



Wir prüfen für Sachsen.
Unabhängig, kompetent, nachhaltig.

Jahresbericht 2018

PRÜFUNG

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

Haushaltswirtschaftliche Daten

Haushaltswirtschaftliche Quoten 2016 in %	Sachsen gemäß HR	FLO ¹ (Durchschnitt)	FLW ¹ (Durchschnitt)
Steuerdeckungsquote	66,5	64,8	79,5
<i>Anteil der durch Steuern gedeckten bereinigten Ausgaben</i>			
Kreditfinanzierungsquote	-1,3	-0,6	-1,1
<i>Anteil der durch Nettokreditaufnahme/Nettотilgung finanzierten bereinigten Ausgaben</i>			
Zins-Steuer-Quote	1,6	4,8	4,4
<i>Anteil der auf die Deckung der Zinsausgaben für Kreditmarktmittel entfallenden Steuereinnahmen</i>			
Zinslastquote	1,1	3,1	3,5
<i>Anteil der Zinsausgaben an den bereinigten Ausgaben</i>			
Kommunalzuweisungsquote	33,6	32,7	26,1
<i>Anteil der Kommunalzuweisungen an den bereinigten Ausgaben</i>			
Personalausgabenquote	24,5	24,9	36,2
<i>Anteil der Personalausgaben an den bereinigten Ausgaben</i>			
Investitionsquote	16,0	12,7	8,1
<i>Anteil der investiven Ausgaben (eigene Investitionen des Staates und Investitionsförderung) an den bereinigten Ausgaben</i>			
Investitionsausgaben in €/EW	682	562	329
Zinsausgaben in €/EW	47	137	143
Steuereinnahmen in €/EW	2.835	2.865	3.220
Personalausgaben in €/EW	1.044	1.103	1.465
Kommunalzuweisungen in €/EW	1.431	1.448	1.198
Nettokreditaufnahme in €/EW	-57	-28	-46
Kreditmarktschulden in €/EW ¹	454	5.142	5.863

¹ Quelle: ZDL-Statistik

Vorwort

„Überquellende Töpfe“ - so lautete der Titel eines Artikels einer großen Tageszeitung Ende August diesen Jahres. Unweigerlich lässt er an das grimmsche Märchen „Der Süße Brei“ denken: gleich dem Hirsebrei, der durch die Häuser eines ganzen Dorfes fließt, füllen sich in Deutschland die Staats- und Sozialkassen, steigen die Steuereinnahmen, steht die Sozialversicherung sehr gut da und fließt der Überschuss vom Bund über die Länder bis hinunter in die Kommunen. Alles wie im Märchen. Tatsächlich? Was wäre, wenn einer daher käme und sagte „Töpfchen steh!“ und das Überquellen hätte ein Ende und wir müssten von den Breiresten speisen? Man will ja kein Spielverderber sein, aber ebenso wie die Deutsche Bundesbank, das Institut für Wirtschaftsforschung oder eben der amerikanische Harvard-Ökonom und Wirtschaftsberater von u. a. Barack Obama, Lawrence Summers, weist der Sächsische Rechnungshof immer wieder auf die Endlichkeit eines jeden Aufschwungs hin. Dies ist Teil unseres Selbstverständnisses, das den Auftrag umfasst, für einen *„bestmöglichen und nachhaltigen Einsatz öffentlicher Mittel und Ressourcen im Interesse des Gemeinwohls“* zu prüfen und zu berichten.



Ein Medium der öffentlichen Einsichtnahme in die Arbeit der obersten Staatsbehörde bietet der vorliegende Jahresbericht 2018. Band 1 wird im Dezember durch die Ergebnisse der überörtlichen Kommunalprüfungen mit Band 2 ergänzt werden.

Die Themen des vorliegenden Bandes sind so vielfältig, wie die fünf Prüfungsbereiche am Sächsischen Rechnungshof. Sie umfassen u. a. die Ausgaben für die kulturelle Bildung von Schülern, die Wirtschaftsführung des Studentenwerks Sachsen oder die Förderung des Ökolandbaus. Gegenstände der Prüfung waren auch das Feuerwehrwesen und der Polizeivollzugsdienst, städtebauliche Sanierungsmaßnahmen in Chemnitz oder das Lohnsteueranmeldeverfahren.

Der Haushaltsplan im Freistaat wird wie gewohnt im ersten Kapitel des Jahresberichts behandelt. Der Rechnungshof hält den Freistaat Sachsen im Fall eines Konjunkturereintruchs für nicht ausreichend vorbereitet. Mit dem Bestand der Kassenverstärkungs- und Haushaltsausgleichsrücklage können Einnahmeausfälle nur kurzfristig ausgeglichen werden.

Die Ausgabenseite ist aufgrund stetig wachsender rechtsgebundener oder unabdingbarer Aufwendungen, u. a. für Personal und erforderliche Werterhaltung, nicht flexibel genug, um große Rückgänge ausgleichen zu können. Für die Sicherung eines langfristig tragfähigen Haushalts bedarf es dringend der Erstellung und Entwicklung einer Leitlinie für die Personalentwicklung, einer Investitions- und Instandhaltungsplanung sowie von Strategien zur Risikoabwehr.

Herausforderungen für die Zukunft werden sein: Demografie, Bildungspolitik und Zuwanderung. Wir haben in diesem Jahr zwei Sonderberichte herausgegeben. Die umfassenden Prüfungsergebnisse zur Unterbringung und Organisation der Erstaufnahme von Flüchtlingen im Freistaat Sachsen für die Haushaltsjahre 2014 bis 2017 wurden dem Landtag Ende September vorgelegt. Im Juli wurden die Einschätzungen zum 2017 neu gegründeten Sächsischen Staatsbetrieb Zentrales Flächenmanagement veröffentlicht. Die Sonderberichte stehen der Öffentlichkeit unter <http://www.rechnungshof.sachsen.de> zur Verfügung.

Ich bin mir durchaus bewusst, dass unsere Feststellungen mitunter in offene Wunden stoßen oder an fast verheilten Knochenbrüchen zeigen, dass hier ggf. etwas schief zusammenwachsen könnte. Dann empfehlen wir eine erneute Fraktur, um die Sachlage **unabhängig**, faktenorientiert und **kompetent** bewerten zu können und eine **nachhaltige** Heilungs-

methode zu wählen. Der Sächsische Rechnungshof ermuntert in diesem Sinne zur „allgemeinen Gesundheitsvorsorge“ für den Freistaat und zu effektiven Konsolidierungsanstrengungen.

Nachhaltige Entscheidungen treffen zu wollen, bedarf einer fast seismografischen Weitsicht oder einer Vielzahl von Erfahrungswerten, Statistiken und Beobachtungen. Seit 2008 beobachten wir die Einführung der doppelten Haushaltsführung für die Kommunen im Freistaat Sachsen. Noch immer ist der Umstellungsprozess nicht abgeschlossen. Für rund 22 % der Kommunen liegen keine festgestellten Eröffnungsbilanzen vor. Die doppelte Buchführung sollte Transparenz und verbesserte Steuerungsmöglichkeiten und letztendlich eine generationenübergreifende Gerechtigkeit bringen. Mittlerweile sind viele betroffene Kommunen resigniert, ob des Aufwandes und der Schwierigkeiten, den Haushaltsausgleich auch mit der Veranschlagung von Abschreibungen und Rückstellungen erreichen zu können. Die Haushaltslage wird wie ehemals nur partiell dargestellt, fehlt doch noch immer die dringende Gesamtbeachtung des Kernhaushalts einschließlich der Betriebe, Einrichtungen und Unternehmen der Kommunen.

Zum Thema „Nachhaltige öffentliche Finanzwirtschaft“ veranstaltete der Sächsische Rechnungshof im Juni 2018 zum dritten Mal ein Symposium. Die biennale Reihe soll Diskussionen zu den unterschiedlichen Aspekten einer nachhaltigen Haushaltsführung anstoßen und zugleich neue Perspektiven einer modernen und wirkungsvollen Finanzkontrolle aufzeigen. Im Mittelpunkt des diesjährigen Fachaustauschs stand die Frage: „Finanzpolitische Herausforderungen – Wie fit sind wir für die Zukunft?“

Kofi Annan (1938 – 2018) gab im gleichnamigen Buch einmal „Impulse für eine Welt in Balance“ u. a. mit den Worten: *„Wir brauchen keine weiteren Versprechen. Wir müssen anfangen, die Versprechen einzuhalten, die wir bereits gegeben haben.“*

Damit wir auch zukünftig unsere per Sächsischer Verfassung verantwortete Aufgabe wahrnehmen können, bedarf es weiterhin eines konstruktiven Miteinanders. Ich danke den geprüften Stellen für ihre Kooperation. Aber ich möchte hiermit auch die Mitglieder der Staatsregierung und die Abgeordneten des Sächsischen Landtags ermuntern, die mitunter sperrige Auseinandersetzung mit unseren Folgerungen und Forderungen selbstbewusst anzunehmen.

Wir werden auch künftig den politischen und wirtschaftlichen Gremien beratend zur Seite stehen, wenn es darum gehen wird, die Herausforderungen zu meistern, die auf uns alle zukommen, wenn das „überquellende Töpfchen steht“.

Mein besonderer Dank gilt zum einen den Mitgliedern des Großen Kollegiums, die durch die Aufstellung breiter Prüfungsprogramme dafür Sorge tragen, dass es im Freistaat keine prüfungsfreien Räume gibt, zum anderen danke ich den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Sächsischen Rechnungshofs und der nachgeordneten Staatlichen Rechnungsprüfungsämter. Ähnlich investigativen Journalisten bilden sie mit ihrem Fachwissen und unermesslichem Recherchegeist das Fundament für den Sächsischen Rechnungshof und damit für diesen Jahresbericht 2018.

Leipzig, im Oktober 2018

Der Präsident des Sächsischen Rechnungshofs



Prof. Dr. Karl-Heinz Binus

Inhaltsübersicht

Band I

	Nr.	Seite
Vorwort	-	01
Inhaltsübersicht	-	03
Kurzfassungen der Beiträge	-	05
Abkürzungsverzeichnis	-	21
Einleitung	-	23
I. Haushaltsplan, Haushaltsvollzug und Haushaltsrechnung		
Haushaltsplan und Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 2016	1	27
Haushaltswirtschaft des Freistaates	2	35
Nebenhaushalte	3	67
Staatsschulden	4	79
Sondervermögen Grundstock	5	91
II. Allgemeines		
Software-Lizenzmanagement in der sächsischen Staatsverwaltung	6	99
III. Staatsverwaltung		
Einzelplan 03: Sächsisches Staatsministerium des Innern		
Förderung des Feuerwehresens	7	103
Wahrnehmung von Verwaltungsaufgaben durch Beamte des Polizeivollzugsdienstes	8	109
Soziokulturelles Zentrum „Anker“ in Leipzig	9	117
Förderung städtebaulicher Sicherungsmaßnahmen in der Stadt Chemnitz	10	121
Einzelplan 05: Sächsisches Staatsministerium für Kultus		
Ausgaben für die individuelle Förderung und kulturelle Bildung von Schülern	11	125
Einzelplan 06: Sächsisches Staatsministerium der Justiz		
Haushalts- und Wirtschaftsführung des Ausbildungszentrums Bobritzsch	12	129
Einzelplan 07: Sächsisches Staatsministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr		
Zuwendungsbau NanoelektronikZentrum Dresden GmbH	13	133
Betätigung des Freistaates Sachsen bei der LISt Gesellschaft für Verkehrswesen und ingenieurtechnische Dienstleistungen mbH	14	135

	Nr.	Seite
Einzelplan 08:		
Sächsisches Staatsministerium für Soziales und Verbraucherschutz		
Zuschüsse an Medizinstudenten zur Bekämpfung des Hausärztemangels in Sachsen	15	141
Förderung der Verbraucherzentrale Sachsen	16	145
Einzelplan 09:		
Sächsisches Staatsministerium für Umwelt und Landwirtschaft		
Bau der Zweifeldsporthalle Wernsdorf	17	147
Förderrichtlinie Stilllegung Milchproduktion (RL SMP/2017)	18	151
Förderung des Öko-Landbau	19	153
Umsetzung des NSM beim Staatsbetrieb Sachsenforst	20	155
Haushalts- und Wirtschaftsführung der Staatlichen Betriebsgesellschaft für Umwelt und Landwirtschaft	21	157
Einzelplan 12:		
Sächsisches Staatsministerium für Wissenschaft und Kunst		
Studentenwerke Sachsen	22	159
Einzelplan 14:		
Staatliche Hochbau- und Liegenschaftsverwaltung		
Blockhaus Dresden	23	165
Einzelplan 15:		
Allgemeine Finanzverwaltung		
Wiederherstellung kommunaler Straßen und Brücken nach der Richtlinie Hochwasserschäden 2013	24	167
Betätigung des Freistaates Sachsen bei der Sächsischen Landsiedlung GmbH	25	173
Risikoanalyse des Lohnsteuer-Anmeldeverfahrens	26	177

Kurzfassungen der Beiträge

I. Haushaltsplan, Haushaltsvollzug und Haushaltsrechnung

1 Haushaltsplan und Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 2016

01

Das Hj. 2016 schloss mit einem kassenmäßigen Jahresergebnis (Summe der Isteinnahmen abzüglich der Summe der Istaussgaben) i. H. v. von rd. -159 Mio. €. Nach Berücksichtigung des Unterschieds zwischen den aus dem Vorjahr übertragenen und in das kommende Jahr zu übertragenden Einnahme- und Ausgaberesten endete das Hj. 2016 mit einem ausgeglichenen rechnungsmäßigen Jahresergebnis.

Der Freistaat Sachsen erzielte im Hj. 2016 gegenüber dem Haushaltsplan Mehreinnahmen i. H. v. rd. 448,2 Mio. € und tätigte Mehraussgaben i. H. v. rd. 606,7 Mio. €. Er reduzierte im Jahr 2016 seine Verschuldung um insgesamt 232 Mio. €. Dadurch hat sich die Pro-Kopf-Verschuldung wiederum leicht verringert.

Für das Hj. 2016 ist eine insgesamt ordnungsgemäße Haushalts- und Wirtschaftsführung festzustellen.

2 Haushaltswirtschaft des Freistaates

02

Die dynamische Entwicklung einiger Ausgabenbereiche wie Personal und Bildung zehrt die prognostizierten Steuermehreinnahmen auf.

Die Personalausgaben steigen stärker als der Gesamthaushalt und stellen das größte strukturelle Haushaltsrisiko dar.

Der SRH sieht auch deshalb die Flexibilität und Tragfähigkeit des sächsischen Haushalts in Gefahr, zumal die Einnahmenprognose einen weiteren anhaltenden Konjunkturaufschwung unterstellt.

Der Freistaat Sachsen kann bis 2022 auch weiterhin mit steigenden Steuereinnahmen rechnen. Darin sind auch höhere Anteile der Länder an der Umsatzsteuer, die der Bund im Zusammenhang mit der Aufnahme von Flüchtenden und deren Integration gewährt, enthalten.

Mit der Neuregelung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen wird der Freistaat Sachsen ab 2020 stärker von den Steuereinnahmen und damit von der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung abhängig sein.

Zunahmen bei den Personalausgaben und den gesetzlichen Leistungen drohen die steigenden Steuereinnahmen aufzuzehren. Die bereinigten Ausgaben übertreffen planmäßig die bereinigten Einnahmen. Daraus ergibt sich ein strukturelles Haushaltsproblem.

Im Hj. 2016 gab es den höchsten Anstieg der Personalausgaben seit 7 Jahren. Innerhalb von 2 Jahren stiegen die Personalausgaben deutlich stärker als der Gesamthaushalt.

Mit dem Doppelhaushalt 2019/2020 sollen allein im Bereich des SMK 2.573 neue Stellen ausgebracht werden. Auch außerhalb des Stellenplans wächst das Beschäftigungsvolumen. Der Haushaltsgesetzgeber hat in diesem Bereich der Staatsregierung weitreichende Befugnisse zur Einstellung von Personal eingeräumt.

Die Gesamtausgaben des Freistaates Sachsen für sein Personal im Kernhaushalt und den Nebenhaushalten einschließlich Zuführungen an den Generationenfonds und Zahlungen nach dem AAÜG sind auf 38 % gestiegen.

Die Investitionsquote hat mit 14,8 % im Jahr 2017 den bisher niedrigsten Stand erreicht. Trotz hoher Steuereinnahmen blieben in den Jahren 2016 und 2017 die Investitionen hinter den Haushaltsansätzen zurück.

Der SRH sieht den Freistaat Sachsen auf die Risiken für die langfristige Tragfähigkeit des sächsischen Haushalts insbesondere durch steigende Personalausgaben und Auswirkungen des demografischen Wandels auf die Personalgewinnung im öffentlichen Dienst nicht ausreichend vorbereitet.

03

3 Nebenhaushalte

Die Zuschüsse und Zuführungen an Nebenhaushalte betragen im Hj. 2016 rd. 2,59 Mrd. €. Dadurch werden rd. 14,4 % der Gesamtausgaben des Staatshaushalts im Regelfall nur noch über je einen Zuschestitel für laufende Zwecke und für Investitionen dargestellt. Nach den Hochschulen des Freistaates Sachsen stellen die Sondervermögen die finanziell größte Gruppe der Zuschussempfänger dar.

Damit wurde das Beschäftigungsvolumen des Kernhaushalts um 15.339 VZÄ erweitert.

Das Beschäftigungsvolumen der Nebenhaushalte insgesamt, d. h. einschließlich der sonstigen öffentlichen Einrichtungen (ohne die Universitätsklinik), ist mit 18.190 VZÄ wesentlich höher und führt zu Personalaufwendungen bei den Nebenhaushalten i. H. v. 1,22 Mrd. €.

Die umfangreichen Ausgliederungen schränken die Transparenz des Haushalts ein.

04

4 Staatsschulden

Steuermehreinnahmen ermöglichten im Hj. 2016 eine Sondertilgung i. H. v. 156,7 Mio. € zusätzlich zur planmäßigen jährlichen Tilgung i. H. v. 75 Mio. €.

Die statistische Verschuldung bildet nicht die tatsächliche Verschuldung des Freistaates Sachsen ab.

Planmäßige Entnahmen aus der Kassenverstärkungs- und Haushaltsausgleichsrücklage sollten im konjunkturellen Aufschwung gesetzlich unzulässig sein.

Der Freistaat Sachsen hat im Hj. 2016 Schulden i. H. v. 231,7 Mio. € getilgt.

Für das Hj. 2016 weist die HR eine haushaltsmäßige Verschuldung i. H. v. 11,050 Mrd. € aus. Diese setzt sich zusammen aus 1,852 Mrd. € Schuldenaufnahmen am Kreditmarkt, 3,143 Mrd. € Schuldenaufnahmen bei öffentlichen Haushalten und 6,055 Mrd. € aufgeschobene Kreditaufnahme gem. § 2 Abs. 5 Satz 2 HG 2015/2016. Für eine aussagefähige und vergleichbare Verschuldung müssen alle 3 Komponenten der Verschuldung betrachtet werden.

Die statistische Ermittlung der Pro-Kopf-Verschuldung für das Hj. 2016 ist mit 454 €/EW eine wesentlich geringere als die haushalterisch ermittelte Pro-Kopf-Verschuldung mit 2.709 €/EW.

Die vom Freistaat Sachsen zu zahlenden Negativzinsen auf Geldanlagen sind seit 2016 erheblich gestiegen. Zinseinnahmen werden kaum noch erzielt. Die Zinsersparnis ist immer noch wesentlich umfangreicher als die zu zahlenden Negativzinsen auf Geldanlagen.

Zu den Schulden des Freistaates gehören nicht nur die o. g. Schulden, sondern auch die sog. impliziten oder verdeckten Schulden, zu denen u. a. die Pensionsverpflichtungen zählen. Zukünftige Pensionsverpflichtungen sind nur zu rd. 44 % durch entsprechende Ansparungen gedeckt. Auch der Stabilitätsrat empfiehlt, die günstige Lage zu nutzen, um Vorsorge für künftige Jahre zu treffen.

5 Sondervermögen Grundstock

05

Im Hj. 2016 hat sich der Bestand des Grundstocks von anfänglich rd. 215,5 Mio. € auf rd. 224,7 Mio. € zum Ende des Jahres erhöht. Die Einnahmen von insgesamt rd. 40,2 Mio. € überstiegen die Ausgaben von rd. 31 Mio. €. Die Einnahmen wurden fast vollständig aus der Veräußerung von Grundstücken erzielt (99 %). Die Ausgaben entfielen nahezu ausschließlich auf den Erwerb von Grundstücken und grundstücksgleichen Rechten i. H. v. rd. 30,1 Mio. € (rd. 97 %).

In den Jahren ab 2018 soll sich nach den Planungen des SMF der Geldbestand des Grundstocks zwischen 119,2 und 138,8 Mio. € bewegen.

Der Freistaat Sachsen veräußert entbehrliche Grundstücke u. a. im Wege sog. Bieterverfahren. Der SRH warnt davor, das Bieterverfahren zum Regelverfahren zu bestimmen. Bieterverfahren liefern nur dann aussagekräftige Ergebnisse, wenn zu erwarten ist, dass eine hinreichende Zahl von Geboten abgegeben wird.

Nach Angaben des SMF wurden in den Jahren 2016 und 2017 strategische Grunderwerbe mit einem Gesamtvolumen von rd. 34,1 Mio. € vorgenommen. Dabei haben sich die Ausgaben für strategische Grunderwerbe im Jahr 2017 vervielfacht. Der SRH empfiehlt, eine regelmäßige Überprüfung der strategischen Grundstückskäufe alle 2 Jahre sicherzustellen, um deren Notwendigkeit dem Grunde nach bewerten zu können. Zudem sollten die Ausgaben für strategische Grunderwerbe wertmäßig begrenzt werden. Zum einen führen strategische Grunderwerbe zu Folgekosten und liefern zum anderen erhebliche Budgetrestriktionen zulasten künftiger Haushaltsjahre, sofern die strategisch erworbenen Grundstücke für Staatsbedarf entwickelt werden.

II. Allgemeines

6 Software-Lizenzmanagement in der sächsischen Staatsverwaltung

06

Die Staatsverwaltung hat für Softwarelizenzen mindestens 71 Mio. € ausgegeben. Wegen einer fehlenden Grundordnung sind gesicherte Angaben zum Umfang beschaffter und genutzter Lizenzen vielfach nicht möglich.

Den Behörden und Einrichtungen fehlen landeseinheitliche Vorgaben zur Etablierung eines wirksamen wie wirtschaftlichen Software-Lizenzmanagements.

In der sächsischen Staatsverwaltung verwalten 43 Behörden einen Bestand von rd. 469.000 Softwarelizenzen. Diese hatten einen Beschaffungswert von mindestens 70,8 Mio. €. Die jährlichen Ausgaben für diese Lizenzen betragen rd. 17,8 Mio. €.

Vorgaben für das Software-Lizenzmanagement in der Staatsverwaltung gibt es nicht. Entsprechend verfolgen die Behörden verschiedenartige, untereinander nicht abgestimmte Lösungsansätze. Mitunter konnten die Behörden keine, fehlerhafte oder nur unvollständige Angaben zum verwalteten Lizenzbestand machen. Dies betraf z. B. Angaben zu Lizenzmodellen, Anzahl beschaffter oder installierter Lizenzen sowie den entsprechenden Ausgaben. Eine Ursache dafür war, dass die Regelungen in der Sächsischen Haushaltsordnung nicht geeignet sind, um Software-Lizenzbestände ordnungsgemäß zu verwalten. Nicht bedarfsgerechte Lizenzausstattungen sind die Folge. So hatten die Behörden 41.000 Lizenzen mehr in ihren Beständen ausgewiesen als tatsächlich installiert waren. Diese Überlizenzierung entsprach einem Beschaffungswert von rd. 5,3 Mio. €.

Eine hinreichende Grundordnung beim Software-Lizenzmanagement ist sowohl für die Rechtssicherheit als auch die Wirtschaftlichkeit unverzichtbar, insbesondere um Lizenzverletzungen und eventuelle Schadenersatzforderungen zu vermeiden.

III. Staatsverwaltung

07

7 Förderung des Feuerwehrwesens

In den Jahren 2013 bis 2016 wurden rd. 100 Mio. € für das Feuerwehrwesen ausgegeben. Ein schlüssiges Förderkonzept gibt es nicht.

Die Fördermittelbereitstellung dauert zu lange.

Der SRH empfiehlt, die Förderung des Feuerwehrwesens in das Gesetz über den Finanzausgleich mit den Gemeinden und Landkreisen im Freistaat Sachsen (SächsFAG) zur schlüsselmäßigen Verteilung (z. B. Sonderlastenausgleich) einzubeziehen.

Der SRH hat die Förderung des Feuerwehrwesens in den Jahren 2013 bis 2016 geprüft. In diesem Zeitraum standen Haushaltsmittel i. H. v. rd. 100 Mio. € zur Verfügung. Neben Planung und Steuerung des Fördergeschehens durch das SMI waren die Fördergrundlagen, das Förderverfahren und das Zusammenwirken des SMI mit der LD Sachsen und den Landkreisen als Bewilligungsstellen Gegenstand der Prüfung.

Die Bereitstellung der Fördermittel an die LD Sachsen dauerte zu lange. Die Auszahlungen der Fördermittel für kommunale Investitionen konzentrierten sich im Prüfungszeitraum auf das Jahresende. Allein im Dezember wurden 73 % der Gesamtzuwendungen ausgezahlt.

Die Überwachung der Fördermittelverwendung und die Prüfung der Verwendungsnachweise entsprachen in vielen Fällen nicht den haushaltsrechtlichen Vorgaben. Verwendungsnachweise lagen z. T. mehrere Jahre ungeprüft in den Bewilligungsbehörden. LD Sachsen und Landkreise konnten die sachgemäße Verwendung staatlicher Fördermittel weder sicherstellen noch nachweisen.

Im Brandschutz kommen verschiedenartige vom SMI mit staatlichen Haushaltsmitteln geförderte Hard- und Softwarelösungen, wie z. B. iPads, Feuerwehr-App, Mobile Information, Kommandoarbeit und Taktik (MobiKat) und Digitalfunk BOS zum Einsatz, welche untereinander nicht kompatibel sind und zudem nicht flächendeckend eingeführt wurden. Landesweit geltende konzeptionelle Vorgaben fehlen, sodass die Ausstattung der Feuerwehren in diesem Bereich einem Flickenteppich gleicht. Der SRH empfiehlt, die bereits vorhandenen Technologien der neuen Entwicklung anzupassen, zusammenzuführen und dafür Sorge zu tragen, dass eine flächendeckende Nutzung gewährleistet werden kann.

8 Wahrnehmung von Verwaltungsaufgaben durch Beamte des Polizeivollzugsdienstes

08

Zahlreiche Aufgaben der Polizeidienststellen sind nicht trennscharf dem Verwaltungs- oder dem Polizeivollzugsdienst zugeordnet. Dies führt zu erheblichen Spielräumen bei der Stellenbesetzung mit Kostenrisiken in Millionenhöhe.

Die frühere Ruhestandsversetzung der Polizeivollzugsbeamten und die Zahlung der Polizeivollzugsdienstzulage sollten an die Ausübung polizeilicher Kernaufgaben gekoppelt werden.

Der SRH hat stichprobenartig geprüft, ob bzw. inwieweit Polizeivollzugsbeamte vollzugsfremde Verwaltungsaufgaben wahrnehmen oder Tätigkeiten ausüben, die in ihrer Ausprägung dem Verwaltungsdienst entsprechen. Im Vergleich zu Verwaltungsbeamten fallen beim Einsatz von Polizeivollzugsbeamten höhere Personalkosten an. Zu nennen sind insbesondere die bis zu 5 Jahre früher zu zahlenden Ruhestandsbezüge, die sich auf über 100 T€ summieren können, und die Kosten für die Polizeivollzugsdienstzulage i. H. v. rd. 1,5 T€ jährlich.

Die Prüfung ergab, dass das SMI bei der Einrichtung von Dienstposten nicht konsequent zwischen polizeilichen Kernaufgaben und Verwaltungsaufgaben unterscheidet. 46 % der Anforderungsprofile bzw. 40 % der Dienstposten lassen eine Besetzung sowohl mit Polizeivollzugsbeamten als auch mit Verwaltungspersonal zu.

Die offenen Anforderungsprofile führten in den Polizeidienststellen zu einer unterschiedlichen Personalausstattung an Polizeivollzugs- und Verwaltungsdienst. Bei einer einheitlichen Besetzung vergleichbarer Dienstposten und Organisationseinheiten nach dem Best-Practice-Prinzip ließen sich erhebliche Personalausgaben einsparen.

Zahlreiche Polizeivollzugsbeamte wurden auf verwaltungsähnlichen Dienstposten eingesetzt, die nicht mit den besonderen Anforderungen des Polizeivollzugsdienstes verbunden sind. Gleichwohl profitieren sie von der Polizeivollzugsdienstzulage und früheren Ruhestandsversetzung.

Die Dienstposten sollten laufbahnkonkret eingerichtet werden. Polizeivollzugsbeamte sind vornehmlich für polizeiliche Kernaufgaben einzusetzen. Verwaltungsaufgaben bzw. verwaltungsähnliche Aufgaben sollten weitestgehend dem günstiger zu beschäftigenden Verwaltungspersonal übertragen werden. Soweit Polizeivollzugsbeamte dem Verwaltungsdienst vergleichbar eingesetzt werden, fehlt es an einer sachlichen Rechtfertigung für die Zahlung der Polizeivollzugsdienstzulage und die frühere Ruhestandsversetzung. Beides sollte deshalb tätigkeitsabhängig gewährt werden.

9 Soziokulturelles Zentrum „Anker“ in Leipzig

Die aus dem 19. Jahrhundert stammende Gebäudesubstanz des Stadtteilzentrums „Anker“ war vor Planungsbeginn nicht ausreichend untersucht worden.

Dies führte zu einer unzureichenden Objektgestaltung und Bau-durchführung sowie zur Festsetzung eines unrealistisch niedrigen Kostenlimits. Die Kostensteigerung betrug letztendlich 87 %.

Die SAB hätte vor der Förderentscheidung eine tragfähige Wirtschaftlichkeitsuntersuchung fordern müssen. Auch die baufachliche Begleitung des Förderverfahrens wäre angezeigt gewesen.

Ziel der Stadt Leipzig war die Instandsetzung und optimierte Nutzung dieses Zentrums bei Erhalt der denkmalgeschützten Substanz.

Die SAB erkannte die Komplexität der Maßnahme und mögliche Schwierigkeiten aufgrund der denkmalgeschützten Gebäudeteile. Dennoch beteiligte sie den SIB als baufachlich zuständige technische Verwaltung nicht konsequent über das gesamte Förderverfahren, obwohl dieser seine Bereitschaft dazu erklärt hatte. In der Folge wurden wichtige baufachliche Sachverhalte, die die Bewilligungsbehörde hätte werten müssen, nicht erkannt. Diese hätte der SIB bei Beteiligung aufdecken können.

Letztendlich wurden bis auf den Saal alle Gebäudeteile abgerissen und völlig neu errichtet. Auch vom Saal konnten nur noch wenige Bauteile Verwendung finden. Eine optimale Funktions- und Raumzuordnung sowie Ver- und Entsorgung sind nach der Neuerrichtung nicht erreicht worden. Die Barrierefreiheit fehlt.

Die SAB beabsichtigt in Auswertung der Prüfungserfahrungen künftig eine verbesserte Zusammenarbeit mit dem SIB.

10 Förderung städtebaulicher Sicherungsmaßnahmen in der Stadt Chemnitz

Sicherungsmaßnahmen müssen konsequent auf den für dringende und unerlässliche Arbeiten ausreichenden Umfang begrenzt werden.

Aus dem Fördertatbestand der Sicherung dürfen keine ungerechtfertigten Vermögensvorteile für Dritte resultieren. Dies wäre bei Verkauf eines Grundstückes i. H. v. rd. 145 T€ der Fall gewesen.

Sicherungsmaßnahmen an Gebäuden sollen deren baulichem Verfall entgegenwirken und die vorhandene Bausubstanz für eine spätere Instandsetzung und Modernisierung erhalten.

Die Gebäudebegehung und die Antragsunterlagen der 19 geprüften Sicherungsmaßnahmen bestätigen grundsätzlich die Notwendigkeit baulicher Maßnahmen zur Erhaltung der Gebäude.

Die Förderung der Sicherung ist jedoch auf dringliche und unerlässliche Maßnahmen beschränkt. Nicht alle als Sicherungsmaßnahmen geförderte Leistungen entsprachen dieser Vorgabe. Bauteile hätten bis zur späteren Sanierung im Vorzustand verbleiben können und müssen. „Vorgezogene“ Instandsetzungen/Modernisierungen hätten nicht als Sicherungsmaßnahmen gefördert werden dürfen. Die SAB hat Rückforderungsansprüche zu prüfen.

In einem Fall beabsichtigte der Eigentümer im Anschluss an die Förderung, das Grundstück einschließlich des gesicherten Gebäudes zu veräußern. Der Mehrerlös aus dem Verkauf des Grundstücks hätte rd. 145 T€ betragen. Es ist davon auszugehen, dass die Fördermaßnahmen auf Instandsetzungsniveau zu der erheblichen Wertsteigerung beigetragen haben.

11 Ausgaben für die individuelle Förderung und kulturelle Bildung von Schülern

11

Die vom SMK wahrgenommenen Aufgaben sind überwiegend nicht-ministerieller Art und daher nachgeordneten Behörden zuzuweisen.

Die Zuweisung von Aufgaben an den nachgeordneten Geschäftsbereich des SMK erfordert ein aussagekräftiges Berichtswesen und eine hierauf aufbauende Konzeption.

Das SMK hat sowohl im Rahmen der individuellen Förderung von Schülern als auch im Bereich der kulturellen Bildung Aufgaben wie die Mittelbewirtschaftung und die Ausführung von Maßnahmen wahrgenommen, die überwiegend Kriterien des nichtministeriellen und vollziehenden Geschäfts aufweisen. Die Aufgabenverteilung widersprach Art. 83 Abs. 1 der Sächsischen Verfassung. Im Zusammenhang mit der Prüfung durch den SRH hat das SMK bereits ministerielle und nichtministerielle Aufgaben ermittelt. Abschließende Entscheidungen zur Geschäftsverteilung innerhalb des Geschäftsbereiches des SMK stehen noch aus.

Das SMK verfügte bisher über keine Evaluationsberichte und Förderkonzepte. Zur kulturellen Bildung von Schülern fehlte ein aussagekräftiges Berichtswesen. Die vom SRH geforderte Übertragung von Aufgaben an den nachgeordneten Geschäftsbereich des SMK erfordert den Aufbau eines kontinuierlichen und aussagekräftigen Berichtswesens sowie eine hierauf aufbauende Konzeption.

12 Haushalts- und Wirtschaftsführung des Ausbildungszentrums Bobritzsch

12

Deputatsabrechnungen hauptamtlicher Lehrkräfte waren teilweise nicht nachvollziehbar.

Bei der Beschaffung von Geschäftsbedarf, Geräten und Ausstattungsgegenständen wurden wesentliche Vergabegrundsätze nicht beachtet.

Das SMJus bewilligte hauptamtlichen Lehrkräften des Ausbildungszentrums eine Ermäßigung ihrer Lehrverpflichtung zugunsten der Erfüllung anderer Dienstaufgaben. Tatsächlich lag der Umfang durchgeführter Lehrveranstaltungsstunden bei den Lehrkräften bis zu 60 % über der Jahressollvorgabe. Durch die Übererfüllung entstandene Stundenguthaben waren in begrenztem Umfang auf das Folgejahr übertragbar, was sich mindernd auf den zu erbringenden Leistungsumfang des Folgejahrs auswirkt und zu Mehrausgaben führen kann.

Die Berechnungsgrundlagen zur Ermittlung der Höhe eines Übertrages der übererfüllten Lehrveranstaltungsstunden hauptamtlicher Lehrkräfte in das nächste Ausbildungsjahr blieben unklar.

Das Ausbildungszentrum begründete die angewandte Vergabeart nicht hinreichend und es verstieß gegen den Vorrang der öffentlichen Ausschreibung.

13 Zuwendungsbau NanoelektronikZentrum Dresden GmbH

Dem Zuwendungsverfahren fehlt es an Transparenz. Doppelförderung ist nicht auszuschließen.

Die LD Sachsen bewilligte der NanoelektronikZentrum Dresden GmbH Zuwendungen i. H. v. 7.383.016 € für den Kauf und Umbau von 2 Gebäuden (Haus 1 und 3) bei Gesamtbaukosten von 13.335.700 €. Mit diesen Mitteln wurde die Fertigstellung der Häuser nicht erreicht, weil der Standard bei der Ausstattung von Haus 1 gegenüber der Bewilligung erhöht wurde. Dies hat die LD Sachsen nicht erkannt, denn sie hatte entgegen Planung und Förderantrag Zuwendungen für beide Häuser nicht getrennt, sondern als Gesamtmaßnahme bewilligt. Dementsprechend hat der Zuwendungsempfänger die abgerechneten Baukosten nicht jeweils getrennt nach Häusern ausgewiesen.

Mit einem zweiten Bescheid vom 01.12.2016 bewilligte die LD Sachsen weitere Fördermittel i. H. v. 2.963.310 € bei Gesamtausgaben von 4.529.339 €, um das Haus 3 fertigzustellen. Obwohl der Verwendungsnachweis für die bisherige Förderung nicht vorlag, hat die LD Sachsen für technische Anlagen und Bauteile mit einem zweiten Bescheid eine erneute Förderung genehmigt. Damit besteht die Gefahr der Doppelförderung.

14 Betätigung des Freistaates Sachsen bei der LISt Gesellschaft für Verkehrswesen und ingenieurtechnische Dienstleistungen mbH

Die LISt Gesellschaft für Verkehrswesen und ingenieurtechnische Dienstleistungen mbH (LISt) agiert neben dem LASuV als Instrument der Sächsischen Straßenbauverwaltung auf der Grundlage eines Geschäftsbesorgungsvertrages (GBV) aus dem Jahr 2001, der lediglich für einen Übergangszeitraum gelten sollte.

Das Aufgabenspektrum und die Anzahl der Beschäftigten der Gesellschaft für die Sächsische Straßenbauverwaltung wurden kontinuierlich erweitert. Die Finanzierung und die Personalentwicklung bedürfen angesichts deren dynamischen Entwicklung als Inhouse-Gesellschaft größerer Transparenz. Bei zunehmender Aufgabenübertragung können Interessenkollisionen zwischen Auftraggeber und Mandatswahrnehmung im Aufsichtsrat der Gesellschaft nicht ausgeschlossen werden.

Der Freistaat Sachsen ist alleiniger Gesellschafter der LISt GmbH. Auf der Grundlage eines Geschäftsbesorgungsvertrages aus dem Jahr 2001, der für einen Übergangszeitraum gelten sollte, arbeitet die Gesellschaft als flexibles drittes Element der Sächsischen Straßenbauverwaltung mit derzeit 180 Mitarbeitern neben dem LASuV. Im Rahmen von Inhouse-Vergaben werden definierte Kernleistungen und zusätzliche Leistungen von den Geschäftsbereichen des Freistaates Sachsen der Gesellschaft beauftragt.

Das Aufgabenspektrum und die Anzahl der Beschäftigten wurden kontinuierlich erweitert. Seit dem Geschäftsjahr 2015 übersteigen die Umsätze aus zusätzlichen Leistungen der LISt GmbH das definierte Kernleistungsgeschäft. Maßgeblich hierfür sind übertragene Projekte im Straßen- und konstruktiven Ingenieurbau u. a. auch im Radewegebau, die infolge aus Sicht des SMWA nicht ausreichender Personalkapazitäten beim LASuV der LISt GmbH übertragen wurden. Der SRH regt die kritische Prüfung der Ausweitung des Aufgabenspektrums der Gesellschaft sowie die Neugestaltung des Geschäftsbesorgungsvertrages an.

Die Transparenz der Geschäftstätigkeit der Gesellschaft für die Sächsische Straßenbauverwaltung ist mit der Finanzierung aus einem „LIST-Titel“ und 30 weiteren Haushaltstiteln im Umfang von 23,8 Mio. € zum 31.12.2017 nicht in ausreichendem Maße gegeben.

Interessenkonflikte von Aufsichtsratsmitgliedern können nicht ausgeschlossen werden.

15 Zuschüsse an Medizinstudenten zur Bekämpfung des Hausärztemangels in Sachsen

15

Das SMS sollte für die Gewährung der Zuschüsse an Medizinstudenten zur Bekämpfung des Hausärztemangels das haushaltsrechtliche Instrument der Zuwendung zu nutzen.

Der SRH empfiehlt den Erlass einer Förderrichtlinie.

Zur Verbesserung der ärztlichen Versorgung im ländlichen Raum empfiehlt der SRH, auf die Einführung einer Landarztquote bei der Zulassung zum Medizinstudium hinzuwirken.

Das SMS gewährte seit dem Studienjahr 2008/2009 Zuschüsse an Medizinstudenten, die sich für eine spätere hausärztliche Tätigkeit in einem Gebiet mit besonderem ärztlichen Versorgungsbedarf im Freistaat Sachsen verpflichteten. Damit sollte dem drohenden Hausärztemangel besonders im ländlichen Bereich entgegen gewirkt werden.

Die Zuschüsse wurden nicht in Form von Zuwendungen nach der SäHO, sondern auf einzelvertraglicher Basis gewährt. Das SMF und der SRH waren somit bei der Ausgestaltung der Programme, anders als bei Förderrichtlinien, nicht beteiligt.

Bei den Zuschüssen an die Medizinstudenten handelt es sich um Zuwendungen nach § 23 SäHO. Das haushaltsrechtliche Instrument der Zuwendung ist zu nutzen, auch um eine einheitliche Rechtsanwendung im Vollzug sicherzustellen und Parallelsysteme in der Mittelausreichung zu vermeiden. Die bereits vorliegenden Bedingungen des SMS zum Programm „Ausbildungsbeihilfe“ sollten zu einer Förderrichtlinie weiterentwickelt werden.

Angesichts der quantitativen Grenzen ist nicht anzunehmen, dass das Programm Ausbildungsbeihilfe ausreichen wird, die künftige ärztliche Versorgung im ländlichen Raum sicherzustellen. Die gezielte finanzielle Förderung von Medizinstudenten ist jedoch nicht die einzige Möglichkeit, Ärzte für eine hausärztliche Tätigkeit in Gebieten mit besonderem Versorgungsbedarf zu gewinnen. Der SRH empfiehlt, auf die Einführung einer Landarztquote bereits bei der Zulassung zum Medizinstudium als weitere Handlungsalternative hinzuwirken.

16 Förderung der Verbraucherzentrale Sachsen

16

Der SRH empfiehlt, die Verbraucherzentrale künftig im Wesentlichen institutionell zu fördern.

Künftig sollten die Mittel für die Verbraucherzentrale im Wesentlichen im Wege einer institutionellen Förderung zugewendet werden, um ein Nebeneinander von institutioneller Förderung und Projektförderung zu vermeiden sowie der fachlichen Selbstständigkeit der Verbraucherzentrale und unabhängigen Aufgabenerfüllung Rechnung zu tragen.

Auch wenn die Beteiligung der Kommunen an der Finanzierung der Verbraucherzentrale nicht zu den kommunalen Pflichtaufgaben gehört, sollte das SMS Gespräche mit der kommunalen Ebene zur möglichen Unterstützung der Verbraucherzentrale führen.

17 Bau der Zweifeldsporthalle Wermisdorf

Beim Vergabeverfahren der Zweifeldsporthalle in Wermisdorf drängt sich der Verdacht einer Preisabsprache auf.

Der spätere Auftragnehmer hatte das Leistungsverzeichnis geändert. Er hätte von der Wertung ausgeschlossen werden müssen.

Die Gemeindeverwaltung Wermisdorf hatte die Bauleistungen für den Neubau der Zweifeldsporthalle parallel ausgeschrieben. Angedacht war, je nach preiswertester Variante, sowohl eine Gesamtvergabe an einen Bieter als Generalunternehmer als auch eine Einzellosvergabe an verschiedene Bieter.

Von insgesamt 10 Losen stimmten bei 3 Losen angebotene Einheitspreise und Gesamtpreise der Einzelpositionen mehrerer Bieter vollständig überein. Bei einer solchen Übereinstimmung ergibt sich der Verdacht auf Preisabsprachen zwischen den Bietern.

Im Generalunternehmerangebot waren in 28 Positionen die Mengenansätze gegenüber dem Ausschreibungstext geändert worden.

Gemäß § 13 Abs. 1 Nr. 5 VOB/A (2009) sind Änderungen an den Vergabeunterlagen unzulässig. Deshalb hätte nach § 16 Abs. 1 Nr. 1 b) und d) VOB/A (2009) das Generalunternehmerangebot zwingend von der Wertung ausgeschlossen werden müssen. Dennoch erhielt dieser Bieter den Zuschlag.

Das SMUL hat wegen des schweren Vergabeverstößes Rückforderungen i. H. v. rd. 322 T€ als rechtmäßig durchsetzbar eingeschätzt.

18 Förderrichtlinie Stilllegung Milchproduktion (RL SMP/2017)

Das vorrangige Ziel der Förderung wurde nicht erreicht.

Die mit der Förderung bewirkte Reduktion der Milchmenge hat lediglich einen marginalen Einfluss auf den regionalen und überregionalen Milchmarkt.

Wesentliche Ziele der Förderung wurden nicht als Zuwendungsvoraussetzung in die Förderrichtlinie aufgenommen.

Aufgrund überhöhter Milchmengen auf dem weltweiten Markt kam es 2015 und 2016 zu einem erheblichen Milchpreisverfall. Die RL SMP/2017 soll landwirtschaftlichen Unternehmen eine Unterstützung beim Ausstieg aus der Milchviehhaltung gewähren. Damit soll zum einen der weitere Verlust landwirtschaftlichen Vermögens verlangsamt und zum anderen die Milchmenge vom Markt genommen werden, um damit eine gewisse Marktentlastung herbeizuführen.

Bis zum 20.02.2018 wurden Zuwendungen i. H. v. insgesamt 319.500 € bewilligt.

Das Ziel der Förderung wurde nicht erreicht, da statt der angestrebten Förderung einer Verringerung der Milcherzeugung um 0,03 Mio. t lediglich eine Reduktion um 0,0045 Mio. t gefördert wurde. Für die Gestaltung zukünftiger Förderungen sollte das SMUL prüfen, warum die Ziele nicht erreicht wurden und, soweit erforderlich, notwendige Maßnahmen ableiten.

Die durch die Förderung erreichte Reduktion der Milchmenge in Sachsen um 0,26 % hat nur einen marginalen Einfluss auf den regionalen und überregionalen Markt. Die Notwendigkeit der Förderung ist deshalb zu überprüfen.

Die in der beihilferechtlichen Genehmigung und im Förderkonzept genannten Ziele wurden nicht vollständig als Zuwendungsvoraussetzungen in die Förderrichtlinie aufgenommen, bspw. der Erhalt des landwirtschaftlichen Vermögens durch Fortführung des Betriebes als Ackerbaubetrieb. Eine Zielerreichung kann damit nicht gesteuert bzw. kontrolliert werden. Künftig ist sicherzustellen, dass die Voraussetzungen der beihilferechtlichen Genehmigung sowie die im Förderkonzept definierten Förderziele sowie der Verwendungszweck in der Richtlinie umgesetzt werden.

19 Förderung des Öko-Landbau

19

Der Ökoflächenanteil ist in Sachsen unterdurchschnittlich.

Zusammenhänge zwischen Förderung und Entwicklung des ökologischen Landbaus wurden durch das SMUL nicht evaluiert.

Das SMUL fördert mit der Richtlinie Ökologischer/Biologischer Landbau (RL ÖBL/2015) die Einführung und Beibehaltung ökologischer/biologischer Anbauverfahren. Ziel der Förderung ist die kontinuierliche Steigerung der Ökolandbaufläche in Sachsen. Hierfür stehen Mittel des ELER sowie Mittel des Bundes und des Freistaates zur Verfügung. Im Antragsjahr 2015 wurden an 462 Antragssteller 8,5 Mio. € ausgezahlt.

Trotz überdurchschnittlicher Ökopremienhöhen im Freistaat ist der sächsische Ökoflächenanteil im gesamtdeutschen Vergleich unterdurchschnittlich. Das SMUL untersuchte im Vorfeld der Förderung nicht den geringen Anteil der Ökolandbaufläche im Freistaat Sachsen.

Das starke Wachstum im Bereich des ökologischen Landbaus im Jahr 2016 führte nicht zu einer Überprüfung der Förderung. Das SMUL versäumte zu untersuchen, ob eine Förderung entbehrlich ist und das Wachstum der Branche durch externe Faktoren beeinflusst wird.

Das SMUL hat keine Kenntnis darüber, aus welchen Gründen jährlich rd. 2 % der Ökobetriebe aus dem ökologischen Landbau aussteigen. Auswirkungen der Förderung auf die Entwicklung der ökologisch bewirtschafteten Flächen bleiben unklar.

Das SMUL verweist darauf, dass es die Ökopremien regelmäßig untersuche und der Ausstieg von rd. 2 % der Ökobetriebe kein gravierendes Problem sei. Der SRH empfiehlt dem SMUL, die Entwicklungen des Ökolandbaus zu analysieren und das Förderprogramm zur Verfolgung der angestrebten Ziele ggf. anzupassen.

20 Umsetzung des NSM beim Staatsbetrieb Sachsenforst

Die Besetzung von Stellen außerhalb des Stellenplans unterläuft die Stellenplanbindung.

Die Verwendung der Effizienzrücklage widerspricht dem Prämien-system des NSM-Rahmenhandbuches.

Der Staatsbetrieb Sachsenforst (SBS) ist ein kaufmännisch eingerichteter Staatsbetrieb und obere besondere Staatsbehörde. Er wird nach den Prinzipien des NSM auf der Grundlage der NSM-Rahmenhandbücher des Freistaates Sachsen geführt und erfüllt u. a. Aufgaben nach dem Wald-gesetz für den Freistaat Sachsen.

Im Zeitraum 2011 bis 2015 erhielt der SBS Zuschüsse i. H. v. insgesamt 184.809 T€.

Stellen, die für eine gemäß Zielvereinbarung vorgesehene dauerhafte Erhöhung der Holzeinschlagmenge notwendig sind, sind nicht im Stellen-plan abgebildet. Der SBS hat deshalb 14 Stellen befristet im Rahmen der Personalbudgetierung besetzt, wodurch die Stellenplanbindung unter-laufen wird.

Die Effizienzrücklage dient ausschließlich der Risikovorsorge und nicht, wie vom NSM-Handbuch Forsten gefordert, der Steigerung der Wirt-schaftlichkeit.

Dauerhaft benötigte Stellen sind im Rahmen des Stellenplans auszubringen und zu besetzen.

Die Effizienzrücklage sollte dem SBS zumindest teilweise als Prämie zur Verbesserung der Wirtschaftlichkeit zur Verfügung stehen.

21 Haushalts- und Wirtschaftsführung der Staatlichen Betriebsgesellschaft für Umwelt und Landwirtschaft

Da nur 0,7 % der Umsätze der Staatlichen Betriebsgesellschaft für Umwelt und Landwirtschaft (BfUL) aus erwerbswirtschaftlicher Tätig-keit erzielt werden, sollte die Organisationsform der BfUL als Staats-betrieb überprüft werden.

Die Möglichkeiten des NSM werden nicht ausgeschöpft.

Die BfUL wird als kaufmännisch eingerichteter Staatsbetrieb geführt. Im Zeitraum 2015 bis 2016 erhielt die BfUL Zuschüsse i. H. v. insgesamt 43 Mio. €.

Die BfUL erbringt ihre Untersuchungs- und Analysedienstleistungen im Auftrag der Dienststellen der Umwelt- und Landwirtschaftsverwaltung. Damit deckt die BfUL den internen Bedarf des Freistaates an diesen Lei-stungen ab. Marktübliche Preise erzielt die BfUL hierfür nicht. Zur Ver-meidung von Marktverzerrungen erbringt sie keine Leistungen am freien Markt. Wegen der fehlenden betriebs- und erwerbswirtschaftlichen Aus-richtung der BfUL empfiehlt der SRH zu prüfen, ob die BfUL weiterhin als Staatsbetrieb geführt werden soll.

Zur Erreichung einer wirksamen Ergebnissteuerung und -kontrolle sowie eines kennzahlengestützten Berichtswesens, empfiehlt der SRH, die bestehenden NSM-Komponenten und EDV-Systeme zu nutzen und ggf. auf die BfUL anzupassen.

Der Freistaat Sachsen fördert die Verpflegungsbetriebe der Studentenwerke mit jährlich 5 bis 9 Mio. €. Ein tragfähiges Förderkonzept mit der Festlegung zutreffender Bemessungskriterien liegt bis heute nicht vor. Haushalts- und abgabenrechtliche Grundsätze wurden nicht beachtet.

In den Jahren 2012 bis 2014 wurden entgegen den geplanten Fehlbeiträgen von 2,5 Mio. € Gewinne von 0,75 Mio. € erzielt. Aus der Positivabweichung von 3,25 Mio. € wurden Rücklagen gebildet, die bei Projektförderung nicht zugelassen sind.

Nachdem die Studentenwerke einen gesetzlichen Anspruch auf Leistungen des Staates haben, sollte die Finanzierung auf das Zuweisungsverfahren umgestellt werden.

Die Studentenwerke haben darauf zu achten, dass die nicht studierenden Mensanutzer an den Infrastrukturkosten angemessen beteiligt werden. Der Finanzierungsschlüssel ist demgemäß anzupassen.

Die Zuschüsse zum laufenden Betrieb hat das SMWK im Wege der Projektförderung als Festbetragsfinanzierung bewilligt. Eine nachhaltige Verbesserung der finanziellen Eigenständigkeit der Studentenwerke wurde durch die Förderung bisher nicht erreicht.

Die Kosten- und Leistungsrechnung der Studentenwerke erfüllt aufgrund der unvollständigen Abbildung aller Geschäftsprozesse die Anforderungen an eine Vollkostenkalkulation als Basis für eine korrekte Preisbestimmung nicht. Die Kalkulationsansätze für die Preisbildung sind für nichtstudentische Nutzer mangelhaft und die Anforderungen an die Abgrenzung der Leistungen für Studierende werden nicht angemessen erfüllt.

23 Blockhaus Dresden

Mit der Unterbringung des Archivs der Avantgarden sind erhebliche finanzielle Aufwendungen von rd. 20 Mio. € verbunden. Die Wirtschaftlichkeit der Maßnahme wurde insgesamt nicht ausreichend untersucht.

Anlässlich der Schenkung des Archivs der Avantgarden eines Kunstmäzens verpflichtete sich der Freistaat Sachsen, die Sammlung im Blockhaus in Dresden unterzubringen. Für Umbau und Sanierung des Blockhauses stellte der Freistaat Sachsen Haushaltsmittel von rd. 20 Mio. € in Aussicht.

Das SMWK bestätigte auf Grundlage von Gutachten einen Sammlungsumfang von rd. 1,5 Mio. Objekten. Bei seiner Prüfung hat der SRH festgestellt, dass die Inventarlisten, die Teil des Schenkungsvertrages sind, nicht mit denen der Wertgutachten übereinstimmen. Die Gutachten basieren überwiegend auf Schätzungen und stichprobenartigen Durchsichten. Der Sammlungsumfang und die Anforderungen an die Unterbringung sind auf dieser Grundlage nicht nachvollziehbar.

24 Wiederherstellung kommunaler Straßen und Brücken nach der Richtlinie Hochwasserschäden 2013

Bei zukünftigen Großschadensereignissen sollten Wiederaufbaumaßnahmen mit nur geringer Schadenshöhe durch Verfahrenserleichterungen beschleunigt werden können.

Bei einzelnen Vorgaben der Förderrichtlinie Hochwasserschäden 2013 und der Durchführung des Förderverfahrens sieht der SRH Optimierungsmöglichkeiten.

Der Vorzustand der durch Hochwasser zerstörten Infrastruktur blieb bei der Ermittlung der Höhe der Zuwendungen unberücksichtigt. Dieses Vorgehen begünstigt die kommunalen Gebietskörperschaften mit rückständiger Unterhaltung und Instandsetzung ihrer Infrastruktur. Der SRH empfiehlt, künftig bei Zuwendungen für vergleichbare Schadensereignisse den Vorzustand nicht außen vorzulassen.

In zahlreichen Schadensfällen erfolgte ein grundhafter Ausbau von Straßen, also ein Neubau. Auch bei beschädigten Brücken kam es oft zum Neubau. Häufig hätte eine Instandsetzung oder Reparatur ausgereicht. Weiterhin stellte der SRH Fälle fest, in denen im Rahmen des Wiederaufbaus ein höherer Standard oder eine Erweiterung gefördert wurde, ohne dass dies unter dem Aspekt der Nachhaltigkeit geboten schien. Derartige Fälle sind zu überprüfen.

Mit dem im Wiederaufbauplan gewährten Budget und einem 10 %-Puffer für Unvorhergesehenes wurde den Zuwendungsempfängern eine Möglichkeit zur eigenständigen Steuerung der Wiederherstellung ihrer Infrastruktur gewährt. Beide Verfahrenserleichterungen wurden später zurückgenommen. Dabei führte ungenügende Kommunikation zu erheblicher Unsicherheit. Zukünftig sollte die gewählte Vorgehensweise während des gesamten Verfahrens beibehalten werden.

25 Betätigung des Freistaates Sachsen bei der Sächsischen Landsiedlung GmbH

Die Sächsische Landsiedlung GmbH (SLS) erwirtschaftete jahrelang Verluste und wurde 2017 veräußert.

Zeitgleich mit dem Verkauf wurde die Eigenkapitalbasis der SLS durch Verschmelzung mit einer anderen Gesellschaft des Freistaates gestärkt. Eine zeitnahe Beteiligung des HFA bzw. des SLT hielt das SMF für nicht erforderlich. Damit wurden 4 Mio. € der Budgetkontrolle des Landtags entzogen.

Die SLS wirkt als gemeinnütziges Siedlungsunternehmen des Freistaates Sachsen an der Entwicklung des ländlichen Raums im Freistaat mit. Die Gesellschaft erwirtschaftete jahrelang Verluste, deren Verrechnung mit den Gewinnrücklagen zu einem kontinuierlichen Eigenkapitalverzehr führte. Ursächlich für diese Entwicklung war das rückläufige Auftragsvolumen in den traditionellen Geschäftsfeldern der SLS. Auch die Bestellung zur Sächsischen Ökoflächen-Agentur im August 2008 konnte die wirtschaftliche Lage der Gesellschaft nicht maßgeblich verbessern. Mit der Übertragung der Ökoflächen-Agentur ab Oktober 2017 auf den landeseigenen Staatsbetrieb Zentrales Flächenmanagement Sachsen (ZFM) entfiel eine wesentliche Aufgabe der SLS.

Der langjährige Entscheidungsprozess zur Zukunft der SLS führte letztlich zu deren Verkauf an die SAB im Oktober 2017. Die Übertragung der bei der SLS verbliebenen Aufgabenbereiche auf Dritte, z. B. ZFM, und die Liquidation der Gesellschaft als Alternative zum Verkauf erfolgten nicht.

Zeitgleich mit dem Verkauf der SLS übertrug der Freistaat seine Geschäftsanteile an der landeseigenen Landessiedlungs- und Entwicklungsgesellschaft Sachsen mbH i. L. (LSEG) unentgeltlich auf die SLS. Dadurch wurde die Eigenkapitalbasis der SLS wesentlich verbessert. Gleichzeitig verzichtete der Freistaat damit auf die Vereinnahmung des Liquidationserlöses der LSEG für den Staatshaushalt (Sondervermögen Grundstock). Eine Unterrichtung des SLT zu diesen apl. Anteilsveräußerungen erfolgte nicht.

26 Risikoanalyse des Lohnsteuer-Anmeldeverfahrens

26

Im Jahr 2015 entfielen mit 5,38 Mrd. € rd. 42 % der gesamten Steuereinnahmen des Freistaates Sachsen auf die Lohnsteuer. Die Lohnsteuer war damit die zweitgrößte Einnahmeart nach der Umsatzsteuer.

Die Steuerverwaltung hat die Möglichkeiten der elektronischen Datenverarbeitung noch nicht ausreichend genutzt, den personellen Arbeitsaufwand bestmöglich zu steuern.

Eine uneinheitliche Bearbeitung von Schätzungen und Verspätungszuschlägen im Zusammenspiel zwischen Mensch und Maschine widerspricht dem Grundsatz einer gleichmäßigen Besteuerung. Allein im untersuchten Zeitraum kam es bei den vom SRH untersuchten Fällen möglicherweise zu Steuerausfällen von bis zu 390 T€.

In den Lohnsteuer-Anmeldungen berechnen Arbeitgeber ihre Zahllast selbst, melden sie elektronisch beim FA an und führen ggf. die Zahlbeträge eigenständig ab. Nur die im Rahmen der vollmaschinellen Datenprüfung ausgesteuerten Auffällig- oder Unstimmigkeiten sind personell durch die Lohnsteuer-Arbeitgeberstellen zu bearbeiten.

Die hierzu vom SRH festgestellte Aussteuerungsquote von lediglich 3 % spiegelte sich nicht in der Personalbedarfsberechnung wider. Weil auch neue Aufgaben – insbesondere der Lohnsteuer-Abgleich – in der Personalbedarfsberechnung nicht enthalten waren, konnte diese den tatsächlichen Stellenbedarf nicht zutreffend abbilden.

Wiederholt verspätete oder unterbliebene Abgaben der Anmeldungen wurden seitens der Lohnsteuer-Arbeitgeberstellen mit zu geringen Verspätungszuschlägen beschieden bzw. zu niedrig geschätzt. Zudem war die Besteuerung in diesen Fällen in den untersuchten FÄ unterschiedlich.

Der SRH hat eine Optimierung der eingesetzten Software sowie Maßnahmen zur verbesserten Bearbeitung von Schätzungen bzw. Verspätungszuschlägen vorgeschlagen.

Abkürzungen

AAÜG	Gesetz zur Überführung der Ansprüche und Anwartschaften aus Zusatz- und Sonderversorgungssystemen des Beitrittsgebietes
ABl.	Amtsblatt
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
EFRE	Europäischer Fonds für regionale Entwicklung
ELER	Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des Ländlichen Raumes
Epl.	Einzelplan
ESF	Europäischer Sozialfonds
EU	Europäische Union
EW	Einwohner
FA/FÄ	Finanzamt/-ämter
FAG	Gesetz über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern (Finanzausgleichsgesetz)
FLO	Flächenländer Ost
FLW	Flächenländer West
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
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 (Haushaltsgrundsätze-gesetz)
Hj.	Haushaltsjahr
HOAI	Honorarordnung für Architekten und Ingenieure
HR	Haushaltsrechnung
HÜL	Haushaltsüberwachungsliste
IT	Informationstechnik
Kap.	Kapitel
KOM	Europäische Kommission
KP II	Konjunkturpaket II
LD	Landesdirektion
LFA	Länderfinanzausgleich
LSF	Landesamt für Steuern und Finanzen
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 -
SächsABl.	Sächsisches Amtsblatt
SächsFAG	Gesetz über den Finanzausgleich mit den Gemeinden und Landkreisen im Freistaat Sachsen (Sächsisches Finanzausgleichsgesetz)
SächsHSFG	Sächsisches Hochschulfreiheitsgesetz
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 (ab 25.11.2014) vorher: Sächsisches Staatsministerium der Justiz und für Europa
SMK	Sächsisches Staatsministerium für Kultus (ab 01.04.2012) vorher: Sächsisches Staatsministerium für Kultus und Sport
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
Tz.	Textziffer
üpl.	überplanmäßig
UStG	Umsatzsteuergesetz
VE	Verpflichtungsermächtigung
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 2017, teilweise auch aus früheren Jahren oder aus dem Jahr 2018 zugrunde (§ 97 Abs. 3 SäHO).

Der Abschnitt I des vorliegenden Jahresberichts bezieht sich auf die Haushaltsrechnung für das Jahr 2016 (§ 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. 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 Rechnungshof setzt für seine Prüfungstätigkeit Schwerpunkte und macht von der Ermächtigung Gebrauch, die Prüfung nach seinem Ermessen zu be-

schränken (§ 89 Abs. 2 SäHO). Dauer und Umfang der Prüfungen variieren je nach Prüfungsthema.

Zum Jahresbeginn 2018 verzeichnete der Rechnungshof im Bereich der Staatsverwaltung 84 laufende Prüfungsverfahren. Zusätzlich wurden 55 Prüfungen neu in das jährliche Prüfungsprogramm aufgenommen. Außerdem hat der Rechnungshof in diesem Jahr bis Redaktionsschluss im Rahmen des Anhörungsverfahrens nach § 103 SäHO zu 41 Richtlinien und weiteren Verwaltungsvorschriften Stellung genommen, wobei davon in 8 Fällen das Einvernehmen zwischen Ressorts und Rechnungshof herbeizuführen war, da die Vorschriften jeweils Regelungen des Verwendungsnachweises bei Zuwendungen oder das Prüfungsrecht des Rechnungshofs betrafen. Im Jahr 2017 wurden 38 Anhörungsverfahren nach § 103 SäHO geführt, von denen in 13 Fällen das Einvernehmen herbeizuführen war.

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). Die Entlastung des Präsidenten des Sächsischen Rechnungshofs hinsichtlich der Haushaltsrechnung für das Jahr 2016 stand bis Redaktionsschluss noch aus.

VI. 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.

Der Rechnungshof hat in diesem Jahr die Beratende Äußerung gemäß § 88 Abs. 2 SäHO „Vermögensrechnung des Freistaates Sachsen (Grundvermögen)“ (Landtagsdrucksache 6/12307 vom 01.02.2018) und einen Sonderbericht nach § 99 SäHO „Staatsbetrieb Zentrales Flächenmanagement Sachsen“ (Landtagsdrucksache 6/14194 vom 23.07.2018) vorgelegt. Den Sonderbericht „Unterbringung und Organisation der Erstaufnahme der Flüchtlinge im Freistaat Sachsen“ hatte das Große Kollegium des Rechnungshofs beschlossen und am 20.09.2018 veröffentlicht.

VII. Prüfung des Mitteldeutschen Rundfunks

Der Sächsische Rechnungshof prüft gemeinsam mit den Rechnungshöfen von Sachsen-Anhalt und Thüringen nach § 35 MDR-Staatsvertrag und § 16c Abs. 3 Rundfunkstaatsvertrag die Wirtschaftsführung des MDR sowie seiner Beteiligungen.

Derzeit prüfen die Rechnungshöfe der MDR-Staatsvertragsländer das Beteiligungscontrolling der DREFA Media Holding und des MDR sowie das Interne Kontrollsystem (IKS) des MDR bei Vergaben. Abgeschlossen wurde die gemeinsame Prüfung der Marktkonformität der kommerziellen Tätigkeiten von Beteiligungsunternehmen des MDR nach § 16d Rundfunkstaatsvertrag für das Geschäftsjahr 2016.

Die Ergebnisse der Prüfungen werden nicht in den Jahresbericht des Rechnungshofs aufgenommen, sondern dem Landtag und der Staatsregierung unmittelbar zugeleitet.

Die abschließenden Berichte über Ergebnisse der Prüfungen der Rundfunkanstalten werden zudem unter www.rechnungshof.sachsen.de veröffentlicht.

VIII. Zusammensetzung des Kollegiums

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

Präsident	Prof. Dr. Karl-Heinz Binus
Vizepräsident	Stefan Rix
Rechnungshofdirektor	Peter Teichmann
Rechnungshofdirektor	Gerold Böhmer
Rechnungshofdirektorin	Isolde Haag

Vizepräsident Rix und Rechnungshofdirektorin Haag waren an der Beschlussfassung über den Beitrag Nr. 24 „Wiederherstellung kommunaler Straßen und Brücken nach der Richtlinie Hochwasserschäden 2013“ nicht beteiligt.

Bis zum 30.06.2018 gehörte Herr Rechnungshofdirektor a. D. Dr. Wilfried Spriegel dem Großen Kollegium an.

IX. Veröffentlichung

Der vorliegende Jahresbericht wurde am 25.10.2018 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 2016

01

1 Vorbemerkungen

- 1 Das Hj. 2016 schloss mit einem kassenmäßigen Jahresergebnis (Summe der Isteinnahmen abzüglich der Summe der Istaussgaben) i. H. v. von rd. -159 Mio. €. Kassenmäßiges Jahresergebnis i. H. v. rd. -159 Mio. €
- 2 Der Freistaat Sachsen erzielte im Hj. 2016 gegenüber dem Staatshaushaltsplan Mehreinnahmen i. H. v. rd. 448,2 Mio. € und tätigte Mehraussgaben i. H. v. rd. 606,7 Mio. €.
- 3 Der Freistaat reduzierte im Jahr 2016 seine Verschuldung um 232 Mio. € (davon 157 Mio. € Sondertilgung). Dadurch hat sich die Pro-Kopf-Verschuldung wiederum leicht verringert. Pro-Kopf-Verschuldung wiederum leicht verringert
- 4 Mit 16 % wurde erneut eine hohe Investitionsquote erreicht.

2 Gesamtbeurteilung der Haushalts- und Wirtschaftsführung 2016

- 5 Für das Hj. 2016 ist unbeschadet der in den folgenden Beiträgen dargestellten Prüfergebnisse eine insgesamt ordnungsgemäße Haushalts- und Wirtschaftsführung festzustellen. Bestätigung einer ordnungsgemäßen Haushalts- und Wirtschaftsführung im Hj. 2016

3 Staatshaushaltsplan 2015/2016

- 6 Der Landtag hat den StHpl. 2015/2016 in Einnahmen und Ausgaben für das Hj. 2016 auf 17.278.791.800 € festgestellt. Im Vergleich zum Vorjahr (17.170.035.100 €) ist das Haushaltsvolumen um rd. 0,6 % höher.
- 7 Der StHpl. enthält VE für das Hj. 2016 i. H. v. 2.408.782.400 €. Gegenüber dem Vorjahr (2.942.675.000 €) sind die VE um rd. 18 % geringer veranschlagt.

4 Haushaltsrechnung

4.1 Haushaltsabschluss

- 8 Die Isteinnahmen im Hj. 2016 betragen insgesamt 17.726.960.913,69 € und die Istaussgaben 17.885.519.437,96 €. Als kassenmäßiges Jahresergebnis (Summe der Isteinnahmen abzüglich Summe der Istaussgaben) für das Hj. 2016 ergab sich somit ein negativer Saldo i. H. v. 158.558.524,27 € (2015 negativer Saldo i. H. v. 18.444.070,10 €).
- 9 Nach Berücksichtigung des Unterschieds zwischen den aus dem Vorjahr übertragenen und in das kommende Jahr zu übertragenden Einnahme- und Ausgaberesten schloss das Hj. 2016 mit einem ausgeglichenen rechnungsmäßigen Jahresergebnis ab. Abschluss des Hj. 2016 mit ausgeglichenem rechnungsmäßigen Jahresergebnis

4.2 Finanzierungssaldo

- 10 Der Finanzierungssaldo wird gem. § 82 Nr. 2 Buchst. c) 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 Istaussgaben (mit Ausnahme der Ausgaben zur Schuldentilgung am Kreditmarkt, der Zuführungen an Rücklagen und der Ausgaben zur

Negativer Finanzierungssaldo gemäß SäHO (-118 Mio. €)

Deckung eines kassenmäßigen Fehlbetrages) ermittelt. Für das Hj. 2016 ergab sich so ein Finanzierungssaldo i. H. v. rd. -118 Mio. €, der gegenüber dem geplanten Wert (-500 Mio. €) um rd. 382 Mio. € besser ausfiel.

