



Wir prüfen für Sachsen.
Unabhängig, kompetent, nachhaltig.

Jahresbericht 2011



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

Vorwort

Mit der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise hat die Problematik der Verschuldung der öffentlichen Hand dramatisch an Bedeutung gewonnen. Bislang gehört der Freistaat Sachsen zu den wenigen Ländern, die ohne Nettokreditaufnahmen ausgeglichene Haushalte aufweisen und sogar Schulden tilgen. Der Haushaltsausgleich erfolgte teilweise durch Entnahmen aus Rücklagen, da die sinkenden Einnahmen nicht durch entsprechende Ausgaben aufgefangen werden konnten. Das Ziel einer konstanten Pro-Kopf-Verschuldung ist weiter zu verfolgen.

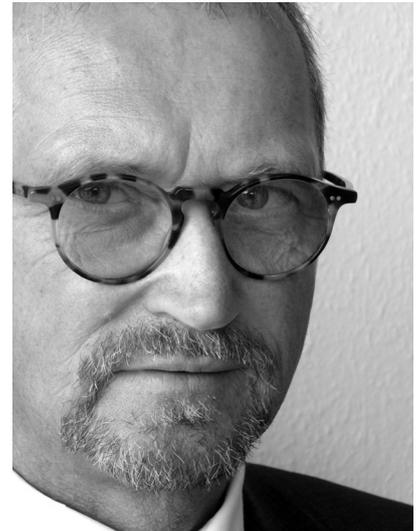
Die Entwicklung der letzten Jahre hat aber auch gezeigt, dass es längerfristig kein stetiges Einnahmenwachstum gab. Risiken bestehen insbesondere bei den steuerindizierten Einnahmen aus dem Länderfinanzausgleich, die infolge des bereits bekannten Bevölkerungsrückgangs schrumpfen werden. Hinzu kommt, dass nach den Ergebnissen des Zensus 2011 möglicherweise gar weitere bevölkerungsbedingte Einnahmeneinbrüche drohen können. Weitere Veränderungen stehen in den nächsten Jahren aufgrund sinkender Solidarpaktmittel und in der Höhe ungewisser EU-Förderung über 2013 hinaus sowie infolge der demografischen Entwicklung an. Der Sächsische Rechnungshof hält die Verwendung von Steuermehreinnahmen für die Risikovorsorge für unumgänglich. Freiräume für Mehrausgaben sind nicht erkennbar. Diese können nur durch Ausgabenkürzungen an anderer Stelle finanziert werden.

Zur Bewältigung der zukünftigen Aufgaben des Freistaates bei der Schaffung zukunftsfähiger Haushalte bedarf es strategischer Konzepte, die langfristig tragfähig sind. Für Bürger und Verwaltung muss erkennbar sein, wie sich der Freistaat in den nächsten Jahren entwickeln will. Dieser Zeitraum muss weit über die jetzige Legislaturperiode hinausgehen. Dies ist besonders wichtig, da der Freistaat in den nächsten Jahren sein Personal auf 70.000 Stellen reduzieren will, gleichzeitig eine Überalterung des Personals verhindern muss und weniger Schulabgänger zur Verfügung stehen werden. Der Freistaat läuft anderenfalls Gefahr, an Attraktivität und damit auch den zukünftigen Kampf um Personal zu verlieren.

Das derzeitige Haushaltssystem wird den gestiegenen Anforderungen der Praxis kaum noch gerecht. Das wird insbesondere auch an dem bedenklichen Umfang der Auslagerungen aus dem Haushalt und den damit verbundenen Risiken deutlich. Insoweit hat der Sächsische Rechnungshof in der Vergangenheit bereits mehrfach strategische Entscheidungen hinsichtlich der weiteren Fortentwicklung des Haushaltswesens angemahnt. Aus den singulären Modellversuchen zur Personalausgabenflexibilisierung und anderen Budgetierungsversuchen sollten im Zuge der Haushaltsplandebatte für die Jahre 2013/2014 die notwendigen tragfähigen und haushaltsrechtlich gesicherten Konzepte entwickelt werden.

Für einen zukunftsfähigen sächsischen Haushalt muss das Augenmerk in besonderer Weise auf realistische Aufgabenkritik sowie auf Wirtschaftlichkeits- und Erfolgskontrollen gelegt werden.

Derzeit überarbeitet der Sächsische Rechnungshof seine Organisationsempfehlungen für sächsische Landkreise und wird die auf der Grundlage von Einzelprüfungen gewonnenen aktuellen Erkenntnisse dem Landtag Anfang 2012 in einer Beratenden Äußerung vorlegen. Hauptsächlich wird es dabei um Empfehlungen und Hinweise für alle sächsischen Landkreise



zu Organisationsaufbau, Personalbemessung sowie Aufgabenwahrnehmung gehen.

Die Rechnungshofkontrolle hat in den letzten Jahrzehnten einen Wandel vollzogen. Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Beschluss vom 7. September 2010 - 2 BvF 1/09 - auf diese Veränderungen hingewiesen und dabei u. a. den Gleichklang der prüfenden Kritik, der gezielten Beratung der Politik und der Verstärkung der Zukunftsorientierung des Prüfungsauftrages betont. Die ergänzende Beratungsfunktion hat der Gesetzgeber dem Sächsischen Rechnungshof von Beginn seiner Tätigkeit an mit § 88 Abs. 2 SäHO übertragen. Der Sächsische Rechnungshof erarbeitet und vermittelt Themen, die für eine gute Gesetzgebung wesentlich sind. So verweist das Bundesverfassungsgericht in der o. g. Entscheidung darauf hin, dass Beratung die Wirtschaftlichkeit von Gesetzesinhalten zum Gegenstand haben muss und damit einen bedeutsamen Beitrag zur Gesetzesfolgenabschätzung leisten kann.

Neben dem Schwerpunkt der Haushaltswirtschaft zeigt auch der diesjährige Jahresbericht auf, wo und wie im Einzelfall gespart, effizienter gehandelt oder bessere Ergebnisse hinsichtlich der Haushaltstransparenz und der Einhaltung des Budgetrechts des Parlaments erzielt werden können. Gleichfalls geht es auch darum, auf der Basis unserer Prüfungserkenntnisse die kommunale Selbstverwaltung weiter zu stärken. Die einzelnen Beiträge stehen nicht nur für sich, sie sprechen oft strukturelle und auf andere Bereiche übertragbare Lösungsansätze an. Um die Übersichtlichkeit des Jahresberichtes zu erhöhen, gliedert sich der diesjährige Bericht erstmals in zwei Bände und enthält Textziffern. Der erste Teil enthält die Beiträge aus dem staatlichen Bereich, der zweite Teil Ergebnisse der Kommunalprüfung.

Leipzig, im August 2011
Der Präsident des Sächsischen Rechnungshofs

Prof. Dr. Karl-Heinz Binus

Inhaltsübersicht

Band I

	Nr.	Seite
Vorwort	-	1
Inhaltsübersicht	-	3
Kurzfassungen der Beiträge	-	5
Abkürzungsverzeichnis	-	21
Einleitung	-	23
I. Haushaltsplan, Haushaltsvollzug und Haushaltsrechnung		
Haushaltsplan und Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 2009	1	27
Haushaltswirtschaft des Freistaates	2	36
Nebenhaushalte	3	59
Staatsschulden	4	76
Vermögensrechnung	5	86
Sondervermögen Grundstock	6	96
II. Allgemeines		
Organisationsarbeit in der Staatsverwaltung	7	101
Ausgaben für Betriebsärzte und Fachkräfte für Arbeitssicherheit	8	105
Förderverfahren zur Bewältigung der Folgen von Tornado und Hochwasser 2010	9	109
III. Staatsverwaltung		
Einzelplan 03: Sächsisches Staatsministerium des Innern		
Sanierung des Schlosses Freudenstein in Freiberg	10	115
Umstellung auf die blaue Polizeiuniform	11	119
BOS-Digitalfunk	12	123
Einzelplan 04: Sächsisches Staatsministerium der Finanzen		
Bearbeitung der Steuerfälle mit Dauerverlusten (Liebhaberei)	13	127
Einzelplan 05: Sächsisches Staatsministerium für Kultus und Sport		
Ausstattung von Schulleitern mit Laptops	14	130
Einzelplan 06: Sächsisches Staatsministerium der Justiz und für Europa		
Amtsanwaltslaufbahn	15	133

Einzelplan 07:**Sächsisches Staatsministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr**

Übertragung der ESF-Förderung auf die Sächsische Aufbaubank
- Förderbank 16 136

Kleinprojektförderung für das Fördergebiet Sachsen - Polen 17 143

Einzelplan 08:**Sächsisches Staatsministerium für Soziales und Verbraucherschutz**

Rechtsaufsicht über die Sächsischen Heilberufekammern 18 145

Förderung von Angeboten und Leistungen der Jugendhilfe
(SGB VIII) 19 147

Landesuntersuchungsanstalt für das Gesundheits- und Veterinärwesen 20 150

Planung der Pflegeinfrastruktur und Auslastung geförderter
Tages- und Kurzzeitpflegeeinrichtungen 21 154

Heimaufsicht 22 158

Einzelplan 09:**Sächsisches Staatsministerium für Umwelt und Landwirtschaft**

Personalaufwand der Landestalsperrenverwaltung 23 161

Sächsisches Landeskuratorium Ländlicher Raum e. V. und
Christlich-Soziales Bildungswerk Sachsen e. V. 24 165

Finanzierung des Lehr- und Versuchsgutes Köllitsch 25 168

Einzelplan 12:**Sächsisches Staatsministerium für Wissenschaft und Kunst**

Kulturraum Stadt Dresden - Dresdner Philharmonie 26 172

Allgemeiner Hochschulsport 27 175

Einzelplan 14:**Staatliche Hochbau- und Liegenschaftsverwaltung**

Verwaltung und Verwertung landeseigener Wohnungen 28 179

Unterbringung der Palucca Schule Dresden 29 182

Anmietungen durch die Staatliche Vermögens- und Hochbau-
verwaltung 30 187

IV. Frühere Jahresberichte: nachgefragt

Bearbeitungsverfahren „RAV“ in den Arbeitnehmerstellen der
Finanzämter 31 191

Stiftung Deutsches Hygiene-Museum 32 192

IT-Vorhaben landeseinheitliches Personalverwaltungssystem 33 193

Kurzfassungen der Beiträge

I. Haushaltsplan, Haushaltsvollzug und Haushaltsrechnung

1 Haushaltsplan und Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 2009

01

Der SRH bescheinigt für das Hj. 2009 unbeschadet der in den einzelnen Beiträgen dargestellten Prüfungsergebnisse eine insgesamt ordnungsgemäße Haushalts- und Wirtschaftsführung.

2 Haushaltswirtschaft des Freistaates

02

Die aufgrund der aktuellen Prognosen erwarteten Steuermehreinnahmen sollten nicht für Mehrausgaben verwendet werden, sondern zur Risikoversorge den Rücklagen zugeführt werden.

Die Mehreinnahmen kompensieren kaum den Rückgang der Solidarpaktmittel und die im StHpl. veranschlagte Entnahme aus Rücklagen zum Haushaltsausgleich. Vor dem Hintergrund eines erforderlichen Konsolidierungsvolumens von rd. 4 Mrd. € bis 2025 kann sich der Freistaat keine zusätzlichen Ausgaben leisten.

Zudem bestehen erhebliche einnahme- und ausgabeseitige Risiken für den Haushalt, die einer entsprechenden Risikoversorge bedürfen. Insbesondere könnten die Ergebnisse des Zensus 2011 zu erheblichen Einbußen beim Länderfinanzausgleich führen, wenn Sachsen weniger Einwohner haben sollte, als derzeit angenommen.

Die Bewertung der tatsächlichen Entwicklung der Personalausgaben ist durch Personalauslagerungen in Nebenhaushalte erschwert. Fast jede 5. Stelle des Gesamtstellenplans ist bereits in einem Nebenhaushalt veranschlagt.

Die Zunahme der Anzahl von Versorgungsempfängern und die Verlängerung des Bezugszeitraumes infolge steigender Lebenserwartung lassen die Versorgungsausgaben in absehbarer Zeit weiterhin überproportional ansteigen.

Zur Bewältigung der zukünftigen Aufgaben des Freistaates bei der Schaffung zukunftsfähiger Haushalte bedarf es strategischer Konzepte, die langfristig tragfähig sind.

Strategische Entscheidungen hinsichtlich der weiteren Entwicklung des Haushaltswesens hat der SRH in der Vergangenheit bereits mehrfach gefordert. Das derzeitige Haushaltssystem wird den Anforderungen der Praxis nicht mehr gerecht. Das wird besonders deutlich an dem bedenklichen Umfang der Auslagerungen aus dem Haushalt und der damit verbundenen Risiken.

3 Nebenhaushalte

03

Die Zuschüsse und Zuführungen an Nebenhaushalte beliefen sich im Hj. 2009 auf rd. 2 Mrd. €, folglich auf 12 % der Gesamtausgaben des Staatshaushaltes. 19 % der Beschäftigten des Freistaates sind in den Staatsbetrieben und Hochschulen beschäftigt.

Den derzeitigen Umfang der Ausgliederung von Staatsaufgaben in Nebenhaushalte hält der SRH für bedenklich. Die Bewirtschaftung von Haus-

haltsmitteln außerhalb des Kernhaushaltes schafft aus Sicht des SRH keinen Transparenzgewinn. Die Darstellung der Nebenhaushalte führt zu einer erheblichen Verschiebung der Haushaltsstruktur. Die Aussagekraft des Kernhaushalts wird geschwächt und eine Vergleichbarkeit der Bundesländer ist kaum mehr möglich.

Der SRH fordert zur Sicherstellung einer einheitlichen Handhabung der Staatsbetriebe eine zügige NSM-Anpassung. Von erneuten Einzellösungen und Modellversuchen außerhalb des Gesamtkonzeptes NSM, z. B. Selbstbewirtschaftungsvermerken, ist abzusehen.

Die in den Nebenhaushalten zugelassenen Kreditaufnahmen sind im Staatshaushalt nicht ersichtlich. Für diese finanziellen Risiken haftet der Freistaat unbeschränkt und vollumfänglich. Der SRH hält den Aufbau eines Risikomanagements für unumgänglich.

04

4 Staatsschulden

Der Anteil der impliziten Verschuldung durch zukünftige Zahlungsverpflichtungen der Altersversorgung übersteigt die Verschuldung durch Kreditaufnahmen deutlich. Der SRH mahnt daher die Verankerung des zur Begrenzung der impliziten Verschuldung eingerichteten Generationenfonds in der Verfassung des Freistaates Sachsen an.

Der SRH hat Bedenken gegen die im HBG 2011/2012 geschaffene Möglichkeit der Kreditaufnahme für den Garantiefonds außerhalb des Staatshaushalts. Er fordert einen Ausweis dieser Kreditaufnahme in der HR und eine Berücksichtigung dieser Schulden bei der Pro-Kopf-Verschuldung.

Vor dem Hintergrund der neuen Verschuldungsregeln sieht der SRH die zunehmende Gefahr der Verlagerung von Kreditaufnahmen in Nebenhaushalte. Dieses Problem erschwert bereits jetzt die Vergleichbarkeit der Verschuldung der Länder und führt in der statistischen Erfassung zu erheblichem Erklärungsbedarf.

Die bisherige Kameralistik ist nach Auffassung des SRH nicht mehr in der Lage, die Verschuldung transparent darzustellen, vielmehr bedarf es immer umfassenderer Erläuterungen, sowohl in der HR als auch in der statistischen Erfassung.

Der Freistaat Sachsen hat im September 2010 seinen ersten Stabilitätsbericht vorgelegt. Darin äußert er erhebliche Kritik an den Kriterien zur Ermittlung einer drohenden Haushaltsnotlage. Der SRH schließt sich dieser Kritik an. Er hält weitere Anpassungen in Hinblick auf eine realitätsnahe Ausgestaltung der Regelungen für erforderlich, um bis 2020 ausgeglichene Länderhaushalte ohne Nettokreditaufnahme realisieren zu können.

05

5 Vermögensrechnung

Die Vermögensrechnung nach Art. 99 Verfassung des Freistaates Sachsen i. V. m. § 80 Abs. 2 und § 86 SÄHO enthält einen bewerteten Nachweis über das Vermögen und die Schulden des Freistaates zu Beginn und zum Ende des Haushaltsjahres. Somit können der Ressourcenverbrauch sowie künftige Belastungen für den Staatshaushalt abgebildet werden. Bei der Gliederung der Vermögensrechnung und der Bewertung der Positionen hat sich das SMF an die Vorschriften des HGB für große Kapitalgesellschaften angelehnt.

In Abstimmung mit dem SRH erfolgt der Aufbau der Vermögensrechnung schrittweise. Beispielsweise sind die beweglichen Vermögensgegenstände,

einschließlich der Kunst- und Sammlungsgegenstände, und die Zahlungsverpflichtungen aufgrund von Altersteilzeitverträgen unberücksichtigt.

Auf die Vermeidung von Doppelerfassungen, z. B. im Kassenbestand, und die Berücksichtigung von Ausfallrisiken bei Forderungen ist zu achten.

6 Sondervermögen Grundstock

06

Der Bestand des Grundstocks hat sich vom Beginn des Hj. 2009 von rd. 334,9 Mio. € zum Abschluss des Jahres 2009 auf rd. 342,3 Mio. € erhöht. Im Jahr 2010 hat sich der Grundstockbestand um rd. 113 Mio. € auf rd. 229 Mio. € deutlich verringert. Verantwortlich für die Reduzierung des Grundstockbestandes ist eine Abführung in Höhe von rd. 126,3 Mio. € an den Garantiefonds¹. In den nächsten Jahren (bis 2014) soll sich der Grundstockbestand zwischen 165 und 187 Mio. € bewegen.

Bei der Sichtung der HÜL 2009 stellte der SRH fest, dass der eingetragene Verwendungszweck der Zahlungen sehr unterschiedliche Bezeichnungen für gleiche Sachverhalte aufweist. Der SRH empfiehlt zur Verbesserung der Transparenz künftig ein einheitliches System.

II. Allgemeines

7 Organisationsarbeit in der Staatsverwaltung

07

Die Möglichkeiten der Organisationsarbeit in den Behörden werden nicht ausgeschöpft. Die angestrebte Optimierung beim Verwaltungsumbau ist so aus eigener Kraft kaum zu erreichen.

Eine Bestandsaufnahme der behördlichen Organisationsarbeit hat gezeigt, dass die Organisationsreferate zunehmend zum „Sammelbecken“ für Aufgaben werden, für die sich keine andere Stelle in der Behörde zuständig fühlt. Kernaufgaben, wie z. B. Aufgabenkritik oder Anpassung der Aufbau- oder Ablauforganisation, stehen deshalb nicht mehr im Mittelpunkt der Tätigkeit. So setzen die Organisatoren bspw. für die Kernaufgabe „Aufgabenkritik“ landesweit gerade einmal 5,4 % (6,9 VZÄ) ihres Arbeitskräftepotenzials ein. Zudem haben die Behörden keinen hinreichend genauen Überblick über ihren Aufgabenbestand. Verbesserungswürdig sind weiterhin die Rahmenbedingungen der Organisationsarbeit, denn es fehlen eine zielgerichtete Fortbildung und spezielle IT-Werkzeuge.

Soll im Zuge der von der Staatsregierung beabsichtigten Verwaltungsmodernisierung vermieden werden, Organisationswissen teuer einzukaufen, muss die Organisationsarbeit stärker als bisher in den Blickpunkt der Behördenleitung rücken.

8 Ausgaben für Betriebsärzte und Fachkräfte für Arbeitssicherheit

08

In mehreren Einrichtungen waren Betriebsärzte und Fachkräfte für Arbeitssicherheit nicht oder in einem zu geringen Umfang vorhanden. Teilweise wurden arbeitsmedizinische Vorsorgeuntersuchungen ordnungswidrig nicht angeboten oder durchgeführt.

Notwendige Mindesteinsatzzeiten konnten mit dem vorhandenen Personal nicht erbracht werden.

¹ Das HBG 2011/2012 enthält unter Art. 4 das Sächsische Garantiefondsgesetz (SächsGaFoG), mit dem das Sondervermögen „Garantiefonds“ errichtet wird. Das Sondervermögen „Garantiefonds“ übernimmt ab dem 29.12.2010 u. a. alle dem Freistaat Sachsen in Bezug auf die Landesbank Sachsen AG zuzuordnenden Verbindlichkeiten und Ansprüche.

Durch unterlassene Vertragsanpassungen, fehlerhafte Berechnungen und zu hohe Stundensätze entstanden vermeidbare Mehrausgaben.

Einsparpotenziale sollten verstärkt genutzt werden.

Bei den Behörden des Freistaates Sachsen und den seiner Aufsicht unterstehenden Körperschaften, Anstalten und Stiftungen sind Betriebsärzte und Fachkräfte für Arbeitssicherheit zu bestellen. Hierfür kommen eigene Bedienstete oder externe Dienstleister in Betracht.

Durch den SRH wurden stichprobenartig die Verträge, die Einhaltung arbeitsmedizinischer und -sicherheitstechnischer Bestimmungen sowie wirtschaftliche Aspekte u. a. in den Geschäftsbereichen des SMJus und des SMWK geprüft. Dabei stellte der SRH sowohl umfangreiche Mängel im Arbeitsschutz als auch Einsparpotenziale fest.

Im Bereich des SMI basierten die im Rahmen einer Wirtschaftlichkeitsberechnung erhobenen Einsatzzeiten und damit die Personalbemessung für eigene Fachkräfte für Arbeitssicherheit und Betriebsärzte auf Annahmen, die zum damaligen Zeitpunkt nicht durch die geltenden Vorschriften gedeckt waren.

09

9 Förderverfahren zur Bewältigung der Folgen von Tornado und Hochwasser 2010

Die Fördermöglichkeiten für die Elementarschadensfolgen des Jahres 2010 hat die Staatsregierung mit erheblichem Aufwand unter großem Zeitdruck beschlossen. Im Ergebnis sind von rd. 100 Mio. € veranschlagter Mittel nur rd. 11 Mio. € bewilligt und nur rd. 4,9 Mio. € ausgezahlt worden.

Zur Bewältigung der Großschadensereignisse des Jahres 2010 hat die Staatsregierung unter großem Zeitdruck gehandelt. Das haushaltsrechtlich erforderliche „erhebliche staatliche Interesse an der Förderung“ begründeten die Ressorts überwiegend mit „politischem Interesse“. Unter Verweis auf den Zeitdruck verzichteten die Ressorts nicht nur auf eine klare Zielstellung der Förderung, sondern auch auf die Erarbeitung von Förderkonzeptionen und eine Fördersteuerung. Durchweg fehlte zu den neuen Richtlinien eine begleitende Erfolgskontrolle. Ähnlich unkoordiniert blieb die Wahl der Förderinstrumente. Die Stichprobenprüfung des SRH zu geförderten Einzelfällen ergab zudem zahlreiche Beanstandungen.

Letztlich waren von den für 2010 und 2011 für die Schadensbeseitigung veranschlagten Mitteln in Höhe von mehr als 108 Mio. € bis zum Stichtag 28.02.2011 nur rd. 11 Mio. € bewilligt und davon rd. 4,9 Mio. € ausbezahlt.

Auch die zwischenzeitlich veröffentlichte Rahmenrichtlinie Elementarschäden enthält weiterhin wesentliche Mängel, auf die der SRH teilweise schon im Anhörungsverfahren hingewiesen hat.

Das Anhörungsrecht des SRH aus § 103 SÄHO wurde auf verschiedene Weise verletzt.

III. Staatsverwaltung

10 Sanierung des Schlosses Freudenstein in Freiberg

10

Zahlreiche Mängel bei der Durchführung der Förderung des Umbaus und der Sanierung des Schlosses hatten nicht notwendige Kostensteigerungen zur Folge.

Ein unangemessen niedriger Mietpreis führte zu einer überhöhten Förderung von 25 Mio. €.

Die zwischen dem Freistaat Sachsen und der Stadt Freiberg unangemessen niedrig vereinbarte Miete führte zu einer überhöhten Förderung. So werden Fördermittel nicht mehr sachgerecht für die notwendigen Investitionen verwendet, sondern zur Finanzierung des Mietaufwandes eingesetzt.

Infolge der unzulänglichen Regelung zur Kofinanzierung der eingesetzten EFRE-Mittel mit Städtebaufördermitteln ergaben sich erhebliche Mängel bei der Festsetzung und Abrechnung der Fördermaßnahme.

Bereits bei der Bewilligung der Fördermittel stand fest, dass die Maßnahme unter einem extremen Zeitdruck durchgeführt werden muss. Dadurch sind die vorprogrammierten Mängel und nicht notwendige Kostensteigerungen eingetreten, obwohl die auf Schätzungen basierenden Planungswerte bereits mit erheblichen Zuschlägen versehen waren.

Der Freistaat kann zwar durch die Nutzung kommunaler Bauten zur Beseitigung städtebaulicher Missstände durch die Sanierung von Gebäuden beitragen, aber er hat dabei auch für eine sorgfältige und sachgerechte Verwendung der Fördermittel Sorge zu tragen.

11 Umstellung auf die blaue Polizeiuniform

11

Organisationsmängel und Planungsdefizite führten zu einem nunmehr überflüssigen Lagerbestand grüner Polizeiuniformen im Wert von mindestens 1,5 Mio. €.

Weder bereits vor Jahren durch den SRH monierte Organisationsmängel noch Unzulänglichkeiten der bisherigen Bedarfsermittlung wurden abgestellt. Insgesamt haben nicht notwendige Kosten für Personal, Anmietungen, Soft- und Hardware und Betreuung durch ein Beratungsunternehmen die Umstellung erheblich verteuert.

Die Ausstattung aller Außendienstbeamten mit einer Tuchuniform hatte Mehrausgaben in Höhe von 1,4 Mio. € zur Folge. Einsparungen wären möglich gewesen, wenn das SMI den tatsächlichen Bedarf ermittelt und Alternativen zur Ausstattung aller Außendienstbeamten untersucht hätte.

Aufgrund fehlender umfassender Planung der Umstellung auf die blaue Polizeiuniform ist es dem SMI nicht gelungen, die vorhandenen umfangreichen Lagerbestände der grünen Polizeiuniform vor Ausgabe der neuen blauen Polizeiuniform abzubauen. Das SMI hat sicherzustellen, dass für die Entsorgung der Dienstkleidung keine weiteren Kosten entstehen.

Der SRH stellte einen deutlich überhöhten Personaleinsatz in den Einkleidungsstellen fest. Zudem wurde in jedem Landesdirektionsbezirk ein neues Personalteam eingesetzt. Es erfolgte überwiegend kein Einsatz des in den Bekleidungsstellen vorhandenen Fachpersonals.

Die Ermittlung der benötigten Stückzahlen der neuen Uniformteile erfolgte nicht unter Auswertung der bei der Landespolizeidirektion Zentrale Dienste vorhandenen Daten, sondern auf Grundlage von Schätzungen. Durch diese Vorgehensweise waren bereits in der Vergangenheit hohe Lagerbestände entstanden. Das SMI hat die Chance, diese Fehler bei der Uniformumstellung abzustellen, nicht genutzt.

Ohne auszuführen, zu welchen repräsentativen Zwecken und wie häufig ein Bedarf an der Verwendung der Tuchuniform besteht bzw. welche Alternativen zur Überlassung einer eigenen Tuchuniform bestehen, wurde allen Beamten im Außendienst eine Tuchuniform bereitgestellt.

12

12 BOS-Digitalfunk

Ein ungenügender Planungsstand bei Beginn der Großinvestition und nicht ausreichend qualifiziertes Personal führen zur Verdoppelung des ursprünglichen Planansatzes.

Der Freistaat wird für die Einführung des bundeseinheitlichen digitalen Sprech- und Datenfunksystems mit Mehrkosten von 142 Mio. € belastet.

Die verursachten Mehrkosten verletzen das Budgetrecht des Parlaments, da es Investitionsruinen nur durch die Bewilligung weiterer Haushaltsmittel vermeiden kann.

Trotz der erheblichen finanziellen Tragweite war die Entscheidung für den flächendeckenden Aufbau eines digitalen Sprech- und Datenfunksystems nicht auf der Basis hinreichend konkreter Vorplanungen und fundierter Kostenanalysen getroffen worden. Dies hat zwischenzeitlich zur Verdoppelung der Kosten geführt. Darüber hinaus hat eine mangelbehaftete Projektdurchführung zu höheren Kosten geführt.

Das Parlament konnte bei der bedeutenden Investitionsmaßnahme die Risiken nicht erkennen. Der Haushaltsvoranschlag verletzte den Grundsatz der Haushaltswahrheit, da diesem keine angemessene Investitionsplanung zugrunde lag und das Parlament nicht umfassend informiert werden konnte.

Das Budgetrecht des Parlaments wird ausgehöhlt, wenn es auf der Grundlage unrealistischer Annahmen über den Einsatz von Steuergeldern zur Finanzierung von Investitionsmaßnahmen entscheidet und sich einem späteren erheblichen Mehrbedarf an Haushaltsmitteln zur Vermeidung von Investitionsruinen nicht mehr entziehen kann.

Der SRH hat bereits mit seinem Schreiben an den HFA vom 09.05.2011 auf die negativen Folgen mangelnder Planung hingewiesen und Handlungsempfehlungen für Großprojekte des Freistaates Sachsen gegeben.

13

13 Bearbeitung der Steuerfälle mit Dauerverlusten (Liebhaberei)

Die mangelhafte Bearbeitung der Steuerfälle mit Dauerverlusten (Liebhaberei) führte in den geprüften Fällen zu endgültigen Steuerausfällen in Höhe von 930 T€. Weitere Ausfälle sind zu befürchten.

Darüber hinaus konnte der SRH das FA durch Hinweise unterstützen, in einem gewichtigen Fall die Steuerbescheide zu korrigieren und rd. 1,9 Mio. € zumindest nachfordern.

Der Abzug und die Verrechnung von Verlusten sind nur zulässig, wenn die zugrunde liegende Tätigkeit mit der Absicht ausgeübt wird, hieraus positive Einkünfte zu erzielen (Gewinn- bzw. Überschusserzielungsabsicht). Fehlt es hieran, handelt es sich bei den Tätigkeiten um steuerrechtlich unbeachtliche Liebhaberei.

Der SRH hat dazu die Arbeitsweise der Veranlagungsstellen in 2 FÄ bei Steuerpflichtigen geprüft, die über viele Jahre hinweg Verluste aus Gewerbebetrieb bzw. aus selbstständiger Arbeit erklärt hatten (sog. Dauerverluste). Dazu hat er die Steuerakten in 156 gezielt ausgewählten Steuerfällen eingesehen.

Insgesamt 67 Steuerfälle waren zu beanstanden. Die FÄ hatten die erklärten Verluste zum Abzug zugelassen, obwohl die Steuerpflichtigen die Gewinnerzielungsabsicht nicht nachgewiesen hatten. Betriebskonzepte, Totalgewinnprognosen oder Umstrukturierungspläne hatten sich die FÄ nicht vorlegen lassen. Zudem lagen in diesen Fällen gewichtige Anzeichen vor, dass die Steuerpflichtigen die verlustbringenden Betätigungen aus persönlichen Neigungen ausgeübt hatten.

Ein Steuerpflichtiger wollte seine Einkommensteuerschuld von jährlich rd. 2 Mio. € dadurch mindern, dass er seine private Kunstsammlertätigkeit zu einem verlustträchtigen Kunsthandelsgewerbe deklarierte.

14 Ausstattung von Schulleitern mit Laptops

14

Der Freistaat ist für die Ausstattung der Schulen mit Laptops nicht zuständig. Das 1,4-Mio.-€-teure Projekt war nicht notwendig und auch ineffizient. Die Nutzung widersprach in großen Teilen den Projektzielen.

Für die Ausstattung mit Sachmitteln sind die Schulträger zuständig. Darüber hinaus lag eine aktuelle Bedarfsanalyse nicht vor, was teilweise zur Überversorgung der Schulen führte. Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und Überlegungen zu alternativen Lösungsmöglichkeiten erfolgten nicht. Die Zahl der gekauften Laptops lag weit über dem veranschlagten Bedarf von einem Gerät je Schule. Für die überzähligen Geräte fehlte in wesentlichen Teilen ein sachgerechtes Nutzungskonzept. Der Geräteeinsatz ist nach Ablauf der Gewährleistung nicht sichergestellt.

In den Regionalstellen der Sächsischen Bildungsagentur entstand für die Betreuung des Projektes ein hoher Arbeitsaufwand, der bei der Planung nicht berücksichtigt worden war.

Nur an 3 von 25 sächsischen Schulen stellte der SRH eine zielkonforme Verwendung fest.

Eine Erfolgskontrolle fehlte.

15 Amtsanwaltslaufbahn

15

Nach vollständiger Einführung der Amtsanwaltslaufbahn kann ein jährliches Einsparvolumen von bis zu 1,8 Mio. € realisiert werden. Zudem ergeben sich Vorteile für die Nachwuchsgewinnung und die Personalentwicklung.

Von der Möglichkeit, Amtsanwälte anstelle von Staatsanwälten einzusetzen, machen derzeit 14 Bundesländer Gebrauch. Das SMJus hat bisher keine Amtsanwälte ernannt, obwohl nach den Wirtschaftlichkeitsberechnungen des SRH dadurch ein jährliches Einsparvolumen von bis zu

1,8 Mio. € realisiert werden könnte. Zusätzlich ließe sich die berufliche Attraktivität des gehobenen Justizdienstes stärken.

16 Übertragung der ESF-Förderung auf die Sächsische Aufbaubank – Förderbank

Die Aufgabenübertragung an die SAB führte nicht zu Einsparungen. Aufwendungen je Förderfall verdoppelten sich fast. Zinseinnahmen aus Anlage der Zuwendungen des Freistaates Sachsen verblieben der SAB. Eine transparente Kostenaufschlüsselung, auch nach Förderprogrammen, sollte zukünftig vereinbart werden.

Geprüft wurde der Zeitraum von 2002 bis 2005 unmittelbar vor und nach der Übertragung der Förderung zum 01.01.2004. Für einige weitere Betrachtungen hat der SRH auch aktuellere Zeiträume bis 2008 mit einbezogen.

Das SMWA hat den Prozess der Aufgabenübertragung auf die SAB nicht ausreichend konzipiert und koordiniert, und dadurch keine Effizienzgewinne erzielt.

Das Ministerium hatte selbst keinen Überblick darüber, ob die von der SAB abgerufenen Fördermittel dem zu erwartenden Bedarf entsprachen und kontrollierten dies nicht. Es teilte mit, es müsse der SAB als Auftragnehmerin vertrauen.

Ohne Rücksicht auf sinkende Fallzahlen und ein rückläufiges Fördervolumen zahlte das Ministerium der SAB neben der am Fördervolumen prozentual ausgerichteten Vergütung eine sog. Mindestvergütung. Allein im Zeitraum 2004 bis 2006 erzielte die SAB im Vergleich zu einer am Auszahlungsvolumen orientierten Vergütung infolgedessen einen Mehrerlös von fast 9 Mio. €.

Das SMWA hat – anders als mit seinen bisherigen Vertragspartnern – mit der SAB pauschale Vergütungssätze vereinbart, die von der EU wegen mangelnder Prüfbarkeit der abrechenbaren Kosten nicht akzeptiert werden. Vorsichtig gerechnet beläuft sich der Betrag, den der Freistaat Sachsen an die SAB gezahlt hat und nicht aus EU-Geldern der Technischen Hilfe refinanzieren konnte, im Zeitraum 2004 bis 2008 auf rd. 15 Mio. €.

Eine Prüfung des Aufwandes der SAB war dem SRH aufgrund in sich widersprüchlicher Daten nur bedingt möglich.

Der SLT sollte fordern, die SAB zu verpflichten, ihre Aufwendungen in einem detaillierten Kostenreport, aufgeschlüsselt nach Förderprogrammen nachzuweisen und auf dieser Basis abzurechnen. Dies sollte auch Grundlage für weitere „Vergütungsverhandlungen“ über die Durchführung von Förderprogrammen sein.

17 Kleinprojektförderung für das Fördergebiet Sachsen – Polen

Kleinprojekte sollten gezielt eingesetzt werden, um Grenzregionen schrittweise von einer „Nachfrage- und Verteilungsregion“ zu einer „Wettbewerbsregion“ zu entwickeln. Der z. T. unverhältnismäßig hohe Verwaltungsaufwand sollte reduziert werden.

Das Verfahren der Kleinprojektförderung im Fördergebiet Sachsen – Polen ist in der Förderperiode 2000 bis 2006 sehr zeit- und aufwandsintensiv und führt zu hohen Verfahrenskosten in Relation zur Zuwen-

dungssumme. In der aktuellen Förderperiode werden nach Planungen des Leadpartners noch höhere Verfahrenskosten entstehen.

Bei vielen Förderprojekten sind Nachhaltigkeit, Erfolg oder Mehrwert nicht belegt oder dokumentiert worden.

18 Rechtsaufsicht über die Sächsischen Heilberufekammern

18

Das Sächsische Obergerverwaltungsgericht bestätigt die Rechtsauffassung des SRH und des Landtages.

Das Sächsische Obergerverwaltungsgericht hat mit Urteil vom 17.05.2011 die Rechtsauffassung des SRH und des SLT hinsichtlich der Frage der Genehmigung der Haushaltspläne durch die Rechtsaufsicht bestätigt.

19 Förderung von Angeboten und Leistungen der Jugendhilfe (SGB VIII)

19

Der Förderung nach dem Gießkannenprinzip lagen weder ein einheitlicher und umfassender Landesjugendhilfeplan zugrunde noch existierte eine belastbare sachliche Grundlage für die Jugendpauschale.

Der SRH hat die Förderung durch die Jugendpauschale einschließlich der Förderung der Weiterentwicklung, des überörtlichen Bedarfs und der Investitionen im Bereich der Jugendhilfe geprüft.

Die Aufgaben des Landesjugendamtes sind entgegen der Verfassung des Freistaates Sachsen nicht einer nachgeordneten Verwaltungsbehörde zugeordnet. Die Jugendhilfeplanung entsprach nicht den gesetzlichen Anforderungen. Das SMS konnte u. a. aus diesem Grund keine belastbare Grundlage für die Höhe der Jugendpauschale nachweisen. Weder das SMS noch die Bewilligungsbehörde nahmen eine sachlich-inhaltliche Steuerungsfunktion innerhalb der Förderung der Jugendpauschale wahr. Das SMS wurde seiner Aufgabe als Querschnittsressort für die Kinder- und Jugendhilfe nicht gerecht. Weder SMS noch die Bewilligungsbehörde konnten dem SRH einen umfassenden Überblick darüber geben, wer, wann, wie viel und für welchen Zweck Zuwendungen erhalten hatte. Im laufenden Förderverfahren fanden außer den Prüfungen der Verwendungsnachweise keine Erfolgs- oder Zielerreichungskontrollen statt.

20 Landesuntersuchungsanstalt für das Gesundheits- und Veterinärwesen

20

Die Gebührenerhebung der LUA ist unzureichend und nicht kostendeckend. Zusätzliche Einnahmen von etwa 3,5 Mio. € jährlich sind möglich.

Weder die LUA noch das SMS haben im Rahmen des erfolgten umfangreichen Umstrukturierungsprozesses untersucht, ob eine Änderung der Rechtsform die Effektivität und Effizienz der LUA steigert.

Der SRH hat die Organisation und Finanzierung der Landesuntersuchungsanstalt für das Gesundheits- und Veterinärwesen (LUA) geprüft. Schwerpunkte der Prüfung waren die Einführung einer Kosten- und Leistungsrechnung, die Gebührenerhebung sowie die Organisationsform der LUA.

Die LUA verfügt entgegen dem Vorschlag des SRH aus dem Jahr 2002 bis heute über keine Kosten- und Leistungsrechnung.

Im geprüften Zeitraum verzichtete die LUA auf jährliche Gebühreneinnahmen zwischen 477 und 627 T€. Nach entsprechender Änderung des Säch-

sischen Kostenverzeichnisses, die auch das SMF befürwortet, könnte die LUA Einnahmen in Höhe von jährlich rd. 3,5 Mio. € zusätzlich erzielen.

Trotz Umstrukturierungsmaßnahmen wies die LUA in den vergangenen 5 Jahren ein jährliches Defizit in Höhe von 25 bis 30 Mio. € aus. Die Möglichkeiten bundesländerübergreifender Zusammenarbeit sollten intensiviert werden. Das SMS sollte prüfen, ob durch die Wahl einer anderen Organisationsform ein erheblicher Beitrag zur effizienten Nutzung personeller und apparativer Ressourcen geleistet werden kann.

21

21 Planung der Pflegeinfrastruktur und Auslastung geförderter Tages- und Kurzzeitpflegeeinrichtungen

Wegen fehlender gesetzlicher Regelungen wurde eine Überversorgung gefördert.

Das SMS besaß keine Kenntnis darüber, ob und in welchem Umfang Einnahmen aus der Rückforderung von Fördermitteln entstanden und in welcher Höhe diese dem Bund zu erstatten waren. Folge waren „Strafzinsen“ an den Bund.

Der Freistaat Sachsen ist verantwortlich für die Vorhaltung einer leistungsfähigen, zahlenmäßig ausreichenden und wirtschaftlichen pflegerischen Infrastruktur (§ 9 SGB XI).

Seit 2003 fehlt im Freistaat Sachsen als einzigem Bundesland eine gesetzliche Regelung für die Bedarfsplanung der Pflegeinfrastruktur. Das SMS hat keine Bedarfsermittlung vorgenommen und keinen Rahmenplan zur Planung der Pflegeinfrastruktur im Freistaat Sachsen aufgestellt.

Eine Erfolgskontrolle führte das SMS nicht durch. Somit können keine Aussagen dazu getroffen werden, ob und inwieweit die Ziele aus den Bewertungskriterien erreicht worden sind bzw. ob die ursprünglichen Ziele noch weiter Bestand haben. Dem SMS lag keine Übersicht über die Auslastung der geförderten Einrichtungen im Freistaat Sachsen vor. Es wurde eine Versorgungsstruktur geschaffen, in der nach Berechnungen des SRH im Jahr 2010 rd. 10.000 vollstationäre Dauerpflegeplätze, rd. 550 Kurzzeitpflegeplätze und rd. 500 Tagespflegeplätze mehr vorhanden waren als durchschnittlich für die Pflegebedürftigen benötigt werden.

Aufgrund der Vereinnahmung der Rückforderungen, ohne gleichzeitige Erstattung an den Bund, hat das SMS seine Befugnis zur Leistung von Ausgaben in diesen Jahren erhöht, obwohl die Einnahmen tatsächlich nicht dem Freistaat Sachsen zur Verfügung standen. In späteren Haushaltsjahren waren daher üpl. Ausgaben in Höhe von 1,2 Mio. € notwendig, um dem Bund die ihm zustehenden Einnahmen aus den Haushaltsjahren bis 2006 zu erstatten. Dies schloss Strafzinsen in Höhe von rd. 36 T€ ein.

22

22 Heimaufsicht

Die Heimaufsicht erfüllt ihren gesetzlichen Auftrag nicht.

Dem Freistaat Sachsen entgingen im Zeitraum 2006 bis 2009 Einnahmen von rd. 1 Mio. €, weil Gebühren für Prüfungen nicht erhoben wurden.

Der mit dem Übergang der Heimaufsicht ab dem Jahr 2013 auf den Kommunalen Sozialverband Sachsen mögliche Interessenkonflikt sollte durch Beibehaltung einer organisatorischen Trennung vermieden werden.

Die Heimaufsicht (HA) in Sachsen erfüllt ihren gesetzlichen Auftrag, alle Pflegeeinrichtungen einmal jährlich zu prüfen, nicht. 23 Heime wurden in Sachsen im o. g. Zeitraum weder durch die HA-Behörde noch durch den Medizinischen Dienst der Krankenkassen (MDK) geprüft.

Der Freistaat Sachsen hat seinem Gesetzgebungsauftrag nach dem Heimgesetz nicht entsprochen und keine Regelungen über die Prüffrequenz für Regelprüfungen der Heime erlassen.

Eine Wirtschaftsprüfungsgesellschaft vertrat in einem Evaluierungsgutachten die Auffassung, dass die Zahl der Beschäftigten der HA erheblich zu niedrig sei. Eine Personalmehrung hat das SMI als Dienstaufsichtsbehörde abgelehnt.

Im Ergebnis der örtlichen Erhebungen von ein und derselben Einrichtung durch die HA und den MDK wichen die Prüfergebnisse teilweise deutlich voneinander ab. Deshalb kann eine Prüfung des MDK die Prüfung durch die HA nicht ersetzen.

Durch die Nichterhebung von Gebühren sind dem Freistaat Sachsen für die Jahre 2006 bis 2009 Einnahmen für wiederkehrende Prüfungen in Höhe von rd. 1 Mio. € entgangen.

Derzeit wird die HA durch die LD ausgeübt. Mit dem Übergang der HA auf den Kommunalen Sozialverband Sachsen (KSV) ab dem Jahr 2013 besteht die Möglichkeit von Interessenkonflikten beim KSV durch die Vereinigung von HA und Träger der Sozialhilfe in einer Behörde. Der SRH empfiehlt, die organisatorische Trennung zwischen der HA und dem überörtlichen Träger der Sozialhilfe, dem KSV, beizubehalten.

23 Personalaufwand der Landestalsperrenverwaltung

23

Bei ordnungsgemäßer Planung des Personalaufwandes kann der Freistaat seine Zuführungen an die Landestalsperrenverwaltung in Millionenhöhe senken. Durch eine effektive Bewirtschaftung ist eine erhebliche Senkung der Personalkosten möglich.

Die Planung des Personalaufwandes des Staatsbetriebes Landestalsperrenverwaltung (LTV) erfolgte in den vergangenen Jahren über den Bedarf hinaus und entsprach nicht den Vorgaben zur Haushaltsaufstellung. So enthält z. B. der geplante Personalaufwand im Doppelhaushalt 2011/2012 allein durch die Hinzurechnung eines Risikozuschlages eine Reserve in Höhe von 1,2 Mio. €. Wegen dieser Planung erhält die LTV Zuführungen aus dem Staatsbetrieb in ungerechtfertigter Höhe. Das SMUL hat diese überdimensionierte Planung unkritisch übernommen und gegenüber dem SMF vertreten.

Die Stellenausstattung des Staatsbetriebes ist nicht bedarfsgerecht. So waren z. B. 27 % der Stellen (Stand Juli 2009) mit niedrigeren Entgeltgruppen besetzt, als es der Stellenplan vorsah, davon über ein Drittel in zwei und mehr Entgeltgruppen niedriger. In den Laufbahngruppen des höheren und gehobenen Dienstes war dies nahezu jede 2. Stelle. Die dadurch „erplante“ Reserve im Jahr 2009 betrug 0,8 Mio. €.

Die großzügige Budgetausstattung ermöglicht der LTV u. a. die Bestellung von teuren Vorarbeitern. Auf jeden der bestellten 41 Regel- und 45 Ersatzvorarbeiter fallen rein rechnerisch 1,27 Arbeiter. Der Einsatz von Vorarbeitern in den Flussmeistereien ist wegen der gegebenen Rahmenbedingungen nicht erforderlich.

24 Sächsisches Landeskuratorium Ländlicher Raum e. V. und Christlich-Soziales Bildungswerk Sachsen e. V.

Die weitere Förderung der Vereine sollte vom Ergebnis ihrer Neustrukturierung abhängig gemacht werden. Die Neustrukturierung sollte auch eine Minderung des Fördermitteleinsatzes bewirken. Sofern das Ergebnis bis zur Verabschiedung des nächsten Doppelhaushaltes nicht vorliegt, sollten vorsorglich eingestellte Haushaltsmittel mit einer Sperre belegt werden.

Die Notwendigkeit der institutionellen Förderung beider Einrichtungen wird bezweifelt, da der überwiegende Teil der von den Vereinen „Christlich-Soziales Bildungswerk Sachsen e. V.“ (CSB) und „Sächsisches Landeskuratorium Ländlicher Raum e. V.“ (SLK) satzungsgemäß wahrzunehmenden Aufgaben sich überschneidet. Beide Vereine sind auch personell und räumlich eng miteinander verflochten. Welche zusätzlichen Ziele damit erreicht werden sollen, ist nicht erkennbar. Die weitere Förderung beider Vereine sollte vom Ergebnis ihrer in Aussicht gestellten „Neustrukturierung“ abhängig gemacht werden, die auch zu einer Senkung des Fördermitteleinsatzes führen sollte. Sofern dieses bis zur Verabschiedung des nächsten Doppelhaushaltes nicht vorliegt, sollten vorsorglich eingestellte Haushaltsmittel mit einer Sperre belegt werden.

Die abschließende Entscheidung über die Förderung und die Unterzeichnung der Zuwendungsbescheide erfolgte im Jahr 2007 durch einen Abteilungsleiter des SMUL, der gleichzeitig Vorstandsmitglied des SLK war. Der Vereinsvorstand ist im Rahmen seiner Pflicht zur ordnungsgemäßen Geschäftsführung auch für die ordnungsgemäße Verwendung und Nachweisführung der erhaltenen Fördermittel verantwortlich. Als Vorstandsmitglied war der Abteilungsleiter hierbei dem Verein verpflichtet.

Das SMUL förderte auch Projekte des SLK, obwohl diese in die Zuständigkeit der Land- und Forstwirtschafts- sowie der Umweltverwaltung fielen. Das SMUL räumte die Unzulässigkeit der Förderung ein.

25 Finanzierung des Lehr- und Versuchsgutes Köllitsch

Auf die Durchführung von beruflichen Bildungsmaßnahmen für Dritte und auf Leistungsprüfungen sollte das LVG künftig verzichten. Dadurch könnten erhebliche Beträge eingespart werden. Die Ressourcenausstattung des LVG sollte – mit dem Wegfall dieser Aufgaben – dem geringeren Bedarf angepasst werden.

Rückzahlungen an den Bund drohen, weil die Auslastung der mit Bundesmitteln geförderten Maßnahmen des Lehr- und Versuchsgutes Köllitsch (LVG) für die Dauer der Zweckbindungsfrist von 25 Jahren nicht gesichert ist.

Obwohl Leistungsprüfungen grundsätzlich von den staatlich anerkannten Zuchtorganisationen durchzuführen sind, erfolgen diese für die Tierarten Schwein und Schaf bisher durch das LVG. Diese Aufgabenwahrnehmung führte in den Jahren 2007 bis 2009 zu einem Fehlbetrag von insgesamt rd. 680 T€.

Die Durchführung von beruflichen Bildungsmaßnahmen für Dritte des LVG erfolgt nicht kostendeckend. Obwohl dies keine originäre Aufgabe des Staates ist, verzichtet das Sächsische Landesamt für Umwelt, Landwirtschaft und Geologie weiterhin nicht auf diese Aufgabe und damit auf nicht geringes Einsparpotenzial.

Bei den Personalausgaben besteht Einsparpotenzial.

Die Landeshauptstadt Dresden unterhält die Dresdner Philharmonie mit rd. 110 Musikern als kommunalen Regiebetrieb. Die eigenen Einnahmen in Höhe von rd. 2,7 Mio. € decken die Ausgaben nur zu etwa 20 %. 2008 betrug der aus Mitteln der Kommune und des Landes finanzierte Gesamtzuschuss rd. 11,2 Mio. €.

Die Stadt vereinbarte mit dem Chefdirigenten u. a. eine Nettolohnvergütung für die Leitung der Konzerte (Dirigate). Aufgrund dieser Vereinbarung zahlte die Landeshauptstadt Dresden von 2006 bis 2008 rd. 950 T€ Einkommensteuer. Die Vergütung des Intendanten lag 2010 über dem Grundgehalt der Oberbürgermeisterin der Stadt Dresden. Die Musiker der Dresdner Philharmonie werden auf der Grundlage eines Haustarifvertrages, dem der tarifzuständige Arbeitgeberverein bislang die satzungsgemäß erforderliche Zustimmung versagte, entlohnt. Dies führte 2010 zu Mehrkosten gegenüber der tariflichen Vergütung in Höhe von rd. 940 T€.

27 Allgemeiner Hochschulsport

Die hohen staatlichen Zuschüsse von fast 2 Mio. € können durch Personaleinsparungen und die Erhebung von angemessenen Beiträgen für die Sportkurse erheblich gesenkt werden.

Der SRH hat die Durchführung des allgemeinen Hochschulsports an den Technischen Universitäten Dresden und Chemnitz und der Universität Leipzig geprüft.

Der Kostendeckungsgrad von 30 % ist zu gering. Aus der Relation Sportteilnehmer je hauptamtlicher Vollkraft lassen sich Einsparpotenziale von mindestens 5,5 Stellen ableiten. Die festangestellten Mitarbeiter führen überwiegend organisatorische Tätigkeiten aus. Sie sind deshalb meist um mehrere Entgeltgruppen zu hoch eingruppiert. Die Kurse sind vielfach unzureichend kalkuliert. Die Teilnehmer zahlten oft keine oder zu geringe Beiträge.

Die Förderung der sportlichen Betätigung der Studierenden nach Maßgabe des Sächsischen Hochschulgesetzes sollte vorwiegend Aktivitäten des Breitensports umfassen. Die Angebote der Universitäten gehen mit Sportarten wie Golf, Tennis, Segeln, Surfen und Tauchen weit darüber hinaus. Außerdem führt eine zunehmende Angebotsvielfalt zu immer mehr Aufwand und damit höheren Kosten.

28 Verwaltung und Verwertung landeseigener Wohnungen

Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen wurden unterlassen.

Vereinbarungen mit Geschäftsbesorgern wurden zum Nachteil des Freistaates Sachsen abgeschlossen. Einnahmen wurden nicht vollständig erhoben.

Die Arbeitsgruppe des SIB „Landeseigene Wohnungen“ legte fest, entbehrliche Wohnimmobilien des Freistaates Sachsen grundsätzlich einem Geschäftsbesorger zur Verwaltung zu übergeben. Zu dieser Entscheidung fehlte eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung, die Auskunft über Alternativen oder die Vorteilhaftigkeit der gewählten Variante geben konnte.

In den geprüften SIB-Niederlassungen Chemnitz, Dresden I und Zwickau wurden in den Jahren 2006 und 2007 Bauunterhaltsmittel für die Verwal-

ter der landeseigenen Wohnungen bereits zu Beginn des Verwaltungsauftrages ausgezahlt. Die Mittel wurden dem Liquiditätsmanagement des Freistaates entzogen. Sie verblieben auf den Konten der Verwalter, obwohl sie weit über dem benötigten Bedarf für ein Haushaltsjahr lagen.

Die Vereinbarung der SIB-Niederlassung Dresden zur Fälligkeit der Mietauskehr durch die Verwalter der landeseigenen Wohnungen war für den Freistaat wirtschaftlich unvorteilhaft. Sie führt zu Einnahmeverlusten und erhöhtem Verwaltungsaufwand. Für die verspäteten Zahlungen sind Zinsen geltend zu machen.

29 Unterbringung der Palucca Schule Dresden

Die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung der Staatlichen Vermögens- und Hochbauverwaltung (VHBV) war unzureichend.

Die vorhandenen Räumlichkeiten werden nicht ausgelastet.

Bauvorhaben sind hinsichtlich der Folgekosten kritisch zu hinterfragen.

Mit der Umsetzung der Großen Baumaßnahme sollten die Voraussetzungen für eine zentrale Unterbringung der bis dato auf 5 Standorte verteilten Palucca Schule geschaffen werden. Eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung, die die Vor- und Nachteile einer Zentralisierung der Palucca Schule an einem Standort zahlenmäßig beziffert (Kapitalwertmethode), wurde nicht erstellt.

Eine effektivere Belegung der vorhandenen Tanzsäle sowie der Seminar- und Unterrichtsräume wäre möglich, mit der Folge, dass Räumlichkeiten freigelenkt werden könnten. Bestenfalls würde dies zur Freilegung eines kompletten Gebäudes führen, welches dann für andere Nutzungen des Freistaates zur Verfügung stehen würde.

Der SIB hat für die Behebung der klimatischen Mängel in den Tanzsälen rd. 103,5 T€ ausgegeben. Die Tanzsäle hätten eine Klimatisierung erhalten müssen, gerade bei einer Entwurfslösung mit einer Glasfassade.

30 Anmietung durch die Staatliche Vermögens- und Hochbauverwaltung

Über den Standort der Polizeidirektion Oberlausitz-Niederschlesien ist ohne vorherige Wirtschaftlichkeitsuntersuchung entschieden worden. Die behördenspezifischen Belange fanden zu spät Eingang in das Verfahren. Mehrkosten und Terminverzug sind die Folge. Mängel im Anmietungsprozess sind vor Umsetzung der Standortkonzeption des Freistaates Sachsen zu beheben.

Mit Kabinettsbeschluss vom 27.05.2003 wurde Görlitz als Sitz der Polizeidirektion Oberlausitz-Niederschlesien ohne Kenntnis der Unterbringungsalternativen festgelegt. Erst nach der Kabinettsentscheidung führte der SIB Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen zum Standort durch.

Im Dezember 2008 wurde der Mietvertrag für ein Objekt in Görlitz abgeschlossen, obwohl im Ergebnis der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung bei einem Standort in Bautzen ein Barwertvorteil von 1,1 Mio. € festgestellt wurde. Mit diesem Mietvertrag wurde die Anmietung eines noch zu erstellenden Standardbürogebäudes auf einer Industriebrache vereinbart.

Gegenwärtig gefährden die Folgen des in wesentlichen Teilen zu unbestimmten Mietvertrages die planmäßige Fertigstellung. Kostensteigerungen und Flächenmehrungen sind die Folge.

Nach der Dienstordnung des Freistaates Sachsen sind Behörden verpflichtet, nicht mehr benötigte Bedarfsflächen an den SIB zurückzugeben. In den Geschäftsprozessen des SIB sind keine Prozessschritte für die Kontrolle der tatsächlichen Nutzung von Bedarfsflächen vorgesehen. Der SRH empfiehlt dem SIB, selbst bei der Ermittlung freier Ressourcen tätig zu werden und dies in seinen Geschäftsprozessen abzubilden. Ausgaben für Neuanmietungen oder Baumaßnahmen könnten so künftig eingespart werden. Der Prozessschritt „Objektübergabe und -zuweisung an Nutzer“ aus dem Geschäftsprozess „Anmietungen“ sollte um einen Kontrollmechanismus ergänzt werden. Die Rücknahme einer Zuweisung muss ebenfalls im Prozessschema abgebildet werden.

Die Polizeidirektion Westsachsen nutzt die von SIB zugewiesenen Flächen nicht. SIB hat hier Abhilfe zu schaffen.

IV. Frühere Jahresberichte: nachgefragt

Dieser Beitrag enthält Ergebnisse zu folgenden Themen:

- Bearbeitungsverfahren „RAV“ in den Arbeitnehmerstellen der Finanzämter
(Jahresbericht 2008 - Beitrag Nr. 15
Jahresbericht 2009 - Beitrag Nr. 16
Jahresbericht 2010 - Beitrag Nr. 11)
- Stiftung Deutsches Hygiene-Museum
(Jahresbericht 2008 - Beitrag Nr. 29)
- IT-Vorhaben landeseinheitliches Personalverwaltungssystem
(Jahresbericht 2009 - Beitrag Nr. 8)

Abkürzungen

AAÜG	Gesetz zur Überführung der Ansprüche und Anwartschaften aus Zusatz- und Sonderversorgungssystemen des Beitrittsgebietes
AG	Aktiengesellschaft
AO	Abgabenordnung
apl.	außerplanmäßig
BAföG	Bundesausbildungsförderungsgesetz
BauGB	Baugesetzbuch
BesGr.	Besoldungsgruppe
BEZ	Bundesergänzungszuweisungen
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
EFRE	Europäischer Fonds für regionale Entwicklung
EG	Europäische Gemeinschaft
Epl.	Einzelplan
ESF	Europäischer Sozialfonds
EU	Europäische Union
EW	Einwohner
FA/FÄ	Finanzamt/-ämter
FGr.	Fallgruppe
GG	Grundgesetz
gGmbH	Gemeinnützige Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GmbH & Co. KG	Gesellschaft mit beschränkter Haftung und Compagnie Kommanditgesellschaft
GmbHG	Gesetz betreffend die Gesellschaften mit beschränkter Haftung
HBG	Haushaltsbegleitgesetz
HFA	Haushalts- und Finanzausschuss
HG	Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplanes des Freistaates Sachsen für das Haushaltsjahr (Haushaltsgesetz)
HGB	Handelsgesetzbuch
HGr.	Hauptgruppe
HGrG	Gesetz über die Grundsätze des Haushaltsrechts des Bundes und der Länder (Haushaltsgrundsätzegesetz)
Hj.	Haushaltsjahr
HOAI	Honorarordnung für Architekten und Ingenieure
HR	Haushaltsrechnung
HÜL	Haushaltsüberwachungsliste
IT	Informationstechnik
Kap.	Kapitel
KomHVO	Verordnung des SMI über die kommunale Haushaltswirtschaft (Kommunalhaushaltsverordnung)
KomKVO	Verordnung des SMI über die kommunale Kassenführung
kw	künftig wegfallend
LD	Landesdirektion
LRA/LRÄ	Landratsamt/-ämter
LSF	Landesamt für Steuern und Finanzen (siehe OFD)
LT-DS	Landtagsdrucksache
MDR	Mitteldeutscher Rundfunk
NSM	Neues Steuerungsmodell
OGr.	Obergruppe
RLBau	Richtlinien für die Durchführung von Bauaufgaben und Bedarfsdeckungsmaßnahmen des Freistaates Sachsen im Zuständigkeitsbereich der staatlichen Vermögens- und Hochbauverwaltung
RP	Regierungspräsidium
RPA/RPÄ	Rechnungsprüfungsamt/-ämter
SAB	Sächsische Aufbaubank - Förderbank -
SächsABl.	Sächsisches Amtsblatt

SächsFAG/FAG	Gesetz über den Finanzausgleich mit den Gemeinden und Landkreisen im Freistaat Sachsen (Finanzausgleichsgesetz) [bis 1999 jährlich]
SächsGemO	Gemeindeordnung für den Freistaat Sachsen
SächsHSG	Sächsisches Hochschulgesetz
SächsKHG	Gesetz zur Neuordnung des Krankenhauswesens (Sächsisches Krankenhausgesetz)
SächsLKrO	Landkreisordnung für den Freistaat Sachsen
SächsVergabeDVO	Sächsische Vergabedurchführungsverordnung
SächsVergabeG	Sächsisches Vergabegesetz
SächsWG	Sächsisches Wassergesetz
SäHO	Sächsische Haushaltsordnung
SGB	Sozialgesetzbuch
SIB	Staatsbetrieb Sächsisches Immobilien- und Baumanagement
SID	Staatsbetrieb Sächsische Informatik Dienste
SK	Sächsische Staatskanzlei
SLT	Sächsischer Landtag
SMF	Sächsisches Staatsministerium der Finanzen
SMI	Sächsisches Staatsministerium des Innern
SMJus	Sächsisches Staatsministerium der Justiz und für Europa
SMK	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
üpl.	überplanmäßig
VE	Verpflichtungsermächtigung
VergGr.	Vergütungsgruppe
VermG	Gesetz zur Regelung offener Vermögensfragen (Vermögensgesetz)
VK	Vollzeitkraft ist eine Rechengröße, bei der Vollzeit- und Teilzeitbeschäftigte auf Vollzeitbeschäftigte hochgerechnet werden.
VO	Verordnung
VOB	Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen (ehemals Verdingungsordnung für Bauleistungen)
VOB/A	Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen Teil A
VOF	Verdingungsordnung für freiberufliche Leistungen
VOL	Verdingungsordnung für Leistungen
VOL/A	Verdingungsordnung für Leistungen Teil A
VW/VwV	Verwaltungsvorschrift
VwV Kita- Investitionen	Verwaltungsvorschrift des SMS über die Gewährung pauschalisierter Fördermittel für Investitionen für Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflegestellen
VwV Kom- mInfra2009	Verwaltungsvorschrift der Sächsischen Staatsregierung zur Förderung von Infrastrukturmaßnahmen der Kommunen im Freistaat Sachsen
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
VwV-HWiF	VwV des SMF zur Haushalts- und Wirtschaftsführung
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
ZulnvG	Gesetz zur Umsetzung von Zukunftsinvestitionen der Kommunen und Länder (Zukunftsinvestitionsgesetz)

JAHRESBERICHT

Einleitung

I. Inhalt des Jahresberichtes

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

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

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

Dem Bericht liegen Prüfungsergebnisse vor allem aus dem Jahr 2010, teilweise auch aus früheren Jahren oder aus dem Jahr 2011 zugrunde (§ 97 Abs. 3 SäHO). Der Abschnitt zur Haushaltsrechnung (§ 97 Abs. 2 Nr. 1 SäHO) bezieht sich auf das Jahr 2009. 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 wären.

II. Entlastung des Rechnungshofs

Die Rechnung des Rechnungshofs wird durch den Landtag geprüft (§ 101 SäHO). Gegenstand der diesjährigen Prüfung war die Rechnung des Hj. 2009. Beschlussfassung und Entlastung des Präsidenten durch das Parlament standen bis Redaktionsschluss noch aus.

III. Prüfungsverfahren

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

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

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

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

IV. Prüfungsspiegel vom 01.01.2010 bis 30.06.2011

Im Zeitraum vom 01.01.2010 bis zum 30.06.2011 hat der Rechnungshof folgende Leistungen erbracht:

	Staats- verwaltung	Kommunal- haushalt	Summe
Anzahl der begonnenen Prüfungen insgesamt	86	250	336
Anzahl der abgeschlossenen Prüfungen insgesamt	96	287	383
Gutachten, Sonderberichte	4		4

Der Rechnungshof erstattet auf Ersuchen des Landtags, seines Haushalts- und Finanzausschusses oder der Staatsregierung Gutachten über Fragen, die für die Haushalts- und Wirtschaftsführung des Staates von Bedeutung sind (§ 88 Abs. 3 SäHO). Zum Bau des City-Tunnels Leipzig richtete der Haushalts- und Finanzausschuss eine solche Aufforderung am 06.01.2010 an den Rechnungshof. Das entsprechende Gutachten legte der Sächsische Rechnungshof am 04.04.2011 Landtag und Staatsregierung vor (vgl. LT-DS 5/5445 vom 06.04.2011).

Über Angelegenheiten von besonderer Bedeutung kann der Rechnungshof den Landtag und die Staatsregierung jederzeit unterrichten (§ 99 SäHO). Davon hat der Rechnungshof Gebrauch gemacht und 2 Sonderberichte nach § 99 SäHO an die Staatsregierung und an den Landtag zur „Prüfung der Maßnahmen zur Konjunkturbelebung und Auswirkungen der Finanzkrise im Freistaat Sachsen“ (vgl. LT-DS 5/4153 vom 15.11.2010) erstellt.

Der Rechnungshof kann aufgrund seiner Prüfungserfahrungen beraten (§ 88 Abs. 2 SäHO). Eine solche Beratende Äußerung an Landtag und Staatsregierung hat der Rechnungshof zum Thema „Transparenz, Haushaltsflexibilisierung, Budgetrecht - Schritte zu einer neuen Haushaltswirtschaft“ vorgelegt (vgl. LT-DS 5/3053 vom 07.07.2010).

V. Prüfung des Mitteldeutschen Rundfunks

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

Derzeit prüfen die Rechnungshöfe gemeinsam die MDR-Werbung GmbH. Der Landesrechnungshof Sachsen-Anhalt prüft ferner die Übernahme von Bürgschaften durch den MDR und die DREFA Media Holding GmbH. Er hat außerdem mit einer Prüfung der wirtschaftlichen Lage des MDR begonnen. Die Prüfung der operativen Geldgeschäfte des MDR II durch den Sächsischen Rechnungshof dauert noch an. Dagegen ist die Prüfung der Landesfunkhäuser - Teil II - durch den Landesrechnungshof Sachsen-Anhalt abgeschlossen. Die Prüfung der Onlineaktivitäten des MDR durch den Thüringer Rechnungshof wurde ohne Prüfungsmitteilung abgeschlossen.

VI. Zusammensetzung des Kollegiums

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

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

Vizepräsident Rix war an der Beschlussfassung über die Beiträge in Band I, Nr. 1 bis 5, Rechnungshofdirektor Teichmann an der Beschlussfassung über die Beiträge in Band I, Nr. 26 und in Band II, Nr. 15 nicht beteiligt.

VII. Veröffentlichung

Der vorliegende Jahresbericht wurde am 27.10.2011 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 2009

01

1 Vorbemerkungen

- 1 Nach dem wirtschaftlichen Ausnahmejahr 2008 musste das Hj. 2009 mit einem kassenmäßigen Defizit von 401 Mio. € abgeschlossen werden. Das SMF hatte in Erwartung einer schwierigen Haushaltssituation Bewirtschaftungsmaßnahmen nach § 41 SäHO in Höhe von rd. 119 Mio. € eingefordert.
- 2 Das Ziel einer konstanten Pro-Kopf-Verschuldung wurde im Hj. 2009 weiterverfolgt. Dazu wurden Schulden in Höhe von 79 Mio. € getilgt.

2 Gesamtbeurteilung der Haushalts- und Wirtschaftsführung 2009

- 3 **Unbeschadet der in den folgenden Beiträgen dargestellten Prüfergebnisse ist für das Hj. 2009 eine insgesamt ordnungsgemäße Haushalts- und Wirtschaftsführung festzustellen.**

Bestätigung einer ordnungsgemäßen Haushalts- und Wirtschaftsführung

3 Staatshaushaltsplan 2009/2010

- 4 Der Landtag hat den StHpl. 2009/2010 in Einnahmen und Ausgaben für das Hj. 2009 auf 16.584.409.200 € festgestellt. Im Vergleich zum Vorjahr ist das Haushaltsvolumen um 2,8 % gestiegen.
- 5 Der StHpl. enthält für das Hj. 2009 Verpflichtungsermächtigungen (VE) in Höhe von 2.232.734.500 €. Gegenüber dem Vorjahr sind die VE um 20,1 % höher veranschlagt.

4 Haushaltsrechnung

4.1 Haushaltsabschluss

- 6 Das Hj. 2009 schloss mit Isteinnahmen in Höhe von insgesamt 16.370.039.834,82 € und Istaussgaben von 16.771.474.948,94 € ab. Kassenmäßig wurde das Hj. 2009 mit einem negativen Jahresergebnis in Höhe von 401.435.114,12 € abgeschlossen. Unter Berücksichtigung des haushaltsmäßig noch nicht abgewickelten kassenmäßigen Jahresergebnisses aus dem Hj. 2008 in Höhe von 1.118.695.223,85 € beträgt das kassenmäßige Gesamtergebnis für 2009 717.260.109,73 €.
- 7 **Nach Berücksichtigung des Unterschieds zwischen den aus dem Vorjahr übertragenen und in das kommende Jahr zu übertragenden Einnahme- und Ausgaberesten schloss das Hj. 2009 mit einem rechnerisch ausgeglichenen Jahresergebnis ab.**

Abschluss des Hj. 2009 mit einem ausgeglichenen rechnerisch ausgeglichenen Jahresergebnis

4.2 Finanzierungssaldo

- 8 Der Finanzierungssaldo ergibt sich als Differenz zwischen den bereinigten Einnahmen und Ausgaben des Haushaltsjahres. Dazu werden die Isteinnahmen um die Nettokreditaufnahme, Entnahmen aus Rücklagen, Entnahmen aus Überschüssen sowie haushaltstechnischen Verrechnungen und die Istaussgaben um die Zuführungen zu Rücklagen, Ausgaben zur Deckung von Fehlbeträgen sowie haushaltstechnischen Verrechnungen vermindert. Für das Hj. 2009 ergibt sich ein - gegenüber dem Vorjahr (1,3 Mrd. €) deutlich verringerter - positiver Saldo in Höhe von 21 Mio. €.

