistet wird, z. B. im Polizei- und Justizvollzug sowie bei den Theatern.

Anstieg der Krankentage bei sinkender Anzahl der Bediensteten

22 Bei rückläufiger Anzahl der Bediensteten war eine Erhöhung der Krankentage zu verzeichnen. Die Krankheitsquote lag 2012 bei den Bediensteten mit Erfassung in Arbeitstagen bei 5,48 % (2008 = 4,60 %) und bei den Bediensteten mit Erfassung in Kalendertagen bei 7,96 % (2008 = 6,96 %)

23 Im Jahr 2012 sind mehr als 1,2 Mio. krankheitsbedingte Fehltage angefallen, die einem Arbeitskräftevolumen von 5.169 VZÄ entsprechen.

3 Folgerungen

24 Das BGM ist eine notwendige und wichtige Aufgabe. Es etabliert sich zunehmend in den Behörden und Einrichtungen.

25 Ohne systematisches Vorgehen sollten keine Ressourcen (Personal, Haushaltsmittel) für das BGM bereitgestellt werden.

26 Die Einrichtung einer zentralen Stelle in der Staatsverwaltung zur Koordination und Finanzierung von Maßnahmen des BGM in den Behörden, z. B. in der Beihilfestelle des LSF, würde den wirksamen und wirtschaftlichen Ressourceneinsatz für das BGM deutlich verbessern.

27 Die Erfassung und Auswertung krankheitsbedingter Fehlzeiten sollte nach einheitlichen Maßstäben erfolgen.

4 Stellungnahmen

28 Die SK und das SMI stimmen der Auffassung des SRH zu, dass das BGM eine notwendige und wichtige Aufgabe und als strukturierter, geplanter und koordinierter Prozess umzusetzen sei.

29 Dies sei auch wesentliche Aussage des noch im Entwurf vorliegenden „Handlungsleitfadens zum Gesundheitsmanagement für die sächsische Staatsregierung“. Dieser Grundsatz finde sich auch in der „Leitlinie Gesundheitsmanagement für die sächsische Staatsregierung“ wieder, die im Rahmen des Personalentwicklungskonzeptes dem Kabinett vorgelegt werden soll.

30 Zum Stand der Einführung des BGM in der sächsischen Staatsverwaltung ergänzte das SMI, dass Aufgabenstellungen, Aufbauorganisation, Gefährdungen und finanzielle Ressourcen ebenfalls Gründe für verschiedene Herangehensweisen seien. Das SMS verwies auf die speziellen Strukturen seines nachgeordneten Bereichs, der Aufwand für eine zentrale Koordinierung werde als zu hoch eingeschätzt. Gleichwohl unterstütze das SMS im Bedarfsfall seinen nachgeordneten Bereich bei der Einführung und Gestaltung des BGM.

31 SK, SMI, SMK, SMJus, SMWA und SMS wiesen darauf hin, dass die Einrichtung einer zentralen Stelle zur Koordination und Finanzierung von Maßnahmen des BGM der „Leitlinie Gesundheitsmanagement für die sächsische Staatsregierung“ widerspreche. Die organisatorische, sachliche, personelle und finanzielle Verantwortung für die Umsetzung des Gesundheitsmanagements liege danach bei den örtlichen Behörden. Zudem sei ein zusätzlicher Verwaltungs- und Koordinationsaufwand zu erwarten.

32 Die Einführung eines einheitlichen Fehlzeitenmanagements befürworten das SMI und das SMS. Die Verwendung einheitlicher Kennzahlen für vergleichende Analysen und für das Betriebliche Eingliederungsmanagement wäre denkbar. Das SMJus wies darauf hin, dass die Fehlzeitenerfassung der Mitarbeiter der Gerichte und Staatsanwaltschaften bundeseinheitlich erfolge und nicht landesspezifisch geändert werden könne.

5 Schlussbemerkung

33

Mit der programmatischen Zielsetzung im Koalitionsvertrag, ein umfassendes strategisches Gesundheitsmanagement in allen Staatsbehörden zu etablieren und zu fördern⁷, wird das BGM zu einer klassischen Querschnittsaufgabe in der Staatsverwaltung. Derartige Aufgaben in Shared-Service-Einrichtungen zu bündeln, hat sich erfahrungsgemäß als effektiv und effizient erwiesen. Der im Rahmen der Prüfung vorgefundene Stand der Einführung des BGM in den Behörden unterstützt diesen Organisationsansatz ebenso wie die Tatsache, dass sich weder jedes Ressort noch die Mehrheit der Behörden eigene Spezialisten für das BGM leisten können. Insofern wird die Befürchtung der Ressorts, dass mit der Einrichtung einer zentralen Stelle zusätzlicher Verwaltungs- und Koordinierungsaufwand entstünde, nicht geteilt.

⁷ Vgl. Sachsens Zukunft gestalten, Koalitionsvertrag 2014 bis 2019 zwischen der CDU Sachsen und der SPD Sachsen, S. 98.

Querschnittsprüfung Beteiligungsverwaltung

Zur Führung und Überwachung der Beteiligungen des Freistaates Sachsen an Unternehmen des privaten und öffentlichen Rechts fehlen der zentralen Beteiligungsverwaltung des SMF eine Strategie sowie selbst gesetzte Standards.

1 Prüfungsgegenstand

1 Der Freistaat Sachsen ist an 34 Unternehmen unmittelbar und 46 Unternehmen mittelbar beteiligt, wobei die Höhe der Beteiligungen zwischen 100 % und 1,1 % liegt. Die Unternehmen, an denen der Freistaat direkt und zu mehr als 50 % beteiligt ist, beschäftigen annähernd 4.250 Mitarbeiter und weisen ein Bilanzvolumen von 10,3 Mrd. € aus.

Bilanzvolumen 10,3 Mrd. €

2 Für die staatlichen Unternehmensbeteiligungen wurden in 2013 Ausgaben für Kapitalzuführungen, Darlehen sowie Zuschüsse für Investitionen im Umfang von 74,9 Mio. € getätigt. Aus den Unternehmensbeteiligungen wurden 2013 Einnahmen von 72,2 Mio. € erlangt, wobei mit 67,9 Mio. € diese überwiegend aus Erträgen aus Staatslotterieveranstaltungen dem Freistaat zufließen.

3 Die Beteiligungsverwaltung wird im Freistaat Sachsen zentral vom SMF wahrgenommen. Der SRH hat die Beteiligungsstrategie, die Funktionsweise der zentralen Beteiligungsverwaltung, das Beteiligungscontrolling und das Compliance-Managementsystem geprüft.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Fehlen einer strategischen Grundlage zum Eingehen und Halten von staatlichen Beteiligungen

4 Der Staat soll sich an der Gründung eines Unternehmens in einer Rechtsform des privaten Rechts oder an einem bestehenden Unternehmen nur beteiligen, sofern ein wichtiges staatliches Interesse vorliegt und sich der vom Staat angestrebte Zweck nicht besser und wirtschaftlicher auf andere Weise erreichen lässt (§ 65 Abs. 1 Nr. 1 SächsHO). Folglich obliegt dem SMF, das wichtige staatliche Interesse darzulegen sowie Beteiligungen an Unternehmen nur einzugehen, sofern andere Formen der Unterstützung wie die Gewährung von Zuschüssen, Bürgschaften oder Darlehen keine wirtschaftlicheren Handlungsalternativen darstellen.

Fehlende strategische Grundlage

5 Der Begriff des wichtigen staatlichen Interesses ist unbestimmt und inhaltlich weder im Verordnungstext noch in der Begleitliteratur wesentlich konkretisiert oder präzisiert. Lediglich die Verfolgung rein wirtschaftlicher Ziele wird nicht als wichtiges Interesse des Staates an einer Unternehmensbeteiligung angesehen.

6 Angesichts der vorhandenen Auslegungsspielräume zum wichtigen staatlichen Interesse, der Haushaltsrelevanz und der notwendigen Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen ist eine grundsätzliche Positionierung zum Eingehen und Halten von Unternehmensbeteiligungen für den Freistaat Sachsen mittels einer Strategie erforderlich. Eine Strategie hat zum einen die Festlegung von Zielvorgaben, zum anderen die Beschreibung von Wegen zur Zielerreichung sowie zum Ressourceneinsatz zu beinhalten.

Entwicklung einer Strategie für Unternehmensbeteiligungen notwendig

- 7 Eine kohärente und transparente Strategie für staatliche Beteiligungen an Unternehmen liegt nicht vor. Nach Darstellung der Beteiligungsverwaltung sind Unternehmensbeteiligungen im Freistaat Sachsen ein Instrument verschiedenster politischer Ziele. Beteiligungen an Unternehmen würden nach Einzelfallentscheidungen eingegangen und von den Fachressorts jährlich auf deren Fortführung bewertet. Eine Überprüfung anhand einer Beteiligungsstrategie erfolge nicht.
- 8 Operative Strategien zum Erreichen übergeordneter Ziele bzw. Zielvorgaben konnten von der Beteiligungsverwaltung nicht benannt werden.

2.2 Compliance und Corporate Governance

Corporate Governance Kodizes enthalten über die gesetzlichen Bestimmungen hinausgehende Regelungen, Empfehlungen und Hinweise für eine verantwortungsvolle Unternehmensführung

- 9 Unter Compliance wird die Einhaltung von gesetzlichen Bestimmungen, regulatorischen Standards sowie die Erfüllung weiterer, wesentlicher in der Regel von Unternehmen oder vom Gesellschafter selbst gesetzten ethischen Standards und Anforderungen zur Unternehmensführung verstanden.
- 10 Nachdem 2002 mit dem Deutschen Corporate Governance Kodex die geltenden Regeln zur Unternehmensleitung und -überwachung für börsennotierte Gesellschaften transparenter gemacht wurden, haben der Bund, einige Bundesländer und Kommunen eigene Kodizes¹ zur Funktion und zum Zusammenspiel der beteiligten Akteure für öffentlich-rechtliche Unternehmen bzw. der Betätigung der Gebietskörperschaften bei privat-rechtlich organisierten Unternehmen verabschiedet. Die Kodizes enthalten über die gesetzlichen Bestimmungen hinausgehende Regelungen, Empfehlungen und Hinweise für eine verantwortungsvolle Unternehmensführung.
- 11 Mit dem 2009 eingeführten Public Corporate Governance Kodex (PCGK) beabsichtigt der Bund, werthaltig Bundesbeteiligungen zu führen, die Nachhaltigkeit der Vergütung zu gewährleisten, Interessenkollisionen zu vermeiden, Transparenz und Publizität durch ein entsprechendes Berichtswesen zu ermöglichen sowie die Arbeit des Überwachungsorgans und die Qualifikation seiner Mitglieder und die effiziente Aufgabewahrnehmung zu gewährleisten. Der PCGK des Bundes wird bereits in Beteiligungsunternehmen des Freistaates angewandt, wenn auch der Bund beteiligt ist.
- 12 Vom SMF wird die Entwicklung eines eigenen Corporate Governance Kodex mit Wirkung für die Unternehmensbeteiligungen des Freistaates Sachsen in Anlehnung an den PCGK des Bundes abgelehnt. Das SMF hat während der Prüfung durch den SRH lediglich eine Arbeitshilfe für die Beteiligungsverwaltung des Freistaates Sachsen in Kraft gesetzt, die im Entwurfsstatus seit 2009 existierte.
- 13 Richtlinien zur Besetzung von Aufsichtsräten oder sonstigen Überwachungsorganen sowie eine Empfehlung zur Begrenzung der Anzahl zu übertragender Aufsichtsratsmandate wie im PCGK des Bundes enthalten, existieren beim Freistaat Sachsen nicht. Einzelpersonen nehmen z. T. mehr als 3 Aufsichtsratsmandate wahr oder haben den Vorsitz in mehreren Aufsichts- bzw. Verwaltungsräten.
- 14 Die Geschäftsleitung soll bei Bundesbeteiligungen in Anwendung des PCGK aus mindestens 2 Personen bestehen. Das Vieraugenprinzip in der Geschäftsleitung ist nicht bei allen Beteiligungen des Freistaates Sachsen gewährleistet. Eine Veröffentlichung der getroffenen Vergütungsvereinbarungen mit den Geschäftsführern findet im Freistaat Sachsen nicht statt. Beides sieht der PCGK für die Bundesbeteiligungen vor und wird

Entwicklung eines eigenen Corporate Governance Kodex sinnvoll

¹ Vgl. www.publicgovernance.de.

als sinnvoll erachtet, um eine verantwortungsvolle und nachhaltige Unternehmensführung bei Beteiligungsunternehmen zu gewährleisten.

2.3 Publizität der Beteiligungen

- 15 Die Publizität der Beteiligungen des Freistaates ist nur eingeschränkt vorhanden. Letztmalig veröffentlichte das SMF einen staatlichen Beteiligungsbericht im Jahr 2009. Der Beteiligungsbericht beinhaltet Angaben zum Unternehmensgegenstand, zur Besetzung der Organe, der Wirtschaftsdaten sowie Entwicklungsperspektiven der Gesellschaften. Publizität der Beteiligungen nur eingeschränkt vorhanden
- 16 Der SRH hat wiederholt – zuletzt im Jahresbericht 2014 – auf die Notwendigkeit der periodischen Erstellung und Veröffentlichung eines Beteiligungsberichtes des Freistaat Sachsens hingewiesen. Transparenz durch jährliche Beteiligungsberichte gefordert
- 17 Seit 2010 werden Angaben zu den staatlichen Beteiligungen in einer Beteiligungsübersicht auf der Homepage des SMF veröffentlicht. Die Angaben beinhalten in Kurzform die Anzahl der unmittelbaren und mittelbaren Beteiligungen des Freistaates, die Beteiligungsquoten und die Benennung der Beteiligungsunternehmen.
- 18 Angaben zur Besetzung der Geschäftsleitung, zur Besetzung des Überwachungsorgans und zu den Geschäftskennzahlen und zum Unternehmensgegenstand unterbleiben in der Beteiligungsübersicht. Zu weiteren Angaben zu den Beteiligungsunternehmen wird mittels Link auf die Internetseiten der Gesellschaften sowie einen hinterlegten Jahresabschluss der Gesellschaften verwiesen.

3 Folgerungen

- 19 **3.1** Das SMF sollte eine kohärente und transparente Strategie zur Präzisierung des wichtigen staatlichen Interesses mit Zielvorgaben und Angaben zum Ressourceneinsatz zum Eingehen und Halten von Beteiligungen an privaten Unternehmen erarbeiten und anwenden.
- 20 **3.2** Der SRH hält die Übernahme des PCGK oder die Entwicklung eines veröffentlichten Regelwerkes für die Beteiligungsunternehmen des Freistaates Sachsen für sinnvoll.
- 21 **3.3** Zur Gewährleistung der Transparenz der Unternehmensbeteiligungen des Freistaates Sachsen wird die Veröffentlichung von jährlichen Beteiligungsberichten für erforderlich erachtet. Der Beteiligungsbericht mit Angaben zum Unternehmensgegenstand, zum Beteiligungsumfang, zur Besetzung der Organe, zu den Geschäftskennzahlen und einer Einschätzung der Entwicklung der Unternehmen könnte auch ausschließlich im Internet eingestellt werden. Eine Publikation in Druckfassung erscheint aufgrund der kurzfristigen und ständigen Verfügbarkeit auf den Seiten des Freistaates Sachsen nicht mehr zwingend notwendig.

4 Stellungnahmen des SMF

- 22 **4.1** § 65 SäHO fordert beim Eingehen und Halten staatlicher Beteiligungen das Vorliegen eines wichtigen staatlichen Interesses und schreibt den Subsidiaritätsgrundsatz fest. Angesichts der Vielfalt staatlicher Aufgaben und verfassungsrechtlich zulässiger Zielsetzungen des Staates ergäbe die Formulierung einer darüber hinausgehenden übergreifenden Strategie keinen Sinn.

- 23 **4.2** Die Erarbeitung eines sächsischen PCGK zusätzlich zu einer vorhandenen internen Arbeitshilfe biete für die Beteiligungsverwaltung keinen Mehrwert. Soweit Regelungen aus dem PCGK des Bundes noch nicht in der internen Arbeitshilfe für die Beteiligungsverwaltung enthalten seien, werde geprüft, inwieweit eine Ergänzung sinnvoll und mit der Zielrichtung der Arbeitshilfe vereinbar sei.
- 24 **4.3** Durch die Veröffentlichung von Beteiligungsübersichten bleibe die Transparenz der Unternehmensbeteiligungen des Freistaates Sachsen gewahrt. Das Bereitstellen aktueller Informationen mithilfe von Verlinkungen stellt in der heutigen Zeit eine weit verbreitete, jedem leicht zugängliche sowie nachhaltige Form der Informationsbereitstellung dar. Die Erstellung eines Beteiligungsberichtes widerspräche daher mangels Mehrwert dem Prinzip der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit.

5 Schlussbemerkungen

- 25 Der SRH bleibt bei den Auffassungen,
- eine Strategie zum Halten von Unternehmensbeteiligungen zu entwickeln und anzuwenden,
 - einen Rahmen zur verantwortungsvollen Unternehmensführung in Form eines Kodexes zu erstellen und zu veröffentlichen,
 - die Transparenz der Unternehmensbeteiligungen gegenüber dem Landtag und den Bürgern mit einem aussagefähigen Beteiligungsbericht zu gewährleisten.
- 26 Die erhebliche Haushaltsrelevanz und politische Bedeutung der staatlichen Beteiligungen macht es erforderlich, Beteiligungen stärker an mittel- und langfristigen Zielen auszurichten und die Transparenz durch die Veröffentlichung von jährlichen Beteiligungsberichten zu gewährleisten. Die vom SMF genannten internen Arbeitshilfen der Beteiligungsverwaltung können einen Corporate Governance Kodex nicht ersetzen, da sie für die Beteiligungsunternehmen, für die eine verantwortungsvolle und verantwortbare Unternehmensführung definiert werden soll, nicht bindend sind.

III. Staatsverwaltung

Einzelplan 02: Sächsische Staatskanzlei

09

Fortbildung für Regierungssprecher

Die SK hat dem ehemaligen Regierungssprecher ein Medientraining für über 50 T€ finanziert. Die Leistung wurde ohne Wettbewerb vergeben.

1 Prüfungsgegenstand

- 1 Der SRH hat im Zuge einer Personalprüfung bei den obersten Staatsbehörden des Freistaates und der SK auch die Ausgaben für Aus- und Fortbildungsmaßnahmen in den Bereichen Presse/Öffentlichkeitsarbeit geprüft.

2 Prüfungsergebnisse

- 2 Der ehemalige Regierungssprecher wurde zum 01.11.2009 bestellt und gleichzeitig zum Staatssekretär ernannt.¹ Maßgeblich für die Ernennung waren nach Auskunft der SK seine persönlichen Voraussetzungen, die Persönlichkeit als Ganzes mit seinen Qualifikationen und Erfahrungen.

2009 Bestellung des Regierungssprechers und Staatssekretärs

- 3 Ab Oktober 2010, d. h. fast ein Jahr nach seiner Bestellung, nahm der Regierungssprecher ein Medientraining bei einer Beratungsagentur auf. Den Vertragsentwurf der Agentur für diese Leistung (Beraterleistungen und Medientraining) leitete der ehemalige Regierungssprecher im selben Monat zwecks Abstimmung zum Vertragsabschluss an die zuständige Abteilung der SK weiter.

2010 Medientraining für Regierungssprecher

- 4 Die Agentur erbrachte diese Beratungs- und Coachingleistungen für über 50 T€ bis Ende 2011. 5 Monate später, Anfang Juni 2012, ließ sich der Regierungssprecher, nach Erreichen des Pensionsalters, in den Ruhestand versetzen.

2.1 Bedarfsfeststellung

- 5 Die SK schloss auf Weisung des ehemaligen Chefs der SK (CdS) mit der Beratungsagentur im Juni 2011 – rückwirkend ab März 2011 – einen Vertrag über ein Medientraining und -coaching für den Regierungssprecher ab. Die Leistung umfasste bis zu 10 Trainingseinheiten und war mit 5.355 €/Trainingseinheit, insgesamt 53.550 € (einschließlich Umsatzsteuer), beziffert.

Chef der SK weist Vertragsabschluss an

- 6 Im November 2011 hob die SK den Vertrag mit der Agentur im Rahmen eines Vergleichs auf. Gleichzeitig schlossen SK und Agentur einen neuen Vertrag exakt über die bis dahin noch offene Leistung in Höhe von 21.420 € für fachliche Beratung ab.

- 7 Ob und inwieweit überhaupt ein Bedarf an den Beraterleistungen bestand, war den Unterlagen nicht zu entnehmen.

Beratungsbedarf nicht festgestellt

- 8 Nach § 34 Abs. 2 i. V. m. § 7 Abs. 1 SächsHO dürfen Ausgaben nur insoweit geleistet werden, als sie zur wirtschaftlichen und sparsamen Verwaltung erforderlich sind. Wesentliche Voraussetzung für die Vergabe von Leistungen ist die Feststellung des Bedarfs.

¹ Ernennung als Staatssekretär in Besoldungsgruppe B 9; Vorgänger bzw. sein Nachfolger wurden als Ministerialdirigenten in Besoldungsgruppe B 6 bzw. B 7 ernannt.

2.2 Vergabe der Leistung

- 9 Die zuständige Abteilung der SK wollte aufgrund einer Leistungsbeschreibung und weiterer fachlicher Zuarbeiten des Bereiches Presse/Öffentlichkeitsarbeit entscheiden, auf welcher rechtlichen Grundlage (VOL/A, VOF) die Leistung vergeben werden sollte.
- 10 Entsprechende Vergabeunterlagen konnte die SK im Rahmen der Prüfung nicht vorlegen.
- 11 Eine Leistungsbeschreibung ist elementare Voraussetzung für die wettbewerbliche, diskriminierungsfreie und transparente Vergabe öffentlicher Aufträge.
- 12 Unabhängig vom konkreten Vergabeverfahren forderte die zuständige Abteilung der SK den Fachbereich Presse/Öffentlichkeitsarbeit auf, geeignete Bieter für die zu erbringenden Leistungen zu benennen, um Angebote einholen zu können. Die Eignung der genannten Bieter sollte durch Angabe bisheriger Erfahrungen und Referenzobjekte dargestellt werden. Insbesondere die Eignung der Agentur, deren Vertragsangebot bereits vorlag, sollte belegt werden.
- Vergleichsangebote günstiger
- 13 Die von der zuständigen Abteilung der SK im Januar 2011 eingeholten Angebote möglicher Auftragnehmer für ein Medientraining bewegten sich zwischen 680 und 3.600 €/Tag. Darunter befand sich auch eine Empfehlung der Akademie für die öffentliche Verwaltung des Freistaates Sachsen für eine Firma, die bereits ein Coaching für einen sächsischen Staatsminister durchgeführt hatte. Die Eignung der anderen Bieter war nicht dokumentiert.
- 14 Der ehemalige Regierungssprecher teilte der zuständigen Abteilung der SK mit, dass er Vergleichsangebote für das Medientraining mündlich eingeholt habe. Die Preise bewegten sich zwischen 6.000 und 8.000 € für ein Einzeltraining.
- 15 Die Unterlagen enthalten weder eine Wirtschaftlichkeitsbetrachtung gem. § 7 Abs. 2 SÄHO noch eine Feststellung zur Eignung der vom Regierungssprecher favorisierten Agentur gem. § 97 Abs. 4 Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen für die in Rede stehende Leistung.
- 16 Im Mai 2011 wies der damalige CdS die zuständige Abteilung der SK an, den Vertrag mit der Agentur zu den „bekannten Konditionen“ abzuschließen. Einen Monat später unterzeichnete der ehemalige Regierungssprecher den Vertrag mit der Agentur für die SK.
- Vergabe ohne Wettbewerb
- 17 Öffentliche Aufträge, auch solche, die nach Haushaltsrecht erteilt werden, sind nach Maßgabe der in § 97 Abs. 1, 2, 4 und 5 Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen sowie in §§ 7 und 55 SÄHO aufgeführten Grundsätze zu vergeben.
- 18 Der Regierungssprecher hatte durch die Inanspruchnahme von Leistungen der Agentur im Vorfeld des Vertragsabschlusses Fakten geschaffen, die ausschließlich die Vergabe der Leistung an die Agentur zum Ziel hatten. Das Angebot (Vertragsentwurf) der Agentur war weder das wirtschaftlichste noch war die Eignung der Firma festgestellt worden.
- Finanzierung der Maßnahme nicht gegeben
- ## 2.3 Finanzierung der Maßnahme
- 19 Zur Finanzierung des Mediencoachings des ehemaligen Regierungssprechers in Höhe von 53.550 € standen der SK im Hj. 2011 im dafür maßgeblichen Tit. 0202 525 01 - Aus- und Fortbildung, Umschulung - nicht ausreichend Mittel zur Verfügung.

- 20 **Vor Einleitung der Vergabe einer Leistung ist deren Finanzierung zu sichern. Wenn nicht ausreichend Haushaltsmittel zur Verfügung stehen, darf kein Vergabeprozess eingeleitet werden.**
- 21 Sowohl die Rechnungen für das Mediencoaching als auch die Rechnungen für die Beratungsleistung finanzierte die SK aus den im Haushalt verfügbaren Mitteln für Veröffentlichungen, Dokumentation und Öffentlichkeitsarbeit (Tit. 0201 531 01). Aus diesem Titel sind gemäß Titelvermerk im Haushaltsplan 2011/2012 Ausgaben für Aufklärung und Information der Bevölkerung über die Aufgaben und die Arbeit der Staatsregierung sowie dem Informationswesen im Rahmen der Öffentlichkeitsarbeit zu finanzieren.
- 22 Die Ausgaben für die Fortbildung des Regierungssprechers waren nicht von der Zweckbestimmung des in Anspruch genommenen Titels gedeckt. Die Tatsache, dass für die Fortbildungsmaßnahme des Regierungssprechers im Titel Aus- und Fortbildung² nicht ausreichend Mittel zur Verfügung standen, rechtfertigt nicht die Finanzierung aus einem sachfremden Titel.
- 23 **Nach § 35 SäHO sind Einnahmen und Ausgaben titelgenau zu buchen. Reichen die Ausgabemittel trotz sparsamer und wirtschaftlicher Verwendung nicht aus, sind üpl. oder apl. Ausgaben zu beantragen.**
- 24 Zur Deckung der Ausgaben hätte die SK für den Titel Aus- und Fortbildung üpl. Ausgaben gem. § 37 SäHO in Höhe von rd. 53 T€ beim SMF beantragen müssen. Die Beantragung zusätzlicher Mittel wurde von der SK nach Aktenlage verworfen, weil die Unvorhersehbarkeit sowie die sachliche und zeitliche Unabweisbarkeit des Vorhabens nicht zu begründen seien. Zudem hätte das SMF in diesem Fall zwingend den SLT von der üpl. Ausgabe informieren und die SK die Mehrausgaben durch Einsparungen an anderer Stelle decken müssen.
- 25 **Die SK hat die Fortbildungsmaßnahme des ehemaligen Regierungssprechers zweckfremd finanziert. Mit der Nichtbeantragung einer für die Finanzierung notwendigen üpl. Ausgabe hat die SK das Budgetrecht des Parlaments umgangen.**

Budgetrecht des Parlaments umgangen

3 Folgerungen

- 26 Bei der Vergabe der Leistungen für das Mediencoaching des ehemaligen Regierungssprechers hat die SK gegen geltendes Haushaltsrecht sowie elementare Vergabegrundsätze verstoßen.
- 27 Unter Berücksichtigung der gegebenen persönlichen Umstände des ehemaligen Regierungssprechers war die Maßnahme sowohl unverhältnismäßig als auch unangemessen.
- 28 Die SK wird aufgefordert, den aufgrund des rechtswidrigen Handels eingetretenen Schaden zu ermitteln sowie die sich daraus ergebenden disziplinarischen und haftungsrechtlichen Konsequenzen zu prüfen.

4 Stellungnahme der Sächsischen Staatskanzlei

- 29 Die Bewertung des SRH, dass die Maßnahme unverhältnismäßig und unangemessen war, sei subjektiv und entbehre einer justiziablen Beweisführung.
- 30 Den für die Begründung eines Vermögensschadens notwendigen Nachweis, dass das Ergebnis der konkreten Fortbildungsmaßnahme auch mit einem geringeren Mitteleinsatz erreicht worden wäre, bleibe der SRH schuldig.

² Kap. 0202 Tit. 525 01.

31 Die angemahnte Schadensprüfung sowie sich die daraus ergebenden disziplinarischen und haftungsrechtlichen Konsequenzen habe die SK bereits nach Eingang der Prüfungsmitteilung durchgeführt. Das Ergebnis sei dem SRH in der Stellungnahme zur Prüfungsmitteilung mitgeteilt worden.

5 Schlussbemerkung

32 Angesichts der von der SK aufgeführten maßgeblichen Ernennungskriterien des ehemaligen Regierungssprechers und Staatssekretärs bleibt der SRH bei seiner Wertung, dass die in Rede stehende Fortbildungsmaßnahme unverhältnismäßig und unangemessen war. Zudem ist dabei die zeitnahe Ruhestandsversetzung des Beamten nach Abschluss der Maßnahme in Betracht zu ziehen.

33 Zur angemahnten Schadensprüfung hatte die SK dem SRH in einer früheren Stellungnahme mitgeteilt, dass aufgrund der Feststellung der Staatsanwaltschaft Dresden eine Prüfung disziplinarischer bzw. haftungsrechtlicher Konsequenzen nicht zu veranlassen sei.

34 Die Entscheidung der Staatsanwaltschaft Dresden entbindet die SK nicht von der Verpflichtung, disziplinarrechtliche Verstöße zu prüfen und ggf. entsprechende Konsequenzen zu veranlassen. Anders als im Strafrecht verfolgt das Disziplinarrecht den Zweck, Dienstvergehen³ des Beamten zu verfolgen und in Abhängigkeit der Schwere zu sanktionieren. Insofern hält der SRH an seinen Forderungen fest.

³ Dienstvergehen ist eine schuldhaft Verletzung der Dienstpflichten, welches geeignet ist, das Vertrauen in das Amt des Beamtentums in bedeutender Weise zu beeinträchtigen.

Sportförderung – investive Förderung nach der
Sportförderrichtlinie

Ohne rechtlich zuständig zu sein, bewirtschaftete das SMI Fördermittel in Millionenhöhe. Häufig wurden überhöhte Förderbeträge bewilligt.

Die SAB bewilligte im Rahmen der Hochwasserförderung rd. 1,3 Mio. € für eine Ersatzmaßnahme, obwohl die Sportstätte nach wie vor genutzt wird.

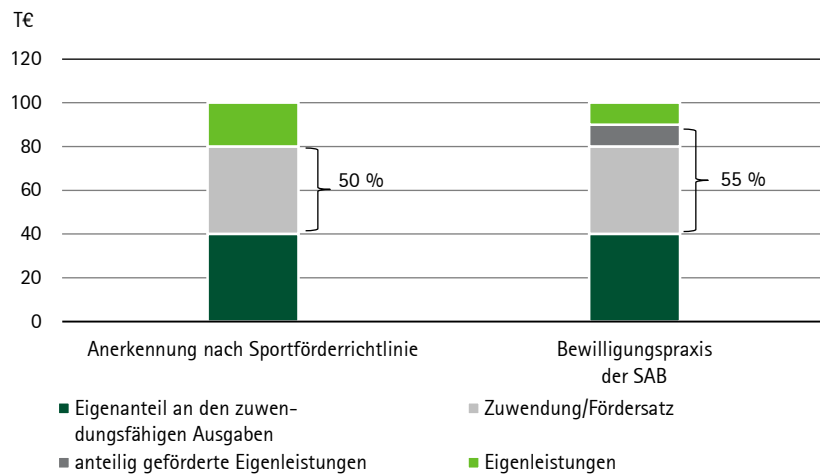
1 Prüfungsgegenstand

- 1 Der Freistaat Sachsen förderte den Sport auf Grundlage der Sportförderrichtlinie im investiven Bereich mit Landesfördermitteln in 2013 in Höhe von rd. 24,5 Mio. €. Der SRH prüfte 21 Zuwendungsbescheide des SMI und 64 Zuwendungsbescheide der SAB sowie zusätzlich Bescheide, die Eigenleistungen der Antragsteller berücksichtigten. Im Rahmen der Hochwasserförderung wurde die Bewilligung der SAB für die Ersatzmaßnahme für Hochwasserschäden am Sportzentrum Hagenwerder mit rd. 1,3 Mio. € untersucht.

2 Prüfungsergebnisse

- 2 **2.1** Mit Wirkung vom 01.04.2012 sollte nach dem Willen der Staatsregierung die Zuständigkeit für die Angelegenheiten des Sports vom SMK auf das SMI übergehen. Erst nach mehr als 3 Jahren hat das SMI im Juli bzw. August 2015 seine Förderzuständigkeitsverordnung und die Sportförderrichtlinie hinsichtlich der Ressortzuständigkeit angepasst. Trotz dieses jahrelangen Versäumnisses bewirtschaftete das SMI jährlich Fördermittel in Millionenhöhe für Zwecke der Sportförderung. Fehlende Zuständigkeitsregelung
- 3 Die zwischenzeitlich erfolgte Änderung der Sportförderrichtlinie bezieht sich lediglich auf die Änderung der Ressortzuständigkeit und energetische Standards für gedeckte Sportstätten. Die nachfolgend aufgezeigten Mängel und Verstöße bei der derzeitigen Bewilligungspraxis bleiben damit weiterhin bestehen.
- 4 **2.2** Unzulässige Abweichungen von den Festsetzungen der Sportförderrichtlinie führten zu Mängeln bei den Bewilligungen durch SMI und SAB. Dies betrifft nicht dargestellte Änderungen des Kosten- und Finanzierungsplanes sowie die Berücksichtigung von nicht zuwendungsfähigen Baunebenkosten in den geprüften 85 Zuwendungs- und Änderungsbescheiden. Mängel bei den Bewilligungen
- 5 SMI und SAB müssen beim Erlass von Zuwendungsbescheiden auf deren hinreichende Bestimmtheit achten und die nicht zuwendungsfähigen Ausgaben konkret ausweisen.
- 6 **2.3** Die SAB förderte Eigenleistungen entgegen den Regelungen in der Sportförderrichtlinie. Nach dem eindeutigen Wortlaut der Sportförderrichtlinie kann die Berücksichtigung von Eigenleistungen zur Anhebung des Fördersatzes auf bis zu 50 % der zuwendungsfähigen Ausgaben führen. Dabei sind die zuwendungsfähigen Ausgaben ohne Eigenleistungen zu ermitteln. Da die SAB regelmäßig die Höchstfördersatz bereits ausschöpfte, ließ diese Praxis keinen Spielraum für eine zusätzliche Berücksichtigung von Eigenleistungen bei der Höhe des Fördersatzes. Sie führte stattdessen zur Überschreitung der in der Sportförderrichtlinie festgelegten Höchstfördersatzes. Zum Teil stieg der bewilligte Fördersatz dabei auf bis zu 83,38 % der zuwendungsfähigen Ausgaben. Fehlerhafte Berücksichtigung von Eigenleistungen

Bewilligungspraxis der SAB bei Anerkennung von Eigenleistungen



Regelungslücken in der Sportförderrichtlinie

- 7 Ungeachtet mehrfacher Hinweise des SRH zu diesem fehlerhaften Bewilligungsverfahren behält die SAB in Abstimmung mit dem SMI diese Praxis bei. So wurden im Jahr 2013 Zuwendungen in Höhe von mindestens rd. 126 T€ zu viel bewilligt. Die Auswertung von Zuwendungsbescheiden der SAB aus dem Jahr 2014 ergab, dass in 27 Zuwendungsverfahren Eigenleistungen über insgesamt rd. 193 T€ fehlerhaft anerkannt wurden.
- 8 Das SMI darf Verstöße gegen die eindeutigen Regelungen der Sportförderrichtlinie nicht hinnehmen. Sofern das SMI Eigenleistungen in der praktizierten Form fördern will, muss es seine Förderregelungen zur Anerkennung von Eigenleistungen überarbeiten.
- 9 **2.4** Die Sportförderrichtlinie sieht für Maßnahmen von Sportvereinen, Sportverbänden und sonstigen gemeinnützigen Körperschaften des Privatrechts einen vom Gesamtwertumfang abhängigen Fördersatz vor. Bei Maßnahmen bis zu 125 T€ Gesamtwertumfang beträgt er bis zu 50 %, bei Maßnahmen über 125 T€ sinkt er auf bis zu 30 %. Die Sportförderrichtlinie lässt in diesen Bereichen keine Ausnahmen zu. Eine Definition des Begriffs des „Gesamtwertumfangs“ enthält die Richtlinie nicht.
- 10 In einem geprüften Fall erhöhte sich während der Bauphase der Gesamtwertumfang und überstieg die Grenze von 125 T€ um 260,25 €, ohne dass die Bewilligungsbehörde den Fördersatz kürzte. Die Überschreitung hätte nach den Vorgaben der Sportförderrichtlinie zu einer Reduzierung der Zuwendung um mindestens 25 T€ führen müssen.
- 11 Um solche Härten richtlinienkonform zu vermeiden, sollte das SMI Ausnahmeregelungen für Härtefälle bzw. einen fließenden Übergang schaffen. Für den unbestimmten Rechtsbegriff des „Gesamtwertumfangs“ als entscheidungserheblicher Maßstab für die Bewilligung (Höhe des Fördersatzes) sollte eine Definition in die Sportförderrichtlinie aufgenommen werden.
- 12 **2.5** Die Sportförderrichtlinie sieht für bestimmte Fördergegenstände und -empfänger vor, in geeigneten Fällen statt der Anteilsfinanzierung die Festbetragsfinanzierung zu nutzen. Von dieser Möglichkeit haben die Bewilligungsstellen nur in 4 von 68 geprüften Förderverfahren Gebrauch gemacht.
- 13 Der SRH empfiehlt zu prüfen, wie durch Anpassung der Sportförderrichtlinie die zur Verwaltungsvereinfachung verankerte Festbetragsfinanzierung häufiger eingesetzt werden kann.