Positiver haushalterischer Finanzierungssaldo (263 Mio. €)

- 11 Wird zusätzlich die Nettokreditaufnahme des Freistaates bei Sondervermögen (OGr. 31) i. H. v. -381 Mio. € berücksichtigt, ergibt sich ein positiver (haushalterischer) Finanzierungssaldo i. H. v. rd. 262,9 Mio. €, der gegenüber dem geplanten Wert (-393 Mio. €) um rd. 656 Mio. € besser ausfiel.
- 12 Die gegenüber dem StHpl. wesentlich besser ausfallenden Istwerte der Finanzierungssalden resultierten hauptsächlich aus den gegenüber dem StHpl. höheren Isteinnahmen des Freistaates (vgl. Pkt. 4.3).
- 13 Die Berechnung des jeweiligen Finanzierungssaldos ist aus der folgenden Tabelle ersichtlich.

Finanzierungssaldo 2016

		Finanzierungssaldo gemäß SäHO	Haushalterischer Finanzierungssaldo	Finanzierungssaldo gemäß SäHO abzüglich haushaltstechnischer Verrechnungen	Haushalterischer Finanzierungssaldo abzüglich haushaltstechnischer Verrechnungen
in €					
Einnahmen	Summe Isteinnahmen	17.726.960.913,69	17.726.960.913,69	17.726.960.913,69	17.726.960.913,69
	- Nettokreditaufnahme bei Sondervermögen (OGr. 31)		-381.000.000,00		-381.000.000,00
	- Nettokreditaufnahme am Kreditmarkt (OGr. 32)	149.347.747,00	149.347.747,00	149.347.747,00	149.347.747,00
	- Entnahmen aus Rücklagen, Fonds und Stöcken (OGr. 35)	294.879.696,96	294.879.696,96	294.879.696,96	294.879.696,96
	- Einnahmen aus Überschüssen der Vorjahre (OGr. 36)	0,00	0,00	0,00	0,00
	- <i>Haushaltstechnische Verrechnungen (OGr. 38)</i>			23.689.992,14	23.689.992,14
	= Bereinigte Einnahmen	17.282.733.469,73	17.663.733.469,73	17.259.043.477,59	17.640.043.477,59
Ausgaben	Summe Istaussgaben	17.885.519.437,96	17.885.519.437,96	17.885.519.437,96	17.885.519.437,96
	- Zuführungen an Rücklagen, Fonds und Stöcke (OGr. 91)	484.720.304,96	484.720.304,96	484.720.304,96	484.720.304,96
	- Ausgaben zur Deckung von Fehlbeträgen aus Vorjahren (OGr. 96)	0,00	0,00	0,00	0,00
	- Haushaltstechnische Verrechnungen (OGr. 98)			5.330.420,14	5.330.420,14
	= Bereinigte Ausgaben	17.400.799.133,00	17.400.799.133,00	17.395.468.712,86	17.395.468.712,86
Finanzierungssaldo	= Bereinigte Einnahmen - Bereinigte Ausgaben	-118.065.663,27	262.934.336,73	-136.425.235,27	244.574.764,73

- 14 Die Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben sowie die daraus resultierenden strukturellen Probleme und Risiken sind in Beitrag Nr. 2 dargestellt.

4.3 Zusammensetzung des Staatshaushaltes

- 15 In der folgenden Übersicht sind die im StHpl. veranschlagten Einnahmen und Ausgaben den Isteinnahmen und -ausgaben lt. HR, gegliedert nach Haupt- und Obergruppen, gegenübergestellt. Dabei sind die im Haushaltsvollzug durch Umsetzungen gem. § 50 Abs. 1 und 2 SäHO sowie § 6 Abs. 13 HG 2015/2016 eingetretenen Veränderungen einbezogen.

Staatshaushalt 2016

HGr./OGr.		Haushaltsansatz (StHpl.)	Haushaltsbetrag im Haushaltsvollzug	HR	Mehr-/Minderein- nahmen bzw. -aus- gaben gegenüber StHpl.
					in €
	Einnahmen				
0	Steuern und steuerähnliche Abgaben	10.766.967.000,00	10.766.967.000,00	11.588.652.072,64	821.685.072,64
1	Verwaltungseinnahmen	385.636.300,00	385.636.300,00	478.373.549,52	92.737.249,52
2	Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen	4.824.495.400,00	4.824.495.400,00	4.849.426.311,19	24.930.911,19
3 ohne 31 und 32	Zuweisungen und Zuschüsse für Investi- tionen, besondere Finanzierungsein- nahmen	1.376.693.100,00	1.376.693.100,00	1.042.161.233,34	-334.531.866,66
	„Ordentliche“ Einnahmen	17.353.791.800,00	17.353.791.800,00	17.958.613.166,69	604.821.366,69
31 und 32	Nettokreditaufnahme	-75.000.000,00	-75.000.000,00	-231.652.253,00	-156.652.253,00
	Gesamteinnahmen/Istergebnis	17.278.791.800,00	17.278.791.800,00	17.726.960.913,69	448.169.113,69
	Ausgaben				
4	Personalausgaben	4.260.159.100,00	4.262.425.409,83	4.257.228.954,35	-2.930.145,65
51 bis 54	Sächliche Verwaltungsausgaben	876.913.400,00	876.913.400,00	1.019.429.197,80	142.515.797,80
56 bis 57	Ausgaben für den Schuldendienst	238.384.600,00	238.384.600,00	190.243.665,42	-48.140.934,58
6	Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen	8.972.432.800,00	8.970.166.490,17	9.145.763.997,08	173.331.197,08
7, 8	Investitionsausgaben	2.917.418.200,00	2.917.418.200,00	2.782.802.898,21	-134.615.301,79
	- davon:				
7	Baumaßnahmen	557.384.900,00	557.384.900,00	574.173.095,37	16.788.195,37
81, 82	Sonstige Sachinvestitionen	85.887.700,00	85.887.700,00	102.507.393,91	16.619.693,91
83 bis 89	Investitionsförderung	2.274.145.600,00	2.274.145.600,00	2.106.122.408,93	-168.023.191,07
9	Besondere Finanzierungsausgaben	13.483.700,00	13.483.700,00	490.050.725,10	476.567.025,10
	Gesamtausgaben/Istergebnis	17.278.791.800,00	17.278.791.800,00	17.885.519.437,96	606.727.637,96

16 Gegenüber dem Haushaltsansatz erzielte der Freistaat Sachsen im Hj. 2016 insgesamt Mehreinnahmen i. H. v. rd. 448 Mio. € und tätigte Mehrausgaben i. H. v. rd. 607 Mio. € (davon für die Aufnahme/Betreuung von Asylbewerbern Mehreinnahmen i. H. v. rd. 425 Mio. € und Mehrausgaben i. H. v. rd. 644 Mio. €).¹

17 Die Mehreinnahmen resultieren im Wesentlichen aus den Mehreinnahmen der HGr. 0 (Steuern und steuerähnliche Abgaben) i. H. v. rd. 822 Mio. €.

18 Die Mehrausgaben sind im Wesentlichen verursacht durch Mehrausgaben bei den Besonderen Finanzierungsausgaben (HGr. 9) i. H. v. rd. 477 Mio. €, die überwiegend bedingt waren durch die Zuführungen an

- das Sondervermögen „Zukunftssicherungsfonds Sachsen“ (330 Mio. €) und
- die Rücklage zur Finanzierung von Abrechnungsbeträgen gem. § 2 Abs. 2 SächsFAG (rd. 135 Mio. €).

19 Zudem reduzierte der Freistaat seine Verschuldung um rd. 232 Mio. €, davon 75 Mio. € Tilgung gemäß StHpl. und rd. 157 Mio. € Sondertilgung (vgl. Beitrag Nr. 4, Pkt. 3).

¹ Vgl. HR 2016, Band 1, S. 14.

5 Ausgabereste und Vorgriffe

- 20 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). Zudem sind die Ausgaben für den Bauunterhalt (Gruppe 519) sowie Ausgaben zur Umsetzung von EU-Förderprogrammen übertragbar (§ 9 Abs. 4 und § 11 Abs. 1 HG 2015/2016). 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.
- 21 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).
- 22 Insgesamt willigte das SMF in die Übertragung von Bruttoausgaberesten in das Hj. 2017 i. H. v. 2.503.634.985,54 € ein, davon zu 0,26 % (6.559.305,32 €) in besonders begründeten Einzelfällen gem. § 45 Abs. 4 SäHO. Das SMF stimmte keinen Vorgriffen zu, sodass die Nettoausgabereste ebenfalls 2.503.634.985,54 € betragen. Dies entspricht 14 % der Istausgaben.
- 23 Auf die Einzelpläne verteilen sich die Ausgabereste wie folgt:

Ausgabereste i. H. v. rd.
2,5 Mrd. € in das Hj. 2017
übertragen

Verteilung der Ausgabereste auf die Einzelpläne

Epl.	Ausgabereste in €	Ausgabereste in %
01	1.055.455,53	0,04
02	3.015.042,92	0,12
03	226.746.910,81	9,06
04	4.025.244,94	0,16
05	109.836.346,81	4,39
06	18.604.957,02	0,74
07	834.383.400,59	33,33
08	152.569.876,98	6,09
09	473.382.413,88	18,91
11	74.411,72	0,00
12	270.618.159,39	10,81
14	192.548.933,43	7,69
15	216.773.831,52	8,66
	2.503.634.985,54	100,00

24 In den Epl. 07, 09 und 12 summieren sich die Ausgabereste auf rd. 63 % (rd. 1,6 Mrd. €). Die höchsten Ausgabereste (>100 Mio. €) wurden gebildet

- i. H. v. 116.401.240,30 € zur Technologieförderung (EU-Strukturfonds - Förderzeitraum 2014 bis 2020), Kap. 0720, Tit. 686 11,
- i. H. v. 110.420.826,75 € für Zuschüsse aus Mitteln des ESF (Förderzeitraum 2014 bis 2020), Kap. 0720, Tit. 686 66 und
- i. H. v. 110.295.806,76 € für Zuschüsse für Investitionen an Sonstige für den Bereich LEADER (Förderung aus dem ELER - Förderzeitraum 2014 bis 2020), Kap. 0909, Tit. 893 01.

25 Nach Angaben des SMF² teilen sich die Ausgabereste nach Finanzierungsquellen auf:

- in Ausgabereste aus reinen Landesmitteln i. H. v. rd. 880 Mio. €,
- in drittmittelfinanzierte Ausgabereste i. H. v. rd. 531 Mio. € (darunter EU-Programme i. H. v. rd. 238 Mio. €) und
- in mischfinanzierte Ausgabereste i. H. v. rd. 1,09 Mrd. € (darunter EU-Programme einschließlich Landeskofinanzierungsmittel i. H. v. rd. 947 Mio. €).

6 Einnahmereste

26 Zur Deckung der Ausgabereste wurden Einnahmereste i. H. v. insgesamt 1.091.744.925,19 € (im Vorjahr 777.688.771,44 €) in das Hj. 2017 übertragen, davon im Epl. 07 i. H. v. rd. 880 Mio. € und im Epl. 09 i. H. v. rd. 212 Mio. €. Die Einnahmereste stehen vollständig im Zusammenhang mit EU-Förderprogrammen.

Einnahmereste i. H. v. rd. 1,1 Mrd. € übertragen

27 Die Einnahme- und Ausgabereste fließen neben den Vorjahresresten in den rechnungsmäßigen Abschluss ein. Die Differenz wird durch den Saldo des kassenmäßigen Gesamtergebnisses i. H. v. 158.558.524,27 € 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 unabweisbaren Bedürfnisses kann das SMF Ausnahmen (üpl. und apl. VE) zulassen (§ 38 Abs. 1 Satz 2 SäHO).

29 Darüber hinaus ist das SMF ermächtigt, nach § 10 Abs. 1 HG 2015/2016 zusätzlichen VE zuzustimmen, wenn hierfür im laufenden Haushaltsjahr nicht veranschlagte Mittel zweckgebunden von anderer Seite gezahlt oder rechtsverbindlich zugesagt sind.

30 Für das Hj. 2016 wurden im StHpl. 2015/2016 insgesamt VE i. H. v. 2.408.782.400 € veranschlagt (Vorjahr 2.942.675.000 €). Das SMF hat in üpl. VE i. H. v. 98.363.559,99 € (Vorjahr 68.824.471,93 €) und apl. VE i. H. v. 114.223.033,80 € (Vorjahr 41.440.367,74 €) eingewilligt sowie zusätzlichen VE gem. § 10 Abs. 1 HG 2015/2016 i. H. v. 3.121.853 € (Vorjahr 66.991.868 €) zugestimmt.

Für 2016 waren rd. 2,4 Mrd. € VE veranschlagt, das SMF hat weitere VE i. H. v. rd. 215,7 Mio. € genehmigt

31 Nach VwV Nr. 9 zu § 34 SäHO melden die obersten Dienstbehörden dem SMF die Nachweisung über die Inanspruchnahme von VE des Haushaltsjahres und über eingegangene Verpflichtungen, ein Abdruck der Meldung ist dem SRH zu übersenden. Ein Ausweis der Inanspruchnahme der VE in der HR erfolgt nicht.

² Schreiben des SMF vom 06.07.2017.

- 32 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. 2016	in €			Umschichtungen/ Verstärkungen	gesamt	Inanspruchnahme	
		üpl.	apl.	zusätzliche			in €	in %
01						0,00	0,00	0,0
02	5.302.400,00		200.000,00			5.502.400,00	1.862.000,00	33,8
03	390.948.300,00	30.323.000,00	12.904.860,00	1.505.000,00		435.681.160,00	354.198.800,00	81,3
04	4.260.400,00					4.260.400,00	0,00	0,0
05	104.490.100,00	741.700,00	395.000,00			105.626.800,00	104.220.600,00	98,7
06	25.894.500,00					25.894.500,00	8.583.500,00	33,1
07	850.824.100,00	35.686.122,00	7.425.000,00			893.935.222,00	659.899.100,00	73,8
08	130.357.300,00	8.416.077,00	4.800.000,00	608.553,00		144.181.930,00	78.531.800,00	54,5
09	247.915.300,00	16.352.660,99	10.799.513,00	1.008.300,00		276.075.773,99	195.573.100,00	70,8
11						0,00	0,00	0,0
12	90.020.000,00	6.844.000,00	29.171.400,00			126.035.400,00	102.944.700,00	81,7
14	290.040.000,00		17.941.622,80			307.981.622,80	268.505.300,00	87,2
15	268.730.000,00		30.585.638,00			299.315.638,00	63.805.100,00	21,3
Summe	2.408.782.400,00	98.363.559,99	114.223.033,80	3.121.853,00	0,00	2.624.490.846,79	1.838.124.000,00	70,0

Umschichtungen innerhalb des Epl. 07 i. H. v. 79.972.000 €.

- 33 Auf Anregung des SRH (vgl. Jahresbericht 2017, Beitrag Nr. 1, Tz. 33 bis 40) sagte das SMF zu, künftig (beginnend ab dem Hj. 2017) die Inanspruchnahme der VE in der HR auszuweisen.

8 Bewilligte über- und außerplanmäßige Ausgaben und bewilligte zusätzliche Ausgaben

- 34 Das SMF kann nach § 37 SäHO üpl. und apl. Ausgabeermächtigungen erteilen. Über- und apl. Ausgaben sollen innerhalb desselben Einzelplans, möglichst durch Einsparung bei anderen gleichartigen Ausgaben, ausgeglichen werden. Über- und apl. Ausgaben sind dem Landtag halbjährlich, bei mehr als 5 Mio. € im Einzelfall unverzüglich zur Genehmigung vorzulegen (§ 37 Abs. 4 SäHO i. V. m. § 4 Abs. 1 HG 2015/2016).
- 35 Außerdem ermächtigt § 10 Abs. 1 HG 2015/2016 das SMF, zusätzlichen Ausgaben einschließlich Kofinanzierungsmitteln zuzustimmen, wenn hierfür im laufenden Haushalt nicht veranschlagte Mittel zweckgebunden von anderer Seite gezahlt oder rechtsverbindlich zugesagt sind.

Das SMF stimmte im Jahr 2016 üpl., apl. und zusätzlichen Ausgaben von insgesamt rd. 932 Mio. € zu

- 36 Im Hj. 2016 bewilligte das SMF üpl. Ausgaben i. H. v. 769.614.974,01 € (Vorjahr 152.469.204,68 €) und apl. Ausgaben i. H. v. 95.546.732,60 € (Vorjahr 637.186.665,89 €). Zusätzlichen Ausgaben stimmte das SMF i. H. v. insgesamt 67.187.773,90 € (Vorjahr 17.515.567,34 €) zu. Für Mehrausgaben i. H. v. insgesamt 19.124,95 € lag keine Genehmigung vor (vgl. HR, Band 1, S. 243). Dies betraf folgende Haushaltsstellen: 0310/531 01 mit 4.392,57 €; 0325/511 93 mit 2.157,42 €; 0602/427 13 mit 2.957,43 € und 0602/684 10 mit 9.617,53 €.

- 37 Die Bewilligungen der üpl., apl. und zusätzlichen Ausgaben im Hj. 2016 verteilen sich auf die Einzelpläne wie folgt:

Verteilung zusätzlicher Ausgabebewilligungen auf die Einzelpläne

Epl.	bewilligte üpl. Ausgaben	bewilligte apl. Ausgaben in €	zusätzliche Ausgaben gem. § 10 Abs. 1 HG
01	8.500,00	0,00	0,00
02	2.747.300,00	60.000,00	0,00
03	347.349.234,59	1.055.495,14	57.647.819,75
04	103.900,00	0,00	0,00
05	2.192.375,72	93.426,25	655.000,00
06	281.000,00	80.000,00	0,00
07	1.371.736,61	2.000.660,21	7.841.500,00
08	83.447.632,93	23.899.651,00	350.187,65
09	2.099.294,16	0,00	673.266,50
11	11.500,00	0,00	0,00
12	2.500,00	730.000,00	20.000,00
14	0,00	0,00	0,00
15	330.000.000,00	67.627.500,00	0,00
gesamt	769.614.974,01	95.546.732,60	67.187.773,90

- 38 Die üpl. Ausgaben wurden im Hj. 2016 vor allem in den Epl. 03 und 15 (insgesamt rd. 88 %) bewilligt. Dabei handelt es sich im Epl. 03 größtenteils um Mehrausgaben für die Aufnahme und Betreuung von Asylbewerbern, die Einsparungen dafür erfolgten überwiegend im Gesamthaushalt. Im Epl. 15 entstanden Mehrausgaben i. H. v. 330 Mio. € für die Zuführung zum Zukunftssicherungsfonds Sachsen. Die Einsparung erfolgte ebenfalls im Gesamthaushalt.
- 39 Die apl. Ausgaben wurden im Hj. 2016 hauptsächlich im Epl. 15 bewilligt (rd. 71 %) als Ergänzungspauschale für die Betreuung und Unterbringung von Asylbewerbern (60 Mio. €) und als Ergänzungspauschale zum Landeszuschuss nach dem Gesetz über Kindertageseinrichtungen (7.627.500 €). Die Einsparungen erfolgten im Gesamthaushalt.
- 40 Zusätzliche Ausgaben aufgrund zusätzlicher Einnahmen bewilligte das SMF vor allem im Epl. 03 (86 %) im Zusammenhang mit der Förderung von Wohnraum.
- 41 Überplanmäßige Bewilligungen erfolgten im Hj. 2016 überwiegend in den HGr. 9 (43 %) und 6 (36 %), apl. Bewilligungen überwiegend in der HGr. 6 (96 %). Die zusätzlichen Ausgaben betreffen größtenteils Ausgaben der HGr. 8 (97 %).

9 Umschichtungen und Verstärkungen

- 42 Das SMF ist gem. § 10 Abs. 4 HG 2015/2016 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 HFA des SLT.
- 43 Insgesamt hat das SMF im Hj. 2016 Umschichtungen bzw. Verstärkungen bei Ausgaben i. H. v. 35.730.666,69 € (im Vorjahr 37.414.292 €) bewilligt. Diese betrafen überwiegend den Epl. 12 (55,2 %). Die Einsparungen erfolgten zu 74 % im Gesamthaushalt.

Das SMF hat im Hj. 2016 Umschichtungen und Verstärkungen nach § 10 Abs. 4 HG i. H. v. insgesamt rd. 116 Mio. € zugestimmt

44 Das SMF stimmte im Jahr 2016 außerdem Umschichtungen von VE i. H. v. 79.972.000 € (im Vorjahr 3.193.389,69 €) zu, davon i. H. v. 77.790.000 € für „Digitale Offensive Sachsen – Zuschüsse für Investitionen in Breitbandinternet und WLAN-Anschlüsse für Einrichtungen von Kommunen, des Freistaates Sachsen und privater Unternehmen“ und i. H. v. 2.182.000 € zur „Gefahrenabwehr im Altbergbau“ (Kap. 0710, Tit. 893 01). Die entsprechenden Einsparungen erfolgten titelkonkret.

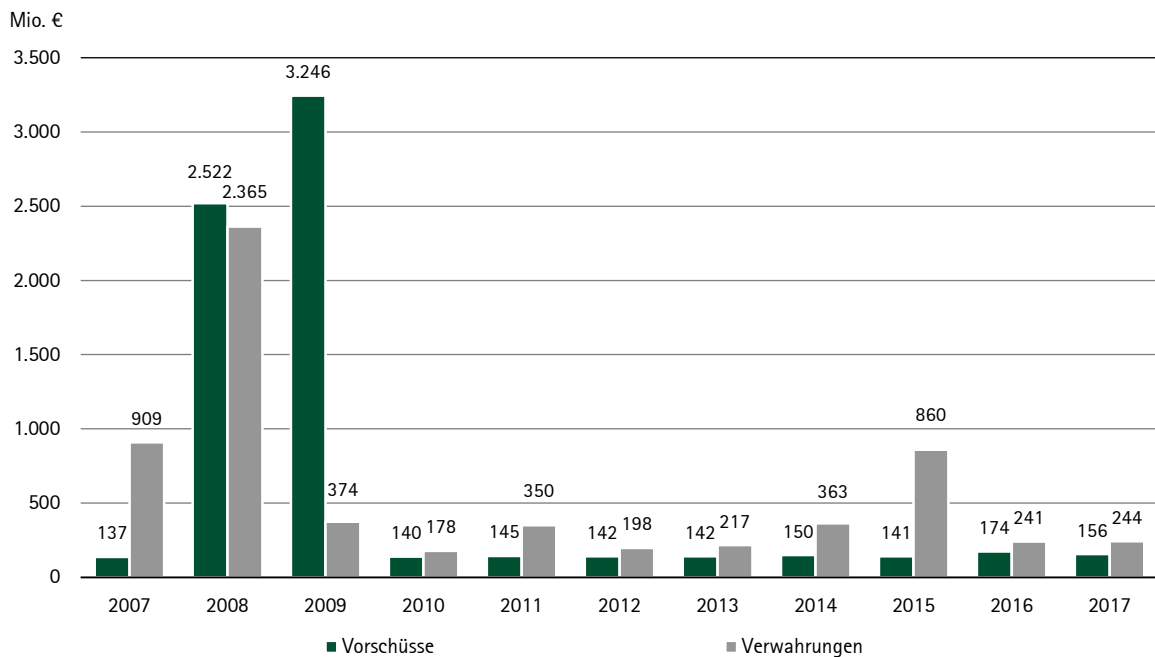
10 Vorschüsse und Verwahrungen

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

Vorschüsse i. H. v. rd. 156 Mio. € und Verwahrungen i. H. v. rd. 244 Mio. €

46 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



47 Seit 2009 wickelt die Hauptkasse die Rücklagen, Sondervermögen und Staatsbetriebe über einen gesonderten Abschnitt des Hauptzeitbuches und nicht mehr über die Verwahrkonten ab. Die Umbuchungen von Einnahmen aus Kreditaufnahmen gem. § 2 Abs. 5 HG erfolgen seit dem Jahr 2010 über einen Sonderbuchungsabschnitt (vgl. Jahresbericht 2011 des SRH, Beitrag Nr. 1, Pkt. 11).

48 Nach der Bereinigung der Verwahr- und Vorschusskonten weisen diese seit 2010 wieder Bestände im Rahmen des üblichen Niveaus aus. Der um rd. 500 Mio. € erhöhte Bestand an Verwahrungen im Hj. 2015 resultierte aus der - finanzpolitisch bedingt - vermehrten Aufnahme von Kassenkrediten.

Haushaltswirtschaft des Freistaates

Die dynamische Entwicklung einiger Ausgabenbereiche wie Personal und Bildung zehren die prognostizierten Steuermehreinnahmen auf.

Die Personalausgaben steigen stärker als der Gesamthaushalt und stellen das größte strukturelle Haushaltsrisiko dar.

Der SRH sieht auch deshalb die Flexibilität und Tragfähigkeit des sächsischen Haushalts in Gefahr, zumal die Einnahmenprognose einen weiteren anhaltenden Konjunkturaufschwung unterstellt.

1 Vorbemerkung

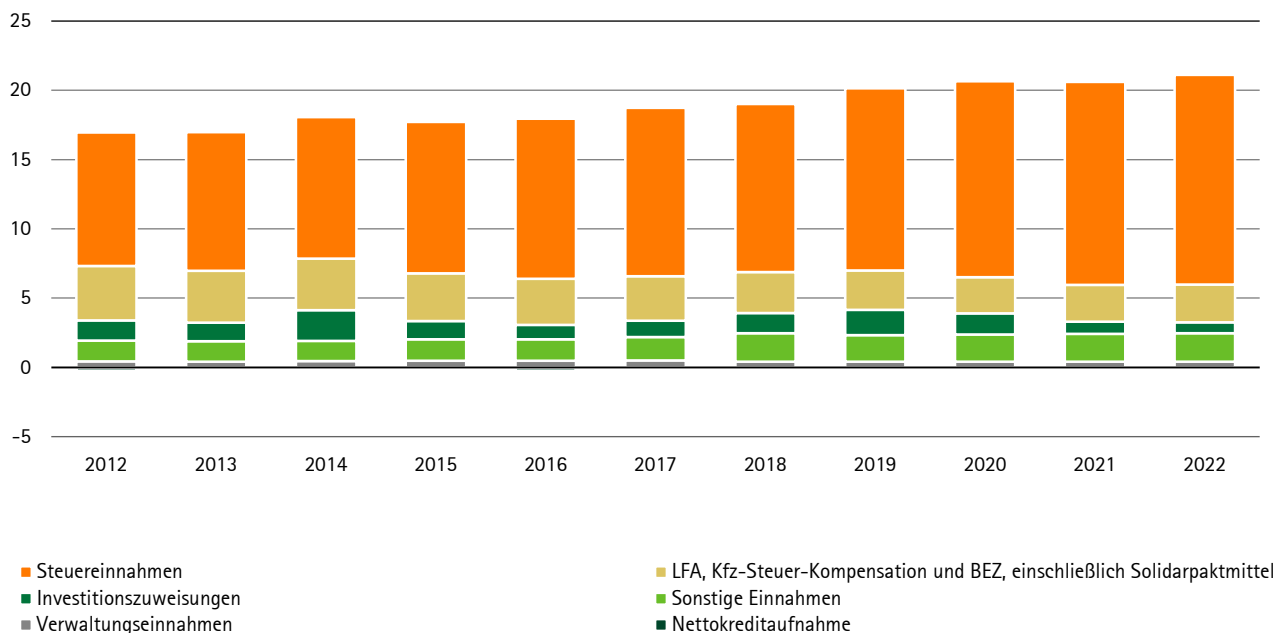
- 1 Die guten wirtschaftlichen Rahmenbedingungen, hohe Beschäftigung und wachsende Einkommen lassen die Steuereinnahmen in Deutschland weiterhin steigen. Die Bundesregierung erwartet für dieses Jahr ein Wirtschaftswachstum von 2,3 und 2,1 % für 2019. Gegenüber der November-Steuerschätzung rechnet der Arbeitskreis Steuerschätzungen im Mai 2018 für das laufende Jahr mit 3,5 Mrd. € Steuermehreinnahmen für die Länder. Weiterhin hervorragende wirtschaftliche Rahmenbedingungen
- 2 Die angepassten Ergebnisse der Mai-Steuerschätzung lassen für den Freistaat Sachsen für 2018 Mehreinnahmen i. H. v. 141 Mio. € und für 2019 und 2020 Mehreinnahmen i. H. v. 482 Mio. € und 434 Mio. € gegenüber der November-Steuerschätzung erwarten. Damit profitiert der Freistaat Sachsen voraussichtlich auch in den Folgejahren von Rekordsteuereinnahmen.
- 3 Im Januar 2018 wurde im SLT das neue Regierungsprogramm der Staatsregierung „Unser Plan für Sachsen: Zusammenhalt festigen, Bildung sichern, neue Wege gehen“ vorgestellt. Darin erfolgten u. a. die Schwerpunktsetzungen im Bildungsbereich, in der Kommunalförderung, bei der Infrastruktur (Digitalisierung, Straßenbau und Bahnverkehr), innere Sicherheit, Feuerwehr sowie Gesundheit und Pflege. Das Regierungsprogramm erfordert erhebliche zusätzliche Ausgaben.
- 4 Die Regierung beschloss insbesondere ein Handlungsprogramm zur Lehrgewinnung (Lehrerpaket). Sachsen schuf damit die Möglichkeit der Verbeamtung der Lehrer. Zudem sieht der Beschluss die Höhergruppierung insbesondere der Grundschullehrer vor. Das Paket wird in den nächsten 5 Jahren 1,7 Mrd. € binden.
- 5 Die Ausgaben des Freistaates Sachsen für Asyl und Integration sind 2015 und 2016 stark gestiegen. Obwohl der Bund sich an den Kosten der Integration beteiligt, deckten diese Mittel in 2017 nur 38 % dieser Ausgaben. Die gesellschaftliche Integration der Flüchtlinge stellt eine langfristige Aufgabe für Bund, Länder und Kommunen dar und wird die Haushalte auch in Zukunft erheblich belasten. Integration der Flüchtlinge stellt erhebliche Belastung für die Haushalte dar
- 6 Die folgenden Punkte befassen sich mit der Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben im Freistaat und stellen die Risiken und Probleme dar.

2 Einnahmenstruktur

- 7 Die Übersicht zeigt die Einnahmenstruktur des sächsischen Haushalts von 2012 bis 2022.

Einnahmenstruktur

Mrd. €



Quellen: 2012 bis 2016 HR, 2017 Kassen-Ist, 2018 StHpl., 2019 und 2020 Entwurf StHpl., 2021 und 2022 Mittelfristige Finanzplanung.

- 8 Die Steuereinnahmen i. H. v. 12,17 Mrd. € stellen mit 65,2 % in 2017 den größten Anteil an den sächsischen Einnahmen dar. Sie sind seit 2011 stetig steigend. Für den mittelfristigen Zeitraum wird ebenfalls mit steigenden Steuereinnahmen gerechnet.
- 9 Den zweitgrößten Einnahmenblock i. H. v. 3,2 Mrd. € bilden mit 17,1 % die Einnahmen aus dem LFA, Kfz-Steuer-Kompensation und Bedarfszuweisungen des Bundes einschließlich Solidarpaktmittel (Sonderbedarfs-BEZ). Aufgrund rückläufiger Solidarpaktmittel und reduzierter Hartz-IV-Sonderbedarfs-BEZ wird der Einnahmenblock geringer. Während die Sonderbedarfs-BEZ (Solidarpaktmittel - Korb I) in 2017 noch rd. 0,93 Mrd. € betragen, werden diese durch die schrittweise Rückführung ab 2020 vollständig entfallen.
- 10 Zu den sonstigen Einnahmen i. H. v. 1,69 Mrd. € zählen insbesondere nichtinvestive Zuschüsse von Bund und EU und Erstattungen Dritter. Ihr Anteil an den Einnahmen betrug 2017 rd. 9,1 %.
- 11 Die investiven Zuweisungen i. H. v. 1,18 Mrd. €, insbesondere EU- und Bundesfördermittel, entsprechen 6,3 % der Einnahmen im Hj. 2017. Die investiven Zuweisungen sind aufgrund von Sondereffekten der Höhe nach sehr schwankend. Hier spiegeln sich Entnahmen aus Sondervermögen und Rücklagen wider und Zuweisungen des Bundes, z. B. für die Kosten der Integration und zur weiteren Entlastung von Ländern und Kommunen.

2.1 Entwicklung der Einnahmen

- 12 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 vorherigen Fördervolumens zur Verfügung. Wie sich der Austritt des Vereinigten Königreiches aus der EU auf Sachsen bez. weiterer Fördermittel in der nächsten Förderperiode aus-

wirken wird, ist derzeit noch nicht absehbar. Sachsen kann zwar ab 2021 mit weiteren Fördermitteln der EU rechnen, deren Höhe wird aber erst in 2019 festgelegt. Sie dürfte wiederum geringer als bisher ausfallen.

- 13 Ab 2020 erhält Sachsen auch keine Entflechtungsmittel des Bundes für den Wegfall von Gemeinschaftsaufgaben und Finanzhilfen u. a. im Bereich Verkehr und sozialer Wohnungsbau mehr. Damit entfallen im Vergleich zum Hj. 2017 nochmals rd. 288 Mio. € Zuweisungen des Bundes. Diese werden über den LFA neu geregelt. Eine investive Zweckbindung entfällt damit. Insgesamt gehen die Investitionszuweisungen mittelfristig um rd. ein Drittel zurück. Rückgang der Einnahmen aus investiven Zuweisungen um ein Drittel
- 14 Mit der Neuregelung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen ab 2020 ändert sich auch die Struktur der Einnahmen. Während Solidarpaktmittel und Entflechtungsmittel ab 2020 entfallen, erfolgt eine Kompensation über Steuereinnahmen und steuerinduzierte Einnahmen.
- 15 Einnahmeverluste ergeben sich auch im neuen LFA durch die relative Bevölkerungsveränderung¹. Zwar wurde in 2014 bis 2016 erstmalig ein geringer, absoluter Bevölkerungszuwachs aufgrund der höheren Geburtenraten und der Asylbewerber verzeichnet, dennoch sind die EW-Zahlen in 2017 schon wieder rückläufig.
- 16 Nach der 6. Regionalisierten Bevölkerungsvorausberechnung wird die sächsische Bevölkerung bis 2030 unter 4 Mio. EW sinken. Mit jedem EW weniger rechnet das SMF mit Mindereinnahmen von jährlich rd. 4.000 € bis 2019. Ab 2020 erhöht sich dieser Einnahmenverlust sogar auf 5.000 € pro EW (vgl. Mittelfristige Finanzplanung des Freistaates Sachsen 2018 bis 2022, Pkt. 3.6). Sinkende sächsische Bevölkerung wirkt negativ auf Einnahmen aus dem LFA
- 17 Die Mittelfristige Finanzplanung des Freistaates Sachsen 2018 bis 2022 enthält bereits die finanziellen Auswirkungen des neuen LFA ab dem Jahr 2020.
- 18 Der SRH hat sich in seinem Vorjahresbericht ausführlich mit der Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen befasst (vgl. Jahresbericht 2017 des SRH, Band I, Beitrag Nr. 2, Pkt. 2.2).
- 19 Im Zuge der Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen wurden Maßnahmen zur Änderung der Aufgabenzuständigkeit im Bundesstaat zwischen den Ländern und dem Bund vereinbart. Derzeit laufen noch die Abstimmungen zwischen Bund und Ländern und Anpassungen gesetzlicher Vorschriften (z. B. die Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes).
- 20 Der Freistaat Sachsen ist im Ergebnis der Neuregelung stärker als bisher von der Umsatzsteuer und Bundesmitteln abhängig. Das SMF verweist unter Pkt. 4.1 der Mittelfristigen Finanzplanung 2018 bis 2022 auf einen Anstieg des konjunkturabhängigen Anteils der Einnahmen von 54 % im Jahr 2005 auf 84 % im Jahr 2022. Insofern wirken sich Rückgänge im Umsatzsteueraufkommen und eine rückläufige relative Bevölkerung ab 2020 stärker als bisher auf die Einnahmen aus. Sachsens Abhängigkeit von Umsatzsteuer und Bundesmitteln steigt
- 21 Auch Konjunkturinbrüche werden künftig spürbarer sein. Geringere Steuereinnahmen können wegen des verfassungsrechtlich gesicherten Verschuldungsverbots nicht zwangsläufig durch Nettokreditaufnahmen ausgeglichen werden. Derzeit bedürfte es Mindereinnahmen von 1,7 Mrd. € für eine Kreditaufnahme. Zum Ausgleich von rückläufigen Steuereinnahmen kommt einer angemessenen Rücklagenbildung als Vorsorgemaßnahme zunehmend mehr Bedeutung zu (vgl. Beitrag Nr. 4).

¹ Die Bevölkerung Sachsens wächst langsamer oder sinkt schneller als die Bevölkerung Gesamtdeutschlands. Quelle: ZDL Bevölkerung, Stand zum 30.06. des jeweiligen Jahres.

- 22 Seit 2010 entwickeln sich die Steuereinnahmen in Deutschland positiv. Ein Anstieg der Steuereinnahmen wird auch für die nächsten Jahre prognostiziert. Gleichzeitig steigen aber auch die Risiken für die Konjunktur weltweit. Ein weiteres Risiko für die Einnahmen ergibt sich aus dem demografischen Wandel (vgl. Jahresbericht 2017 des SRH, Band I, Beitrag Nr. 2, Pkt. 2.1). Für Sachsen sollten daher mögliche Auswirkungen von Konjunkturreinbrüchen auf die Einnahmen in der Mittelfristigen Finanzplanung dargestellt werden. Rückgänge müssen auch den gebundenen Ausgaben (vgl. Pkt. 3.4) gegenüber gestellt werden, um mögliche Handlungsspielräume aufzuzeigen.
- 23 Der SRH fordert wiederholt, die Mittelfristige Finanzplanung als Instrument für den Landtag zur Berücksichtigung seiner finanz- und haushaltspolitischen Entscheidungen weiter auszubauen und um langfristige Einnahmen- und Ausgabeprognozen sowie Sensitivitätsrechnungen zu ergänzen. Die gute Einnahmeerwartung der nächsten Jahre muss genutzt werden, um den Haushalt langfristig mit ausreichend Flexibilität gestalten zu können.
- 24 Die weiterhin prognostizierten hohen Steuereinnahmen gehen einher mit planerisch wachsenden Ausgaben. Die Notwendigkeit einer strukturellen Anpassung des sächsischen Haushalts über den mittelfristigen Planungszeitraum hinaus wird kaum reflektiert. Der SRH sieht die Gefahr, dass langfristige Haushaltsrisiken und erforderliche Vorsorgemaßnahmen ausgeblendet werden (vgl. Pkt. 5).

Hohe Steuereinnahmen lassen
Notwendigkeit struktureller
Haushaltsanpassungen vermissen

2.2 Höhe der Steuereinnahmen und steuerinduzierten Einnahmen

- 25 Die Steuereinnahmen (HGr. 0 ohne OGr. 09) und steuerinduzierten Einnahmen (Einnahmen aus dem LFA, Allgemeine-BEZ sowie Kompensation aus der Lkw-Maut und Kfz-Steuerkompensation) stellen mit 76,3 % im Hj. 2017 (im Vorjahr 76,1 %) den größten Anteil an den Gesamteinnahmen dar.

Soll-Ist-Vergleich Steuereinnahmen und steuerinduzierte Einnahmen

in Mio. €	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Soll gemäß StHpl.	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	12.279,0	12.619,0	13.779,0
Ist gemäß HR und Kassen-Ist	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	12.786,0	13.493,2	14.245,5
Differenz Ist – Soll	-197,3	578,0	966,3	1.144,2	-98,7	-255,1	840,4	1.210,3	464,0	616,1	507,0	874,2	466,5

- 26 Mit rd. 14,2 Mrd. € Einnahmen aus Steuern und steuerinduzierten Einnahmen im Hj. 2017 wurde ein neuer Höchstwert erzielt. Das entspricht einer Steigerung um 5,6 % (752 Mio. €) gegenüber dem Vorjahr.
- 27 Im Hj. 2017 lagen die Steuereinnahmen und steuerinduzierten Einnahmen mit 466,5 Mio. € über den im StHpl. veranschlagten Einnahmen. Damit übertrafen die Einnahmen das 7. Jahr in Folge die Planungen.

Weiterhin gesamtstaatlich steigende
Steuereinnahmen prognostiziert

- 28 Der Arbeitskreis „Steuerschätzungen“ hat in seiner Sitzung vom Mai 2018 für Bund, Länder und Gemeinden erneut gesamtstaatlich steigende Steuereinnahmen bis 2022 prognostiziert. Der Arbeitskreis rechnet gegenüber der Prognose vom November 2017 mit zusätzlichen Steuereinnahmen im Hj. 2018 von 7,8 Mrd. €. Für die Länder bedeutet das Mehreinnahmen von 3,5 Mrd. €. Auf die Gemeinden entfallen Mehreinnahmen i. H. v. 0,6 Mrd. €.

29 Die Mehreinnahmen spiegeln die weiterhin robuste wirtschaftliche Entwicklung wider. Entsprechend den guten Rahmenbedingungen setzt sich das Wirtschaftswachstum fort. Die Beschäftigung ist auf Rekordniveau und die Löhne und Gehälter steigen weiter.

30 Der Freistaat Sachsen erhält auf der Grundlage des Asylverfahrensbeschleunigungsgesetzes vom 20.10.2015 zur Entlastung für Asylausgaben vom Bund einen höheren Anteil an der Umsatzsteuer. Mit dem Gesetz zur Beteiligung des Bundes an den Kosten der Integration und zur weiteren Entlastung von Ländern und Kommunen vom 01.12.2016 erhält der Freistaat Sachsen weitere zusätzliche Anteile an der Umsatzsteuer. Darunter fällt u. a. die Integrationspauschale von 99 Mio. € für die Jahre 2016 bis 2018 und die Beteiligung des Bundes an den Kosten der Verfahren im Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (als Abschlagszahlung und Spitzabrechnung).

Freistaat Sachsen erhält zusätzliche Anteile an der Umsatzsteuer

31 Der Anteil dieser Entlastung ist in den Steuereinnahmen des Freistaates Sachsen enthalten und stellt sich wie folgt dar:

Entlastung Bund für Asylausgaben als Anteil an der Umsatzsteuer in Mio. €

2015	2016	2017	2018	2019	2020
99,9	390,5	173,9	170,9	127,0	127,0

Quelle: SMF.

32 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 Überschwappeffekten aus dem LFA abgezogen oder aufgeschlagen werden. Die Korrekturab- und -aufschläge werden auch für die Ermittlung der Normallage herangezogen (vgl. Beitrag Nr. 4, Pkt. 2).

33 **Insbesondere die zunehmende Abhängigkeit des sächsischen Haushalts von den Steuereinnahmen und damit von der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung macht eine vorsichtige Bewertung der Steuerschätzung erforderlich.**

Zunehmende Abhängigkeit des sächsischen Haushalts von der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung

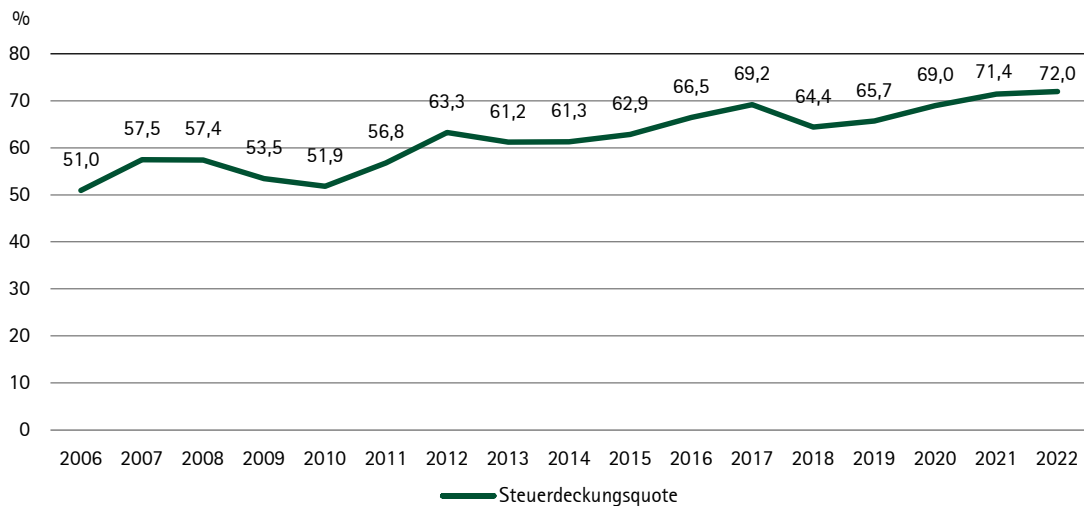
34 Für das Hj. 2018 rechnet das SMF im Ergebnis der Mai-Steuerschätzung 2018 mit Steuermehreinnahmen i. H. v. 453 Mio. € gegenüber dem Haushaltsansatz. Für die Hj. 2019 und 2020 werden gegenüber der November-Steuerschätzung 2017 Mehreinnahmen i. H. v. 482 Mio. € und 434 Mio. € erwartet.

35 Für die sächsischen Gemeinden verbleiben die Steuereinnahmen auf dem Niveau der Novemberschätzung. Über das SächsFAG werden die Gemeinden von den steigenden Steuereinnahmen des Freistaates profitieren.

36 Die prognostizierten höheren Steuereinnahmen wirken sich auch erhöhend auf die Steuerdeckungsquote aus. Sie stellt den Anteil der durch Steuern gedeckten bereinigten Ausgaben² dar.

² Bereinigte Ausgaben zusätzlich um haushaltstechnische Verrechnungen (OGr. 98) bereinigt.

Entwicklung der Steuerdeckungsquote



Quellen: 2006 bis 2016 HR, 2017 Kassen-Ist, 2018 StHpl., 2019 und 2020 Entwurf StHpl., 2021 und 2022 Mittelfristige Finanzplanung.

Steuerdeckungsquote tendenziell steigend 37 Im Hj. 2017 ist die Steuerdeckungsquote um 2,7 Prozentpunkte auf 69,2 % gestiegen. Das SMF rechnet mittelfristig mit einem Anstieg der Steuerdeckungsquote auf 72 %.

Abstand zu westdeutschen Flächenländern unverändert groß 38 Im Vergleich zu den FLW, deren Steuerdeckungsquote im Hj. 2016 durchschnittlich bei 79,5 % lag, erreichten die FLO im Durchschnitt nur 64,8 % (Sachsen: 66,5 %). Der Abstand zu den FLW bleibt damit unverändert groß. 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

39 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.

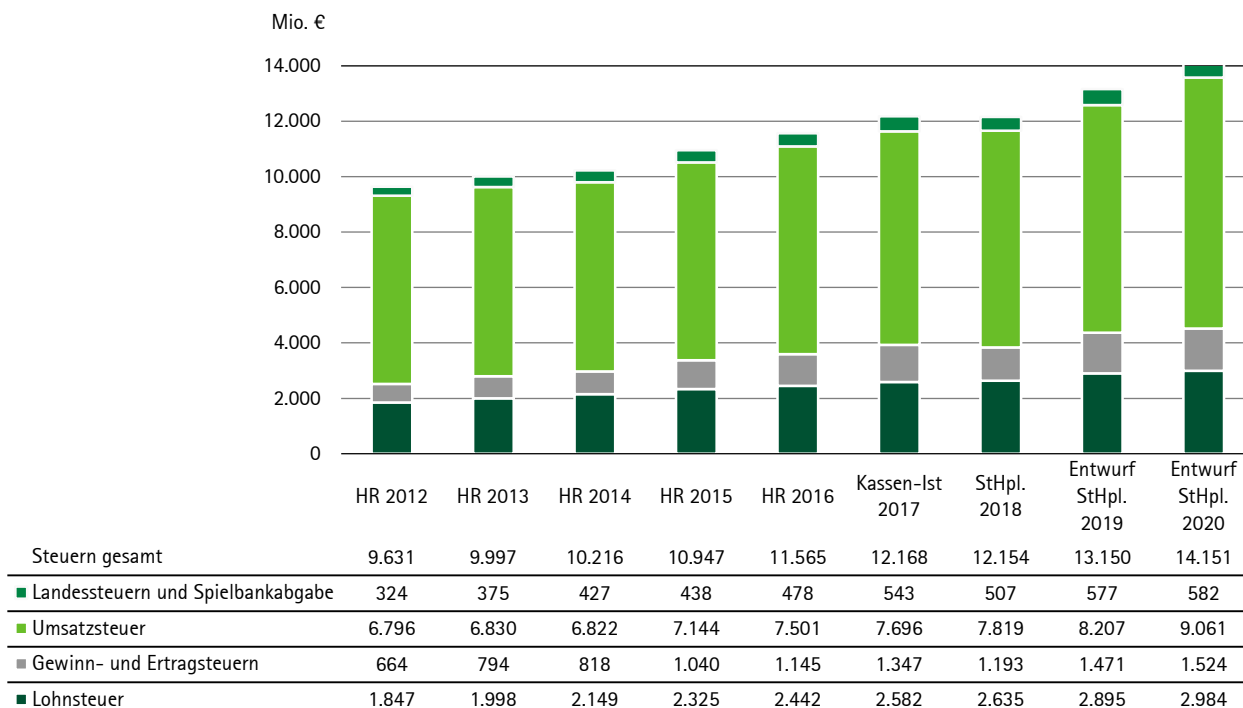
40 Steuern, deren Aufkommen dem Bund, den Ländern und teilweise auch den Gemeinden zusteht, sind Gemeinschaftsteuern (Einkommensteuer, Körperschaftsteuer, Umsatzsteuer) sowie die Gewerbesteuerumlage.

41 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. Einen Anteil der vom Freistaat Sachsen vereinnahmten Spielbankabgabe erhalten die Gemeinden, in denen die Spielbank betrieben wird.

42 Aus Gründen der Übersichtlichkeit sind die Steuerarten in Gruppen zusammengefasst dargestellt. In der Gruppe „Gewinn- und Ertragsteuern“ 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.

43 Aufgrund dieser Maßgaben stellt sich die Entwicklung der veranschlagten und tatsächlich erzielten Steuereinnahmen und der Spielbankabgabe für die Hj. 2012 bis 2020 im Einzelnen wie folgt dar:

Entwicklung der Steuereinnahmen



44 Die Umsatzsteuer stellt durchgängig die einnahmestärkste Steuerart dar. Im Hj. 2017 betrug ihr Anteil an den gesamten Steuereinnahmen 63 %. Im Betrachtungszeitraum 2012 bis 2020 steigt die Umsatzsteuer um 33,3 % (rd. 2,3 Mrd. €). Die Lohnsteuer steigt um rd. 1,1 Mrd. €, was einer Steigerung von rd. 61,6 % entspricht. Im gleichen Zeitraum steigen die Gewinn- und Ertragsteuern um rd. 0,86 Mrd. € und haben sich damit mehr als verdoppelt.

Umsatzsteuer und Lohnsteuer besonders stark gestiegen

2.4 Solidarpaktmittel und Fortschrittsbericht „Aufbau Ost“

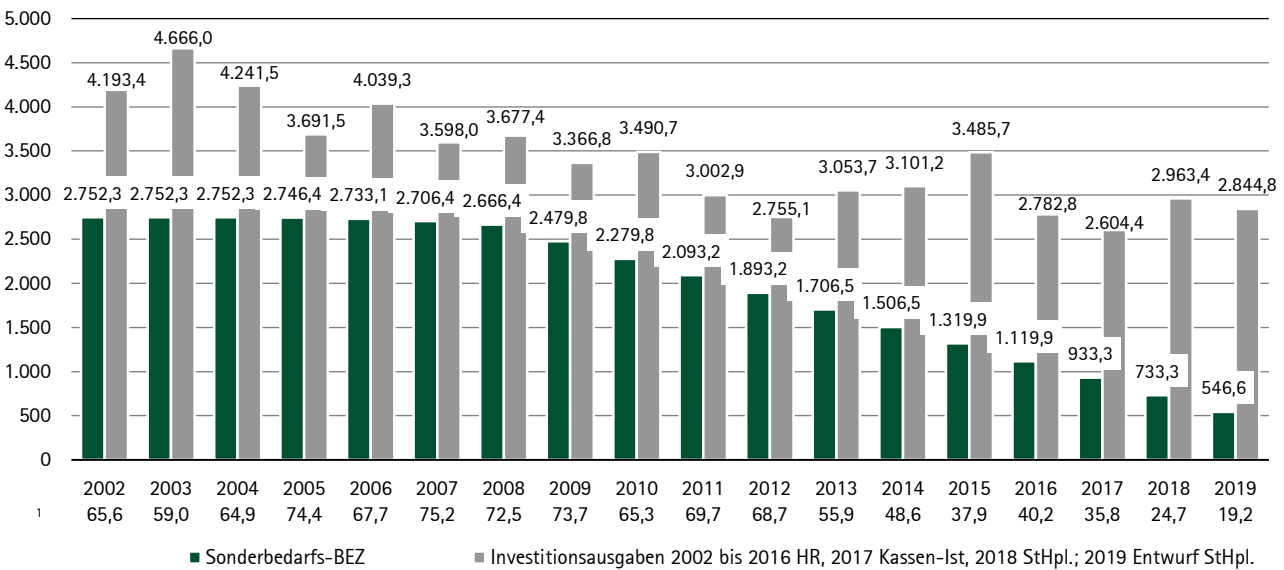
45 Die neuen Länder und Berlin erhalten zusätzlich nach dem Solidarpaktfortführungsgesetz (SFG – Solidarpakt II) Sonderbedarfs-BEZ zur Deckung von teilungsbedingten Sonderlasten aus dem bestehenden infrastrukturellen Nachholbedarf und zum Ausgleich unterproportionaler kommunaler Finanzkraft (§ 11 Abs.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

46 Weitere Solidarpaktmittel weist der Bund den neuen Ländern und Berlin aus dem Korb II mit einem Gesamtvolumen von 51 Mrd. € zu. Diese Mittel sind ebenfalls bis 2019 degressiv gestaffelt. Die Verteilung 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.

47 Der Rückgang der Solidarpaktmittel „Sonderbedarfs-BEZ zum Ausgleich teilungsbedingter Sonderlasten“ für den Freistaat von 2002 bis 2019 ist nachfolgend dargestellt. Sie wurden den Investitionsausgaben gegenübergestellt.

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

Mio. €



¹ Anteil der Sonderbedarfs-BEZ an den Investitionsausgaben in %

48 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 Prozentmarke auf 48,6 %. Der Freistaat Sachsen muss 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 müssten dauerhaft in gleichem Maße durch Steuermehreinnahmen oder Einsparungen an anderer Stelle ausgeglichen werden, um das Investitionsniveau zu halten.

Struktureller Aufholprozess muss bis 2020 abgeschlossen sein

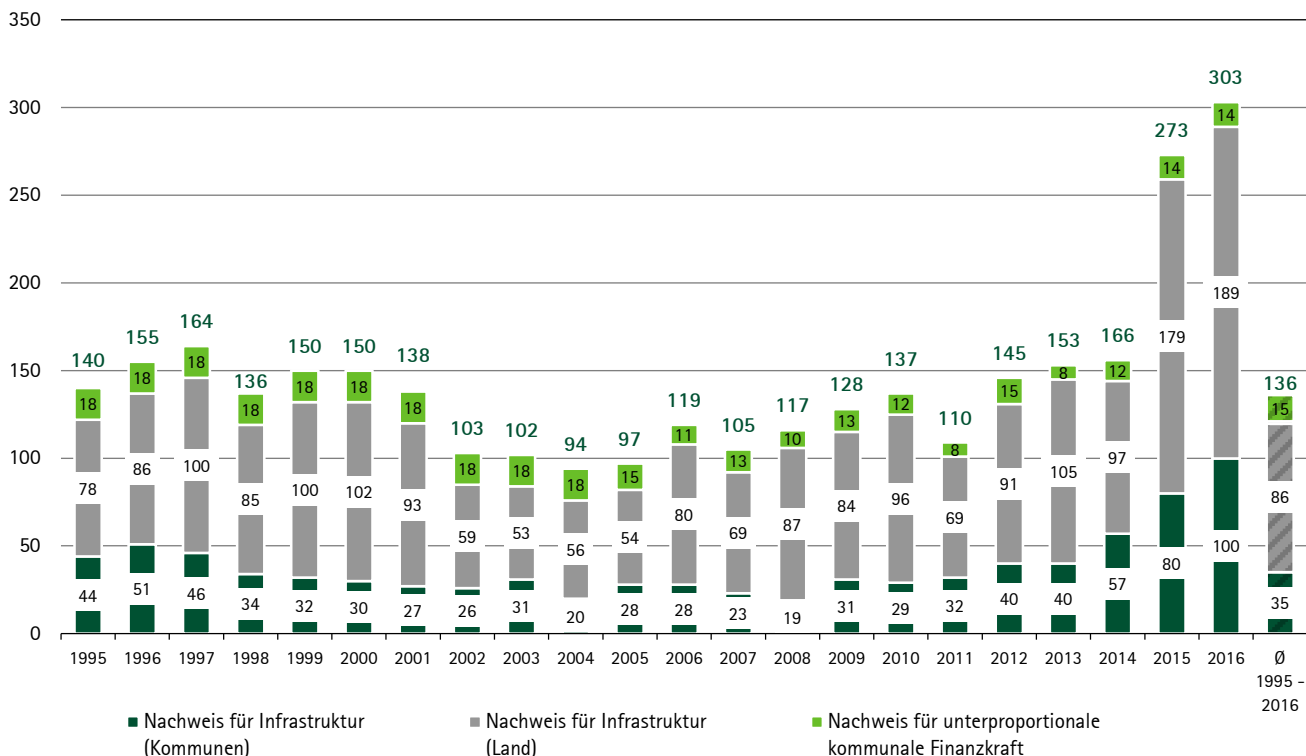
49 Im Jahr 2018 betragen die Solidarpaktmittel nur noch rd. 733,3 Mio. €. Letztmalig werden 2019 rd. 547 Mio. € gezahlt. Mit der Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen erfolgt eine Kompensation der Solidarpaktmittel in dieser Höhe, jedoch entfällt eine entsprechende Zweckbindung. Somit muss der Freistaat bis 2020 den strukturellen Aufholprozess abgeschlossen haben oder die entsprechenden Investitionen müssen eigenfinanziert werden.

50 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.

51 Für den Freistaat ergibt sich folgende Entwicklung bei der Verwendung der Sonderbedarfs-BEZ:

Verwendung der Sonderbedarfs-BEZ in Sachsen

in %



Quelle: Fortschrittsberichte „Aufbau Ost“ des Freistaates Sachsen für die Jahre 2002, 2009 und 2016. Differenzen sind rundungsbedingt.

52 Für das Hj. 2016 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 rechnerisch eine Verwendungsquote von insgesamt 303 % (im Vorjahr 273 %). Der Freistaat hat somit auch für das Hj. 2016 eine vollständig sachgerechte Verwendung der Sonderbedarfs-BEZ nachgewiesen. Der erneut starke Anstieg der Nachweisquote gegenüber dem Vorjahr beruht auch auf finanzstatistischen Effekten.³

Verwendungsquote auf rechnerisch 303 % gestiegen

53 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 2015 insgesamt rd. 14,1 Mrd. € auf den Freistaat. Die Maßnahmen verteilen sich wie folgt auf die vereinbarten Politikfelder:

Korb-II-Mittelverwendung nach Politikfeldern

Politikfeld	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2005 - 2015
in Mio. €							
Wirtschaft	318	318	365	264	253	160	3.618
Verkehr	202	94	153	161	101	51	1.604
EU-Strukturfonds	544	489	490	492	0	0	4.871
Wohnungs- und Städtebau	140	130	135	119	86	87	1.702
Innovation, FuE, Bildung	209	241	232	232	261	291	2.225
Beseitigung ökologischer Altlasten, Standortsanierung	6	12	8	12	9	9	93
Sport	1	1	2	0	1	0	18
Korb II gesamt	1.421	1.284	1.386	1.280	709	598	14.131

Quelle: Fortschrittsbericht „Aufbau Ost“ des Freistaates Sachsen für das Jahr 2016, S. 33. Differenzen sind rundungsbedingt.

³ Vgl. Fortschrittsbericht „Aufbau Ost“ des Freistaates Sachsen für das Jahr 2016, S. 14 bis 16 und 18.

54 Für das Hj. 2016 standen den ostdeutschen Ländern rd. 2 Mrd. € aus dem Korb II zur Verfügung, im Zeitraum von 2005 bis 2016 insgesamt rd. 51 Mrd. €.⁴ Damit sind bereits rd. 99 % der Leistungen aus dem Korb II erbracht.

3 Entwicklung der Ausgaben

Bereinigte Ausgaben tendenziell steigend

55 Die Entwicklung der bereinigten Ausgaben⁵ folgte in der Vergangenheit keinem konstanten Trend. Schwankungen im Bereich von 1 Mrd. € waren nicht ungewöhnlich. Für den Zeitraum der Mittelfristigen Finanzplanung weisen sie eine steigende Tendenz aus.

56 Nachfolgend sind die bereinigten Einnahmen⁶ und Ausgaben gegenübergestellt.

Entwicklung der bereinigten Einnahmen und Ausgaben

in Mio. €	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
bereinigte Einnahmen	16.401,4	17.336,3	17.319,6	17.233,2	17.244,5	18.252,7	18.032,0	19.231,9	19.845,3	20.472,6	21.002,8
bereinigte Ausgaben	15.085,7	16.010,1	16.583,9	17.334,1	17.333,2	17.541,4	18.804,4	19.966,7	20.470,4	20.500,5	21.010,1
Differenz	1.315,7	1.326,2	735,7	-100,9	-88,7	711,3	-772,4	-734,8	-625,1	-27,9	-7,3

Quellen: Eigene Berechnungen aus der HR 2012 bis 2016, Kassen-Ist 2017, 2018 StHpl., 2019 und 2020 Entwurf StHpl., 2021 und 2022 Mittelfristige Finanzplanung.

Ausgaben folgen nicht mehr den Einnahmen

57 Die Gegenüberstellung verdeutlicht, dass die bereinigten Ausgaben ab 2015 nicht mehr den bereinigten Einnahmen folgen. Ausnahme bildet das Hj. 2017. Steuermehreinnahmen ermöglichten die Deckung der Ausgaben. Für den Doppelhaushalt 2019/2020 zeigen bereits die Entwürfe, dass die Ausgabewünsche der Ressorts nicht von den zu erwartenden Einnahmen gedeckt werden können. Diese liegen für das Hj. 2019 mit 734,8 Mio. € und für das Hj. 2020 mit 625,1 Mio. € weit über dem Ausgaberrahmen. Der Haushaltsausgleich soll über Entnahmen aus Rücklagen erfolgen.

Rücklagenentnahmen ermöglichen Haushaltsausgleich der Haushaltspläne

58 Ein weiteres Indiz für ein Haushaltsstrukturproblem sieht der SRH auch darin, dass der Gesetzgeber seit dem Hj. 2015 die Haushaltspläne nur durch Rücklagenentnahmen ausgeglichen verabschieden konnte.

59 Der sächsische Haushalt steht ausgabenseitig vor erheblichen Herausforderungen aufgrund von beträchtlichen Ausgabensteigerungen. Die Ursachen des Ausgabenanstiegs sind vielfältig und reichen von gestiegenen Asylausgaben über steigende Ausgaben im Bereich der Schulen in freier Trägerschaft, in der Förderung der Kinderbetreuung und der Zahlungen nach AAÜG bis zu steigenden Personalausgaben.

60 Allein für das sog. Lehrerpaket mit dem Kernpunkt der vorgesehenen Lehrerverbeamtung rechnet der Freistaat Sachsen mit zusätzlichen Personalausgaben von 1,7 Mrd. € in den nächsten 5 Jahren. Hinzu kommen zusätzliche Stellen im Bildungs-, Polizei- und Justizbereich. Steigende Personalausgaben ergeben sich ebenso durch Tarifanpassungen.

⁴ Quelle: Stellungnahme der Bundesregierung zu den Fortschrittsberichten „Aufbau Ost“ der Länder Berlin, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen - Berichtsjahr 2016, S. 19.

⁵ Bereinigte Ausgaben zusätzlich um haushaltstechnische Verrechnungen (OGr. 98) und flutbedingte Ausgaben (Funktionskennziffer 861) bereinigt.

⁶ Bereinigte Einnahmen zusätzlich um haushaltstechnische Verrechnungen (OGr. 38) und flutbedingte Einnahmen (Funktionskennziffer 861) bereinigt.

61 Der SRH sieht die Gefahr, dass steigende Steuereinnahmen durch steigende Personalausgaben und steigende gesetzliche Leistungen mehr als aufgezehrt werden. Aufgrund des hohen Rechtsbindungsgrades (vgl. Pkt. 3.4) könnte zukünftigen Haushalten die nötige Flexibilität bei der Anpassung der Ausgaben an die Einnahmen fehlen. Die Folgen wären die weitere Rückführung von Investitionen und die Reduzierung von Landesleistungen.

Steigende Personalausgaben und gesetzliche Leistungen zehren steigende Steuereinnahmen auf

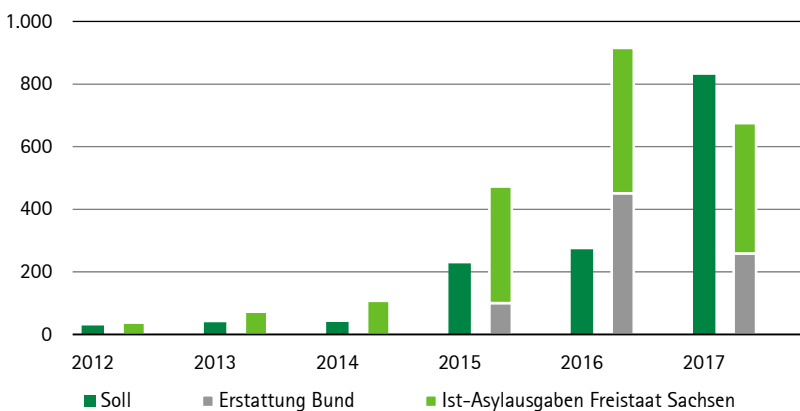
62 Weiterhin ist zu berücksichtigen, dass die Durchgriffsmöglichkeiten für Konsolidierungsmaßnahmen in den Nebenhaushalten stark eingeschränkt sind. Dies betrifft z. B. den Hochschulbereich mit seiner Hochschulfinanzierungsvereinbarung bis 2024.

63 Als zusätzliche Dauerbelastung müssen auch die Ausgaben für Asyl und Integration langfristig von den Einnahmen gedeckt werden. Die Ausgaben hierfür umfassten im Hj. 2015 472,5 Mio. €, im Hj. 2016 915,5 Mio. € und im Hj. 2017 674,5 Mio. €. Für die Ausgaben für Asyl und Integration ergibt sich für die Hj. 2016 und 2017 eine Deckung durch Einnahmen vom Bund von 49 und 38 %. Darin enthalten sind eine Kostenbeteiligung des Bundes für die Aufnahme und Unterbringung von Asylbewerbern sowie unbegleiteten Minderjährigen als auch an den Integrationskosten der Länder. Die Zahlung erfolgt über eine Erhöhung der Umsatzsteueranteile der Länder. Darüber hinaus sind die im Zusammenhang mit dem Thema Asyl vom Bund zusätzlich gezahlten Entflechtungsmittel II für den sozialen Wohnungsbau in diese Betrachtung mit einbezogen. Über die Hälfte der Ausgaben muss der Freistaat Sachsen damit aus eigenen Mitteln decken. Die zukünftigen Auswirkungen der Integration auf die Haushalte sind derzeit noch nicht absehbar.

Ausgaben für Integration sind zusätzliche Dauerbelastungen für den Haushalt

Asylausgaben

Mio. €



Quellen: SMF und eigene Berechnungen.

64 Angesichts der Entwicklung auf der Ausgabenseite sieht der SRH die mögliche Anpassung der Ausgaben an die Einnahmen sowohl langfristig als auch kurzfristig kritisch. Die Mai-Steuerschätzung prognostiziert weiterhin steigende Steuereinnahmen für den Freistaat Sachsen bis 2021. Ob diese ausreichen, den künftigen Ausgabendruck aufzufangen, ist jedoch fraglich. Die grundsätzlich dynamisch wachsenden Ausgaben für Personal, Versorgung und gesetzliche Leistungen (vgl. Pkt. 3.4) verursachen dauerhafte Mehrausgaben, die bei konjunktureller Abkühlung nicht mehr durch Einnahmesteigerungen aufgefangen werden können.

65 Der SRH sieht die langfristige Tragfähigkeit des sächsischen Haushalts aufgrund des Ausgabenanstiegs in Gefahr.

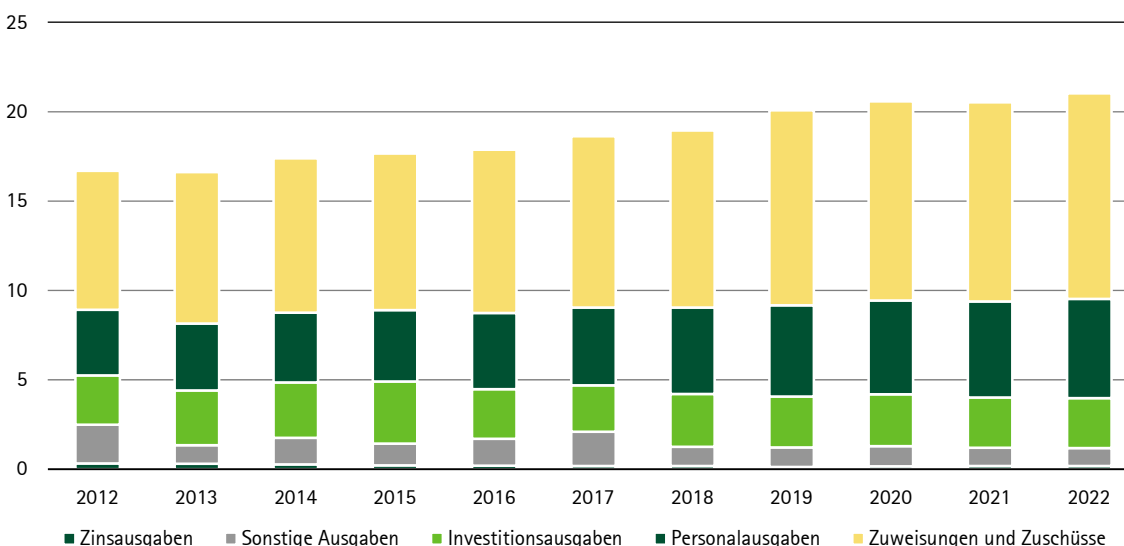
Ausgabenanstieg und -dynamik gefährden langfristige Tragfähigkeit des Haushalts

3.1 Ausgabenstruktur

- 66 Im Hj. 2017 stellten die Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse der HGr. 6 i. H. v. 9,58 Mrd. € mit 51,4 % 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 die Zuführungen an den Generationenfonds.
- 67 Zweitgrößter Ausgabenblock sind die Personalausgaben i. H. v. 4,36 Mrd. € mit 23,4 % (vgl. Pkt. 4) gefolgt von den Investitionsausgaben i. H. v. 2,60 Mrd. € mit 14 % der Ausgaben. Zu den sonstigen Ausgaben mit 10,3 % Anteil an den Ausgaben des Freistaates gehören neben den sächlichen Verwaltungsausgaben der HGr. 5 i. H. v. 875 Mio. € mit 4,7 % (ohne Zinsausgaben) auch die „Besonderen Finanzierungsausgaben“ der HGr. 9 i. H. v. 1,04 Mrd. € mit 5,6 %, z. B. Zuführungen an Sondervermögen und Rücklagen sowie haushaltstechnische Verrechnungen. Den kleinsten Ausgabenblock stellen die Zinsausgaben i. H. v. 174 Mio. € mit 0,9 % an den Ausgaben dar.

Gesamtausgaben

Mrd. €



Quellen: 2012 bis 2016 HR, 2017 Kassen-Ist, 2018 StHpl., 2019 und 2020 Entwurf StHpl., 2021 und 2022 Mittelfristige Finanzplanung.