Einnahmen	Summe Isteinnahmen	16.370.039.834,82 €
	Nettokreditaufnahme am Kreditmarkt	-225.000.000,00 €
	Entnahme aus Rücklagen, Fonds und Stöcken	339.615.014,76 €
	Einnahmen aus Überschüssen der Vorjahre	0,00 €
	Haushaltstechnische Verrechnungen	4.375.163,02 €
	Bereinigte Einnahmen	16.251.049.657,04 €
Ausgaben	Summe Istaussgaben	16.771.474.948,94 €
	Zuführung zu Rücklagen, Fonds und Stöcken	536.417.431,31 €
	Ausgaben zur Deckung von Fehlbeträgen aus Vorjahren	0,00 €
	Haushaltstechnische Verrechnungen	4.729.774,59 €
	Bereinigte Ausgaben	16.230.327.743,04 €
	Finanzierungssaldo	20.721.914,00 €

- 9 Für die Berechnung des Finanzierungssaldos werden die Einnahmen und Ausgaben um die Schuldenaufnahme und die Schuldentilgung am Kreditmarkt (Nettokreditaufnahme) bereinigt. Unter Berücksichtigung der Nettokreditaufnahme des Freistaates bei Sondervermögen in Höhe von 146 Mio. € ergäbe sich für das Hj. 2009 ein negativer Finanzierungssaldo von rd. 125 Mio. €.

4.3 Zusammensetzung des Staatshaushaltes

- 10 Der Staatshaushalt gliedert sich nach Haupt- und Obergruppen wie folgt:

HGr./OGr.		StHpl.	HR
		in €	
Einnahmen			
0	Steuern und steuerähnliche Abgaben	8.870.824.000,00	8.692.344.670,76
1	Verwaltungseinnahmen	415.958.600,00	468.586.975,63
2	Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen	5.682.495.100,00	5.573.355.713,50
3 ohne 31 und 32	Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen, besondere Finanzierungseinnahmen	1.690.131.500,00	1.714.752.474,93
	„Ordentliche“ Einnahmen	16.659.409.200,00	16.449.039.834,82
31 und 32	Nettokreditaufnahme	-75.000.000,00	-79.000.000,00
Istergebnis/Gesamteinnahmen		16.584.409.200,00	16.370.039.834,82
Ausgaben			
4	Personalausgaben	4.100.780.500,00	3.374.064.668,60
51 bis 54	Sächliche Verwaltungsausgaben	768.066.000,00	716.476.822,77
57	Zinsausgaben am Kreditmarkt	504.338.600,00	401.038.734,24
6	Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen	7.610.644.100,00	8.371.966.485,88
7, 8	Investitionsausgaben	3.458.772.500,00	3.366.781.031,55
	- darunter		
7	Baumaßnahmen	781.359.000,00	678.577.015,93
81, 82	Sonstige Sachinvestitionen	168.603.500,00	87.335.445,07
83 bis 89	Investitionsförderung	2.508.811.000,00	2.600.868.570,55
9	Besondere Finanzierungsausgaben	141.807.500,00	541.147.205,90
Istergebnis/Gesamtausgaben		16.584.409.200,00	16.771.474.948,94

- 11 Mit der Novellierung des Hochschulgesetzes werden an die Hochschulen ab dem Hj. 2009 Zuschüsse aus den HGr. 6 und 8 gezahlt. Im StHpl. 2009/2010 wurde die Änderung des Hochschulgesetzes noch nicht berücksichtigt. Dadurch kommt es zu erheblichen Soll-Ist-Abweichungen insbesondere in den HGr. 4 bis 6 (vgl. Jahresbericht 2011 des SRH, Beitrag Nr. 3, Pkt. 3.3).
- 12 Die Mehrausgaben in der HGr. 9 sind mit Rücklagenbildungen zum Ausgleich erkennbarer Haushaltsrisiken begründet.

5 Ausgabereste und Vorgriffe

- 13 Die im jeweiligen Haushaltsjahr nicht in Anspruch genommenen Ausgabeermächtigungen können in das Folgejahr übertragen werden. Voraussetzung dafür ist, dass es sich um Ausgaben für Investitionen oder Ausgaben aus zweckgebundenen Einnahmen handelt (§ 19 SäHO) oder sie durch Haushaltsvermerk im Haushaltsplan für übertragbar erklärt wurden. Darüber hinaus kann das SMF in besonders begründeten Einzelfällen die Übertragbarkeit von Ausgaben zulassen, soweit Ausgaben für bereits bewilligte Maßnahmen im nächsten Haushaltsjahr zu leisten sind (§ 45 Abs. 4 SäHO). Die Übertragung und die Inanspruchnahme bedürfen der Einwilligung des SMF (§ 45 Abs. 3 SäHO).
- 14 Die Ausgabereste bedürfen keiner neuen Veranschlagung im Haushaltsplan. Sie wachsen den Ausgabebefugnissen des neuen Haushaltsplanes automatisch zu und sind nicht im Haushaltsplan ersichtlich.
- 15 Die Summe der Ausgabereste (Bruttoausgabereste) wird um die Mehrausgaben bei übertragbaren Ausgaben (Vorgriffe) gekürzt und ergibt so den im Haushaltsabschluss dargestellten Betrag der Nettoausgabereste.
- 16 Die Vorgriffe bedürfen ebenfalls der Einwilligung des SMF. Voraussetzung für die Mehrausgaben ist das Vorliegen eines unvorhergesehenen und unabweisbaren Bedürfnisses. Vorgriffe sind auf die nächstjährige Bewilligung für den gleichen Zweck anzurechnen (§ 37 Abs. 6 SäHO).
- 17 Im Hj. 2009 wurden Bruttoausgabereste in Höhe von 2.801.896.501,03 € und Vorgriffe in Höhe von 166.808,45 € bewilligt. Die Nettoausgabereste betragen somit 2.801.729.692,58 € (16,8 % der Gesamtausgaben). In das Hj. 2010 wurden Nettoausgabereste in Höhe von 2.801,7 Mio. € übertragen
- 18 In Höhe von 525 Mio. € wurden die Ausgabereste im Rahmen der Abwicklung des Konjunkturprogramms II erforderlich. Nach Angaben des SMF betreffen 1,54 Mrd. € übertragene Mittel für EU- und Kofinanzierung, die bis einschließlich 2006 als üpl. Ausgaben bereitgestellt wurden.
- 19 Die Anzahl der bewilligten Ausgabereste ist mit 431 gegenüber dem Vorjahr (521) deutlich geringer und nähert sich wieder dem Durchschnitt der Jahre 2000 bis 2007 (337). Anzahlmäßig entfallen im Hj. 2009 51 % der Ausgabereste auf die nicht investiven HGr. 4 bis 6. Das Volumen der in diesen Hauptgruppen übertragenen Ausgabereste nimmt 26 % der Gesamtsumme ein.

20 Die Ausgabereste verteilen sich wie folgt auf die Einzelpläne:

Epl.	Bruttoausgabereste	Vorgriffe in €	Nettoausgabereste
01	3.241.347,53	0,00	3.241.347,53
02	603.795,89	0,00	603.795,89
03	167.898.682,01	25.718,26	167.872.963,75
04	1.419.136,37	0,00	1.419.136,37
05	148.805.162,47	0,00	148.805.162,47
06	11.887.175,73	0,00	11.887.175,73
07	821.817.429,09	626,33	821.816.802,76
08	39.383.151,74	33.368,38	39.349.783,36
09	465.384.060,32	107.095,48	465.276.964,84
11	91.225,00	0,00	91.225,00
12	150.510.827,21	0,00	150.510.827,21
14	145.129.540,17	0,00	145.129.540,17
15	845.724.967,50	0,00	845.724.967,50
	2.801.896.501,03	166.808,45	2.801.729.692,58

21 76 % aller Ausgabereste wurden in den Epl. 15, 07 und 09 gebildet.

22 Auf den Epl. 15 entfallen rd. 30 % aller im Haushaltsjahr genehmigten Ausgabereste. In Höhe von 571 Mio. € wurden Haushaltsmittel des Hj. 2009 als Verstärkungsmittel für Investitionen in das Folgejahr übertragen. Diese Mittel betreffen größtenteils die Abwicklung des Konjunkturprogramms II. Weitere Schwerpunkte lagen wie in den Vorjahren im Kap. 1530 (Kommunaler Finanzausgleich) mit 126 Mio. € und im Kap. 1521 (Betriebe und Beteiligungen) mit 89 Mio. € (davon 81 Mio. € bei Kapitalzuführungen an Unternehmen des privaten Rechts).

23 Die Mehrzahl der Ausgabereste im Epl. 07 und 09 steht im Zusammenhang mit EU-Mitteln. In den Kap. 0715 (Förderung durch den EFRE – Förderzeitraum 2007 bis 2013) und 0716 (Förderung durch den EFRE im Rahmen des Ziels 3 „Europäische territoriale Zusammenarbeit“ Förderzeitraum 2007 bis 2013) wurden insgesamt Ausgabereste in Höhe von 620 Mio. € übertragen. Der Schwerpunkt der Ausgabenübertragung im Epl. 09 liegt im Kap. 0908 (Förderung durch die EU-Periode 2007 bis 2013) mit insgesamt 393 Mio. €.

24 Vorgriffe wurden insgesamt in Höhe von 167 T€ genehmigt, darunter im Kap. 0912 (Sächsisches Landesamt für Umwelt, Landwirtschaft und Geologie) in Höhe von 107 T€ für drittmittelfinanzierte Personalausgaben und Dienstleistungen Dritter. Die Erstattung der betroffenen Projekte stand aus.

Die Angaben zur Begründung der Ausgabereste sind unzureichend

25 **Der SRH hat bei der Prüfung der HR festgestellt, dass die angegebenen Begründungen im Plan über die Verwendung der aus dem Hj. 2009 zu übertragenden Ausgabereste teilweise nicht aussagefähig sind. Häufig wird mit Verweisen gearbeitet, die nicht nachvollziehbar sind. Der SRH fordert eine sorgfältige Bearbeitung dieser für die Haushaltsprüfung wichtigen Unterlagen.**

26 Die im Jahresbericht 2009 des SRH (Beitrag Nr. 1, Pkt. 5) kritisierten „Standardbegründungen“ zu den Ausgaberesten des Epl. 14 wurden mit dem Ausgaberesteverfahren 2009 bereits deutlich konkretisiert und sind als Grundlage für die Rechnungsprüfung besser geeignet.

27 Im Kap. 1207 (Sammelansatz für die Hochschulen und die Berufsakademie Sachsen) sind bspw. in der Tit.Gr. 59 (Förderung des Humanpotenzials in Forschung und Innovation sowie der Netzwerktätigkeit zwischen Hochschul- und Forschungseinrichtungen, Technologiezentren und Unterneh-

men aus Mitteln des ESF – Förderzeitraum 2007 bis 2013) die Titel der Titelgruppe lt. Haushaltsvermerk u. a. gegenseitig deckungsfähig und übertragbar. Minderausgaben in der Titelgruppe wurden zur Verstärkung der Tit. 685 59 (Zuschüsse für laufende Zwecke an öffentliche Einrichtungen) und 894 59 (Zuschüsse für Investitionen) herangezogen. Bei diesen Titeln wurden jeweils Ausgabereste in Höhe von 30,5 und 1,3 Mio. € in das Hj. 2010 übertragen.

- 28 Soweit übertragbare Ausgaben ausnahmsweise als deckungsfähig mit anderen Ausgaben erklärt wurden, sind bei dem deckungsberechtigten Ansatz grundsätzlich keine Verstärkungen durch Nutzung der Deckungsfähigkeit zur Bildung und Übertragung von Ausgaberesten zulässig (VwV Nr. 4.3 zu § 45 SÄHO).
- 29 Das SMWK führt dazu an, dass mit der Änderung der Rechtsform der Hochschulen die veranschlagten Mittel ab dem 01.01.2009 über Zuweisungen an die Hochschulen, d. h. als Zuschüsse der HGr. 6 und 8, zu bewirtschaften waren. Für die weitere Bewirtschaftung der Restmittel im Sinn der ursprünglichen Zweckbindung sei die Bildung von Ausgaberesten bei den Tit. 685 59 und 894 59 notwendig gewesen.
- 30 Im Ausgaberestellverfahren seien nach Auffassung des SMWK dafür 2 Wege möglich, die letztlich zum gleichen Ergebnis führen:
- a) Bildung von Ausgaberesten nach der Inanspruchnahme von Deckungsfähigkeiten;
 - b) Verlagerung von gebildeten Ausgaberesten ausnahmsweise über einen Wechsel der Haushaltsstelle.
- 31 Es wurde der erste Weg beschritten. Das SMF hat der Übertragung in dieser Form zugestimmt. Es sei durch die Regelung in § 11 Abs. 14 Satz 1 HG 2009/2010 ermächtigt, in den betreffenden Hochschulkapiteln und zwischen diesen die Übertragbarkeit und Deckungsfähigkeit von Haushaltsmitteln zu erklären. Mit der tatsächlich vorgenommenen Übertragung der Ausgabereste bei Kap. 1207 Tit.Gr. 59 hat das SMF faktisch unter Nutzung der in Nr. 4.3 der VwV zu § 45 SÄHO eröffneten Ausnahmemöglichkeit von dieser Regelung Gebrauch gemacht.
- 32 **Die gewählte Lösung führt zu dem gleichen Ergebnis, wie ein zu begründender Wechsel der Haushaltsstelle. Der SRH hätte zumindest eine Erläuterung im Plan über die Verwendung der aus dem Hj. 2009 zu übertragenden Ausgabereste erwartet.**

6 Einnahmereste

- 33 Zur Deckung der Ausgabereste wurden Einnahmereste in Höhe von insgesamt 2.084.469.582,85 € in das Hj. 2010 übertragen. Diese ergeben sich bei den Zuweisungen aus Mitteln der EU in den Epl. 07 und 09 (1,31 Mrd. €) und aus Zuweisungen für Investitionen vom Sondervermögen „Investitions- und Tilgungsfonds“ des Bundes (474,2 Mio. €) und aus der nicht in Anspruch genommenen Kreditermächtigung (304,7 Mio. €) im Epl. 15. Die Kreditermächtigung resultiert bereits aus nicht in Anspruch genommenen Kreditermächtigungen des Hj. 2005.
- 34 Die Differenz zwischen den Ausgaberesten und Einnahmeresten wird durch den Saldo des kassenmäßigen Gesamtergebnisses in Höhe von 717.260.109,73 € gedeckt.

7 Verpflichtungsermächtigungen

- 35 Verpflichtungsermächtigungen bedeuten eine Vorbelastung künftiger Haushaltsjahre. Maßnahmen, die den Staat zur Leistung von Ausgaben in künftigen Haushaltsjahren verpflichten können, sind nur zulässig, wenn der Haushaltsplan dazu ermächtigt. Ausnahmen sind in Fällen eines unvorhergesehenen und unabweisbaren Bedürfnisses möglich - üpl. und apl. VE - (§ 38 Abs. 1 Satz 2 SÄHO). Darüber hinaus ist das SMF ermächtigt, nach § 11 Abs. 1 HG 2009/2010 zusätzlichen VE zuzustimmen, wenn hierfür im laufenden Haushaltsjahr nicht veranschlagte Mittel zweckgebunden von anderer Seite gezahlt oder rechtsverbindlich zugesagt sind.
- 36 Im StHpl. 2009/2010 wurden für das Hj. 2009 insgesamt VE in Höhe von 2.232.734.500 € veranschlagt. Das SMF hat in üpl. VE in Höhe von 341.349.298 € und apl. VE in Höhe von 45.734.720 € eingewilligt. Zusätzlichen VE wurde nicht zugestimmt.
- 37 Der Nachweis der Inanspruchnahme von VE erfolgt nach VwV Nr. 9 Satz 1 zu § 34 SÄHO mit den Mustern 4a und 4b zu § 34 SÄHO. In der folgenden Übersicht hat der SRH die insgesamt bewilligten VE und die Inanspruchnahme entsprechend den Meldungen der Ressorts zusammengefasst.

Epl.	Haushaltsplan 2009	üpl.	apl. in €	gesamt	Inanspruch- nahme
01	0	0	0	0	0
02	3.150.000	169.300	200.000	3.519.300	2.827.000
03	220.586.300	76.698.900	31.697.500	328.982.700	333.544.800
04	0	0	3.684.700	3.684.700	3.684.700
05	143.528.000	5.000.000	0	148.528.000	105.348.000
06	11.699.400	4.843.700	905.500	17.448.600	11.880.370
07	951.456.200	158.245.194	81.320	1.109.782.714	895.176.700
08	81.129.300	6.800.000	70.000	87.999.300	64.620.800
09	418.732.000	22.602.114	874.700	442.208.814	274.617.300
11	0	0	400.000	400.000	0
12	101.088.300	66.990.090	0	168.078.390	148.327.200
14	230.000.000	0	7.821.000	237.821.000	192.821.300
15	71.365.000	0	0	71.365.000	34.956.200
	2.232.734.500	341.349.298	45.734.720	2.619.818.518	2.067.804.370

- 38 Das SMI (Epl. 03) ist Verpflichtungen in Höhe von 333,54 Mio. € eingegangen. Die im Haushaltsplan veranschlagten VE sowie die üpl. und apl. Bewilligungen betragen insgesamt nur 328,98 Mio. €. Für Verpflichtungen in Höhe von 4,56 Mio. € hatte das SMI keine Ermächtigung.
- 39 Das SMI hat eingeräumt, dass bei der Haushaltsstelle 0321/682 01 eine gemäß Deckungsvermerk bei Kap. 0321 Tit. 891 01 veranschlagte Soll-VE in Höhe von 1,10 Mio. € allerdings mit Fälligkeit im Hj. 2010 fälschlicherweise in Anspruch genommen wurde.
- 40 Bezüglich der Inanspruchnahme der VE-Städtebau 2009 im Kap. 0323 Tit. 883 23 verweist das SMI auf den Haushaltsvermerk im StHpl., wonach sich die Höhe des tatsächlichen Bewilligungsrahmens einschließlich der VE nach den mit dem Bund abgeschlossenen Verwaltungsvereinbarungen für die Programmjahre 2009 und 2010 richtet.
- 41 Überplanmäßige VE 2009 hat das SMI entsprechend dem Haushaltsvermerk nur beantragt, soweit Vorgaben aus der Verwaltungsvereinbarung überschritten werden. Demgegenüber waren die Soll-VE 2009 aus der Verwaltungsvereinbarung Investitionspakt im Tit. 883 23 nicht veranschlagt. Die Verwaltungsvereinbarungen Investitionspakt 2008 und 2009

haben zusammen ein VE-Bewilligungsvolumen von 53,45 Mio. €, das 2009 für die Jahre 2010 bis 2013 voll ausgeschöpft wurde. Einen Antrag auf apl. VE im Tit. 883 23 hat das SMI nicht gestellt.

- 42 Die nicht in Anspruch genommenen VE aus deckungsfähig erklärten Titeln reichen zur Deckung der eingegangenen Verpflichtungen nicht aus. **Das SMI hat somit teilweise unberechtigt VE in Anspruch genommen. Das stellt einen Verstoß gegen § 38 Abs. 1 SäHO bzw. § 11 Abs. 1 HG 2009/2010 dar.**

Unberechtigte Inanspruchnahme von VE durch das SMI

8 Bewilligte über- und außerplanmäßige Ausgaben nach § 37 Abs. 1 SäHO und bewilligte zusätzliche Ausgaben nach § 11 Abs. 1 HG 2009/2010

- 43 Nach § 37 Abs. 1 SäHO kann das SMF über den StHpl. hinaus üpl. und apl. Ausgabeermächtigungen erteilen. Zusätzlich ermächtigt § 11 Abs. 1 HG 2009/2010 das SMF, zusätzlichen Ausgaben zuzustimmen, wenn zweckgebundene Mittel von anderer Seite gezahlt oder rechtsverbindlich zugesagt sind.
- 44 Im Hj. 2009 wurden vom SMF üpl. Ausgaben in Höhe von 209,65 Mio. € (Vorjahr 322,52 Mio. €) und apl. Ausgaben in Höhe von 112,99 Mio. € (Vorjahr 653,62 Mio. €) bewilligt. Zusätzlichen Ausgaben wurde insgesamt in Höhe von 45,88 Mio. € (Vorjahr 21,38 Mio. €) zugestimmt.
- 45 Die Bewilligungen der üpl., apl. und zusätzlichen Ausgaben verteilen sich auf die Einzelpläne wie folgt:

Epl.	bewilligte üpl. Ausgaben	bewilligte apl. Ausgaben in €	zusätzliche Ausgaben gem. § 11 HG
01	92.334,13	0,00	0,00
02	0,00	0,00	0,00
03	36.898.900,00	5.855.090,32	0,00
04	1.348.000,00	0,00	0,00
05	5.334.178,72	18.300,00	0,00
06	2.563.885,68	3.000,00	0,00
07	90.002.226,72	97.859.773,00	45.058.431,68
08	882.227,89	7.104.057,47	0,00
09	4.412.653,67	990.879,00	0,00
11	1.670,00	0,00	0,00
12	68.096.480,69	901.000,00	820.000,00
14	19.538,12	80.000,00	0,00
15	0,00	176.605,86	0,00
Gesamt	209.652.095,62	112.988.705,65	45.878.431,68

- 46 Überplanmäßige Bewilligungen wurden schwerpunktmäßig in den Epl. 07, 12 und 3 erteilt. Im Epl. 07 handelt es sich dabei insbesondere in Höhe von 58 Mio. € um üpl. Ausgaben zur Finanzierung des Baus des City-Tunnels Leipzig. Für den Epl. 12 gab es in Höhe von 65 Mio. € eine üpl. Bewilligung für Maßnahmen zur Umsetzung des Schwerpunktes 2.1 des Operationellen Programms zur Strukturfondsförderung des Freistaates Sachsen 2000 bis 2006, um die Abnahme von EU-Mitteln zu fördern. Im Epl. 03 waren 45 % der üpl. Bewilligungen (16,5 Mio. €) für den Mehrbedarf für Zuführungen an den Generationenfonds und 36 % (13,3 Mio. €) für die Absicherung des Besuchs des amerikanischen Präsidenten erforderlich.
- 47 Über alle Einzelpläne betrachtet lag der Schwerpunkt bei den üpl. Bewilligungen mit 73 % bei den Ausgaben der OGr. 83 bis 89 (Investitionsfördermaßnahmen), die apl. Bewilligungen entfallen zu 87 % auf die Ausgaben der HGr. 6 (Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investi-

tionen). Die zusätzlichen Ausgaben betreffen zu 83 % Ausgaben in der HGr. 7 (Baumaßnahmen).

48 Nach Art. 96 der Verfassung des Freistaates Sachsen bedürfen üpl. und apl. Ausgaben und Verpflichtungen der Zustimmung des SMF. Sie darf nur im Fall eines unvorhergesehenen und unabweisbaren Bedürfnisses erteilt werden. Die Genehmigung des Landtages ist nachträglich einzuholen. Näheres kann durch Gesetz bestimmt werden. Nach § 37 Abs. 1 SäHO ist ein Bedürfnis insbesondere nicht als unabweisbar anzusehen, wenn nach Lage des Einzelfalls ein Nachtragshaushaltsgesetz rechtzeitig herbeigeführt oder die Ausgabe bis zum nächsten HG zurückgestellt werden kann. Eines Nachtrages bedarf es nicht, wenn die Mehrausgabe im Einzelfall einen im HG festzulegenden Betrag nicht überschreitet oder wenn Rechtsverpflichtungen zu erfüllen sind.

Stärkung des parlamentarischen Budgetrechts durch das HG 2011/2012

49 **Der SRH hatte mehrfach die Höhe des im HG festgelegten Betrages von 10 Mio. € kritisiert. Mit dem HG 2011/2012 wurde dieser Betrag auf 5 Mio. € halbiert. Der SRH begrüßt diese Entscheidung im Interesse der Sicherstellung des parlamentarischen Budgetrechts.**

9 Umschichtungen bzw. Verstärkungen gem. § 11 Abs. 8 HG 2009/2010

50 Das SMF ist ermächtigt, im Einvernehmen mit den betroffenen Ressorts Ausgaben und VE für Investitionen umzuschichten sowie Ansätze für Investitionsausgaben durch Einsparungen bei laufenden Ausgaben im Einzelplan oder durch Deckung im Gesamthaushalt zu verstärken.

51 Das SMF hat für 2009 Umschichtungen bzw. Verstärkungen in Höhe von insgesamt 33.679.028,65 € (Vorjahr 262.828.260,35 €) bewilligt. Davon entfallen 20 Mio. € auf eine Verstärkung bei Kap. 1503 Tit. 883 14 Verstärkungsmittel für Investitionen. Es wurden 20 Mio. € aus dem Globalansatz Bau Kap. 1420 Tit. 713 91 umgeschichtet. Diese Mittel waren für die Abwicklung des Konjunkturprogramms II vorgesehen.

10 Allgemeine Feststellungen zur Haushaltsrechnung

52 Der SRH hat in der Nachschau seiner Beratenden Äußerung „Transparenz, Haushaltsflexibilisierung, Budgetrecht“ vom Juni 2010 bei der Prüfung der HR 2009 besonderes Augenmerk auf die Prüfbarkeit und Nachvollziehbarkeit der Angaben im StHpl. und in der HR gelegt.

53 Er ist wiederum auf erhebliche Schwierigkeiten bei der Nachvollziehbarkeit gestoßen und hat teilweise fehlerhafte Angaben in der HR und den Anlagen sowie in weiteren zur Rechnungsprüfung herangezogenen Unterlagen festgestellt, vgl. auch Beitrag Nr. 3, Pkt. 2.1.

54 Zum Teil sind diese Fehler in der Unübersichtlichkeit der Regelungen und Vermerke begründet. Teilweise ist aber auch festzustellen, dass die Ressorts die Angaben in den Anlagen zur HR nicht mit ausreichender Sorgfalt vornehmen.

Prüfbarkeit der HR ist eingeschränkt

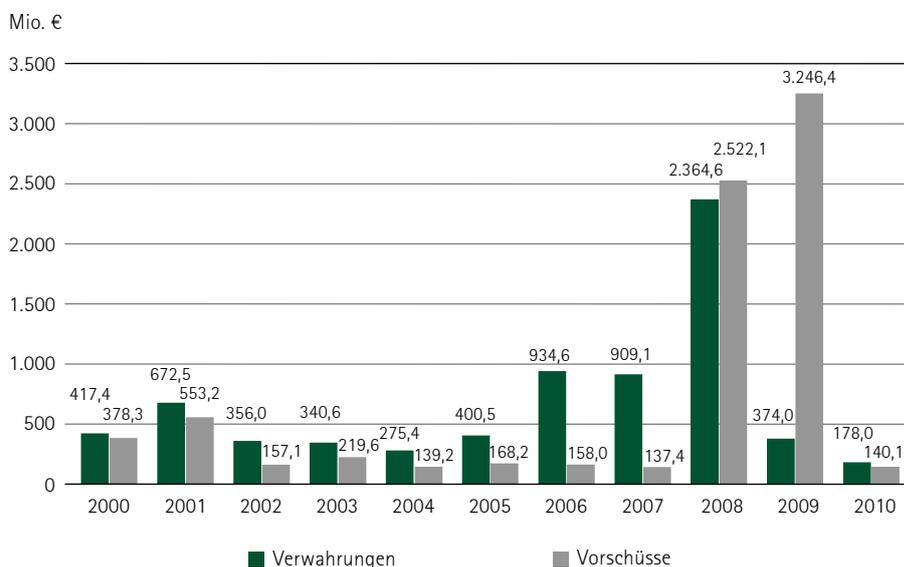
55 **Die in der HR gemachten Angaben einschließlich der Angaben in den Anlagen I/1 bis I/3 und im Plan über die Verwendung der aus dem Hj. 2009 zu übertragenden Ausgabereste sind teilweise nicht nachvollziehbar und fehlerhaft.**

56 **Der SRH fordert die Ressorts auf, bei der Erstellung der Anlagen zur HR mehr Gründlichkeit anzuwenden.**

11 Vorschüsse und Verwahrungen

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

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



59 Die erhöhten Verwahrbestände in den Hj. 2006 bis 2008 ergeben sich aus der verstärkten Bildung von Rücklagen zur Risikovorsorge und aus der Ausführung des Liquiditätsmanagements der Staatsbetriebe und Sondervermögen über Verwahrkonten. Seit 2009 erfolgt die kassenmäßige Abwicklung von Rücklagen, Sondervermögen und Staatsbetrieben über einen gesonderten Abschnitt des Hauptzeitbuches und nicht mehr über die Verwahrkonten.

60 Zudem hatten in den Hj. 2007 bis 2009 Umbuchungen aus Kreditaufnahmen einen erheblichen Einfluss auf die Höhe der Vorschuss- und Verwahrbestände. Die Einnahmen aus Kreditaufnahmen nach § 2 Abs. 5 HG wurden im Hj. 2007 einmalig in die Verwahrbestände gebucht. In den Hj. 2008 und 2009 wurden die Kreditaufnahmen in den Vorschüssen verbucht (vgl. Jahresbericht 2010 des SRH, Beitrag Nr. 4, Pkt. 3). Im Hj. 2010 erfolgte die Kreditumbuchung erstmalig über einen Sonderbuchungsabschnitt.

61 **Der SRH begrüßt ausdrücklich die erfolgte Bereinigung der Verwahr- und Vorschusskonten. Diese weisen nun wieder nur Verwahrungen im Sinne des § 60 Abs. 2 und 3 SÄHO aus und bewegen sich im Rahmen des üblichen Niveaus.**

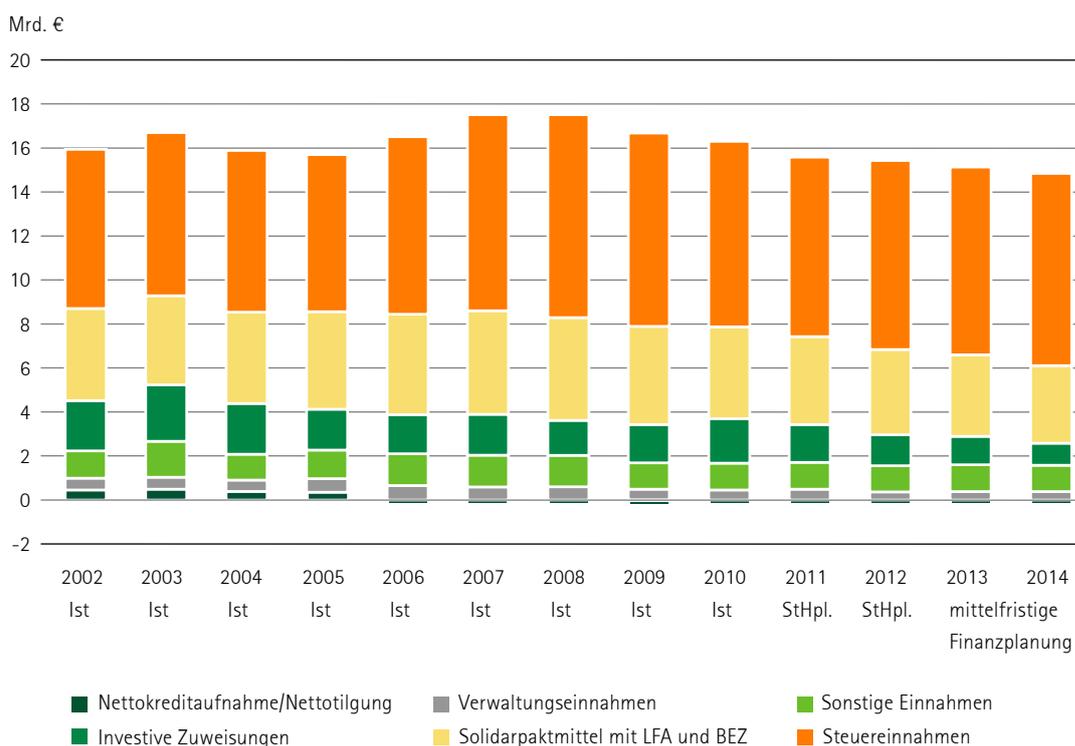
Bereinigung der Verwahr- und Vorschusskonten ist erfolgt

1 Vorbemerkung

- Hj. 2010 schloss mit kassenmäßi-
gem Defizit von 155,7 Mio. €
- Kein Spielraum für Mehrausgaben
- Risiko weiterer Einnahmeausfälle
durch Zensus 2011
- Erhebliche Strukturänderungen
im Haushalt
- 1 Die Auswirkungen der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise haben ihre Spuren im abgelaufenen Hj. 2010 hinterlassen. Wie schon im Hj. 2009 war eine Haushaltssperre unumgänglich und trotzdem schloss der Haushalt mit einem kassenmäßigen Defizit von 155,7 Mio. €. Bereits das Hj. 2009 konnte nur über eine Entnahme aus Rücklagen ausgeglichen werden. Trotz prognostizierter Steuermehreinnahmen in den nächsten Jahren kann sich der Freistaat Sachsen keine Mehrausgaben leisten. Die Mehreinnahmen kompensieren kaum den Rückgang der Solidarpaktmittel und die im StHpl. veranschlagte Entnahme aus Rücklagen zum Haushaltsausgleich.
 - 2 Die Entwicklung der letzten Jahre hat gezeigt, dass es kein stetiges Einnahmenwachstum gibt. Der Freistaat Sachsen muss stets gewahr sein, dass Einnahmen kurzfristig wegbrechen können oder durch unvorhergesehene Ereignisse zusätzliche Ausgaben getätigt werden müssen. In der jüngsten Vergangenheit waren dies insbesondere zusätzliche Mittel zur Bewältigung der Tornado- und Hochwasserschäden und die Kofinanzierung der KP-II-Mittel.
 - 3 Für die Höhe der steuerinduzierten Einnahmen aus dem Länderfinanzausgleich besteht neben der prognostizierten demografischen Entwicklung ein zusätzliches Risiko durch den Zensus 2011. Wenn 2013 die Ergebnisse vorliegen, könnte Sachsen weniger Einwohner haben, als derzeit gemeldet sind. Dies kann zu weiteren erheblichen Einbußen beim Länderfinanzausgleich führen.
 - 4 Die weitere Entwicklung des sächsischen Haushalts wird im Wesentlichen davon abhängen, ob der Freistaat auf Dauer seine Ausgaben den Einnahmen anpassen kann. Entscheidend wird dabei sein, ob er es schafft, die Wirtschaftskraft zu steigern und die infrastrukturelle Lücke zu den alten Bundesländern bis 2020 zu schließen.
 - 5 Die Struktur des sächsischen Haushalts hat sich u. a. durch die zum 01.01.2009 erfolgte Ausgliederung des Hochschulbereichs, Einrichtung eines Kap. 1505 zur Abwicklung der KP-II-Maßnahmen im Gesamtumfang von 668,35 Mio. € und Änderung der Zuständigkeit bei der Kfz-Steuer erheblich geändert.
 - 6 Weitere Veränderungen stehen in den nächsten Jahren aufgrund sinkender Solidarpaktmittel und offener EU-Förderung über 2013 hinaus an. Trotz eines Haushalts ohne Neuverschuldung bei hoher Investitionsquote im Ländervergleich und begonnener Vorsorge durch Generationenfonds und Rücklagenbildung ist der sächsische Haushalt weder selbsttragend noch für die kommenden Einnahmenrückgänge ausreichend vorbereitet. Der SRH hält bspw. den von der Regierung geplanten Verzicht auf rd. 70 Mio. € Einnahmen aus der Bergbauabgabe für den falschen Weg.
 - 7 Der folgende Beitrag befasst sich mit der Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben im Freistaat und stellt schwerpunktmäßig die Risiken und Probleme dar. Mit der Analyse des Bindungsgrades der Mittel wird der enge finanzpolitische Handlungsspielraum für Sachsen aufgezeigt.

2 Einnahmenstruktur

2.1 Entwicklung der Einnahmen



8 Die Entwicklung der Einnahmen zeigt deutlich, dass die Jahre 2007 und 2008 die bisher einnahmestärksten Jahre waren. Dagegen hat die Finanz- und Wirtschaftskrise bei den Hj. 2009 und 2010 eine deutliche Reduzierung der Einnahmen bewirkt.

Deutliche Reduzierung der Einnahmen infolge Finanz- und Wirtschaftskrise

9 Infolge der Flutkatastrophe 2002 hat sich die Struktur der Einnahmen durch zusätzliche Fluthilfemittel verändert. Insbesondere erhöhten sich die Investitionszuweisungen. Die Jahre 2003 und 2004 weisen durch Fluthilfemittel um jeweils über 1 Mrd. € höhere Einnahmen aus. Durch die Überlappung zweier Förderperioden war der Anteil der EU-Fördermittel in 2007 und 2008 erhöht. Mit der Ausgliederung der Hochschulen aus dem Staatshaushalt sind rd. 167,5 Mio. € Einnahmen weniger im Haushalt. Dies betrifft im Wesentlichen die „Sonstigen Einnahmen“.

10 Bei der Höhe der „Investiven Zuweisungen“ sind für die Jahre 2009 bis 2011 zusätzliche Einnahmen vom Bund in Höhe von insgesamt 596,75 Mio. € aus dem KP II¹ zu berücksichtigen.

596,75 Mio. € zusätzliche Einnahmen aus dem KP II

11 Perspektivisch sinken trotz positiver Mai-Steuerschätzung die Einnahmen des Freistaates in erheblichem Umfang. In der mittelfristigen Finanzplanung geht das SMF von einem Konsolidierungsvolumen in Höhe von rd. 4 Mrd. € bis 2025 aus. Basis hierfür ist die langfristige Prognose der Einnahmenentwicklung für den Landeshaushalt des Freistaates Sachsen bis zum Jahr 2025 des ifo Institutes für Wirtschaftsforschung. Allein durch das Auslaufen der Solidaripaktmittel bis 2020 verliert der Freistaat im Vergleich zu 2010 Einnahmen in Höhe von rd. 2,3 Mrd. €. Im selben Zeitraum fallen auch Solidaripaktmittel des Korbs II in noch unbezifferter Höhe weg. Weitere Mittel verliert der Freistaat durch den Rückgang der Bevölkerung.

4 Mrd. € Konsolidierungsvolumen bis 2025

¹ KP II = Konjunkturpaket II

Mit jedem Bürger weniger rechnet das SMF mit Einkommensverlusten von 2.500 bis 2.850 € (vgl. mittelfristige Finanzplanung 2010 bis 2014). Bis 2025 könnte der Bevölkerungsverlust Einnahmerückgänge von rd. 875 Mio. € bewirken. Mit weiteren Einnahmeneinbußen muss der Freistaat bei den EU-Fördermitteln und den Zahlungen vom Bund rechnen (vgl. Pkt. 6).

- 12 Erst im Juni dieses Jahres ergab die turnusmäßige Überprüfung der Sonderbedarfs-BEZ zum Ausgleich der Sonderlasten Hartz IV für den Freistaat einen Rückgang dieser Einnahme um jeweils 77 Mio. € in den Jahren 2012 und 2013.
- 13 Die Möglichkeiten für den Freistaat, seine Einnahmen zu erhöhen, sind gering. Eine Erhöhung der Einnahmen aus Nettokreditaufnahmen ist im Regelfall nicht mehr möglich. Ausnahmen sind begrenzt auf außergewöhnliche Ereignisse (vgl. § 18 SäHO). Die Föderalismusreform II hat keine Veränderung der Einnahmekompetenzen der Länder ergeben. Die Länder sind weiterhin von der gesamtdeutschen wirtschaftlichen Entwicklung abhängig. Dadurch sind Einnahmensteigerungen nur durch steigende gesamtdeutsche Steuereinnahmen, entweder durch Wirtschaftswachstum oder Steuererhöhungen möglich.
- 14 Bei der Betrachtung künftiger Einnahmenentwicklungen auf Basis dauerhaften Wirtschaftswachstums gibt der SRH zu bedenken, dass in den letzten 15 Jahren keine signifikanten Steigerungen der Einnahmen nachgewiesen sind.
- 15 In den letzten beiden Hj. 2009 und 2010 reichten die Einnahmen trotz Haushaltsbewirtschaftungsmaßnahmen (Haushaltssperre und globale Minderausgaben) nicht mehr zur Deckung der Ausgaben. Der Haushaltsausgleich erfolgte für 2009 nach Abschluss des Ausgaberehverfahrens durch Entnahme aus Rücklagen in Höhe von 103,4 Mio. €. Auch der StHpl. 2011/2012 wurde nur durch Entnahmen aus der Kassenverstärkungs- und Haushaltsausgleichsrücklage ausgeglichen. Dies macht deutlich, wie wichtig es ist, mögliche Steuermehreinnahmen aufgrund der aktuellen Prognosen nicht für Mehrausgaben zu verwenden, sondern den Rücklagen zuzuführen, um Einnahmerückgänge ausgleichen zu können.

Steuermehreinnahmen Rücklagen
zuführen

2.2 Steuereinnahmen und steuerinduzierte Einnahmen

- 16 Die Steuereinnahmen (HGr. 0 ohne OGr. 09) und steuerinduzierten Einnahmen (Einnahmen aus dem Länderfinanzausgleich, Fehlbetrags-BEZ, Kompensation aus der Lkw-Maut und Kfz-Steuerkompensation) sind von der gesamtdeutschen Entwicklung abhängig und unterliegen damit regelmäßigen Schwankungen zwischen Soll und Ist.

Regelmäßige Soll-Ist-
Abweichungen

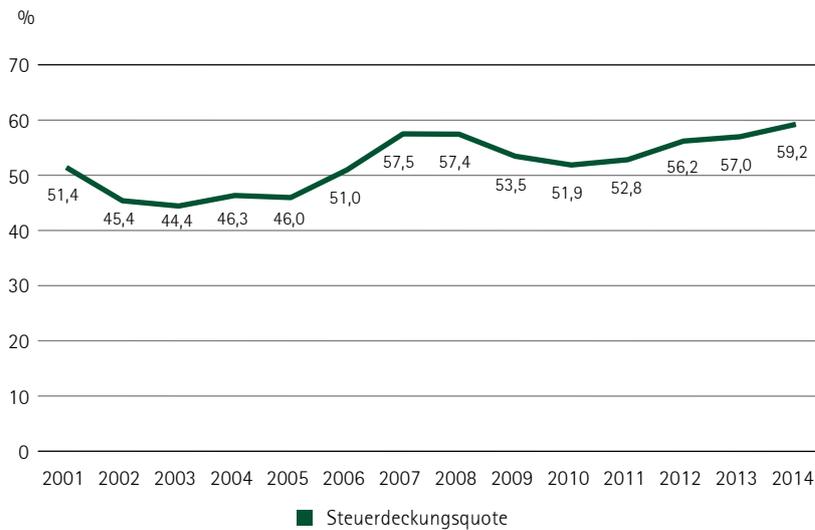
in Mio. €	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Soll gemäß StHpl.	9.872,0	9.099,0	9.362,6	8.679,0	8.976,0	9.605,3	9.731,3	10.347,6	10.230,6
Ist gemäß HR und Kassen-Ist	8.608,5	8.708,9	8.745,5	8.481,7	9.554,0	10.571,6	10.875,5	10.248,9	9.975,5
Differenz Ist - Soll	-1.263,5	-390,1	-617,1	-197,3	578,0	966,3	1.144,2	-98,7	-255,1

- 17 Die Einnahmen des Freistaates aus Steuern und steuerinduzierten Einnahmen lagen trotz Finanz- und Wirtschaftskrise noch über dem Niveau von 2006 und weit über den einnahmeschwachen Jahren 2002 bis 2005. Aufgrund der anhaltenden positiven Konjunkturerholung in Deutschland geht die aktuelle Steuerschätzung vom Mai dieses Jahres von einem gesamtstaatlichen Einnahmeplus im Vergleich zur November-Prognose von 17,6 Mrd. € für das Jahr 2011 aus.

- 18 Die Steuerdeckungsquote gilt als ein Indikator der Wirtschaftskraft. Sie stellt den Anteil der durch Steuern gedeckten bereinigten Ausgaben dar und ist in erheblichem Umfang von der gesamtdeutschen Wirtschaftsentwicklung abhängig.

Steuerdeckungsquote als Indikator der Wirtschaftskraft

Entwicklung der Steuerdeckungsquote



Quelle: 2001 bis 2009 HR, 2010 Kassen-Ist, 2011 bis 2012 StHpl., 2013 bis 2014 mittelfristige Finanzplanung.

- 19 Da die Steuereinnahmen den größten Anteil an den Gesamteinnahmen ausmachen, spiegelt die Steuerdeckungsquote auch die Einnahmesituation im Freistaat wider. Seit über 15 Jahren schwankt die Steuerdeckungsquote um die 50 %.

- 20 Dabei heben sich das durch die Mehrwertsteuererhöhung geprägte Jahr 2007 und das wirtschaftlich starke Ausnahmejahr 2008 deutlich ab. Im Vergleich mit den anderen neuen Ländern hat Sachsen nur eine geringfügig um 3,1 Prozentpunkte bessere Steuerdeckungsquote. Im Vergleich mit den alten Bundesländern mit einer durchschnittlichen Steuerdeckungsquote von 68,9 % in 2009 liegt auch Sachsen um 16,7 Prozentpunkte (statistische Werte) weit zurück. Dabei muss berücksichtigt werden, dass sich die Quote in einigen Ländern durch Mehrausgaben zur Rettung von Landesbanken zusätzlich verschlechtert hat.

Keine signifikante Steigerung der Steuerdeckungsquote

- 21 Mittelfristig rechnet das SMF mit einem Anstieg der Steuerdeckungsquote. Der Anstieg beruht jedoch nicht auf steigenden Steuereinnahmen, sondern auf einem sinkenden Ausgabevolumen.

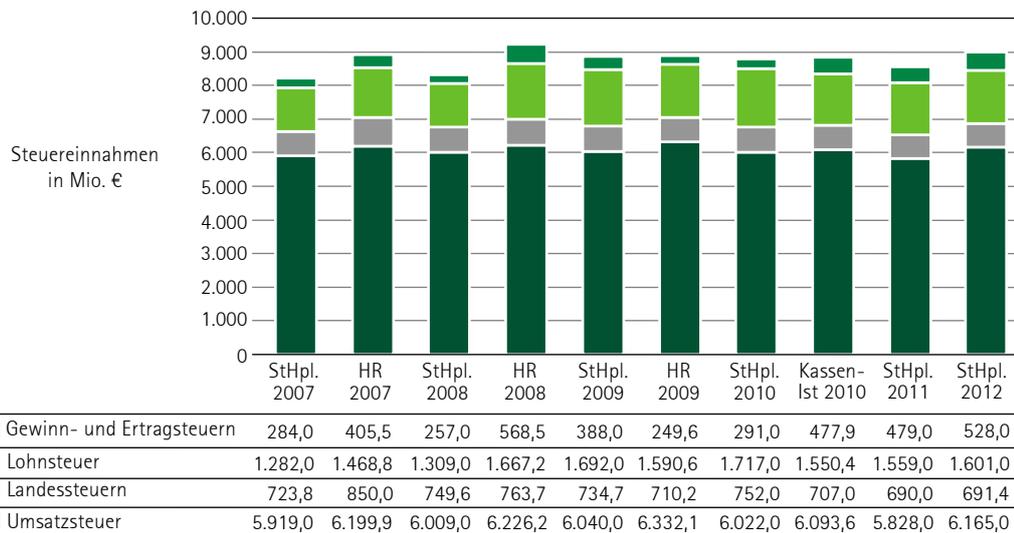
- 22 **Die Stagnation bei der Angleichung der Wirtschaftskraft der neuen an die der alten Länder zeigt, dass eine wirtschaftliche Selbstständigkeit und Unabhängigkeit von den Geberländern auch bis 2020 nach Auslaufen des Solidarpakts nicht erreicht sein wird.**

Stagnation bei Angleichung der Wirtschaftskraft an alte Länder

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

- 24 Das Aufkommen an Gemeinschaftsteuern steht dem Bund, den Ländern und teilweise auch den Gemeinden zu. Gemeinschaftsteuern sind die Einkommensteuer, die Körperschaftsteuer, die Umsatzsteuer sowie die Gewerbesteuerumlage.

- 25 Innerhalb der Einkommensteuer kommt der Lohnsteuer eine wesentliche Bedeutung zu. Sie trägt zu durchschnittlich rd. 89 % zu deren Aufkommen bei.
- 26 Landessteuern umfassen die ausschließlich den Ländern zustehenden Steuern. Hierzu zählen die Erbschaftsteuer, die Grunderwerbsteuer, die Biersteuer, die Lotteriesteuer und weitere Landessteuern mit geringerem Aufkommen sowie die ebenfalls in Kap. 1501 veranschlagte Spielbankabgabe.
- 27 Die Ertragshoheit für die Kfz-Steuer (Landessteuer) wurde durch Gesetz vom 19.03.2009 mit Wirkung vom 01.07.2009 auf den Bund übertragen (nunmehr Bundessteuer); die Länder erhalten im Gegenzug Zuweisungen aus dem Steueraufkommen des Bundes. Zum Erhalt der überjährigen Vergleichbarkeit sind diese in Kap. 1528 veranschlagten Zuweisungen im Folgenden betragsmäßig bei den Landessteuern enthalten.
- 28 Aus Gründen der Übersichtlichkeit sind die Steuerarten im Folgenden in Gruppen zusammengefasst dargestellt. In der Gruppe „Gewinn- und Ertragsteuern“ sind die veranlagte Einkommensteuer, die nicht veranlagten Steuern vom Ertrag, die Zinsabschlag- bzw. Abgeltungsteuer, die Körperschaftsteuer und die Gewerbesteuerumlage zusammengefasst. Die Landessteuern sind als Summe dargestellt.



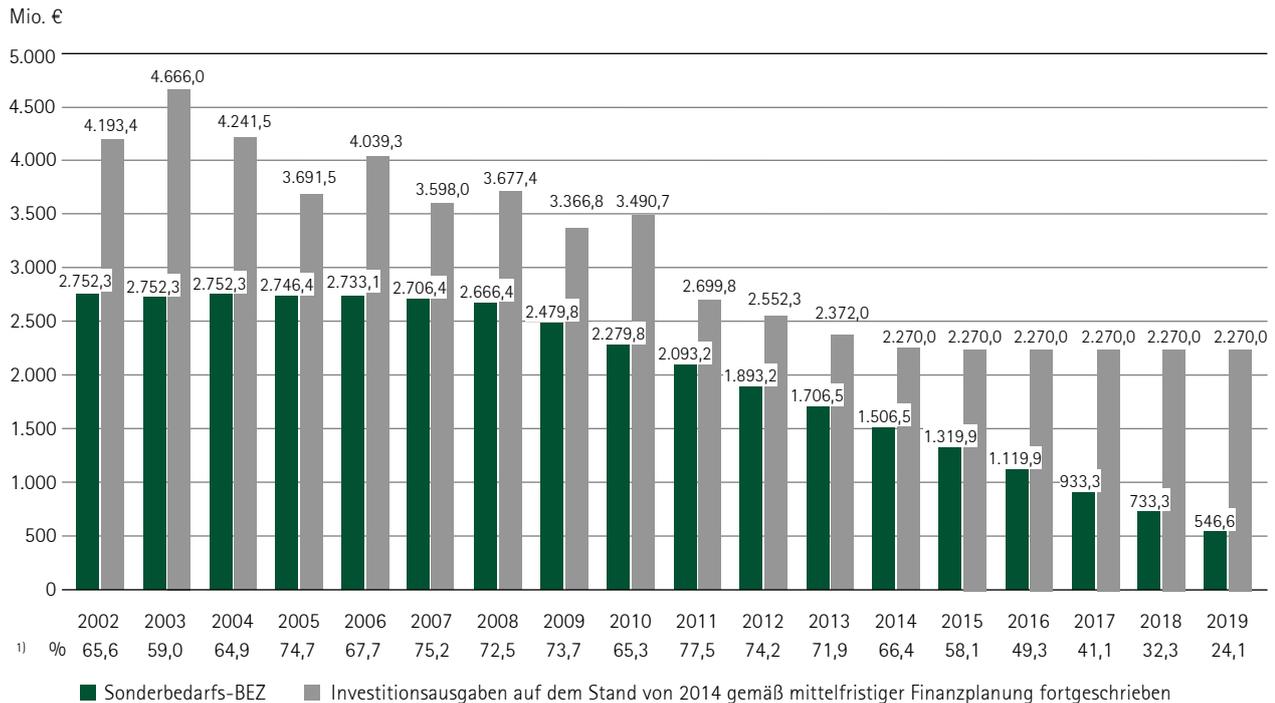
Landessteuern von geringer Bedeutung

- 29 Für den Freistaat stellt die Umsatzsteuer mit einem durchschnittlichen Anteil von rd. 70 % die mit erheblichem Abstand einnahmestärkste Steuerart dar, gefolgt von der Lohnsteuer mit einem Anteil von rd. 18 %. Die Gewinn- und Ertragsteuern sowie die Landessteuern haben mit einem durchschnittlichen Anteil von rd. 12 % dagegen eine untergeordnete Bedeutung.
- 30 Die Umsatzsteuer ist im Verhältnis zum Aufkommen eine schwankungsärmere Steuerart, da der private umsatzsteuerbelastete Konsum in der Regel weniger stark von konjunkturellen Schwankungen betroffen ist. Wegfallende Arbeitseinkommen und Gewinne werden zunächst durch Lohnersatz- bzw. Sozialleistungen sowie den Verbrauch von Ersparnissen kompensiert. Beispielhaft sei hier nur die Ausweitung des Kurzarbeitergeldes genannt.

- 31 Die Landessteuern knüpfen großteils ebenfalls an den privaten Konsum (z. B. Biersteuer und Lotteriesteuer) bzw. an die Übertragung von Gütern (z. B. Erbschaftsteuer und Grunderwerbsteuer) an und sind deshalb ebenso weniger stark von konjunkturellen Schwankungen betroffen.
- 32 Die Lohnsteuer sowie die Gewinn- und Ertragsteuern sind demgegenüber wegen ihrer Anknüpfung an die Löhne und Gehälter der abhängig Beschäftigten bzw. die Gewinne der Unternehmen außerordentlich konjunkturabhängig und damit schwankungsanfällig.
- 33 **Die Steuereinnahmen im Freistaat Sachsen sind im Ergebnis von der Wirtschafts- und Finanzkrise weitgehend unbeeinflusst geblieben. Dies ist im Wesentlichen der vorstehend beschriebenen geringeren Schwankungsanfälligkeit der Umsatzsteuer als aufkommensstärkster Steuer geschuldet.** Steuereinnahmen kaum von Wirtschafts- und Finanzkrise beeinflusst
- 34 Die künftige betragsmäßige Entwicklung der im Freistaat Sachsen vereinbarten Steuern ist neben der Konjunktur und regelmäßigen Rechtsänderungen ebenfalls von der demografischen Entwicklung im Freistaat Sachsen abhängig. Der Rückgang der erwerbstätigen Bevölkerung lässt insbesondere eine Minderung der Lohnsteuereinnahmen erwarten. Auch die Umsatzsteuereinnahmen sind in Abhängigkeit von der verbleibenden Kaufkraft der sich im Rentenbezug befindlichen Bevölkerung tendenziell gefährdet. Negative Auswirkung auf Steuereinnahmen durch demografische Entwicklung
- 35 Mit der neuen Verschuldungsregel im Ergebnis der Föderalismusreform wurde eine Beteiligung der Ländergesamtheit in Höhe von jährlich 400 Mio. € (von 2011 bis 2019) an den Konsolidierungshilfen für finanzschwache Länder festgelegt. Der Anteil der Länder wird aus ihrem Anteil an der Umsatzsteuer finanziert. Die Konsolidierungshilfen mindern somit den nach § 1 FAG den Ländern zustehenden Betrag.
- 36 Nach den regionalisierten Ergebnissen der Mai-Steuerschätzung 2011 rechnet der Freistaat Sachsen für das laufende Jahr mit 244 Mio. € und für 2012 mit 375 Mio. € Mehreinnahmen aus Steuern und steuerinduzierten Einnahmen. Auch die Prognosen für 2013 und 2014 übertreffen die Erwartungen der mittelfristigen Finanzplanung 2010 bis 2014. Mai-Steuerschätzung prognostiziert Mehreinnahmen
- 37 Der SRH begrüßt ausdrücklich, dass der Freistaat den überwiegenden Teil für die Risikoversorge verwenden will. Neben dem erforderlichen Ausgleich des Haushalts, der für 2011/2012 insgesamt 250 Mio. € erfordert, wird Vorsorge für den kommunalen Finanzausgleich (41 Mio. € in 2011 und 74 Mio. € in 2012) getroffen und der Garantiefonds mit jeweils 55 Mio. € pro Jahr aufgestockt. Verwendung Mehreinnahmen zur Risikoversorge
- 38 Von den Mehreinnahmen will der Freistaat Mittel in Höhe von 38 Mio. € in 2011 und 106 Mio. € in 2012 für zusätzliche Investitionen mit Schwerpunkt Infrastrukturmaßnahmen, Schulhausbau, Sportstätten und Jugendübernachtungsstätten sowie Altbergbausanierung ausgeben.
- 2.3 Solidarpaktmittel und Fortschrittsbericht „Aufbau Ost“**
- 39 Die neuen Länder 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.

- 40 Weitere Solidarpaktmittel werden aus dem Korb II mit einem Gesamtvolumen von 51 Mrd. € an die neuen Länder und Berlin verteilt. Diese Mittel sind ebenfalls bis 2019 degressiv gestaffelt. Die Verteilung dieser Mittel erfolgt in Abhängigkeit von der Aufstellung des Bundeshaushalts. Im Gegensatz zu den feststehenden Korb-I-Mitteln gibt es hier keine Planungssicherheit über die jährliche Höhe der Mittel.
- 41 Der Rückgang der Solidarpaktmittel „Sonderbedarfs-BEZ zum Ausgleich teilungsbedingter Sonderlasten“ für den Freistaat von 2002 bis 2019 ist nachfolgend dargestellt. Sie wurden den flutbereinigten Investitionsausgaben, die auf dem Niveau des Jahres 2014 der mittelfristigen Finanzplanung fortgeschrieben wurden, gegenübergestellt.

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



Quelle: 2002 bis 2009 HR, 2010 Kassen-Ist, 2011 bis 2012 StHpl., 2013 bis 2014 mittelfristige Finanzplanung.

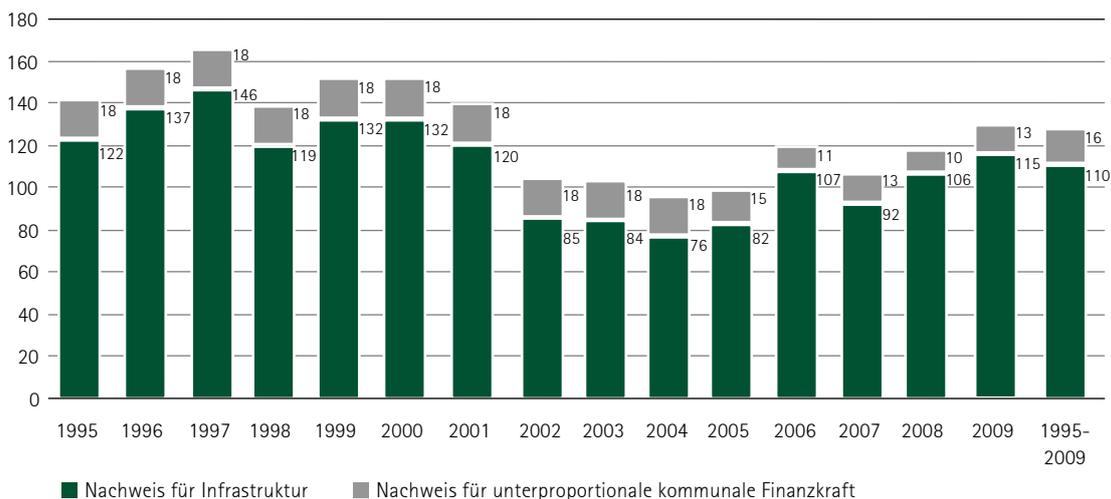
Keine Kompensation für Reduzierung der Solidarpaktmittel

- 42 Die Grafik zeigt deutlich, dass die Investitionen bisher zum überwiegenden Teil durch die Sonderbedarfs-BEZ finanziert wurden. Mit dem Auslaufen der Solidarpaktmittel werden auch die Investitionen im Freistaat sinken. Da die Möglichkeiten der Kompensation dieser Mittel aufgrund der anhaltenden Stagnation der Entwicklung der Wirtschaftskraft stark begrenzt sind, bleibt entweder nur die Reduzierung der Investitionsausgaben oder der konsumtiven Ausgaben.
- 43 Bis 2020 muss der Freistaat den strukturellen Aufholprozess abgeschlossen haben. Eine Bezuschussung der finanz- und strukturschwachen neuen Länder über 2020 hinaus ist nicht zu erwarten. Trotz aufbaugerechter Mittelverwendung blieb die Wirtschaftskraft bisher auf unverändert niedrigem Niveau im Vergleich zu den alten Ländern.
- 44 In den Fortschrittsberichten „Aufbau Ost“ legen die neuen Länder jährlich Rechenschaft über die aufbaugerechte Verwendung der Sonderbedarfs-BEZ und die Fortschritte bei der Schließung der Infrastrukturlücke ab.

45 Bislang war auch die Entwicklung der Länder- und Kommunalhaushalte einschließlich der Begrenzung der Nettokreditaufnahme Gegenstand der Fortschrittsberichte. Mit der Einrichtung des Stabilitätsrats sind der Bund und alle Länder verpflichtet, jährlich Berichte zur aktuellen Haushaltslage und zur Finanzplanung vorzulegen. Auf eine gesonderte Berichterstattung über die Haushaltsentwicklung im Rahmen der Fortschrittsberichte wurde deshalb ab dem Berichtsjahr 2009 verzichtet.

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

in % der erhaltenen
Sonderbedarfs-BEZ



Quelle: Fortschrittsberichte „Aufbau Ost“ des Freistaates Sachsen.

47 **Der Freistaat hat für das Hj. 2009 die sachgerechte Verwendung der Solidarpaktmittel vollständig nachgewiesen.** Der Anstieg der Verwendungsquote gegenüber dem Vorjahr ist auf die gestiegenen Infrastrukturinvestitionen bei den Kommunen zurückzuführen. Auf der Landesebene war ein leichter Rückgang zu verzeichnen.

Sachgerechte Verwendung der Solidarpaktmittel

48 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 für den Zeitraum 2005 bis 2008 insgesamt 6,2 Mrd. € auf den Freistaat. Die Maßnahmen verteilen sich wie folgt auf die vereinbarten Politikfelder:

Politikfeld	2005	2006	2007	2008
in Mio. €				
Wirtschaft	416,5	375,1	388,8	411,9
Verkehr	123,0	169,0	156,3	209,9
EU-Strukturfonds	686,7	721,8	536,0	539,9
Wohnungs- und Städtebau	295,8	177,1	208,4	157,2
Innovation, Forschung und Entwicklung, Bildung	133,7	123,3	137,3	191,6
Beseitigung ökologischer Altlasten, Standortsanierung	9,7	8,1	5,8	8,4
Sport	2,0	3,5	3,9	2,5
Korb II gesamt	1.667,4	1.577,9	1.436,5	1.521,4

Quelle: Fortschrittsberichte „Aufbau Ost“ des Freistaates Sachsen.

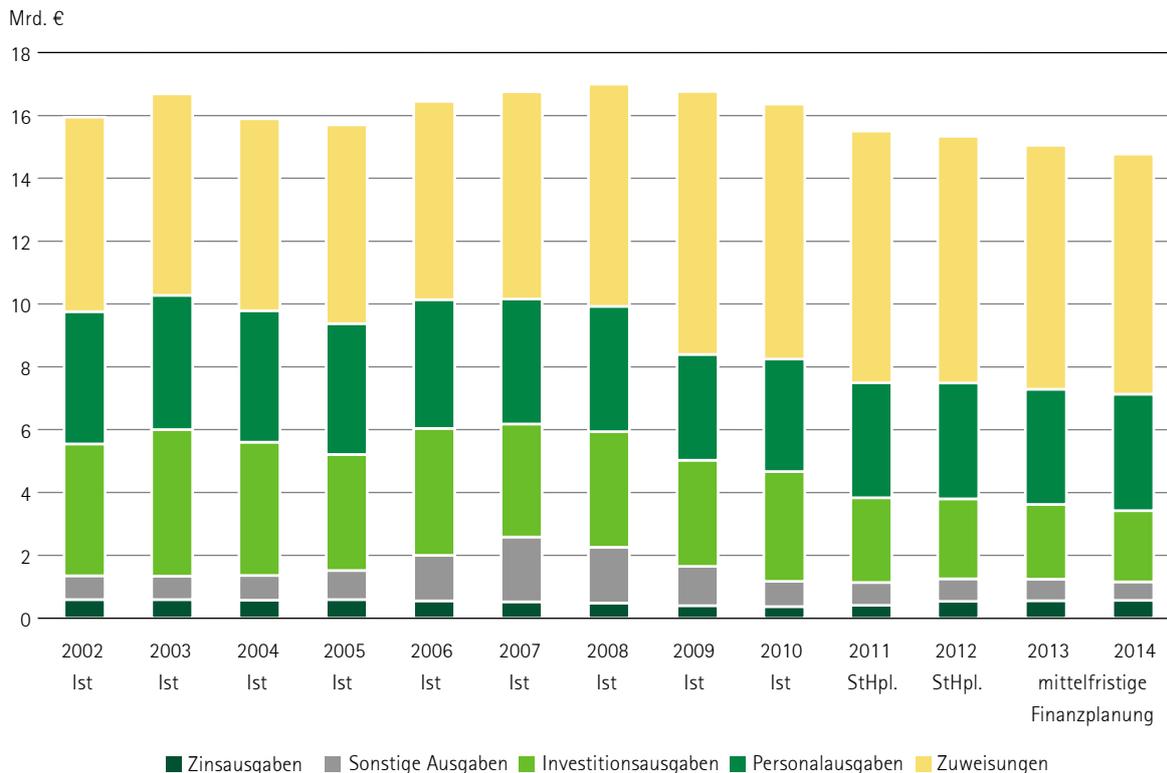
49 Für das Hj. 2009 standen den neuen Ländern insgesamt 5,2 Mrd. € aus dem Korb II zur Verfügung. Seit 2005 sind in Summe 26,3 Mrd. € und damit bereits etwa die Hälfte der Mittel des Korbs II in die Länderhaushalte geflossen.

3 Ausgabenstruktur

3.1 Entwicklung der Ausgaben

50 Im Hj. 2010 stellten die Zuweisungen mit 49,5 % den größten Ausgabenblock des Freistaates dar. Den Zuweisungen werden u. a. Ausgaben im Rahmen des FAG, 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 auch den Mehrbelastungsausgleich an die Kommunen im Zuge der Verwaltungs- und Funktionalreform. Mit 680,9 Mio. € fallen auch Zahlungen gemäß AAÜG und Zuführungen an den Generationenfonds (501 Mio. €) darunter (vgl. Pkt. 5). Zweitgrößter Ausgabenblock sind die Personalausgaben mit 22 % gefolgt von den Investitionsausgaben mit 21,3 % der Ausgaben. Zu den sonstigen Ausgaben mit 5 % Anteil an den Ausgaben des Freistaates gehören neben den Verwaltungsausgaben der HGr. 5 (4,2 %) (ohne Zinsausgaben) auch die „Besonderen Finanzierungsausgaben“ der HGr. 9, z. B. Zuführungen an Sondervermögen und Rücklagen, Ausgaben zur Deckung von Fehlbeträgen aus Vorjahren, globale Mehr- und Minderausgaben und haushaltstechnische Verrechnungen. Den kleinsten Ausgabenblock stellen die Zinsausgaben mit 2,2 % der Ausgaben dar.

Ausgaben



Quelle: 2002 bis 2009 HR, 2010 Kassen-Ist

Ausgaben nicht den Einnahmen angepasst

51 Nach der Finanz- und Wirtschaftskrise wurden die Ausgaben nicht in dem erforderlichen Umfang den Einnahmen angepasst. Die Ausgaben sind seit 2009 höher als die Einnahmen.

- 52 Seit 2002 sind Fluthilfemittel Bestandteil der Ausgaben. Insbesondere in den Hj. 2003 und 2004 war der Anteil mit rd. 1,5 Mrd. € und rd. 1,1 Mrd. € besonders hoch. Derzeit ist aufgrund des geringen Umfangs ein separater Ausweis nicht mehr erforderlich.
- 53 Mit der Ausgliederung der Hochschulen haben sich die planmäßigen Ausgaben um rd. 167,5 Mio. € reduziert. Dabei handelt es sich um Drittmittel der Hochschulen, die nicht mehr im Haushalt veranschlagt werden, da sie von den Hochschulen direkt vereinnahmt und verausgabt werden.
- 54 Ausgliederungen bewirken Veränderungen in der Haushaltsstruktur, insbesondere bei dieser Größenordnung (vgl. Beitrag Nr. 3, Pkt. 3.1). Die Finanzierung erfolgt über Zuschüsse (HGr. 6). Diese steigen, während sich die Personal- und Verwaltungsausgaben (HGr. 4 und 5) reduzieren. Im Hj. 2009 sind davon erstmalig Mittel in Höhe von 574,4 Mio. € betroffen, die als Zuschüsse zum laufenden Betrieb an die Hochschulen geflossen sind. Bei den Investitionen findet eine Verschiebung von ehemals OGr. 81 und 82 zu OGr. 83 bis 89 statt. Dies betraf 2009 erstmalig Mittel in Höhe von 19,8 Mio. €.
- 55 Nicht nur umfangreiche Ausgliederungen (vgl. Beitrag Nr. 3) auch Personalabbau und Kürzungen von Urlaubs- und Weihnachtsgeld sowie Aufgabenverlagerungen im Rahmen der Funktional- und Verwaltungsreform haben seit 2004 zu rückläufigen Personalausgaben geführt. Erst die Ost-West-Tarifangleichung auf 100 % hat im Hj. 2010 wieder zu einem Anstieg der Personalausgaben geführt. Trotz Personalabbaukonzeption und endgültigem Wegfall des Weihnachtsgeldes für Beamte rechnet das SMF tendenziell wieder mit einem Anstieg der Personalausgaben.
- 56 Die Zuweisungen und die Investitionsausgaben enthalten im erheblichen Umfang Zuweisungen an den kommunalen Bereich. Diese umfassen seit Jahren rund ein Drittel der bereinigten Ausgaben des Freistaates. Darin enthalten sind auch die Zuweisungen im Rahmen des FAG.
- 57 Da die Zuweisungen an Kommunen abhängig von den Einnahmen des Freistaates sind, müssen sich die Kommunen ebenfalls auf sinkende Zuweisungen einstellen (vgl. Pkt. 2.1). Besonders betroffen sind dabei die investiven Zuweisungen. Diese halbieren sich gemäß mittelfristiger Finanzplanung von rd. 1,3 Mrd. € im Hj. 2010 auf 0,7 Mrd. € im Hj. 2014.
- 58 Durch die gute Finanzsituation in den Hj. 2006 bis 2008 konnten erhebliche Mittel zur Risikovorsorge den Rücklagen (HGr. 9) zugeführt werden. Die „Sonstigen Ausgaben“ sind dadurch stark angestiegen. Das hohe Ausgabenvolumen in den Hj. 2007 und 2008 resultiert auch aus der Überlappung zweier EU-Förderperioden.
- 59 Die Investitionsausgaben zeigen eine deutlich rückläufige Tendenz, u. a. durch den sukzessiven Rückgang der Solidarpaktmittel (vgl. Pkt. 2.3 und 3.2).
- 60 Der Freistaat Sachsen muss seine Ausgaben den Einnahmen anpassen. Dies ist 2009 und 2010 nicht gelungen. Hierzu gehört auch eine strategische Planung über den Zeitraum der mittelfristigen Finanzplanung hinaus. Dies erfolgt zwar schon in einigen Teilbereichen, ist aber angesichts ständiger Veränderungen der Rahmenbedingungen noch nicht ausreichend. Die strategische Planung sollte für die Fortschreibung der Personalabbaukonzeption eine langfristige Personalbedarfsplanung als Basis haben, ebenso muss eine Investitionsplanung auf Grundlage eines langfristigen Investitionsbedarfs ermittelt werden. Ausgliederungen aus der Verwaltung müssen strengen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen genügen und konsequenten Erfolgskontrollen mit klar definierten Zielen unterliegen. Ausglie-

Veränderung Haushaltsstruktur durch Ausgliederung der Hochschulen

Anstieg der Personalausgaben trotz Personalabbau

Halbierung der investiven Zuweisungen an Kommunen

Strategische Planung erforderlich

derungen dürfen auch erst dann erfolgen, wenn die erforderlichen Voraussetzungen vorliegen. Beispielsweise sind im Hochschulbereich die gesetzlich geforderten Steuerungsinstrumente nicht installiert, aber eine Ausgliederung bereits erfolgt (vgl. Beitrag Nr. 3, Pkt. 3.3).