14 **2.6** Die Stadt Görlitz meldete dem „Wiederaufbaustab Augusthochwasser 2010“ der LD Dresden im Oktober 2010 einen Schaden von rd. 1,9 Mio. €. Nach einem Gespräch zwischen dem Wiederaufbaustab der LD Dresden und der Stadt Görlitz im Dezember 2010 reichte die Stadt im Februar 2011 eine neue Schadensmeldung über einen Gesamtwertumfang von nunmehr rd. 5 Mio. € für geplante Neubauten einer Zweifeldsporthalle, der Außensportanlagen und der Vereinsanlagen an einem Ersatzstandort ein.

Aktenmäßigkeit der Verwaltung

15 Unter dem Gesichtspunkt des sparsamen und wirtschaftlichen Umgangs mit Steuermitteln ist eine beinahe Verdreifachung des notwendigen Aufwands zur Schadensbeseitigung (+3,1 Mio. €) unverständlich. Eine entsprechende Dokumentation fehlt.

16 **Förderakten sind so zu führen, dass die Entscheidungen und alle entscheidungserheblichen Tatsachen nachvollziehbar dokumentiert sind. Das SMI muss die nachgeordneten Behörden ggf. auf die Notwendigkeit einer vollständigen Dokumentation ihrer Entscheidungen hinweisen.**

17 Weit mehr als 3 Jahre nach dem Schadensereignis bewilligte die SAB im Dezember 2013 eine Zuwendung in Höhe von rd. 1,3 Mio. € für die „Sanierung des Stadions der Freundschaft in Görlitz als Ersatzmaßnahme für das vom Hochwasser 2010 geschädigte Sportzentrum Hagenwerder“.

Fragwürdige Rechtsgrundlage für die Bewilligung

18 Die für die Bewilligung herangezogenen Richtlinien VwV Augusthochwasser 2010 und VwV Aufbauhilfe Sommerhochwasser 2010 waren als Rechtsgrundlage formal nicht geeignet, da sie zum Zeitpunkt der Antragstellung durch die Stadt Görlitz entweder bereits außer Kraft getreten waren oder für den Zeitpunkt des Schadensereignisses im August nicht einschlägig sind. Das SMK hatte als zuständiges Ressort nach Entscheidung in der beim SMI installierten Lenkungsgruppe Hochwasser die SAB am 26.09.2011 rückwirkend angewiesen, zur Verwaltungsvereinfachung die Antragsfrist unabhängig vom Zeitpunkt der Hochwasserereignisse einheitlich auf den 30.06.2011 festzulegen.

19 **Die VwV Augusthochwasser 2010 hätte rückwirkend formal angepasst werden müssen, zumal dies noch weitere 23 Anträge mit insgesamt bewilligten Zuwendungen über rd. 3.796,3 T€ betraf.**

20 Unabhängig von der Hochwasserbewilligung der SAB wird das Sportzentrum Hagenwerder weiterhin genutzt. So dient der Rasenplatz seit dem Hochwasser 2010 wieder als Trainingsstätte und für den Spielbetrieb eines ortsansässigen Fußballvereins.

Bei Weiterbetrieb keine Ersatzmaßnahme zulässig

21 Die Stadt Görlitz gab in 2013 rd. 10,3 T€ für die Instandsetzung und rd. 54,7 T€ für den laufenden Betrieb des Sportzentrums Hagenwerder aus.

22 **Aufgrund der fortwährenden Nutzung des Sportzentrums Hagenwerder empfiehlt der SRH, eine Änderung des Zuwendungsbescheides „Sanierung des Stadions der Freundschaft als Ersatzmaßnahme für die Hochwasserschäden 2010 am Sportzentrum Hagenwerder“ zu prüfen und ggf. die Förderung zu widerrufen.**



23 **2.7** Als Ersatz für die durch das Hochwasser 2010 beschädigte Sporthalle des Sportzentrums Hagenwerder und die Hirschwinkelturnhalle in Görlitz beantragte die Stadt Görlitz im Juni 2011 den Neubau einer Zweifeldsporthalle in der Hugo-Keller-Straße in Görlitz. Ein Zuwendungsbescheid steht fast 5 Jahre nach dem Hochwasserereignis noch immer aus.

Noch immer ausstehende Hochwasserbewilligung 2010

- 24 Vor Bewilligung des Turnhallenneubaus als Hochwasserersatzmaßnahme hat die Bewilligungsbehörde zu prüfen, ob nicht andere geeignete, kostengünstigere Maßnahmen ergriffen werden können. Eine Bewilligung als „Ersatz“-Neubau wäre nur zulässig, wenn jegliche weitere Nutzungen der Sporthalle des Sportzentrums Hagenwerder und der Hirschwinkelturnhalle ausgeschlossen sind.

3 Folgerungen

- 25 Die bisherige Förderpraxis zur Anerkennung von Eigenleistungen hat das SMI zu unterbinden oder aber die Sportförderrichtlinie entsprechend anzupassen.
- 26 Das SMI muss dafür Sorge tragen, dass Entscheidungen und alle entscheidungserheblichen Tatsachen nachvollziehbar dokumentiert sind. Im Zuwendungsverfahren „Sporthalle Hugo-Keller-Straße“ haben SMI und SAB die Festlegungen der Sportförderrichtlinie sowie die haushaltsrechtlichen Fördergrundsätze zu beachten. Insbesondere ist das Vorliegen der Voraussetzungen für Ersatzneubauten zu dokumentieren.

4 Stellungnahmen

- 27 Nach Auffassung der SAB werde eine nachträgliche Berücksichtigung von einzelnen Kostengruppen dem Bestimmtheitsgebot und den Vorgaben der Sportförderrichtlinie gerecht.
- 28 Zwischen SMI und SAB sei die Anwendung der Regelung der Sportförderrichtlinie zur Förderung von Eigenleistungen abgestimmt. Nach Auffassung der SAB sei zudem die Abweichung vom Fördersatz bei Überschreitung des Gesamtwertumfangs nach SäHO zulässig. Entscheidungen und entscheidungserheblichen Schriftverkehr dokumentiere die SAB in ihren Akten.
- 29 Das SMI hat zugesagt, die Empfehlungen des SRH zukünftig zu beachten. Es werde die nachgeordneten Behörden auf die Notwendigkeit der vollständigen Dokumentation ihrer Entscheidungen hinweisen.
- 30 SMI und SAB gehen von einer fristgerechten Antragstellung der Stadt Görlitz aus, da die Geltungsdauer der VwV SMK Aufbauhilfe Sommerhochwasser 2010 bis zum 30.06.2011 verlängert wurde. Diese könne auch als Anspruchsgrundlage dienen, da das Sportzentrum Hagenwerder sowohl vom August- als auch vom Septemberhochwasser geschädigt worden sei. Das SMI hat auf den engen zeitlichen Zusammenhang der beiden Schadensereignisse verwiesen: das Septemberhochwasser vom 28./29.09.2010 ereignete sich 4 Tage nach In-Kraft-Treten der VwV Auguthochwasser 2010 am 24.09.2010. Dies habe eine differenzierte Betrachtung der Schäden des Auguthochwassers nicht mehr möglich gemacht.
- 31 Die SAB werde in einen noch zu erlassenden Änderungsbescheid eine Auflage zur Stilllegung des Sportplatzes Hagenwerder aufnehmen und im zu erlassenden Zuwendungsbescheid zum Turnhallenneubau den Rückbau der stillgelegten Sporthalle Hagenwerder beauftragen. Im Übrigen werde sie die Feststellungen des SRH bei der weiteren Antragsbearbeitung zum Turnhallenneubau berücksichtigen und sich vor Bescheidung mit dem Fachministerium sowie dem Antragsteller zu den Sachverhalten abstimmen.

5 Schlussbemerkung

- 32 Der SRH bleibt bei seiner Auffassung, dass die nicht zuwendungsfähigen Ausgaben konkret darzustellen sind.
- 33 Dem Verweis der SAB auf eine Ausnahmeregelung in Bezug auf den Fördersatz nach Abschn. A Nr. 15.2 der VwV zu § 44 SÄHO folgt der SRH nicht, da sich diese Vorschrift auf die Regelung von Ausnahmen in einer Verwaltungsvorschrift (z. B. Förderrichtlinie) bezieht. Bei Erlass der Sportförderrichtlinie ist von dieser Möglichkeit gerade nicht Gebrauch gemacht worden.
- 34 Die zuwendungsfinanzierte Beseitigung der Folgen von Katastropheneignissen folgt dem Kausalitätsprinzip. Eine bereits durch ein Ereignis geschädigte Anlage kann durch die Wiederholung des Schadensereignisses in zeitlich kurzem Abstand nicht erneut geschädigt werden, es sei denn, dass durch das erneute Schadensereignis neue, zusätzliche Schäden auftreten.

Zuwendungen aus Mitteln der Städtebauförderung

Das SMI hat im Rahmen der Städtebauförderung in einigen Fällen gegen das HG verstoßen. Vielfach wurden die Regelungen der VwV missachtet.

1 Prüfungsgegenstand

- 1 Der Bund und der Freistaat Sachsen unterstützen die Gemeinden im Freistaat Sachsen bei der Erhaltung, Wiederherstellung und dauerhaften Verbesserung der städtebaulichen Funktionen in Gebieten der städtebaulichen Sanierung und Entwicklung.
- 2 Der Bund stellt seine Mittel gemäß der „Verwaltungsvereinbarung Städtebauförderung über die Gewährung von Finanzhilfen des Bundes an die Länder nach Artikel 104 b des Grundgesetzes zur Förderung städtebaulicher Maßnahmen (VV Städtebauförderung)“ zur Verfügung.
- 3 Zur entsprechenden Umsetzung der Städtebauförderung im Freistaat Sachsen gilt die VwV StBauE¹ vom 20.08.2009.
- 4 Der SRH hat Ausgaben im Epl. 03 Kap. 0323 Tit. 883 12 im Zeitraum Januar 2011 bis Juni 2014 geprüft. Der Tit. 883 12 dient dem Nachweis von Ausgaben aus den dem Freistaat Sachsen zufließenden Mitteln des Vermögens der Parteien und Massenorganisationen der ehemaligen Deutschen Demokratischen Republik (PMO-Vermögen), veranschlagt bei Kap. 1503 Tit. 342 01. Mit den Mitteln dürfen investive und investitionsfördernde Maßnahmen zur städtebaulichen Erneuerung unterstützt werden.

2 Prüfungsergebnisse „Städtebauliches Modellprojekt“

- 5 Zur Lösung finanzieller und struktureller Probleme der Stadt Johanngeorgenstadt schlossen das SMI und die Kommune im Jahr 2009 eine städtebauliche Vereinbarung. Das SMI sagte wegen der besonderen Problemlage der Kommune zu, dass der Freistaat Sachsen im Rahmen eines Modellprojektes für den Zeitraum von 2009 bis 2011 insgesamt 3,1 Mio. € bereitstellen werde, um für Maßnahmen innerhalb der Städtebauförderung und Brachflächenrevitalisierung den kommunalen Eigenanteil sowie die nicht förderfähigen Kosten für die Kommune zu übernehmen. Die Kommune sollte in die Lage versetzt werden, wichtige infrastrukturelle Maßnahmen ohne eigene Investitionsmittel durchführen zu können.
- 6 Für das Vorliegen einer der städtebaulichen Vereinbarung zugrunde liegenden Gesamtkonzeption mit Ausgangs- und messbaren Zielgrößen, die bspw. die Grundlage für die Höhe der zugesagten Finanzhilfen bildete, gab es keine Anhaltspunkte.
- 7 Die städtebauliche Vereinbarung ist eine Selbstverpflichtung mit Bindungswirkung für die Zukunft, für die zum Erklärungszeitpunkt zwingend eine haushaltsrechtliche Ermächtigung vorliegen muss. Der StHpl. 2009/2010, Epl. 03, enthielt dazu weder einen Baransatz noch entsprechende VE für die Jahre 2010 und 2011 in Höhe von 3,1 Mio. €.
- 8 Für die Zusage des SMI, der Kommune einen Betrag über 3,1 Mio. € zur Verfügung zu stellen, fehlte die haushaltsrechtliche Ermächtigung.

Zahlungsverpflichtung ohne haushaltsrechtliche Ermächtigung eingegangen

¹ Verwaltungsvorschrift des SMI über die Förderung der städtebaulichen Erneuerung im Freistaat Sachsen.

- 9 **2.1** Im Zuge der Umsetzung des „Modellprojektes“ bewilligte das SMI der Kommune im Jahr 2011 Landesmittel in Höhe von rd. 600 T€ für den Ersatz von Eigenmitteln im Bund-Länder-Städtebauförderprogramm. Darüber hinaus gewährte das SMI der Kommune Zuwendungen in Höhe von rd. 377 T€ für Kosten, die im Rahmen der Bund-Länder-Förderprogramme ausdrücklich nicht förderfähig waren.
- Kein vollständiger Ersatz kommunaler Eigenmittel durch Landesmittel
- 10 Für eine Ersetzung kommunaler Eigenmittel durch Landesmittel besteht keine haushaltsrechtliche Grundlage. Weder die VV Städtebauförderung noch die VwV StBauE oder andere Vorschriften ermächtigen dazu, neben der staatlichen Bund-Länder-Städtebauförderung auch noch die kommunalen Eigenanteile durch anderweitige staatliche Fördermittel zu ersetzen. Dies gilt umso mehr für nicht zuwendungsfähige Ausgaben.
- 11 Bei der Ersetzung kommunaler Eigenanteile ist der durch die VV Städtebauförderung, die VwV StBauE und die SÄHO gesetzte Rahmen einzuhalten. Ein kommunaler Eigenanteil von mindestens 10 % ist in jedem Fall zu gewährleisten.
- Verstoß gegen die Zweckbindung des Haushalts
- 12 **2.2** Im Rahmen des „Modellprojektes“ förderte das SMI mit Landesstädtebaumitteln insgesamt 23 Maßnahmen im Umfang von rd. 1 Mio. €, die der Verbesserung der Basisinfrastruktur der Kommune dienen sollten. Die staatlichen Zuwendungen sollten die Eigenanteile der Kommune aus anderen Fachfördermaßnahmen abdecken bzw. eine fehlende Fachförderung ersetzen.
- 13 Diese Mittelverwendung war nicht mit der Zweckbindung des Haushaltstitels 883 12 des StHpl. 2010/2011 vereinbar, der investive und investitionsfördernde Maßnahmen der städtebaulichen Erneuerung zum Gegenstand hatte. Die Anschaffung von Fahrzeugen für die Feuerwehr oder von Arbeitsmitteln für den Bauhof sind offenkundige Beispiele für die Nichtbeachtung der Zweckbindung. Dies stellt einen Verstoß gegen das HG dar und führt zu einer Aushöhlung des Budgetrechts des Parlaments.
- 14 Das SMI hat künftig eine zweckentsprechende Verwendung der Haushaltsmittel sicherzustellen.
- Zahlungen ohne zahlungsbegründende Verpflichtung
- 15 **2.3** In mindestens 7 Fällen des „Modellprojektes“ verzichtete das SMI auf die die städtebauliche Vereinbarung konkretisierenden Zuwendungsbescheide.
- 16 Für Zuwendungen gilt das nach den VwV zu §§ 23 und 44 SÄHO vorgeschriebene Zuwendungsverfahren. Dies sieht förmliche Anträge, schriftliche Zuwendungsbescheide und die Verwendungsnachweisprüfung, die mit einem Prüfvermerk aktenkundig abschließt, vor. Auszahlungen verlangen nach Nr. 10.2 der VwV zu § 70 SÄHO die Angabe des Rechtsgrundes. Die städtebauliche Vereinbarung aus dem Jahr 2009 ersetzt weder Zuwendungsbescheide noch Zuwendungsverträge.
- 17 Das SMI hat bei der Ausreichung von Zuwendungen gegen zahlreiche Vorgaben der VwV-SÄHO verstoßen.
- Fehlende Nachweise zur Wirtschaftlichkeit
- 18 **2.4** Das SMI finanzierte im Rahmen des „Modellprojektes“ neben Bau- und Sanierungsmaßnahmen an Sportanlagen auch mehrere Anschaffungen der Kommune für den Bauhof und die freiwillige Feuerwehr zu 100 %. Die dem SMI dazu vorgelegten Abrechnungsunterlagen waren teilweise nicht schlüssig und ließen eine zweifelsfreie Zuordnung zu den geförderten Objekten nicht immer zu.
- 19 Eine staatliche Förderung zu 100 % setzt Fehlanreize und begünstigt unwirtschaftliches Verhalten.

- 20 Das SMI hat Vollfinanzierungen grundsätzlich zu vermeiden. Generell muss bei Fördermaßnahmen sichergestellt sein, dass der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit beachtet wird und entsprechende Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen angestellt werden. Zum Nachweis dessen muss das SMI dafür sorgen, dass ihm prüffähige Unterlagen vorgelegt werden.
- 21 **2.5** Die Kommune sanierte 2 unbefestigte Anliegerstraßen grundhaft und erneuerte die Straßenentwässerung und die Straßenbeleuchtung unter Inanspruchnahme einer Fachförderung des SMUL. Den Eigenanteil der Kommune in Höhe von rd. 186 T€ ersetzte das SMI aus Mitteln der Landesstädtebauförderung. Einnahmeverzicht – Kürzung der Fördermittel
- 22 In den Bund-Länder-Programmen der städtebaulichen Erneuerung sind die durch Beiträge refinanzierbaren Kosten für Erschließungsmaßnahmen generell nicht zuwendungsfähig. Dies gilt auch für die Verwendung der mit der Zweckbestimmung „Zuweisungen aus dem Landesprogramm zur Städtebauförderung“ des Tit. 883 12 veranschlagten Haushaltsmittel.
- 23 Ausgaben, die durch die Erhebung von Beiträgen oder Finanzierungsbeiträgen Dritter gedeckt werden können, sind gem. § 23 SÄHO von der Förderung ausgeschlossen. Das SMI hat die Fördermaßnahme zu überprüfen und ggf. Fördermittel in Höhe der möglichen Straßenausbaubeiträge zurückzufordern.
- 3 Folgerungen**
- 24 Für eine den Freistaat Sachsen bindende Mittelzusage muss dem SMI eine haushaltsrechtliche Ermächtigung vorliegen.
- 25 Zur Vermeidung künftiger Verstöße gegen haushaltsrechtliche Vorschriften darf das SMI Zuwendungen nur entsprechend den Vorgaben der VwV-SÄHO und den einschlägigen Förderrichtlinien gewähren.
- 4 Stellungnahme des Ministeriums**
- 26 Das SMI erklärte, die Feststellung des SRH, das SMI habe der Stadt Johannegeorgenstadt Fördermittel ohne zuwendungsrechtliche Grundlage zur Ersetzung kommunaler Eigenanteile gewährt, sei unzutreffend. Die VwV StBauE bestimme ausdrücklich, dass Mittel der Landessanierung der Reduzierung des Eigenanteils der Gemeinde dienen können. Dem stehe auch die VV Städtebauförderung nicht entgegen, da es um Landesmittel und nicht um Mittel des Eigentümers gehe.
- 27 Unzutreffend sei auch die Feststellung des SRH, das SMI habe der Stadt Johannegeorgenstadt im Rahmen einer städtebaulichen Vereinbarung Fördermittel in Höhe von 3,1 Mio. € ohne haushaltsrechtliche Ermächtigung zugesagt. Richtig sei zwar, dass im Epl. 03 weder ein Baransatz noch eine VE zur Verfügung gestanden haben. Gemäß der Verwaltungsvereinbarung zur Abrechnung und Verteilung des Vermögens der Parteien und Massenorganisationen der ehemaligen Deutschen Demokratischen Republik (PMO-Vermögen) hätten entsprechende Mittel für 2009, 2010 und 2011 im Epl. 15 zur Verfügung gestanden, deren Zuweisung an SMI und Nachweisung bei Kap. 0323 für diesen Zweck vom SMF zugesagt worden sei. Erst nach dieser Zusage sei die Vereinbarung geschlossen worden.
- 28 Im Weiteren sagte das SMI zu, die Verfahrensregelungen für Zuwendungsbescheide künftig zu beachten und einzelne Fördermaßnahmen einer nochmaligen Bewertung zu unterziehen.

5 Schlussbemerkung

- 29 Der SRH bleibt bei seiner Auffassung, dass die Ersetzung kommunaler Eigenmittel durch staatliche Fördermittel haushaltsrechtlich nicht zulässig war. Weder die VV Städtebauförderung noch die VwV StBauE haben dafür eine hinreichende Grundlage geboten.
- 30 Der SRH hält daran fest, dass das „Modellprojekt Johanngeorgenstadt“ auf haushalts- und zuwendungsrechtlichen Mängeln beruhte und die verfolgten Ziele im Wesentlichen nicht erreicht wurden. Die Einlassungen des SMI zu den PMO-Mitteln betreffen lediglich die Refinanzierung der Maßnahmen. Diese sind daher nicht geeignet, den Vorwurf zu entkräften, die Vereinbarung ohne haushaltsrechtliche Ermächtigung abgeschlossen zu haben, da auch der Titel für die PMO-Mittel keine VE für die Jahre 2010 und 2011 vorsah.
- 31 Der SRH begrüßt die Zusage des SMI zur künftigen Beachtung der Regelungen zum Zuwendungsverfahren und der nochmaligen Bewertung einzelner Fördermaßnahmen.

Zuschüsse an Schulen in freier Trägerschaft

Die Staatszuschüsse an Privatschulen steigen drastisch. Einsparmöglichkeiten blieben ungenutzt.

Privatschulen meldeten häufig falsche Schülerzahlen.

1 Prüfungsgegenstand

- 1 Der Freistaat Sachsen gewährt Schulen in freier Trägerschaft, den sog. Privatschulen, auf gesetzlicher Grundlage staatliche Finanzhilfen in Form von Zuschüssen.
- 2 Die im Land tätigen Träger unterhalten sowohl allgemein- als auch berufsbildende Schulen. Im Schuljahr 2010/2011 besuchten 59.769 Schüler eine Privatschule, davon 34.335 eine private berufsbildende Schule.
- 3 Das Grundgesetz und die Sächsische Verfassung gewährleisten das Recht zur Errichtung von Privatschulen. Dies umschließt eine Finanzierungsverpflichtung des Staates bei den Ersatzschulen, die öffentlichen Schulen in ihren Bildungs- und Erziehungszielen sowie den wesentlichen Lehrgegenständen gleichwertig sind.
- 4 Weiterhin besteht verfassungsgerichtlicher Rechtsschutz mit der Möglichkeit einer Überprüfung der gesetzlichen Regelungen anhand der Verfassungsnormen. Auf eine Klage hin erklärte der Sächsische Verfassungsgerichtshof (SächsVerfGH) Ende 2013 die Vorschriften über die Zuschussberechnung und die Wartefrist für verfassungswidrig.
- 5 Die Staatsregierung legte am 26.03.2015 einen Gesetzesentwurf zur Änderung des Gesetzes über Schulen in freier Trägerschaft vor. Der Landtag hat das Gesetz am 08.07.2015 beschlossen.

Wahrnehmung von Aufgaben öffentlicher Schulen

Zuschussberechnung und Wartefrist verfassungswidrig

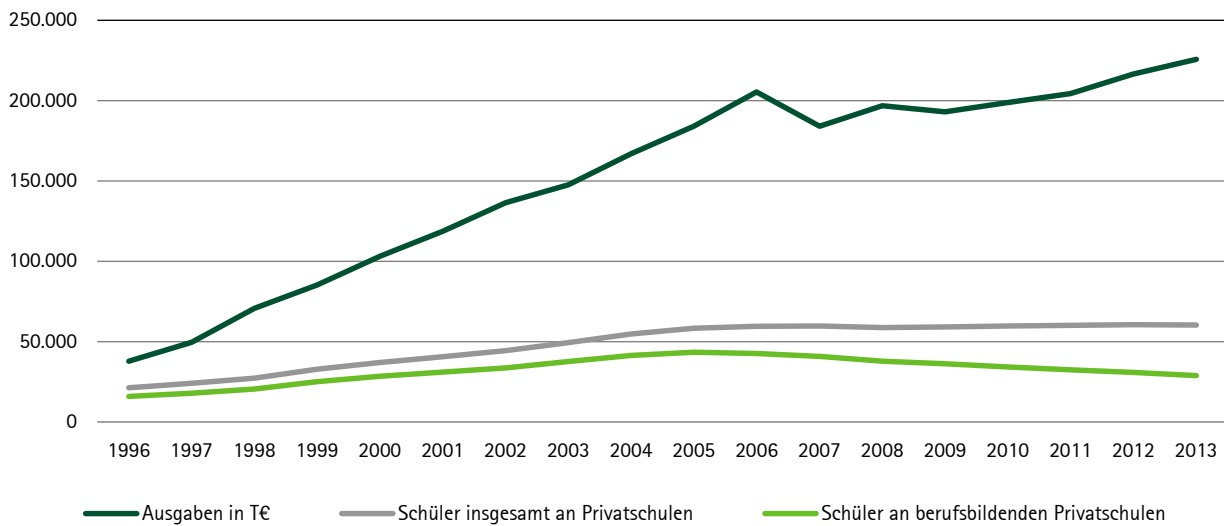
2 Prüfungsergebnisse

2.1 Ausgaben und Schülerzahlen

- 6 Die Ausgaben für die Staatszuschüsse an Privatschulen stiegen von rd. 38 Mio. € in 1996 auf über 225 Mio. € in 2013. Im nachfolgenden Schaubild sind die Zahlungen aus dem Staatshaushalt der Schülerzahlentwicklung gegenübergestellt:

Versechsfachung der Ausgaben

Entwicklung der Ausgaben und Schülerzahlen



Anmerkungen: Der Vereinfachung halber erfolgte keine Abgrenzungsrechnung der haushaltsjährlichen Ausgaben auf die Schuljahre. Die verwendeten amtlichen Schülerzahlen enthalten auch die nicht von der Finanzierung erfassten Schüler an Ergänzungsschulen und an Schulen in der Wartefrist, da eine Sonderermittlung dieser Teilmengen zu aufwendig wäre.

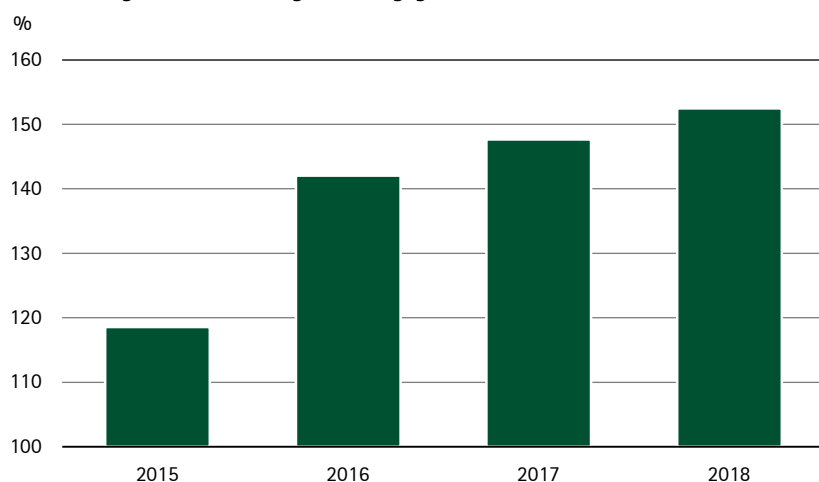
- Gleichbleibende und rückläufige Schülerzahlen
- Weitere drastische Ausgabensteigerung
- In den zurückliegenden Haushaltsjahren ließ sich die Entwicklung der staatlichen Zuschüsse im Freistaat Sachsen nicht annähernd anhand der Schülerzahlen erklären. Auch von 2005 zu 2013 stiegen die Ausgaben fast stetig weiter an, obwohl die Schülerzahlen nahezu gleich blieben. Bei den berufsbildenden Schulen war sogar ein Rückgang um rund ein Viertel zu verzeichnen.
 - Mit der gesetzlichen Neuregelung der Staatszuschüsse geht künftig eine weitere drastische Steigerung der geplanten Ausgaben einher.

Ausgabenplanung zur Neufassung des Gesetzes über Schulen in freier Trägerschaft

Haushaltsjahr	2014	2015	2016	2017	2018
Haushaltssoll in T€	230.200	273.000	327.000	340.000	351.000
mehr zu Vorjahr in %	-	18,6	19,8	4,0	3,2

- Gegenüber dem Finanzierungsniveau von 2014, das im nachstehenden Schaubild mit 100 % angesetzt ist, will die Staatsregierung die Förderung bis 2018 um über 50 % aufstocken:

Entwicklung des Finanzierungsniveaus gegenüber 2014



- 10 Der SRH hält die Ausgabenentwicklung für bedenklich. Die Förderpflichten des Staates gelten nicht losgelöst vom Sparsamkeitsgrundsatz, der ebenfalls Verfassungsrang besitzt. Der Ausgabenanstieg ist daher im Rahmen des tatsächlich und rechtlich Möglichen zu begrenzen. Grundsatz der Sparsamkeit
- 11 Aus Sicht des SRH ergeben sich Handlungsfelder insbesondere im Bereich der Berufsbildung. Der SächsVerfGH hat in seinem Urteil aus 2013 dargelegt, welche Bestandteile die Finanzierungspflicht aufweist. Sie umschließt eine Grundfinanzierung und daneben eine Ausgleichspflicht für Verzicht auf Schulgeld. Dies sah das Gericht jedoch nur für die allgemeinbildenden Schulen als zwingend an. Für die Finanzierung der beruflichen Bildung bestehe in der Verfassung eine besondere Vorschrift, die eine Einschränkung der Ausgleichspflicht auf allgemeinbildende Schulen nahelege. Handlungsfelder
Begrenzte Ausgleichspflicht
- 12 Die Staatsregierung hat sich zwar mit der Frage, ob damit dem Grunde und der Höhe nach eine andere Regelung als für die Finanzierung der allgemeinbildenden Schulen geboten wäre, befasst. Sie war aber zu der Auffassung gelangt, die für die allgemeinbildenden Schulen geltende Regelung sei zur Beachtung des verfassungsrechtlichen Gleichbehandlungsgrundsatzes auch auf die berufsbildenden Schulen anzuwenden. Eine Differenzierung sei damit verfassungsrechtlich kaum vertretbar.
- 13 Dies übersieht jedoch, dass es für die Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes auf das Vorliegen wesentlich gleicher Sachverhalte ankommt. Diese darf der Staat nicht willkürlich unterschiedlich behandeln. Dass es sich bei der Finanzierung von allgemein- und berufsbildenden Schulen schon nach der Verfassung um nicht Gleiches in diesem Sinne handelt, hat der Verfassungsgerichtshof in seinem Urteil aufgezeigt. Gleichbehandlungsgrundsatz
- 14 Das Berufsschulwesen ist reformbedürftig. Die Schulträger im Freistaat bieten rd. 230 der bundesweit 350 Werdegänge in betrieblichen Ausbildungsberufen an. Ein Teil davon zählt zu den Splitterberufen mit nur einer geringen Zahl an Auszubildenden. Die damit verbundenen organisatorischen Schwierigkeiten bei der Gewährleistung der Unterrichtsversorgung verschärfen sich mit der rückläufigen Schülerzahl. Reformbedarf
- 15 Das neu gefasste Gesetz sieht die Verpflichtung vor, die Zuschussregelungen in Anbetracht der Entwicklung des Privatschulwesens zu überprüfen. Der SRH hat das SMK aufgefordert, die o. g. Hinweise bei den vorgeschriebenen künftigen Überprüfungen zu berücksichtigen.
- 2.2 Der „beschulte Schüler“**
- 16 Grundlage für die Staatszuschüsse war die Zahl der „beschulten Schüler“ an der Privatschule des Trägers. Die Antragsteller hatten die Anwesenheit zu 2 Stichtagen an die Sächsische Bildungsagentur zu melden. Einer davon war der 01.05., ein stets schulfreier Feiertag. Der andere Stichtag fiel gelegentlich in die Ferien. Ungeeignete Wahl von Stichtagen
- 17 Neben der nicht zweckmäßigen Stichtagswahl war für die sachgerechte Behandlung von Grenzfällen nicht ausreichend gesorgt. So wäre ausgehend von den Prüfungserkenntnissen des SRH und der Rechtsprechung zu Streitigkeiten über die Zuschussvoraussetzungen u. a. für alle Verfahrensbeteiligten klarzustellen gewesen, Merkmal des „beschulten Schülers“ nicht klar definiert
- wie entschuldigte und unentschuldigte Fehlzeiten zu werten sind,
 - bis zu welchem Umfang der anteiligen Fehlzeiten im Schuljahr noch eine Beschulung vorliegt,
 - was bei Abbruch und Ausbildungsgangwechsel in Abhängigkeit von der Lage des Zeitpunktes innerhalb des Schuljahres zu beachten ist,
- Vielgestaltige und häufig auftretende Grenzfälle

- wie das Merkmal der Beschulung bei nur tagweisem Unterricht innerhalb der Schulwoche zu sehen ist,
- ob Praktikumszeiten als zuschussbegründend zu betrachten sind.

18 Das neu gefasste Gesetz über Schulen in freier Trägerschaft sieht eine Klarstellung vor. Dass diese nicht ausreichend sein und es nach wie vor eine Vielzahl von Grenzfällen geben wird, zeichnet sich anhand der Prüfungsergebnisse des SRH bereits ab. Weitere Regelungen unterhalb der Gesetzesebene erscheinen notwendig. Der SRH hat vorgeschlagen, die Stichtage neu zu bestimmen. Im Rahmen der Bewilligung der Zuschüsse wäre auch zu erwägen, vollständige Aufzeichnungen der Träger über die Anwesenheit der Schüler im Schuljahr heranzuziehen.

2.3 Überhöhte Staatszuschüsse

Fehlerhafte Schülerzahlmeldungen

19 Bei 7 von 10 geprüften Schulträgern waren Schülerzahlmeldungen zu den beiden Stichtagen des Schuljahres 2010/2011 fehlerhaft. Die Nachberechnung der Durchschnittswerte aus den Stichtagszahlen ergaben Abweichungen von insgesamt 192,5 Schülern und eine Überzahlung von rd. 620 T€. Für diese Schüler lag kein Nachweis der Beschulung vor.