Zuweisungen an Kommunen und im Bildungsbereich stark steigend

- 68 Die Zuweisungen und Zuschüsse sind die sich am dynamischsten entwickelnde Ausgabengruppe. Im Betrachtungszeitraum stiegen diese um 3,7 Mrd. €. Das entspricht einer Erhöhung um rd. 48 %. Der überwiegende Teil der Steigerung entfällt dabei auf die Zuweisungen an Kommunen (vgl. Pkt. 3.2). Außerdem nahmen die Landeszuschüsse wegen der Anhebung des Personalschlüssels in frühkindlichen Bildungseinrichtungen und der Förderung der Schulen in freier Trägerschaft zu. Des Weiteren steigen auch die Zahlungen nach dem AAÜG (vgl. Pkt. 3.4) und die Zuführungen an den Generationenfonds. Im Bereich der Hochschulen und der Staatsbetriebe sind ebenfalls Ausgabensteigerungen zu verzeichnen (vgl. Beitrag Nr. 3).

Personalausgaben von 2012 bis 2022 um rd. 1,86 Mrd. € steigend

- 69 Die Ausgaben für Personal (HGr. 4) nehmen im Betrachtungszeitraum um rd. 1,86 Mrd. € und damit um rd. 50,5 % zu. Eine leicht sinkende Tendenz weisen nur die Zinsausgaben und die Investitionsausgaben aus. Die sonstigen Ausgaben unterliegen starken Schwankungen bedingt durch die besonderen Finanzierungsausgaben (HGr. 9). Deren Höhe richtet sich

nach der finanziellen Lage des Freistaates Sachsen. Die entstehenden Mehreinnahmen und Minderausgaben bestimmen, ob Zuführungen an Sondervermögen und Rücklagen erfolgen können (vgl. Jahresbericht 2017 des SRH, Band I, Beitrag Nr. 2, Pkt. 3.1, Tz. 92 bis 94).

3.2 Zuweisungen an den kommunalen Bereich

70 Die Zuweisungen des Freistaates Sachsen an den kommunalen Bereich stellen sich wie folgt dar:

Zuweisungen an den kommunalen Bereich	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
laufende Zuweisungen	3.982,5	4.387,7	4.695,2	4.718,9	5.010,6	5.148,6	5.333,6	5.895,5	6.093,4	6.170,3	6.292,9
Investitionszuweisungen	929,6	999,0	1.032,4	944,7	826,2	829,8	1.023,2	891,3	1.002,9	1.005,9	976,6
Zuweisungen insgesamt ¹	4.912,1	5.386,7	5.727,7	5.663,6	5.836,7	5.978,4	6.356,8	6.786,7	7.096,3	7.176,2	7.269,5
darunter:											
Zuweisungen im Rahmen des FAG	2.410,1	2.862,7	3.172,6	3.082,9	2.915,5	3.186,5	3.312,4	3.408,5	3.685,6		
<i>Anteil der Zuweisungen insgesamt an den bereinigten Ausgaben in %</i>	32,3	33,0	34,4	32,5	33,6	34,0	35,3	33,9	34,6	35,0	34,6

¹ Gesamtsummen ohne HGr. 5 und HGr. 9 sowie ohne Zuführungen an das Sondervermögen „Brücken in die Zukunft“. Durch Rundungen können die Summen der Einzelbeträge von den angegebenen Summen geringfügig abweichen.

Quellen: 2012 bis 2016 HR, 2017 Kassen-Ist, 2018 StHpl., 2019 und 2020 Entwurf StHpl., 2021 und 2022 Mittelfristige Finanzplanung.

71 Bedingt durch den gesetzlich verankerten Gleichmäßigkeitsgrundsatz erhöhen sich die Zuweisungen im Rahmen des SächsFAG in Abhängigkeit von den steigenden Steuereinnahmen.⁷ Im Betrachtungszeitraum sind die Zuweisungen insgesamt steigend. Ab 2020 steigen infolge der Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen die Zuweisungen aus dem SächsFAG deutlich an.

72 Die investiven Zuweisungen an Kommunen fallen mit 826,2 Mio. € in 2016 und 829,8 Mio. € in 2017 in der aufgeführten Zeitreihe bisher am niedrigsten aus. Mittelfristig rechnet das SMF wieder mit einem Anstieg auf 976,6 Mio. € im Jahr 2022.

73 Die bis 2017 überwiegend rückläufigen Investitionszuweisungen spiegeln die auslaufenden Solidarpaktmittel wider.

74 Sowohl vom Bund als auch vom Freistaat Sachsen erhalten die Kommunen weitere finanzielle Unterstützung insbesondere für Investitionen. Mit dem vom Bund am 14.08.2017 geänderten Kommunalinvestitionsförderungsgesetz werden den Ländern insgesamt 3,5 Mrd. € zur Verbesserung der Schulinfrastruktur allgemein- und berufsbildender Schulen und zur Förderung der Investitionstätigkeit finanzschwacher Gemeinden zur Verfügung gestellt. Davon entfallen rd. 177,9 Mio. € auf den Freistaat Sachsen.

75 Mit dem Gesetz zur Umsetzung der Änderungen des Kommunalinvestitionsförderungsgesetzes (Kommunalinvestitionsförderungsumsetzungsgesetz – KomInvFördUmG) vom 11.05.2018 stellt der Freistaat Sachsen zusätzlich zu den Bundesmitteln rd. 17,8 Mio. € zur Verfügung. Weitere 5 Mio. € gibt der Freistaat zur Abdeckung der Fördervollzugskosten dazu. Die Ausreichung der Mittel erfolgt über das Sondervermögen „Brücken in die Zukunft“. Die Zuführung der Mittel des Freistaates Sachsen erfolgt rückwirkend für das Hj. 2017.

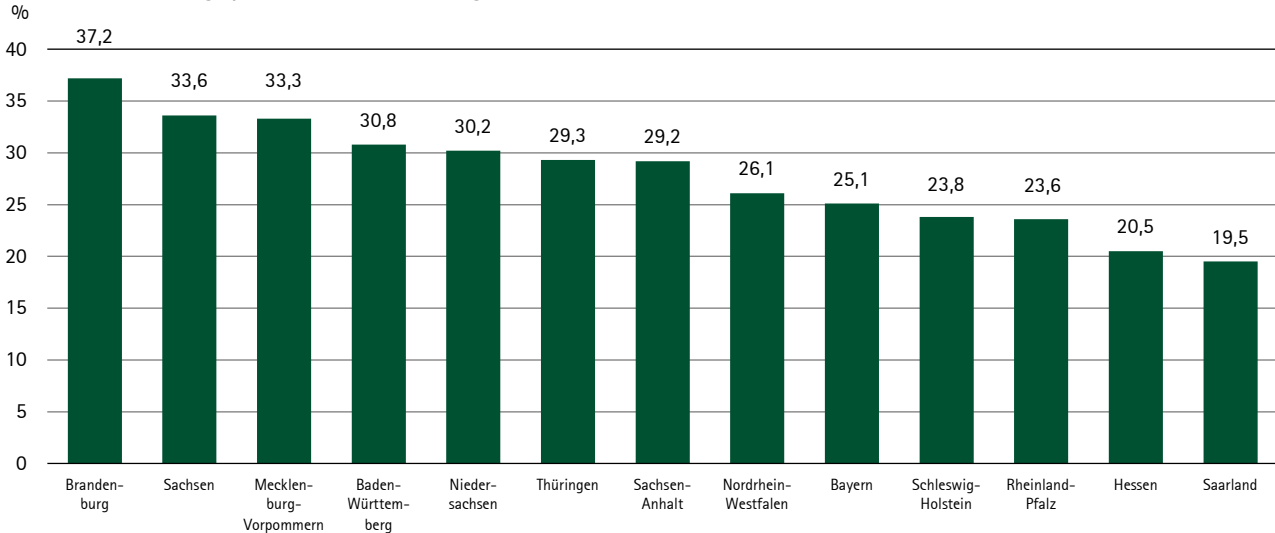
⁷ Höhe der Zuweisungen abhängig von der relativen Entwicklung der Steuereinnahmen des Landes und der Kommunen.

76 Der Freistaat Sachsen stellt weitere insgesamt rd. 90 Mio. € mit dem Gesetz über die Gewährung pauschaler Zuweisungen zur Stärkung des ländlichen Raumes vom 29.06.2018 den kreisangehörigen Gemeinden in den Jahren 2018 bis 2020 zur Stärkung der Finanzkraft (maximal 70.000 € pro Gemeinde und Jahr) zur freien Verfügung.

Sachsen mit zweithöchster Kommunalzuweisungsquote im Ländervergleich

77 Im Vergleich mit den anderen Flächenländern weist der Freistaat Sachsen die zweithöchste Kommunalzuweisungsquote (Anteil der Kommunalzuweisungen an den bereinigten Ausgaben) aus.

Kommunalzuweisungsquote 2016 im Ländervergleich



■ Kommunalzuweisungsquote in 2016 im Ländervergleich

Quelle: SFK-3-Statistik.

78 Der Freistaat Sachsen bewegt sich auch bei den Kommunalzuweisungen pro EW mit 1.431,13 €/EW nach Brandenburg (1.639 €/EW) und Mecklenburg-Vorpommern (1.602 €/EW) im Spitzenfeld.

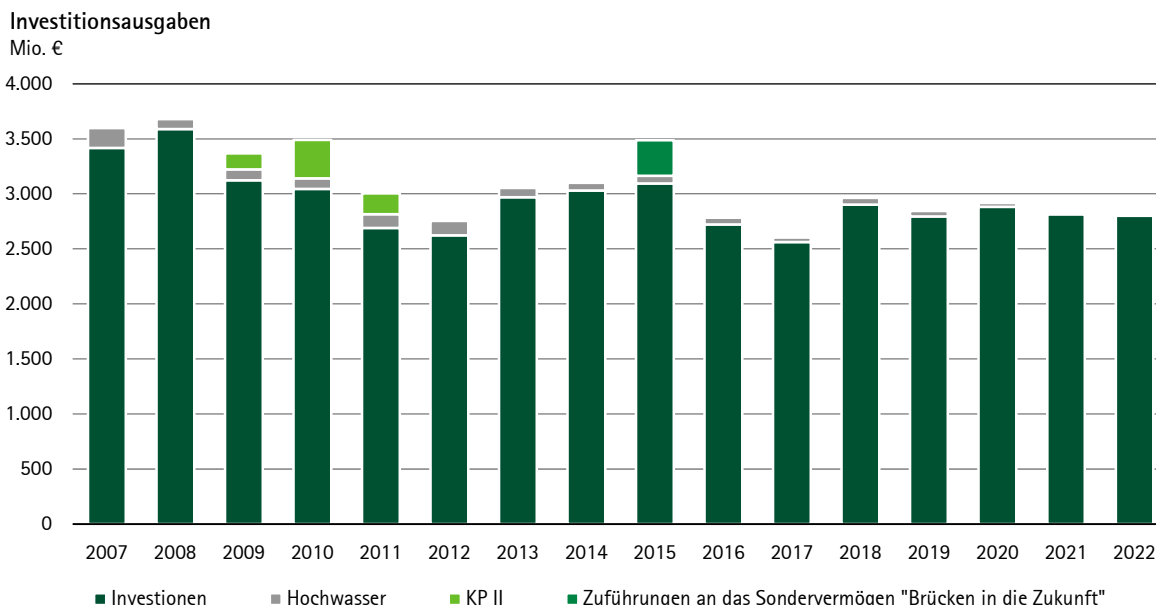
79 Die FLO schneiden im Ländervergleich bedingt durch die Weitergabe von Solidarpaktmitteln und EU-Fördermitteln im Durchschnitt mit einer höheren Kommunalzuweisungsquote ab (32,7 %) als die FLW (26,1 %). Die Entwicklung der Kommunalzuweisungsquote ab 2020 nach dem Wegfall der Solidarpaktmittel und bei rückläufigen EU-Fördermitteln bleibt abzuwarten.

80 Im Ländervergleich erhalten die sächsischen Kommunen vom Freistaat eine sehr gute finanzielle Ausstattung. Ein gutes Drittel der Ausgaben des Landes fließt an die Kommunen. Daneben sind für staatliches Personal bereits 38 % der Ausgaben gebunden (personalinduzierte Ausgaben vgl. Pkt. 4.1). Somit verbleibt weniger als ein Drittel (28,4 %) der Ausgaben für die Erfüllung sonstiger bundes- und landesgesetzlicher Leistungen, Förderprogramme, landeseigener Investitionen und der eigenen sonstigen Verwaltungsausgaben. Für die Aufstellung des Doppelhaushalts gab es bereits Kürzungsvorgaben für die sonstigen Ausgaben – „Budget“ von 3 und 5 % (vgl. Pkt. 3.4).

3.3 Investitionsausgaben

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

82 Die Entwicklung der Investitionsausgaben des Freistaates Sachsen stellt sich wie folgt dar:



Quellen: 2007 bis 2016 HR, 2017 Kassen-Ist, 2018 StHpl., 2019 und 2020 Entwürfe StHpl., 2021 und 2022 Mittelfristige Finanzplanung.

83 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.

84 Nachdem die Wirtschafts- und Finanzkrise in den Hj. 2011 und 2012 für den starken Rückgang der Investitionen ursächlich war, sind im Hj. 2015 die Investitionen stark gestiegen. Die Steuermehreinnahmen ermöglichten zusätzliche Ausgaben in Form der Zuführungen an das Sondervermögen „Brücken in die Zukunft“ i. H. v. 322 und 145 Mio. € (Gesetz zur Stärkung der kommunalen Investitionskraft vom 16.12.2015). Weitere 70 Mio. € wurden dem Sondervermögen „Garantiefonds“ zusätzlich zugeführt.

Steuermehreinnahmen ermöglichten 2015 zusätzliche Investitionsausgaben

85 In den Hj. 2016 und 2017 blieben die Investitionsausgaben trotz hoher Steuermehreinnahmen unter den Haushaltsansätzen.

Investitionen bleiben unter den Haushaltsansätzen

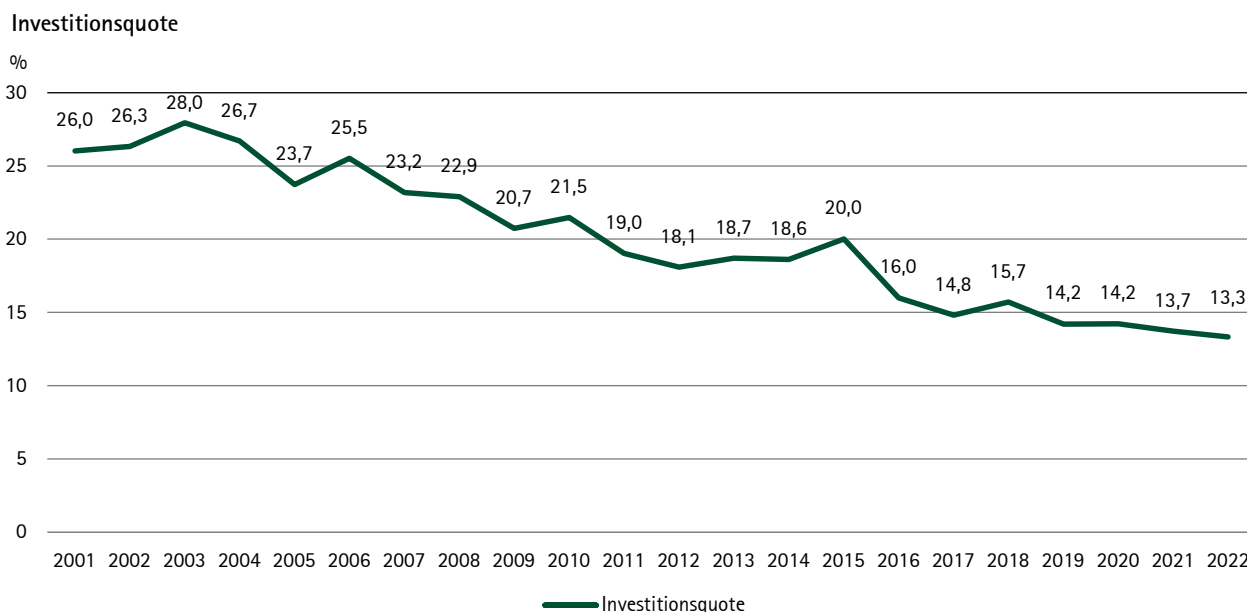
in Mio. €	2016	2017
Soll gemäß StHpl.	2.917,4	2.904,5
Ist gemäß HR und Kassen-Ist	2.782,8	2.604,4
Differenz Soll - Ist	-134,6	-300,1

86 Tendenziell werden die Investitionsausgaben aufgrund entfallender Entflechtungsmittel sowie zurückgehender EU- und Solidarpaktmittel auf dem aktuellen Niveau verharren oder weiter sinken. Im Hj. 2017 wurden mit 2.604,4 Mio. € die bisher niedrigsten Investitionsausgaben getätigt. Sie lagen mit 300,1 Mio. € unter dem Haushaltsansatz. Die Investitionen verbleiben mittelfristig mit geplanten 2.800,9 Mio. € dank prognostizierter hoher Steuereinnahmen trotzdem auf vergleichsweise hohem Niveau.

Tendenziell sinkende Investitionsausgaben

87 Mit 77,1 % (2.008,4 Mio. €) stellen die Investitionsfördermaßnahmen im Hj. 2017 den Hauptanteil an den Gesamtinvestitionen dar. Auf Bauausgaben entfielen 472,8 Mio. €. Das entspricht einem Anteil von 18,2 %. 4,7 % (123,3 Mio. €) investiert der Freistaat in seine eigene Verwaltung.

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



Quellen: 2001 bis 2016 HR, 2017 Kassen-Ist, 2018 StHpl., 2019 und 2020 Entwurf StHpl., 2021 und 2022 Mittelfristige Finanzplanung.

89 Seit dem Jahr 2001 hat sich die Investitionsquote von 26 % auf 13,3 % fast halbiert. Damit spiegelt sie die Notwendigkeit der Anpassung der Ausgaben an die rückläufigen Osttransfermittel wider. Sinkende EU- und Bundesfördermittel tragen ebenfalls zur Absenkung des Investitionsvolumens bei. Im Zusammenhang mit dem Fortschritt beim Aufbau Ost (vgl. Pkt. 2.4) ergibt sich ein Rückgang des Bedarfs an Investitionen. Demgegenüber steht aber die Vernachlässigung des Bauunterhalts. Dies führte 2016 zu einem Sanierungsstau i. H. v. 3,1 Mrd. € am staatlichen Grundvermögen; vgl. Beratende Äußerung des SRH „Vermögensrechnung des Freistaates Sachsen (Grundvermögen)“ vom Dezember 2017.

Investitionsquote trotz Sanierungsstaus von 3,1 Mrd. € stark rückläufig

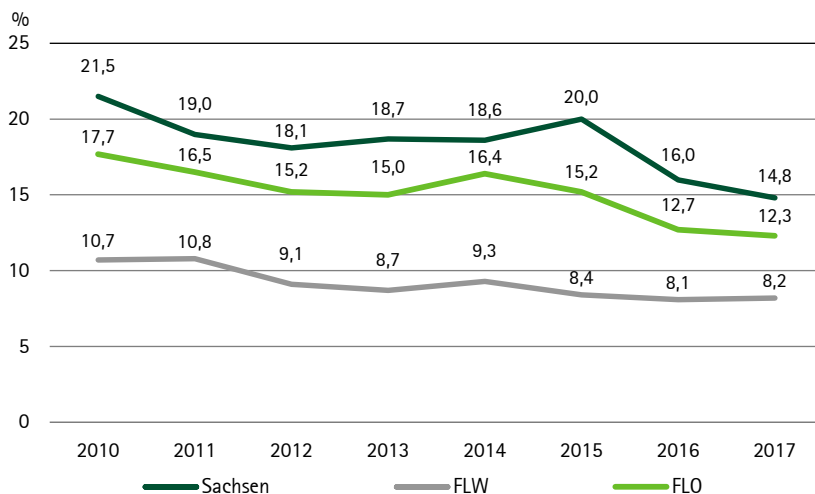
90 Mit dem vom Bund am 24.06.2015 verabschiedeten Kommunalinvestitionsfördergesetz erhält der Freistaat Sachsen rd. 155,7 Mio. € (vgl. Jahresbericht 2015 des SRH, Band I, Beitrag Nr. 2, Pkt. 3.2, Tz. 91). Hierfür wurde im StHpl. 2015/2016 des Freistaates Sachsen ein neues Kap. 1507 eingerichtet. Für das Hj. 2015 war ein Volumen von rd. 5,75 Mio. € vorgesehen und für 2016 ein Volumen von 50 Mio. €. Mit dem Gesetz zur Stärkung der kommunalen Investitionskraft vom 16.12.2015 wurde die haushaltstechnische Abwicklung dem Kernhaushalt (Kap. 1507) entzogen und über Zuführungen an das neu errichtete Sondervermögen „Brücken in die Zukunft“ verlagert. Mit der Errichtung des Sondervermögens gemäß Gesetz über die Errichtung des Sondervermögens „Brücken in die Zukunft“ erfolgten weitere Zuführungen i. H. v. insgesamt 487 Mio. € im Hj. 2015. Für die Jahre 2017 bis 2019 sind gemäß Gesetz jeweils Zuführungen i. H. v. jährlich 59 Mio. € aus dem kommunalen Finanzausgleich vorgesehen. Erstmals wurden aus diesem Sondervermögen im Hj. 2016 Investitionen i. H. v. rd. 7 Mio. € finanziert.

Verlagerung von Investitionen aus dem Kernhaushalt

91 Mit der Finanzierung von Investitionen über Sondervermögen erfolgt eine Verlagerung der Investitionstätigkeit aus dem Kernhaushalt in die Nebenhaushalte. Während in dem Jahr der Zuführung an das Sondervermögen die Investitionsausgaben des Kernhaushalts steigen, sind die Investitionsausgaben in den Folgejahren im Kernhaushalt um diese Summe niedriger, da die Investitionsförderung jetzt zeitlich versetzt erfolgt.

92 Anhand der Kassen-Statistik hat Sachsen im statistischen Ländervergleich die höchste Investitionsquote (16 %) im Vergleichsjahr 2016. Der Durchschnitt der FLO lag - gestützt durch Solidarpaktmittel und EU-Fördermittel - bei 12,7 %. Die FLW erreichten dagegen trotz hoher Steuereinnahmen und niedriger Zinsen im Durchschnitt nur eine Investitionsquote von 8,1 %.

Investitionsquote im Ländervergleich



Quellen: HR und Kassen-Ist für Sachsen, BMF: Entwicklung der Länderhaushalte, ZDL und SFK-3-Statistik für FLW und FLO.

93 Der Ländervergleich zeigt deutlich, dass die Investitionsquote trotz steigender Steuereinnahmen insbesondere bei den FLO tendenziell weiter sinkt. Die FLW behielten das niedrige Niveau bei.

Trotz steigender Steuereinnahmen sinkende Investitionsquoten

94 Mit 14,8 % im Hj. 2017 hat der Freistaat Sachsen sein bisher niedrigstes Investitionsniveau erreicht. Er nähert sich damit den Altbundesländern an. Die konsumtiven Ausgaben müssen zurückgeführt werden, wenn die Investitionen ab 2020 aus eigenen Mitteln zu finanzieren sind und das Niveau nicht weiter absinken soll.

3.4 Haushaltsstruktur nach Ausgabenkategorien

95 Das SMF hat mit dem Hj. 2017 die Strukturierung nach Rechtsbindungsgraden gemäß Nr. 3 Haushaltsaufstellungsgrundschriften 2017/2018 geändert und auf Ausgabenkategorien gemäß Nr. 3 Haushaltsaufstellungsgrundschriften 2019/2020 umgestellt. Die Ressorts wurden im Rahmen der Haushaltsaufstellung zum Doppelhaushalt 2017/2018 in den Umstellungsprozess einbezogen.

96 Die Ausgaben gliedern sich in folgende Kategorien:

- stellenplangebundene Personalausgaben,
- Versorgungsausgaben,
- gesetzliche Leistungen,
- Bundesprogramme,
- EU-Programme,
- Zukunftssicherungsfonds,
- Zuschüsse Staatsbetriebe, Hochschulbudget, Berufsakademien, medizinische Fakultäten und
- sonstige Ausgaben (Budget).

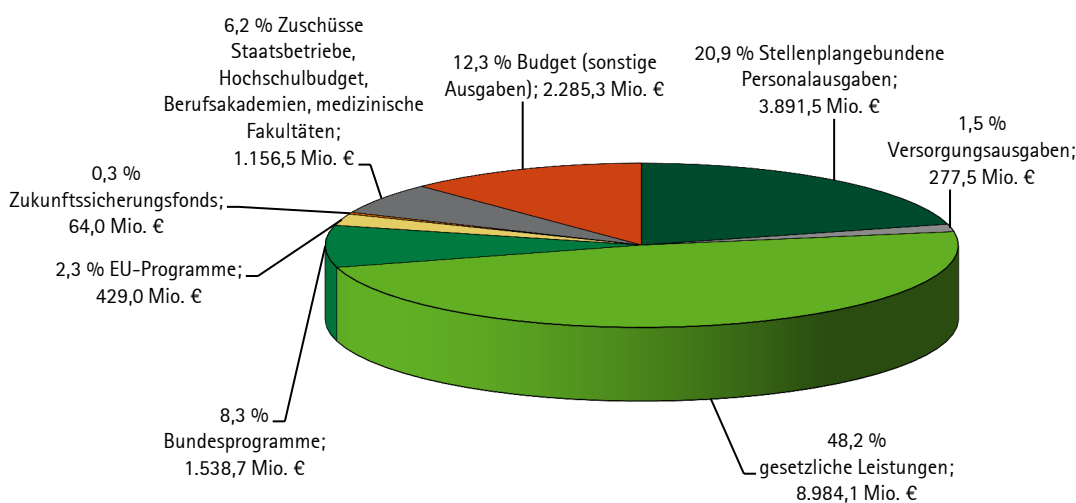
97 Bei den Kategorien Versorgungsausgaben, gesetzliche Leistungen, Bundes- und EU-Programme besteht eine hohe Rechtsgebundenheit. Für die Ressorts besteht hier nur eine geringe Gestaltungsmöglichkeit und beschränkte Ausgabenflexibilität. In den Kategorien stellenplangebundene

Geringe finanzpolitische Handlungsspielräume durch hohen Rechtsbindungsgrad

Personalausgaben und Zuschüsse Staatsbetriebe, Hochschulbudget, Berufsakademien, medizinische Fakultäten ist die Höhe der Ausgaben durch die Anzahl des beschäftigten Personals bestimmt. In diesen Kategorien ist aber zumindest im mittelfristigen Bereich die Höhe der Ausgaben gestaltbar.

98 Die sonstigen Ausgaben sind mit dem ehemaligen Rechtsbindungsgrad 6 – disponible Landesmittel – vergleichbar. Hier bestehen für die Ressorts auch kurzfristig Möglichkeiten zur Ausgabensteuerung und Schwerpunktsetzung. Zu berücksichtigen ist jedoch, dass auch kleinere gesetzliche Leistungen, Bundes- und EU-Programme sowie Teile der Personalausgaben (HGr. 4), die Sachausgaben (HGr. 5) und Ausgaben für Investitionen (HGr. 7 und 8) enthalten sind. Das zeigt sich auch daran, dass sich das Volumen dieser Kategorie in 2017 auf 2.285,3 Mio. € beläuft, während die disponiblen Landesmittel – Rechtsbindungsgrad 6 – im Jahr 2016 nur Mittel i. H. v. 1.205,8 Mio. € umfassten.

Anteile der Ausgaben nach Ausgabenkategorien an den Gesamtausgaben 2017 (Kassen-Ist 18.626,6 Mio. €)



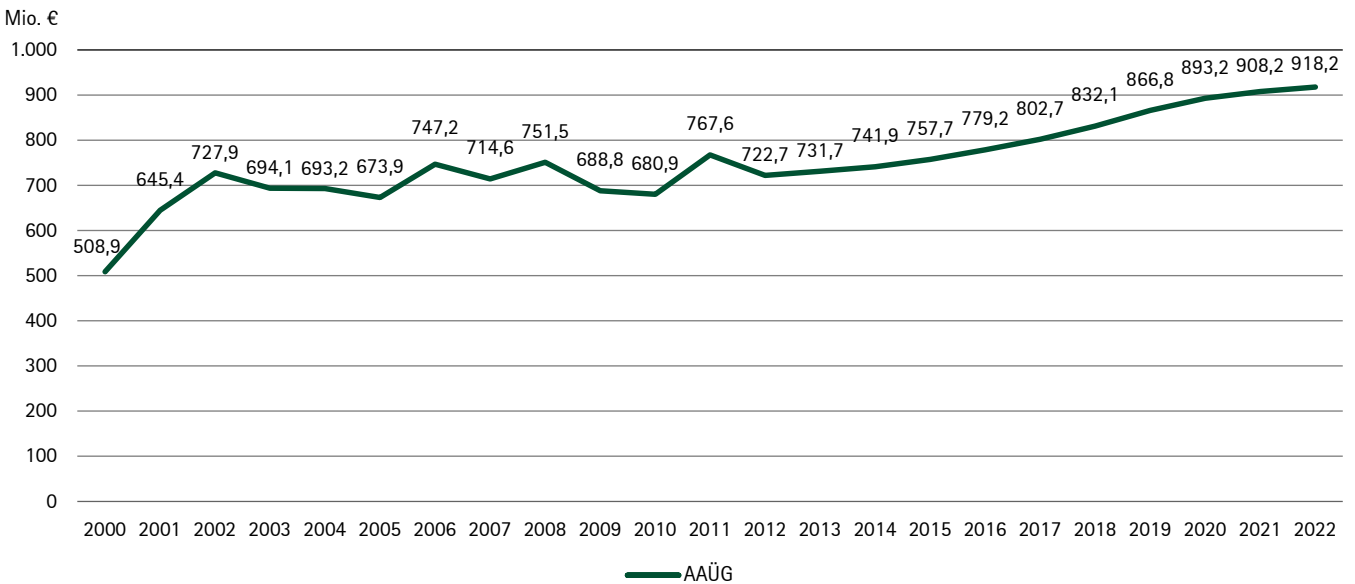
Quelle: SMF.

Fast die Hälfte der Ausgaben durch gesetzliche Leistungen gebunden

99 Mit 48,2 % ist fast die Hälfte der Ausgaben durch gesetzliche Leistungen gebunden. Dies betrifft sowohl bundes- als auch landesgesetzliche Leistungen. Die Spielräume für Einsparungen sind aufgrund gesetzlicher Leistungsverpflichtungen gering. Es bedarf regelmäßig einer gesetzlichen Änderung. In den Bundestag können die Bundesregierung oder der Bundesrat Gesetzesvorlagen einbringen oder sie können aus der Mitte des Bundestages kommen (Art. 76 Abs. 1 GG).

100 Den größten Anteil haben im Bereich der gesetzlichen Leistungen die Zahlungen nach dem SächsFAG (3,2 Mrd. €, 18 % der Gesamtausgaben). Mit 802,7 Mio. € nehmen die Zahlungen nach dem AAÜG den zweitgrößten Anteil ein. Gegenüber dem Vorjahr stiegen diese um 3 % an.

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



Quellen: 2000 bis 2016 HR, 2017 Kassen-Ist, 2018 StHpl., 2019 und 2020 Entwurf StHpl., 2021 und 2022 Mittelfristige Finanzplanung.

- 101 Die AAÜG-Verpflichtungen binden 4,4 % der Gesamtausgaben. Aufgrund von Rentenanpassungen sind sie weiter steigend. Ab 2021 rechnet das SMF sogar mit Zahlungen über 900 Mio. €. Von einer Reduzierung der Zahlungen ist erst auszugehen, wenn die Anzahl der Empfänger zurückgeht und dieser Rückgang stärker ausfällt als die Rentenanpassungen. Die Vermögensrechnung des Freistaates Sachsen weist hierzu Zahlungsverpflichtungen i. H. v. 13,2 Mrd. € zum Stand 31.12.2016 aus.⁸ Der Koalitionsvertrag zwischen den Regierungsparteien des Bundes (19. Legislaturperiode) sieht unter Pkt. VII, 1. Rente eine schrittweise Entlastung der ostdeutschen Länder bei den Zahlungen nach AAÜG vor. Wann und wie eine mögliche Umsetzung erfolgt, bleibt jedoch abzuwarten. Zahlungen nach AAÜG weiter steigend
- 102 Zu den gesetzlichen Leistungen gehören u. a. mit 569,1 Mio. € die Zuführungen an den Generationenfonds (3,1 % der Gesamtausgaben), BAföG (203,9 Mio. €) und Kosten der Unterkunft und Heizung oder Zahlungen für Asyl und Integration. Weiterhin zählen die Zahlungen nach dem Gesetz über Schulen in freier Trägerschaft (343,5 Mio. €) sowie Zahlungen nach dem Gesetz für Kindertageseinrichtungen (553,8 Mio. €) dazu. Diese Zahlungen steigen seit Jahren stetig an. Anstieg insbesondere von landesgesetzlichen Rechtsverpflichtungen
- 103 Dieser Ausgabenkategorie werden auch die Zuführungen an Sondervermögen „Zukunftssicherungsfonds Sachsen“ und „Brücken in die Zukunft“ zugerechnet, da sie auf gesetzlicher Grundlage beruhen. Daneben werden Zinszahlungen des Freistaates Sachsen und Zuführungen an die Rücklagen (vorher Ausgaben der Verwaltung) als den gesetzlichen Leistungen gleichgestellt betrachtet.
- 104 Den zweitgrößten Ausgabenblock bilden die stellige gebundenen Personalausgaben mit rd. 3,9 Mrd. € (20,9 % der Ausgaben). Die dazugehörigen Versorgungsausgaben einschließlich der Beihilfe für die Versorgungsempfänger bilden mit 277,5 Mio. € eine eigene Kategorie Versorgungsausgaben und binden 1,5 % der Ausgaben.
- 105 Die Verwendung der Mittel des Zukunftssicherungsfonds (84,2 Mio. €) wird ebenfalls als eigene Kategorie dargestellt.

⁸ Vgl. Vermögensrechnung des Freistaates Sachsen 2016, Pkt. 3.3 und 3.3.2.

- 106 Unverändert werden die EU-Programme in einer Kategorie zusammengefasst. Mit 429,0 Mio. € binden sie 2,3 % der Ausgaben und werden mit der nächsten Förderperiode tendenziell weiter sinken.
- 107 Auf Bundesprogramme (1,5 Mrd. €) entfallen rd. 8,3 % der Ausgaben. Zu den umfangreichsten Posten gehören mit 693,5 Mio. € die Regionalisierungsmittel, die Forschungsförderung mit 253,1 Mio. € oder die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ mit 188,5 Mio. €.
- 108 Bundes- und EU-Programme sind vom Freistaat Sachsen komplementär mitzufinanzieren.
- 109 Der Anteil der Kategorie Zuschüsse an Staatsbetriebe, Hochschulbudget, Berufsakademien, medizinische Fakultäten umfasst mit 1.156,5 Mio. € einen Anteil von 6,2 % an den Ausgaben. Die Ausgaben dieser Kategorie sind tendenziell steigend (vgl. Beitrag Nr. 3). Steigende Personalausgaben erfordern steigende Zuschüsse. Einsparmaßnahmen lassen sich in diesem Bereich nur dann durchsetzen, wenn man Strukturentscheidungen zu den geförderten Einrichtungen zu treffen bereit ist.
- 110 Die sonstigen Ausgaben sind mit 2.285,3 Mio. € (12,3 %) die drittgrößte Ausgabenkategorie. Sie stellt die Gruppe mit den meisten Einzelpositionen dar. Hierunter fallen die Bewirtschaftung von Grundstücken, Baumaßnahmen einschließlich Staatsstraßen und Mittel für den kommunalen Straßenbau, Hochschulmedizin, die sächlichen Verwaltungsausgaben, alle IT-Ausgaben der Tit.Gr. 99, das Zusatzbudget Hochschulen, Zuschüsse an Kommunen außerhalb des SächsFAG, kleinere EU- und Landesförderprogramme, Ausgaben im Lehrerbereich, sonstige Personalausgaben und vieles mehr.
- 111 Gegenüber dem Soll 2018 sind die sonstigen Ausgaben in den Planvorgaben für den Doppelhaushalt 2019/2020 um 3 % und um 5 % rückläufig. Kürzungen in diesem Bereich gingen erfahrungsgemäß zulasten der Bauinvestitionen des Landes.
- 112 Für den Haushaltsgesetzgeber bedarf es einer genaueren Analyse, welche Ausgaben Kürzungspotenzial bieten. Diese werden im Bereich der landesgesetzlichen Leistungen gesehen. Hier sollten Zweck und Höhe der Leistungen hinterfragt werden. Die Zusagen von Leistungserhöhungen in Zeiten hoher Steuereinnahmen lassen sich später nur über Leistungskürzungen wieder an ungünstigere Einnahmensituationen anpassen.
- 113 Sollten die stellenplanbezogenen Personalausgaben und die Versorgungsausgaben sowie einige Gesetzliche Leistungen (z. B. Ausgaben für Asyl- und Bildungsbereich) schneller wachsen als die Einnahmen, müssen zwangsläufig Einsparungen durch Leistungskürzungen und Personalabbau vorgenommen werden. **Dieser Ausgabenbereich hat bereits jetzt die Steuermehreinnahmen aufgezehrt, die somit nicht mehr zur freien Verfügung stehen.**
- 114 Die Erhöhung der Einnahmen durch Auflösung von Rücklagen und Sondervermögen kommt nur bedingt infrage. Der überwiegende Teil dieser Mittel ist zweckgebunden. Einige Rücklagen und Sondervermögen wurden bereits aufgelöst oder sollen aufgelöst werden. Zudem zielen solche Auflösungen nur auf Einmaleffekte und nicht auf eine strukturelle Lösung.

Durch die Dynamisierung der Ausgaben im Personal- und Bildungsbereich werden Steuermehreinnahmen aufgezehrt

- 115 Die Ausgabenkategorien sind zwar nicht mit den Rechtsbindungsgraden vergleichbar, insbesondere da die Darstellung andere Ziele verfolgt. Aber ähnlich den Rechtsbindungsgraden kann das Ausmaß der Steuerbarkeit die möglichen Handlungsspielräume für die Finanzpolitik aufzeigen. Nachhaltige Lösungen mit struktureller und dauerhafter Wirkung für den sächsischen Haushalt bestehen vorrangig in den Bereichen Personal und landesrechtliche Leistungsgesetze. Diese setzen nur bedingt im Bereich Sonstige Ausgaben (Budget) an.
- 116 Die Einordnung der Ausgaben in Ausgabenkategorien zeigt, wie hoch der sächsische Haushalt an gesetzliche Leistungsverpflichtungen gebunden ist. Dies muss bei künftigen Leistungsversprechen beachtet werden, da diese die Flexibilität des Haushalts weiter einschränken werden.

4 Personalhaushalt

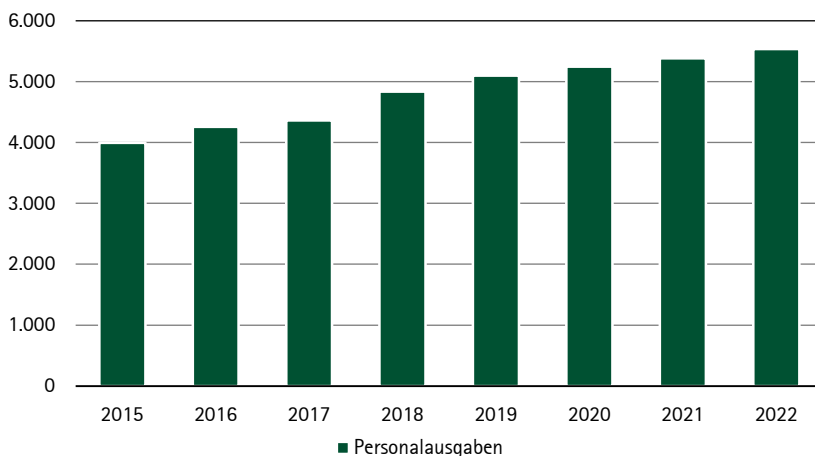
4.1 Ausgaben

- 117 Die Personalausgaben im Kernhaushalt (HGr. 4) betragen im Hj. 2016 insgesamt 4.257,2 Mio. €, 258,4 Mio. € (rd. 6 %) mehr als im Hj. 2015. Dies ist der stärkste Anstieg seit 7 Jahren⁹. Wesentliche Ursache dafür sind die Nachzahlungen im Zusammenhang mit der Umsetzung des Beschlusses des Bundesverfassungsgerichtes (BVerfG)¹⁰ vom 17.11.2015 in Höhe von 136,4 Mio. €¹¹. Dank anderweitiger Personalminderausgaben und mittels Inanspruchnahme von Personalverstärkungsmitteln¹² konnte der Haushaltsanschlag 2016 von 4.260,2 Mio. € mit 3 Mio. € unterschritten werden. Im Hj. 2017 betragen die Istaussgaben für Personal 4.356,1 Mio. €. Sie lagen um 98,9 Mio. € (rd. 2 %) über dem Vorjahr. Der Planansatz von 4.642,3 Mio. € wurde i. H. v. 286,2 Mio. € (rd. 6 %) nicht in Anspruch genommen.
- 118 Die Personalausgaben sind neben den Zuweisungen und Zuschüssen der größte Ausgabenblock im Staatshaushalt.

Stärkster Anstieg der Personalausgaben seit 7 Jahren

Entwicklung der Personalausgaben

Mio. €



Quellen: 2015 bis 2016 HR, 2017 Kassen-Ist, 2018 StHpl., 2019 bis 2020 Entwurf StHpl., 2021 und 2022 Mittelfristige Finanzplanung.

⁹ Vgl. Jahresbericht 2017 des SRH, Beitrag Nr. 2, Pkt. 4.1.

¹⁰ BVerfG, Beschluss vom 17.11.2015 - 2 BvL 19/09.

¹¹ Zuarbeit des SMF vom 24.04.2018.

¹² 40,9 Mio. € Verstärkungsmittel aus Kap. 1503 Tit. 461 02; HR 2016, Epl. 15 Anlage V/1.

Personalausgaben steigen bis 2022 um 30 %	119	Der aktuelle Doppelhaushalt sieht für das Hj. 2018 Personalausgaben von 4.837,3 Mio. € vor. Für die Hj. 2019/2020 sind Personalausgaben im Umfang von 5.102,1 Mio. € bzw. 5.249 Mio. € geplant. In der Mittelfristigen Finanzplanung des Freistaates Sachsen 2018 bis 2022 sind 5.538,9 Mio. € für das Hj. 2022 veranschlagt. Im Vergleich zu den Istausgaben des Hj. 2016 sind das 1.281,7 Mio. € (rd. 30 %) mehr.
1,2 Mrd. € Personalausgaben in den Nebenhaushalten	120	Nach der VwV-HS Sachsen enthält die HGr. 4 ausschließlich die Ausgaben für Personal im Kernhaushalt. Der Personalaufwand für Nebenhaushalte (Staatsbetriebe, Einrichtungen in öffentlich-rechtlicher Rechtsform und Stiftungen) wird in der HGr. 6 ausgebracht. Im Hj. 2016 betrug der Aufwand hierfür 1.224,1 Mio. € ¹³ . Die Zuführungen an den Generationenfonds im Hj. 2016 von 611,4 Mio. € und die Erstattungen für Leistungen der Sonder- und Zusatzversorgungssysteme der ehemaligen DDR ¹⁴ von 779,2 Mio. € werden ebenfalls aus dieser Hauptgruppe finanziert. Die personalinduzierten Ausgaben aus dieser Hauptgruppe betragen insgesamt 2.614,7 Mio. €, 100,7 Mio. € (rd. 4 %) mehr als im Hj. 2015 ¹⁵ .
Anstieg der personalinduzierten Ausgaben auf 42 % im Jahr 2022	121	Bei Gesamtbetrachtung der Ausgaben für Personal aus der HGr. 4 und HGr. 6 wurden im Hj. 2016 für Personal insgesamt 6,9 Mrd. € verausgabt. Davon entfielen 4,3 Mrd. € (rd. 60 %) auf die HGr. 4 - Kernhaushalt - und 2,6 Mrd. € (rd. 40 %) auf die HGr. 6. Bezogen auf den Gesamthaushalt i. H. v. 17,9 Mrd. € betrug der Anteil der Ausgaben in diesem Jahr 38 %. Im Hj. 2014 waren es 36 %.
Anstieg der personalinduzierten Ausgaben auf 42 % im Jahr 2022	122	Für das Hj. 2018 sieht der StHpl. Personalausgaben (HGr. 4 und 6) von insgesamt 7.530,8 Mio. € vor. ¹⁶ Nach der Mittelfristigen Finanzplanung 2018 bis 2022 werden es 8.734,9 Mio. € im Hj. 2022 sein. ¹⁷ Die Gesamtausgaben im Haushalt erhöhen sich demnach in diesem Zeitraum von 18.945,9 Mio. € auf 21.032,8 Mio. €. Der Anteil der geplanten Ausgaben für Personal am Gesamthaushalt von rd. 40 % im Hj. 2018 wird auf rd. 42 % im Hj. 2022 ansteigen.
Personalausgaben steigen stärker als der Gesamthaushalt	123	Die Personalausgaben im Hj. 2014 beliefen sich auf insgesamt 6,3 Mrd. €. Im Hj. 2016 waren es 6,7 Mrd. € (rd. 6 % mehr) ohne den Sondereffekt infolge der Umsetzung des BVerfG-Beschlusses zur Beamtenbesoldung vom 17.11.2015. Die Gesamtausgaben des Staatshaushaltes erhöhten sich im gleichen Zeitraum von 17,4 Mrd. € auf 17,7 Mrd. € (rd. 2 % mehr) ebenfalls ohne den Sondereffekt.
Personalausgaben steigen stärker als der Gesamthaushalt	124	Die Personalausgaben stiegen innerhalb von 2 Jahren deutlicher stärker als der Gesamthaushalt.

¹³ Personalausgaben nach Angaben der Ressorts, ohne Universitätsklinik.

¹⁴ 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.

¹⁵ Personalinduzierte Ausgaben aus der HGr. 6 im Hj. 2015: 2.514 Mio. €.

¹⁶ Der Berechnung wurden die Personalausgaben der HGr. 4, die Ausgaben für Sonder- und Zusatzversorgungssysteme und die Zuführungen zum Generationenfonds aus dem StHpl. 2018 und der Mittelfristigen Finanzplanung des Freistaates Sachsen 2018 bis 2022 zugrunde gelegt. Der Personalaufwand für die Nebenhaushalte wurde auf Basis der Istaussgaben des Hj. 2016 von 1.224,1 Mio. € mit einer Steigerung von 1,5 % pro Jahr hochgerechnet.

¹⁷ Ebenda.

125 Wesentliche Ausgabepositionen der HGr. 4 sind:

	2015 Ist	2016 Ist	2017 Ist ¹	Veränderungen gegenüber Vorjahr			
				in Mio. €		in %	
				2016	2017	2016	2017
Personalausgaben gesamt in Mio. €	3.998,8	4.257,2	4.356,1	258,4	98,9	6,5	2,3
darunter:							
Beamte, Richter	1.198,1	1.330,4	1.279,5	132,3	-50,9	11,0	-3,8
Entgelte für Arbeitnehmer	2.429,7	2.519,5	2.658,4	89,8	138,9	3,7	5,5
Versorgungsbezüge und dgl.	184,5	235,0	237,7	50,5	2,7	27,4	1,1
Beihilfen, Unterstützungen und dgl.	95,6	101,2	107,6	5,6	6,4	5,9	6,3

¹ Kassen-Ist 2017.

126 Der Anstieg bei den Personalausgaben im Hj. 2016 im Vergleich zum Vorjahr, ist neben den Tarif-, Besoldungs- und Versorgungserhöhungen von 2,3 % ab 01.03.2016 vor allem auf die Leistungen aufgrund des Beschlusses des BVerfG zurückzuführen. Für die Umsetzung waren im Hj. 2016 aufzuwenden:

- 117,8 Mio. € Nachzahlungen für 2011 bis 06/2016,
- 18,6 Mio. € lineare Erhöhung für 07/2016 bis 12/2016.

127 Zu den insgesamt 136,4 Mio. € kamen weitere 66,9 Mio. € aus der HGr. 6 u. a. für Personal in den Nebenhaushalten hinzu. Ohne die Nachzahlung i. H. v. 117,8 Mio. € betragen die Personalausgaben der HGr. 4 im Hj. 2016 insgesamt 4.139,4 Mio. €.

128 Neben den Tarif-, Besoldungs- und Versorgungserhöhungen von 2 % ab 01.01.2017 wirkte im Hj. 2017 der Aufwuchs von 1.281 Stellen ausgabeerhöhend.¹⁸

129 Die Ausgaben für die Versorgung betragen 269,9 Mio. € im Hj. 2016, davon 235 Mio. € für Versorgungsbezüge¹⁹ und 34,9 Mio. € für Beihilfen der Versorgungsempfänger. Mit 55,1 Mio. € (rd. 26 %) gegenüber dem Vorjahr ist es der höchste Anstieg seit dem Jahr 2010. Wesentliche Ursache ist auch hier die Nachzahlung der Versorgungsbezüge aufgrund des Urteils des BVerfG. Im Hj. 2017 betragen die Gesamtausgaben für die Versorgung 277,5 Mio. €, davon 237,7 Mio. € für Versorgungsbezüge und 39,8 Mio. € für Beihilfen. Die Zahl der Versorgungsempfänger²⁰ hat sich im Hj. 2016 im Vergleich zum Vorjahr um rd. 10 % (+824) und im Hj. 2017 um rd. 9 % (+802) erhöht. In den Jahren 2013 bis 2015 lag der Anstieg bei rd. 12 %.

130 Für die Versorgung der Beamten waren im Hj. 2010 insgesamt 113,3 Mio. € aufzuwenden. Im Hj. 2017 waren es 277,5 Mio. €. Innerhalb von 7 Jahren sind diese Ausgaben um fast das 2,5-fache angestiegen. Für das Jahr 2022 werden 485,6 Mio. € prognostiziert.²¹

Versorgungsausgaben stark steigend

131 Der Anteil der Versorgungsausgaben an den Personalausgaben des Kernhaushaltes betrug im Hj. 2016 rd. 6 %. Im Hj. 2022 werden es über rd. 9 % sein.²²

132 Die Beamtenversorgung beansprucht künftig einen zunehmend größer werdenden Anteil an den Personalausgaben des Kernhaushaltes.

¹⁸ Personalsoll A+B+C: 84.753 im StHpl. 2016 und 86.034 im StHpl. 2017.

¹⁹ Versorgungsausgaben (OGr. 43).

²⁰ 8.329 Versorgungsempfänger zum Stand 31.12.2015, 9.153 Stand 31.12.2016 und 9.955 zum Stand 31.12.2017.

²¹ Mittelfristige Finanzplanung des Freistaates Sachsen 2018 bis 2022, S. 30.

²² Ebenda.

4.2 Beschäftigungsvolumen und Stellen

- 133 Am 30.06.2016 verfügte der Freistaat Sachsen über ein Beschäftigungsvolumen von 74.959 VZÄ (ohne Personal an Hochschulen²³), darunter 66.215 VZÄ im Kernhaushalt. Von 84.753 Stellen des Personalsolls A, B und C waren 82.239 zum Stand 01.07.2016 besetzt. Dies sind rd. 97 %. Zum 01.07.2017 waren das Soll 86.034 und das Ist 81.873. Der Besetzungsgrad betrug rd. 95 %.
- 134 Den höchsten Anteil unbesetzter Stellen zum Stand 01.07.2017 hatte mit 8 % das Ressort des SMF (682 Stellen). Auch in der SK lag der Anteil bei 8 % (17 Stellen).
- 135 **Vor dem Hintergrund des demografischen Wandels wird es offensichtlich immer schwieriger, freie Stellen nachzubesetzen.**

Jahr	Beschäftigte Freistaat insgesamt ¹ in VZÄ	Beschäftigte im Kernhaushalt ^{1,2} in VZÄ	Personalsoll A+B ³	Personalsoll C ³	Personalsoll D ⁴	Personalsoll A+B+C+D ^{3,4}	Istbesetzung zum Stichtag ⁵
2014	75.422	66.416	68.070	17.473		85.543	82.039
2015	74.772	65.898	67.608	17.635		85.243	81.709
2016	74.959	66.215	67.288	17.465		84.753	82.239
2017	76.011	67.352	68.836	17.198		86.034	81.873
2018			69.395	17.169		86.564	
2019			73.479	17.186	537	91.202	
2020			74.083	17.197	576	91.856	

¹ Quelle: Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen; Stand 30.06. des jeweiligen Haushaltsjahres, 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 2014 bis 2018; für die Jahre 2019 bis 2020 lt. Entwurf StHpl.

⁴ Personalsoll D - Projektstellen - neu eingeführt mit Entwurf StHpl. 2019/2020, vgl. § 6 Abs. 5 Entwurf HG 2019/2020.

⁵ Quelle: Erhebung des SMF zum 01.07. des jeweiligen Haushaltsjahres.

- 136 Im Doppelhaushalt 2017/2018 stieg die Gesamtstellenzahl in der Staatsverwaltung - 2017 um 1.281 und 2018 um weitere 530 Stellen - auf insgesamt 86.564 Stellen. Darüber hinaus wurde Beschäftigungsvolumen außerhalb des Stellenplanes zur Verfügung gestellt, insbesondere durch zusätzliche 2.264 VZÄ, darunter 2.177 VZÄ im Lehrerbereich und rd. 500 Beschäftigungsverhältnisse aus Projektmitteln.²⁴

- 137 Bereits mit dem HG 2015/2016 und den Vermerken zu den Schulkapiteln wurden dem SMK über den Stellenplan hinaus - im Rahmen der verfügbaren Personalausgabemittel - weitreichende Möglichkeiten eingeräumt, befristete oder unbefristete Verträge mit Lehrkräften abzuschließen. Mit dem HG 2017/2018 und den Vermerken zu den Schulkapiteln weiteten sich diese Möglichkeiten nochmals deutlich aus. Nach § 6 Abs. 3 HG 2015/2016 konnte Personal im Umfang bis zu 500 VZÄ eingestellt werden, im § 7f Abs. 1 Nr. 1 und 2 HG 2017/2018 wurde die Befugnis auf bis 2.177 VZÄ²⁵ ausgeweitet. Die Zahl der unbefristeten Einstellungen nach den Kapitelvermerken erhöhte sich von 500 VZÄ auf 700 VZÄ.

SMK erhält Befugnis, den Stellenplan bis zu 2.177 VZÄ auszuweiten

Zusätzliches Beschäftigungsvolumen bisher nicht im Stellenplan abgebildet

- 138 **Das nicht unerhebliche zusätzliche Beschäftigungsvolumen spiegelt sich bisher im Stellenplan nicht wider.**

²³ Nach Mitteilung SMWK waren zum Stand 31.12.2016 9.334,5 VZÄ und zum Stand 31.12.2017 9.260,5 VZÄ beschäftigt.

²⁴ Mittelfristige Finanzplanung des Freistaates Sachsen 2017 bis 2021, S. 18.

²⁵ Bis zu 1.717 VZÄ zur Absicherung des Generationenwechsels und der Unterrichtsversorgung und bis zu 460 VZÄ zur Absicherung des zusätzlichen Personalbedarfes für schulische Integration von Migrantinnen.

- 139 Mit dem Entwurf zum Doppelhaushalt 2019/2020 sind sowohl das bisher außerhalb des Stellenplans geführte Beschäftigungsvolumen von jeweils 2.262 VZÄ für die Hj. 2019 und Hj. 2020 als auch die aus Projektmitteln finanzierten Beschäftigungsverhältnisse (Personalsoll D) von 537 Stellen im Hj. 2019 und 576 im Hj. 2020 in den Stellenplan überführt worden.²⁶ Damit wird die Transparenz des Stellenplans zweifellos erhöht.
- 140 Allerdings ist darauf hinzuweisen, dass damit diese Stellen eine nachhaltige Wirkung auf die Personalausgaben in den nächsten Jahren haben werden, weil sie nunmehr dauerhaft zu finanzieren sind.
- 141 Zudem soll auch im Entwurf zum StHpl. 2019/2020 das SMK im Kapitelmerk zu den Schulkapiteln ermächtigt werden, im Rahmen der zur Verfügung stehenden Personalausgabemittel bis zu 700 VZÄ über den Stellenplan hinaus unbefristet einzustellen.
- 142 Weitere Stellenmehrungen sieht der Entwurf zum StHpl. 2019/2020 vor allem in den Schwerpunktbereichen wie Innere Sicherheit und Bildung vor. Im Hj. 2019 sind dies insgesamt 1.276 und weitere 447 im Hj. 2020. Für die Ausbildung wurden 810 bzw. 978 Ausbildungsstellen im Personalsoll B und C geschaffen. Insgesamt erhöht sich das Gesamtstellensoll nach dem Entwurf zum StHpl. auf 91.202 im Hj. 2019 und 91.856 im Hj. 2020.²⁷
- 143 Im Ergebnis der Eckwerteklausur zum Doppelhaushalt 2019/2020 erklärte die Staatsregierung: „Es wird angestrebt, den Anteil der Personalausgaben im Verhältnis zu den Gesamtausgaben nicht anwachsen zu lassen. Dabei ist zu beachten, dass der Personalkörper im Freistaat Sachsen nicht größer als im Jahr 2018 wird und eine auch im Ländervergleich effiziente und moderne Aufgabenerledigung gewährleistet ist. Ausnahmen können zugunsten der Schwerpunktbereiche wie u. a. Bildung, innere Sicherheit und Personalpool ‚Demografie‘ ermöglicht werden.“²⁸
- 144 Der Staatsverwaltung fehlt weiterhin eine konkrete Zielgröße für die künftige Personalausstattung. Somit bestehen erhebliche Risiken bei der mittel- bis langfristigen Planung der Personalausgaben sowie einer bedarfsgerechten Nachbesetzung freier Stellen.

Fehlende Zielgröße für Personalausstattung der Staatsverwaltung

4.3 Personalhaushalt Epl. 05 – Sächsisches Staatsministerium für Kultus

4.3.1 Maßnahmenpaket „Zukunftsfähige Schule Sachsen“

- 145 Die Sächsische Staatsregierung hat im Oktober 2016 ein Maßnahmenpaket verabschiedet, um den Lehrerberuf in Sachsen attraktiver zu machen, die Lehrerversorgung zu verbessern, Lehrer zu entlasten und finanziell besserzustellen. Dafür wurden im Doppelhaushalt 2017/2018 rd. 213 Mio. € bereitgestellt. Nochmals rd. 170 Mio. € sollen es für die Folgejahre²⁹ sein.
- 146 Das Paket sieht für tarifbeschäftigte Lehrer u. a. höhere Einstiegsgehälter und Höhergruppierungen, eine Reduzierung des Regelstundenmaßes für ältere Beschäftigte, die Zahlung von Gewinnungs- bzw. Bindungszulagen, Zulagen für den ländlichen Raum, eine übertarifliche Zulage bei freiwilliger Erhöhung des Beschäftigungsumfanges und die Reduzierung der Unterrichtsverpflichtung für Grundschullehrer von 28 auf 27 Wochenstunden vor. Lehramtsanwärter und Studienreferendare, die sich ver-

²⁶ Präsentation Kabinettskonferenz vom 22.06.2018: https://www.finanzen.sachsen.de/download/Regierungsentwurf_DHH_2019-2020.pdf

²⁷ Präsentation Kabinettskonferenz vom 22.06.2018: https://www.finanzen.sachsen.de/download/Regierungsentwurf_DHH_2019-2020.pdf

²⁸ Medieninformation des SMF vom 12.03.2018.

²⁹ Vgl. Freie Presse vom 27.10.2016 „Sachsen: Lehrerpaket für 383 Mio. € geschnürt“.

pflichten, nach erfolgreichem Abschluss des Vorbereitungsdienstes mindestens 4 Jahre in Sachsen als Lehrer tätig zu sein, erhalten eine Zulage.

- 147 Daneben soll Mehrarbeit besser vergütet werden. Im November 2017 erließ das SMK daraufhin eine neue Verwaltungsvorschrift über die Erteilung von Mehrarbeitsunterricht an öffentlichen Schulen im Freistaat Sachsen. Danach wird Mehrarbeitsunterricht ab der ersten Mehrarbeitsstunde vergütet, sofern ein Freizeitausgleich durch ausgefallene Unterrichtsstunden innerhalb desselben Kalendermonates nicht möglich ist. In der VwV des SMK zur Erteilung von Mehrarbeitsunterrichtsstunden vom 27.01.1992 betrug der Ausgleichszeitraum für Mehrarbeitsstunden 3 weitere Kalendermonate. Sofern abzusehen war, dass nach Ablauf der Dreimonatsfrist im anschließenden 4. Kalendermonat Unterrichtsstunden ausfallen, waren diese in die Verrechnung mit einzubeziehen.
- 148 Für Beamte gelten restriktivere Regelungen. Nach der Verordnung der Sächsischen Staatsregierung zur Regelung von Erschwerniszulagen sowie einer Vergütung für geleistete Mehrarbeit vom 16.09.2014 erhalten Beamte Mehrarbeit vergütet, wenn die sich aus der regelmäßigen Arbeitszeit ergebende jeweilige monatliche Arbeitszeit um 5 Stunden im Kalendermonat überschritten wird und aus zwingenden dienstlichen Gründen nicht durch Dienstbefreiung innerhalb eines Jahres ausgeglichen werden kann. Für verbeamtete Lehrer gelten anstelle der 5 Stunden 3 Unterrichtsstunden. Im Hj. 2017 wurden rd. 143.690 Mehrarbeitsstunden an 16.307 Lehrer vergütet.³⁰ Die Ausgaben betrugen rd. 4,4 Mio. €. Im Hj. 2016 waren es mit rd. 0,6 Mio. € noch deutlich weniger. Im Entwurf zum StHpl. 2019/2020 sind für die Vergütung von Mehrarbeit für Beschäftigte im Hj. 2019 insgesamt 4,7 Mio. € und 5,1 Mio. € im Hj. 2020 veranschlagt.

Großzügige Vergütung der Mehrarbeit von Lehrern

- 149 **Mehrarbeit von angestellten Lehrern wird vergleichsweise großzügig vergütet.**
- 150 Nach Zuarbeit des SMK vom 19.03.2018 stellen sich die Inanspruchnahme und die Ausgaben zum Stand 31.12.2017 für ausgewählte Maßnahmen des Lehrerpaketes wie folgt dar:

Maßnahme ¹	Anzahl in Personen	Ausgaben in Mio. €
vollzogene Höhergruppierungen von Lehrern und Fachberatern (bis zu 460 €/Monat) ²	1.875	13,0
Zahlung von Zulagen:	2.127	11,0
- Zulagen für Mangelfächer, ländlicher Raum und Rückkehrer (bis zu 600 €/Monat)	509	4,3
- Rückkehrer Zulage (bis zu 2 Stufen höheres Gehalt)	14	0,2
- Bindungszulage für ältere Lehrer (von 700 € bis zu 800 €/Monat)	607	3,1
- Zulage für Lehramtsanwärter (von 390 €/Monat)	997	3,4
Zulage für freiwillige Erhöhung des Beschäftigungsumfanges von Lehrkräften:	714	keine Ausgaben im
- Grundschule	436	Paket veranschlagt
- Oberschule	125	
- Gymnasium	87	
- berufsbildende Schulen	36	
- Förderschulen	30	
Maßnahme ¹	Stunden	Ausgaben in Mio. €
Umbau der Altersterräbigung durch Änderung der Lehrkräftearbeitszeitverordnung (7.876 Stunden) ³	8.471 (281 VZÄ)	7,8

¹ Angaben zu Monatsbeträgen lt. Internetauftritt des SMK; <https://www.bildung.sachsen.de/blog/index.php/2017/10/26/ein-Jahr-maßnahmenpaketwirkung-voll-entfaltet/> zuletzt aufgerufen am 07.02.2018, 14:706 Uhr.

² Oberschullehrer und Lehrer an Förderschulen erhalten mit Beginn der Tätigkeit E13, Bestandslehrer werden höhergruppiert, Hebung der Stellen von Fachberaterstellen an Oberschulen und Förderschulen nach E14 bzw. an Grundschulen nach E13.

³ Zum Ausgleich der Absenkung des Regelstundenmaßes der Lehrkräfte an Grundschulen von 28 auf 27 Wochenstunden wurden die Ansätze bei 0535/428 01 um 7,7 Mio. € erhöht.

³⁰ Zuarbeit des SMK vom 19.03.2018.

151 Die vom SMK mitgeteilten Ausgaben beliefen sich bereits im Hj. 2017 auf über 31,8 Mio. €. Seit Inkrafttreten des Maßnahmenpaketes wurden bis zum 31.12.2017 insgesamt 1.875 Lehrer höhergruppiert. 2.127 Lehrer erhielten Zulagen aus dem Maßnahmenpaket. Mindestens 997 Lehramtsanwärter werden für 4 Jahre im Freistaat Sachsen als Lehrer arbeiten. 607 ältere Lehrer haben bei Vorliegen von dringendem Personalbedarf ihren ab dem 63. Lebensjahr möglichen Renteneintritt verschoben. 714 Lehrkräfte haben freiwillig den Beschäftigungsumfang erhöht, davon mit 436 mehr als 60 % der Grundschullehrer.

152 Die Anreize aus dem Maßnahmenpaket wurden umfangreich in Anspruch genommen. Ob die Staatsregierung die gewünschten Wirkungen erreicht hat, ist in Anbetracht des neuen Handlungsprogramms aus 2018 mit weiteren Stellenhebungen und Verbeamtungen fraglich.

153 Zudem ist zu befürchten, dass infolge des demografischen Wandels und dessen Wirkung auf die Nachbesetzung freier Stellen in der Staatsverwaltung dieses Paket nur der Anfang einer Reihe von Sondermaßnahmen ist. Insbesondere bei der Personalgewinnung und -haltung in den Bereichen, in denen der Freistaat Sachsen im direkten Wettbewerb mit anderen Ländern oder der freien Wirtschaft steht.

4.3.2 Entwicklung Stellen

154 Im Entwurf zum Doppelhaushalt 2019/2020 sind im Epl. 05 insgesamt 2.402 neue Stellen ausgebracht, das entspricht einem Zuwachs von 7,8 %.

Weiterer Stellenzuwachs für den Doppelhaushalt 2019/2020 im Epl. 05 vorgesehen

155 Der Schulbereich (Kap. 0535 bis 0539) soll 2019 mit 30.276 Stellen und mit 30.376 Stellen in 2020 ausgestattet werden. Es entfällt auf die Schulkapitel ein Personalmehrbedarf von 2.289 Stellen im Hj. 2019 und ein weiterer Stellenaufwuchs im Hj. 2020 von 100 Stellen.

156 Unter den gegebenen Bedingungen des anhaltenden Lehrkräftemangels ist es unklar, wie die zusätzlichen Stellen in diesem Umfang, neben der Nachbesetzung der Bestandsstellen, besetzt werden sollen.

4.3.3 Entwicklung Personalausgaben

157 Die im Entwurf StHpl. 2019/2020 geplanten Personalausgaben des Epl. 05 werden im Jahr 2020 insgesamt 2,6 Mrd. € betragen. Dies ist ein Anstieg gegenüber 2018 um 5,5 %.

158 Der Ausgabenanstieg wird maßgeblich durch den erheblichen Stellenaufwuchs und den zur Lehrgewinnung und -bindung dienenden Maßnahmenpaketen bestimmt. Dabei verursachen neben einer Vielzahl an über- und außertariflichen Zulagen (vgl. Pkt. 4.3.1), insbesondere die Verbeamtung der Lehrer und die Hebung von mehr als 10.800 Planstellen/Stellen, dauerhaft Mehrausgaben im Personalbereich. Zudem werden sich die Beihilfeausgaben für aktive Beamte sowie die Höhe der Zuführungen an den Generationenfonds aufgrund des Umfangs der zu verbeamtenden Lehrer dynamisch entwickeln.

159 Der Anstieg der Personalausgaben im Ressort des SMK ist erheblich. Er wird über den geplanten Doppelhaushalt hinaus zukünftige Haushalte nachhaltig belasten.

Anstieg Personalausgaben im Epl. 05 belastet künftige Haushalte nachhaltig

160 Nach § 5 Abs. 2 Generationenfondsgesetz sind die versicherungsmathematischen Berechnungen zur Höhe der Zuführungen bei sich ändernden Verhältnissen entsprechend anzupassen.

- 161 Nach den oben dargestellten Rahmenbedingungen für die Verbeamtung im Lehrerbereich ändern sich die Verhältnisse für die Rücklage wesentlich.
- 162 Insofern sollte durch ein neues versicherungsmathematisches Gutachten überprüft werden, ob die gegenwärtigen Zuführungssätze – auch im Umfeld der weiter andauernden Niedrigzinsphase und der gegebenen Anlagerichtlinie – für die Finanzierung der künftigen Ausgaben, die sich aus § 1 Abs. 1 Generationenfondsgesetz (u. a. für Versorgung, Beihilfe) ergeben, noch ausreichend sind.
- 163 Das SMF hat in seiner Stellungnahme mitgeteilt, dass die kraft Gesetzes vorgesehene Überprüfung der Zuführungssätze derzeit vorbereitet werde.

5 Risiken und Herausforderungen für den Haushalt sowie Vorsorgemaßnahmen

5.1 Strukturelles Haushaltsrisiko

- 164 Die seit Jahren gestiegenen Steuereinnahmen und prognostizierte weitere positive Einnahmenentwicklung bergen das Risiko, dass damit steigende gesetzliche Leistungen und steigende Ausgaben für Personal und Versorgungsausgaben finanziert werden, die den Zuwachs an Steuereinnahmen aber dauerhaft mehr als aufzehren. Der Wunsch nach Mehrausgaben steht über der Notwendigkeit der Vorsorge für Zeiten des konjunkturellen Abschwungs und der Notwendigkeit, gesetzliche Leistungen und Personal auch über Jahrzehnte finanzieren zu müssen.
- Ausgaben übersteigen Einnahmeerwartungen 165 Anhand der Mittelfristigen Finanzplanung des Freistaates Sachsen 2018 bis 2022 wurde deutlich, dass die Ausgaben die Einnahmen bei Weitem überschreiten (vgl. Pkt. 3).
- 166 Unter Pkt. 5.1 der Mittelfristigen Finanzplanung stellt das SMF fest, dass trotz des dynamischen Anstiegs der Einnahmen die Ausgaben einen stärkeren Zuwachs ausweisen.
- Globale Minderausgaben in 2021 und 2022 ausgebracht 167 Für 2021 und 2022 sind globale Minderausgaben i. H. v. –89,6 Mio. € und –104,6 Mio. € ausgebracht, da für den Haushaltsausgleich weitere Mittel aus Rücklagen und Sondervermögen – mit Ausnahme des Zukunftssicherungsfonds – nicht mehr zur Verfügung stehen.³¹ Die globalen Minderausgaben zeigen die Herausforderung auf, die Ausgaben in Einklang mit den Einnahmen zu bringen.³²
- 168 Mit den steigenden Ausgaben schränkt sich die Verwaltung hinsichtlich ihrer Flexibilität zukünftiger Haushalte ein.
- 169 Der unabhängige Beirat des Stabilitätsrats hat in seiner 8. Stellungnahme vom 11.12.2017 darauf hingewiesen, dass mit Blick auf die Finanzierungssalden von Ländern und Kommunen Unsicherheiten im Bereich der Ausgaben bestehen. Bei den Investitionen sieht der Beirat angesichts gut ausgelasteter Kapazitäten das Risiko deutlich steigender Baupreise. Im Bereich der Personalausgaben befürchtet er einen stärker ausfallenden Zuwachs als bisher angenommen. Ursache hierfür sind Personalausweitungen in Politikschwerpunkten wie Kinderbetreuung, Bildung und innere Sicherheit. Zudem könnten Tarifabschlüsse und Besoldungsanpassungen im öffentlichen Dienst vor dem Hintergrund der sehr günstigen Haushaltslage, der stärkeren Nachfrage nach qualifizierten Personal und des angespannten Arbeitsmarktes merklich höher ausfallen als in der jüngsten Vergangenheit.
- Anstieg der Personalausgaben könnte höher ausfallen als geplant

³¹ Vgl. Mittelfristige Finanzplanung des Freistaates Sachsen 2018 bis 2022, Pkt. 6, S. 39.