Vertragsbindungen statt Investitionen

Demografische Entwicklung berücksichtigen

61 Der SRH sieht bei der Ausgabenentwicklung die Gefahr, dass zunehmend eine dauerhafte Verschiebung der Ausgaben in die HGr. 6 erfolgt. Diese Ausgaben entziehen sich weitgehend der Haushaltssteuerung.

62 Der SRH sieht eine weitere Gefahr darin bestehen, dass langfristige finanzielle Bindungen eingegangen werden, statt erforderliche Investitionen zu tätigen, insbesondere durch langfristige Vertragsbindungen im Mietbereich oder Zunahme von PPP-Projekten.

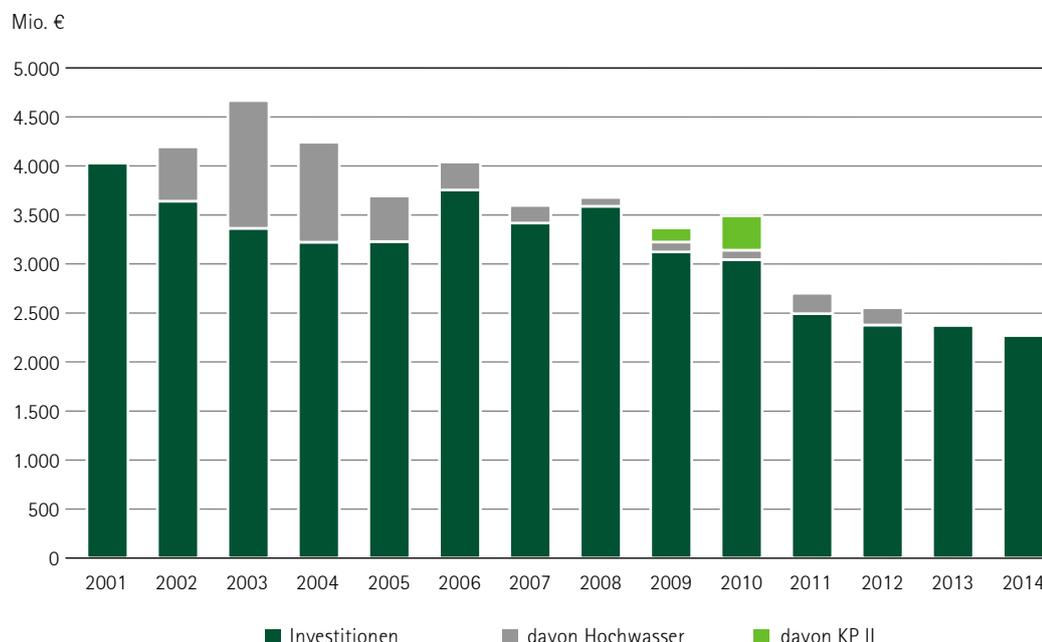
63 Der SRH warnt vor „Schönrechnerei“ bei Neuverträgen, Großinvestitionen, Ausgliederungen und Umstrukturierungen. Bei allen Entscheidungen muss außerdem die demografische Entwicklung berücksichtigt werden. Hier hat der Freistaat bereits begonnen, Konzepte zu entwickeln. Bei der Umsetzung dieser Konzepte empfiehlt der SRH eine permanente Erfolgskontrolle und den Erfahrungsaustausch mit anderen Bundesländern. Insbesondere die neuen Länder sind vom Rückgang der Bevölkerung am stärksten betroffen und müssen rechtzeitig mit Maßnahmen gegensteuern.

3.2 Investitionsausgaben

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

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

Investitionsausgaben



Quelle: 2011 bis 2009 HR, 2010 Kassen-Ist, 2011 bis 2012 StHpl., 2013 bis 2014 mittelfristige Finanzplanung.

494,4 Mio. € für KP-II-Maßnahmen verausgabt

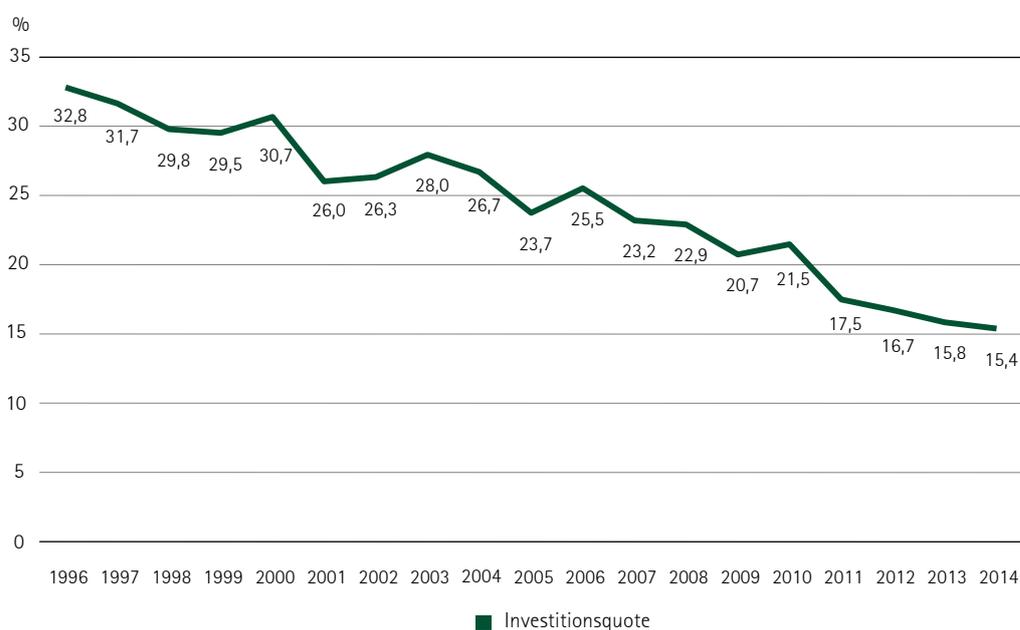
66 Die Investitionen des Freistaates enthalten seit 2002 flutbedingte Investitionen, die hauptsächlich vom Bund finanziert werden. Mit dem KP II erhält der Freistaat von 2009 bis 2011 gem. § 2 ZulnvG Mittel in Höhe von 596,75 Mio. € vom Bund. Der vom Freistaat aufzubringende Anteil zur Kofinanzierung beträgt 71,6 Mio. € (vgl. Jahresbericht 2010 des SRH, Bei-

trag Nr. 2, Pkt. 4.3). Bisher wurden im Hj. 2009 Mittel in Höhe von 143,4 Mio. € und im Hj. 2010 in Höhe von 351,0 Mio. € für KP-II-Maßnahmen verausgabt.

- 67 Die Grafik zeigt einen deutlichen Rückgang der Investitionen, insbesondere in den nächsten Haushaltsjahren. Der Rückgang ist nicht nur mit der systematischen Reduzierung der Solidarpaktmittel begründet. Geringere Einnahmen aus dem Länderfinanzausgleich und rückläufige EU-Mittel (vgl. Pkt. 2) verringern die Investitionen ebenfalls.
- 68 Von den Investitionen in Höhe von 3.490,7 Mio. € im Hj. 2010 entfielen 714,5 Mio. € auf Bauausgaben. Das entspricht einem Anteil von 20,5 % an den Gesamtinvestitionen. Der Anteil der Investitionsfördermaßnahmen beträgt 76,8 % (2.680,8 Mio. €). Nur 2,7 % (95,4 Mio. €) investiert der Freistaat in seine eigene Verwaltung.
- 69 Die Notwendigkeit der Anpassung der Ausgaben an die rückläufigen Einnahmen spiegelt besonders die Investitionsquote wieder.

Rückgang der Investitionen

Investitionsquote



Quelle: 1996 bis 2009 HR, 2010 Kassen-Ist, 2011 bis 2012 StHpl., 2013 bis 2014 mittelfristige Finanzplanung.

- 70 Der Anteil der investiven Ausgaben an den bereinigten Ausgaben wird seit Jahren immer geringer. Das SMF rechnet bis zum Jahr 2014 in der mittelfristigen Finanzplanung nur noch mit 15,4 %. Mit Auslaufen der Solidarpaktmittel ab 2020 werden die Investitionsausgaben maximal den Durchschnitt der finanzschwachen alten Bundesländer erreichen und unter 10 % liegen. Selbst Steuermehreinnahmen führen nicht automatisch zu höheren Investitionsausgaben. Die Pläne der Regierung zur Verwendung der Mehreinnahmen sehen nur einen kleinen Teil für zusätzliche Investitionen vor (vgl. Pkt. 2.2).

- 71 Auch wenn der Freistaat Sachsen im Ländervergleich seit Jahren die höchste Investitionsquote hat (dabei unberücksichtigt der Sondereffekt bei den Investitionen zur Rettung der Bayerischen Landesbank), gibt der SRH zu bedenken, dass diese Investitionen fast ausschließlich fremdfinanziert sind. Der überwiegende Teil wird durch die Solidarpaktmittel finanziert. Weitere Investitionen sind durch EU-Mittel und Bundesmittel zur Umsetzung von Bund-Länder-Programmen gedeckt. Seit 2009 übersteigen die

Sachsen mit höchster Investitionsquote im Ländervergleich

laufenden Ausgaben die laufenden Einnahmen. Dies bedeutet, dass der Freistaat keine eigenfinanzierten Investitionen mehr getätigt hat.

4 Personalhaushalt

4.1 Ausgaben

- 72 Im Hj. 2009 betragen die Personalausgaben 3.374,1 Mio. €. Sie waren damit nach den Zuweisungen und Zuschüssen der zweitgrößte Ausgabenblock im Staatshaushalt.

Entwicklung der Personalausgaben



Quelle: 2006 bis 2009 HR, 2010 Kassen-Ist, 2011 bis 2012 StHpl.

- 73 **Gegenüber dem Vorjahr sind die Personalausgaben im Hj. 2009 um 612,7 Mio. € (15,4 %) gesunken.** Dabei ist zu berücksichtigen, dass neben den Ausgaben für das zum 01.08.2008 an die Kommunen bzw. den Kommunalen Sozialverband Sachsen überführte Personal auch der Personalaufwand für die Hochschulen nicht mehr in den Personalausgaben des Kernhaushaltes enthalten ist. Mit Inkrafttreten des Sächsischen Hochschulgesetzes zum 01.01.2009 wurden diese Körperschaften des öffentlichen Rechts. Der Personalaufwand wird ab diesem Zeitpunkt über Zuschüsse (HGr. 6) finanziert.

- 74 Die Zuweisungen des Freistaates Sachsen für das auf die Kommunen übergegangene Personal (Mehrbelastungsausgleich) betrug in den Hj. 2009 und 2010 jeweils 190,9 Mio. €, darunter 185,5 Mio. € für Personalausgaben. Neben dem Mehrbelastungsausgleich fielen im Hj. 2009 noch weitere Zahlungen für diesen Personalübergang an. An den Kommunalen Versorgungsverband Sachsen waren Ausgleichszahlungen in Höhe von 102,2 Mio. € zu leisten. Diese dienten der Ablösung von erworbenen Versorgungsanwartschaften von übergegangenen Beamten. Zudem sind 76,5 Mio. € zur Ausfinanzierung erworbener Anwartschaften der übergegangenen Beschäftigten an die Versorgungsanstalt des Bundes und der Länder gezahlt worden. Damit waren im Hj. 2009 für das kommunalisierte Personal Ausgaben in Höhe von 364,2 Mio. € aus der HGr. 6 aufgewendet worden.

329,8 Mio. € Personalaufwand in Staatsbetrieben

- 75 Darüber hinaus bezuschusst der Freistaat Sachsen mit Haushaltsmitteln der HGr. 6 den Personalaufwand in den Staatsbetrieben und den Anstalten und Körperschaften des öffentlichen Rechts, bei denen er Eigentümer bzw. Miteigentümer ist. Im Hj. 2009 betrug z. B. der Personalaufwand allein in den Staatsbetrieben 329,8 Mio. €² (vgl. Beitrag Nr. 3).

² Gewinn- und Verlustrechnung der Staatsbetriebe Ist 2009 bzw. Ist/voraussichtliches Ist It. Wirtschaftsplan 2011/2012.

76 Zur Sicherung der Versorgung und Beihilfen künftiger Versorgungsempfänger hat der Freistaat Sachsen neben der Versorgungsrücklage einen Generationenfonds eingerichtet. Die Zuführungen zur Versorgungsrücklage werden aus der HGr. 4 und zum Generationenfonds aus der HGr. 6 finanziert. Im Hj. 2009 betragen diese rd. 8 Mio. € bzw. rd. 482 Mio. €.³

77 Bei Berücksichtigung der aus der HGr. 6 finanzierten Ausgaben sind im Hj. 2009 weit über 4 Mrd. € für Personal aufgewendet worden.

Unter Berücksichtigung der HGr. 6 über 4 Mrd. € Personalausgaben

78 **Die HGr. 4 enthält die Personalausgaben der Kernverwaltung.⁴ Vorsorgeausgaben für Beamte zum Generationenfonds sowie die Ausgaben für vom Freistaat Sachsen finanziell bezuschusstes, ausgelagertes Personal sind in der HGr. 6 enthalten. Dies erschwert die Bewertung der tatsächlichen Ausgabenentwicklung.**

Bewertung der Personalausgabenentwicklung erschwert

79 Die wesentlichen Positionen der Personalausgaben in der HGr. 4 sind die Entgelte der Arbeitnehmer, die Bezüge der Beamten, die Versorgungsbezüge und die Beihilfen. Für die Hj. 2008 bis 2010 stellt sich deren Entwicklung wie folgt dar:

	2008 Ist ^{1,2}	2009 Ist ³	2010 Ist ³	Veränderungen gegenüber Vorjahr			
				in Mio. €		in %	
				absolut	relativ	absolut	relativ
				2009	2010	2009	2010
Personalausgaben gesamt	3.986,7	3.374,1	3.596,2	-612,7	222,1	-15,4	6,6
darunter:							
Beamte, Richter	1.152,2	1.043,1	1.088,7	-109,1	45,6	-9,5	4,4
Angestellte	2.504,3						
Arbeiter	78,7						
Entgelte für Arbeitnehmer	(2.583,0) ¹	2.115,6	2.274,3	(-467,4)	158,7	(-18,1)	7,5
Versorgung	67,5	80,8	97,7	13,3	16,9	19,7	20,9
Beihilfen u. ä.	69,1	69,0	73,0	-0,1	4,0	-0,1	5,8

¹ Ab dem Doppelhaushalt 2009/2010 erfolgte die Umstellung auf Entgeltgruppen im Beschäftigtenbereich, für das Jahr 2008 erfolgte zu Vergleichszwecken der fiktive Ausweis der Summe der Vergütung der Angestellten und der Löhne der Arbeiter.

² Ohne Ausgaben des ab 01.08.2008 in die Kommunen und den Kommunalen Versorgungsverband übergegangenen Personals.

³ Ohne Personalausgaben der Hochschulen (Kap. 1208 bis 1241).

Quelle: 2008 bis 2009 HR, 2010 Kassen-Ist.

Abweichungen in den Veränderungen gegenüber dem Vorjahr sind rundungsbedingt.

80 Der Rückgang der Ausgaben für die Entgelte der Beschäftigten und die Bezüge der Beamten im Hj. 2009 gegenüber dem Hj. 2008 resultiert überwiegend aus dem Personalübergang auf die Kommunen (4.144 VZÄ) und der Überführung der Hochschulen in Körperschaften des öffentlichen Rechts (Umsetzung von 9.334 Planstellen/Stellen der Kap. 1208 bis 1241 aus dem Personalsoll A und B nach dem Personalsoll C). Der Ausgabenanstieg im Hj. 2010 ist auf eine Tarif- und Besoldungserhöhung und auf die Ost-West-Angleichung der Entgelte und Bezüge für die Bediensteten des gehobenen und höheren Dienstes zurückzuführen.

81 Im Zeitraum von 2006 bis 2010 stiegen die Versorgungsausgaben von 47,6 Mio. € auf 97,7 Mio. €. Die gezahlten Beihilfen an die Versorgungsempfänger sind darin nicht enthalten. Im Hj. 2009 betragen diese 13,3 Mio. €. Damit haben sich die Gesamtausgaben für Versorgungsempfänger in den vergangenen 5 Jahren mehr als verdoppelt. Dies ist neben der wachsenden Anzahl von Versorgungsempfängern (2.807 im Jahr 2006;

³ Laut Jahresabschluss Anstalt des öffentlichen Rechts Generationenfonds (Voll- und Teilfinanzierung).

⁴ Einschließlich Aufwendungen für Landtagsabgeordnete sowie Zuführung zur Versorgungsrücklage.

4.843 im Jahr 2010) auch im Anstieg des Versorgungsniveaus begründet. Während die Versorgungsempfänger in diesem Zeitraum jährlich um durchschnittlich 14,6 % stiegen, erhöhten sich die Ausgaben um 19,7 %.

Überproportionaler Anstieg der Versorgungsausgaben

82 **Wegen der Zunahme der Anzahl von Versorgungsempfängern und der Verlängerung des Bezugszeitraumes infolge steigender Lebenserwartung werden die Versorgungsausgaben in absehbarer Zeit weiterhin überproportional ansteigen.**

83 Im Hinblick auf eine generationengerechte Lasten-Nutzen-Verteilung bei der Finanzierung der Versorgungsausgaben hat der Freistaat Sachsen im Jahr 2005 den Generationenfonds als Anstalt des öffentlichen Rechts eingerichtet. Diese soll der Vollfinanzierung von Versorgungs- und Beihilfeansprüchen für alle Verbeamtungsjahrgänge ab dem Jahr 1997 dienen. Für die Verbeamtungsjahrgänge vor 1997 soll aus dieser Rücklage eine Teilfinanzierung dieser Ansprüche erfolgen.

4.2 Beschäftigungsvolumen und Stellen

84 Im Juni 2010 betrug das Beschäftigungsvolumen des Freistaates Sachsen 77.032⁵ VZÄ, davon 65.878 VZÄ im Kernhaushalt. Von den 88.552 Planstellen/Stellen des Personalsolls A, B und C waren 84.827 zum Stand 01.07.2009 besetzt, das entspricht rd. 96 %. Im Jahr 2007 waren 95 % der Stellen besetzt. Der Anteil der unbesetzten Stellen hat sich nahezu nicht verändert.

Jahr	Beschäftigte Freistaat insgesamt ¹ in VZÄ	Beschäftigte im Kernhaushalt ^{1,2} in VZÄ	Personalsoll A + B ³	Personalsoll C ³	Personalsoll A + B + C ³	Istbesetzung zum Stichtag ⁴	Ausgaben Ist HGr. 4 lt. HR in Mio. €
2006	98.600	88.049	91.971			86.701	4.104,5
2007	95.930	85.893	88.822			85.129	3.983,3
2008	95.241	84.630	87.205		93.934 ⁶	81.408	3.986,7
2009	78.295 ⁵	67.227 ⁵	79.664	8.888	88.552	84.827	3.374,1 ⁵
2010	77.032 ⁵	65.878 ⁵	78.085	8.840	86.925	84.345 ⁵	3.596,2 ⁵
2011			68.489	18.114	86.603		3.661,3 ⁷
2012			67.491	18.051	85.542		3.694,8 ⁷

¹ Quelle: Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen; Stand 30.06. des jeweiligen Jahres.

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

³ Stellen lt. Haushaltplan; mit dem Stellenplan zum Doppelhaushalt 2009/2010 wurde das Personalsoll C eingeführt.

⁴ Quelle: Erhebung des SMF zum 01.10. des jeweiligen Haushaltsjahres, im Hj. 2009 zum 01.07.

⁵ Ohne Personal an Hochschulen.

⁶ Rechnerisch ermittelt, Quelle: Stellenabbaubericht der sächsischen Staatsregierung 2011/2012.

⁷ Angaben (Soll) lt. Haushaltsplan.

Bessere Transparenz durch Personalsoll C

85 Mit dem Doppelhaushalt 2009/2010 ist für den Freistaat Sachsen ein Personalsoll C eingerichtet worden, das u. a. die Planstellen/Stellen in den Staatsbetrieben und den Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts⁶ ausweist. Durch die Einbeziehung der ausgegliederten Bereiche in den Stellenplan wird eine bessere Transparenz erreicht.

Personalabbau kompensiert Personalausgabenanstieg nicht

86 Das Personalsoll A und B (Kernverwaltung) ist in den vergangenen Jahren schrittweise reduziert worden. In den Jahren 2011 bis 2013 sollen durch kw-Vermerke weitere 2.413⁷ Planstellen/Stellen im Personalsoll A und B abgebaut werden. Die mittelfristige Finanzplanung weist für das Hj. 2013 ein Ausgabevolumen von 3.674,9 Mio. € und 3.707,9 Mio. € für das Hj. 2014 aus. **Der geplante Stellenabbau wird den Anstieg der Personalausgaben für die Kernverwaltung in den kommenden Jahren nicht kompensieren können.**

⁵ Ohne Personal an Hochschulen.

⁶ Soweit der Freistaat Sachsen deren Gesamtausgaben zu mehr als 50 % bezuschusst und Dienstherr bzw. Arbeitgeber für das Personal ist.

⁷ Laut Stellenabbaubericht der Sächsischen Staatsregierung zum StHpl. 2011/2012 - Stand beschlossener Haushaltsplan.

87 Im Hj. 2009 waren im Personalsoll C 8.888 Stellen veranschlagt. Das entsprach einem Anteil von 10 % am Gesamtstellensoll. Im Zeitraum 2009 bis 2012 soll sich das Personalsoll A und B um 12.173 Planstellen/Stellen verringern. Tatsächlich werden nur 3.010 Planstellen/Stellen abgebaut, weil das Personalsoll C in diesem Zeitraum um 9.163 Planstellen/Stellen ansteigen soll. Der Anteil des Personalsolls C beträgt dann mit 18.051 Stellen rd. 21 % des Gesamtstellensolls. **Damit wird im Hj. 2012 bereits rund jede 5. Stelle des Gesamtstellenplans in einem Nebenhaushalt veranschlagt sein.** Jede 5. Stelle im Nebenhaushalt veranschlagt

88 Der Stellenabbaubericht 2011/2012 sieht eine Reduzierung der Planstellen/Stellen von 85.542 im Jahr 2012 auf 78.257 bis zum Jahr 2021 vor. Danach sollen im Einzelnen

im Personalsoll A:	8.165 Planstellen/Stellen	(12,1 % vom Stellenbestand 2011)
im Personalsoll B:	20 Planstellen/Stellen	(2,0 % vom Stellenbestand 2011)
im Personalsoll C:	2.211 Planstellen/Stellen	(12,2 % vom Stellenbestand 2011)

abgebaut werden.

89 Nach der von der Staatsregierung prognostizierten rückläufigen Einnahmentwicklung für den Freistaat Sachsen bis zum Jahr 2025 gibt es zum Stellenabbau keine Alternative.

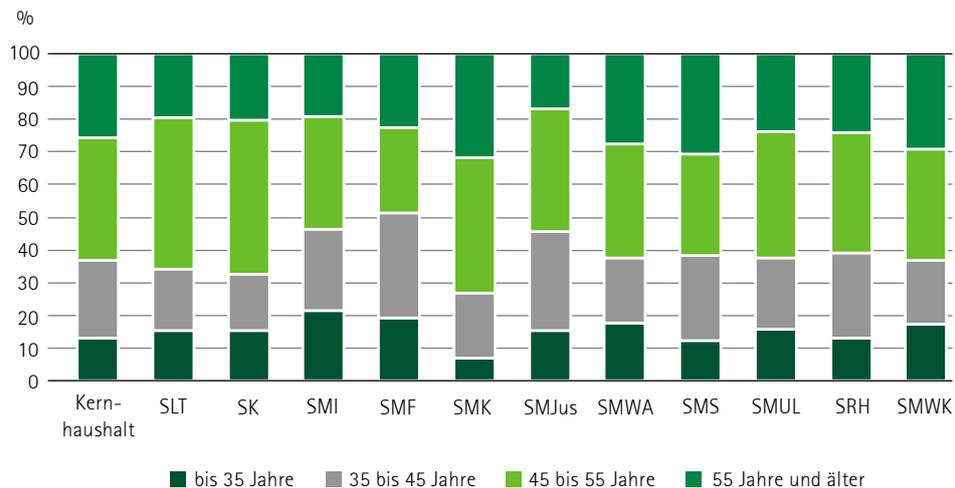
90 **Allein mit Rationalisierung lässt sich ein solch umfänglicher Stellenabbau nicht kompensieren. Der Umsetzung muss eine umfassende Aufgabenkritik der Staatsregierung vorgeschaltet werden. Sie muss sich dazu positionieren, welche Aufgaben mit welchen Standards von der Staatsverwaltung bei künftig wesentlich geringerem Budget noch wahrgenommen werden sollen (vgl. auch Beitrag Nr. 7).**

4.3 Altersstruktur

91 Von den 73.541 Bediensteten des Kernhaushalts gehörten 13,2 % (9.723) zur Altersgruppe bis 35 Jahre, 23,5 % (17.279) zur Gruppe zwischen 35 und bis 45 Jahren, 37,6 % (27.617) zur Gruppe zwischen 45 und 55 und 25,7 % (18.922) der Bediensteten waren 55 Jahre und älter.⁸

⁸ Quelle: Statistisches Landesamt, Stand 30.06.2010.

Altersstruktur der Bediensteten im Kernhaushalt



Altersstruktur ungünstig

92 Bei einer Regellebensarbeitszeit von etwa 40 Jahren und idealer Altersstruktur verteilen sich die Bediensteten annähernd gleich auf die 4 zehnjährigen Alterskohorten. Im Vergleich dazu ist im Kernhaushalt die Altersgruppe der unter 35-Jährigen mit 13,2 % wesentlich zu gering besetzt. Ideal wäre ein Anteil von etwa 25 % bei Gleichverteilung. Verursacht wurde dies insbesondere dadurch, dass der notwendige Stellenabbau im Kernhaushalt in den vergangenen Jahren durch Wiederbesetzungssperren und Einstellungsstopp vollzogen wurde. Infolgedessen hat sich der Altersdurchschnitt der Bediensteten in der Staatsverwaltung sukzessive erhöht. Die Anhebung der Regelaltersgrenze auf das vollendete 67. Lebensjahr in der gesetzlichen Rentenversicherung⁹ und die von der Staatsregierung beabsichtigte wirkungs- und zeitgleiche Übertragung dieser Regelung auf den Beamtenbereich¹⁰ werden zu einer weiteren Anhebung des Altersdurchschnitts führen. Ein höherer Altersdurchschnitt führt erfahrungsgemäß zu einem höheren Krankenstand verbunden mit nachlassender körperlicher Leistungsfähigkeit der betreffenden Bediensteten.

Altersdurchschnitt zu hoch

93 **Die Altersstruktur der einzelnen Ressorts zeigt signifikante Unterschiede auf.** Im Vergleich aller Ressorts hat das SMK die ungünstigste Altersstruktur. Von den 35.157 Bediensteten des SMK gehören lediglich 7 % der Alterskohorte bis 35 Jahre an, im Bereich der Mittelschulen waren es sogar nur 1,6 %. Andererseits sind im SMK und Ressort 31,7 % der Bediensteten 55 Jahre und älter. Mit 35,7 % (2.893 Bedienstete) ist in dieser Alterskohorte der Anteil der Bediensteten des Grundschulbereichs besonders hoch.

94 Überdurchschnittlich hohe Anteile der über 55-Jährigen haben zudem das SMS-Ressort (30,7 %) und das SMWK-Ressort mit 29,2 %. Beim SMS wird die Altersstruktur wesentlich von der Landesuntersuchungsanstalt für das Gesundheits- und Veterinärwesen beeinflusst. Hier werden in der laufenden Dekade 173 der dort 510 Beschäftigten altersbedingt ausscheiden. Das ist etwa jeder Dritte.

95 Beim SMI und SMJus ist zu beachten, dass die Beamten des Polizei- und Justizvollzugsdienstes bereits mit Ablauf des 60. Lebensjahres bzw. mit den neuen beamtenrechtlichen Regelungen mit Ablauf des 62. Lebensjahres¹¹

⁹ Vgl. § 35 SGB VI, neu gefasst durch Gesetz vom 20.04.2007 (BGBl. S. 554).

¹⁰ Vgl. Gesetz zur Anhebung der Altersgrenze und zur Änderung weiterer beamtenrechtlicher Regelungen – Referentenentwurf, Stand Februar 2011.

¹¹ Mit der Neufassung des § 151 Abs. 3 Sächsisches Beamtengesetz (Entwurf, Stand Februar 2001) sollen Beamte des höheren Polizeivollzugsdienstes künftig mit dem vollendeten 64. Lebensjahres in den Ruhestand versetzt werden.

in den Ruhestand versetzt werden. In der Alterskohorte, die in der laufenden Dekade in den Ruhestand versetzt werden (50 Jahre und älter), befinden sich z. B. 38 % (3.997) der Beamten der Landespolizei. Wie auch in anderen Bereichen der Staatsverwaltung sind hier entsprechende Nachbesetzungen notwendig.

96 **Bei der Nachbesetzung von frei werdenden Stellen muss sich die sächsische Staatsverwaltung künftig infolge des demografischen Wandels sowohl dem Wettbewerb mit der Privatwirtschaft als auch mit anderen öffentlichen Verwaltungen stellen.**

97 Wegen der absehbar sinkenden Einnahmen für den Freistaat Sachsen in den kommenden Jahren kann hierbei ein Zielkonflikt zwischen dem verfügbaren Budget für Personalausgaben und der Attraktivität der Tätigkeit in der Staatsverwaltung entstehen. Diesen Zielkonflikt beim „Kampf um die besten Köpfe“ muss die Staatsregierung auch im Hinblick auf eine nachhaltige Sicherung des Wirtschaftsstandortes Sachsen bewältigen. Dabei dürfte die beabsichtigte Novellierung der beamtenrechtlichen Regelungen bis zum Jahr 2013 nur einen Aspekt abdecken. Um die Attraktivität der Staatsverwaltung zu erhöhen, sind zudem eine konkurrenzfähige Personalpolitik und entsprechende personalwirtschaftliche Konzepte erforderlich.

Personalwirtschaftliche Konzepte erforderlich

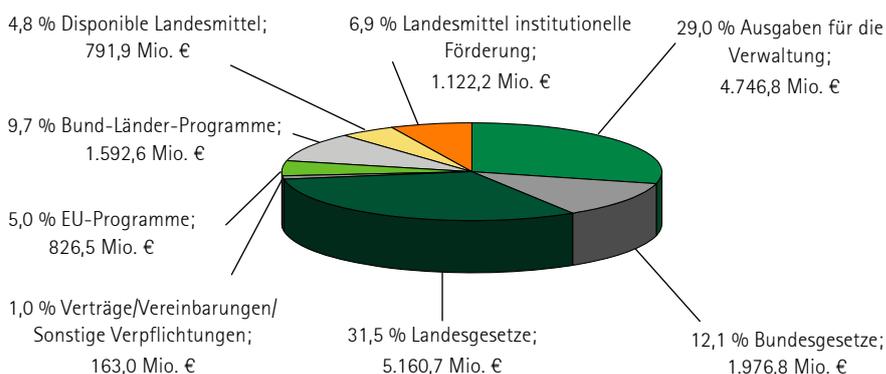
5 Rechtsbindung der Mittel

98 Die finanzpolitischen Handlungsspielräume im Freistaat Sachsen werden überwiegend durch die rechtlichen Verpflichtungen von Bundes- und Landesgesetzen, Verträgen oder Bürgschaftsinanspruchnahmen sowie EU-Förderprogrammen und den Ausgaben zur Aufrechterhaltung der Verwaltung, insbesondere durch Personalausgaben und Zinsausgaben, bestimmt.

99 Wie nachfolgende Grafik zeigt, sind durch den hohen Rechtsbindungsgrad die finanziellen Möglichkeiten für freiwillige Landesmaßnahmen und -programme knapp bemessen. Die Rechtsbindungsstruktur zeigt auch die wenigen Möglichkeiten für Einsparungen im Haushalt auf.

Durch Rechtsbindung der Mittel wenig Einsparmöglichkeiten im Haushalt

Anteile der Ausgaben nach der Rechtsbindungsstruktur an den Gesamtausgaben 2010 (Ist 16.380,4) in Mio. €



5.1 Bindung durch Verwaltungshaushalt

100 Zum Verwaltungshaushalt gehören die Personalausgaben, die sächlichen Verwaltungsausgaben einschließlich Zinszahlungen, Sachinvestitionen und die besonderen Finanzierungsausgaben der HGr. 9 (vgl. Pkt. 3.1).

101 Der Spielraum für Einsparungen beschränkt sich im Wesentlichen auf den Personalabbau. Einspareffekte werden aber oft durch Tariferhöhungen und steigende Pensions- und Beihilfezahlungen aufgezehrt. Zinszahlungen sind abhängig von der Schuldenhöhe und den Zinskonditionen am Kapitalmarkt. Die Schuldentilgung kann jedoch nur in Abhängigkeit von den Ein-

nahmen erfolgen. Genauso wie sich der Umfang der besonderen Finanzierungsausgaben in überwiegender Abhängigkeit von den Einnahmen bestimmt, da bspw. Rücklagen nur bei entsprechend verfügbaren Einnahmen gebildet werden können.

- 102 Die Sachinvestitionen bewegen sich auf einem niedrigen Niveau, sodass hier Einsparungen kaum möglich sein werden. Hier besteht eher die Gefahr, dass durch das Aufschieben von erforderlichen Investitionen mögliche Folgekosten entstehen, bspw. durch unterlassene Instandhaltung bei Gebäuden oder durch hohe Reparaturkosten durch verzögerte Ersatzbeschaffungen.
- 103 Für den Bereich der sächlichen Verwaltungsausgaben hat der SRH in den letzten Jahren immer wieder strenge Ausgabendisziplin angemahnt. So ist bei der Unterbringung von Behörden die Wirtschaftlichkeit von Anmietung gegenüber Baumaßnahmen zu prüfen, die Vergabe von externen Aufträgen durch Erledigung durch eigenes Personal abzuwägen oder der Umfang von Imagekampagnen zu hinterfragen.
- 104 Bei den Ausgaben für die Verwaltung gab es in den letzten Jahren erhebliche Veränderungen. Dieser Ausgabenblock hat sich durch umfangreiche Auslagerungen von Verwaltungsbereichen in Nebenhaushalte (Gründung Sächsische Informatik Dienste, Kulturstaatsbetriebe, Umwandlung Hochschulen in Körperschaften des öffentlichen Rechts u. a.) erheblich reduziert. Dafür sind die Landesmittel für die institutionelle Förderung entsprechend gestiegen.

5.2 Bindung durch Gesetze und sonstige Verpflichtungen

- 105 Die landesgesetzlichen Verpflichtungen stellen mit 31,5 % den größten Ausgabenblock dar. Dabei entfallen über der Hälfte der Mittel auf die Zahlungen für den kommunalen Finanzausgleich. Zu den landesgesetzlichen Verpflichtungen zählen auch die Zuführungen an den Generationenfonds, der Mehrbelastungsausgleich für die Aufgabenübertragung im Rahmen der Verwaltungsreform, Sonderlasten Hartz IV mit der Weitergabe der Wohngeleinsparungen durch Hartz IV, die Ausgaben nach dem Gesetz über Schulen in freier Trägerschaft und die Zahlungen nach dem Gesetz über die Kindertageseinrichtungen.

Landesgesetze auf Einsparungen prüfen

- 106 Auch die Landesgesetze müssen auf den Prüfstand gestellt werden. Insbesondere, da sich die Verpflichtungen daraus in den letzten 5 Jahren von 3,86 Mrd. € auf 5,16 Mrd. € erhöht haben. Ihr Anteil an den Gesamtausgaben stieg somit von 23,5 auf 31,5 %. Zwar stehen die überwiegenden Landesgesetze dem Grunde nach nicht zur Disposition, dennoch sollte zumindest die Höhe der Zahlungsverpflichtungen infrage gestellt werden.
- 107 Bei den bundesgesetzlichen Rechtsverpflichtungen hat der Freistaat keinen Spielraum für Einsparungen. Durch sie waren im Hj. 2010 rd. 2 Mrd. € gebunden, das sind 12,1 % an den Gesamtausgaben. Den größten Posten stellen mit rd. 4,2 % der Gesamtausgaben die Zahlungsverpflichtungen für die Überführung von Leistungen aus den Sonder- und Zusatzversorgungssystemen des Beitrittsgebietes in die gesetzliche Rentenversicherung dar.
- 108 Durch Verpflichtungen nach dem Regionalisierungsgesetz (Bahnstrukturreform) sind weitere 2,9 %, durch Zuweisungen nach § 46 Abs. 6 SGB II (Unterkunft und Heizung aus Mitteln des Bundes) 1,2 % und durch BAFöG 1,5 % gebunden.

BAföG-Ausgaben weiter steigend

- 109 Während sich die Zahlungen nach den AAÜG mit rd. 700 Mio. € pro Jahr auf hohem Niveau stabilisiert haben, steigen die Ausgaben für das BAFöG weiter an und erreichten im Hj. 2010 bereits 242,7 Mio. €. Sachsen ist aufgrund der hohen Fallzahlen von Erhöhungsbeschlüssen der Bundesre-

gierung besonders betroffen. Auch die Zahlungen nach dem Wohngeldgesetz sind in den letzten 5 Jahren um rund die Hälfte von 93 Mio. € in 2006 auf 141 Mio. € in 2010 gestiegen

5.3 Zweckbindung durch Förderprogramme

110 Förderprogramme der EU und Bund-Länder-Programme sind vom Freistaat komplementär mitzufinanzieren. Sie binden zusammen mit einem Betrag von rd. 2,4 Mrd. € 14,8 % der Gesamtausgaben.

111 Bei den EU-Programmen lagen die Schwerpunkte bei der Förderung aus EFRE-Mitteln und im Bereich Wissenschaft, Forschung und Technologie.

112 Die umfangreichsten Bund-Länder-Förderprogramme sind die Gemeinschaftsaufgabe regionale Wirtschaftsstruktur (1,8 %), die Forschungsförderung (1,4 %) und der Städtebau (1,3 %).

5.4 Freiwillige Landesmittel

113 Die freiwilligen Landesmittel werden in die Bereiche disponible Mittel und institutionelle Förderung unterteilt.

114 Zur institutionellen Förderung zählen neben den Zuschüssen an Staatsbetriebe und Einrichtungen, die wie Staatsbetriebe geführt werden, auch andere Einrichtungen in Landesträgerschaft wie Hochschulen, Unikliniken und medizinische Fakultäten oder die Berufsakademie. Aufgrund der umfangreichen Ausgliederungen von Teilen der Verwaltung in Nebenhaushalte ist der Anteil der institutionellen Förderung in den letzten 5 Jahren von ehemals 2,8 auf 6,9 % an den Gesamtausgaben gestiegen.

Anteil institutioneller Förderung durch Ausgliederungen gestiegen

115 Einsparmaßnahmen lassen sich in diesem Bereich nur schwer durchsetzen. Die Hochschulen sind mit 3,8 % als größter Ausgabenblock bei den freiwilligen Landesmitteln von Mittelkürzungen ausgenommen. Im Kulturbereich mussten in den letzten Jahren liquide Mittel zusätzlich ausgereicht werden.

Kaum Kürzungsmöglichkeiten

116 Nach Auffassung des SMF habe diese Aussage nur für Zeiträume bis Ende 2010 Gültigkeit. Zum 31.12.2010 endete die Hochschulvereinbarung vom 10.07.2003, womit den Hochschulen ein bestimmtes Budget garantiert worden war.

117 Der SRH hält an seiner Auffassung fest, da Hochschulen gem. § 11 Abs. 4 und § 5 Sächsisches Hochschulgesetz von der Anwendung des § 41 SÄHO ausgenommen sind.

118 Dem Bereich der disponiblen Mittel werden neben dem Landesbau und den Mitteln für Betriebe und Beteiligungen die reinen Landesförderprogramme (u. a. Jugendhilfe, Sportförderung, ÖPNV/SPNV, Schulhausbau) zugerechnet.

119 Der Landesbau ist mit 224 Mio. € der größte Ausgabenblock bei den disponiblen Landesmitteln. Hier wird vom SMF der größte Gestaltungsspielraum für Ausgabenanpassungen durch Streckung und Verschiebung von Baumaßnahmen gesehen. Dadurch besteht die erhöhte Gefahr der Unwirtschaftlichkeit. Maßnahmen können sich erheblich verteuern oder teure Übergangslösungen, z. B. Zwischenanmietungen, erforderlich werden.

Landesbau hauptsächlich von Kürzungen betroffen

Gefahr der Unwirtschaftlichkeit

120 Das SMF teilte mit, dass es bemüht sei, Streckungen und Verschiebungen von Baumaßnahmen zu vermeiden. Bereits bei der Veranschlagung der notwendigen Haushaltsmittel werde darauf geachtet, dass Fortführungsmaßnahmen durchfinanziert werden.

	121	Auch wenn die meisten Landesprogramme einen relativ geringen Umfang haben, müssen sie durch regelmäßige Erfolgskontrollen auf dem Prüfstand stehen und können bei Sparmaßnahmen nicht ausgeschlossen werden.
Risikovorsorge erforderlich durch hohen Rechtsbindungsgrad	122	Die Analyse der Rechtsbindungsstruktur zeigt deutlich, dass der Spielraum für Einsparungen auf wenige Ausgabearten begrenzt ist. Um auf Einnahmenschwankungen reagieren zu können, ist eine entsprechende Risikovorsorge, wie sie der Freistaat in den letzten Jahren durch Rücklagenbildung insbesondere aus Mehreinnahmen betrieben hat, unumgänglich.
		6 Aktuelle Risiken im Haushalt
	123	Einnahmenseitig besteht für den Freistaat immer das Risiko, dass die Einnahmen aus Steuern und steuerinduzierten Einnahmen nicht in geplanter Höhe eingehen (vgl. Soll-Ist-Abweichungen Pkt. 2.2). Dies ist nicht nur von der wirtschaftlichen Entwicklung abhängig, sondern auch von schwer einschätzbaren Risiken aus Steuerrechtsänderungen und Rechtsprechung.
	124	Ein weiteres Risiko ergibt sich durch die immer noch von den Geberländern geplante Verfassungsklage gegen den Länderfinanzausgleich.
Bund kürzt Städtebau	125	Da der Bund seinen Haushalt eher als die Länder ohne Nettokreditaufnahme ausgleichen muss, steigt das Risiko der Mittelkürzung bei den Bund-Länder-Programmen. Derzeit wird im Bereich des Städtebaus erheblich gekürzt. Ursprünglich wollte der Bund seine Förderung um 50 % zurückfahren. Die Länder konnten eine Kürzung um 25 % erreichen.
Demografische Entwicklung reduziert Einnahmen aus dem Länderfinanzausgleich	126	Für den Freistaat und die anderen Ostländer stellt sich die demografische Entwicklung besonders drastisch dar. Durch die sinkenden Einwohnerzahlen werden die Einnahmen aus dem Länderfinanzausgleich zurückgehen. Statistikexperten sehen für die neuen Länder mit dem aktuellen Zensus 2011 die Gefahr, dass die Bevölkerungszahlen nach der Volkszählung niedriger ausfallen werden, als derzeit statistisch ermittelt. Gründe werden in der starken Bevölkerungsabwanderung und der Zusammenführung der statistischen Systeme in den Wendejahren gesehen. Es besteht somit das Risiko, dass diese Einnahmen stärker zurückgehen werden, als bisher angenommen.
Anschlussfinanzierung EU-Förderung ungeklärt	127	Im Bereich der Einnahmen aus EU-Fördermitteln ist eine Anschlussfinanzierung nach der aktuellen Förderperiode 2007 bis 2013 noch offen. Von einer Reduzierung sollte auf jeden Fall ausgegangen werden. Im Bereich der Agrarförderungen zeichnen sich bereits jetzt gravierende Änderungen ab. Das SMUL schätzt, dass bis zu 70 Mio. € für die sächsische Landwirtschaft verloren gehen könnten.
	128	Die Naturkatastrophen, die den Freistaat im vergangenen Jahr ereilten, zeigen, dass sich der Freistaat auch hier besser wappnen muss. Zwar ist die Erstellung einer Rahmenförderrichtlinie für Elementarschäden ein Schritt in die richtige Richtung. Nicht einschätzen lassen sich aber die Auswirkungen solcher Ereignisse für Bürger, Wirtschaft, Kommunen und Freistaat. Letztlich muss der Staat als Selbstversicherer für seine Schäden allein aufkommen.
Risiken durch unvorhergesehene Ereignisse	129	Neben den Risiken durch Naturkatastrophen besteht auch die Gefahr von Krankheiten und Seuchen in der Landwirtschaft. Im Hj. 2010 wurden aufgrund der Pandemiegefahr zusätzliche Mittel in Höhe von 24,6 Mio. € im Haushalt verausgabt. Im Landwirtschaftsbereich sind Maßnahmen zur Seuchenabwehr häufig auch von Entschädigungszahlungen flankiert.

- 130 Erhebliche finanzielle Risiken sieht der SRH im Bereich der Bildung. Seit Jahren steigen die BAföG-Ausgaben. Für 2010 hat der Bund erneut eine BAföG-Erhöhung beschlossen, die vom Freistaat anteilig zu tragen ist. Der Kultusbereich sieht sich fast ständig mit der Forderung nach zusätzlichen Lehrerstellen konfrontiert. So wurden erst im vergangenen Jahr durch das Auslaufen der Teilzeitregelungen für Lehrer Mehrausgaben in Höhe von 24 Mio. € gefordert. Aktuell wird der Bedarf an Referendarstellen für die nächsten Jahre aufgestockt. Die Finanzierung ist im StHpl. nicht veranschlagt. Der SRH mahnt zur Vermeidung künftiger finanzieller Risiken eine strategisch ausgerichtete Planung des Lehrerberarfs an.
- 131 Mit der Qualifizierungsinitiative Deutschland haben sich Bund und Länder verpflichtet, bis 2015 die Ausgaben für Bildung und Forschung im Umfang von 10 % des Bruttoinlandsproduktes zu steigern. Wie diese Steigerung finanziert werden soll, ist noch offen.
- 132 Der SRH hat in den letzten Jahren immer wieder auf die Risiken aus Nebenhaushalten hingewiesen. Auf die ausführliche Darstellung im Beitrag Nr. 3 wird verwiesen. Die Lasten der Risikogeschäfte der ehemaligen Sachsen LB trägt der sächsische Steuerzahler noch in den nächsten Jahren. So beabsichtigt die Regierung, zusätzliche Steuereinnahmen für die Aufstockung des Garantiefonds zu verwenden. Risiken aus Nebenhaushalten
- 133 Durch die zunehmende Überalterung der Bevölkerung steigt auch das Risiko erhöhter Ausgaben im Pflegebereich und bei der Umgestaltung einer altersgerechten Infrastruktur. Erste Auswirkungen sind im Bereich der Justiz durch steigende Betreuungskosten bei den Gerichten zu verzeichnen. Die Ausgaben haben sich in den letzten 10 Jahren fast verdoppelt und liegen derzeit bei rd. 38 Mio. €. Steigende Ausgaben wegen Überalterung
- 134 In der Vergangenheit hat der Freistaat bei der Ausgestaltung von Verträgen nicht genügend auf die sich aus der Vertragsgestaltung ergebenden Risiken geachtet. Beispiele hierfür sind die Verträge mit dem Haus Wettin A. L. Hier sah sich der Freistaat immer wieder mit Forderungen konfrontiert. Erst im Februar 2011 musste ein neuer Vergleichsvertrag geschlossen werden, der für den Freistaat zu einer Zahlung in Höhe von 4,2 Mio. € an die Wettiner führt.
- 135 Ein weiteres Beispiel ist die Vertragsgestaltung zum City-Tunnel Leipzig. Demnach trägt der Freistaat das Risiko der Kostensteigerung fast allein. Dies führte bisher zu Mehrausgaben in Höhe von rd. 316 Mio. € (vgl. Gutachten des SRH an den SLT gem. § 88 Abs. 3 SächsHO „City-Tunnel Leipzig“). Auch bei dem in 2010 zur Abwehr der Pandemiegefahr zwischen Freistaat und Pharmaindustrie geschlossenen Vertrag lag das finanzielle Risiko der nicht bedarfsgerechten Abnahme der Impfdosen beim Freistaat.
- 136 Auch bei langfristigen Mietverträgen fehlten Anpassungs- und Ausstiegsklauseln. Zukünftig sollen bei Vertragsabschlüssen Kriterien zur Risikoabsicherung entwickelt werden. Verträge sollten mögliche Risiken für den Freistaat ausschließen oder begrenzen. Kriterien zur Risikoabsicherung bei Verträgen entwickeln
- 137 **Vor dem Hintergrund der dargestellten Risiken und der zu erwartenden Steuermehreinnahmen mahnt der SRH die weitere Vorsorge z. B. durch die Bildung von Rücklagen an. Er hält die Einrichtung eines umfangreichen Risikomanagements für unverzichtbar. Da die Beamtenpensionen langfristig nicht aus den laufenden Einnahmen finanziert werden können, mahnt der SRH die verfassungsmäßige Verankerung der zweckgebundenen Verwendung und regelmäßige Mindestzuführungen an den Generationenfonds an.** Einrichtung eines Risikomanagements
- Generationenfonds verfassungsmäßig sichern

7 Fazit

- 138 Aufgrund der dargestellten langfristigen Entwicklung der Einnahmen des Freistaates, verbunden mit einer negativen Bevölkerungsprognose und unter Berücksichtigung der Risiken für den sächsischen Haushalt, hält der SRH die Verwendung der geschätzten Steuermehreinnahmen für die Risikovorsorge für unumgänglich. Freiräume für Mehrausgaben sind nicht vorhanden. Diese können nur durch Kürzungen an anderer Stelle finanziert werden.
- Nicht auf Steuerprognosen verlassen
- 139 Die Prognose der Steuermehreinnahmen in den nächsten Jahren darf nicht darüber hinwegtäuschen, dass die Auswirkungen der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise noch nicht überstanden sind. Der Freistaat kann sich erfahrungsgemäß auf diese Prognosen nicht verlassen.
- 140 Die negativen Haushaltsabschlüsse der letzten 2 Haushaltsjahre zeigen, dass der sächsische Haushalt sinkende Einnahmen nicht durch entsprechende Anpassungen auf der Ausgabenseite auffangen kann. Auch der StHpl. 2011/2012 wurde nur über die Entnahmen aus Rücklagen ausgeglichen.
- Strategische Konzepte zur Schaffung zukunftsfähiger Haushalte
- 141 Zur Bewältigung der zukünftigen Aufgaben des Freistaates bei der Schaffung zukunftsfähiger Haushalte bedarf es strategischer Konzepte, die langfristig tragfähig sind. Für Bürger und Verwaltung muss erkennbar sein, wie sich der Freistaat in den nächsten Jahren entwickeln will. Dieser Zeitraum muss über die Legislaturperiode weit hinausgehen. Dies ist besonders wichtig, da der Freistaat in den nächsten Jahren sein Personal auf 70.000 reduzieren will, gleichzeitig eine Überalterung des Personals verhindern muss und weniger Schulabgänger zur Verfügung stehen werden. Der Freistaat läuft Gefahr, an Attraktivität und damit auch den zukünftigen Wettbewerb um Personal zu verlieren.
- Zielsteuerung einführen
- 142 Das derzeitige Haushaltssystem wird den gestiegenen Anforderungen der Praxis kaum noch gerecht. Das wird insbesondere auch an dem bedenklichen Umfang der Auslagerungen aus dem Haushalt und der damit verbundenen Risiken deutlich. Insoweit hat der SRH in der Vergangenheit bereits mehrfach strategische Entscheidungen hinsichtlich der weiteren Fortentwicklung des Haushaltswesens angemahnt. Aus den singulären Modellversuchen zur Personalausgabenflexibilisierung und anderen Budgetierungsversuchen sollten im Zuge der Haushaltsplandebatte für die Jahre 2013/2014 die notwendigen tragfähigen und haushaltsrechtlich gesicherten Konzepte entwickelt werden.
- Wirtschaftlichkeits- und Erfolgskontrollen verbessern
- 143 Für einen zukunftsfähigen sächsischen Haushalt muss das Augenmerk auf realistische Wirtschaftlichkeitskontrollen und entsprechende Erfolgskontrollen gelegt werden. Der SRH sieht die Notwendigkeit zur Erstellung strategischer Konzepte sowie eine Umstellung der Verwaltung auf eine Zielsteuerung.

1 Bestand und weitere Entwicklung

- 1 Nebenhaushalte sind Einrichtungen und Vermögen des Freistaates, bei denen das Land Eigentümer ist oder eine eigentümerähnliche Stellung einnimmt. Dazu zählen Staatsbetriebe, Sondervermögen, juristische Personen des öffentlichen Rechts und Unternehmen, an denen der Freistaat Sachsen beteiligt ist. Nebenhaushalte werden außerhalb des Kernhaushalts geführt und im Regelfall nur mit den Zu- und Abführungen im StHpl. erfasst (vgl. § 26 Abs. 2 und 3 SäHO).
- 2 Zu den Nebenhaushalten des Freistaates zählen insbesondere 15 Staatsbetriebe, die rechtlich unselbstständige Teile der Staatsverwaltung darstellen und für die aufgrund ihrer betriebswirtschaftlichen Ausrichtung besondere Bewirtschaftungsvorschriften gelten (§ 26 Abs. 1 SäHO). Daneben werden die 15 Hochschulen des Freistaates seit dem 01.01.2009 als Körperschaften des öffentlichen Rechts außerhalb des Kernhaushalts geführt und 17 Sondervermögen sowie der Generationenfonds verwaltet.
- 3 Im Vergleich zum Vorjahr hat sich der Bestand an Nebenhaushalten zum 31.12.2010 nur unwesentlich geändert. Mit dem Sächsischen Garantiefondsgesetz (HBG 2011/2012, Art. 4 Sächsisches Gesetz zur Errichtung eines Fonds zur Finanzierung und Verwaltung der vom Freistaat Sachsen im Zusammenhang mit der Veräußerung der Landesbank Sachsen AG abgegebenen Garantie) wurde im Hj. 2010 ein Garantiefonds als Sondervermögen des Freistaates Sachsen im Geschäftsbereich des SMF errichtet.
- 4 Die Sondervermögen Klimaschutzfonds Sachsen und Sachsenland-Fonds wurden mit Änderung des Förderfondsgesetzes (HBG 2011/2012, Art. 3 Sächsisches Gesetz zur Errichtung von Förderfonds) aufgelöst, die 2 Unterfonds des Zukunftsfonds Sachsen als eigenständige Sondervermögen (Zukunftsfonds Sachsen - Stärkung von Innovation, Wissenschaft, Forschung und Darlehensfonds zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur) im Geschäftsbereich des SMWK und SMWA errichtet.
- 5 Der Bestand der Beteiligungen des Freistaates an Unternehmen des privaten Rechts hat sich gegenüber dem Vorjahr nicht verändert.

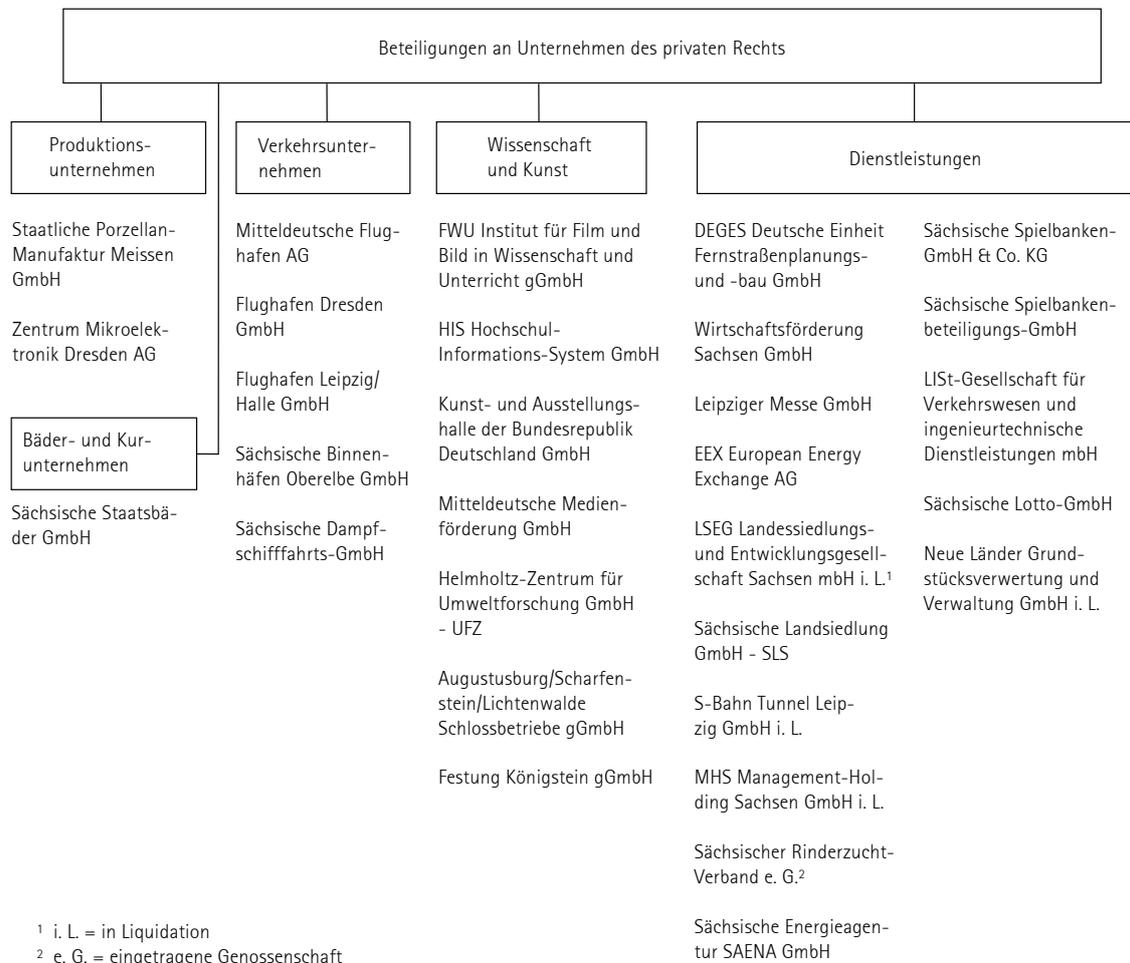
6 Der Bestand an Nebenhaushalten zum 31.12.2010 ist nachfolgend dargestellt:

Nebenhaushalte						
Einrichtungen, bei denen der Freistaat Eigentümer, Miteigentümer ist oder eine eigentümerähnliche Stellung einnimmt				Sonstige	Sondervermögen	
Staatsbetriebe	Juristische Personen des öffentlichen Rechts		Einrichtungen, die wie Staatsbetriebe geführt werden	Beteiligungen an Unternehmen des privaten Rechts	Stiftung Elbsandsteingebirge Kunst und Natur	Grundstock
Staatsbetrieb für Mess- und Eichwesen	<u>Körperschaften:</u>	<u>Anstalten:</u>	4 Landeskrankenhäuser mit	30 un mittelbare Beteiligungen	Ausgleichsabgabe nach der Altenpflegeausgleichsverordnung	Versorgungsrücklage des Freistaates Sachsen
Landestalsperrenverwaltung	Sächsische Akademie der Künste	Universitätsklinikum Dresden	4 Medizinischen Versorgungszentren	(siehe gesondertes Schaubild)	Konsolidierungs- und Wachstumsfonds der Sächsischen Beteiligungsgesellschaft	Staatslotterie im Freistaat Sachsen ²
Staatliche Betriebsgesellschaft für Umwelt und Landwirtschaft	Sächsische Akademie der Wissenschaften	Universitätsklinikum Leipzig	1 Wohn- und Pflegeheim	55 mittelbare Beteiligungen		Mikrodarlehensfonds I ³ (Förderzeitraum 2000 - 2006)
Sächsische Gestütsverwaltung	Sachsen-Finanzgruppe	Kreditanstalt für Wiederaufbau	2 Medizinische Fakultäten			Mikrodarlehensfonds II ³ (Förderzeitraum 2007 - 2013)
Staatliche Schlösser, Burgen und Gärten (11 Schlossbetriebe)	15 Hochschulen	Süddeutsche Klassenlotterie	Stiftung Fürst-Pückler-Park			Aufbauhilfefonds Sachsen 2002
Staatsschauspiel Dresden	<u>Stiftungen:</u>	Sächsische Aufbaubank -Förderbank				Fonds Krisenbewältigung und Neustart
Sächsische Staatsoper Dresden	Stiftung Sächsische Gedenkstätten zur Erinnerung an die Opfer politischer Gewaltherrschaft	4 Studentenwerke				Wohnraumförderungsfonds Sachsen
Landesbühnen Sachsen	Kulturstiftung des Freistaates Sachsen	Berufsakademie Sachsen/7 Staatliche Studienakademien				Stadtentwicklungsfonds Sachsen
Deutsche Zentralbibliothek für Blinde zu Leipzig	Sächsische Landesstiftung für Natur und Umwelt einschließlich Naturschutzfonds	Generationenfonds				Zukunftsfonds Sachsen
Sachsenforst	Stiftung Sächsische Behindertenselbsthilfe Otto Perl					Fonds zur Rettung und Umstrukturierung von sächsischen Unternehmen
Sächsische Informatik Dienste						Sächsischer Consultant-Fonds
Geobasisinformation und Vermessung Sachsen	Stiftung für das sorbische Volk					Altlastenfonds Sachsen
Landesamt für Archäologie						Klimaschutzfonds Sachsen
Sächsisches Immobilien- und Bau-management						SachsenLand-Fonds
Staatliche Kunstsammlungen Dresden ¹						Kommunaler Vorsorgefonds

¹ Das Vermächtnis Hegenbarth wird beim Staatsbetrieb Staatliche Kunstsammlungen Dresden bilanziert, aber namentlich nicht erwähnt.

² Sondervermögen nach Angabe des SMF.

³ Getrennter Ausweis der Mikrodarlehensfonds I und II, da die Fonds getrennt verwaltet werden und auf der Landesmittelseite über getrennte Zuführungstitel im Epl. 07 verfügen.



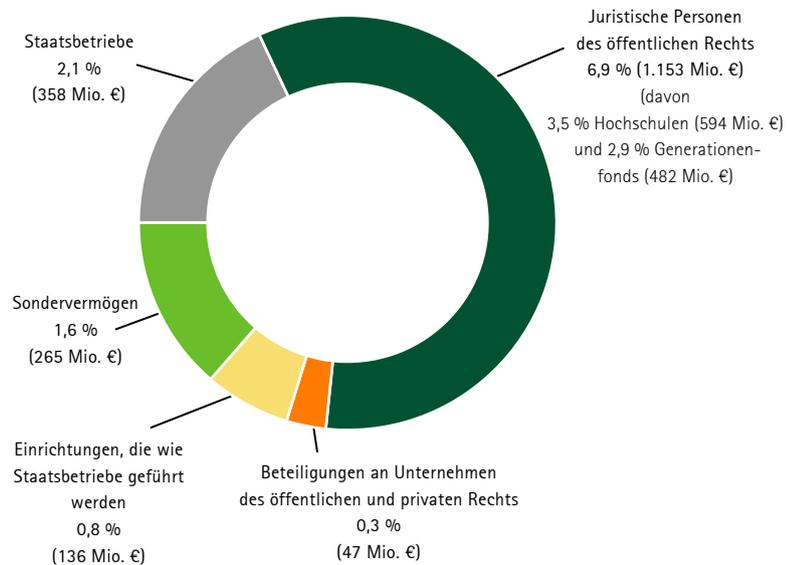
2 Auswirkungen auf den Gesamthaushalt

2.1 Ausgaben des Staatshaushalts an Nebenhaushalte

- 7 Nebenhaushalte binden erhebliche Finanzmittel des Freistaates. Die Zuschüsse sowie Zuführungen, überwiegend aus den HGr. 6 und 8, der jeweiligen Kapitel an Nebenhaushalte beliefen sich im Hj. 2009 auf rd. 2 Mrd. €¹. Demzufolge wurden etwa 12 % der Gesamtausgaben des Staatshaushalts an Nebenhaushalte ausgereicht. Darüber hinaus flossen Mittel aus anderen Haushaltsstellen an die Nebenhaushalte.
- 8 Im Hj. 2010 stieg der Anteil der an Nebenhaushalte ausgereichten Zuschüsse und Zuführungen auf rd. 2,9 Mrd. € (etwa 17 %) ¹ der Gesamtausgaben des Staatshaushalts an. Dies resultiert aus steigenden Zuschüssen an Staatsbetriebe, Anstalten des öffentlichen Rechts und aus den Zuführungen an die Sondervermögen, insbesondere an den Garantiefonds.
- 9 Folgende Grafik verdeutlicht die Anteile der an Nebenhaushalte ausgereichten Zuschüsse und Zuführungen an den Gesamtausgaben im Hj. 2009, gegliedert nach Organisationsformen:

Zuschüsse und Zuführungen an Nebenhaushalte in Höhe von 2 Mrd. €

¹ Hierbei wurden die Drittmittel der Hochschulen und der Sächsischen Krankenhäuser nicht berücksichtigt.



- 10 Die zum 01.01.2009 ausgliederten Hochschulen stellen neben dem Generationenfonds und den Staatsbetrieben (vgl. Beitrag 2, Pkt 2.1, 3 und 5.4) die finanziell größte Gruppe der Nebenhaushalte dar. Die Hochschulen des Freistaates erhielten insgesamt im Hj. 2009 Zuschüsse in Höhe von rd. 594 Mio. €, unberücksichtigt sind hierbei aus übertragenen Ausgaberesten des Vorjahres resultierende Drittmittel in Höhe von 81 Mio. €.
- 11 Allein die Zuschüsse an die Staatsbetriebe haben sich in den letzten 5 Jahren um 73 % erhöht, u. a. aufgrund der Zunahme der Anzahl an Staatsbetrieben, Tarifanpassungen und den Zuführungen an den Generationenfonds.

Staatsbetriebe	Zuschuss in €					
	31.12.2005	31.12.2006	31.12.2007	31.12.2008	31.12.2009 ³	31.12.2010 ³
Sächsisches Immobilien- und Baumanagement	55.117.324	53.557.515	54.871.900	51.976.200	59.213.602	57.686.154
Staatliche Schlösser, Burgen und Gärten Sachsen	7.843.679	10.807.944	9.722.008	11.291.471	12.985.032	12.367.823
Staatsbetrieb für Mess- und Eichwesen	892.000	947.000	1.100.000	1.200.000	859.426	898.315
Landestalsperrenverwaltung	74.105.200	50.050.700	55.620.200	54.601.132	63.843.656	71.082.507
Staatsbetrieb Sachsenforst		50.381.144	55.852.319	36.500.000 ¹	54.185.261 ⁴	42.018.285 ⁴
Staatliche Betriebsgesellschaft für Umwelt und Landwirtschaft	12.051.100	12.733.400	12.882.100	15.610.800	19.218.013	18.893.386
Sächsische Gestütsverwaltung	2.757.048	3.304.857	2.881.000	3.103.600	3.114.877	3.124.858
Sächsische Staatsoper Dresden	38.695.900	43.128.431	40.269.600	37.078.900	37.345.000	41.086.200
Staatsschauspiel Dresden	13.800.000	15.004.900	15.228.300	13.850.000	17.358.000	17.196.500
Landesbühnen Sachsen	12.100.000	12.499.400	13.098.600	11.606.000	12.457.000	12.796.000
Deutsche Zentralbücherei für Blinde zu Leipzig	3.199.257	3.429.425	3.019.300	3.100.000	3.300.000	3.264.500
Sächsische Informatik Dienste ²				23.275.000	28.834.975	31.575.751
Sächsische Informatik Dienste - Landesrechenzentrum Steuern ²				22.523.600	18.679.472	21.335.112
Landesamt für Archäologie mit Landesmuseum für Vorgeschichte				5.934.700	5.596.443	6.341.105
Geobasisinformation und Vermessung Sachsen				keine Daten vorhanden	19.841.860	19.652.889
Staatliche Kunstsammlungen Dresden					13.242.548	22.740.008 ⁵
Summe	220.561.508	255.844.716	264.545.327	291.651.403	370.075.165	382.059.392

¹ Übergang von 193 Mitarbeitern auf die Kommunen im Zuge der Verwaltungs- und Funktionalreform.

² Darstellung getrennt nach Einzelplänen.

³ In den Beträgen enthalten sind die Zuführungen an den Generationenfonds in Höhe von 12,3 Mio. € (2009) und 13,6 Mio. € (2010).

⁴ Zusätzliche Zuführungen an die Rücklage in Höhe von 5,8 Mio. € im Hj. 2009 und 2,5 Mio. € im Hj. 2010.

⁵ Eingliederung der Staatlichen Ethnographischen Sammlungen Sachsen in den Verbund der Staatlichen Kunstsammlungen zum 01.01.2010.

- 12 Die Zuschüsse an die Sondervermögen beliefen sich im Hj. 2009 auf rd. 265 Mio. €. Aufgrund der Zuführungen an den neu errichteten Garantiefonds erhöhen sich die Zuschüsse im Hj. 2010 auf 1,1 Mrd. €.
- 13 Sondervermögen werden wie Staatsbetriebe außerhalb des Staatshaushalts geführt und im StHpl. nur mit den Zu- und Abführungen erfasst (§ 26 Abs. 3 SÄHO). Auf die Beschreibung der Sondervermögen im Jahresbericht 2008 des SRH, Beitrag Nr. 4 wird verwiesen. Das Sondervermögen Grundstock ist im Beitrag Nr. 6 gesondert dargestellt.
- 14 Das im Hj. 2010 errichtete Sondervermögen Garantiefonds übernimmt den gesamten Rechts- und Geschäftsverkehr der an die Landesbank Baden-Württemberg veräußerten Landesbank Sachsen AG, einschließlich der Finanzierung der Inanspruchnahme aus der Garantieverpflichtung in Höhe von bis zu 2,75 Mrd. €, die im Zusammenhang mit dem Verkauf der Landesbank Sachsen AG eingegangen wurde.
- 15 Der Gesamtbestand der Sondervermögen ist zum 31.12.2010 überwiegend aufgrund der vorgenannten Errichtung des Garantiefonds gegenüber dem Vorjahr um rd. 806 Mio. € angestiegen. Die Sondervermögen weisen zum 31.12.2010 folgende Bestände aus:

Sondervermögen	Bestand in €		
	31.12.2008	31.12.2009	31.12.2010
Grundstock	334.945.430,67	342.266.274,85	229.042.806,88
Versorgungsrücklage des Freistaates Sachsen	58.203.770,91	71.096.272,98	82.816.160,13
Staatslotterie im Freistaat Sachsen ¹	0,00	0,00	0,00
Mikrodarlehensfonds I ²	9.461.467,83	7.204.221,45	10.060.564,15
Mikrodarlehensfonds II ²		10.677.737,54	1.791.099,04
Aufbauhilfefonds Sachsen 2002	599.875.430,91	515.285.583,43	430.421.972,99
Fonds Krisenbewältigung und Neustart	17.780.112,27	9.823.917,90	9.737.385,40
Wohnraumförderungsfonds Sachsen		14.399.552,30	35.844.935,88
Stadtentwicklungsfonds		0,00	0,00
Zukunftsfonds Sachsen		10.000.088,89	40.050.007,89
Fonds zur Rettung und Umstrukturierung von sächsischen Unternehmen		43.771.621,04	44.990.382,40
Sächsischer Consultant-Fonds		984.664,32	792.388,32
Altlastenfonds Sachsen		106.582.730,44	96.036.638,10
Klimaschutzfonds Sachsen		0,00	0,00
Kommunaler Vorsorgefonds		137.637.070,47	195.251.057,33
SachsenLand-Fonds		0,00	0,00
neu ab 2010:			
Garantiefonds			898.947.395,59
Summe:	1.053.569.738,59	1.269.729.735,61	2.075.782.794,10

¹ Durchlaufende Posten ohne Anfangs- und Endbestand.