Rückzahlung an die Staatskasse

20 Bei einem Träger waren von über 954,5 zur Finanzierung gemeldeten Schülern 115 nicht zuschussberechtigt. Das entsprach jedem 8. Schüler. Zuschüsse in Höhe von 410,5 T€ und damit 12,6 % der finanziellen Mittel hätten diesem Träger nicht zugestanden.

21 Der SRH hat empfohlen, die Schülerzahlmeldungen in einem angemessenen zurückliegenden Zeitraum nachzuprüfen. Die Schulverwaltung sollte die Bescheide im Rahmen des Ermessens aufheben und die gebotenen Rückforderungen geltend machen. Um künftig Überzahlungen zu vermeiden, sind strengere Prüfungen der zu finanzierenden Schülerzahlen notwendig.

3 Stellungnahme des Ministeriums

22 **3.1** Der Ausgabenanstieg bei den Zuschüssen an die Privatschulen sei im Rahmen des tatsächlich und rechtlich Möglichen begrenzt worden. Schulen in freier Trägerschaft müssten durch die staatliche Finanzhilfe in die Lage versetzt werden, die Genehmigungsvoraussetzungen auf Dauer zu erfüllen, also insbesondere die wirtschaftliche Stellung der Lehrkräfte zu sichern. Neugründungen müssten möglich bleiben. Diese verfassungsrechtliche Vorgabe erfülle die nach dem Gesetz über Schulen in freier Trägerschaft errechnete staatliche Finanzhilfe. Es würden keine über das verfassungsrechtlich gebotene Maß hinausgehenden Leistungen gewährt.

23 Eine unterschiedliche Behandlung der berufsbildenden Schulen gegenüber den allgemeinbildenden Schulen hätte ein hohes Prozess- und damit Kostenrisiko eröffnet.

24 **3.2** Der Begriff des „beschulten Schülers“ sei in enger Zusammenarbeit mit der Fachebene der Sächsischen Bildungsagentur entwickelt worden und greife die Hauptstreitpunkte auf. Auf gesetzlicher Ebene könne nicht jeder mögliche Einzelfall geregelt werden.

25 Die Stichtagsregelung werde bei der Neufassung der Verordnung überprüft und ggf. verändert.

4 Schlussbemerkung

26 Im Urteil des VerFGH ist zu erkennen, dass eine unterschiedliche Behandlung von allgemein- und berufsbildenden Schulen verfassungskonform ist. Eine Regelung, die zu einer kostenmäßig geringeren Belastung führen würde, wäre daher durchaus zulässig gewesen. Vor diesem Hintergrund wäre das Prozess- und Kostenrisiko eher gering.

Sächsische Landeszentrale für politische Bildung

Die politische Bildungsarbeit in Sachsen sollte stärker am aktuellen gesellschaftlichen Geschehen ausgerichtet werden.

1 Prüfungsgegenstand

1 Der Freistaat Sachsen errichtete die Landeszentrale im Jahr 1991 als nicht rechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts.

2 Rechtliche Grundlage für die Tätigkeit der Landeszentrale ist ein gesetzlicher Bildungsauftrag. In diesem Rahmen war der Anstalt allgemein als Aufgabe die Förderung von Maßnahmen der politischen Bildung auf überparteilicher Grundlage übertragen. Außerdem war der Bildungsauftrag der Landeszentrale in einer Verwaltungsvorschrift näher ausgestaltet. Danach hat die Landeszentrale insbesondere

Gesetzlicher Bildungsauftrag

- auf eine Abstimmung und Zusammenarbeit mit anderen öffentlichen und freien Trägern der politischen Bildung hinzuwirken,
- öffentliche Veranstaltungen der politischen Bildung durchzuführen,
- die politische Bildungsarbeit durch Publikationen, Bücher und Filme zu unterstützen sowie
- Erfahrungen und wissenschaftliche Erkenntnisse zu sammeln und diese für die politische Bildung nutzbar zu machen.

3 Die Aufsicht über die Anstalt obliegt dem SMK.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Veranstaltungen

4 Einige Veranstaltungen der Landeszentrale dienten vorrangig der Vermittlung anderweitiger Bildungsinhalte und waren nicht durch den gesetzlichen Bildungsauftrag gedeckt. Politische Bildung konnte der SRH besonders bei heimatkundlichen Themen wie „Schlösser am Rhein“, „Mühlen am Klosterwasser“, „Grenzsteine“ oder auch bei „Die sieben Weltwunder der Neuzeit“ nicht oder nur ansatzweise erkennen.

Heimatkundliche und kulturelle Bildungsinhalte

5 Die Landeszentrale unternahm 2013 und 2014 jeweils achttägige Studienreisen nach Tunesien, „Auf den Spuren der Arabellion“. Die Vorbereitung für insgesamt 49 Mitreisende war sehr aufwendig und band einen erheblichen Teil der Haushaltsmittel für Veranstaltungen. Die Auswahl von Teilnehmern unterlag keinen nachvollziehbaren Regelungen.

Auslandsreisen

6 Bei einer Veranstaltungsreihe in Zusammenarbeit mit einem Verein im sorbischen Gebiet der Oberlausitz wurden Bildungsmaßnahmen ohne Nennung einer Uhrzeit im Anschluss an katholische Messen angekündigt. Dies war geeignet, den möglichen Teilnehmerkreis stark einzuschränken. Der Öffentlichkeitsgrundsatz war nicht ausreichend gewahrt. Die Landeszentrale nutzte zudem die Möglichkeit der eigenen Außendarstellung zu wenig, wenn sie mit anderen Bildungsträgern kooperierte.

Öffentlichkeitsgrundsatz

7 Das Handeln der Landeszentrale hat sich stets in den Schranken ihrer Verbandskompetenz zu bewegen. Das Veranstaltungsangebot an Veranstaltungen ist an den Bildungsschwerpunkten auszurichten. Die Beachtung des Öffentlichkeitsgrundsatzes und eine ausreichende eigene Außendarstellung sind sicherzustellen.

2.2 Schriften und Druckwerke

- Lagerbestand
- 8 Die Anstalt beschaffte jährlich in erheblichem Umfang Publikationen zur Verteilung und Verbreitung im Wege kostenloser Abgabe. Das Programm an Schriften und Druckwerken umfasste rd. 180 Titel. Die hohe Lagerhaltung von z. B. im Jahr 2011 rd. 305.000 Werken überstieg die Anzahl der jährlichen Nachfrage um rund das Doppelte, was zur Überalterung des Bestandes führte. Teilweise bot die Landeszentrale Werke an, deren Gesamtabgabemenge auch nach 10 Jahren noch unter 20 % lag.
- Abgabe von Verfassungstexten
- 9 10.050 Textausgaben des Grundgesetzes der Bundesrepublik Deutschland und 4.842 Ausgaben der Verfassung des Freistaates Sachsen waren im Jahr 2012 mit Abstand die absatzstärksten Publikationen der Landeszentrale. Beide Schriften waren von anderen Einrichtungen ebenfalls kostenlos erhältlich. Die Texte sind außerdem gebührenfrei auf einschlägigen Internetseiten abrufbar.
- Konkurrenz zum Buchhandel
- 10 Der überwiegende Teil der von der Landeszentrale vertriebenen Werke unterschied sich weder inhaltlich noch dem Titel nach von den im Handel verkauften Ausgaben. Eine Notwendigkeit für ein staatliches Handeln war nicht zwingend erkennbar. Die Landeszentrale nahm in Kauf, dass Internetnutzer von ihr abgegebene Bücher auf Onlineportalen entgeltlich handelten.
- 11 Die Notwendigkeit eines thematisch sehr breiten und sich teilweise überlagernden Bücherbestandes ist zu hinterfragen. Die Landeszentrale sollte den Bestand aktuell halten und auf das unbedingt notwendige Maß beschränken. Die Landeszentrale sollte nur dort tätig werden, wo ein besonderer Bedarf an kostengünstigen Werken besteht. Missbräuchlicher Weiterveräußerung ist in geeigneter Weise entgegenzuwirken.

2.3 Leihbücherei

- Eröffnung trotz geringer Nachfrage
- 12 Die Landeszentrale führte die Einrichtung für die Publikationsausgabe und ihre Mitarbeiter- und Präsenzbibliothek nach Umbaumaßnahmen in 2010/2011 in einem Bücherzentrum zusammen. Obwohl bis Sommer 2013 im Durchschnitt nur 3 bis 4 Personen täglich die Bibliothek besuchten, eröffnete die Landeszentrale im Jahr 2013 in den Räumlichkeiten des Bücherzentrums zur Steigerung der Attraktivität eine Leihbibliothek. Die Umstellung führte zu Personal- und Sachaufwand in nicht geringem Umfang.
- Konzept fehlt
- 13 Bedarfsermittlungen sowie konzeptionelle Überlegungen zur Fortentwicklung der Bibliothek gab es ebenso wenig wie Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen. Wegen Platzmangels konnte keine wesentliche Erweiterung des Bestandes erfolgen. Vergleichbare Bibliotheken mit ähnlichen Themenschwerpunkten im Dresdner Stadtgebiet boten wesentlich größere Bestände an, öffneten deutlich länger und waren zentraler gelegen.
- Spärliche Nutzung
- 14 Von der Eröffnung bis zum 30.06.2014 hatten sich nur 41 anstaltsfremde Leser in der neuen Leihbibliothek angemeldet. Im ersten Halbjahr 2014 liehen die Nutzer 148 Bücher und Zeitschriften aus.
- 15 Einem Bibliotheksverbund, der als Dienstleister die Medien wissenschaftlicher und öffentlicher Bibliotheken elektronisch erschließt, trat die Landeszentrale aus Kostengründen nicht bei. Die Leihbücherei der Landeszentrale war damit auf die digitalen Herausforderungen der Zukunft nicht ausreichend vorbereitet.
- 16 Der Bibliotheksumbau war nicht wirtschaftlich. Der Betrieb einer Leihbücherei gehört nicht zu den Kernaufgaben der Landeszentrale.

3 Überlegungen zur Weiterentwicklung der politischen Bildungsarbeit

- 17 Da politische Bildung aufgrund zunehmender Geschwindigkeit des gesellschaftlichen Wandels einem ständigen Aktualisierungserfordernis unterliegt, muss die Landeszentrale jederzeit in der Lage sein, auf gesellschaftliche Entwicklungen zu reagieren, Schwerpunkte zu verlagern oder neue Themen zu erschließen, Veranstaltungs- und Lernformen wie z. B. das fishbowl¹ und andere Lernorte zu erproben und zu verändern. Anpassungsfähigkeit
- 18 Mit ihrem Angebot erreichte die Landeszentrale vorzugsweise ohnehin politisch und kulturell interessierte Bürger mit hohem Bildungsniveau. Auf schwer erreichbare, politik- und bildungsferne Bevölkerungsschichten im erwerbsfähigen Alter muss die Landeszentrale verstärkt zugehen. Dabei sollte sie darauf achten, auch außerhalb der Reichweite von Multiplikatoren die gebotene Breitenwirkung zu erzielen. Die Landeszentrale veranstaltete aus Anlass der Demonstrationen, die sich in Dresden ab Oktober 2014 zum Widerstand gegen die deutsche und europäische Einwanderungs- und Asylpolitik formierten, im Januar 2015 mehrere Diskussionsabende. Diese Veranstaltungen stießen auf großes öffentliches Interesse und umfassten einen sehr breiten Teilnehmerkreis. Zielgruppenerweiterung
- 19 Neben der Landeszentrale arbeiten eine Vielzahl von Behörden, Einrichtungen und Körperschaften in Sachsen in staatlicher, kommunaler, kirchlicher oder freier Trägerschaft an Programmen mit dem Ziel der Vermittlung demokratischer Grundwerte. Sie bilden ein dichtes Netz an Anlaufstellen und Aktivitäten und genossen teilweise Förderung durch den Freistaat Sachsen und andere Zuwendungsgeber. Auf vielen Gebieten der Arbeit kam es zu Überschneidungen mit deren Angeboten und den Offerten kommerzieller Anbieter, zu denen die Landeszentrale auf dem Bildungsmarkt dann in Konkurrenz trat. Ein abgestimmtes Konzept der Zusammenarbeit und Abgrenzung hätte den Wirkungsgrad der politischen Bildungsarbeit insgesamt erhöht. Abstimmung mit anderen Trägern
- 20 Der SRH empfiehlt,
- die Anpassungsfähigkeit der Landeszentrale an sich ändernde gesellschaftliche Entwicklungen im Rahmen der zugewiesenen Mittel zu erhöhen,
 - Möglichkeiten zur Zielgruppenerweiterung für die Anstalt zu finden und zu nutzen,
 - die SLpB im Zusammenwirken mit anderen Trägern der Bildungsarbeit zu einem Impulsgeber mit stärker koordinierender Tätigkeit weiterzuentwickeln.
- 21 Dazu ist eine Bestandsaufnahme und Neujustierung innerhalb einer Gesamtkonzeption zur politischen Bildungsarbeit in Sachsen notwendig.
- 22 **4 Stellungnahme des Ministeriums**
Die Vermittlung heimatkundlicher Inhalte in Veranstaltungen der SLpB sei auch als niedrigschwelliges Angebot zur Erreichung eher politikferner Schichten anzusehen. Bei der Auswahl der Teilnehmer an Bildungsreisen sei bereits eine Änderung der vom SRH kritisierten Praxis eingeleitet worden.

¹ fishbowl ist eine Methode der Diskussionsführung in großen Gruppen. Eine kleine Gruppe von Teilnehmern diskutiert im Innenkreis (im „Goldfisch-Glas“) das Thema, während beliebig viele Teilnehmer in einem Außenkreis die Diskussion verfolgen. Möchte ein Teilnehmer aus dem Außenkreis zur Diskussion beitragen, kann er z. B. ein Mitglied des Innenkreises „abklopfen“. Dieses darf dann noch seinen Satz fertig sprechen und macht dann seinen Platz für den Teilnehmer aus dem Außenkreis frei.

- 23 Zum Abbau der Lagerbestände an Schriften und Druckwerken ergreife die Landeszentrale bereits Maßnahmen, wie das Erzeugen von Nachfrageanreizen für wenig nachgefragte Titel. Die standardisierten Auflagenhöhen bei Neuanschaffungen seien reduziert worden, um ein erneutes Anwachsen älterer, schwach nachgefragter Titel zu vermeiden. So habe eine Verringerung des Gesamtlagerbestandes von 2011 bis 2015 um rd. 25 % erreicht werden können.
- 24 Dass die Landeszentrale überwiegend Werke vertreibe bzw. abgebe, die auch im Handel erhältlich seien, sei nicht als unwirtschaftliche Handlungsweise zu betrachten, da die verbilligte Abgabe entsprechender Werke breiten Schichten einen Zugang zur politischen Bildung verschaffen würde.
- 25 Selbst gestecktes Ziel der Landeszentrale sei es, schwer erreichbare, politikferne Bevölkerungsschichten durch geeignete niedrigschwellige und auf aktuelle politische Kontroversen Bezug nehmende Veranstaltungen anzusprechen. Insofern werden die vom SRH ausgesprochenen Empfehlungen hinsichtlich Aktualität des Bildungsangebotes und Zielgruppenerweiterung geteilt.
- 5 Schlussbemerkung**
- 26 Aufgabe der Landeszentrale ist die Vermittlung politischer Bildung. Große Abgabemengen bei Büchern oder eine zahlreiche Teilnehmerschaft bei Veranstaltungen stellen für sich genommen keinen Maßstab für erfolgreiche politische Bildung dar.

IT-Organisation im Sächsischen Staatsministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr

Die IT-Organisation im SMWA-Ressort hat zahlreiche Mängel. Eine strategische Neuausrichtung ist erforderlich.

1 Prüfungsgegenstand

- 1 Der SRH hat die IT-Organisation und die IT-Ausstattung im Geschäftsbereich des SMWA sowie in dessen nachgeordnetem Bereich geprüft.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 ITEG-Pläne

- 2 Der ITEG-Plan soll gemäß VwV ITEG¹

- Informationen zur Organisation von IT und E-Government,
- alle IT-Verfahren, Anwendungen und Dienste,
- die gesamte eingesetzte IT-Infrastruktur,
- alle laufenden sowie bereits geplante IT-Vorhaben und
- eine Übersicht der für die IT-Vorhaben erforderlichen IT-Maßnahmen

beinhalten.

- 3 Der ITEG-Plan des SMWA weist zahlreiche Mängel auf. Es fehlen z. B. Angaben zur Klima- und Stromversorgung, zu Ausgaben für Pflege, Wartung und für den technischen Betrieb der Infrastruktur sowie Angaben zu wesentlichen IT-Verfahren und bedeutsamen IT-Vorhaben.

Mängel bei der ITEG-Planung

- 4 Das SMWA nimmt die geforderten Informationen mit Verweis auf die Ressorthoheit seiner Vertragsdaten (Ausgaben) oder Nichtzuständigkeit (Klimageräte) bewusst nicht in die ITEG-Pläne auf. Es verweist zudem darauf, dass die ITEG-Pläne diesbezüglich durch die Genehmigungsbehörde² bisher nicht beanstandet worden seien.

- 5 Darüber hinaus sind aus den Angaben der geprüften ITEG-Pläne keine strategischen Zielstellungen für den IT-Einsatz im Ressort erkennbar.

- 6 Der ITEG-Plan sollte nicht nur erstellt werden, um der Berichtspflicht gegenüber dem SMI nachzukommen. Die Angaben sind zugleich für die eigene ressortweite Planung im Bereich IT und E-Government erforderlich.

ITEG-Planung kein Selbstzweck

2.2 IT-Organisation

- 7 Die IT im Ressort des SMWA ist dezentral und kleinteilig organisiert. Jede Behörde plant und organisiert ihre IT-Ausstattung und Betreuung weitgehend selbstständig. Insbesondere im Geschäftsbereich des Landesamtes für Straßenbau und Verkehr (LASuV) agiert bisweilen jede einzelne Niederlassung eigenständig.

Kleinteilige IT-Organisation

¹ Verwaltungsvorschrift der Sächsischen Staatsregierung zu Planung und Steuerung von IT und E-Government im Freistaat Sachsen vom 07.09.2011.

² Bis 2014 SMJus, jetzt SMI.

2.2.1 IT-Ausstattung und -Unterbringung

- 8 Die räumliche Unterbringung und Betreuung der IT konnte nicht in allen geprüften Stellen sachgerecht gewährleistet werden. Häufig steht für die Betreuung der Technik nur eine VZÄ oder weniger zur Verfügung. Nicht jede Liegenschaft bietet geeignete räumliche Bedingungen für eine ordnungsgemäße Unterbringung der IT (vgl. Bilder).



Servereinschub am Boden LASuV-Zentrale



Verbindungstechnik (links) in Teeküche
LASuV-Zentrale

- 9 Insbesondere die Unterbringung von Komponenten der IT-Infrastruktur in Räumen, die für jedermann zugänglich sind und sich unmittelbar neben wasserführenden Geräten u. dgl. befinden, ist nicht sachgerecht und mit erhöhtem Risiko verbunden.
- 10 Die Anforderungen zur Unterbringung der IT gelten auch, wenn es sich, wie in den dargestellten Beispielen, um Interimslösungen handelt.

2.2.2 IT-Dienstleister

- 11 Die Staatsregierung hat am 29.04.2014 die Strategie für IT und E-Government beschlossen. Deren Umsetzung erfordert in weiten Teilen einen ressortübergreifenden Ansatz. Insbesondere die mit der Strategie angestrebten Ziele Zentralisierung, Zusammenarbeit und Standardisierung können nach den Geboten der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit nur durch einen zentralen Dienstleister für den Freistaat erreicht werden.
- 12 In der 99. Sitzung des Kabinetts vom 12.06.2007 (Beschluss 04/0538) ist beschlossen worden, dass die Gründung des SID sowie die weitere Optimierung der IT-Organisation ohne Einbindung des SMWA erfolgen soll. Das SMWA hat sich mit Verweis auf seine Ressorthoheit bisher nicht an der Optimierung der IT-Organisation in der sächsischen Staatsverwaltung beteiligt (vgl. Jahresbericht 2012 des SRH, Beitrag Nr. 15).
- 13 Zur landesweiten Optimierung der IT-Organisation im Sinne der Strategie für IT und E-Government des Freistaates ist die Einbeziehung aller Ressorts erforderlich.
- 14 Der SID ist gem. Nr. II Ziff. 1 VwV SID nicht verpflichtet, Leistungen im Auftrag des SMWA zu erbringen. Dennoch nutzt das SMWA zurzeit Dienstleistungen des SID.

- 15 Eine verpflichtende Beauftragung des SID mit IT-Dienstleistungen für das SMWA bedarf einer entsprechenden Änderung der VwV SID.
- 16 Die LISt GmbH, eine 100 %ige Beteiligungsgesellschaft des Freistaates, ist der zentrale IT-Dienstleister für die Straßenbauverwaltung. Das Leistungsspektrum der LISt GmbH auf dem Gebiet der IT und des E-Governments weist große Schnittmengen mit dem des zentralen IT-Dienstleisters der Staatsverwaltung auf. Redundante Strukturen zum Staatsbetrieb SID
- 17 Zur Umsetzung der Strategie für IT und E-Government des Freistaates sollte mittel- bis langfristig die Rolle der LISt GmbH als zentraler IT-Dienstleister der Straßenbauverwaltung neu bewertet werden.
- 2.3 IT-Beschaffungen**
- 18 IT-Beschaffungen werden überwiegend vom IT-Fachpersonal selbst vorgenommen. Der SRH hat sowohl im Ministerium als auch in einzelnen Behörden des Ressorts bei Stichproben zu den IT-Vergaben zahlreiche Mängel festgestellt, z. B. Zahlendreher zwischen Angebot und Auftrag, fehlende Unterschriften, unvollständige Unterlagen oder unzureichende Dokumentationen bis hin zu komplett fehlenden Vergabeakten. Dezentrale IT-Beschaffung begünstigt Vergabemängel
- 19 Das Vergaberecht ist ein umfangreiches, komplexes und sich dynamisch entwickelndes Rechtsgebiet. Es erfordert stets entsprechendes Know-how, das „nebenbei“ nicht umfänglich erworben und aktuell gehalten werden kann. Zudem ist es nicht effektiv, das notwendige Wissen für das umfangreiche und komplexe Rechtsgebiet mehrfach vorzuhalten.
- 20 Zur Erreichung höherer Rechtssicherheit und effektiverer Aufgabenerledigung wird empfohlen, das für IT-Beschaffungen notwendige Wissen zu bündeln und die IT-Vergaben zu zentralisieren.
- 3 Folgerungen**
- 21 Die IT-Planung, die IT-Beschaffung und die IT-Strukturen im SMWA-Ressort werden der von der Staatsregierung beschlossenen Strategie für IT und E-Government derzeit in weiten Teilen nicht gerecht. Sie sind neu auszurichten.
- 22 Eine Änderung der VwV SID ist geboten.
- 23 Das SMI und das SMWA sollten klären, ob die gemäß der VwV ITEG vorgesehenen Angaben bei den ITEG-Plänen zweckmäßig und notwendig sind. Gegebenenfalls ist die VwV ITEG entsprechend zu ändern.
- 4 Stellungnahmen**
- 24 Das SMWA erwiderte, der fortgeschriebene ITEG-Plan des SMWA vom Oktober 2014 enthalte entsprechende Bezüge zur ITEG-Strategie. Die LASuV-Zentrale sei zwischenzeitlich in ein neues Gebäude mit ausreichender Kapazität für die IT umgezogen. Das Ministerium werde sich der VwV SID, auch vor dem Hintergrund „Sachsen Digital“, künftig nicht verschließen können und wollen. Zudem erklärte es, dass die Straßenbauverwaltung die Rolle der LISt GmbH als zentraler IT-Dienstleister mittel- bis langfristig einer ergebnisoffenen Bewertung unterziehe.
- 25 Das SMI, als das für Grundsatzfragen sowie Koordinierung von Planung, Organisation und Einsatz der IT und E-Government in der Staatsverwaltung zuständige Ministerium, erklärte, es teile die Auffassung des SRH, wonach die Angaben im ITEG-Plan auch für die eigene ressortweite Planung erforderlich sind. Es beabsichtige, die VwV ITEG zu novellieren. Die Anregung des SRH, die gemäß VwV ITEG vorgesehenen Angaben auf Zweckmäßigkeit und Notwendigkeit zu prüfen und die VwV ggf. zu ändern, unterstütze diese Initiative. Die Notwendigkeit, IT sachgerecht

unter Beachtung der Gewährleistung der Informationssicherheit unterzubringen, stehe außer Frage. Zudem werde die Auffassung des Rechnungshofs geteilt, wonach die Umsetzung weiterer Teile der ITEG-Strategie einen ressortübergreifenden Ansatz und einen zentralen IT-Dienstleister für den Freistaat erfordere. Es wies weiter darauf hin, dass unter Federführung der SK zurzeit eine Kabinettsvorlage zur Fortentwicklung und Stärkung des Staatsbetriebes SID erarbeitet werde. Der Vorschlag des SRH, IT-Vergaben zu zentralisieren, werde ebenfalls befürwortet.

5 Schlussbemerkung

- ²⁶ Der SRH sieht sich sowohl im Ergebnis der Prüfung als auch mit den Stellungnahmen von SMWA und SMI in seiner Auffassung bestätigt, dass die weitere Entwicklung der IT in der sächsischen Staatsverwaltung einen ressortübergreifenden Ansatz und einen leistungsfähigen zentralen IT-Dienstleister erfordert.

Viele Verwendungsnachweise blieben seit 2001 ungeprüft. Daraus erwachsen unkalkulierbare Risiken für die Zuwendungsempfänger.

1 Prüfungsgegenstand

- 1 Der SRH hat die Förderung des Tourismus in Sachsen geprüft. Die Fördermittel kommen aus dem Haushaltsplan des SMWA. Bei der Durchführung der Förderung schaltet das SMWA die Tourismus Marketing Gesellschaft Sachsen (TMGS) und den Landestourismusverband Sachsen e. V. (LTV Sachsen) ein.
- 2 Ein Prüfungsschwerpunkt war die Untersuchung des Sachstandes über die Prüfung der Nachweise der Zuwendungsempfänger über die ordnungsgemäße Verwendung der bewilligten Fördermittel. Die Zuständigkeit für die Verwendungsnachweisprüfung liegt beim SMWA.
- 3 Im geprüften Zeitraum 2009 bis 2013 hat das SMWA der TMGS und dem LTV Sachsen über institutionelle Förderungen und im Rahmen der Förderung von touristischen Projekten nach dem Förderplan Tourismus öffentliche Mittel in Höhe von insgesamt rd. 9,2 Mio. € zur Verfügung gestellt.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Bearbeitungsrückstände bei der Prüfung der im SMWA vorliegenden Verwendungsnachweise

- 4 Nach Aussage des SMWA lagen zum 11.02.2015 allein im Bereich Tourismus für den Zeitraum 2001 bis 2013 insgesamt 35 eingereichte, nicht schlussgeprüfte Verwendungsnachweise der TMGS, des LTV Sachsen und anderer regionalen Tourismusverbände mit einem Gesamtvolumen von rd. 30,5 Mio. € vor. Sechs Fälle davon waren bereits verjährt.
- 5 Gemäß Nr. 11 der VwV zu § 44 SÄHO hat die Bewilligungsbehörde unverzüglich nach Eingang des Zwischen- oder Verwendungsnachweises eine sog. Schlüssigkeitsprüfung durchzuführen. Dabei ist festzustellen, ob nach den Angaben im Verwendungsnachweis Anhaltspunkte für einen Erstattungsanspruch oder für Zinsforderungen vorliegen.
- 6 Gegebenenfalls muss anschließend unverzüglich eine vertiefte Überprüfung der Verwendungsnachweise bez. der zweckentsprechenden Mittelverwendung und der Zweckerreichung durchgeführt werden (Nr. 11.1 Satz 3 VwV zu § 44 SÄHO). Diese Aufgaben sind vom SMWA als Bewilligungsbehörde wahrzunehmen.
- 7 Die den Letzt-/Zuwendungsempfängern vorgegebenen Vorlagefristen und der Verwendungsnachweis können keine Kontrollwirkung entfalten, wenn die vertiefte Prüfung nicht im vorgenannten Sinn unverzüglich erfolgt. Die Verwendungsnachweisprüfung stellt eine ordnungsgemäße Mittelverwendung sicher.
- 8 Das SMWA hat bei der Überprüfung der ordnungsgemäßen Verwendung von öffentlichen Mitteln die VwV zur SÄHO nicht beachtet. Zudem sind etliche Förderverfahren nicht abgeschlossen worden. Beispielsweise dauert die Überprüfung des Gesamtverwendungsnachweises der TMGS samt Einzelverwendungsnachweisen für das Jahr 2011 bereits über 2 Jahre und ist immer noch nicht abgeschlossen.

Fördermittel von rd. 30,5 Mio. € aus den vergangenen 13 Jahren sind ungeprüft

Vielfach fehlerhaftes Verwaltungshandeln des SMWA

Fehlende Beleihung der TMGS verursacht Doppelarbeiten im SMWA	9 Aufgrund fehlender Beleihung der TMGS muss das SMWA die Verwendungsnachweise der Letztzuwendungsempfänger an die TMGS und den Gesamtverwendungsnachweis der TMGS an das SMWA, trotz der von der TMGS bereits durchgeführten Schlüssigkeitsprüfungen von Einzelverwendungsnachweisen, vollumfänglich durchführen. Dies führt zur Doppelbefassung mit den Verwendungsnachweisen.
Risiko der Verjährung	<p>10 Die hohe Anzahl der ungeprüften Verwendungsnachweise birgt das Risiko der Verjährung nicht festgestellter Rückforderungsansprüche und Zinsforderungen des Freistaates in unbekannter Höhe.</p> <p>11 Der SRH hat bereits 2006 das SMWA auf die hohen Rückstände bei der Verwendungsnachweisprüfung hingewiesen.¹ Das SMWA hatte damals zugesagt, der Verwendungsnachweisprüfung einen höheren Stellenwert bei der Aufgabenerledigung beizumessen.</p> <p>12 Das SMWA muss die vertiefte Prüfung aller ihm vorliegenden Verwendungsnachweise im Bereich Tourismus unverzüglich veranlassen.</p>
Häufige Umstrukturierung und Personalknappheit für Prüfungsaufgaben im SMWA	<p>2.2 Mangelhafte Personalbesetzung</p> <p>13 Die bestehenden hohen Rückstände bei der Prüfung der Verwendungsnachweise im Bereich Tourismus gehen lt. SMWA auf die ursprünglich zentral eingerichtete Prüfgruppe Verwendungsnachweisprüfung im SMWA zurück. Die organisatorische Zuordnung dieser Stelle wechselte mehrfach. Von häufigen Wechseln waren auch die Beschäftigten betroffen, die mit dieser Aufgabe betraut worden sind. Auch die Anzahl der mit der zentralen Verwendungsnachweisprüfung befassten Mitarbeiter im SMWA sei nach eigener Einschätzung eher zu knapp bemessen gewesen. Im Bereich Tourismus sei es aus diesen Gründen im Vergleich zum Eingang von Verwendungsnachweisen zu weniger Prüfabschlüssen gekommen.</p> <p>14 Allein für die Bearbeitung der mit Stand vom 11.02.2015 bereits vorliegenden nicht schlussgeprüften Verwendungsnachweise im Bereich des Tourismus geht das SMWA von insgesamt 1.168 Personentagen bzw. 4,8 Personenjahren aus.</p>
Das SMWA errechnet selbst Arbeitsanfall von 7,5 Personenjahren	<p>15 Darüber hinaus hat das SMWA mitgeteilt, dass für die Prüfung der noch bis zum Förderjahr 2015 zu erwartenden Verwendungsnachweise weitere 2,7 Personenjahre hinzukommen werden.</p> <p>16 Der Personaleinsatz sollte überprüft werden. Der SRH rät zumindest vorübergehend zu einer Verstärkung mit weiterem Fachpersonal. Hierfür erforderliche aufbau- und ablauforganisatorische Maßnahmen sollten den zeitnahen Abbau der Rückstände flankieren.</p>
Unkalkulierbare Risiken für die Zuwendungsempfänger	<p>2.3 Risiken für die Zuwendungsempfänger</p> <p>17 Die Empfänger der Zuwendungen haben angesichts der jahrelang ungeprüften Verwendungsnachweise auf die für sie bestehenden Risiken hingewiesen. Langjährig ungeprüfte Verwendungsnachweise behindern bspw. beim LTV Sachsen die Entlastung des Vorstandes durch die Mitgliederversammlung. Dies kann unmittelbare Auswirkungen auf die Arbeitsfähigkeit des Vereins haben. Hinsichtlich möglicher Rückforderungen sind Zuwendungsempfänger zudem gezwungen, finanzielle Vorsorge für unkalkulierbare Risiken im Rahmen der Haushaltsplanung zu treffen.</p>

¹ Vgl. Jahresbericht 2006 des SRH, Beitrag Nr. 48 „Frühere Jahresberichte: nachgefragt“, Seite 417.

- 18 Ohne zeitnahe Verwendungsnachweisprüfung fehlt die Rückkopplung zwischen Zuwendungsgeber und -empfänger, sodass Fehler des Zuwendungsempfängers nicht zeitnah korrigiert werden und sich über Jahre hinweg wiederholen können. Das finanzielle Risiko solcher, über Jahre hinweg begangener Fehler, trägt allein der Zuwendungsempfänger.
- 19 Dadurch können Zuwendungsempfänger letztendlich in eine existenzbedrohende Lage geraten.
- 20 Das SMWA sollte die Prüfung sämtlicher über Jahre hinaus ungeprüft gebliebener Verwendungsnachweise unter Berücksichtigung der geltenden Verjährungsfristen unverzüglich veranlassen.

3 Stellungnahme des SMWA

- 21 **3.1 und 3.2** Das SMWA stimmt den Kernaussagen zu. Das SMWA bleibe bemüht, trotz vorgegebener Stellenabbauverpflichtung die personelle Ausstattung zum Abbau des Rückstandes bei den Verwendungsnachweisprüfungen zu verbessern.
- 22 **3.3** Zu einer möglichen Verjährung von Rückforderungsansprüchen und Zinsforderungen weist das SMWA darauf hin, dass die Verjährung der Aufbewahrungsfrist für Belege und Unterlagen seinerzeit mit einem entsprechenden Schreiben an den LTV „aufgehalten“ worden sei.

4 Schlussbemerkung

- 23 Das SMWA muss die Rückstände bei der Verwendungsnachweisprüfung abbauen und die dafür erforderlichen Maßnahmen umsetzen. Verjährungshemmende Aktivitäten vermögen die strukturellen Defizite nicht abschließend zu lösen.

Der Sächsische Staatsbetrieb für Mess- und Eichwesen (SME) hat seine Jahresabschlüsse ohne Genehmigung des SMS nach vollständiger Ergebnisverwendung aufgestellt. In den Jahren 2010 und 2012 wurde der Werteverzehr des Eigenkapitals nicht dargestellt.

Das SMS hat seine Ressortverantwortung unzureichend wahrgenommen. Durch die erheblich verzögerte Entscheidung über die Behandlung des Jahresergebnisses 2010 durch das SMS konnten sich die Fehler in den Folgejahren fortsetzen.

1 Prüfungsgegenstand

- 1 Der SME wird als kaufmännisch eingerichteter Staatsbetrieb nach § 26 SÄHO geführt. Im StHpl. werden nur die Zuführungen und Ablieferungen veranschlagt. Staatsbetriebe haben nach den Regeln der kaufmännischen doppelten Buchführung zu buchen, eine Kosten- und Leistungsrechnung zu führen und unter entsprechender Anwendung des HGB einen Jahresabschluss aufzustellen. Seit dem 01.01.2011 gehört der SME zum Geschäftsbereich des SMS (vorher SMWA).
- 2 Für den SRH ergaben sich aus mit der HR vorgelegten Unterlagen ausreichend Anhaltspunkte dafür, dass die Jahresergebnisse des SME im Jahresabschluss möglicherweise nicht korrekt abgebildet und damit die Jahresabschlüsse der Wirtschaftsjahre 2010, 2011 und 2012 fehlerhaft sein könnten. Der hierzu zwischen dem SRH und dem SMS geführte Schriftwechsel konnte den Sachverhalt nicht ausreichend aufklären.
- 3 Der SRH hat daraufhin eine anlassbezogene Prüfung durchgeführt. Geprüft wurden das Verfahren der Erstellung der Jahresabschlüsse des SME, die Behandlung der Jahresergebnisse, das förmliche Verfahren zum Jahresabschluss und die Wahrnehmung der Dienst- und Fachaufsicht durch das SMS. Insoweit handelte es sich um eine themenbezogene und nicht umfassende Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung des Staatsbetriebes.