³² Vgl. Mittelfristige Finanzplanung des Freistaates Sachsen 2018 bis 2022, Pkt. 3.1, S. 4.

- 170 Der Rat der EU hat mit dem Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Festlegung von Bestimmungen der haushaltspolitischen Verantwortung und der mittelfristigen Ausrichtung der Haushalte in den Mitgliedsstaaten den Vorstoß unternommen, den EU-Mitgliedern einen Ausgabenpfad mittelfristig vorzugeben. Der Bundesrat hat mit Beschluss vom 23.03.2018 (LT-DS 747/17) den Vorschlag des Rates abgelehnt.
- 171 Es ist jedoch nicht ausgeschlossen, dass die EU solche Vorhaben weiter verfolgen wird. Insbesondere scheint der Rat die entsprechende Notwendigkeit zur Einschränkung des Ausgabenwachstums innerhalb der EU zu sehen. Dies würde sich entsprechend auch auf die Länderhaushalte auswirken.
- 172 Am 31.01.2018 wurde im SLT das neue Regierungsprogramm der Staatsregierung „Unser Plan für Sachsen: Zusammenhalt festigen, Bildung sichern, neue Wege gehen“ vorgestellt. Im Ergebnis des Programms soll das Lehrerpaket den Haushalt mit Mehrausgaben i. H. v. 1,7 Mrd. € in den nächsten 5 Jahren belasten. Hinzu sollen weitere zusätzliche Ausgaben kommen. Stellvertretend sind hier auszugsweise 90 Mio. € zusätzliche Investitionsmittel für die Gemeinden, 100 Mio. € für Staats- und Kommunalstraßen, Ausbildung 1.000 zusätzlicher Polizisten, mehr Personal in der Justiz, 200 Mio. € innerhalb von 5 Jahren für die Feuerwehren, genannt.
- 173 Während einige dieser Punkte einmalige Ausgaben mit Programmcharakter sind, die kurz- bis mittelfristig finanziert werden müssen, stellen andere Punkte dauerhafte Ausgaben dar, die auch langfristig in die Haushalte einzuplanen sind. Entsprechende Einnahmen müssen dafür zur Verfügung stehen oder es müssen Ausgabenkürzungen an anderer Stelle erfolgen. Anderenfalls steigt das strukturelle Haushaltsrisiko.
- 5.2 Demografischer Wandel**
- 174 Die Auswirkungen des demografischen Wandels auf die öffentlichen Finanzen gehören zu den größten Langfristrisiken des Freistaates Sachsen. Dabei sind die FLO von der Alterung der Bevölkerung in stärkerem Maße betroffen als die FLW.
- 175 Der Freistaat Sachsen konnte in den Jahren 2014 bis 2016 zwar einen leichten Anstieg der Einwohnerzahlen durch Zuwanderung und Geburtensteigerung verzeichnen, aber 2017 sind diese Zahlen schon wieder leicht rückläufig.
- 176 Eine rückläufige relative Bevölkerung wirkt sich entsprechend negativ auf die Einnahmen aus dem LFA aus.
- 177 Mit dem Rückgang und der Alterung der Bevölkerung nimmt auch der Anteil der erwerbsfähigen Personen ab. Ausgehend von der 6. Regionalisierten Bevölkerungsvorausberechnung werden bis 2030 im Vergleich zu 2014 je nach Berechnungsvariante 12,5 oder 16,4 % weniger Menschen im erwerbsfähigen Alter dem Arbeitsmarkt in Sachsen zur Verfügung stehen. Für die sächsische Verwaltung bedeutet der demografische Wandel einen Wettbewerb um Arbeitskräfte mit der freien Wirtschaft. In den nächsten 10 Jahren werden im Freistaat Sachsen rd. 600.000 Menschen in Rente gehen und nur rd. 300.000 neue Arbeitskräfte hinzukommen. Eine Nachbesetzung aller offenen und benötigten Stellen wird unter erschwerten Bedingungen erfolgen. Bereits jetzt ist ein Anstieg der unbesetzten Stellen im Staatsdienst des Landes zu verzeichnen (vgl. Pkt. 4.2).
- 178 Das ifo Institut Dresden hat im Auftrag des SMF die Studie „Personalbedarfe im öffentlichen Dienst des Freistaates Sachsen bis 2030 und Konkurrenzsituation zur Privatwirtschaft“ im Jahr 2018 veröffentlicht. Aus-
- Rat der EU sieht Notwendigkeit zur Einschränkung des Ausgabenwachstums
- „Plan für Sachsen“ zieht umfangreiche Zusatzausgaben nach sich
- Demografischer Wandel ist Langfristrisiko
- Geringere Einnahmen aus LFA
- Zahl der erwerbsfähigen Personen verringert sich
- Risiko Personalmangel

gehend vom Beschäftigungsstand 2015 ermittelt das ifo Institut Dresden, dass bis 2030 voraussichtlich 46 % (88.000 Beschäftigte im Landesbereich, Kommunalbereich und den Sozialversicherungsträgern unter Landesaufsicht) der gegenwärtigen Beschäftigten des öffentlichen Dienstes des Freistaates Sachsen in den Ruhestand gehen werden. Im Ergebnis der Studie, unter der Annahme, dass keine Anpassungsmaßnahmen erfolgen, könnte jede dritte Stelle im öffentlichen Dienst nicht wiederbesetzt werden. Insbesondere bei Akademikern und in den Lehr- und Verwaltungsberufen wird der Ersatzbedarf das ermittelte Nachbesetzungsangebot übersteigen.

179 Nach Auffassung des SRH kann der Freistaat nur mit einer permanenten Aufgabenkritik, effizienten Verwaltungsstrukturen, Bürokratieabbau und Nutzung der Digitalisierung dieser Entwicklung entgegenwirken.

180 Ein Konzept zum Umgang mit dem demografischen Wandel und den Auswirkungen auf die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen des Freistaates Sachsen gibt es bisher nicht. Ob die eingeleiteten Maßnahmen wie Ausbildungsoffensive und Lehrerverbeamtung die gewünschte Wirkung haben werden, wird sich zeigen müssen.

5.3 Mittelfristige Finanzplanung und langfristige Strategien und Konzepte

SMF hat 2017 keine Mittelfristige Finanzplanung vorgelegt

181 Das SMF hat im Hj. 2017 keine Mittelfristige Finanzplanung vorgelegt. Diese wurde erst im März 2018 dem Landtag zur Verfügung gestellt. Gemäß § 9 Abs. 3 Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft ist der Finanzplan jährlich der Entwicklung anzupassen und fortzuführen. Das erste Planungsjahr ist dabei das laufende Haushaltsjahr (§ 31 Abs. 1 Satz 1 SÄHO i. V. m. § 50 Abs. 2 HGrG). Die Aufstellung eines Doppelhaushaltes entbindet das SMF nicht von dieser Pflicht.

182 Dem Landtag fehlte im Hj. 2017 ein wesentliches Instrument für seine finanz- und haushaltspolitischen Entscheidungen.

183 In der Mittelfristigen Finanzplanung werden auch die mittelfristigen Haushaltsrisiken dargestellt. Hierzu zählt das SMF im Wesentlichen die konjunkturellen Risiken, Kosten für Flüchtlinge und Asylbewerber, die weitere Verringerung der EU-Fördermittel in der nächsten EU-Förderperiode 2021 bis 2027, eine weitere Absenkung der Hartz-IV-Sonderbedarfs-BEZ aufgrund sinkender Arbeitslosigkeit, steigende Personalausgaben durch Tarifabschlüsse und Stellenentwicklung, ein Zinsanstieg und die mögliche Zahlungsverpflichtung nach der Auflösung des Sonderfonds Finanzmarktstabilisierung (SoFFin) i. H. v. maximal 344 Mio. €.

Konjunkturabschwächung und Personalausgaben sind größtes Risiko für den Haushalt

184 Das SMF hat in der Mittelfristigen Finanzplanung des Freistaates Sachsen 2017 bis 2021 erstmals eine Bewertungsmatrix der mittelfristigen Haushaltsrisiken vorgestellt. Dabei schätzte das Ministerium die Eintrittswahrscheinlichkeit der Risiken ab und spiegelte dies mit den erwarteten Auswirkungen auf die Tragfähigkeit der Staatsfinanzen. Im Ergebnis stufte es die konjunkturellen Risiken und die Personalausgaben als besonders hohes Risiko für die Tragfähigkeit des sächsischen Haushalts ein.

Langfristige Prognosen erforderlich

185 Über den Zeitraum der Mittelfristigen Finanzplanung hinaus gibt es im Freistaat Sachsen keine langfristigen Prognosen. Entsprechend fehlen auch langfristige Perspektiven und Strategien. Für die Einschätzung der langfristigen Tragfähigkeit des Haushalts sollten Auswirkungen der demografischen Entwicklung auf die Einnahmen und Ausgaben, Erhöhun-

gen der Stellenpläne und deren Auswirkungen auf die Personalausgaben der Zukunft dargestellt werden.

186 Die Personalausgaben sind einer der größten Ausgabenblöcke des Freistaates und dynamisch wachsend. Berücksichtigung müssen dabei auch die Personalausgaben in den Nebenhaushalten finden, da sich Tarifabschlüsse in den Zuschüssen z. B. an Staatsbetriebe und im Hochschulbudget wiederfinden. Langfristig muss Sachsen mit einer Annäherung seiner Personalausgabenquote an die der FLW (2016: 36,2 %) rechnen.

187 Weiterhin fehlen Sensitivitätsanalysen, die aufzeigen, wie sich die Steuereinnahmen des Landes verändern, wenn das gesamtdeutsche Wirtschaftswachstum nachlässt. Dies wäre besonders zum Aufzeigen des Vorsorgebedarfs unter Berücksichtigung der dauerhaften Einhaltung der Schuldenbremse unerlässlich.

188 Der SRH hält den Freistaat Sachsen im Fall eines Konjunkturerinbruchs für nicht ausreichend vorbereitet. Mit dem Bestand der Kassenverstärkungs- und Haushaltsausgleichsrücklage können Einnahmeausfälle nur kurzfristig ausgeglichen werden. Die Ausgabenseite ist aufgrund stetig wachsender rechtsgebundener Ausgaben (vgl. Pkt. 3.4) nicht flexibel genug, um bei Einnahmeausfällen reagieren zu können.

Freistaat Sachsen auf langfristige Entwicklung nicht ausreichend vorbereitet

189 Der SRH hält an seiner Forderung zum weiteren Ausbau der Vorsorge fest. Für die Sicherung eines langfristig tragfähigen Haushalts bedarf es dringend der Erstellung und Entwicklung einer Leitlinie für die Personalentwicklung³³, einer Investitions- und Instandhaltungsplanung³⁴ sowie von Strategien zur Risikoabwehr und -folgenabmilderung.

Strategische Konzepte sind erforderlich

³³ Vgl. Sonderbericht des SRH „Personalwirtschaftliche Konzepte in der sächsischen Staatsverwaltung“ vom März 2014.

³⁴ Vgl. Beratende Äußerung des SRH „Erhaltung der staatlichen Straßeninfrastruktur“ vom März 2016.

Nebenhaushalte

Die Zuschüsse und Zuführungen an Nebenhaushalte betragen im Hj. 2016 rd. 2,59 Mrd. €. Dadurch werden rd. 14,4 % der Gesamtausgaben des Staatshaushalts im Regelfall nur noch über je einen Zuschusstitel für laufende Zwecke und für Investitionen dargestellt. Nach den Hochschulen des Freistaates Sachsen stellen die Sondervermögen die finanziell größte Gruppe der Zuschussempfänger dar.

Damit wurde das Beschäftigungsvolumen des Kernhaushalts um 15.339 VZÄ erweitert.

Das Beschäftigungsvolumen der Nebenhaushalte insgesamt, d. h. einschließlich der sonstigen öffentlichen Einrichtungen (ohne die Universitätsklinik), ist mit 18.190 VZÄ wesentlich höher und führt zu Personalaufwendungen bei den Nebenhaushalten i. H. v. 1,22 Mrd. €.

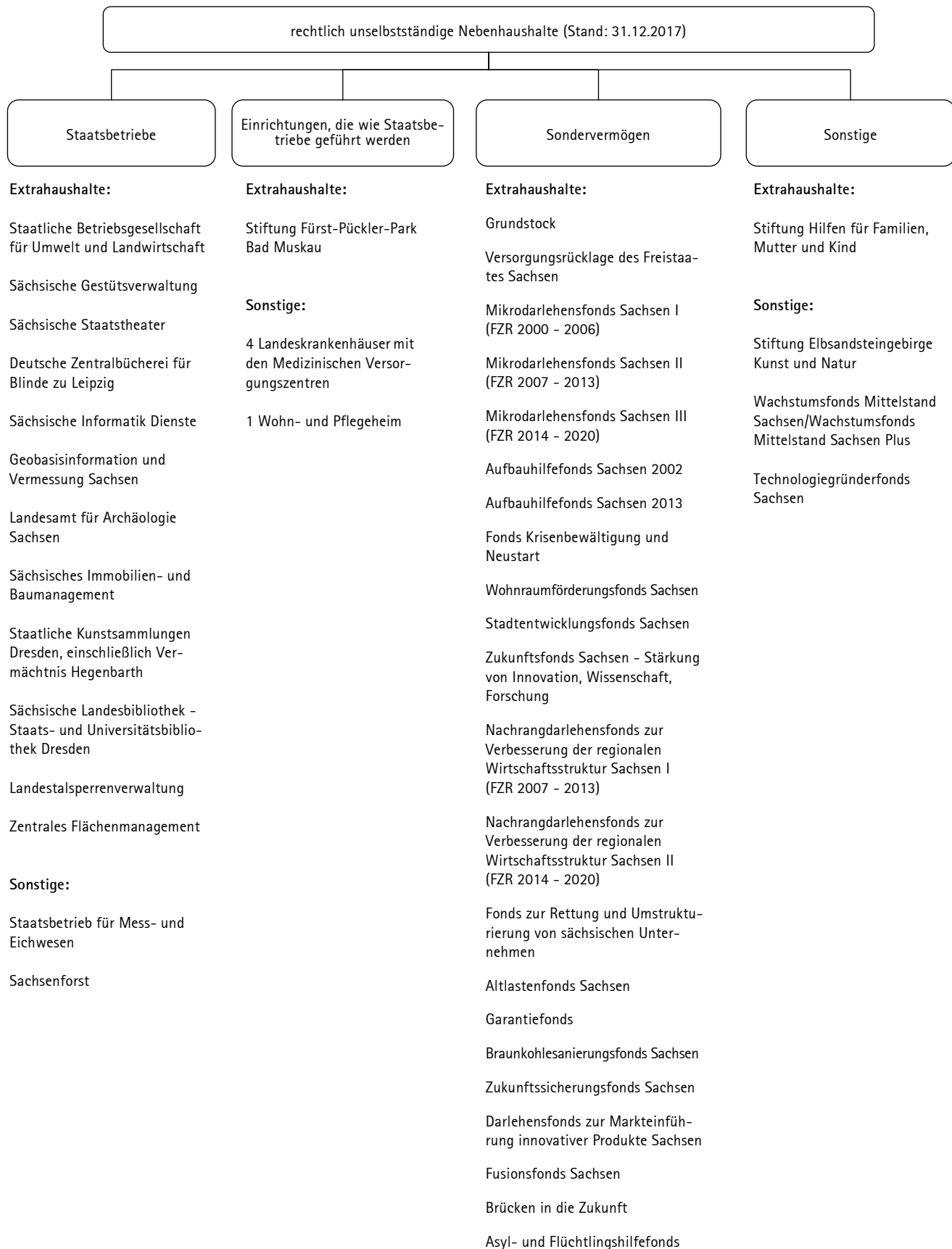
Die umfangreichen Ausgliederungen schränken die Transparenz des Haushalts ein.

1 Bestand und weitere Entwicklung

- 1 Nebenhaushalte sind Einrichtungen und Vermögen des Freistaates Sachsen, bei denen das Land Eigentümer oder Miteigentümer ist oder eine eigentümerähnliche Stellung einnimmt. Hierzu gehören zunächst die Extrahaushalte. Diese zählen nach dem für die Finanz- und Personalstatistiken des Statistischen Bundesamtes geltenden Schalenkonzept zum Sektor Staat in der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung. Darüber hinaus werden Extrahaushalte überwiegend vom Staat finanziert und sind Nichtmarktproduzenten. Außerhalb des Staatssektors befindet sich der Bereich der sonstigen öffentlichen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen. Sie sind dadurch gekennzeichnet, dass die Kernhaushalte mit mehr als 50 % der Kapital- oder Stimmrechte unmittelbar oder mittelbar beteiligt sind. Die Aufgabenträger können in öffentlich-rechtlicher oder privatrechtlicher Form geführt werden. Weitere öffentlich-rechtliche Aufgabenträger der mittelbaren Staatsverwaltung fallen nicht unter die genannten statistischen Merkmale. Dies betrifft insbesondere die beitragsfinanzierten wirtschafts- und berufsständischen Kammern, wie die Industrie- und Handelskammer und die Ärztekammer.

1.1 Rechtlich unselbstständige Nebenhaushalte

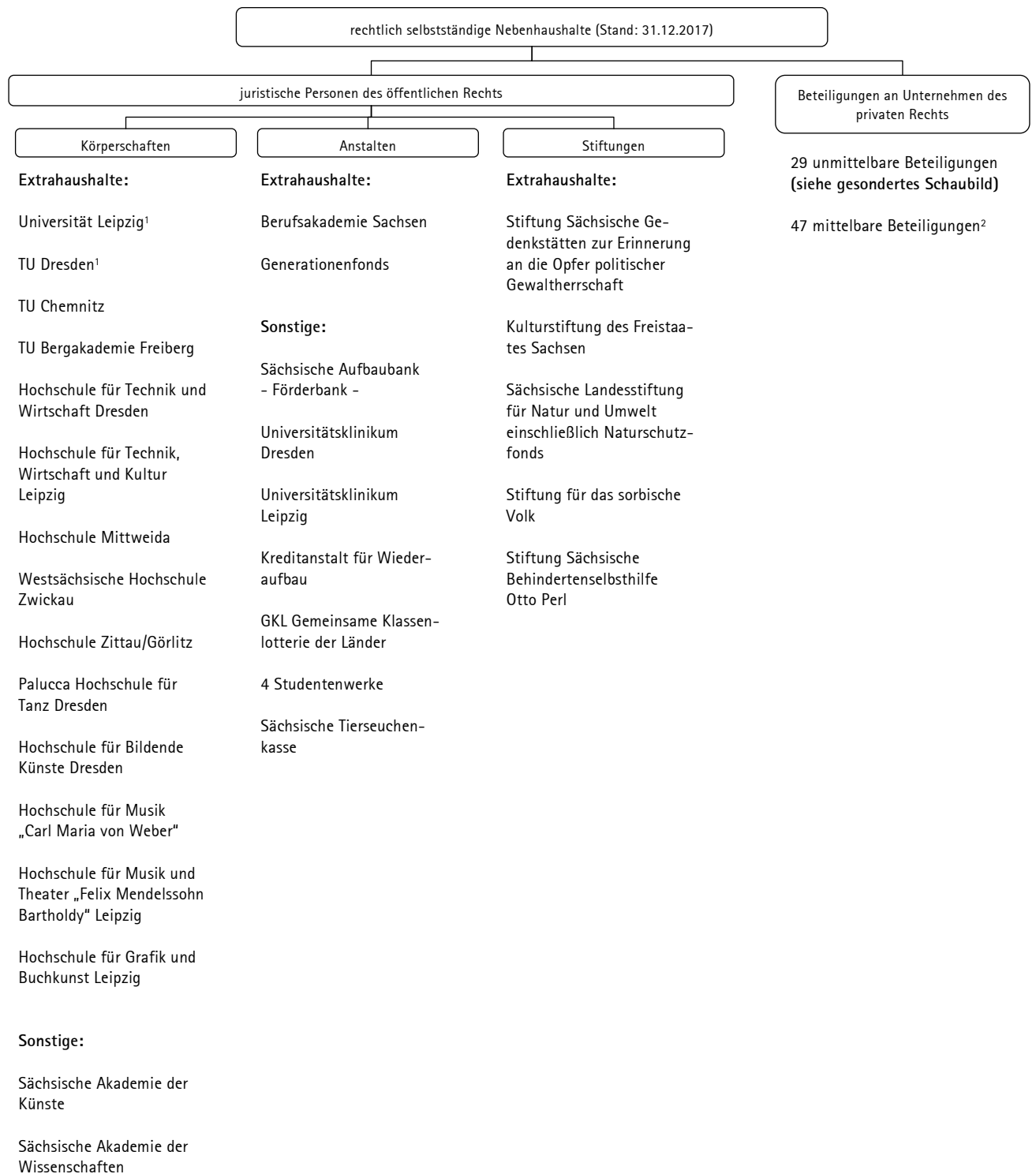
- 2 Die rechtlich unselbstständigen Nebenhaushalte umfassen mit Stand zum 31.12.2017 insbesondere 14 Staatsbetriebe, 6 Einrichtungen, die wie Staatsbetriebe geführt werden, 22 Sondervermögen und 4 Sonstige Einrichtungen.
- 3 Nachfolgend ist der Bestand an rechtlich unselbstständigen Nebenhaushalten gegliedert in Extrahaushalte und sonstige öffentliche Einrichtungen und Fonds dargestellt:



1.2 Rechtlich selbstständige Nebenhaushalte

- 4 Zu den Nebenhaushalten mit eigener Rechtspersönlichkeit zählen mit Stand zum 31.12.2017 u. a. 14 Hochschulen, 2 Universitätsklinika, der Generationenfonds, 5 Stiftungen sowie die Unternehmen des privaten Rechts, an denen das Land eine Beteiligung hält.
- 5 Der Bestand der unmittelbaren Beteiligungen des Freistaates an Unternehmen des privaten Rechts verminderte sich von 30 (Hj. 2016) auf 29 (Hj. 2017). Die Bestandsveränderung ergibt sich aus dem Verkauf der LSEG Landessiedlungs- und Entwicklungsgesellschaft Sachsen mbH i. L. und der Sächsischen Landsiedlung GmbH (SLS)¹ sowie der Neugründung der futureSAX GmbH. Der Bestand der mittelbaren Beteiligungen des Freistaates an Unternehmen des privaten Rechts stieg von 39 (Hj. 2016) auf 47 (Hj. 2017) an.
- 6 Die rechtlich selbstständigen Nebenhaushalte sind ausweislich der Extrahaushalte und der sonstigen juristischen Personen des öffentlichen Rechts nachfolgend dargestellt:

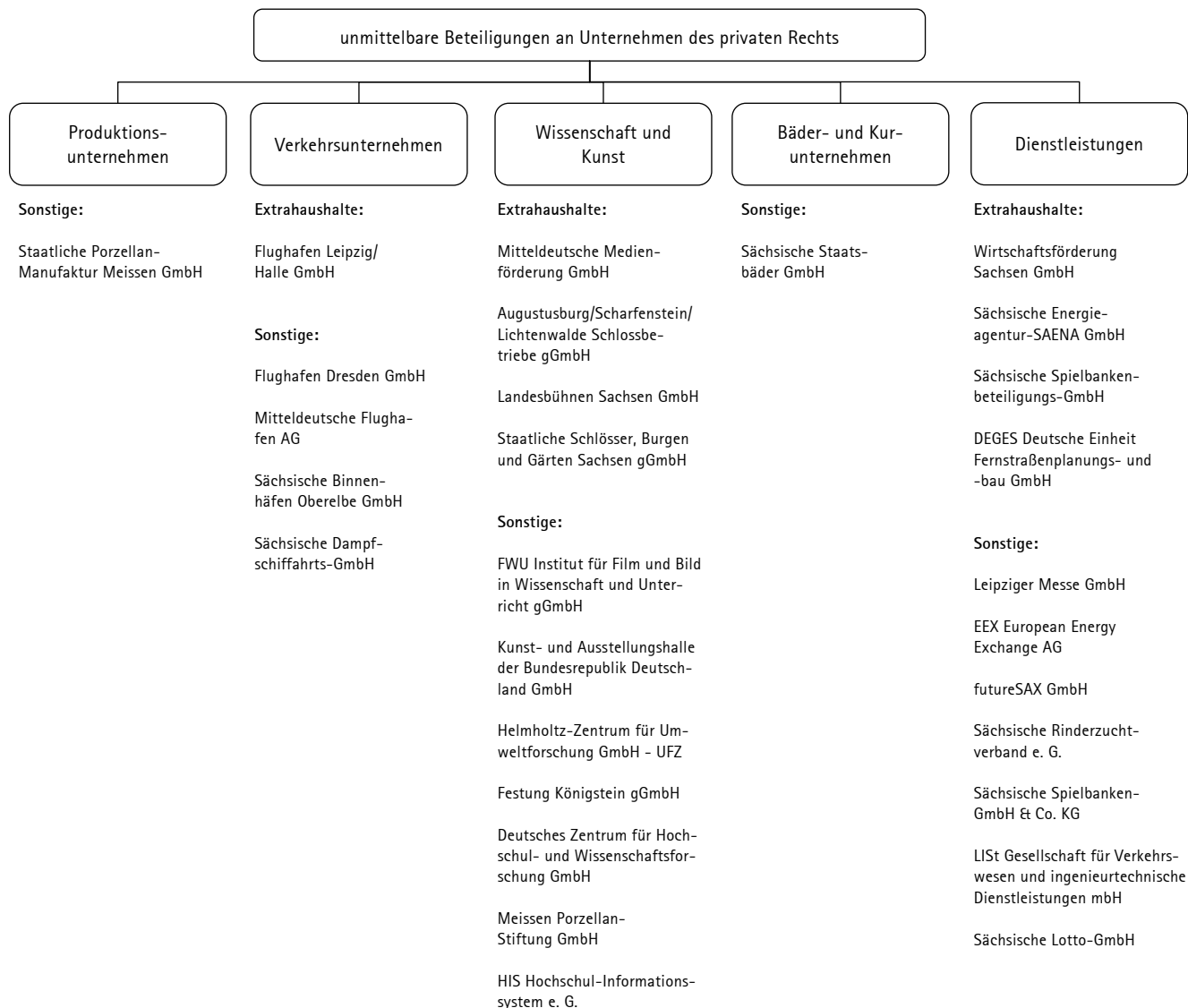
¹ Vgl. dazu Beitrag Nr. 25 „Betätigung des Freistaates Sachsen bei der Sächsischen Landsiedlung GmbH“.



¹ Einschließlich der Medizinischen Fakultät der Universität Leipzig und der Medizinischen Fakultät Carl Gustav Carus der TU Dresden. Gemäß § 2 Abs. 2 Satz 1 SächsHSFG sind die Medizinischen Fakultäten organisatorische Grundeinheiten der rechtlich selbstständigen Universitäten, werden jedoch jeweils wie ein Staatsbetrieb nach § 26 SächsHO geführt.

² Die mittelbaren Beteiligungen beinhalten auch die Beteiligungen der Anstalten des öffentlichen Rechts, GKL, SAB und Kreditanstalt für Wiederaufbau.

7 Die in obiger Übersicht genannten unmittelbaren Beteiligungen sind in folgendem Schaubild gesondert aufgeführt:



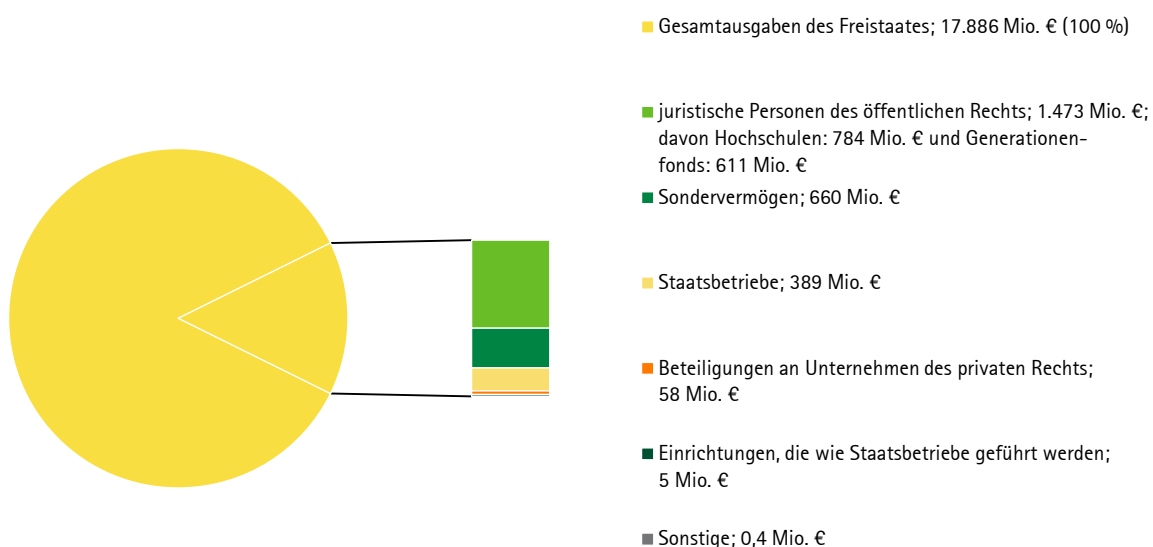
2 Zuschüsse und Zuführungen an Nebenhaushalte

14,4 % der Gesamtausgaben des Staatshaushalts flossen im Hj. 2016 an Nebenhaushalte

2.1 Zuschüsse und Zuführungen an Nebenhaushalte im Hj. 2016

- 8 Die Zuschüsse und Zuführungen an Nebenhaushalte beliefen sich im Hj. 2016 auf rd. 2,59 Mrd. €². Somit ist der Anteil der Ausgaben des Staatshaushalts an Nebenhaushalte im Hj. 2016 auf rd. 14,4 % der Gesamtausgaben des Staatshaushalts gesunken (im Hj. 2015: 15,5 %). Dennoch befinden sich die Zuschüsse und Zuführungen an Nebenhaushalte auf einem konstant hohen Niveau. Neben den Zuschüssen und Zuführungen aus den HGr. 6 und 8 der jeweiligen Kapitel flossen auch Mittel aus anderen Haushaltsstellen an die Nebenhaushalte.
- 9 Folgende Grafik verdeutlicht die Anteile der an Nebenhaushalte ausgereichten Zuschüsse und Zuführungen an den Gesamtausgaben im Hj. 2016, gliedert nach Organisationsformen:

Zuschüsse und Zuführungen an Nebenhaushalte im Hj. 2016 bei Gesamtausgaben des Freistaates Sachsen



Quelle: HR 2016.

Knapp ein Drittel der an Nebenhaushalte ausgereichten Zuschüsse und Zuführungen erhielten Hochschulen

- 10 Die Hochschulen stellen die finanziell größte Gruppe der Zuschussempfänger dar. Sie erhielten im Hj. 2016 mit 784 Mio. € rd. 30 % der an Nebenhaushalte ausgereichten Zuschüsse und Zuführungen. 41 % der 784 Mio. € erhielten die TU Dresden (184 Mio. €) und die Universität Leipzig (138 Mio. €)³.
- 11 Die Zuführungen an die 22 Sondervermögen beliefen sich insgesamt auf rd. 660 Mio. €. 330 Mio. € davon erhielt das Sondervermögen Zukunftssicherungsfonds im Geschäftsbereich des SMF.
- 12 Des Weiteren wurden dem Generationenfonds 611 Mio. € und den Staatsbetrieben rd. 389 Mio. € zugeführt.

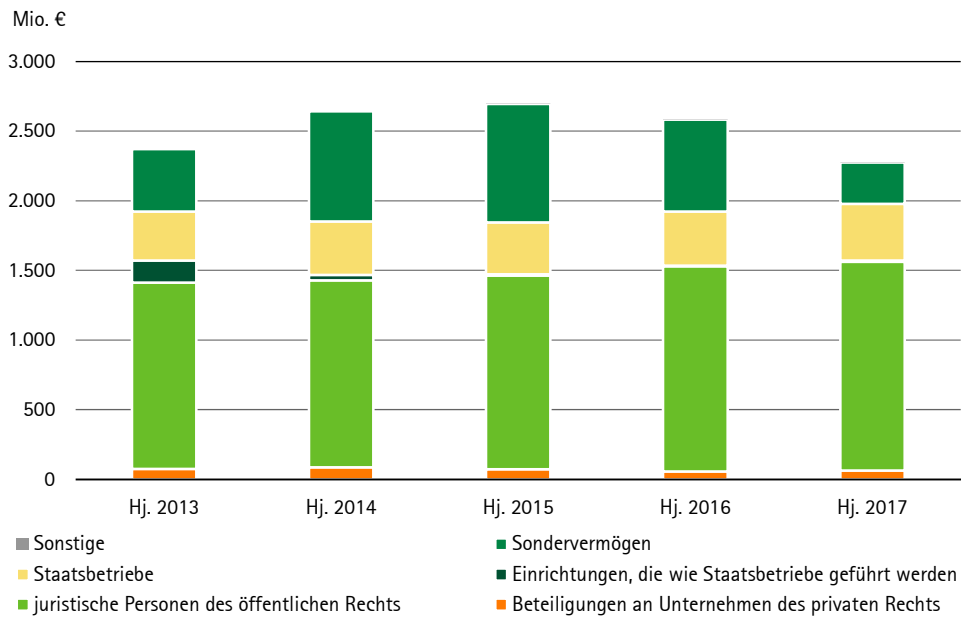
2.2 Zuschüsse und Zuführungen an Nebenhaushalte im Zeitraum 2013 bis 2017

- 13 Die Zuschüsse und Zuführungen an die Nebenhaushalte insgesamt verbleiben im Betrachtungszeitraum 2013 bis 2017 in Bezug auf die Gesamtausgaben des Staatshaushalts weiterhin auf einem konstant hohen Niveau.

² Drittmittel wurden nicht berücksichtigt.

³ Ohne Medizinische Fakultäten.

Zuschüsse und Zuführungen an Nebenhaushalte im Zeitraum 2013 bis 2017



Quellen: 2013 bis 2016 HR; 2017 Kassen-Ist.

- 14 Die Zuführungen an die Sondervermögen unterliegen in Abhängigkeit von den Mehreinnahmen des Freistaates Sachsen starken Schwankungen. Der Anstieg in den Hj. 2014 bis 2015 ist mit Zuführungen aus den besonderen Finanzierungsausgaben der HGr. 9 an den „Zukunftssicherungsfonds“ und an die Sondervermögen „Brücken in die Zukunft“ und „Asyl- und Flüchtlingshilfefonds“ zu begründen.
- 15 Ein nahezu stetiger Anstieg der Zuschüsse und Zuführungen ist bei den Hochschulen und den Staatsbetrieben zu verzeichnen.
- 16 Im Betrachtungszeitraum sind die Zuschüsse und Zuführungen an die Hochschulen (ohne Zuführungen an den Generationenfonds) um rd. 7 % von 742 Mio. € im Hj. 2013 auf 795 Mio. € im Hj. 2017 gestiegen.
- 17 Die Zuschüsse und Zuführungen an die Staatsbetriebe (ohne Zuführungen an den Generationenfonds) sind um rd. 15 % von 353 Mio. € im Hj. 2013 auf 404 Mio. € im Hj. 2017 gestiegen.

2.2.1 Zuschüsse und Zuführungen an Sondervermögen

- 18 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 beigefügt (§ 85 Abs. 1 Nr. 2 SäHO).

Folgende Darstellung zeigt die Zuschüsse und Zuführungen an Sondervermögen im Zeitraum 2013 bis 2017:

Sondervermögen	Zuschüsse und Zuführungen in €				
	2013	2014	2015	2016	2017
Grundstock	300.000	9.000.000	0	0	4.000
Versorgungsrücklage des Freistaates Sachsen ¹	9.598.883	10.657.422	11.216.343	13.104.805	13.201.572
Mikrodarlehensfonds I	0	0	0	0	0
Mikrodarlehensfonds II	0	5.600.000	460.000	0	0
Mikrodarlehensfonds III	-	0	0	1.420.000	2.000.000
Aufbauhilfefonds Sachsen 2002	0	0	0	0	711.523
Aufbauhilfefonds Sachsen 2013	232.000.000	170.000	10.001.547	10.000.000	0
Fonds Krisenbewältigung und Neustart	1.000.000	1.000.000	0	0	0
Wohnraumförderungsfonds Sachsen	59.638.000	44.638.000	40.805.031	64.537.820	6.500.000
Stadtentwicklungsfonds	0	0	0	0	0
Zukunftsfonds Sachsen - Stärkung von Innovation, Wissenschaft, Forschung	0	0	0	0	0
Nachrangdarlehensfonds zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur Sachsen I	0	0	0	0	0
Nachrangdarlehensfonds zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur Sachsen II	-	0	0	30.000.000	0
Fonds zur Rettung und Umstrukturierung von sächsischen Unternehmen	72.040	114.973	24.838	79.047	24.857
Sächsischer Consultant-Fonds ²	0	-	-	-	-
Altlastenfonds Sachsen	3.886.800	6.906.000	1.703.200	496.900	1.302.800
Garantiefonds	100.000.000	100.000.000	170.000.000	182.731.300	0
Braunkohlesanierungsfonds	0	0	0	0	33.897.452
Zukunftssicherungsfonds	40.000.000 ³	432.000.000	0	330.000.000	158.361.100
Darlehensfonds zur Markteinführung innovativer Produkte Sachsen	0	0	0	17.449.000	0
Fusionsfonds	-	-	10.000.000	10.000.000	0
Brücken in die Zukunft	-	-	487.000.000	0	81.790.850
Asyl- und Flüchtlingshilfefonds	-	180.437.469	119.562.531	0	0
Summe	446.495.724	790.523.864	850.773.490	695.818.872	297.794.154

Quellen: 2013 bis 2016 HR; 2017 Kassen-Ist. Abweichungen sind rundungsbedingt.

¹ Ohne Zuführungen der Landeseinrichtungen, Deutschen Rentenversicherung Mitteldeutschland, Sächsische Landesstiftung Natur und Umwelt.

² Auflösung des Sächsischen Consultant-Fonds zum 30.06.2013.

³ Aktualisierung gegenüber dem Jahresbericht 2014.

2.2.2 Zuschüsse und Zuführungen an Staatsbetriebe

- ¹⁹ 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 Verlust-Rechnung) der Staatsbetriebe sind im Haushaltsplan und in der HR abgebildet. 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 2013 bis 2017 einschließlich der Zuführungen an den Generationenfonds:

Staatsbetriebe	Zuschüsse und Zuführungen in €				
	2013	2014	2015	2016	2017
Sächsisches Immobilien und Baumanagement	68.511.684	69.107.293	70.149.984	70.616.445	60.239.740
Sächsische Staatsoper ¹	-	-	-	-	-
Sächsische Staatstheater ¹	64.800.000	68.000.000	68.100.000	68.400.000	73.248.700
Staatsschauspiel Dresden ¹	-	-	-	-	-
Landestalsperrenverwaltung	62.230.431	62.425.335	62.560.523	64.254.355	75.809.722
Sächsische Informatik Dienste – Landesrechenzentrum Steuern (SID – LRZS) ²	21.263.863	25.659.729	19.799.921	23.069.188	27.740.164
Sächsische Informatik Dienste (SID) ²	20.013.686	19.798.958	20.337.678	21.245.436	18.172.749
Staatsbetrieb Sachsenforst ⁵	43.717.659	39.415.489	37.034.844	44.890.829	42.167.387
Sächsische Landesbibliothek – Staats- und Universitätsbibliothek Dresden ³	-	24.392.417	27.695.070	27.606.174	28.332.095
Staatliche Betriebsgesellschaft für Umwelt und Landwirtschaft	22.176.760	23.122.646	22.379.891	22.084.901	23.737.023
Staatliche Kunstsammlung Dresden ⁵	20.740.602	21.775.375	22.085.832	25.190.471	24.340.266
Geobasisinformation und Vermessung Sachsen	19.909.266	20.096.763	20.833.475	22.594.660	21.423.105
Landesamt für Archäologie mit Landesmuseum für Vorgeschichte ⁵	14.242.757	14.491.386	7.657.511	7.696.117	8.570.328
Sächsische Gestütsverwaltung	3.222.610	4.236.002	3.525.934	3.491.453	3.467.400
Deutsche Zentralbücherei für Blinde zu Leipzig	3.550.000	3.665.000	3.695.000	3.735.000	4.075.000
Staatsbetrieb für Mess- und Eichwesen	1.363.349	1.330.579	1.057.843	1.023.018	238.880
Staatliche Schlösser, Burgen und Gärten Sachsen ⁴	-	-	-	-	-
Zentrales Flächenmanagement	-	-	-	-	8.341.377
Summe	365.742.666	397.516.972	386.913.508	405.898.047	419.903.934
nachrichtlich: darin enthaltene Zuführung an den Generationenfonds	13.232.517	13.897.733	15.438.655	16.819.906	16.181.296

Quellen: 2013 bis 2016 HR; 2017 Kassen-Ist. Abweichungen sind rundungsbedingt.

- ¹ Zusammenführung der Staatsbetriebe Sächsische Staatsoper Dresden und Staatsschauspiel Dresden zum Staatsbetrieb Sächsische Staatstheater zum 01.01.2013.
- ² Darstellung getrennt nach Einzelplänen; SID-Landesrechenzentrum Steuern: Epl. 04 und SID: Epl. 06 bis 2014 und ab 2015 Epl. 03.
- ³ Umwandlung der Sächsischen Landesbibliothek – Staats- und Universitätsbibliothek Dresden in einen Staatsbetrieb zum 01.01.2014.
- ⁴ Privatisierung des Staatsbetriebes Staatliche Schlösser, Burgen und Gärten Sachsen zum 01.01.2013.
- ⁵ Es erfolgten 2013 und beim Sachsenforst auch in 2015 zusätzliche Zuführungen an die Rücklage aus HGr. 9. Diese Zuführungen sind nicht dargestellt.

21 Der Erhöhung der Zuschüsse und Zuführungen an Staatsbetriebe liegen die Umwandlung der Sächsischen Landesbibliothek – Staats- und Universitätsbibliothek Dresden in einen Staatsbetrieb im Hj. 2014 und die Gründung des Staatsbetriebes Zentrales Flächenmanagement zum 01.01.2017 zugrunde. Davon unabhängig steigen die Zuschüsse und Zuführungen an Staatsbetriebe im Betrachtungszeitraum kontinuierlich an.

2.2.3 Zuschüsse und Zuführungen an Hochschulen einschließlich Medizinischer Fakultäten und Universitätsklinik

22 Die Hochschulen erhalten Zuschüsse zum laufenden Betrieb, für Lehre und Forschung sowie für Investitionen. Daneben erfolgen für die Hochschulen Zuweisungen an den Generationenfonds. Die folgende Übersicht zeigt die Zuschüsse und Zuführungen an Hochschulen (einschließlich Medizinischer Fakultäten) im Zeitraum 2013 bis 2017 einschließlich der Zuführungen an den Generationenfonds:

Zuschüsse und Zuführungen in €					
Hochschulen	2013	2014	2015	2016	2017
Universität Leipzig ¹	213.062.692	206.523.283	208.794.461	215.186.371	221.512.891
TU Dresden ¹	256.042.851	249.691.898	253.306.526	260.423.820	267.290.592
TU Chemnitz	80.399.977	78.386.134	79.174.305	81.625.182	81.281.899
TU Bergakademie Freiberg	54.903.431	53.020.318	53.233.108	54.461.154	54.526.237
HTW Dresden	34.688.785	33.890.018	34.455.949	36.250.135	35.402.764
HTWK Leipzig	31.532.133	30.800.253	31.355.195	33.800.870	32.964.340
Hochschule Mittweida	24.002.578	23.427.978	23.158.925	24.367.567	23.959.801
Westfälische Hochschule Zwickau	31.517.812	30.394.718	31.028.754	32.584.892	31.970.481
Hochschule Zittau/Görlitz	24.477.257	23.859.018	24.161.788	25.335.363	24.885.685
Internationales Hochschulinstitut Zittau ²	-	-	-	-	-
Palucca Schule Dresden	3.729.375	3.667.641	3.749.202	3.914.907	3.978.800
Hochschule für Bildende Künste Dresden	7.636.054	7.541.897	7.656.243	8.136.263	8.074.238
Hochschule für Musik Dresden	10.016.512	9.860.242	10.075.100	10.860.873	10.599.428
Hochschule für Musik und Theater Leipzig	14.481.894	14.301.145	14.798.019	15.859.498	15.735.634
Hochschule für Grafik und Buchkunst Leipzig	6.801.844	6.652.928	6.795.933	7.312.200	7.206.156
Zwischensumme	793.293.195	772.017.471	781.743.508	810.119.095	819.388.944
zentral eingestellte Zuschüsse	12.130.022	49.990.837	48.400.848	51.129.758	51.524.595
Summe	805.423.217	822.008.308	830.144.356	861.248.854	870.913.539
nachrichtlich: darin enthaltene Zuführungen an den Generationenfonds	63.918.844	68.424.877	70.133.610	77.003.062	75.466.844

Quellen: 2013 bis 2016 HR; 2017 Kassen-Ist. Abweichungen sind rundungsbedingt.

¹ Einschließlich der Medizinischen Fakultäten.

² Eingliederung zum 01.01.2013 in die TU Dresden.

Kontinuierlicher Anstieg der Zuschüsse und Zuführungen an die Hochschulen

- 23 In den letzten 5 Haushaltsjahren sind die Zuschüsse und Zuführungen an die Hochschulen kontinuierlich gestiegen, einschließlich der Medizinischen Fakultäten und der Zuführungen an den Generationenfonds um rd. 65 Mio. €. Darin noch nicht enthalten sind die Zuschüsse an die Universitätsklinika. Aus dem Haushalt des Freistaates Sachsen erhalten die Universitätsklinika grundsätzlich nur Zuschüsse für Investitionen.
- 24 Die folgende Übersicht zeigt die Zuschüsse an die Universitätsklinika im Zeitraum 2013 bis 2017:

Zuschüsse und Zuführungen in €					
Universitätsklinika ¹	2013	2014	2015	2016	2017
Universitätsklinikum Leipzig	93.000.000	15.000.000	13.496.272	13.079.578	32.000.000
Universitätsklinikum Dresden	93.000.000	15.691.942	11.000.000	13.075.352	13.000.000
Summe	186.000.000	30.691.942	24.496.272	26.154.930	45.000.000

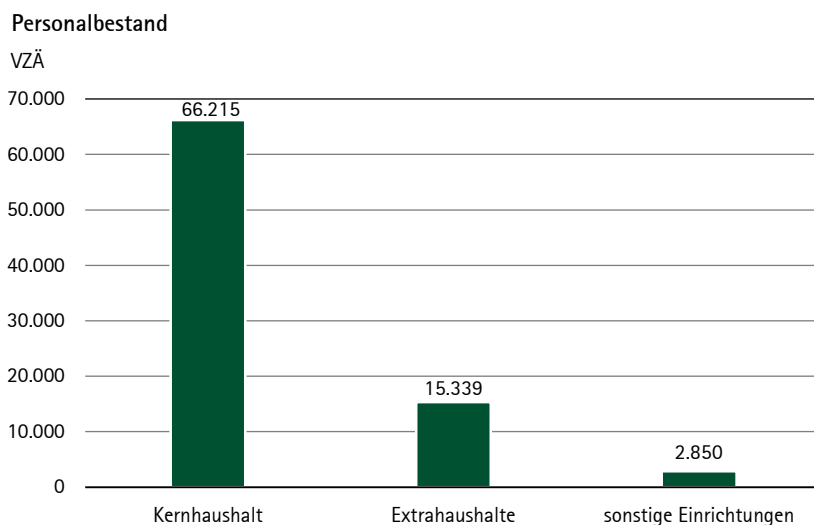
Quellen: 2013 bis 2016 HR; 2017 Kassen-Ist.

¹ Im Jahr 2013 wurden einmalig 170 Mio. € aufgrund der „Neuen Dreiseitigen Verträge“ mit der Hochschulmedizin Leipzig und Dresden gezahlt.

- 25 Im Hj. 2017 wurden die Zuschüsse für Investitionen für das Universitätsklinikum Leipzig um 23 Mio. € und für das Universitätsklinikum Dresden um 4 Mio. € gem. § 10 Abs. 4 HG 2017/2018 verstärkt.
- 26 Daneben erhielten die Universitätsklinika im Hj. 2017 Zuschüsse für Baumaßnahmen am Universitätsklinikum und der jeweiligen Medizinischen Fakultät. Für die Universitätsmedizin in Leipzig wurden in diesem Zusammenhang weitere investive Zuschüsse i. H. v. rd. 2,1 Mio. € und für die Universitätsmedizin in Dresden i. H. v. rd. 89,2 Mio. € ausgereicht.

3 Personalbestand und –aufwendungen im Haushaltsjahr 2016

27 Nachfolgende Grafik verdeutlicht das Beschäftigungsvolumen der Extrahaushalte⁴ und sonstigen Einrichtungen⁵ in VZÄ im Jahr 2016 im Vergleich zum Kernhaushalt:



Quellen: VZÄ des Kernhaushaltes gemäß Statistischem Landesamt des Freistaates Sachsen mit Stand zum 30.06.2016; VZÄ der Extrahaushalte und der sonstigen Einrichtungen nach Angaben der Ressorts.

28 Das Beschäftigungsvolumen der Extrahaushalte ist im Hj. 2016 im Vergleich zum Vorjahr um 346 VZÄ leicht gesunken. Es beträgt mit dem Hj. 2016 insgesamt 15.339 VZÄ. Damit wird das Beschäftigungsvolumen des Kernhaushalts um 23 % erweitert. Die überwiegende Anzahl der Beschäftigten der Extrahaushalte ist mit 61 % in den Hochschulen, mit 28 % in den Staatsbetrieben und mit 9 % in den Medizinischen Fakultäten beschäftigt.

Beschäftigungsvolumen der Extrahaushalte erweitert das Beschäftigungsvolumen des Kernhaushalts um rd. ein Viertel

29 Darüber hinaus ergibt sich ein Beschäftigungsvolumen der sonstigen öffentlichen Einrichtungen i. H. v. 2.850 VZÄ, das entspricht einem Anteil am Kernhaushalt i. H. v. 4 %, darunter das Beschäftigungsvolumen des Staatsbetriebes Sachsenforst mit 1.336 VZÄ sowie der Studentenwerke mit 959 VZÄ und der Landeskrankenhäuser mit 435 VZÄ.

30 Insgesamt beliefen sich die Personalaufwendungen der Extrahaushalte auf rd. 1,09 Mrd. €, das entspricht einem Anteil von 26 % der Personalausgaben des Kernhaushalts.

31 Darüber hinaus ergaben sich Personalaufwendungen der sonstigen Einrichtungen i. H. v. 137 Mio. €, das entspricht 3 % der Personalausgaben des Kernhaushalts, darunter die Personalausgaben des Staatsbetriebes Sachsenforst i. H. v. 61 Mio. € sowie für die Studentenwerke i. H. v. 43 Mio. € und für die Landeskrankenhäuser i. H. v. 26 Mio. €.

32 Die Personalaufwendungen der Nebenhaushalte betragen insgesamt 1,22 Mrd. €. Sie sind gegenüber dem Vorjahr um 22 Mio. € gestiegen. Sie 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 Aussagekraft.

Personalausgaben der Nebenhaushalte insgesamt betragen im Hj. 2016 rd. 1,22 Mrd. €

⁴ Vgl. Übersicht unter Pkt. 1.1 und Pkt. 1.2.
⁵ Vgl. Übersicht unter Pkt. 1.1 und Pkt. 1.2.

Staatsschulden

Steuermehrereinnahmen ermöglichten im Hj. 2016 eine Sondertilgung i. H. v. 156,7 Mio. € zusätzlich zur planmäßigen jährlichen Tilgung i. H. v. 75 Mio. €.

Die statistische Verschuldung bildet nicht die tatsächliche Verschuldung des Freistaates Sachsen ab.

Planmäßige Entnahmen aus der Kassenverstärkungs- und Haushaltsausgleichsrücklage sollten im konjunkturellen Aufschwung gesetzlich unzulässig sein.

1 Vorbemerkungen

- 1 Das Statistische Bundesamt verkündete mit Pressemitteilung vom 11.04.2018 für das Hj. 2017 für die Kern- und Extrahaushalte des öffentlichen Gesamthaushalts zum vierten Mal in Folge einen Finanzierungsüberschuss (2017 i. H. v. 61,9 Mrd. €) in der Abgrenzung der Finanzstatistiken. Dies stellt einen vorläufigen neuen Spitzenwert dar, der um 36,1 Mrd. € über dem Vorjahr liegt.
- 2 Die Schulden von Bund, Ländern und Gemeinden sind im Jahr 2017 erneut von 2.006 Mrd. € im Hj. 2016 auf 1.965,5 Mrd. € gesunken. Deutschland hielt die Defizitquote der Stabilitätskriterien des Maastricht-Vertrages auch 2017 ein. Die Staatsverschuldung lag mit rd. 64,1 % (im Vorjahr: 68,1 %) über der zulässigen Obergrenze von 60 % des BIP. Das BMF geht in seiner Projektion im aktualisierten Stabilitätsprogramm 2018 davon aus, dass diese voraussichtlich im Jahr 2019 unterschritten wird.
- 3 Die Europäische Zentralbank (EZB) hat keine baldige Änderung ihrer Niedrigzinspolitik in Aussicht gestellt. Die Auswirkungen der Negativzinsen sind auch im Freistaat Sachsen immer deutlicher zu spüren.

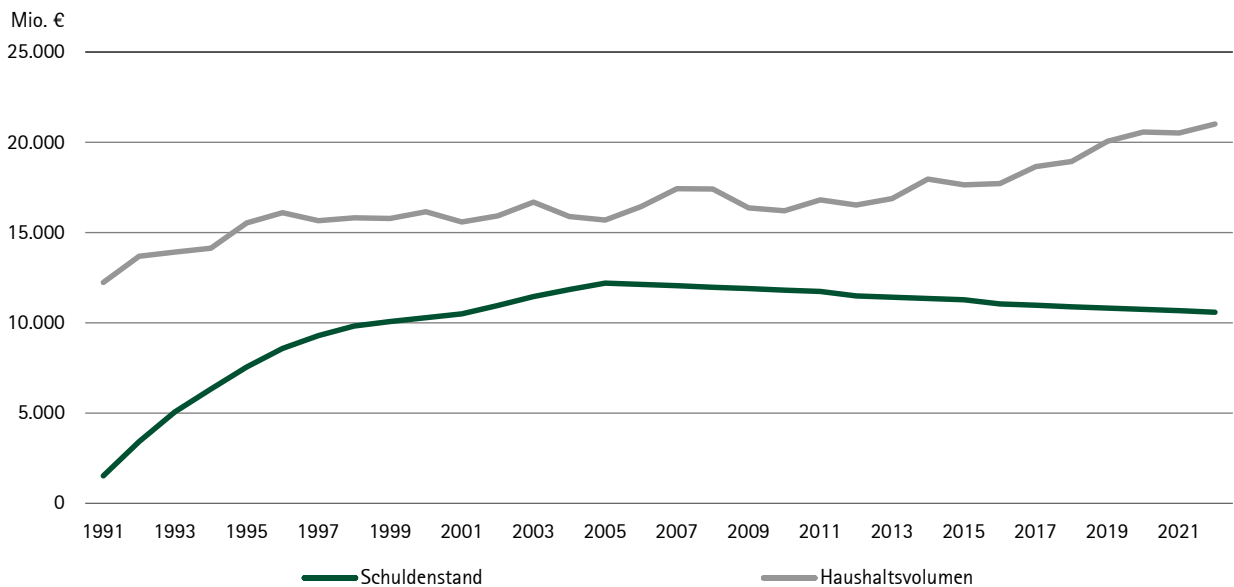
Europäische Zentralbank hält an Niedrigzinspolitik fest

2 Kreditermächtigungen und Kreditaufnahme

- 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.
- 5 Für das Hj. 2016 betrug die Kreditermächtigung des SMF 0,00 € gem. § 2 Abs. 1 Nr. 2 HG 2015/2016. Neben der Ermächtigung zur Aufnahme von Nettokrediten enthält das HG weitere Sonderkreditermächtigungen gem. § 2 Abs. 4 und 6 HG 2015/2016, die aber nicht in Anspruch genommen wurden.
- 6 Seit 01.01.2014 sieht die Verfassung des Freistaates Sachsen vor, dass der Haushaltsplan grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen ist. Eine Neuverschuldung ist nur noch bei Naturkatastrophen und Notsituationen sowie konjunkturbedingten starken Einnahmerückgängen zulässig. Dies gilt gem. Art. 95 Abs. 4 Verfassung des Freistaates Sachsen, wenn die Steuereinnahmen und steuerinduzierten Einnahmen eines Haushaltsjahres um mindestens 3 % unterhalb des Durchschnitts der vorangegangenen 4 Jahre (Normallage) liegen.

- Kreditaufnahme bei rd. 1,7 Mrd. € weniger Steuereinnahmen als geplant möglich
- Verzicht auf Rücklagenentnahmen aufgrund Steuermehreinnahmen
- SRH fordert Verbot der Rücklagenentnahme im konjunkturellen Aufschwung
- Keine symmetrische Berücksichtigung der Konjunktur
- 7 Die Normallage für das jeweilige Haushaltsjahr wird im HG festgesetzt (§ 18 Abs. 3 SÄHO). Dies erfolgte erstmalig mit HG 2015/2016. Die Normallage betrug für das Hj. 2016 11,741 Mrd. € (§ 2 Abs. 2 HG). Mit dem HG 2017/2018 wurde für 2017 eine Normallage i. H. v. 12,411 Mrd. € und für 2018 i. H. v. 12,883 Mrd. € festgesetzt. Erst bei jeweils rd. 1,7 Mrd. € weniger Steuereinnahmen und steuerinduzierte Einnahmen als geplant, wäre eine Kreditaufnahme möglich. Sowohl für das Hj. 2016 als auch 2017 lagen die Steuereinnahmen und steuerinduzierte Einnahmen mit 13,5 Mrd. € und 14,2 Mrd. € weit über der ermittelten Normallage.
 - 8 In der Mittelfristigen Finanzplanung des Freistaates Sachsen 2015 bis 2019 hat das SMF das Ermittlungsverfahren für die Normallage beschrieben. Auf Anregung des SRH hat das SMF mit der Haushaltsaufstellung zum Doppelhaushalt 2017/2018 einen Bericht zur Ermittlung der Normallage an den HFA zur Kenntnis gegeben.
 - 9 Mit dem HG 2015/2016 wurde trotz erwarteter Rekordsteuereinnahmen statt einer angemessenen Rücklagenbildung eine Entnahme aus der Kassenverstärkungs- und Haushaltsausgleichsrücklage veranschlagt (171,1 Mio. € im Hj. 2015 und 234,2 Mio. € im Hj. 2016). Aufgrund von Steuermehreinnahmen konnte in beiden Haushaltsjahren auf eine Entnahme verzichtet werden.
 - 10 Gemäß StHpl. 2017/2018 sind hinsichtlich der Kassenverstärkungs- und Haushaltsausgleichsrücklage keine Entnahmen und keine Zuführungen geplant. Der Entwurf des StHpl. 2019/2020 sieht für beide Haushaltsjahre wieder Entnahmen aus der Kassenverstärkungs- und Haushaltsausgleichsrücklage vor.
 - 11 Gemäß § 18 Abs. 4 SÄHO ist aus dem Staatshaushalt eine angemessene Rücklage zu bilden. In der Begründung zum Gesetzentwurf zur Änderung der Haushaltsordnung des Freistaates Sachsen (LT-DS 5/13803) 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.
 - 12 Vor dem Hintergrund weiterhin hoher Steuereinnahmen hält der SRH an seiner Forderung, eine planmäßige Entnahme aus der Rücklage im konjunkturellen Aufschwung gesetzlich für unzulässig zu erklären, fest. Mit einer angemessenen Zuführung von Steuermehreinnahmen an die Rücklage könnte der sächsische Haushalt langfristig tragfähiger gestaltet werden. Damit würde auch einer symmetrischen Berücksichtigung der Konjunktur gem. Art. 109 Abs. 3 Satz 2 GG entsprochen.
 - 13 Der SRH hat sich bereits in seinem Jahresbericht 2015, Band I, Beitrag Nr. 4, Pkt. 2, Tz. 10 bis 16 mit diesem Sachverhalt auseinandergesetzt.
- ### 3 Schuldenstand und Schuldendienst
- 14 Für das Hj. 2016 weist die HR eine haushaltmäßige Verschuldung i. H. v. 11,050 Mrd. € aus. Der haushaltmäßige Schuldenstand ist gegenüber dem Jahr 2015 um rd. 231,7 Mio. € gesunken.
 - 15 Nachfolgende Grafik verdeutlicht die Größenordnung der Schulden gemäß HR im Verhältnis zum Haushaltsvolumen des Freistaates.

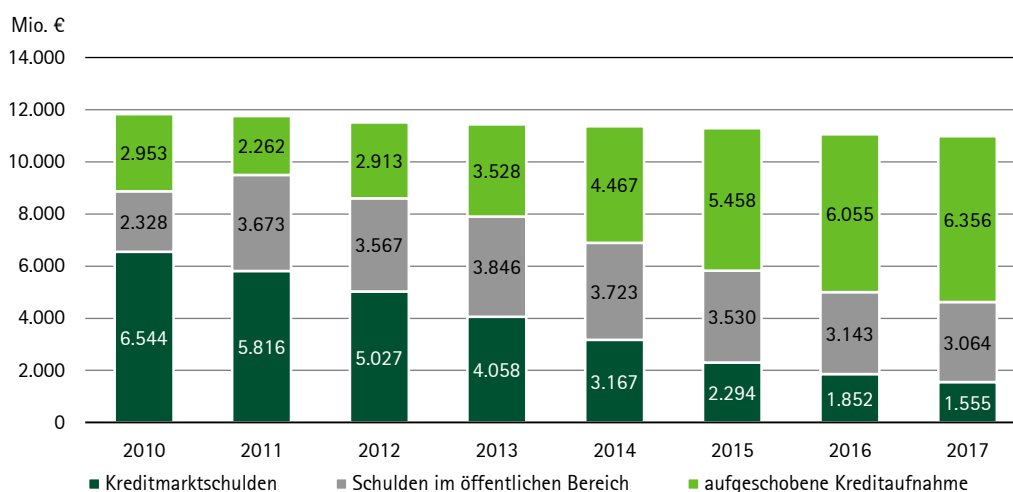
Haushaltsvolumen und Schuldenentwicklung



Quellen: 1991 bis 2016 HR, 2017 Kassen-Ist, 2018 StHpl., 2019 und 2020 Entwurf StHpl., 2021 und 2022 Mittelfristige Finanzplanung.

- 16 **Der Freistaat Sachsen verzichtet seit 2006 auf eine Nettokreditaufnahme. Darüber hinaus tilgt er Schulden mit dem Ziel, die Pro-Kopf-Verschuldung mindestens konstant zu halten.** Zur Erreichung dieses Ziels sollen auch weiterhin jährlich 75 Mio. € an Schulden getilgt werden. Aufgrund von Mehreinnahmen erfolgte im Juni 2017 rückwirkend für das Hj. 2016 gemäß Vermerk zu Kap. 1510, Tit. 325 01 eine Reduzierung der Schuldenaufnahme i. H. v. 156.652.253 €. Damit ergibt sich für das Hj. 2016 eine Nettokreditaufnahme i. H. v. -231.652.253 €. Für den Zeitraum der Mittelfristigen Finanzplanung ergibt sich unter Berücksichtigung der Sondertilgung bei Fortführung der jährlichen Tilgung i. H. v. 75 Mio. € im Hj. 2022 rechnerisch ein Schuldenstand i. H. v. 10,600 Mrd. €.
- Konstante Pro-Kopf-Verschuldung durch jährliche Schuldentilgung
- 156,7 Mio. € im Hj. 2016 zusätzlich getilgt
- 17 Die haushaltmäßige Verschuldung setzt sich für das Hj. 2016 zusammen aus 1,852 Mrd. € Schuldenaufnahmen am Kreditmarkt, 3,143 Mrd. € Schuldenaufnahmen bei öffentlichen Haushalten und 6,055 Mrd. € noch nicht valutierte (bewilligte, aber bis auf Weiteres aufgeschobene) Kreditaufnahme gem. § 2 Abs. 5 Satz 2 HG 2015/2016.

Schuldenstruktur und Schuldenstand



Quelle: SMF.

- 18 In den letzten Jahren kam es innerhalb der Verschuldung zu erheblichen Strukturverschiebungen. Während im Vergleichszeitraum die Schulden am Kreditmarkt von rd. 6,5 Mrd. € (55 % an den Gesamtschulden) auf rd. 1,6 Mrd. € (14 % an den Gesamtschulden) gesunken sind, stieg die aufgeschobene Kreditaufnahme von rd. 3 Mrd. € (25 % an den Gesamtschulden) auf rd. 6,4 Mrd. € (58 % an den Gesamtschulden).
- Aufgeschobene Kreditaufnahme weiter gestiegen
- 19 Die Schuldscheindarlehen des Freistaates Sachsen beim Generationenfonds werden in den nächsten Jahren auslaufen. Dies führt zu einer Änderung der Schuldenstruktur. Die Schulden beim öffentlichen Bereich reduzieren sich bei gleichzeitigem Anstieg der Kreditmarktschulden.
- Rückgang der aufgeschobenen Kreditaufnahme erwartet
- 20 Die aufgeschobene Kreditaufnahme hat im Hj. 2017 einen neuen Höchststand erreicht. Dies ist Ausdruck der hohen Liquidität des Freistaates Sachsen. Das SMF geht in seiner Mittelfristigen Finanzplanung des Freistaates Sachsen 2018 bis 2022 tendenziell von einem Rückgang der aufgeschobenen Kreditaufnahme aus aufgrund verstärkter Entnahmen aus Rücklagen und Inanspruchnahme von Sondervermögen (z. B. „Zukunftssicherungsfonds“ und „Brücken in die Zukunft“).
- 21 Zur transparenteren Darstellung der aufgeschobenen Kreditaufnahme hat das SMF im Kap. 1510 mit dem Hj. 2017 einen apl. Tit. 325 03 „Veränderung der aufgeschobenen Kreditaufnahmen“ eingerichtet. Auf diesem Titel werden keine echten Einnahmen verbucht. Er dient der buchungsseitigen Verrechnung.
- 22 Zwischen der in der HR ausgewiesenen Verschuldung und den Kapitalmarktschulden der Vermögensrechnung ergibt sich eine Differenz aufgrund der aufgeschobenen Kreditaufnahme i. H. v. 6,055 Mrd. € (vgl. Vermögensrechnung des Freistaates Sachsen 2016, S. 44 und 45). Bei einer Kreditaufnahme würden sich die Kapitalmarktschulden bis zu diesem Betrag erhöhen.
- 23 Auf ihrer Frühjahrskonferenz im April 2018 haben die Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder eine gemeinsame Erklärung zum Schuldenabbau verabschiedet. Darin fordern sie einen verstärkten Schuldenabbau und die Sicherstellung der notwendigen Investitionen.
- 4 Statistischer Schuldenbegriff**
- 24 Für das Hj. 2016 ermittelt die ZDL aus den Daten der Kassenstatistik eine Nettokreditaufnahme des Freistaates Sachsen i. H. v. 312 Mio. €¹, obwohl sich aus der HR 2016 eine Tilgung i. H. v. 231,7 Mio. € ergibt.
- Statistik weist Nettokreditaufnahme statt Tilgung aus
- 25 Für statistische Datenerhebungen und Ländervergleiche wurden bis einschließlich 2016 andere Kriterien für die Schuldenstatistik herangezogen, als die der HR entsprechend der Haushaltssystematik.
- 26 So werden „Schulden beim öffentlichen Bereich“, mit Ausnahme der Kreditaufnahme bei der SAB, bei der statistischen Ermittlung der Nettokreditaufnahme und des Schuldenstandes pro EW nicht berücksichtigt. Darunter fallen umfangreiche Kredite des Freistaates Sachsen zwischen 2005 und 2015, die er bei seinen Sondervermögen² und bei Einrichtungen, bei denen er Eigentümer, Miteigentümer ist oder eine eigentümerähnliche Stellung einnimmt³, aufgenommen hat.

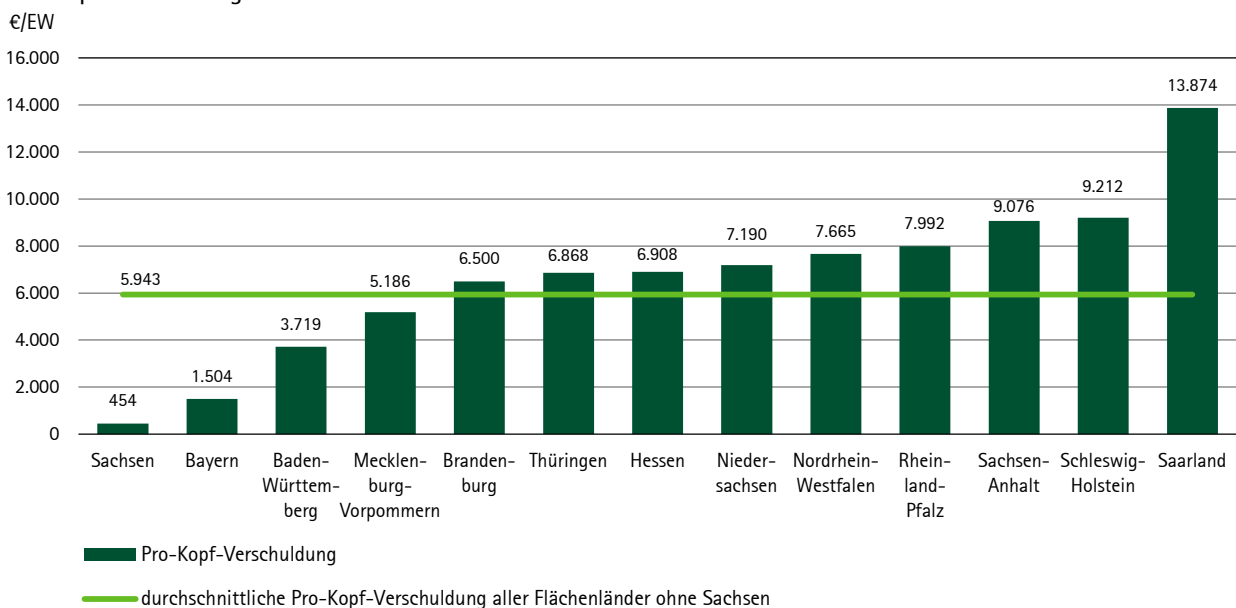
¹ Kreditaufnahme am Kreditmarkt OGr. 32: 0 €, Tilgungen am Kreditmarkt: -448 Mio. €, zzgl. nicht angerechneter Tilgungen bei Stiftungen und Generationenfonds: +6 Mio. € und zzgl. nicht valutierte Kreditaufnahme: +754 Mio. €, ergibt Nettokreditaufnahme: 312 Mio. €.

² Kreditaufnahme und -tilgung sind veranschlagt in der OGr. 31. Kreditaufnahmen erfolgten insbesondere bei dem „Garantiefonds“, „Aufbauhilfefonds“ und der „Versorgungsrücklage“.