² Ab 2010 getrennter Ausweis der Mikrodarlehensfonds I und II, da getrennte Verwaltung.

- 16 Die Endbestände zum 31.12.2009 der Sondervermögen ESF-Mikrodarlehensfonds, Zukunftsfonds und des Fonds zur Rettung und Umstrukturierung von sächsischen Unternehmen wurden in den Anlagen der HR 2009 des Epl. 07 insgesamt um rd. 14 Mio. € zu niedrig ausgewiesen. Das Sondervermögen Krisenbewältigung und Neustart wurde um rd. 341 T€ zu hoch ausgewiesen. Der in der HR 2009 ausgewiesene Vermögensbestand des Sondervermögens Kommunaler Vorsorgefonds weicht aufgrund der zu hoch dargestellten Zuführung aus dem Staatshaushalt um 1,2 Mrd. € vom tatsächlichen Bestand ab.

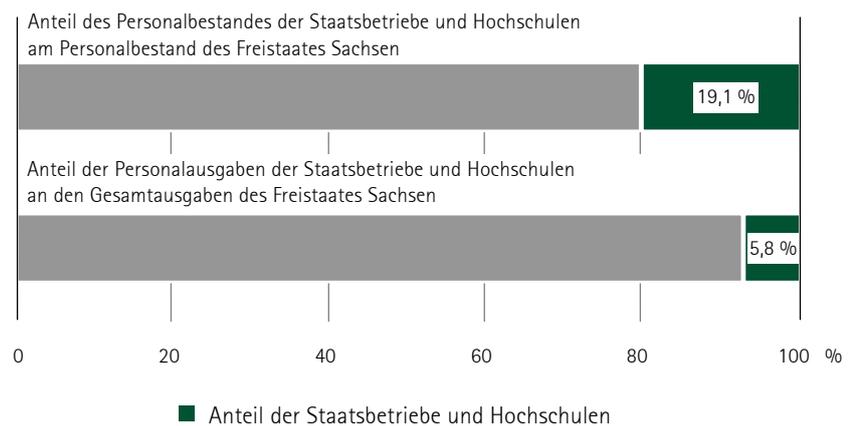
Unstimmigkeiten bei den Beständen der Sondervermögen

- 17 Das SMF bestätigt die Prüfbemerkungen und verweist bzgl. des Kommunalen Vorsorgefonds auf einen Schreibfehler in den Zuführungen aus dem Staatshaushalt.
- 18 Die im Rahmen der Prüfung der HR 2009 an den SRH übermittelten Bestände zum 31.12.2009 (Kontoauszüge zu den jeweiligen Sondervermögen) stimmen bei den Sondervermögen Mikrodarlehensfonds, Zukunftsfonds und Versorgungsrücklage nicht mit den Meldungen des Vorjahres überein. Folglich weichen die vom SRH abgebildeten Bestände zum 31.12.2009 von den nunmehr übermittelten Beständen ab.
- 19 Darüber hinaus entsprechen die in den Anlagen zur HR dargestellten Zuschüsse und Zuführungen an die Sondervermögen Versorgungsrücklage des Freistaates Sachsen, Mikrodarlehensfonds und Fonds zur Rettung und Umstrukturierung von sächsischen Unternehmen nicht den Zuschüssen und Zuführungen in den jeweiligen Kapiteln. Zuführungen aufgrund von Zinseinnahmen an die Sondervermögen werden in der HR 2009 nicht einheitlich berücksichtigt.
- 20 **Die Bewirtschaftung von Haushaltsmitteln außerhalb des Kernhaushalts und damit außerhalb der kameralistischen Haushaltsgrundsätze führt aus unserer Sicht zu keinem Transparenzgewinn. Die Aussagekraft des Kernhaushalts wird geschwächt, deshalb ist bei der Errichtung weiterer Sondervermögen ein strenger Maßstab anzulegen. Die Bestände der Sondervermögen und deren Zuschüsse sowie Zuführungen sind zutreffend und nachprüfbar auszuweisen. Für die Ressorts sind einheitliche Vorgaben zum Umgang und zur Darstellung von Sondervermögen, z. B. für Zinseinnahmen, zu erstellen.**

Die Aussagekraft des Kernhaushalts wird geschwächt

2.2 Personalbestand der Nebenhaushalte

- 21 Mit den Ausgliederungen ist eine zunehmende Verlagerung der Stellen aus dem Kernhaushalt in die Nebenhaushalte verbunden. Nachfolgende Grafik verdeutlicht den Bestand der Mitarbeiter in VZÄ sowie die Personalaufwendungen zum 31.12.2009 bei den Staatsbetrieben und Hochschulen anteilig am Gesamtpersonalbestand und den Gesamtausgaben des Freistaates.²



² Drittmittelbeschäftigte wurden bei der Ermittlung des Personalbestandes und der Personalaufwendungen, außer bei den Staatsbetrieben im Geschäftsbereich des SMUL, nicht berücksichtigt.

22 19 % der Beschäftigten des Freistaates sind in den Staatsbetrieben und Hochschulen beschäftigt. Nachfolgende Übersicht zeigt die Entwicklung der Anzahl der Mitarbeiter in VZÄ bei den Staatsbetrieben und den Hochschulen:

19 % der Beschäftigten des Freistaates in Staatsbetrieben und Hochschulen tätig

Staatsbetriebe	Mitarbeiter in VZÄ					
	31.12. 2005	31.12. 2006	31.12. 2007	31.12. 2008	31.12. 2009	31.12. 2010
Sächsisches Immobilien- und Baumanagement	1.288,6	1.229,3	1.208,6	1.207,1	1.198,9	1.149,4
Staatliche Schlösser, Burgen und Gärten Sachsen	210,7	232,0	194,5	196,5	197,0	225,3
Staatsbetrieb für Mess- und Eichwesen	90,6	90,4	88,2	87,1	85,5	83,8
Landestalsperrenverwaltung	576,0	730,8	777,1	770,1	778,6	781,0
Staatsbetrieb Sachsenforst	1.751,5	1.746,3	1.717,0	1.555,8 ¹	1.435,8	1.403,3
Staatliche Betriebsgesellschaft für Umwelt und Landwirtschaft	171,2	170,9	179,4	243,7 ²	275,2	274,3
Sächsische Gestütsverwaltung	103,8	103,8	104,0	102,8	102,0	101,3
Sächsische Staatsoper Dresden	813,0	802,0	797,0	784,3	774,2	788,4
Staatsschauspiel Dresden	278,0	274,0	269,0	257,7	258,4	256,9
Landesbühnen Sachsen	301,0	287,5	263,0	281,6	279,1	277,0
Deutsche Zentralbücherei für Blinde zu Leipzig	78,5	77,0	76,0	76,0	75,0	75,5
Sächsische Informatik Dienste ³				269,5	293,5	303,4
Sächsische Informatik Dienste - Landesrechenzentrum Steuern ³				151,1	148,4	141,2
Landesamt für Archäologie mit Landesmuseum für Vorgeschichte				73,5	74,5	71,9
Geobasisinformation und Vermessung Sachsen				279,5	256,4	252,4
Staatliche Kunstsammlungen Dresden					260,0	307,3 ⁴
Hochschulen					10.482,9	10.635,4
Summe	5.662,8	5.744,0	5.673,8	6.336,2	16.975,2	17.127,6

¹ Übergang von 193 Mitarbeitern auf die Kommunen im Zuge der Verwaltungs- und Funktionalreform.

² Ab 01.08.2008 durch Integration der Labore der Sächsischen Landesanstalt für Landwirtschaft 53 VZÄ mehr.

³ Darstellung getrennt nach Einzelplänen.

⁴ Eingliederung der Staatlichen Ethnographischen Sammlungen Sachsen in den Verbund der Staatlichen Kunstsammlungen Dresden zum 01.01.2010.

Abweichungen der Summen sind rundungsbedingt.

23 Mit den steigenden Personalbeständen in den Nebenhaushalten erhöhen sich die damit verbunden Personalaufwendungen. Im Hj. 2009 betrug die Personalaufwendungen der Staatsbetriebe und Hochschulen insgesamt 979 Mio. €. Dies entspricht 22 % der Personalausgaben des Freistaates.

22 % der Personalausgaben des Freistaates bei Staatsbetrieben und Hochschulen

3 Risiken für den Freistaat Sachsen

3.1 Darstellung und Steuerung der Nebenhaushalte

24 Nebenhaushalte werden im Regelfall nur noch über je einen Zuschustitel für Verwaltungsausgaben und für Investitionen im StHpl. dargestellt. Sie entziehen sich somit der Haushaltssteuerung und führen zu einer erheblichen Verschiebung der Haushaltsstruktur. Die Personalausgaben der Nebenhaushalte werden nicht bei den Personalausgaben der HGr. 4, sondern bei den Zuschüssen der HGr. 6 ausgewiesen. Diese Verschiebung der Haushaltsstruktur hat insbesondere Auswirkungen auf die Berechnung der Personalausgabenquote des Freistaates, welche durch die Ausgliederungen an Aussagekraft verliert. Ein Vergleich der Bundesländer ist kaum mehr möglich, da sich die Ausgliederungsaktivitäten der Bundesländer stark unterscheiden.

Erhebliche Verschiebung der Haushaltsstruktur

25 Die Veranschlagung der Nebenhaushalte über die jeweiligen Zuschustitel schränkt die Aussagekraft des Staatshaushalts ein. Um die Transparenz zu erhöhen, werden die Wirtschaftspläne und die Jahresabschlüsse (Bilanz sowie Gewinn- und Verlustrechnung) im StHpl. bzw. in der HR abgebildet.

Fehlende Jahresabschlüsse von Staatsbetrieben in der HR	26	In der HR 2009 fehlen die testierten Jahresabschlüsse der Staatsbetriebe Schlösser, Burgen und Gärten Sachsen und Geobasisinformation Sachsen. Der Jahresabschluss des Staatsbetriebes Deutsche Zentralbücherei für Blinde zu Leipzig für 2009 konnte vom SMWK „... in geprüfter Form zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht zur Verfügung gestellt werden, da der Jahresabschluss ebenso wie der Jahresabschluss des Vorjahres u. a. wegen einer teilweise fehlerhaften Darstellung der vom Freistaat erhaltenen Zuschüsse und der daraus folgenden fehlerhaften Bilanzergebnisse überarbeitet werden musste.“ Zwischenzeitlich wurden die Jahresabschlüsse überarbeitet und werden erneut geprüft. Das SMWK hat zugesagt, sobald die Maßnahmen abgeschlossen sind und entsprechende Testate vorliegen, die Jahresabschlüsse 2008 und 2009 zur Verfügung zu stellen. Die Staatlichen Kunstsammlungen Dresden wurden zum 01.01.2009 in einen Staatsbetrieb umgewandelt. Die testierte Eröffnungsbilanz zum 01.01.2009 und der testierte Jahresabschluss zum 31.12.2009 liegen dem SRH nicht vor.
	27	Die VwV Rechnungslegung 2009 Abschn. E, Pkt. II, Nr. 11. schreibt vor, dass bei Staatsbetrieben der Jahresabschluss (Bilanz sowie Gewinn- und Verlustrechnung) in geprüfter Form der HR als Anlage XII beizufügen ist.
	28	Bei Nichtvorlage der Jahresabschlüsse ist ein mögliches Risiko für den Gesamthaushalt aus dem Geschäftsgebaren der Staatsbetriebe kaum erkennbar und kalkulierbar. Die Ressorts sollten auf die zeitnahen Jahresabschlüsse und Abschlussprüfungen drängen. Auf die Ausführungen zur Vorlage der geprüften Jahresabschlüsse der Staatsbetriebe im Jahresbericht 2010 des SRH, Beitrag Nr. 3, Pkt. 5.1 wird verwiesen.
Finanzierung Sondervermögen Wohnraumförderung über Haushaltstitel	29	Das Sondervermögen Wohnraumförderung Sachsen wird als Fonds aus Haushaltstiteln gespeist (Einnahmen) und die daraus finanzierten Ausgaben werden ebenfalls über Haushaltstitel finanziert. Die Herkunft und Verwendung der Fondsmittel ließe sich nach unserer Auffassung auch über Deckungs- und Kopplungsvermerke im Rahmen der üblichen Abwicklung nach Haushaltsrecht darstellen.
	30	Nach Ansicht des SMI lasse sich die tatsächliche haushaltsmäßige Abwicklung des Sondervermögens Wohnraumförderungsfonds Sachsen in der HR aufgrund der ihr innewohnenden Systematik nur unzureichend darstellen. Nach diesem Konstrukt diene der Fonds zur Deckung von Staatsausgaben. Vorübergehend nicht benötigte Mittel fließen dem Fonds zu und werden als Jahresüberschuss ins neue Haushaltsjahr gebucht. Insofern handle es sich um ein Modell der Rücklage.
	31	Nach Angaben des SMI sei die Einrichtung eines Sondervermögens zum Zwecke der Wohnraumförderung zweckmäßiger als eine reine Abwicklung über Kopplungs- und Deckungsvermerke. Darlehensrückflüsse sollen dauerhaft zugunsten der Wohnraumförderung zur Verfügung stehen. Gerade vor dem Hintergrund der erwarteten Absenkung der Kompensationsmittel des Bundes sei der revolving Einsatz von Fördermitteln unerlässlich. Änderungsbedarf beim Förderfondsgesetz werde nicht gesehen.
	32	Den dargestellten Zielen steht aus Sicht des SRH die übliche Abwicklung nach Haushaltsrecht über Deckungs- und Kopplungsvermerke nicht entgegen. In der Vergangenheit hat das SMI die Wohnraumförderungsprogramme auf dieser Basis abfinanziert. Tatsächliche Vorteile des gewählten Fondsmodells sind somit bisher nicht ersichtlich. Die derzeitige Durchführung bringt aus Sicht des SRH zusätzlichen Verwaltungsaufwand mit sich und entspricht nicht den gesetzlichen Vorgaben. Nach § 26 Abs. 3 SÄHO sind bei Sondervermögen nur die Zuführungen oder die Ablieferungen zu veranschlagen. Über die Einnahmen, Ausgaben und VE der Sondervermögen sind Übersichten dem Haushaltsplan als Anlagen beizufügen.

- 33 **Gegenwärtig stellt der Fonds nach Auffassung des SRH eine reine Geldanlageform dar, sodass der Zweck infrage zu stellen ist.**
- 34 Die Ressorts übernehmen mit der Gründung der Nebenhaushalte eine erhebliche Verantwortung hinsichtlich der Anforderungen bei der Ausübung der Fachaufsicht und der Durchführung von Erfolgskontrollen, der sie nach unseren Prüfungserfahrungen nur unzureichend gerecht werden. Verantwortung der Ressorts
- 35 **Aufgrund der stetig zunehmenden Ausgliederung von Aufgaben und Einrichtungen aus dem Staatshaushalt und den damit verbundenen Belastungen und Risiken hält der SRH den Aufbau eines Risikomanagements für unumgänglich. Dabei sind die Nebenhaushalte regelmäßig hinsichtlich ihrer Aufgabenwahrnehmung zu hinterfragen und die Zweckmäßigkeit der Ausgliederung zu prüfen. Vorstellbar ist aus Sicht des SRH, die Steuerung des Risikomanagements zentral beim SMF anzusiedeln, um einheitliche Kriterien zugrunde zu legen.** Aufbau eines Risikomanagements unumgänglich
- 3.2 NSM-Anpassung bei den Staatsbetrieben**
- 36 Staatsbetriebe, die bereits betriebswirtschaftliche Methoden oder Steuerungselemente eingeführt haben oder erproben, sind gem. Nr. 3.3 VwV-NSM an die Vorgaben des NSM-Rahmenhandbuches anzupassen, um die mit der Staatsbetriebsgründung einhergehenden Steuerungsverluste zu kompensieren. Die Steuerung erfolgt dann nicht mehr über den im StHpl. aufgeführten Zuschusstitel, sondern über Produkte und Kennzahlen.
- 37 Derzeit liegen für 9 Staatsbetriebe³ Anpassungs- bzw. Umsetzungsvereinbarungen vor. Davon befinden sich 7 Staatsbetriebe im „Echtbetrieb“, d. h., die IST-Fachkonzepte wurden vollständig umgesetzt.
- 38 Eine Ressortvereinbarung zur Umsetzung der NSM-SOLL-Fachkonzepte wurde bisher für 3 Staatsbetriebe abgeschlossen, für einen weiteren Staatsbetrieb ist diese derzeit in Vorbereitung. Der Abschluss einer Ressortvereinbarung für den SIB wurde im vergangenen Jahr nicht priorisiert. Jedoch wurden vom SMF Überlegungen zu über den bisherigen Status quo hinausgehenden Flexibilisierungsmöglichkeiten in Form einer Personalkostenbudgetierung angestrebt.
- 39 **Der SRH hält eine erneute Einzellösung außerhalb des Gesamtkonzeptes NSM für bedenklich. Bereits die bisherigen Modelle der Personalausgabenbudgetierung haben erheblichen Aufwand verursacht, ohne dass eine gesamtstaatliche Zielrichtung erkennbar war.**
- 40 Ausschließlich die Staatsbetriebe Landesamt für Archäologie und Staatliche Kunstsammlungen Dresden haben die NSM-Vorgaben vollständig umgesetzt. Für 6 Staatsbetriebe³ steht der Abschluss einer Anpassungs- bzw. Umsetzungsvereinbarung noch aus.
- 41 **Der SRH mahnt erneut eine zügige NSM-Anpassung bei den Staatsbetrieben an. Eine vollständige Umsetzung des NSM-Rahmenhandbuches bei den Staatsbetrieben verbessert die parlamentarische Haushaltssteuerung und führt zu einem Transparenzgewinn. Eine einheitliche Handhabung der Staatsbetriebe ist Voraussetzung für deren Konsolidierung. Von darüber hinausgehenden Flexibilisierungsmöglichkeiten ist bei den Staatsbetrieben abzusehen.** Zügige NSM-Anpassung bei Staatsbetrieben

³ Zusätzlich wurde eine Anpassungsvereinbarung zum Modellversuch zur koordinierten Einführung des NSM im Staatsbetrieb Schlösser, Burgen und Gärten Sachsen - Schlossbetrieb Moritzburg abgeschlossen.

- 42 Der Lenkungsausschuss zur koordinierten Einführung des NSM in der sächsischen Staatsverwaltung hat sich in seiner Sitzung im November 2010 darauf verständigt, die Umsetzung des NSM auf Staatsbetriebe und die Justizvollzugsanstalt Waldheim zu konzentrieren sowie eine NSM-Standardsoftware auszuschreiben.

3.3 Hochschulfinanzierung – Erprobung von Globalhaushalten

- 43 Ausgehend vom § 11 Abs. 6 des seit 01.01.2009 geltenden neuen Hochschulgesetzes (SächsHSG) wird die Finanzierung der Hochschulen schrittweise auf Zuschüsse für den laufenden Betrieb und für Investitionen umgestellt. Diese weitgehende Finanzautonomie stärkt die Eigenverantwortung der Hochschulen im Hinblick auf einen effizienten Umgang mit öffentlichen Geldern.

- 44 Nach § 7a Abs. 2 SäHO ist eine „Budgetierung nur zulässig, wenn über eine funktionsfähige Kosten- und Leistungsrechnung hinaus eine wirksame Ergebnissteuerung und -kontrolle mittels Produkthaushalt, Zielvereinbarung und kennzahlengestütztem Berichtswesen eingerichtet ist.“ Diese Voraussetzungen sind noch nicht gegeben. Insbesondere fehlen bisher Zielvereinbarungen mit den Hochschulen. Das kaufmännische Rechnungswesen ist nur für 3 Universitäten eingerichtet. Eine Kosten- und Leistungsrechnung ist in den meisten Hochschulen noch nicht vorhanden. Zur Entwicklung einer Kennzahlensteuerung sowie eines produktorientierten externen und internen Berichtswesens stehen an keiner Hochschule vollständig anwendungsbereite Informationssysteme zur Verfügung.

Bewilligung von Globalhaushalten entgegen § 7a SäHO

- 45 **Im Rahmen der neuen Hochschulsteuerung wurden Globalhaushalte bewilligt, obwohl die Voraussetzungen nach der SäHO und dem SächsHSG bislang nicht vollständig gegeben sind.**

- 46 Die Hochschulen können nach § 7 der Sächsischen Hochschulsteuerverordnung mittels Antrag zur Gewährung der Haushaltsflexibilität von Vorgaben der SäHO freigestellt werden. Die Technische Universität Dresden (TUD), die Technische Universität Chemnitz und die Technische Universität Bergakademie Freiberg haben diesen Antrag zur Feststellung der Selbststeuerungsfähigkeit gestellt. Wegen der genannten Defizite steht die Zustimmung des SMWK aus.

- 47 Zum Arbeitsstand der Controllingbausteine teilte das Ministerium mit, dass 2009 vom SMWK und allen Hochschulen ein Konsortialvertrag mit der HIS GmbH unterzeichnet wurde, der als Schwerpunkte die Umstellung der Buchführungssystematik und -methodik von Kameralistik auf kaufmännisches Rechnungswesen, die Einführung der Kosten- und Leistungsrechnung und des kennzahlengesteuerten Berichtswesens sowie die Implementierung eines hochschulinternen und -externen Hochschulinformationssystems enthält. Die Projektplanung sehe einen Umsetzungszeitraum bis 2013 vor. Die Arbeiten am Hochschulentwicklungsplan 2020 würden derzeit abgeschlossen. Auf dieser Grundlage sollen zeitnah die Verhandlungen über Zielvereinbarungen zwischen SMWK und Hochschulen abgeschlossen werden.

- 48 Gemäß § 11 Abs. 7 SächsHSG werden die o. g. Zuschüsse für den laufenden Betrieb und für Investitionen in einem Grundbudget, einem Leistungsbudget und einem Innovationsbudget zugewiesen. Da das System zur Bemessung der Budgets noch nicht vorhanden ist, umfassen die Wirtschaftspläne 2011 der Hochschulen lediglich das Grundbudget. Der Bezug der im Wirtschaftsplan ausgebrachten Ansätze zur ehemals kameralen Darstellung sei lt. SMWK nach wie vor herleitbar. Die kameral aufgestellten Haushaltspläne liegen im SMWK vor. Außerdem erfolge im verwendeten Buchungsprogramm der HIS GmbH eine kameraler Buchung mit doppischer Abbildung im Hintergrund. Der leistungs- und innovationsbezogene Anteil

(3 bzw. 1 % des Gesamtbudgets) werde wie bisher aus den Sammelansätzen des Kap. 1207 Tit.Gr. 51 und 52 gespeist und nach dem seit vielen Jahren angewendeten leistungs- und belastungsorientierten Mittelverteilungsmodell vergeben.

49 Nach Maßgabe des SächsHSG beabsichtigt das SMWK, ein neues Mittelverteilungssystem einzuführen, dessen Leistungs- und Innovationsbudgetanteile wesentlich stärker ausgeprägt sind.

50 Nach Auffassung des SMF sei § 7a SäHO im Geltungsbereich des SächsHSG nicht anwendbar. Hinsichtlich der Flexibilität bei der Bewirtschaftung der Mittel ist in § 11 Abs. 5 SächsHSG ein differenziertes Verfahren vorgesehen. Solange die Hochschulen den Nachweis der Selbststeuerungsfähigkeit nicht erfüllen, kommen die in § 11 Abs. 4 Satz 1 und Abs. 6 Satz 4 SächsHSG ausgewiesenen Haushaltsflexibilitäten nicht in Betracht. Soweit die Hochschulen die Selbststeuerungsfähigkeit nachgewiesen haben, aber noch nicht kaufmännisch wirtschaften, finden die §§ 1 bis 34 SäHO, mit Ausnahme von § 7a SäHO und die §§ 70 bis 87 SäHO Anwendung.

51 Wie oben ausgeführt, lagen die Voraussetzungen der Selbststeuerungsfähigkeit eben nicht vor. Demzufolge ist eine Budgetierung nur nach § 7a SäHO möglich.

3.4 Kreditermächtigungen

52 Kreditermächtigungen für Nebenhaushalte beinhalten grundsätzlich finanzielle Risiken für den Freistaat. Das HBG 2011/2012 enthält für den Geschäftsbereich des SMWK zahlreiche Ermächtigungen zur Aufnahme von Kassenverstärkungskrediten und erweitert damit den bereits bestehenden Kreis der Nebenhaushalte, welche Kredite aufnehmen dürfen. So dürfen die Studentenwerke (vgl. Art. 21 Nr. 5 HBG 2011/2012), die Universitätsklinik (vgl. Art. 22 Nr. 2 HBG 2011/2012), die Berufsakademie (vgl. Art. 23 HBG 2011/2012), die Sächsische Akademie der Wissenschaften (vgl. Art. 25 HBG 2011/2012) und die Akademie der Künste (vgl. Art. 26 HBG 2011/2012) Kassenverstärkungskredite bis zu einer Höhe von 10 % der im Wirtschaftsplan ausgewiesenen Erträge aufnehmen.

53 **Die in den Nebenhaushalten zugelassenen Kreditaufnahmen sind im Staatshaushalt nicht ersichtlich. Der Freistaat haftet unbeschränkt und vollumfänglich für die Kreditaufnahmen. Der SRH hält Kreditermächtigungen bei Nebenhaushalten für bedenklich.**

Kreditaufnahmen bei Nebenhaushalten sind bedenklich, da der Freistaat unbeschränkt haftet

54 Das SMF sieht die Einräumung der Möglichkeit der Aufnahme von Kassenverstärkungskrediten durch die gesetzlich vorgeschriebene Begrenzung der Höhe und des Zeitraums als vertretbar an.

55 Der SRH hält an seiner Kritik zu Kreditaufnahmen bei Nebenhaushalten fest.

56 Über die o.g. Kreditermächtigungen hinaus wurde dem SMF im HBG 2011/2012 eine zusätzliche Kreditermächtigung bis zu einer Höhe von 1,795 Mrd. € im Rahmen des Sondervermögens Garantiefonds eingeräumt (vgl. § 2 Abs. 6 HG 2011/2012 und Art. 4 § 3 Abs. 4 HBG 2011/2012). Die Notwendigkeit hierfür ergibt sich aus der im Zusammenhang mit dem Verkauf der Sachsen LB abgegebenen Garantie des Freistaates (vgl. Jahresbericht 2010 des SRH, Beitrag Nr. 4 Pkt. 2).

57 Das Sondervermögen Garantiefonds wurde zum 29.12.2010 eingerichtet. Dadurch kann die dem Garantiefonds zuzuordnende Kreditermächtigung in voller Höhe und zeitlich unbegrenzt - unabhängig vom Verschuldungsverbot ab 2020 - ausgeschöpft werden. Am 31.12.2010 bestehende Kredit-

Sondervermögen Garantiefonds bleibt von der neuen Schuldenregel im GG unberührt

ermächtigungen für eingerichtete Sondervermögen bleiben von der neuen Schuldenregel im GG unberührt (vgl. Art. 143d Abs. 1 Satz 2 Halbsatz 2 GG).

Schuldenregel darf durch Verlagerung von Kreditaufnahmen weder umgangen noch ausgehöhlt werden

58 **Die Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder haben sich auf ihrer Konferenz am 04. und 05.05.2010 ausdrücklich dafür ausgesprochen, dass die Verfassungsbestimmungen der neuen Schuldenregel durch ihre rechtliche und tatsächliche Umsetzung weder umgangen noch ausgehöhlt werden und dadurch entsprechende Belastungen für den öffentlichen Gesamthaushalt z. B. durch die Verlagerung von öffentlichen Kreditaufnahmen auf Sondervermögen entstehen (vgl. Jahresbericht 2010 des SRH, Beitrag Nr. 4, Pkt. 3).**

Keine Selbstbewirtschaftung bei Staatsbetrieben

3.5 Selbstbewirtschaftungsvermerke

59 Im Geschäftsbereich des SMWK wurden im StHpl. 2011/20102 erneut 4 Staatsbetrieben Selbstbewirtschaftungsbefugnisse nach § 15 Abs. 2 SäHO eingeräumt. Das im Hj. 2009 in die Selbstbewirtschaftung einbezogene Ausgabevolumen betrug 70,5 Mio. €.

60 Aus den Berichten der Wirtschaftsprüfer für die Staatsoper und die Landesbühnen ist ersichtlich, dass beide Staatsbetriebe im Hj. 2009 über nicht verwendete Investitionszuschüsse aus Vorjahren in Höhe von 1.432 und 116 T€ verfügten. Die Bilanz und der Jahresabschluss der Staatsoper zum 31.12.2009 lassen unmittelbar keine Rückschlüsse auf das Vorhandensein von Investitionszuschüssen zu. Die Landesbühnen haben die Investitionsmittel im Hj. 2009 verwendet. Die HR des Freistaates Sachsen enthalten in den Hj. 2006 bis einschließlich Hj. 2009 für die Staatsoper und in den Hj. 2007 und 2008 für die Landesbühnen keinen Hinweis auf übertragene Haushaltsmittel.

61 Das SMWK ist der Auffassung, dass in den Rechnungsunterlagen des Freistaates die bei den Staatsbetrieben verbliebenen, nicht verbrauchten Investitionszuschüsse nicht auszuweisen seien. Die Frage nach der Übertragung der Haushaltsmittel im Staatshaushalt stelle sich nicht, da die bezeichneten Investitionsmittel gemäß den Haushaltsvermerken jeweils zur Selbstbewirtschaftung nach § 15 Abs. 2 SäHO bestimmt sind.

62 Dies zeigt deutlich, wie aufgrund der Selbstbewirtschaftung bei Staatsbetrieben die Transparenz und Aussagekraft der Rechnungslegung des Freistaates leidet. Der tatsächliche Bedarf an Finanzmitteln der Staatsbetriebe für die folgenden Haushaltsjahre kann nicht zutreffend festgestellt und die Verwendung der Mittel nicht nachvollzogen werden. Die der HR des Freistaates beigefügten Bilanzen und Gewinn- und Verlustrechnungen der Staatsbetriebe können den Informationsbedarf des Parlaments nicht decken.

63 Überlegungen des SMF, die Risiken einer fehlenden Haushaltssteuerung im Rahmen der Selbstbewirtschaftung durch eine in den Ressortvereinbarungen vorgegebene Begrenzung der Rücklagenbildung der Staatsbetriebe einzudämmen, sind nach Ansicht des SRH nicht ausreichend. Der SRH sieht derzeit kein geeignetes Instrument, um den Risiken der Selbstbewirtschaftung von Haushaltsmitteln wirksam vorzubeugen.

64 Ausgaben können ausschließlich zur Förderung einer sparsamen Bewirtschaftung zur Selbstbewirtschaftung veranschlagt werden. Staatsbetriebe verfügen bereits aufgrund ihrer Organisationsform über ausreichende Flexibilität bei der Bewirtschaftung der Zuschusstitel. Eine darüber hinausgehende Förderung der sparsamen Bewirtschaftung von Ausgaben aufgrund von Selbstbewirtschaftungsbefugnissen, z. B. durch flexibles Handeln, ist nicht plausibel. Zudem steht die Selbstbewirtschaftung den NSM-

Regelungen entgegen. Bei Staatsbetrieben ist von Selbstbewirtschaftungsbefugnissen abzusehen.

- 65 **Der SRH verweist wiederholt darauf, dass wesentliche Haushaltsgrundsätze wie das Jährlichkeitsprinzip, der Grundsatz der zeitlichen Bindung, das Bruttoprinzip und der Grundsatz der Gesamtdeckung durch Selbstbewirtschaftung und zulasten des parlamentarischen Budgetrechts außer Kraft gesetzt werden. Es besteht die Möglichkeit, Haushaltsmittel über einen längeren Zeitraum außerhalb des Staatshaushalts anzusammeln und folglich die Transparenz des Staatshaushalts beachtlich zu beeinträchtigen. Selbstbewirtschaftungsmittel entziehen sich ferner der Einflussnahme im Haushaltsvollzug, insbesondere der Beschränkung durch haushaltswirtschaftliche Sperren. Es besteht zunehmend die Gefahr, dass sich Nebenhaushalte mithilfe von Selbstbewirtschaftungsvermerken von der Entwicklung des Gesamthaushalts abkoppeln. Von weiteren Modellversuchen ist Abstand zu nehmen. Vielmehr hält der SRH grundsätzliche Überlegungen zur Umgestaltung des bestehenden Haushaltssystems für erforderlich.**
- Transparenz des Staatshaushaltes durch Mittelansammlung außerhalb des Staatshaushaltes infrage gestellt
- Haushaltswirtschaftliche Gesamtsteuerung nicht gewährleistet
- 66 Das SMF teilt die Auffassung des SRH nicht. Die Selbstbewirtschaftung bei Staatsbetrieben entspräche dem betriebswirtschaftlichen Grundgedanken der Staatsbetriebe. Ohne diese müsste eine Rückzahlung nicht verbrauchter Zuschussmittel zum Jahresende erfolgen, sodass weniger Aktiva zur Deckung von Passiva zur Verfügung stünden.
- 67 Durch die Ausbringung der Zuschussmittel zur Selbstbewirtschaftung werde bei Staatsbetrieben ausschließlich das Jährlichkeitsprinzip außer Kraft gesetzt. Andere Haushaltsgrundsätze wie das Bruttoprinzip sowie die Gesamtdeckung seien bei Staatsbetrieben ohnehin außer Kraft.
- 68 Das SMF stimmt zu, dass durch die Selbstbewirtschaftung die Möglichkeit der haushaltswirtschaftlichen Sperren eingeschränkt wird. Darum sei dieses Instrument nur in begründeten Fällen einsetzbar.
- 69 Zusammenfassend sei festzuhalten, dass das SMF in der Selbstbewirtschaftung grundsätzlich ein geeignetes Instrument sieht, um eine Ausnahme vom Grundsatz der Jährlichkeit und damit die überjährige Flexibilität der Zuschussmittel zu erreichen.
- 70 Der SRH hält an seiner Auffassung, bei Staatsbetrieben von Selbstbewirtschaftungsbefugnissen abzusehen, fest.
- 3.6 Universitätsklinik**
- 71 Wie bereits in den Vorjahren berichtet, weisen die Universitätsklinik trotz positiver Gesamtentwicklung unverändert organisatorische und wirtschaftliche Risiken auf.
- 72 Dies sind beim Universitätsklinikum Leipzig bspw. Abrechnungsrisiken durch Austritt aus der VBL in Höhe von 13,4 Mio. € (Gegenwertverpflichtung) und in Höhe von 12,7 Mio. € (Zinsen), rückgestellte Risiken aus unterlassener Instandhaltung in Höhe von 5,8 Mio. € (Reparatur- und Wartungsverträge) und Risiken aus abweichenden Rechtsauffassungen der Kostenträger bei der Umsetzung noch offener Erlösabgleiche in Höhe von 1,957 Mio. €. Zum Abschlussstichtag bestanden zudem Haftungsrisiken aufgrund der Bürgschaftserklärung gegenüber dem Medizinischen Versorgungszentrum in Höhe von 12 Mio. €.
- 73 Beim Universitätsklinikum Dresden betragen die Abrechnungsrisiken durch Austritt aus der VBL 28,2 Mio. €, Rückstellungen aus unterlassener Instandhaltung 5,8 Mio. € und die Risiken aus abweichenden Rechtsauffas-

sungen der Kostenträger bei der Umsetzung noch offener Erlösabgleiche 3,6 Mio. €.

- 74 Des Weiteren könnten sich erhebliche Belastungen aus der Betriebsprüfung ergeben, da - abweichend von der gängigen Praxis in den anderen Bundesländern - Auftragsleistungen der Universitätsklinik für die Universitäten/Medizinischen Fakultäten ab 2010 als steuerpflichtig zu betrachten sind. Auch Risiken aus Beteiligungen sowie Auswirkungen hinsichtlich veränderter Rahmenbedingungen bei der Finanzierung des Hochschulbaus sind zu erwarten.
- 75 Den zum 31.12.2009 im Universitätsklinikum Leipzig passivierten Rückstellungen und Verbindlichkeiten mit einem Gesamtvolumen von 110 Mio. € stehen zum Bilanzstichtag liquide Mittel in Höhe von 75 Mio. € gegenüber. Bei tatsächlicher Inanspruchnahme des Universitätsklinikums Leipzig wären 35 Mio. € nur bei Veräußerung von Sachvermögen gedeckt.
- 76 Das SMF verweist darauf, dass der SRH hierbei die Forderungen des Klinikums in Höhe von rd. 42. Mio. € und die vorhandenen Vorräte im Wert von rd. 12. Mio. € unberücksichtigt lässt. Von den 3 Liquiditätsgraden liege lediglich der Liquiditätsgrad 3 unter dem als optimal angesehenen Wert.
- 77 Die vom SMF genannten Bilanzpositionen sind nicht unter Liquiditätsgesichtspunkten bewertet, was die Aussagekraft der Kennziffern vermindert. Ebenso wie das SMF bewertet der SRH die Umsatzliquidität (Liquidität III) als nicht ausreichend. Neben der stichtagsbezogenen Liquiditätsbetrachtung ist die zeitraumbezogene Zahlungsfähigkeit von wesentlicher Bedeutung. Hieraus ergibt sich ein entsprechender, auch über höhere Zuschüsse zu deckender Finanzbedarf des Universitätsklinikums.
- Gefährdung des Leistungspotenzials bei unveränderter Fortsetzung der Förderstrategie
- 78 Aus den Darlegungen in den Wirtschaftsprüfungsberichten zu den finanziellen Risiken der Medizinischen Fakultäten sowie der Universitätsklinik besteht, bei unveränderter Fortsetzung der Förderstrategie insbesondere in Leipzig, das Risiko einer dauerhaften Unterfinanzierung mit Gefährdung des Leistungspotenzials. Gemäß der Risikobewertung durch die Wirtschaftsprüfer werden die strukturellen Defizite in der Zusammenarbeit zwischen den Medizinischen Fakultäten und den Universitätsklinik und die damit verbundenen Risiken durch die fehlende Novellierung des Sächsischen Hochschulmedizingesetzes (SHMG) deutlich verlängert und durch steuerliche Auflagen zusätzlich belastet.
- Zuschussbedarf der Universitätsklinik bis 2015 muss dargelegt werden
- 79 Die Universitätsklinik erwarten von der Novellierung eine Zusammenführung von Medizinischer Fakultät und dem Universitätsklinikum in einer wirtschaftlich unabhängigen Struktur, z. B. als Teilkörperschaft unter dem Dach der Universität. Die Fakultätsleitungen der Universitäten sowie die Vorstände der Universitätsklinik verfolgen das strategische Ziel einer gemeinsamen zukünftigen Rechtsform, um als ganzheitliche selbstständig wirtschaftende universitäre Institution optimale Leistungen in Forschung, Lehre und Krankenversorgung zu erbringen. Dies setzt eine fundierte Finanzierung der Universitätsmedizin voraus, die derzeit nicht gesichert erscheint. **Das SMWK sollte den Finanzbedarf aller beteiligten Körperschaften transparent machen und das zu erwartende Zuschussvolumen von 2010 bis 2015 darlegen.**

4 Einzelfeststellungen

4.1 Medizinische Fakultät der Universität Leipzig

- 80 Die Vorstände der Medizinischen Fakultät und des Universitätsklinikums stellten fest, dass seitens der Medizinischen Fakultät Leipzig für das Jahr 2009 alle festgelegten Maßnahmen gemäß Zielvereinbarung erfüllt

seien und zum Ende des Jahres 2010 die vereinbarte zuschussbezogene Kostenstruktur in Höhe von 47 Mio. € erreicht werde.

81 Bereits die letzten testierten Jahresabschlüsse wichen von diesem positiv gezeichneten Gesamtbild ab.

82 Zum 31.12.2009 weist die Medizinische Fakultät Leipzig ein positives Ergebnis in Höhe von 4,5 Mio. € (Vorjahr: -2,8 Mio. €) aus. Dieses ist jedoch auf außerordentliche Erträge aus Drittmitteln in Höhe von 9,7 Mio. € zurückzuführen. Nach Angaben der Wirtschaftsprüfer sei die durch den bisher jährlichen Zuschuss von 5 Mio. € angestrebte nachhaltige Verbesserung der wirtschaftlichen Situation mit dauerhafter Absenkung der Kosten um 5 Mio. € - wie vom SRH bereits 2008 festgestellt - nicht eingetreten. Dies sei insbesondere auf Tarifsteigerungen 2006 bis 2009 (2,1 Mio. €), Tarifanpassungen (4,3 Mio. €) sowie Verpflichtungen zur Übernahme der Grundfinanzierung gegenüber Drittmittelprojekten (5,6 Mio. €) zurückzuführen.

83 **Ohne Berücksichtigung der außerordentlichen Erträge wurde 2009 ein negatives Ergebnis von 5,5 Mio. € erzielt. Insgesamt werde ab 2010 eine Finanzierungslücke von 12 Mio. € erwartet, sodass 25 % des Landeszuschusses für Ausgaben einzusetzen wären, die 2005 noch nicht Bestandteil der Zielvereinbarung waren.**

84 Der SRH hat die Aussagen des Wirtschaftsprüfers zu den wesentlichen Bilanzierungs- und Bewertungsansätzen im Jahresabschluss 2009 herangezogen und stellt mit Blick auf den prognostizierten erhöhten Zuschussbedarf der Medizinischen Fakultät von 12 Mio. € Folgendes fest:

Pensionsverpflichtungen

85 Die Medizinische Fakultät Leipzig hat zum 31.12.2009 Rückstellungen für Pensionsverpflichtungen in Höhe von 4,7 Mio. € passiviert. Da die Pensionszahlungen vom Freistaat übernommen werden, bestehen keine Zahlungsverpflichtungen der Medizinischen Fakultät Leipzig.⁴

86 Die Medizinische Fakultät Leipzig sollte die Pensionsverpflichtungen vollständig erfolgswirksam auflösen. Die Medizinische Fakultät der TUD hat ihre Pensionsrückstellungen bereits 2008 aufgelöst.

87 Das SMF werde in Zusammenarbeit mit dem SMWK darauf hinwirken, dass die Fakultät die Rückstellung im laufenden Geschäftsjahr erfolgswirksam auflöst.

Altersteilzeitrückstellung

88 In Höhe von 5,1 Mio. € wurden Rückstellungen für Altersteilzeit - davon in Höhe von 3,1 Mio. € für Mitarbeiter mit abgeschlossenen Verträgen und in Höhe von 2 Mio. € für eine mögliche Inanspruchnahme - passiviert. Der SRH hat das SMWK und das SMF bereits in den Vorjahren auf die Rechtsprechung zur bilanzsteuerlichen Berücksichtigung von Altersteilzeitvereinbarungen im Rahmen des sog. „Blockmodells“ nach dem Altersteilzeitgesetz hingewiesen. Bis zum Zeitpunkt der Unterzeichnung eines Vertrages besteht grundsätzlich keine rechtliche Verbindlichkeit, Rückstellungen zu bilden.

89 **Aufwandsbuchungen auf Basis versicherungsmathematischer Berechnungen von Inanspruchnahmewahrscheinlichkeiten für Altersteilzeit sollten nicht mehr vorgenommen werden.**

⁴ Vgl. IDW-Stellungnahme zur Rechnungslegung „Bilanzierung und Bewertung von Pensionsverpflichtungen gegenüber Beamten und Hinterbliebenen“ (IDW = Institut für Wirtschaftsprüfer).

Spitzabrechnung Personal- und Gemeinkosten

90 Gemäß dem Kooperationsvertrag mit dem Universitätsklinikum Leipzig werden Personalkosten der Medizinischen Fakultät Leipzig in Kliniken und Instituten des Universitätsklinikums Leipzig, Personal- und Sachkostenerstattungen für Leistungen der Verwaltungseinrichtungen und sonstige nur indirekt zuordenbare Leistungen und Kosten gegenseitig auf der Grundlage einer Spitzabrechnung in den Jahresabschluss einbezogen. Da bisher auf eine Vollkostenrechnung verzichtet wurde, sind einige Verrechnungen strittig. Dies betrifft die Ermittlung der Personaldurchschnittskosten in Höhe von 106 T€ sowie die Leistungen der Verwaltungseinrichtungen in Höhe von 497 T€.

Umstieg auf Vollkostenrechnung
notwendig

91 **Der Umstieg auf eine Vollkostenrechnung im Zuge der Einführung des kaufmännischen Rechnungswesens an der Universität Leipzig würde die strittigen Verrechnungen reduzieren und die Voraussetzungen schaffen, um für wirtschaftliche Dienstleistungen kostendeckende Entgelte zu erheben.**

92 Die Zahl der durchschnittlich im Jahr beschäftigten Mitarbeiter der Medizinischen Fakultät Leipzig hat sich von 2008 auf 2009 von 681 auf 637 verringert. Dies sei insbesondere durch den Übergang des Betriebsärztlichen Dienstes zum Universitätsklinikum Leipzig am 01.07.2009 begründet. Zunehmend sei zu erwarten, dass bei der Wiederbesetzung von wissenschaftlichen Stellen keine Arbeitsverträge mit der Universität Leipzig, sondern mit dem Universitätsklinikum Leipzig geschlossen werden. Dies wirkt gegenläufig zu den Tarifierhöhungen. Im Bericht zur Zielvereinbarung werden folgerichtig die Steigerung des Personalaufwandes mit 3,8 Mio. € und die Einsparungen mit -5,4 Mio. € angegeben. Saldiert ergäbe dies -1,6 Mio. €. Gemäß dem Bericht des Wirtschaftsprüfers werden jedoch Personalkostensteigerungen von 6,4 Mio. € erwartet.

93 Die Personalreduzierung an der Medizinischen Fakultät Leipzig durch Wiederbesetzung von wissenschaftlichen Stellen am Universitätsklinikum ist in die Ermittlung der künftigen Zuschussbedarfe einzubeziehen.

94 Für den Doppelhaushalt 2011/2012 hat die Medizinische Fakultät Leipzig 69,57 Mio. € für 2011 und 70,39 Mio. € für 2012 als Zuschuss für den laufenden Betrieb beantragt. Gemäß Haushaltsplan 2011/2012 wurden jeweils 52,8 Mio. € bewilligt.

95 **Das SMWK und die Medizinische Fakultät Leipzig müssen Maßnahmen einleiten, um die sich gegenüber dem Haushaltsansatz ergebene Unterfinanzierung von 16,77 Mio. € für 2011 und von 17,59 Mio. € für 2012 zu kompensieren. Die vom SRH genannten Hinweise sind zu beachten.**

4.2 Auswirkungen der bilanziellen Erfassung der Grundstücke und Gebäude auf die wirtschaftliche Lage der Kulturstaatsbetriebe

Ausgleich des Fehlbetrages durch
Aktivierung von Anlagevermögen

96 Im vorherigen Jahresbericht⁵ des SRH wurden die nicht durch Eigenkapital gedeckten Fehlbeträge der Staatsbetriebe kritisiert und Lösungen für einen sukzessiven Abbau der aufgelaufenen Verluste angemahnt. Diese sollten nicht ausschließlich in einer Zuschussanpassung zu sehen sein, sondern vielmehr durch betriebsinterne Veränderungen wie Personalkostenabbau, Einnahmesteigerung und Betriebskostensenkung erzielt werden.

97 Das SMF hat im April 2010 entschieden, dass die Staatsbetriebe Staatsoper, Staatsschauspiel und Landesbühnen die vom Freistaat überlassenen Immobilien in den Bilanzen erfassen. Die Grundstücke und Gebäude waren

⁵ Jahresbericht 2010 des SRH, Beitrag Nr. 3, Pkt. 3.4 Risiken des Freistaates Sachsen aufgrund der Eigenkapitalentwicklung der Kulturstaatsbetriebe und deren Auswirkung auf den Zuschussbedarf, S. 75 ff.

in ihrer Eröffnungsbilanz zum 01.01.2009 im Vermögen bei gleichzeitiger Erhöhung der Kapitalrücklage zu bilanzieren.

- 98 **Mit der Erfassung der Vermögensgegenstände in der Bilanz der Staatsbetriebe wurde nunmehr ein sofortiger bilanzieller Ausgleich des nicht durch Eigenkapital gedeckten Fehlbetrages erzielt.**

4.3 Transparente Darstellung gegenseitiger Leistungsbeziehungen der Staatsbetriebe im Jahresabschluss

- 99 Die Staatsoper erbringt auf der Grundlage eines Vertrages aus dem Jahr 1991 Werkstattleistungen für das Staatsschauspiel. Der Vertrag wurde 2009 angepasst. Nunmehr werden dem Staatsschauspiel neben den Material- auch die Personalkosten der Staatsoper in Rechnung gestellt. Nur die Staatsoper wies in den Aufgliederungen und Erläuterungen der Posten des Jahresabschlusses zum 31.12.2009 die ausstehenden Forderungen aus Leistungsverrechnungen mit dem Staatsschauspiel aus. Ein Abgleich mit der entsprechenden Bilanzposition im Jahresabschluss des Staatsschauspiels konnte nicht vorgenommen werden, da eine Information über die Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen gegenüber der Staatsoper fehlt. **Die Aussagekraft der Jahresabschlüsse der Kulturstaatsbetriebe ist hinsichtlich der gegenseitigen Leistungsbeziehungen zu verbessern. Die wirtschaftlichen Verflechtungen innerhalb der mittelbaren Staatsverwaltung sind transparenter auszuweisen.**

Unstimmigkeiten in den Jahresabschlüssen der Staatsbetriebe

- 100 Das SMWK werde die Anregungen des SRH aufnehmen und gegenüber dem Staatsschauspiel auf einen gesonderten Ausweis der Leistungsbeziehungen im Rahmen der Erläuterung der Posten des Jahresabschlusses hinwirken.

4.4 Jahresüberschüsse aus der Kostenerstattung Maßregelvollzug

- 101 Die Sächsischen Krankenhäuser erzielten im Jahr 2009 erneut Überschüsse aus der Kostenerstattung für den Maßregelvollzug. Die Überschüsse summieren sich zum 31.12.2009 auf insgesamt 7,62 Mio. €.

Rückführung der aufgelaufenen Überschüsse an den Staatshaushalt

- 102 Das SMS hat die Verwendung der Überschüsse nicht vollumfänglich dargelegt. Das SMS hat mitgeteilt, dass die zum 31.12.2009 ausgewiesenen Beträge im Hj. 2010 eingesetzt wurden.

- 103 Nach Abzug der verwendeten Beträge verbleiben dennoch Überschüsse bei den Sächsischen Krankenhäusern. Eine Reduzierung der bei den Sächsischen Krankenhäusern vorgehaltenen Mittel ist gleichwohl nicht zu erwarten, da mit hoher Wahrscheinlichkeit im Hj. 2010 - wie in den Vorjahren - die Summen der Zuführungen die der Auflösungen/Verrechnungen übersteigen. Eine abschließende Beurteilung muss mit Vorlage der Jahresabschlüsse 2010 getroffen werden.

- 104 Das Städtische Klinikum „St. Georg“ Leipzig wurde vom Freistaat Sachsen mit öffentlich-rechtlichem Vertrag mit der Durchführung des Maßregelvollzuges beauftragt. Die Kosten trägt der Freistaat. Das Klinikum hat die Verwendung der Kostenerstattung gegenüber dem SMS nachzuweisen. 2009 besteht ein Überschuss in Höhe von insgesamt rd. 2,43 Mio. €.

- 105 Die Summe der nicht an den Haushalt des Freistaates abgeführten Überschüsse erhöht sich von Jahr zu Jahr (2007: rd. 7 Mio. €, 2008: 8,3 Mio. €, 2009: rd. 10 Mio. €).

- 106 Das SMS hält die jährlich festzulegenden Zuweisungsbeträge nicht von vornherein für überhöht.

- 107 **Der SRH fordert wiederholt, dass die Überschüsse zeitnah dem Staatshaushalt zuzuführen sind.**

1 Vorbemerkungen

2,1 Bio. € gesamtdeutsche Verschuldung

- 1 Seit der Finanz- und Wirtschaftskrise hat die Diskussion um die Staatsverschuldung weiter an Bedeutung gewonnen. Nicht nur Länder der EU wie Griechenland, Portugal, Irland und Spanien leiden unter den Folgen der Krise. Auch die USA sind aufgrund ihrer hohen Staatsverschuldung kaum noch in der Lage, einen tragfähigen Haushalt zu verabschieden. Dies zeigt, dass die Gefahr der Handlungsunfähigkeit durch eine hohe Verschuldung im öffentlichen Bereich seit Jahrzehnten unterschätzt wurde.
- 2 Mit Beginn der Finanz- und Wirtschaftskrise ist die gesamtdeutsche Verschuldung von 1,5 auf 2,1 Bio. € gestiegen. Maßgeblich verursacht wurde der rasante Anstieg durch die aufgelegten Konjunkturprogramme und die Rettungsmaßnahmen für die Landesbanken.
- 3 Durch die enorme Zunahme der Verschuldung konnte Deutschland die EU-Stabilitätskriterien 2009 und 2010 nicht halten. Zwar fiel durch die schnelle Erholung der deutschen Wirtschaft die Defizitquote mit 3,3 % nicht so dramatisch aus, wie noch vor einem Jahr befürchtet. Die Staatsverschuldung ist allerdings sprunghaft auf bedenkliche 83,2 % gestiegen. Die EU-Stabilitätskriterien lassen eine Verschuldung vom Bruttoinlandsprodukt in Höhe von maximal 60 % zu. Für 2011 geht der Bundesfinanzminister wieder von einer Einhaltung der Defizitquote aus. Die hohe Staatsverschuldung aber bleibt vorerst.
- 4 Vor dem Hintergrund der bedrohlichen Auswirkungen der Finanz- und Wirtschaftskrise ist die Beibehaltung des Verzichts des Freistaates Sachsen auf eine Nettokreditaufnahme seit 5 Jahren bei gleichzeitiger Schuldentilgung mit dem Ziel einer konstanten Pro-Kopf-Verschuldung positiv zu werten.
- 5 Der Rechnungshof sieht erhebliche Risiken durch die mit Verabschiedung des HBG 2011/2012 geschaffene Möglichkeit der Kreditaufnahme für den Garantiefonds außerhalb des Haushalts. Die Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe haben ihre Bedenken zur Umgehung der neuen Verschuldungsregeln durch Verlagerung der Kreditaufnahme in Nebenhaushalte bereits mit Beschluss vom Mai 2010 geäußert.

2 Kreditermächtigungen und Kreditaufnahme

- 6 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 Satz 1 Verfassung des Freistaates Sachsen einer Ermächtigung durch Gesetz.

Kreditermächtigung für das Hj. 2009

	Kreditermächtigung gem. § 2 Abs. 1 Nr. 1 HG 2009/2010	0,00 €
+	Kreditermächtigung aus übertragenen Einnahmeresten 2008 gem. § 2 Abs. 1 Nr. 3 HG 2009/2010	304.737.698,52 €
=	Kreditermächtigung 2008 gesamt	304.737.698,52 €
-	Nettokreditaufnahme im Hj. 2009	0,00 €
=	2009 nicht ausgeschöpfte Kreditermächtigung	304.737.698,52 €

- 7 Auch 2009 wurde die Kreditermächtigung eingehalten.

- 8 Die Kreditermächtigung wird jährlich seit 2005 als Kreditermächtigung aus Einnahmeresten in Höhe von 304,7 Mio. € übertragen. Sie resultiert aus nicht in Anspruch genommenen Kreditermächtigungen der Vorjahre. **Unter Berücksichtigung der seit Juli 2009 geltenden neuen Verschuldungsregeln und der seit 5 Jahren anhaltenden Schuldentilgungen des Freistaates Sachsen sollte die Fortschreibung der Regelung § 2 Abs. 1 Nr. 3 HG überdacht und hinsichtlich Notwendigkeit zur Disposition gestellt werden.** Übertragung vorjähriger Kreditermächtigungen sollte eingeschränkt werden
- 9 Das SMF sieht die Fortschreibung der Regelung nach § 2 Abs. 1 Nr. 3 HG weiterhin als notwendig an, hat aber auch die sich aus den neuen Verschuldungsregeln ergebende Konsequenz des Verzichts auf diese Regelung spätestens ab 2020 erkannt.
- 10 Daher wurde diese Kreditermächtigung im Sinne der Haushaltsvorsorge im Rahmen des Haushaltsabschlusses 2010 von rd. 305 Mio. € auf rd. 172 Mio. € deutlich reduziert. Im Falle zukünftiger Finanzierungsspielräume werde das SMF einen weiteren Abbau dieser Kreditermächtigung mit hoher Priorität anstreben.
- 11 Seit dem HG 2007/2008 wird dem SMF nach § 2 Abs. 1 Nr. 1 und 2 HG keine Nettokreditaufnahmeermächtigung mehr erteilt. Mit dem Art. 2 Nr. 3 HBG 2009/2010 vom 12.12.2008 wurde auch § 18 SäHO „Kreditermächtigungen“ geändert. Demnach ist der Haushaltsplan ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen. Die Gesamtverschuldung wird auf den mit dem Haushaltsabschluss 2008 festgestellten Betrag in Höhe von 11.980.213.543,90 € eingefroren. Kredite dürfen nur noch in den streng geregelten Ausnahmefällen der Abs. 2 und 3 zu § 18 SäHO aufgenommen werden.
- 12 Nach der SäHO und dem HG ist somit keine Neuverschuldung mehr zugelassen. Dafür enthält das HG aber sog. Sonderkreditermächtigungen. In § 2 Abs. 2 HG darf das SMF mit Einwilligung des Haushalts- und Finanzausschusses des Landtages für die Kapitalausstattung von Unternehmen des privaten Rechts, an denen der Freistaat beteiligt ist und für Unternehmen des öffentlichen Rechts, bei denen der Freistaat Gewährträger ist, Kredite in unbegrenzter Höhe aufnehmen. Sonderkreditermächtigungen im HG
- 13 Mit § 2 Abs. 4 HG wird das SMF ermächtigt, Kredite bis zur Höhe von 2 % des Haushaltsvolumens als Vorgriff auf die Kreditermächtigung des nächsten Haushaltsjahres aufzunehmen.
- 14 Mit dem HG 2011/2012 wurde dem SMF die Möglichkeit der Kreditaufnahme in Höhe von 1,795 Mrd. € für den neu gegründeten Garantiefonds eingeräumt.
- 15 Bei Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts darf das SMF Kredite bis in Höhe von 100 Mio. € gem. § 3 Abs. 2 HG 2011/2012 aufnehmen.
- 16 Der SRH begrüßt, dass das SMF mit dem HG 2009/2010 bereits auf 3 Sonderkreditermächtigungen verzichtet hat. Bisher hat das SMF keine Sonderkreditermächtigungen in Anspruch nehmen müssen. Der SRH hält insbesondere die Kreditermächtigung für die Kapitalausstattung von Unternehmen für entbehrlich. Aufgrund der neuen Verschuldungsregeln, die eine Kreditaufnahme nur noch in streng begrenzten Ausnahmefällen und bei gleichzeitiger Vorlage eines verbindlichen Tilgungsplans zulassen, hält der SRH den Fortbestand dieser Sonderkreditermächtigung für bedenkenswert.

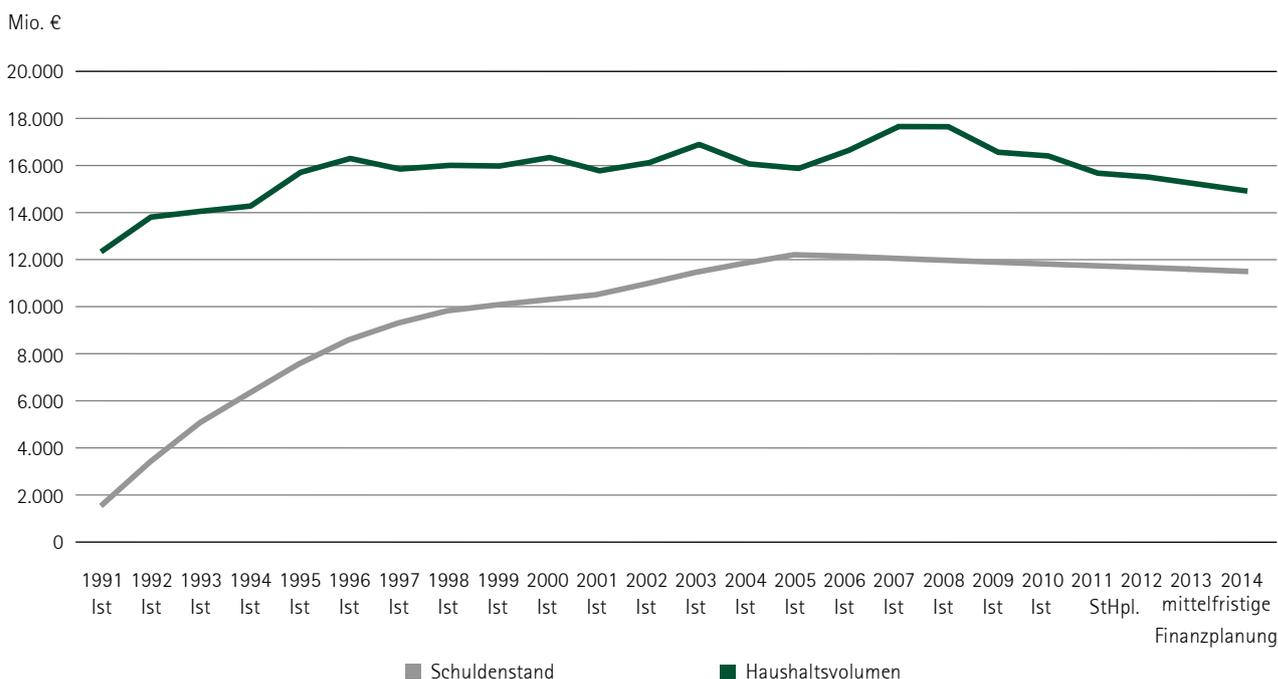
Ausweis der Kreditaufnahmen bei
Nebenhaushalten in der HR ge-
fordert

- 17 Bereits im letzten Jahresbericht (Jahresbericht 2010 des SRH, Beitrag Nr. 4, Pkt. 2, S. 85) hat der SRH seine Kritik bezüglich der Kreditemächtigung in Höhe von 1,795 Mrd. € zur Deckung des Garantiefonds geäußert.
 - 18 Mit Beschluss der Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe vom Mai 2010 haben diese die neuen Verschuldungsregeln ausdrücklich begrüßt, aber Bedenken hinsichtlich einer Verlagerung der Kreditaufnahmen in Nebenhaushalte geäußert und gefordert, dass die neuen Verschuldungsregeln nicht umgangen oder ausgehöhlt werden. Der SRH kritisiert, dass eine Kreditaufnahme für den Garantiefonds nicht unmittelbar im Haushalt ersichtlich ist. Damit erfolgt auch kein verbindlicher Ausweis dieser Schulden in der HR und keine Anrechnung auf die Pro-Kopf-Verschuldung im Freistaat. Zwar werden Kreditaufnahmen der Nebenhaushalte an die Statistik gemeldet und dort erfasst, aber für die Entlastung der Staatsregierung und der haushaltsmäßigen Zurechnung sind diese Daten nicht relevant. Der Bestand der Sondervermögen wird gem. Abschn. E, Pkt. II, Nr. 2 a) VwV Rechnungslegung mit Anfangs- und Endbestand im jeweiligen Haushaltsjahr als Anlage zur HR ausgewiesen. Daraus ist eine Kreditaufnahme nicht zwingend ersichtlich. Diese Anlagen sind nicht verbindlich (vgl. Jahresbericht 2011 des SRH, Beitrag Nr. 3).
 - 19 **Der SRH fordert einen Ausweis dieser Kreditaufnahme in der HR entsprechend der statistischen Erfassung. Gleiches gilt für Kreditaufnahmen bei Einrichtungen des öffentlichen Rechts, z. B. Uniklinika (vgl. Jahresbericht 2011 des SRH, Beitrag Nr. 3, Pkt. 3.4).**
 - 20 Das SMF teilte mit, dass der Garantiefonds im Hj. 2010 als Sondervermögen gegründet wurde. Deshalb seien nach § 26 Abs. 3 SäHO im Haushalt nur die Zuführungen und Ablieferungen abzubilden und die Einnahmen und Ausgaben in einer Anlage darzustellen. Dieser Verpflichtung werde das SMF nachkommen.
 - 21 Eine Kreditaufnahme für den Garantiefonds erfolgte im Hj. 2010 nicht. Falls in späteren Jahren Kredite für den Garantiefonds aufgenommen werden sollten, wird dies in der HR in der Anlage II im Epl. 15 dargestellt werden.
 - 22 Zusätzlich beabsichtige das SMF, im Vorbericht (Band 1) die Höhe der Tilgung und der Kreditaufnahme für den Garantiefonds sowie die Pro-Kopf-Verschuldung mit und ohne Kreditaufnahme für den Garantiefonds auszuweisen. Diese Überlegungen stehen in unmittelbarem Zusammenhang mit dem Schalenkonzept des Statistischen Bundesamtes, welches sich derzeit noch in Erarbeitung befindet, und können erst nach Abschluss der konzeptionellen Arbeit des Statistischen Bundesamtes konkretisiert werden.
- ### 3 Schuldenstand und Schuldendienst
- 23 Zu den Schulden des Freistaates gehören nicht nur die Kreditmarktschulden, sondern auch die sog. impliziten Schulden, zu denen die Pensionsverpflichtungen und Beihilfen, Rückstellungen für Altersteilzeit, Verpflichtungen aus Instandhaltungs- und Investitionsrückstau sowie die Schulden und Zahlungsverpflichtungen aus Nebenhaushalten zählen. Die impliziten Schulden werden auch als verdeckte Schulden bezeichnet, da sie nicht aus dem Haushaltsplan oder der HR ersichtlich sind.
 - 24 Die HR 2009 weist für das Hj. 2009 einen Schuldenstand in Höhe von 11,901 Mrd. € aus. Bei einer Beibehaltung der jährlichen Tilgung von 75 Mio. € ergibt sich rechnerisch für den Zeitraum der mittelfristigen Finanzplanung für 2014 ein Schuldenstand in Höhe von 11,526 Mrd. €.

- 25 Dieser Schuldenstand gibt nur die Schulden aus der Kreditaufnahme am Kreditmarkt und bei Sondervermögen (OGr. 31 und 32) wieder. Weitere Schulden, insbesondere Teile der impliziten Schulden und der Schulden der Nebenhaushalte sind in der Vermögensrechnung dargestellt. Da es im kameralen System keine systematische Erfassung des Vermögens und der Schulden gibt, ist die Vermögensrechnung unvollständig und fehleranfällig (vgl. Beitrag Nr. 5). Gleichwohl hält der SRH die Weiterentwicklung der Vermögensrechnung für geboten.
- 26 Laut Vermögensrechnung machen die Zahlungsverpflichtungen der Altersversorgung (18,3 Mrd. €) mit rd. 56 % den größten Anteil an den ausgewiesenen Schulden des Freistaates aus. Die Schulden aus Kreditaufnahmen nehmen lediglich einen Anteil von rd. 27 % ein.
- 27 Zwischen der in der HR ausgewiesenen Verschuldung und den Kreditmarktschulden der Vermögensrechnung ergibt sich eine Differenz in Höhe von 3,1 Mrd. € im Hj. 2009. Dabei handelt es sich um die fiktive Buchung von Einnahmen aus Kreditaufnahmen gem. § 2 Abs. 5 HG (vgl. Jahresbericht 2010 des SRH, Beitrag Nr. 1, Pkt. 11 und Beitrag Nr. 4, Pkt. 3). Mit Abschluss des Hj. 2010 hat sich dieser Betrag geringfügig auf 3 Mrd. € reduziert.
- 28 Nachfolgende Grafik verdeutlicht die Größenordnung der gemäß HR aufgelaufenen Schulden im Verhältnis zum Haushaltsvolumen des Freistaates.

56 % der Schulden entfallen auf Zahlungsverpflichtungen der Altersversorgung

Haushaltsvolumen und Schuldenentwicklung

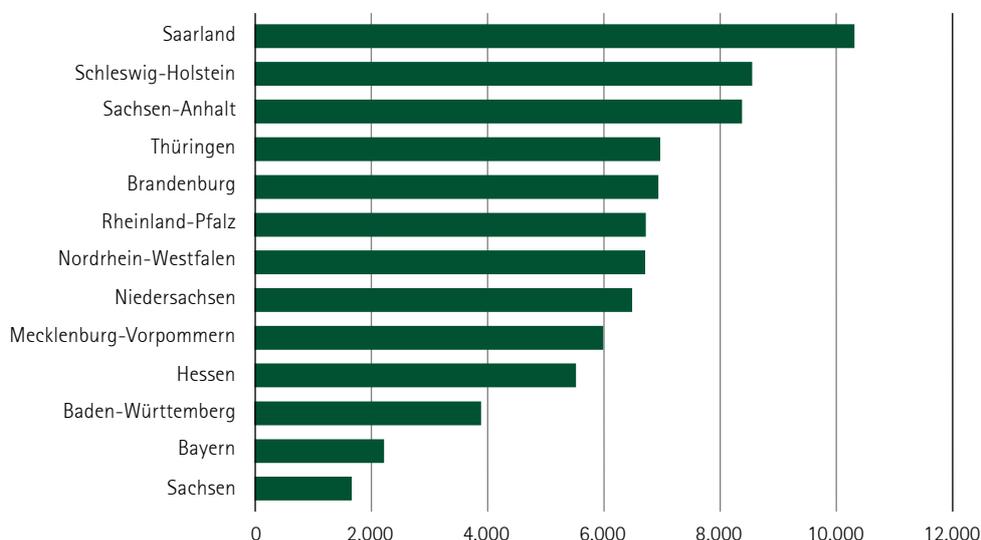


- 29 Die bisherigen Tilgungsleistungen wirken sich nur minimal auf die Reduzierung des Schuldenstandes aus. Langfristig sinkt das Haushaltsvolumen schneller als die Verschuldung abgebaut wird. Sollte das SMF wegen Garantziehungen aus dem Verkauf der Sachsen LB Kredite für den Garantiefonds aufnehmen müssen, würde sich die Verschuldung indirekt erhöhen.
- 30 Basierend auf einer Studie des Instituts für Wirtschaftsforschung Dresden (ifo) zur langfristigen Prognose der Einnahmenentwicklung für den Landshaushalt des Freistaates Sachsen bis zum Jahr 2025 rechnet das SMF mit 24 % weniger Einnahmen als 2010. Da sich die deutsche Wirtschaft

nach der Finanz- und Wirtschaftskrise schneller als erwartet erholt hat, kann der Freistaat mit Mehreinnahmen aus Steuern und steuerinduzierten Einnahmen rechnen. Diese erwarteten Steuermehreinnahmen werden die Reduzierung der Solidarpakt- und EU-Mittel sowie weniger Einnahmen aus dem Länderfinanzausgleich aufgrund sinkender Bevölkerungszahlen jedoch nicht ausgleichen können. Der Verzicht auf eine Nettokreditaufnahme und gleichzeitige Schuldentilgung, um die Pro-Kopf-Verschuldung konstant zu halten, wird deutlich mehr Anstrengungen als bisher erfordern. **Der SRH empfiehlt daher dringend, mögliche Mehreinnahmen aufgrund der aktuellen Steuerschätzung zur Schuldentilgung und Risikovorsorge zu verwenden. Dies ist auch vor dem Hintergrund einer steigenden Zinsentwicklung ratsam.**

- 31 Im Ländervergleich weist der Freistaat Sachsen im Hj. 2009 erstmalig die niedrigste Pro-Kopf-Verschuldung aus und hat den bisherigen Spitzenreiter Bayern auf Platz 2 verwiesen. Dies ist insbesondere der umfangreichen Kreditaufnahme Bayerns zur Rettung seiner Landesbank und dem direkten Ausweis im Haushalt geschuldet.