Prüfung der HR als Ausgangspunkt

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Fehlerhafte Bilanzierung des Jahresergebnisses und des Eigenkapitals

- 4 Die Erstellung des Jahresabschlusses erfolgt in der Regel vor Ergebnisverwendung. Nach HGB ist es auch gestattet, die Bilanz nach vollständiger oder teilweiser Ergebnisverwendung aufzustellen. Dabei werden bereits im Zuge der Bilanzerstellung Entscheidungen getroffen, wie das Jahresergebnis zu verwenden ist. Die entsprechenden Buchungen werden noch zum Ende des abgelaufenen Geschäftsjahres vorgenommen. Bei teilweiser Ergebnisverwendung wird der vom Jahresergebnis verbleibende Restbetrag unter dem Eigenkapital als Bilanzgewinn/Bilanzverlust ausgewiesen. Bei vollständiger Ergebnisverwendung entfällt diese Eigenkapitalposition (da sie „Null“ beträgt).
- 5 Der SME stellte die Bilanzen der Jahre 2010 bis 2012 nach vollständiger Ergebnisverwendung auf. Die Fehlbeträge der Jahre 2010 und 2012 von etwa 138.000 € bzw. 24.500 € wurden dabei in der Gewinn- und Verlustrechnung als „Ausgleich durch den Freistaat Sachsen“ ausgewiesen, der Überschuss des Jahres 2011 von rd. 113.500 € als „Abführung an den Freistaat Sachsen“. Ein Bilanzgewinn/-verlust ergab sich nicht, das Eigenkapital in der Bilanz blieb deshalb unverändert.

Jahresabschluss nach Ergebnisverwendung aufgestellt

Ergebnisverwendung ohne Genehmigung des SMS	6 Die Entscheidung über die Ergebnisverwendung obliegt den Gesellschaftern, im Falle des SME somit dem SMS. Die Geschäftsführung des SME hat ein Vorschlagsrecht. Zum Zeitpunkt der Erstellung des Jahresabschlusses lag eine Entscheidung des SMS über die Ergebnisverwendung nicht vor. Ein Ausgleich der Verluste und eine Abführung des Überschusses erfolgten auch zu einem späteren Zeitpunkt nicht.
Fehlerhafte Buchung der Jahresergebnisse	7 Der SME hätte die negativen Jahresergebnisse als Jahresfehlbetrag bzw. das positive Jahresergebnis als Jahresüberschuss aus der Gewinn- und Verlustrechnung als gesonderte Eigenkapitalposition in die Bilanz übernehmen müssen. Das Eigenkapital wäre damit auch nicht unverändert geblieben. Vielmehr führen Jahresfehlbeträge zu einer Eigenkapitalminderung und Jahresüberschüsse zu einer Eigenkapitalmehrung.
	2.2 Kein Anspruch auf Ausgleich des Jahresfehlbetrages
	8 Der SME aktivierte in den Wirtschaftsjahren 2010 und 2012 eine Forderung auf Verlustausgleich gegenüber dem Freistaat Sachsen in Höhe des Jahresfehlbetrages. Er verbuchte die Forderungen ertragswirksam in der Gewinn- und Verlustrechnung und konnte damit in den betreffenden Jahren einen Bilanzgewinn/-verlust in Höhe von 0 € ausweisen.
Forderung ohne Anspruch aktiviert	9 Voraussetzung für die Aktivierung einer Forderung ist das Bestehen eines durchsetzbaren Anspruchs. Nach dem Realisationsprinzip ist nicht erforderlich, dass der Schuldner tatsächlich geleistet hat. Ein vertraglicher, gesetzlicher oder untergesetzlicher Anspruch des Staatsbetriebes gegenüber dem Freistaat Sachsen ist nicht ersichtlich.
Fehlerhafter Eigenkapitalausweis führt zu falscher Wertdarstellung	10 Wenngleich die fehlerhafte Buchung keine Auswirkungen auf die Liquidität des Unternehmens hat, ist sie dem Grunde nach geeignet, sowohl die Ertragslage als auch die Eigenkapitalausstattung nicht entsprechend den tatsächlichen Verhältnissen abzubilden.
	2.3 Verzögerte Einvernehmenserteilung
	11 Nach Abgabe des Bestätigungsvermerks durch den Abschlussprüfer entscheidet gemäß VwV Nr. 14 zu § 74 SÄHO die zuständige oberste Staatsbehörde – hier das SMS – im Einvernehmen mit dem SMF über die Verwendung des Bilanzgewinns oder die Abdeckung des Bilanzverlustes. Die geprüften Jahresabschlüsse für die Geschäftsjahre 2010 bis 2012 lagen dem SMS jeweils in den Monaten April/Mai des Folgejahres vor.
Verspätete Entscheidung über Ergebnisverwendung und Einvernehmenserteilung	12 Das SMS beantragte die Einvernehmenserteilung für das Geschäftsjahr 2010 erst am 22.11.2012 zeitgleich mit dem Antrag für das Geschäftsjahr 2011. Das Einvernehmen für das Jahresergebnis 2012 beantragte das SMS am 19.02.2014 und damit ebenfalls mehr als 9 Monate nach Vorlage des geprüften Jahresabschlusses.
SMS beanstandete fehlerhafte Jahresergebnisse nicht	13 Der fehlerhafte Ausweis des Eigenkapitals und die nicht den Tatsachen entsprechende Behandlung der Jahresergebnisse wurden dabei nicht beanstandet.
	2.4 Beauftragung des Wirtschaftsprüfers
SME wählt und beauftragt den Wirtschaftsprüfer selbst	14 Der SME hat seine Jahresabschlüsse regelmäßig durch einen Wirtschaftsprüfer prüfen lassen. Auswahl und Beauftragung erfolgten durch den SME in der Regel ohne Ausschreibung und ohne Einbindung des Fachressorts oder des Beirats als Aufsichtsorgan.
	15 Das SMS hat dieses Verfahren nicht beanstandet und selbst keine Regelungen zum Verfahren der Jahresabschlussprüfung getroffen.

16 Gemäß § 318 Abs. 1 Satz 1 HGB wird der Abschlussprüfer von den Gesellschaftern gewählt. Bei entsprechender Anwendung dieser Regelung auf den SME ist es sachgerecht, dass die Wahl des Abschlussprüfers dem SMS obliegt. Ergänzend können auch die Regelungen über kommunale Eigenbetriebe im Freistaat Sachsen herangezogen werden. Danach wird der mit der Abschlussprüfung beauftragte Wirtschaftsprüfer durch die Gemeinde bestellt.

2.5 Wahrnehmung der Ressortverantwortung

17 Das Recht zur Ressortleitung umfasst die Befugnis, alle Angelegenheiten des Ressorts selbstständig zu erledigen.

18 Das SMS hat im Rahmen seiner Ressortverantwortung keine weitergehenden Regelungen bez. der Haushalts- und Wirtschaftsführung seines Staatsbetriebes erlassen. Auch das SMF hat nähere Regelungen zu Staatsbetrieben im Sinne von VwV Nr. 1.5 zu § 26 SäHO - bspw. in Form einer allgemeinen VwV - nicht erlassen. Hier besteht - auch über den Einzelfall hinaus - ein erhebliches Regelungsdefizit.

Keine Regelungen zum Staatsbetrieb erlassen

19 Die Prüfung der Jahresabschlüsse durch Wirtschaftsprüfer ersetzt nicht die umfassendere Aufsichtspflicht durch das Fachressort und lässt die Dienst- und Fachaufsicht unberührt. Dabei erstreckt sich die Fachaufsicht auf die Sicherstellung der rechtmäßigen und zweckmäßigen Aufgabenwahrnehmung und die Dienstaufsicht auf alle Aufgabengebiete, die Voraussetzung für den geordneten Ablauf des Dienstbetriebes ist. Dem ist das SMS nur ungenügend nachgekommen.

Dienst- und Fachaufsicht nur ungenügend

3 Folgerung

20 **3.1** Der SME hat zukünftig seine Jahresabschlüsse vor Ergebnisverwendung aufzustellen und Jahresfehlbeträge bzw. Jahresüberschüsse entsprechend in der Bilanz auszuweisen. Die fehlerhaften Jahresabschlussbuchungen der Geschäftsjahre 2010 bis 2012 sind zu korrigieren.

21 **3.2** Das SMS hat im Rahmen seiner Fach- und Dienstaufsicht dafür Sorge zu tragen, dass der Staatsbetrieb einen Anspruch gegenüber dem Freistaat Sachsen auf Übernahme eines Jahresfehlbetrages künftig nicht mehr bilanziert.

22 **3.3** Das SMS hat sicherzustellen, dass zukünftig bis zum Ende des auf das abgelaufene Geschäftsjahr folgenden Jahres das Verfahren zur Ergebnisverwendung abgeschlossen ist, sodass durch den SME die korrekten Jahresabschlussbuchungen vorgenommen werden können.

23 **3.4** Die Auswahl und Beauftragung des Abschlussprüfers hat zukünftig durch das SMS als zuständiges Fachressort zu erfolgen. Zum Verfahren muss das SMS entsprechende Festlegungen treffen und hierbei auch eine regelmäßige Rotation des Abschlussprüfers vorsehen.

24 **3.5** Das SMS hat zukünftig seine Fach- und Dienstaufsicht konsequent zu verfolgen. Der SRH hält grundsätzliche Regelungen zur besseren Wahrnehmung der Fach- und Dienstaufsicht für dringend erforderlich. Dabei sollten die im Rahmen der Prüfung gegebenen Empfehlungen des SRH berücksichtigt werden.

4 Stellungnahme des Ministeriums

25 **4.1** Die dargestellten buchhalterischen Fehler seien seit der Gründung des Staatsbetriebes 1996 in der Bilanz nachzuvollziehen. Das SMS habe die Form der Bilanzierung mit der Umressortierung des SME vom SMWA im Jahre 2010 übernommen. Die Bilanzen seien dem SMF regelmäßig

vorgelegt worden. Die Bilanzen seit 2010 seien nun korrigiert und der Wirtschaftsprüfer angewiesen worden, die nach HGB geltenden Vorschriften auch für den SME anzuwenden.

- 26 **4.2** Der Wirtschaftsprüfer des SME habe die Folgerung in den korrigierten Bilanzen umgesetzt.
- 27 **4.3** Das SMS strebe ein zügiges Verfahren in dem vom SRH umrissenen Zeitrahmen an. Da weitere Beteiligte involviert seien, könne dies jedoch nicht verbindlich zugesagt werden.
- 28 **4.4** Das SMS habe entsprechende Regelungen in einer VwV umgesetzt, die zeitnah veröffentlicht werden solle.
- 29 **4.5** Die VwV des SMS werde Regelungen zur Fach- und Dienstaufsicht enthalten und die Empfehlungen des SRH angemessen berücksichtigen. Die Breite und Tiefe im Vollzug der Aufsichtsführung sei auch abhängig von den zur Verfügung stehenden quantitativen und qualitativen Personalressourcen des SMS. Aus Wirtschaftlichkeitsüberlegungen werde das SMS dabei auch auf vorgelegte Testate des beauftragten Wirtschaftsprüfers zurückgreifen.

5 Schlussbemerkung

- 30 Der SRH begrüßt die bereits vorgenommenen Maßnahmen und die Bereitschaft des SMS, die Hinweise des SRH aufzugreifen. Die VwV des SMS über den Staatsbetrieb Mess- und Eichwesen wurde im Juli 2015 veröffentlicht.¹ Die Folgerungen des SRH werden damit umgesetzt.
- 31 Der SRH geht davon aus, dass die quantitative und qualitative Personalausstattung des SMS eine sachgerechte Aufsichtsführung sicherstellt. Dass der Verweis auf uneingeschränkte Testate des Wirtschaftsprüfers nicht ausreichend ist, hat das Prüfverfahren gerade aufgezeigt.

¹ SächsAbl. 2015, Nr. 31, S. 1058.

Kostenerstattung für die forensische Psychiatrie an das Städtische Klinikum Leipzig und die 4 Sächsischen Landeskrankenhäuser

Den langjährigen Forderungen des SRH, Überschüsse aus der Kostenerstattung für die forensische Psychiatrie zeitnah zu verrechnen oder zurückzufordern, kam das SMS nur zögerlich nach.

Dadurch wurden dem Haushalt des Freistaates Sachsen fortwährend Mittel in Millionenhöhe vorenthalten.

1 Prüfungsgegenstand

- 1 Im Maßregelvollzug befinden sich Straftäter, gegen die von einem Strafgericht die Unterbringung in einem psychiatrischen Krankenhaus oder die Unterbringung in einer Entziehungsanstalt durch rechtskräftiges Urteil angeordnet worden ist. Der Vollzug der Maßregeln ist eine hoheitliche Aufgabe, die vom Land wahrgenommen wird.
- 2 Im Freistaat Sachsen wird der Maßregelvollzug in den Kliniken für Forensische Psychiatrie der 4 Sächsischen Landeskrankenhäuser sowie im Wege der Aufgabenübertragung in der Klinik für Forensische Psychiatrie am Klinikum St. Georg Leipzig durchgeführt. Die Kosten der Unterbringung trägt grundsätzlich der Freistaat Sachsen.
- 3 Im Rahmen einer Nachschauprüfung hat der SRH das aktuelle Verfahren der Kostenerstattung des SMS für die Durchführung der forensischen Psychiatrie betrachtet. Im Zentrum der Prüfung standen dabei die Ermittlung des Jahresbedarfs der Einrichtungen für die Durchführung der forensischen Psychiatrie, das Verfahren der Abschlagszahlungen sowie das Verfahren der Endabrechnungen mit den Einrichtungen in den Haushalts- und Wirtschaftsjahren 2006 bis 2013.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Festsetzung des Jahresbedarfs und der Abschlagszahlungen

- 4 Das SMS ermittelte den voraussichtlichen Jahresbedarf für den Maßregelvollzug anhand der Wirtschafts- und Stellenpläne der Einrichtungen. Die Wirtschaftspläne enthielten die voraussichtlichen Aufwendungen und Erträge auf der Grundlage der jahresdurchschnittlich zu erwartenden Patientenbelegung. Das SMS prüfte die Wirtschafts- und Stellenpläne auf Notwendigkeit und nahm ggf. Anpassungen vor. Mit der Genehmigung der Wirtschafts- und Stellenpläne legte das SMS den Jahresbetrag der Kostenerstattung für den Maßregelvollzug für die jeweilige Einrichtung sowie die monatliche Abschlagszahlung fest.
- 5 Eine Abrechnung über die tatsächlich entstandenen Kosten erfolgte mit Vorlage des Jahresabschlusses. Eine unterjährige Prüfung, ob die bewilligte Summe in voller Höhe benötigt wird, erfolgte nicht. Kein unterjähriges Controlling
- 6 In den geprüften Hj. 2006 bis 2012 erwirtschafteten die forensischen Einrichtungen regelmäßig Überschüsse im 6-stelligen Bereich. Geringere Ausgaben entstanden dadurch, dass Stellen nicht besetzt waren und die Bettenbelegung nicht den prognostizierten Werten entsprach. Die monatlichen Zahlungen des Freistaates Sachsen wurden jedoch nicht auf Grundlage der tatsächlich von den Einrichtungen zu zahlenden Ausgaben, sondern aufgrund der Planzahlen geleistet. Abschlagszahlungen nicht am tatsächlichen Bedarf ausgerichtet

- 7 Nach den Auskünften des SMS seien im verbindlichen Stellenplan die für die Durchführung der forensischen Psychiatrie erforderlichen Stellen veranschlagt. Auch auf die tatsächliche Patientenbelegung habe man keinen Einfluss, da die Unterbringung im Maßregelvollzug auf gerichtliche Anordnung erfolge.
- Hohe Überzahlungen sind vermeidbar
- 8 Aus Sicht des SRH ist das Verfahren der Genehmigung der Wirtschafts- und Stellenpläne im Sinne eines festgelegten Kostenrahmens auch nicht zu beanstanden. Um hohe Überzahlungen und damit unnötige Belastungen des Staatshaushalts zu vermeiden, sind aber bei der Festsetzung der Abschlagszahlungen die tatsächlichen Verhältnisse zu berücksichtigen. Beispielsweise könnte die Abschlagszahlung auf der Grundlage der tatsächlichen Stellenbesetzung erfolgen. Ein unterjähriges Controlling wie z. B. die Abforderung einer vorläufigen Spartenrechnung könnte schon im laufenden Wirtschaftsjahr Hinweise geben, ob mit einer Über- oder Unterschreitung des Wirtschaftsplanes zu rechnen ist. Das SMS wäre damit in die Lage versetzt, die Auszahlungen den tatsächlichen Verhältnissen entsprechend zu steuern.
- Verspätete Rückführung von Überschüssen
- 2.2 Umgang mit den Jahresüberschüssen**
- 9 Das SMS forderte entstandene Überzahlungen nicht unmittelbar nach deren Bekanntwerden zurück. Der Einsatz der Überschüsse der SKH aus dem Maßregelvollzug erfolgte in der Regel mit mehrjähriger Verspätung durch Verrechnung mit den Jahres-/Abschlagszahlungen oder durch Rückforderungen.
- 10 Das Verfahren der verspäteten Rückführung der Überschüsse hat der SRH erstmals in seinem Jahresbericht (JB) 2005 beanstandet und das SMS aufgefordert, die Überschüsse grundsätzlich zeitnah zu verrechnen bzw. zurückzufordern.¹
- 11 In den Folgejahren stieg die Summe der bei den Einrichtungen verbliebenen Überschüsse weiter an. Der SRH forderte im Rahmen der Prüfung der HR wiederholt die zeitnahe Rückforderung bzw. Verrechnung der Überschüsse.² Das SMS änderte seine Verfahrensweise jedoch nicht.
- Überschüsse von rd. 6,3 Mio. €
- 12 Zum 31.12.2013 betrug der Bestand der Überschüsse bei den Einrichtungen des Maßregelvollzugs insgesamt knapp 6,3 Mio. €. Im Jahr 2013 möglicherweise erneut erwirtschaftete Überschüsse aus dem Maßregelvollzug sind dabei noch nicht berücksichtigt. Gründe für die bisher nicht erfolgte Rückforderung waren aus den Unterlagen nicht ersichtlich.
- Dem Haushalt des Freistaates werden Mittel in erheblicher Höhe vorenthalten
- 13 Die Krankenhäuser haben innerhalb von 4 Monaten nach Ablauf des Geschäftsjahres den Jahresabschluss aufzustellen. Spätestens mit Vorlage des geprüften Jahresabschlusses ist dem SMS das Jahresergebnis aus dem Maßregelvollzug bekannt. Durch die nicht rechtzeitige Rückführung von Überschüssen werden dem Haushalt des Freistaates Sachsen Mittel in erheblicher Höhe vorenthalten.

3 Folgerung

- 14 **3.1** Das SMS hat die Entwicklung der Aufwendungen für den Maßregelvollzug bei den einzelnen Einrichtungen auch unterjährig zu überwachen. Die Abschlagszahlungen sind – bspw. durch die Orientierung an den zu erwartenden Istwerten – so zu gestalten, dass Überschüsse weitestgehend vermieden werden.

¹ JB 2005, Beitrag 22, Pkt. 3.2.

² JB 2007, S. 104-105; JB 2008, S. 101-102; JB 2009, S. 98-100; JB 2010, S. 80-82; JB 2011, S. 75.

15 **3.2** Das SMS hat die aus dem Maßregelvollzug resultierenden Überschüsse eines abgeschlossenen Geschäftsjahres bis spätestens zum Ende des Folgejahres zurückzufordern und dem Haushalt des Freistaates Sachsen wieder zuzuführen. Ein „Parken“ der Mittel bei den Einrichtungen als Liquiditätsreserve ist nicht zulässig.

16 Die kumulierten Überschüsse der Jahre 2009 bis 2012 sind innerhalb des Hj. 2015 vollständig aufzulösen bzw. zurückzufordern.

4 Stellungnahme des Ministeriums

17 **4.1** Das SMS werde die Forderung des SRH dahingehend umsetzen, dass von den einzelnen Einrichtungen künftig unterjährig zum 31.08. eines Jahres Spartenrechnungen für den Maßregelvollzug abgefordert würden. Soweit diese Spartenrechnungen die Notwendigkeit einer Anpassung der Abschlagszahlungen aufzeigten, werde das SMS eine Neufestsetzung der monatlichen Abschlagszahlungen prüfen.

18 Das SMS werde das Gebot einer zeitnahen Zuführung etwaiger Überschüsse an den Haushalt des Freistaates künftig beachten. Im Rahmen der Genehmigung der Wirtschafts- und Stellenpläne für das Jahr 2015 sei – wie vom SRH gefordert – eine Auflösung bzw. weitere Reduzierung der erwirtschafteten Überschüsse der Hj. 2010 bis 2013 vorgesehen.

19 Bereits im vergangenen Jahr habe das SMS im Rahmen der Festsetzung der monatlichen Abschlagszahlungen Überschüsse gegenüber den 5 Maßregelvollzugseinrichtungen im Freistaat Sachsen verrechnet, so dass der Betrag an nicht zurückgeforderten Überschüssen zum 31.12. (ohne Überschüsse des Geschäftsjahres 2014) reduziert worden sei.

5 Schlussbemerkung

20 Der SRH geht davon aus, dass das SMS – wie zugesagt – Überzahlungen eines abgeschlossenen Geschäftsjahres bis spätestens zum Ende des Folgejahres zurückfordert.

21 Die Mitteilungen gegenüber den Maßregelvollzugseinrichtungen über die Verrechnung bzw. Rückforderung von Überschüssen im Wirtschaftsjahr 2014 legte das SMS dem SRH nicht vor. Ob und inwieweit die Überschüsse zum 31.12.2014 tatsächlich reduziert wurden, kann der SRH deshalb nicht bestätigen. Auch die Mitteilungen über die Auflösung bzw. weitere Reduzierung der erwirtschafteten Überschüsse im Wirtschaftsjahr 2015 lagen dem SRH bis Redaktionsschluss noch nicht vor.

Verwendung der Jugendpauschale durch die Landkreise und Kreisfreien Städte

Die Förderrichtlinie gewährleistet keine zielgerichtete landesweite Mittelverwendung. Die Zahlbeträge beruhen nicht auf einer belastbaren Grundlage.

Die derzeitige Förderpraxis sichert nicht immer die zweckentsprechende Verwendung der Jugendpauschale.

Die Förderrichtlinie Jugendpauschale muss novelliert werden.

Ohne rechtzeitige Vorlage einer Förderkonzeption ist es dem SRH erschwert, den Sächsischen Landtag umfassend zu informieren.

1 Prüfungsgegenstand

- 1 Der SRH hat die Verwendung der Jugendpauschale durch die Landkreise und Kreisfreien Städte geprüft.
- 2 Der Freistaat Sachsen gewährt nach Maßgabe der Richtlinie des SMS zur Unterstützung örtlicher Träger der öffentlichen Jugendhilfe (Förderrichtlinie Jugendpauschale)¹ Zuwendungen zur Stabilisierung und dem bedarfsgerechten Ausbau örtlicher Angebote der Jugendhilfe. Die Zuwendungen werden vom Kommunalen Sozialverband Sachsen in Form einer Pauschale an die Landkreise und Kreisfreien Städte als Erstempfänger bewilligt. Diese leiten die Zuwendungen vorrangig an Träger der freien Jugendhilfe weiter.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Verteilungsschlüssel

- 3 Die Förderrichtlinie Jugendpauschale erfüllt den Zweck, Gelder nach einem bestimmten Schlüssel an die Landkreise und Kreisfreien Städte zu verteilen.²

2.2 Keine belastbare Grundlage für Höhe der Jugendpauschale

- 4 Das SMS hatte zu keinem Zeitpunkt seit Einführung der Jugendpauschale eine belastbare fachliche Grundlage zu ihrer Berechnung. Seitens des SMS war allein die Kassenlage entscheidend. Die geplante Erhöhung ab 2015 beruht ebenfalls nicht auf einer klaren Definition dessen, was gefördert werden soll und einer darauf aufbauenden belastbaren Berechnung. Völlig unbeachtet blieben bei der bisherigen Verfahrensweise Steigerungen der Personalausgaben aufgrund von Erfahrungsstufen und Tarifierhöhungen, Unterschiede zwischen Stadt und Land sowie der demografische Wandel, den auch der 2013 eingeführte Aufstockungsbetrag nicht kompensieren kann.

Fehlende Berechnungsgrundlage trotz jahrelanger Förderung

2.3 Auslegungsschwierigkeiten bei Anwendung der Förderrichtlinie

- 5 Die Förderrichtlinie Jugendpauschale enthält unbestimmte Rechtsbegriffe wie „angemessener“ Anteil an „grundlegenden“ Angeboten und Leistungen der Jugendarbeit. Diese entziehen sich einer konkretisierenden Auslegung. Das SMS hat dem Kommunalen Sozialverband Sachsen als Bewilligungsstelle keine klarstellenden Arbeitsanweisungen erteilt. Es fehlen damit verwaltungsintern verbindliche Richtlinien als Grundlage für eine landesweit gleichmäßige Rechtsanwendung.

Unbestimmte Rechtsbegriffe, unklare Definition der Fördergegenstände

¹ Förderrichtlinie Jugendpauschale vom 30.07.2008 (SächsABl. 2008, Bl.-Nr. 34, S. 1091 ff.), Neufassung vom 20.12.2012 (SächsABl. 2013, Bl.-Nr. 6, S. 146 ff.), nachstehend Förderrichtlinie Jugendpauschale genannt.

² Vgl. Jahresbericht 2011 des SRH, Beitrag Nr. 19.

- 6 Die Förderrichtlinie Jugendpauschale bezeichnet die Fördergegenstände (wie z. B. Jugendarbeit, Jugendsozialarbeit, Familienbildung und familienunterstützende Beratung) nicht durch Nennung der entsprechenden Normen des SGB VIII. Dies führt in der Auslegung der Förderrichtlinie Jugendpauschale in einzelnen Landkreisen zu Unklarheiten.

2.4 Überholte Qualifikationsanforderungen

- 7 Die in der Förderrichtlinie Jugendpauschale geforderten Qualifikationen für die sozialpädagogischen Fachkräfte entsprechen nicht mehr den aktuellen Bedingungen (Bolognaprozess, neue Studienabschlüsse z. B. im Bereich der Medienpädagogik).

2.5 Zweckentsprechende Verwendung nicht gesichert

- 8 Die Landkreise und Kreisfreien Städte leiteten die Jugendpauschale mittels Zuwendungsbescheiden an Dritte weiter. Aus den geprüften Zuwendungsbescheiden war nicht in jedem Fall zu erkennen, welches Projekt, in welcher Höhe und aus welchen Mitteln konkret gefördert wurde. Nicht die Angaben im Verwendungsnachweis sind entscheidend, sondern die Festlegungen im Zuwendungsbescheid. Eine solche Förderpraxis ist nicht geeignet, die zweckentsprechende Verwendung der Jugendpauschale zu sichern und mittels Verwendungsnachweis durch die Letzt-empfänger nachzuweisen.

2.6 Dringender Reformbedarf der Förderung

Pro-Kopf-Berechnungsmodus in der Kritik

- 9 Die Sächsische Expert/innengruppe³ nimmt zum vierten Kinder- und Jugendbericht in Sachsen Stellung und folgert, dass eine Neufassung der Förderrichtlinie Jugendpauschale erforderlich sei. Für die Gebiete mit sich stetig verringernder Anzahl junger Menschen bedürfe es eines staatlichen Förderkonzeptes, das eine Versorgung mit in der Fläche erreichbarer und kontinuierlich verfügbarer Infrastruktur von Jugendhilfeleistungen ermögliche. Ein Berechnungsmodus pro Kopf sei dafür offensichtlich nicht mehr angemessen.

Jugendpauschale bildet aus Sicht der Kommunen nicht die Problemlagen ab

- 10 Der SRH hat bei den Landkreisen und Kreisfreien Städten eine Umfrage durchgeführt. Nach deren Auffassung bestehe die Kinder- und Jugendhilfe aus wesentlich mehr Aufgaben und Leistungen, als Fördergegenstände durch die Förderrichtlinie Jugendpauschale erreicht werden. Die Jugendpauschale bilde nur die Anzahl der Jugendlichen im Landkreis oder der Kreisfreien Stadt ab, nicht aber die tatsächlichen Problemlagen. Schließlich gehe die Förderrichtlinie Jugendpauschale davon aus, dass eine geringere Anzahl von Jugendlichen auch weniger Probleme und damit auch eine geringere Förderhöhe bedeute. Auch bleibe die Jugendpauschale in der Höhe weit hinter dem tatsächlichen Bedarf zurück.

SMS steuert nicht

- 11 Der SRH hat im Ergebnis der Prüfung festgestellt, dass durch die Ausgestaltung der Förderrichtlinie Jugendpauschale das SMS keine Steuerungsfunktion wahrnimmt.

Steuerungsfunktion aufgrund der Ausgleichsfunktion

- 12 Die Länder haben gem. § 82 Abs. 2 SGB VIII auf einen gleichmäßigen Ausbau der Einrichtungen und Angebote hinzuwirken. Dem Land kommt die besondere Aufgabe zu, durch seine Förderpolitik für einen Ausgleich z. B. von strukturbedingten Defiziten Sorge zu tragen. Dieser Gesetzeszweck fordert das Land geradezu auf, eine Steuerungsfunktion in der Weise wahrzunehmen, dass zum einen der Bedarf in den Landkreisen und Kreisfreien Städten durch eine entsprechende Jugendhilfeplanung ermittelt und zum anderen eine sachgerechte Verwendung der Fördermittel sichergestellt wird.

³ Stellungnahme der Sächsischen Expert/innengruppe zum vierten Kinder- und Jugendbericht in Sachsen, Lebenssituation und Perspektiven junger Menschen im Freistaat Sachsen unter besonderer Berücksichtigung des ländlichen Raums – Impulse für die Weiterentwicklung der Kinder- und Jugendhilfe, S. 4.

13 Sofern es um den Zweck geht, Gelder nach einem bestimmten Schlüssel an die Landkreise und Kreisfreien Städte zu verteilen, ist ein zuwendungsrechtliches Verfahren fehl am Platze. Systematisch wäre eine Zuweisung auf gesetzlicher Grundlage sinnvoll, wie dies auch in anderen Bereichen praktiziert wird oder die Integration in die Zuweisungen im Rahmen eines Sonderlastenausgleichs im Kommunalen Finanzausgleich (SächsFAG).

3 Auswirkungen der verspäteten Vorlage der Förderkonzeption

14 Das SMS hat die Vorlage der Förderkonzeption über lange Zeit verweigert. Erst nach dem Abschlussgespräch am 18.08.2015 wurden 2 Dokumente aus 2001 und 2010 übersandt.⁴ Der SRH konnte nicht prüfen, ob die Förderrichtlinie der gesetzgeberischen Intention des § 82 Abs. 2 SGB VIII entspricht und die in der Förderkonzeption festzulegenden messbaren Zielvorgaben mit der Förderung erreicht wurden. Dem SRH ist es daher erschwert, den SLT im Rahmen des Jahresberichtes über die Verwendung der Jugendpauschale umfassend zu informieren.

Nicht rechtzeitige Vorlage der Förderkonzeption

4 Stellungnahme des Ministeriums

15 Das SMS weist die Kritiken an dem Verteilungssystem zurück. Mit den pauschalen Zuwendungen werde die Aufgabe des Landes nach § 82 SGB VIII zur Unterstützung der örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben in einer „praktikablen Weise“ erfüllt. Durch die Prioritätensetzung für den Einsatz der Landesmittel auf örtlicher Ebene und in Verbindung mit der kommunalen Kofinanzierung werde die Souveränität der örtlichen Jugendhilfeplanung respektiert und die Eigenverantwortung der Landkreise und Kreisfreien Städte gestärkt.

16 Die Erarbeitung einer „belastbaren sachlichen Grundlage“ als Voraussetzung der Förderung über die Jugendpauschale sei objektiv nicht möglich. Eine Aufstellung einer idealtypischen Jugendhilfelandchaft könne es nicht geben. Dazu sei das Leistungsfeld der Kinder- und Jugendhilfe zu umfassend und differenziert.

17 Die vom SRH geäußerte Kritik an den unbestimmten Rechtsbegriffen „angemessener“ Anteil und „grundlegenden“ Angeboten und Leistungen der Jugendhilfe sei sachfremd. Die jugendhilfeplanerischen Bedarfe gestalteten sich in den einzelnen kommunalen Gebietskörperschaften unterschiedlich. Arbeitsanweisungen an die Bewilligungsbehörde seien hierzu nicht erforderlich. Im Richtlinienvollzug erfolge die Beurteilung der Förderfähigkeit der beantragten Projekte auf der Grundlage der vom Landesjugendamt veröffentlichten Orientierungshilfen und Empfehlungen.

18 Der Hinweis auf überholte Qualifikationsanforderungen sei nicht zutreffend. Es sei objektiv nicht möglich, die sozialpädagogischen und sozialarbeiterischen Abschlüsse aus den unterschiedlichen Bereichen der sozialen Arbeit klar zu taxieren und zuzuordnen. Dies bedürfe der jeweiligen Prüfung und Einordnung durch die Bewilligungsbehörde.

19 Gemäß Nr. 12.1 VwV zu § 44 SÄHO sei der Zweckzweck durch die zweckbestimmte Weitergabe der Zuwendung durch den Erstempfänger erfüllt.

20 Der Berechnungsmodus pro Kopf sei verwaltungswirtschaftlichen und damit wirtschaftlichen Erwägungen geschuldet. Das Land komme seiner in § 82 SGB VIII geforderten Anregungsfunktion nach. Die Steuerung des

⁴ Förderstrategie des SMS auf dem Gebiet der Jugendhilfe aus dem Jahr 2001. Förderkonzept zu den Richtlinien des SMS zur Förderung der Kinder- und Jugendhilfe (außer Kindertageseinrichtungen) aus dem Jahr 2010.

SMS erfolge insbesondere über die Festlegung der geförderten Leistungsbereiche innerhalb des SGB VIII. Die Ausreichung der Jugendpauschale sei ein verwaltungsmäßig einfaches, nachvollziehbares und transparentes Verfahren. Mit der Ausreichung der Jugendpauschale über das SächsFAG wäre eine Zweckbindung zugunsten der Jugendhilfe nur noch eingeschränkt bzw. gar nicht mehr möglich und somit wäre die angemahnte mangelnde Steuerung durch das SMS dem Grunde nach unmöglich.

5 Schlussbemerkung

- 21 Das Ministerium geht nach wie vor nicht auf die gesetzlich vorgeschriebene Ausgleichsfunktion der Förderung durch das Land ein. Eine idealtypische Jugendlandschaft herzustellen, ist auch nicht vom Gesetz beabsichtigt. Vielmehr soll durch die Ausgleichsfunktion den unterschiedlichen Gegebenheiten in den Landkreisen und Kreisfreien Städten Rechnung getragen werden.
- 22 Die Bewilligungsstelle hat das Ministerium selbst mehrfach um eine Konkretisierung der Förderrichtlinie durch Arbeitshilfen, insbesondere hinsichtlich der Qualifikationsanforderungen, gebeten. Vor diesem Hintergrund hält der SRH daran fest, dass Auslegungsschwierigkeiten in der Praxis bestehen. Dies haben auch die örtlichen Erhebungen des SRH ergeben. Soweit das Ministerium meint, dass eine Steuerung über die in der Förderrichtlinie festgelegten Leistungsbereiche erfolgt, ist dem entgegen zu halten, dass die Erstempfänger den Anwendungsbereich unterschiedlich auslegen.
- 23 Nicht nur der SRH vertritt die Ansicht, dass ein dringender Reformbedarf der Förderung besteht (vgl. Nr. 2.6).
- 24 Mit einem zuwendungsrechtlichen Verfahren geht stets die Ausübung einer Steuerungsfunktion einher. Vor diesem Hintergrund ist der Hinweis des SRH zu sehen, die Jugendpauschale in das SächsFAG einzubinden.
- 25 Nur anhand der in der Förderkonzeption festzulegenden Zielgrößen kann ermittelt werden, ob die Förderung erfolgreich war.