³ Kreditaufnahme und -tilgung veranschlagt in der OGr. 32. Kreditaufnahmen erfolgten bspw. bei Stiftungen wie der Kulturstiftung des Freistaates sowie beim „Generationenfonds“ als Anstalt des öffentlichen Rechts oder der SAB.

27 Betrachtet man nur die Kreditmarktdarlehen, ergibt sich folgendes Bild:

Pro-Kopf-Verschuldung der Flächenländer Kreditmarktschulden 2016



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

28 Kredite bei öffentlichen Einrichtungen sind ebenfalls zu bedienen, da Zahlungen auch hier fließen. Ohne die Darlehen des öffentlichen Bereichs ist die statistische Pro-Kopf-Verschuldung für das Hj. 2016 mit 454 €/EW eine wesentlich geringere ist als die haushalterisch ermittelte Pro-Kopf-Verschuldung mit 2.709 €/EW. Die Differenz beträgt 2.255 €/EW.

Pro-Kopf-Verschuldung nach statistischer Ermittlung um 2.255 €/EW geringer

29 Der Freistaat Sachsen hat im statistischen Ländervergleich (nur Kreditmarktschulden) die niedrigste Pro-Kopf-Verschuldung. Bei der Betrachtung der haushalterischen Pro-Kopf-Verschuldung steigt diese fast auf das 6-fache an. Danach hat Sachsen nach Bayern die zweitniedrigste Pro-Kopf-Verschuldung. Ohne die erforderlichen Erläuterungen ergibt sich aus oben beschriebener Vorgehensweise eine deutlich zu positive Darstellung der Verschuldung des Freistaates.

Haushalterische Pro-Kopf-Verschuldung auf das 6-fache höher als statistischer Ausweis

30 Diese Verzerrungen spiegeln sich auch in den für Ländervergleiche berechneten haushaltswirtschaftlichen Quoten und Pro-Kopf-Kennziffern wider (vgl. Pkt. 6 und 7). Hinzu kommt, dass auch die bereinigten Ausgaben, die für die Berechnung von haushaltswirtschaftlichen Kennziffern erforderlich sind, aufgrund der statistischen Berechnungsmethoden abweichen. Die Statistik weist um rd. 387 Mio. € höhere bereinigte Ausgaben aus.

31 Für eine aussagefähige und vergleichbare Verschuldung müssen alle 3 Komponenten der Verschuldung gemäß Schuldenstruktur betrachtet werden. Statistische Daten werden stichtagsbezogen und nach anderen Kriterien als die HR ermittelt. Ihnen fehlen die Auslaufperiode und entscheidende Schuldenkomponenten und die Schulden werden nur nach bestimmten Kapitalmarktgläubigern erfasst, was in der Öffentlichkeit ein realitätsfremdes Bild wiedergibt.

Änderung der Erfassung von
Schuldenaufnahme und -tilgung
bei Sondervermögen ab 2017

Realistischere Abbildung der
tatsächlichen Haushaltslage des
Freistaates Sachsen in der
Statistik erwartet

32 Mit dem Vollzug des Haushaltsplanes 2017 bucht das SMF nach Abstimmung mit Bund und Ländern die Schuldenaufnahmen und die Tilgungen von Schuldenaufnahmen bei Sondervermögen statt in Kap. 1510, Tit. 314 01 und Tit. 314 02 in der OGr. 32 (Tit. 321 01 und 321 02). Die Titel der OGr. 31 entfallen. Damit wird die Kreditaufnahme und Kredittilgung nicht mehr in Abhängigkeit vom Gläubiger erfasst, sondern nach dem Zweck hinsichtlich der allgemeinen Haushaltsfinanzierung. Mit dieser grundsätzlichen Änderung wird eine realistischere statistische Abbildung der tatsächlichen Haushaltslage des Freistaates Sachsen erwartet.

5 Verdeckte Schulden

33 Zu den Schulden des Freistaates gehören nicht nur die Kreditmarktschulden, sondern auch die sog. impliziten Schulden, zu denen u. a. die Pensionsverpflichtungen und Beihilfen, Zahlungsverpflichtungen aus dem AAÜG, 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.

34 Die impliziten Schulden weist der Freistaat Sachsen in der Vermögensrechnung aus. Die Vermögensrechnung enthält die wesentlichen Positionen, erhebt jedoch keinen Anspruch auf Vollständigkeit. Neben dem Schuldenstand aus der Kreditaufnahme am Kreditmarkt und bei Sondervermögen (OGr. 31 und 32) zählen die Pensionsverpflichtungen mit 13,9 Mrd. € und die Zahlungsverpflichtungen aus dem AAÜG mit 13,2 Mrd. € zum Stand 31.12.2016 zu den bedeutendsten impliziten Schulden.

35 **Mit insgesamt 27,1 Mrd. € übertreffen diese Schuldenpositionen die haushaltsmäßige Verschuldung fast um das 1,5-fache.**

Deckungslücke zwischen Pen-
sionsverpflichtungen und
Ansparungen

36 Während der Freistaat Sachsen für die Zahlungsverpflichtungen aus dem AAÜG keine Vorsorge trifft (Zahlungen von rd. 800 Mio. € jährlich erfolgen aus dem laufenden Haushalt⁴), sorgt er für die Pensionsverpflichtungen aufgrund der verfassungsrechtlich geschützten Zahlungen in den Generationenfonds vor. Mit den Zuführungen an die Versorgungsrücklage wurde bis einschließlich 2017 eine weitere Ansparung zur Deckung der Pensionslasten in der Zukunft getätigt. Mit der planmäßigen Auflösung der Versorgungsrücklage im Hj. 2018 und der Vereinnahmung im laufenden Haushalt wird die Deckungslücke zwischen Versorgungslasten und finanzieller Deckung um rd. 186 Mio. € (gem. StHpl. 2017/2018, Kap. 1540, Tit. 234 01) wieder größer werden. Dies wäre vermieden worden, wenn er die Mittel – wie die meisten anderen Bundesländer – dem Generationenfonds zugeführt hätte.

37 Das SMF teilte mit, dass die Versorgungsrücklage gesetzeskonform für die Finanzierung der Versorgungskosten verwandt werde. Der Charakter und die Rechtsform der Versorgungsrücklage habe eine Überführung in den Generationenfonds erheblich erschwert. Die Auflösung führe somit vielmehr zu einer Verwaltungsvereinfachung. Ein Vergleich mit anderen Ländern sei nicht zielführend, da kein Bundesland vom Umfang her ein Versorgungssystem wie Sachsen habe.

38 Der SRH bleibt bei seiner Auffassung. Auch mit der Grundsatzentscheidung zur Verbeamtung von Lehrern wird der Generationenfonds in Zukunft noch bedeutsamer.

⁴ Vgl. Beitrag Nr. 2, Pkt. 3.4.

39 Aus der Vermögensrechnung 2016 ergibt sich aus der Gegenüberstellung von Pensionsverpflichtungen und den entsprechenden Ansparungen im Generationenfonds und der Versorgungsrücklage eine Deckungslücke i. H. v. rd. 7,8 Mrd. €. Zukünftige Pensionsverpflichtungen sind damit nur zu rd. 44 % durch entsprechende Ansparungen gedeckt.

Künftige Pensionsverpflichtungen nur zu rd. 44 % durch Ansparungen gedeckt

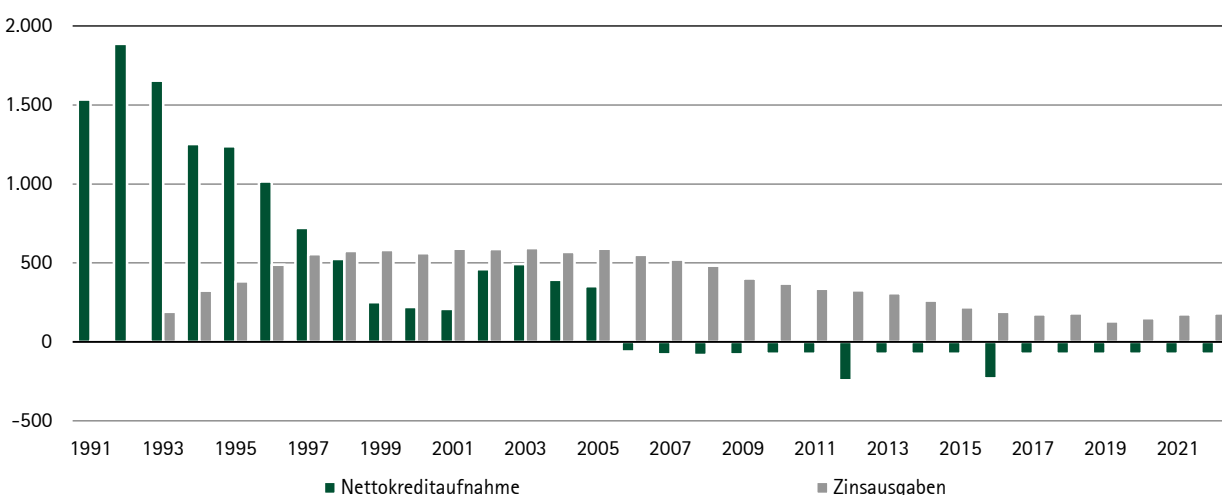
40 Nach Auffassung des SMF sei die Deckungsquote von 44 % ein deutschlandweit hervorragender Wert und stelle ein positives Alleinstellungsmerkmal Sachsens dar. Die Quote werde im Zeitverlauf automatisch anwachsen, da die teilfinanzierten Beamten im Zeitverlauf aus dem System ausscheiden und vollfinanzierte Beamte nachrücken. Angesichts der Entwicklung des Generationenfonds habe die Verwendung der Versorgungsrücklage keinen signifikanten Einfluss bzw. Bedeutung für die sächsische Vorsorgepolitik.

6 Zinsbelastung

41 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

Mio. €



Quellen: 1991 bis 2016 HR, 2017 Kassen-Ist, 2018 StHpl., 2019 und 2020 Entwurf StHpl., 2021 und 2022 Mittelfristige Finanzplanung.

42 Die Zinsausgaben des Freistaates Sachsen sind um 16,3 Mio. € im Hj. 2017 und damit erneut auf einen Tiefstand von 174 Mio. € gesunken. Dies beruht hauptsächlich auf dem sehr niedrigen Zinsniveau infolge der andauernden Auswirkungen der Finanz- und Wirtschaftskrise und dem Schuldenmanagement des SMF. Die jährlichen Tilgungen des Freistaates tragen ebenfalls zur Reduzierung der Zinszahlungen bei.

Zinsausgaben weiter gesunken

43 Die EZB hat mit Beschluss vom 10.03.2016 erstmalig die Nullzinspolitik eingeführt, indem sie den Leitzins von 0,05 % auf 0,00 % senkte. Der Negativzins auf Einlagen verharret seitdem auf 0,40 %. Der EZB-Rat geht davon aus, dass die EZB-Leitzinsen für längere Zeit auf diesem Niveau bleiben werden.

44 Während die niedrigen Zinsen für Kredite die Zinslasten des Freistaates stetig senken, führen dagegen die Negativzinsen auf Einlagen für den Freistaat Sachsen zu niedrigeren Einnahmen aus Anlagen. Diese werden als negative Zinseinnahme (Rotabsetzung) in OGr. 16 gebucht und stellen damit Ausgaben dar.

- 45 Im Rahmen des Liquiditätsmanagements hat das SMF für die Hj. 2015 und 2016 Kassenkredite am Kapitalmarkt aufgenommen und erhielt dafür Zinsen vom Kreditgeber aufgrund der Negativzinsen auf Einlagen der EZB. Diese werden als Rotabsetzungen von den Zinsausgaben in OGr. 57 gebucht und stellen Einnahmen dar. Sie wirken sich ausgabenmindernd aus. Mit den Zinseinnahmen auf Kassenkredite konnte das SMF die Ausgaben für Negativzinsen bei den Anlagen abfedern.
- 46 Die Negativzinsen und die Zinseinnahmen aus Kreditaufnahme haben sich in den letzten 4 Jahren wie folgt entwickelt:

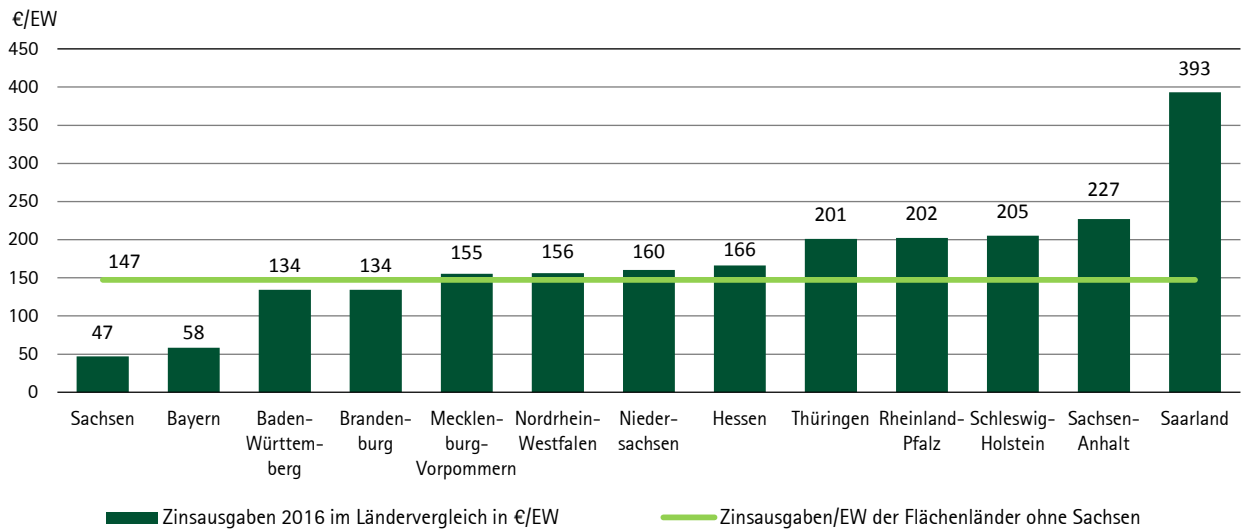
	2014	2015	2016	2017
OGr. 16 - Negativzinsen aus Geldanlagen	-17.781,29 €	-129.881,02 €	-1.035.742,53 €	-5.658.657,10 €
OGr. 57 - Zinseinnahmen aus Kassenkrediten	3.875,29 €	227.826,04 €	643.941,63 €	616,55 €
Differenz	-13.906,00 €	97.945,02 €	-391.800,90 €	-5.658.040,55 €

- Zahlung von Negativzinsen auf 5,7 Mio. € gestiegen
- 47 Die vom Freistaat Sachsen zu zahlenden Negativzinsen auf Geldanlagen sind seit 2016 erheblich gestiegen. Zinseinnahmen werden kaum noch erzielt. Der Zinseinnahmetitel im Kap. 1510 ist seit dem Hj. 2016 entsprechend negativ.
- 48 Es wird zunehmend schwieriger, angemessene Anlagestrategien zu entwickeln.
- Geldanlagen des Generationenfonds zunehmend auf Deutsche Bundesbank übertragen
- 49 Das niedrige Zinsniveau bewirkt auch niedrigere Zinseinnahmen bei den Sondervermögen und Rücklagen, insbesondere für den Generationenfonds. Die erforderliche Verzinsung von 4,5 % für die geplante Vollfinanzierung künftiger Pensionen ist nicht mehr gewährleistet. Die Auswirkungen auf den Generationenfonds zeigten sich bereits in der Festlegung höherer Zuführungssätze.⁵
- 50 Das SMF wies darauf hin, dass das Zinsniveau über die Zuführungssätze und deren regelmäßige Überprüfung durch ein externes Gutachten berücksichtigt wird.

⁵ Erste Verordnung des SMF zur Änderung der Generationenfonds-Zuführungsverordnung vom 27.10.2015.

51 Die Zinsausgaben pro EW im Ländervergleich sind nachfolgend dargestellt.

Zinsausgaben 2016 im Ländervergleich



Quellen: Eigene Berechnungen nach Daten der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder. EW zum Stand 30.06.2016.

52 Seit 2006 haben sich die Zinsausgaben pro EW trotz sinkender Bevölkerungszahlen jährlich reduziert. Im Vergleichsjahr 2016 hat Sachsen mit 47 €/EW die niedrigsten Zinszahlungen pro EW im Ländervergleich. Sachsen liegt damit weit unter dem Durchschnitt der Flächenländer von 147 €/EW. Im Hj. 2017 erreicht Sachsen mit 43 €/EW einen neuen Tiefstwert.

Sachsen hat niedrigste Zinsausgaben pro EW

53 Das SMF rechnet mittelfristig nicht mit einem weiteren Absinken der Zinsausgaben. Bei einer absehbaren verstärkten Inanspruchnahme der aufgeschobenen Kreditaufnahmen (vgl. Pkt. 3, Tz. 20), wird tendenziell mit einem Anstieg der Zinszahlungen gerechnet. In seiner Mittelfristigen Finanzplanung 2018 bis 2022 hat das SMF die Zinsausgaben mit 180,1 Mio. € für das Hj. 2022 veranschlagt.

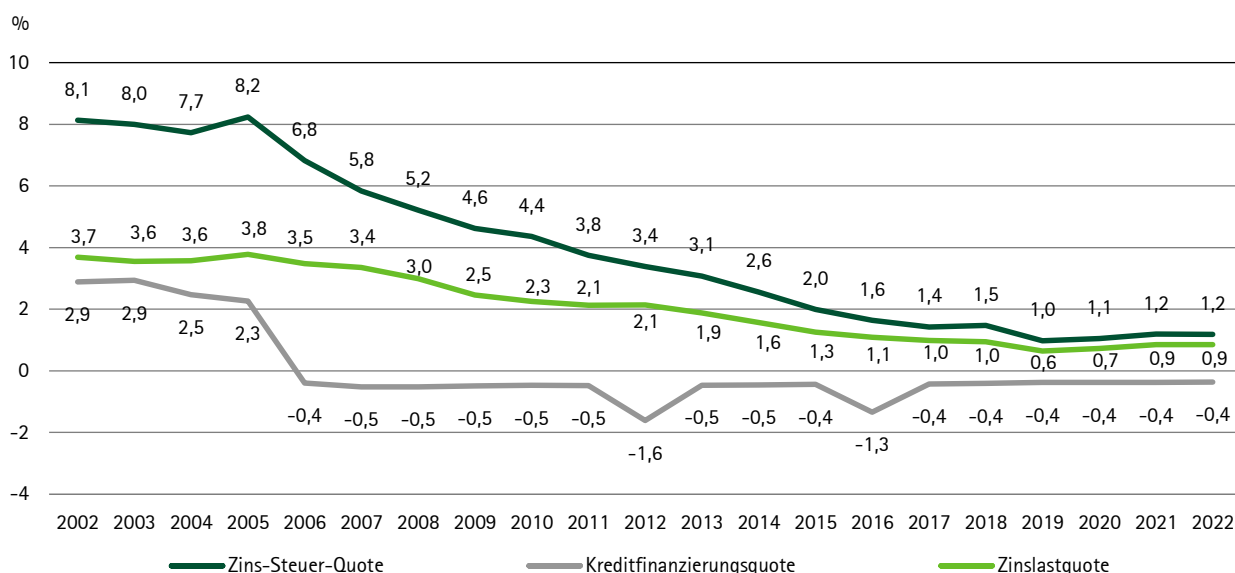
54 Das andauernde niedrige Zinsniveau verschafft dem Freistaat Sachsen einen finanziellen Spielraum. Die Zinersparnis ist immer noch wesentlich umfangreicher als die zu zahlenden Negativzinsen auf Geldanlagen. Aufgrund der geringen Verschuldung des Freistaates Sachsen würden sich wieder steigende Zinsen am Kapitalmarkt im Vergleich zu Ländern mit hoher Verschuldung nicht wesentlich auf den Haushalt des Freistaates Sachsen auswirken.

Finanzieller Spielraum durch Niedrigzins

7 Haushaltswirtschaftliche Quoten

55 Die anhaltende Niedrigzinsphase am Kapitalmarkt spiegelt sich auch in der stetig sinkenden Zins-Steuer-Quote (Anteil der auf die Deckung der Zinsausgaben entfallenden Steuereinnahmen) und der Zinslastquote (Anteil der Zinsen an den bereinigten Ausgaben) wider. 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



Die besonders niedrige Kreditfinanzierungsquote von -1,6 % im Hj. 2012 ergibt sich aus einer Sondertilgung zum Erhalt der Pro-Kopf-Verschuldung nach Bekanntgabe der Ergebnisse des Zensus 2011. Im Hj. 2016 erfolgte eine weitere Sondertilgung.

Quellen: 2002 bis 2016 HR, 2017 Kassen-Ist, 2018 StHpl., 2019 und 2020 Entwurf StHpl., 2021 und 2022 Mittelfristige Finanzplanung.

- 56 Für Ländervergleiche wird die Vierteljahresstatistik über die Einnahmen und Ausgaben der staatlichen Haushalte für das Vergleichsjahr 2016 verwendet. Diese statistischen Daten stellen allerdings nicht das endgültige Ergebnis dar. Es fehlen die Auslaufperiode und die Schlussbuchungen. Dies führte im Hj. 2016 zur Nichtberücksichtigung einer Sondertilgung i. H. v. 156,7 Mio. €.
- Kreditfinanzierungsquote ohne Einbeziehung Schuldenaufnahme im öffentlichen Bereich und aufgeschobener Kreditaufnahme nicht aussagefähig
- 57 Der Freistaat Sachsen tilgt seit 2006 Kredite und weist im Hj. 2016 eine negative Kreditfinanzierungsquote von -1,3 % aus. Die aus der Statistik für das Hj. 2016 ermittelte Kreditfinanzierungsquote ergibt dagegen einen Wert von 1,8 % bei einer Kreditaufnahme i. H. v. 312 Mio. €⁶ statt einer Tilgung i. H. v. 231,7 Mio. €⁷. Im Vergleich der Flächenländer liegt die Quote des Freistaates, aufgrund der Ermittlungsmethode (nur Kreditaufnahmen beim nicht öffentlichen Bereich), über der durchschnittlichen Kreditfinanzierungsquote der Flächenländer von -1,1 %. Für den Freistaat Sachsen ist die Kreditfinanzierungsquote ohne Einbeziehung der Schuldenaufnahmen beim öffentlichen Bereich und der aufgeschobenen Kreditaufnahme nicht aussagefähig (vgl. Pkt. 4).
- Sachsen schneidet im Ländervergleich überdurchschnittlich gut ab
- 58 Sachsen schneidet aufgrund seiner zurückhaltenden Verschuldungspolitik im Ländervergleich bei der Zins-Steuer-Quote und der Zinslastquote überdurchschnittlich gut ab. Während die Flächenländer in 2016 durchschnittlich 4,5 % ihrer Steuereinnahmen für Zinsausgaben (Zins-Steuer-Quote) aufwenden mussten, waren es in Sachsen nur 1,6 %. Der Anteil der Zinsen an den bereinigten Ausgaben (Zinslastquote) betrug 2016 bei den Flächenländern 3,5 %, während Sachsen auch hier den niedrigsten Wert von nur 1,1 % aufweist.
- ### 8 Stabilitätsbericht
- 59 Der von Bund und Ländern gebildete Stabilitätsrat überwacht regelmäßig die Haushalte des Bundes und der Länder sowie die Einhaltung der Obergrenze des strukturellen gesamtstaatlichen Finanzierungsdefizits nach § 51 Abs. 2 HGrG. Dazu berät er jährlich über die Haushaltslage des Bundes und jedes einzelnen Landes auf der Grundlage von Berichten der jeweiligen Gebietskörperschaft.

⁶ Vgl. Pkt. 3, Tz. 24.

⁷ OGr. 31 und 32 einschließlich Auslaufperiode und Schlussbuchung.

- 60 Die sog. Stabilitätsberichte sollen die Darstellung bestimmter Kennziffern zur aktuellen Haushaltslage und zur Finanzplanung, die Einhaltung der verfassungsmäßigen Kreditaufnahmegrenzen sowie eine Projektion der mittelfristigen Haushaltsentwicklung auf Basis einheitlicher Annahmen enthalten. Der Stabilitätsrat hat 4 allgemein geltende Kennziffern zur regelmäßigen Haushaltsüberwachung beschlossen, die in hohem Maße geeignet seien, ein umfassendes Bild über die Haushaltslage des Bundes und der Länder abzugeben: der strukturelle Finanzierungssaldo, der Schuldenstand, die Kreditfinanzierungsquote und die Zins-Steuer-Quote.⁸
- 61 Der Freistaat Sachsen hat gem. § 3 Abs. 2 Stabilitätsratsgesetz im Herbst 2017 seinen jährlichen Stabilitätsbericht vorgelegt. Der Bericht zeigt keine Auffälligkeiten zur Beurteilung der aktuellen Haushaltslage. Die Bewertung der Haushaltslage durch den Stabilitätsrat ergab, dass dem Freistaat Sachsen keine Haushaltsnotlage droht. Stabilitätsbericht zeigt keine Auffälligkeiten
- 62 Der Stabilitätsrat weist in seiner Pressemitteilung zur 16. Sitzung am 11.12.2017 darauf hin, dass sich aus der aktuell guten Finanzlage nur begrenzt Spielräume für neue haushaltspolitische Maßnahmen ergeben. Die gute Haushaltslage werde in erheblichem Umfang durch die konjunkturell bedingte Zunahme der öffentlichen Einnahmen und das anhaltende Niedrigzinsumfeld getragen. Er empfiehlt, die günstige Lage zu nutzen, um Vorsorge für künftige Jahre zu treffen. Damit werde die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Haushalte abgesichert, und Bund, Länder und Gemeinden blieben auch in späteren konjunkturellen Schwächephasen handlungsfähig. Stabilitätsrat empfiehlt Vorsorge für künftige Jahre zu treffen
- 63 Zur Auffassung von SMF und SRH zu den Vorgaben des Stabilitätsrats für die Erstellung der Stabilitätsberichte verweisen wir auf den Jahresbericht 2016 des SRH, Beitrag Nr. 4, Pkt. 6.
- 64 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.
- 65 Nach der Methode des Stabilitätsrates ermittelt sich für das Hj. 2016 ein Finanzierungssaldo (Ist) i. H. v. 304 €/EW (vgl. Stabilitätsbericht des Freistaates Sachsen für das Jahr 2017, Tabelle 1, S. 2). Aus der HR 2016 ergibt sich gem. § 82 Nr. 2 Buchst. c) SÄHO dagegen ein negativer Finanzierungssaldo von -29 €/EW. Im Stabilitätsbericht wird eine Kreditfinanzierungsquote von -6,8 % ausgewiesen. Aus der HR ermittelt sich eine Quote von nur -1,3 %.
- 66 Der Bundesrechnungshof hat in seinem Bericht nach § 99 BHO über die Feststellungen zur finanzwirtschaftlichen Entwicklung des Bundes - Herausforderungen und Handlungsoptionen für die 19. Wahlperiode - vom Oktober 2017 Verbesserungsmöglichkeiten durch den Stabilitätsrat benannt (vgl. Bericht des Bundesrechnungshofs, Pkt. 10.4, S. 105). Hierzu gehören nach Auffassung des Bundesrechnungshofs die Einbeziehung ergänzender oder alternativer Kennziffern, aktuellere Datengrundlagen, eine Ausweitung der bisherigen Veröffentlichungspraxis in Bezug auf das für die Berechnungen verwendete Datenmaterial sowie eine stärkere Gewichtung der aktuellen Haushaltssituation. Zudem bedauere der Bundesrechnungshof, dass es nicht gelungen sei, dem Stabilitätsrat die Kompe-

⁸ Vgl. Pressemitteilung zur konstituierenden Sitzung des Stabilitätsrates am 28.04.2010.

tenz einzuräumen, zur besseren Durchsetzbarkeit seiner Empfehlungen Fehlverhalten zu sanktionieren.

- 67 Der zur Unterstützung des Stabilitätsrates gem. § 7 Abs. 1 Stabilitätsratsgesetz eingerichtete unabhängige Beirat fordert in seiner 8. Stellungnahme zur Einhaltung der Obergrenze für das strukturelle gesamtstaatliche Finanzierungsdefizit nach § 51 Abs. 2 HGrG vom 11.12.2017 unter Pkt. 5 a) eine Darlegung der Länderfinanzministerien zu den Unterschieden bei finanziellen Transaktionen, Zahlungen zwischen den staatlichen Ebenen oder Finanzbeziehungen zu Extrahaushalten für die Bewertung des gesamtstaatlichen Finanzierungssaldos. Zudem wären auch Angaben zum Umfang vorhandener Rücklagen und erwarteter Rücklagenbewegungen wünschenswert.
- Eigene Projektion ermittelt wesentlich geringere Ausgabenwachstumsrate
- 68 Der Freistaat Sachsen ermittelt aufgrund der Schwächen der Standardprojektion zusätzlich eine eigene Projektion der Haushaltsentwicklung, mit der eine bessere Einschätzung der mittelfristigen Haushaltsentwicklung erzielt werden soll. Dabei wird ermittelt, welches jahresdurchschnittliche Ausgabenwachstum bei realistischeren Einnahmeerwartungen und unter Einhaltung der verfassungsmäßigen Schuldenregeln möglich wäre.⁹ Im Ergebnis könnte der Freistaat seine Ausgaben - ausgehend vom Sollansatz der Ausgaben des Jahres 2017 - durchschnittlich um 1,5 % pro Jahr erhöhen, ohne im Jahr 2024 gegen die Verschuldungsregel zu verstoßen. Die so ermittelte maximale Ausgabenwachstumsrate ist wesentlich geringer als die der Standardprojektion mit 5 %.
- Um langfristige Tragfähigkeit der Haushalte zu ermitteln, muss Betrachtungszeitraum verlängert werden
- 69 Der SRH hält eine systematische Verlängerung des Betrachtungszeitraumes 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.
- 70 Die Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder haben dem Stabilitätsrat und den Finanzministerien des Bundes und der Länder ein Arbeitspapier „Stabilitätsrat“ in 2017 zugeleitet. Darin fordern sie, das bisher verwendete System der Haushaltsüberwachung grundsätzlich zu überarbeiten und fortzuentwickeln. Es sollten ergänzende bzw. alternative Kennziffern berücksichtigt und weitere Sanktionsmaßnahmen vorgesehen werden.
- 71 Mit Beschluss des Stabilitätsrats in seiner 15. Sitzung am 22.06.2017 wurde der Arbeitskreis Stabilitätsrat beauftragt, ein Analysesystem zur Überwachung der Einhaltung der Schuldenbremse für die Zeit ab dem Jahr 2020 zu entwickeln.
- 72 In diesem Zusammenhang soll auch das aktuelle Analysesystem der jährlichen Haushaltsüberwachung zur Vermeidung drohender Haushaltsnotlagen - bestehend aus Kennziffern und einer modellgestützten Projektion der mittelfristigen Haushaltsentwicklung - überprüft und ggf. Änderungen vorgeschlagen werden.
- 73 Die Ergebnisse sollen dem Stabilitätsrat spätestens zu seiner letzten Sitzung im Jahr 2018 zur Beschlussfassung vorliegen. Zum Redaktionsschluss lagen noch keine Ergebnisse vor.

⁹ Stabilitätsbericht des Freistaates Sachsen für das Jahr 2017, S. 7.

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 Sachsen 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. 2016 weist die Grundstockrechnung einen Endbestand von 224.714.209,88 € aus. Der Grundstockbestand hat sich somit gegenüber dem Vorjahr um rd. 9,2 Mio. € erhöht. Die Anlage II/1-1 zur HR 2016 weist folgende Geldrechnung für das Sondervermögen Grundstock aus:

Grundstockbestand Ende 2016 betrug rd. 224,7 Mio. €

1 Einnahmen

3 Die Einnahmen des Sondervermögens Grundstock im Jahr 2016 beliefen sich auf rd. 40,2 Mio. €.

Kapitel 8001	Buchungsstelle	Soll 2016 in €	Ist 2016		Differenz in €
			in €	in %	
Verkauf von Grundstücken	131 01	7.000.000,00	35.614.790,62	88,58	28.614.790,62
Verkauf von Staatswald	131 02	600.000,00	714.265,32	1,78	114.265,32
Einnahmen aus der Veräußerung von Grundstücken aus Fiskalerbschaften	131 11	400.000,00	1.145.795,80	2,85	745.795,80
Verkauf von Grundstücken vor Abschluss der Verfahren nach VZOG und VermG durch Dritte (Erlösauskehr)	131 49	200.000,00	3.990,18	0,01	-196.009,82
Erlöse aus Veräußerung ehemaliger WGT-Liegenschaften	131 81	507.000,00	2.457.400,00	6,11	1.950.400,00
Verkauf von Kapitalbeteiligungen	133 01	0,00	269.792,62	0,67	269.792,62
Zwischensumme		8.707.000,00	40.206.034,54	100,00	31.499.034,54

Abweichungen sind rundungsbedingt.
WGT = Westgruppe der Truppen

4 Die Einnahmen wurden fast vollständig aus der Veräußerung von Grundstücken erzielt (39,9 Mio. € = 99 %¹). Gegenüber der Grundstockplanung ergeben sich in diesem Bereich Mehreinnahmen von rd. 31,2 Mio. €. Diese resultierten im Wesentlichen aus dem Verkauf eines Grundstücks am Dresdner Neumarkt (rd. 24,7 Mio. €). Der Kaufvertrag wurde am 01.06.2015 geschlossen, die Kaufpreiszahlung erfolgte jedoch erst im Jahr 2016. Allerdings enthielten auch die Planzahlen des SMF für das Jahr 2015 keine Einnahme in entsprechender Höhe.

Einnahmen i. H. v. 39,9 Mio. € durch Veräußerung von Grundstücken

5 Eine weitere wesentliche Einnahme ergab sich durch den Verkauf eines Grundstücks in Leipzig-Engelsdorf (2,4 Mio. €).

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

2 Ausgaben

- 6 Im Jahr 2016 wurden im Sondervermögen Grundstock rd. 31 Mio. € ausgegeben.

Kapitel 8001	Buchungsstelle	Soll 2016 in €	Ist 2016 in €	in %	Differenz in €
Kommunalabgaben und Erschließungskosten für landeseigene Liegenschaften	517 12	300.000,00	23.836,76	0,08	-276.163,24
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	180.486,38	0,58	80.486,38
nicht aufteilbare sächliche Verwaltungsausgaben für Truppenübungsplätze	547 04	500.000,00	489.288,58	1,58	-10.711,42
Erlösauskehr nach VZOG und VermG	698 01	0,00	147,56	0,00	147,56
Erwerb von Grundstücken	821 01	77.200,00	29.132.740,83	93,94	29.055.540,83
Erwerb von Staatswald	821 02	600.000,00	287.755,04	0,93	-312.244,96
Erwerb von Grundstücken für die Hochschulen	821 03	18.800,00	712.886,48	2,30	694.086,48
Abführung an den Haushalt	882 01	0,00	181.634,75	0,59	181.634,75
Abführungen an den Entschädigungsfonds	884 01	300.000,00	1.674,99	0,01	-298.325,01
Zwischensumme		1.916.000,00	31.010.451,37	100,00	29.094.451,37

Abweichungen sind rundungsbedingt.

Ausgaben i. H. v. 29,1 Mio. € durch Kauf von Grundstücken

- 7 Die Ausgaben entfielen nahezu ausschließlich auf den Erwerb von Grundstücken und grundstücksgleichen Rechten i. H. v. rd. 30,1 Mio. €² (rd. 97 %). Für den Erwerb von Grundstücken (Tit. 821 01) wurden rd. 29,1 Mio. € mehr ausgegeben als in der Grundstockplanung vorgesehen.

3 Grundstockbestand/Grundstockplanung

- 8 Der Endbestand des Sondervermögens Grundstock betrug zum Abschluss des Jahres 2016 rd. 224,7 Mio. €. Der Grundstockbestand des Jahres 2017 hat sich gegenüber dem Vorjahr um rd. 70,8 Mio. € verringert:

Grundstockstatus des SMF jeweils zum 31.12.

	Hj. 2016 in €	Hj. 2017 in €
Beginn des Haushaltsjahres	215.518.626,71	
Einnahmen	40.206.034,54	
Ausgaben	31.010.451,37	
Beginn/Ende des Haushaltsjahres	224.714.209,88	224.714.209,88
Einnahmen		14.085.939,91
Ausgaben		84.856.080,81
Ende des Haushaltsjahres		153.944.068,98

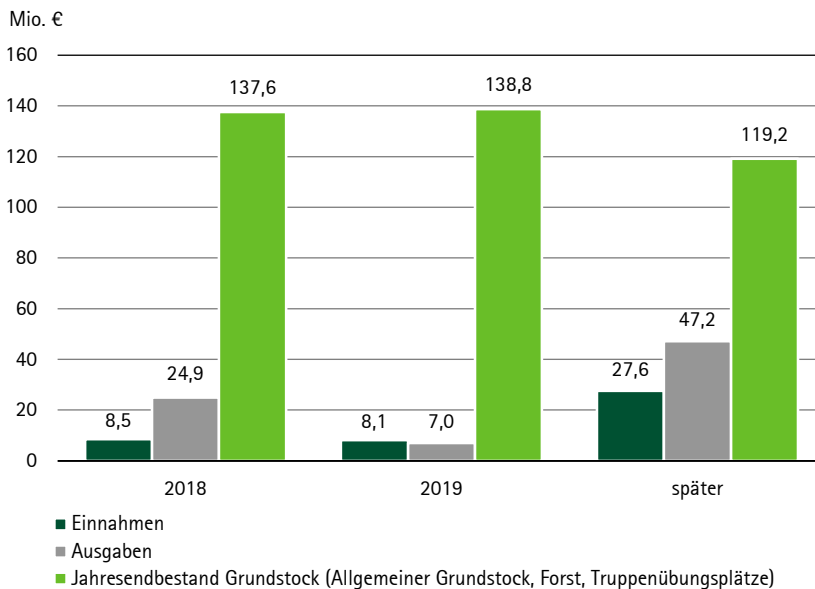
- 9 Die Ausgaben im Jahr 2017 i. H. v. rd. 84,9 Mio. € verteilen sich im Wesentlichen auf Grundstückserwerbe (50,2 Mio. €) sowie den Erwerb von Kapitalbeteiligungen (33,4 Mio. €).

Geldbestand des Grundstocks verringert sich weiter

- 10 Nach den Planungen des SMF soll sich in den Jahren ab 2018 der Geldbestand des Grundstocks zwischen 119,2 und 138,8 Mio. € bewegen und sich damit gegenüber 2017 weiter verringern.

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

Grundstockplanung ab 2018



Die Angaben basieren auf der Grundstockplanung des SMF vom 31.12.2017 (Allgemeiner Grundstock, Forst und Truppenübungsplätze); Abweichungen sind rundungsbedingt.

- 11 Die vom SMF übersandten Grundstockplanungen (Stand 31.12.2017) weisen für die Teilbereiche Allgemeiner Grundstock, Forst und Truppenübungsplätze unterschiedliche Planungszeiträume auf:

Bereich	Planungszeitraum
allgemeiner Grundstock	2018, 2019 und später
Forst	2018, 2019, 2020, 2021, 2022 und später
Truppenübungsplätze	2018, 2019, 2020, 2021, 2022 und später

- 12 Für die Grundstockplanung für den Bereich Allgemeiner Grundstock hat sich der Planungshorizont ab dem Jahr 2017 deutlich verkürzt und weist nur noch 2 Planungsjahre einzeln aus.
- 13 Der SRH empfiehlt, den Planungszeitraum für den Bereich Allgemeiner Grundstock wieder zu erweitern, um eine einheitliche Planungsgrundlage zu schaffen. Der Planungshorizont der Grundstockplanung sollte allerdings wenigstens den Zeitraum umfassen, der für die Haushaltsplanungen zum jeweils anstehenden Doppelhaushalt erforderlich ist.
- 14 Das SMF erklärte, es werde die Planungszeiträume für die Grundstockplanung vereinheitlichen.

4 Bieterverfahren

- 15 Der Freistaat Sachsen veräußert entbehrliche Grundstücke u. a. im Wege sog. Bieterverfahren. Dieses soll nach der Rahmenrichtlinie ZFM³ nunmehr als Regelverfahren für staatliche Grundstücksverkäufe eingesetzt werden.
- 16 Das Bieterverfahren stellt nach Angabe des SMF eine Verkaufsstrategie zur Preisfindung dar. Im Gegensatz zu einem klassischen Veräußerungsverfahren, bei dem der Verkäufer den im Rahmen einer Wertermittlung festgestellten Preis vorgibt, schlägt beim Bieterverfahren i. d. R. der Kaufinteressent den Preis vor. Der Verkäufer kann das Kaufangebot an-

Bieterverfahren als Regelverfahren bei Grundstücksveräußerungen

³ Rahmenrichtlinie für den Staatsbetrieb Zentrales Flächenmanagement Sachsen (RRL ZFM).

nehmen, ist aber nicht zum Verkauf verpflichtet, wenn der Angebotspreis nicht seinen Vorstellungen entspricht.

17 Der SRH warnt davor, das Bieterverfahren zum Regelverfahren zu bestimmen. Bieterverfahren liefern nur dann aussagekräftige Ergebnisse, wenn zu erwarten ist, dass eine hinreichende Zahl von Geboten abgegeben wird. Nur eine hohe Anzahl an potenziellen Kaufinteressenten, die in einen Wettbewerb zueinander treten, kann gewährleisten, dass sich anhand der Gebote ein marktkonformer Kaufpreis abbildet, der einen Verkauf zum vollen Wert sicherstellt (§ 63 Abs. 3 SÄHO).

18 Das Bieterverfahren eignet sich nur bei einer hohen Anzahl an Geboten. Der Einsatz als Regelverfahren ist nicht angezeigt.

Bieterverfahren soll Wertermittlungen ersetzen

19 Beim Bieterverfahren verzichtet das SMF in aller Regel auf die Erstellung einer förmlichen Wertermittlung für das zu verkaufende Grundstück. Aufgrund der Wettbewerbssituation zwischen den Bietern ersetze nach Ansicht des SMF das Bieterverfahren jede noch so gute Wertermittlung und bilde den tatsächlich am Markt erzielbaren Preis ab.

20 Die bisher erstellten förmlichen Wertermittlungen sollen durch sog. interne Erlöserwartungen ersetzt werden. Diese sollen vor der Bekanntmachung der Veräußerungsabsicht aufgestellt werden. Für ein einheitliches Vorgehen hat das SMF erstmalig im Jahr 2014 mehrere Arbeitsanweisungen und Richtlinien erlassen.

21 Das Bieterverfahren stellt ebenfalls ein Verfahren der Preisfindung dar. Der im Rahmen eines Bieterverfahrens ermittelte Verkehrswert ist in einem Preisvermerk festzusetzen. Dies wird einer Wertermittlung gleichgesetzt.⁴ Die Erlöserwartung soll nach den o. g. Arbeitsanweisungen/ Richtlinien dem geforderten Preisvermerk entsprechen.

22 Die vom SRH vorgefundenen Erlöserwartungen waren in der Vergangenheit wenig treffgenau und als Grundlage für eine Bewertung der im Bieterverfahren erreichten Ergebnisse nicht geeignet. In den Unterlagen sind u. a. die der Erlösbildung zugrunde liegenden grundstücksrelevanten Daten nur unzureichend dokumentiert bzw. Quellen für Vergleichswerte nicht genannt. Dies liegt nicht zuletzt an den vom SMF erlassenen fachlichen Anweisungen, die zu allgemein und ungenau sind und Entscheidungen oftmals im Ermessen des jeweiligen Bearbeiters liegen.

23 Dies zeigte sich nicht zuletzt bei der Veräußerung der Liegenschaft Quartier III/2, Historischer Neumarkt Dresden. In diesem Einzelfall lagen die Erlöserwartungen des SIB bis zu 11,7 Mio. € unter dem tatsächlich erzielten Kaufpreis (siehe Jahresbericht 2017 des SRH, Band I, Beitrag Nr. 6).

24 Die Qualität der Erlöserwartungen muss verbessert werden, um letztlich sicherstellen zu können, dass sich der im Bieterverfahren ergebene Kaufpreis dem vollen Wert der Liegenschaft entspricht.

Erlöserwartungen müssen qualitativ deutlich verbessert werden

25 Die Erlöserwartungen müssen qualitativ deutlich verbessert werden, um deren Treffgenauigkeit zu erhöhen. Um dies zu erreichen, sollten sich diese inhaltlich weitgehend an den Vorgaben einer förmlichen Wertermittlung orientieren. Insbesondere bei werthaltigen Grundstücken wäre aus Sicht des SRH eine förmliche Wertermittlung sogar geboten.

⁴ Kommentar zum Haushaltsrecht des Bundes und der Länder, Mähning (Luchterhand Verlag), Rdnr. 5 zu § 64 SÄHO (September 2009).

26 Das SMF teilte mit, im Fall Historischer Neumarkt habe die Erlöserwartung mit einem Großteil der Kaufangebote übereingestimmt. Ein Bieter habe ein über dem objektiv prognostizierten Marktpreis liegendes Angebot abgegeben.

5 Strategische Grunderwerbe

27 Nach Angaben des SMF wurden in den Jahren 2016 und 2017 folgende strategische Grunderwerbe mit einem Gesamtvolumen von rd. 34,1 Mio. € vorgenommen.

Tabelle: Übersicht strategische Grunderwerbe in den Hj. 2016 und 2017

Hj.	mögliche Nutzungen	Kaufpreis		
2016	SMWK	685.000 €		
	SMI	2.600.000 €	3.285.000 €	
	SMF	100.000 €		
	SMWK	97.500 €		
2017	SMWK	2.470.000 €		
	SMWK	27.950.000 €		
	SMWA	170.000 €	30.787.500 €	34.072.500 €

Ausgaben für strategische Grunderwerbe i. H. v. rd. 34,1 Mio. € (2016/2017)

28 Das SMF tätigt strategische Grunderwerbe nach eigenem Bekunden insbesondere bei Vorliegen eines räumlichen Zusammenhangs zu staatlichen Einrichtungen, eines potenziellen Bedarfs sowie bei nachgewiesener Wirtschaftlichkeit des Erwerbs.

29 Die Ausgaben für strategische Grunderwerbe haben sich im Jahr 2017 vervielfacht. Im Verhältnis zu den kassenmäßigen Einnahmen aus der Veräußerung von Grundstücken und grundstücksgleichen Rechten des Vorjahres entspricht der Anteil strategischer Grunderwerbe rd. 31 % (2016) bzw. rd. 76 % (2017). Ein wesentlicher Teil der Einnahmen wurde somit in den Jahren 2016 und 2017 für strategische Grunderwerbe eingesetzt.

30 Im HG des Haushaltsplanes 2017/2018 wurde erstmalig eine gesetzliche Grundlage für strategische Grunderwerbe geschaffen. So ermächtigt § 12 Abs. 9 HG 2017/2018, unter Beachtung des § 63 Abs. 1 SäHO, Flächen im strategischen Interesse erwerben zu können. Diese bedürfen der Einwilligung des SMF und dem Nachweis der Wirtschaftlichkeit.

31 Die Bestimmungen des § 63 Abs. 1 SäHO sehen vor, dass Grundstücke nur erworben werden sollen, soweit sie zur Erfüllung der Aufgaben des Staates in absehbarer Zeit erforderlich sind. Kommentierungen fassen unter dem Begriff absehbare Zeit i. d. R. den Zeitraum eines Haushaltsjahres.⁵ Insoweit sind strategische Grunderwerbe, deren Zeithorizont deutlich über ein Haushaltsjahr hinausgehen kann, grundsätzlich nicht zulässig.

32 Der neu geschaffene § 12 Abs. 9 HG 2017/2018 erweitert den Regelungsgehalt des § 63 Abs. 1 SäHO insoweit, dass nunmehr auch strategische Grunderwerbe grundsätzlich zulässig sind. Dies bedeutet, dass der von § 63 Abs. 1 SäHO vorgeschriebene Nutzungshorizont von einem Jahr erweitert wird.

33 Allerdings kann eine solche Regelung nicht dahingehend verstanden werden, dass damit Grunderwerbe im strategischen Interesse ohne jegliche zeitliche und auch finanzielle Beschränkungen möglich sein sollen. Dies ergibt sich schon daraus, dass die Ermächtigung im HG zeitlich

⁵ Birkner, Bayerisches Haushaltsrecht zu § 63 BayHO, Nr. 2.7.

nicht über die Geltungsdauer eines Doppelhaushaltes gilt. Die Ermächtigung erlischt damit alle 2 Jahre.

- 34 Daher müssen Vorkehrungen geschaffen werden, dass ein strategischer Grundstückskauf jeweils zum nächsten HG hinterfragt wird. Demzufolge sollte eine regelmäßige Überprüfung der strategischen Grundstückskäufe alle 2 Jahre sichergestellt werden.
- 35 Das Instrument der strategischen Grunderwerbe sollte regelmäßig evaluiert werden, um dessen Notwendigkeit dem Grunde nach bewerten zu können. Darüber hinaus kann durch die Evaluation über das „Halten“ von Grundstücken im Einzelfall entschieden werden. Dies setzt ein aussagefähiges, verlässliches Controlling voraus.
- Ausgaben für strategische Grunderwerbe sollten wertmäßig begrenzt werden
- 36 Vor diesem Hintergrund sollte auch eine wertmäßige Begrenzung für strategische Erwerbe eingeführt werden. Als Vorbild kann dabei die Verfahrensweise bei den Ausgaben für die Entwicklung von Liegenschaften dienen, die im Haushaltsplan auf einen prozentualen Anteil der Einnahmen des jeweiligen Vorjahres begrenzt sind (15 %).⁶
- Beteiligung des Landtags geboten
- 37 Sollten im Einzelfall strategische Grunderwerbe erforderlich sein, die eine gewählte Grenze überschreiten und wertmäßig bedeutend sind (mehr als 2,5 Mio. €), wäre es aus Sicht des SRH geboten, den HFA des SLT entsprechend zu beteiligen (siehe auch Jahresbericht 2006 des SRH, Beitrag Nr. 4, Jahresbericht 2014 des SRH, Beitrag Nr. 6).
- 38 Der SRH empfiehlt, strategische Grunderwerbe wertmäßig zu begrenzen und bei Erwerben mit erheblichem Wert den zuständigen Ausschuss des SLT zu beteiligen.
- 39 In vorangegangenen Prüfungen des SRH zu Investitionen an ausgewählten Hochschulstandorten hat sich gezeigt, dass bauliche Entwicklungskonzeptionen zu den staatlichen Hochschulen oftmals veraltet sind. Ohne aktuelle Entwicklungskonzeptionen, in denen auch Flächenbedarfe der Bedarfsträger kritisch geprüft werden, lassen sich strategische Grundstücksbedarfe nicht treffsicher ableiten.
- Strategische Grunderwerbe verursachen Folgekosten
- 40 Die mit den strategischen Grunderwerben oftmals verbundenen Flächenerweiterungen führen neben den einmaligen Erwerbenaufwendungen auch zu erheblichen konsumtiven und investiven Folgekosten, die finanziert werden müssen.

6 Stellungnahme des Ministeriums

- 41 Das SMF teilte mit, das Bieterverfahren sei nicht das Regelverfahren. Es könne im Einzelfall die geeignetste Form sein. Erlöserwartungen dienen der Vorbeugung gegen Korruption und ersetzen die förmliche Wertermittlung nicht.
- 42 Einer besonderen Überprüfungsregelung für strategische Grunderwerbe bedürfte es grundsätzlich nicht. Daneben sei die wertmäßige Begrenzung der Ausgaben für strategische Grunderwerbe auf einen prozentualen Anteil der Einnahmen nicht zweckmäßig. Der strategische Grunderwerb sei für die wirtschaftliche Erfüllung staatlicher Aufgaben erforderlich. Zudem erschwere eine Ausweitung und Verlängerung des Zustimmungsverfahrens beim Grunderwerb die wirtschaftliche Beschaffung und Sicherung erforderlicher Grundstücke zum Nachteil des Freistaates Sachsen.

⁶ Haushaltsplan 2017/2018, Kap. 1520 Tit. 334 01.

43 Die mit strategischen Grunderwerben verbundenen Flächenerweiterungen führen nicht zu erheblichen konsumtiven und investiven Folgekosten.

7 Schlussbemerkung

44 In der Rahmenrichtlinie ZFM vom 27.12.2017 ist das Bieterverfahren als Regelverfahren vorgegeben. Der SRH begrüßt, dass das SMF nunmehr seine Auffassung geändert hat. In der Folge ist die Rahmenrichtlinie ZFM anzupassen.

45 Der SRH bleibt bei seiner Feststellung, dass Erlöserwartungen im Bieterverfahren in der Vergangenheit wenig treffgenau waren. In den geprüften Einzelfällen bleibt das Verhältnis von Erlöserwartung und dem veröffentlichten Mindestgebot unklar. Es gab Abweichungen von bis zu 43 %. Auch lagen Erlöserwartungen z. T. deutlich unter den tatsächlichen Kaufpreisen (-12 bis -47 %).

46 Strategische Grunderwerbe sollten Ausnahmefälle darstellen, da sie zeitlich gerade nicht unmittelbar einer staatlichen Nutzung zugeführt werden können. Insoweit ist es folgerichtig, diese wertmäßig zu begrenzen und alle 2 Jahre über die Notwendigkeit des Instruments zu entscheiden.

47 Die Forderung nach einer Beteiligung des HFA bei Erwerben mit erheblichem Wert folgt dem Budgetrecht bzw. Entscheidungsvorbehalt des Parlaments.

48 Selbst bei unbebauten strategisch erworbenen Grundstücken fallen Kosten an (z. B. Verkehrssicherungspflichten, Verwaltungsaufwand, etc.). Zudem bestehen Risiken des Wertverlusts, insbesondere bei wenig marktgängigen Grundstücken. Im Jahr 2017 waren zudem nahezu alle strategischen Grunderwerbe bebaut. Für diese fallen u. a. Bauunterhalt und Bewirtschaftungskosten an. Zudem liefern strategische Grunderwerbe ggf. erhebliche Budgetrestriktionen zulasten künftiger Haushalte, da oftmals Investitionskosten im Mio.-€-Bereich anfallen (Sanierungen/Neubauten). Mittel sind durch den strategischen Erwerb gebunden und stehen dadurch nicht für andere Staatsaufgaben zur Verfügung.

II. Allgemeines

Software-Lizenzmanagement in der sächsischen Staatsverwaltung

06

Die Staatsverwaltung hat für Softwarelizenzen mindestens 71 Mio. € ausgegeben. Wegen einer fehlenden Grundordnung sind gesicherte Angaben zum Umfang beschaffter und genutzter Lizenzen vielfach nicht möglich.

Den Behörden und Einrichtungen fehlen landeseinheitliche Vorgaben zur Etablierung eines wirksamen wie wirtschaftlichen Software-Lizenzmanagements.

1 Prüfungsgegenstand

- 1 Der SRH hat den Stand des Software-Lizenzmanagements in der sächsischen Staatsverwaltung querschnittlich geprüft.¹
- 2 Eine Softwarelizenz berechtigt den Lizenznehmer, die betreffende Software im Rahmen einer zwischen ihm und dem Lizenzgeber getroffenen Vereinbarung (Nutzungsrecht) zu verwenden.
- 3 Das Software-Lizenzmanagement umfasst den reversionssicheren Prozess der einheitlichen und ggf. Einrichtungen übergreifenden Verwaltung, Wahrung und Durchsetzung der Nutzungsrechte an der eingesetzten Software sowie deren Wartung und Verteilung. Es ist Teil des Software-Asset-Managements gemäß ISO/IEC 19770² und umfasst u. a. die Prozesse Bestandsverwaltung, Aussonderung, Lizenzvertragsmanagement sowie Audits.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Datenerhebung

- 4 Der SRH hat die Behörden und Einrichtungen der Staatsverwaltung im Juli 2016 gebeten, innerhalb einer Frist von 6 Wochen u. a. Informationen über beschaffte Lizenzen mittels Erhebungsbögen zu übergeben. Zahlreiche Dienststellen beantragten Fristverlängerungen, teilweise von mehreren Monaten. Dennoch waren die Angaben über die Lizenzen vielfach fehlerhaft und unvollständig. Bei einer erheblichen Anzahl von Erhebungsbögen fehlten Angaben zum Lizenzmodell, zur Anzahl beschaffter Lizenzen und Installationen oder zu den Ausgaben. Die Erhebung der Daten zog sich deshalb insgesamt 1 Jahr hin. Angaben fehlerhaft und unvollständig
- 5 Der Software-Bestandsverwaltung in der Staatsverwaltung fehlt es an der nötigen Grundordnung. Nötige Grundordnung fehlt

2.2 Lizenzbestand

- 6 Nach den Erhebungen des SRH wurde zum Stichtag 30.06.2016 in der Staatsverwaltung ein Bestand von rd. 469.000 Software-Lizenzen in 43 Behörden und Einrichtungen verwaltet. Dabei verfolgten die Behörden und Einrichtungen verschiedenartige, untereinander nicht abgestimmte Lösungsansätze. 469.000 Softwarelizenzen im Bestand

¹ Ohne SLT und SRH.

² Europäische Norm zum Software-Asset-Management, verabschiedet von der Internationalen Organisation für Normung (ISO).

- Gesamtausgaben für Softwarelizenzen betragen 70,8 Mio. €
- 7 Die Gesamtausgaben für die beschafften Softwarelizenzen betragen 70,8 Mio. €. Dieser Betrag ist ein Mindestwert, weil 20 von 43 Stellen die von ihnen erst ab 2012 beschafften Lizenzen mitgeteilt haben. Allein von Januar 2012 bis Juni 2016 beliefen sich die Ausgaben für Softwarelizenzen in der sächsischen Staatsverwaltung auf mindestens 49 Mio. €. Dies entspricht in etwa 10 Mio. € pro Jahr. Hinzu kommen jährliche Gesamtausgaben für Wartung und Support von Softwarelizenzen von etwa 7,8 Mio. €.
- 8 Die Ausgaben für Softwarelizenzen in der sächsischen Staatsverwaltung betragen durchschnittlich rd. 17,8 Mio. € jährlich.
- 9 Von rd. 469.000 beschafften Lizenzen waren etwa 428.000 Lizenzen tatsächlich installiert.
- Überlizenzierung 5,3 Mio. €
- 10 Die Differenz von über 41.000 Lizenzen, d. h. die Überlizenzierung, entspricht einem Beschaffungswert von rd. 5,3 Mio. €.³
- 2.3 Bestandsverwaltung**
- 11 Die geprüften Stellen führten Bestandsverzeichnisse uneinheitlich. Häufig waren Bestandsverzeichnisse unvollständig und 6 lizenzverwaltende Stellen konnten keine Bestandsübersichten vorweisen.
- 12 Nach § 73 SäHO ist über das Vermögen Buch zu führen bzw. ein Nachweis zu erbringen.
- Regelungen in SäHO für Verwaltung von Softwarelizenzen ungeeignet
- 13 Die Regelungen nach § 73 SäHO ermöglichen allerdings nicht, sog. „Upgrade-Ketten“ darzustellen. Diese liegen vor, wenn Basis-Lizenzen zwar nicht mehr installiert sind, zum Nachweis des entsprechenden Upgrade-Rechtes aber noch benötigt werden (z. B. Upgrade von Microsoft Windows Vista auf Microsoft Windows 7). Diese Fälle müssen zwingend in geeigneter Form dokumentiert werden können. Die parallele Erfassung der Basislizenzen und der Upgrade-Lizenzen im Abgleich der installierten Software führt regelmäßig zu einer Überlizenzierung. Ebenso werden in den Bestandslisten nach Nr. 6.1 zu § 73 der VwV-SäHO keine monetären Werte erfasst.
- 14 Die gegenwärtigen Regelungen nach § 73 SäHO sind nicht geeignet, um Software-Lizenzbestände ordnungsgemäß zu verwalten.
- 2.4 Aussonderung**
- 15 Lizenzen werden ausgesondert, wenn Software nach wirtschaftlichen Gesichtspunkten nicht mehr genutzt werden kann, den Sicherheitsanforderungen nicht mehr entspricht oder den Bedarf übersteigt und eine weitere Verwendung nicht mehr absehbar ist. Voraussetzung für den Aussonderungsprozess sind geeignete, dokumentierte Bestandsnachweise.
- Keine Aussonderung alter Lizenzen
- 16 Bei den Erhebungen des SRH gaben 26 geprüfte Stellen (rd. 58 %) an, keine Aussonderung von nicht mehr benötigten Softwarelizenzen durchzuführen. Teilweise waren noch immer Softwareprodukte mit längst abgelaufenem Support seitens der Hersteller im Bestand von Behörden (z. B. Windows 3.11, Works for Windows, Windows Server 2000).
- 17 Bestandslisten mit nicht mehr benötigten Lizenzen können u. U. unübersichtlich werden und ein rechtssicheres sowie wirtschaftliches Lizenzmanagement gefährden oder zumindest erschweren.

³ Hierbei ist zu beachten, dass in der Differenz zwischen beschaffter und installierter Software auch Lizenzen für ältere Software enthalten sind, die zum Nachweis von Upgrades noch erforderlich sind (vgl. 2.4).

- 18 Der SRH empfiehlt, nicht mehr benötigte oder veraltete Software-Lizenzen auszusondern und dies zu dokumentieren.
- 19 Dabei ist allerdings im Einzelfall zu prüfen, ob alte Nutzungsrechte durch neue Nutzungsrechte abgelöst und ausgesondert werden können oder ob diese weiterhin im Bestand zu führen sind, um z. B. Upgrade-Rechte nachzuweisen.

2.5 Audits

- 20 Dieser Teilprozess des Software-Lizenzmanagements regelt die Maßnahmen zur Durchführung von Audits⁴, sowohl intern als auch extern. Dazu gehört u. a. die Überprüfung des Softwarebestandes, die Überprüfung der Lizenzdokumentation einschließlich der Nachweise der Lizenzen sowie der Abgleich des Softwarebestandes mit den zugrunde liegenden Verträgen.

- 21 Im Ergebnis der Prüfung hatte lediglich 1 der 43 geprüften Stellen Maßnahmen zur Durchführung von Audits ausreichend definiert.

Unzureichende Auditierung

- 22 Nach Nr. 11.1 zu § 73 der VwV-SäHO sind Bestände anhand der Bestandsverzeichnisse alle 2 Jahre einer ordentlichen Prüfung zu unterziehen. Für Vermögensgegenstände wie Stühle, Tische und Schränke ist dies ausreichend.

Regelungen in SäHO für Audits von Lizenzen ungeeignet

- 23 Nach ISO/IEC 19770⁵ wird eine vierteljährliche Überprüfung inklusive Abgleich zwischen den im Eigentum befindlichen Lizenzen und der für den Gebrauch benötigten Lizenzen unter Berücksichtigung der festgelegten Lizenzanforderungen empfohlen.

- 24 Im Rahmen des Software-Lizenzmanagements wird eine Anlehnung an die ISO/IEC 19770 für erforderlich gehalten, weil die Nutzungsrechte oftmals nur als Jahreslizenzen vorliegen.

Auditierung nach ISO/IEC 19770 erforderlich

3 Folgerungen

- 25 Eine hinreichende Grundordnung ist für Rechtssicherheit und Wirtschaftlichkeit unverzichtbar sowie von besonderer Bedeutung, um Lizenzverletzungen und eventuelle Schadenersatzforderungen zu vermeiden.

- 26 Die Etablierung eines geeigneten Software-Lizenzmanagements in Anlehnung an die ISO-Norm 19770-1 ist zwingend erforderlich.

- 27 Die SK⁶ sollte in Abstimmung mit dem SMF Vorgaben für ein einheitliches Software-Lizenzmanagement in der Staatsverwaltung erarbeiten.

- 28 Ein zentral betriebenes und behördenübergreifendes, reglementiertes Lizenzmanagement, einschließlich zentraler Beschaffung, ist zumindest bei Standardsoftware-Produkten anzustreben.

- 29 Um eine ordnungsgemäße und nach einheitlichen Kriterien gestaltete Bestandsverwaltung von Softwarelizenzen in der sächsischen Staatsverwaltung zu gewährleisten, sollte das SMF auf der Grundlage von § 71 Abs. 2 Satz 1 SäHO entsprechende Regelungen erlassen.

⁴ Verfahren, bei dem untersucht wird, ob Anforderungen und Richtlinien die geforderten Standards erfüllen.

⁵ Vgl. 4.5.3 der ISO/IEC 19770-1:2012.

⁶ Die SK und das SMI kamen im Mai 2018 überein, die Aufgaben mit dem Personal der Abteilung 6 „IT und E-Government in der Staatsverwaltung“ des SMI, mit Ausnahme von Referat 64 „Informations- und Kommunikationstechnik im SMI“ zum 01.08.2018 umzuressortieren. Dies wurde in der Sitzung des Kabinetts am 26.06.2018 bestätigt.

- 30 Dem SMF wird empfohlen, die Regelungen nach § 73 SÄHO so zu ergänzen, dass Softwarelizenzbestände ordnungsgemäß verwaltet werden können.

4 Stellungnahmen

- 31 Die SK, das SMI, das SMF, das SMJus sowie das SMWK hatten keine Einwände. Das SMUL, das SMS und das SMWA begrüßten die Empfehlungen des SRH.

- 32 Das SMUL wies zudem darauf hin, dass das für IT und E-Government verantwortliche Ressort und der zentrale IT-Dienstleister zeitnah zentrale Vorgaben für ein einheitliches Software-Lizenzmanagement für die Sächsische Staatsverwaltung unter Einbeziehung der Ressorts (AG) erarbeiten sollten.

- 33 Das SMK erklärte, es halte gemeinsame Rahmenverträge für Standardsoftware-Lizenzen für seinen Geschäftsbereich für sinnvoll. Wegen der Besonderheit, Lizenzverträge mit günstigeren Schul- bzw. Bildungskonditionen abzuschließen, schließe das SMK eigene Rahmenverträge ab und beteilige sich nicht an Rahmenverträgen des Freistaates. Ferner wies es ausdrücklich darauf hin, dass die vollumfängliche Umsetzung der Forderungen des SRH zusätzliche personelle Ressourcen erfordere.

5 Schlussbemerkung

- 34 Der SRH stimmt dem SMK insofern zu, dass es beim Aufbau einer vertrauenswürdigen Datenbasis anfänglich durchaus zu einem höheren Personalbedarf kommen kann. Ein hoher Zentralisierungsgrad und der Einsatz IT-gestützter Werkzeuge wirken diesem temporären Effekt allerdings entgegen.

III. Staatsverwaltung

Einzelplan 03: Sächsisches Staatsministerium des Innern

Förderung des Feuerwehrwesens

In den Jahren 2013 bis 2016 wurden rd. 100 Mio. € für das Feuerwehrwesen ausgegeben. Ein schlüssiges Förderkonzept gibt es nicht.

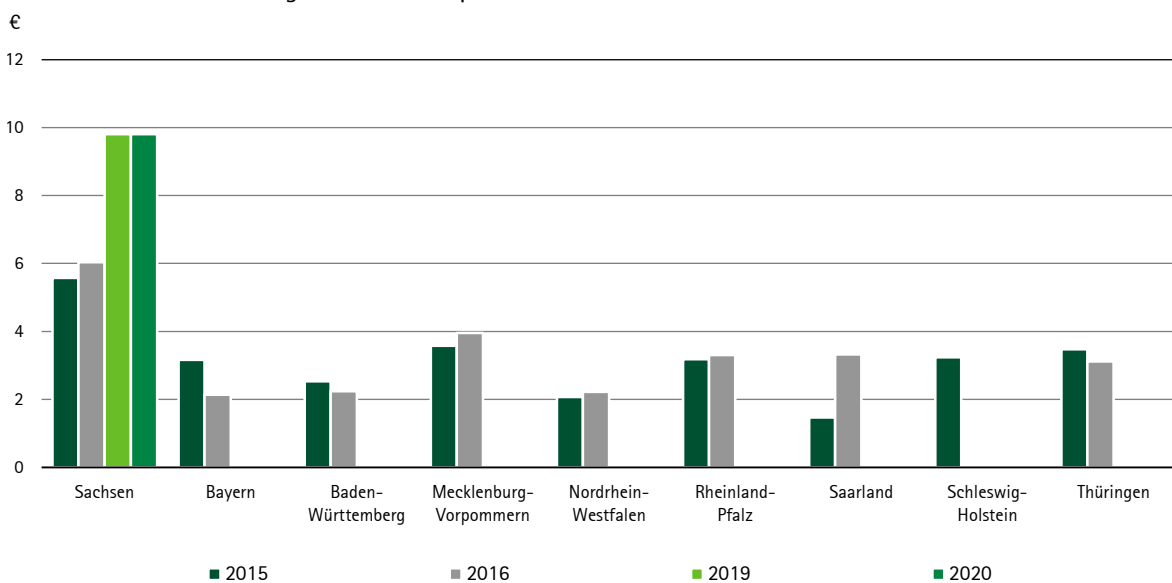
Die Fördermittelbereitstellung dauert zu lange.

Der SRH empfiehlt, die Förderung des Feuerwehrwesens in das Gesetz über den Finanzausgleich mit den Gemeinden und Landkreisen im Freistaat Sachsen (SächsFAG) zur schlüsselmäßigen Verteilung (z. B. Sonderlastenausgleich) einzubeziehen.

1 Prüfungsgegenstand

- 1 Der SRH hat die Förderung des Feuerwehrwesens in den Jahren 2013 bis 2016 geprüft. In diesem Zeitraum standen Haushaltsmittel i. H. v. rd. 100 Mio. € zur Verfügung. Neben Planung und Steuerung des Fördergeschehens durch das SMI waren die Fördergrundlagen, das Förderverfahren und das Zusammenwirken des SMI mit der LD Sachsen und den Landkreisen als Bewilligungsstellen Gegenstand der Prüfung. In die Prüfung einbezogen wurde auch die Organisation des Zuwendungsverfahrens, das Controlling zur Mittelverwendung und Zweckerreichung und die Umsetzung ministerieller Vorgaben.
- 2 Im Vergleich zum Durchschnitt anderer Bundesländer (2,92 € je EW) hat der Freistaat Sachsen für die Feuerwehrförderung in 2015/2016 5,58 € bzw. 6,04 € je EW ausgegeben. Dieser Betrag soll in 2019/2020 auf 9,81 € je EW/Jahr weiter ansteigen.

Investive Feuerwehrförderung der Kommunen pro EW

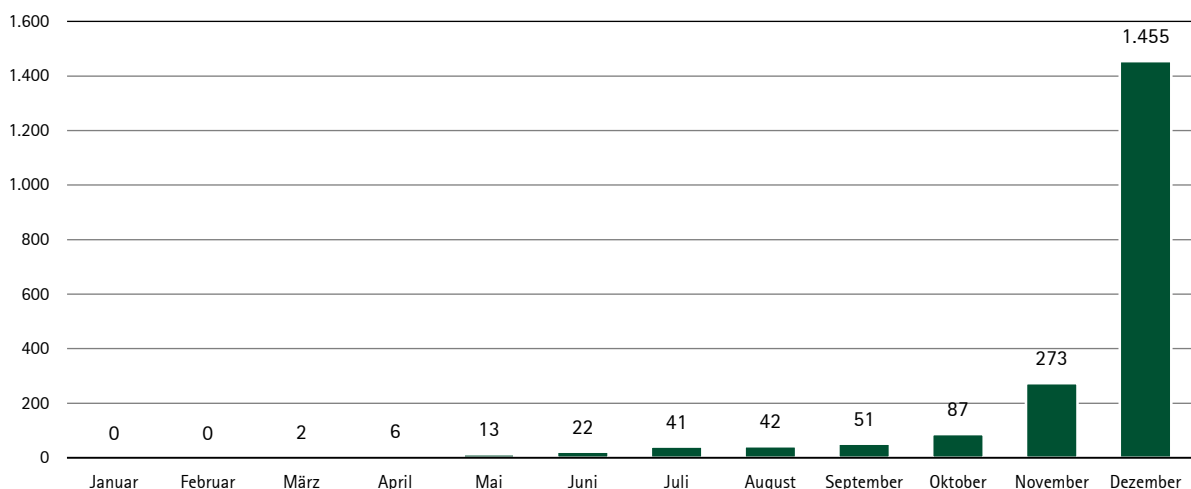


Quelle: LT-DS 6/6852 sowie Regierungsentwurf zum Doppelhaushalt des Freistaates Sachsen 20019/2020.