Pro-Kopf-Verschuldung 2009 in €/EW (nur Kreditmarktschulden, nur Flächenländer)



Quelle: Daten der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder.

- 32 Die statistische Erfassung der Verschuldung wurde mit dem Hj. 2009 umgestellt, da Bund und Länder in den letzten Jahren immer mehr Schulden in Nebenhaushalte verlagert haben. Um die Länderhaushalte vergleichbar zu halten und den Anforderungen der Verschuldungsmeldung gegenüber der EU gerecht zu werden, wurde der statistische Verschuldungsausweis u. a um die Schuldenaufnahme bei Nebenhaushalten erweitert.

Ausweis der Pro-Kopf-
Verschuldung einschließlich
Nebenhaushalte erforderlich

- 33 In die statistische Pro-Kopf-Verschuldung fließen jedoch nur Kredite am Kreditmarkt (OGr. 32) ein. Zudem verwendet die Statistik einen stichtagsbezogenen Schuldenstand. **Der SRH fordert neben dem Ausweis der Verschuldung von Nebenhaushalten in der HR eine Berücksichtigung dieser Schulden bei der Pro-Kopf-Verschuldung.**

Kreditaufnahmen bei Sonderver-
mögen erstmalig in OGr. 31
veranschlagt

- 34 Der Freistaat Sachsen nimmt nicht nur Kredite am Kreditmarkt, sondern auch bei seinen Sondervermögen (OGr. 31) und bei Einrichtungen, bei denen er Eigentümer, Miteigentümer ist oder eine eigentümerähnliche Stellung einnimmt, z. B. bei der Kulturstiftung des Freistaates Sachsen, der Stiftung Sächsische Behindertenselbsthilfe Otto Perl oder der SAB auf. Im Hj. 2009 wurde erstmalig die OGr. 31 für Schuldenaufnahmen und Tilgungen von Schuldenaufnahmen bei Sondervermögen im StHpl. veranschlagt. Damit erfolgte die Trennung zwischen Schuldenaufnahme und -tilgung

auf dem inländischen Kreditmarkt und bei den Sondervermögen. Kredite wurden insbesondere bei dem Sondervermögen „Generationenfonds“ aufgenommen. Nach den Vorgaben der Verwaltungsvorschrift zur Haushaltssystematik des Freistaates Sachsen (VwV-HS Sachsen) ergeben sich folgende Schuldenaufnahmen:

Schuldenaufnahmen bei Sondervermögen in Mio. €					
2005	2006	2007	2008	2009	2010
7	8	458	409	546	206

35 Diese Kreditaufnahmen werden bei der statistischen Ermittlung der Verschuldung nicht berücksichtigt. Es ergibt sich dadurch mit 1.649 €/EW eine wesentlich geringere Pro-Kopf-Verschuldung als die haushaltsrechtliche Ermittlung auf Basis der HR. Hier hält Sachsen seit 2005 trotz sinkender Bevölkerung eine konstante Pro-Kopf-Verschuldung von 2.849 €/EW. Im Hj. 2010 konnte die Pro-Kopf-Verschuldung geringfügig auf 2.847 €/EW gesenkt werden.

36 Um die Verschuldung im kameralen Haushaltssystem darzustellen, bedarf es immer umfassenderer Erläuterungen, sowohl in der HR als auch in der statistischen Erfassung. **Die Kameralistik ist nach Auffassung des SRH nicht mehr geeignet, die Verschuldung transparent darzustellen.**

Intransparente Darstellung der Verschuldung

4 Stabilitätsbericht

37 Zur Vermeidung künftiger Haushaltsnotlagen wurde im August 2009 das Stabilitätsratsgesetz verabschiedet. Es ist zum 01.01.2010 in Kraft getreten (vgl. Jahresbericht 2010 des SRH, Beitrag Nr. 4, Pkt. 3). Hauptaufgabe des Stabilitätsrates ist, neben der Übernahme der Aufgaben des Finanzplanungsrates, die regelmäßige Überwachung der Haushalte des Bundes und der Länder sowie die Durchführung von Sanierungsverfahren.

38 Die Haushaltsüberwachung erfolgt auf Basis der von Bund und Ländern jährlich vorzulegenden Berichte mit vom Stabilitätsrat festzulegenden Kennziffern zur aktuellen Haushaltslage und Finanzplanung, mit Aussagen zur Einhaltung der verfassungsmäßigen Kreditaufnahmegrenze sowie einer Projektion der mittelfristigen Haushaltsentwicklung.

39 Sachsen hat im September 2010 seinen ersten Bericht über die aktuelle Haushaltslage und die mittelfristige Finanzplanung für den Zeitraum 2008 bis 2014 vorgelegt. Erwartungsgemäß waren keine Auffälligkeiten, die auf eine drohende Haushaltsnotlage hindeuten, für den Stabilitätsrat erkennbar.

1. Stabilitätsbericht des Freistaates Sachsen

40 In seinem Bericht hat der Freistaat Sachsen erhebliche Kritik an den 4 Kennziffern (Finanzierungssaldo, Schuldenstand, Kreditfinanzierungsquote und Zinssteuerquote) und den entsprechenden Schwellenwerten zur Ermittlung einer drohenden Haushaltsnotlage geäußert. Durch die Nichtberücksichtigung der Kreditaufnahmen bei öffentlichen Haushalten ergibt sich ein verzerrtes Bild. Zudem sind die Schwellenwerte basierend auf dem Länderdurchschnitt zu hoch. So könnte Sachsen seinen Schuldenstand um 41 Mrd. € im Jahr 2016 erhöhen, ohne auffällig zu werden. Die Projektionen gehen von stetigem Wachstum und Ausgabenzuwächsen aus. Dabei wird die besondere Situation der Ostländer nicht berücksichtigt, bei denen Solidarpaktmittel und EU-Mittel rückläufig sind und somit auch eine erhebliche Reduzierung der Ausgaben erzwingen.

41 In der aktuellen finanzwissenschaftlichen Diskussion wird u. a. auch die Basis für die Ermittlung der Schwellenwerte bezweifelt. Wenn Länder in schlechten Jahren viele Schulden aufnehmen, erhöht sich der Durchschnitt und damit der Schwellenwert. Zudem haben wenige Ausreißer erheblichen Einfluss auf den Durchschnitt und verzerren die tatsächliche Lage. Auswir-

kungen der demografischen Entwicklung, die in den Ostländern wesentlich drastischer zum Tragen kommen werden, finden bei den Prognosen keine Berücksichtigung.

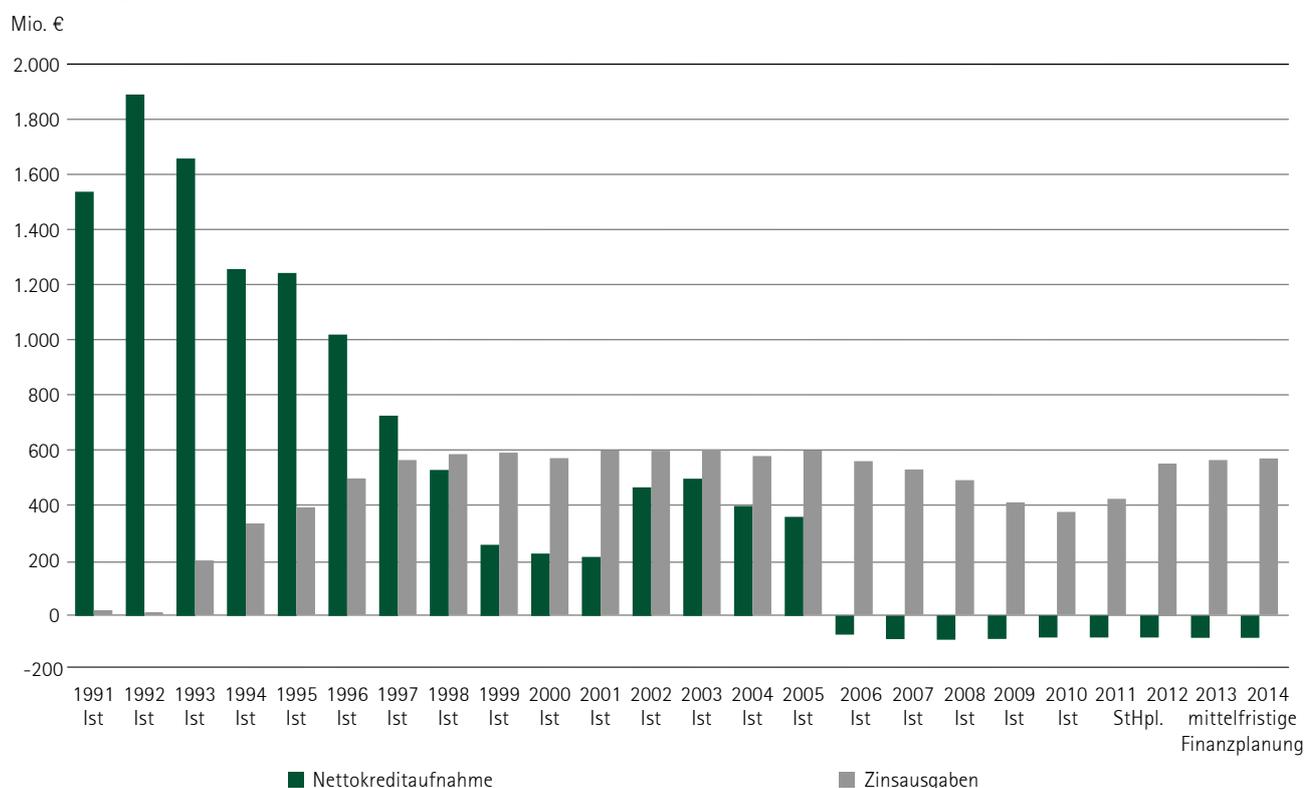
Eigene Haushaltsprojektionen unter Beachtung der relevanten Einflussfaktoren unabdingbar

42 Der SRH schließt sich dieser Kritik an. Er verkennt aber nicht, dass im Rahmen der Föderalismusreform II das Stabilitätsratsgesetz der kleinste gemeinsame Nenner von Bund und Ländern darstellte. Weitere Anpassungen müssen nun durch Länderinitiativen im Hinblick auf eine realitätsnahe Ausgestaltung der Regelungen unternommen werden. Nur so lässt sich das Ziel, bis 2020 ausgeglichene Länderhaushalte ohne Nettokreditaufnahmen zu erreichen, realisieren.

5 Zinsbelastung

43 Mit jeder Kreditaufnahme geht der Freistaat langfristige Verpflichtungen zur Zahlung von Zinsen ein. Dadurch werden Haushaltsmittel in nicht unerheblicher Höhe über Jahre gebunden. Insbesondere zeigt die nachstehende Grafik, wie die Kreditaufnahmen in den Anfangsjahren nach der Wiedervereinigung auf die gegenwärtigen und zukünftigen Zinsbelastungen nachwirken.

Entwicklung der Kreditfinanzierung und der Zinslast



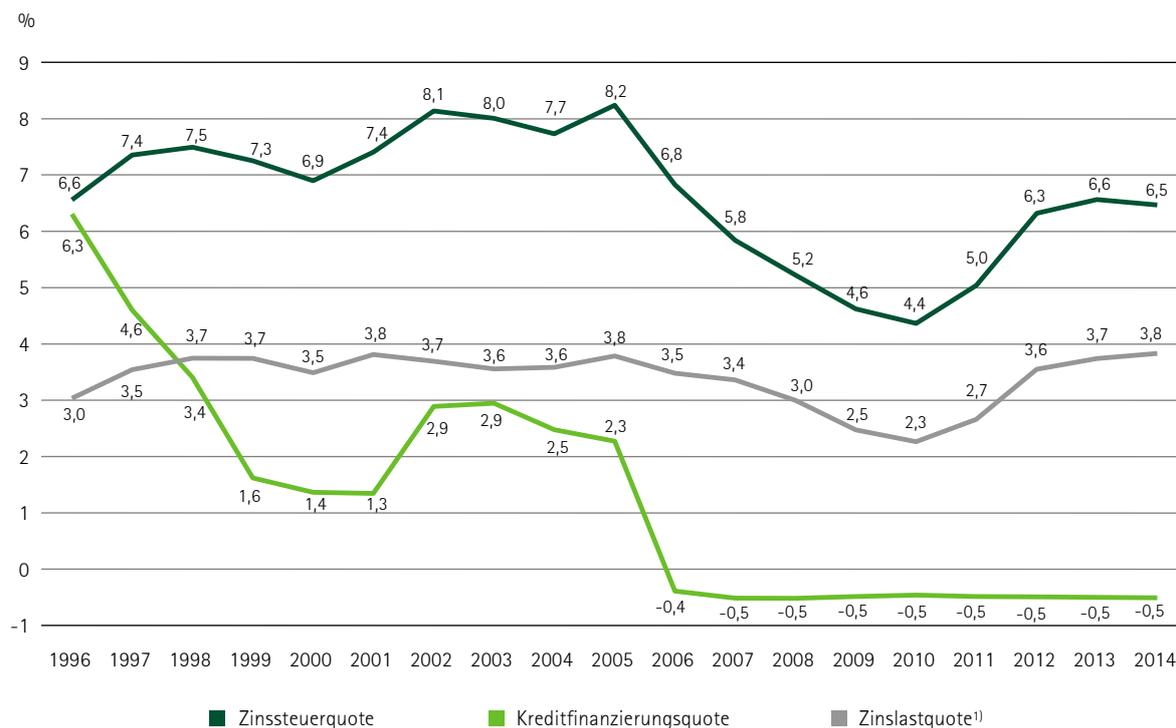
44 In den letzten 5 Jahren betrug der Anteil der Zinszahlungen an den bereinigten Ausgaben durchschnittlich 2,9 %. Mit 367,6 Mio. € hat der Freistaat im Hj. 2010 162,6 Mio. € weniger Zinszahlungen als geplant ausgeben müssen. Aufgrund der Finanz- und Wirtschaftskrise sind die Zinskonditionen sehr niedrig geblieben. Aus Sicht des SMF hat auch das Schuldenmanagement zu den geringen Zinslasten beigetragen. Der Freistaat hat in den letzten Jahren kaum Kredite bei klassischen Kreditinstituten aufgenommen. Die Kreditaufnahmen erfolgten fast ausschließlich bei seinen eigenen Einrichtungen.

Mittelfristig Anstieg der Zinsausgaben erwartet

45 Aktuell weisen die Zinsen am Kreditmarkt wieder eine steigende Tendenz aus. In den nächsten Jahren sind umfangreiche Umschuldungen fällig, für die wiederum neue Kredite erforderlich sind. Entsprechend ist von einer

Erhöhung der Zinsausgaben auszugehen. In der mittelfristigen Finanzplanung rechnet das SMF mit einem Anstieg bis 565 Mio. €. Bei sinkendem Haushaltsvolumen hat das auch einen Anstieg der Zinslastquote zur Folge.

Haushaltswirtschaftliche Quoten



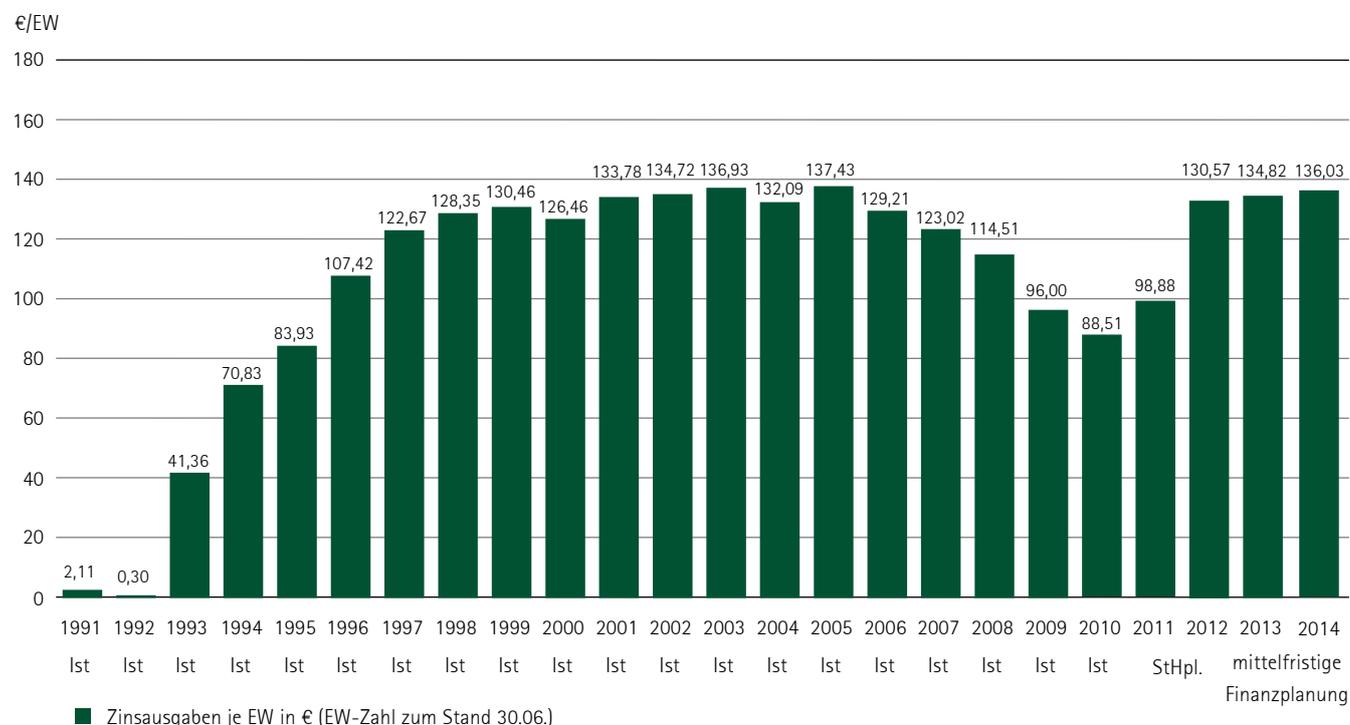
¹⁾ Abweichungen bei der Zinslastquote zur ZDL-Statistik ergeben sich aus dem Unterschied zur statistischen Erfassung der bereinigten Ausgaben.

- 46 Die Kreditfinanzierungsquote, als Anteil der durch Nettokreditaufnahme finanzierten bereinigten Ausgaben, und die Zinssteuerquote, als Anteil der auf die Deckung der Zinsausgaben entfallenden Steuereinnahmen, gehören zu den Kennziffern, die dem Stabilitätsrat jährlich zur Bestimmung von Haushaltsnotlagen zu melden sind. **Mit restriktiver Verschuldungspolitik weit unterdurchschnittliche Kreditfinanzierungs-, Zinssteuer- und Zinslastquote im Bundesvergleich erreicht**
- 47 Der Freistaat Sachsen tilgt seit 2006 Kredite und weist dadurch eine negative Kreditfinanzierungsquote aus. Die durchschnittliche Kreditfinanzierungsquote der Flächenländer betrug im Vergleichsjahr 2009 7,6 %. Gemäß ZDL-Statistik vom Dezember 2010 waren Sachsen und Baden-Württemberg die einzigen Länder mit einer Schuldentilgung. Weitere 3 Länder kamen ohne Nettokreditaufnahme aus. Andere Länder wie Bayern und Saarland waren zur Rettung ihrer Landesbanken gezwungen, besonders hohe Kredite aufzunehmen.
- 48 Durchschnittlich mussten im Hj. 2009 die Flächenländer 9,6 % ihrer Steuereinnahmen für Zinsausgaben aufwenden (Zinssteuerquote). Sachsen hat aufgrund seiner restriktiven Verschuldungspolitik mit 4,6 % eine vergleichsweise niedrige Quote. Im Vergleich der neuen Länder mit den alten Ländern weist diese Quote keine Unterschiede auf. Das macht deutlich, dass die neuen Länder in den 20 Jahren seit der Wiedervereinigung genauso viele Schulden angehäuft haben, wie die alten Länder in einer mehr als dreifach so langen Zeitspanne.
- 49 Sachsen hat mit 2,4 % nach Bayern mit 1,9 % die niedrigste Zinslastquote (Anteil der Zinsen an den bereinigten Ausgaben). Auch hier liegt Sachsen weit unter dem Bundesdurchschnitt von 6,3 %. Mittelfristig rechnet das SMF bei der Zinslastquote mit einem Anstieg bis auf 3,8 %. Zwar wirken das Verschuldungsverbot im HG und in der SÄHO dem Anstieg der Zins-

lastquote entgegen, aber ein tendenziell sinkendes Ausgabevolumen und steigende Zinsen fördern den Anstieg.

- 50 Die Entwicklung der Zinsbelastung pro EW Sachsens ist nachfolgend dargestellt.

Zinsbelastung pro EW



Quelle: Statistisches Bundesamt, Schuldenstand der Länder (Kreditmarktschulden).

- 51 Im Vergleichsjahr 2009 hat Sachsen mit 96 €/EW nach Bayern mit 71 €/EW die zweitniedrigsten Zinszahlungen pro EW. Sachsen liegt damit weit unter dem Durchschnitt der Flächenländer von 213 €/EW. Mittelfristig rechnet das SMF aufgrund steigender Zinsentwicklung bei sinkender Bevölkerung mit einem Anstieg der Zinsausgaben pro EW.

6 Fazit

- 52 Vor dem Hintergrund neuer Verschuldungsregeln, tendenziell sinkender Einnahmen (Solidarpaktmittel, EU-Mittel, Länderfinanzausgleich), wirtschaftlicher Schwankungen, finanzieller Risiken (vgl. Beitrag Nr. 2, Pkt. 6) und der Möglichkeiten der Kreditaufnahmen in Nebenhaushalten (Garantiefonds, Universitätskliniken) sieht der SRH die latente Gefahr der Verlagerung einer Kreditaufnahme in Nebenhaushalte. Dieses Problem erschwert bereits jetzt die Vergleichbarkeit der Verschuldung der Länder und führt in der statistischen Erfassung zu erheblichem Erklärungsbedarf. Während Bayern die zusätzlichen Kreditaufnahmen im Zusammenhang mit der Rettung der Landesbank im Haushalt ausweist, verlagern andere Bundesländer (z. B. Hessen, Nordrhein-Westfalen, Sachsen) ihre finanziellen Belastungen in Nebenhaushalte.
- 53 Bislang gehört Sachsen zu den wenigen Ländern, die ohne Nettokreditaufnahmen ausgeglichene Haushalte aufweisen und sogar Schulden tilgen. Sobald Kreditaufnahmen für den Garantiefonds notwendig werden, müssen diese nach Ansicht des SRH in der HR ausgewiesen und auf die Pro-Kopf-Verschuldung angerechnet werden.

- 54 Geplante Kreditaufnahmen in Nebenhaushalten sollten auch in der mittelfristigen Finanzplanung mit entsprechenden Tilgungsplänen dargestellt werden. Zur Aufwertung der mittelfristigen Finanzplanung empfiehlt der SRH erneut die Aufnahme einer Sensitivitätsanalyse zur Darstellung der Auswirkungen von Zinsänderungen auf die Zinslasten des Freistaates.
- 55 Der SRH drängt auf eine baldige Verankerung des Verschuldungsverbotes in der Verfassung. Die Volksabstimmung in Hessen in diesem Jahr hat deutlich gezeigt, dass dem überwiegenden Teil der Bevölkerung die Gefahren einer hohen Staatsverschuldung bewusst sind.
- 56 Der SRH unterstützt ausdrücklich die Kritik des SMF an den vom Stabilitätsrat gemäß Stabilitätsgesetz festgelegten Kriterien zur Ermittlung von Haushaltsnotlagen. Auch von den Rechnungshöfen wird eine Verschärfung der Kriterien verfolgt werden.
- 57 Der SRH mahnt die Aufnahme des zur Begrenzung der impliziten Verschuldung eingerichteten Generationenfonds in der Sächsischen Verfassung an. Insbesondere in Zeiten knapper Einnahmen sieht der SRH die Gefahr des Zugriffs auf diese Mittel und damit die langfristige Tragfähigkeit des Haushalts und die intergenerative Gerechtigkeit bedroht.

Verankerung des Verschuldungsverbotes
und des Generationenfonds in der Sächsi-
schen Verfassung

- 1 Die Vermögensrechnung nach Art. 99 Verfassung des Freistaates Sachsen i. V. m. § 80 Abs. 2 und § 86 SÄHO enthält einen bewerteten Nachweis über das Vermögen und die Schulden des Freistaates zu Beginn und zum Ende des Haushaltsjahres. Somit können der Ressourcenverbrauch sowie künftige Belastungen für den Staatshaushalt abgebildet werden. Bei der Gliederung der Vermögensrechnung und der Bewertung der Positionen hat sich das SMF an die Vorschriften des HGB für große Kapitalgesellschaften angelehnt.
- 2 Die Vermögensrechnung wurde erstmalig für das Hj. 2007 erstellt. Seither erfolgt der Aufbau der Vermögensrechnung in Abstimmung mit dem SRH schrittweise. Nicht unerhebliche Vermögenspositionen, wie z. B. die Kunst- und Sammlungsgegenstände, und Schuldenpositionen, wie z. B. der Ausweis der Zahlungsverpflichtungen aus Altersteilzeitverträgen, fehlen in der Vermögensrechnung. Dennoch bietet die Vermögensrechnung 2009 einen guten Überblick über die Vermögenslage des Freistaates.
- 3 Mehrfach weist die Vermögensrechnung 2009 bei Wertangaben zu einzelnen Positionen Abweichungen auf. Der SRH stellt diese im Bericht dar. Die Abweichungen sind teilweise rundungsbedingt. Der SRH sieht aber auch eine Ursache in der Erstellung der Vermögensrechnung als unabhängige Nebenrechnung. Er hat wiederholt darauf hingewiesen, dass dieses Vorgehen fehleranfällig ist.
- 4 Grundlage für die Erstellung der Vermögensrechnung sind überwiegend die Meldungen der Ressorts. Jedoch ist das Verständnis bspw. für Wertberichtigungen und Zinsberücksichtigungen in den Ressorts unterschiedlich.
- 5 **Das SMF muss die Vermögensrechnung sorgfältiger erstellen. Durch den Einsatz eines integrierten Buchführungssystems könnte die Fehleranfälligkeit verringert werden. Der SRH sieht darüber hinaus die Notwendigkeit, Kriterien für die Meldungen der Ressorts über die VwV Rechnungslegung hinaus zu konkretisieren.**
- 6 Das SMF stimmt dem SRH zu, dass ein integriertes Buchführungssystem die Qualität der Vermögensrechnung deutlich erhöhen würde. Deshalb soll die Datenerhebung für die Vermögensrechnung 2010 teilweise EDV-gestützt erfolgen.

Mehrfach abweichende Wertangaben

Verringerung der Fehleranfälligkeit durch integriertes Buchführungssystem

7 Die Vermögenslage stellt sich zum 31.12.2009 wie folgt dar:

		31.12.2008	31.12.2009
		in €	
Vermögen			
A.	Sachvermögen	9.792.691.728,03	9.687.223.796,36
I.	Grundvermögen für eigene Zwecke	5.770.759.938,02	5.740.196.839,60
II.	Straßeninfrastrukturvermögen	4.021.931.790,01	3.947.026.956,76
B.	Finanzvermögen	10.885.457.029,63	11.900.135.054,34
I.	Beteiligungen	5.286.667.149,07	5.836.947.219,27
II.	Stiftungsvermögen	61.055.421,31	60.975.063,00
III.	Sondervermögen	1.115.232.540,44	1.230.559.575,81
IV.	Ansparungen für Pensionsverpflichtungen	1.179.208.550,63	1.714.223.303,95
V.	Rücklagen	2.344.853.767,00	2.391.402.533,98
VI.	Ausleihungen	898.439.601,18	666.027.358,33
C.	Forderungen	1.245.695.770,76	1.577.681.598,10
I.	Offene Sollstellungen der Kasse	573.109.874,38	521.733.830,38
II.	Steuerforderungen	94.900.025,17	89.550.005,47
III.	Forderungen aus Zuweisungen, Erstattungen, Transfers	317.179.572,98	131.435.675,74
IV.	Forderungen gegenüber Beteiligungen	193.967.147,84	778.794.754,31
V.	Sonstige Forderungen	66.539.150,39	56.167.332,20
D.	Kassenbestand	1.994.654.692,88	1.100.325.926,63
Summe Vermögen		23.918.499.221,30	24.265.366.375,43
Schulden			
A.	Kapitalmarktschulden	9.583.980.399,25	8.799.476.749,76
I.	Landesschatzanweisungen	1.228.298.086,37	1.069.182.001,24
II.	Schuldscheindarlehen	8.355.682.312,88	7.730.294.748,52
B.	Kassenverstärkungsmittel	3.048.093.418,40	3.303.951.493,11
I.	Kassenverstärkungskredite von Kreditinstituten	0,00	0,00
II.	Kassenmittel von Rücklagen, Sondervermögen, Ansparungen für Pensionsverpflichtungen	3.000.448.757,22	3.211.464.838,21
III.	Kassenmittel von Sonstigen	47.644.661,18	92.486.654,90
C.	Zahlungsverpflichtungen der Altersversorgung	18.112.794.101,00	18.284.726.594,00
I.	Pensionsverpflichtungen	7.863.794.101,00	8.266.726.594,00
II.	Zahlungsverpflichtungen aus dem Anspruchs- und Anwartschaftsüberführungsgesetz	10.249.000.000,00	10.018.000.000,00
D.	Verbindlichkeiten	1.188.427.773,24	2.424.454.259,21
I.	Steuerverbindlichkeiten	17.636.120,24	32.057.238,00
II.	Verbindlichkeiten aufgrund Fördermittelbescheide	978.258.871,05	1.120.093.400,39
III.	Verbindlichkeiten gegenüber Beteiligungen	65.755.335,31	1.114.974.086,17
IV.	Verbindlichkeiten aus durchlaufenden Geldern	126.777.446,64	157.329.534,65
Summe Schulden		31.933.295.691,89	32.812.609.096,08

Quelle: Vgl. Vermögensrechnung des Freistaates Sachsen 2009 einschließlich Meldungen der Ressorts.

8 Die Schulden übersteigen die Vermögenswerte zum 31.12.2009 um 8.547 Mio. € (Deckungslücke). Gegenüber dem Vorjahr hat sich die Differenz um 532 Mio. € vergrößert, was überwiegend auf die um 1.236 Mio. € gestiegenen Verbindlichkeiten zurückzuführen ist. Deckungslücke angestiegen

Fehlender Ausweis der beweglichen Vermögensgegenstände

Vermögen

9 Die Vermögenswerte sind zum 31.12.2009 gegenüber dem Vorjahr um 347 Mio. € gestiegen. Die Veränderungen sind im Wesentlichen auf die bei den Beteiligungen erfolgte Umwandlung von Fremdkapital in Eigenkapital in Höhe von 769 Mio. €, die Zuführungen zum Generationenfonds einschließlich Zinsen in Höhe von 525 Mio. € und der Erfassung von Forderungen gegenüber der SAB in Höhe von 683 Mio. € zurückzuführen. Die beweglichen Vermögensgegenstände, einschließlich der Kunst- und Sammlungsgegenstände sind in der Vermögensrechnung zum 31.12.2009 nicht enthalten. Folglich fehlen wesentliche Vermögenspositionen, die einen nicht unerheblichen Anteil am Sachvermögen darstellen.

10 Das SMF bestätigt die noch fehlende Erfassung von Vermögenspositionen und verweist darauf, dass im Einvernehmen mit dem SRH unter Beachtung wirtschaftlicher Kriterien eine stetige Qualifizierung und Weiterentwicklung der Vermögensrechnung erfolge.

Aufnahme bereits bewerteter Kunst- und Sammlungsgegenstände

11 Im Hj. 2008 wurde das Recherche-, Erfassungs- und Inventurprojekt Daphne initiiert und mit der Erfassung und Bewertung der Bestände der Staatlichen Kunstsammlungen begonnen. **Bereits in der Museumsdatenbank erfasste Kunst- und Sammlungsgegenstände sind in die Vermögensrechnung aufzunehmen.**

12 Das SMF teilt mit, dass nach Auskunft der Staatlichen Kunstsammlungen Dresden/SMWK bislang noch keine Bewertungen im Rahmen des Daphne-Projekts vorgenommen wurden. Der Schwerpunkt der Tätigkeit lag bislang vor allem in der Inventarisierung/Provinienzrecherche im Zusammenhang mit den Restitutionsansprüchen des Hauses „Wettin“.

Forderung der Erfassung von Neuanschaffungen

13 Die übrigen beweglichen Vermögensgegenstände wurden bisher aufgrund fehlender Datengrundlagen und dem damit einhergehenden Aufwand für Erfassung und Bewertung in der Vermögensrechnung nicht ausgewiesen. **Nach Auffassung des SRH sind die übrigen beweglichen Vermögensgegenstände zumindest im Hinblick auf Neuanschaffungen in der Vermögensrechnung zu erfassen.**

14 Dem SMF zufolge reiche die bloße Erfassung der Neuanschaffungen in der Vermögensrechnung nicht aus, da bewegliche Vermögensgegenstände in der Regel abzuschreiben sind. Vielmehr müssten die Gegenstände in einer Anlagenbuchhaltung erfasst und über die Laufzeit abgeschrieben werden. Voraussetzung hierfür wäre ein entsprechendes betriebswirtschaftliches Modul, das nicht zur Verfügung steht.

Sachvermögen

Bilanzierung des Grundvermögens der Kulturstaatsbetriebe im Finanzvermögen

15 Im Sachvermögen sind das Grundvermögen, mit Ausnahme des Grundvermögens der Nebenhaushalte, und das Straßeninfrastrukturvermögen des Freistaates jeweils mit Flurstücken, Bauwerken und Anlagen im Bau dargestellt. Der Bestand des Grundvermögens hat sich zum Vorjahr um 31 Mio. € verringert. Die von den Staatsbetrieben Staatsschauspiel, Staatsoper und Landesbühnen genutzten Grundstücke und Bauwerke werden infolge der erstmaligen Bilanzierung bei den Betrieben nunmehr im Finanzvermögen des Freistaates berücksichtigt (vgl. Beitrag Nr. 3, Pkt. 4.2). Die vom Freistaat im Hj. 2009 getätigten Investitionen wirken sich werterhöhend aus.

16 Das Straßeninfrastrukturvermögen weist gegenüber dem 31.12.2008 einen um 75 Mio. € geringeren Wert aus. Der Vermögensabbau ergibt sich, weil die im Haushaltsjahr getätigten Investitionen nicht den Werteverzehr durch die Abschreibungen ausgeglichen haben.

17 Mit der Vermögensrechnung 2009 wird erstmalig das Grundvermögen in den Nebenhaushalten in Höhe von 2.246 Mio. € nachrichtlich ausgewiesen. Damit wird der Kritik des SRH, dass die Aussagefähigkeit für das Grundvermögen der Nebenhaushalte bisher in der Vermögensrechnung nicht gegeben war, Rechnung getragen. Solange keine Konsolidierung der Nebenhaushalte erfolgt, begrüßt der SRH den nachrichtlichen Ausweis des Grundvermögens der Nebenhaushalte.

18 Als Vermögen des Freistaates werden in der Vermögensrechnung unterschiedliche Wertangaben zu den Staatsbetrieben Sächsische Staatsoper, Sächsisches Staatsschauspiel und Landesbühnen Sachsen ausgewiesen. Unter Pkt. 2.1.1 „Grundvermögen für eigene Zwecke“ ist angeführt, dass beim Freistaat folgende Werte aufgrund der erstmaligen Bilanzierung des Grundvermögens bei den 3 Staatsbetrieben nicht mehr zu erfassen sind:

Unterschiedliche Wertangaben zum Grundvermögen der Kulturstaatsbetriebe

Staatsoper	Staatsschauspiel	Landesbühnen
149 Mio. €	82 Mio. €	14 Mio. €

19 Im Pkt. 2.1.3 „Grundvermögen in den Nebenhaushalten“ werden folgende Vermögenswerte für die Kulturstaatsbetriebe angegeben:

Staatsoper	Staatsschauspiel	Landesbühnen
143,7 Mio. €	77,7 Mio. €	14,8 Mio. €

20 Pkt. 2.2.1 „Beteiligungen“ weist den Wert der Grundstücke¹ zum 31.12.2009 wie folgt aus:

Staatsoper	Staatsschauspiel	Landesbühnen
143,7 Mio. €	80,0 Mio. €	13,4 Mio. €

21 Dem SMF zufolge liegen den unter Pkt. 2.1.1, 2.1.3 und 2.2.1 angegebenen Werten unterschiedliche Ansätze zugrunde. Die Werte unter Pkt. 2.1.1 entsprechen den Vorjahreswerten ohne Berücksichtigung der Abschreibungen. Die unter Pkt. 2.1.3 aufgeführten Werte wurden vom SMWK gemeldet. Die Werte unter Pkt. 2.2.1 entsprechen der Bilanzposition „Grundstücke und Bauten“ (ohne Anlagen im Bau).

22 **Das tatsächliche bei den o. g. Staatsbetrieben geführte Grundvermögen zum 31.12.2009 kann anhand der Vermögensrechnung 2009 nicht nachvollzogen werden.**

Finanzvermögen

23 Das Finanzvermögen ist zum 31.12.2009 gegenüber dem Vorjahr um rd. 1 Mrd. € angestiegen. Maßgebend ist insbesondere der um 550 Mio. € höhere Ausweis der Beteiligungen des Freistaates. Die Erhöhung resultiert aus der Umwandlung von Fremd- in Eigenkapital (korrespondierend zum verminderten Ausweis der Ausleihungen) sowie dem bilanziellen Ausweis des Grundvermögens der Staatsbetriebe Staatsschauspiel, Staatsoper und Landesbühnen Sachsen. Ferner wurden die Staatsbetriebe Geobasisinformation und Vermessung Sachsen und Staatliche Kunstsammlungen Dresden erstmalig in der Vermögensrechnung 2009 erfasst. Die Staatsbetriebe sowie die Einrichtungen, die wie Staatsbetriebe geführt werden, umfassen 52 % der in das Finanzvermögen einbezogenen Beteiligungen. **Der SRH hält eine Konsolidierung der Abschlüsse der Staatsbetriebe für erforderlich**

Konsolidierung der Abschlüsse der Staatsbetriebe erforderlich

¹ Hier handelt es sich wahrscheinlich um einen Schreibfehler in der Vermögensrechnung. Gemeint ist wohl das Grundvermögen, da nicht nur Grundstücke, sondern auch Gebäude übertragen worden sind.

derlich, um die Aussagefähigkeit der Vermögensrechnung zu stärken (vgl. Jahresbericht 2009 des SRH, Beitrag Nr. 5, S. 117).

- 24 Das SMF teilt mit, dass eine Vollkonsolidierung der Staatsbetriebe erst nach Umsetzung des NSM einschließlich eines entsprechenden integrierten Buchführungssystems bzw. einer eigenständigen Konsolidierungssoftware möglich sei.
- 25 In der Vermögensrechnung 2009 ist das Stiftungsvermögen der Stiftung für das sorbische Volk nicht ausgewiesen. Es wird darauf verwiesen, dass das Vermögen dem Freistaat wirtschaftlich nicht zurechenbar und deshalb nicht aufzunehmen ist. Gemäß Art. 3 Abs. 1 Zustimmungsgesetz zum Staatsvertrag zwischen dem Land Brandenburg und dem Freistaat Sachsen über die Errichtung der Stiftung für das sorbische Volk vom 28.08.1998 (Staatsvertrag) überführt der Freistaat die zum Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Staatsvertrages in seinem Eigentum stehenden, bisher für die Zwecke der nicht rechtsfähigen Stiftung für das sorbische Volk genutzten unbeweglichen und beweglichen Sachen sowie das zweckgebundene Finanzvermögen in das Vermögen der Stiftung. Der Wert der übertragenen Vermögensgegenstände ist nicht angeführt. Das Land Brandenburg übereignete der Stiftung kein Vermögen. Die HR 2009 der Stiftung weist als Stiftungsvermögen Finanzvermögen zum 31.12.2009 in Höhe von 1.307.936 € und Immobilienvermögen ohne Wertangabe aus. Welchen Umfang das übertragene Vermögen des Freistaates daran hat, ist auch hier nicht angegeben.
- 26 Als Kriterium für die Erfassung in der Vermögensrechnung des Freistaates ist angegeben, dass das Stiftungsvermögen von rechtsfähigen Stiftungen des öffentlichen Rechts wirtschaftlich dem Freistaat zuzurechnen ist. Dies ist dann der Fall, wenn er die Stiftung jederzeit kraft Gesetzes auflösen kann und der Freistaat Anfallsberechtigter ist. Dies trifft auf die Stiftung für das sorbische Volk zu. Nach Art. 13 Staatsvertrag kann dieser mit Einhaltung einer Frist gekündigt werden. Die übertragenen unbeweglichen und beweglichen Sachen sind mit der Auflösung der Stiftung in das Eigentum der Vertragspartei zurückzuführen, von der die Stiftung sie erworben hat. **Folglich ist der Wert, der vom Freistaat übereigneten und sich im Stiftungsvermögen der Stiftung befindenden Vermögensgegenstände dem Freistaat zuzurechnen und in seiner Vermögensrechnung zu erfassen.**
- 27 Das SMF teilte mit, es habe auf den Ausweis des Stiftungsvermögens verzichtet, da gem. Art. 13 Abs. 1 des Staatsvertrages zwischen dem Land Brandenburg und dem Freistaat Sachsen eine Rückführung der übertragenen Vermögensgegenstände frühestens im Jahr 2016 möglich sei und somit keine wirtschaftliche Zurechenbarkeit beim Freistaat Sachsen gegeben sei.
- 28 Der SRH bleib bei seiner Auffassung.
- 29 Der Bestand der Sondervermögen hat sich gegenüber dem Hj. 2008 um 115 Mio. € auf 1.231 Mio. € erhöht. Fünf Sondervermögen wurden erstmalig zum 31.12.2009 mit einem Bestand von insgesamt 203 Mio. € abgebildet. Das Sondervermögen Hegenbarth ist in den Staatsbetrieb

Stiftungsvermögen wirtschaftlich
Freistaat zurechenbar, Ausweis in
Vermögensrechnung erforderlich

Staatliche Kunstsammlungen Dresden übergegangen. Der Bestand der Sondervermögen in der Vermögensrechnung 2009 stellt sich wie folgt dar:

	31.12.2008	31.12.2009
	in €	
1. Grundstock	334.945.430,67	342.266.274,85
2. Ausgleichsabgabe nach der Altenpflegeausgleichsverordnung	4.502.600,00	4.352.700,00
3. ESF-Mikrodarlehensfonds	11.342.468,00	7.370.400,00
4. Fonds Krisenbewältigung und Neustart	14.414.313,50	10.164.700,00
5. Aufbauhilfefonds Sachsen 2002	599.875.430,91	515.285.583,43
6. Wachstums- und Konsolidierungsfonds	39.453.000,00	41.370.000,00
7. Sondervermögen Hegenbarth (Staatliche Kunstsammlungen/Kupferstichkabinett)	133.719,35	-
8. Altlastenfonds Sachsen	110.565.578,01	106.582.730,44
9. Kommunaler Vorsorgefonds		137.637.070,47
10. Wohnraumförderungsfonds Sachsen		14.399.552,30
11. Zukunftsfonds Sachsen		10.000.000,00
12. Fonds zur Rettung und Umstrukturierung von sächsischen Unternehmen		40.145.900,00
13. Sächsischer Consultant-Fonds (SCF)		984.664,32
Summe Sondervermögen	1.115.232.540,44	1.230.559.575,81

Quelle: Vgl. Vermögensrechnung des Freistaates Sachsen 2009 einschließlich Meldungen der Ressorts.

- 30 Der SRH wurde im Rahmen der Prüfung der HR 2009 von den zuständigen Ressorts darauf hingewiesen, dass die Sonderabgabe Ausgleichsabgabe nach der Altenpflegeausgleichsverordnung eine Art Umlagevermögen sei, welches dem Freistaat nicht zustehe. Der Wachstums- und Konsolidierungsfonds stelle kein Sondervermögen im haushaltsrechtlichen Sinn dar. Auf die Verwendung des Ausdrucks Sondervermögen sollte diesbezüglich verzichtet werden. **Die Angaben zu den Nebenhaushalten in der HR und der Vermögensrechnung sind abzustimmen.**

Angaben in der HR und Vermögensrechnung sind abzustimmen

- 31 Dem SMF entsprechend liegen der HR und der Vermögensrechnung unterschiedliche Ansätze zugrunde, die sich zwangsläufig in den jeweiligen Daten widerspiegeln. Zwischen dem SMF und dem SRH besteht Einvernehmen darüber, dass die im Verhältnis zur HR zusätzlichen Angaben in der Vermögensrechnung 2010 entsprechend gekennzeichnet werden.

- 32 Unter Berücksichtigung der Ressortangaben sollte im Rahmen der Weiterentwicklung der Vermögensrechnung der Ausweis der o. g. Position überdacht werden.

- 33 Die Endbestände zum 31.12.2009 der Sondervermögen ESF-Mikrodarlehensfonds, Zukunftsfonds, Fonds zur Rettung und Umstrukturierung von sächsischen Unternehmen und Krisenbewältigung und Neustart werden in der Vermögensrechnung mit insgesamt 13,8 Mio. € zu niedrig dargestellt. Das SMF verweist darauf, dass der Ausweis der Sondervermögen in Übereinstimmung mit dem Ausweis in der HR erfolge. Der SRH hält an seiner Kritik fest und verweist auf seine Ausführungen im Jahresbericht 2011, Beitrag Nr. 3, Pkt. 2.1.

Sondervermögen um 13,8 Mio. € zu niedrig ausgewiesen

- 34 Der Ausweis der Versorgungsrücklage zum 31.12.2009 in der Vermögensrechnung in Höhe von 70.336 T€ weicht von dem in der HR 2009 (Epl. 15, Anlage II/2) angegebenen Bestand der Versorgungsrücklage in Höhe von 71.096 T€ ab.

- 35 Die Rücklagen haben sich um 47 Mio. € auf 2.391 Mio. € erhöht. Die Zunahme ergibt sich überwiegend aus den Zuführungen zur Bürgschaftssicherungsrücklage in Höhe von 78,5 Mio. € sowie an die Risikoausgleichsrücklage für Bund-Länder-Finanzbeziehungen in Höhe von 222,4 Mio. € und an die Rücklage Kompensationsmaßnahmen in Höhe von 109 T€. Das SMF stellt die einzelnen Rücklagen in der Vermögensrechnung 2009 wie folgt dar:

	31.12.2007 01.01.2008	31.12.2008 01.01.2009	31.12.2009
	in €		
1. Bürgschaftssicherungsrücklage	890.187.663,43	890.187.663,43	968.726.737,18
Wohnungsbaudarlehen	58.187.663,43	58.187.663,43	136.726.737,18
Sachsen LB	832.000.000,00	832.000.000,00	832.000.000,00
2. Kassenverstärkungs- und Haushaltsausgleichsrücklage	243.889.789,62	915.798.447,39	812.361.047,39
3. SächsFAG-Rücklage (Rückstellung für Istabrechnung vorangegangener Ausgleichsjahre gem. § 2 Abs. 2 SächsFAG)	379.000.000,00	465.700.000,00	359.700.000,00
4. Budgetausgleichsfonds Forst	32.957.056,18	32.957.056,18	28.110.543,54
5. Rücklage zur Weitergabe von Wohngeldeinsparungen des Landes durch Hartz IV	58.100.000,00	35.200.000,00	0,00
6. Investive Rücklage der TU Dresden	2.024.600,00	5.010.600,00	0,00
7. Risikoausgleichsrücklage für Bund-Länder-Finanzbeziehungen			222.395.023,00
8. Rücklage Kompensationsmaßnahmen			109.182,87
Summe Rücklagen	1.606.159.109,23	2.344.853.767,00	2.391.402.533,98

Quelle: Vgl. Vermögensrechnung des Freistaates Sachsen 2009 einschließlich Meldungen der Ressorts.

Gestrafte Darstellung der Darlehensforderungen nachvollziehbar

- 36 Darlehensforderungen werden als Ausleihungen im Finanzvermögen des Freistaates abgebildet. Die Darstellung wurde im Vergleich zu den Vorjahren vom SMF gestrafft. Der SRH hält den Ausweis der Darlehensforderungen für ausreichend und nachvollziehbar.

Forderungen

- 37 Der Bestand der Forderungen ist gegenüber dem Vorjahr um 332 Mio. € gestiegen. Die Zunahme der Forderungen gegenüber Beteiligungen ergibt sich aufgrund der Erfassung von Forderungen gegenüber der SAB in Höhe von 683 Mio. €.

Ausfallrisiko von Forderungen überwiegend unberücksichtigt

- 38 Schwerpunkt der Vermögensposition bilden die offenen Sollstellungen der Kassen mit 33 % (522 Mio. €) und die Forderungen gegenüber Beteiligungen mit 49 % (779 Mio. €). Die Beitreibbarkeit bzw. das Ausfallrisiko der Forderungen bleibt bei der Ermittlung überwiegend unberücksichtigt. Ausnahme hiervon bildet die Korrektur der rückständigen Steuerforderungen in Höhe der Ausfallquote von 60,5 %. Eine Abfrage bei den Ressorts im Rahmen der Erstellung der Vermögensrechnung 2009 zu konkreten Ausfallrisiken blieb ergebnislos. Nach Aussage des SMF könnten zukünftig Niederschlagungen ein Anhaltspunkt für pauschale Wertberichtigungen sein. **Der SRH begrüßt die Initiative zur Ermittlung einer pauschalen Wertberichtigung der Forderungen.**
- 39 Die in den sonstigen Forderungen ausgewiesenen verschiedenen Forderungen der Ressorts in Höhe von 20,4 Mio. € betreffen zu 68 % Forderungen gegenüber den 4 Sächsischen Krankenhäusern einschließlich der medizinischen Versorgungszentren und den 2 Wohn- und Pflegeheimen.

- 40 Unstimmigkeiten in der Vermögensrechnung ergeben sich im Ausweis der Forderungen gegenüber Beteiligungen unter Pkt. 2.3 (in Höhe von 778.410.588 €) und unter Pkt. 2.3.4 (in Höhe von 778.794.754 €). **Die Abweichungen innerhalb der Vermögensrechnung 2009 sind nicht nachvollziehbar.** Abweichungen innerhalb der Vermögensrechnung
- 41 Das SMF stimmt der Feststellung zu. Da in der gesamten Vermögensrechnung mit dem korrekten Wert 778.794.754 € gerechnet wurde, ergibt sich kein Änderungsbedarf.
- Kassenbestand**
- 42 Der Kassenbestand in Höhe von 1,1 Mrd. € ist gegenüber dem Vorjahr um 45 % geringer. Somit hat sich die Liquidität des Freistaates um 894 Mio. € vermindert.
- 43 Im Kassenbestand enthalten sind Gelder in Höhe von 80 Mio. €, die von der Hauptkasse verwaltet werden, aber rechtlich selbstständigen Einrichtungen zugehörig sind. Eine Doppelerfassung dieser Gelder im Finanzvermögen und im Kassenbestand kann derzeit ausschließlich durch Abforderung der Daten von den Ressorts vermieden werden. Eine Abforderung von Daten für die Vermögensposition Kassenbestand ist bisher nicht erfolgt. Eine Doppelerfassung kann demzufolge nicht ausgeschlossen werden. Doppelerfassungen im Kassenbestand nicht ausgeschlossen
- 44 Das SMF verweist darauf, dass im Zuge der Weiterentwicklung der Vermögensrechnung Datenerhebungen für weitere Bereiche zur Vermeidung von Doppelerfassungen vorgesehen seien.
- 45 Im Kassenbestand stehen dem Freistaat neben Bargeld, Sicht- und sonstigen Einlagen auch die den Rücklagen, Sondervermögen und Fonds haushaltsmäßig zugeführten Mittel sowie Gelder der Staatsbetriebe und Einrichtungen, für die die Hauptkasse die Kassengeschäfte erledigt, zur Verfügung. In gleicher Höhe besteht eine Zahlungsverpflichtung des Freistaates an die Sondervermögen, Rücklagen, Fonds und Einrichtungen, die unter den Schulden als Kassenverstärkungsmittel ausgewiesen wird.
- Schulden**
- 46 Die Schulden des Freistaates werden zum 31.12.2009 gegenüber dem Vorjahr um 879 Mio. € höher ausgewiesen. Deutlich erhöht haben sich die Verbindlichkeiten gegenüber Beteiligungen, resultierend aus der Erfassung von Verbindlichkeiten gegenüber der SAB in Höhe von 1.049 Mio. € sowie die Pensionsverpflichtungen um 403 Mio. €. Hingegen haben sich die Kapitalmarktschulden um 785 Mio. € verringert.
- Kapitalmarktschulden**
- 47 Unter den Kapitalmarktschulden werden stichtagsbezogen die tatsächlich aufgenommenen, mit dem Nominalbetrag (Rückzahlungsbetrag) bewerteten, Schuldverpflichtungen des Freistaates ausgewiesen. Diese beliefen sich zum 31.12.2009 auf 8.799 Mio. €, darunter Schuldscheindarlehen bei Sondervermögen, Stiftungen und Anstalten des öffentlichen Rechts des Freistaates in Höhe von 1.940 Mio. €. Die Kapitalmarktschulden bilden mit 27 % die zweitgrößte Schuldenposition des Freistaates. In Bezug auf die haushaltsmäßige Verschuldung weisen wir auf den Jahresbericht 2011 Beitrag Nr. 4 hin. Kapitalmarktschulden zweitgrößte Schuldenposition
- Kassenverstärkungsmittel**
- 48 Wir verweisen auf die Bemerkungen zum Kassenbestand.

Zahlungsverpflichtungen der Altersversorgung größte Schuldenposition

Zahlungsverpflichtungen der Altersversorgung

49 Die Zahlungsverpflichtungen der Altersversorgung umfassen mit 56 % die größte Schuldenposition des Freistaates. Sie sind zum 31.12.2009 um 172 Mio. € auf 18.285 Mio. € gestiegen.

Zahlungsverpflichtungen aufgrund von Altersteilzeitverträgen bisher unberücksichtigt

50 In den Zahlungsverpflichtungen der Altersversorgung enthalten sind die Pensionsverpflichtungen in Höhe von 8.267 Mio. €. Diese werden mit einem versicherungsmathematischen Gutachten ermittelt. Anhand einer Projektionsrechnung wurden die Werte stichtagsbezogen auf den 31.12.2009 berechnet. Die Pensionsverpflichtungen sind mit ihrem Teilwert angegeben, der Kapitalisierungszinssatz beträgt 4,75 %. Die ausgewiesenen Pensionsverpflichtungen umfassen die Versorgungs- und Beihilfeverpflichtungen der Beamten und Richter des Freistaates, unberücksichtigt bleiben Zahlungsverpflichtungen aufgrund von Altersteilzeitverträgen. Der SRH hatte in der Vergangenheit vorgeschlagen, die Aufnahme von Zahlungsverpflichtungen aus Altersteilzeitverträgen in die Vermögensrechnung zu prüfen. Das SMF hat mitgeteilt, dass dazu die Beauftragung eines versicherungsmathematischen Gutachtens erforderlich sei. Vor diesem Hintergrund sei zu prüfen, ob ein entsprechender Ansatz mit vertretbarem Aufwand realisierbar sei. Das SMF wolle die Möglichkeit der pauschalen Ermittlung überdenken.

Einheitliches Vorgehen in den Nebenhaushalten erforderlich

51 Der Umgang mit den auf die Beamten der Nebenhaushalte entfallenden Verpflichtungen und Forderungen ist - wie in den Vorjahren bereits angemerkt - unterschiedlich. Wir verweisen auf die Ausführungen in den Jahresberichten 2009 und 2010 des SRH, Beitrag Nr. 5. **Der SRH hält eine einheitliche Vorgehensweise im Umgang mit den Verpflichtungen und den gegenüber dem Freistaat entstehenden Forderungen in den Nebenhaushalten für erforderlich.**

52 Das SMF teilt mit, dass künftig Lasten aus Versorgungs- und Beihilfeverpflichtungen nur noch beim Freistaat Sachsen über Zuführungen an den Generationenfonds berücksichtigt und ausgewiesen werden sollen. Zukünftig soll für bilanzierungspflichtige Einheiten des Freistaates (Staatsbetriebe) von der Bilanzierung von Rückstellungen für Pensionen und Beihilfen sowie korrespondierender Forderungen abgesehen werden, um eine einheitliche Vorgehensweise zu erreichen. Die Aufnahme einer einheitlichen Regelung in die vorgesehene Überarbeitung zur VwV zu §§ 26, 74 SÄHO sei beabsichtigt.

Deckungslücke zwischen Pensionsverpflichtungen und Ansparungen

53 Korrespondierend zu den Pensionsverpflichtungen als Schuldenposition sind die Ansparungen für Pensionsverpflichtungen als Vermögensposition zu betrachten. Es besteht eine Deckungslücke zwischen den Pensionsverpflichtungen und den Ansparungen, die sich allerdings gegenüber dem Vorjahr auf 6,6 Mrd. € vermindert hat. **Dennoch reichen die Ansparungen für Pensionsverpflichtungen nicht aus, die Pensionsverpflichtungen zu decken.**

54 Die weiterhin in den Zahlungsverpflichtungen der Altersversorgung enthaltenen Zahlungsverpflichtungen aus dem AAÜG wurden im Rahmen einer Studie ermittelt und fließen mit ihrem Barwert in die Vermögensrechnung ein. Sie betragen 10.018 Mio. € zum 31.12.2009.

Anstieg der Verbindlichkeiten um 104 %

Verbindlichkeiten

55 Verbindlichkeiten umfassen rechtsverbindlich feststehende Zahlungsverpflichtungen des Freistaates gegenüber Dritten. Diese sind gegenüber dem Vorjahr um 104 % auf 2.424 Mio. € angestiegen. Ursächlich für den Anstieg ist die Erfassung von Verbindlichkeiten gegenüber der SAB in Höhe von 1.049 Mio. € (vgl. Forderungen).

56 Die Verbindlichkeiten aufgrund von Fördermittelbescheiden haben sich um 142 Mio. € auf 1.120 Mio. € erhöht. Begründet wird dies mit gestiegenen Förderaktivitäten in den Bereichen Stadterneuerung und Denkmalschutz, Forschungs- und Technologieförderung und arbeitsmarktpolitische Förderung.

57 Die Verbindlichkeiten aus durchlaufenden Geldern in Höhe von 157 Mio. € korrespondieren mit den im Kassenbestand enthaltenen durchlaufenden Beträgen.

Eventualverbindlichkeiten

58 In Anlehnung an das Handelsrecht hat das SMF die Vermögensrechnung um Angaben zu Eventualverbindlichkeiten ergänzt. Sie bestanden zum Stichtag 31.12.2009 in Höhe von 5.239 Mio. €.

	31.12.2008	31.12.2009
	in €	
1. Für Unternehmen mit Landesbeteiligung und juristische Personen des öffentlichen Rechts, für die der Freistaat Gewährträger ist	538.613.500	349.813.500
2. Zur Sicherung einer kostengünstigen Refinanzierung der SAB	1.582.405.100	915.308.300
3. Wohnungsbau, Wirtschaftsförderung, Land- und Forstwirtschaft, sozialer Bereich	3.831.746.900	3.857.701.200
4. Freistellungen im Rahmen der atomrechtlichen Deckungsvorsorge	114.667.020	116.167.200
Bürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungen	6.067.432.520	5.238.990.200

Quelle: Vgl. Vermögensrechnung des Freistaates Sachsen 2009 einschließlich Meldungen der Ressorts.

59 Aufgrund von Erfahrungswerten erwartet das SMF eine Inanspruchnahme der Eventualverbindlichkeiten in den kommenden 2 Jahren in Höhe von 150 Mio. € und in den kommenden 4 Jahren in Höhe von 270 Mio. €. Im Hj. 2009 wurden rd. 60 Mio. € für Inanspruchnahmen aus Gewährleistungen verausgabt.

60 Bei den in der Vermögensrechnung aufgezeigten drohenden Inanspruchnahmen sind die noch zu erwartenden Aufwendungen aus der Garantieverpflichtung für die Sachsen LB nicht berücksichtigt. Hierfür steht die Bürgschaftssicherungsrücklage, die im Dezember 2010 in den errichteten Garantiefonds überführt wurde, zur Verfügung (vgl. Beitrag Nr. 3, Pkt. 3.4).

Garantieverpflichtung für Sachsen LB bei Eventualverbindlichkeiten unberücksichtigt

Sondervermögen Grundstock

Grundstockbestand 2009 auf
342,3 Mio. € gestiegen

- 1 Einnahmen aus dem Verkauf von Grundstücken, grundstücksgleichen Rechten und von Anteilen an Unternehmen sind dem Sondervermögen Grundstock zuzuführen. Ausgaben dürfen grundsätzlich nur für die genannten Zwecke getätigt werden, um die Vermögenssubstanz des Freistaates zu erhalten.
- 2 Der Grundstockstatus weist lt. Aufstellung des SMF für das Hj. 2009 einen Endbestand von 342.266.274,85 € aus. Dies bedeutet einen Zuwachs von rd. 7,3 Mio. € (rd. 2 %) gegenüber dem Vorjahr. Anlage II/1 zur HR 2009 weist folgende Geldrechnung für das Sondervermögen Grundstock aus:

1 Einnahmen

Kapitel 8001	Buchungs- stelle	Soll 2009 in €	Isteinnahmen in €	Differenz in €
Verkauf von Grundstücken	131 01	15.100.900,00	8.187.622,31	-6.913.277,69
Verkauf von Staatswald	131 02	500.000,00	979.111,93	479.111,93
Einnahmen aus der Veräußerung von Grundstücken aus Fiskalerschaften	131 11	400.000,00	447.654,51	47.654,51
Verkauf von Grundstücken vor Abschluss der Verfahren nach VZOG und VermG durch Dritte (Erlösauskehr)	131 49	900.000,00	1.670.361,99	770.361,99
Erlöse aus Veräußerung ehemaliger WGT ¹ -Liegenschaften	131 81	200.000,00	684.197,12	484.197,12
Verkauf von Kapitalbeteiligungen	133 01	0,00	31.942,31	31.942,31
Zinseinnahmen allgemeiner Grundstock	154 01	6.702.500,00	2.658.895,97	-4.043.604,03
Zinseinnahmen anteilig Forst	154 02	131.600,00	34.358,88	-97.241,12
Zinseinnahmen Truppenübungsplätze (TÜP)	154 04	321.100,00	82.724,87	-238.375,13
Übertragung von Stiftung Wald für Sachen (SWS), zurückzuzahlendes Liegenschaftsvermögen	298 04	0,00	1.350.198,96	1.350.198,96
übrige Einnahmen TÜP	231 04	0,00	0,00	0,00
Zwischensumme		24.256.100,00	16.127.068,85	-8.129.031,15

- 3 Die im Jahr 2009 erzielten Einnahmen resultierten zum Großteil aus der Veräußerung von Grundstücken (rd. 11,97 Mio. € = 74,2 %)² sowie aus den allgemeinen Zinseinnahmen des Grundstocks (rd. 2,66 Mio. € = 16,5 %).
- 4 Die Abweichung der Ist- von den Solleinnahmen 2009 in Höhe von rd. -8,1 Mio. € resultiert hauptsächlich aus Mindereinnahmen beim Verkauf von Grundstücken und Ausfällen bei den Zinseinnahmen³. Die Grundstockplanung für 2009 sah für den allgemeinen Grundstock Zinseinnahmen in Höhe von rd. 6,7 Mio. € vor, erzielt wurden lediglich rd. 2,7 Mio. €. Dies ergibt sich aus dem im Zusammenhang mit der Wirtschaftskrise sinkenden Zinsniveau. Der Basiszinssatz sank im Jahr 2009 von 1,62 auf 0,12 %.

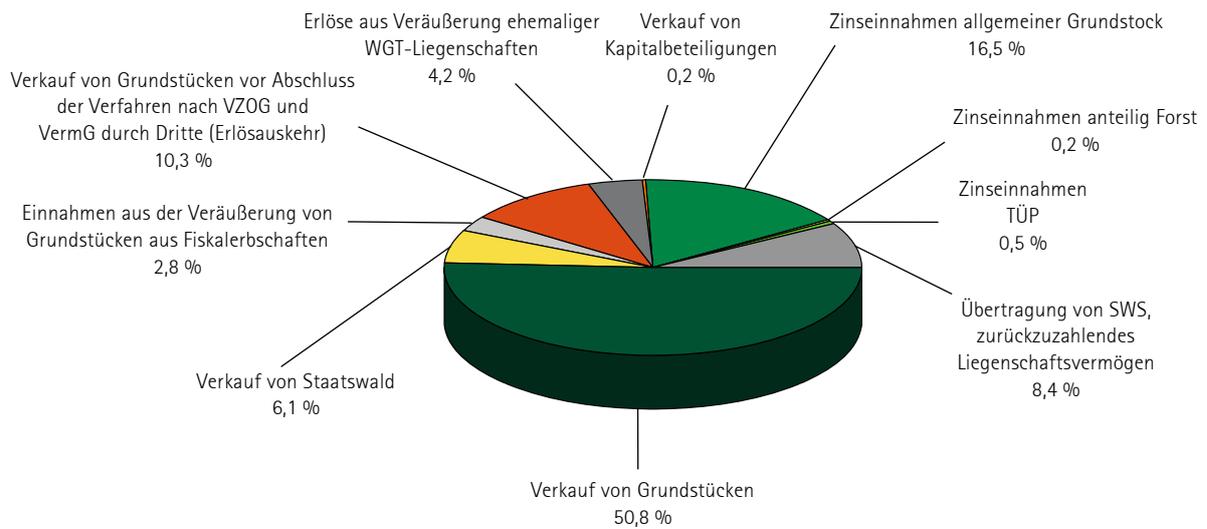
¹ WGT = Westgruppe der Truppen

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

³ Der Grundstock erhält vom Staatshaushalt Zinseinnahmen, da er seinen positiven Grundstockbestand als Kassenmittelkredit dem Haushalt zur Verfügung stellt.

5 Im Einzelnen stellt sich die Verteilung wie folgt dar:

Einnahmen im Hj. 2009



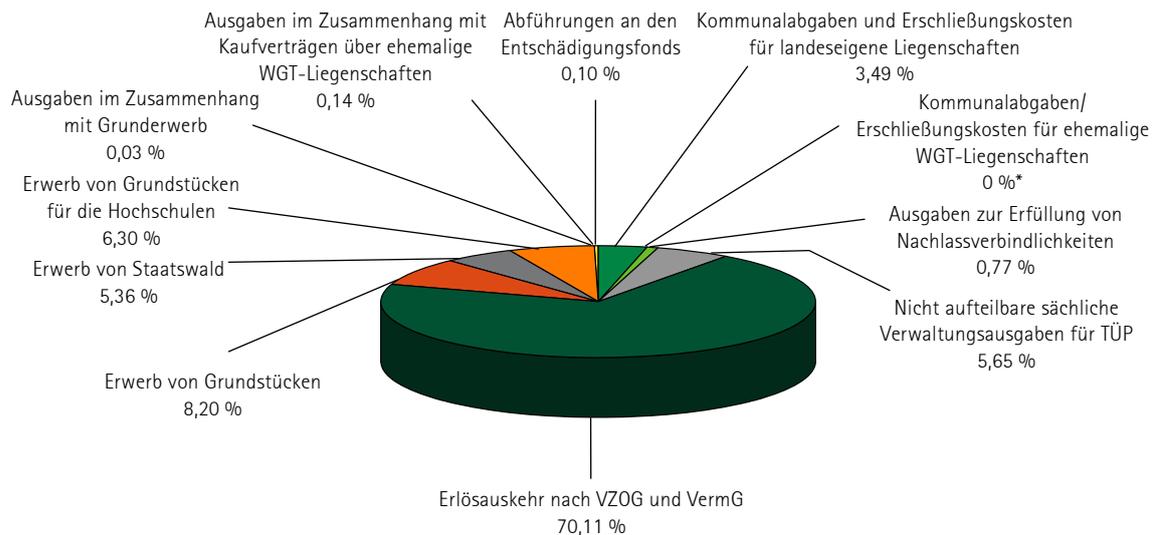
2 Ausgaben

Kapitel 8001	Buchungsstelle	Soll 2009 in €	Istausgaben in €	Differenz in €
Kommunalabgaben und Erschließungskosten für landeseigene Liegenschaften	517 12	500.000,00	306.861,15	-193.138,85
Kommunalabgaben/Erschließungskosten für ehemalige WGT-Liegenschaften	517 81	31.200,00	-14.000,00	-45.200,00
Ausgaben zur Erfüllung von Nachlassverbindlichkeiten	546 11	100.000,00	67.739,26	-32.260,74
Nicht aufteilbare sächliche Verwaltungsausgaben für TÜP	547 04	500.000,00	497.852,16	-2.147,84
Erlösauskehr nach VZOG und VermG	698 01	0,00	6.174.564,32	6.174.564,32
Erwerb von Grundstücken	821 01	3.401.300,00	722.276,31	-2.679.023,69
Erwerb von Staatswald	821 02	1.000.000,00	472.146,87	-527.853,13
Erwerb von Grundstücken für die Hochschulen	821 03	16.900,00	554.494,96	537.594,96
Ausgaben im Zusammenhang mit Grunderwerb	821 04	0,00	2.957,08	2.957,08
Ausgaben im Zusammenhang mit Kaufverträgen über ehemalige WGT-Liegenschaften	821 81	100.000,00	12.711,46	-87.288,54
Erwerb von Kapitalbeteiligungen	831 01	15.300,00	0,00	-15.300,00
Abführungen an den Entschädigungsfonds	916 02	200.000,00	8.621,10	-191.378,90
Zwischensumme		5.864.700,00	8.806.224,67	2.941.524,67

6 Die Ausgaben des Sondervermögens Grundstock in Höhe von 8,8 Mio. € entfallen zu rd. 70 % auf die Erlösauskehr nach dem VZOG und VermG, die 2009 um rd. 6,17 Mio. € höher ausfielen, als im Haushaltsplan prognostiziert.

7 Dadurch stiegen die im Grundstockstatus ausgewiesenen Gesamtausgaben um rd. 3 Mio. €, obgleich eine Reihe von Ausgaben aus dem Grundstock im Hj. 2009 nicht in geplantem Umfang getätigt wurden. Der Freistaat hat z. B. für den Erwerb von Grundstücken rd. 2,68 Mio. € und für den Erwerb von Staatswald etwa 500 T€ weniger ausgegeben als erwartet.

Ausgaben im Hj. 2009



* Die Position Kommunalabgaben/Erschließungskosten für ehemalige WGT-Liegenschaften weist eine negative Ausgabe in Höhe von 14.000 € aus, die der Vollständigkeit halber mit dargestellt wird.