Vertragsnaturschutz im Freistaat Sachsen

Es gibt keine Gesamtstrategie für die Umsetzung der Landschaftspflege in Sachsen.

Zu erforderlichen Pflegemaßnahmen sowie zur Erfüllung seiner Rechtsverpflichtungen gegenüber der EU fehlen messbare Ziele und Indikatoren.

Trotz knapper Mittel wurden keine Schwerpunkte gesetzt.

1 Prüfungsgegenstand

- 1 Natura 2000 zielt auf die Schaffung eines zusammenhängenden europäischen Schutzgebietssystems, welches durch die Flora-Fauna-Habitat- und Vogelschutz-Richtlinie umgesetzt werden soll. Darüber hinaus werden Ziele des Bundesnaturschutzgesetzes und des Sächsischen Naturschutzgesetzes realisiert. Mit dem Vertragsnaturschutz fördert der Freistaat Leistungen aus mehrjährigen vertraglichen Verpflichtungen zur Pflege der Landschaft. Im Zeitraum 2007 bis 2010 wurden insgesamt 30,7 Mio. € verausgabt.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Pflegebedarf für die Umsetzung von Natura 2000

- 2 Die EU-Mitgliedstaaten haben für die Umsetzung der Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie Anspruch auf finanzielle Unterstützung seitens der EU. Dennoch liegt bisher keine ausreichende Kostenschätzung durch das SMUL, sondern lediglich eine erste grobe Schätzung aus dem Jahr 2002 vor. Dadurch fehlt eine ausreichende Grundlage gegenüber der EU für eine auskömmliche Mittelausstattung zur Umsetzung von Natura 2000.

Keine ausreichende Kostenschätzung

- 3 Der Freistaat Sachsen ist verpflichtet, vorbeugende Maßnahmen zur Verhinderung einer Verschlechterung des Zustandes der gemeldeten Gebiete der Flora-Fauna-Habitat- und Vogelschutz-Richtlinie zu treffen. Das SMUL hat aber keine Informationen zu erforderlichen sowie durchgeführten Pflegemaßnahmen im Hinblick auf die Erfüllung seiner Rechtsverpflichtung gegenüber der EU. Eine Einschätzung zum Stand der Umsetzung der Verpflichtung aus den EU-Richtlinien ist für den Freistaat Sachsen nicht möglich.

Umsetzung von Natura 2000 nicht nachvollziehbar

2.2 Landschaftspflegekonzeption und deren Fortschreibung

- 4 Die Landschaftspflegekonzeption 1999 sowie deren Fortschreibung sollen den Rahmen und die Schwerpunkte aus Landessicht vorgeben. Es fehlen Angaben zu erforderlichen Pflegemaßnahmen im Staatswald (z. B. Verjüngung mit standortheimischen Baumarten), messbaren Zielen sowie Festlegungen von Kriterien für die Messung der Zielerreichung.

Messbare Ziele und Indikatoren fehlen

2.3 Priorisierung der Förderung

- 5 In der Landschaftspflegekonzeption wurden keine fachlichen Schwerpunkte festgelegt, obwohl die verfügbaren finanziellen Mittel nicht ausgereicht haben, um den gesamten Bedarf im Bereich der Biotop-Pflege zu decken. So hat das SMUL den Vorrang der Pflege vorhandener vor der Entwicklung neuer pflegebedürftiger Biotope nicht beachtet.

Fehlende Schwerpunkte in der Konzeption

Fehlende Priorisierung bei der Förderung 6 Die Bewilligungsbehörden haben die Förderwürdigkeit der eingereichten Anträge nicht anhand der fachlichen Schwerpunkte beurteilt und aufgrund der verfügbaren Mittel priorisiert, stattdessen erfolgte die Bewilligung nach Antragseingang.

Eigentum verpflichtet 7 **2.4 Sozialbindung des Eigentums**
Grundsätzlich sind Grundstückseigentümer im Rahmen der Sozialbindung des Eigentums zur Finanzierung der erforderlichen Pflegemaßnahmen auf ihrem Grundstück verpflichtet. Dabei ist der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu beachten. Das SMUL hat z. B. Maßnahmen des Gehölzschnittes auf Streuobstwiesen mit 11 € pro Baum gefördert. Im Hinblick auf die geringe Förderhöhe ist eine Gehölzpflege für den Eigentümer im Rahmen der Sozialbindung des Eigentums zumutbar und eine Förderung damit entbehrlich.

Natura 2000-Ziele im Wald werden nicht erreicht 8 **2.5 Wirksamkeit der Förderung im Wald**
Mit der Förderung sollen Naturschutzziele zur Umsetzung von Natura 2000 im Wald realisiert werden. Hierzu ist der Freistaat Sachsen gegenüber der EU verpflichtet. In den vergangenen beiden Förderperioden fand die Förderung von Naturschutzmaßnahmen nur eine geringe Akzeptanz bei den Waldbesitzern. Dadurch leistete die Förderung keinen Beitrag zur Erhaltung und Förderung nachhaltiger Waldsysteme und damit zur Umsetzung von Natura 2000. Selbst im sächsischen Landeswald liegt der Totholzanteil ein Drittel unter dem Bundesdurchschnitt.

3 Folgerungen

9 **3.1** Das SMUL sollte eine Schätzung bez. der Kosten sowie der erforderlichen finanziellen Beteiligung durchführen. Zudem hat das SMUL darzustellen, welche Maßnahmen zur Erfüllung der Rechtsverpflichtungen zur Umsetzung von Natura 2000 gegenüber der EU mindestens erforderlich sind.

10 **3.2** Das SMUL sollte bei der Fortschreibung der Landschaftspflegekonzeption aufbauend auf einer Bedarfsanalyse (Analyse der Ausgangslage) operative landesweite Ziele der Landschaftspflege definieren und Kriterien für die Messung der Zielerreichung und der Wirkung festlegen.

11 **3.3** Künftig sollte eine klare, nachvollziehbare Priorisierung der Maßnahmen anhand der verfügbaren Mittel sowie der fachlichen Schwerpunkte erfolgen. Dazu könnte ein Punktesystem anhand einheitlicher Kriterien genutzt werden.

12 **3.4** Das SMUL sollte prüfen, ob in geeigneten Fällen Pflegemaßnahmen unter die Sozialbindung des Eigentums fallen und somit nicht gefördert werden müssen.

13 **3.5** Das SMUL muss Maßnahmen zur Erhöhung der Akzeptanz des Naturschutzes im Wald ergreifen. Es sollte prüfen, ob die Förderung das geeignete Instrument zur Verwirklichung der naturschutzfachlichen Ziele ist.

4 Stellungnahme des Ministeriums

14 **4.1** Das SMUL habe in Vorbereitung der EU-Förderperiode 2014 bis 2020 Kostenschätzungen für die Umsetzung von Natura 2000 durchgeführt, die Grundlage für die Ermittlung des Finanzbedarfs der naturschutzbezogenen Förderung gewesen sei. In dem Prioritären Aktionsrahmen für Natura 2000 in Deutschland sei für Sachsen dargestellt, welche Maßnahmen zur Erfüllung der Rechtsverpflichtungen zur Umsetzung von Natura 2000 erforderlich seien.

- 15 **4.2** Die Landschaftspflegestrategie gehe grundsätzlich von einem pragmatischen Ansatz aus. Die Zielerreichung werde daher nicht punktgenau, aber hinreichend realisiert.
- 16 **4.3** Das SMUL werde ab 2015 als Instrument der Priorisierung die neu eingeführte Förderkulisse verwenden, die den Anforderungen des SRH entspricht.
- 17 **4.4** Die Notwendigkeit der Förderung begründet das SMUL mit einem großen staatlichen Interesse an der Umsetzung der Maßnahmen auf nichtstaatlichen Flächen. Die Sozialpflichtigkeit werde dabei durch Mindestflächengrößen bzw. Bagatellgrenzen bei der Förderung gebührend berücksichtigt.
- 18 **4.5** Beratungen durch das staatliche Forstpersonal und Verfügbarkeit von naturschutzrelevanten Informationen über das Internet seien Maßnahmen, die die Akzeptanz des Naturschutzes im Wald erhöhen sollen. Das SMUL habe geprüft, ob die Förderung das geeignete Instrument ist. Im Ergebnis hält es an der Förderung von naturschutzfachlich gewünschten Maßnahmen mit investivem Charakter fest.

5 Schlussbemerkungen

- 19 Die Empfehlungen zur Kostenschätzung, Priorisierung sowie zur Prüfung der Notwendigkeit der Förderung vor dem Hintergrund der Sozialbindung des Eigentums und der Wirksamkeit der Förderung im Wald wurden umgesetzt.
- 20 Der SRH hält weiterhin eine Überarbeitung der Landschaftspflegestrategie für erforderlich, da der vorhandenen Strategie wesentliche Elemente für eine strategische Steuerung fehlen.

Zuwendungen und Kostenerstattungen an die Sächsische Landesstiftung für Natur und Umwelt

Erfolgskontrolle – keine Erfolgsgeschichte

1 Prüfungsgegenstand

- 1 Die Stiftung wurde 1992 als rechtsfähige Stiftung des öffentlichen Rechts mit Sitz in Dresden errichtet und trägt seit 1998 die Bezeichnung „Sächsische Landesstiftung Natur und Umwelt“ (LaNU). Die LaNU fördert den Natur- und Umweltschutz, insbesondere durch Aus- und Fortbildung sowie Öffentlichkeitsarbeit und die Verwaltung des Naturschutzfonds. Zu ihr gehören die Sächsische Akademie für Natur und Umwelt in Tharandt und das Nationalparkhaus „Sächsische Schweiz“ in Bad Schandau.
- 2 Der Freistaat Sachsen finanziert die LaNU jährlich mit rd. 2,8 Mio. €.
- 3 Organe der LaNU sind der Stiftungsrat und der Stiftungsdirektor. Der Stiftungsrat beschließt über die Satzung, den Haushaltsplan und die Jahresrechnung. Seine Mitglieder sind die Staatsminister des SMUL, des SMF und des SMK sowie 2 Mitglieder des Landtags und 1 Vertreter eines anerkannten Naturschutzverbandes.
- 4 Die Rechtsaufsicht übt das SMUL aus. SMUL und SMF sind Mitglied im Stiftungsrat und im Finanzbeirat der LaNU, welcher den Stiftungsrat in allen finanziellen Angelegenheiten berät.
- 5 Der SRH hatte 2008/2009 die in den Hj. 2001 bis 2005 vom SMUL an die LaNU gewährten Zuwendungen und Kostenerstattungen sowie die Wahrnehmung der Aufsicht durch das SMUL geprüft. Im Rahmen einer erneuten Prüfung wurde untersucht, ob und inwieweit die Feststellungen des SRH von LaNU und SMUL umgesetzt worden sind.

2 Prüfungsergebnisse

- 6 **2.1** Die vom SRH vor 6 Jahren geforderte unabhängige Evaluierung wurde nicht veranlasst. Keine Evaluierung
- 7 **2.2** Die 1992 gewählte Rechtsform einer Stiftung sollte die Möglichkeit eröffnen, „Zustiftungen und Zuwendungen seitens Dritter einzuwerben“. Danach sollten vorrangig Erträge aus dem Stiftungsvermögen und Fiskalerbschaften sowie Spenden zur Finanzierung der Aufgaben der LaNU eingesetzt werden. Der Anteil der Spenden an den Gesamteinnahmen der LaNU ist mit rd. 0,06 % dafür zu gering. Dies hat auch der Finanzbeirat, jedoch ohne Wirkung, kritisiert. Damit stellt sich die Frage nach der Geeignetheit der Rechtsform. Spendenanteil unter 1 %
- 8 **2.3** Einzelne Teilbereiche (Gastronomieverpachtung im Nationalparkzentrum „Sächsische Schweiz“ (NLPZ), Umweltbibliothek, Museum des Waldes) der LaNU sind unwirtschaftlich und werden ohne Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen unverändert weiterbetrieben. Unwirtschaftliche Teilbereiche
- 9 **2.4** 2014 legte die LaNU eigene strategische Überlegungen vor. Diese Überlegungen enthielten keine messbaren, spezifischen und realistischen Ziele. Die aufgezeigten Vorschläge waren nicht durchgängig mit konkreten Maßnahmen untersetzt. Zeitvorgaben zur Umsetzung der Vorschläge sowie Personal- und Finanzierungskonzepte fehlten. Die strategischen Überlegungen der LaNU erfüllen somit nicht die Anforderungen einer Strategie. Unzureichende Strategie

10 **2.5** Der Freistaat Sachsen hat sich dazu verpflichtet, die jährlichen angemessenen Verwaltungsausgaben der LaNU zu tragen, um den „Ertrag, mit dem vorrangig Stiftungszwecke zu fördern sind“, nicht durch Verwaltungskosten zu belasten.¹ Stattdessen erstattete das SMUL seit Jahren Ausgaben (in 2010: 1,2 Mio. €), die nicht den Verwaltungsausgaben zuzurechnen sind, wie z. B. den Eigenanteil für Projekte der LaNU und Ausgaben für Veranstaltungen der Akademie und des NLPZ.

11 **2.6** Die LaNU hat

- Lieferungen und Leistungen ohne vorherige Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und ohne Einholung vergleichbarer Angebote vergeben,
- die Vergabeverfahren nicht transparent und nicht ausreichend dokumentiert und
- keine Festlegungen zum Vertragsmanagement insbesondere zur Steuerung und Überwachung von Verträgen getroffen.

3 Folgerungen

12 **3.1** Eine unabhängige Evaluierung der LaNU ist zeitnah durchzuführen.

13 **3.2** Die Rechtsform der LaNU als Stiftung ist zu überprüfen.

14 **3.3** Es ist auch zu prüfen, ob ein weiteres Bestehen der LaNU überhaupt notwendig ist und die Aufgaben nicht zweckmäßiger oder wirtschaftlicher durch andere Stellen wahrgenommen werden können.

15 **3.4** Eine Strategie mit messbaren, spezifischen und realistischen Zielen ist zu erarbeiten, die mit entsprechenden Maßnahmen und zeitlichen Vorgaben sowie einem Personal- und Finanzierungskonzept zu untersetzen ist.

16 **3.5** Die Verwendung der Erstattungen des SMUL zur Finanzierung anderer, nicht den Verwaltungsausgaben zuzurechnenden Ausgaben, widerspricht dem Wortlaut des § 6 Errichtungsgesetz (vgl. Nr. 2.5).

17 **3.6** Die LaNU muss die Vergabevorschriften beachten und ein Vertragsmanagement einrichten.

4 Stellungnahme des Ministeriums

18 **4.1** Das SMUL führt an, dass es Aufgabe des Stiftungsrates sei, eine Evaluierung zu veranlassen. Die Evaluation der LaNU sei Bestandteil der in der Koalitionsvereinbarung 2014 bis 2019 beschlossenen Evaluation der Landesaufgaben.

19 **4.2** Aus Sicht des SMUL hat sich die Rechtsform bewährt. Dies zeige sich insbesondere im Bereich der Drittmittelakquise für Projekte, der Einbeziehung von ehrenamtlichen Unterstützern, der Akzeptanzbildung in der Bevölkerung für die Belange Natur und Umwelt. Die Netzwerkarbeit der Umweltbildungseinrichtungen in Sachsen mit den angrenzenden Regionen Tschechiens und Polens habe sich bewährt (trinationales Netzwerk Umweltbildung). Die Anregungen des SRH zur weiteren Einwerbung von Spendenmittel würden aufgegriffen und geprüft.

20 **4.3** Das SMUL habe bisher keinen Auftrag zu prüfen, ob die LaNU notwendig ist oder ob die Aufgaben nicht durch andere Stellen wahrgenommen werden können. Über die Mitgliedschaft von parlamentarischen Vertretern im Stiftungsrat sei ein umfassender Einblick in die

¹ Vgl. § 6 Errichtungsgesetz.

Aufgabenerfüllung gegeben. Eine zügige Abwicklung von Umweltbibliothek und Museum des Waldes werde forciert.

- 21 **4.4** Das vom Stiftungsrat im Dezember 2014 bestätigte Entwicklungskonzept der LaNU werde als Strategiepapier angesehen. Als Grundlagendokument diene es als Ausgangsbasis für weitere maßnahmenbezogene Überlegungen im Stiftungsrat, wobei insbesondere konkrete messbare Ziele, Termine, Personal und Finanzen zu betrachten seien. Aus dem Konzept seien eine Vielzahl von Maßnahmen abgeleitet worden, zu deren Umsetzung jeweils eine gesonderte Beschlussfassung des Stiftungsrates erforderlich sei.
- 22 **4.5** Die Erstattung von Verwaltungsausgaben müsse im Gesamtzusammenhang mit der Finanzierungsregelung der LaNU gesehen werden. In § 5 des Errichtungsgesetzes seien Zuwendungen an die Stiftung zur Erfüllung ihrer Aufgaben vorgesehen, wobei nach § 6 der Freistaat Sachsen die angemessenen Verwaltungsausgaben der LaNU trage. Der Gesetzgeber sei davon ausgegangen, dass Zuwendungen und die Erstattung von Verwaltungsausgaben die Finanzierung der LaNU sicherstellen, da die Erträge aus Stiftungsvermögen, Spenden und Fiskalerbschaften zur Finanzierung der Stiftung nicht ausreichen.
- 23 **4.6** Das SMUL habe die Nichtbeachtung der Vergabevorschriften im Ergebnis der Verwendungsnachweisprüfung 2011 kritisiert und die LaNU zur Abstellung der Mängel aufgefordert.

5 Schlussbemerkung

- 24 Der SRH hält nach wie vor eine zeitnahe, unabhängige Evaluierung der LaNU für erforderlich. Gegenstand sollte auch die Notwendigkeit der LaNU sowie die Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung durch die LaNU sein.
- 25 Die Erwägungen des SMUL zur Rechtsform der LaNU sind nicht ausreichend, da nicht dargelegt wurde, weshalb die Aufgaben nur von einer Stiftung erfüllt werden können.
- 26 Das Entwicklungskonzept von Dezember 2014 ist für ein Strategiepapier nicht ausreichend. Es fehlen darin messbare Ziele, feste Termine und Angaben zu Personal und Finanzen.
- 27 Gesetze sind nach dem Wortlaut auszulegen. Danach dürfen nur Verwaltungsausgaben erstattet werden. Die vom Gesetz bestimmte Transparenz der Finanzierung ist zu gewährleisten.

Staatliche Kunstsammlungen

Die Anzahl der Besucher von Dauerausstellungen entwickelte sich rückläufig. Die SKD schlossen teilweise Sponsoringverträge ohne Einwilligung des SMWK und vereinbarten in 2 Fällen unzulässige Gegenleistungen. Räumlichkeiten sind grundsätzlich zum vollen Wert zu vermieten.

1 Prüfungsgegenstand

- 1 Die Staatlichen Kunstsammlungen Dresden (SKD) bestehen aus 12 Museen. Sie verfügen über einen Sammlungsbestand von ungefähr 1,15 Mio. Kunstgütern. Die SKD werden als Staatsbetrieb geführt und überwiegend aus Zuschüssen, insbesondere des Freistaates Sachsen, finanziert. Die Zuschüsse für den laufenden Geschäftsbetrieb betragen im Wirtschaftsjahr 2012 einschließlich der Landesmittel für die Schaffung einer Datenbank zur Erfassung der Kunstgüter insgesamt rd. 20,9 Mio. €.

2 Erlöse und Besuche

- 2 Die Erlöse aus dem Ausstellungsbetrieb verringerten sich in 2012 im Vergleich zum Vorjahr um rd. 15 %. Ursache dafür sind die leicht rückläufigen Erlöse aus den Dauerausstellungen und vergleichsweise geringe Umsatzerlöse aus den Sonderausstellungen. Unter Berücksichtigung der eigenen Personalaufwendungen der SKD bewirkten die im Inland durchgeführten Sonderausstellungen im Wirtschaftsjahr 2012 ein Defizit in Höhe von rd. 1,7 Mio. €.

Rückläufige Erlöse aus Ausstellungsbetrieb

- 3 Die Gesamtbesuche entwickelten sich seit 2010 rückläufig.¹ Die SKD setzten 42 verschiedene Eintrittspreise fest. Die Vergünstigungen umfassten 70 Befreiungs- und Ermäßigungstatbestände.

- 4 Die SKD sollten der rückläufigen Entwicklung der Besuche und damit dem Rückgang der Erlöse aus Dauerausstellungen entgegenwirken. Bspw. sollte die Eintrittspreissystematik vereinfacht und die Anzahl der Befreiungs- und Ermäßigungstatbestände reduziert werden.

3 Dritte Sächsische Landesausstellung

- 5 Auf der Grundlage eines Kabinettsbeschlusses fand im Zeitraum vom 21.05. bis 31.10.2011 unter Federführung der SKD die 3. Sächsische Landesausstellung in Görlitz statt. Mindererlöse und Mehrkosten führten entgegen der Erwartung eines Überschusses in Höhe von rd. 24,5 T€ zu einem Defizit in Höhe von rd. 665,8 T€. Die Landesausstellung wurde zu rd. 29 % unentgeltlich besucht. Das SMWK schloss mit den SKD keine Vereinbarung über die Behandlung des aus der Durchführung der Landesausstellung resultierenden Ergebnisses. Die SKD deckten das entstandene Defizit aus eigenen Mitteln.

Hohes Defizit

- 6 Künftige Landesausstellungen sollten realistisch geplant werden. Die unentgeltlichen Besuche sind zu begrenzen. Die Behandlung der aus der Durchführung künftiger Landesausstellungen resultierenden Ergebnisse sollte vorher mit der beauftragten Einrichtung vereinbart werden.

¹ Die Besucherzahlen betragen in 2009: 1.754.847, in 2010: 2.642.099, in 2011: 2.539.328, in 2012: 2.500.480.

Unzulässige Gegenleistungen vereinbart

4 Sponsoring

- 7 Die SKD schlossen entgegen der VwV Sponsoring teilweise Verträge mit Sponsoren ohne die Einwilligung des SMWK. Mit 2 Vertragspartnern wurden nach der VwV Sponsoring unzulässige Gegenleistungen wie bspw. Freikarten, Führungen und Raumnutzungen vereinbart. Darüber hinaus verpflichteten sich die SKD zur bevorzugten Inanspruchnahme von Leistungen eines Vertragspartners, zur Gewährung eines Sitzes in einem Aufsichtsorgan der SKD und zur Durchführung einer gemeinsamen Sonderausstellung.
- 8 Beim Sponsoring hat die öffentliche Verwaltung jeden Anschein sachfremder Einflussnahme Dritter auf staatliches Handeln zu vermeiden. Dies schließt Gegenleistungen, die über eine Imagewerbung hinausgehen, aus. Unproblematisch ist dabei die Nennung des Namens, der Firma und der Marke des Sponsors. Sponsoringverträge sind künftig vor Vertragsschluss dem SMWK zur Einwilligung vorzulegen.

5 Überlassung von Räumlichkeiten

Vermietungen an Dritte vergeben

- 9 Die SKD überließen aufgrund einer Verwaltungsvereinbarung mit dem SIB die ihnen vom Freistaat Sachsen zugewiesenen Flächen und Räumlichkeiten staatlichen Stellen und Dritten zur kurzzeitigen Nutzung. Daneben beauftragten sie ohne vorherige Ausschreibung und ohne Zustimmung des SMF (für Kassengeschäfte) eine GmbH gegen Zahlung erheblicher Provisionen (2013 rd. 274 T€)² mit Vermietungsaufgaben. Die GmbH wurde zudem durch die unentgeltliche Überlassung von Personal und Räumlichkeiten der SKD unterstützt. Vermietungen an Dritte erfolgten teilweise zu ermäßigten Preisen ebenfalls ohne Zustimmung des SMF.
- 10 Bei der Übertragung des Vermietungsgeschäfts sind die Vergabevorschriften zu beachten. Die Überlassung der Kassengeschäfte an Dritte bedarf der Genehmigung des SMF. Räumlichkeiten sind grundsätzlich zum vollen Wert zu vermieten. Abweichungen hiervon sind nachvollziehbar zu regeln und bedürfen ebenfalls der Zustimmung des SMF. Die SKD sollten prüfen, ob die Vermietung von Räumlichkeiten aus Wirtschaftlichkeitsgründen vollständig in eigener Zuständigkeit wahrgenommen werden kann.

6 Zusätzliche Vergütungen

Beträchtliche Zusatzvergütungen gewährt

- 11 Die SKD gewährten 2 Angestellten über mehrere Jahre hinweg Zulagen, ohne dass die dafür erforderlichen tariflichen Voraussetzungen bzw. Nachweise vorlagen. Darüber hinaus schlossen die SKD ohne Einwilligung des SMWK mit einem Bediensteten Verträge über die Vergütung zusätzlicher Leistungen, obwohl diese Tätigkeiten bereits anderen Mitarbeitern übertragen worden waren. Die Vereinbarungen hatten im Zeitraum von 2010 bis 2015 zusätzliche Vergütungen in Höhe von insgesamt 62 T€ zum Gegenstand.
- 12 Nach dem Beamtenrecht sind Vereinbarungen, die dem Beamten eine höhere als ihm gesetzlich zustehende Besoldung verschaffen sollen, unwirksam. Zudem bedürfen Verträge zwischen Angehörigen des öffentlichen Dienstes und ihrer Dienststelle der Einwilligung des zuständigen Staatsministeriums. Wird diese verwehrt, sind die Verträge unwirksam.
- 13 Die SKD haben die erforderlichen Nachweise für die Zulagengewährung zu erbringen und Rückforderungs- bzw. Regressansprüche zu prüfen.

² Die gezahlte Provision beruht auf einem Nettoumsatz der GmbH in Höhe von rd. 555 T€.

7 Öffentliche Ausschreibung

14 Entgegen früherer Übung werden in den SKD bestimmte Stellen für Führungskräfte nicht mehr öffentlich ausgeschrieben und neu zu besetzende Stellen auf Vorschlag einer Findungskommission vergeben. Das Ministerium begründete dies damit, dass im Hinblick auf das besondere Anforderungsprofil nur Personen in Betracht kämen, die bereits dienstlich gebunden sind und sich erfahrungsgemäß nicht auf Öffentliche Ausschreibungen bewerben.

Stellen für Führungskräfte nicht ausgeschrieben

15 Um die Begrenzung des Bewerberkreises zu verhindern und dem Leistungsprinzip Rechnung zu tragen, ist grundsätzlich jede Stelle in der Landesverwaltung öffentlich auszuschreiben. Zusätzlich können geeignete Personen direkt angesprochen werden.

8 Depots

16 In zahlreichen Depots an verschiedenen Standorten werden ungefähr 98 % des Sammlungsbestandes der SKD aufbewahrt. Trotz erheblicher Investitionen zur Verbesserung der Depotsituation in den vergangenen Jahren sind noch rd. 53 % der Depotflächen, insbesondere an Interimsstandorten, für die Lagerung der Kunstgüter ungeeignet. Teilweise können vom Freistaat Sachsen gemietete Flächen aufgrund ungünstiger Bedingungen nicht genutzt werden. Eine nachhaltige museumsübergreifende Depotflächenkonzeption wurde bisher nicht erarbeitet.

Mehr als 50 % der Depotflächen ungeeignet

17 Zur langfristigen Vermögenserhaltung sollten die SKD ihre Bemühungen um die sachgemäße Lagerung der Kunstgegenstände forcieren und eine Depotflächenkonzeption aufstellen.

9 Museumsdatenbank „Daphne“

18 Der Freistaat Sachsen stellte in 2008 rd. 15,5 Mio. € für die Durchführung des Projektes „Daphne“ zur Verfügung. Gegenstand ist die Erfassung, Bewertung, Inventarisierung und Provenienzforschung sämtlicher Kunstgüter der SKD in einer Museumsdatenbank bis 2018. Per 31.12.2013 waren rd. 12,8 Mio. € verbraucht und von rd. 1,15 Mio. Kunstgütern rd. 353.000 Objekte erfasst. Dies entspricht einem Erfassungsstand von rd. 31 %.

Projekt erfordert weiteren Finanzbedarf

19 Das SMWK sollte umgehend eine realistische Prognose für den weiteren Finanzbedarf des Projektes „Daphne“ und den zeitlichen Fortgang aufstellen.

10 Stellungnahme des Ministeriums

20 Der Besucherrückgang beruhe auf verschiedenen, von den SKD z. T. nur bedingt beeinflussbaren Komponenten. Im Ergebnis der von den SKD 2014 erarbeiteten Besucheranalyse seien Maßnahmen zur Gegensteuerung sowie zur Gewinnung neuer Besuchergruppen erarbeitet worden. Die Durchführung von Sonderausstellungen diene verschiedenen Zielen, u. a. der Darstellung von Forschungsergebnissen und dem Aufgreifen bedeutender gesellschaftlicher Themen sowie der Präsentation sächsischer kultureller Leistungen in der Welt. Dabei würden neben künstlerischen Erwägungen immer auch Wirtschaftlichkeitsaspekte zugrunde gelegt.

21 Das SMWK werde bei der Durchführung künftiger Landesausstellungen die Hinweise des SRH berücksichtigen. Landesausstellungen würden generell auf der Grundlage von Kabinettsbeschlüssen durchgeführt. Voraussetzungen dafür seien die Vorlage eines fachlich fundierten Konzeptes sowie eines schlüssigen Finanzierungsplanes.

22 Im Anschluss an die Feststellung des SRH habe das SMWK die SKD noch einmal angehalten, Sponsoringverträge entsprechend der VwV Sponsoring künftig vor Vertragsabschluss dem SMWK zur Einwilligung vorzu-

legen. Gleichwohl müsse die Praktikabilität der Sponsoringregelungen für kulturelle Einrichtungen überprüft werden.

- 23 Bezüglich der vom SRH aufgeworfenen Anregungen zur Vermietung von Räumlichkeiten werde das SMWK die SKD um entsprechende Prüfung bitten.
- 24 Die zusätzliche Vergütung für einen der benannten Angestellten habe die SKD mit dem Monat März 2015 eingestellt. Die SKD seien gebeten worden, die erforderlichen Nachweise für die Zulagengewährung zu erbringen und Rückforderungs- bzw. Regressansprüche zu prüfen.
- 25 Nach den Erfahrungen der letzten Bewerbungsverfahren für die Besetzung von leitenden Mitarbeitern sei festzustellen, dass aufgrund des hohen Qualitätsanspruches der SKD nur eine sehr begrenzte Anzahl von Personen für diese Stellen in Betracht käme. Eine Ausweitung des Bewerberkreises durch Öffentliche Ausschreibung führe in diesen Verfahren erfahrungsgemäß zu keinem Erfolg, sondern lediglich zu einem erhöhten Verwaltungsaufwand. Eine Öffentliche Ausschreibung werde in Zukunft daher auch nur dann durchgeführt werden, wenn diese Erfolg versprechend erscheine und nicht lediglich zu einem zusätzlichen Verwaltungsaufwand führe.
- 26 Die SKD habe ein Depotkonzept erarbeitet und dem SMWK eine entsprechende Bedarfsanmeldung nach RLBau vorgelegt. Das SMWK habe den Bedarf im April 2015 bestätigt und dem SIB zugeleitet. Im Doppelhaushalt 2015/2016 sei das Vorhaben bereits vorsorglich als Leertitel aufgenommen worden. Für die Staatlichen Ethnografischen Sammlungen haben die SKD im April 2014 eine Bedarfsanmeldung für ein „Außendepot“ am Grassimuseum vorgelegt. Im Juni 2015 sei dieser Bedarf im Einvernehmen mit dem SMF vom SIB anerkannt und der Niederlassung Leipzig ein entsprechender Planungsauftrag erteilt worden. Insoweit habe sich die vom SRH geforderte Aufstellung einer Depotflächenkonzeption erledigt.
- 27 Das SMWK habe die SKD gebeten, schnellstmöglich eine Gesamtplanung für das „Daphne“-Projekt bis zu dessen Abschluss vorzulegen.

11 Schlussbemerkung

- 28 Das SMWK stimmt dem SRH im Wesentlichen zu. Bei einigen Empfehlungen beauftragt es die SKD mit deren Prüfung. Bezogen auf die Besetzung leitender Stellen empfiehlt der SRH weiterhin Öffentliche Ausschreibungen. Parallel hierzu können weitere geeignete Personen direkt angesprochen werden.
- 29 Es bleibt unklar, wer und nach welchen Kriterien einschätzen soll, ob eine Stellenausschreibung Erfolg versprechend erscheint.

Stiftung für das sorbische Volk

Das SMWK hat seine Prüfaufgaben aktuell zu erledigen und die Rechtsaufsicht intensiver wahrzunehmen. Die Stiftung hat das Stiftungsvermögen in seiner Ertragskraft zu erhalten.

1 Prüfungsgegenstand

- 1 Die öffentlich-rechtliche Stiftung für das sorbische Volk (StsV) erhält Zuwendungen vom Bund, Freistaat Sachsen und Land Brandenburg. Stiftungszweck ist lt. dem zwischen dem Land Brandenburg und dem Freistaat Sachsen geschlossenen Staatsvertrag die Pflege und Förderung sorbischer Sprache und Kultur als Ausdruck der Identität des sorbischen Volkes. Im Jahr 2013 hat die StsV insgesamt 17,8 Mio. € erhalten. Der SRH hat die Zuwendungen und die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Stiftung geprüft.

2 Zuwendungsverfahren

- 2 Die Stiftung hat dem SMWK den Verwendungsnachweis über die institutionelle Förderung bis zum 01.07. des dem Förderjahr folgenden Haushaltsjahres vorzulegen. Die Prüfvermerke der StsV über die Verwendung der an Dritte weitergeleiteten Zuwendungen verlangte das Ministerium bis 15.12. des Folgejahres. Das SMWK hat die Prüfung des Verwendungsnachweises der StsV für das Hj. 2009 erst im September 2013 abgeschlossen. Prüfvermerke des Ministeriums für die institutionelle Förderung der Hj. 2010, 2011 und 2012 lagen noch nicht vor. Als Grund wurden fehlende personelle Kapazitäten angegeben.
- 3 Das Ministerium als Zuwendungsgeber hat die Verwendungsnachweise der StsV nicht rechtzeitig geprüft. Die umfassende oder vertiefte Verwendungsnachweisprüfung ist zeitlich so vorzunehmen, dass die Ergebnisse vor Ablauf der nach dem VwVfG geltenden Frist vorliegen. Danach ist die Rücknahme eines rechtswidrigen Verwaltungsaktes nur innerhalb eines Jahres seit dem Zeitpunkt der Kenntnisnahme der Behörde zulässig. Ob die vom Zuwendungsempfänger angegebenen Restmittel für das jeweilige Haushaltsjahr zutreffend ermittelt wurden oder Rückforderungsansprüche wegen zweckwidriger Verwendung bestehen, kann damit nicht festgestellt werden. Auch die nach der Satzung der Stiftung vom SMWK im Stiftungsrat wahrzunehmenden Aufgaben können die Schlüssigkeitsprüfungen des Zuwendungsgebers nicht ersetzen. Erfolgt die Verwendungsnachweisprüfung verspätet, werden die an der Finanzierung der StsV Beteiligten nicht zeitnah über die Ergebnisse der Prüfung informiert.
- 4 Das SMWK hat die zuwendungsrechtlichen Vorschriften für die Prüfung des Verwendungsnachweises über die institutionelle Förderung der Stiftung und die Jahresfrist nach VwVfG einzuhalten.
- 5 Werden Zuwendungen von mehreren Stellen des Staates oder juristischen Personen des öffentlichen Rechts ausgereicht, soll die Bewilligung durch nur eine Behörde erfolgen. In jedem Fall haben die Zuwendungsgeber vor der Bewilligung Einvernehmen herbeizuführen. Der SRH hat stichprobenartig Zuwendungen der Stiftung an sorbische Einrichtungen geprüft. Ob Abstimmungen der StsV mit anderen Zuwendungsgebern erfolgten, war nur z. T. ersichtlich.
- 6 Die StsV hat vor Bewilligung der Förderung deren Modalitäten mit den anderen Zuwendungsgebern der öffentlichen Hand abzustimmen und dies aktenkundig festzuhalten.