2 Prüfungsergebnisse

Kein Förderkonzept	3	<p>2.1 Förderkonzept</p> <p>Das SMI reicht seit über 20 Jahren Fördermittel für das Feuerwehrwesen ohne Förderkonzept aus. Für die Veranschlagung von Haushaltsmitteln und die wirtschaftliche und sparsame Verwendung von Zuwendungen fehlen messbare Zielgrößen.</p>
Förderkonzeption erstellen	4	<p>Das SMI sollte für die Feuerwehrförderung Förderziele benennen, Kriterien und das Verfahren für eine Erfolgskontrolle beschreiben und darstellen, wie der Fördervollzug gesteuert wird.</p>
Erheblich verzögerte Mittelverteilung	5	<p>2.2 Zeitlicher Ablauf des Verteilungsverfahrens</p> <p>Nachdem das Haushaltsreferat der Abteilung 1 des SMI die vom SMF zugewiesenen Haushaltsmittel innerhalb weniger Tage an die Abteilung 3 des SMI weiterleitet, benötigte diese bis zu 66 Tage, um die Fördermittel für das Feuerwehrwesen der LD Sachsen zur Verfügung zu stellen.</p>
	6	<p>Die Fördermittelbereitstellung dauert zu lange.</p>
Neue Finanzierungsart	7	<p>2.3 Erlass des Sächsischen Staatsministeriums des Innern zur Festbetragsfinanzierung</p> <p>Die im Kabinett beschlossene Richtlinie Feuerwehrförderung sieht als Finanzierungsart für Zuwendungen für Baumaßnahmen und Fahrzeuge die Festbetragsfinanzierung vor. Das SMI führte mit der Verknüpfung von Anteils- und Festbetragsfinanzierung eine bisher nicht bekannte Finanzierungsart ein und bekräftigte diese Vorgehensweise mit einem Erlass an die LD Sachsen und die Landkreise. Zuwendungsempfänger werden verpflichtet, trotz Festbetragsfinanzierung einen vom SMI geforderten Eigenanteil i. H. v. 25 % vorzuhalten.</p>
	8	<p>Das SMI sollte eine eindeutige Förderart festlegen.</p>
Dezemberfieber	9	<p>2.4 Förderpraxis der Landesdirektion Sachsen und der Landkreise</p> <p>Die Auszahlungen der Fördermittel für kommunale Investitionen konzentrierten sich im Prüfungszeitraum auf das Jahresende. Allein im Dezember wurden 73 % der Gesamtzusendungen ausgezahlt.</p>

Anzahl der Auszahlungen nach Monaten in 2013 bis 2016



Datengrundlage: Haushaltsportal SMF vom 05.09.2017; eigene Darstellung.

10 Der konzentrierte Fördermittelabfluss deutet auf ein unkoordiniertes Förderverfahren hin.

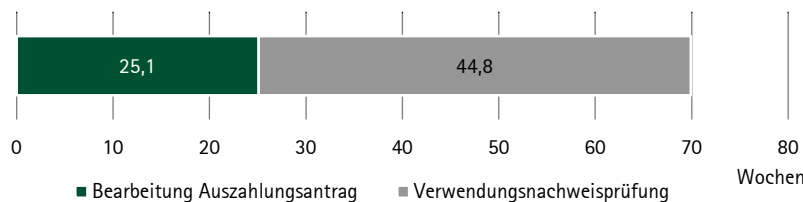
11 Die Überwachung der Fördermittelverwendung und die Prüfung der Verwendungsnachweise entsprachen in vielen Fällen nicht den haushaltsrechtlichen Vorgaben. Verwendungsnachweise lagen z. T. mehrere Jahre ungeprüft in den Bewilligungsbehörden.

Bis zu 4 Jahre ohne Verwendungsnachweisprüfung

12 LD Sachsen und Landkreise konnten die sachgemäße Verwendung staatlicher Fördermittel weder sicherstellen noch nachweisen.

Sachgemäße Fördermittelverwendung nicht sichergestellt

Durchschnittliche Bearbeitungszeit der LD und der Landkreise



Quelle: Auswertung der von der LD und den Landkreisen zur Verfügung gestellten Daten.

13 Soweit zurückzahlende Fördermittel aufgrund von Verjährung nicht mehr dem sächsischen Haushalt zugeführt werden können, sind ggf. Regresspflichten aufgrund von Dienstpflichtverletzungen und/oder Organisationsverschulden entstanden.

Regress prüfen

14 Verwendungsnachweise sind kurzfristig zu prüfen.

2.5 Fördermittelcontrolling durch das Sächsische Staatsministerium des Innern

15 Das SMI hat im Prüfungszeitraum die Förderung nicht nachhaltig gesteuert. Dies drückt sich u. a. aus in der mangelhaften Verwendungsnachweisprüfung sowie dem ausgeprägtem „Dezemberfieber“.

Defizite im Controlling

16 Das SMI muss seiner Controllingfunktion nachkommen.

2.6 Einsatz von Hard- und Software

17 Im Brandschutz kommen verschiedenartige vom SMI mit staatlichen Haushaltsmitteln geförderte Hard- und Softwarelösungen, wie z. B. iPads, die Feuerwehr-App, Mobile Information, Kommandoarbeit und Taktik (MobiKat) und Digitalfunk BOS¹ zum Einsatz, welche untereinander nicht kompatibel sind und zudem nicht flächendeckend eingeführt wurden. Landesweit geltende konzeptionelle Vorgaben fehlen, sodass die Ausstattung der Feuerwehren in diesem Bereich einem Flickenteppich gleicht.

Flickenteppich im IT-Bereich

18 Der SRH empfiehlt, die bereits vorhandenen Technologien der neuen Entwicklung anzupassen, zusammenzuführen und dafür Sorge zu tragen, dass eine flächendeckende Nutzung gewährleistet werden kann.

IT-Technologien

3 Folgerungen

19 Die aufgezeigten Defizite legen nahe, dass das Zuwendungsverfahren auch aus Gründen der Verwaltungsvereinfachung in ein einfacheres Zuweisungsverfahren überführt werden kann.

20 Der SRH schlägt vor, die Einbeziehung der Förderung des Feuerwehrwesens in das SächsFAG zur schlüsselmäßigen Verteilung (z. B. Sonderlastenausgleich) zu prüfen.

Schlüsselmäßige Mittelverteilung prüfen

¹ Digitalfunk der Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben.

4 Stellungnahme des Ministeriums

- 21 Das SMI räumte ein, dass ein Förderkonzept im engeren Sinn derzeit nicht vorliege, aber vorgesehen sei, ein Förderkonzept bei der im nächsten Jahr vorgesehenen turnusmäßigen Überprüfung des kommunalen Investitionsbedarfs beim Brandschutz zu erstellen.
- 22 Zeitliche Verzögerungen bei der Weiterleitung von Haushaltsmitteln an die LD Sachsen begründet das SMI mit der gleichzeitig damit verbundenen Zuweisung von Haushaltsresten sowie der im Jahr 2014 prioritär zu bearbeitenden Aufgabenstellung des Hochwassers 2013.
- 23 Das SMI erklärte, dass sich die Verknüpfung von Anteils- und Festbetragsfinanzierung auf den bisherigen Wortlaut von Ziff. V Nr. 1 und 2 RLFw² stütze. Es werde die Verfahrensweise jedoch überarbeiten und eine Klarstellung vornehmen.
- 24 Zur Kritik des SRH, die Auszahlung der Fördermittel konzentriere sich auf das Jahresende, teilte das SMI mit, dass es auf Ebene der Bewilligungsbehörden keinen großen Spielraum zur Änderung des Auszahlungsverhaltens gäbe. Die Auszahlung hänge maßgeblich vom Verhalten der Zuwendungsempfänger ab.
- 25 Aufgrund der Prüfungsergebnisse des SRH zu den Verwendungsnachweisen habe das SMI die LD Sachsen um Überprüfung gebeten und sie aufgefordert, die Bearbeitungszeiten zu verkürzen. Weiter sei die LD Sachsen aufgefordert worden, die Landkreise als Bewilligungsbehörden zur Verkürzung der Bearbeitungszeiten anzuhalten.
- 26 Das SMI betonte, es komme entgegen der Ansicht des SRH seiner Controlling- und Steuerungsfunktion nach.
- 27 Der Vorwurf einer konzeptions- und ziellosen Förderung von Hard- und Softwarelösungen sei unberechtigt. Zwar erscheine das Ziel, vorhandene Technologien zusammenzuführen, auf den ersten Blick sinnvoll. Die Erfahrungen würden jedoch zeigen, dass derartige Großprojekte schnell Kosten im hohen sechsstelligen Bereich fordern. Ziel sei vielmehr, die örtlichen Feuerwehren zu einer effizienten Brandbekämpfung und Gefahrenabwehr zu befähigen und ihnen dabei auch die Teilhabe an neuesten technischen Entwicklungen zu ermöglichen.
- 28 Die Umstellung auf Zweckzuweisungen nach dem SächsFAG sieht das SMI kritisch. Im Rahmen von reinen Zweckzuweisungen könne eine notwendige übergreifende Zusammenarbeit nur bedingt angestoßen werden. Lediglich die Förderung mittels einer Richtlinie ermögliche eine angemessene Steuerung, die Berücksichtigung besonderer regionaler Unterschiede und die Stärkung der kommunalen Ebene.

5 Schlussbemerkung

- 29 Der SRH begrüßt die Absicht des SMI, ein Förderkonzept zu erstellen, bei der Finanzierungsart die notwendige Korrektur vorzunehmen und die Verwendungsnachweisprüfung zu straffen. Dennoch hält der SRH an seinem Vorschlag fest, die Förderung des Feuerwehrwesens in das SächsFAG zur schlüsselmäßigen Verteilung (z. B. Sonderlastenausgleich) einzubeziehen.

² Richtlinie des SMI über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung des Feuerwehrwesens (Richtlinie Feuerwehrförderung).

- 30 Das SMI muss künftig in geeigneter Weise sicherstellen, dass die Bewilligungsbehörden die zuwendungsrechtlichen Vorgaben in allen Verfahrensteilen gewährleisten.
- 31 Darüber hinaus sieht der SRH weiterhin die Notwendigkeit der Entwicklung konzeptioneller Vorgaben für Hard- und Softwarelösungen für deren flächendeckende Nutzung.

Wahrnehmung von Verwaltungsaufgaben durch Beamte des Polizeivollzugsdienstes

Zahlreiche Aufgaben der Polizeidienststellen sind nicht trennscharf dem Verwaltungs- oder dem Polizeivollzugsdienst zugeordnet. Dies führt zu erheblichen Spielräumen bei der Stellenbesetzung mit Kostenrisiken in Millionenhöhe.

Die frühere Ruhestandsversetzung der Polizeivollzugsbeamten und die Zahlung der Polizeivollzugsdienstzulage sollten an die Ausübung polizeilicher Kernaufgaben gekoppelt werden.

1 Prüfungsgegenstand

- 1 Der SRH hat stichprobenartig ausgewählte Bereiche verschiedener Polizeidienststellen dahingehend geprüft, ob bzw. inwieweit Polizeivollzugsbeamte im Jahr 2017 für vollzugsfremde Verwaltungsaufgaben eingesetzt worden sind, die auch durch Bedienstete der allgemeinen Verwaltung hätten erledigt werden können. Er hat daneben Tätigkeiten von Polizeivollzugsbeamten betrachtet, die in ihrer Ausprägung dem Verwaltungsdienst entsprechen.¹

- 2 Im Vergleich zu Verwaltungsbeamten fallen beim Einsatz von Polizeivollzugsbeamten höhere Personalkosten an. Zu nennen sind insbesondere die bis zu 5 Jahre früher zu zahlenden Ruhestandsbezüge, die sich auf über 100 T€ summieren können, und die Kosten für die Polizeivollzugsdienstzulage i. H. v. rd. 1,5 T€ jährlich.² Das Dienstrecht trägt damit den besonderen persönlichen, insbesondere gesundheitlichen, Anforderungen sowie den notwendigen Qualifikationen und Gefahren des Polizeivollzugsdienstes Rechnung.

Deutlich höhere Personalkosten beim Einsatz von Polizeivollzugsbeamten

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Anforderungsprofile

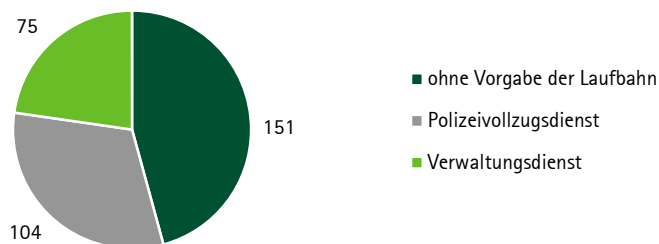
- 3 Für Dienstposten bis BesGr. A15 hat das SMI Anforderungsprofile erstellt. Darin sind die wahrzunehmenden Aufgaben sowie die persönlichen Voraussetzungen und Kompetenzen der Dienstposteninhaber festgelegt. Die Besetzung der Dienstposten durch die Dienststellen orientiert sich am jeweiligen Anforderungsprofil.
- 4 Den Dienstposten der Stichprobe lagen insgesamt 330 verschiedene Anforderungsprofile zugrunde. Ein Anforderungsprofil kann für mehrere Dienstposten gelten. Fast die Hälfte der geprüften Anforderungsprofile lässt die Besetzung der Dienstposten sowohl mit Bediensteten des Polizeivollzugsdienstes als auch des Verwaltungsdienstes zu („Mischdienstposten“). Dies betraf insgesamt 486 Dienstposten der Stichprobe.

Fast die Hälfte der Anforderungsprofile ohne Vorgabe der Laufbahn

¹ Die Stichprobe umfasste insgesamt 638 mit Polizeivollzugsbeamten besetzte Dienstposten in den Polizeidirektionen Chemnitz und Leipzig, dem Landeskriminalamt, der Hochschule der sächsischen Polizei, dem Präsidium der Bereitschaftspolizei und dem Polizeiverwaltungsamt.

² Gemäß LT-DS 6/8091 bezogen die Pensionäre des Freistaates Sachsen im Jahr 2016 monatliche Ruhestandsbezüge i. H. v. durchschnittlich 2.071,28 €. Die Ruhestandsbezüge summieren sich in 5 Jahren auf 124.276,80 € je Pensionär. Die Zulage für den Polizeivollzugsdienst beträgt nach einer Dienstzeit von 1 Jahr monatlich 63,69 € und nach 2 Jahren 127,38 €.

Anforderungsprofile mit/ohne Vorgabe der Laufbahn



- 5 Für die Aufgabenerfüllung sind in den Fällen ohne Vorgabe der Laufbahn weder polizeiliche Befugnisse noch eine Laufbahnausbildung der Fachrichtung Polizei erforderlich.
- 6 Die 486 geprüften „Mischdienstposten“ waren überwiegend in den Querschnittsbereichen „Öffentlichkeitsarbeit, Organisation, Aus- und Fortbildung, Technik/Polizeitechnik – einschließlich Beschaffung“ vorzufinden. Im Polizeiverwaltungsamt (zentraler Dienstleister der Polizei) und in der Hochschule der Sächsischen Polizei waren Dienstposten nur ausnahmsweise bzw. gar nicht dem Polizeivollzugsdienst vorbehalten.
- 7 Bei wirtschaftlicher Betrachtung ist eine Aufgabenübertragung auf Polizeivollzugsbeamte grundsätzlich auszuschließen, sobald Aufgaben von Verwaltungsbediensteten wahrgenommen werden können. Die Besetzung „verwaltungsähnlicher“ Dienstposten mit Polizeivollzugsbeamten bedarf einer sachlichen Begründung.
- 8 Der SRH hält es für angezeigt, konsequent zwischen polizeilichen Kernaufgaben und verwaltungsähnlichen Aufgaben zu unterscheiden. Mit der Festlegung der Laufbahnen in den Anforderungsprofilen wird zugleich eine Entscheidung über die künftig entstehenden Personalausgaben getroffen.
- 9 Die Besetzung der in die Prüfung einbezogenen 486 „Mischdienstposten“ mit Polizeivollzugsbeamten kann Personalmehrkosten von bis zu 60,4 Mio. € für die früher zu zahlenden Ruhestandsbezüge und bis zu 742,9 T€ jährlich für die Polizeivollzugsdienstzulage verursachen.
- 10 Soweit „verwaltungsnahe“ Bereiche polizeilichen Sachverstand benötigen, sind die laufbahnspezifischen Aufgaben auf wenigen Dienstposten zu bündeln.

Erhebliche Personalkostenrisiken

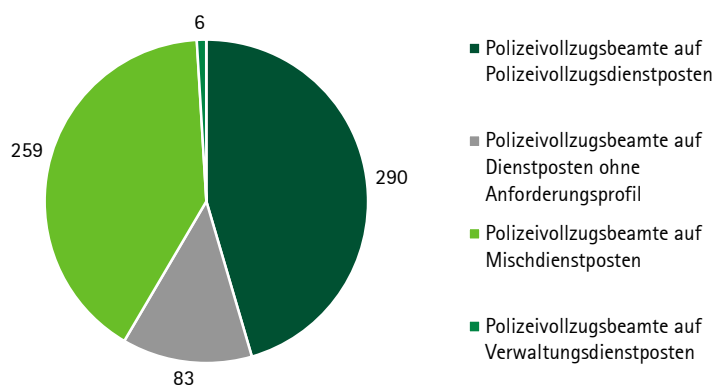
2.2 Von Polizeivollzugsbeamten besetzte Dienstposten

„Mischdienstposten“

- 11 Lediglich 45,4 % der in die Stichprobe einbezogenen Polizeivollzugsbeamten wurden auf Dienstposten eingesetzt, deren Anforderungsprofil ausschließlich Polizeivollzugsdienst voraussetzte. 40,6 % der Polizeivollzugsbeamten waren „Mischdienstposten“ zugewiesen.

Nur 45 % der Polizisten auf Dienstposten des Polizeivollzugsdienstes

Von Polizeivollzugsbeamten besetzte Dienstposten



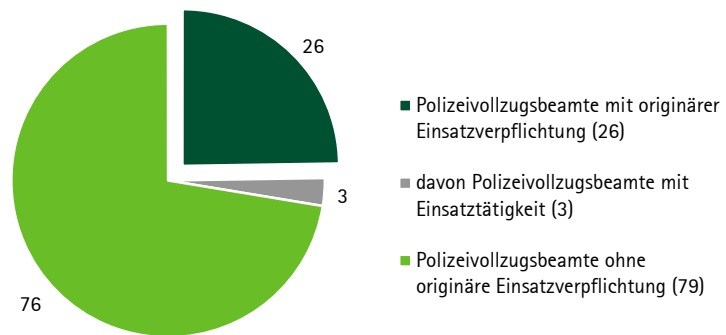
- 12 Anhand der Anforderungsprofile war nicht nachvollziehbar, weshalb die Aufgaben der „Mischdienstposten“ Polizeivollzugsbeamten und nicht Verwaltungsbediensteten übertragen worden sind.
- 13 Der SRH ist der Auffassung, dass sich die Dienstposten des Polizeivollzugsdienstes aufgrund der gesetzlichen Aufgaben und der polizeilichen Befugnisse gut vom Verwaltungsdienst abgrenzen lassen. Die Zahl der Mischdienstposten sollte daher reduziert werden.

Einsatztätigkeit von Polizeivollzugsbeamten in „verwaltungsnahen“ Bereichen

- 14 Das Polizeiverwaltungsamt und die Hochschule der Sächsischen Polizei sind in weiten Teilen nichtpolizeilichen Behörden vergleichbar. Viele der wahrzunehmenden Aufgaben haben verwaltungsnahen Charakter. Die Tätigkeiten der dort auf „Mischdienstposten“ eingesetzten Polizeivollzugsbeamten entsprechen in ihrer Ausprägung denen der Verwaltungsbediensteten (einschließlich Lehrtätigkeit).
- 15 Der SRH hat geprüft, inwieweit die auf „Mischdienstposten“ eingesetzten Polizeivollzugsbeamten des Polizeiverwaltungsamtes und der Hochschule der Sächsischen Polizei im Zeitraum vom 01.07.2016 bis 30.06.2017 zu polizeilichen Einsatztätigkeiten herangezogen worden sind und ob dadurch die Zahlung der Polizeivollzugsdienstzulage und die frühere Ruhestandsversetzung für die Polizeivollzugsbeamten dieser Behörden vertretbar waren.
- 16 Drei Viertel der „Mischdienstposten“ beinhalteten keine regulären Einsatztätigkeiten. Lediglich 3 der 79 Polizeivollzugsbeamten wurden in geringem Umfang zu Polizeieinsätzen herangezogen (insgesamt zu 4 Einsatzlagen mit zusammen 6 Einsatztagen). Im Übrigen übten diese Polizeivollzugsbeamten „verwaltungsnahen“ Tätigkeiten aus.

Polizisten nicht oder kaum zu Einsätzen herangezogen

Einsatzfähigkeit von Polizeivollzugsbeamten auf Mischdienstposten (Polizeiverwaltungsamt, Hochschule der Sächsischen Polizei)



17 Die gelegentliche geringfügige Hinzuziehung von Polizeivollzugsbeamten zu polizeilichen Einsätzen kann allgemein von Polizeivollzugsbeamten erwartet werden und bedarf grundsätzlich keiner zusätzlichen „Abgeltung“ (analog zur Mehrarbeitsregelung gem. § 95 Abs. 2 Sächsisches Beamtengesetz). Um die Polizeivollzugsdienstzulage und eine frühere Ruhestandsversetzung zu rechtfertigen, müsste die polizeiliche Einsatzfähigkeit einen wesentlichen zeitlichen und prägenden Anteil an der Gesamttätigkeit eines Polizeivollzugsbeamten haben.

18 Bezogen auf die insgesamt 79 Polizeivollzugsbeamten, für die keine oder nur eine unwesentliche Einsatzfähigkeit belegt werden konnte, ergeben sich 9,8 Mio. € für vorgezogene Pensionszahlungen an Polizeivollzugsbeamte und jährlich rd. 120,8 T€ für die Polizeivollzugsdienstzulage.

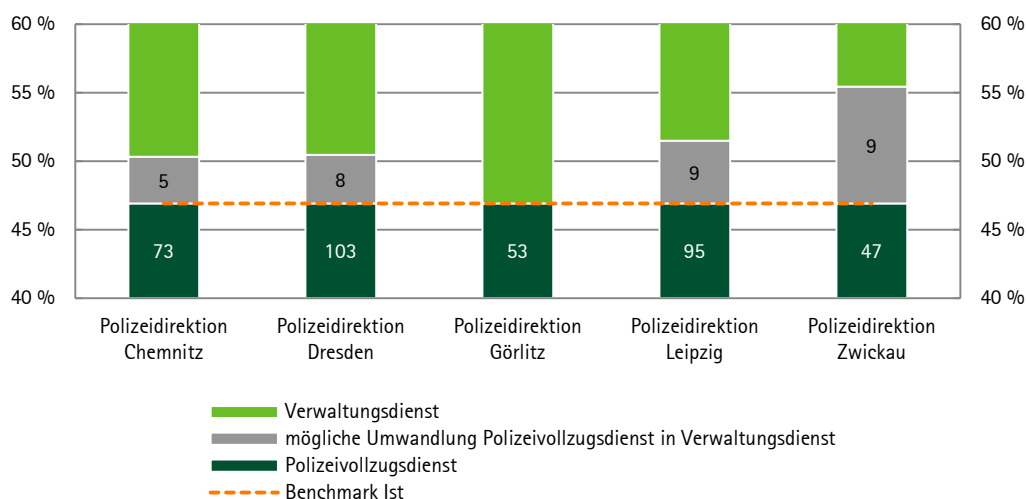
Personaleinsatz in vergleichbaren Organisationseinheiten

19 Der SRH hat die Personalausstattung der Polizeidirektionen am Beispiel der Führungsstäbe zum Stichtag 01.01.2018 gegenübergestellt.³ Trotz vergleichbarer Aufgaben kommen Polizeivollzugsbeamte und Verwaltungsbedienstete in unterschiedlichem Maße zum Einsatz. Die offenen Anforderungsprofile führten insofern zu einer zufälligen Besetzung.

20 Würde der Anteil des Polizeivollzugsdienstes in allen Führungsstäben der Polizeidirektionen dem der Polizeidirektion Görlitz angepasst, könnten insgesamt 31 Polizeivollzugsbeamte (7,7 %) durch Verwaltungsbedienstete ersetzt werden.

³ Datengrundlage: LT-DS 6/11628.

Mögliche Umwandlung von Dienstposten des Polizeivollzugsdienstes in Dienstposten des Verwaltungsdienstes in den Führungsstäben



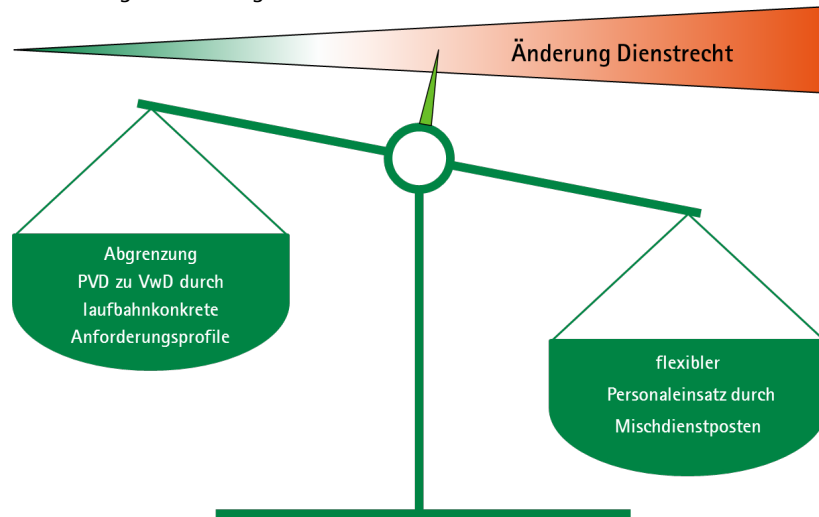
21 Mit der Umwandlung ließen sich die Personalausgaben der Führungsstäbe um insgesamt 3,9 Mio. € für Pensionszahlungen und jährlich um 47,4 T€ für die Polizeivollzugsdienstzulage verringern. Einsparungen durch einheitlichen Personaleinsatz möglich

22 Der behördenübergreifende Vergleich zeigt, dass bereits eine verhältnismäßig geringe, an einem Benchmark orientierte Umwandlung von Polizeivollzugsdienst in Verwaltungsdienst erhebliche Potenziale freisetzen kann. Die Stellenausstattung sollte nach dem Best-Practice-Prinzip geprüft werden.

2.3 Dienstrechtlicher Handlungsbedarf

23 Es gibt eine Reihe von Aufgaben, die den Einsatz von Polizeivollzugsbeamten aufgrund ihrer laufbahnspezifischen Kenntnisse oder Erfahrungen erfordern, aber gegenüber Verwaltungsbeamten nicht mit erhöhten Anforderungen verbunden sind (insbesondere im Innendienst, z. B. Lehrtätigkeit). Auch diese Polizeivollzugsbeamten profitieren von der früheren Ruhestandsversetzung und der Polizeivollzugsdienstzulage, obwohl es in diesen Fällen an einer sachlichen Rechtfertigung fehlt.

24 Das Sächsische Besoldungsgesetz (SächsBesG) gewährt die Polizeivollzugszulage unter der Annahme, dass Beamte der Fachrichtung Polizei herausgehobene Funktionen wahrnehmen. Das Heraushebungsmerkmal liegt nicht vor, wenn Polizeivollzugsbeamte dem Verwaltungsdienst vergleichbare Tätigkeiten ausüben. Ähnliches gilt für die frühere Ruhestandsversetzung, die den höheren gesundheitlichen Anforderungen des Polizeivollzugsdienstes Rechnung tragen soll. Folgende Übersicht verdeutlicht die Rechtslage:



- 25 Je mehr Polizeivollzugsbeamte in „verwaltungsnahen“ Bereichen eingesetzt werden sollen, umso dringender ist eine Anpassung des Dienstrechts erforderlich.
- 26 Das derzeitige Dienstrecht führt einerseits zu einer Ungleichbehandlung von Polizeivollzugs- und Verwaltungsbeamten im Fall der Ausübung vergleichbarer Tätigkeiten. Andererseits trägt es nicht den unterschiedlichen Aufgaben und Anforderungen des Polizeivollzugsdienstes Rechnung. Die „Gesetzesautomatik“ setzt insofern Fehlanreize.
- 27 Die Zulage für den Polizeivollzugsdienst sollte tätigkeitsabhängig, z. B. in Form einer (ggf. gestaffelten) Stellenzulage, gewährt werden. Die gesetzliche Altersgrenze für die Ruhestandsversetzung sollte ebenfalls unter Berücksichtigung der ausgeübten Tätigkeiten (z. B. für Zeiten mit Polizeidienstzulage) festgesetzt werden.

Tätigkeitsabhängige Zulagenzahlung und Ruhestandsversetzung

3 Folgerungen

- 28 Die Steuerung der Personalausgaben sollte dem SMI obliegen und nicht im Ermessen der Dienststellen stehen. Anforderungsprofile sollten lauffbahnkonkret erstellt werden. Dienstposten des Polizeivollzugsdienstes sind aus den beschriebenen polizeilichen Aufgaben und Befugnissen herzuleiten. „Mischdienstposten“ sollten grundsätzlich vermieden und – soweit erforderlich – weitestgehend mit Verwaltungspersonal besetzt werden.
- 29 Das SMI sollte den Einsatz von Polizeivollzugsbeamten nicht nur in den geprüften, sondern in allen verwaltungsnahen Bereichen der Polizei kritisch untersuchen.
- 30 Der SRH empfiehlt eine Änderung des Dienstrechts, um den unterschiedlichen Anforderungen und Belastungen der Polizeivollzugsbeamten Rechnung zu tragen.

4 Stellungnahme des Ministeriums

- 31 Die Polizei habe Verwaltungs- und besondere Polizeivollzugsaufgaben parallel zu erledigen. In Querschnittsbereichen sei reines Verwaltungswissen nicht ausreichend und polizeilicher Fachverstand zwingend erforderlich. Die Auffassung des SRH, „Mischdienstposten“ vorrangig mit Verwaltungsbediensteten zu besetzen, werde daher nicht geteilt. Allerdings sei beabsichtigt, die „Mischdienstposten“ zu reduzieren.

32 Die unterschiedliche Personalausstattung der Führungsstäbe beruhe auf unterschiedlichem Einsatzaufkommen und dem Erfordernis für temporäre Führungsstrukturen zur Bewältigung von besonderen Einsatzlagen.

33 Eine Änderung des Dienstrechts sieht das Ministerium kritisch. Die Polizeivollzugsdienstzulage und der Zeitpunkt der Ruhestandsversetzung würden u. a. den höheren gesundheitlichen Anforderungen, der ständigen Verfügbarkeit und der gefahrgeneigten Tätigkeit Rechnung tragen.

5 Schlussbemerkung

34 Der SRH begrüßt die vom SMI signalisierte Absicht, die Anforderungsprofile laufbahnkonkret zu schärfen. Er empfiehlt dem SMI, sich hierbei auch des Instruments des Benchmarks zu bedienen. Er bleibt jedoch bei seiner Auffassung, dass hierzu konkrete Dienstposten des Polizeivollzugsdienstes einzurichten sind.

Soziokulturelles Zentrum „Anker“ in Leipzig

Die aus dem 19. Jahrhundert stammende Gebäudesubstanz des Stadtteilzentrums „Anker“ war vor Planungsbeginn nicht ausreichend untersucht worden.

Dies führte zu einer unzureichenden Objektgestaltung und Bau-durchführung sowie zur Festsetzung eines unrealistisch niedrigen Kostenlimits. Die Kostensteigerung betrug letztendlich 87 %.

Die SAB hätte vor der Förderentscheidung eine tragfähige Wirtschaftlichkeitsuntersuchung fordern müssen. Auch die baufachliche Begleitung des Förderverfahrens wäre angezeigt gewesen.

1 Prüfungsgegenstand

- 1 Gegenstand der Prüfung ist die von der SAB geförderte Sanierung des soziokulturellen Stadtteilzentrums „Anker“ in Leipzig. Sie ist Bestandteil der Gesamtmaßnahme „Georg-Schumann-Straße“, die aus dem Bundes-Länder-Programm „Aktive Stadt- und Ortsteilzentren (SOP)“ gefördert wird. Die Stadt Leipzig hat mit dem Betreiber, dem Verein ANKER e. V., seit 1991 eine Rahmenvereinbarung zur Nutzung des Gebäudeensembles für Integrationsarbeit und kulturelle Veranstaltungen geschlossen.
- 2 Das Stadtteilzentrum ist ein Gebäudeensemble, bestehend aus den 5 Gebäudeteilen Jugendtreff (A), Saalgebäude (B), Küche (C), Büro- und Vereinsgebäude (D), Kneipe (E) sowie den Außenanlagen.
- 3 Es entstand in den Jahren 1838 bis 1881 als ein nacheinander gewachsenes Ensemble aus verschiedenen, eigenständigen Gebäudeteilen.



© SRH



© Foto: Anker e. V.

Erhaltung der denkmalgeschützten Substanz

- 4 Von den beiden denkmalgeschützten Gebäudeteilen B und E wurde 2014 der Denkmalstatus für Gebäudeteil E aufgehoben.
- 5 Das Bauvorhaben wurde vom Dezernat Stadtentwicklung und Bau der Stadt Leipzig im Auftrag des Dezernates Kultur der Stadt Leipzig durchgeführt. Die Kosten erhöhten sich von anfänglich 3.100.000 € auf rd. 5.800.000 € (Stand September 2016). Dies stellt eine Kostensteigerung von 87 % dar.
- 6 Ziel der Stadt Leipzig war die Instandsetzung und optimierte Nutzung dieses Zentrums bei Erhalt der denkmalgeschützten Substanz.

Kostensteigerung von 87 %

2 Prüfungsergebnisse zum Förderverfahren

2.1 Antragstellung

- 7 Am 27.03.2013 stellte die Stadt Leipzig einen Antrag auf Zuwendung, welcher vom SIB baufachlich geprüft wurde. Der SIB bezweifelte die Instandsetzungsfähigkeit des Kneipengebäudes (E) sowie die Auskömmlichkeit der Gesamtkosten i. H. v. 3.100.000 € für das Gesamtobjekt.
- 8 Die Stadt Leipzig plante daraufhin um. Ergebnis der Umplanung war der Abriss und Neubau des Kneipengebäudes, wodurch sich Gesamtkosten von nunmehr rd. 3.300.000 € ergaben.
- 9 Teil der vorgelegten Antragsunterlagen war eine sog. „Wirtschaftlichkeitsuntersuchung“, die sich jedoch lediglich auf eine Gegenüberstellung der Kosten der Baukonstruktion begrenzt und nicht den baulichen Aufwand der vorgesehenen Nutzung und deren Folgekosten gegenüberstellt.
- 10 Gemäß Anlage 3 zur VwV zu § 44 SÄHO (VK¹) kann die SAB die Vorlage von umfassenden Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen fordern. Davon machte sie keinen Gebrauch.
- 11 **Bei Anhaltspunkten für Unwirtschaftlichkeit einer Maßnahme sollte die SAB konsequent eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung als Bestandteil der Antragsunterlagen fordern.**

Die Grundsätze von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit sind nicht beachtet worden

2.2 Antragsprüfung

- 12 Die SAB ermittelte für die Baumaßnahme einen Finanzhilfeanteil des Bundes und des Freistaates Sachsen i. H. v. 1.360.696,82 €. Da der gesamte Finanzhilfeanteil den Betrag von 1.500.000 € nicht überstieg, sah die SAB von einer Weiterbeteiligung des SIB entsprechend Nr. 6.1 Anlage 3 zu § 44 VwV SÄHO (VK) ab. Die baufachliche Prüfung wurde somit nicht fortgesetzt, obwohl der SIB Zweifel an der Wirtschaftlichkeit der Maßnahme geäußert hatte und bereit war, eine baufachliche Prüfung durchzuführen. In der Folge unterblieb auch die baufachliche Begleitung des Baus.
- 13 **Bei der Einbeziehung der fachlich zuständigen technischen staatlichen Verwaltung sollte für die SAB nicht allein die Höhe der vorgesehenen Zuwendungen des Freistaates und des Bundes ausschlaggebend sein, sondern gleichermaßen die Wirtschaftlichkeit der Zuwendungsbaumaßnahme, wie in Nr. 6.1 Anlage 3 zu § 44 VwV SÄHO (VK) ausgeführt.**
- 14 Durch die fehlende Prüfung des SIB wurden wesentliche Sachverhalte nicht erkannt, die Auswirkungen auf die Kostenentwicklung und die Funktionalität des Objektes und damit auch auf die Wirtschaftlichkeit der Baumaßnahme haben sollten. Dies betrifft insbesondere die mangelnde Vollständigkeit der Bauzustandsuntersuchungen und die fehlende Funktionalität der Räumlichkeiten.
- 15 **Bauzustandsuntersuchungen**
In Vorbereitung der Baumaßnahmen am Stadtteilzentrum „Anker“ wurden seit 1993 mehrere Untersuchungen der Bausubstanz angestellt. In deren Ergebnis wurde wiederholt auf eine mögliche Schädigung verdeckter Bauteile in den Gebäudeteilen hingewiesen.
- 16 Da die Stadt Leipzig den Kulturbetrieb nicht unterbrechen wollte, sind die Untersuchungen nicht mit der erforderlichen Tiefgründigkeit durchgeführt worden. So wurden die schwerwiegenden Schäden – insbesondere

SAB verzichtet auf Beteiligung des SIB, der fachlich zuständigen technischen staatlichen Verwaltung

Unzureichende Bauzustandsuntersuchungen

¹ Verwaltungsvorschrift für Zuwendungen des Freistaates Sachsen an kommunale Körperschaften.

am Saalgebäude - erst nach Baubeginn im April 2014 durch das Freilegen der verdeckt gewesenen Konstruktionsteile sichtbar.

- 17 **Bauzustandsuntersuchungen fehlten. Dies hätte bei einer baufachlichen Begleitung vom SIB entdeckt werden können. Die fehlenden Bauzustandsuntersuchungen hätten im Förderverfahren berücksichtigt werden müssen.**

Funktionalität

- 18 Die Gebäudeteile A, C, D und E wurden letztendlich abgerissen und völlig neu errichtet. Vom Saalgebäude B blieben nur die Giebelwand, die östliche Seitenwand und das Bühnenhaus erhalten, alle übrigen Bauteile wurden ebenfalls neu errichtet. Die Grundrisse der vorherigen Bebauung wurden dabei weitestgehend wieder aufgegriffen. Die Funktions- und Raumzuordnung, die Detail- und Innenraumgestaltung sowie die Ver- und Entsorgung sind auch nach der Neuerrichtung nicht optimal aufeinander abgestimmt. Unter anderem entstanden lange, unüberschaubare Wege und es fehlt die durchgängige Barrierefreiheit, bedingt durch den fehlenden Aufzug. Die verschiedenen Säle des Saalgebäudes können nur eingeschränkt zeitgleich genutzt werden, da die WC-Anlagen und die Garderobe nur über den größten der 3 Säle zu erreichen sind.

- 19 **Das Stadtteilzentrum „Anker“ wurde in seinen alten Strukturen neu aufgebaut. Möglichkeiten zur Optimierung der Flächen wurden somit nicht genutzt. Mögliche Einsparpotenziale bei den Folgekosten können deshalb nicht erschlossen werden.**

Fehlende Funktionalität

- 20 **Menschen mit Behinderung können wegen der fehlenden Barrierefreiheit die oberen Etagen des soziokulturellen Zentrums nicht nutzen.**

2.3 Förderrechtliche Zustimmung

- 21 Am 06.02.2014 erteilte die SAB die förderrechtliche Zustimmung. Nur 3 Monate danach wurde die Baustelle gesperrt, da aufgrund der oben beschriebenen Schäden die Standfestigkeit des Saalgebäudes nicht gewährleistet war. Deshalb wurde eine erneute Umplanung notwendig. Dazu wurden Varianten für eine Sanierung, eine Rekonstruktion und einen Neubau verglichen. Die SAB bezweifelte, dass die „denkmalgerechte Rekonstruktion/Sanierung“ des Saalgebäudes eine wirtschaftliche Lösung darstellt.

Fehlende Standfestigkeit des Saalgebäudes nicht erkannt

- 22 Die Stadt Leipzig entschied sich trotz der Vorbehalte für die Sanierung des Saalgebäudes.

- 23 Mit der Fortsetzung des Sanierungsprojektes änderte sich nicht das Ziel der Zuwendung, jedoch die inhaltliche Umsetzung des Fördergegenstandes und die damit verbundenen Kosten. Dies zeigte die Stadt Leipzig der SAB an. Ein Antrag auf Änderung der förderrechtlichen Zustimmung wurde nicht gestellt.

- 24 **Die SAB behielt die Förderung bei, obwohl sie die Wirtschaftlichkeit der Maßnahme anzweifelte.**

- 25 Da der marode Gebäudezustand den Abbruch ganzer Gebäudeteile erforderlich machte, gingen große Teile von Baumaßnahmen verloren, die in den Jahren 2005 bis 2013 mit Mitteln aus dem Programm „Stadtumbau Ost“ i. H. v. rd. 544.000 € insbesondere am Saalgebäude gefördert worden waren.

Verlorene Fördermittel aus vorangegangenen Maßnahmen

- 26 **Deren Zweckbindungsfrist läuft noch. Der SRH hat die SAB aufgefordert, Rückforderungen zu prüfen.**

3 Folgerung

- 27 Die SAB hätte bei baufachlicher Begleitung der Baumaßnahme durch den SIB für die Förderentscheidung wichtige Erkenntnisse gewinnen können.
- 28 Die aus einer Beteiligung des SIB resultierenden Erkenntnisse hätten die Stadt Leipzig zum Überdenken und zur Optimierung ihrer Baumaßnahme veranlassen können und damit zu wirtschaftlichen Förderentscheidungen geführt.

4 Stellungnahme der Sächsischen Aufbaubank – Förderbank

- 29 Die SAB sicherte zu, künftig bei vergleichbaren Fällen die gesamten Herstellungskosten zu betrachten und Gesamtwirtschaftlichkeitsbetrachtungen einzufordern.
- 30 Bei Anhaltspunkten für Unwirtschaftlichkeit zeigenden und/oder komplexen Maßnahmen will sie künftig auch unterhalb des Schwellenwertes den baufachlichen Sachverstand des SIB heranziehen.
- 31 Die SAB hat zugesagt zu prüfen, welche geförderten Bauteile/Anlagen mit dem Abbruch des Saalgebäudes verloren gegangen sind. Sie wird ggf. entsprechende Rückzahlungen veranlassen.

Förderung städtebaulicher Sicherungsmaßnahmen in der Stadt Chemnitz

Sicherungsmaßnahmen müssen konsequent auf den für dringende und unerlässliche Arbeiten ausreichenden Umfang begrenzt werden.

Aus dem Fördertatbestand der Sicherung dürfen keine ungerechtfertigten Vermögensvorteile für Dritte resultieren. Dies wäre bei Verkauf eines Grundstückes i. H. v. rd. 145 T€ der Fall gewesen.

1 Prüfungsgegenstand

- 1 Gegenstand der Prüfung des SRH waren geförderte Sicherungsmaßnahmen an Gebäuden von städtebaulicher Bedeutung, die in der Zeit vor 1949 in der Stadt Chemnitz errichtet worden sind und deren Sicherung in den Zeitraum von 2012 bis 2017 fiel.
- 2 Sicherungsmaßnahmen an Gebäuden sollen deren baulichem Verfall entgegenwirken und die vorhandene Bausubstanz für eine spätere Instandsetzung und Modernisierung erhalten.
- 3 Bewilligungsstelle ist die SAB. Diese reicht die Förderung an die jeweilige Kommune aus. Die Stadt Chemnitz leitet die Fördermittel an private sanierungswillige Eigentümer weiter.
- 4 Gefördert wird die nachhaltige Sicherung von Dach einschließlich Dachhaut, aufgehendem Mauerwerk, Fundamenten und des gesamten Gebäudetragwerks. Die Zuwendung wird als Zuschuss mit einem Fördersatz von bis zu 100 % gewährt.

Fördersatz bis zu 100 %

2 Prüfungsfeststellungen

- 5 Der SRH stellte fest, dass die Stadt Chemnitz die Förderung nicht auf einfache Sicherungsmaßnahmen („Notmaßnahmen“) beschränkt, sondern auch auf kostenintensive Instandsetzungs- und Modernisierungsmaßnahmen erstreckt (siehe dazu Beispiele unter Pkt. 2.1). Dabei lässt sie wesentliche förderrechtliche Aspekte außer Acht, die zu ungerechtfertigten Vermögensvorteilen bei den Zuwendungsempfängern führen können (siehe dazu Beispiel unter Pkt. 2.2).
- 6 Aber auch die Stadt profitiert von der unzulässigen Förderpraxis. Während sie bei Instandsetzungs-/Modernisierungsmaßnahmen ein Drittel der Städtebaufördermittel beisteuern muss, verzichten Bund und Land bei der Förderung von Sicherungsmaßnahmen aus dem Programm Stadtumbau auf den kommunalen Eigenanteil.

Umgehung des kommunalen Eigenanteils

2.1 Förderung der Instandsetzung/Modernisierung als Sicherung

- 7 Die in einem Einzelfall angetroffene Gebäudesituation und die in den geprüften Antragsunterlagen weiterer 18 Sicherungsmaßnahmen vorgefundenen Fotodokumente bestätigen grundsätzlich die Notwendigkeit baulicher Maßnahmen zur Erhaltung der Gebäude.
- 8 Wie Bild 1 zu einem geprüften Objekt zeigt, konnten bei der Besichtigung am 17.05.2017 größere Dachgeschossbereiche im o. g. Gebäude nicht mehr begangen werden. Auch in anderen Geschossen wurden durchgebrochene Deckenbereiche vorgefunden.
- 9 Die augenscheinlich geringsten Schädigungen wies der Deckenbereich zwischen 1. und 2. Obergeschoss auf. Die nördlich gelegenen Räume waren ohne sichtbare Fußboden-/Deckenschäden und begehbar.

Bild 1: Durchgebrochene Decke im südlichen Dachgeschossbereich



Quelle: 17.05.2017 © SRH

Bild 2: Straßenseitiges Zimmer, nördlicher Gebäudeteil



Bild 3: Straßenseitiges Zimmer, südlicher Gebäudeteil



Quelle Bild 2 und 3: 23.09.2013 © WGS mbH.

- 10 Die vor Sicherungsbeginn aufgenommenen Bilder 2 und 3 aus den Unterlagen des Sanierungsträgers zeigen auch intakte Zimmer- und Deckenbereiche. Bild 4 zeigt noch intakte Deckenbalken ohne Fehlböden zwischen 1. und 2. Obergeschoss. Im Bild 5 ist die bereits neu eingebaute Füllkörperdecke über dem Erdgeschoss abgebildet. Füllkörperdecken wurden durchgängig im gesamten Gebäude eingezogen.

Bild 4: Deckenbalken und -bereiche ohne sichtbare Schäden (mit teilweise entfernten Fehlböden) 1./2. Obergeschoss



Bild 5: Neu eingebaute Füllkörperdecke über dem Erdgeschoss



Quelle: 17.05.2017 © SRH.

- 11 Die Notwendigkeit dringender Sicherungsmaßnahmen an Teilbereichen der Decken ist nachvollziehbar. Bei dem flächendeckenden, vollständigen Geschossdeckenaus- und Neueinbau handelt es sich jedoch um Instandsetzungen, die deutlich über eine Sicherung hinausgehen.
- 12 Die Förderung der Sicherung ist auf dringliche und unerlässliche Maßnahmen beschränkt. Die nicht sicherungsbedürftigen Deckenbereiche hätten bis zur Instandsetzung/Modernisierung verbleiben können und müssen. Sie hätten nicht als Sicherungsmaßnahme gefördert werden dürfen.
- 13 Die Stadt förderte zudem Grundrissänderungen im Rahmen von Sicherungsmaßnahmen, z. B. im Bereich der Außentoiletten im Treppenraum.
- 14 Grundrissänderungen sind reine Modernisierungsmaßnahmen. Eine Förderung als Sicherungsmaßnahme ist deshalb grundsätzlich unzulässig.

Keine Förderung nicht sicherungsbedürftiger Deckenbereiche als Sicherungsmaßnahme

Keine Förderung von Grundrissänderungen im Rahmen von Sicherungsmaßnahmen

2.2 Ungerechtfertigte Vermögensvorteile

- 15 Die örtlichen Erhebungen des SRH ergaben, dass es bei 9 der 19 näher geprüften Sicherungsmaßnahmen (rd. 47 %) zu einem Verkauf des Grundstücks kam.
- 16 So hatte bspw. der Eigentümer eines sanierungsbedürftigen, ehemaligen Wohn- und Geschäftshauses dieses zu einem Kaufpreis von 5 T€ erworben. Mit Erhalt der Fördermittel für die Gebäudesicherung verpflichtete er sich, das Gebäude innerhalb von 5 Jahren zu modernisieren. Bei einem geschätzten Kostenrahmen von brutto 149 T€ erhielt er Fördermittel i. H. v. 140 T€.
- 17 Der Eigentümer beabsichtigte im Anschluss an die Förderung, das Grundstück einschließlich des gesicherten Gebäudes für rd. 159 T€ zu veräußern. Der Mehrerlös aus dem Verkauf des Grundstücks hätte rd. 145 T€ betragen. Das deutet darauf hin, dass die Fördermaßnahmen auf Instandsetzungsniveau zu der erheblichen Wertsteigerung beigetragen haben.
- 18 Das Beispiel verdeutlicht, weshalb Instandsetzungen nicht unter dem Tatbestand der Sicherung gefördert werden dürfen. Da Instandsetzungen unmittelbaren Einfluss auf die wirtschaftliche Verwertbarkeit des Gebäudes haben und mit Werterhöhungen verbunden sind, gelten für deren Förderung strengere Zuwendungsvoraussetzungen. So sind deren Kosten nur insoweit förderfähig, wie sie der Eigentümer nicht aus dem Objekt erwirtschaften kann.
- 19 Wie der beabsichtigte Weiterverkauf bzw. das Kaufangebot belegt, wäre es dem Eigentümer zumutbar und möglich gewesen, alle Kosten der „Sicherung“ selbst zu tragen.
- 20 Indem die Stadt nicht nur den Fördertatbestand der Sicherung überdehnt, sondern auch wirtschaftliche Aspekte außer Acht lässt, ermöglicht sie aus der Förderung erzielte Vermögensvorteile für Dritte.

Förderung ermöglicht erhebliche Spekulationsgewinne

3 Folgerungen

- 21 Die SAB als Bewilligungsstelle hat sicherzustellen, dass die Stadt Städtebaufördermittel nur in zulässiger Weise an Dritte weitergibt und eine auf Kosten der Allgemeinheit beruhende private Bereicherung ausgeschlossen ist.
- 22 Sollten im Einzelfall umfangreiche Instandsetzungsmaßnahmen dringend und unerlässlich zum Erhalt dieser Bausubstanz sein, können sie nicht als Sicherungsmaßnahme gefördert werden. Spekulationsgeschäfte und Veräußerungsgewinne werden dadurch vermieden.
- 23 Die SAB hat Rückforderungsansprüche zu prüfen.

4 Stellungnahmen

- 24 Die SAB teilte mit, für die Vorbereitung, Durchführung und Abrechnung der bewilligten Sicherungsmaßnahmen privater Eigentümer zeichne allein die Stadt Chemnitz verantwortlich. Deren Prüfergebnis werde von der SAB plausibilisiert und nur anlassbezogen hinterfragt. Die SAB verfüge nicht über Prüfungserkenntnisse wie der SRH.
- 25 Sie wendete unter Verweis auf die Förderrichtlinie ein, dass die Förderung der „nachhaltigen“ Sicherung nicht auf Notsicherungsmaßnahmen beschränkt sei und durchaus Instandsetzungen beinhalten könne. Die Abgrenzung zwischen dem Sicherungs- und dem Instandsetzungsfördertatbestand sei im Einzelfall eine Ermessensentscheidung.

26 Sie sagte zu, die vom SRH beanstandeten Einzelmaßnahmen zu überprüfen. Sie verwies im Übrigen auf die vom SMI vorgesehene Änderung der Förderrichtlinie, womit unberechtigte Vermögensvorteile zukünftig ausgeschlossen werden sollen.

27 Die Stadt Chemnitz als angehörte Drittbetroffene gab an, ihre Förderpraxis stehe mit der Förderrichtlinie im Einklang und entspreche dem Kriterium der „nachhaltigen Sicherung“. Die geförderten Sicherungsmaßnahmen würden nicht zu Wertsteigerungen führen.

5 Schlussbemerkung

28 Die SAB als Bewilligungsstelle hat dafür Sorge zu tragen, dass der Fördertatbestand der Sicherung nicht überdehnt wird, und sich dazu die notwendigen Informationen zu beschaffen.

29 Der SRH begrüßt, dass die beanstandeten Förderfälle einer nochmaligen Prüfung unterzogen und mit der Änderung der Förderrichtlinie zukünftig ungerechtfertigte Vermögensvorteile ausgeschlossen werden sollen.

30 Die Einlassung der Stadt Chemnitz steht im Widerspruch zu den unter Tz. 17 aufgeführtem Sachverhalt.

Ausgaben für die individuelle Förderung und kulturelle Bildung von Schülern

Die vom SMK wahrgenommenen Aufgaben sind überwiegend nichtministerieller Art und daher nachgeordneten Behörden zuzuweisen.

Die Zuweisung von Aufgaben an den nachgeordneten Geschäftsbereich des SMK erfordert ein aussagekräftiges Berichtswesen und eine hierauf aufbauende Konzeption.

1 Prüfungsgegenstand

- 1 Die schulische individuelle Förderung der Schüler stellt eine Ausprägung des Erziehungs- und Bildungsauftrags der Schule dar und orientiert sich an individuellen Lern- und Entwicklungsvoraussetzungen der Schüler. Der Erziehungs- und Bildungsauftrag umfasst auch Bereiche der kulturellen Bildung bei Schülern. Der Freistaat Sachsen hat kulturelle Bildung in der Sächsischen Verfassung zum Staatsziel erklärt, um die Teilhabe des gesamten Volkes an kultureller Bildung zu ermöglichen.
Erziehungs- und Bildungsauftrag
Kulturelle Bildung als Staatsziel
 - 2 Die im Haushaltsplan des SMK veranschlagten Ausgaben für kulturelle Bildung, außerschulische Lernorte und schulartübergreifende Angelegenheiten betragen in den Hj. 2013 und 2014 rd. 1,1 Mio. €, die Ausgaben für die individuelle Förderung und Unterstützung von Schülern betragen in demselben Zeitraum insgesamt rd. 0,8 Mio. €.
Haushaltsmittel von rd. 1,9 Mio. €
 - 3 Der SRH hat die Ausgaben des SMK insbesondere in den Hj. 2013 und 2014 für kulturelle Bildung, außerschulische Lernorte, schulartübergreifende Angelegenheiten sowie für die individuelle Förderung und Unterstützung von Schülern geprüft. Der SRH ist den Fragen nachgegangen, welche Schwerpunkte die Schulverwaltung setzt, um die vielfältigen Herausforderungen zur kulturellen Bildung und individuellen Förderung von Schülern zu bewältigen, inwieweit die mit dem Erziehungs- und Bildungsauftrag verbundenen Ziele erreicht sind und welche Möglichkeiten zur Optimierung der Förderung bestehen.
Prüfungsschwerpunkte
- ### 2 Konzeption
- #### 2.1 Kulturelle Bildung
- 4 Kulturelle Bildung ist sowohl im Geschäftsbereich des SMWK als auch des SMK verankert. Berührungspunkte ergeben sich auch zum Geschäftsbereich des SMS. Eine Interministerielle Arbeitsgruppe wurde eingesetzt. Ihr sind u. a. folgende mittel- und langfristigen Ziele und Aufgaben zugeordnet: Sicherung und Verbesserung der Qualität kultureller Angebote sowie Verzahnung der Arbeitsfelder Kultur, Bildung und Jugendarbeit/Jugendhilfe.
Aufgaben einer Interministeriellen Arbeitsgruppe
 - 5 Seitens des Parlaments besteht erhebliches Interesse an der Entwicklung der kulturellen Bildung im Freistaat Sachsen, sodass der Landtag 2015 die Staatsregierung mit der Entwicklung eines strategischen Konzeptes zur Förderung und Entwicklung der kulturellen Bildung beauftragte.¹ Das SMK hat dazu mitgeteilt, ein „Landeskonzept zur kulturellen Kinder- und Jugendbildung im Freistaat Sachsen“ werde unter Federführung des SMWK erarbeitet.
Landtag forderte Konzept zur kulturellen Bildung

¹ SLT, Plenarprotokoll 6/24 vom 20.11.2015, TOP 6, Kulturelle Bildung in Sachsen stärken, LT-DS 6/2781, S. 1.876 ff.

Umsetzung eines geschäftsbereichsübergreifenden Konzepts durch SMK erforderlich	<p>6 Die Koordinierung und Verzahnung der Querschnittsaufgaben mehrerer Ministerien kann aus Sicht des SRH nur Synergieeffekte entfalten, wenn Aufgaben, Ziele und Zielerreichungsstrategien in einer Konzeption festgelegt sind.</p> <p>7 Eine Fachkonzeption des SMK zur kulturellen Bildung, zu außerschulischen Lernorten und schulartübergreifenden Angelegenheiten lag nicht vor.</p> <p>8 Ein geschäftsbereichsübergreifendes Landeskonzept allein genügt den besonderen Bedingungen an die Vermittlung von kultureller Bildung im vorschulischen und schulischen Bereich ggf. nicht ausreichend. Der SRH erachtet insoweit fachspezifische Richtlinien und Ziele zur Steuerung des Handelns der Aufgabenträger im Geschäftsbereich des SMK für erforderlich.</p>
Gesamtkonzeption mit Förderzielen fehlt	<p>2.2 Individuelle Förderung</p> <p>9 Das SMK bietet auf seiner Homepage zur individuellen Förderung einen Überblick über einzelne Bereiche der individuellen Förderung mit weiterführenden Links und Informationen an, die Bildungsangebote und Nutzen nur unzureichend erklären. Einen Gesamtüberblick über die verschiedenen Angebote der Schulverwaltung zur individuellen Förderung können Nutzer der Homepage des SMK wie Schüler und Eltern bisher nicht erhalten.</p> <p>10 Eine Gesamtkonzeption mit Darstellung der Förderziele fehlt. Die zielgerichtete Information der Schüler, Eltern, Lehrer und Schulen über das Bildungsangebot ist zur Verwirklichung des im Schulgesetz geregelten Bildungsauftrages von grundlegender Bedeutung. Der SRH hat empfohlen, eine Übersicht über die verschiedenen Bereiche der individuellen Förderung aufzustellen und den Bereichen Förderziele zuzuordnen.</p>
Wahrnehmung von nichtministeriellen Aufgaben durch SMK	<p>3 Aufgabenzuordnung</p> <p>11 Das SMK hat sowohl im Rahmen der individuellen Förderung von Schülern als auch im Bereich der kulturellen Bildung von Schülern Aufgaben wie die Mittelbewirtschaftung und die Ausführung der Maßnahmen wahrgenommen. Die vom SMK ausgeübten Aufgaben weisen überwiegend Kriterien des nichtministeriellen, operativen, dienstleistenden und vollziehenden Geschäfts auf. Der SRH hat das SMK aufgefordert, nichtministerielle Aufgaben zu ermitteln und diese nachgeordneten Behörden zuzuweisen. Im Zusammenhang mit der Prüfung durch den SRH hat das SMK ministerielle und nichtministerielle Aufgaben ermittelt.</p> <p>12 Die bisherige Aufgabenverteilung widerspricht Art. 83 Abs. 1 Satz 2 Sächsische Verfassung.</p>
Verwendung für Lehr- und Lernmittel und Ausstattungsgegenstände nicht statthaft	<p>4 Vertiefte Ausbildung an Gymnasien</p> <p>13 Gymnasien mit vertiefter Ausbildung i. S. v. § 7 Abs. 4 Sächsisches Schulgesetz (SchulG) halten Angebote für besonders begabte Schüler vor. Zur Unterstützung dieser vertieften Ausbildung an Gymnasien hat das SMK der Sächsischen Bildungsagentur (SBA) Mittel für die Hj. 2013 und 2014 von insgesamt rd. 117 T€ zugewiesen, die den beteiligten Gymnasien mit vertiefter Ausbildung zu gleichen Teilen zur Verfügung gestellt wurden. Auf jedes dieser Gymnasien entfielen Mittel i. H. v. rd. 4,9 T€ in den Hj. 2013 und 2014. Die Gymnasien nutzten die Projektmittel u. a. für die Beschaffung von Lehr- und Lernmitteln und Ausstattungsgegenständen i. H. v. 38,8 T€.</p>

- 14 Nach § 23 Abs. 2 SchulG handelt es sich um eine Pflichtaufgabe des Schulträgers, die Schulen mit den notwendigen Lehr- und Lernmitteln auszustatten.² Damit war der Einsatz staatlicher Haushaltsmittel für diesen Zweck nicht statthaft. Darüber hinaus erfolgte die erwähnte Zuweisung der Haushaltsmittel an die SBA ohne vorherige Ermittlung des tatsächlichen Bedarfs. Zudem überließen die Regionalstellen der SBA den Schulen die Entscheidung zur Mittelbewirtschaftung nahezu vollständig. Dies begünstigte einen nicht zweckentsprechenden Mitteleinsatz, z. B. für die Beschaffung von Druckern, Fernsehern, Möbeln oder Notebooks.
- Verwendung i. H. v. rd. 39 T€ nicht statthaft
- 15 Der SRH empfiehlt, die Förderung der vertieften Ausbildung an Gymnasien von Pflichtaufgaben der Schulträger abzugrenzen. Eine künftige Förderung der Schulträger oder des einzelnen Schülers sollte stets bedarfsgerecht ausgestaltet sein.
- Fehlende Finanzierungszuständigkeit des Landes
- 5 Berichtswesen und Erfolgskontrollen**
- 16 Die Durchführung der Maßnahmen oblag sowohl im Rahmen der kulturellen Bildung als auch im Rahmen der individuellen Förderung im Wesentlichen 3 Funktionsebenen (Schulen, der SBA mit deren Regionalstellen und/oder Sächsisches Bildungsinstitut sowie SMK). Die Aufspaltung mancher Maßnahmen über bis zu 3 Ebenen hinweg sowie die Einbindung einer Vielzahl von Funktionseinheiten erschwerten den Überblick.
- Durchführung der Maßnahmen durch 3 Funktionsebenen
- 17 Der SRH bat daher das SMK mittels eines Erhebungsbogens zur kulturellen Bildung um Angaben zu den in den Jahren 2013 und 2014 durchgeführten Maßnahmen, Wettbewerben und Programmen. Das SMK verfügte über keine Gesamtübersicht über die von ihm unterstützten Maßnahmen und konnte die benannten Maßnahmen nicht mit Datenmaterial hinsichtlich ihrer Wirksamkeit untersetzen.
- Datenmaterial des SMK zur Wirksamkeit der Maßnahmen fehlt
- 18 Darüber hinaus konnte das SMK keine Evaluierungsberichte zu Maßnahmen der kulturellen Bildung vorlegen. Zur individuellen Förderung von Schülern haben SMK und SBA bisher keine ausreichenden Erfolgskontrollen durchgeführt.
- Keine Evaluierungsberichte zur kulturellen Bildung
- 19 Der SRH hält eine grundlegend kennzahlengestützte Evaluation aller im Geschäftsbereich des SMK durchgeführten Maßnahmen und Programme für erforderlich. Den Aufbau eines kontinuierlichen und aussagekräftigen Berichtswesens sowie eine hierauf aufbauende Konzeption erachtet der SRH als wichtige Voraussetzung für die Zuweisung von Aufgaben an den nachgeordneten Geschäftsbereich des SMK.
- Aufgabenübertragung erfordert Evaluation, Berichtswesen und Konzeption
- 20 Möglichst konkrete und messbare Ziele bilden die Grundlagen von Erfolgskontrollen und Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen nach § 7 SÄHO. Der SRH verweist auf Vorschläge zur Prüfung der Evaluation von Förderprogrammen und regt an, die geforderten angemessenen Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen und Erfolgskontrollen zeitnah auf der Grundlage der zu bestimmenden Einzelziele durchzuführen.³
- Messbare Ziele bilden Grundlagen von Erfolgskontrollen und Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen
- 6 Stellungnahme des SMK**
- 21 Das SMK hat mitgeteilt, in Abhängigkeit zu dem unter Nr. 2.1 genannten Landeskonzept zur kulturellen Kinder- und Jugendbildung werde das SMK über die Notwendigkeit weiterer fachbezogener Untersetzungen und eigener Konzepte entscheiden. Zur individuellen Förderung liege eine Gesamtkonzeption als eine Art Grundlagenpapier nicht vor, da die Förderung umfänglich im Schulgesetz beschrieben sei. Für die Bereiche

² Siehe dazu auch Jahresbericht 2011 des SRH, Beitrag Nr. 14, S. 130 ff.

³ Siehe Jahresbericht 2016 des SRH, Band I, Beitrag Nr. 08, insbesondere Pkt. 6 f.

der individuellen Förderung von Schülern erachte das SMK Teilkonzepte für sinnvoll.

- 22 Zu der unter Nr. 3 vom SRH vorgeschlagenen Zuweisung nicht ministerieller Aufgaben an nachgeordnete Behörden hat das SMK mitgeteilt, abschließende Entscheidungen zur Geschäftsverteilung innerhalb des Geschäftsbereichs des SMK stünden noch aus. Das SMK hat zu Nr. 5 eingeräumt, dass zu Maßnahmen der kulturellen Bildung bisher nur lückenhafte Daten existieren. Es werde angestrebt, zu den unterstützten Wettbewerben jahresbezogene Übersichten zu erstellen. Die über die Übersichten erfassten Daten sollten zumindest grundlegende Aussagen zur Wirksamkeit der geförderten Maßnahmen ermöglichen.

7 Schlussbemerkung

- 23 Der SRH begrüßt die geplante Zuweisung von nichtministeriellen Aufgaben an den nachgeordneten Geschäftsbereich des SMK und dass zu Wettbewerben jahresbezogene Übersichten geführt werden sollen, um Aussagen zur Wirksamkeit der geförderten Wettbewerbe zu ermöglichen.
- 24 Die vom SRH geforderte Gesamtkonzeption und die vom SMK erwähnten Teilkonzepte zur individuellen Förderung sollen das Schulgesetz nicht lediglich wiederholen. Vielmehr sollen die Konzepte zur individuellen Förderung wie auch die zur kulturellen Bildung von Schülern einerseits der Orientierung der unterschiedlichen Adressaten (Schüler, Eltern, Lehrer und Schulen) dienen, andererseits Hilfestellung bieten bei Umsetzung der einzelnen Maßnahmen innerhalb des nachgeordneten Geschäftsbereichs des SMK.

Haushalts- und Wirtschaftsführung des Ausbildungszentrums Bobritzsch

Deputatsabrechnungen hauptamtlicher Lehrkräfte waren teilweise nicht nachvollziehbar.

Bei der Beschaffung von Geschäftsbedarf, Geräten und Ausstattungsgegenständen wurden wesentliche Vergabegrundsätze nicht beachtet.

1 Prüfungsgegenstand

- 1 Das Ausbildungszentrum (ABZ) Bobritzsch ist eine ressortübergreifende Ausbildungsstätte des Freistaates Sachsen im Geschäftsbereich des SMJus, die für die fachtheoretische Ausbildung von Beamtenanwärtern/innen verschiedener Fachrichtungen und die theoretische Berufsausbildung in einzelnen Ausbildungsberufen des öffentlichen Dienstes zuständig ist. Außerdem finden im ABZ fachspezifische Fortbildungen statt. Das Ausgabevolumen betrug jährlich durchschnittlich rd. 2,2 Mio. €.
- 2 Der SRH hat die Ordnungsmäßigkeit der Haushalts- und Wirtschaftsführung des ABZ in den Hj. 2014 bis 2016 geprüft.

Aufgaben des ABZ

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Leistung der Fachbereiche

- 3 Die insgesamt am ABZ durchgeführten Lehrveranstaltungsstunden stiegen im Prüfzeitraum von 12.047 auf 14.586 an. Dies entspricht einer Steigerung um rd. 21 %.
- 4 Dem Fachbereich Finanzen obliegt die fachtheoretische Laufbahnausbildung mit dem Schwerpunkt Steuerverwaltungsdienst. Die Anzahl der Finanzwirtanwärter/innen stieg von 40 (2014) auf 50 (2016) an. Der Leistungsumfang im Fachbereich Finanzen lag nahezu konstant bei 1.860 Lehrveranstaltungsstunden.
- 5 Im Fachbereich Justiz wird die fachtheoretische Laufbahnausbildung mit fachlichem Schwerpunkt Justizdienst durchgeführt. Im Prüfzeitraum stiegen die Anwärterzahlen zum Justizfachwirt/in von 61 (2014) auf 87 (2016) an. Außerdem führt der Fachbereich Justiz im ABZ Fortbildungsmaßnahmen durch. Auf den Fachbereich Justiz entfielen mehr als die Hälfte der gesamten Lehrveranstaltungsstunden des ABZ.
- 6 Der Fachbereich Justizvollzug ist zuständig für die fachtheoretische Laufbahnausbildung mit fachlichem Schwerpunkt Justizvollzugsdienst. Die Anzahl der künftigen „Obersekretäre/innen im Justizvollzugsdienst“ stieg von 18 (2014) auf 60 (2016) an. Der Fachbereich Justizvollzug organisiert im ABZ zudem Fortbildungsmaßnahmen. In 2016 leistete der Fachbereich Justizvollzug rd. 25 % der insgesamt im ABZ gehaltenen Lehrveranstaltungsstunden.
- 7 Dem Fachbereich Verwaltung/Sozialverwaltung oblag die Durchführung dienstbegleitender Unterweisungen von Auszubildenden im Rahmen der theoretischen Berufsausbildung in verschiedenen Ausbildungsberufen, bspw. Verwaltungsfachangestellte/r, Kaufmann/Kauffrau für Büromanagement oder Fachinformatiker/in. Die Laufbahnausbildung für Verwaltung und Sozialverwaltung wurde eingestellt. Der Umfang geleisteter

Anstieg der Lehrveranstaltungsstunden

Anstieg der Anwärterzahlen im Fachbereich Finanzen

Ausbildungsschwerpunkt beim Fachbereich Justiz

Verdreifachung der Anwärterzahlen im Fachbereich Justizvollzug

Laufbahnausbildung im Fachbereich Verwaltung/Sozialverwaltung eingestellt

Lehrveranstaltungsstunden entwickelte sich rückläufig, er lag 2016 bei rd. 8 % der Gesamtleistung des ABZ.

- 8 Die Beibehaltung eines eigenständigen Fachbereiches Allgemeine Verwaltung/Sozialverwaltung sollte davon abhängig gemacht werden, wie sich die Aufgaben in diesem Fachbereich künftig entwickeln.

2.2 Reisekostenstelle

Zentrale Reisekostenbearbeitung als zusätzliche Aufgabe

- 9 Seit 2005 hat das SMJus die Abrechnung der Reisekosten für Fortbildungsreisen von Bediensteten seines Geschäftsbereiches im ABZ geregelt und eine zentrale Reisekostenstelle in den Verwaltungsbereich eingliedert. Die Aufgaben einer zentralen Reisekostenstelle für den Geschäftsbereich des SMJus gehören nicht zu den Bildungsaufgaben und stellen zusätzliche Aufgaben dar.