3 Bestand an Grundstockmitteln

8 Grundstockstatus des SMF (Stand 31.12.2009):

	Hj. 2009 in €	Hj. 2010 in €
Beginn des Haushaltsjahres	334.945.430,67	
Einnahmen	16.127.068,85	
Ausgaben	8.806.224,67	
Beginn/Ende des Haushaltsjahres	342.266.274,85	342.266.274,85
Einnahmen		18.060.962,32
Ausgaben		131.284.430,29
Ende des Haushaltsjahres		229.042.806,88

Grundstockbestand 2010 um 113 Mio. € reduziert

9 Der Bestand des Grundstocks hat sich vom Beginn des Hj. 2009 von rd. 334,9 Mio. € zum Abschluss des Jahres 2009 auf rd. 342,3 Mio. € erhöht. Im Jahr 2010 hat sich der Grundstockbestand um rd. 113 Mio. € auf rd. 229 Mio. € deutlich verringert. Verantwortlich für die Reduzierung des Grundstockbestandes ist eine Abführung in Höhe von rd. 126,3 Mio. € an den Garantiefonds⁴ entsprechend Garantiefondsgesetz.

⁴ Das HBG 2011/2012 enthält unter Art. 4 das Sächsische Garantiefondsgesetz (SächsGaFoG), mit dem das Sondervermögen „Garantiefonds“ errichtet wird. Das Sondervermögen „Garantiefonds“ übernimmt ab dem 29.12.2010 u. a. alle dem Freistaat Sachsen in Bezug auf die Landesbank Sachsen AG zuzuordnenden Verbindlichkeiten und Ansprüche.

- 10 Die weitere Grundstockentwicklung stellt sich nach den Planungen des SMF wie folgt dar:



* Die Angaben ab 2011 basieren auf der Grundstockplanung des SMF vom 31.12.2010 (ohne Forst und TÜP).

- 11 In den nächsten Jahren (bis 2014) soll sich der Grundstockbestand zwischen 165 und 187 Mio. € bewegen.

4 Grundstockvollzug

4.1. Haushaltsüberwachungslisten

- 12 Der Nachweis der einzelnen Zahlungen im Sondervermögen Grundstock erfolgt in sog. HÜL getrennt nach Einnahmen und Ausgaben sowie nach verschiedenen Zweckbestimmungen. Diese Listen bewertet der SRH in der jährlichen Grundstockprüfung auf Plausibilität. Die Überwachungslisten werden entsprechend dem jeweiligen Zuständigkeitsbereich vom SMF, der Zentrale des SIB und den 7 Niederlassungen des SIB geführt. Das SMF führt bspw. Buchungen im Bereich der Kapitalbeteiligungen und der Zins-einnahmen des Grundstocks aus. Die Niederlassungen des SIB erfassen in den HÜL Einnahmen und Ausgaben entsprechend ihrer regionalen Zuständigkeit (Regionalprinzip).

- 13 Bei der Sichtung der HÜL 2009 stellte der SRH fest, dass der eingetragene Verwendungszweck der Zahlungen sehr unterschiedliche Bezeichnungen für gleiche Sachverhalte aufweist. Beispielsweise werden bei der Veräußerung von Grundstücken alternativ Flurstücksnummern mit und ohne Angabe der Gemarkung, in einzelnen Fällen nur die Urkundenummern der notariellen Kaufverträge vergeben. Diese Angaben werden teilweise durch Aktenzeichen und Rechnungsnummern ergänzt bzw. ersetzt.

Unterschiedliche Bezeichnungen für gleiche Sachverhalte

- 14 Eine einheitliche Verfahrensweise bei der Angabe der Verwendungszwecke in den HÜL ist nicht erkennbar. Nach § 34 SäHO ist grundsätzlich für Einnahmen die HÜL-E und für Ausgaben die HÜL-A zu führen. Die in den HÜL erforderlichen Mindestangaben sind in den Mustern 1 und 2a zu § 34 SäHO vorgegeben (VwV Nr. 6, 7 zu § 34 SäHO).

- 15 Die in der gegenwärtigen Form geführten HÜL erfüllen die an eine Überwachungsliste zu stellenden Anforderungen nicht vollumfänglich. Gerade Grundstockvorgänge bedürfen einer sorgfältigen Dokumentation, um den Nachweis von Zahlungen transparent zu gestalten. Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund, dass der Grundstock ein Nebenhaushalt außerhalb

Zahlungsvorgänge in HÜL intransparent

des Staatshaushaltes ist. Eine transparente Dokumentation der Zahlungsvorgänge ist unerlässlich. Unbestimmte Verwendungszwecke sowie das Verwenden einer Vielzahl von Abkürzungen, die sich nicht ohne Weiteres erschließen, laufen einer transparenten Darstellung zuwider.

- 16 **Der SRH empfiehlt künftig ein einheitliches System zur Darstellung gleicher Zahlungsvorgänge in den HÜL, aus dem eindeutig der Grund der Eintragung erkennbar ist.**
- 17 Das SMF schließt sich der Bewertung des SRH hinsichtlich der Darstellung von Zahlungsvorgängen in den HÜL an.

4.2 Deckungsvermerk

- 18 Der SRH hat im Jahresbericht 2007 über die im Haushaltsplan festgelegten Zuführungsmöglichkeiten von Mitteln des Haushaltes an das Sondervermögen Grundstock berichtet. Im Ergebnis hat der SRH dringend dazu geraten, die im Haushaltsplan ausgebrachten Deckungsvermerke zu reduzieren (s. Jahresbericht 2007 des SRH, Beitrag Nr. 5, Pkt. 4.3.1). Insbesondere ein ab dem Hj. 2007 im Haushaltsplan ausgebrachter Deckungsvermerk („Verstärkung durch Einsparung an anderer Stelle oder mit Deckung Gesamthaushalt“), der eine wertmäßig nicht begrenzte Zuführungsmöglichkeit an den Grundstock vorsah, sollte nach der Empfehlung des SRH in künftigen Haushaltsplänen nicht mehr ausgebracht werden, da er im Haushaltsvollzug weitreichende Änderungen in dem vom Parlament beschlossenen Budget ermöglicht. Zudem widerspricht eine wertmäßig unbegrenzte Zuführungsmöglichkeit dem Grundsatz der Haushaltsklarheit und -wahrheit.
- 19 Im Haushaltsplan 2011/2012 wurde die wertmäßig nicht begrenzte Zuführungsmöglichkeit an den Grundstock erstmalig nicht mehr ausgebracht. Insoweit ist das SMF der Forderung des SRH gefolgt.
- 20 **Der SRH begrüßt die Streichung des wertmäßig nicht begrenzten Deckungsvermerkes im aktuellen Haushaltsplan 2011/2012.**

II. Allgemeines

Organisationsarbeit in der Staatsverwaltung

07

Die Möglichkeiten der Organisationsarbeit in den Behörden werden nicht ausgeschöpft. Die angestrebte Optimierung beim Verwaltungsumbau ist so aus eigener Kraft kaum zu erreichen.

1 Prüfungsgegenstand

- 1 Der Freistaat wird voraussichtlich im Jahr 2020 über rd. 30 % weniger Einnahmen verfügen als im Jahr 2009. Die Staatsregierung beabsichtigt deshalb, alle Aufgaben, Ausgaben und Strukturen des Staates auf den Prüfstand zu stellen (Regierungserklärung vom 11.11.2009).
- 2 Der in den kommenden Jahren unumgängliche Stellenabbau muss einhergehen mit der Überprüfung der behördlichen Aufgaben. Der Organisationsarbeit in der Staatsverwaltung sollte dabei eine Schlüsselstellung zukommen.
- 3 Der SRH hat für die Jahre 2006 bis 2008 eine Bestandsaufnahme über die Ausstattung der Behörden mit Organisatoren und deren Arbeit per Erhebungsbogen durchgeführt. Die Validierung der Angaben erfolgte in 20 Dienststellen im Zeitraum 2009/2010. Im Mittelpunkt stand dabei die Tätigkeit des Organisierens als behördliche Querschnittsaufgabe.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Aufgabenwahrnehmung

- 4 Bei der von der Staatsregierung beabsichtigten Verwaltungsreform werden insbesondere folgende Aufgaben im Mittelpunkt der Organisationsarbeit stehen: Aufgabenkritik, Festlegung und Anpassung der Aufgaben, Anpassung der Aufbau- und Ablauforganisation. Für die Bearbeitung dieser Aufgaben werden landesweit gerade einmal 45 % des zur Verfügung stehenden Arbeitszeitpotenzials von 128 VK eingesetzt. In 20 von 58 geprüften Behörden werden diese Aufgaben mit weniger als 0,5 VK und in 8 Behörden mit weniger als 0,2 VK wahrgenommen.
- 5 Andererseits war festzustellen, dass die Behördenleitung den Organisationsreferaten zunehmend Aufgaben zuweist, die nicht oder nur bedingt zu den originären Organisationsaufgaben gehören, so u. a. die Bearbeitung von „Irrläufern“, Presse- und Öffentlichkeitsarbeit oder Vorbereitung von Sitzungen. Auf diese Weise werden die Organisationsreferate immer mehr zum „Sammelbecken“ von Aufgaben, für die sich keine andere Stelle in der Behörde zuständig fühlt.
- 6 **Die Zusatzaufgaben verschieben durch ihre z. T. nicht unbeträchtliche Kapazitätsbindung die Schwerpunkte der Arbeit der Organisationsreferate. Die Folge ist, dass originäre Organisationsaufgaben nicht im nötigen Umfang bearbeitet werden können.**

Aufgabensammelbecken Organisationsreferat

2.2 Aufgabenbestand und Aufgabenkritik

- 7 Die LD Chemnitz, Dresden und Leipzig haben den Aufgabenbestand ihres Geschäftsbereiches in Aufgabenkatalogen dokumentiert. Der Aufgabenkatalog der LD Dresden enthält z. B. rd. 4.500 Aufgaben. Den Organisationsreferaten anderer geprüfter Behörden und Einrichtungen lagen nur die Geschäftsverteilungspläne als einzige Übersicht über die wahrzunehmenden Aufgaben der Behörde vor. Die Geschäftsverteilungspläne enthalten jedoch nur grobe Angaben über die den einzelnen Struktureinheiten

zugeordneten Aufgaben. Diese Angaben sind für eine Aufgabenkritik regelmäßig nicht ausreichend.

Aufgabenbestand der Behörden
nicht bekannt

- 8 Mit Ausnahme der LD fehlt den Behörden der Staatsverwaltung ein hinreichend genauer und systematisch aufbereiteter Überblick über den Aufgabenbestand ihres Geschäftsbereiches.
- 9 In der Staatsverwaltung wird jedes Buch, jeder Stuhl und jeder Tisch inventarisiert. Aber es gibt kein „Inventarverzeichnis“ über die von der Verwaltung wahrgenommenen Aufgaben. Angesichts der Ausgaben des Freistaates für die Erledigung der Aufgaben in Höhe von rd. 3,3 Mrd. €¹ jährlich ist dieser Mangel nicht hinnehmbar.
- 10 **Nur wer seine Aufgaben kennt und weiß, wo sie bearbeitet werden, kann sie einer zielorientierten Kritik unterziehen.**
- 11 Aufgabenkritik dient der Überprüfung der wahrgenommenen Aufgaben auf Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit. Sie umfasst die Zweck- und die Vollzugskritik. Die Aufgabenkritik ist gem. VwV Nr. 4 zu § 7 SäHO eine Daueraufgabe der Verwaltung. Die systematische, konstruktive und ganzheitliche Aufgabenkritik ist ein unverzichtbares Instrument der Verwaltungsmodernisierung.

Aufgabenkritik muss mehr Gewicht bekommen

- 12 Dennoch setzen die Behörden für die Daueraufgabe „Aufgabenkritik“ lediglich 5,4 % (6,9 VK) ihres Arbeitskräftepotenzials landesweit ein.
- 13 **Dies ist zu wenig, wenn vermieden werden soll, dass Vorgaben für Stelleneinsparungen undifferenziert nach der „Rasenmäher-Methode“ umgesetzt werden.**

2.3 Personalbedarfsermittlung

- 14 Aufgabe der Personalbedarfsermittlung ist es, den für eine vorgegebene Aufgabe erforderlichen Personalbedarf zu überprüfen und festzustellen. Ziel ist dabei, eine zeitgerechte Aufgabenerledigung mit angemessener Auslastung der Aufgabenträger zu erreichen.²
- 15 Der Haushaltsplan 2009 weist für das Personalsoll A + B insgesamt 79.664 Planstellen/Stellen (nachfolgend als Stellen bezeichnet) aus. Davon sind 3.011 Stellen in obersten Dienstbehörden und 76.653 Stellen im nachgeordneten Bereich.
- 16 In obersten Staatsbehörden ist es – im Unterschied zum nachgeordneten Bereich – schwieriger, den Personalbedarf auf Basis analytischer Methoden zu bestimmen. Die zu erledigenden Aufgaben sind häufig un- bzw. teilstrukturiert, konzeptionell-schöpferisch und nicht wiederkehrend.
- 17 Erst wenige oberste Staatsbehörden (u. a. die SK und das SMK) hatten für ausgewählte Aufgaben Personalbedarfsermittlungen durchgeführt. Hier besteht noch Nachholbedarf.
- 18 **Für Querschnittsaufgaben wie Haushalt, Personal oder IT sind Personalbedarfsermittlungen auch in obersten Staatsbehörden möglich und notwendig.**
- 19 In den den obersten Staatsbehörden nachgeordneten Bereichen werden regelmäßig zum großen Teil gut quantifizierbare und sich wiederholende Aufgaben bearbeitet. Hier ist z. B. das analytische Berechnungsverfahren

¹ Haushalts- und Vermögensrechnung 2009, Personalausgaben „aktive Bedienstete“ (u. a. ohne Versorgungsbezüge, ohne Personalausgaben der Hochschulen [Kap. 1208 bis 1241]).

² Vgl. Bundesministerium des Innern: Handbuch für Organisationsuntersuchungen und Personalbedarfsermittlung, Stand Juli 2007, S. 166.

zur Personalbedarfsermittlung anwendbar.

- 20 Für rd. 40.900 Stellen wurde der Bedarf auf der Grundlage von Bemessungswerten festgestellt. Die Aktualität der Bemessungswerte hat der SRH nicht geprüft. Bei den verbleibenden rd. 35.700 Stellen (46,6 %) fehlt der Nachweis des Bedarfs bisher. Inwieweit die Personalausstattung auch dem tatsächlichen Personalbedarf entspricht, ist offen.

Nachgeordneter Bereich: Personalbedarf für jede rd. zweite Stelle nicht bekannt

- 21 **Der Stellenbedarf ist systematisch auf der Grundlage von Bemessungszahlen und Richtwerten zu ermitteln. Für fast jede zweite Stelle im nachgeordneten Bereich ist dies bislang nicht erfolgt.**

2.4 Rahmenbedingungen

- 22 Organisationsarbeit ist ausgesprochen interdisziplinär. Ein Organisator muss Kenntnisse haben u. a. in Organisationslehre und -methodik, Betriebswirtschaftslehre, Grundlagen IT, Managementmethoden. Die Ausbildung der 296 in der Staatsverwaltung tätigen Organisatoren ist sehr vielfältig. Den größten Anteil bilden Verwaltungswirte (FH) und Juristen (jeweils 11 %), Ökonomen (9 %) sowie Ingenieure und Betriebswirte (jeweils 6 %). Keine dieser Ausbildungen deckt auch nur annähernd alle Bereiche der Organisationsarbeit ab. Der Fortbildung der Organisatoren kommt deshalb ein hoher Stellenwert zu. Umso mehr erstaunt es, dass 72 % der Bediensteten der Organisationsreferate im Prüfungszeitraum an keiner auf die Organisationsarbeit ausgerichteten Fortbildung teilgenommen haben.

Schlechte Rahmenbedingungen für Organisationsarbeit

- 23 Spezielle IT-Werkzeuge ermöglichen eine effektivere Organisationsarbeit. Typische Einsatzgebiete sind Prozessanalyse und -optimierung, Aufgabenkritik oder prozessbasierte Personalbedarfsermittlung. Von den insgesamt 83 in die Prüfung einbezogenen Behörden und Einrichtungen setzen nur 4 Behörden spezielle IT-gestützte Werkzeuge bei der Organisationsarbeit ein.³

- 24 **Die dargestellten Rahmenbedingungen lassen eine wirksame und wirtschaftliche Arbeit der Organisatoren nicht zu. Hier besteht Handlungsbedarf für die Behördenleitungen.**

3 Folgerungen

- 25 Organisationsarbeit muss stärker als bisher in den Blickpunkt der Behördenleitungen rücken. Dabei geht es nicht um mehr Personal, sondern um den Aufbau von schlanken, „schlagkräftigen“ Organisationsreferaten mit breitem Erfahrungswissen und hoher Methodenkompetenz. Nur so kann vermieden werden, dass im Zuge der Verwaltungsmodernisierung Wissen teuer eingekauft werden muss.

- 26 Der SRH weist darauf hin, dass die strategischen Vorgaben für die Aufgabenkritik von der Politik kommen müssen. Sie muss klare Vorgaben machen, aus welchen Aufgabenbereichen sich die Staatsverwaltung künftig zurückziehen soll. Dies ist nicht Aufgabe der behördlichen Organisatoren.

Strategische Vorgaben müssen von Politik kommen

4 Stellungnahmen der Ministerien

- 27 Im Hinblick auf die Aufgabenwahrnehmung stimmten das SMI und das SMJus der Forderung des SRH zu, dass die Organisationsreferate nicht zum „Sammelbecken“ für Aufgaben werden, für die sich sonst kein anderes Referat finde. In der Praxis sei dies jedoch nur schwer umsetzbar, weil die Organisationsreferate wegen ihrer Zuständigkeit für zahlreiche Querschnittsaufgaben regelmäßig vorrangig geeignet seien, diese Themen zu bearbeiten.

³ Büroanwendungen MS Word oder MS Excel sind nicht berücksichtigt worden.

- 28 Die SK, das SMI, das SMF, das SMK, das SMJus und das SMWA erklärten, die Aufgabenkritik sollte nicht wie vom SRH angeregt systematisch, sondern zweckmäßigerweise anlassbezogen durchgeführt werden.
- 29 Der Anregung des SRH, der Fortbildung der Organisatoren einen höheren Stellenwert zukommen zu lassen, werde gefolgt. Das SMI habe die Akademie für öffentliche Verwaltung des Freistaates Sachsen beauftragt, im nächsten Fortbildungsprogramm mehr Organisationsfortbildungen anzubieten.

5 Schlussbemerkungen

- 30 Die anlassbezogene Aufgabenkritik ist notwendig, allerdings häufig - z. B. bei Personalforderungen - zufallsgesteuert und punktuell ausgerichtet. Dieses Vorgehen kann deshalb einen systematischen Ansatz nicht ersetzen. Aufgabenkritik ist eine Daueraufgabe (VwV Nr. 4 zu § 7 SäHO).

Ausgaben für Betriebsärzte und Fachkräfte für Arbeitssicherheit

In mehreren Einrichtungen waren Betriebsärzte und Fachkräfte für Arbeitssicherheit nicht oder in einem zu geringen Umfang vorhanden. Teilweise wurden arbeitsmedizinische Vorsorgeuntersuchungen ordnungswidrig nicht angeboten oder durchgeführt.

Notwendige Mindesteinsatzzeiten konnten mit dem vorhandenen Personal nicht erbracht werden.

Durch unterlassene Vertragsanpassungen, fehlerhafte Berechnungen und zu hohe Stundensätze entstanden vermeidbare Mehrausgaben.

Einsparpotenziale sollten verstärkt genutzt werden.

1 Prüfungsgegenstand

- 1 Bei den Behörden des Freistaates Sachsen und den seiner Aufsicht unterstehenden Körperschaften, Anstalten und Stiftungen sind Betriebsärzte und Fachkräfte für Arbeitssicherheit zu bestellen. Hierfür kommen eigene Bedienstete oder externe Dienstleister in Betracht.
- 2 Durch den SRH wurden stichprobenartig die Verträge, die Einhaltung arbeitsmedizinischer und -sicherheitstechnischer Bestimmungen sowie wirtschaftliche Aspekte u. a. in den Geschäftsbereichen des SMJus, des SMWK und des SMI geprüft. Im Folgenden wird lediglich eine Auswahl der getroffenen Feststellungen dargestellt.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Fehlende Betriebsärzte und Fachkräfte für Arbeitssicherheit

- 3 Der SRH stellte bei mehreren Einrichtungen in den Geschäftsbereichen des SMJus und des SMWK fest, dass keine Fachkräfte für Arbeitssicherheit oder Betriebsärzte vorhanden waren.
- 4 Teilweise wurden vorgeschriebene arbeitsmedizinische Vorsorgeuntersuchungen deshalb nicht angeboten oder durchgeführt, die Mitarbeiter aber dennoch an den betroffenen Arbeitsplätzen beschäftigt. Dies ist nicht nur ordnungswidrig, sondern auch vor dem Hintergrund der Fürsorgepflicht und der steigenden Bedeutung des betrieblichen Gesundheitsmanagements bedenklich.

Betriebsärzte und Fachkräfte für Arbeitssicherheit fehlen teilweise

2.2 Verträge mit externen Dienstleistern

2.2.1 Vermeidbare Mehrausgaben

- 5 In vielen Fällen waren mit externen Dienstleistern zu hohe arbeitsmedizinische und -sicherheitstechnische Jahreseinsatzzeiten vereinbart, da die Verträge nicht an zwischenzeitlich gesunkene Mitarbeiterzahlen angepasst wurden oder von fehlerhaften Berechnungen ausgingen. Vermeidbare Mehrausgaben waren die Folge.
- 6 Das Landgericht Görlitz schloss im Jahr 1999 für seinen Geschäftsbereich Verträge über die arbeitsmedizinische und -sicherheitstechnische Betreuung. Zu diesem Zeitpunkt verfügte es zusammen mit den nachgeordneten Amtsgerichten über 326 Mitarbeiter. Bis 2009 verringerte sich die Anzahl der Mitarbeiter auf 247, ohne dass die genannten Verträge angepasst wurden. Daraus ergaben sich Mehrausgaben von rd. 10.000 €.

Vermeidbare Mehrausgaben durch unterbliebene Vertragsanpassungen

- 7 Bei dem Studentenwerk Freiberg betrug die mit einer externen Fachkraft für Arbeitssicherheit vereinbarte Einsatzzeit das Dreifache der von der zuständigen Berufsgenossenschaft vorgesehenen und von allen anderen sächsischen Studentenwerken berücksichtigten Mindesteinsatzzeit.
- 8 Weiterhin lagen die Vergütungen für externe Dienstleister in mehreren Fällen signifikant über dem Durchschnitt, der durch den SRH berechnet wurde. Er beträgt für die betriebsärztliche Betreuung rd. 66 € netto und für arbeitssicherheitstechnische Leistungen 37,50 € netto.
- 9 Bei dem Amtsgericht Torgau wurde für betriebsärztliche Leistungen ein Stundensatz von 95 € netto ermittelt.
- 10 Das Internationale Hochschulinstitut Zittau zahlte für die arbeitsmedizinische Betreuung einen Stundensatz von 114,30 € netto.
- 11 Durch eine Wirtschaftlichkeitsberechnung stellte der SRH zudem fest, dass jedenfalls bei Verwaltungseinrichtungen mit überwiegender Büroarbeit die Bestellung von eigenen Mitarbeitern zu Fachkräften für Arbeitssicherheit im Vergleich zu externen Dienstleistern regelmäßig die wirtschaftlichere Lösung ist. Dabei sollte die von den Unfallkassen empfohlene Jahreseinsatzzeit von mindestens 160 Stunden je Fachkraft beachtet werden. Um diese Untergrenze bei kleineren Einrichtungen zu erreichen und die Wirtschaftlichkeit weiter zu erhöhen, können organisationsübergreifende Kooperationen genutzt werden.

Einsparpotenzial vorhanden

2.2.2 Zu niedriger Leistungsumfang

- 12 Mehrfach wurden mit externen Dienstleistern zu niedrige Jahreseinsatzzeiten für Betriebsärzte oder Fachkräfte für Arbeitssicherheit vereinbart, weil zu berücksichtigende Mitarbeitergruppen nicht oder nur unzureichend in die Berechnung einfließen, fehlerhaft auf die bisherige Inanspruchnahme von Untersuchungsangeboten abgestellt wurde oder Anpassungen an gestiegene Mitarbeiterzahlen unterblieben.
- 13 Das Sächsische Landessozialgericht und das Sozialgericht Chemnitz vereinbarten mit einer externen Fachkraft für Arbeitssicherheit eine Jahreseinsatzzeit von 38 Stunden. Mit dem Geschäftsanfall in der Sozialgerichtsbarkeit stieg auch die Anzahl der Mitarbeiter. Der Vertrag für arbeitsmedizinische Dienstleistungen wurde jedoch nicht angepasst, sodass eine Unterschreitung der erforderlichen Jahreseinsatzzeit um rd. 25 % vorlag.
- 14 Studentische und wissenschaftliche Hilfskräfte sind Beschäftigte der Hochschule und stehen insoweit unter dem Schutz der gesetzlichen Unfallversicherung. Sie wurden jedoch grundsätzlich nicht in die Berechnung der Mindesteinsatzzeiten von Betriebsärzten und Fachkräften für Arbeitssicherheit an den Hochschulen einbezogen.

2.3 Einsatz eigener Mitarbeiter

Personelle Unterbesetzung

- 15 Sofern eigene Mitarbeiter zu Fachkräften für Arbeitssicherheit bestellt wurden, unterschritt die verfügbare Einsatzzeit häufig den erforderlichen Bedarf.
- 16 In 7 von 10 Justizvollzugsanstalten stand den Fachkräften für Arbeitssicherheit für die Erfüllung ihrer Aufgaben ein zu geringes VZÄ zur Verfügung. Insgesamt bestand im Bereich des Justizvollzuges ein Fehlbedarf von nahezu einer Vollzeitstelle.
- 17 Die verfügbare Jahreseinsatzzeit der Fachkräfte für Arbeitssicherheit bei der Universität Leipzig, die auch für das Universitätsklinikum Leipzig zuständig sind, betrug lediglich 20 % des von der Hochschule selbst berech-

neten erforderlichen Betreuungsumfangs. Auch die verfügbare Jahreseinsatzzeit der Betriebsärzte bei dem Universitätsklinikum Leipzig, die die Universität Leipzig arbeitsmedizinisch mitbetreuen, entsprach nur 46 % der von dem Klinikum selbst berechneten erforderlichen Jahreseinsatzzeit.

- 18 Das SMI hat 2004 für den Bereich der Polizei (rd. 17.700 Beschäftigte) eine Wirtschaftlichkeitsberechnung für die Fachkräfte für Arbeitssicherheit durchgeführt. Zum Vergleich wurde nur ein externes Angebot herangezogen. Aufgrund der Höhe der voraussichtlichen Gesamtausgaben und für die Herstellung eines aussagefähigen Vergleichs war die Einholung von nur einem Angebot nicht ausreichend. Außerdem waren die im Vorfeld der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung erhobenen Daten unvollständig dokumentiert. Die Entscheidung des SMI zugunsten eigener Fachkräfte für Arbeitssicherheit basierte auf ungenügenden und teilweise nicht mehr nachvollziehbaren Berechnungen.
- 19 Das SMI ist bei seinen Untersuchungen für die eigenen Fachkräfte und Betriebsärzte im Polizeibereich von zu niedrigen Einsatzzeiten ausgegangen. Für die Bestimmung der erforderlichen Mindesteinsatzzeiten der Fachkräfte für Arbeitssicherheit und Betriebsärzte hat das SMI nicht die geltenden Regelungen des Einigungsvertrages und der entsprechenden Bundesrichtlinie beachtet. Infolgedessen wurden zu wenig eigene Fachkräfte für Arbeitssicherheit eingesetzt. Bei einer verfügbaren Arbeitszeit von rd. 1.600 Stunden im Jahr hätten pro Fachkraft für Arbeitssicherheit im Jahr mehr als 2.000 Stunden reine Betreuungszeit geleistet werden müssen. Auch die Betriebsärzte erbrachten die Betreuungsleistungen mit zu wenig Personal.

3 Folgerungen

- 20 Das SMJus und das SMWK sollten künftig verstärkt auf die Einhaltung arbeitsmedizinischer bzw. -sicherheitstechnischer Bestimmungen achten, um sowohl einen unzureichenden Arbeitsschutz als auch Mehrausgaben zu vermeiden. In Zweifelsfällen bietet sich eine Klärung in Zusammenarbeit mit der Unfallkasse Sachsen an.
- 21 Des Weiteren regt der SRH unter Bezugnahme auf die GUV 80.2 der Deutschen Gesetzlichen Unfallversicherung an, die Weiterbildung von Mitarbeitern zu internen Fachkräften für Arbeitssicherheit zu prüfen. Dabei sollten - auch ressortübergreifend - regionale Kooperationen in Betracht gezogen werden.

4 Stellungnahmen der Ministerien

- 22 Das SMWK teilt mit, alle Einrichtungen ohne Betriebsärzte oder Fachkräfte für Arbeitssicherheit seien aufgefordert worden, den gesetzlichen Bestimmungen umgehend nachzukommen.
- 23 Ebenso seien alle geprüften Einrichtungen darüber informiert worden, wie die Berechnung der erforderlichen Einsatzzeit für Betriebsärzte und Fachkräfte für Arbeitssicherheit zu erfolgen habe. Zudem wurde dargelegt, wie die Zahl der Beschäftigten zu ermitteln sei, z. B. unter Berücksichtigung von Drittmittelbeschäftigten, wissenschaftlichen Hilfskräften usw., und welcher Betriebsart die Einrichtungen zuzuordnen seien. In Zweifelsfällen habe das Ministerium auf die Unfallkasse Sachsen verwiesen. Alle Einrichtungen seien schließlich gebeten worden, ihre Verträge zu überprüfen und ggf. Anpassungen vorzunehmen.
- 24 Mit Blick auf die vom SRH ermittelten Durchschnittsvergütungen sehe das SMWK für Betriebsärzte einen Honorarkorridor von 70 bis 120 € je Stunde und für Fachkräfte für Arbeitssicherheit von 40 bis 70 € je Stunde als angemessen an.

- 25 Das SMJus teilt mit, die fehlenden Bestellungen von Betriebsärzten und Fachkräften für Arbeitssicherheit – mit Ausnahme der Justizvollzugsanstalt Görlitz – sowie die vorgeschriebenen arbeitsmedizinischen Vorsorgeuntersuchungen seien zwischenzeitlich nachgeholt worden. Die Justizvollzugsanstalt Görlitz werde kurzfristig einen Betriebsarzt beauftragen.
- 26 Eine jährliche Überprüfung, ob aufgrund des gesunkenen Personalbestandes Anpassungen der Jahreseinsatzzeit erforderlich sind, habe bei dem Landgericht Görlitz nicht stattgefunden.
- 27 Bei dem Amtsgericht Torgau habe der Stundensatz für die nach der GUV-V A 6/7 ermittelte betriebsärztliche Jahreseinsatzzeit von 6,6 Stunden lediglich 50 € betragen. Zusätzlich seien allerdings die arbeitsmedizinischen Vorsorgeuntersuchungen zur Einhaltung des Arbeitsschutzes zu leisten und zu vergüten gewesen.
- 28 Für das Sächsische Landessozialgericht und das Sozialgericht Chemnitz stehe eine Aktualisierung der Jahreseinsatzzeit an die gesunkene Mitarbeiterzahl an.
- 29 Im Rahmen der Dienstaufsicht werde eine Überprüfung der in den Justizvollzugsanstalten für arbeitssicherheitstechnische Aufgaben bereitzustellenden VZÄ unter Berücksichtigung der durch den SRH aufgezeigten Fehlerquellen (z. B. Verteil- und Wegezeiten) erfolgen.
- 30 Das SMI hat zugesichert, eine Neuberechnung des Personalansatzes vorzunehmen und mit der Unfallkasse Sachsen eine Individualvereinbarung abzuschließen.

5 Schlussbemerkung

- 31 Die vom SMWK als angemessen angesehenen Stundensätze liegen deutlich über den vom SRH anhand von rd. 60 Verträgen festgestellten Durchschnittswerten. Diese Werte geben den Marktpreis für die arbeitsmedizinische und -sicherheitstechnische Betreuung von öffentlichen Einrichtungen wieder und können als Orientierungsgrundlage dienen. Überschreitungen würden dem Gebot der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit widersprechen, sofern hierfür im Einzelfall kein besonderer Sachgrund vorliegt (z. B. die Notwendigkeit spezieller arbeitsmedizinischer Vorsorgeuntersuchungen).
- 32 Der SRH hat zu Vergleichszwecken die Kosten für Vorsorgeuntersuchungen den vereinbarten Stundensätzen hinzugerechnet, wenn sie – wie beim Amtsgericht Torgau – nicht in der Jahreseinsatzzeit enthalten waren. Die Argumentation, dass die gesonderte Vereinbarung der Untersuchungen bei 6,6 Jahresstunden erforderlich war, ist nicht schlüssig: Der SRH stellte 8 weitere Gerichte fest, die über eine Einsatzzeit von unter 8 Stunden verfügen und bei denen die Untersuchungen in den nach der GUV-V A 6/7 ermittelten Zeiten enthalten waren. Zudem wird auf die Durchführungsanweisung zu § 2 Abs. 4 GUV-V A 6/7 verwiesen, nach der die Einsatzzeit für alle gesetzlichen Aufgaben einschließlich Untersuchungen bemessen ist.

Die Fördermöglichkeiten für die Elementarschadensfolgen des Jahres 2010 hat die Staatsregierung mit erheblichem Aufwand unter großem Zeitdruck beschlossen. Im Ergebnis sind von rd. 100 Mio. € veranschlagter Mittel nur rd. 11 Mio. € bewilligt und nur rd. 4,9 Mio. € ausgezahlt worden.

1 Prüfungsgegenstand

- 1 Der SRH hat die Hilfen zur Bewältigung der Folgen von Tornado und Hochwasser 2010 geprüft. Für die administrative Abwicklung solcher Hilfen gelten die haushaltsrechtlichen Regelungen, denn das Haushaltsrecht verlangt ein besonderes staatliches Interesse an dem Einsatz staatlicher Gelder für Zuwendungen an Dritte (§ 23 SäHO). Zugleich soll der Einsatz solcher Gelder wirtschaftlich und sparsam, d. h. möglichst effizient und mit möglichst großer Wirkung erfolgen. Besonderes Augenmerk lag deshalb auf haushaltsrechtlich gebotenen Verfahren sowie der Erfolgskontrolle der Hilfen. Dabei sollten Vorschläge zur Verbesserung der Abläufe gegeben werden.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Förderrichtlinien als Grundlage eines effektiven und effizienten Mitteleinsatzes

- 2 Zur Bewältigung der Großschadensereignisse des Jahres 2010 hat die Staatsregierung unter großem Zeitdruck gehandelt. Zielstellung war es dabei lt. Kabinettsbeschluss vom Juni 2010, allen Betroffenen Zugang zu staatlicher Hilfe zu eröffnen. Bestehende Förderprogramme sollten angepasst werden, damit „in jedem Fall eine Hilfe ermöglicht wird“. Das haushaltsrechtlich nach § 23 SäHO erforderliche „erhebliche staatliche Interesse an der Förderung“ begründeten die Ressorts überwiegend mit „politischem Interesse“.

Fehlendes staatliches Interesse im Sinne von § 23 SäHO

- 3 **Das besondere staatliche Interesse im Sinne von § 23 SäHO ist gemeinwohlorientiert zu verstehen und deshalb nicht mit dem politischen Interesse der Staatsregierung gleichzusetzen. Staatliche Hilfen dürfen nach Haushaltsrecht gerade nicht in jedem Fall eingesetzt werden, sondern nur soweit dies notwendig, wirtschaftlich und in den zu erwartenden Wirkungen nachhaltig ist.**

2.2 Förderkonzeption und Fördervollzug

- 4 Die Ressorts verzichteten unter Verweis auf den Zeitdruck nicht nur auf eine klare Zielstellung der Förderung, sondern auch auf die Erarbeitung von Förderkonzeptionen als Grundlage neu zu schaffender Richtlinien und für eine Fördersteuerung. Im Ergebnis gab es Sonderrichtlinien für Tornado und Hochwasser, Rahmenrichtlinien bspw. von SMUL und SMK, die auf bestehende Fachförderrichtlinien aufsetzten und Fachförderrichtlinien, denen ein Teil „Hochwasserschadensbeseitigung“ implementiert wurde. Das SMF hat ergänzend zur VwV Bedarfszuweisung per „Erlass“ finanzielle Mittel zur Verfügung gestellt, die Gemeinden und Landkreise zur Unterstützung von Einzelfällen einsetzen durften.

Keine systematische Fördersteuerung

- 5 Zur Frage nach der zielbezogenen Steuerung des Mitteleinsatzes verwiesen die Ressorts auf Erlasse, die dem SRH nur teilweise zur Verfügung gestellt und teilweise bei den örtlichen Erhebungen vorgefunden wurden. Das SMK nahm auf Beratungen Bezug. Zu diesen Beratungen liegen dem SRH die Protokolle des SMK vor, die ebenso wie die Erlasse, im Wesentlichen Einzelfallentscheidungen betrafen. In einigen Fällen beinhalteten Erlasse

- ohne die vorherige Anhörung des SRH nach § 103 SäHO - Änderungen der jeweiligen Richtlinie.

- 6 **Eine systematische Steuerung fand nicht statt. Diese ist unverzichtbar, um den Einsatz der staatlichen Gelder auf das Ziel der staatlichen Förderung bezogen zu steuern und rechtzeitig auf nicht erwünschte Entwicklungen angemessen reagieren zu können. Die Fördersteuerung ist nicht mit dem Mittelabfluss gleichzusetzen.**

Erfolgskontrollen wurden nicht durchgeführt

- 7 Durchweg fehlte zu den neuen Richtlinien eine begleitende Erfolgskontrolle, die die Ressorts nach VwV Nr. 6 zu § 7 SäHO durchzuführen haben. Eine solche Erfolgskontrolle setzt indessen eine Maßnahmeplanung (Konzeption) mit Beschreibung messbarer Ziele voraus. Die Ressorts verwiesen demgegenüber auf die mit der Verwendungsnachweisprüfung verbundene abschließende Erfolgskontrolle.

- 8 **Eine begleitende und abschließende Erfolgskontrolle ist durchzuführen. Sie kann wichtige Erkenntnisse für die Wirkungen und den nachhaltigen Nutzen der staatlichen Förderung und damit auch für die Fördersteuerung liefern, die sich aus der Verwendungsnachweisprüfung und zwangsläufig nur auf den Einzelfall bezogene Kontrolle nicht gewinnen lassen.**

Unkoordinierte Auswahl der Förderinstrumente

- 9 **2.3 Förderinstrumente**
Ähnlich unkoordiniert blieb die Wahl der Förderinstrumente. Auf die Frage, ob die Eignung der Förderinstrumente (u. a. Darlehen, Zuschuss) in Bezug auf den erstrebten Zweck und Empfängerkreis geprüft worden sei, lautete die Antwort: „Die Gewährung staatlicher Zuwendungen ist ohne Frage geeignet, die ... beschriebene Zielstellung des Freistaates zu erreichen“. Nur vereinzelt erhielt der SRH aus den Fachreferaten der Ressorts ergänzende differenziertere Antworten unter Verweis auf etwa die geringere Haushaltsbelastung für den Freistaat bei der Zinsverbilligung von Kapitalmarktdarlehen statt der Zuschussgewährung.

- 10 **Die Eignung der Förderinstrumente ist in Bezug auf Zielstellung und erstrebte Wirkung der staatlichen Förderung stets vorab zu prüfen. Wenn bspw. der Empfängerkreis absehbar nicht in der Lage sein wird, Darlehen zu bedienen, kann das Förderziel mit dem Förderinstrument Darlehen nicht erreicht werden. Zuschüsse sind das ungeeignete Instrument, wenn der Empfänger leistungsfähig ist und die Zuwendung damit gar nicht notwendig war.**

2.4 Effektivität des Förderprogramms im Hinblick auf bewilligte Maßnahmen

Förderprogramme wurden nur begrenzt in Anspruch genommen

- 11 Von den für 2010 und 2011 für die Schadensbeseitigung veranschlagten Mitteln in Höhe von mehr als 108 Mio. € waren bis zum Stichtag 28.02.2011 nur rd. 11 Mio. € bewilligt und davon rd. 4,9 Mio. € ausbezahlt. Zu 11 von insgesamt 24 Richtlinien waren weniger als 10 Anträge eingegangen, darunter wurden 2 Richtlinien gar nicht in Anspruch genommen. In 361 Fällen sind Zuschüsse und in 168 Fällen Darlehen bewilligt worden. Dagegen hatte die Staatsregierung im Vorfeld bekannt gegeben, dass verlorene Zuschüsse nur die Ausnahme bilden sollten. 157 Verfahren endeten mit Ablehnung, in einem Fall mit Verzicht und 334 Anträge waren noch offen. Die für die Schadensbeseitigung vom SMI aufgelegten Darlehensprogramme waren 2010 weniger nachgefragt als reguläre Fachförderprogramme, die das SMI ohne gesonderte Anpassung zur Förderung der Schadensbeseitigung heranzog. Aufwand (Personal- und Sachkosten, Kosten SAB) und Nutzen der Förderung für die Schadensereignisse des Jahres 2010 wurden nicht erfasst.

- 12 **Ob Aufwand und Ertrag der Förderung für die Schadensereignisse des Jahres 2010 in einem angemessenen Verhältnis stehen, sollte die Staatsregierung im Hinblick auf die Bewältigung künftiger Schadensereignisse prüfen.**

2.5 Feststellungen zu ausgewählten Einzelfällen

- 13 Die Stichprobenprüfung des SRH zu geförderten Einzelfällen ergab zahlreiche Beanstandungen, u. a. zum fehlenden Schadensnachweis, unklarer Abgrenzung zur Fachförderung, zu Verfahren, die sich in den Richtlinien nicht fanden (bspw. WASA-Stab und Wiederaufbaupläne), zu nicht erkennbarer oder unzutreffender Berücksichtigung von Versicherungsmöglichkeiten oder Spenden, zur Entschädigung über zinsverbilligte Darlehen trotz Leistungsfähigkeit. Großenhain als Stadt ist in verschiedene Programme der Städtebauförderung aufgenommen und erhielt gleichwohl eine Entschädigung für die Wiedererrichtung des Stadtparks nach einer Richtlinie, die in dem Fall Maßnahmen in der Fördergebietskategorie „ländlicher Raum“ vorbehalten ist. Ein Abwasserzweckverband erhielt ein Vorfinanzierungsdarlehen, das nur in einem Merkblatt der SAB, nicht aber in der einschlägigen Richtlinie vorgesehen ist. Der Gesamtfinanzierungsplan differenziert nicht zwischen förderfähigen und nicht förderfähigen Ausgaben, dennoch hat der Abwasserzweckverband bereits eine Teilbewilligung erhalten.

- 14 **Der SRH fordert eine Prüfung der beanstandeten Fälle. Gegebenenfalls sind Zuwendungen im Rahmen des rechtlich Möglichen zurückzufordern.**

2.6 Richtlinie Elementarschäden

- 15 Die zwischenzeitlich veröffentlichte Rahmenrichtlinie Elementarschäden¹ enthält weiterhin wesentliche Mängel, auf die der SRH teilweise schon im Anhörungsverfahren hingewiesen hat. Die Richtlinie bezieht sich nicht auf die in der Versicherungswirtschaft gebräuchliche Definition der „Elementarschäden“, obwohl Versicherungsleistungen vorrangig in Anspruch zu nehmen sind. Gefördert werden überdies nicht nur Maßnahmen der Schadensbeseitigung, sondern auch der Überkompensation (Wiederaufbau an anderer Stelle, verloren gegangener Hausrat, ergänzendes zinsverbilligtes Darlehen der SAB zusätzlich zur Förderung mit einem erhöhten Fördersatz bis 90 %). Gefördert werden soll nach der Rahmenrichtlinie z. B. die Beseitigung von Schäden an solchen Gebäuden, die aus städtebaulichen Gründen in Überschwemmungsgebieten errichtet wurden und werden. Derartige Schadensfälle gehen aber nicht auf höhere Gewalt zurück.²

Staatliche Hilfeleistungen über Schadensausgleich hinaus vorgesehen

- 16 Wegen des Vorrangs privater Eigenvorsorge sind staatliche Hilfeleistungen sog. „Härtefällen“ vorzubehalten. Die Hilfeleistungen sind auf den teilweisen oder vollständigen Schadensausgleich zu beschränken. Staatliche Hilfeleistungen sind steuerfinanziert und daher nicht einzusetzen, wenn der Geschädigte eigene Vorsorge unterlassen hat oder sogar Risiken eingegangen ist, die sich im Schadensereignis verwirklicht haben.³

2.7 Verfahren beim Erlass von Förderrichtlinien

- 17 Die Ressorts haben im vergangenen Jahr Regelungen binnen kürzester Zeit zur Bewältigung der Ereignisse erlassen. Zu große Eile und zeitlicher Druck bergen die Gefahr einer vermeidbaren Häufung von Fehlern und geben zu

¹ Richtlinie zur Gewährung von Zuwendungen bei Elementarschäden vom 29.06.2011, SächsABl. Nr. 29/2011 vom 21.07.2011.

² Laut Definition des Europäischen Gerichtshofes setzt der Begriff „höhere Gewalt“ voraus, dass der Nichteintritt der in Rede stehenden Tatsache auf Umstände zurückzuführen ist, auf die derjenige, der sich auf höhere Gewalt beruft, keinen Einfluss hat, die ungewöhnlich und unvorhersehbar sind und deren Folgen trotz Anwendung der gebotenen Sorgfalt nicht hätten vermieden werden können (vgl. Schreiben der KOM an das SMWA vom 25.10.2010).

³ So im Ergebnis auch die Europäische Kommission in ihrem Schreiben an das SMWA vom 25.10.2010 (REGIO F.1/DM-wa D(2010) 7111671) zu den Voraussetzungen für den Einsatz von EFRE-Mitteln für das Hochwasserereignis August 2010.

wenig Raum für die gebotene sachkundige und fachkundige Bearbeitung der mitunter komplexen förderrechtlichen Fragestellungen.

Verletzung des Anhörungsrechtes
des SRH

18 Das Anhörungsrecht des SRH aus § 103 SÄHO ist durch unangemessene Fristsetzung von wenigen Stunden bzw. 1 bis 2 Tagen verletzt worden. Anhörungsverfahren wurden teilweise - auch zuletzt bei der Rahmenrichtlinie Elementarschäden - parallel zu der Anhörung der Ressorts und damit lediglich auf Entwurfsgrundlage durchgeführt, was zu vermeidbarer Doppelarbeit des SRH führt, der - ebenso wie das SMF - Richtlinien aller Ressorts zu beurteilen hat. Stellungnahmen des SMF erhielt der SRH unter Verweis auf den Zeitdruck nicht, obwohl haushaltsrechtlich bezüglich der Regeln zum Verwendungsnachweis das Einvernehmen herzustellen ist. 2 Richtlinien waren veröffentlicht, bevor die Stellungnahme des SRH nach nur 4 Tagen bzw. 1 Woche Bearbeitungszeit abgesandt werden konnte.

19 **Zweck des Anhörungsverfahrens nach § 103 SÄHO ist es, dem SRH als unabhängigem obersten Organ der Finanzkontrolle im staatlichen Interesse eine fundierte haushaltsrechtliche und zugewandungsrechtliche Prüfung aller relevanten Sachverhalte bis hin zur Übereinstimmung mit einschlägigen Bestimmungen des EU-Rechts zu ermöglichen. Der SRH empfiehlt dem Landtag, die Staatsregierung zur Beachtung des Anhörungsrechts anzuhalten. Im Interesse einer effektiven Finanzkontrolle muss ausreichend Zeit für eine Stellungnahme bleiben. Innerhalb der Staatsregierung sollte eine Verständigung über eine Standardisierung wesentlicher Verfahrensabläufe erfolgen.**

3 Folgerungen

20 Im Zuge der Flutkatastrophe des Jahres 2002 hatte der Freistaat Sachsen bereits einmal die Folgen eines Großschadensereignisses zu bewältigen. Dies führte z. B. zu Neustrukturierungen in Form des Sächsischen Brandschutz-, Katastrophenschutz- und Rettungsdienstgesetzes, blieb aber, wie die Erfahrungen des Jahres 2010 zeigten, ohne sichtbare Auswirkungen auf das Fördergeschehen. Erfahrungen aus 2002 wurden nicht ausreichend genutzt.

4 Stellungnahmen der Ministerien

21 Das SMI führt aus, dass die angestrebten Förderziele im gesamtstaatlichen und damit im Gemeinwohlinteresse lägen. SMWA erkennt keinen Gegensatz zwischen dem „politischen“ Interesse der Staatsregierung und dem nach § 23 SÄHO geforderten Gemeinwohlinteresse. Laut SMUL sei das gemeinwohlorientierte Interesse unter dem Begriff „politisches Interesse“ zu subsumieren.

22 SMI, SMWA und SMUL vertreten die Auffassung, dass eine systematische Steuerung nicht fehle. Es habe - so das SMI - eine administrative Koordination gegeben. Arbeitsstäbe seien eingerichtet und im Bereich der kommunalen Infrastruktur Maßnahmepläne erstellt worden. Für eine Fördersteuerung sei ein formales Förderkonzept nicht zwingend erforderlich. Bezüglich der Erfolgskontrolle hätten SMI und SMUL auf die in der Fachförderung gewählten Verfahren zurückgegriffen. SMWA verweist auf jeweils spezifische Steuerungsinstrumente in den jeweiligen bestehenden Förderprogrammen, die aus Anlass des Tornados bzw. der Hochwasser ausgedehnt worden seien und eine ressortübergreifende Steuerung. SÄHO und VwV-SÄHO enthielten keine expliziten Vorgaben für eine Erfolgskontrolle der Förderung.

23 SMI, SMWA und SMUL teilen sinngemäß mit, dass die Auswahl der Förderinstrumente zielgerichtet und bewusst erfolgt sei. Die Auswahl der Förderinstrumente sei bei der Erstellung der jeweiligen Fachförderrichtlinie erfolgt. Hier sei auf vorliegende und laufende Evaluierungen zurückgegriffen worden.

- 24 Die Einschätzung hinsichtlich der begrenzten Inanspruchnahme der Förderprogramme sei im SMI anhand des Abgleichs von zur Verfügung stehenden und beanspruchten Mitteln getroffen worden. SMWA und SMUL teilen mit, dass die Prüfung der Effektivität bestehender Förderprogramme regelmäßig Bestandteil der Begleitung und Evaluierung sei. Zu beachten sei aber, dass die Effektivität von einer Reihe von Parametern beeinflusst werde, nicht zuletzt von der Definition des Förderziels.
- 25 Das SMUL führt aus, dass eine Förderung aus den Programmen der Städtebauförderung nicht zu einem Förderausschluss für die Richtlinien des SMUL entfalten würde, da die Fördervoraussetzungen erfüllt seien. Das Förderprogramm Siedlungswasserwirtschaft werde durch ein Darlehensprogramm der SAB ergänzt. Dies sei kein Bestandteil des Förderverfahrens.
- 26 Zweck der Richtlinie Elementarschäden sei lt. SMI die Milderung von außergewöhnlichen Notständen infolge Elementarschadensereignissen. Die Definition der Versicherungswirtschaft sei hierbei nicht relevant gewesen. Die Notwendigkeit der eigenen Vorsorge sei in der Richtlinie klar geregelt. Die Auffassung des SRH bezüglich einer Überkompensation sei nicht zutreffend.
- 27 SMI, SMWA und SMUL wären bemüht, den SRH bestmöglich zu beteiligen. Es werde allerdings eingeräumt, dass die Anhörungsfristen sehr kurz gefasst worden seien. SMWA räumt ein, dass das vorgesehene Anhörungsverfahren zu den Förderrichtlinien nicht optimal verlaufen sei.

5 Schlussbemerkung

- 28 Der SRH unterstützt ausdrücklich die Entscheidung der Staatsregierung, in außergewöhnlichen Notfällen infolge von Naturkatastrophen Hilfe im Rahmen der finanziellen Möglichkeiten des Freistaates zu leisten. Politisches Interesse und Gemeinwohlinteresse decken sich dennoch nicht, wenn die Staatsregierung an wiederholter Förderung trotz fehlender Eigenvorsorge festhält und auf die Beanstandungen zur Elementarschadensrichtlinie gar nicht reagiert. Nur wenn infolge von Naturkatastrophen dem Einzelnen Schäden entstehen, die mit Eigenvorsorge weder zu vermeiden noch zu kompensieren sind und er dadurch in eine Notlage gerät, darf der Freistaat haushaltsrechtlich im Härtefall finanzielle Unterstützung leisten. Dabei hat er das Förderrecht zu beachten und auf Basis von Förderkonzeptionen den Mitteleinsatz sachgerecht zu steuern. Das Prüfungsverfahren ist noch nicht abgeschlossen.

III. Staatsverwaltung

Einzelplan 03: Sächsisches Staatsministerium des Innern

10

Sanierung des Schlosses Freudenstein in Freiberg

Zahlreiche Mängel bei der Durchführung der Förderung des Umbaus und der Sanierung des Schlosses hatten nicht notwendige Kostensteigerungen zur Folge.

Ein unangemessen niedriger Mietpreis führte zu einer überhöhten Förderung von 25 Mio. €.

1 Prüfungsgegenstand

- 1 Gegenstand der Prüfung durch den SRH war die Gewährung von Zuwendungen zur Finanzierung des Umbaus und der Sanierung des Schlosses Freudenstein in Freiberg.

2 Prüfungsergebnisse

- 2 **2.1** Im Zuge der Sanierungsbemühungen der Stadt für das Schloss vereinbarte Freiberg mit dem Freistaat Sachsen im Juni 2004 die anschließende Unterbringung des staatlichen Bergarchivs und die Präsentation der Mineraliensammlung Pohl der Technischen Universität Bergakademie Freiberg. Rund 91 % der Flächen wurden nach Maßgabe des SIB baulich saniert und vom Freistaat für einen Mietzins von 3,20 €/m² zzgl. der Betriebskosten für mindestens 15 Jahre angemietet. Der Mietpreis begründet angesichts der durch den Vermieter Stadt zu erbringenden nutzerspezifischen Bauanforderungen und Ausstattungen erhebliche Zweifel an einem angemessenen Leistungsaustausch.
- 3 Für die Höhe der vereinbarten Miete wurde weder von der Stadt Freiberg noch vom Freistaat Sachsen eine nachvollziehbare Kalkulation vorgelegt. Beide Vertragsparteien haben den Nachweis eines wirtschaftlichen und sparsamen Umgangs mit Haushaltsmitteln nicht erbracht.
- 4 Auch wenn der Nachweis der Angemessenheit der Miete bei einer Schlossimmobilie und den besonderen Anforderungen der Nutzer anhand des Immobilienmarktes erschwert ist, darf eine Kalkulation nicht unterbleiben. Wie jeder private Investor hätte die Stadt eine Kosten-Nutzen-Rechnung für das Projekt erstellen müssen. Demgegenüber hätte der Freistaat Sachsen ermitteln müssen, ab welchem Mietpreis die Errichtung eines Neubaus für ihn wirtschaftlicher wäre.
- 5 Beim Einsatz von Fördermitteln ist dies besonders schwerwiegend, da nach dem im Förderrecht geltenden Grundsatz der Subsidiarität die Höhe der Mieteinnahmen die Höhe der Zuwendungen beeinflusst. Beispielsweise ergab eine Vergleichsberechnung der Stadt Freiberg für eine Miete von 9,65 €/m² gegenüber der vereinbarten Miete von 3,20 €/m² einen um rd. 7 Mio. € geringeren Anspruch auf Fördermittel.
- 6 **Die vereinbarte Miete muss bei einer Überprüfung dem wirtschaftlichen Interesse beider Vertragsparteien entsprechen, um nicht als Gestaltungsmissbrauch die Gefahr der Rückforderung von Fördermitteln zur Folge zu haben.**

Defizite der Mietvereinbarung

- 7 Nach Berechnungen der Stadt führt die vereinbarte Kaltmiete von 3,20 €/m² dazu, dass für Ersatzinvestitionen ohne erneute Förderung der Mietzins neu verhandelt werden müsste, da andernfalls diese Folgekosten bei der Stadt verblieben und dauerhaft aus dem kommunalen Haushalt aufzubringen wären.
- 8 **Der SRH fordert das SMI auf, die Ermittlung der unrentierlichen Kosten und damit die Höhe der Fördermittel zu überprüfen. Es darf nicht hinnehmen, dass Mieten zwischen Kommunen und Land zulasten der Fördermittelgeber (EU/Bund) nicht nachvollziehbar ermittelt werden.**
- 9 **2.2** Die Stadt Freiberg hatte zunächst eine Förderung aus dem Programm des städtebaulichen Denkmalschutzes (SDP) von 17 Mio. € (Anteil Bund/Land) für die Sanierung des Schlosses beantragt, dann aber auf erneuten Antrag im Dezember 2004 eine Zuwendung von rd. 18 Mio. € aus dem EFRE-finanzierten Programm Stadtentwicklung bewilligt bekommen. Da alle EFRE-Projekte bis Ende 2007 abgeschlossen werden mussten, erfolgte die Sanierungsmaßnahme unter erheblichem Zeitdruck. Dies führte bspw. durch die Ausschreibung auf Basis von Entwurfsplanungen, unzureichenden Bestandsuntersuchungen, nachträglichen Nutzer- und zusätzlichen Denkmalschutzforderungen zu erheblichen Mehrkosten.
- Dezemberfieber bei Fördermittelvergabe
- 10 **Das SMI muss dafür Sorge tragen, dass eine Bewilligung von Fördermitteln nur erfolgt, wenn eine sorgfältige Planung und Durchführung der Maßnahme sichergestellt ist. Die Steuerung des Mittelabflusses der Förderprogramme sollte dies gewährleisten.**
- 11 **2.3** Die vom SMI für die EFRE-Förderung erlassene Regelung ließ im Ausnahmefall zu, den Anteil der Gemeinde durch andere öffentliche Mittel zu ersetzen. Die Regelungen zur EFRE-Förderung benannten weder Ausnahmetatbestände noch erfolgte eine Festlegung, mit welchen anderen öffentlichen Mitteln ein Ersatz des kommunalen Anteils zugelassen werden sollte. Nach den VwV zum Einsatz der Städtebaufördermittel ist eine Kofinanzierung aber nur möglich, wenn die zuwendungsfähigen Gesamtausgaben der Einzelmaßnahme, bei Anwendung der Kostentrennung auf Basis einer Abschnittsbildung, auf die zuwendungsfähigen Ausgaben der jeweiligen Förderprogramme aufgeteilt werden. Dabei ist eine Doppelförderung einzelner Bereiche oder Ausgaben in jedem Fall auszuschließen.
- 12 Die bei der Förderung der Maßnahme vorgenommene Ermittlung eines Mischfinanzierungssatzes mag der Intention der Regelung für die EFRE-Förderung entsprechen, widerspricht aber den Regelungen für den Einsatz von Städtebaufördermitteln. Die Berechnung der Fördermittel erfolgte bei beiden Programmen anhand der Gesamtausgaben für das Vorhaben „Sanierung Schloss Freudenstein“. Es ist damit keine Aufteilung der Gesamtkosten auf Basis einer Abschnittsbildung erfolgt. Darüber hinaus waren die Kriterien für die Bildung der Finanzierungsabschnitte nicht nachvollziehbar.
- Mangelhafte Verwaltungsanweisungen
- 13 **Das SMI hätte den Ersatz der Gemeindeanteile durch andere Fördermittel umfassend und eindeutig regeln müssen, um die gewünschte Mehrfachförderung auf eine sichere rechtliche Grundlage zu stellen.**
- 14 **Die Förderung wurde in einem unzulänglich geregelten Verfahren abgewickelt.**
- 15 **2.4** Die der Bewilligungsbehörde vorgelegte gemeindewirtschaftliche Stellungnahme der Rechtsaufsichtsbehörde dokumentierte die Prüfung der Folgekosten nicht ausreichend.

- 16 **Im Hinblick auf mögliche Schadenersatzansprüche muss das SMI darauf hinwirken, dass einer positiven gemeindewirtschaftlichen Stellungnahme immer eine fundierte Folgekostenberechnung zugrunde liegt.** Unzulängliche Folgekostenberechnung
- 17 **2.5** Nach den Vereinbarungen mit der Stadt hatte der SIB ganz maßgeblichen Einfluss auf die Kostenentwicklung der Baumaßnahme Schloss Freudenstein, kontrollierte aber baufachlich auch die Angemessenheit und Notwendigkeit der mit den Zuwendungen finanzierten Ausgaben. Eine objektive Kontrolle ist so nicht gewährleistet.
- 18 **Das Verbot der In-sich-Kontrolle bei staatlichen Fördermaßnahmen muss besser beachtet werden.** Verbot der In-sich-Kontrolle verletzt
- 19 **2.6** Die Bewilligungsentscheidungen des RP Chemnitz sind zu beanstanden. So hätte das RP die förderfähigen Kosten des Grunderwerbs nur nach § 153 BauGB und nicht auf der Basis von Kosten, die nicht mit Belegen untersetzt waren, ermitteln dürfen. Auch die Förderfähigkeit der von der Stadt für Entwurfs- und Planungsleistungen des vorherigen Eigentümers verausgabten 237.700 € war nicht ausreichend belegt. Der Nutzen hätte nachgewiesen und der Ansatz einer Bemessungsgrundlage von 28 Mio. € für die Honorarrechnungen überprüft werden müssen. Die Kosten des Modernisierungsgutachtens sind unzulässig doppelt gefördert worden. Die Förderung im SDP hätte nur 80 % der Gutachtenkosten von 86.456,31 € und damit 69.165 € betragen dürfen. Demgegenüber wurden durch das RP Chemnitz die Planungsleistungen mit 77.810,69 € (90 %) gefördert.
- 20 **Das SMI hat eine grundlegende Prüfung zu veranlassen und zu unrecht geförderte Beträge nebst Zinsen zurückzufordern.** Doppelförderung
- 21 **2.7** Der Verwendungsnachweis für die Förderung nach VwV-Stadtentwicklung ist fehlerhaft. Zumindest rd. 2,9 Mio. € ausschließlich im SDP förderfähige Kosten sind in der Abrechnung enthalten und ein etwaiger Restwert nicht berücksichtigt. Der Verwendungsnachweis zur Förderung aus dem SDP und dem SEP¹ steht noch aus.
- 22 Das RP Chemnitz hat mehrfach die Auszahlungsvoraussetzungen nicht hinreichend geprüft. Als Bewilligungsbehörde hat es eine sach- und zeitgerechte Auszahlung der Fördermittel sicherzustellen. Ausbleibende Zwischennachweise muss sie zeitnah anmahnen, eine Vorlage teils erst 6 Monate nach Auszahlungsdatum ist nicht hinnehmbar.
- 23 Die Zustimmung der SAB zur Überschreitung des Kostenerstattungsbetrages bei der Sanierung des Schlosses war nicht ausreichend begründet. Die Richtigkeit der Entscheidung steht damit in Zweifel.
- 24 **Die noch ausstehenden Verwendungsnachweise sollten zeitnah vorgelegt werden. Die Verwendungsnachweise sind unter Berücksichtigung der Prüfungsergebnisse zu prüfen.**
- 25 **Überzahlungen und Zinsverluste für den staatlichen Zuwendungsgeber sind zu vermeiden.** Fehlerhafte und fehlende Verwendungsnachweise
- 3 Folgerungen**
- 26 Der Freistaat kann durch die Nutzung kommunaler Gebäude nach deren Sanierung zur Beseitigung städtebaulicher Missstände beitragen. Er muss aber durch die entsprechenden Nachweise den Gestaltungsmisbrauch und damit eine zweckwidrige Verwendung von Fördermitteln ausschließen.

¹ Programm Städtebauliche Sanierung und Entwicklungsmaßnahmen.

Förderzweck der Förderprogramme ist nicht die Entlastung des Staatshaushalts von konsumtiven Ausgaben.

- 27 Die Förderung des Umbaus und der Sanierung von Schloss Freudenstein wurde in einem nicht geregelten Verfahren durchgeführt. Doppelförderungen waren deswegen nicht ausgeschlossen.
- 28 Viele Defizite bei der Durchführung der Fördermaßnahme waren dem Zeitdruck geschuldet, der durch das Auslaufen des Förderzeitraumes und die späte Beantragung der Maßnahme entstanden war. Die Last-Minute-Vergabe der EFRE-Mittel für das Projekt Schloss Freudenstein erinnert an die Feststellungen der Rechnungshöfe zum „Dezemberfieber“. Nach Auffassung des SRH kann es nicht hingenommen werden, dass erhebliche Mehrkosten in Kauf genommen werden, um eine Verwendung der Fördermittel zum Ende des Förderzeitraumes sicherzustellen. Die Überwachung des Mittelabflusses sollte eine rechtzeitige Verwendung der Fördermittel gewährleisten. Die Prüfung bei der Vergabe von Fördermitteln sollte neben dem Finanzierungsnachweis auch einem Nachweis dazu fordern, dass die Maßnahme bei sorgfältiger Planung und einer angemessenen Durchführungszeit im Bewilligungszeitraum fertiggestellt werden kann.

4 Stellungnahmen der Ministerien

- 29 Das SMF trägt vor, man habe entsprechend dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit das Ziel verfolgt, einen für den Freistaat günstigen Mietvertrag abzuschließen. Ob die Miete für den Vermieter auskömmlich ist, müsse nicht geprüft werden. Einen Interessenkonflikt zwischen Projektsteuerung und Zuwendungsprüfung habe es zu keinem Zeitpunkt gegeben.
- 30 Das SMI teilt mit, es habe, um künftig nicht notwendige Kosten durch einen zu großen Zeitdruck zu vermeiden, für das Programm der VwV Stadtentwicklung 2007 bis 2013 den Zeitraum für die Durchführung der Maßnahmen bis zum 31.12.2012 befristet. Die VwV Städtebauförderung werde gegenwärtig überarbeitet und um eine Regelung zum Ersatz des kommunalen Eigenanteils unter Heranziehung der Feststellungen des SRH ergänzt.

5 Schlussbemerkung

- 31 SMI und SMF dürfen Fördermittel nicht zweckentfremdet für Einsparungen bei den Mietausgaben des Freistaates einsetzen. Eine Finanzierung unrentierlicher Kosten aufgrund nicht angemessener Mieten ist unzulässig.

Umstellung auf die blaue Polizeiuniform

Organisationsmängel und Planungsdefizite führten zu einem nunmehr überflüssigen Lagerbestand grüner Polizeiuniformen im Wert von mindestens 1,5 Mio. €.

Weder bereits vor Jahren durch den SRH monierte Organisationsmängel noch Unzulänglichkeiten der bisherigen Bedarfsermittlung wurden abgestellt. Insgesamt haben nicht notwendige Kosten für Personal, Anmietungen, Soft- und Hardware und Betreuung durch ein Beratungsunternehmen die Umstellung erheblich verteuert.

Die Ausstattung aller Außendienstbeamten mit einer Tuchuniform hatte Mehrausgaben in Höhe von 1,4 Mio. € zur Folge. Einsparungen wären möglich gewesen, wenn das SMI den tatsächlichen Bedarf ermittelt und Alternativen zur Ausstattung aller Außendienstbeamten untersucht hätte.

1 Prüfungsgegenstand

- 1 Der SRH prüfte, inwieweit der Zeitpunkt der Umstellung auf die blaue Polizeiuniform und die Durchführung der Uniformumstellung den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit der Haushaltsführung entsprach.

2 Prüfungsergebnisse

- 2 Obwohl bereits seit der Innenministerkonferenz 2000 feststand, dass langfristig eine Umstellung der Polizeiuniformen von grün auf blau erfolgen wird, war mit der erforderlichen Planung erst 2008 aufgrund der politischen Forderung nach Neuorganisation des Bekleidungswesens der Polizei begonnen worden. Die Umstellung auf die blaue Uniform sollte nun durch eine Projektgruppe gleichzeitig mit der Umstellung auf eine neue Logistik erfolgen. Mit der Vorgabe, die Umstellung im Jahr 2008 zu bewerkstelligen, setzte sich das SMI unnötig selbst unter einen zeitlichen Druck. Voruntersuchungen zum Zeitpunkt der Umstellung, die sich an der Wirtschaftlichkeit orientierten, erfolgten nicht. Ob eine Privatisierung wirtschaftlich sinnvoll gewesen wäre, wurde nicht geprüft. Nach der Uniformumstellung sind nun Lagerbestände der grünen Uniform mit einem Warenwert im siebenstelligen Bereich vorhanden.

- 3 **Die Planung der Uniformumstellung hätte frühzeitig aufgenommen und enge zeitliche Vorgaben vermieden werden müssen.**

- 4 **Das SMI hat Sorge dafür zu tragen, dass keine weiteren Kosten für die Entsorgung dieser Restbestände entstehen.**

Entsorgung hoher Lagerbestände

- 5 Für eine Grobkalkulation des SMI im März 2008 zur Ermittlung der voraussichtlichen Kosten der Uniformumstellung waren die Kosten für die laufende Versorgung der Polizeibeamten mit Kleidung ermittelt worden. Danach wurden für 1 Jahr Haushaltsmittel in Höhe von rd. 2,1 Mio. € für den Ankauf der Bekleidung und für die Bewirtschaftung rd. 1,8 Mio. € ausgegeben. Das heißt, auf jeden Euro für Kleidung fielen weitere 86 Cent für die Bewirtschaftung an. Trotzdem entschied sich das SMI, die Ersteinkleidung der Polizeibediensteten „in der Variante der optimierten Eigenlösung“ durchzuführen. Eine Auseinandersetzung mit den Ursachen war nicht feststellbar. Auch war nicht nachvollziehbar, wodurch eine Optimierung erfolgen sollte. Alternativen wurden nicht geprüft, sondern gleichzeitig der Auftrag in Bezug auf die Neuorganisation der Bekleidungsirtschaft zu-

		rückgestellt. Das SMI entschied sich hierfür zur Einholung eines Gutachtens.
Eigenlösung trotz hoher Kosten	6	Das SMI hätte das Missverhältnis zwischen Anschaffungs- und Bewirtschaftungskosten aufklären und in der Folge die Kosten für die Uniformumstellung sorgfältig kalkulieren müssen.
	7	Das SMI legte die Ausstattung seiner Beamten weitgehend nachvollziehbar fest. In Abweichung von der Praxis anderer Bundesländer wurden in Sachsen auch die Außendienstbeamten mit einer Tuchuniform ausgestattet. Eine Nutzung der Uniform über wenige repräsentative Zwecke hinaus war nicht erkennbar. Das SMI hätte untersuchen müssen, wie häufig die Außendienstbeamten eine Tuchuniform benötigen und auf Grundlage dieser Bedarfsermittlung prüfen müssen, ob Alternativen zur Überlassung in Erwägung zu ziehen sind, wie bspw. das Modell einer Ausleihe von Tuchuniformen in den einzelnen Bekleidungsstellen.
1,4 Mio. € nicht notwendige Ausstattung	8	Das SMI hätte, soweit ein repräsentatives Auftreten für erforderlich gehalten wird, zumindest eine kostengünstigere Alternative finden müssen.
	9	Die Ermittlung der benötigten Stückzahlen konnte nicht nachvollzogen werden, da unterschiedliche Bedarfsplanungen erstellt wurden. Das SMI hat keine Maßnahmen ergriffen, um die Fehler im Bestellsystem für die bisherige grüne Uniform abzustellen, sondern hat sich weitgehend auf Schätzungen bei der Bedarfsermittlung verlassen. Es nahm damit in Kauf, dass wiederum Lagerbestände geschaffen werden, die nicht benötigt werden.
	10	Auch für die Ermittlung der benötigten Bekleidungsgrößen konnten keine Unterlagen vorgelegt werden. Trotz vorhandener Datenbestände zu den Kleidergrößen erfolgte die Bestellung nach geschätzten prozentualen Verteilungsschlüsseln der Gesamtmenge. Dies führte zu Fehlbestellungen und zusätzlichen Kosten.
Aus Fehlern nicht gelernt	11	Die hohen Lagerbestände hätten das SMI veranlassen müssen, Mängel im bisherigen Bestellsystem abzustellen und für eine präzise Bedarfsplanung zu sorgen.
	12	Eine fundierte, nachvollziehbare Personalplanung für die Einkleidungsstelle hat nicht stattgefunden. Die vorgelegten Unterlagen ließen nur den Schluss zu, dass der Bedarf geschätzt wurde. Dabei wurde die Möglichkeit, in größtmöglichem Umfang das Fachpersonal der Bekleidungsstellen bei der Uniformumstellung einzusetzen, nicht sorgfältig geprüft.
	13	Die Unterlagen zeigten, dass das SMI Anfang 2009 eine Besetzung für den Einkleidungsstelle Leipzig mit 8 Mitarbeitern festgelegt hatte. Aufgrund einer Personaleinsatzplanung durch einen Dienstleister erhöhte das SMI den Personalbedarf für den Einkleidungsstelle Leipzig auf 16 Mitarbeiter. Dabei war auch den hierzu vorgelegten Unterlagen keine Bedarfsberechnung zu entnehmen, sondern lediglich Angaben zu den im Einkleidungsstelle wahrzunehmenden Funktionen. Nicht einmal die unterschiedliche Anzahl der einzukleidenden Beamten in den einzelnen Bezirken wurde berücksichtigt. Nach seinen örtlichen Erhebungen kam der SRH für den Einkleidungsstelle Dresden zu dem Ergebnis, dass die Aufgaben mit 8 Mitarbeitern hätten durchgeführt werden können. Tatsächlich waren 14 Mitarbeiter und ein Berater im Einsatz.
Zu hoher Personaleinsatz	14	Das SMI hätte sich eine sorgfältig erstellte und nachvollziehbare Personalbedarfsberechnung vorlegen lassen müssen. Das Gutachten war nach Auffassung des SRH in dieser Frage unzulänglich.