Verwendungsnachweis verspätet geprüft

Hohe Ausgleichszahlungen	<p>3 Ausgleichszahlungen</p> <p>7 Die StsV hat im Dienstvertrag mit einem Beschäftigten Abfindungszahlungen (für geleistete Dienstzeiten) vereinbart, die wesentlich über dem Jahreseinkommen des Beschäftigten liegen. Der Stiftungsrat stimmte dem Dienstvertrag zu.</p> <p>8 Die vereinbarten Ausgleichszahlungen sind mit dem Zweck und dem Besserstellungsverbot nicht vereinbar und deshalb nicht zuwendungsfähig.</p>
Keine Vermögensrechnung	<p>4 Stiftungsvermögen</p> <p>9 Das Vermögen der StsV besteht aus den gemäß Staatsvertrag übertragenen Grundstücken, beweglichen Sachen, zweckgebundenem Finanzvermögen und Gesellschaftsanteilen an der Sorbischen Nationalensemble GmbH und der Domowina-Verlag GmbH. Das Finanzvermögen betrug mit Stand vom 01.01.1999 1.296.488,70 €. Die StsV stellte für die Hj. 2010 bis 2012 keinen Vermögensplan auf. Auch die nach der SäHO jährlich anzufertigende Vermögensrechnung lag nicht vor.</p> <p>10 Nach dem Sächsischen Stiftungsgesetz ist der Stiftungsvorstand verpflichtet, einen Nachweis über die wertmäßige Erhaltung des Stiftungsvermögens zu erbringen. Dies ist nicht erfolgt. Der SRH hat bereits in seiner 2001 durchgeführten Prüfung der StsV die Einhaltung der einschlägigen Vorschriften angemahnt.</p> <p>11 Die Stiftung hat den Nachweis über den Erhalt des Stiftungsvermögens nach den haushalts- und stiftungsrechtlichen Vorschriften zu erbringen. Das SMWK als Rechtsaufsichtsbehörde hat auf die Einhaltung der Vorschriften zu achten.</p> <p>12 Die StsV verfügt über Anlagerichtlinien für die Verwaltung des Finanzvermögens, in der die Anlageziele, die Portfoliostruktur, die Risikoversorge und die Ergebniskontrolle geregelt sind. Darin ist u. a. festgelegt, dass ein Thesaurierungsverbot besteht: Die erzielten Erträge dürfen nicht einbehalten, sondern müssen ausgeschüttet werden. Des Weiteren ist festgehalten, dass, soweit es der Ertrag aus den Geldanlagen und der Jahresüberschuss der StsV zulassen, aus den Erträgen Rücklagen gebildet werden dürfen. Maximal 15 % des Finanzvermögens sind als Tages- und Festgeld und mindestens 85 % als festverzinsliche Wertpapiere einzusetzen. Das Finanzvermögen der StsV ist nach den Anlagerichtlinien in Schuldverschreibungen und Schuldscheindarlehen der Länder oder in Wertpapieren des Bundes anzulegen.</p>
Anlagerichtlinien missachtet	<p>13 Die vom Stiftungsrat erlassenen Anlagerichtlinien wurden nicht eingehalten. Die StsV hat in den Hj. 2010 bis 2012 durchschnittlich 37 % des Finanzvermögens in Festgelder investiert. Sie hat nur ein festverzinsliches Wertpapier erworben, das lediglich 17 % des Stiftungsfinanzvermögens umfasste. Die Stiftung legte darüber hinaus auch Gelder in Wertpapiere mit variabler Verzinsung am Kapitalmarkt an.</p> <p>14 Die Festlegungen in den Anlagerichtlinien sind teilweise widersprüchlich. Einerseits besteht ein Thesaurierungsverbot. Andererseits ist als Anlageziel festgelegt, dass aus den Erträgen Rücklagen gebildet werden dürfen.</p> <p>15 Der Stiftungsrat sollte die Anlagerichtlinien überarbeiten. Er hat auf deren Einhaltung zu achten. Das SMWK sollte prüfen, inwieweit es als Rechtsaufsichtsbehörde tätig werden muss.</p>

- 16 Das Finanzvermögen wies folgenden Bestand zum 31.12. p. a. aus: 2010 1,3 Mio. €, 2011 1 Mio. € und 2012 1,2 Mio. €. Rücklagen gab es im Betrachtungszeitraum keine. Im Hj. 2011 wurden auf der Grundlage eines Stiftungsratsbeschlusses 269 T€ aus dem Stiftungsvermögen für die Zahlung von Abfindungen wegen Strukturveränderungen in der Sorbischen Nationalensemble GmbH entnommen. Die Rückführung erfolgte erstmalig im Hj. 2012. Der Restbetrag von 93 T€ wurde im Hj. 2013 aus dem Gesamthaushalt der StsV zugeführt, sodass der satzungsmäßige Betrag des Stiftungsfinanzvermögens wieder erreicht war. Zustiftungen in das Stiftungsvermögen erfolgten bislang nicht.
- Bisher keine Zustiftungen
- 17 Gemäß dem Sächsischen Stiftungsgesetz ist das Stiftungsvermögen in seinem Bestand und seiner Ertragskraft zu erhalten, es sei denn, die Satzung oder die Stiftungsbehörde lassen eine Ausnahme zu und der Stiftungszweck ist nicht anders zu verwirklichen. Dies ist hier nicht der Fall. Die bei Fälligkeit vollständige Auszahlung des angelegten Geldes erhält den Bestand des Finanzvermögens nominal, nicht jedoch seine Ertragskraft. Ohne einen Ausgleich des allgemeinen Geldwert- bzw. Kaufkraftschwundes sinkt der wirtschaftliche Wert des Stiftungsvermögens. Maßnahmen der Vermögenserhaltung können sein, inflationsresistente Anlageentscheidungen zu treffen, die über die nominalen Wertzuwächse der Kapitalanlagen zu einem Ausgleich der Geldentwertung führen. Auch sind die Thesaurierung von Vermögenserträgen und ihre Zuführung zum Stiftungsvermögen möglich. Dies erfordert jedoch, die Bildung von Rücklagen zuzulassen, was aufgrund der institutionellen Förderung der StsV dem Zuwendungsrecht widerspricht. Nach der SäHO können jedoch durch das zuständige Staatsministerium oder die Bewilligungsbehörde im Einvernehmen mit dem SMF Ausnahmeregelungen getroffen werden.
- Stiftungsvermögen nur nominal erhalten
- 18 Das SMWK sollte prüfen, inwieweit Maßnahmen zur Erhaltung des Stiftungsvermögens unter Berücksichtigung der gemeinnützigkeits- und zuwendungsrechtlichen Vorschriften erforderlich sind. Werden Ausnahmeregelungen für zulässig erachtet, sind ggf. die Satzung und die Anlagerichtlinien der Stiftung anzupassen sowie die Rücklagenbildung zuzulassen.
- 5 Rechnungswesen**
- 19 Nach dem Staatsvertrag finden für die Rechnungslegung der StsV die für die staatliche Verwaltung des Freistaates geltenden Bestimmungen entsprechend Anwendung. Die StsV ist somit verpflichtet, über das Stiftungsvermögen jährlich Rechenschaft abzulegen. Wegen der kameralistischen Rechnungslegung wird der Wert des Stiftungsvermögens zum Stichtag nicht in der HR dargestellt. Aussagen zum Wert der Beteiligungen, der Gebäude und Grundstücke finden sich zwar im Haushaltsplan, nicht jedoch im Verwendungsnachweis.
- Kamerales Rechnungswesen nicht ausreichend
- 20 Ein lückenloser wertmäßiger Nachweis des gesamten Stiftungsvermögens ist gewährleistet, wenn kaufmännisch Buch geführt und bilanziert wird. Der handelsrechtliche Jahresabschluss enthält u. a. sämtliche Vermögensgegenstände. Neben dem Finanz- und Grundstockvermögen verfügt die StsV in ihren wirtschaftlichen Geschäftsbetrieben über Anlagevermögen, unterhält Beteiligungen an Tochtergesellschaften und hat Rücklagen gebildet. Auch dies spricht für eine kaufmännische Buchführung und Bilanzierung.
- 21 Das Rechnungswesen der Stiftung sollte auf die kaufmännische doppelte Buchführung umgestellt werden.

6 Inventur

- 22 Die StsV hat seit ihrer Errichtung keine körperliche Bestandsaufnahme des Buchbestandes der Betriebs- und Geschäftsausstattung durchgeführt. Nach der SäHO ist eine ordentliche Prüfung der vorhandenen Bestände alle 2 Jahre vorzunehmen. Die Prüfung erstreckt sich insbesondere auf die ordnungsgemäße Führung der Bestandsverzeichnisse und den körperlichen Nachweis der Bestände.
- 23 Die StsV hat die haushaltsrechtlichen Vorschriften zur Bestandsprüfung einzuhalten. Der SRH empfiehlt den Erlass einer Inventurrichtlinie.

7 Stellungnahmen

- 24 Das SMWK werde die zuwendungsrechtlichen Vorschriften bei der Prüfung des Verwendungsnachweises weiterhin berücksichtigen. Um der Problematik des Ablaufes der Jahresfrist entgegenzuwirken, werde es die Frist für Vorlage des Verwendungsnachweises der Stiftungsverwaltung sowie für Zuwendungen an Dritte – abweichend von Nr. 7.1 ANBest-I – insgesamt zum Dezember des auf die Förderung folgenden Jahres festsetzen. Die StsV werde künftig vor Bewilligung der Förderung deren Modalitäten mit den anderen Zuwendungsgebern abstimmen.
- 25 Nach Auffassung des SMWK richte sich ein Ausgleichsanspruch aufgrund der Rechtsfähigkeit der Stiftung gegen diese. Damit sei die Vereinbarung einer Ausgleichszahlung dem Grunde nach zulässig und auch in der vereinbarten Höhe angemessen gewesen. Diese habe sich an einer seinerzeit in Vorbereitung befindlichen Regelung für Landesbedienstete, an der Richtlinie zur Begleitung eines freiwilligen Ausscheidens von Arbeitnehmern aus der Landesverwaltung, orientiert. Selbst wenn man den Grundsatz des Verbotes der Besserstellung als verletzt ansehen würde, so wäre diese Verletzung durch den Beschluss des Stiftungsrates (in dem der Freistaat Sachsen durch Vertreter von SMWK und von SMF sowie die beiden anderen Zuwendungsgeber Brandenburg und Bund vertreten sind) über die Modalitäten des Dienstvertrages, zugleich als Ausnahme von Nr. 1.3 ANBest-I inhaltlich genehmigt (Ausnahmegenehmigung gem. Nr. 15.1 der VwV zu § 44 SäHO).
- 26 Die Stiftung werde die Folgerungen des SRH bez. der Einhaltung der Vorschriften über die jährliche Vermögensrechnung künftig beachten. Das SMWK werde im Rahmen der vorhandenen personellen Ressourcen auf die Einhaltung der Vorschriften achten. Die Anlagerichtlinien seien vom Stiftungsrat bereits in seiner Herbstsitzung 2014 geändert worden. Das SMWK werde die Empfehlung des SRH hinsichtlich möglicher Ausnahmeregelungen zum Stiftungsvermögen aufgreifen. Im Ergebnis dessen sei ggf. auch eine Satzungsänderung zu prüfen.
- 27 Eine freiwillige Umstellung auf die kaufmännische doppelte Buchführung und Bilanzierung werde von den Organen der Stiftung zu prüfen sein.
- 28 Die Stiftung akzeptiere die Folgerung zur Einhaltung der Vorschriften zur Bestandsprüfung und werde eine Inventurrichtlinie erlassen.

8 Schlussbemerkung

- 29 Das SMWK und die StsV folgen den Empfehlungen des SRH im Wesentlichen. Der SRH bleibt bei seiner Auffassung, dass durch die vereinbarte Ausgleichszahlung das Besserstellungsverbot verletzt wird.

Einzelplan 14: Staatliche Hochbau- und Liegenschaftsverwaltung

Investitionen an der Technischen Universität Dresden

Es besteht erheblicher Sanierungsstau an der TU Dresden von bis zu 500 Mio. €. Ursache ist u. a. die Priorisierung von Neubauvorhaben.

1 Prüfungsgegenstand

- 1 Der SRH hat die bisherigen und künftigen Investitionen an der TU Dresden geprüft. Dabei wurde insbesondere untersucht, welche Prioritäten bei den bisherigen Investitionen gesetzt wurden und welche Folgekosten diese in den Bereichen Bewirtschaftung und Bauunterhaltung nach sich ziehen. Es wurde bewertet, ob die bisherigen Ausgaben für den Bauunterhalt ausreichend waren, das vorhandene Vermögen zu erhalten.

2 Feststellungen und Folgerungen

2.1 Sanierungsstau an der Technischen Universität Dresden

- 2 In den Jahren 1991 bis 2012 wurden für Große Baumaßnahmen zugunsten der TU Dresden (ohne Medizin) insgesamt rd. 565 Mio. € ausgegeben.¹ Seit 1991 rd. 565 Mio. € investiert
- 3 Trotz dieser hohen Investitionssumme soll sich nach Angaben des Wirtschaftsprüfers zum Jahresabschluss 2011 ein Sanierungsstau von rd. 500 Mio. € „angehäuft“ haben.² Kostenschätzungen des SMF und der TU Dresden bestätigten den festgestellten erheblichen Sanierungsstau an der TU Dresden. Sanierungsstau an Gebäuden von bis zu 500 Mio. €
- 4 An der TU Dresden besteht trotz erheblicher Investitionen in der Vergangenheit ein Sanierungsstau von bis zu 500 Mio. €.

2.2 Ursachen des Sanierungsstaus

- 5 Für den Sanierungsbedarf von bis zu 500 Mio. € hat der SRH im Wesentlichen folgende Ursachen ermittelt.
- 6 Die Haushaltsmittel für die Bauunterhaltung waren in der Vergangenheit zu gering, da der Schwerpunkt der Investitionen bei Neubaumaßnahmen lag.

2.2.1 Haushaltsmittel für die Bauunterhaltung in der Vergangenheit zu gering

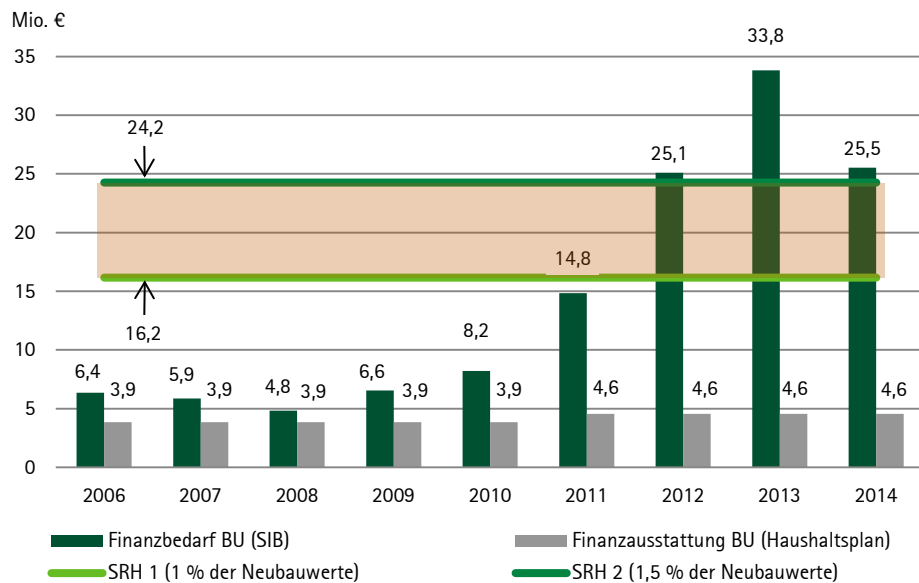
- 7 Für die Bauunterhaltung der von der TU Dresden genutzten landeseigenen Gebäude wurden in den letzten 9 Jahren (2006 bis 2014) Haushaltsmittel zwischen 3,9 und 4,6 Mio. € pro Jahr im Haushalt bereitgestellt.
- 8 Der SIB hat in den Haushaltsverhandlungen (2006 bis 2014) hingegen Bauunterhaltsbedarfe zwischen 4,8 und 33,8 Mio. € pro Jahr angemeldet.³ Auch eigene Berechnungen des SRH anhand anerkannter Richtwerte zeigen Bauunterhaltsbedarfe für die TU Dresden zwischen rd. 16,2 und rd. 24,2 Mio. € pro Jahr:

¹ Bis zum Jahr 2000 erfolgten die Buchungen über den Epl. 15.

² Siehe Prüfbericht des Wirtschaftsprüfers zum Jahresabschluss 31.12.2011 an der TU Dresden.

³ Siehe Schreiben SMF vom 04.02.2014.

Vergleich Finanzbedarf zu Finanzausstattung für die Bauunterhaltung an der TU Dresden



Quelle: Schreiben SMF vom 04.02.2014, eigene Berechnungen SRH.

Finanzausstattung im Bereich der Bauunterhaltung „hinkt“ dem erforderlichen Finanzbedarf hinterher

9 Es ergibt sich danach ein auffallendes Missverhältnis zwischen dem Bauunterhaltsbedarf und den tatsächlich im jeweiligen Haushaltsplan eingestellten Haushaltsmitteln. Insoweit ist die Minderveranschlagung der Bauunterhaltsmittel als eine wesentliche Ursache für den vorhandenen Sanierungsstau zu sehen. Allein aus den vom SIB angemeldeten Bauunterhaltsbedarfen der letzten 9 Jahre (= rd. 131,1 Mio. €) und im Haushaltsplan eingestellten Haushaltsmitteln (rd. 37,5 Mio. €) ergibt sich eine Differenz von rd. 93,6 Mio. €.

Werteverzehr des landeseigenen Immobilienvermögens durch Sanierungsstau

10 Das Fahren auf Verschleiß hat zur Folge, dass landeseigenes Immobilienvermögen in erheblichem Umfang verzehrt wird.

11 Die Haushaltsmittel, die zur Bauunterhaltung der von der TU Dresden genutzten landeseigenen Gebäude zur Verfügung gestellt werden, sollten künftig erhöht werden, um einem weiteren Anstieg des Sanierungsstaus entgegenzuwirken.

In der Vergangenheit wurde überwiegend in Neubauten investiert

2.2.2 Neubau vor Sanierung

12 In der Vergangenheit wurden knapp 70 % der Ausgaben für Große Baumaßnahmen der TU Dresden (ohne Medizin) in die Errichtung von Neubauten investiert.

- 13 So zeigt eine Grafik des SMF sehr deutlich, dass ein Großteil der vorhandenen Altbausubstanz des Campus der TU Dresden seit dem Jahr 1991 unsaniert ist (rosa markierte Bereiche):

Sanierungsbedarf TU Dresden am Campus



Großteil der vorhandenen Altbausubstanz an der TU Dresden unsaniert

Quelle: Schreiben SMF vom 04.02.2014, Anlage 3.

- 14 Das SMF sollte vorrangig Sanierungsmaßnahmen durchführen, um einem weiteren Verfall der Bausubstanz und damit verbunden einen weiteren Anstieg des Sanierungsstaus entgegenzuwirken (s. auch Beratende Äußerung des SRH vom September 2011).

2.3 Folgen des Sanierungsstaus

- 15 Der SRH hat aufgrund der Vernachlässigung der Bauunterhaltung an der TU Dresden offensichtliche Mängel an der Gebäudesubstanz festgestellt und weist auf folgende Auswirkungen hin:

Vernachlässigung notwendiger Bauunterhaltung führt zu Mehrkosten im Baubereich und im Bereich der Bewirtschaftung

- Verstoß gegen Sicherheitsbestimmungen,
- Mehrkosten im Baubereich,
- Mehrkosten im Bewirtschaftungsbereich.

Bausubstanz der Gebäude der TU Dresden



Verfallene Bausubstanz



Undichtes Dach



Wasserschaden



Undichte, marode Fenster

- 16 Der SRH empfiehlt dem SMF zum Abbau der negativen Auswirkungen des Sanierungsstaus folgende Maßnahmen:
- 17 **SMF und SIB müssen unverzüglich alle erforderlichen Maßnahmen zur Einhaltung geltender Sicherheitsbestimmungen durchführen, um Gefahren für Leib und Leben abzuwenden.**
- 18 Der SRH empfiehlt in Zukunft, notwendige Bauunterhaltsmaßnahmen rechtzeitig auszuführen, um Mehrkosten bei künftigen Generalsanierungen zu vermeiden (s. Jahresbericht des SRH 2014, Beitrag Nr. 26, Tz. 13 ff.).
- 19 Zudem sollten das SMF und der SIB Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen anstellen, die zur Reduzierung von Bewirtschaftungskosten der TU Dresden mögliche Einspareffekte durch Modernisierungsmaßnahmen im Rahmen der Bauunterhaltung nachweisen.

2.4 Flächen der Technischen Universität Dresden

- TU Dresden fordert bis 2020 rd. 42.000 m² Hauptnutzfläche zusätzlich
- 20 Die TU Dresden plant nach einer aktuellen Flächenbedarfsprognose für das Jahr 2020 deutliche Flächenerweiterungen (rd. 42.000 m² Hauptnutzfläche). Der geplante Flächenzuwachs wird zu erheblichen Investitionskosten führen sowie in den nächsten Jahren eine deutliche Steigerung der Folgekosten verursachen.
- Zusätzliche Flächen verursachen Mehrkosten
- 21 Der aufgezeigte Flächenmehrbedarf bis 2020 von rd. 42.000 m² Hauptnutzfläche würde Kostensteigerungen im Bereich der Bewirtschaftungs- und Bauunterhaltsausgaben in Höhe von rd. 6,3 Mio. € pro Jahr gegenüber heute bedeuten.⁴
- 22 Die mittel- bis langfristige Finanzausstattung des Freistaates Sachsen weist hingegen eine gegenläufige Tendenz auf (Auslaufen Solidarpakt). Sinkende Finanzausstattung bedeutet, dass sich der Freistaat Sachsen künftig weniger Flächenbestände „leisten“ kann. Nicht vorhandene Flächen müssen nicht gereinigt, nicht geheizt, nicht gekühlt und nicht unterhalten werden. Eine Reduzierung der Grundstücksfolgekosten wird künftig im Hinblick auf die zurückgehenden Einnahmen des Freistaates Sachsen zwingend erforderlich sein. Dazu bedarf es wirtschaftlicher Flächenvorgaben für künftige Jahre durch das SMF (Flächenbudgets).
- SMF sollte den Ressorts Flächenbudgets vorgeben
- 23 Diese Flächenbudgets müssen sicherstellen, dass künftige fiskalische Budgetrestriktionen eingehalten werden können. Dies gilt neben der TU Dresden für den gesamten Landesbereich.
- 24 Der SRH empfiehlt dem SMF, den Ressorts wirtschaftliche Flächenbudgets vorzugeben, die eine Aufrechterhaltung des Betriebes bei sinkender Finanzausstattung sicherstellen.

3 Stellungnahme des Ministeriums

- 25 Das SMF weist in seiner Stellungnahme darauf hin, dass die vom SRH genannten Verstöße gegen Sicherheitsbestimmungen zwischenzeitlich beseitigt und evtl. Gefährdungen durch Maßnahmen kompensiert seien. Zudem seien darüber hinaus weitere Maßnahmen zur Einhaltung von Sicherheitsbestimmungen geplant.

⁴ 42.000 m² x 151 €/m² Hauptnutzfläche/Jahr (75 €/m² Hauptnutzfläche/Jahr + 76 €/m² Hauptnutzfläche/Jahr) = 6.342.000 €: In der Berechnung wurden folgende Ansätze zugrunde gelegt: Bewirtschaftung: 75€/m² Hauptnutzfläche (Istausgaben 2012); Bauunterhalt: 76 €/m² Hauptnutzfläche (1,5 % der Gebäudeneuwerte 2012).

- 26 Nach Aussage des SMF soll der Aspekt der Flächenbudgetierung im Zusammenhang mit zukünftigen Bedarfsdeckungsverfahren und einer Überarbeitung der RLBau in die Betrachtung einbezogen werden.

4 Schlussbemerkung

- 27 Die Einhaltung von Sicherheitsbestimmungen duldet keinen Aufschub. Der SRH begrüßt die von der Vermögens- und Hochbauverwaltung durchgeführten bzw. noch geplanten Maßnahmen zur Einhaltung von Sicherheitsbestimmungen.

Investitionen an der Hochschule Mittweida

An der Hochschule (HS) Mittweida besteht Sanierungsstau. Eine aktuelle bauliche Entwicklungsplanung fehlt.

1 Prüfungsgegenstand

- 1 Der SRH hat die bisherigen und künftigen Investitionen an der HS Mittweida und sich daraus ergebende Folgekosten geprüft. Besonderes Augenmerk lag dabei auf den Bauunterhaltsausgaben. Es wurde bewertet, ob deren Höhe ausreichend war bzw. ist, das vorhandene Immobilienvermögen zu erhalten.

2 Feststellungen und Folgerungen

2.1 Finanzausstattung und Finanzbedarf für die Bauunterhaltung

- 2 Für die Bauunterhaltung der von der HS Mittweida genutzten landeseigenen Gebäude wurden in den letzten 8 Jahren (2007 bis 2014) jeweils zwischen 0,2 und 0,3 Mio. € als Haushaltsansatz bereitgestellt.

- 3 Eigene Berechnungen des SRH anhand anerkannter Richtwerte (1 – 1,5 % der Neubauwerte) zeigen Bauunterhaltsbedarfe für die HS Mittweida zwischen rd. 1,1 und rd. 1,6 Mio. € pro Jahr. Insoweit ergibt sich für die HS Mittweida eine deutliche Diskrepanz zwischen dem Bauunterhaltsbedarf und den tatsächlich im jeweiligen Haushaltsplan eingestellten Haushaltsmitteln. Eine Minderveranschlagung von Bauunterhaltsmitteln führt i. d. R. zu einem Sanierungsstau.

Finanzausstattung im Bereich der Bauunterhaltung zu gering

- 4 Der SRH warnt davor, in Zukunft notwendige Bauunterhaltsmaßnahmen zu vernachlässigen.¹ Die Bauunterhaltsmittel sollten künftig erhöht werden, um Sanierungsstau zu vermeiden.

2.2 Höhe des „Sanierungsstaus“

- 5 Nach Aussage des SMF gibt es an der HS Mittweida aktuell einen Sanierungsbedarf in Höhe von rd. 29,5 Mio. €.²

Sanierungsbedarf von rd. 29,5 Mio. €

- 6 Eine Vernachlässigung der Bauunterhaltung führt zu einem Vermögensverzehr, der letztlich nur durch teure Generalsanierungen ausgeglichen werden kann. Zudem können Mehrkosten im Bewirtschaftungsbereich damit verbunden sein.

- 7 Das SMF sollte einen Instandhaltungs- und Investitionsplan erstellen, aus dem erkennbar wird, wie der bestehende Sanierungsstau abgearbeitet werden soll. Darin sind Prioritäten, Zeitpläne und Finanzbedarfe darzustellen. Das SMF nimmt die Empfehlungen des SRH zur Kenntnis und wird deren Umsetzung prüfen.

- 8 Ursachen des Sanierungsstaus sind neben der zu geringen Finanzausstattung im Bereich der Bauunterhaltung auch die Prioritätensetzung bei investiven Baumaßnahmen in der Vergangenheit. So wurden in den Jahren 1991 bis 2013 lediglich 39 % der Großen Baumaßnahmen an der HS Mittweida zur Sanierung von Gebäuden eingesetzt. Nach dem Haushaltsplan 2015/2016 sollen künftig nur noch Neubauten ausgeführt werden.

In der Vergangenheit wurde überwiegend in Neubauten investiert

¹ Siehe auch Beratende Äußerung des SRH zum Thema „Nachhaltigkeit und Reduzierung der Bewirtschaftungs- und Bauunterhaltsausgaben des Freistaates Sachsen“.

² Kostenschätzung zu den Baubedriften je HS (Stand: 2013), die das SMF dem SRH in der örtlichen Erhebung am 20.11.2014 vorgelegt hat.

- 9 Das SMF sollte künftig darauf hinwirken, Haushaltsmittel für Große Baumaßnahmen auch in die vorhandene Gebäudesubstanz zu investieren, um den bestehenden Sanierungsstau abzubauen.

2.3 Bauliche Entwicklungsplanung

2.3.1 HIS-Studie 1995

- 10 Die HIS³ GmbH hat im Jahr 1995 eine bauliche Entwicklungsplanung für die HS Mittweida erstellt, die bspw. Aussagen zur Studentenentwicklung, zur Flächenausstattung, Flächenbedarfsermittlung und zu erforderlichen Kosten enthält.

- 11 Ein Vergleich mit den aktuellen Studentenzahlen der HS Mittweida (Wintersemester 2013/2014 = 5.249 Studenten) hat gezeigt, dass die Planungen der HIS-Studie (Prognose Wintersemester 2008/2009: 4.320 Studenten) nicht mehr aktuell sind.

Eine aktuelle bauliche Entwicklungskonzeption als Basis für Investitionen fehlt

- 12 Die HIS-Studie ist demzufolge keine geeignete Grundlage für künftige Investitionen. Eine aktuelle bauliche Entwicklungskonzeption für die HS Mittweida gibt es nach Auskunft des SIB nicht. Auch existieren keine aktuellen Basisdaten zur künftigen Entwicklung der HS Mittweida, wie bspw. eine Studenten- und Flächenbedarfsprognose für das Jahr 2025.

- 13 Bauliche Entwicklungsplanungen stellen in erster Linie ein Ausbaukonzept dar, das die strukturellen, kapazitiven und investiven Rahmenbedingungen festschreiben soll. Dieses Konzept muss einer rollierenden Erfolgskontrolle unterliegen. Nur dadurch kann gewährleistet werden, dass die Planungen treffsicher und nötige Investitionen mit den tatsächlichen Bedarfen in Übereinstimmung sind.

- 14 Das SMF sollte auf Basis der HIS-Studie 1995 eine aktuelle bauliche Entwicklungsplanung für die HS Mittweida erstellen und regelmäßig fortschreiben. Voraussetzung dafür ist eine aktuelle Studenten- und Flächenbedarfsprognose 2025 und darüber hinaus.

2.3.2 Finanzielle Mehrbelastung für Freistaat Sachsen

- 15 Am Neubau des Laserzentrums der HS Mittweida (Baubeginn: 2014) zeigt sich, dass die Erstellung einer baulichen Entwicklungsplanung bzw. die Anpassung der HIS-Studie von 1995 erforderlich gewesen wäre.

- 16 Der Bau des Laserzentrums wird vom Bund gefördert. Im Rahmen des Antragsverfahrens wurden vom Freistaat Sachsen Gesamtbaukosten von rd. 14,9 Mio. € angegeben, die jeweils hälftig vom Bund und dem Land finanziert werden.⁴ Nach der aktuellen Bauunterlage betragen die Gesamtbaukosten nunmehr rd. 21,3 Mio. €. Die Mehrkosten in Höhe von rd. 6,5 Mio. €⁵ sollen nach Aussage des SMF in voller Höhe aus Landesmitteln gedeckt werden.

Mehrbelastung an Landesmitteln von rd. 3,2 Mio. €

- 17 Die Kostensteigerungen resultierten aus nachträglichen Flächenänderungen des Nutzers. Eine nachträgliche Erhöhung der Fördersumme war nach Aussage des SMWK nicht möglich. Insoweit haben veränderte Planungsvorgaben des Nutzers zu einem Mehrbedarf an Landesmitteln in Höhe von von rd. 3,2 Mio. € geführt.⁶

³ HIS = Hochschul-Informationssystem.

⁴ Siehe Antrag zur Errichtung eines Forschungsbaus (Art. 91b Abs. 1 Nr. 3 GG) vom 10.03.2010, S. 27 ff.

⁵ Differenz rundungsbedingt.

⁶ Finanzielle Mehrbelastung entspricht 50 % der Mehrkosten von 6,462 Mio. €.

18 Die spezifischen Bedarfsanforderungen für den Bau des Laserzentrums hätten bereits vor Stellung des Förderantrags in einer aktuellen baulichen Entwicklungskonzeption festgeschrieben werden können.

19 Der Mehrbedarf in Höhe von rd. 3,2 Mio. € wäre vermeidbar gewesen.

3 Stellungnahme des Ministeriums

20 Im beschlossenen Haushaltsplan 2015/2016 wurden die Bauunterhaltungsmittel für die HS Mittweida auf 0,5 Mio. € pro Jahr erhöht.

21 Das SMF geht davon aus, dass das Vorliegen einer aktuellen baulichen Entwicklungsplanung als langfristige, strategische Zielplanung nicht dazu geführt hätte, dass der Förderantrag qualifiziertere Aufgaben enthalten würde.

4 Schlussbemerkung

22 Der SRH begrüßt die Erhöhung der Bauunterhaltungsmittel für die HS Mittweida, weist jedoch darauf hin, dass diese Erhöhung nicht dazu führen darf, dass sich ein möglicher Sanierungsstau an anderen HS dadurch erhöht.

23 Der SRH bleibt bei seiner Auffassung, dass eine aktuelle Entwicklungskonzeption Grundlage für einen Förderantrag sein kann. Voraussetzung dafür ist, dass diese bspw. qualifizierte Angaben zum Flächenbedarf enthält. Dass dies üblich ist, zeigt u. a. die HIS-Studie aus dem Jahr 1995 für die HS Mittweida. Diese weist im Ergebnis umfangreicher Flächenbedarfsermittlungen u. a. auch einen konkreten Flächenbedarf für das damalige Laserapplikationszentrum aus. Eine Treffgenauigkeit ist aber nur dann gegeben, wenn Entwicklungskonzeptionen regelmäßig aktualisiert und dabei demografische Entwicklungen abgebildet werden.

Immobilienleerstand des Freistaates Sachsen

Allein im Behördenkomplex Chemnitz stehen seit Jahren 40 % leer.

Der Gesamtleerstand kostet überschlägig 2,25 Mio. €/Jahr.

1 Prüfungsgegenstand

- 1 Der SRH hat den Leerstand im Immobilienbestand des Freistaates Sachsen hinsichtlich der Entwicklung des Leerstandes, der Betrachtung der Leerstandskosten sowie des Umgangs mit leer stehenden Immobilien untersucht.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Entwicklung des Leerstandes 2008 bis 2013

- 2 Im Jahr 2013 standen 116.676 m² der vom SIB-Unternehmensbereich Facility- und Bedarfsdeckungsmanagement insgesamt verwalteten 3.360.183 m² leer.¹ Dabei verteilte sich der Leerstand auf insgesamt 190 Baukörper. In 57 dieser Baukörper standen mehr als 500 m², in 11 Baukörpern sogar mehr als 2.500 m² leer. Im Vergleich zum Jahr 2008 ist der Leerstand um 3.079 m² angestiegen, obwohl die verwaltete Gesamtfläche um 33.117 m² reduziert wurde.

Mehr Leerstand trotz geringerer Gesamtfläche

- 3 Dem SIB ist es im Zeitraum 2008 bis 2013 nicht gelungen, den absoluten Leerstand zu reduzieren, obwohl die verwaltete Gesamtfläche gesunken ist. Die Reduzierung sollte vorrangig in Baukörpern mit großen Leerstandsflächen vorangetrieben werden.