- 10 Der SRH empfiehlt zu prüfen, ob die Berechnung und Anordnung der Reisekostenvergütung für den Geschäftsbereich des SMJus künftig aus dem Aufgabenportfolio des ABZ entfallen und gem. § 9 Abs. 2 Satz 6 Sächsisches Verwaltungsorganisationsgesetz ggf. auf das LSF übertragen werden kann.

2.3 Auslastung der Liegenschaften

- 11 Das ABZ verfügt über 2 Lehrgebäude, eine Mehrzweckhalle, eine Kegelbahn, eine Raumschießanlage, eine Fachbibliothek sowie Flächen im Außenbereich für weitere Freizeitaktivitäten. Für Übernachtungen hält das ABZ 2 Gästehäuser sowie 2 Wohnungen vor.

Nicht ausgelastete Raumschießanlage

- 12 Der Auslastungsgrad der Raumschießanlage sank im Prüfzeitraum um rd. 15 Prozentpunkte, von rd. 71 % in 2014 auf rd. 56 % in 2016. Für eigene Bildungsaufgaben beanspruchte das ABZ die Raumschießanlage in untergeordnetem Umfang (bspw. in 2015 unter 10 %). Der Hauptnutzer der Raumschießanlage war die Landespolizei.

- 13 Der SRH regt an, Optionen zur Steigerung der Auslastung der Raumschießanlage im ABZ zu prüfen und bspw. Maßnahmen der Koordinierung der Schießausbildung und -fortbildung zwischen Justiz und Polizei einzubeziehen.

2.4 Deputat und Lehrverpflichtung

2.4.1 Ermäßigung der Lehrverpflichtung

Abrechnung in Form eines Deputates

- 14 Die Festsetzung und die Abrechnung der der einzelnen Lehrkraft konkret übertragenen Dienstaufgaben erfolgte in Form eines Deputates pro Ausbildungsjahr¹. Im Rahmen des Deputates waren demnach durch hauptamtliche Lehrkräfte, vorrangig vor allen anderen Aufgaben, Lehrveranstaltungen durchzuführen, d. h. die Lehrverpflichtung zu erfüllen.

Ermäßigungsumfang entsprach 3 Vollzeitlehrkräften

- 15 Für einen Großteil der hauptamtlichen Lehrkräfte am ABZ gewährte das SMJus pro Ausbildungsjahr eine Ermäßigung der Lehrverpflichtung. Der Umfang dieser Ermäßigungen belief sich bspw. 2016 insgesamt auf über 3.000 Lehrveranstaltungsstunden, was einer Jahreslehrverpflichtung von rd. 3 Vollzeitlehrkräften bzw. etwa einem Fünftel aller zu leistenden Lehrveranstaltungsstunden dieses Jahres entsprach.

- 16 Lehrkräfte mit ermäßigter Lehrverpflichtung übererfüllten teilweise bis zu 60 % die Sollvorgabe.

¹ VwV des SMJus über Art und Umfang der Dienstaufgaben der hauptamtlichen Lehrkräfte am ABZ Bobritzsch vom 28.08.2003.

- 17 Übererfüllungen der Deputate führen zu Guthaben und sind z. T. in das nächste Ausbildungsjahr übertragbar. Dies wirkt sich mindernd auf die Höhe des Deputats des Folgejahres aus und kann zu Mehrausgaben führen, indem bspw. zusätzliche Kräfte für die Erfüllung der Lehraufgaben des ABZ benötigt werden. Mehrausgaben durch Übererfüllung
- 18 Eine Ermäßigung der Lehrverpflichtung hauptamtlicher Lehrkräfte ist vor dem Hintergrund steigender Anforderungen an die Lehrleistung des ABZ insgesamt zu überprüfen.
- 2.4.2 Übertrag ins Folgejahr**
- 19 Übererfüllungen der Deputate können im Umfang bis zu 10 % in das nächste Ausbildungsjahr übertragen werden. Die Bezugsgröße für die Berechnung dieses Übertrages war den Abrechnungsunterlagen des ABZ nicht zu entnehmen. Die Höhe des Übertrages war insoweit nicht nachvollziehbar dokumentiert. Berechnungsgrundlage unklar
- 20 Die Abrechnungsunterlagen des ABZ sind intransparent und nicht nachvollziehbar. Ein finanzieller Schaden für den Freistaat Sachsen kann daher nicht ausgeschlossen werden.
- 2.5 Vergabe öffentlicher Aufträge**
- 2.5.1 Grundsätze**
- 21 Das ABZ hat Lieferungen und Leistungen für Geschäftsbedarf, Geräte und Ausstattungen (ohne Informationstechnik und E-Government) nach Durchführung einer beschränkten Ausschreibung, einer freihändigen Vergabe oder im Direktkauf beschafft. Die Ausgaben beliefen sich im Prüfzeitraum auf rd. 530 T€. Eine öffentliche Ausschreibung erfolgte nicht. Durchführung der Vergabe
- 22 Den Vorrang der öffentlichen Ausschreibung bei der Vergabe von Aufträgen hat das ABZ nicht hinreichend beachtet und damit gegen § 55 SÄHO verstoßen.
- 23 Die Vergabevermerke nach § 20 VOL/A lagen bei den vom SRH eingesehenen Beschaffungsvorgängen zwar vor, waren aber teilweise unvollständig. Vor allem waren die Gründe für die beschränkte Ausschreibung oder freihändige Vergabe unzureichend dokumentiert. Dokumentationspflicht
- 24 Der Pflicht als Auftraggeber, über jeden Auftrag über 25 T€, der nach beschränkter Ausschreibung ohne Teilnahmewettbewerb vergeben wurde, gem. § 19 Abs. 2 VOL/A für die Dauer von 3 Monaten unter Angabe bestimmter Mindestinformationen auf Internetportalen oder Internetseiten zu informieren, kam das ABZ nicht nach. Informationspflicht
- 25 Der Transparenzgrundsatz im Vergaberecht wurde nicht ausreichend beachtet.
- 2.5.2 Eignungskriterien**
- 26 Die Pflicht des Auftraggebers, im Rahmen beschränkter Ausschreibungen geeignete Unternehmen zur Angebotsabgabe aufzufordern, beinhaltet eine Eignungsprüfung potenzieller Bewerber gem. § 2 Abs. 1 VOL/A. Eignung der Bewerber
- 27 Die durch den SRH eingesehenen Vergabeunterlagen des ABZ enthielten keine Mindestkriterien für die Feststellung der Eignung der Bieter und keinen Hinweis auf deren Prüfung durch das ABZ vor der Aufforderung zur Angebotsabgabe. Feststellung der Eignung

- 28 Die vom ABZ vorgenommene Eignungsprüfung potenzieller Bewerber bei der Durchführung beschränkter Ausschreibungen entsprach bei den vom SRH eingesehenen Vorgängen nicht den Anforderungen des Vergaberechts.

2.5.3 Leistungsverzeichnis

- 29 Einzelne Produktbeschreibungen im Leistungsverzeichnis erfolgten nicht produktneutral. Beispielsweise waren Marke und Modell angegeben, obwohl es dafür mehr als einen Hersteller gab. Teilweise gingen die Leistungskriterien weit über die Mindestanforderungen hinaus und waren so konkret, dass nur einzelne Bieter die Anforderungen erfüllen konnten. Diese Verfahrensweise kann als diskriminierend und damit wettbewerbswidrig ausgelegt werden.
- 30 Der SRH empfiehlt, in der Bekanntmachung der Ausschreibung bzw. im Leistungsverzeichnis die Zuschlagskriterien festzulegen und ggf. Nebenangebote zuzulassen.

3 Stellungnahme des Ministeriums

- 31 Im Hinblick auf die geplante Wiedereinführung der Laufbahnausbildung im Fachbereich Verwaltung/Sozialverwaltung sei die Beibehaltung eines eigenständigen Fachbereichs gerechtfertigt.
- 32 In Entsprechung des im Juni 2016 vom Kabinett beschlossenen Abschlussberichts der Personalkommission² solle die Zentralisierung der Reisekosten- und Trennungsgeldbearbeitung beim LSF ergebnisoffen geprüft werden. Der Bericht der beauftragten Stelle³ stehe noch aus.
- 33 Zur Verbesserung der Auslastung der Raumschießanlage seien bereits steuernde Maßnahmen ergriffen worden.
- 34 Der konkrete Umfang von Ermäßigungen für hauptamtliche Lehrkräfte, Nr. 2.3.1, sei bei Errichtung des ABZ und der Fachbereiche nach Abstimmung mit den am ABZ ausbildenden Ressorts (SMI, SMS und SMF) festgelegt und der Zuwachs an zu haltenden Lehrveranstaltungsstunden z. T. durch „überobligatorische Leistung“ der Lehrkräfte aufgefangen worden. Eine Reduzierung von Überdeputaten sei nicht vorrangig in der Absenkung der Ermäßigung der persönlichen Deputate zu erreichen, sondern vielmehr durch eine Verbesserung in der personellen Besetzung. Das SMJus wolle das Prüfergebnis des SRH zum Anlass nehmen, den Umfang der Ermäßigungen in den besonders betroffenen Fachbereichen erneut zu thematisieren.
- 35 Das SMJus räumt im Zusammenhang mit der Übertragung von Überdeputaten ins Folgejahr, Nr. 2.4.2, die Notwendigkeit einer Überarbeitung der geltenden VwV ein.

4 Schlussbemerkungen

- 36 Der SRH begrüßt, dass das SMJus die Notwendigkeit der Überarbeitung geltender VwV des ABZ einräumte und bereit ist, die Frage des Umfangs der Ermäßigungen für hauptamtliche Lehrkräfte erneut zu thematisieren.

² Abschlussbericht der Kommission zur umfassenden Evaluation der Aufgaben, Personal und Sachausstattung.

³ Stabsstelle Landesweite Organisationsplanung, Personalstrategie und Verwaltungsmodernisierung bei der Staatskanzlei.

Einzelplan 07: Sächsisches Staatsministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr

Zuwendungsbau NanoelektronikZentrum Dresden GmbH

13

Dem Zuwendungsverfahren fehlt es an Transparenz. Doppelförderung ist nicht auszuschließen.

1 Prüfungsgegenstand

- 1 Für die Ansiedlung von kleinen und mittleren Unternehmen der Nanoelektronikbranche gründete die Landeshauptstadt Dresden eine NanoelektronikZentrum Dresden GmbH. Für deren Unterbringung wurden 2 Gebäude gekauft. Die NanoelektronikZentrum Dresden GmbH erhielt mit dem Zuwendungsbescheid vom 10.11.2010 von der LD Sachsen Zuwendungen i. H. v. 7.383.016 € für den Kauf und Umbau der Häuser 1 und 3 bewilligt. Die Gesamtbaukosten betragen 13.335.700 €. Mit diesen Mitteln wurde die Fertigstellung der Häuser 1 und 3 nicht erreicht.
- 2 Mit einem zweiten Bescheid vom 01.12.2016 bewilligte die LD Sachsen weitere Fördermittel i. H. v. 2.963.310 € bei Gesamtausgaben von 4.529.339 €, um das Haus 3 fertigzustellen. Haus 3 war zum Zeitpunkt des Abschlusses der Prüfung nach wie vor nicht fertiggestellt.



Quelle: Foto SRH.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Kostenkontrolle

- 3 Die Umbaumaßnahmen wurden getrennt nach Haus 1 und Haus 3 geplant. Das Haus 1 war für eine reine Büronutzung vorgesehen und bedurfte entsprechend geringerer haustechnischer Installationen (Ausstattung) als Haus 3, das als Labor- und Werkstattgebäude konzipiert wurde. Der Fördermittelantrag und die baufachliche Stellungnahme des SIB waren nach Haus 1 und 3 getrennt und nach Kostengruppen gemäß DIN 276 geordnet aufgestellt. Die LD Sachsen ist bei der Bewilligung von den tatsächlichen Gegebenheiten mit entsprechender Aufteilung abgewichen und hat die Häuser 1 und 3 als Gesamtmaßnahme bewilligt. Dementsprechend hat der Zuwendungsempfänger die Baukosten nicht jeweils getrennt nach Häusern ausgewiesen. Damit waren die Begleitung und die Abrechnung des Baugeschehens nach Häusern nicht mehr nachvollziehbar.
- 4 Für die Sanierung von Haus 1 wurden erheblich mehr Baukosten ausgegeben als geplant, weil der Standard bei der Ausstattung gegenüber der Bewilligung erhöht wurde. Wegen der mangelhaften Ausgabenzuordnung zu den unterschiedlich auszustattenden Häusern und zu den Kostengruppen hat dies die LD Sachsen nicht erkannt. Das ist letztlich auch die Ursache dafür, dass die Gesamtkostenüberschreitung nicht frühzeitig sichtbar wurde.
- 5 Das Zuwendungsverfahren war intransparent. Die LD Sachsen hat dadurch ungenehmigte Standardüberschreitungen nicht frühzeitig erkannt.
- 6 Die Finanzierung der Gesamtbaumaßnahme war nach der Baukostenüberschreitung bei Haus 1 nicht mehr gesichert. Eine Mehrkostenförderung wurde vom SMWA ausgeschlossen und stattdessen gefordert, die

Häuser 1 und 3 wurden nicht wie geplant bewilligt

Standardüberschreitungen im Haus 1 wurden zu spät festgestellt

Ohne eine Verwendungsnachweisprüfung der ersten Zuwendung ist eine Doppelförderung nicht auszuschließen

Restkosten im Rahmen eines neuen Projektes zu bewilligen. Diese Vorgabe war nur zu erfüllen, wenn die Verwendung der ersten Zuwendung abgerechnet wurde, da andernfalls die Kostenanteile nicht auf die ursprünglich gebildeten Projektteile zugeordnet werden können. Eine Verwendungsnachweisprüfung wurde bisher nicht durchgeführt. Dennoch hat die LD Sachsen für technische Anlagen und Bauteile wie z. B. Innenwände mit einem zweiten Bescheid eine erneute Förderung genehmigt.

- 7 Es besteht die Gefahr der Doppelförderung.

3 Stellungnahme

- 8 Die LD Sachsen führt in ihrer Stellungnahme aus, dass die Prüfungsfeststellungen zur Kostenkontrolle nicht den Tatsachen entsprechen würden. Eine weitere Unterteilung der Kostengruppen pro Gebäude hätte aufgrund der glaubhaften Bestätigung des Baufortschritts durch den SIB zu keinem anderen Ergebnis geführt. Die Baumaßnahme wäre zu knapp kalkuliert gewesen und auch der Bauverlauf über den langen Zeitraum hätte zur Kostenerhöhung beigetragen.
- 9 Die LD Sachsen gehe von keiner Doppelförderung aus. Sie beruft sich in ihrer Stellungnahme auf die ausführliche Darlegung der auszuführenden Leistungen in der baufachlichen Stellungnahme des SIB vom 14.06.2016. Eine entsprechende Berücksichtigung würde im Rahmen der Prüfung des Endverwendungsnachweises stattfinden.

4 Schlussbemerkungen

- 10 Mit der Zusammenlegung der Häuser 1 und 3 im Bewilligungsbescheid ging die gebäudespezifische Aufteilung der Kosten auf die Kostengruppen verloren. Der SRH bleibt bei seiner Auffassung, dass dies zulasten der Transparenz der Förderung ging.
- 11 Die Prüfung des Endverwendungsnachweises bleibt abzuwarten. Eine mögliche Doppelförderung kann zwar korrigiert werden, führt aber zu unnötigem Verwaltungsaufwand.

Betätigung des Freistaates Sachsen bei der LIST Gesellschaft für Verkehrswesen und ingenieurtechnische Dienstleistungen mbH

Die LIST Gesellschaft für Verkehrswesen und ingenieurtechnische Dienstleistungen mbH (LIST) agiert neben dem LASuV als Instrument der Sächsischen Straßenbauverwaltung auf der Grundlage eines Geschäftsbesorgungsvertrages (GBV) aus dem Jahr 2001, der lediglich für einen Übergangszeitraum gelten sollte.

Das Aufgabenspektrum und die Anzahl der Beschäftigten der Gesellschaft für die Sächsische Straßenbauverwaltung wurden kontinuierlich erweitert. Die Finanzierung und die Personalentwicklung bedürfen angesichts deren dynamischen Entwicklung als Inhouse-Gesellschaft größerer Transparenz. Bei zunehmender Aufgabenübertragung können Interessenkollisionen zwischen Auftraggeber und Mandatswahrnehmung im Aufsichtsrat der Gesellschaft nicht ausgeschlossen werden.

1 Prüfungsgegenstand

- 1 Der Freistaat Sachsen ist alleiniger Gesellschafter der LIST GmbH, die 2001 aus dem Sächsischen Landesinstitut für Straßenbau hervorgegangen ist. Unternehmensgegenstand sind ingenieurtechnische Dienstleistungen im Bereich Straßenverkehr, Straßenbau, Straßenunterhaltung, Straßendokumentation, Umweltschutz, konstruktiver Ingenieurbau, Vermessung, Luftverkehr, Binnenschifffahrt, Eisenbahnverkehr, öffentlicher Personennahverkehr, die von den Fachressorts im Rahmen der Inhouse-Vergabe an die Gesellschaft gegeben werden.
- 2 Die Gesellschaft hat seit Herbst 2017 ihren Sitz in Hainichen mit Betriebsstätten in Dresden und Bautzen und beschäftigt aktuell 180 Mitarbeiter¹.

2 Prüfungsergebnisse

- 3 **2.1** Auf Grundlage des Geschäftsbesorgungsvertrages mit dem Freistaat Sachsen vom Dezember 2001 erbringt die Gesellschaft zentral fachtechnische Dienstleistungen für den Freistaat Sachsen, die in Kernleistungen und Leistungen, die auch durch Dritte erbracht werden können (zusätzliche Leistungen), differenziert wurden. Kernleistungen sind in Anlage 1 des Geschäftsbesorgungsvertrages definiert: Musterkonfigurationen, Vorhaltung und Pflege von Fachdatenbanken, Kompensationsflächenmanagement, Kompensationsmaßnahmenkataster und Baumkataster Sachsen, Fahrbahnmarkierungen, Verkehrsmaßnahmen zur Unfallbekämpfung u. a.
- 4 Zu den in Anlage 2 des Geschäftsbesorgungsvertrages definierten zusätzlichen Leistungen zählen Kontrollprüfungen für Asphalt/Bitumen/Boden/Mineralstoffe/Recyclingstoffe, Bauwerksprüfungen, Kontrollmessungen an Ingenieurbauwerken sowie Projektbetreuung/Projektsteuerung.
- 5 Die Geschäftstätigkeit der LIST konzentrierte sich bislang vordergründig auf die Erbringung der definierten Kernleistungen gemäß Anlage 1. Seit 2014 ist ein deutlicher Anstieg der Anlage-2-Leistungen zu verzeichnen, die gem. Geschäftsbesorgungsvertrag auch durch Dritte erbracht werden können. Seit dem Geschäftsjahr 2015 übersteigen die Umsätze aus zusätzlichen Leistungen der LIST das Kernleistungsgeschäft. Maßgeblich

LIST – Nebenhaushalt der Sächsischen Straßenbauverwaltung

¹ Stand: 01.06.2018.

dafür sind übernommene Projekte im Straßen- und konstruktiven Ingenieurbau u. a. auch im Radwegebau.

- 6 Die LIST erzielt ihre steigenden Umsätze nahezu ausschließlich für In-house-Leistungen für den Freistaat Sachsen.

Entwicklung der Umsätze in den Geschäftsjahren 2012 bis 2015

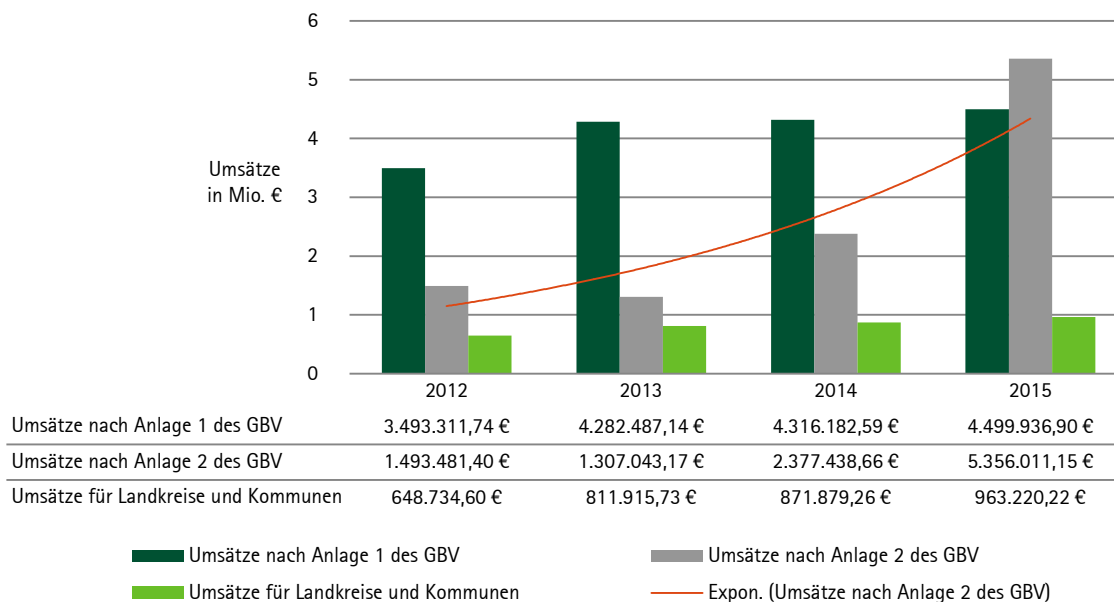


Abbildung 1: Entwicklung der Umsätze 2012 bis 2015

Übertragung von Bauprojekten an LIST GmbH nach Neustrukturierung Straßenbauverwaltung

- 7 **2.2** 2012 wurde die Straßenbauverwaltung im Freistaat Sachsen neu strukturiert. Das Landesamt für Straßenbau und Verkehr (LASuV) wurde mit einer Zentrale in Dresden und Niederlassungen in Bautzen, Meißen, Leipzig, Plauen und Zschopau sowie den Autobahnmeistereien, einer Tunnelbetriebsstelle und einer Fernmeldestelle gegründet. Dem LASuV obliegt, für den Freistaat Sachsen Baumaßnahmen an Staats- und Bundesstraßen durchzuführen und Ingenieurbauwerke und Radwege im Freistaat Sachsen zu errichten. Nach Angaben des SMWA wurden infolge nicht ausreichender Personalkapazitäten beim LASuV zunehmend Aufgaben an die LIST übertragen. In der Folge erbringen sowohl das LASuV als auch die LIST Bauherrenaufgaben im Bereich der Sächsischen Straßenbauverwaltung.

LIST als drittes Element der Sächsischen Straßenbauverwaltung

- 8 Für das LASuV leistet die LIST auch Kompensationsmaßnahmenmanagement für den Erhalt und die Pflege von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen nach Abschluss von Straßenbauprojekten. Die Übertragung dieser Aufgaben an das Zentrale Flächenmanagement (ZFM) lehnt das SMWA ab (vgl. Sonderbericht des SRH vom 03.07.2018). Ebenso werden Baumkontrollmaßnahmen sowie Vermögensrechnung und Verwendungsnachweisprüfung für die Straßenbauverwaltung und die Gesamtverantwortung für das Genehmigungsverfahren von Großraum- und Schwertransporten durch die LIST übernommen.

Kontinuierlicher Mitarbeiteranstieg bei der LIST

- 9 **2.3** Mit dem wachsenden Aufgabenvolumen stieg die Zahl der Beschäftigten bei der LIST deutlich. Waren 2001 erst 47 Beschäftigte für die Gesellschaft tätig, wurden 2012 schon 111 und 2016 bereits 140 Mitarbeiter beschäftigt, wobei Mitarbeiter auch über die Vorgaben der verbindlichen Wirtschaftspläne hinaus eingestellt wurden. Zum 01.06.2018 hatte die LIST GmbH 180 Beschäftigte. Im Abschlussgespräch zur Prüfung im Juni 2018 wurde die Absicht geäußert, die Gesellschaft mittelfristig mit bis zu 250 Mitarbeitern auszustatten (200 für den Geschäfts-

bereich des SMWA und 50 Mitarbeitern für weitere Auftraggeber). Dann hätte sich der Personalbestand seit Gründung um den Faktor 5 vermehrt.

Stellenentwicklung in der Straßenbauverwaltung

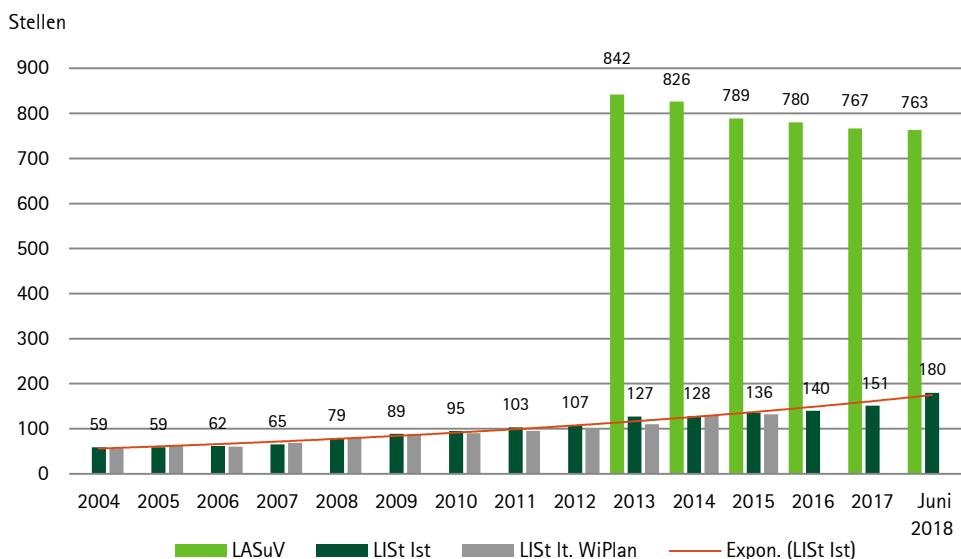


Abbildung 2: Stellenentwicklung in der Straßenbauverwaltung

10 Der Personalbestand der LIST wurde über die Jahre kontinuierlich erhöht. Der Gesellschafter hat diese Entwicklung nicht im Zusammenhang mit der Stellenplanentwicklung der Straßenbauverwaltung gesteuert.

11 **2.4** Finanzielle Mittel für Leistungen der LIST GmbH für die Sächsische Straßenbauverwaltung gem. Geschäftsbesorgungsvertrag werden im Epl. des SMWA in einem eigenen Haushaltstitel veranschlagt (0706/78005). Die Leistungen der LIST werden jedoch nicht nur aus diesem „LIST-Titel“ finanziert.

Transparenz der Mittelgewährung

12 In 2015 wurden aus 20 Haushaltstiteln des Epl. des SMWA Zahlungen im Umfang von 9,8 Mio. € für Kernleistungen und zusätzliche Leistungen der LIST gewährt; 2017 flossen aus 31 Haushaltstiteln finanzielle Mittel von 23,8 Mio. € an die Gesellschaft. Eine dem wachsenden Umsatz mit einer Vielzahl von Finanzierungsquellen aus dem Haushalt des SMWA genügende Transparenz der Geschäftstätigkeit der LIST für die Sächsische Straßenbauverwaltung ist nicht gegeben. Aus Sicht des SRH beeinträchtigt dies die qualifizierte Beratung und Beschlussfassung des SLT über den Haushalt der Straßenbauverwaltung.

13 Im Rahmen des gewährten Mittelabrufverfahrens durch das SMF erfolgte hierbei auch ein unmittelbarer Zahlungsabruf der Gesellschaft zur Begleichung fälliger Zahlungen. Eine eigenständige interne Revision war innerhalb der Gesellschaft nicht implementiert. Eine ständige Kontrolle der Zahlungsanweisungen war durch die fehlende interne Revision nicht gewährleistet.

Eigenständiger Mittelabruf durch die LIST

14 **2.5** Die LIST war bis Herbst 2017 in einer angemieteten Liegenschaft in Rochlitz untergebracht. Nachdem 2008 noch eine Firmensitzverlagerung in den Großraum Dresden verfolgt wurde, bezog die Gesellschaft nach langwieriger Unterbringungssuche im November 2017 ihren neuen Firmensitz in Hainichen und betreibt 2 weitere Betriebsstätten in Dresden und Bautzen. Firmensitzverlagerung und Betriebsstättenerrichtung sind zustimmungspflichtige Geschäfte des Aufsichtsrates nach dem Gesellschaftsvertrag.

15 Mit der Errichtung des Firmensitzes wurde ein Unternehmen beauftragt. Mit dem Vertrag ist die LIST langfristige finanzielle Verpflichtungen gegenüber den Vertragspartnern von über 6,3 Mio. € netto für 12 Jahre eingegangen. Darin enthalten sind rd. 3 Mio. €, die nach 12 Jahren bei Wahrnehmung eines Sonderkündigungsrechts fällig werden. Ein Konzept zur Unterhaltung der Betriebsstätten in Bautzen und Dresden (Größe und Tätigkeitsschwerpunkte) konnte nicht vorgelegt werden.

16 **2.6** Zur Vermeidung von Interessenkollisionen sollen Personen zur Wahrnehmung der Überwachungsfunktion nicht in den Aufsichtsrat entsandt werden, wenn Interessenkollisionen entstehen können. In den Aufsichtsrat der LIST wurde der zuständige Abteilungsleiter Verkehr des SMWA entsandt, der Dienstvorgesetzter der Fachreferate ist, die vertragliche Einzelvereinbarungen mit der LIST auf der Grundlage des Geschäftsbesorgungsvertrages abschließen. Weitere Mandate wurden einem Referatsleiter des SMF und einem Externen übertragen. Zum Aufsichtsratsvorsitzenden wurde der Mandatsträger des SMWA gewählt.

17 Ein Interessenkonflikt des Aufsichtsratsvorsitzenden kann nicht ausgeschlossen werden. Seitens des SMWA besteht das Interesse an der Realisierung von Projekten, zu denen das LASuV aus Sicht des Ressorts kapazitativ nicht in der Lage ist. Die zusätzliche Leistungserbringung der LIST gegenüber der Straßenbauverwaltung wurde über die vereinbarten Kernleistungen hinaus erheblich ausgeweitet. Der LIST wurden Aufgaben übertragen, die von anderen Stellen bzw. anderen Unternehmen auch erbracht werden können. Auch erfolgte durch die LIST die Übernahme von Tätigkeiten, die vom SMWA selbst zu erbringen sind (Vorhaltung IT-Verfahren, Vermögensrechnung, Verwendungsnachweisprüfung). Ebenso sind die Einstellung von Personal über den Vorgaben der Wirtschaftspläne und die Betriebsstättenerrichtung ohne inhaltliche Schwerpunktsetzung Indizien für eine fehlende Überwachung und Vermischung von Interessen.

3 Folgerungen

18 **3.1** Die mit dem neuen Unternehmenskonzept von 2016 vollzogene Ausweitung der Geschäftstätigkeit auf Nichtkernleistungen der LIST, wie die Übernahme von umfangreichen Aufgaben bei der Planung und dem Bau von Ingenieurbauwerken, ist nicht durch die nach der Gründung der LIST im Jahr 2003 erstellten Wirtschaftlichkeitsuntersuchung abgedeckt.

19 Die in den letzten Jahren erfolgte Ausweitung der Geschäftstätigkeit sollte kritisch überprüft, das Aufgabenspektrum der LIST für die Zukunft auf Kernleistungen zurückgeführt und der Geschäftsbesorgungsvertrag nebst Anlagen angepasst werden. Damit einhergehend sollte die Eingliederung von Aufgaben und Personal in die Kernverwaltung geprüft werden.

20 **3.2** Die Transparenz der Finanzierung der LIST ist zu gewährleisten und das interne Kontrollsystem der Gesellschaft auszubauen.

21 Der SRH empfiehlt dem Landtag, sich systematisch auch im Rahmen der Haushaltsplanberatungen der Kap. 0706 und 1521 über die Entwicklung von Aufgabenübertragungen an die LIST, deren konkrete Finanzierung aus den verschiedenen Haushaltsansätzen sowie die aktuelle und die geplante Personalentwicklung unterrichten zu lassen.

- 22 **3.3** Eigenständige Mittelabrufe durch eine Gesellschaft sollten durch das SMF nur dann gewährt werden, wenn die Kontrolle durch eine interne Revision sichergestellt ist.
- 23 **3.4** Das Betriebsstättenkonzept bedarf grundsätzlicher Überlegungen zur Größe der Außenstellen und ihrer fachlichen Ausrichtung.
- 24 **3.5** Die Besetzung des Überwachungsorgans Aufsichtsrat bei der LISt sollte überdacht werden. Zur Vermeidung von Interessenkollisionen sollte das Mandat des Aufsichtsratsvorsitzenden künftig nicht mehr durch den Abteilungsleiter Verkehr des SMWA wahrgenommen werden.

4 Stellungnahme des Ministeriums

- 25 **4.1** Der LISt seien seit 2002 Aufgaben der Projektsteuerung und Projektbetreuung einzelner Maßnahmen und seit 2012 Infrastrukturprojekte im Rahmen der von der Landesregierung vorgegebenen Zielsetzungen zur eigenverantwortlichen Umsetzung im Mittelabrufverfahren übertragen. Damit entlaste und unterstütze die LISt die staatliche Straßenbauverwaltung durch die vertragliche Übernahme von Projekten, für deren Umsetzung die Kapazitäten in der Verwaltung fehlen. Der Freistaat bediene sich der LISt, um Belastungsspitzen aufzufangen und die Gesellschaft in Stoßzeiten als Puffer (z. B. bei Hochwasser, Planung und Bau von Radwegen, Erhaltung von Ingenieurbauwerken) einzusetzen. Die Handlungsfähigkeit der Verwaltung, übertragene Aufgaben wahrzunehmen, Planungsvorlauf für Projekte des Landesverkehrswegeplanes und des Bundesverkehrswegeplanes zu schaffen und übertragene Mittelvolumina umzusetzen, sei ohne die LISt stark eingeschränkt. Es gäbe ein staatliches Interesse, die strategische Partnerschaft mit der LISt fortzusetzen. Der Erhalt, der Ausbau und optimierte Betrieb des sächsischen Straßennetzes sowie die Realisierung komplexer Verkehrs- und Infrastrukturlösungen sind gemeinsame Ziele.
- 26 **4.2** Der Freistaat Sachsen finanziere einen großen Teil der Personalkosten, die beim Erbringen ingenieurtechnischer Dienstleistungen anfallen. Es handele sich um einen Leistungsaustausch auf vertraglicher Grundlage. Das Personal der LISt und die Finanzierung ergäben sich aus dem Jahresabschluss, der jährlich im Bundesanzeiger veröffentlicht wird.
- 27 Durch die Übertragung der gesamten Projektverantwortung für die im Mittelabruf geführten Vorhaben auf die LISt lägen sämtliche für die Feststellung der sachlichen und rechnerischen Richtigkeit erforderlichen Informationen beim Projektträger, der die Ausschreibung, das Vergabeverfahren und die Vertragsabwicklung durchführe. Um das LASuV bei der Feststellung der sachlichen und rechnerischen Richtigkeit zu unterstützen, würden die mit der Prüfung des Jahresabschlusses, einschließlich des Lageberichts und der Prüfung nach § 53 HGrG beauftragten Abschlussprüfer zusätzlich mit der Prüfung der Umlageverfahren der den Projekten nicht direkt zuzuordnenden Geschäftskosten beauftragt. Im Ergebnis sei mit dem Jahresabschluss ein erweitertes Testat zur Bestätigung der sachlichen und rechnerischen Richtigkeit der Verwaltungskosten vorzulegen, dass einer Teilbescheinigung nach Nr. 19 der VwV zu § 70 SäHO entspreche. Neben dem bereits vorhandenen Kontrollinstrument und Äquivalent zu einer internen Revision arbeite die LISt derzeit mit externer Unterstützung an der Einführung einer internen Revision.
- 28 **4.3** Seit Gründung der LISt 2001 habe der jeweils zuständige Abteilungsleiter Verkehr des SMWA gleichzeitig den Aufsichtsratsvorsitz inne gehabt. Potenzielle Interessenkonflikte sind vor Berufung eines Aufsichtsratsmitglieds zu prüfen. Bei der Auswahlentscheidung sei neben möglichen Interessenkonflikten auch das Interesse des Freistaates an

einer effektiven Wahrnehmung des Mandates durch eine fachnahe Besetzung zu berücksichtigen. Ein relevanter Interessenkonflikt des Aufsichtsratsvorsitzenden wegen seiner Funktion als Abteilungsleiter Verkehr bestehe nach Auffassung des fachlich zuständigen SMWA in der administrativen Verwaltung nicht. Die Entscheidung über den Abschluss von Einzelverträgen werde von den Fachreferaten getroffen. Der Aufsichtsratsvorsitzende wirke an der Erteilung von Aufträgen, der Vertragsunterzeichnung nicht mit, noch nicht einmal durch Kenntnisnahme nach Vorlage. Damit sei sichergestellt, dass die erforderlichen Entscheidungen, die unter Umständen zu Interessenkonflikten führen könnten, von anderen entscheidungsbefugten Personen getroffen würden. Die vollzogene Verlagerung der Entscheidungszuständigkeit hinsichtlich abzuschließender Verträge und fehlende Anlässe zur Annahme eines konkreten Interessenkonfliktes ließen die Entsendung des Abteilungsleiters Verkehr des SMWA in den Aufsichtsrat der LISt zu.

5 Schlussbemerkung

- 29 Die LISt fungiert als ständiger Leistungserbringer für die Fachressorts des Freistaates Sachsen. Sie ist fast vollständig von der Auftragslage abhängig, die das SMWA und LASuV im Rahmen der verfügbaren Haushaltsmittel gestalten. Die Darstellung der LISt allein als strategischer Partner der Sächsischen Straßenbauverwaltung, derer sich bedient wird, um zu entlasten und zu unterstützen sowie Belastungsspitzen aufzufangen, kann nicht geteilt werden.
- 30 Bei dauerhafter Übernahme von Aufgaben und kontinuierlich steigender Beauftragung von zusätzlichen Leistungen ist ein Nebenhaushalt entstanden, der der systematischen, engeren Kontrolle durch den Landtag bedarf.
- 31 Der SRH fordert Transparenz, eine Überprüfung der Aufgabenübertragung und der Beschäftigung von Personal zur Erfüllung staatlicher Aufgaben bei der LISt. Das interne Kontrollsystem ist zum Geschäftsumfang adäquat auszugestalten.

Zuschüsse an Medizinstudenten zur Bekämpfung des Hausärztemangels in Sachsen

Das SMS sollte für die Gewährung der Zuschüsse an Medizinstudenten zur Bekämpfung des Hausärztemangels das haushaltsrechtliche Instrument der Zuwendung nutzen.

Der SRH empfiehlt den Erlass einer Förderrichtlinie.

Zur Verbesserung der ärztlichen Versorgung im ländlichen Raum empfiehlt der SRH, auf die Einführung einer Landarztquote bei der Zulassung zum Medizinstudium hinzuwirken.

1 Prüfungsgegenstand

- 1 Im Jahr 2015 waren 566 der 2.029 in Sachsen als Allgemeinmediziner oder Praktischer Arzt tätigen Ärzte 60 Jahre oder älter. Dies entspricht einem Anteil von 28 %. Für 27 von 47 regionalen Planungsbereichen in Sachsen sieht der Landesausschuss der Ärzte und Krankenkassen Sachsens eine drohende medizinische Unterversorgung. Drohende medizinische Unterversorgung
- 2 Das SMS gewährte seit dem Studienjahr 2008/2009 Zuschüsse an Medizinstudenten, die sich für eine spätere hausärztliche Tätigkeit in einem Gebiet mit besonderem ärztlichen Versorgungsbedarf im Freistaat Sachsen verpflichteten. Damit sollte dem drohenden Hausärztemangel besonders im ländlichen Bereich entgegen gewirkt werden. In den Studienjahren 2008/2009 bis 2012/2013 finanzierte das SMS diese Leistungen gemeinsam mit den in Sachsen tätigen Krankenkassen und der Kassenärztlichen Vereinigung Sachsen. Von ursprünglich 64 Studierenden des Zeitraums 2008/2009 bis 2012/2013 waren zum Zeitpunkt der Prüfung 17 Teilnehmer aus verschiedenen Gründen aus dem Programm ausgeschieden. Die ersten 5 Teilnehmer wurden im Jahr 2017 nach erfolgreicher Facharztweiterbildung als Vertragsärzte in Sachsen tätig. Alle weiteren Teilnehmer befanden sich noch im Studium oder der fachärztlichen Weiterbildung.
- 3 Zum Studienjahr 2013/2014 überarbeitete das SMS das Programm über die Zuschussgewährung. Die unter der Programmbezeichnung „Ausbildungsbeihilfe“ seitdem vergebenen Zuschüsse werden allein aus dem Landeshaushalt finanziert. Pro Studienjahr können bis zu 20 Studenten eine Förderung i. H. v. 1.000 € monatlich für die Dauer der Regelstudienzeit (max. 6 Jahre und 3 Monate) erhalten. Die maximale Fördersumme je Student beträgt somit 75.000 €. Zum Zeitpunkt der Prüfung befanden sich 78 Teilnehmer im Programm. Mit Niederlassungen aus dem Programm „Ausbildungsbeihilfe“ ist wegen der Ausbildungsdauer voraussichtlich nicht vor dem Jahr 2024 zu rechnen.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Anwendung des Zuwendungsrechts

- 4 Das SMS gestaltete weder das Programm „Studienbeihilfe“ noch das Programm „Ausbildungsbeihilfe“ in Form einer Förderrichtlinie aus. Die Zuschüsse wurden nicht in Form von Zuwendungen nach der SÄHO, sondern auf einzelvertraglicher Basis gewährt. Das SMF und der SRH waren somit bei der Ausgestaltung der Programme, anders als bei Förderrichtlinien, nicht beteiligt. Einzelvertragliche Regelungen statt Zuwendung

Leistung und Gegenleistung	5	Die Entscheidung, die Mittel nicht in Form von Zuwendungen zu bewilligen, begründete das SMS damit, dass zwischen dem Freistaat Sachsen und den Studierenden ein wirtschaftlicher Leistungsaustausch bestehe. Die Förderung stelle die Leistung (Vorschuss) und die Teilnahme an der hausärztlichen Versorgung in unterdurchschnittlich versorgten Gebieten Sachsens die Gegenleistung dar.
Kein unmittelbarer Leistungsaustausch	6	Tatsächlich liegt kein unmittelbares Leistungsaustauschverhältnis zwischen dem Freistaat Sachsen und den Medizinstudenten als Empfänger der Zuschüsse vor. Die Leistung der Medizinstudenten (Niederlassung in einem hausärztlich unterdurchschnittlich versorgten Bereich Sachsens) ist keine gegenüber dem Freistaat. Dieser kann die vertraglich vereinbarten Pflichten nicht einklagen. Ihm bleibt bei Nichterfüllung des Vertrages nur die Rückforderung der Zuschussbeträge zzgl. Zinsen.
Begriff der Zuwendung	7	Die Zuschüsse stellen Zuwendungen dar. Zuwendungen sind Leistungen an Stellen außerhalb der Staatsverwaltung zur Erfüllung bestimmter Zwecke, an denen der Staat ein erhebliches Interesse hat, das ohne die Zuwendungen nicht oder nicht im notwendigen Umfang befriedigt werden kann. Keine Zuwendungen sind echte Leistungsaustauschverhältnisse, insbesondere Verträge, für die gleichwertige Gegenleistungen erbracht werden, wie z. B. Kaufverträge, Mietverträge und Ähnliches.
	8	Wenn der Staat öffentliche Zwecke nicht unmittelbar selbst verfolgen will, sondern es Dritten überlässt, die auch im erheblichen staatlichen Interesse liegenden Ziele anzustreben, kann er dies mithilfe von Zuwendungen erreichen. Dass mit Zuwendungen ein bestimmtes Verhalten des Zuwendungsempfängers erreicht werden soll, ist dem Zuwendungsrecht nicht fremd. Der Förderzweck kann in einem bestimmten Tun, Dulden oder Unterlassen des Zuwendungsempfängers bestehen.
Zuwendung ist richtiges Förderinstrument	9	Bei den Zuschüssen an die Medizinstudenten handelt es sich um Zuwendungen nach § 23 SÄHO. Das haushaltsrechtliche Instrument der Zuwendung ist zu nutzen, auch um eine einheitliche Rechtsanwendung im Vollzug sicherzustellen und Parallelsysteme in der Mittelausreichung zu vermeiden.
		2.2 Erlass einer Förderrichtlinie
	10	Sowohl das Programm „Studienbeihilfe“ als auch das Programm „Ausbildungsbeihilfe“ tragen einen richtlinienähnlichen Charakter. Sie regeln wie eine Förderrichtlinie förderungsspezifische Besonderheiten und Anweisungen zum Verfahren.
	11	Da es sich bei den Leistungen des SMS an die Medizinstudenten um Zuwendungen handelt (s. o.), sind die förderungsspezifischen Besonderheiten in einer Förderrichtlinie zu regeln. Die bereits vorliegenden Bedingungen des SMS zum Programm „Ausbildungsbeihilfe“ stellen eine gute Grundlage dar und könnten zu einer Förderrichtlinie weiterentwickelt werden.
		2.3 Vorschlag Einführung Vorabquote bei der Zulassung zum Medizinstudium („Landarztquote“)
Zuschüsse an Medizinstudenten allein reichen nicht aus	12	Die bisherigen Maßnahmen verbesserten die ärztliche Versorgung in den ländlichen Gebieten noch nicht. Aufgrund der langen Dauer der medizinischen Ausbildung kann die Wirkung und Zielerreichung der Fördermaßnahmen erst mit erheblicher zeitlicher Verzögerung eintreten. Es ist angesichts der quantitativen Grenzen des Programms nicht anzunehmen, dass das Programm Ausbildungsbeihilfe ausreichen wird, die künftige ärztliche Versorgung im ländlichen Raum sicherzustellen.

- 13 Die gezielte finanzielle Förderung von Medizinstudenten ist jedoch nicht die einzige Möglichkeit, Ärzte für eine hausärztliche Tätigkeit in Gebieten mit besonderem Versorgungsbedarf zu gewinnen. Dem Staat stehen weitere alternative Handlungsoptionen zur Verfügung. So kann dem Hausärztemangel mit der Einführung einer Vorabquote bei der Zulassung zum Medizinstudium („Landarztquote“) entgegengewirkt werden.

3 Folgerung

- 14 **3.1** Die Ausbildungsbeihilfe an Medizinstudenten ist künftig als Zuwendung zu gewähren.
- 15 **3.2** Der SRH empfiehlt, das aktuelle Programm „Ausbildungsbeihilfe“ in eine Förderrichtlinie zu überführen und neue Zuschüsse nur noch auf dieser Grundlage zu gewähren.
- 16 **3.3** Der SRH empfiehlt, auf die Einführung einer Landarztquote bei der Zulassung zum Medizinstudium hinzuwirken, die Zusammenarbeit mit dem SMWK hierzu zu verstärken und auf Erfahrungen anderer Bundesländer zurückzugreifen.

4 Stellungnahme des Ministeriums

- 17 Das SMS begegnet den Forderungen des SRH in seiner Stellungnahme mit Zurückhaltung. Es verweist in seiner Stellungnahme auf das Grundrecht der Berufsfreiheit nach Art. 12 GG. Die Verpflichtung zur Weiterbildung zum Facharzt für Allgemeinmedizin sowie die Verpflichtung zur Teilnahme an der hausärztlichen Versorgung in Gebieten des Freistaates Sachsen außerhalb der Städte Dresden, Leipzig, Chemnitz und Radebeul, schränke den Studierenden in seinem Recht auf freie Wahl des Berufes und des Ortes der Berufsausübung (Art. 12 GG) ein. Dabei gelte es, die Verhältnismäßigkeit von Leistung und Gegenleistung zu wahren. Eine Forderung nach Einklagbarkeit schränke das Grundrecht nach Art. 12 GG möglicherweise zu weit ein. Sie wäre auch praktisch weder in abhängiger Beschäftigung des Hausarztes noch in selbstständiger Niederlassung umsetzbar.

5 Schlussbemerkung

- 18 Der SRH bleibt bei seiner Auffassung, dass es sich bei den Zuschüssen an die Medizinstudenten um Zuwendungen im Sinne der SäHO handelt. Die Argumentation des SMS widerspricht dem nicht. Durch die Förderung soll ein bestimmtes Tun des Zuwendungsempfängers erreicht werden. Ein wirtschaftlicher Leistungsaustausch zwischen dem Freistaat Sachsen und den Empfängern der Zuschüsse ist jedoch nicht gegeben.
- 19 Die Einführung einer Landarztquote bei der Zulassung zum Medizinstudium könnte eine weitere Handlungsalternative gegen den drohenden Hausärztemangel darstellen. Als erstes Bundesland hat Nordrhein-Westfalen einen bereits vom Kabinett beschlossenen Gesetzentwurf¹ zur Einführung einer Landarztquote mit Beginn des Wintersemesters 2019/2020 vorgelegt.

¹ Landtag Nordrhein-Westfalen DS-Nr. 17/3037.

Förderung der Verbraucherzentrale Sachsen

Der SRH empfiehlt, die Verbraucherzentrale künftig im Wesentlichen institutionell zu fördern.

1 Prüfungsgegenstand

- 1 Die Verbraucherzentrale Sachsen e. V. ist nach der Satzung ein parteipolitisch unabhängiger Verein, der ausschließlich und unmittelbar gemeinnützige Zwecke verfolgt. Zum satzungsmäßigen Vereinszweck gehört es, die Interessen der Verbraucher durch unabhängige Aufklärung und Beratung wahrzunehmen und zu fördern sowie die Position und das Recht der Verbraucher in der Marktwirtschaft zu stärken und die Verbraucher vor negativen Auswüchsen marktwirtschaftlichen Anbieterverhaltens zu schützen.
- 2 Im Rahmen seiner Prüfung untersuchte der SRH die Zuwendungen des Freistaates Sachsen für den institutionellen Haushalt und die Projekte der Verbraucherzentrale.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Zuwendungsart

- 3 Nach den Haushaltsplänen der vergangenen Haushaltsjahre waren für die Verbraucherzentrale Mittel i. H. v. 2.650 T€ (Haushaltsplan 2015/2016) bzw. 2.950 T€ vorgesehen. Von den Summen sollten auf den institutionellen Haushalt der Verbraucherzentrale mindestens 600 T€ entfallen. Der überwiegende Teil der Zuwendungen war für die Projektförderungen veranschlagt.
- 4 Bei der Gesamtförderung der Verbraucherzentrale sollte ein Nebeneinander von institutioneller Förderung und Projektförderung weitestgehend vermieden werden. Die auf Dauer angelegte Förderung der Verbraucherzentrale richtet sich nicht auf einzelne abgrenzbare Maßnahmen.
- 5 Eine überwiegende institutionelle Förderung der Verbraucherzentrale trägt der fachlichen Selbstständigkeit der Verbraucherzentrale und unabhängigen Aufgabenerfüllung Rechnung. Projektförderungen kommen dann infrage, wenn einzelne abgegrenzte Vorhaben unterstützt werden sollen. Ihren Zweck, die Interessen der Verbraucher durch unabhängige Aufklärung und Beratung wahrzunehmen, kann die Verbraucherzentrale im Falle einer institutionellen Förderung mit der gebotenen Autonomie erfüllen. Eine unabhängige Beratungstätigkeit ist bei Projektförderungen wegen zahlreicher Einflussmöglichkeiten des Zuwendungsgebers nur eingeschränkt möglich.

Künftig Mittel für die Verbraucherzentrale im Wesentlichen im Wege einer institutionellen Förderung zuwenden

2.2 Kommunale Beteiligung an der Finanzierung der Verbraucherzentrale Sachsen e. V.

- 6 In den Jahren 2013 bis 2016 beteiligten sich Städte und Landkreise jährlich mit Beträgen zwischen rd. 75 T€ und 109 T€ insgesamt an der Finanzierung der Verbraucherzentrale. Dies entsprach einem Durchschnitt von etwa 4 % der jährlichen Gesamtausgaben der Verbraucherzentrale. Die jährlichen Beiträge der Kommunen, die sich an der Finanzierung der Verbraucherzentrale beteiligten, lagen zwischen 1,1 T€ und 30,5 T€.

Unterstützung der Verbraucherzentrale durch Städte und Landkreise

- 7 Auch wenn die Beteiligung der Kommunen an der Finanzierung der Verbraucherzentrale nicht zu den kommunalen Pflichtaufgaben gehört, profitieren die Einwohner unmittelbar von den angebotenen Beratungsdienstleistungen. Mit angemessenen Finanzierungsbeiträgen übernehmen Kommunen Verantwortung für das soziale und wirtschaftliche Wohl ihrer Einwohner.

3 Folgerung

- 8 **3.1** Die Verbraucherzentrale sollte künftig im Wesentlichen im Wege einer institutionellen Förderung Zuwendungen vom Freistaat erhalten. Die institutionelle Förderung kommt vor allem für die Finanzierung der Geschäftsstelle und den Kernbereich der Verbraucherberatung infrage. Um flexibel auf aktuelle Themen und Erfordernisse reagieren zu können, sollten für abgegrenzte Vorhaben Projektförderungen möglich sein.
- 9 **3.2** Das SMS sollte in Erwägung ziehen, mit der kommunalen Ebene Gespräche über das Ob und Wie einer Unterstützung der Verbraucherzentrale zu führen.

4 Stellungnahme des Ministeriums

- 10 **4.1** Unter dem Vorbehalt des Beschlusses des Haushaltsgesetzgebers zum Doppelhaushalt 2019/2020 werde die bisherige institutionelle Förderung und die Projektförderung „Verbraucherberatung“ zu einer institutionellen Förderung zusammengefasst. Darüber hinaus werde mit Einarbeitung von VE i. H. d. institutionellen Gesamtförderung über einen Zeitraum von 5 Jahren hohe Planungssicherheit für den Zuwendungsempfänger geschaffen.
- 11 **4.2** Das SMS thematisiere seit Jahren immer wieder die aus Sicht des Freistaates Sachsen unzureichende finanzielle Beteiligung der Kommunen an den erbrachten Beratungsleistungen der Verbraucherzentrale. Ein stärkeres Engagement der kommunalen Ebene werde von dort nicht als erforderlich gesehen. Das SMS werde diese Thematik im Rahmen der kontinuierlich stattfindenden Gespräche mit den Kommunalen Spitzenverbänden weiterhin aufgreifen.

5 Schlussbemerkung

- 12 Der SRH begrüßt die Zustimmung des SMS zu den Prüfungsergebnissen und deren künftige Umsetzung.

Bau der Zweifeldsporthalle Wermisdorf

Beim Vergabeverfahren der Zweifeldsporthalle in Wermisdorf drängt sich der Verdacht einer Preisabsprache auf.

Der spätere Auftragnehmer hatte das Leistungsverzeichnis geändert. Er hätte von der Wertung ausgeschlossen werden müssen.

1 Prüfungsgegenstand

- 1 Die Gemeinde Wermisdorf hat von Ende 2011 bis Ende 2012 in der Nähe des Sportplatzes eine eingeschossige teilbare Zweifeldsporthalle mit Funktionstrakt für den Schul- und Vereinssport errichtet. In Wermisdorf gibt es eine Grundschule und eine Oberschule, die sich in fußläufiger Entfernung befinden und die Sporthalle gemeinsam nutzen.
- 2 Die Sporthalle wurde mit 75 % nach der Richtlinie des SMUL zur Integrierten Ländlichen Entwicklung im Freistaat Sachsen (RL ILE/2007) vom 18.10.2007 gefördert. Zuständige Bewilligungsbehörde war der Landkreis Nordsachsen. Schlussgerechnet wurde die Baumaßnahme mit insgesamt 2.663.671,21 €.
- 3 Der SRH prüfte die Bauunterlagen, Pläne und Vergabeunterlagen.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Preisabsprache

- 4 Die Gemeindeverwaltung Wermisdorf hatte die Bauleistungen für den Neubau der Zweifeldsporthalle mit Bekanntmachung vom 16.09.2011 ausgeschrieben. Dabei führte sie eine Parallelausschreibung durch. In Betracht kam je nach preiswertester Variante sowohl eine Gesamtvergabe an einen Bieter als Generalunternehmer als auch eine Einzellosvergabe an verschiedene Bieter.
- 5 Für die Gesamtvergabe lag nur ein Angebot der Firma 1, einer Rohbaufirma, über insgesamt 2.533.023,21 € brutto, einschließlich 2,5 % Nachlass vor. Dieses Angebot beinhaltete neben den Rohbauarbeiten die Gewerke Maler, Fliesen, Trockenbau, Sportfußboden, Prallwand, Innentüren, Sportausrüstung, Heizung, Lüftung, Sanitär und Elektrik. Die Firma 1 hat sich darüber hinaus auch bei den Einzelausschreibungen als Bieter beteiligt.
- 6 Von insgesamt 10 Losen stimmten bei 3 Losen (Maler, Prallwand, Sportausrüster) die angebotenen Einheitspreise und Gesamtpreise der Einzelpositionen der Firma 1 mit den Angeboten der Mindestbieter vollständig und centgenau überein. Beim Los Sportfußboden traf das auf 12 von 20 Positionen zu. Trotz unterschiedlicher Angebotspreise der restlichen 8 Positionen ergab sich bei den Firmen 1 und 2 ein übereinstimmender Gesamtpreis.
- 7 Ohne Kenntnis des Inhalts der Angebote von Mitbewerbern ist diese Übereinstimmung in den Angeboten unwahrscheinlich. Es ergibt sich der Verdacht auf Preisabsprachen zwischen den Bietern.



Centgenaue Übereinstimmung von Angebotspreisen unterschiedlicher Bieter

Verdacht auf Preisabsprache	8	Der SRH empfahl dem SMUL, das Vergabeverfahren auf evtl. Preisabsprachen zu überprüfen und die Landeskartellbehörde über die Auffälligkeiten zu informieren.
Mengenansätze durch Bieter geändert	9	<p>2.2 Änderungen des Leistungsverzeichnisses</p> <p>Der SRH hat weiterhin die Mengenansätze aus den Leistungsverzeichnissen der losweisen Vergaben mit den Mengen im Angebot des Generalunternehmers verglichen. Dabei stellte er fest, dass die Firma 1 in ihrem Generalunternehmerangebot in 28 Positionen die Mengenansätze gegenüber dem Ausschreibungstext geändert hatte.</p>
	10	Gemäß § 13 Abs. 1 Nr. 5 VOB/A (2009) sind Änderungen an den Vergabeunterlagen unzulässig.
	11	Deshalb hätte nach § 16 Abs. 1 Nr. 1 b) und d) VOB/A (2009) die Firma 1 zwingend von der Wertung ausgeschlossen werden müssen.
	12	Dennoch erhielt die Firma 1 den Zuschlag als Generalunternehmer.
	13	Der SRH hatte dem SMUL empfohlen, das Vergabeverfahren zu überprüfen.
		3 Stellungnahmen
		Zu Pkt. 2.1
	14	Die Gemeinde Wermisdorf teilte mit, dass die vom SRH festgestellte teilweise Übereinstimmung der Preise von einzelnen Positionen der Angebote des Generalunternehmers mit Preisen der Einzelanbieter eine gewisse Indizwirkung hat. Dennoch lasse sich hieraus nicht zwingend auf eine wettbewerbsbeschränkende Absprache zwischen den Bietern schließen.
SMUL sieht keine Preisabsprachen	15	Das SMUL schließt sich der Einschätzung der Gemeinde Wermisdorf an. Der vom SRH vorgetragene Sachverhalt hinsichtlich der Angaben zu den Angebotspreisen sei zutreffend. Aber der durch den SRH aufgeworfene Verdacht der Preisabsprachen sei nach Einschätzung des SMUL nicht belegt. Im vorliegenden Fall seien gerade 1 : 1 und transparent die Werte der Nachunternehmer durch den Generalunternehmer übernommen worden. Für eine Einschaltung der Landeskartellbehörde sieht das SMUL keine Notwendigkeit, da bei ihm keine vergleichbaren Fälle vorlägen.
		Zu Pkt. 2.2
	16	Die Gemeinde Wermisdorf teilte mit, dass es stellenweise zu Abweichungen zwischen den Angaben im Leistungsverzeichnis und dem Angebot des Generalunternehmers kam. Sie bestätigt, dass die benannten Abweichungen hätten auffallen und aufgeklärt werden müssen. Letztlich hätte dieses Versäumnis jedoch zu keinen Wettbewerbsverzerrungen und somit auch nicht zu einer Unwirtschaftlichkeit der Vergabeentscheidung geführt. Aus diesem Grund hätte kein Anlass bestanden, den Generalunternehmer vom Vergabeverfahren auszuschließen.
	17	Das SMUL folgt den Ausführungen in der Stellungnahme der Gemeinde Wermisdorf nicht vollumfassend. Unter Zugrundelegung des Angebots auf Basis der geänderten bzw. verringerten Mengen ist eine unzulässige Änderung der Verdingungsunterlagen anzunehmen, da die geforderte Leistung nicht so angeboten wurde, wie dies von der Vergabestelle in der Ausschreibung gefordert worden ist.
Rückforderung i. H. v. rd. 322 T€	18	Unter Beachtung der Grundsätze des Verwaltungshandelns, hinsichtlich seiner Bestimmtheit und Vorhersehbarkeit sowie des unionsrechtlichen Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes und der Besonderheiten des Einzelfalls

wird seitens des SMUL eine Kürzung der gewährten Gesamtzuwendung i. H. v. 25 % als rechtmäßig durchsetzbar eingeschätzt. Bei einer gewährten Zuwendung i. H. v. 1.289.936,99 € wäre eine Rückforderung i. H. v. 322.484,25 € zu veranlassen.

4 Schlussbemerkungen

Zu Pkt. 2.1

19 Auch wenn das SMUL und die Gemeinde Wermisdorf den Verdacht des SRH auf eine Preisabsprache nicht eindeutig belegt sehen, sprechen nach den Erfahrungen des SRH die Indizien für eine Preisabsprache.

Zu Pkt. 2.2

20 Der SRH begrüßt die Entscheidung des SMUL zur teilweisen Rückforderung der Zuwendung. Dieser Forderung des SRH ist damit entsprochen worden.

Das vorrangige Ziel der Förderung wurde nicht erreicht.

Die mit der Förderung bewirkte Reduktion der Milchmenge hat lediglich einen marginalen Einfluss auf den regionalen und überregionalen Milchmarkt.

Wesentliche Ziele der Förderung wurden nicht als Zuwendungsvoraussetzung in die Förderrichtlinie aufgenommen.

1 Prüfungsgegenstand

- 1 Aufgrund überhöhter Milchmengen auf dem weltweiten Markt kam es 2015 und 2016 zu einem erheblichen Milchpreisverfall. Die RL SMP/2017 soll landwirtschaftlichen Unternehmen eine Unterstützung beim Ausstieg aus der Milchviehhaltung gewähren. Damit soll zum einen der weitere Verlust landwirtschaftlichen Vermögens verlangsamt und zum anderen die Milchmenge vom Markt genommen werden, um damit eine gewisse Marktentlastung herbeizuführen.
- 2 Bis zum 20.02.2018 wurden Zuwendungen i. H. v. insgesamt 319.500 € bewilligt.

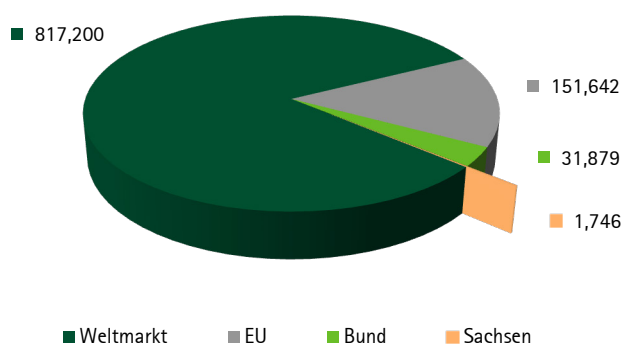
2 Prüfungsergebnis

- 3 **2.1** Das Ziel der Förderung sollte die Unterstützung von mindestens 30 Unternehmen mit einer daraus resultierenden Verringerung der Milcherzeugung um 0,03 Mio. t sein. Bis zum 20.02.2018 wurden Zuwendungen für eine Reduktion um 0,0045 Mio. t bewilligt. Das Ziel der Förderung wurde nicht erreicht.
- 4 **2.2** Durch die Förderung erfolgte eine Reduktion der Milchmenge in Sachsen um 0,0045 Mio. t im Vergleich zu einem Volumen von 817,2 Mio. t auf dem Weltmarkt.

Ziel der Förderung nicht erreicht

Marginaler Einfluss auf den regionalen und überregionalen Milchmarkt

Die nachfolgende Grafik veranschaulicht die Milchmengen im Jahr 2015 (in Mio. t):



Grafik:

Eigene Darstellung - Mengenangaben: Milchmenge Welt 817,2 Mio. t¹; EU 151,64161 Mio. t²; Bund 31,87913 Mio. t³; Freistaat Sachsen 1,7461 Mio. t⁴

¹ <https://milchwirtschaft.de/aktuelles-und-veranstaltungen/aktuelles/2016/11/45-groesste-milcherzeuger.php>; Schätzung für 2015.

² Eurostat; Kuhmilchaufnahme (alle Milcharten) und Gewinnung von Kuhmilcherzeugnissen, Milchmenge für das Jahr 2015.

³ Wie vor.

⁴ https://www.ble.de/DE/BZL/daten-Berichte/Milch-Milcherzeugnisse/TabellenMilchRegionen_Deutschland.html?nn=8906974; Milchmenge für das Jahr 2015.

Wesentliche Ziele der Förderung nicht als Zuwendungsvoraussetzung in Förderrichtlinie aufgenommen

5 Aufgrund dieses geringen Anteils erscheint ein Einfluss durch die Reduktion der Milchmenge in Sachsen um 0,26 % auf den sächsischen Milchpreis, den bundesweiten Milchpreis und auf den weltweiten Milchpreis marginal.

6 **2.3** Die in der beihilferechtlichen Genehmigung und im Förderkonzept genannten Ziele wurden nicht vollständig durch die Aufnahme entsprechender Zuwendungsvoraussetzungen in die Förderrichtlinie umgesetzt. Das betrifft insbesondere den bezweckten Erhalt von landwirtschaftlichen Vermögenswerten, wie Gebäude-, Anlage- und Tiervermögen, durch die Fortführung des Betriebes ohne den Bereich Milchproduktion bspw. als Ackerbaubetrieb, Mutterkuh- oder Mastrindhaltung. Eine Zielerreichung kann somit nicht gesteuert bzw. kontrolliert werden.

3 Folgerung und Empfehlung des SRH

7 **3.1** Die Notwendigkeit der Förderung ist zu überprüfen.

8 **3.2** Für die Gestaltung zukünftiger Förderungen sollte das SMUL prüfen, warum die Ziele nicht erreicht wurden und, soweit erforderlich, notwendige Maßnahmen ableiten.

9 **3.3** Künftig ist sicherzustellen, dass die Voraussetzungen der beihilferechtlichen Genehmigung sowie die im Förderkonzept definierten Förderziele sowie der Zuwendungszweck in der Richtlinie umgesetzt werden.

4 Stellungnahme des Ministeriums

10 Das SMUL verweist in seiner Stellungnahme darauf, dass bereits bei der Konzeption der Richtlinie nicht beabsichtigt gewesen sei, allein durch Milchreduzierung in Sachsen infolge der Stilllegungsförderung merkliche Auswirkungen auf den EU- bzw. weltweiten Milchpreis zu erzielen.

11 Bei ggf. künftigen Förderungen werde das SMUL die gewonnenen Erfahrungen berücksichtigen und notwendige Maßnahmen daraus ableiten.

12 Beihilferechtliche Risiken sehe das Ministerium nicht. Die Europäische Kommission habe die Richtlinie gekannt und nicht beanstandet. Die sich aus der Genehmigungsentscheidung der Europäischen Kommission ergebenden Anforderungen seien vollumfänglich umgesetzt worden.

5 Schlussbemerkung

13 Der SRH bleibt bei seiner Auffassung, dass die Förderung des SMUL nur einen geringen Einfluss auf den regionalen und überregionalen Milchmarkt hatte. Da seit 2006/2007 ein enger Zusammenhang zwischen dem Welt-, dem EU-Markt, dem deutschen Markt⁵ und Sachsen besteht, muss jede Maßnahme der Marktentlastung die internationalen Rahmenbedingungen berücksichtigen. Künftig ist sicherzustellen, dass die Zielerreichung der Förderung besser gesteuert bzw. kontrolliert werden kann.

⁵ ife Institut für Ernährungswirtschaft, 2015 - Expertise Kriseninstrumente im Milchmarkt; <https://www.ife-ev.de/attachments/article/71/Endbericht%20Kriseninstrumente%20Mai%202015.pdf>.

Förderung des Öko-Landbau

Der Ökoflächenanteil ist in Sachsen unterdurchschnittlich.

Zusammenhänge zwischen Förderung und Entwicklung des ökologischen Landbaus wurden durch das SMUL nicht evaluiert.

1 Prüfungsgegenstand

- 1 In der ökologischen Landwirtschaft wird zum Schutz der Umwelt und mit dem Ziel, zertifizierte Produkte zu erzeugen, auf den Einsatz von bestimmten Düngemitteln, Pflanzenschutzmitteln und gentechnischen Methoden, wie sie z. T. in der konventionellen Landwirtschaft zum Einsatz kommen, verzichtet. Dadurch auftretende Ertrags- und Einkommenseinbußen sollen durch spezielle Förderprogramme ausgeglichen werden. Die Förderrichtlinie Ökologischer/Biologischer Landbau (RL ÖBL/2015) fördert die Einführung und Beibehaltung ökologischer/biologischer Anbauverfahren. Die Förderung erfolgt aus Mitteln des ELER mit anteiliger Finanzierung aus der GAK, welche durch Landesmittel kofinanziert werden. Ziel der Förderung ist die kontinuierliche Steigerung der Ökolandbaufläche in Sachsen.
- 2 Im Antragsjahr 2015 wurden an 462 Antragssteller 8,5 Mio. € ausgezahlt.

2 Prüfungsergebnisse

- 3 **2.1** Trotz überdurchschnittlicher Ökopremienhöhen in Sachsen ist der sächsische Ökoflächenanteil im gesamtdeutschen Vergleich unterdurchschnittlich. Durch das SMUL wurde im Vorfeld der Förderung nicht untersucht, warum die Ökolandbaufläche im Freistaat Sachsen unter dem gesamtdeutschen Flächenanteil liegt. Fehlende Analyse der Ursachen für unterdurchschnittlichen Anteil der Ökolandbaufläche in Sachsen
- 4 **2.2** Obwohl das SMUL für das Jahr 2016 ein starkes Wachstum im Bereich des ökologischen Landbaus festgestellt hat, wurde nicht untersucht, inwiefern Wachstum im Bereich des ökologischen Landbaus auch ohne eine Förderung realisiert werden kann und inwiefern eine dauerhafte Förderung entbehrlich ist. Es wurde nicht geprüft, ob eine Förderung ausschließlich in der Umstellungsphase zur Zielerreichung beitragen kann und inwieweit das Wachstum durch externe Faktoren beeinflusst wird. Zusammenhang zwischen Förderung und Ökoflächenentwicklung wurde nicht untersucht
- 5 **2.3** Jährlich steigen etwa 2 % der Ökobetriebe aus dem ökologischen Landbau aus. Das SMUL hat keine Erhebungen dazu angestellt, ob und wie sich die Förderung auf die Entwicklung des Anteils an ökologisch bewirtschafteten Flächen bzw. auf die Anzahl an ökologisch wirtschaftenden Betrieben auswirkt und was die Gründe für die erfolgten Ausstiege sind. Für eine dauerhafte Erhöhung der Ökofläche und der Zahl der Betriebe ist es notwendig, die entsprechenden Gründe für die Betriebsaufgabe und -umstellungen zu erheben und auszuwerten. Analyse der Gründe für Betriebsaufgabe und -umstellung fehlt

3 Folgerungen und Empfehlungen des SRH

- 6 **3.1** Die Analyse des SMUL sollte die vom SRH aufgeworfenen Fragestellungen aufgreifen und beantworten.
- 7 **3.2** Insbesondere im Hinblick auf treffsichere Förderung empfehlen wir dem SMUL zu analysieren, worin die Ursachen für den geringen Flächenanteil der Ökolandbaufläche im Freistaat Sachsen liegen.