- 15 Das SMI hatte weder Tätigkeitsbeschreibungen für die im Einkleidungs-
punkt einzusetzenden Mitarbeiter noch eine umfassende Darstellung der
anfallenden Arbeitsvorgänge erstellt. Für die Definition und Zuteilung der
Rollen in den Einkleidungsstellen verwies die Landespolizeidirektion
Zentrale Dienste auf den Endbericht des Gutachters. Danach war bspw.
jeder einzukleidende Beamte von einem Servicemanager in Empfang zu
nehmen und an einen Einkleidungstisch zu führen. Diesem Servicemanager
war zusätzlich eine Hilfskraft zugeordnet, die die benötigten Bekleidungs-
stücke aus dem Lager holte. Weitere Aufgabe des Servicemanagers war es,
die Beamten bei der Anprobe zu beraten usw.
- 16 Das SMI hat die Notwendigkeit der so beschriebenen Abläufe in den Ein-
kleidungsstellen nicht kritisch hinterfragt. Es hätte sich dem SMI auf-
drängen müssen, dass einem Servicemanager, der im Ergebnis die Funktion
von Verkaufspersonal übernimmt, nicht noch eine Hilfskraft zur Seite ge-
stellt werden kann. Zum Teil wurden als Hilfskraft Beamte der BesGr. A 11
zugeordnet. Ein derart aufwendiger, personalintensiver und dabei mit gut
bezahlten Mitarbeitern durchgeführter Ablauf der Ausgabe der blauen
Uniformen wäre für ein Unternehmen der privaten Bekleidungsbranche
ruinös.
- 17 **Das SMI hätte weniger und geringer qualifiziertes Personal einsetzen
müssen.** Zu teurer Personaleinsatz
- 18 Die Durchführung der Uniformumstellung war fast in allen Bereichen
nicht ausreichend geplant und sorgfältig genug vorbereitet. Beispielsweise
ließ das SMI für die Uniformumstellung in den einzelnen Landesdirektions-
bezirken jeweils ein neues Team aufstellen und einarbeiten. Allein für die
Inbetriebnahme des Einkleidungsstellen Leipzig sind dadurch Kosten in
sechsstelliger Höhe entstanden, die weitgehend zu vermeiden gewesen
wären. Eine Untersuchung, ob die Betreuung durch ein Team nicht kosten-
günstiger gewesen wäre, fand nicht statt.
- 19 Für die Ausgabe der blauen Uniformen wurden zusätzliche Liegenschaften
angemietet und in einem Fall Mietkosten in Höhe von rd. 32 T€ verursacht.
Die Notwendigkeit der Anmietungen war nicht nachgewiesen.
- 20 Obwohl der SRH bereits vor Jahren das zweistufige Lagersystem bean-
standete, wurde die Ausgabe der blauen Polizeiuniformen wiederum zwei-
stufig abgewickelt. Alle Uniformteile wurden zunächst an das Zentrallager
der Beschaffungsstelle in Leipzig geliefert und von dort aus an die jewei-
ligen Einkleidungsstellen. Zur Belieferung der Einkleidungsstellen wurde
für den gesamten Zeitraum der Uniformumstellung ein Fahrer eingestellt.
Dadurch wurde unnötige Doppelarbeit verursacht, die Arbeitszeit gebun-
den und damit vermeidbare Personalkosten im sechsstelligen Bereich ver-
ursacht.
- 21 Für den Umstellungsprozess wurden Soft- und Hardware angemietet, ob-
wohl deren Nutzung wenig zweckdienlich und die Betreuung durch das
Beratungsunternehmen kostenintensiv war. Eine nachvollziehbare Prüfung
der bisher verwendeten Software ist nicht erfolgt.
- 22 **Das SMI hätte die Uniformumstellung sorgfältiger planen und nicht
notwendige Ausgaben beim Umstellungsprozess vermeiden müssen.** Zahlreiche Mängel bei der Durchführung
- 3 Folgerungen**
- 23 Der vom SMI an die Projektgruppe erteilte Auftrag der Neuorganisation
des Bekleidungswesens mit den beiden Teilaspekten „Umstellung auf ein
neues Uniformmodell“ und „Umstellung auf eine neue Logistik“ wurde
weder von der Projektgruppe noch von dem beauftragten Beratungsunter-

nehmen zufriedenstellend erfüllt. Die Chance, bei der Uniformumstellung bekannte Fehler zu vermeiden, wurde vergeben.

- 24 Die Durchführung der Uniformumstellung ließ die notwendige Sorgfalt nicht erkennen. Viele Entscheidungen waren nicht nachvollziehbar begründet. Sich aufdrängende Fragen wurden ignoriert. Das SMI hätte im Hinblick auf das Auflösen von Lagerbeständen frühzeitig mit der Planung für die Uniformumstellung beginnen müssen.
- 25 Eine Untersuchung und Darstellung der Abläufe bei der Bewirtschaftung des Bekleidungswesens und die Frage, inwieweit eine Privatisierung der Aufgabe möglich und wirtschaftlich sein kann, kann ohne eine genaue Kenntnis der zu übertragenden Tätigkeiten nicht beantwortet werden.

4 Stellungnahme des Ministeriums

- 26 Das SMI räumt ein, dass durch personelle Ausfälle bei der Uniformumstellung Lücken in der Nachweisführung zu einzelnen Prozessen entstanden seien. Daraus könne aus Sicht des Ministeriums keinesfalls der Schluss gezogen werden, die Uniformumstellung sei unzureichend realisiert worden.
- 27 Die zur Ermittlung des Bedarfs eingesetzten Schätzmethoden entsprächen dem Vorgehen in der Bekleidungsbranche und wären nicht unzulänglich. Eine präzise Bedarfsplanung durch eine aktuelle Erhebung zu den Bekleidungsgrößen der Polizeibediensteten sei nicht erfolgt, da erfahrungsgemäß sehr oft der einzelne Beamte seine eigene Größe nicht genau benennen könne.
- 28 Zur Ausstattung der Außendienstbeamten mit einer Tuchuniform trägt das SMI vor, diese Führungsentscheidung der Polizeichefrunde sei für das notwendige Maß an flexibler Einsatzbreite erforderlich gewesen.
- 29 In Leipzig und Dresden sei eine Anmietung von Liegenschaften erfolgt, da an diesen Standorten keine dem Zweck entsprechenden landeseigenen Liegenschaften verfügbar waren. Einzig die landeseigene Liegenschaft in Chemnitz habe die gestellten Mindestanforderungen erfüllt.
- 30 Für das SMI sei die Kritik an der Auswahl des Gutachters nicht nachvollziehbar. Es habe bei der Auswahl größten Wert auf Sachverstand und fachliche Eignung gelegt. Diese fachliche Eignung habe kein anderes Unternehmen aufgewiesen.

5 Schlussbemerkung

- 31 Die Stellungnahme des SMI führt zu keiner Änderung der Bewertung des Umstellungsprozesses seitens des SRH. Auch durch den neuen Vortrag zur Ausstattung aller Außendienstbeamten mit einer Tuchuniform ist der diesbezügliche Bedarf nicht nachgewiesen.
- 32 Hinsichtlich der Notwendigkeit der Anmietung weiterer Liegenschaften ist darauf hinzuweisen, dass die Bekleidungslieferstelle in Chemnitz Büro- und Lagerfläche in Höhe von 591 m², die Bekleidungslieferstelle in Dresden 625 m² Fläche und in Leipzig 874 m² aufweist. Leipzig ist außerdem Standort der zentralen Beschaffungsstelle, die über 5.184 m² Lagerfläche verfügt und damit im Vergleich zu Logistikzentren anderer Bundesländer mehr als großzügig ausgestattet ist.
- 33 Das SMI muss die Beachtung des Grundsatzes der Aktenmäßigkeit der Verwaltung durch eine umfassende Dokumentation seiner Entscheidungen sicherstellen.

BOS-Digitalfunk

Ein ungenügender Planungsstand bei Beginn der Großinvestition und nicht ausreichend qualifiziertes Personal führen zur Verdoppelung des ursprünglichen Planansatzes.

Der Freistaat wird für die Einführung des bundeseinheitlichen digitalen Sprech- und Datenfunksystems mit Mehrkosten von 142 Mio. € belastet.

Die verursachten Mehrkosten verletzen das Budgetrecht des Parlaments, da es Investitionsruinen nur durch die Bewilligung weiterer Haushaltsmittel vermeiden kann.

1 Prüfungsgegenstand

- 1 Bund und Länder vereinbarten im Frühjahr 2004 die Zusammenarbeit bei dem bis Ende 2010 geplanten flächendeckenden Aufbau und Betrieb eines einheitlichen digitalen Sprech- und Datenfunksystems für alle Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben (BOS) in der BRD. Der SRH prüfte den Einsatz von Fördermitteln.

2 Prüfungsergebnisse

- 2 **2.1** Für die Einführung des BOS-Digitalfunks wurden erstmals im StHpl. 2005/2006 „Kosten des Netzaufbaus und -betriebs“ und „die Kosten der Ausstattung der Polizei mit Funkgeräten etc.“ veranschlagt. Hierzu wurden VE in Höhe von 141,1 Mio. € mit dem Vorbehalt der Zustimmung des HFA ausgebracht.

- 3 Laut Ergebnisbericht (April 2010) einer Unternehmensberatungsgesellschaft habe das Gesamtbudget von 141 Mio. € auf einer Kostenschätzung unter Idealbedingungen beruht, die bereits zum damaligen Zeitpunkt (2007) unrealistisch gewesen sei. Aktuelle Schätzungen gingen von massiven Kostensteigerungen aus. Ein Mittelbedarf von 283 Mio. € (ohne Ersatzbeschaffung Endgeräte) sei sehr wahrscheinlich. Die Ursprungsplanung des Projektteams sei bereits von einem Bedarf in Höhe von rd. 240 Mio. € ausgegangen, aber dann auf Grundlage einer externen Einsparpotenzialanalyse auf die vom Freistaat Sachsen festgelegte, nicht verhandelbare Kostenobergrenze von 141 Mio. € angepasst worden. Das Projekt bewege sich (weiterhin) im Rahmen unrealistischer Vorgaben; die Kostenobergrenze sei nicht an den realen Anforderungen ausgerichtet. Kostensteigerungen seien z. B. auf eine nicht belastbare Grobnetzplanung zurückzuführen; die Folge sei eine Erhöhung des Mengengerüsts (Basisstationen) im Zuge der Feinnetzplanung.

Keine ausreichende Planungstiefe

- 4 Derzeit rechnet das SMI damit, dass die Errichtung des BOS-Digitalfunks im Wesentlichen Ende 2013 abgeschlossen sein wird und die ursprünglich mit 141 Mio. € veranschlagten Gesamtkosten auf voraussichtlich 283 Mio. € steigen werden. Der SRH verweist dazu auf seine Beratende Äußerung zur Einführung des digitalen Bündelfunks für die Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben im Freistaat Sachsen im Hinblick auf § 7 SäHO vom Juni 2002.

- 5 **Die Entscheidung für das Projekt erfolgte anhand einer unrealistischen Kostenschätzung. Da keine ausreichende Planungstiefe gegeben war, haben sich die erwarteten Kosten bereits verdoppelt.**

Verdoppelung der Kosten

- 6 **2.2** Der Bericht bescheinigte aber auch erhebliche Defizite im Verlauf des Projekts. So hätten mangelnde Erfahrungswerte und Qualifikationen der Projektbeteiligten zu Minder- oder Fehlplanungen in der Ursprungskalkulation und damit zu nachträglichem Einfügen/Aktualisieren der Kosten geführt. Das benötigte Know-how aus den Bereichen Betriebswirtschaft, Ingenieurwesen und Verwaltungsmanagement sei nicht bzw. nur unzureichend vorhanden. Das Projektgeschäft werde im Wesentlichen von Mitarbeitern des Polizeivollzugsdienstes wahrgenommen. Es bestehe ein erhebliches Risiko, dass Aufgaben nicht anforderungsgerecht bewältigt werden können.
- 7 Defizite wurden auch im Projektcontrolling festgestellt. Es fehlte die notwendige Transparenz über den Projektstatus für eine ganzheitliche Überwachung, um die Steuerbarkeit und die Nutzung der Gestaltungsspielräume insgesamt zu verstärken.
- 8 Die Frage der Umstellung der bisher analogen Objektfunkversorgung auf den Digitalfunk sei bisher verdrängt worden. Es bestehe das Risiko, dass Sicherheits- und Rettungskräfte bei Großschadenslagen in nicht genügend funkversorgten Objekten in ihrer Arbeit beeinträchtigt werden. Die Analyse geht davon aus, dass Mehrkosten von über 60 Mio. € allein auf landesspezifische Investitionen und den Betrieb des Leitstellennetzwerkes entfallen.
- 9 Die Fehleinschätzung des SMI, das Projekt mit eigenen Mitarbeitern bewältigen zu können, verursachte ein zusätzliches Projektrisiko. Mangels eigenem qualifizierten Fachpersonal konnte das SMI die für eine verlässliche Kostenkalkulation notwendige Planungstiefe nicht aus eigener Kraft leisten.
- Mangelhafte Projektdurchführung 10 **Das SMI muss die Mängel in der Organisation der Projektdurchführung schnellstmöglich abstellen, um weitere selbst verursachte Kostensteigerungen zu verhindern.**
- 11 **2.3** Den ursprünglichen Mittelbedarf hatte das SMI anhand eines Angebots für Planung, Aufbau und Betrieb des bundesweiten Digitalfunknetzes über rd. 6,7 Mrd. € und der hierzu durch eine Wirtschafts- und Beratungsgesellschaft erstellten Einsparanalyse ermittelt. Das Einsparpotenzial war bei Risiko- und Gewinnzuschlägen, Personalansätzen und standortbezogenen Ausgaben durch eine zu hoch kalkulierte Anzahl an Basisstationen herausgerechnet worden.
- 12 Darauf basierend legte das SMI für das Projektbudget eine nicht verhandelbare Kostenobergrenze fest. Dem Haushaltsgesetzgeber wurden mögliche Kostenerhöhungen nicht offenbart, obwohl wesentliche Kostenfaktoren wie bspw. die verlässliche Zahl der benötigten Basisstationen oder die technische Anbindung der Leitstellen aufgrund der fehlenden Feinplanung nicht geklärt waren.
- Grobe Verletzung des Budgetrechts 13 **Das Budgetrecht des Haushaltsgesetzgebers wird verletzt, wenn die Verwaltung ihn Investitionsentscheidungen aufgrund unrealistischer Kostenschätzungen treffen lässt.**
- 14 Der so ermittelte Kostenrahmen wurde auch noch im Doppelhaushalt 2009/2010 bestätigt: „Für die Einführung des BOS-Digitalfunks wurde ein Budget in Höhe von 141,1 Mio. EUR kalkuliert. Veranschlagt seien die Gesamtkosten für Planung, Aufbau und Betrieb des BOS-Digitalfunks in Sachsen bis 2021, die Beschaffung von Endgeräten für die Polizei sowie die Anbindung und Ertüchtigung der Führungs- und Lagezentren der Polizei an das Digitalfunknetz mit Ausnahme der Kosten für die Baumaßnahme der BOS-Stelle Sachsen.“

15 Die Unterlagen des SMI zeigten jedoch, dass sich bereits im Dezember 2008 mindestens Mehrkosten in Höhe von 33 Mio. € abzeichneten, die bspw. auf die Preisentwicklung, externe Beratungsleistungen oder auf zusätzliche Maßnahmen wie die Erhöhung der Anzahl an Basisstationen, Baukostenerhöhungen aufgrund besonderer Sicherheitsanforderungen und Kosten für die Vernetzung von Leitstellen zurückzuführen seien.

16 Auch im Haushaltsplan 2011/2012 heißt es: „Nach der aktuellen Kostenprognose erhöhen sich die Gesamtkosten um ca. 83 Mio. EUR. Davon werden 21 Mio. EUR aus dem Konjunkturpaket II abgedeckt.“

17 Ausgeklammert blieben die Kosten für die Stellenausstattung für den BOS-Digitalfunk. Diese sollen – so das SMI – erst Gegenstand der nächsten Haushaltsverhandlungen sein. So sollen bis 2014 33 befristete Projektmitelstellen unbefristet im Stellenplan fortgeführt und mit zusätzlichem qualifizierten Fachpersonal besetzt werden.

18 **Bereits erkannte Mehrkosten wurden nicht zum nächstmöglichen Zeitpunkt dem Haushaltsgesetzgeber offen gelegt.**

Verstöße gegen Grundsatz der Haushaltswahrheit

3 Folgerungen

19 Die Staatsregierung hat bei künftigen Großprojekten darauf zu achten, dass Entscheidungen von erheblicher finanzieller Tragweite nur auf Basis hinreichend konkreter Vorplanungen und fundierter Kostenanalysen getroffen werden. Der SRH verweist hier auf sein Schreiben an den HFA vom 09.05.2011 und die dort gegebenen Handlungsempfehlungen für Großprojekte des Freistaates Sachsen.

20 Das Parlament muss bei bedeutenden Investitionsmaßnahmen die finanzielle Tragweite und die Risiken erkennen können. Hierzu hat die Staatsregierung eine angemessene Investitionsplanung und ggf. Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen, aufgrund derer das Parlament umfassend informiert und ihm ein Haushaltsvoranschlag nach dem Grundsatz der Haushaltswahrheit und -klarheit vorgelegt wird.

21 Das Budgetrecht des Parlaments wird ausgehöhlt, wenn es auf der Grundlage unrealistischer Annahmen über den Einsatz von Steuergeldern zur Finanzierung von Investitionsmaßnahmen entscheidet und sich einem späteren erheblichen Mehrbedarf an Haushaltsmitteln zur Vermeidung von Investitionsruinen nicht mehr entziehen kann.

22 Das Budgetrecht des Parlaments wird auch verletzt, wenn bereits bekannte Mehrkosten laufender Investitionsprojekte dem Haushaltsgesetzgeber nicht durch die entsprechende Veranschlagung im Haushaltsplan offenbart werden. Auch hier wird die Berücksichtigung dieser Kosten bei der Verabschiedung des Haushalts nicht ermöglicht.

23 Insbesondere im Hinblick auf die sich verschlechternde Finanzausstattung kann sich der Freistaat Sachsen keine finanzpolitischen Abenteuer leisten und muss dem Landtag als Haushaltsgesetzgeber eine fundierte und verlässliche Entscheidungsgrundlage geben, um sein Budgetrecht verantwortungsvoll ausüben zu können. Deswegen dürfen Investitionen nicht auf Basis „schön gerechneter“ Kostenprognosen begonnen und dann zulasten anderer Aufgabenbereiche finanziert werden.

4 Stellungnahme des Ministeriums

- 24 Das SMI verweist darauf, dass bundesweit bei dem Projekt Digitalfunk ein gravierender Kostenanstieg zu verzeichnen sei. Der Aufbau und der Betrieb des bundeseinheitlichen BOS-Digitalfunks erfolge jedoch in der Umsetzung europa- und bundesrechtlicher Vorschriften. Eine Zustimmung des Parlaments sei hierfür dem Grunde nach nicht erforderlich. Insoweit werde auch das Budgetrecht des Parlaments nicht verletzt, da das Projekt BOS-Digitalfunk kein rein sächsisches Investitionsprojekt sei, über das der Landtag frei entscheiden könne.
- 25 Zur Beseitigung organisatorischer Mängel habe eine umfassende Projekt- und Personalbedarfsanalyse stattgefunden, die einen zusätzlichen Bedarf von 33 Stellen erbrachte. Davon seien 19 Stellen, u. a. die Stelle eines Projektcontrollers bereits besetzt und weitere 6 Stellen ausgeschrieben worden.

5 Schlussbemerkung

- 26 Der SRH bleibt bei seiner Auffassung, dass jede Verpflichtung des Freistaates am Parlament vorbei dessen Budgetrecht verletzt.

Bearbeitung der Steuerfälle mit Dauerverlusten (Liebhaberei)

Die mangelhafte Bearbeitung der Steuerfälle mit Dauerverlusten (Liebhaberei) führte in den geprüften Fällen zu endgültigen Steuerausfällen in Höhe von 930 T€. Weitere Ausfälle sind zu befürchten.

Darüber hinaus konnte der SRH das FA durch Hinweise unterstützen, in einem gewichtigen Fall die Steuerbescheide zu korrigieren und rd. 1,9 Mio. € zumindest nachfordern.

1 Prüfungsgegenstand

- 1 Der SRH hat die Arbeitsweise der Veranlagungsstellen in 2 FÄ bei Steuerpflichtigen geprüft, die über viele Jahre hinweg Verluste aus Gewerbebetrieb bzw. aus selbstständiger Arbeit erklärt hatten (sog. Dauerverluste).
- 2 Dazu hat er die Steuerakten in 156 gezielt ausgewählten Steuerfällen eingesehen und insbesondere untersucht, ob die Steuerpflichtigen ihre Tätigkeit - wie von der Rechtsprechung für die steuermindernde Berücksichtigung der Verluste gefordert - mit Gewinnerzielungsabsicht ausübten.

Steuerfälle mit Dauerverlusten geprüft

2 Prüfungsergebnisse

- 3 **2.1** Insgesamt 67 Steuerfälle waren zu beanstanden. Die FÄ hatten die erklärten Verluste zum Abzug zugelassen, obwohl die Steuerpflichtigen die Gewinnerzielungsabsicht nicht nachgewiesen hatten. Zudem lagen gewichtige Anzeichen vor, dass die Steuerpflichtigen die verlustbringenden Betätigungen aus persönlichen Neigungen ausgeübt hatten (sog. „Liebhaberei“).
- 4 Die steuerliche Auswirkung der Bearbeitungsmängel belief sich auf insgesamt rd. 3,2 Mio. € (Einkommensteuer und Solidaritätszuschlag). Davon waren rd. 930 T€ endgültige Steuerausfälle.
- 5 **2.2** In einem gewichtigen Fall - einem Arzt mit eigener Praxisklinik - hat der SRH das FA frühzeitig auf die verfahrensrechtliche Möglichkeit aufmerksam gemacht, die Verluste vorläufig nicht zu berücksichtigen, solange die Gewinnerzielungsabsicht nicht nachgewiesen ist. Der Arzt wollte die auf den Gewinnen der Praxisklinik von jährlich rd. 2 Mio. € lastende Einkommensteuer dadurch mindern, dass er seine private Kunstsammlertätigkeit zu einem Kunsthandelsgewerbe deklarierte. Aus dem bereits angesammelten Bestand und den Zukäufen von Kunstgut errechnete er Verluste von rd. 4 Mio. € und beanspruchte daraus die Minderung der Einkommensteuer. Es gelang dem FA durch den Einsatz der Betriebsprüfung und durch die Erteilung geänderter Steuerbescheide zwar, den endgültigen Ausfall von rd. 1,9 Mio. € rechtlich zu verhindern. Bislang hat das FA die Steuern aber noch nicht vereinnahmen können.
- 6 **2.3** Auch in Höhe von weiteren rd. 300 T€ waren die Steuerbescheide durch die Verlustberücksichtigung fehlerhaft, aber verfahrensrechtlich noch korrigierbar. Weil sich die Nachforderungen auf mehrere Jahre erstrecken und somit eine hohe Belastung für die betroffenen Steuerpflichtigen sein werden, ist zu befürchten, dass die Realisierung nicht in voller Höhe möglich ist.

Steuerliche Auswirkung der Bearbeitungsmängel 3,2 Mio. €

Nachforderung in Höhe von rd. 1,9 Mio. € noch nicht realisiert

Bescheidkorrekturen sind z. T. noch möglich

2.4 Die Bearbeitungsmängel hatten zwei wesentliche Ursachen:

Fehlerursache 1: Inkonsequente Rechtsanwendung

- 7 **2.4.1** Zum einen hatten die geprüften FÄ die Rechtsprechung nicht konsequent beachtet. Derzufolge hätten sie
 - untersuchen müssen, ob die Steuerpflichtigen die Tätigkeit aus persönlichen Neigungen (als Hobby) ausübten,
 - die Steuerpflichtigen bereits bei der Betriebseröffnung zur Vorlage eines schlüssigen Betriebskonzeptes auffordern müssen und
 - auf der Grundlage eines solchen betriebswirtschaftlichen Konzeptes analysieren müssen, ob die Tätigkeit nach ihrer Art, der Gestaltung der Betriebsführung und den gegebenen Ertragsaussichten von vornherein zur Erzielung des von der Rechtsprechung geforderten Totalgewinns¹ geeignet war.
- 8 Den Bearbeitern fiel z. B. nicht auf, dass
 - ein Beamter, der aus einem nebenberuflichen Geschäft für Angelbedarf jahrelang hohe Verluste geltend machte, Mitglied in einem Anglerverein war und sein Ladengeschäft zugleich Vereinslokal war; zudem präsentierte er sich im Internet mit seinen Angelreisen nach Skandinavien, Asien und Nordamerika;
 - ein GmbH-Geschäftsführer jahrelang hohe Verluste aus nebenberuflicher Tätigkeit als Fotojournalist abzog, die Fotos aber fast ausschließlich bei privaten Fernreisen – darunter einer Weltreise – gemacht hatte; damit waren auch die Reisekosten privat veranlasst;
 - der Steuerpflichtige in 3 Fällen jeweils gestützt auf seine Gewinne als Arzt einen nebenberuflichen Kunst- bzw. Antiquitätenhandel eröffnet hatte, daraus jahrelang hohe Verluste erlitt, zuvor jedoch nach eigenem Bekunden im Internet privater Kunstsammler war.
- 9 Die Steuerpflichtigen hatten sich somit ihr Hobby steuerlich subventionieren lassen.
- 10 In keinem Fall lag den FÄ ein schlüssiges Betriebskonzept vor und auch die Analyse der Eignung der verlustbehafteten Tätigkeit zur Erzielung eines Totalgewinns hatten die FÄ in keinem Fall nach den von der Rechtsprechung geforderten betriebswirtschaftlichen Maßstäben überprüft.

Fehlerursache 2: Probleme in der Zusammenarbeit der Arbeitsgebiete

- 11 **2.4.2** Zum anderen erwies sich die zu beurteilende Materie für die in den FÄ praktizierte Spezialisierung der Arbeitsgebiete und Aufgabenteilung als zu komplex. So hatten die Veranlagungsstellen vielfach versucht, die betriebswirtschaftliche Analyse der Betriebsprüfung aufzutragen, zumal diese im Außendienst bessere Möglichkeiten zur Nachprüfung hatte. Doch wiederholt lehnten die Prüfer die Prüfaufträge ab, weil sie den Steuerfall wegen der Verluste als nicht prüfungswürdig erachteten. In einer Reihe von Fällen führten sie zwar eine Prüfung durch, trafen aber zur Frage der Gewinnerzielungsabsicht keine Aussage. In einigen weiteren Fällen bejahten sie die Gewinnerzielungsabsicht, obwohl gewichtige Kriterien dagegen sprachen.
- 12 In einzelnen Fällen ignorierte die Veranlagungsstelle den Hinweis des Prüfers, dass die Gewinnerzielungsabsicht zu einem späteren Zeitpunkt nochmals beurteilungsbedürftig sei, sogar. Somit war nur in der Minderzahl der Fälle eine konstruktive Zusammenarbeit zwischen der Veranlagungsstelle und der Betriebsprüfung feststellbar.

¹ Das heißt, über die gesamte Ausübungsdauer des Betriebes muss per saldo ein Gewinn verbleiben.

13 Eine Möglichkeit zur Verbesserung der Zusammenarbeit läge darin, die Problemfragen bei Meinungsverschiedenheiten zwischen der Veranlagungsstelle und der Betriebsprüfung den Amtsvorstehern zur Entscheidung vorzulegen.

14 **2.5** Unverständlich war in einer großen Zahl der mangelhaft bearbeiteten Fälle auch, dass die Sachgebietsleiter die Bearbeitung kontrolliert, die Fehler aber nicht verhindert hatten. Zum einen hatten sie vor der Bescheiderteilung computergestützte Prüfhinweise erhalten, die wegen der hohen Erstattung eine vorherige Überprüfung der Angaben zu den Verlusten verlangten. Zum anderen hatten sie die Kontrolllisten, die auf nachprüfungsbedürftige Fälle hinwiesen, abgezeichnet, ohne sich von der gründlichen Durchführung der Nachprüfung seitens der Bearbeiter zu überzeugen.

Fehlerursache 3:
Unzureichende Qualitätskontrolle

3 Folgerungen

15 **3.1** Das LSF sollte einen Leitfaden erstellen, um den FÄ die aus den Vorgaben der Rechtsprechung resultierende Bearbeitungsmethodik zu vermitteln und die Zusammenarbeit zwischen der Veranlagungsstelle und der Betriebsprüfung besser zu regeln.

16 **3.2** Die FÄ müssen die rechtlichen Vorgaben künftig sorgfältiger beachten. Soweit die Steuerbescheide fehlerhaft, verfahrensrechtlich aber noch änderbar sind, müssen die FÄ diese zeitnah korrigieren und möglichst Maßnahmen zur Sicherung der Steueransprüche ergreifen.

17 **3.3** Das LSF sollte durch eine verbesserte Qualitätskontrolle auf eine höhere Bearbeitungsqualität hinwirken. So sollte es ein Konzept für die rein elektronische Bearbeitung und Kontrolle der Listen entwickeln und so künftig ein zentrales, maschinelles Verlust-Controlling ermöglichen. Das SMF sollte auf Bund-Länder-Ebene („KONSENS“-Verbund) für die Realisierung sorgen.

4 Stellungnahme des Ministeriums

18 Das SMF erkennt die Feststellungen des SRH zu den aufgrund inkonsequenter Rechtsanwendung eingetretenen Bearbeitungsmängeln an. Sie seien jedoch insofern zu relativieren, als sie sich auf Fälle beziehen, in denen die Ergebnisse der Außenprüfung noch ausstehen. Eine Verallgemeinerung dahin gehend, alle Meinungsverschiedenheiten zwischen Veranlagung und Betriebsprüfung den Amtsvorstehern vorzulegen, werde vom SMF nicht unterstützt. Die FÄ würden aber nochmals angehalten werden, konstruktiv zusammenzuarbeiten. Eine bundeseinheitliche Arbeitshilfe zu den Liebhabereifällen sowie eine verbesserte IT-Unterstützung befänden sich in Vorbereitung. Die FÄ würden für eine nochmalige Prüfung und - soweit erforderlich und möglich - für eine Korrektur der vom SRH beanstandeten Steuerfestsetzungen sorgen.

5 Schlussbemerkung

19 Mit der Stellungnahme des SMF ist dem Anliegen des SRH Rechnung getragen.

Ausstattung von Schulleitern mit Laptops

Der Freistaat ist für die Ausstattung der Schulen mit Laptops nicht zuständig. Das 1,4-Mio.-€-teure Projekt war nicht notwendig und auch ineffizient. Die Nutzung widersprach in großen Teilen den Projektzielen.

1 Prüfungsgegenstand

- 1 Im Rahmen eines im Januar 2006 initiierten Projektes zur Verbesserung der elektronischen Kommunikationsmöglichkeiten in seinem Geschäftsbe-
reich und insbesondere zur Unterstützung der Einführung des Schulver-
waltungssystems SaxSVS (Sächsische Schulverwaltungssoftware) unter
Schaffung einheitlicher Technikstandards erwarb das SMK im Juli 2008
1.550 Laptops¹ mit dem Ziel, jedem Schulleiter einer öffentlichen Schule
ein Gerät zur Verfügung zu stellen. Die Gewährleistung war über einen
Zeitraum von 3 Jahren geregelt, ebenso das Verfahren zur Computersi-
cherheit. Die Ausgaben beliefen sich auf insgesamt rd. 1,4 Mio. €. Jeder
Laptop kostete rd. 900 €.
- 2 Der SRH prüfte die Zulässigkeit, Eignung und Effizienz des Projektes und
seiner Durchführung.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Zuständigkeit des Freistaates

Der Freistaat überschritt seine
Zuständigkeitsbefugnis

- 3 Die Schulträger, in der Regel die Gemeinden und Gemeindeverbände, stat-
ten die Schulen mit den notwendigen Lehr- und Lernmitteln aus und stel-
len die sonstigen erforderlichen Einrichtungen zur Verfügung
(vgl. § 23 Abs. 2 Satz 1 Schulgesetz für den Freistaat Sachsen). Eine gesetz-
liche Verpflichtung des Freistaates zur Ausstattung ergibt sich nicht.
- 4 **Auch unter der Prämisse einheitlicher Technikstandards kann aus den
gesetzlichen Grundlagen keine Zuständigkeit des Freistaates für die
Ausstattung der Schulleiter mit Laptops abgeleitet werden. Das Pro-
jekt begünstigte eine abwartende Haltung der Schulträger gegenüber
künftig gebotenen Investitionen.**

2.2 Bedarfsplanung und Nutzungskonzept

Die Ausstattung erfolgte am
Bedarf vorbei

- 5 Eine interne Bestandsanalyse des SMK zeigte bereits Anfang 2006 bei mehr
als einem Drittel der Schulen eine ausreichende IT-Ausstattung für Lei-
tungsaufgaben und die Verwendung von SaxSVS auf. Zugleich waren die
Kommunen massiv zu weiteren Anstrengungen bei der Beschaffung adä-
quater Computertechnik aufgefordert. Eine bei Abschluss des Kaufvertra-
ges aktuelle Bedarfsanalyse lag nicht vor, Wirtschaftlichkeitsuntersuchun-
gen und Überlegungen zu alternativen Lösungsmöglichkeiten erfolgten
nicht.² Da das SMK trotzdem alle Schulen mit einem Laptop ausstattete,
setzten ihn viele nur als Zweit- oder Drittgerät für die Schulleitungen ein.
Einzelne Schulleiter lehnten eine Übernahme aus Gründen fehlenden Be-

¹ Zum Lieferumfang gehörten neben der Standardsoftware MS Office u. a. Sicherheitssoftware und eine Festplattenverschlüsselung.

² Sowohl die Erhebung des grundsätzlichen Bedarfs an IT als auch die Entscheidung zwischen mobilen und Standgeräten.

darfs ab. Wegen Besonderheiten der Stundenplangestaltung konnte SaxSVS an berufsbildenden Schulen nicht angewandt werden.

- 6 Die Zahl der gekauften Laptops lag weit über dem veranschlagten Bedarf. Für die mehr als 100 überzähligen Geräte fehlte in wesentlichen Teilen ein sachgerechtes Nutzungskonzept. Mit 22 Geräten arbeiteten Mitarbeiter des SMK. Weitere übergab die Sächsische Bildungsagentur, teilweise erst im Jahr 2010, an sächsische Sportkoordinatoren, Fachberater und Koordinatoren von SaxSVS. Eine Regionalstelle setzte 7 Geräte zu Schulungszwecken ein. Mindestens 20 Laptops waren im Sommer 2010 noch ungenutzt.
- 7 Ob der Geräteeinsatz nach Ablauf der Gewährleistung sichergestellt werden kann, ist ebenso offen wie das Problem evtl. notwendiger Nachrüstungen und Ersatzbeschaffungen.
- 8 **Die Ausstattung der Schulen mit Laptops war weder wirtschaftlich angemessen noch notwendig. Das SMK nahm eine Überversorgung billigend in Kauf. Die Planung ging weit über den Bedarf hinaus.**

2.3 Geändertes Image

- 9 Auf Initiative des SMK wurde ab August 2008 das teilweise bereits eingerichtete Festplattenimage geändert, um auf allen Geräten einen neuen Startbildschirm mit dem Sachsenwappen und einer einmalig dargebrachten Grußbotschaft des neu berufenen Ministers für Kultus und Sport zu installieren. Allein für das Konfigurieren und Aufspielen des neuen Images entstanden Ausgaben in Höhe von rd. 12 T€.
- 10 **Die Mehrausgaben unterstützten das Erreichen des Projektziels nicht. Erneut wurde der Grundsatz der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit verletzt.**

2.4 Beträchtlicher Mehraufwand bei der Sächsischen Bildungsagentur

- 11 In den Regionalstellen der Sächsischen Bildungsagentur entstand für das Führen der Bestandsverzeichnisse, die Ausgabe der Geräte, den Softwaresupport und die Beratung von Schulleitern ein hoher Arbeitsaufwand, der bei der Planung des Projektes nicht erkannt und berücksichtigt wurde.
- 12 Insbesondere die Unterstützung beim Softwaresupport war zeitaufwendig. Vertraglich vereinbarte Serviceansprüche konnten die Schulleiter oftmals nur mithilfe der Sächsischen Bildungsagentur durchsetzen. Weiterer Betreuungsaufwand entstand durch Fehlermeldungen bei Geräten, die längere Zeit nicht an das Internet angeschlossen und aktualisiert worden waren oder in den Fällen vergessener Passwörter. Eine Regionalstelle betreute dazu lt. intern geführter Statistik rd. 20 % der von ihr ausgegebenen Geräte.

Ungeplanter Verwaltungsaufwand

2.5 Erreichen der Projektziele

- 13 Durch Fehler im Ausschreibungsverfahren und die o. g. Änderung des Festplattenimages verzögerte sich das Projekt. Die Ausgabe der Laptops an die Schulleiter erfolgte fast 3 Jahre nach seiner Initialisierung. SaxSVS war an den Grund-, Förder- und Mittelschulen bereits eingeführt worden, es gehörte im Gegensatz zur ursprünglichen Intention deshalb nicht zum Auslieferungszustand der Laptops. Eine möglicherweise notwendige Softwareinstallation und die Netzeinbindung lagen allein in Verantwortung der Schulleiter und waren nicht durch den Support des Geräteanbieters abgedeckt.³

³ Mehr als ein Viertel der Schulleiter beklagte lt. einer Studie der Hochschule Zittau/Görlitz (FH) von 2006 aber gerade mangelnde Unterstützung bei technischen Problemen.

- 14 Der SRH prüfte im Juni 2010 bei örtlichen Erhebungen an 25 sächsischen Schulen⁴ den aktuellen Verbleib und Einsatz der Geräte und fand nur an 3 Schulen eine zielkonforme Verwendung vor:

Zielwidrige Nutzung

Nutzungsart und -häufigkeit der Laptops	Anzahl der Schulen
Nutzung wie vorgesehen mit SaxSVS	3
Häufige Nutzung, ohne SaxSVS	5
Seltene und/oder projektfremde Nutzung ⁵	9
Kein Gebrauch/defekt	8

- 15 **Die technische Grundlage zur Arbeit mit SaxSVS sowie zur Informationsbeschaffung und Kommunikation über das Internet war in den meisten Fällen auch ohne die Schulleiterlaptops gewährleistet. Die Projektziele wurden überwiegend nicht erreicht.**

Fehlende Erfolgskontrolle

2.6 Erfolgskontrolle

- 16 SMK und Sächsische Bildungsagentur hatten keinen Überblick, ob und wie die an die Schulen ausgegebenen Geräte eingesetzt und das Ziel der besseren Kommunikation im Geschäftsbereich des SMK erreicht wurden. Ebenso wenig war ihnen der aktuelle Einsatz in den Regionalstellen bekannt.
- 17 Die Erfolgskontrolle, wesentlicher Bestandteil eines jeden Projektes, fehlte vollständig. Eine Zielerreichung war nicht dokumentiert.

3 Stellungnahme des Ministeriums

- 18 Das SMK habe einheitliche technische Voraussetzungen für eine elektronische Kommunikation zwischen der Schulaufsicht und den Schulleitungen sowie auch für die vom SMK für die Lehrauftragsverteilung vorgegebene Software SaxSVS schaffen müssen. Lediglich 39 % der Verwaltungstechnik der Schulleiter wäre für SaxSVS ausreichend gewesen. Überzählige Geräte seien nicht beschafft worden. Das geänderte Image sei technisch notwendig gewesen, um die elektronische Grußbotschaft des Staatsministers aufzublenden.
- 19 Aus Anlass der Prüfung des SRH habe sich das SMK per 23.06.2011 durch Vollerhebung an den zurzeit 1.385 öffentlichen Schulen einen Überblick über den Einsatz der Geräte verschafft: Neben 30 Schulen ohne Rückmeldung gaben mehr als 10 % an, den Laptop überhaupt nicht zu nutzen, weil die Schulen bereits ausreichend ausgestattet seien, eine Integration in das Schulnetz nicht möglich gewesen wäre oder technische und Bedienungsprobleme eine Nutzung verhindert hätten.
- 20 Nur ein Viertel der Schulen würde die Geräte wie vorgesehen für SaxSVS einsetzen. Vorrangig würden Verwaltungs- und pädagogische Aufgaben (ohne SaxSVS) oder „Sonstiges“ als Einsatzgebiet angegeben.

4 Schlussbemerkung

- 21 Die Vollerhebung des SMK bestätigt tendenziell die in Stichproben gewonnenen Erkenntnisse des SRH. Für die meisten der genannten Einsatzzwecke war eine einheitliche Hard- und Softwareausstattung nicht notwendig.
- 22 Aus den Fehlern des Projektmanagements sind die notwendigen Konsequenzen für künftige Projekte des Ministeriums zu ziehen.

⁴ Die Stichprobe erfolgte unter Beachtung der regionalen Verteilung, der Relation Stadt - Land und gewichtet nach Schularten.

⁵ Zum projektfremden Gebrauch gehörte u. a. die ausschließliche Nutzung für das Ganztagsangebot der Schule, die Schulchronik oder die Unterrichtsvorbereitung der Lehrer.

Amtsanwaltslaufbahn

Nach vollständiger Einführung der Amtsanwaltslaufbahn kann ein jährliches Einsparvolumen von bis zu 1,8 Mio. € realisiert werden. Zudem ergeben sich Vorteile für die Nachwuchsgewinnung und die Personalentwicklung.

1 Prüfungsgegenstand

- 1 Nach dem Gerichtsverfassungsgesetz wird das Amt der Staatsanwaltschaft vor den Amtsgerichten durch Staatsanwälte oder Amtsanwälte ausgeübt.
- 2 Von der Möglichkeit, Amtsanwälte einzusetzen, machen derzeit 14 Bundesländer Gebrauch. Das SMJus hat bisher keine Amtsanwälte ernannt.
- 3 Der SRH hat die Einführung der Amtsanwaltslaufbahn im Hinblick auf ein sich daraus ergebendes Einsparpotenzial sowie weitere Aspekte geprüft.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Einsparpotenzial

2.1.1 Bedarf

- 4 Bei der Amtsanwaltslaufbahn handelt es sich um eine Sonderlaufbahn des gehobenen Dienstes für entsprechend fortgebildete Rechtspfleger. Sie befinden sich in einem Amt der BesGr. A 12 (Amtsanwalt) und A 13 bzw. A 13 mit Amtszulage (Oberamtsanwalt).
- 5 Der SRH geht davon aus, dass insgesamt 99 Amtsanwälte im grundsätzlich zweijährlichen Rhythmus über einen Zeitraum von rd. 40 Jahren ausgebildet werden. Diese Bedarfsberechnung orientiert sich an einer weitgehenden Aufgabenübertragung auf Amtsanwälte, bleibt jedoch hinter dem von § 142 Gerichtsverfassungsgesetz eröffneten Rahmen zurück. Ferner berücksichtigt sie aufgrund der Aussagen anderer Bundesländer zur quantitativen und qualitativen Arbeitsbewältigung durch Amtsanwälte (dazu Pkt. 2.3), dass ein Amtsanwalt an die Stelle eines Staatsanwaltes tritt.
- 6 Der Zeitraum von rd. 40 Jahren ist aufgrund der beschränkten Ausbildungskapazitäten und den nur begrenzt zur Verfügung stehenden Rechtspflegern erforderlich. Zudem werden dadurch eine ausgeglichene Altersstruktur und ein allmählicher Systemwechsel mit entsprechender Bedarfsflexibilität möglich.

Allmählicher Aufbau

2.1.2 Personalkosten

- 7 Auf dieser Basis berechnete der SRH die Differenz zwischen den jährlichen Personalausgaben für 99 Amtsanwälte (A 12, A 13 und A 13 mit Amtszulage) und entsprechend vielen Staatsanwälten (R 1). Sie zeigt sich beispielhaft an den Jahresgrundgehaltssätzen für einen 45-jährigen Amtsanwalt (A 12) von rd. 43.600 € und einen 45-jährigen Staatsanwalt (R 1) von rd. 60.500 €.

- 8 Neben den Dienstbezügen wurden zusätzlich die unterschiedlichen Versorgungszuschläge sowie Personalneben- und Personalgemeinkosten berücksichtigt.
- Niedrigere Personalkosten
- 9 Nach dem vollständigen Ausbau der Amtsanwaltslaufbahn würden die jährlichen Minderkosten - ohne die Kosten für Ausbildungen - rd. 2.039.000 € betragen.
- 10 Künftige Steigerungen der Gehälter, Versorgungsbezüge sowie der Personalneben- und Gemeinkosten werden sich grundsätzlich gleichermaßen auf die Staats- und Amtsanwälte auswirken und damit tendenziell zu einem weiteren Anstieg der Minderkosten führen. Der über einen Zeitraum von 40 Jahren gestreckte Aufbau der Amtsanwaltslaufbahn bietet außerdem Gelegenheit, flexibel auf die nicht prognostizierbare künftige Kriminalitätsentwicklung reagieren zu können.

2.1.3 Ausbildungskosten

- 11 Für angehende Amtsanwälte findet ein 15-monatiger Vorbereitungsdienst statt. Ein berufspraktischer Abschnitt ist im jeweiligen Heimatbundesland zu absolvieren. Zwei fachtheoretische Ausbildungsabschnitte werden von den beteiligten Bundesländern an der Fachhochschule für Rechtspflege Nordrhein-Westfalen durchgeführt.
- 12 Die Kosten für die Ausbildung von Amtsanwälten beinhalten u. a. die Kosten der vorherigen Rechtspflegerausbildung, die an Nordrhein-Westfalen zu erstattenden Verwaltungskosten, die Dienstbezüge der Amtsanwaltsanwärter und Reisekosten.
- 13 Die Ernennung zum Amtsanwalt erfolgt regelmäßig erst nach einer 1-jährigen Bewährungszeit. In dieser Zeit werden die Aufgaben des Amtsanwalts im bisherigen statusrechtlichen Amt wahrgenommen, wodurch ein zusätzlicher Einspareffekt entsteht.
- 14 Den Kosten für die Ausbildung eines Amtsanwaltes wurden die Kosten für die Ausbildung eines Staatsanwaltes gegenübergestellt. Insoweit flossen insbesondere die Kosten für das juristische Studium und das Rechtsreferendariat in die Berechnung ein.
- 15 Die sich danach bei einer zweijährlichen Ausbildung von rd. 5 Amtsanwaltsanwärtern ergebenden Mehrkosten lassen sich reduzieren, indem je Ausbildungsgang ein Amtsanwalt durch einen Volljuristen ersetzt wird. Entsprechende Erfahrungen in anderen Bundesländern waren unproblematisch oder positiv.
- 16 Die ausbildungsbezogenen Mehrkosten belaufen sich im Ergebnis auf rd. 275.000 € jährlich.
- 17 **Nach vollständiger Einführung der Amtsanwaltslaufbahn kann - ohne Zinseffekte - ein jährliches Einsparvolumen von bis zu 1,8 Mio. € realisiert werden.**

2.2 Nicht quantifizierbare Aspekte

2.2.1 Nachwuchsgewinnung

- 18 Aufgrund des demografischen Wandels wird sich die Zahl der 18- bis 20-Jährigen, die vorrangig als Anwärter für den gehobenen Justizdienst in Betracht kommen, in den ostdeutschen Flächenländern bis 2060 um rd. 34 % verringern. Infolge dieser Entwicklung werden auch im öffentlichen Dienst die Bewerberzahlen in erheblichem Umfang zurückgehen, sodass sich der Wettbewerb um Nachwuchskräfte verschärfen wird.

19 Die Amtsanwaltslaufbahn würde zum einen die Aufstiegs- und Weiterqualifizierungschancen im gehobenen Justizdienst verbessern. Zum anderen könnte sie als Argument im Rahmen der Nachwuchsgewinnung eingesetzt werden, wie dies von den Bundesländern mit Amtsanwaltslaufbahn bereits praktiziert wird.

2.2.2 Personalentwicklung

20 Mit der Amtsanwaltslaufbahn stünde ein weiteres Instrument zur Personalentwicklung des gehobenen Dienstes zur Verfügung. Durch den Aufbau dieser Karrieremöglichkeit können neben den materiellen Anreizen einer Besoldung nach A 12, A 13 und A 13 mit Amtszulage auch immaterielle Anreize wie Weiterbildung und sozialer Aufstieg gesetzt werden. Das Instrument der Amtsanwaltslaufbahn scheint in diesem Zusammenhang nicht zuletzt deshalb hilfreich, weil zahlreiche Rechtspfleger im Freistaat Sachsen bereits in den ersten Berufsjahren Zwangsversteigerungs- oder Insolvenzsachen bearbeiten. Nach einer 10-jährigen Tätigkeit auf diesen Gebieten kann sich in diesen Fällen die Frage nach den beruflichen Perspektiven für die rund 30-jährigen Rechtspfleger stellen.

Motivationsanreize

21 **Durch die Einführung der Amtsanwaltslaufbahn wird die berufliche Attraktivität des gehobenen Justizdienstes gestärkt.**

2.3 Qualitative und quantitative Arbeitsbewältigung

22 Nach den vorliegenden Äußerungen derjenigen Bundesländer, die Amtsanwälte einsetzen, sind keine qualitativen Argumente gegen die Einführung der Amtsanwaltslaufbahn ersichtlich. Vielmehr hoben zahlreiche Länder die quantitativen und qualitativen Leistungen der Amtsanwälte ausdrücklich hervor.

23 **Positive Erfahrungen anderer Bundesländer bei der qualitativen und quantitativen Arbeitsbewältigung durch Amtsanwälte sprechen für die Einführung der Amtsanwaltslaufbahn.**

3 Folgerungen

24 Das SMJus sollte zeitnah mit den Planungen und Berechnungen für den Aufbau der Laufbahn beginnen. Das ist erforderlich, da der teilweise Übergang von Staatsanwälten zu Amtsanwälten an die Abgänge im staatsanwaltschaftlichen Dienst – vorrangig aus Altersgründen – anzupassen sein wird. Des Weiteren ist im Vorlauf eine verstärkte Ausbildung von Rechtspflegeranwärtern notwendig.

4 Stellungnahme des Ministeriums

25 Das SMJus sieht nach vollständiger Einführung der Amtsanwaltslaufbahn ein jährliches Einsparpotenzial von bis zu 1,2 Mio. €. Dies liege zum einen daran, dass für Amtsanwälte ein größerer Anteil an Beförderungsmöglichkeiten nach A 13 und A 13 mit Amtszulage auszubringen sei. Zum anderen dürften die Aufwendungen für das juristische Studium und das Rechtsreferendariat nicht berücksichtigt werden, da die Amtsanwaltslaufbahn nicht zu einer Reduzierung der Volljuristenausbildung führen würde.

26 Derzeit sei das SMJus mit der Prüfung befasst, ob die Amtsanwaltslaufbahn im Freistaat Sachsen eingeführt werden sollte.

5 Schlussbemerkung

27 Auch bei einem jährlichen Einsparpotenzial von 1,2 Mio. € sollte das SMJus zeitnah mit den Planungen für den Aufbau der Amtsanwaltslaufbahn beginnen.

Übertragung der ESF-Förderung auf die Sächsische Aufbaubank – Förderbank

Die Aufgabenübertragung an die SAB führte nicht zu Einsparungen. Aufwendungen je Förderfall verdoppelten sich fast. Zinseinnahmen aus Anlage der Zuwendungen des Freistaates Sachsen verblieben der SAB. Eine transparente Kostenaufschlüsselung, auch nach Förderprogrammen, sollte zukünftig vereinbart werden.

1 Prüfungsgegenstand

- 1 In den Strukturfondsperioden 1994 bis 1999 und ab 2000 führten die 3 RP unter Zuhilfenahme von vertraglich gebundenen Verwaltungshelfern die Förderung aus dem ESF durch. Das SMWA übertrug nach der Verabschiedung des Gesetzes zur Errichtung der Sächsischen Aufbaubank – Förderbank – (FördbankG) als erstes Programm die ESF-Förderung zum 01.01.2004 auf die SAB, obwohl der Vertrag mit der Controllingstelle, als wichtigstem Verwaltungshelfer, eine Laufzeit bis 2008 hatte und die Förderung sich mitten in der Förderperiode 2000 bis 2006 befand.
- 2 Mit der Prüfung sollte schwerpunktmäßig untersucht werden, welche Probleme und Schwierigkeiten mit der Übertragung verbunden waren und ob die Übertragung der ESF-Förderprogramme zu diesem Zeitpunkt wirtschaftlich war.
- 3 Die Qualität des Verfahrens und der Leistungen der Verwaltungshelfer war nicht Prüfungsgegenstand. Kostenbetrachtungen stehen in Relation zum Fördervolumen und zur Anzahl der Förderfälle.
- 4 Geprüft wurde der Zeitraum von 2002 bis 2005 unmittelbar vor und nach der Übertragung der Förderung zum 01.01.2004. Für einige weitere Betrachtungen hat der SRH auch aktuellere Zeiträume bis 2008 mit einbezogen.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Aufgabenübertragung

Aufwendungen je Förderfall verdoppelten sich fast

- 5 Das SMWA hat ohne Rücksicht auf geschlossene Verträge und ohne rechtliche Verpflichtung kurzfristig ab 2004 die SAB mit der ESF-Förderung beauftragt. Das erklärte Ziel, eine Verringerung des Verwaltungsaufwandes in der ESF-Förderung, wurde nicht erreicht. Im Gegenteil stiegen die Aufwendungen trotz deutlich sinkender Fallzahlen; in Relation zum Fördervolumen verdoppelten sie sich nahezu.
- 6 Das SMWA hat den Prozess der Aufgabenübertragung auf die SAB nicht ausreichend konzipiert und koordiniert und dadurch keine Effizienzgewinne erzielt. Infolge der Teilaufgabenübertragung auf die SAB blieben die RP (jetzt LD) mit den sog. „Altfällen“ befasst und bauten, wie das Ministerium im Zeitraum 2004 bis 2006, kaum Personal ab. Das Ministerium beschäftigte nach dem 01.01.2004 Verwaltungshelfer zunächst weiter.

7 Die ungenügende Ausstattung der SAB mit geeignetem Personal und die damit verbundene Beauftragung der Consultbüros durch die SAB auf Kosten des Freistaates resultieren aus der kurzfristigen Aufgabenübertragung auf die SAB und der daraus resultierenden Gestaltung der Verfahren.

8 **Engpässe bei der Bearbeitung von Zuwendungs- und Auszahlungsanträgen hätten mit einer planmäßigen langfristigen Vorbereitung der Förderung durch die SAB in der neuen Förderperiode möglicherweise verhindert oder zumindest abgedeutet werden können.**

2.2 Datenreport/Mittelabruf

9 Das SMWA war nicht in der Lage, den Stand der Förderung zu einem bestimmten Zeitpunkt darzustellen, was für einen Preis-Leistungs-Vergleich und weitere Schlussfolgerungen für die Gestaltung des Fördergeschäftes notwendig wäre.

10 **Es sollte seinen Datenreport praktikabler und belastbarer gestalten.**

11 Das Ministerium hatte selbst keinen Überblick darüber, ob die von der SAB abgerufenen Fördermittel dem zu erwartenden Bedarf entsprachen, und kontrollierte dies nicht. Es teilte mit, es müsse der SAB als Auftragnehmerin vertrauen.

Zusätzliche Zinseinnahmen bei der SAB

12 Die SAB verwies auf das Erfordernis, über einen „Bodensatz aus Mitteln“ verfügen zu müssen, um zeitnah reagieren zu können. Sie hat im Prüfungszeitraum Beträge in erheblichen Größenordnungen abrufen können und in eigener Regie verwendet. Die daraus erwirtschafteten Zinsen (nach Angaben der SAB mindestens rd. 150 T€ nur im Zeitraum 2004 bis 2005) konnte sie zusätzlich zur vereinbarten Vergütung vereinnahmen, dem Haushalt des Freistaates gingen sie verloren.

13 **Nach § 667 BGB ist der Beauftragte verpflichtet, dem Auftraggeber herauszugeben, was er zur Ausführung des Auftrages erhält und was er aus der Geschäftsbesorgung erlangt. Das SMWA hat – soweit bisher nicht erfolgt – dafür zu sorgen, dass Zinsverluste nicht mehr anfallen.**

14 Der SRH verweist erneut auf die Möglichkeit, der SAB direkt eine Bewirtschaftungsbefugnis im Fördermitteltitel zu erteilen.

2.3 Vergütung

15 Aus ungenügendem Vertragsmanagement des SMWA entstanden dem Freistaat fortlaufend finanzielle Nachteile. Vergleichsweise zahlte das Ministerium für die vorzeitige Kündigung des bestehenden Vertrages mit der Controllingstelle rd. 2 Mio. €.

Pauschale Mindestvergütung und rückläufige Fallzahlen führen zur Verdoppelung der Aufwendungen

16 Ohne Rücksicht auf sinkende Fallzahlen und ein rückläufiges Fördervolumen zahlte das Ministerium der SAB neben der am Fördervolumen prozentual ausgerichteten Vergütung eine sog. Mindestvergütung.

17 Allein im Zeitraum 2004 bis 2006 erzielte die SAB im Vergleich zu einer am Auszahlungsvolumen orientierten Vergütung infolgedessen einen Mehrerlös von fast 9 Mio. €.

18 Bis 2008 stieg die Mindestvergütung insgesamt auf rd. 25 Mio. € und das SMWA zahlte der SAB außerdem aufgrund zwischenzeitlich geschlossener Ergänzungsvereinbarungen Zusatzvergütungen von rd. 10 Mio. €. Die Vergütung der SAB je abgeschlossenem Förderfall stieg von 2004 bis 2008 auf das 3,5- bis 4-fache des Ausgangswertes. Mit erhöhten Anfangskosten ist das nicht zu erklären.

- 19 SMF und SAB sind der Auffassung, das FöfdbankG lasse eine Vergütung der SAB zu, die nicht auf Aufwendungsersatz im Sinne von § 670 BGB beschränkt sei.
- 20 **Aus dem Wortlaut des FöfdbankG lässt sich diese Auslegung nicht ableiten. Die Grenze der möglichen Auslegung bildet der Wortlaut der gesetzlichen Regelung.**
- 21 **Da nach FöfdbankG nur der Aufwand zu vergüten ist, hätte das SMWA eine Reduzierung der Vergütung prüfen und ggf. verhandeln müssen.**
- Nichtanerkennung von Ausgaben als „Technische Hilfe“
- 22 Das SMWA hat – anders als mit seinen bisherigen Vertragspartnern – mit der SAB pauschale Vergütungssätze vereinbart, die von der EU wegen mangelnder Prüfbarkeit der abrechenbaren Kosten nicht akzeptiert werden.
- 23 Das Ministerium verwies auf die Tätigkeit der SAB, die nach Auffassung der Europäischen Kommission als Verwaltungstätigkeit anzusehen und nicht abrechenbar seien.
- 24 Vorsichtig gerechnet beläuft sich der Betrag, den der Freistaat Sachsen an die SAB gezahlt hat und nicht aus EU-Geldern der Technischen Hilfe refinanzieren konnte, im Zeitraum 2004 bis 2008 auf rd. 15 Mio. €.
- 25 **Die einschlägigen EU-Verordnungen enthalten detaillierte Aussagen zu den Voraussetzungen, unter denen Leistungen der Technischen Hilfe abrechenbar sind, sofern dazu prüfbare Nachweise vorliegen. Das SMWA sollte von der SAB eine entsprechende Nachweisführung verlangen, um Zahlungen aus der Technischen Hilfe erhalten zu können.**
- 2.4 Unklarheiten in der Kostenrechnung – Fehlende förderprogrammbezogene Kostenträgerrechnung**
- 26 Eine Prüfung des Aufwandes der SAB war dem SRH aufgrund in sich widersprüchlicher Daten nur bedingt möglich.
- 27 Eine Kostenstellenrechnung war erst Mitte 2004 eingeführt worden, eine Kostenträgerrechnung existierte bis zum Prüfungszeitpunkt gar nicht. Inzwischen sei lt. SAB auch eine Kostenträgerrechnung eingeführt, diese erlaube allerdings nicht die Zuordnung der Kosten auf die jeweiligen Förderprogramme.
- Fehlende programmbezogene Kostenschlüsselung
- 28 Die Istkosten der Abteilung ESF setzten sich lt. Leistungsbericht der SAB in 2004 aus 72 % „abteilungsbezogenen Kosten“ und 28 % Belastungen aus der Innerbetrieblichen Leistungsverrechnung zusammen. 2005 betrug dieses Verhältnis 66 zu 34 %. Den größten Anteil abteilungsbezogener Kosten bilden die Personalkosten mit über 47 % in 2004 und über 55 % in 2005. Danach kommen die „sonstigen Kosten“, mit über 44 % in 2004 und über 20 % in 2005, welche jeweils zu über 90 % aus den „Kosten für Consultbüros“ resultieren. Die hier ausgewiesenen Kosten für Consultbüros stimmen nicht mit den an anderer Stelle von der SAB angegebenen Zahlungen für die Consultbüros überein. Auch gab es Unklarheiten in der Zuordnung „sonstiger Kosten“, die bisher nicht aufzuklären waren.
- 29 Aus den vorgelegten Darstellungen der Innerbetrieblichen Leistungsverrechnung in der SAB in 2004 und 2005 ließ sich kein eindeutiger Nachweis der Richtigkeit der Umlagen erbringen. So wurden z. B. nur in 2005 rd. 18 % der Gesamtkosten der SAB für Kundenkommunikation auf die Abteilung ESF umgelegt; im Jahr 2004, in der das neue, von der SAB eingeführte System erst startete und sicher auch kommuniziert werden musste, gab es gar keine Umlagen hierfür.

- 30 Offensichtlich nicht den ESF-Bereich betreffende Gesamtkosten der SAB wurden teilweise zu relativ hohen Anteilen hierauf umgelegt (z. B. nicht nur der Buchhaltung, sondern der Darlehensbuchhaltung 39 % in 2004 und 15 % in 2005, und nicht nur der Revision, sondern der Kreditrevision rd. 30 % in 2004 und fast 10 % in 2005). Die Schwankungen der Umlageanteile waren nicht nachvollziehbar und entsprachen nicht den von der SAB vorgelegten Umlageschlüsseln, die Umlagen „nach Mitarbeiteranzahl in allen Profitcenterleistungen für Darlehen“ vorsahen. Darlehensvergaben fanden im ESF-Bereich aber nicht statt. Die SAB versicherte, es seien nur Kosten, die auch für ESF anfielen, auf diesen umgelegt worden. Nachweise legte sie trotz Aufforderung durch den SRH im Rahmen der Prüfung nicht vor.
- 31 **Im Wege der Aufsicht sollte die SAB dazu verpflichtet werden, ein funktionierendes und transparentes System der Kostenrechnung, insbesondere der Zuordnung der Kostenarten zu den einzelnen Bereichen (Kostenstellenrechnung) und Produkten (Kostenträgern) zu entwickeln. Nur so lässt sich die Kostenentwicklung in den einzelnen Bereichen wirksam beeinflussen.**
- 32 **Zukünftig sollte die SAB verpflichtet werden, ihre Aufwendungen in einem detaillierten Kostenreport, aufgeschlüsselt nach Förderprogrammen, nachzuweisen und auf dieser Basis abzurechnen. Dies sollte auch Grundlage für weitere „Vergütungsverhandlungen“ über die Durchführung von Förderprogrammen sein.**

3 Stellungnahmen

3.1 Sächsisches Staatsministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr

- 33 Die haushalterischen Risiken, zu deren Abwendung bzw. Minimierung die Übertragung (auch) erfolgt sei, habe der SRH nicht angemessen analysiert und nicht in seine Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen einbezogen.
- 34 Im Förderzeitraum 2000 bis 2006 habe sich bspw. allein bei dem Einstellungszuschuss und dem Existenzgründerzuschuss zu Zeiten des alten Verfahrens eine Gesamtfehlerquote von 16,74 % (Quelle: Abschlussvermerk der unabhängigen Stelle) ergeben. Mit der Übertragung des Fördergeschäfts auf die SAB sei diese Fehlerquote auf 0,48 % gesunken.
- 35 Nach § 24 Abs. 1 Satz 2 FördbankG seien die Staatsministerien verpflichtet gewesen, die Zweckmäßigkeit der Aufgabenerfüllung durch die staatliche Behörde oder andere Einrichtungen umgehend zu prüfen. Das SMWA habe damit auch Folgerungen aus dem Prüfbericht des SRH (2002) aufgegriffen.
- 36 Wegen der Mängel des bis dato umgesetzten dezentralen Systems (3 Verwaltungshelfer, Controllingstelle und 3 RP) habe dringender Handlungsbedarf bestanden. Eine „einheitliche Datenerfassung“ und ebenso den „erhöhten Prüfungsaufwand“ habe „(nur) die SAB“ realisieren können.
- 37 Ein linearer Zusammenhang zwischen der Höhe der zur Verfügung stehenden Fördermittel und der Höhe der Vergütung der SAB könne nur bei gleichbleibenden Verfahren angenommen werden, die es im ESF nicht gegeben habe, sodass die Schlussfolgerungen des SRH auf falschen Annahmen basierten.
- 38 Im „Übertragungsschreiben“ vom 13.06.2003, ergänzt durch Schreiben vom 11.07.2003, habe das SMWA die Aufgaben bzw. Anforderungen an die SAB zur Übertragung des ESF-Fördergeschäfts und damit seine Leistungserwartungen auf 5 A4-Seiten ausformuliert und mit E-Mail vom 28.07.2003 noch die Anzahl der zu übernehmenden Förderfälle nachgereicht. Die erste Kalkulation der SAB vom 10.09.2003 sei im Nachgang

weiter präzisiert und verhandelt worden. Ein Zeitraum von 3 bis 4 Monaten sei ausreichend für eine realistische Aufwandskalkulation.

- 39 Die Aussage zum Personalbestand, der bei den RP mit der ESF-Förderung befasst blieb, treffe nur für das Jahr 2004 zu. Inwieweit ein Personalabbau erfolgte, sei nicht vom Ministerium zu entscheiden gewesen. Die aufgrund der Aufgaben- und Anforderungsbeschreibung erforderliche Personalausstattung sei eine SAB-interne Angelegenheit.
- 40 Das SMWA sei jederzeit über den jeweils aktuellen Stand der Förderung im ESF aussagefähig. Die Wiederherstellung der Daten aus den Datensystemen zu einem in der Vergangenheit liegenden Zeitraum sei nicht ohne Weiteres und nicht ohne Abweichungen möglich. Im Übrigen mache ein Preis-Leistungs-Vergleich nur Sinn, wenn ein vereinbarter Preis an eine bestimmte Leistung gebunden sei. Dies gebe es bei der ESF-Förderung nicht.
- 41 Die monatlichen Mittelabrufe der SAB auf der Grundlage von Auszahlungsprognosen seien dem SMWA plausibel erschienen. Abweichungen müssten verfahrensbedingt hingenommen werden. Die SAB habe Fördermittel auf einem „Girokonto“ zu verwalten, auf dem eine Erwirtschaftung von Zinserträgen nicht möglich sei. Daher gebe es in der Sondervereinbarung keine Regelung und ein Rückforderungsanspruch könne nicht hergeleitet werden.
- 42 Hinsichtlich der Berechnung von Zinsen in Höhe von 152.525,15 € im SAB-Schreiben vom 10.05.2007 an den SRH versichere die SAB, dass es sich lediglich um ein kalkulatorisches Rechenbeispiel auf Bitten des SRH handle. Basis für diese Beispielrechnung sei der Zahlungsmittelbestand für den Tit. 0707/686 04-7 und die Soll-Haben-Verzinsung des Kontokorrentkontos der SAB.
- 43 Falls das bisherige Fördermittelbereitstellungsverfahren beibehalten werden müsse, blieben dem SMWA kaum Gestaltungsmöglichkeiten. Seit Beginn des Hj. 2010 erhalte die SAB zum Jahresbeginn einen Akontobetrag, der im Jahresverlauf alle 2 Monate um die Höhe der zwischenzeitlich ausgezahlten Fördermittel aufgefüllt werde.
- 44 Soweit der SRH die trotz sinkender Fallzahlen und eines rückläufigen Fördervolumens stetig gestiegene Vergütung der SAB kritisiere, teile das SMWA die SRH-Meinung. Es schließe sich auch der SRH-Kritik an der Annahme von SAB und SMF an, das FöldbankG lasse eine Vergütung der SAB zu, die über den eigentlichen Aufwandsersatz hinausgehe.
- 45 Soweit der SRH kritisiert, dass bislang die Leistungen der SAB wegen mangelnder Prüfbarkeit und - daraus folgend - fehlender Erstattungsfähigkeit nicht aus ESF-Technischer Hilfe finanziert werden können, teile das SMWA die Kritik grundsätzlich. Es bleibe bemüht, in Verhandlungen mit der SAB die (teilweise) ESF-Technische-Hilfe-Erstattungsfähigkeit ihrer Leistungsvergütung durch Herstellung der Prüfbarkeit und Nachvollziehbarkeit ihrer Leistungen unter gleichzeitiger Nutzen-Kosten-Betrachtung zu erreichen.

3.2 Sächsische Aufbaubank – Förderbank

- 46 Die Ausführungen zum Mehrerlös von fast 9 Mio. € bezeichnet die SAB als „unsachlich“, da dies einen Gewinn der SAB in der genannten Größenordnung suggeriere. Tatsächlich sei der kumulierte Deckungsbeitrag II¹ für diesen Zeitraum - veranlasst durch beständig erweiterte Anforderungen an die Antragsbearbeitung und Verwendungsnachweisprüfung - mit rd. 8,4 Mio. € negativ gewesen. Wäre die Mindestvergütung als integraler

¹ Laut SAB ergibt dieser sich aus den Erlösen abzüglich direkt zurechenbarer Kosten sowie Kostenumlagen.