2.2 Kosten des Leerstandes 2013

- 4 Da es für den SIB nur mit sehr hohem Arbeitsaufwand möglich gewesen wäre, für alle leer stehenden bzw. teil-leer-stehenden Liegenschaften die Leerstandskosten auszuweisen, hat sich der SRH auf eine Stichprobe beschränkt und damit durchschnittliche Leerstandskosten² ermittelt. Diese belaufen sich auf 19,29 €/m². Hochgerechnet auf den Gesamtleerstand von 116.676 m² im Jahr 2013 ergeben sich somit jährliche Leerstandskosten in Höhe von rd. 2,25 Mio. €.

Leerstand verursacht jedes Jahr Kosten in Höhe von 2,25 Mio. €

- 5 Die Staatliche Vermögens- und Hochbauverwaltung sollte den bestehenden Leerstand schnellstmöglich abbauen, um die jährlich anfallenden Leerstandskosten zu reduzieren.

2.3 Rückgabe ungenutzter Räume

- 6 Gemäß Nr. 42 c) der VwV Dienstordnung sollen nicht mehr benötigte Räume dem SIB umgehend zurückgegeben werden.³ Die Dienstordnung schreibt insoweit eine Rückgabepflicht der nutzenden Verwaltungen vor. Bei den örtlichen Erhebungen stellte sich im Gespräch mit den SIB-Niederlassungen heraus, dass eine Rückgabe von nicht mehr benötigten Einzelräumen durch den Nutzer in der Regel nicht erfolgt.

Fehlende Rückgabe ungenutzter Räume durch Nutzer

- 7 Der SRH erneuert seine Forderung aus dem Jahr 2011, dass der SIB die Nutzer regelmäßig zur Übergabe von aktuellen Stellen- und Raumbedarfsplänen auffordern und schnellstmöglich Vorortkontrollen einführen muss.⁴ Eine entsprechende Regelung sollte in der RLBau verankert werden.

¹ Flächenangaben ohne Bezeichnung beziehen sich auf NFa1-6 (ehemals Hauptnutzfläche).

² Bewirtschaftungsausgaben, Bauunterhalt und Baukosten = Leerstandskosten

³ Für die Hochschulen gilt § 11 Abs. 9 Sächsisches Hochschulfreiheitsgesetz entsprechend.

⁴ Beratende Äußerung des SRH zur „Nachhaltigkeit und Reduzierung der Bewirtschaftungs- und Bauunterhaltsausgaben“ vom September 2011.

2.4 Einzelfälle

2.4.1 Behördenkomplex Chemnitz

Seit Jahren keine Entscheidung zur Nutzung des Behördenkomplexes Chemnitz, trotz einer Vielzahl von Konzepten

8 Im Behördenkomplex Chemnitz mit einer Gesamtnutzfläche von 34.950,56 m² standen im Jahr 2008 rd. 15 % der Gesamtnutzfläche leer, seit 2011 rd. 40 %. Zur Nutzung des Behördenkomplexes Chemnitz wurden seit 2007 mehrere Studien bzw. Konzeptionen erarbeitet, von denen jedoch keine umgesetzt wurde. Zuletzt wurde im Jahr 2014 die konzentrierte Unterbringung der LD Sachsen in Chemnitz stark vorangetrieben, bis im IV. Quartal die Interimsunterbringung der Zentralen Ausländerbehörde im Behördenkomplex Chemnitz beschlossen wurde. Mit dieser Entscheidung ließe sich nach Aussage des SIB die konzentrierte Unterbringung der LD Sachsen nicht mehr realisieren, sodass eine prioritäre Prüfung der Bedarfsanmeldung nicht mehr notwendig gewesen sei.

Interimsunterbringung darf vollständige zeitnahe Nutzung des Behördenkomplexes Chemnitz nicht behindern

9 Die Interimsunterbringung der Zentralen Ausländerbehörde im Behördenkomplex Chemnitz soll bis Mitte 2018 bestehen bleiben und beansprucht 1.243 m² Nutzfläche, sodass aktuell noch 12.743 m² Nutzfläche im Behördenkomplex Chemnitz leer stehen. Aus Sicht des SRH darf die Interimsunterbringung nicht zum Stagnieren der konzentrierten Unterbringungsprüfung der LD Sachsen am Standort Chemnitz und damit der vollständigen Auslastung des Behördenkomplexes Chemnitz führen. Nicht zuletzt auch vor dem Hintergrund, dass der Leerstand im Behördenkomplex Chemnitz vergleichsweise besonders hohe Kosten verursacht und durch die Nutzung des Behördenkomplexes Chemnitz durch die LD Sachsen jährliche Mietkosten in Millionenhöhe an anderer Stelle reduziert werden könnten.

10 Die Staatliche Vermögens- und Hochbauverwaltung muss umgehend eine Entscheidung über die künftige Nutzung des Behördenkomplexes Chemnitz herbeiführen, um den bereits seit Jahren bestehenden erheblichen Leerstand (40 %) abzubauen. Dazu müssen schnellstmöglich die Bedarfe festgelegt und in einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung betrachtet werden.

2.4.2 Behördenzentrum Plauen

Erheblicher Leerstand bereits in Planungsphase absehbar

11 Im Behördenzentrum Plauen steht das Gebäude 9 mit einer Fläche von 4.290 m² seit dem Jahr 2008 zu 100 % leer. Seit 2012 ist beabsichtigt, dort die Niederlassung Plauen des Landesamtes für Straßenbau und Verkehr (LASuV) unterzubringen. Unter Berücksichtigung der ungünstigsten Archivilösung benötigt das LASuV maximal 1.986 m², was lediglich rd. 46 % des Gebäudes 9 entspricht. Es ist insoweit bereits in der Planungsphase absehbar, dass durch die Unterbringung des LASuV lediglich die Hälfte des Gebäudes genutzt und somit ein erheblicher Flächenüberhang in Kauf genommen wird.

12 Die Staatliche Vermögens- und Hochbauverwaltung muss den bereits seit 2008 bestehenden vollständigen Leerstand des Gebäudes 9 im Behördenzentrum Plauen zeitnah abbauen. Dazu sollte der Bedarf des LASuV schnellstmöglich festgelegt und die Unterbringung im Behördenzentrum Plauen auf ihre Wirtschaftlichkeit hin untersucht werden.

2.4.3 Behördenzentrum Bautzen

Aktuelle Behördenunterbringungskonzeption fehlt

13 2009 wurde für Landesbehörden in Bautzen eine Behördenunterbringungskonzeption erstellt. Ziel der Konzeption war u. a., mit Nachbelegung des Gebäudeleerstandes am Standort Käthe-Kollwitz-Straße 17 die Liegenschaft als Behördenzentrum zu stärken. Infolge des Standortkonzeptes der Sächsischen Staatsregierung 2011 wurden neue Überlegungen zur Nutzung einzelner Gebäude vorgenommen. Eine Überarbeitung

der Behördenunterbringungskonzeption von 2009 erfolgte bisher jedoch nicht.

- 14 Für eine wirtschaftliche Behördenunterbringung ist es unerlässlich, eine den aktuellen Erfordernissen des Standortkonzeptes angepasste Behördenunterbringungskonzeption zu erstellen.

3 Stellungnahme des Ministeriums

- 15 Das SMF weist darauf hin, dass der SIB dem SRH voraussichtlich zu hohe Leerstandskosten für den Behördenkomplex Chemnitz gemeldet hat. Mit Abschluss des Hj. 2015 soll eine realistischere Aussage zur Höhe dieser Leerstandskosten vorliegen.

- 16 Die Anregungen des SRH, die Nutzer regelmäßig zur Übergabe von aktuellen Stellen- und Raumbedarfsplänen aufzufordern und Vorortkontrollen einzuführen, sollen bei der Überarbeitung der RLBau bzw. der Strukturkonzeption SIB 2020 in die Überlegungen einbezogen werden.

4 Schlussbemerkung

- 17 Da die Leerstandskosten des Behördenkomplexes Chemnitz in die Berechnungen des SRH zu den jährlichen Leerstandskosten eingeflossen sind, können sich nach der Ermittlung der realistischeren Werte durch den SIB Änderungen ergeben.
- 18 Unabhängig davon muss es stets Ziel des SMF sein, Leerstandsflächen zu vermeiden, um Ausgaben einzusparen.

Baumaßnahmen an staatlichen Krankenhäusern

Der Vollzug der RL-SKH enthält im Vergleich zum Verfahren nach RLBau Sachsen Risiken, die im Ergebnis zur erheblichen Steigerung der Baukosten führen.

Der SRH empfiehlt, Baumaßnahmen des Maßregelvollzugs und der Sächsischen Landeskrankenhäuser künftig einheitlich nach RLBau Sachsen abzuwickeln.

1 Prüfungsgegenstand

- 1 Der SRH hat die Große Baumaßnahme Haus F der Klinik für Forensische Psychiatrie in Leipzig und die Großen Baumaßnahmen Gebäude B3 und B4 des staatlichen Krankenhauses Rodewisch geprüft. Die 3 Baumaßnahmen wurden nach der Richtlinie für die Durchführung von Bauaufgaben und Bedarfsdeckungsmaßnahmen des Freistaates Sachsen in Sächsischen Landeskrankenhäusern im Zuständigkeitsbereich der Staatlichen Vermögens- und Hochbauverwaltung (RL-SKH) durchgeführt. Diese Richtlinie enthält Abweichungen zu der für alle Bauaufgaben und Bedarfsdeckungsmaßnahmen des Freistaates Sachsen geltenden Richtlinie RLBau. Der SRH hat geprüft, inwieweit durch die Abweichung der RL-SKH von der RLBau finanzielle Risiken für den Freistaat Sachsen entstehen.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Veranschlagung im Haushaltsplan

- 2 Das in der VwV zur SäHO vorgegebene Einzelveranschlagungsgebot und in der ressortübergreifenden RL-SKH auf den Epl. 08 konkretisierte Einzelveranschlagungsgebot wird nicht vollzogen.
- 3 Die Baumaßnahmen der Sächsischen Landeskrankenhäuser und des Maßregelvollzuges werden nicht einzeln im Epl. 08 veranschlagt.
- 4 Aus den Haushaltsplänen ist nicht ersichtlich, welche Ausgaben der Freistaat Sachsen für welche Baumaßnahmen der Sächsischen Landeskrankenhäuser tätigt. Wesentliche Informationen zu den geplanten Gesamtbaukosten, abgerechneten Kosten und Jahresscheiben je Maßnahme fehlen in den Haushaltsplänen.
- 5 Das Budgetrecht des Landtags ist berührt, weil aus dem Haushaltsplan nicht erkennbar ist, welche Großen Baumaßnahmen des Maßregelvollzugs und der Sächsischen Landeskrankenhäuser umgesetzt werden.

Keine Einzelveranschlagung der Baumaßnahmen

2.2 Haus F der Klinik für Forensische Psychiatrie in Leipzig

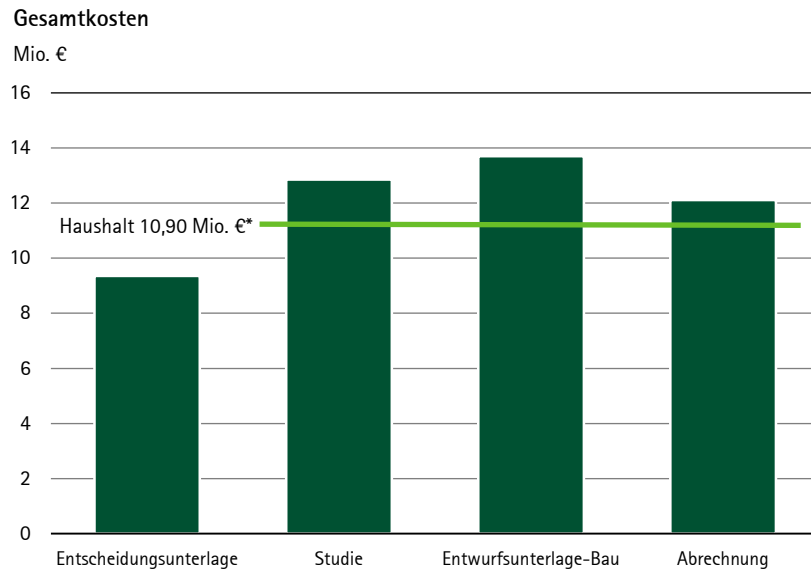
2.2.1 Genehmigungsverfahren

- 6 Die Entscheidungsunterlage soll dem Nachweis der Wirtschaftlichkeit dienen. Das SMS genehmigte trotz Zweifel an der Wirtschaftlichkeit der gewählten Lösung die Entscheidungsunterlage und führte wiederholt Variantenuntersuchungen zum gleichen Sachverhalt durch: So beauftragte das SMS den SIB mit der Erarbeitung einer „Studie“ zur Einordnung von weiteren Funktionseinheiten in das Haus F. Diese Variante war bereits in der vorausgegangenen Zielplanung untersucht worden.
- 7 Die Wiederholung von Variantenuntersuchungen verursachte erhöhte Planungskosten und Zeiteinbußen ohne zusätzliche Erkenntnisse.



Haus F der Klinik für Forensische Psychiatrie in Leipzig

- 8 Die Entwicklung der Gesamtbaukosten ist im folgenden Diagramm dargestellt.



* Haushaltsmäßig anerkannt 10,90 Mio. €.

Anerkennung erheblicher Mehrkosten

- 9 Obwohl nach haushaltsmäßiger Anerkennung der Entscheidungsunterlage die veranschlagten Baukosten bindend sind, hat das SMS mit der Genehmigung der Entwurfsunterlage-Bau auf Basis der „Studie“ erhebliche Mehrkosten in Höhe von 4,34 Mio. € anerkannt. Unterlagen, die die Änderung des Unterbringungskonzeptes bewilligen, fehlen.

- 10 Die Gesamtbaukosten haben sich um 46 % erhöht. Für diese Mehrkosten ist keine Änderung des Raumbedarfs nachgewiesen. Weder die Bettenzahl noch die Nutzfläche haben sich während der Planung erhöht.

- 11 Im Verfahren nach RLBau Sachsen sind bei nachträglichen Änderungen der Planung umfangreiche Unterlagen vorzulegen. Dazu gehören bspw. Erläuterungen und Begründungen der Kostenerhöhung, Einsparvorschläge und eine Einverständniserklärung des Bedarfsträgers. Diese in der RLBau Sachsen vorgesehenen Instrumente der Kostensteuerung gibt es in der RL-SKH nicht. Kostenerhöhungen sind lediglich durch das SMS zu begründen.

- 12 Das Verfahren nach RL-SKH ist kein geeignetes Instrument, um bei Kostenerhöhungen und Abweichungen von der Entscheidungsunterlage steuernd einzugreifen.

- 13 Das SMS ist gleichzeitig Bedarfsträger und Bewirtschafter des Epl. 08 und hat dadurch die Möglichkeit, die sowohl von der RLBau Sachsen als auch von der RL-SKH geforderten Nachweise der Wirtschaftlichkeit der gewählten Lösung zu vernachlässigen.

- 14 Eine Kontrolle durch einen Externen findet nicht statt.

2.2.2 Baubeginn

Baubeginn zu früh

- 15 Nach RL-SKH darf mit der Bauausführung erst nach Erteilung des Bauauftrages begonnen werden. Die Erteilung des Bauauftrages setzt die haushaltsmäßige Anerkennung der Entwurfsunterlage-Bau voraus. Diese wurde am 07.08.2008 vorgenommen.

- 16 Gemäß Bautagebuch wurde jedoch bereits am 16.07.2008 mit den Bauarbeiten begonnen. Am Tag der Genehmigung der Entwurfsunterlage-Bau war bereits die Bodenplatte betoniert und die Frostschrütze wurde ausgeschalt.

17 Der SIB hat mit der Erstellung der Ausführungsunterlage-Bau und der Bauausführung vor Genehmigung der Entwurfsunterlage-Bau und ohne Erteilung eines Bauauftrages begonnen.

18 Der Baubeginn erfolgte ohne vorherige haushaltsmäßige Anerkennung der Gesamtbaukosten.

2.2.3 Bauen auf fremden Grund

19 Gemäß dem zwischen SMS und der Stadt Leipzig bestehenden öffentlich-rechtlichen Vertrag vom 24.09.1999 stellt die Stadt Leipzig dem Freistaat Sachsen das Grundstück für die Klinik für Forensische Psychiatrie zur Verfügung. Der Freistaat Sachsen behält sich vor, Baumaßnahmen selbst zu planen und durchzuführen. Der Vertrag enthält eine Auseinandersetzungsvereinbarung hinsichtlich der vom Freistaat finanzierten Investitionen. Der Freistaat baute auf dem Grundstück der Stadt Leipzig und damit auf fremden Grund und Boden, ohne hierfür einen Erbbauvertragsvertrag abzuschließen oder zumindest den als Anlage 2 dem öffentlich-rechtlichen Vertrag beigefügten Grundstücksplan um die neu errichteten Gebäude zu ergänzen. Die neuen Gebäude wären damit auch nicht Gegenstand einer Auseinandersetzung zwischen der Stadt Leipzig und dem Freistaat Sachsen.

20 Das Eigentum an den Gebäuden ist weder vertraglich noch grundbuchmäßig gesichert. Der SRH hält eine dingliche Sicherung der Investitionen des Freistaates Sachsen für erforderlich.

2.3 Sächsisches Landeskrankenhaus Rodewisch

2.3.1 Gebäude B3 – Psychotherapie

21 Am 05.10.2006 erhielt die SIB-Niederlassung Zwickau von der SIB-Zentrale einen Planungs- und Bauauftrag für eine Kleine Baumaßnahme nach Abschn. D RL-SKH.

22 Am 14.08.2006 teilte die SIB-Niederlassung Zwickau in einem Sachstandsbericht zur Planung mit, dass die Kostenobergrenze einer Kleinen Baumaßnahme wesentlich überschritten wird. Die Kostenermittlung hatte Gesamtbaukosten in Höhe von rd. 1,73 Mio. € ergeben.

23 Das SMS beschloss gemeinsam mit dem Nutzer und dem SIB in der Besprechung am 07.09.2006, die Baumaßnahme als Große Baumaßnahme im Krankenhausinvestitionsprogramm anzumelden. Dafür hätte gem. Abschn. E RLBau Sachsen eine Entscheidungsunterlage aufgestellt werden müssen.

24 Eine Entscheidungsunterlage wurde für diese Maßnahme nicht geplant und nicht genehmigt. Die Baumaßnahme wurde geteilt und in 2 zeitlich versetzten Bauabschnitten ausgeführt.

25 Die Teilung der Baumaßnahme stellt einen Verstoß gegen die RLBau Sachsen dar.

2.3.2 Gebäude B4 – Gerontopsychiatrie

26 Im Verlauf der Planungs- und Bauausführung erhöhten sich die Gesamtbaukosten der Sanierung des Gebäudes B4 von rd. 2,81 Mio. € auf rd. 4,96 Mio. € um rd. 75 %.

Investitionen des Freistaates sind nicht gesichert



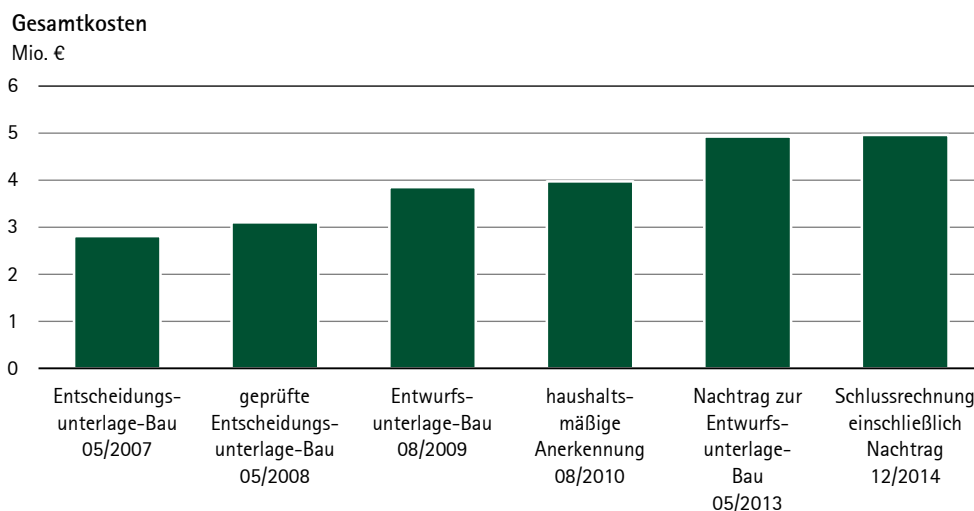
Gebäude B3 – Psychotherapie

Große Baumaßnahme wurde unzulässigerweise geteilt



Gebäude B4 – Gerontopsychiatrie

27 Die Kostenentwicklung ist in folgendem Diagramm dargestellt:



28 Nach RL-SKH ist die Ausführungsunterlage-Bau auf Grundlage der geprüften und genehmigten Entwurfsunterlage-Bau aufzustellen, wobei die anerkannte Kostenobergrenze einzuhalten ist. Dies ist vorliegend nicht erfolgt. Mit der Ausführungsunterlage wurde bereits rd. 4 Monate vor Genehmigung der Entwurfsunterlage-Bau begonnen. Während der Planung der Ausführungsunterlage beauftragte das SMS kostenrelevante Planungsänderungen.

Abweichung vom Verfahren nach RL-SKH

29 Wäre der Ablauf des Verfahrens nach RL-SKH vollzogen worden - Erstellung der Ausführungsunterlage erst nach Genehmigung der Entwurfsunterlage-Bau - hätten für die Planungsänderungen die unabwendbare Änderung des Bedarfs nachgewiesen und begründende Unterlagen erstellt werden müssen.

30 Das Verfahren nach RL-SKH wurde nicht eingehalten. Mit der verspäteten Anerkennung der Entwurfsunterlage-Bau wurde die in der RL-SKH für das Stadium der Ausführungsplanung vorgesehene Kostenkontrolle umgangen.

3 Stellungnahmen

31 Das SMF legt in seiner Stellungnahme dar, dass die Haushaltsaufstellung und Veranschlagung der Baumaßnahmen im Epl. 08 Angelegenheit des SMS sei. Das SMS sicherte im Abschlussgespräch zu, die Baumaßnahmen künftig einzeln zu veranschlagen.

32 Das SMF teilt die Sichtweise des SRH, dass organisatorische Regelungen im Hinblick auf die Trennung zwischen Bedarfsträger und haushaltsmäßiger Anerkennung überdacht werden sollten. Weiterhin teilt das SMF die Einschätzung des SRH, dass eine Projektabwicklung auf Grundlage der RLBau eine sichere Grundlage bildet, um Einsparvorschläge und eine gezielte Kostensteuerung zu gewährleisten. Eine Überführung des Verfahrens für die Sächsischen Krankenhäuser in das Regelverfahren nach RLBau werde angestrebt.

33 Der Baubeginn für das Haus F der Klinik in Leipzig sei nicht zu früh erfolgt. Der SIB habe einen Antrag auf vorzeitigen Baubeginn gestellt.

34 Das SMS vertritt in seiner Stellungnahme die Auffassung, der öffentlich-rechtliche Vertrag regle nicht die Verpflichtung des Freistaates Sachsen zur Erbringung von Bauleistungen. Der Vertrag gehe vom Regelfall aus, dass die Stadt Leipzig die für die Durchführung des Maßregelvollzuges

notwendigen Baumaßnahmen erbringe und lasse lediglich zu, dass der Freistaat Sachsen Baumaßnahmen selbst durchführt. Die Aufnahme einer dinglichen Sicherung sei in diesem Vertrag aus Sicht des SMS seinerzeit nicht erforderlich gewesen. Das SMS ist der Ansicht, dass sofern eine dingliche Sicherung überhaupt erforderlich sei, diese in einem gesonderten Vertrag zwischen Bauherren und Grundstückseigentümer zu regeln sei. Das SMS teilte mit, dass gegenwärtig Verhandlungen mit der Stadt Leipzig zur Überarbeitung und Anpassung des öffentlich-rechtlichen Vertrages geführt werden.

4 Schlussbemerkung

- 35 Der SRH begrüßt die Bestrebungen des SMF, die Baumaßnahmen Sächsischer Krankenhäuser künftig nach RLBau abzuwickeln.
- 36 Einen Antrag auf vorzeitigen Baubeginn vor Genehmigung der Entwurfsunterlage-Bau sieht das Verfahren nach RL-SKH nicht vor. Im Gegenteil, nach Nr. 5.3 Abschn. E RLBau darf mit der Ausführungsplanung erst begonnen werden, wenn der Bauauftrag erteilt ist. Dies setzt jedoch die Genehmigung der Entwurfsunterlage-Bau voraus.
- 37 Zum Bauen auf fremden Grund stellt der SRH fest, dass die Stellungnahme des SMS die Auffassung des SRH stützt. Das SMS räumt ein, dass eine dingliche Vereinbarung in einem gesonderten Vertrag zu vereinbaren gewesen wäre, konnte aber eine solche nicht vorlegen.
- 38 Der SRH empfiehlt dem SMS, die Baumaßnahmen des Freistaates dinglich zu sichern.
- 39 Nachteile für den Freistaat Sachsen sind aufgrund der vollumfänglich fehlenden Sicherung der Baumaßnahmen nicht auszuschließen.
- 40 Die Auseinandersetzungsvereinbarung ist daher kurzfristig zu überarbeiten.

Zur Vermeidung eines Großprojektantrages wurden Mehrbelastungen des Landeshaushaltes in Kauf genommen.

1 Prüfungsgegenstand

- 1 Der SRH hat die Große Baumaßnahme der TU Chemnitz „Umbau und Sanierung des Adolf-Ferdinand-Weinhold-Baus“ geprüft. Die Maßnahme wurde anteilig zu 75 % aus dem EFRE gefördert.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Entscheidungen zulasten des Landeshaushaltes

- 2 Der SIB legte die Entscheidungsunterlage dem SMF mit Gesamtbaukosten in Höhe von 54.746 T€ vor. Das SMF erkannte die Entscheidungsunterlage am 16.06.2006 mit einer Kostenobergrenze von 52.253 T€ haushaltsmäßig an.
- 3 Im Rahmen einer Besprechung zwischen den beteiligten Ministerien SMF und SMWK, der TU Chemnitz als Antragstellerin für die EFRE-Förderung und der für die Planung und Bauausführung verantwortlichen SIB-Zentrale am 20.03.2007 wurden verschiedene Festlegungen zur Vermeidung einer Großprojektantragstellung getroffen. Es wurde u. a. beschlossen, die nicht förderfähigen Interimsmaßnahmen aus der Baumaßnahme auszugliedern und ggf. weitere Maßnahmen zurückzustellen. Zudem wurde festgelegt, die Planungskosten bis zur Ausführungsplanung aus Landesmitteln zu finanzieren.
- 4 Gemäß Art. 39 der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 werden Vorhaben mit Ausgaben über 50.000 T€ als Großprojekte bezeichnet. Für diese Vorhaben ist ein Großprojektantrag zu stellen. Die Verordnung definiert die Gesamtheit „... nicht zu trennender Arbeiten, Tätigkeiten und Dienstleistungen mit einer genauen wirtschaftlichen oder technischen Funktion ...“ als Großprojekt.
- 5 Aufgrund der abzusehenden Gesamtkosten von mehr als 50.000 T€ für die Gesamtbaumaßnahme hätte spätestens Ende März 2007 eine Großprojektantragstellung eingeleitet werden müssen. Damit wären auch die ab 01.01.2007 getätigten Planungskosten anteilig förderfähig gewesen.
- 6 Das SMF hat in Abweichung von der genehmigten Entscheidungsunterlage die Finanzierung zur Vermeidung eines Großprojektantrages geteilt. Diese Vorgehensweise führte zu Mehrbelastungen des Landeshaushaltes.
- 7 Die vom SIB am 25.05.2009 vorgelegte Entwurfsunterlage-Bau wies Gesamtbaukosten in Höhe von 49.610 T€ aus. Sie beinhaltet Baunebenkosten in Höhe von 7.111 T€. Diese Summe betrifft nur Honorare ab der Ausführungsplanung.



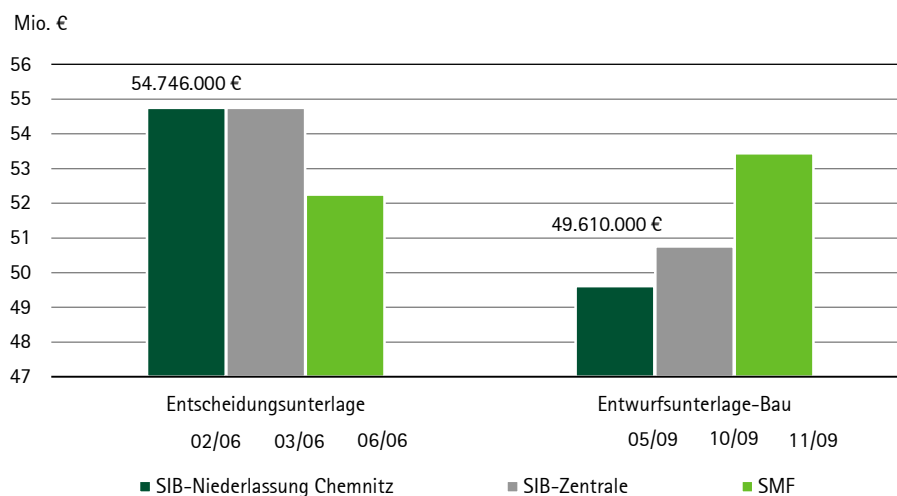
Straßenansicht Weinhold-Bau

Entscheidungen zulasten des Landeshaushaltes

Kein Großprojektantrag gestellt

- 8 Die Entwicklung der maßgeblichen Gesamtbaukosten und der Zeitpunkt sowie die Höhe des EFRE-Antrages stellen sich wie folgt dar:

Entwicklung der maßgeblichen Gesamtbaukosten und Zeitpunkt sowie Höhe des EFRE-Antrages



- 9 Die TU Chemnitz stellte am 23.05.2009 beim SMWK den Antrag auf Finanzierung der Maßnahme Umbau und Sanierung des Weinhold-Baus mit EFRE-Mitteln und gleichzeitig den Antrag auf vorzeitigen Maßnahmebeginn. Sie beantragte Mittel in Höhe von 49.610 T€ entsprechend der Entwurfsunterlage-Bau.

Förderantrag blieb unter Gesamtbaukosten

- 10 Der Antrag blieb erheblich unter den in der Entscheidungsunterlage ausgewiesenen Gesamtbaukosten sowie unter den genehmigten bzw. haushaltsmäßig anerkannten Gesamtbaukosten der Entwurfsunterlage-Bau.

- 11 Im Zuge des weiteren Verfahrens erhöhten die SIB-Zentrale und das SMF die in der Entwurfsunterlage-Bau ausgewiesenen Gesamtbaukosten auf 50.757,1 T€ (13.10.2009 SIB-Zentrale) bzw. 53.438,3 T€ (16./17.11.2009 SMF).

Verschiebung von Kosten in den Nutzerhaushalt

- 12 Der SRH stellte im Rahmen seiner Prüfung zudem fest, dass die TU Chemnitz Ausgaben übernommen hat, die Bestandteil der Entwurfsunterlage-Bau und auch der EFRE-zuschussfähigen Kosten sind. Dies betrifft bspw.:

- Ausgaben für Vitrinen in Höhe von 266.380,76 €,
- Ausgaben für Fensterarbeitsplätze in Höhe von 117.246,80 €,
- Ausgaben für eine Änderung der Raumausstattung gemäß Nutzerwunsch in Höhe von 44.175 €.

- 13 Die Finanzierung dieser o. g. beispielhaft angeführten Kosten aus Mitteln der TU Chemnitz war nicht gerechtfertigt. Die Kosten wären aus der Baumaßnahme zu finanzieren gewesen. EFRE-Fördermittel standen zur Verfügung.

- 14 Die Antragstellung als Großprojekt sollte mittels einer Reihe von Maßnahmen unbedingt vermieden werden. Mit der Verschiebung EFRE-zuschussfähiger Kosten in den Nutzerhaushalt entstanden Mehrkosten für das Land.

- 15 Im Ergebnis einer Einzelfallprüfung bat die Verwaltungsbehörde Sachsen mit Schreiben vom 25.07.2011 die Europäische Kommission um Mitteilung, ob das Vorhaben als Großprojekt nachgemeldet werden müsse.

16 Die Europäische Kommission kam zu der Auffassung, dass die Gesamtkosten des Vorhabens 50.000 T€ überschreiten und das Projekt deshalb unter die Definition „Großprojekt“ fällt.

17 Die Großprojektantragstellung war notwendig und letztlich auch erfolgreich. Verlagerte Ausgabepositionen konnten jedoch gegenüber der EU nicht mehr abgerechnet werden.

2.2 Zusätzliche Planungskosten

18 Die SIB-Niederlassung Chemnitz wurde erst im Rahmen der Entwurfsunterlage-Bau beauftragt, einen Variantenvergleich mit Ausgliederung der geplanten Bibliothek durchzuführen, um die Baukosten erheblich zu reduzieren. Im Ergebnis wurde die Variante Sanierung, Umbau sowie Rückbau von zwei Geschossen des Bestandsgebäudes Weinhold-Bau sowie Neubau einer Campusbibliothek an anderer Stelle gewählt. Mit der daraufhin notwendigen Umplanung entstanden Mehrkosten für die Überarbeitung der Entwurfsunterlage-Bau in Höhe von rd. 1.150 T€.

Mehrkosten entstanden

19 Die Variantenuntersuchung, die zum Verzicht auf den Bibliothekseinbau führte, wurde zu spät durchgeführt. Zusätzliche Planungskosten in Höhe von rd. 1.150 T€ und erheblicher Zeitverzug waren die Folge.

3 Stellungnahme des Ministeriums

20 Das SMWK als Bewilligungsbehörde habe das SMF und den SIB aufgefordert, die 50-Mio.-€-Grenze einzuhalten, um ein Einzelgenehmigungsverfahren bei der EU zu vermeiden. Insbesondere vor dem Hintergrund, dass auf Förderung kein Rechtsanspruch bestehe, seien die Risiken in Bezug auf einen Großprojektantrag sehr kritisch eingeschätzt worden. Zudem sei das SMWK als Bewilligungsbehörde ursprünglich intern davon ausgegangen, dass für einen Großprojektantrag nur die förderfähigen Gesamtbaukosten zu betrachten seien.

21 Es sei erst bei der Erarbeitung der Entwurfsunterlage festgestellt worden, dass sich die Baukosten deutlich erhöhen würden. Zudem habe der Nutzer, die TU Chemnitz, erst am 15.10.2008 dargestellt, dass die Unterbringung der Bibliothek im Weinhold-Bau für ihn die schlechteste Lösung sei. Daraufhin sei ein erneuter Variantenvergleich durchgeführt worden.

4 Schlussbemerkungen

22 Die Definition eines Großprojektes ist in Art. 39 der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 zu finden. Die ursprüngliche Position des SMWK, nur die förderfähigen Gesamtbaukosten heranzuziehen, steht im Widerspruch dazu.

23 Die Stellungnahme des SMF zur Kostensteigerung und zu den geänderten Nutzerwünschen zur Unterbringung der Bibliothek weist auf Defizite im Baumanagement hin.

Einzelplan 15: Allgemeine Finanzverwaltung

Darlehen und Kapitalzuführungen an Beteiligungsunternehmen

28

Es erfolgten Zahlungen in Millionenhöhe ohne Festlegung der Darlehensbedingungen. Das Budgetrecht des Landtages wurde nicht beachtet. Der Grundsatz der Haushaltsklarheit wurde verletzt.

1 Prüfungsgegenstand

- 1 Der SRH prüfte die Gewährung von Darlehen und eine Kapitalzuführung an 2 privatrechtliche Unternehmen, an denen der Freistaat Sachsen beteiligt ist.