4 Stellungnahme des Ministeriums

- 8 Das SMUL gibt in seiner Stellungnahme an, dass sowohl aus den regelmäßigen Auswertungen der Buchführungsergebnisse als auch aus der regelmäßig überprüften Kalkulation der erforderlichen Ökoprämien ersichtlich werde, dass ohne eine Förderung die ökologisch wirtschaftenden Unternehmen gegenüber den konventionellen Betrieben nicht ökonomisch nachhaltig bestehen können.
- 9 Das Ministerium hebt ferner hervor, dass alle 2 Jahre eine Prämienkalkulationsüberprüfung durchgeführt werde. Hierbei seien sowohl Veränderungen im konventionellen Bereich als auch im Öko-Markt zu berücksichtigen. Soweit erforderlich, könne sich daraus auch eine Prämienanpassung ergeben, welche im Extremfall bis zur Fördereinstellung gehen könnte. Dieser Mechanismus diene damit auch der Kontrolle, ob diese Förderung weiterhin notwendig sei.
- 10 Das Ministerium sehe den Ausstieg von rd. 2 % der Ökobetriebe nicht als gravierendes Problem an. Komme es bis zum Ende der Förderperiode zu einer Zunahme der Rückumstellungen, beabsichtigt das SMUL, die Empfehlung des SRH zum Anlass zu nehmen und die Situation der rückumgewandelten Öko-Betriebe zu analysieren sowie entsprechende Schlussfolgerungen für die weitere Förderung zu ziehen und aufzugreifen.

5 Schlussbemerkung

- 11 Der SRH sieht weiterhin Bedarf an Analysen, die die Entwicklungen des Ökolandbaus untersuchen. Nur so kann der Freistaat aktiv das Förderprogramm steuern und die angestrebten Ziele verfolgen.

Umsetzung des NSM beim Staatsbetrieb Sachsenforst

Die Besetzung von Stellen außerhalb des Stellenplans unterläuft die Stellenplanbindung.

Die Verwendung der Effizienzurücklage widerspricht dem Prämiensystem des NSM-Rahmenhandbuchs.

1 Prüfungsgegenstand

1 Der Staatsbetrieb Sachsenforst (SBS) ist ein kaufmännisch eingerichteter Staatsbetrieb und obere besondere Staatsbehörde. Er erfüllt u. a. Aufgaben nach dem Waldgesetz für den Freistaat Sachsen. Der SBS wird nach den Prinzipien des NSM auf der Grundlage des NSM-Rahmenhandbuchs des Freistaates Sachsen geführt, das in Form eines spezifischen NSM-Handbuchs „Sachsenforst“ auf die Besonderheiten des Bereichs Forsten angepasst wurde.

2 Im Zeitraum 2011 bis 2015 erhielt der SBS Zuschüsse i. H. v. insgesamt 184.809 T€.

2 Prüfungsergebnis

3 **2.1** In den jährlichen Zielvereinbarungen ist eine dauerhafte Erhöhung der Holzeinschlagmenge vorgesehen. Die Stellen für dafür benötigte Mitarbeiter sind nicht im Stellenplan abgebildet. Der SBS hat deshalb 14 Stellen befristet im Rahmen der „Personalbudgetierung“ besetzt, wodurch die Stellenplanbindung unterlaufen wird.

Besetzung von Stellen außerhalb des Stellenplans

4 **2.2** Die Effizienzurücklage dient ausschließlich der Risikovorsorge. Sie soll zur Absicherung von unvorhersehbaren wirtschaftlichen Notlagen vor allem nach besonderen Schadensereignissen verwendet werden. Sie dient nicht, wie vom NSM-Handbuch Forsten gefordert, zur Steigerung der Wirtschaftlichkeit.

Zweck der Effizienzurücklage

3 Folgerung und Empfehlung des SRH

5 **3.1** Dauerhaft benötigte Stellen sind im Rahmen des Stellenplans auszubringen und zu besetzen.

Stellenplanbindung einhalten

6 **3.2** Die Effizienzurücklage sollte dem SBS zumindest teilweise als Prämie zur Verbesserung der Wirtschaftlichkeit zur Verfügung stehen.

Prämienregeln beachten

4 Stellungnahme des SMUL

7 **4.1** Das SMUL strebt im Regierungsentwurf zum Doppelhaushalt 2019/2020 eine entsprechende Aufnahme von Stellen im Stellenplan zu Kap. 0923 an.

8 **4.2** Als eine Maßnahme der Haushaltsflexibilisierung wurde dem SBS eine Rücklage zur Verfügung gestellt. Im Haushaltsplan ist der Verwendungszweck der Effizienzurücklage explizit festgelegt. Demnach dient sie der Risikovorsorge und nicht der Verbesserung der Wirtschaftlichkeit des Staatsbetriebes gemäß dem 13. Grundsatz im Fachkonzept I (Budgetierung) des NSM-Handbuchs.

5 Schlussbemerkung

- 9 **5.1** Der SRH begrüßt die Ausweisung dauerhaft benötigter Stellen im Haushaltsplan.
- 10 **5.2** Der SRH bleibt bei seiner Auffassung, dass die Effizienzrücklage auch zur Verbesserung der Wirtschaftlichkeit verwendet werden sollte.

Haushalts- und Wirtschaftsführung der Staatlichen Betriebsgesellschaft für Umwelt und Landwirtschaft

Da nur 0,7 % der Umsätze der Staatlichen Betriebsgesellschaft für Umwelt und Landwirtschaft (BfUL) aus erwerbswirtschaftlicher Tätigkeit erzielt werden, sollte die Organisationsform der BfUL als Staatsbetrieb überprüft werden.

Die Möglichkeiten des NSM werden nicht ausgeschöpft.

1 Prüfungsgegenstand

- 1 Die BfUL ist ein kaufmännisch eingerichteter Staatsbetrieb und wird nach den Prinzipien des NSM auf der Grundlage des NSM-Rahmenhandbuches des Freistaates Sachsen geführt, die teilweise auf die Besonderheiten der BfUL angepasst wurden.
- 2 Im Zeitraum 2015 bis 2016 erhielt die BfUL Zuschüsse i. H. v. insgesamt 43 Mio. €.

2 Prüfungsergebnis

- 3 **2.1** Die BfUL betreibt Umweltanalytik und Umweltmessungen sowie landwirtschaftliche Untersuchungen und Analytik ausschließlich für die Auftrag gebenden Dienststellen der Umwelt- und Landwirtschaftsverwaltung. Diese Tätigkeiten dienen der Deckung des internen Bedarfs des Freistaates Sachsen und werden nicht marktüblich (auf der Basis von Angebot und Nachfrage) vergütet. Die ursprüngliche Absicht, die Leistungen der BfUL am Markt anzubieten, wurde verworfen, um Marktverzerrungen zu verhindern. Tätigkeitsspektrum ist nicht betriebs- oder erwerbswirtschaftlich ausgerichtet
- 4 Der Anteil der Umsatzerlöse aus erwerbswirtschaftlicher Tätigkeit an den Gesamteinnahmen beträgt lediglich 0,7 %, da die BfUL nicht am Markt agiert.
- 5 Ihre Tätigkeit ist deshalb nicht betriebs- oder erwerbswirtschaftlich ausgerichtet. Der Betrieb kann, vergleichbar einer Behörde, insbesondere über die Kosten- bzw. Ausgabenseite steuern.
- 6 **2.2** Im Rahmen der Umsetzung des NSM erfolgte trotz positiver Evaluierung kein Abschluss der Ressortvereinbarung, worin die Erarbeitung und Umsetzung der Soll-Konzepte „Planung/Zielvereinbarung“ und „Budgetierung“ zu regeln sind. Kein Abschluss einer Ressortvereinbarung
- 7 Darüber hinaus nutzt die BfUL für das Rechnungswesen nach wie vor ihr eigenes Software-Programm und nicht die, für die BfUL kostenfreie, landesweite Standardsoftware, wodurch zusätzliche Wartungskosten für die BfUL anfallen. Keine Nutzung der landesweiten Standardsoftware

3 Folgerung und Empfehlung des SRH

- 8 **3.1** Es sollte geprüft werden, ob die Voraussetzungen, die zur Errichtung eines Staatsbetriebs geführt haben, noch vorliegen und im Ergebnis dessen entsprechende Entscheidungen getroffen werden. Dabei ist auch zu berücksichtigen, dass bei der Abkehr von der Rechtsform „Staatsbetrieb“ auf die Einrichtung eines zusätzlichen Aufsichtsorgans sowie auf die kostenrelevante Erstellung und Prüfung des Jahresabschlusses verzichtet werden kann.

- 9 **3.2** Um eine wirksame Ergebnissteuerung und -kontrolle als auch ein kennzahlengestütztes Berichtswesen zu ermöglichen, empfiehlt der SRH, eine Ressortvereinbarung über die Einführung der NSM-Soll-Konzepte abzuschließen. Darin sind insbesondere die Erarbeitung und Umsetzung der Zielvereinbarung zu regeln.
- 10 In der BfUL sollte umgehend die landesweite Standardsoftware eingeführt werden.

4 Stellungnahme des Ministeriums

- 11 Das SMUL stimmt der Empfehlung des SRH, die bestehende Rechtsform der BfUL als Staatsbetrieb ergebnisoffen zu prüfen, zu.
- 12 Nach Auffassung des Ministeriums sei eine Ressortvereinbarung über die Einführung der NSM-Soll-Konzepte nicht erforderlich. Eine wirksame betriebswirtschaftliche Ergebnissteuerung und -kontrolle mittels Produkten und kennzahlengestütztem Rechnungswesen stelle die BfUL bereits jetzt sicher.
- 13 Zur angewendeten Software für das Rechnungswesen merkt das SMUL an, dass es keine landesweite Software für Staatsbetriebe gebe. Das in der BfUL angewandte System erfülle die Anforderungen an das externe und interne Rechnungswesen. Der manuelle Aufwand für die Systempflege sei durch Produktstraffung gesunken.

5 Schlussbemerkung

- 14 Der SRH begrüßt die Ankündigung des SMUL, die Rechtsform der BfUL zu überprüfen. Bestehende NSM-Komponenten und EDV-Systeme sollten nach Auffassung des SRH genutzt und ggf. auf die BfUL angepasst werden.

Studentenwerke Sachsen

Der Freistaat Sachsen fördert die Verpflegungsbetriebe der Studentenwerke mit jährlich 5 bis 9 Mio. €. Ein tragfähiges Förderkonzept mit der Festlegung zutreffender Bemessungskriterien liegt bis heute nicht vor. Haushalts- und abgabenrechtliche Grundsätze wurden nicht beachtet.

In den Jahren 2012 bis 2014 wurden entgegen den geplanten Fehlbeiträgen von 2,5 Mio. € Gewinne von 0,75 Mio. € erzielt. Aus der Positivabweichung von 3,25 Mio. € wurden Rücklagen gebildet, die bei Projektförderung nicht zugelassen sind.

Nachdem die Studentenwerke einen gesetzlichen Anspruch auf Leistungen des Staates haben, sollte die Finanzierung auf das Zuweisungsverfahren umgestellt werden.

Die Studentenwerke haben darauf zu achten, dass die nicht studierenden Mensanutzer an den Infrastrukturkosten angemessen beteiligt werden. Der Finanzierungsschlüssel ist demgemäß anzupassen.

1 Prüfungsgegenstand

- 1 Die Studentenwerke erbringen für die Studierenden der ihnen zugeordneten Hochschulen Leistungen auf wirtschaftlichem, sozialem, gesundheitlichem und kulturellem Gebiet. Hauptaufgaben sind der Betrieb von Mensen und Cafeterien, die Bereitstellung von Wohnheimen sowie die Ausführung der staatlichen Ausbildungsförderung. Als Anstalten öffentlichen Rechts unterstehen die 4 sächsischen Studentenwerke (Chemnitz-Zwickau, Dresden, Freiberg, Leipzig) der Aufsicht des SMWK.
- 2 Der SRH hat die Umsetzung seiner Prüfungsergebnisse (2000 und 2005) insbesondere zur Bewirtschaftung der Verpflegungseinrichtungen und die Verwendung der Zuschüsse zum laufenden Betrieb der Verpflegungseinrichtungen in den Hj. 2012 bis 2014 unter Berücksichtigung der Zuschussentwicklung ab 2015 geprüft.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Rechtsgrundlagen

- 3 Derzeit gilt unverändert die auf der Grundlage von § 120 Abs. 1 Sächsisches Hochschulgesetz vom 11.06.1999 erlassene Wirtschaftsführungsrichtlinie (WiFüRi Studentenwerke) vom 19.12.2001.
- 4 Das SMWK hat bislang die Wirtschaftsführung der Studentenwerke nicht durch Rechtsverordnung geregelt, wie es der seit 01.01.2009 geltende § 112 Abs. 1 Satz 3 SächsHSFG vorschreibt.

Fehlende Rechtsverordnung

2.2 Finanzierung

- 5 Die Studentenwerke finanzierten sich u. a. aus der Bewirtschaftung der Verpflegungsbetriebe und der Vermietung studentischen Wohnraums i. H. v. 67 Mio. €, der Erhebung von Semesterbeiträgen von rd. 111 Tsd. Studierenden i. H. v. 16 Mio. € und den Landeszuschüssen zum laufenden Betrieb i. H. v. 6 Mio. € (Angaben Berichtsjahr 2014).

Kein Förderkonzept	6	Das SMWK fördert die Studentenwerke seit Jahren ohne konzeptionelle Vorgaben und die Festlegung zutreffender Bemessungskriterien. Für das laufende Geschäft der Verpflegungsbetriebe wurden 2012 bis 2014 jährlich rd. 5 Mio. € (ab 2015 9 Mio. €) im Wege der Projektförderung als Festbetragsfinanzierung bewilligt. Die Zuschüsse zum laufenden Betrieb entsprechen nach Auffassung des SRH einer Fehlbedarfsfinanzierung.
	7	Entgegen den in den Jahren 2012 bis 2014 geplanten Fehlbeträgen von 2,5 Mio. € wurden Gewinne von 0,75 Mio. € erzielt. Aus der Positivabweichung von 3,25 Mio. € wurden Rücklagen gebildet, die bei Projektförderung nicht zugelassen sind.
Fehlende messbare Ziele	8	Eine staatliche Steuerung mittels Ziel- und Leistungsvereinbarungen ist nur auf der Grundlage einer Förderkonzeption mit Parameterangaben zu den Programmzielen realisierbar.
Zuwendungsempfänger prüft Verwendungsnachweis	9	<p data-bbox="552 624 959 658">2.3 Verwendungsnachweisprüfung</p> <p>Bereits im Jahr 2000 hat der SRH festgestellt, dass das SMWK seine Pflicht zur eigenständigen Prüfung der Verwendungsnachweise auf den Zuwendungsempfänger delegiert hat.</p>
	10	Trotz Aufforderung des SRH, diese Praxis abzustellen, ist die Verwendungsnachweisprüfung bei den Studentenwerken verblieben.
		2.4 Wirtschaftsführung Studentenwerke
		2.4.1 Vermögens- und Finanzlage
	11	Die Studentenwerke verfügten bei einer Bilanzsumme von insgesamt 380 Mio. € im Jahr 2014 über ein Eigenkapital von 188 Mio. € (davon Wiederbeschaffungsrücklagen 109 Mio. €). Diesem stehen zum 31.12.2014 jedoch nur 27 Mio. € flüssige Mittel (Aktiva) gegenüber. Der wesentliche Anteil des Eigenkapitals ist im Anlagevermögen gebunden und steht kassenmäßig nicht zur Finanzierung der notwendigen Investitionen zur Verfügung. Der Werteverzehr des Anlagevermögens betrug 2014 46 %.
Intransparente Bewirtschaftung der Betriebsgrundlagen	12	<p data-bbox="552 1261 959 1294">2.4.2 Bewirtschaftung Immobilien</p> <p>Die von den Studentenwerken bewirtschafteten Grundstücke sind überwiegend landeseigene Immobilien, die mietzinsfrei oder in Erbpacht überlassen wurden. Die im wirtschaftlichen Eigentum der Studentenwerke stehenden Immobilien sind nur teilweise bilanziert.</p>
	13	Die Aussagekraft der Jahresabschlüsse der Studentenwerke ist hinsichtlich des wirtschaftlichen Eigentums am betriebsnotwendigen Vermögen und des Informationsbedarfs der Gremien unzureichend. Insbesondere der Werteverzehr des nicht bilanzierten Vermögens wird nicht adäquat abgebildet.
		2.5 Nachschau Mensen und Cafeterien
Kompensation der Defizite über Investitionsstau	14	<p data-bbox="552 1718 948 1751">2.5.1 Leistungsdaten – Überblick</p> <p>Die Verpflegungsbetriebe der Studentenwerke bewirtschaften 39 Mensen und Cafeterien sachsenweit mit insgesamt 11.188 Tischplätzen und fertigen jährlich rd. 6,4 Mio. Portionen. Der SRH hat diese Kostenstellenbereiche in allen Studentenwerken einer Analyse unterzogen und festgestellt, dass bei gleichbleibenden Produktionsfaktoren und anhaltenden Kostensteigerungen die Verpflegungsbetriebe unverändert defizitär wirtschaften. Ertragszuwächse sind im Wesentlichen der Steigerung der Beitragseinnahmen Studierender (bis zu 278 %) zu verdanken. Die Erhöhung der Umsatzerlöse wurde durch Kostensteigerungen aufgezehrt. Die Hochschulgastronomie kompensiert seit Jahren die Defizite über Einspa-</p>

rungen bei Instandhaltungs- und Reparaturkosten. Mit der Erhöhung des Landeszuschusses ab 2015 (9 Mio. €) soll die Finanzierung der Infrastrukturvorhaltekosten gesichert werden.

2.5.2 Kantinenversorgung durch die Studentenwerke

15 In ihren Mensen und Cafeterien versorgen die Studentenwerke weiterhin auch Bedienstete der Universitäten und Hochschulen sowie Gäste. Der SRH hatte bereits im Jahr 2005 von den Studentenwerken gefordert, die Leistungen an Studierende eindeutig von den übrigen Umsatzerlösen abzugrenzen und die Verbilligung der Verpflegung für Bedienstete in den Wirtschaftsplänen auszuweisen. Dies ist bis heute nicht abschließend erfolgt.

16 Für alle Studentenwerke wurde festgestellt, dass rechnerisch der finanzielle Einsatz der Studierenden für ein Essen anhaltend höher liegt, als für Bedienstete und Gäste. Zudem wurden in einem Studentenwerk erheblich verbilligte Mahlzeiten an Mitarbeiter der Verpflegungsbetriebe abgegeben.

Kantinenfunktion begünstigt Landesbedienstete und Gäste

17 **Kostendeckende Regelungen zur Preisgestaltung für nicht studierende Nutzer sind nicht getroffen worden.**

2.5.3 Preiskalkulation

18 Nach den Vorschriften zur Wirtschaftsführung der Studentenwerke sind für Dienstleistungen ohne einen ausgeprägt sozialen Charakter kostendeckende Leistungsentgelte zu erheben. Die Kosten- und Leistungsrechnung der Studentenwerke erfüllt jedoch aufgrund der unvollständigen Abbildung aller Geschäftsprozesse – insbesondere durch die entgeltfreie Überlassung von Grundstücken und technischer Erstausrüstung durch den Freistaat Sachsen – die Anforderungen an eine Vollkostenkalkulation als Basis für eine korrekte Preisbestimmung nicht.

Kalkulationsmängel

19 **Die Kalkulationsansätze für die Preisbildung sind für nichtstudentische Nutzer mangelhaft und die Anforderungen an die Abgrenzung der Leistungen für Studierende werden nicht angemessen erfüllt.**

3 Folgerungen

20 Das SMWK hat gem. § 112 Abs. 1 SächsHSFG eine Rechtsverordnung für die Wirtschaftsführung unter Berücksichtigung der aktuellen hochschulrechtlichen sowie handels-, steuer- und haushaltsrechtlichen Vorschriften zu erlassen.

Fehlende Rechtsverordnung ist zu erlassen

21 Durch den jahrelangen Verzicht auf eine Angemessenheitsprüfung hat das SMWK versäumt, den notwendigen Finanzbedarf mit entsprechender Sorgfalt und Wirtschaftlichkeitsbetrachtung zu ermitteln.

Ermittlung des notwendigen Finanzbedarfs

22 Das Instrument der Projektförderung wird zweckentfremdet und verstößt gegen haushalts- und zuwendungsrechtliche Vorschriften. Trotz kritischer Hinweise des SRH (2000 und 2005) hat das SMWK das Verfahren bis heute nicht korrigiert.

23 Die Verwendungsnachweise sind von der Zuwendungsbehörde zu prüfen, um eine ordnungsgemäße Mittelverwendung sicherzustellen.

Prüfung des Verwendungsnachweises durch SMWK

24 Die Studentenwerke sind Teil der mittelbaren Staatsverwaltung und erhalten staatliche Mittel auf der Grundlage des SächsHSFG. Die aufgrund des gesetzlichen Anspruchs ausgereichten Leistungen können daher keine Zuwendungen i. S. d. § 23 SÄHO sein. Das SMWK sollte die Umstellung auf das Zuweisungsverfahren prüfen.

Umstellung auf Zuweisungsverfahren

- 25 Eine nachhaltige Erfüllung der steuerbegünstigten satzungsgemäßen Zwecke der Studentenwerke wird durch die Bildung von Wiederbeschaffungsrücklagen auf Basis bereits verwendeter Zuschüsse nicht erreicht und verstößt gegen Zuwendungsrecht sowie die abgabenrechtlichen Grundsätze zeitnaher Mittelverwendung.
- Einheitliche Ansatz- und Bewertungsmethoden
- 26 Die Überwachung der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage der Studentenwerke durch das SMWK setzt einheitliche Ansatz- und Bewertungsmethoden in den Studentenwerken voraus.
- 27 Das im wirtschaftlichen Eigentum der Studentenwerke stehende Grundvermögen sollte auch dort bilanziert werden. Klare Regelungen zu den Eigentums- und Besitzverhältnissen der von den Studentenwerken bewirtschafteten Grundstücke sowie der Finanzierung ihres Substanzerhalts sind erforderlich.
- Finanzierungsschlüssel ist anzupassen
- 28 Aufgrund der wesentlichen Erhöhung der Zuwendungen im Verpflegungsbereich ab 2015 sollte das SMWK auf eine unterjährige Überwachung betriebswirtschaftlicher Kennziffern nicht mehr verzichten. Die Studentenwerke haben darauf zu achten, dass die nicht studierenden Mensanutzer an den Infrastrukturkosten durch entsprechende Preise angemessen beteiligt werden. Der Finanzierungsschlüssel ist demgemäß anzupassen. Eine Vollkostenkalkulation als Basis für eine korrekte Preisbestimmung muss künftig vorgenommen werden.

4 Stellungnahmen SMWK und Studentenwerke

- 29 Die entstandenen Überschüsse seien nicht zur Rücklagenbildung eingesetzt worden, sondern zum Ausgleich des Verlustvortrages aus Vorjahren.
- 30 Die Empfehlung des SRH, dass im Hinblick auf eine ergebnisorientierte Steuerung eine Förderkonzeption erstellt sowie Zielvereinbarungen mit den Studentenwerken geschlossen werden sollten, entspreche auch der Intention des SMWK und liege im Interesse der Studentenwerke. Voraussetzung für eine parametergesteuerte Bezuschussung im Rahmen einer Förderkonzeption solle eine angemessene, langfristige Finanzierungszusage des Freistaates Sachsen für mehrere Jahre in Verbindung mit der Auferlegung messbarer Ziele sein. Nur so könne eine effektive Steuerung erfolgen und eine langfristige Planungssicherheit gewährleistet werden.
- 31 Die Auffassung des SRH zur Umstellung des Finanzierungsverfahrens auf das Zuweisungsverfahren halte das SMWK für sachgerecht. Das SMWK arbeite aktuell an der Umstellung des Finanzierungsverfahrens und befinde sich im Hinblick auf die zu erlassende Wirtschaftsführungsverordnung in Abstimmung mit dem SMF.
- 32 Der Vergleich des finanziellen Einsatzes der Studierenden für ein Essen mit dem für Bedienstete und Gäste sei unzutreffend. Der Zuschuss des Freistaates diene der Finanzierung der Infrastrukturvorhaltekosten der hochschulgastronomischen Einrichtungen und die Semesterbeiträge der Studierenden würden für die Möglichkeit der Inanspruchnahme dieser gezahlt.
- 33 Die Aussage, dass die nicht studierenden Mensanutzer durch angemessene Preise an den Infrastrukturkosten für die Mensen und Cafeterien zu beteiligen sind, sei nicht sachgerecht und würde zu einer Ungleichbehandlung der Hochschulmitarbeiter gegenüber den anderen Landesbediensteten führen. Die Mensen und Cafeterien hätten gegenüber den Bediensteten Kantinefunktion. Die weitgehend fixen Infrastrukturkosten seien durch den Landeszuschuss zum laufenden Betrieb zu decken. Die Semesterbeiträge der Studierenden und die Essenserlöse müssten die

Kosten des Wareneinsatzes und des Personals decken. Die Preise für die Bediensteten seien daher so zu kalkulieren, dass die Kosten des Wareneinsatzes gedeckt seien und ein optimaler Deckungsbeitrag aus Bedienstetenessen zur Deckung der Personalkosten erzielt würde.

5 Schlussbemerkung

- 34 Der SRH begrüßt die Absicht des SMWK zur Umstellung der Finanzierung auf das Zuweisungsverfahren sowie die Zustimmung des SMWK und der Studentenwerke zu einer ergebnisorientierten, parametergesteuerten Förderung und dem Abschluss von Zielvereinbarungen.
- 35 Hinsichtlich der wirtschaftlichen Gesamtbetrachtung der Studentenwerke hält der SRH die eindeutige Zuordnung und Bewertung der Betriebsgrundlagen für unerlässlich.
- 36 Es erschließt sich nicht, dass Studierende mit ihrem Semesterbeitrag für die Nutzung der Infrastrukturanspruchnahme zahlen sollen, das SMWK dies für Hochschulmitarbeiter und Dritte jedoch als nicht sachgerecht erachtet.
- 37 Aufgabe der Studentenwerke ist in erster Linie die Versorgung der Studierenden. Weitere Aufgaben, wie die Kantinenversorgung von Landesbediensteten, können die Studentenwerke übernehmen, soweit dies wirtschaftlich zweckmäßig und die Finanzierung gesichert ist.

Einzelplan 14: Staatliche Hochbau- und Liegenschaftsverwaltung

Blockhaus Dresden

Mit der Unterbringung des Archivs der Avantgarden sind erhebliche finanzielle Aufwendungen von rd. 20 Mio. € verbunden. Die Wirtschaftlichkeit der Maßnahme wurde insgesamt nicht ausreichend untersucht.

1 Prüfungsgegenstand

- 1 Die Schenkung des Archivs der Avantgarden eines Kunstmäzens an den Freistaat Sachsen Ende 2016 hatte die Unterbringung der Sammlung im Blockhaus in Dresden zur Bedingung. Im Jahr 2021 soll der Betrieb aufgenommen werden. Die Sammlung soll etwa 1,5 Mio. Objekte umfassen, die alle im Blockhaus untergebracht werden. Dazu sind Investitionen i. H. v. rd. 20 Mio. € erforderlich. Der SRH hat den Stand der Umsetzung der liegenschaftlichen Aspekte geprüft.

2 Feststellungen und Folgerungen

2.1 Sammlungsbestand

- 2 Das Archiv der Avantgarden soll Schätzungen zufolge 1,5 Mio. Objekte umfassen. Um Umfang und Wert auf den Freistaat Sachsen übertragener Teile der Sammlung zu ermitteln, haben die Staatlichen Kunstsammlungen Dresden ab Mitte 2016 2 Eigengutachten erstellt und 6 Wertgutachten sowie eine kunsthistorische Gesamteinschätzung erstellen lassen.

- 3 Mehrere Gutachter haben eine Bewertung auf Grundlage von Aufzeichnungen des Sammlers vorgenommen und teilweise dessen Auskünfte zum Wert übernommen, ohne die bewerteten Bestände selbst in Augenschein genommen zu haben. Auch das Fehlen der Inventarisierung thematisieren mehrere Gutachter als grundsätzliches Hindernis einer zuverlässigen Begutachtung. Die Bewertungen basieren überwiegend auf Schätzungen, stichprobenartigen Durchsichten sowie allgemeinen Begutachtungen und Bewertungen ohne nähere Konkretisierung der Vorgehensweise.

- 4 Der SRH hat die Inventarlisten, die Teil des Schenkungsvertrages sind, mit den Inhalten der Wertgutachten verglichen. Die Gutachten beziehen sich z. T. auf Bestände, die nicht mit Schenkungsvertrag auf den Freistaat Sachsen übertragen worden sind.

Die Einschätzung des Umfangs des Archivs der Avantgarden bezieht sich z. T. auf Inventarlisten, die nicht Gegenstand des Schenkungsvertrages sind

- 5 Die Inventarlisten, auf die sich die Wertgutachten beziehen, entsprechen nicht den Inventarlisten, die Teil des Schenkungsvertrages sind. Der geschätzte Umfang von 1,5 Mio. Objekten lässt sich anhand der vorliegenden Wertgutachten nicht nachvollziehen.

2.2 Flächenbedarf

- 6 Der Schenkungsvertrag wurde am 06.12.2016 unterzeichnet. Zu diesem Zeitpunkt lag weder ein Archivierungskonzept noch eine Bedarfsanmeldung vor. Ebenso fehlten Vorstellungen über die flächenmäßige Nutzung für Präsentation und Forschung. Ohne diese Konzepte konnten

Der anmeldete Flächenbedarf des Blockhauses wurde an die maximale Nutzfläche des Blockhauses angepasst

- der Flächenbedarf,
- Unterbringungskonzeptionen sowie
- der Mittelbedarf zum Umbau des Blockhauses

nicht abgeschätzt werden.

- 7 Ohne diese Voraussetzungen konnten die wirtschaftlichen Folgen des Vertragsabschlusses nicht beurteilt werden.

3 Stellungnahmen

- 8 In seiner Stellungnahme betonte das SMF, durch den Schenkungsvertrag sei der bestimmende Rahmen für die Bedarfsprüfung und -anerkennung sowie für den anschließenden Bedarfsdeckungsprozess vorgegeben. Die Bedarfspräzisierung sei in einem iterativen Prozess zwischen den baulichen Möglichkeiten und dem anzupassenden Nutzungskonzept der Staatlichen Kunstsammlungen Dresden erfolgt.
- 9 Das SMWK teilte mit, entscheidend sei für die Begutachtung des Archivs der zeitliche Aspekt gewesen. Eine detaillierte Begutachtung aller im Bundesgebiet verteilten Sammlungsbestände sei nicht möglich gewesen, sodass auf Stichproben und Pauschalierungsverfahren habe zurückgegriffen werden müssen. Dies erscheine ausreichend und plausibel, da durch die Wertgutachten in erster Linie die Parität zwischen Investitionsaufwand und Sammlungswert habe nachgewiesen werden sollen. Auf die enormen Wertsteigerungspotenziale vor allem bei Kunstwerken sei von den Gutachtern hingewiesen worden.
- 10 Die SK hat keine Stellungnahme abgegeben.

4 Schlussbemerkung

- 11 Der SRH hält daran fest, dass die nunmehr vom SMF angekündigte Untersuchung zu

- Flächenbedarfen sowie
- einem Archivierungskonzept mit Präsentation und Forschung

bereits vor Abschluss des Vertrages hätte durchgeführt werden müssen und dieser Fehler im Nachhinein nicht geheilt werden kann. Im Rahmen der weiteren Konkretisierung der Planungen sollten auch Ersatzstandorte, bspw. im Japanischen Palais, untersucht werden.

- 12 Die Ausführungen des SMWK zu Zeitdruck und dadurch fehlender Inaugenscheinnahme sowie unzureichender Inventarisierung der Objekte bestätigen die Feststellungen des SRH.

Wiederherstellung kommunaler Straßen und Brücken nach der Richtlinie Hochwasserschäden 2013

Bei zukünftigen Großschadensereignissen sollten Wiederaufbaumaßnahmen mit nur geringer Schadenshöhe durch Verfahrenserleichterungen beschleunigt werden können.

Bei einzelnen Vorgaben der Förderrichtlinie Hochwasserschäden 2013 und der Durchführung des Förderverfahrens sieht der SRH Optimierungsmöglichkeiten.

1 Prüfungsgegenstand

- 1 Der SRH hat Baumaßnahmen im Bereich der kommunalen verkehrlichen Infrastruktur geprüft, die der Schadensbeseitigung und dem Wiederaufbau nach dem Hochwasserereignis 2013 dienten und mit Mitteln aus dem Aufbauhilfefonds nach der RL Hochwasserschäden 2013¹ gefördert wurden. Geprüfte Stellen waren das SMUL als Koordinierungsstelle und das LASuV² als Bewilligungsstelle. Prüfungsschwerpunkte waren das Vorliegen der Fördervoraussetzungen und die verfahrensmäßige Umsetzung der Richtlinie. Dazu wurden beispielhaft 42 Einzelmaßnahmen untersucht. Die Maßnahmen spiegeln die verschiedenen Gruppen der Zuwendungsempfänger wider. Sie lassen damit Rückschlüsse auf generelle Probleme im Zuwendungsverfahren und die Praxistauglichkeit der Förderrichtlinie zu.

2 Prüfungsergebnisse

- 2 Bei den geprüften Baumaßnahmen ergab sich eine Vielzahl gleich gelagerter Prüfungsfeststellungen.

2.1 Vorliegen der Fördervoraussetzungen

Schäden durch wild abfließendes Wasser infolge von Starkregen

- 3 In mehreren Förderfällen beruhte der Schaden auf wild abfließendem Wasser aus Wäldern und von Feldern, weil diese das Regenwasser nicht mehr aufnehmen konnten. Bezug zu einem Gewässer oder zuvor angesammeltem Regenwasser gab es nicht. Der Wortlaut von § 2 Abs. 3 Satz 2 AufbhV³ und Abschn. A Nr. 2 Satz 2 RL Hochwasserschäden 2013 legt nahe, dass derartige Fälle nicht förderfähig sind.
- 4 Nach Aussage des SMUL waren sich die Bundesländer jedoch darin einig, dass ein förderfähiger Hochwasserschaden vorliegt, sobald Wasser auf den Boden auftrifft und fließt. Lediglich direkte Schäden aufgrund Starkregens (z. B. Kulturschäden aufgrund übergroßer Tropfengröße) sollten ausgeschlossen sein. Ferner ist zuzugestehen, dass eine Differenzierung nach stehendem und fließendem Regenwasser im Massengeschäft schwer handhabbar ist.
- 5 Der Wille der Normgeber kommt in der Förderrichtlinie nicht eindeutig zum Ausdruck. Zukünftig müssen eindeutige Regelungen hinsichtlich des Förderumfangs getroffen werden.

Regelungen zum Förderumfang bei Schäden durch wild abfließendes Wasser waren nicht eindeutig

¹ Gemeinsame Richtlinie der SK, des SMWA, des SMI, des SMF, des SMJus, des SMK, des SMWK, des SMS und des SMUL zur Gewährung von Zuwendungen zur Beseitigung der Hochwasserschäden 2013 (RL Hochwasserschäden 2013) vom 03.09.2013.

² Landesamt für Straßenbau und Verkehr.

³ Verordnung über die Verteilung und Verwendung der Mittel des Fonds „Aufbauhilfe“ (Aufbauhilferverordnung - AufbhV).

Die Nichtberücksichtigung des Vorzustandes geschädigter Infrastruktur führt zu Ungleichbehandlung der Baulastträger

Berücksichtigung des Vorzustandes

- 6 Der Vorzustand der durch Hochwasser zerstörten Infrastruktur blieb bei der Ermittlung der Höhe der Zuwendungen unberücksichtigt. Dieses Vorgehen begünstigt die kommunalen Gebietskörperschaften mit rückständiger Unterhaltung und Instandsetzung ihrer Infrastruktur. In einem geprüften Fall wurde die Beseitigung von Schäden gefördert, die bereits durch das Augsthochwasser 2010 entstanden, aber nicht behoben worden waren.
- 7 Nur durch Berücksichtigung des Vorzustandes kann das Schadensausmaß des Ereignisses zutreffend beziffert und einer Ungleichbehandlung der Baulastträger vorgebeugt werden.
- 8 Der SRH empfiehlt, künftig bei Zuwendungen für vergleichbare Schadensereignisse den Vorzustand nicht außen vorzulassen.

Art und Standard der Wiederherstellung orientierten sich nicht immer am Wirtschaftlichkeitsgrundsatz

Art und Standard der Wiederherstellung

- 9 In zahlreichen Schadensfällen erfolgte ein grundhafter Ausbau von Straßen, also ein Neubau. Auch bei beschädigten Brücken kam es oft zum Neubau.
- 10 Nach Abschn. D Ziff. I Nr. 1 RL Hochwasserschäden 2013 sind sowohl die Beseitigung unmittelbarer Schäden als auch der nachhaltige Wiederaufbau förderfähig. Nach dem Wirtschaftlichkeits- und Sparsamkeitsgebot gem. § 7 SäHO hat allerdings die kostengünstigere Beseitigung der unmittelbaren Schäden durch Instandsetzung bzw. Reparatur Vorrang vor dem Wiederaufbau durch Neubau, soweit dies ausreichend ist.
- 11 Die Bewilligung der Art der Wiederherstellung orientierte sich bei den geprüften Fällen nicht durchgängig an diesem Wirtschaftlichkeitsgrundsatz.
- 12 Weiterhin stellte der SRH Fälle fest, in denen im Rahmen des Wiederaufbaus ein höherer Standard oder eine Erweiterung gefördert wurde, ohne dass dies unter dem Aspekt der Nachhaltigkeit geboten schien. Das verstößt gegen Abschn. D Ziff. IV Nr. 4 RL Hochwasserschäden 2013, wonach die Wiederherstellung angemessen sein muss, d. h. in einer gleichen oder gleichwertigen Konstruktion nach dem gegenwärtigen Stand der Technik erfolgen soll.
- 13 Standarderhöhungen wurden ungerechtfertigterweise akzeptiert und bewilligt. Dem LASuV wird empfohlen, im Hinblick auf die Verpflichtung aus Art. 5 Abs. 2 VV AufbhG⁴ in Abstimmung mit dem SMUL zu prüfen, inwieweit daraus Rückerstattungsrisiken erwachsen.

Verfahrenserleichterungen für Fälle mit geringer Schadenshöhe fehlten

2.2 Prüfungsumfang und -tiefe

- 14 Die Richtlinie enthält für die baufachliche Prüfung kommunaler Infrastrukturbaumaßnahmen keine Verfahrenserleichterungen. Damit galt die VVK⁵, wonach für alle Vorhaben ab einem Wert der Zuwendungen von über 1.500.000 € eine baufachliche Prüfung durchzuführen ist. Diesen Schwellenwert erreichten nur rd. 1 % der Förderfälle. Nahezu 60 % der Fälle wiesen ein Schadensvolumen von unter 100.000 € auf. Sie machten lediglich rd. 14 % am Gesamtschadensvolumen aus.
- 15 Für alle Einzelmaßnahmen wurde unabhängig von der Schadenshöhe das gleiche umfangreiche Verwaltungsverfahren durchgeführt.

⁴ Verwaltungsvereinbarung zwischen der Bundesrepublik Deutschland und den Ländern/Freistaaten über die Festlegung von einheitlichen Maßstäben zur Verwendung der Mittel des Fonds „Aufbauhilfe“ für Maßnahmen nach § 2 Abs. 2 Nr. 1 und 2 Aufbauhilfefonds-Errichtungsgesetz in den vom Hochwasser betroffenen Ländern.

⁵ Anlage 3 zur VwV zu § 44 SäHO, Verwaltungsvorschrift für Zuwendungen des Freistaates Sachsen an kommunale Körperschaften.

- 16 Im Sinne eines schnellen Wiederaufbaus könnte für die o. g. rd. 60 % der Maßnahmen ein erleichtertes Bewilligungsverfahren zielführend sein.
- 17 Für künftige Großschadensereignisse empfiehlt der SRH, zweckmäßige Verfahrenserleichterungen für Fälle unterhalb einer zu definierenden Schadenssumme zu eruieren.

2.3 Budgetierung

- 18 Im Wiederaufbauplan vom 20.09.2013 wurde den Geschädigten die Schadenshöhe der gemeldeten Einzelmaßnahmen als verfügbares Budget bestätigt. Zusätzlich wurde ein pauschaler Aufschlag von 10 % (10 %-Puffer) zur Deckung unvorhergesehener Ausgaben, Baupreissteigerungen und zur eigenständigen Aussteuerung des Budgets gewährt.
- 19 Fast alle in die Prüfung einbezogenen Zuwendungsempfänger nutzten den Aufschlag im Rahmen ihrer Finanzierungsplanung und steuerten Mehr- und Minderkosten im Rahmen ihres Budgets eigenständig aus.
- 20 Anhand der bis zum 31.06.2015 eingereichten Zuwendungsanträge wurden die Schadenssummen der Wiederaufbaupläne angeglichen. Nicht durch Anträge untersetztes Budget sowie der 10 %-Puffer verfielen. Von den Zuwendungsempfängern zur Budgetaussteuerung ergriffene Schritte, wie die Bildung von Reserven zum Ausgleich erwarteter Mehrkosten, liefen damit ins Leere. Ein Jahr später, im Mai 2016 wurde die Budgetbindung völlig aufgehoben. Mehrkosten mussten nun für jede Einzelmaßnahme beantragt werden.
- 21 Die vormals angestrebten Verfahrenserleichterungen wurden damit revidiert. Da die neue Vorgehensweise nicht ausreichend kommuniziert worden war, führte dies bei den Zuwendungsempfängern zu erheblicher Unsicherheit, auch hinsichtlich der letztendlich zur Verfügung stehenden Finanzmittel.
- 22 Der SRH empfiehlt, im Hinblick auf künftige Förderfälle zu evaluieren, ob und wie mit einer Budgetierung und/oder einem Finanzpuffer gearbeitet werden soll. Die gewählte Vorgehensweise sollte dann während des gesamten Verfahrens beibehalten werden.

Die Rücknahme zunächst gewährter Erleichterungen bei der Mittelbewirtschaftung führte zu Unklarheiten bei den Zuwendungsempfängern

2.4 Höhe der zuwendungsfähigen Planungskosten

- 23 Ausgaben für Planung, Projektsteuerung und Koordinierung der Einzelmaßnahmen durch Dritte sind nach der Richtlinie generell i. H. v. bis zu 15 % der zuwendungsfähigen Baukosten förderfähig. Auf Nachweis können erhöhte Kosten anerkannt werden.
- 24 Bei den Zuwendungsempfängern bestand ein höchst unterschiedlicher Bedarf an Ingenieurleistungen. Schon allein aus der Art der Wiederherstellung - Instandsetzung oder Neubau - resultierte ein abweichender Leistungsbedarf. Die 15 % reichten oftmals nicht aus, um die gemäß der HOAI vereinbarten Honorare komplett über Fördermittel zu finanzieren. Dies trifft besonders auf Maßnahmen mit relativ niedrigen Baukosten zu, da bei ihnen die Honorare i. d. R. mehr als 15 % der Baukosten ausmachen.

Die Höhe der Förderung von Ingenieurleistungen war nicht für alle Fälle angemessen

Tabelle Honorare der HOAI 2013 für Grundleistungen typischer Leistungsbilder der Infrastruktur

anrechenbare Kosten [€]	§ 44 - Ingenieurbauwerke Honorarzone III*		§ 48 - Verkehrsanlagen Honorarzone III*	
	von [€]**	%***	von [€]**	%***
25.000	4.768	19,1	5.366	21,5
35.000	6.186	17,7	6.885	19,7
50.000	8.152	16,3	8.967	17,9
75.000	11.154	14,9	12.108	16,1
100.000	13.932	13,9	14.983	15,0
150.000	19.058	12,7	20.229	13,5
200.000	23.797	11,9	25.029	12,5
300.000	32.532	10,8	33.778	11,3
500.000	48.194	9,6	49.243	9,8

* Honorarzone III beispielhaft ausgewählt.

** Mindestsatz gem. Abschn. 1.5 Nr. 42 Handbuch für die Vergabe und Ausführung von freiberuflichen Leistungen im Straßen- und Brückenbau (HVA F-StB).

*** Gesamtsatz für alle Leistungsphasen des Leistungsbildes. Bezüglich anteiliger Honorierung vgl. § 8 Abs. 1, 2 HOAI.

- 25 Die Tabelle zeigt beispielhaft für die Honorarzone III, dass bei Ingenieurbauwerken erst ab anrechenbaren Kosten von über 75.000 € ein Honoraranteil von 15 % auskömmlich ist, bei Verkehrsanlagen (u. a. Straßen) sogar erst ab 100.000 €. Die Schadenssumme aufgrund des Hochwasserereignisses 2013 lag jedoch bei rd. 60 % der Einzelmaßnahmen unter 100.000 €.
- 26 Die Begrenzung der Förderung der Planungskosten steht im Widerspruch zu der 100 %igen Förderung der Schadensbeseitigungsmaßnahmen. Grundgedanke der Förderung ist die schnelle umfassende Wiederherstellung der Infrastruktur. Diesem Fördergedanken würde entsprechen, auch die dafür notwendigen Planungsleistungen vollumfänglich zu fördern. Schließlich ist die Planung zwingende Voraussetzung für die Bautätigkeit.
- 27 Der SRH empfiehlt, bei künftigen Großschadensereignissen eine Förderung der notwendigen Planungskosten entsprechend dem jeweiligen Fördersatz zu ermöglichen. Dies könnte das Förderverfahren beschleunigen und auch einer Ungleichbehandlung der Zuwendungsempfänger vorbeugen.

3 Stellungnahmen

- 28 Das SMUL hat zugesagt, bei zukünftigen Schadensereignissen ein generelles In-Abzug-Bringen von Vorschäden zu prüfen. Im Hinblick auf ungerechtfertigte Standarderhöhungen werde das LASuV spätestens im Rahmen der Verwendungsnachweisprüfung Ausgaben für nicht förderfähige Verbesserungen, Vergrößerungen und Erweiterungen von den zuwendungsfähigen Kosten abziehen.
- 29 Für Fälle mit geringer Schadenshöhe werde das SMUL beim SMF auf Verfahrenserleichterungen drängen. Darüber hinaus würden mit den Bewilligungsstellen Vorschläge für die weitere Vereinfachung der Verfahrensabwicklung erörtert.
- 30 Das SMUL bekräftigt seine Auffassung, dass die Aufhebung der Budgetierung aus haushalterischen Gründen alternativlos war, gesteht allerdings Kommunikationsdefizite ein. Die Erfahrungen mit der Budgetierung sollen gemeinsam mit dem SMI ausgewertet werden und künftig Berücksichtigung finden.

4 Schlussbemerkung

- 31 Der SRH begrüßt, dass das SMUL die Umsetzung der Förderrichtlinie anhand der Empfehlungen des SRH im Hinblick auf zukünftige Großschadensereignisse auswerten wird.

Betätigung des Freistaates Sachsen bei der Sächsischen Landsiedlung GmbH

Die Sächsische Landsiedlung GmbH (SLS) erwirtschaftete jahrelang Verluste und wurde 2017 veräußert.

Zeitgleich mit dem Verkauf wurde die Eigenkapitalbasis der SLS durch Verschmelzung mit einer anderen Gesellschaft des Freistaates gestärkt. Eine zeitnahe Beteiligung des HFA bzw. des SLT hielt das SMF für nicht erforderlich. Damit wurden 4 Mio. € der Budgetkontrolle des Landtags entzogen.

1 Prüfungsgegenstand

- 1 Der Freistaat Sachsen ist seit 2006 alleiniger Gesellschafter der in 1991 gegründeten SLS. Gegenstand des Unternehmens ist die Mitwirkung an der Entwicklung des ländlichen Raums im Freistaat Sachsen. Als gemeinnütziges Siedlungsunternehmen des Freistaates i. S. d. Reichssiedlungsgesetzes führt die SLS Maßnahmen der Siedlung, Agrarstrukturverbesserung und der Landesentwicklung durch. Seit ihrer Bestellung zur Sächsischen Ökoflächen-Agentur ab August 2008 bot die SLS auch Dienstleistungen für Kompensation und Flächenmanagement sowie Ökokontenmaßnahmen an.
- 2 Ende Oktober 2017 verkaufte der Freistaat Sachsen die SLS an die SAB, Anstalt des öffentlichen Rechts. Da der Freistaat Sachsen Anstaltsträger der SAB ist, ist er weiterhin mittelbar an der SLS beteiligt.

SRH hat die Betätigung des Freistaates Sachsen als Gesellschafter der SLS geprüft

2 Prüfungsergebnisse

- 3 **2.1** Die SLS erwirtschaftete im Zeitraum 2008 bis 2016 jährliche Verluste zwischen 48 und 429 T€, die durch Entnahmen aus den Gewinnrücklagen ausgeglichen wurden. Dadurch konnten zwar Verlustausgleichszahlungen des Freistaates Sachsen als Gesellschafter vermieden werden, gleichzeitig sanken jedoch die Gewinnrücklagen der SLS von rd. 3,1 Mio. € Ende 2008 um 77 % auf rd. 0,7 Mio. € Ende 2016.
- 4 **2.2** Die Fragen zur Betrauung der SLS mit weiteren Aufgaben bis hin zu einer möglichen Liquidation wurden seit 2003 zwischen der Beteiligungsverwaltung des SMF und dem zuständigen Fachressort SMUL ergebnislos thematisiert. Den Ressorts gelang es nicht, der SLS zusätzliche - wirtschaftlich tragfähige - Aufgaben im landwirtschaftlichen Bereich zuzuweisen, die im wichtigen Interesse des Freistaates liegen (§ 65 SÄHO) und die Gemeinnützigkeit der Gesellschaft gewährleisten.
- 5 Das Auftragsvolumen in den traditionellen Geschäftsfeldern der SLS war rückläufig. Auch die Bestellung zur Sächsischen Ökoflächen-Agentur konnte die wirtschaftliche Lage der Gesellschaft nicht maßgeblich verbessern. Mit der Übertragung der Ökoflächen-Agentur ab Oktober 2017 auf den landeseigenen Staatsbetrieb Zentrales Flächenmanagement Sachsen (ZFM) entfiel eine wesentliche Aufgabe der SLS. Die Übertragung der bei der SLS verbliebenen Aufgabenbereiche (u. a. Grundstücksverkehr, Flurbereinigung und freiwilliger Landtausch) auf Dritte, z. B. ZFM, und die Liquidation der SLS als Alternative zum Verkauf erfolgten nicht.
- 6 Das SMF begründete den Verkauf an die SAB allgemein mit sich ergebenden Chancen sowohl für die SAB als auch für die SLS zur Stärkung der ländlichen Strukturen, insbesondere im landwirtschaftlichen Bereich. Die Wirtschaftlichkeit der Fortführung der defizitären Gesellschaft unter

Minderung der Gewinnrücklagen aufgrund jahrelanger Erwirtschaftung von Verlusten

Langjähriger Entscheidungsprozess zur Zukunft der SLS führte letztlich zu deren Verkauf ohne abschließende Prüfung der Liquidationsalternative

dem Dach der SAB mit einem relativ geringen Umsatzvolumen (2016 rd. 1,1 Mio. €, davon entfielen rd. 0,2 Mio. € auf die übertragene Ökoflächen-Agentur), wurde nicht kritisch hinterfragt.

Zeitgleiche unentgeltliche Übertragung der Anteile an der landeseigenen LSEG i. L. zur Stärkung der SLS-Eigenkapitalbasis

7 **2.3** Zeitgleich mit der Veräußerung der SLS-Geschäftsanteile an die SAB übertrug der Freistaat Sachsen seine Geschäftsanteile an der Landessiedlungs- und Entwicklungsgesellschaft Sachsen mbH i. L. (LSEG) auf die SLS. Die landeseigene LSEG i. L. verfügte Ende 2016 über ein Eigenkapital i. H. v. rd. 4,0 Mio. €. Die Anteilsübertragung erfolgte unentgeltlich und war eine entscheidende Vorbedingung für den Verkauf der SLS-Anteile für symbolisch 1 € an die SAB. Dadurch wurde die Eigenkapitalbasis der SLS wesentlich verbessert.

8 Mit dieser unentgeltlichen Anteilsübertragung auf die SLS und dem gleichzeitigen Verkauf der SLS an die SAB verzichtete der Freistaat Sachsen auf die Vereinnahmung des Liquidationserlöses der LSEG und damit auf eine Einnahme für den Staatshaushalt (Sondervermögen Grundstock).

Keine Unterrichtung des Landtags zu apl. Veräußerungen

9 **2.4** Die Veräußerungen der Anteile an der SLS und LSEG i. L. erfolgten apl. In diesen Fällen ist gem. § 65 Abs. 5 SÄHO eine Einwilligung oder ggf. nachträgliche Unterrichtung des Landtags erforderlich, wenn die Anteile an Unternehmen besondere Bedeutung haben. Im vorliegenden Fall erfolgte keine Unterrichtung des SLT bzw. des HFA.¹

3 Folgerungen

10 **3.1** Der nötige Ausgleich der jährlichen Verluste führte zu einem kontinuierlichen Eigenkapitalverzehr bei der SLS und damit zu einem Wertverlust der Beteiligung des Freistaates.

11 **3.2** Der Verkauf der SLS an die SAB sichert nicht zwangsläufig deren Zukunftsfähigkeit. Es besteht die Gefahr, dass durch künftige Verluste das Eigenkapital der Gesellschaft weiter aufgezehrt wird. Eine positive Entwicklung der SLS unter dem Dach der SAB ist von einem tragfähigen Unternehmenskonzept und der zügigen Umsetzung konkreter Maßnahmen abhängig.

12 **3.3** Mit der unentgeltlichen Übertragung der LSEG-Anteile auf die SLS erfolgte eine indirekte Kapitalzuführung durch den Freistaat Sachsen an die SLS. Mit dem Verzicht auf die Vereinnahmung des Liquidationserlöses der LSEG für den Staatshaushalt wurden diese Mittel der Budgetkontrolle des Landtags entzogen.

13 **3.4** Nach Auffassung des SRH wäre für die getätigten Anteilsübertragungen aufgrund der Haushaltsrelevanz und zur Gewährleistung einer transparenten Beteiligungspolitik des Freistaates eine zeitnahe Unterrichtung des Landtags bzw. des HFA angezeigt gewesen.

4 Stellungnahme des SMF

14 **4.1** Auf die Prüfungsergebnisse und Folgerungen unter den Ziffern 2.1/3.1 und 2.2/3.2 ging das SMF in seiner Stellungnahme nicht ein. Das SMF verwies lediglich wiederholt auf die sich infolge des Gesellschafterwechsels für die SLS und die SAB ergebenden Chancen.

¹ Die Information zum Verkauf der SLS mit der LSEG i. L. an die SAB erhielt der Landtag erst im Rahmen der Beantwortung einer kleinen Landtagsanfrage im März 2018 zum Thema: Beteiligungen des Freistaates (LT-Drs. 6/12420).

15 **4.2** Aus Sicht des SMF hat der Freistaat nicht auf die Vereinnahmung des Liquidationserlöses der LSEG i. L. verzichtet. Der im Rahmen einer Unternehmensbewertung ermittelte negative Unternehmenswert der SLS und der positive Wert der LSEG haben sich ausgeglichen, sodass mit der SAB ein symbolischer Kaufpreis von 1 Euro vereinbart wurde. Bei 2 separaten Veräußerungsverträgen wäre der negative Kaufpreis der SLS mit dem positiven Kaufpreis der LSEG verrechnet worden und hätte zum gleichen Ergebnis geführt.

16 **4.3** Im Vorfeld zur Veräußerung der Geschäftsanteile wurde durch das SMF geprüft, ob eine Beteiligung des Landtags gem. § 65 Abs. 5 Satz 1 SÄHO erforderlich ist. Dies wurde verneint, da es sich bei der SLS nicht um ein Unternehmen von besonderer Bedeutung handelt. Das SMF sieht daher keinen Verstoß gegen normative Regelungen.

5 Schlussbemerkung

17 Der SRH bleibt bei seiner Auffassung, dass die Fortführung der defizitären Gesellschaft einschließlich der Aufgabenübertragung an Dritte hätte kritisch hinterfragt werden müssen. Die Wirkung der beabsichtigten Änderungen und erwarteten Synergieeffekte ist ungewiss, sodass die Zukunftsfähigkeit der SLS mit ihrem Verkauf an die SAB nicht zwangsläufig gesichert ist. Dass eine vollständige Übertragung liegenschaftlicher Aufgaben auf den Staatsbetrieb ZFM nicht erfolgte, zeigt eine weitere Lücke bezüglich der konsequenten Übertragung liegenschaftlicher Aufgaben auf den Staatsbetrieb. Auf den Sonderbericht des SRH vom 03.07.2018 wird verwiesen.

18 Die unentgeltliche Übertragung der Geschäftsanteile an der in Liquidation befindlichen LSEG auf die SLS erfolgte ausschließlich zur Stärkung der Eigenkapitalbasis der SLS vor deren Verkauf an die SAB. Ohne die Anteilsübertragung wären im Falle des Liquidationsabschlusses oder einer Stammkapitalherabsetzung bei der LSEG frei werdende Mittel direkt dem Staatshaushalt zugeflossen.

19 Auch wenn eine Einwilligung des Landtags bzw. des HFA gesetzlich nicht für alle (apl.) Veräußerungen vorgesehen ist, vertritt der SRH die Auffassung, dass unter Würdigung des gesamten, vielschichtigen Sachverhaltes im Sinne einer transparenten Beteiligungspolitik eine zeitnahe Unterrichtung angezeigt gewesen wäre.

Risikoanalyse des Lohnsteuer-Anmeldungsverfahrens

Im Jahr 2015 entfielen mit 5,38 Mrd. € rd. 42 % der gesamten Steuereinnahmen des Freistaates Sachsen auf die Lohnsteuer. Die Lohnsteuer war damit die zweitgrößte Einnahmeart nach der Umsatzsteuer.

Die Steuerverwaltung hat die Möglichkeiten der elektronischen Datenverarbeitung noch nicht ausreichend dazu genutzt, den personellen Arbeitsaufwand bestmöglich zu steuern.

Eine uneinheitliche Bearbeitung von Schätzungen und Verspätungszuschlägen im Zusammenspiel zwischen Mensch und Maschine widerspricht dem Grundsatz einer gleichmäßigen Besteuerung. Allein im untersuchten Zeitraum kam es bei den vom SRH untersuchten Fällen möglicherweise zu Steuerausfällen von bis zu 390 T€.

1 Prüfungsgegenstand

- | | | |
|---|---|--|
| 1 | Gemäß § 41 a Einkommensteuergesetz sind die Arbeitgeber verpflichtet, ihre Lohnsteuer-Anmeldungsdaten elektronisch an das FA zu übermitteln. Die selbst ermittelte Zahllast haben sie an die Finanzkasse abzuführen. | Gesetzliche Verpflichtung zur elektronischen Übermittlung der Lohnsteuer-Anmeldung |
| 2 | Die übermittelten Daten werden vollmaschinell verarbeitet. Bei Auffällig- oder Unstimmigkeiten werden Abbruch- bzw. Prüfhinweise erzeugt und sodann personell durch die dafür zuständigen Lohnsteuer-Arbeitgeberstellen der FÄ bearbeitet. Ziel der SRH-Untersuchung war es, Aussagen zu den Kosten und ggf. zur Fehleranfälligkeit dieses Verfahrens zu treffen. | Grundsatz der vollautomatischen Bearbeitung in den FÄ |

2 Prüfungsergebnisse

- | | | |
|---|---|--|
| 3 | <p>2.1 Die Umstellung des Lohnsteuer-Anmeldungsverfahrens im Jahr 2005 weg von der Papierform hin zur elektronischen Übermittlung war mit erheblichen Veränderungen in der Arbeitsorganisation in den Lohnsteuer-Arbeitgeberstellen verbunden. Die Bearbeiter mussten nur noch in die Fallerledigung eingreifen, wenn bei der maschinellen Verarbeitung der elektronischen Lohnsteuer-Anmeldung Fehler oder inhaltliche Widersprüche auftraten. Die Personalkosten der eingesetzten Bearbeiter beliefen sich im Jahr 2015 auf rd. 633 T€.</p> | Erhebliche Änderungen in der Arbeitsorganisation durch Digitalisierung |
| 4 | <p>2.2. Wie sich das Verhältnis zwischen vollständig maschinell und personell erledigten Lohnsteuer-Anmeldungen entwickelte, hatte die Steuerverwaltung nicht gemessen. Sie hatte ebenfalls nicht systematisch überwacht, in welchen Fällen die Bearbeitung der Abbruch- und Prüfhinweise zu abweichenden Festsetzungen führte und welches finanzielle Ergebnis jeweils damit verbunden war. In der Folge konnte die Steuerverwaltung keine Aussagen dazu treffen, inwieweit die maschinelle Fallprüfung der Lohnsteuer-Anmeldungen zutreffend funktionierte. Auch Auswertungen zur Wirtschaftlichkeit des Verfahrens waren ihr nicht möglich.</p> | Fehlendes Qualitätsmanagement |
| 5 | <p>2.3 Im vom SRH untersuchten Zeitraum konnten rd. 97 % von insgesamt 776.467 Lohnsteuer-Anmeldungen vollständig maschinell, d. h. ohne personellen Bearbeitungseingriff, erledigt werden. Gleichwohl spiegelte die maßgebliche Personalbedarfsberechnung diesen Umstand nicht wider. Statt einer Berücksichtigung der tatsächlich zur personellen Bearbeitung ausgesteuerten Vorgänge stellte diese auf die Gesamtzahl der</p> | Personalbedarfsermittlung über Jahre nicht an die neue Technik angepasst |

Arbeitgeber und Lohnsteuer-Anmeldungen und einen durchschnittlichen Zeiteinsatz von 1,28 Minuten je Vorgang ab. Die der Personalbedarfsberechnung zugrunde liegende Organisationsuntersuchung stammte aus dem Jahr 2013. Neuere Aufgaben der Lohnsteuer-Arbeitgeberstellen hatte die Organisationsuntersuchung bislang nicht berücksichtigt. Die damals ermittelten Zeitwerte können den aktuellen tatsächlichen Arbeitsanfall für die gesamte Arbeitgeberstelle daher nicht korrekt darstellen.

- | | | |
|---|---|---|
| Datenqualität übermittelter Anmeldungen verbesserungswürdig | 6 | 2.4 Ein erheblicher Teil des personellen Bearbeitungsaufwandes entfiel auf Probleme bei der Verarbeitung der elektronisch übermittelten Lohnsteuer-Anmeldungen. Diese Probleme waren häufig auf eine mangelhafte Qualität der Erklärungsangaben zurückzuführen. Die Bearbeiter mussten dann einfache Fehler der Arbeitgeber – wie bspw. den betroffenen Anmeldungszeitraum – manuell korrigieren. |
| Niedrigere Schätzungen durch Bearbeiter nicht begründet | 7 | 2.5 Sofern ein Arbeitgeber die Lohnsteuer nicht fristgerecht anmeldet, hat das FA die Steuer gem. § 162 Abs. 1 Abgabenordnung zu schätzen. Im Lohnsteuer-Anmeldungsverfahren erhielten die Bearbeiter hierzu maschinell generierte Schätzungsvorschläge, die auf der jeweiligen Einzelfallhistorie beruhten. Das maschinelle Vorschlagsverfahren lieferte dabei weitgehend zutreffende und belastbare Ergebnisse, welche die Lohnsteuer-Arbeitgeberstellen unverändert festsetzen konnten. Dennoch hatten die Bearbeiter die Lohnsteuer im untersuchten Zeitraum um mindestens 377 T€ niedriger als vorgeschlagen festgesetzt. Bei den hierzu untersuchten Einzelfällen fehlte es aber regelmäßig an einer sachlichen Begründung für die Abweichung oder einer nachvollziehbaren Dokumentation der Entscheidung. |
| Schätzungsformel noch nicht vollständig | 8 | 2.6 Die in vereinzelt Fällen unzutreffenden Ergebnisse der Schätzungsformel waren darauf zurückzuführen, dass die dem FA bereits bekannten und elektronisch vorliegenden Tatsachen – bspw. die Abmeldung des Gewerbes oder auch die „Zahl der Arbeitnehmer“ – noch nicht ausreichend berücksichtigt wurden. |
| Keine einheitliche Bearbeitung von Verspätungszuschlägen | 9 | 2.7 Bei der Festsetzung von Verspätungszuschlägen (§ 152 Abgabenordnung) beobachtete der SRH in den 3 geprüften FÄ Unterschiede bei der Ermessensausübung. In 87 % der untersuchten Fälle wichen die Lohnsteuer-Arbeitgeberstellen ohne eine sachlich fundierte Begründung von den maschinell generierten Vorschlägen ab. Hätten sich die Bearbeiter konsequent an den Vorschlägen orientiert, wären die Landeseinnahmen (Haushaltstitel 04 06 119 31-0) um rd. 12,7 T€ höher ausgefallen. |

3 Folgerungen

- | | | |
|--|----|--|
| Organisationsuntersuchung erforderlich | 10 | 3.1 Die Steuerverwaltung sollte im Hinblick auf die Veränderungen bei der Arbeitsorganisation und dem Aufgabenspektrum der Arbeitgeberstellen eine Organisationsuntersuchung durchführen. Dies sollte in vergleichbaren Fällen analog gehandhabt werden. |
| Einführung einer Ergebnis- und Leistungsmessung notwendig | 11 | 3.2 Für das Aufgabengebiet „Bearbeitung von Lohnsteuer-Anmeldungen“ ist die Einführung einer Ergebnis- und Leistungsmessung, die über die reinen Fall- und Erledigungszahlen hinausgeht und eine wirksame Funktionskontrolle der eingesetzten EDV-Verfahren ermöglicht, unerlässlich. |
| Arbeitsaufwand durch bessere Datenqualität und Datenanalyse reduzieren | 12 | 3.3 Die Steuerverwaltung sollte geeignete Maßnahmen zur Verbesserung der Datenqualität der elektronisch übermittelten Lohnsteuer-Anmeldungen und zu deren Analyse ergreifen. Zudem sollte sie prüfen, ob durch Anpassungen der eigenen Software typische Erklärungsfehler automatisch erledigt werden können. |

- 13 **3.4** Der SRH empfiehlt weiterhin Maßnahmen zur Verbesserung der Bearbeitung von Schätzungsvorschlägen: Maßnahmen zur Verbesserung der Arbeitsqualität bei Schätzungen ergreifen
- 14 **3.4.1** Das LSF sollte die Lohnsteuer-Arbeitgeberstellen in geeigneter Form auf die Arbeitsweise und Vorteile der Schätzformel hinweisen. Eine Präzisierung der dienstlichen Regelungen bez. der Schätzungsfestsetzungen kann zur Verbesserung der Arbeitsqualität beitragen.
- 15 **3.4.2** Werden seitens der Finanzverwaltung Abweichungen vom maschinellen Vorschlagsverfahren für Schätzungen für erforderlich gehalten, so sind die entsprechenden Gründe nachvollziehbar zu dokumentieren. Die Möglichkeiten der digitalen Dokumentation sollten optimiert werden.
- 16 **3.4.3** Das maschinelle Vorschlagsverfahren für Schätzungen könnte durch Einbeziehung der im FA elektronisch vorhandenen oder zugänglichen Daten weiter verbessert werden. In der Folge ließe sich so der Aufwand für personelle Ermittlungen und Korrekturen verringern. Der SRH empfiehlt daher eine Optimierung der Schätzformel im Rahmen von KONSENS¹. Die Ergebnisse des Schätzungsverfahrens sollten im Rahmen einer Qualitätssicherung überwacht werden.
- 17 **3.5** Der SRH empfiehlt eine Präzisierung der dienstlichen Regelungen bez. der Festsetzung von Verspätungszuschlägen. Zudem sollte die Steuerverwaltung bei der (Nicht-) Festsetzung von Verspätungszuschlägen auf eine gleichmäßige Sachbehandlung in den FÄ hinwirken. Gleichmäßige Festsetzung von Verspätungszuschlägen gewährleisten

4 Stellungnahme des SMF

- 18 Die Kernbotschaft des SRH, wonach die Finanzverwaltung im Rahmen der Personalbemessung ohne Berücksichtigung der tatsächlich ausgerechneten Vorgänge pauschal von einem Zeitansatz von 1,28 Minuten ausgehe, entspreche nicht der Sachlage. Unberücksichtigt seien Monats- und Quartalszahler. Außerdem berücksichtige dieser Zeitwert eine Aussteuerungsquote von 21 % von Anmeldungen mit Prüf- und Hinweismitteilungen. Die Arbeitsgruppe „Personalbemessung“, habe auch im April 2018 keine Notwendigkeit für eine Überarbeitung der Personalbedarfsberechnung gesehen.
- 19 Das SMF habe die Vorschläge des SRH in die Arbeitsgruppe „Personalbemessung“ und die Arbeitsgruppe „Anmeldesteuern“ eingebracht. Im Ergebnis wurden die Vorschläge nicht befürwortet.

5 Schlussbemerkung

- 20 Der Zeitansatz von 1,28 Minuten beruht auf der vom SMF übermittelten Personalbedarfsberechnung und ist für alle Anmeldearten identisch. Für Quartalszahler betrug der Zeitansatz 5,12 Minuten (= 4*1,28), für Monatszahler 15,36 Minuten (= 12*1,28).
- 21 Die von der Verwaltung unterstellte Aussteuerungsquote von 21 % ist in der Personalbedarfsberechnung nicht explizit ausgewiesen. Die Quote der personell zu bearbeitenden Lohnsteuer-Anmeldungen übersteigt zudem den vom SRH im Prüfungszeitraum landesweit und nach den tatsächlichen Verhältnissen ermittelten Wert von 3 % erheblich und ist bereits deshalb nicht nachvollziehbar. Der SRH hält daher an seinem Vorschlag, neue Aufgaben wie den Lohnsteuerabgleich in die Personalbedarfsberechnung einzubeziehen, fest.

¹ Vorhaben der Länder und des Bundes „Koordinierte neue Software-Entwicklung der Steuerverwaltung“.

- ²² Die fortschreitende Digitalisierung der Verwaltung sollte ausreichende Möglichkeiten bieten, die elektronisch ohnehin erfassten Daten - wie bspw. die Gewerbeabmeldung - auch im Rahmen des Schätzungsverfahrens entsprechend maschinell zu verwerten. Daher hält der SRH weiterhin an seinen Verbesserungsvorschlägen fest.

Leipzig, den 28.08.2018

Rechnungshof des Freistaates Sachsen

Prof. Dr. Binus
Präsident

Rix
Vizepräsident

Teichmann
Rechnungshofdirektor

Böhmer
Rechnungshofdirektor

Haag
Rechnungshofdirektorin

Herausgeber:

Sächsischer Rechnungshof

Redaktion:

Sächsischer Rechnungshof

Gestaltung und Satz:

Sächsischer Rechnungshof

Redaktionsschluss:

28. August 2018

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.