2 Prüfungsergebnisse

- 2 **2.1** Ein Unternehmen beantragte Mitte Februar 2014 beim Gesellschafter Freistaat Sachsen ein Darlehen von fast 5 Mio. €. Nach erfolgter Prüfung stellte das SMF Mitte Mai 2014 bei Kap. 1521 die erforderlichen üpl. Haushaltsmittel von fast 5 Mio. € bereit. Gegenüber dem Unternehmen sagte das SMF die Gewährung eines Darlehens schriftlich zu und nannte Voraussetzungen, die zur Auszahlung eines Teilbetrages erfüllt sein mussten. Diese Bedingungen wurden durch das Unternehmen zeitnah durch Zusendung einer E-Mail erfüllt, sodass ein Darlehensvertrag konkludent geschlossen worden ist. Von den bereitgestellten Finanzmitteln zahlte das SMF Ende Mai 2014 einen Teilbetrag von 2,6 Mio. € an das Unternehmen aus. Der Darlehensvertrag wurde erst Ende Juli 2014 unterzeichnet.
- 3 Die Darlehenszusage und Auszahlung erfolgten in Millionenhöhe, ohne vorab schriftlich die Darlehensbedingungen insbesondere Laufzeit, Rückzahlung, Verzinsung und Sicherheiten zu vereinbaren. Die Vertragspartner hatten zum Zeitpunkt der Darlehenszusage des SMF bis zur Auszahlung des Darlehensbetrages in Höhe von 2,6 Mio. € zwei Wochen Zeit, um das beabsichtigte Darlehen von fast 5 Mio. € auf eine ordnungsgemäße und rechtssichere Basis zu stellen.
- 4 **2.2** Mitte Oktober 2014 stellte das Unternehmen erneut einen Darlehensantrag beim Gesellschafter Freistaat Sachsen über fast 5 Mio. € mit inhaltlich übereinstimmendem Ziel wie schon im Februar 2014. Das die Genehmigung bearbeitende Referat der Haushaltsabteilung des SMF sah deshalb für die erforderliche Bereitstellung der üpl. Haushaltsmittel die Notwendigkeit der Einholung einer Genehmigung des Landtages gem. § 37 Abs. 4 SächsHO i. V. m. § 5 Abs. 1 S. 1 1. Alternative HG 2013/2014. Dennoch wurde Anfang November 2014, ohne vorher beim Landtag die Genehmigung einzuholen, die Bereitstellung üpl. Haushaltsmittel von fast 5 Mio. € vorgenommen.
- 5 Im Mai und November 2014 stellte das SMF für denselben Zweck und an das Unternehmen üpl. Haushaltsmittel von knapp 10 Mio. € bereit. Diese Finanzierungen stellen wiederum nur Tranchen eines höheren Gesamtkapitalbedarfs des Unternehmens dar. Das SMF hätte deshalb dem Landtag die beiden üpl. Haushaltsmittelbereitstellungen gem. § 37 Abs. 4 SächsHO i. V. m. § 5 Abs. 1 S. 1 HG 2013/2014 zur Genehmigung vorlegen müssen.

Kein schriftlicher, sondern durch schlüssiges Verhalten der Vertragspartner (konkludent) geschlossener Darlehensvertrag in Höhe von fast 5 Mio. € ohne Regelungen der Darlehensbedingungen

Fehlende vorherige Genehmigung des SLT

- 6 **2.3** Ende Dezember 2014 ist an ein anderes Unternehmen eine Kapitalzuführung im niedrigen 2-stelligen Millionenbereich gem. § 113 SÄHO aus dem Sondervermögen Grundstock erfolgt. Aufgrund dieser Verfahrensweise vermied das SMF die Einholung der Genehmigung des SLT für die üpl. Haushaltsmittelbereitstellung in Höhe eines 2-stelligen Millionenbetrages sowie die Prüfung eines Nachtragshaushaltes. Auch eine nachträgliche Information des SLT ist bei einer solchen Verfahrensweise nicht vorgesehen.
- 7 Im Haushaltsplan ist im Kap. 1521 unter Tit. 831 01 die Ausgabeposition für Kapitalzuführungen an Unternehmen des privaten Rechts aufgeführt. Aus Gründen der Haushaltstransparenz hätte die Finanzierung von Kapitalzuführungen an privatrechtliche Unternehmen aus dem Staatshaushalt (Kap. 1521, Tit. 831 01) und nicht aus dem Sondervermögen Grundstock erfolgen müssen.

3 Folgerungen

- 8 **3.1** Ein verantwortlicher und insbesondere rechtssicherer Umgang mit Steuergeldern setzt voraus, dass Darlehensverträge auf der Basis schriftlicher Vereinbarungen geschlossen werden, die auch die notwendigen Vertragskonditionen (Verzinsung, Besicherung usw.) beinhalten und dokumentieren. Das SMF hat dies zukünftig sicherzustellen.
- 9 **3.2** Die Grenze von 5 Mio. € zur Genehmigung durch den Landtag darf nicht durch Zerlegung der Zahlungen in Teilbeträge unterlaufen werden.
- 10 **3.3** Zukünftig sollten aus Gründen der Haushaltstransparenz (Haushaltsklarheit) Kapitalzuführungen an bestehende Beteiligungen ausschließlich aus Kap. 1521 Tit. 831 01 erfolgen.

4 Stellungnahmen des Ministeriums

- 11 **4.1** Nach Auffassung des SMF stellt das Mitte Mai 2014 konkludent geschlossene Darlehen, das durch einen schriftlichen Darlehensvertrag mit Festlegungen hinsichtlich der Konditionen (Laufzeit, Rückzahlung, Verzinsung, Sicherheiten) Ende Juli 2014 abgelöst wurde, eine (ausreichend) rechtliche Basis für die Teilauszahlung Ende Mai 2014 dar.
- 12 **4.2** Das SMF sieht keinen Zusammenhang zwischen den beiden in 2014 ausgereichten Darlehen, da zum Zeitpunkt der Gewährung des 1. Darlehens ein weiteres Darlehen nicht absehbar gewesen sei. Eine Behandlung des Darlehensantrages bzw. die Genehmigung dieses Darlehens im HFA des SLT wäre aufgrund der kurzfristigen Erforderlichkeit der Entscheidung über die Gewährung des Darlehens und der noch nicht erfolgten Konstituierung des HFA nicht möglich gewesen und sei deshalb erst im Januar 2015 erfolgt.
- 13 **4.3** Nach Auffassung des SMF falle die Kapitalzuführung aus dem Grundstock an ein Unternehmen umfänglich unter die Zweckbindung des § 113 Abs. 2 Satz 2 SÄHO. Eine allgemeine Finanzierung aus dem Haushaltsplan hätte erfolgen können, wenn z. B. keine Grundstockmittel vorhanden gewesen wären. Dem Grundsatz der Haushaltsklarheit sei durch die Finanzierung aus einer Haushaltsstelle Rechnung getragen worden. Der Grundsatz der Haushaltstransparenz sei ebenfalls beachtet worden, da weitere anstehende Zahlungen an das betreffende Unternehmen in die aktuellen Grundstockplanungen aufgenommen wurden.

5 Schlussbemerkungen

- 14 **5.1** Aus Gründen der Rechtssicherheit und -klarheit bedürfen Zahlungen in Millionenhöhe einer schriftlichen Vereinbarung, die auch die schriftliche Festlegung von Konditionen beinhaltet.
- 15 **5.2** Die Argumentation des SRH, wonach ein enger sachlicher Zusammenhang zwischen beiden Darlehen besteht, wurde nicht entkräftet. Das Haushaltsgesetz 2013/2014 sieht für die üpl. Mittelbereitstellung über 5 Mio. € die Genehmigungspflicht des SLT vor. Dieser hatte sich in dem betreffenden Zeitpunkt bereits konstituiert. Ein noch nicht konstituierter HFA ist somit kein Argument für die Nichteinholung der Genehmigung des Landtages für die üpl. Haushaltsmittelbereitstellungen.
- 16 **5.3** Durch die gewählte Finanzierung des 2-stelligen Millionenbetrages aus Mitteln des Grundstocks hat der SLT daher im Rahmen seines Budgetrechts nicht tätig werden können. So war die vorgesehene Finanzierung weder im damaligen Wirtschaftsplan des Grundstocks veranschlagt, noch bestand für diese üpl. Mittelbereitstellung im Wirtschaftsplan eine Genehmigungspflicht des SLT. Auch die HR 2014 des Grundstocks sieht grundsätzlich nur die Darstellung einer Gesamtsumme für den Erwerb von Kapitalbeteiligungen und nicht den jeweiligen Einzelfall vor.

Die Steuerausfälle mit Umsatzsteuer-Betrug im Binnenmarkt werden für die Bundesrepublik Deutschland auf jährlich bis zu 15 Mrd. € geschätzt.

Die Steuerverwaltung hat in den FÄ Zentralstellen eingerichtet, die bisher unbekannte Unternehmen auf Betrugsmodelle untersuchen und so präventiv vom EU-Binnenmarkt fernhalten sollen. Das SMF konnte nicht darlegen, ob dieses Ziel erreicht wird.

Der SRH hat eine Fallkonstellation beobachtet, mit der die vorhandenen Sicherungssysteme umgangen werden können. Insoweit funktioniert das System nur bedingt.

1 Prüfungsgegenstand

- 1 Nach den Erfahrungen der Steuerverwaltung waren neu gegründete Unternehmen wiederholt in Umsatzsteuer-Betrugsmodelle verwickelt. Merkmal dieser Betrugsfälle war es stets, dass die Täter geschuldete Umsatzsteuern (USt) nicht an das FA abführten oder sich unberechtigt Vorsteuern erstatten ließen. Im EU-Binnenmarkt bestehen weitere Betrugsmöglichkeiten durch länderübergreifende Ketten- oder Karussellgeschäfte. Insgesamt "...entgehen dem deutschen Fiskus nach Schätzungen des Ifo-Instituts 14 bis 15 Mrd. € im Jahr".¹
Umsatzsteuerbetrug schon bei Unternehmensgründung möglich
- 2 Im Jahr 2006 wurde deshalb in jedem FA eine Zentralstelle eingeführt, um etwaige Risiken bereits im Gründungszeitpunkt eines Unternehmens zu erkennen und abzuwehren. Auch sollte sie darüber entscheiden, ob den neu gegründeten Unternehmen eine Umsatzsteuer-Identifikationsnummer (USt-IdNr.) erteilt werden kann. Diese ist für die Teilnahme am EU-Binnenmarkt unabdingbar.
Zentralstelle als Instrument zur Prüfung im Gründungszeitpunkt
- 3 Der Gesetzgeber hat zudem eine Sonderverpflichtung zur monatlichen Abgabe von USt-Voranmeldungen für alle neu gegründeten Unternehmen geschaffen. Diese Pflicht eröffnet den FÄ die Möglichkeit zeitnaher Kontrollen.

2 Prüfungsergebnisse

- 4 **2.1** Der SRH untersuchte die Arbeitsergebnisse der Zentralstellen und plante, diese mit der beabsichtigten Zielrichtung abzugleichen. Die Verwaltung legte hierzu Übersichten der jährlich neu gegründeten Unternehmen vor. Hieraus waren aber belastbare Arbeitsergebnisse jenseits reiner Erledigungszahlen nicht erkennbar. Der Zielabgleich scheiterte somit.
Arbeitsergebnisse nicht gemessen
- 5 **2.2** Das Verhalten neu gegründeter Unternehmen wird zudem im USt-Voranmeldungsverfahren mittels besonderer maschineller Risikomeldungen verstärkt überwacht. Die Ergebnisse aus der Kontrolle dieser intensiveren Überprüfung hatte die Steuerverwaltung ebenfalls nicht aufgezeichnet. Folglich konnte sie nicht darlegen, welche Betrugsversuche sie dadurch erkannt und verhindert hatte.

¹ BMF/Web/DE/Service/Monatsbericht vom 21.07.2014.

- Lücke im Sicherungsverfahren eröffnet Möglichkeit zum Betrug
- 6 **2.3** Der SRH hat in mehreren Fällen eine Konstellation beobachtet, die im Ergebnis zur Teilnahme am EU-Binnenmarkt berechtigt, ohne jedoch monatliche Voranmeldungen abgeben zu müssen. Die Fallkonstellation ist der Steuerverwaltung bekannt und wird zur Vermeidung von Nachahmern nicht näher ausgeführt.
- 7 Diese Fallkonstellation führt zu dem Paradoxon, dass potenziellen Steuerbetrüchern die Möglichkeiten des innergemeinschaftlichen Waren- und Dienstleistungsverkehrs offenstehen. Eine zeitnahe Entdeckung möglichen Betrages war gleichzeitig ausgeschlossen, da alle Absicherungen des USt-Voranmeldungsverfahrens ausgehebelt waren. Wenn überhaupt konnte die Steuerverwaltung ein solches Betrugsmodell erst mit erheblicher Verzögerung erkennen. Erfahrungsgemäß ist dann ein endgültiger Steuerschaden wahrscheinlicher.
- Auswirkungen unklar
- 8 Das LSF konnte keine Aussagen dazu treffen, wie häufig diese Fallkonstellation in Sachsen auftritt. Nach Einschätzung des SRH ergeben sich hieraus Risiken für das USt-Aufkommen. Der SRH vermag nicht zu erkennen, dass eine solche Fallkonstellation nicht bereits in Betrügereien eingebunden sein könnte.

3 Empfehlungen des SRH

- Ergebnismessung und Analyse unverzichtbar
- 9 **3.1** Die Verwaltung sollte regelmäßige Messungen der Ergebnisse sowohl für die Tätigkeit der Zentralstellen als auch der USt-Voranmeldungsstellen etablieren.
- 10 Das LSF sollte diese Ergebnisse stetig auswerten, um ggf. Fehlentwicklungen zu erkennen und nachjustieren zu können. Eine maschinelle Unterstützung ist hierzu grundsätzlich notwendig.
- Betrugsmöglichkeiten eindämmen
- 11 **3.2** Das LSF sollte zunächst die Häufigkeit der geschilderten Fallkonstellation ermitteln. Gegebenenfalls könnte bereits durch Maßnahmen der Zentralstellen die Gesamtfallzahl und damit das Risiko verringert werden. Aus Sicht des SRH erscheint zudem eine lösungsorientierte Diskussion des Themas auf Bund-Länder-Ebene sachdienlich.

4 Stellungnahme des Ministeriums

- 12 Das SMF ist der Auffassung, dass die Arbeitsergebnisse der Zentralstellen und der USt-Voranmeldungsstellen bereits sachlich und ökonomisch ausreichend gemessen, dokumentiert und ausgewertet werden. Insbesondere seien Erfolgsmessungen nicht feststellbar und ein vom SRH erwarteter Nachweis der Kausalität zwischen Risikohinweis und Prüfungsergebnis regelmäßig nicht darstellbar.
- 13 Neben der vom SRH aufgegriffenen risikobehafteten Fallgruppe lägen weitere Fallgruppen mit ähnlich gelagerten Risiken vor. Gleichwohl handele es sich nur um ein theoretisches Risiko. Der SRH habe hierzu keine Betrugshandlungen aufgedeckt. Weiterhin sei das USt-Voranmeldungsverfahren nicht geeignet, dem vom SRH angesprochenen Betrugsrisiko beizukommen. Belastbar sei dies nur aus der „Zusammenfassenden Meldung“ der Vertragspartner möglich, die die Finanzämter im Rahmen der jährlichen Umsatzsteuererklärung abgleichen würden. Ziel einer Aufgabenanmeldung im Vorhaben KONSENS sei es, diesen Datenabgleich zukünftig bereits im USt-Voranmeldungsverfahren zu ermöglichen. Eine nochmalige Diskussion auf Bund-Länder-Ebene sei nicht erforderlich.

5 Schlussbemerkung

- 14 Der SRH begrüßt die Bemühungen der Steuerverwaltung, die Überwachung der innergemeinschaftlichen Umsätze im USt-Voranmeldungsverfahren zu verbessern. Es ist allerdings nicht absehbar, wann und in welcher Form die Aufgabenanmeldung im Vorhaben KONSENS umgesetzt sein wird.
- 15 Bezüglich der derzeitigen Kontrolle der innergemeinschaftlichen Umsätze im Rahmen der USt-Jahreserklärung ist darauf hinzuweisen, dass diese erst mit einem erheblichen zeitlichen Verzug erfolgt. Nach den Erfahrungen in der Vergangenheit ist es aber zur Verhinderung endgültiger Steuerausfälle unerlässlich, die verschiedenen USt-Betrugsmodelle möglichst zeitnah zu entdecken. Gerade deshalb hat der Gesetzgeber neu gegründete Unternehmen zur monatlichen Abgabe von USt-Voranmeldungen verpflichtet. In diesem Zusammenhang ist auch der Hinweis des SMF auf die fehlende Eignung des USt-Voranmeldungsverfahrens zur Betrugserkennung nicht stichhaltig.
- 16 Der SRH kann nachvollziehen, dass sich die Messung und Auswertung der Arbeitsergebnisse der Zentralstellen schwierig gestaltet. Diese Schwierigkeiten dürfen aus seiner Sicht aber nicht zum Verzicht belastbarer Aussagen zur Wirksamkeit ganzer Arbeitsgebiete führen. Dies trifft insbesondere dann zu, wenn es sich um relativ junge Arbeitsgebiete zur Betrugsprävention handelt.

Prüfung der Biersteuer

Die Biersteuer blieb im Zeitraum 2010 bis 2014 um 11,9 Mio. € hinter den prognostizierten Steuereinnahmen zurück.

Das SMF hat nicht untersucht, ob die Bundeszollbehörden die sächsischen Interessen bei der Verwaltung der Biersteuer ausreichend wahrten.

Damit ist eine zielgerichtete und ergebnisorientierte Verwaltung dieses Haushaltstitels nicht möglich.

1 Prüfungsgegenstand

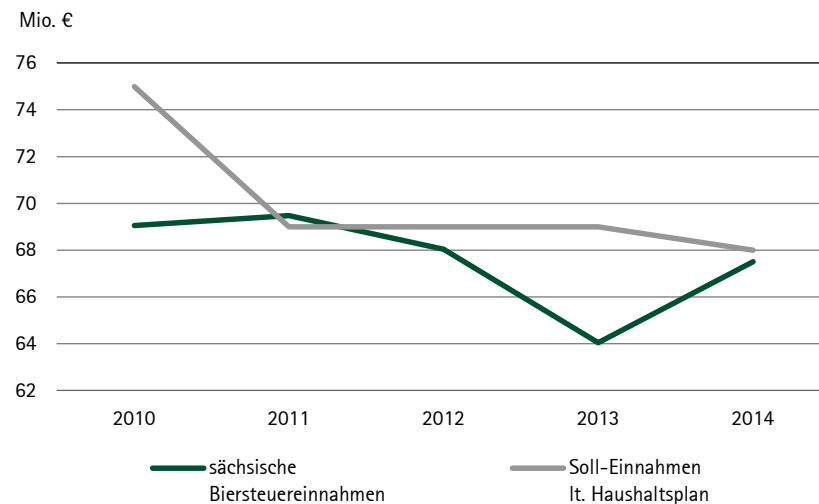
- 1 Die Biersteuer ist durch Bundesgesetz (Biersteuergesetz) geregelt. Die Festsetzung und Erhebung der Biersteuer erfolgt durch die Bundeszollverwaltung. Gleichwohl steht das Steueraufkommen den Bundesländern zu. Im Freistaat Sachsen ist das SMF für alle Fragen der Biersteuer zuständig.
- 2 Die Biersteuereinnahmen im Jahr 2014 betragen 67,5 Mio. €.
- 3 Der SRH hat vorrangig untersucht, wie das SMF die Einnahmen aus der Biersteuer verwaltet. Außerdem ermöglichte der Bundesrechnungshof dem SRH die Teilnahme an einem Informationsgespräch mit dem Hauptzollamt Dresden.

2 Prüfungsergebnisse

- 4 **2.1** Der Freistaat Sachsen verzeichnete aus der Biersteuer im Zeitraum 2010 bis 2014 im Vergleich zum Haushaltsplan Mindereinnahmen von 11,9 Mio. €:

Keine Kontrolle fremdverwalteter Einnahmen

Entwicklung der Biersteuereinnahmen



- 5 Die Bundesländer verfügen nach § 21 Finanzverwaltungsgesetz (FVG) über umfangreiche Auskunft- und Teilnahmerechte zur Verwaltung der Biersteuer. Diese hatte das SMF bislang nicht ausgeübt.

- Kein Informationsaustausch zwischen Zoll und Land 6 **2.2** In der Vergangenheit hat es erhebliche europarechtliche und organisatorische Veränderungen gegeben, die Auswirkungen auf die Erhebung der Biersteuer haben, z. B. der Wegfall der Grenzkontrollen. Ein Austausch dazu hat bei der Bundeszollverwaltung nicht stattgefunden. Auch die Möglichkeit, sich mit den anderen Bundesländern über Fragen der Biersteuer auszutauschen, hat das SMF bis zur Prüfung durch den SRH nicht genutzt.
- SMF ohne Einfluss auf die Prüfungskonzepte des Zolls 7 **2.3** Im Informationsgespräch mit dem Hauptzollamt Dresden hat sich der SRH u. a. dessen Strategie zur Bekämpfung von Biersteuerbetrug erläutern lassen. Diese bestand aus 2 Komponenten: Betriebsprüfungen bei Zolllagern (z. B. Brauereien) sowie Stichproben beim Transport. Die Hoheit über Art und Weise sowie den Kontrollumfang lag allein bei der Bundeszollverwaltung. Eine nachgelagerte Kontrolle, ob un versteuertes Bier in den Einzelhandel gelangt, fand nicht statt.
- 3 Folgerungen**
- Sicherung der Steuereinnahmen verbessern 8 **3.1** Das Auseinanderfallen der Erhebungs- und Ertragshoheit sowie die Anwendungspraxis zu § 21 FVG bei der Biersteuer führen dazu, dass das SMF als Steuergläubiger die Vollständigkeit der Einnahmen nach § 34 Abs. 1 SÄHO nicht sicher gewährleisten kann. Dies ist aus Sicht des SRH nicht hinnehmbar. Sofern sich bei einem Haushaltstitel Abweichungen in Millionenhöhe zwischen Soll und Ist abzeichnen, sollte das SMF die Ursachen auch im Bereich der Erhebung eruieren. Dadurch ließe sich auch die Qualität künftiger Steuerschätzungen verbessern.
- Auskunfts- und Teilnahmerechte künftig wahrnehmen 9 **3.2** Hierzu sollte das SMF regelmäßig seine Auskunfts- und Teilnahmerechte wahrnehmen. Zumindest sollte es sich von der Zollverwaltung regelmäßig die vorhandenen Ergebnis- und Leistungsstatistiken vorlegen lassen.
- Strategie für effektives Controlling entwerfen 10 **3.3** Das SMF sollte zudem prüfen, wie es in Zukunft die Verwaltung der Biersteuer durch die Bundeszollverwaltung kontrollierend begleiten will. Ziel sollte eine Strategie sein, mit der wesentliche Veränderungen im Besteuerungsverfahren zeitnah erkannt werden und die angemessene Reaktionen ermöglicht. Eine Abstimmung mit dem Bund und den anderen Bundesländern hierzu erscheint sinnvoll.
- 4 Stellungnahme des Ministeriums**
- 11 Das SMF sieht die Auskunfts- und Mitwirkungsrechte gem. § 21 FVG auf erhebliche Vorgänge beschränkt. Es habe bewusst darauf verzichtet, die Mitwirkungsrechte auszuüben. Insbesondere hätten keine Anhaltspunkte dafür vorgelegen, dass die Verwaltung der Biersteuer durch die Zollverwaltung nicht ordnungsgemäß erfolgt sei. Die beobachteten Abweichungen seien bereits mit konjunkturellen Schwankungen und einem veränderten Konsumverhalten ausreichend begründet. Im Übrigen hätten auch die anderen Bundesländer spätestens seit 2008 von den Auskunfts- und Teilnahmerechten keinen Gebrauch gemacht.
- 12 Weiterhin erübrige sich ein Informationsaustausch mit der Bundeszollverwaltung zu konkreten Fragen der Organisation und Verwaltung der Biersteuer. Diese fielen unter die Organisationshoheit des Bundes, sodass die Länder darauf keinen Einfluss hätten.
- 13 Im Zusammenhang mit der Prüfung des SRH habe das SMF einen Informationsaustausch mit anderen Ländern initiiert. Handlungsbedarf darüber hinaus ergäbe sich aber nicht. Die übrigen vom SRH geforderten Maßnahmen seien unwirtschaftlich.

5 Schlussbemerkung

- 14 Der SRH begrüßt, dass das SMF bereits in den vorgeschlagenen Erfahrungsaustausch mit anderen Bundesländern getreten ist. Die Argumente des SMF zum Verzicht auf weitergehende Maßnahmen überzeugen jedoch nicht.
- 15 Dem SRH ist bewusst, dass sich aufgrund der besonderen Konstellation von Verwaltungs- und Ertragshoheit Schwierigkeiten beim Controlling der Einnahmen aus der Biersteuer ergeben. Diese sollten aber nicht dazu führen, dass bereits der Versuch einer Überwachung der fremdverwalteten Steuer von vornherein unterbleibt.
- 16 Der SRH sieht vielmehr das SMF gerade vor dem Hintergrund der begrenzten Einflussmöglichkeiten in der Pflicht, die vorhandenen Rechte zur Informationsbeschaffung vollumfänglich auszuschöpfen. Im Hinblick auf das jährliche Aufkommen aus der Biersteuer in zweistelliger Millionenhöhe sollte dies dem SMF in einem wirtschaftlich vertretbaren Rahmen möglich sein.

IV. Frühere Jahresberichte: nachgefragt

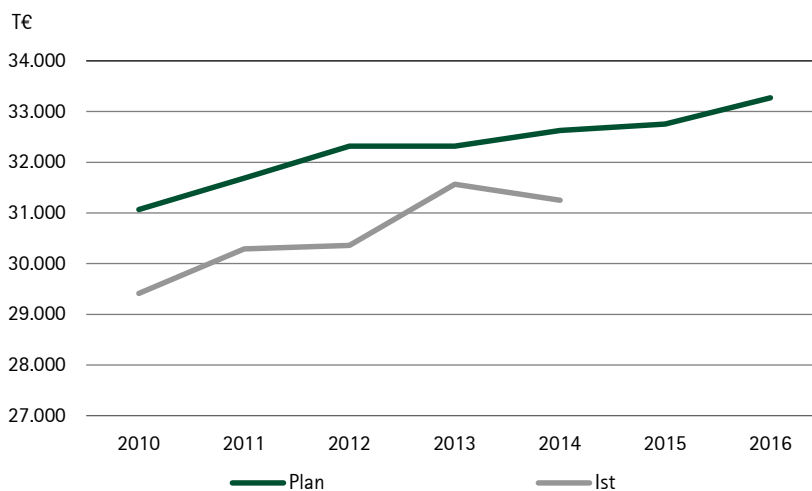
Personalaufwand Landestalsperrenverwaltung (Jahresbericht 2011, Beitrag Nr. 23)

31

1 Prüfungsergebnisse und Folgerungen

- 1 Der SRH hatte festgestellt, dass der Staatsbetrieb Landestalsperrenverwaltung (LTV) den Personalaufwand in den Hj. 2005 bis 2010 über den eigentlichen Bedarf hinaus plante und in dieser Höhe regelmäßig nicht benötigte. Die Wertigkeit der Stellenausstattung lt. Stellenplan lag z. T. erheblich über dem tatsächlichen Bedarf.
- 2 Die Auffassung des SRH, dass der geplante Personalaufwand regelmäßig nicht benötigt worden sei, teilte das SMUL nicht. Im Haushaltsvollzug könnten die Finanzmittel zwischen den einzelnen Positionen des Wirtschaftsplans flexibel in Anspruch genommen werden. Es räumte allerdings ein, dass die LTV nach Prüfung alle nicht benötigten Stellen bedarfsgerecht senken werde.
- 3 Die Nachschau hat ergeben, dass die LTV auch in den Jahren 2011 bis 2014 den Personalaufwand in der geplanten und über Zuschüsse bereitgestellten Höhe nicht benötigt hat, durchschnittlich mit 1,4 Mio. €/Jahr.

Personalaufwand weiterhin über Bedarf hinaus geplant



- 4 Den Personalaufwand für die Jahre 2013 und 2014 hat die LTV auf einer um rd. 0,5 Mio. € zu hohen Berechnungsbasis kalkuliert. Zudem war eine Einmalzahlung aus dem Jahr 2011 nicht abgesetzt worden; diese erhöhte den geplanten Personalaufwand um jährlich 0,25 Mio. €.
- 5 Die Unschärfe bei der Berechnung der Istkosten für die Basisjahre führte das SMUL insbesondere auf den erheblichen zeitlichen Vorlauf bei den Staatsbetrieben für die Haushaltsaufstellung zurück.
- 6 Zudem enthielten die Kalkulationen für die Doppelhaushalte 2013/2014 und 2015/2016 einen Risikozuschlag, insbesondere für künftige Tarif- bzw. Besoldungserhöhungen, von jährlich 2 % (0,63 bis 0,65 Mio. €/Jahr).
- 7 Nach den geltenden Grundsätzen des SMF zur Haushaltsaufstellung für Staatsbetriebe ist eine Planung mit Risikozuschlägen nicht vorgesehen. Ein im Haushaltsvollzug entstandener Mehrbedarf für nicht eingeplante Tarifsteigerungen ist entweder selbst zu erwirtschaften oder aus üpl. Mitteln zu finanzieren.

Risikozuschläge nicht vorgesehen

8 Der über den eigentlichen Bedarf hinaus geplante Personalaufwand wirkt sich direkt und unmittelbar auf die Höhe des geplanten Zuschusses des Freistaates Sachsen an die LTV aus. Damit war und ist der Staatsbetrieb hinsichtlich des zur Bewirtschaftung überlassenen Personalaufwandes finanziell bessergestellt als wirtschaftlich erforderlich.

9 Das SMUL hat die Kalkulationen der LTV zum Personalaufwand gebilligt und die Zuschüsse in entsprechender Höhe bereitgestellt.

10 Es ist zu befürchten, dass andere Staatsbetriebe bei der Planung ihres Personalaufwandes analog der LTV vorgehen und u. a. mit Risikozuschlägen für künftige Tarif- und Besoldungserhöhungen kalkulieren. Dies würde Zuführungen aus dem Staatshaushalt in ungerechtfertigter Höhe zur Folge haben. Entsprechend fehlen diese Mittel bei der Finanzierung anderer notwendiger Maßnahmen.

SMF sollte Hinweise zur Haushaltsaufstellung präzisieren

11 Das SMF sollte seine Vorgaben für die Kalkulation des Personalaufwandes der Staatsbetriebe in den Hinweisen zur Haushaltsaufstellung präzisieren. Es sollte insbesondere, wie in früheren Regelungen, den Umgang mit möglichen Tarif- bzw. Besoldungserhöhungen in den Staatsbetrieben regeln.¹

12 Der SRH hatte zum Stand 01.07.2009 insgesamt 166 unterwertige Stellenbesetzungen (von 620 Stellen) in der LTV festgestellt.

13 Der erneute Vergleich von Stellenausstattung und Istbesetzung (Stand 31.12.2014) ergab mehr als 100 unterwertige Besetzungen, das ist etwa jede sechste Stelle. Mehr als ein Drittel dieser Stellen ist mit mindestens 2 Entgeltgruppen unterwertig besetzt, im Einzelfall sind es 7 bzw. 8 Entgeltgruppen.

14 Die im Stellenplan der LTV ab Hj. 2013 veranlassten 57 Stellensenkungen um je eine Entgeltgruppe führten insgesamt noch nicht zu einer bedarfsgerechten Stellenausstattung.

Stellenplan an tatsächlichen Bedarf anpassen

15 Die LTV muss ihren Stellenplan dem dauerhaft bestehenden Bedarf anpassen.

2 Stellungnahmen

16 Das SMUL erklärte, dass die Haushaltsaufstellung sachgerecht vorgenommen und am tatsächlichen Bedarf des Staatsbetriebes ausgerichtet sei.

17 Da die LTV kein am Markt wirtschaftlich agierendes Unternehmen sei, sondern nahezu vollständig hoheitliche Aufgaben wahrnehme, müsse der Zuschuss bedarfsgerecht geplant werden. Mit dem nicht benötigten Personalaufwand würden Fehlbedarfe aus nicht gewährten Zuschüssen ausgeglichen. Das Potenzial für die Erwirtschaftung von mehr eigenen Mitteln bestünde nicht.

18 Das SMF führte aus, es werde, wie vor jeder Haushaltsaufstellung, abwägen, welche konkreten Vorgaben zur Kalkulation des Personalaufwandes den aktuellen Gegebenheiten am besten Rechnung trügen.

19 Von einer Anpassung des Stellenplans der LTV sehe das SMUL vorerst ab. Die Aufgaben- und Personalausstattung werde geprüft, der dauerhaft bestehende Bedarf ermittelt und mittelfristig eine sachgerechte Anpassung des Stellenplanes erfolgen.

¹ Vgl. z. B. Vorschriftensammlung des SMF zur Aufstellung des Doppelhaushaltes 2011/2012, Allgemeine Hinweise zur Haushaltsaufstellung, S. 68: „Weitere mögliche tariflich bedingte Erhöhungen sind grundsätzlich durch Einsparungen bei den Personalkosten oder zumindest durch Erhöhung der Erlöse auszugleichen.“

3 Schlussbemerkung

- 20 Anders als die Behörden der Kernverwaltung muss die LTV nicht benötigte Mittel grundsätzlich nicht an den Staatshaushalt zurückführen. Damit schafft sie sich, ohne Sachgrund und zulasten des Staatshaushaltes, eine Ausgabenreserve.
- 21 Das SMF sollte seine Vorgaben zur Planung des Personalaufwandes in Staatsbetrieben präzisieren.
- 22 Aufgabenkritik und Prüfung des Personalbedarfs sind Daueraufgaben. Das offensichtliche weitere Hinauszögern einer Entscheidung über die Stellenausstattung der LTV kann nicht toleriert werden.

Leipzig, den 31.08.2015

Rechnungshof des Freistaates Sachsen

Prof. Dr. Binus
Präsident

Rix
Vizepräsident

Dr. Spiegel
Rechnungshofdirektor

Teichmann
Rechnungshofdirektor

Böhmer
Rechnungshofdirektor

Herausgeber:

Sächsischer Rechnungshof

Redaktion:

Sächsischer Rechnungshof

Gestaltung und Satz:

Sächsischer Rechnungshof

Redaktionsschluss:

31. August 2015

Bezug:

Sächsischer Rechnungshof

Diese Veröffentlichung kann kostenfrei bezogen werden bei:

Sächsischer Rechnungshof

Schongauerstraße 3, 04328 Leipzig

Telefon: +49 341 3525-1015

Telefax: +49 341 3525-1999

E-Mail: poststelle@srh.sachsen.de

www.rechnungshof.sachsen.de

Verteilerhinweis

Diese Informationsschrift wird vom Sächsischen Rechnungshof im Rahmen seiner verfassungsmäßigen Verpflichtung zur Information des Sächsischen Landtages und der Staatsregierung herausgegeben. Sie darf weder von Parteien noch von deren Kandidaten oder Helfern im Zeitraum von sechs Monaten vor einer Wahl zum Zwecke der Wahlwerbung verwendet werden. Dies gilt für alle Wahlen.

Missbräuchlich ist insbesondere die Verteilung auf Wahlveranstaltungen, an Informationsständen der Parteien sowie das Einlegen, Aufdrucken oder Aufkleben parteipolitischer Informationen oder Werbemittel. Untersagt ist auch die Weitergabe an Dritte zur Verwendung bei der Wahlwerbung. Auch ohne zeitlichen Bezug zu einer bevorstehenden Wahl darf die vorliegende Druckschrift nicht so verwendet werden, dass dies als Parteinahme des Herausgebers zu Gunsten einzelner politischer Gruppen verstanden werden könnte.

Diese Beschränkungen gelten unabhängig vom Vertriebsweg, also unabhängig davon, auf welchem Wege und in welcher Anzahl diese Informationsschrift dem Empfänger zugegangen ist. Erlaubt ist jedoch den Parteien, diese Informationsschrift zur Unterrichtung ihrer Mitglieder zu verwenden.

Copyright

Diese Veröffentlichung ist urheberrechtlich geschützt. Alle Rechte, auch die des Nachdruckes von Auszügen und der fotomechanischen Wiedergabe, sind dem Herausgeber vorbehalten.