Bestandteil des mit dem SMWA vereinbarten Vergütungsmodells entfallen, hätte dies anderweitig berücksichtigt werden müssen. Die SAB habe gegenüber dem Ministerium jederzeit belegen können, dass die Aufwände in Summe die Einsparungen aus der Reduzierung des Fördervolumens erheblich übertrafen.

- 47 Der Begriff „Aufwendungen“ im Sinne von § 2 Abs. 3 FöfdbankG sei nicht inhaltsgleich mit dem Begriff Aufwendungen in § 670 BGB. Soweit § 670 BGB nicht nur für unentgeltliche, sondern auch für entgeltliche Auftragsverhältnisse gilt, begründe die Vorschrift einen Anspruch des Auftragnehmers auf Aufwendungsersatz, der zum vereinbarten Entgelt hinzutrete. Schon dies zeige, dass der Aufwendungsersatzbegriff des § 670 BGB für die Frage, welches Entgelt die Staatsministerien mit der SAB vereinbaren dürften, nicht maßgeblich sein könne. Auch der SRH werde nicht behaupten wollen, dass die SAB keine Vergütung für die von ihr erbrachten Leistungen erhalten solle.
- 48 Die SAB sei nicht zur Herausgabe der Zinsen nach § 667 BGB verpflichtet. Die Regelung sei zwar in der Sondervereinbarung mit dem SMWA nicht abgedungen worden. Den Vertragsparteien sei bekannt gewesen, dass Überzahlungen auftreten würden, dennoch hätten sie eine Erstattungspflicht hinsichtlich der Zinsen nicht vereinbart. Eine Regelungslücke, die durch die Anwendung von § 667 BGB zu schließen wäre, habe folglich nicht bestanden.
- 49 Entgegen der Darstellung des SRH schulde die SAB keinen Nachweis ihres Aufwandes. Weder sei dies vereinbart gewesen noch ergebe sich dies aus dem FöfdbankG oder der in der Sondervereinbarung getroffenen Entgeltvereinbarung.

3.3 Sächsisches Staatsministerium der Finanzen

- 50 Das SMF hält ebenso wie die SAB § 670 BGB für unanwendbar. Das Bestehen eines BGB-Auftragsverhältnisses sei „weder dem FöfdbankG noch den ergänzenden Regelungen in der Satzung zu entnehmen (Wortlaut, Systematik, Historie)“ Bei Auftragserteilung sei nach § 2 Abs. 3 FöfdbankG die Deckung der Aufwendungen der Bank einvernehmlich festzulegen. In der Gesetzesbegründung (LT-DS 3/7427) werde von der Leistung eines angemessenen „Entgelts“ gesprochen. Die Bank sei nach § 7 FöfdbankG verpflichtet, ihre Geschäfte unter Beachtung ihres öffentlichen Auftrags nach kaufmännischen und wirtschaftlichen Grundsätzen zu führen. Sie müsse nach Kreditwesengesetz jederzeit über geordnete wirtschaftliche Verhältnisse verfügen. Eine reine Kostenersatzregelung wäre nicht zweckmäßig, da sie keine Anreize zur Kosteneffizienz biete.
- 51 Die SAB begegne der Staatsregierung (Fachressort) bei den Verhandlungen über Auftragsvereinbarungen auf der Ebene der Gleichordnung. Aus Sicht der Aufsichtsbehörde sei ein Verstoß gegen § 7 FöfdbankG nicht erkennbar und den Forderungen des SRH nach Aufschlüsselung, Nachweis und Abrechnung nach Förderprogrammen daher nicht beizutreten. Grundsätzlich gelte: Je genauer die Aufgaben durch die Fachressorts definiert seien, desto genauer könne die SAB kalkulieren. Bei kurzer Laufzeit bzw. niedrigem Fördervolumen seien die Vergütungen relativ höher. Das Kalkulationsverfahren der SAB sei programmspezifisch ausgeprägt und komplex. Zu den zusätzlichen Zinseinnahmen der SAB äußerte sich das Ministerium nicht.
- 52 Eine andere Frage sei die Erstattungsfähigkeit der SAB-Vergütung aus EU-Mitteln. Hier könnten spezielle Anforderungen den Nachweis der entstandenen Kosten erfordern. Dies sei vom Fachressort mit der SAB zu erörtern, zu verhandeln und ggf. im Rahmen der Auftragserteilung festzulegen.

4 Schlussbemerkungen

- 53 Das Ministerium hat die Qualität der Aufgabenerfüllung in jedem von ihm vorgegebenen Verfahren sicherzustellen und aus einer fehlerhaften Aufgabenerfüllung resultierende Haushaltsrisiken auszuschließen. Deshalb ist der Vergleich des SRH nicht unvollständig und war nicht zwangsläufig auch noch auf die Qualität der Aufgabenerfüllung im Einzelnen zu erstrecken.
- 54 Die Feststellungen zum erzielten Mehrerlös sind nicht widerlegt. Die SAB hat neben der Mindestvergütung auf Grundlage von Ergänzungsvereinbarungen eine Vergütung des Mehraufwandes in Höhe von 10 Mio. € erhalten. Das SMF erkennt Inhalt und Umfang der ihm im staatlichen Interesse obliegenden Aufsichtspflicht über die SAB, wenn es mit Hinweis auf die Vertragsfreiheit und § 7 FördbankG kein Erfordernis zu Aufschlüsselung, Nachweis und Abrechnung von Förderprogrammen durch die Bank zu erkennen vermag. Eine Auskunftspflicht und Rechenschaftspflicht besteht auf Verlangen nach § 666 BGB kraft Gesetzes. Wenn die gesetzliche Regelung durch vertragliche Abrede abbedungen werden kann, genügt die „Nichtregelung“ bezüglich der Verzinsung keineswegs, dann gilt vielmehr das Gesetz weiterhin unmittelbar und Zinsen sind an den Auftraggeber herauszugeben. Das Auftragsrecht des BGB geht als Bundesrecht landesrechtlichen Regelungen vor bzw. ist vom Landesrecht zu beachten. Entgegenstehende Regelungen enthält das FördbankG auch nicht. Es dient vielmehr der Umsetzung der sog. „Verständigung II“ mit der EU-Kommission in nationales Recht. Kommerzielle Tätigkeiten der Förderinstitute müssen danach aufgegeben oder von den staatlichen Haftungen durch eine Abtrennung in rechtlich selbstständige Unternehmen ohne staatliche Unterstützung isoliert werden.²
- 55 Soweit das SMWA vorträgt, Zinsen seien aufgrund der wechselseitigen Abmachungen gar nicht angefallen, besteht wegen der Diskrepanz zu den dem SRH vorliegenden Erklärungen der SAB und in Bezug auf die zwischenzeitlich eingeführten Akontozahlungen weiterer Aufklärungsbedarf. Nicht zuletzt in Bezug auf die Inanspruchnahme von Mitteln der Technischen Hilfe hält der SRH die von ihm geforderte Transparenz in der Nachweisführung durch die SAB nach wie vor für haushaltsrechtlich unverzichtbar.

² Staatliche Beihilfe Nr. E 10/2000, Az.: C(2002)1286 - Deutschland: „Anstaltslast und Gewährträgerhaftung“. Nach Teil 3 Nr. 2 bleibt die beihilferechtliche Überprüfung der Tätigkeiten der Förderinstitute von der Entscheidung der Kommission unberührt. Kommerzielle Tätigkeiten sind bspw. Tätigkeiten von Banken aus entgeltlicher Geschäftsbesorgung.

Kleinprojekte sollten gezielt eingesetzt werden, um Grenzregionen schrittweise von einer „Nachfrage- und Verteilungsregion“ zu einer „Wettbewerbsregion“ zu entwickeln. Der z. T. unverhältnismäßig hohe Verwaltungsaufwand sollte reduziert werden.

1 Prüfungsgegenstand

- 1 Die LD, ehemaliges RP Dresden, förderte im Zeitraum 01.01.2000 bis 30.06.2009 über 100 Projekte mit Zuwendungen in Höhe von 1,55 Mio. €.
- 2 Durch die Kleinprojektförderungen mit maximal 15 T€ je Fall wurden Austauschprojekte, Informationsmaterialien, PR-Aktivitäten, Studien, Wettbewerbe und Konferenzen im Grenzraum zur Republik Polen mitfinanziert.
- 3 Der SRH hat auf der Grundlage der „Richtlinie des Sächsischen Staatsministers für Bundes- und Europaangelegenheiten zur Förderung von Kooperationsprojekten im Rahmen der GI Interreg III A vom 06.11.2001“ die einzelnen Verfahrensschritte sowie die Nachhaltigkeit der Förderprojekte stichprobenweise geprüft.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Verfahrensaufwand

- 4 Durchschnittlich betrug der Zeitaufwand für eine Projektdurchführung 21 Monate und verursachte Kosten pro Förderfall von rd. 1.300 €. Hohe Verfahrenskosten
- 5 Bei einer Stichprobe von 33 Förderfällen entfielen rd. 14 % des Zuwendungsbetrages auf die Verfahrenskosten. Mitursächlich für die Ausgaben des Verfahrens sind sich wiederholende einzelne Arbeitsschritte.
- 6 In der aktuellen Förderperiode (2007 bis 2013) übernimmt die Euroregion Neisse e. V. (ERN), als Leadpartner, die Aufgabe, privatrechtliche Fördervereinbarungen mit den entsprechenden Projektpartnern aus Deutschland und Polen zu schließen.
- 7 Nach Planungen der ERN sind in der aktuellen Förderperiode eines Fördergebietes 3,40 € Aufwand notwendig, um 8,80 € Fördermittel den „Zuwendungsempfängern zur Verfügung zu stellen“. Das entspricht einem Verfahrenskostenanteil von 39 %.
- 8 **Der SRH empfiehlt dem SLT, das SMWA aufzufordern, die Verfahrensabläufe der Kleinprojektförderung zu überprüfen und die tatsächlichen Kosten des Verfahrens zu ermitteln, um zukünftig auf vermeidbaren Aufwand zu verzichten und die Abläufe so effizient wie möglich zu gestalten.**

2.2 Nachhaltigkeit der Förderprojekte

- 9 Wirkungen und Effekte der geförderten Kleinprojekte ließen sich nur schwer oder gar nicht feststellen. Bei Projekten der kommunalen Verwaltungen deckten sich die Projekteinhalte z. T. mit alltäglichen Arbeitsaufgaben. Eine Konzentration auf neue Impulse und eine Gewährleistung der Nachhaltigkeit von Projektergebnissen war kaum festzustellen. Unzureichende Nachhaltigkeit
- 10 Fast die Hälfte der 33 Projektträger gaben auf die Frage nach der Nachhaltigkeit der geförderten Maßnahme an, Kontakte nur projektbezogen oder nur jährlich zu pflegen.

- 11 Zu den Prüfvermerken der Verwendungsnachweisprüfung war unter Nr. 4 - Erfolgskontrolle - fast ausschließlich vermerkt: „Der Verwendungszweck wurde erreicht“. Aussagen zum Erfolg, Mehrwert oder Nachhaltigkeit waren hier nicht enthalten.
- 12 Zum Teil bewirkten erst die örtlichen Erhebungen des SRH, dass Zuwendungsempfänger sich bemühten, die Ergebnisse der Studien und Konzepte erneut zu bewerten oder eine Tagungspublikation 2 Jahre nach Abschluss der Tagung zu drucken.
- 13 **Der SRH empfiehlt dem SLT, das SMWA aufzufordern, mit vertretbarem Aufwand für die Mehrzahl der Projekte Prüfungen zur Nachhaltigkeit durchsetzen. Für die laufende Förderperiode 2007 bis 2013 sollte die ERN angehalten werden, bereits bei der Ideenfindung und der Antragstellung verstärkt auf die Verfestigung der Kontakte zu achten und Projekte nur zu fördern, wenn sie dauerhaft Erfolg versprechen.**

2.3 Defizite bei der Verwendungsnachweisprüfung

Fehlender Nachweis über die Gesamtfinanzierung der Projekte

- 14 Die Projektträger lieferten auf Vordrucken der LD Dresden neben den Sachberichten eine Belegliste und Originalbelege ab. Die Beleglisten gaben Auskunft über die Höhe der Gesamtausgaben, der förderfähigen Ausgaben, der ausgezahlten Zuwendung und z. T. der Einnahmen.
- 15 Sie gaben keine Auskunft darüber, wie die Istfinanzierung des Projektes gesichert wurde. Es wurden keine Drittmittel (zweckgebundene Spenden) aufgelistet.
- 16 Die Bewilligungsbehörde erhielt somit keinen Einblick in die angeworbenen Drittmittel aus privater oder öffentlicher Hand, die die eigentlichen Eigenmittel ersetzt haben, sodass der Projektträger in manchen Fällen gar keine Eigenmittel für das Projekt aufzubringen brauchte.
- 17 **Der SRH empfiehlt dem SLT, das SMWA aufzufordern darauf hinzuwirken, dass zahlenmäßige Nachweise über die Gesamtfinanzierung der Projekte erstellt werden und damit eine Kontrolle der Eigenmittel und hinzutretenden Mittel ermöglichen.**
- 18 **Die LD Dresden sollte unter diesen Gesichtspunkten die betreffenden Verwendungsnachweise nochmals prüfen und ggf. Zuwendungen teilweise zurückfordern.**

3 Stellungnahme des Ministeriums

- 19 Das SMWA werde die bisherige Umsetzung des Förderprogramms hinsichtlich Effizienz des Verfahrens und Nachhaltigkeit der Kleinprojektfonds in der laufenden Förderperiode 2007 bis 2013 überprüfen. Sollten sich dann die Annahmen des SRH weiterhin bestätigen, werde das SMWA das Programm einstellen.

Einzelplan 08: Sächsisches Staatsministerium für Soziales und Verbraucherschutz

Rechtsaufsicht über die Sächsischen Heilberufekammern

Das Sächsische Oberverwaltungsgericht bestätigt die Rechtsauffassung des SRH und des Landtages.

1 Prüfungsgegenstand

- 1 Gemäß § 108 Abs. 1 Satz 1 SäHO bedürfen der Haushaltsplan und die Festsetzung der Umlagen oder der Beiträge bei landesunmittelbaren juristischen Personen des öffentlichen Rechts der Genehmigung der Rechtsaufsicht, hier des SMS. Die Festsetzung der Umlagen oder der Beiträge bedarf außerdem der Genehmigung des SMF. Der SRH hatte das SMS aufgefordert, so zu handeln.

2 Prüfungsergebnisse und Folgerungen

- 2 Der SRH hatte über die vom SMS zu vertretende fehlende Genehmigung der Haushaltspläne der Sächsischen Landestierärztekammer (SLTK) u. a. in seinem Jahresbericht 2005 (Beitrag Nr. 21) berichtet. Der SRH hat gefordert, dass das Ministerium dafür Sorge trägt, dass die SLTK die Haushaltspläne rechtzeitig zur Genehmigung vorlegt. Der SLT ist dem beigetreten. Über den weiteren Fortgang hat der SRH in den Jahresberichten 2007 und 2009 berichtet.

SMS hat Aufsicht jahrelang unzureichend ausgeübt

- 3 Das SMS vertrat die Auffassung, § 108 SäHO sei nicht auf die Heilberufekammern anwendbar. Entgegen dieser Überzeugung hat das SMS im Februar 2008 erstmals (!) die SLTK doch noch angewiesen, den Haushaltsplan 2008 und alle künftigen Haushaltspläne gem. § 108 SäHO dem Ministerium fristgerecht zur Genehmigung vorzulegen. An die übrigen unter der Aufsicht des SMS stehenden Heilberufekammern erging diese Aufforderung nicht.

- 4 Die SLTK klagte gegen diese Aufsichtsverfügung.

- 5 Nachdem bereits das Verwaltungsgericht Dresden die Klage der SLTK abgewiesen hatte, wies das Sächsische Oberverwaltungsgericht mit Urteil vom 17.05.2011 die Berufung zurück. Mit Rechtskraft dieser Entscheidung steht fest, dass die Heilberufekammern und damit auch alle übrigen Kammern - sofern gesetzlich nicht ausdrücklich anderes geregelt ist - zur Vorlage und zur Genehmigung ihrer Haushaltspläne verpflichtet sind.

Sächsisches Oberverwaltungsgericht bestätigt Rechtsauffassung von SRH und Landtag

- 6 Die Rechtsauffassung des SRH und des SLT wurde mit der Entscheidung des Sächsischen Oberverwaltungsgerichts bestätigt.

- 7 **Der SLT sollte das SMS nunmehr auffordern, entsprechend dem Urteil zu verfahren.**

3 Stellungnahme der Ministerien

- 8 Das SMS äußerte, dass das Oberverwaltungsgericht Bautzen nunmehr die Rechtsauffassung des Freistaates Sachsen, vertreten durch das SMS, bestätigt habe. Die Genehmigungspflicht gelte für alle Heilberufekammern, die der Rechtsaufsicht des SMS unterstehen. Vor diesem Hintergrund sei die Bemerkung, „das SMS hat die Aufsicht jahrelang unzureichend ausgeübt“, unzutreffend.

9 Das SMF habe die Rechtsauffassung des SRH stets geteilt und unterstütze diesen in seinen Bemühungen.

4 Schlussbemerkung

10 Das SMS hat jahrelang seine Aufsicht nicht ausgeübt, weil es eine falsche Rechtsauffassung vertreten hat.

Förderung von Angeboten und Leistungen der Jugendhilfe (SGB VIII)

Der Förderung nach dem Gießkannenprinzip lagen weder ein einheitlicher und umfassender Landesjugendhilfeplan zugrunde noch existierte eine belastbare sachliche Grundlage für die Jugendpauschale.

1 Prüfungsgegenstand

- 1 Die Prüfung des SRH umfasste im Wesentlichen die Förderung durch die Jugendpauschale einschließlich der Förderung der Weiterentwicklung, des überörtlichen Bedarfs und der Investitionen im Bereich der Jugendhilfe.

2 Prüfungsergebnisse

- 2 **2.1** Die Aufgaben des Landesjugendamtes sind entgegen den Anforderungen von Art. 83 Abs. 1 Satz 2 der Verfassung des Freistaates Sachsen beim SMS angesiedelt und nicht einer nachgeordneten Verwaltungsbehörde zugeordnet. Landesjugendamt nicht verfassungsgemäß angesiedelt
- 3 **Das SMS muss die Aufgaben der Verwaltung des Landesjugendamtes verfassungsgemäß einer nachgeordneten Verwaltungsbehörde zuordnen.**
- 4 **2.2** Die Jugendhilfeplanung entsprach nicht den Anforderungen des § 80 Abs. 1 SGB VIII. Es lag kein einheitlicher und umfassender Landesjugendhilfeplan vor. Die Jugendhilfepläne der kreisfreien Städte und Landkreise waren nicht vergleichbar und z. T. überaltert. Trotzdem förderte das Landesjugendamt auf der Grundlage der Pläne. Förderung auf der Grundlage mangelhafter Jugendhilfepläne
- 5 **SMS und Landesjugendamt haben darauf hinzuwirken, dass eine umfassende, den Anforderungen des § 80 Abs. 1 SGB VIII entsprechende Jugendhilfeplanung unter Zusammenarbeit aller Beteiligten erarbeitet wird.**
- 6 **2.3** Das SMS konnte keine belastbare Grundlage für die Höhe des Pro-Kopf-Satzes der Jugendpauschale nachweisen. Ein erster Schritt hierfür wäre eine nach § 80 Abs. 1 SGB VIII entsprechende Jugendhilfeplanung, die die örtliche und überörtliche Planung umfasst. Daraus ließen sich Notwendigkeit und Höhe der Pauschale ableiten. Fehlende sachliche Grundlage für Höhe der Jugendhilfepauschale
- 7 **Das SMS muss dafür Sorge tragen, dass bei weiterer Pauschalförderung eine belastbare sachliche Grundlage für die Höhe der Pauschale erarbeitet wird.**
- 8 **2.4** Weder SMS noch das Landesjugendamt als Bewilligungsbehörde nahmen eine sachlich-inhaltliche Steuerungsfunktion innerhalb der Förderung der Jugendpauschale wahr. Vielmehr handelte es sich bei der Jugendpauschale um einen bloßen Finanztransfer in Form einer „Gießkannenförderung“. Mangelhafte Steuerung führte zu Gießkannenprinzip
- 9 **Da eine finanzielle Förderung im Sinne des § 82 SGB VIII seitens des SMS ausdrücklich gewollt ist, das SMS und die Bewilligungsbehörde jedoch eine sachlich-inhaltliche Steuerungsfunktion darüber hinaus nicht wahrnehmen wollen und/oder können, wird angeregt, die Förderung in das SächsFAG einfließen zu lassen.**

- SMS nimmt Querschnittsfunktion nicht wahr
- 10 **2.5** Das SMS wurde seiner Aufgabe als Querschnittsressort für die Kinder- und Jugendhilfe nicht gerecht. Andere Ressorts förderten jugendhilferelevante Maßnahmen in teilweise erheblichem finanziellen Umfang, ohne dass diese Förderungen Eingang in die Jugendhilfeplanung fanden, so z. B. der Ausbau eines Teiles des Schlosses Colditz zur Europa-Jugendherberge durch das SMF.
- 11 **Das SMS muss künftig seiner Funktion als Jugendhilferessort umfassend gerecht werden. Es muss dafür Sorge tragen, dass ihm Förderungen aus anderen Ressorts nicht nur bekannt werden, sondern dass diese Eingang in die Jugendhilfeplanung und -förderung finden.**
- Überblick über Förderung fehlt bei SMS und Bewilligungsbehörde
- 12 **2.6** Weder SMS noch das Landesjugendamt als Bewilligungsbehörde konnten dem SRH einen umfassenden Überblick darüber geben, wer, wann, wie viel und für welchen Zweck Zuwendungen erhalten hatte. Dies lag in dem mehrstufigen Verfahren begründet, mit dem die Jugendpauschale über die kreisfreien Städte und Landkreise an die Träger der freien Jugendhilfe als Letztempfänger weitergeleitet wird. Das Landesjugendamt erfasste in seinen Aufzeichnungen nur die Erstempfänger der Zuwendungen.
- 13 **Das SMS muss dafür Sorge tragen, dass die Bewilligungsbehörde einen umfassenden Überblick über den Verbleib und den Zweck der Zuwendungen hat. Sieht das SMS den damit verbundenen Verwaltungsaufwand als zu groß an, ist dies ein weiterer Grund, die Förderung künftig ins SächsFAG zu integrieren.**
- Fehlende Erfolgs- und Zielerreichungskontrollen
- 14 **2.7** Im laufenden Förderverfahren fanden außer den Prüfungen der Verwendungsnachweise keine Erfolgs- oder Zielerreichungskontrollen statt.
- 15 **Das SMS muss darauf hinwirken, dass auch im laufenden Förderverfahren hinreichende Zielerreichungs- und Erfolgskontrollen stattfinden, die über die reine Prüfung der Verwendungsnachweise hinausgehen.**
- 3 Stellungnahme des Ministeriums**
- 16 Das in Sachsen gewählte Modell einer Zuweisung der Aufgaben des Landesjugendamtes an eine oberste Landesbehörde widerspreche nicht der Verfassung des Freistaates Sachsen und sei damit zulässig.
- 17 Das SMS sehe die Planungsverantwortung für die örtliche Jugendhilfeplanung und deren Ausgestaltung originär bei den Gebietskörperschaften. Ein Einwirken auf diese sei nicht möglich. Ein vom SRH benannter „Landesjugendhilfeplan“ setze sich grundsätzlich nicht aus den örtlichen Jugendhilfeplänen zusammen. Den Planungsauftrag des Freistaates Sachsen sehe das SMS mit der in Form der vom Landesjugendhilfeausschuss beschlossenen überörtlichen Jugendhilfeplanung als erfüllt an.
- 18 Die Erarbeitung einer „belastbaren sachlichen Grundlage“ als Voraussetzung der Förderung über die Jugendpauschale sei nach Auffassung des SMS nicht möglich. Eine Aufstellung einer idealtypischen, „uniformen“ Jugendhilfelandchaft auf örtlicher Ebene mit der Vorgabe von Leistungsparametern und deren Umrechnung in fiskalische Größen gebe es nicht. Dazu sei das Leistungsfeld der Kinder- und Jugendhilfe zu umfassend und zu differenziert. Für die angebotsbezogene Umsetzung bilde ausschließlich die jeweilige durch den örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe beschlossene Jugendhilfeplanung die Grundlage.

- 19 Das SMS weist die beschriebene „Gießkannenförderung“ zurück. Mit den pauschalen Zuwendungen werde die Aufgabe des Landes nach § 82 SGB VIII zur Unterstützung der örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben in einer „praktikablen Weise“ erfüllt. Durch die Prioritätensetzung für den Einsatz der Landesmittel auf örtlicher Ebene und in Verbindung mit der kommunalen Kofinanzierung werde die Souveränität der örtlichen Jugendhilfeplanung respektiert und die Eigenverantwortung der Landkreise und kreisfreien Städte gestärkt. Mit der Ausreichung der Jugendpauschale über das SächsFAG wäre eine Zweckbindung zugunsten der Jugendhilfe nur noch eingeschränkt bzw. gar nicht mehr möglich und somit wäre die angemahnte mangelnde Steuerung durch das SMS dem Grunde nach unmöglich.
- 20 Das SMS bestreitet nicht, dass es sich bei der Förderung junger Menschen um eine Querschnittsaufgabe handelt. Gleichwohl gelte das Ressortprinzip. Das SMS habe keine rechtliche Handhabe, über die Regelungen des § 8 LJA VO¹ hinaus, das Anliegen des SRH umfassend umzusetzen. Die Schnittstellen, die die Kinder- und Jugendhilfe z. B. mit der Bildung und Schule, dem ländlichen Raum, dem Bereich Inneres und Justiz habe, ließen sich objektiv nicht auflösen.
- 21 Das SMS verweist darauf, dass ein umfassender Überblick der Verwendung der Zuwendungen vorliege, in dem die Landkreise und kreisfreien Städte als Erstempfänger in der Anlage zu den Verwendungsnachweisen die einzelnen geförderten Projekte und Träger als Letztempfänger der Zuwendungen anzugeben haben.
- 22 Das SMS verweist darauf, dass der örtliche Träger der öffentlichen Jugendhilfe als Erstempfänger der Zuwendungen in erster Linie für die Erfolgskontrolle bzw. Fragen der Zielerreichung zuständig sei.

4 Schlussbemerkung

- 23 Der SRH bleibt bei seiner Auffassung, dass die Ansiedlung des Landesjugendamtes beim SMS den Anforderungen von Art. 83 Abs. 1 Satz 2 der Verfassung des Freistaates Sachsen nicht gerecht wird. Das Vorbringen des SMS ist in diesem Punkt unsubstantiiert.
- 24 Der Verweis des SMS auf die Zuständigkeit der örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe für die Jugendhilfeplanung geht fehl. Diese sind ausschließlich für den örtlichen Bereich, nicht jedoch für eine umfassende Landesjugendhilfeplanung verantwortlich. Diese wäre außerdem eine geeignete Grundlage als Voraussetzung für die Förderung durch die Jugendhilfepauschale und für eine umfassende Erfolgs- und Zielerreichungskontrolle durch das SMS, die derzeit nicht stattfindet.

¹ Verordnung der Sächsischen Staatsregierung zur Organisation und Verfahrensweise des Landesjugendamtes.

Landesuntersuchungsanstalt für das Gesundheits- und Veterinärwesen

Die Gebührenerhebung der LUA ist unzureichend und nicht kostendeckend. Zusätzliche Einnahmen von etwa 3,5 Mio. € jährlich sind möglich.

Weder die LUA noch das SMS haben im Rahmen des erfolgten umfangreichen Umstrukturierungsprozesses untersucht, ob eine Änderung der Rechtsform die Effektivität und Effizienz der LUA steigert.

1 Prüfungsgegenstand

- 1 Die Landesuntersuchungsanstalt für das Gesundheits- und Veterinärwesen (LUA) untersucht und beurteilt die im Rahmen der amtlichen Überwachung des Verkehrs mit Lebensmitteln, Bedarfsgegenständen, kosmetischen Mitteln und Tabakerzeugnissen eingereichten Proben. Diese werden durch die Lebensmittelüberwachungsbehörden der Landkreise und kreisfreien Städte bei Produzenten sowie auf allen Stufen des Handels stichprobenartig entnommen und in der LUA bezüglich ihrer stofflichen Beschaffenheit, Bezeichnung und Aufmachung überprüft. Bei festgestellten Verstößen gegen Rechtsvorschriften werden damit die Überwachungsbehörden in die Lage versetzt, Maßnahmen zur Abstellung der Mängel zu veranlassen und ggf. vorgesehene Sanktionen zu verhängen. Die LUA nimmt darüber hinaus noch Aufgaben nach dem Gesetz über den Verkehr mit Arzneimitteln und in den Bereichen der Humanmedizin, der Veterinärmedizin und der Wasserhygiene wahr.

2 Prüfungsergebnisse und Folgerungen

2.1 Erfolgskontrolle: Einführung einer Kosten- und Leistungsrechnung

Fehlende Kosten- und Leistungsrechnung

- 2 Der SRH hatte bereits in seiner Prüfungsmitteilung vom Mai 2002 festgestellt, dass in der LUA eine Kosten- und Leistungsrechnung zeitnah implementiert werden soll. Bis heute verfügt die LUA über keine Kosten- und Leistungsrechnung.
- 3 Der SRH empfiehlt dem Landtag, die unverzügliche Einführung einer Kosten- und Leistungsrechnung bei der LUA zu fordern.

2.2 Unzureichende Gebührenerhebung

- 4 Die Landkreise und kreisfreien Städte nehmen im Rahmen der Lebensmittelüberwachung nach dem Lebensmittel-, Bedarfsgegenstände- und Futtermittelgesetzbuch regelmäßig Proben bei den Herstellern und Händlern von Lebensmitteln (sog. Planproben). Zusätzlich gibt es apl. Proben, die untersucht werden: Verdachtsproben (werden gezogen, wenn die Lebensmittelkontrolleure bei Betriebskontrollen erstmalig einen Verdacht auf einen Rechtsverstoß haben oder wenn eine EU-Schnellwarnung aus anderen Ländern für dieses Produkt vorliegt), Verfolgungs- und Nachproben (werden mit dem Ziel entnommen, vermutete Gesetzesabweichungen zu bestätigen bzw. um Untersuchungsbefunde zu erhärten) und Beschwerdeproben (können Verbraucher bei den Lebensmittelüberwachungs- und Veterinärämtern einreichen, wenn sie bei einem Produkt Mängel feststellen).
- 5 Gemäß 8. Sächsischem Kostenverzeichnis sind Planproben kostenfrei. Im geprüften Zeitraum wurden nicht für alle beanstandeten Proben Gebühren erhoben. Allein dadurch entgingen dem Freistaat Sachsen, ausgehend von

einer Durchschnittsgebühr in Höhe von 140 €¹, jährliche Einnahmen in Größenordnungen zwischen rd. 477 und 627 T€.

- 6 **Nach entsprechender Änderung des Sächsischen Kostenverzeichnisses können für alle untersuchten Proben, unabhängig davon, ob diese zu Beanstandungen führten, Gebühren erhoben werden, da weder das Sächsische Verwaltungskostengesetz (insbesondere § 3 Abs. 1 Nr. 3) noch bundes- oder EG-rechtliche Regelungen dem entgegen stehen. Dann könnte die LUA zusätzliche Einnahmen in Höhe von jährlich rd. 3,5 Mio. € erzielen.** Zusätzliche Einnahmen in Höhe von jährlich rd. 3,5 Mio. € möglich
- 7 Der SRH empfiehlt dem Landtag, das SMF aufzufordern, das Sächsische Kostenverzeichnis unverzüglich zu ergänzen und ihn hierüber zu informieren.
- 8 Der SRH empfiehlt dem Landtag ferner, das SMS aufzufordern, die für die Ergänzung des Kostenverzeichnisses erforderliche Gebührenkalkulation unverzüglich vorzulegen.

2.3 Organisationsform und länderübergreifende Fusion von Untersuchungseinrichtungen

- 9 Die LUA war in jüngster Vergangenheit einem Umstrukturierungsprozess unterworfen. Trotz der erfolgreichen Realisierung aller geplanten Maßnahmen, wie z. B. Privatisierung von Aufgaben, Aufgabenkonzentration an einem Standort, Einsparung zweier Liegenschaften und einer Stellenreduzierung um 116 Stellen, weist die LUA in den vergangenen 5 Jahren ein jährliches Defizit in Höhe von 25 bis 30 Mio. € aus. Jährliches Defizit von 25 bis 30 Mio. €
- 10 Das SMS hat bislang nicht geprüft, ob durch die Wahl einer anderen Organisationsform bis hin zur Schaffung einer neuen Organisationseinheit mit anderen Bundesländern ein erheblicher Beitrag zur effizienten Nutzung personeller und apparativer Ressourcen geleistet werden kann.
- 11 Um Personal- und Sachkosten einzusparen, haben die Länder Berlin und Brandenburg die amtlichen Untersuchungseinrichtungen zusammengeführt und eine gemeinsam getragene Anstalt des öffentlichen Rechts geschaffen.
- 12 **Der Landtag sollte das SMS auffordern zu prüfen, ob durch eine Änderung der Organisationsform der LUA oder durch einen Zusammenschluss mit Untersuchungseinrichtungen anderer Länder das erhebliche jährliche Defizit von bis zu 30 Mio. € gemindert werden kann.** Strukturüberlegung

3 Stellungnahmen der Ministerien

3.1 Sächsisches Staatsministerium für Soziales und Verbraucherschutz

- 13 Die umfassende Einführung einer Kosten- und Leistungsrechnung sei in einer Phase der strukturellen Umstrukturierung und der sich gleichzeitig verändernden Leistungs- und Kostenstruktur als Steuerungsinstrument eher bedingt geeignet. Das SMS und die LUA habe in der Vergangenheit andere Steuerungsinstrumente genutzt.
- 14 Das SMS weise den mit der Überschrift suggerierten Eindruck einer unzureichenden Gebührenerhebung seitens der LUA als nicht sachgerecht zurück.

¹ Durchschnittsgebühr je Zahlfall anhand der Angaben in den Haushaltsüberwachungslisten-A der Hj. 2007 und 2008.

- 15 Eine generelle Kostenpflicht von Lebensmitteluntersuchungen sei aus dem Sächsischen Verwaltungskostengesetz nicht abzuleiten. Nach dem Sächsischen Verwaltungskostengesetz werden Kosten nicht erhoben, für Amtshandlungen, die ausschließlich oder überwiegend im öffentlichen Interesse von Amts wegen erhoben werden. Dies sei bei Lebensmitteluntersuchungen regelmäßig gegeben.
- 16 Einer Ausdehnung der Gebührenpflicht auf die gesamten Planproben steht das öffentliche Interesse an einer Kostenfreiheit entgegen.
- 17 Der Haushaltsgesetzgeber räume zur Absicherung der hoheitlichen Aufgabe der Lebensmittelüberwachung dem SMS Ausgabenermächtigungen ein. Damit werde dem öffentlichen Interesse der sächsischen Bevölkerung an einem leistungsfähigen Verbraucherschutz im Lebensmittelbereich entsprochen. Der Zuschussbedarf bei kameral wirtschaftenden Behörden sei nicht ungewöhnlich, sodass der Begriff „Defizit“ sprachlich ungeeignet sei.
- 18 Hinter den Erfordernissen der LUA-Strukturreform und der Eingliederung der Futtermitteluntersuchung seien bisher grundsätzliche Überlegungen wie die Prüfung anderer Organisationsformen zurückgestellt worden. Die Möglichkeiten einer bundesländerübergreifenden Zusammenarbeit werden regelmäßig geprüft. So werde derzeit geprüft, verbindlicher und enger auf der Grundlage eines Staatsvertrages zwischen Sachsen, Thüringen und Sachsen-Anhalt (sog. „mitteldeutsche Kooperation“) zusammenzuarbeiten. Hinsichtlich der zukünftigen Organisationsform sei erst das Ergebnis dieser Verhandlungen abzuwarten. Erst dann sei zu prüfen, ob eine andere Organisationsform für die LUA sinnvoll ist. Für eine solche Prüfung seien entsprechende Ressourcen erforderlich.

3.2 Sächsisches Staatsministerium der Finanzen

- 19 Den Ausführungen des SRH werde grundsätzlich zugestimmt.
- 20 Das SMF teile die Auffassung, dass weder das Sächsische Verwaltungskostengesetz noch bundes- oder EU-rechtliche Regelungen der vom SRH empfohlenen Änderung des Sächsischen Kostenverzeichnisses entgegenstehen. Dementsprechend habe sich das SMF in der Vergangenheit für eine Gebührenerhebung im Rahmen amtlicher Regelkontrollen der Lebensmittelüberwachung eingesetzt. Das Anliegen sei jedoch bisher politisch nicht durchsetzbar gewesen. Wesentliche Gründe hierfür seien der Beschluss der Verbraucherministerkonferenz vom 01.12.2006 zur Gebührenfreiheit der Regelkontrollen sowie fehlende Regelungen in anderen Bundesländern gewesen.
- 21 Das SMF strebe weiterhin eine Gebührenerhebung für Regelkontrollen an und befürworte eine Aufforderung durch den SLT zur Ergänzung des Sächsischen Kostenverzeichnisses. Allerdings sei gem. Abschn. 1 Buchst. B. Ziff. I. Nr. 4 VwV Kostenfestlegung 2010 vor einer entsprechenden Regelung vom fachlich zuständigen Ressort eine Kalkulation vorzulegen.

4 Schlussbemerkung

- 22 Der SRH bleibt bei seiner Empfehlung an den Landtag, die unverzügliche Einführung einer Kosten- und Leistungsrechnung bei der LUA zu fordern. Die vom SMS erwähnten „anderen Steuerungsinstrumente“ sind nicht zielführend. Die Einführung einer Kosten- und Leistungsrechnung war bereits in der Vergangenheit zugesagt worden.
- 23 Überwachungsmaßnahmen sind grundsätzlich kostenpflichtig, soweit keine Befreiungsregelung besteht. Für routinemäßige Überwachung gilt, dass Kosten für Amtshandlungen, die von einem Beteiligten veranlasst werden, diesem aufzuerlegen sind, soweit dies der Billigkeit nicht widerspricht. Derjenige, der Lebensmittel in den Verkehr bringt, ist aus kosten-

rechtlicher Sicht der Veranlasser der Überwachungsmaßnahme. Die Erhebung von Kosten kann nicht allein mit dem Hinweis auf ein behauptetes öffentliches Interesse generell als unbillig qualifiziert werden. Durch eine Gebührenerhebung, insbesondere bei Regelkontrollen, kann das Defizit bei der LUA verringert werden. Im Übrigen teilt das SMF in seiner Stellungnahme die Auffassung des SRH. Die Rechtsauffassung des SMS ist unzutreffend.

- 24 Der SRH wird die Bemühungen des SMS um eine intensivere Zusammenarbeit mit anderen Bundesländern verfolgen. Die Prüfung der zukünftigen Organisationsform der LUA muss weiterhin Thema sein.

Planung der Pflegeinfrastruktur und Auslastung geförderter Tages- und Kurzzeitpflegeeinrichtungen

Wegen fehlender gesetzlicher Regelungen wurde eine Überversorgung gefördert.

Das SMS besaß keine Kenntnis darüber, ob und in welchem Umfang Einnahmen aus der Rückforderung von Fördermitteln entstanden und in welcher Höhe diese dem Bund zu erstatten waren. Folge waren „Strafzinsen“ an den Bund.

1 Prüfungsgegenstand

- 1 Der Freistaat Sachsen ist verantwortlich für die Vorhaltung einer leistungsfähigen, zahlenmäßig ausreichenden und wirtschaftlichen pflegerischen Infrastruktur (§ 9 SGB XI). Stationäre Pflegeeinrichtungen sind selbstständig wirtschaftende Einrichtungen, in denen Pflegebedürftige untergebracht und gepflegt werden (§ 71 Abs. 2 SGB XI). Dabei wird zwischen vollstationären (Dauerpflege und Kurzzeitpflege) und teilstationären Einrichtungen (Tagespflegeeinrichtungen) unterschieden.
- 2 Das Nähere zur Planung und zur Förderung der Pflegeeinrichtungen wird durch Landesrecht bestimmt (§ 9 Satz 2 SGB XI). Das Sächsische Pflegegesetz vom 25.03.1996, welches u. a. die Planung und Förderung der Pflegeinfrastruktur näher bestimmt hat, trat zum 31.12.2002 außer Kraft. Eine neue Regelung hat der Gesetzgeber bisher nicht erlassen.

2 Prüfungsergebnisse und Folgerungen

2.1 Erfüllung des Planungsauftrages

Fehlende gesetzliche Regelung

- 3 Seit 2003 fehlt im Freistaat Sachsen eine gesetzliche Regelung, die allgemeine Planungsziele, Leitvorstellungen sowie Methoden der Bedarfsplanung für die Pflegeinfrastruktur vorgibt.

Sachsen einziges Bundesland ohne gesetzliche Bestimmung

- 4 Ohne solche Festlegungen kann das SMS den Auftrag des Bundesgesetzgebers zur Vorhaltung einer leistungsfähigen, zahlenmäßig ausreichenden und wirtschaftlichen pflegerischen Versorgungsstruktur nicht erfüllen. Der Freistaat Sachsen ist damit das einzige Bundesland, das keine gesetzliche Bestimmung zu einer Planung und Förderung der Pflegeinfrastruktur verabschiedet hat.

- 5 **Der SLT sollte die Staatsregierung auffordern, einen entsprechenden Gesetzesentwurf vorzulegen.**

2.2 Fehlende Bedarfsermittlung

Keine Bedarfsermittlung

- 6 Das SMS hat keine Bedarfsermittlung vorgenommen und keinen Rahmenplan zur Planung der Pflegeinfrastruktur im Freistaat Sachsen aufgestellt. Der sächsische Altenhilfe-Rahmenplan soll lediglich einen Überblick über bestehende Pflegeangebote im Freistaat Sachsen geben. Für Menschen im Alter von unter 60 Jahren konnte das SMS gar keine Planungsunterlagen vorlegen. Insbesondere wurden keine Situationsanalyse und Bedarfsprognose für diese Zielgruppe durchgeführt. Diese Bevölkerungsgruppe umfasste 2007 etwa 3 Mio. Menschen. Entsprechend § 1 Abs. 1 der Vereinbarung über die Sicherstellung einer bedarfsgerechten Versorgung behinderter pflegebedürftiger Menschen nach SGB XI in Sachsen vom 01.02.2000 wurden 618 Plätze für behinderte pflegebedürftige Menschen als bedarfsgerecht eingeschätzt. Unterlagen zu dieser Bedarfsschätzung konnten nicht vorgelegt werden.

7 Der SLT sollte das SMS auffordern, die Pflegeinfrastruktur ausreichend zu planen. Nur wenn in die Planung der Pflegeinfrastruktur alle Bevölkerungsgruppen einbezogen werden, kann der gesetzliche Auftrag nach § 9 SGB XI erfüllt werden.

2.3 Versorgungsstruktur und fehlende Förderkonzeption

8 Ohne die Auswirkungen einer Förderung auf das Angebot und die Nachfrage im Bereich der Pflege zu prüfen, plante das SMS 2004 eine neue Förderung mit insgesamt 157,2 Mio. € im Zeitraum von 2005 bis 2010. Es veranschlagte für 2007 und 2008 jeweils 700 T€ für Investitionen in der Altenpflege, ohne ein Förderkonzept erarbeitet zu haben.

Fehlendes Förderkonzept

9 Das SMS hat es versäumt zu prüfen und in einem Förderkonzept zu dokumentieren, welche Wirkungen eine Förderung auf das Angebot und die Nachfrage in dem geförderten Bereich hat. Die Förderung stellt einen Eingriff in den Pflegemarkt dar, sodass das SMS auch die Auswirkungen auf den Wettbewerb zu betrachten hat.

2.4 Erfolgskontrolle

10 Eine Erfolgskontrolle führte das SMS nicht durch. Zwar hat das SMS 1998 als Grundlage für die Bewertung der Investitionen in der stationären Altenpflege Kriterien festgelegt, die Bedarfsrichtwerte für den Versorgungsgrad mit vollstationären Dauerpflegeplätzen, Kurzzeit- und Tagespflegeplätzen beinhalteten. Im Rahmen des Förderverfahrens prüfte das Ministerium nicht, inwieweit die vorgegebenen Bedarfsrichtwerte erreicht worden sind. Somit können keine Aussagen dazu getroffen werden, ob und inwieweit die Ziele aus den Bewertungskriterien erreicht wurden oder ob die ursprünglichen Ziele noch weiter Bestand haben.

Erfolgskontrolle wurde nicht durchgeführt

11 Das SMS hat unverzüglich eine Erfolgskontrolle durchzuführen.

2.5 Auslastung

12 Im Freistaat Sachsen wurde u. a. mit der Förderung nach Art. 52 Pflegeversicherungsgesetz eine Versorgungsstruktur geschaffen, in der mehr Pflegeplätze vorhanden waren als durchschnittlich für die Pflegebedürftigen benötigt werden. Dies trifft vor allem auf die Kurzzeitpflege und die Tagespflege zu. So sind nach Berechnungen des SRH im Jahr 2010 rd. 10.000 vollstationäre Dauerpflegeplätze, rd. 550 Kurzzeitpflegeplätze und rd. 500 Tagespflegeplätze mehr vorhanden als voraussichtlich benötigt werden.

Überangebot bei Kurzzeitpflege

13 Ein regionaler Vergleich der Versorgungsgrade zeigt, dass in einigen Landkreisen der Bedarfsrichtwert für den Versorgungsgrad deutlich unterschritten worden ist. Hier hat das SMS seine Ausgleichsfunktion nicht ordnungsgemäß wahrgenommen.

14 Das SMS hat keine Indikatoren für eine zahlenmäßig ausreichende pflegerische Versorgungsstruktur. Eine regional differenzierte Festlegung von Zielvorgaben aufgrund der großen regionalen Schwankungsbreiten im Betreuungsgrad erscheint sinnvoll.

15 Dem SMS lag keine Übersicht über die Auslastung der geförderten Einrichtungen im Freistaat Sachsen vor. Der SRH hat daher eine eigene Erhebung bei den geförderten Kurzzeit- und Tagespflegeeinrichtungen durchgeführt und im Ergebnis festgestellt, dass diese in den Jahren 2003 und 2005 nicht ausgelastet waren. Das SMS hat keine Analyse durchgeführt, um die Ursachen für die mangelnde Auslastung in diesen beiden Einrichtungsarten zu klären.

Auslastungsübersicht lag nicht vor

Keine zweckentsprechende Nutzung

16 Einige der geförderten Einrichtungen wurden 2003 und/oder 2005 nicht genutzt. Das SMS hat es versäumt, konkrete Festlegungen dahin gehend zu treffen, in welchem Umfang die Einrichtungen auch tatsächlich genutzt werden müssen oder ob ein bloßes Vorhalten der Einrichtung ausreichend ist. Aus Sicht des Bundes ist eine Nichtnutzung über mehrere Jahre als nicht mehr zweckentsprechende Nutzung anzusehen, die die Rückforderung von Fördermitteln nach sich zieht.

17 **Aufgrund der mangelnden Bestimmtheit des Zuwendungszwecks in den Zuwendungsbescheiden besteht für den Freistaat Sachsen die Gefahr, Fördermittel wegen nicht zweckentsprechender Verwendung an den Bund zurückzahlen zu müssen, die die Bewilligungsbehörden nicht von den Zuwendungsempfängern zurückfordern können.**

2.6 Rückforderungen

Strafzinsen an den Bund

18 Die LD haben Rückforderungen wegen nicht fristgerecht verwendeter Mittel und wegen zweckwidriger Verwendung von Mitteln gegenüber den Zuwendungsempfängern geltend gemacht. Das SMS ist dafür zuständig, die Rückforderungen insgesamt zu überwachen und ggf. Mittel an den Bund zurückzuzahlen. Im SMS gab es keine ordnungsgemäße Bewirtschaftung der Titel. In den Hj. 2007 und 2008 waren daher üpl. Ausgaben in Höhe von 1,2 Mio. € notwendig, um dem Bund die ihm zustehenden Einnahmen aus den Haushaltsjahren bis 2006 zu erstatten. Dies schloss Strafzinsen in Höhe von rd. 36 T€ ein.

19 **Aufgrund der Vereinnahmung der Rückforderungen, ohne gleichzeitige Rückzahlung an den Bund, hat das SMS seine Befugnis zur Leistung von Ausgaben in diesen Jahren erhöht, obwohl die Einnahmen tatsächlich nicht dem Freistaat Sachsen zustanden.**

3 Stellungnahme des Ministeriums

20 Bestrebungen, eine gesetzliche Bedarfsplanung im Rahmen des Neuentwurfs für ein Sächsisches Pflegegesetz zu errichten, seien an den Einwänden der kommunalen Spitzenverbände im parlamentarischen Verfahren im März 2004 gescheitert. Die Kommunen seien der Auffassung, dass ihnen die alleinige Planungshoheit im Hinblick auf die Pflegebedarfsplanung obliege.

21 Das SMS werde nur darauf drängen können, dass die Landkreise und kreisfreien Städte valide und demografiefeste Bedarfsplanungen aufstellen.

22 Es sei zutreffend, dass es grundsätzlich zunächst einer Förderkonzeption und der Analyse der Wettbewerbssituation bedurft hätte. Die nach Feststellung des SRH seitens des SMS geplante Landesförderung in Höhe von 157,2 Mio. € im Zeitraum 2005 bis 2010 sei so aber tatsächlich nie realisiert worden. Eine Auszahlung der Ausgabemittel sei nie erfolgt.

23 Das SMS habe zwischenzeitlich bereits mit einer Erfolgskontrolle begonnen. Die Erfolgskontrolle des SMS konzentriere sich darauf zu prüfen, ob alle geförderten Träger den Trägereigenanteil von 20 % der betriebsnotwendigen Investitionen eingehalten haben und im Rahmen der gesonderten Berechnung geltend machen.

24 Es sei zutreffend, dass es einer lokalen und kommunalen Planung im Sinne einer bewussten Auseinandersetzung mit der künftigen pflegerischen Versorgungsstruktur bedürfe.

25 Das SMS teile die Auffassung des SRH nicht. Ein bloßes Vorhalten der geförderten Pflegeplätze genüge für die Einhaltung des Förderzwecks nicht. Es müsse die tatsächliche Nutzung sichergestellt werden. Im Übrigen seien die Zuwendungsbescheide wiederholt Gegenstand von Gerichtsverfahren

gewesen. Dass die Zuwendungsbescheide wegen mangelnder Bestimmtheit rechtswidrig oder gar nichtig seien, hätten die sächsischen Verwaltungsgerichte bislang nicht entschieden.

- 26 Das SMS habe bis Ende 2006 keinen Überblick über Rückeinnahmen, die im Zusammenhang mit dem Investitionsprogramm nach Art. 52 Pflegeversicherungsgesetz stehen, besessen. Seit dem Hj. 2007 erfolge eine kontinuierliche Überwachung für die Rückeinnahmen.
- 27 Die fehlerhafte Verfahrensweise sei somit zwischenzeitlich korrigiert worden.
- 28 Zur Folgerung, das SMS habe seine Befugnis zur Leistung von Ausgaben in den Jahren 2007 und 2008 erhöht, obwohl diese Einnahmen tatsächlich nicht dem Freistaat Sachsen zuständen, finde zurzeit eine hausinterne Prüfung statt.

4 Schlussbemerkung

- 29 Der SRH sieht seine Feststellungen durch die Aussagen des Ministeriums bestätigt.

Heimaufsicht

Die Heimaufsicht erfüllt ihren gesetzlichen Auftrag nicht.

Dem Freistaat Sachsen entgingen im Zeitraum 2006 bis 2009 Einnahmen von rd. 1 Mio. €, weil Gebühren für Prüfungen nicht erhoben wurden.

Der mit dem Übergang der Heimaufsicht ab dem Jahr 2013 auf den Kommunalen Sozialverband Sachsen mögliche Interessenkonflikt sollte durch Beibehaltung einer organisatorischen Trennung vermieden werden.

1 Prüfungsgegenstand

- 1 Der SRH hat die Wahrnehmung der Aufgaben der Heimaufsicht (HA) durch das SMS und die LD geprüft. Die Prüfung erstreckte sich auf die Organisation der HA in Sachsen, die Fachaufsicht des SMS für die HA in den LD Dresden, Leipzig und Chemnitz sowie die Ordnungsmäßigkeit der Wahrnehmung der Aufgaben der HA.
- 2 Zu den Aufgaben der HA gehört es, die Einhaltung der gesetzlichen Rahmenbedingungen zu überwachen und Mängel durch Anordnungen und Auflagen zu beseitigen. Die HA hat die angemessene Qualität der Betreuung und Pflege in der Einrichtung sicherzustellen. Parallel dazu hat die HA einen umfassenden Beratungsauftrag für Bewohner und Angehörige sowie Mitarbeiter und Träger der Heime. Die Beratungs- und Informationsaufgaben gelten sowohl für die Gründung einer Einrichtung als auch für die Durchführung des Heimbetriebes. Die HA arbeitet mit den Verbänden der Pflegekassen, mit dem Medizinischen Dienst der Krankenkassen (MDK) und den Sozialhilfeträgern zusammen.

2 Prüfungsergebnisse und Folgerungen

- 3 **2.1** Die HA erfüllt ihren gesetzlichen Auftrag, alle Pflegeeinrichtungen einmal jährlich zu prüfen, nicht. 23 Heime wurden im Zeitraum 2000 bis 2009 weder durch die HA noch durch den MDK geprüft. Des Weiteren hatte die HA nicht erkannt, dass sie auch nach einer Prüfung durch den MDK bzw. bei Vorliegen von Nachweisen eines Sachverständigen die Sachverhalte, die vom MDK oder dem Sachverständigen nicht geprüft wurden, jährlich zu prüfen hat.
- 4 Eine Wirtschaftsprüfungsgesellschaft kam in einem Evaluierungsgutachten zum Ergebnis, dass die Zahl der Beschäftigten der HA erheblich zu niedrig sei. Im geprüften Zeitraum erfolgte keine Personalaufstockung, weil das SMI als Dienstaufsichtsbehörde dies abgelehnt hat.
- 5 **Die HA konnte ihren gesetzlichen Auftrag nicht erfüllen. Eine Erweiterung des Personals ist notwendig, organisatorische Optimierungsschritte sind einzuleiten. Der Landtag sollte die Staatsregierung auffordern, die notwendige Personalerhöhung durch personalwirtschaftliche Maßnahmen zu erreichen.**
- 6 HA und MDK prüften teilweise dieselben Einrichtungen, kamen hierbei aber mehrfach zu deutlich unterschiedlichen Ergebnissen. Deshalb kann eine Prüfung des MDK die Prüfung durch die HA nicht ersetzen.
- 7 **Das SMS sollte darauf hinwirken, dass die gemeinsamen Prüfinhalte zwischen MDK und den Behörden der HA zeitnah abgestimmt werden.**

Die HA erfüllt aufgrund fehlenden Personals ihre Pflicht zur Prüfung nicht

8 Der Freistaat Sachsen hat keine Regelungen über die Prüffrequenz für die Regelprüfungen der Heime erlassen und damit seinem Gesetzgebungsauftrag nach dem Heimgesetz nicht entsprochen.

9 **Nach Inkrafttreten der Föderalismusreform liegt die Gesetzgebungskompetenz für die HA im Rahmen der öffentlichen Fürsorge bei den Ländern. Der Landtag sollte die Staatsregierung auffordern, durch landesgesetzliche Regelungen zu normieren, in welchen Abständen Regelprüfungen durch die HA zu erfolgen haben.**

10 **2.2** Für die Überwachung der Heime durch wiederkehrende oder anlassbezogene Prüfungen werden derzeit keine Gebühren erhoben. Nach Schätzungen des SRH sind dem Freistaat Sachsen im Zeitraum 2006 bis 2009 allein bei wiederkehrenden Prüfungen Einnahmen von rd. 1 Mio. € entgangen.

Einnahmeausfälle von rd. 1 Mio. €

11 Gebühren können grundsätzlich auch für Prüfungen erhoben werden. Weder das Verwaltungskostengesetz des Freistaates Sachsen noch bundesrechtliche Regelungen stehen dem entgegen. In Anbetracht der Haushaltslage des Freistaates Sachsen sind alle Einnahmepotenziale auszuschöpfen und somit auch für die Prüfungsleistungen der HA entsprechende Gebühren zu erheben.

12 **Der Landtag sollte das SMS auffordern, die Erhebung von Gebühren für die Durchführung der HA zu gewährleisten.**

13 **2.3** Derzeit wird die HA durch die LD ausgeübt. Mit dem Übergang der HA auf den Kommunalen Sozialverband Sachsen (KSV), der überörtlicher Träger der Sozialhilfe ist, besteht ab dem Jahr 2013 die Möglichkeit von Interessenkonflikten beim KSV, weil die HA und der überörtliche Träger der Sozialhilfe in einer Behörde vereinigt werden.

Interessenkollision bei Übergang der HA auf den KSV

14 **Der SRH empfiehlt, die organisatorische Trennung zwischen der HA und dem Träger der Sozialhilfe, dem KSV, beizubehalten.**

3 Stellungnahmen der Ministerien

3.1 Sächsisches Staatsministerium für Soziales und Verbraucherschutz

15 Die Rechtsauffassung des SRH, dass die HA nur soweit von der Prüfungspflicht befreit werde, wie andere Prüfungsinstitutionen geprüft haben, werde aufgrund der Gesetzesbegründung nicht geteilt.

16 Die 23 Einrichtungen, die die HA im Zeitraum von 2000 bis 2009 nicht kontrolliert habe, habe sie zwischenzeitlich geprüft.

17 Nach dem Evaluierungsgutachten sei die personelle Ausstattung der HA zu niedrig. Das SMS habe das SMI erfolglos gebeten, die personelle Ausstattung der HA zu prüfen. Einer vom SMI vorgeschlagenen Stellenum-schichtung aus dem Geschäftsbereich des SMS habe das SMS nicht entsprochen, da es nicht für die Stellenausstattung des nachgeordneten Bereiches des SMI zuständig sei. Das SMS habe im Februar 2011 gegenüber dem SMI schließlich darauf hingewiesen, dass die Beibehaltung des bestehenden Zustandes angesichts der unzureichenden Kontrolldichte nicht hinzunehmen sei.

18 Eine Abstimmung der Prüfkataloge zwischen HA und MDK werde derzeit mit dem Ziel vorgenommen, die Prüfungsinhalte klar voneinander abzugrenzen.

- 19 Eine landesgesetzliche Regelung, in welchen Abständen die Regelprüfungen durch die HA zu erfolgen haben, sei weder dem Wortlaut des Heimgesetzes noch der diesbezüglichen Gesetzesbegründung zu entnehmen.
- 20 Der Gesetzgeber habe durch ein umfangreiches Weisungsrecht sichergestellt, dass beim KSV bei der Wahrnehmung der Aufgaben der HA Interessenkollisionen ausgeschlossen seien und der KSV für die Erledigung dieser Aufgabe im Übrigen eine eigenständige Organisationseinheit zu bilden habe. Schließlich habe der Verbandsdirektor kraft Gesetzes sicherzustellen, dass die Aufgabenwahrnehmung nicht durch Interessenkollision beeinträchtigt oder gefährdet werde.

3.2 Sächsisches Staatsministerium des Innern

- 21 Das SMI vertritt als Dienstaufsichtsbehörde die Auffassung, dass es nicht dafür zuständig sei, den von den Fachressorts verursachten Personalbedarf zu decken. Durch zusätzliche Stellen sei der Bereich der HA im Übrigen zum 31.07.2011 aufgestockt worden. Die Stellenausstattung sei deshalb nicht mehr „erheblich“ zu niedrig.

3.3 Sächsisches Staatsministerium der Finanzen

- 22 Das SMF teile die Auffassung des SRH, dass weder das Verwaltungskosten-gesetz des Freistaates Sachsen noch bundesrechtliche Regelungen der Gebührenerhebung für Prüfungen im Rahmen der HA entgegenstehen. Das SMF stellt ausdrücklich fest, dass für wiederkehrende und anlassbezogene Prüfungen nach geltender Rechtslage Gebühren zu erheben sind. Es sei Sache des SMS, im Wege der Fachaufsicht die Gebührenerhebung sicherzustellen.

4 Schlussbemerkung

- 23 Die Erwiderung des SMS führt nicht zu einer geänderten Sichtweise. Die Prüfung des MDK oder eines Sachverständigen kann die HA nicht in jedem Fall von der Prüfungspflicht befreien, sondern nur „soweit“ die von diesen Institutionen durchgeführten Prüfungen reichen. Die Auffassung des SMS würde im Übrigen dazu führen, dass prüfungsfreie Räume entstehen. Die Auffassung des SRH wird auch von der Literatur zum Heimgesetz gestützt.
- 24 Nach dem Heimgesetz kann die HA unter bestimmten Voraussetzungen in „größeren“ zeitlichen Abständen Prüfungen durchführen. Das Tatbestandsmerkmal in „größeren“ Abständen ist ausfüllungsbedürftig. Deshalb hat der Bundesgesetzgeber dem Land einen entsprechenden Gesetzgebungsauftrag erteilt.
- 25 Offenbar sieht das SMS keinen Grund, von der Erhebung von Gebühren für Prüfungen in der Zukunft abzusehen, weil das Ministerium die Feststellungen dem Grunde nach nicht infrage gestellt hat. Der SRH erwartet daher, dass das Ministerium im Wege der Fachaufsicht gegenüber der HA die Gebührenerhebung für Prüfungen unverzüglich sicherstellt.
- 26 Streitigkeiten zwischen SMS und SMI hinsichtlich der Zuständigkeit für eine Personalaufstockung dürfen nicht dazu führen, dass der gesetzliche Prüfungsauftrag der HA nicht hinreichend erfüllt wird.
- 27 Im Hinblick auf mögliche Interessenskollisionen bei der künftigen Wahrnehmung der Aufgaben der HA durch den KSV besteht zwischen SRH und SMS ein Dissens.

Personalaufwand der Landestalsperrenverwaltung

Bei ordnungsgemäßer Planung des Personalaufwandes kann der Freistaat seine Zuführungen an die Landestalsperrenverwaltung in Millionenhöhe senken. Durch eine effektive Bewirtschaftung ist eine erhebliche Senkung der Personalkosten möglich.

1 Prüfungsgegenstand

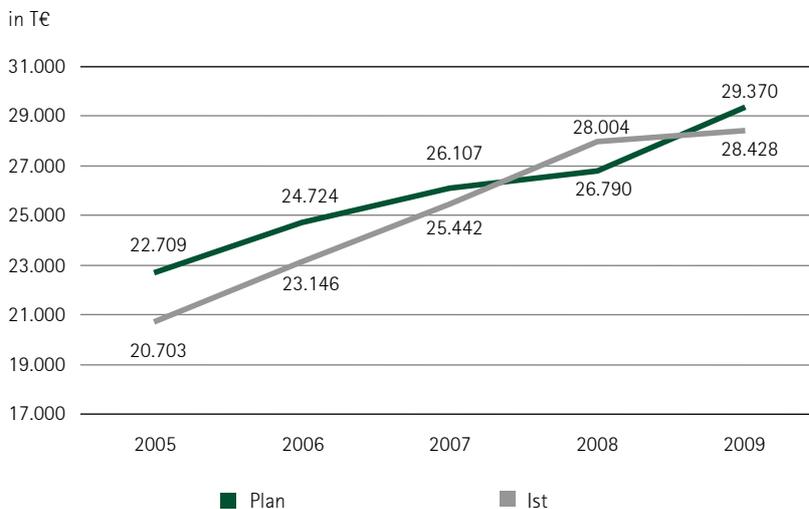
- 1 Die Landestalsperrenverwaltung (LTV) ist ein Staatsbetrieb gem. § 26 SäHO. Zu ihr gehören die Zentrale in Pirna sowie 5 Betriebe. Die LTV untersteht der Dienst- und Fachaufsicht des SMUL.
- 2 Im Mittelpunkt der Prüfung des SRH standen die Entwicklung des Personalaufwandes und der Stellenausstattung sowie die Stellenbewirtschaftung. Der Prüfungszeitraum umfasste die Hj. 2005 bis 2010.

2. Prüfungsergebnisse

2.1 Entwicklung des Personalaufwandes

- 3 Im Staatsbetrieb LTV war der Personalaufwand im Jahr 2009 mit 28,4 Mio. € (Ist) der größte Kostenblock. Er stieg im Zeitraum von 2005 bis 2009 um 37 % an.

Personalaufwand größter Kostenblock



- 4 Der geplante Personalaufwand erhöhte sich von 22,7 Mio. € im Jahr 2005 auf 29,4 Mio. € im Jahr 2009. Dies entspricht einem Anstieg von 29 %. Ursache für den einmaligen Mehraufwand im Jahr 2008 war insbesondere die Bildung von Rückstellungen für Altersteilzeit in Höhe von rd. 1,19 Mio. €.

5 **Der geplante Personalaufwand wurde regelmäßig nicht benötigt.**

2.2 Planung des Personalaufwandes

- 6 Der Personalaufwand in Staatsbetrieben ist nach den Vorgaben des SMF zur Haushaltsaufstellung grundsätzlich in Höhe der Istaussgaben des Vorjahres zu planen. Tariflich bedingte Erhöhungen sollten generell durch

Einsparungen erwirtschaftet werden. Sondereffekte, die eine erhebliche Erhöhung des Personalkostenzuschusses zur Folge haben, sind gesondert darzulegen.

- | | | |
|--|----|--|
| Planung nicht ordnungsgemäß;
Risikozuschlag: 1,2 Mio. € Ausgabenreserve | 7 | Die LTV plante ihren Personalaufwand regelmäßig über den eigentlichen Bedarf hinaus. Das SMUL hat dies so gebilligt und auch die nicht benötigten Mittel bereitgestellt. Bei der Mittelplanung sind die Vorgaben des SMF nicht beachtet worden. Für die Berechnung des Personalaufwandes hat die LTV statt der Istausgaben zumeist Beträge herangezogen, die über den für die Staatsverwaltung geltenden Personalpauschsätzen lagen, in Einzelfällen 5 T€/Stelle darüber. Darüber hinaus ist im Doppelhaushalt 2011/2012 ein Risikozuschlag in Höhe von 2 % hinzugerechnet worden. Der geplante Personalaufwand enthält dadurch eine Reserve in Höhe von 1,2 Mio. €. |
| 260 T€ doppelt veranschlagt,
500 T€ ohne Begründung | 8 | Das SMUL hat 260 T€ für 4 Stellen zur Umsetzung des Hochwasserschutz-Investitionsprogramms sowohl beim Personalaufwand der LTV als auch bei Kap. 0903 - Allgemeine Bewilligungen - doppelt eingestellt. Zudem sind im Personalaufwand 500 T€ für „Soziale Abgaben und Aufwendungen für Altersversorgung und Unterstützung“ geplant. Dafür fehlt eine Begründung. |
| SMUL billigt ungerechtfertigte
Belastung des Staatshaushaltes | 9 | Aufgrund dieser Planung erhält die LTV Zuführungen aus dem Staatshaushalt in ungerechtfertigter Höhe. Entsprechend fehlten diese Mittel bei der Finanzierung anderer notwendiger Maßnahmen. |
| SMUL billigt ungerechtfertigte
Belastung des Staatshaushaltes | 10 | Die Planung des Personalaufwandes der LTV war nicht bedarfsgerecht und entsprach nicht den Vorgaben des SMF zur Haushaltsaufstellung. Das SMUL hat diese überdimensionierte Planung unkritisch übernommen und gegenüber dem SMF vertreten. |
| | | 2.3 Stellenausstattung und Stellenzuwachs |
| | 11 | Der Wirtschaftsplan 2010 der LTV weist 650 Stellen aus. Im Zeitraum von 2005 bis 2010 sind dem Staatsbetrieb 166 neue Stellen zugewiesen worden. |
| Jede 2. neue Stelle unterwertig
besetzt | 12 | Allein im Hj. 2005 erhielt der Staatsbetrieb insgesamt 92 neue Stellen. Davon wurden 11 Stellen ohne Bedarfsmeldung zur Verfügung gestellt. Daneben veranlasste das SMUL die Hebung von 16 Stellen. Von den 92 zusätzlichen Stellen ist jede 2. neue Stelle unterwertig besetzt worden. Bei einem bedarfsgerechten Stellenzuwachs hätten allein im Hj. 2005 rd. 320 T€ eingespart werden können. |
| | 13 | Im Hj. 2007 sind der LTV 36 W-1-Stellen ¹ aus dem Staatsbetrieb Sachsenforst zugeführt worden. Für alle 36 Stellen wurde eine Hebung veranlasst. Begründende Unterlagen für den Bedarf und die Hebung der 36 neuen Stellen lagen ebenfalls nicht vor. |
| | 14 | Die Stellenmehrung ist in dem Umfang nicht begründet. Der fehlende Nachweis über den zusätzlichen Stellenbedarf ist ein Verstoß gegen das Haushaltsrecht. |
| | | 2.4 Stellenbewirtschaftung |
| Fehlerhafte Überführungen in den
TV-L: 120 T€ Budgeterhöhung | 15 | Das SMF hat mit dem Haushaltsaufstellungsgrundschriften 2009/2010 Hinweise zur Umstellung der Stellenpläne auf den TV-L gegeben, insbesondere auch, um einer allgemeinen Anhebung der Stellenstruktur bei der Einführung der Entgeltgruppen entgegenzuwirken. Die LTV hat 18 Stellen der VergGr. II a nicht nach Entgeltgruppe 13, sondern nach Entgeltgruppe 14 überführt und gegenüber dem SMUL damit begründet, dass Techniker bei Neueinstellungen in die Entgeltgruppe 14 einzustufen wären. Die |

¹ Waldarbeiterstellen mit der Wertigkeit W 1.

Begründung der LTV ist nicht belegt. Eine Bevorratung mit höherwertigen Stellen (für ggf. künftige Ansprüche) ist nicht zulässig. Zudem war die Hebung dieser Stellen nicht als solche im Haushaltsplan (Kap. 0920, Personalsoll C) ausgewiesen. Durch die fehlerhafte Überführung in den TV-L erhöhte sich das jährliche Budget für den Personalaufwand um rd. 120 T€.

- 16 Eine Gegenüberstellung des Stellenplans mit der Istbesetzung zum 01.07.2009 ergab, dass insgesamt 166 Stellen unterwertig besetzt waren, das entspricht rd. 27 % der Istbesetzung. Über ein Drittel dieser Stellen war zwei und mehr Entgeltgruppen niedriger besetzt. Im höheren und gehobenen Dienst war nahezu jede 2. Stelle unterwertig besetzt. Der geplante Personalaufwand im Jahr 2009 hatte dadurch eine Reserve in Höhe von rd. 0,8 Mio. €. Eine stichprobenartige Prüfung ergab, dass wegen der gegebenen Aufgabenzuweisung fast 90 % der 37 ausgebrachten Stellen in Entgeltgruppe 14 in dieser Wertigkeit nicht benötigt werden.
- Stellenausstattung nicht bedarfsgerecht

- 17 **Die Wertigkeit der Stellenausstattung im Staatsbetrieb entspricht nicht dem Bedarf.**

2.5 Bestellung von Vorarbeitern

- 18 In den 17 Flussmeistereien der LTV waren im Jahr 2010 insgesamt 41 Regel- und 45 Ersatzvorarbeiter² eingesetzt. Im Jahr 2005 waren dies noch 32 Regel- und 33 Ersatzvorarbeiter. Rein rechnerisch entfielen im Jahr 2010 auf einen Regelvorarbeiter/Ersatzvorarbeiter 1,27 Arbeiter. Im Jahr 2005 waren es noch 2,06 Arbeiter. Allein die Zahlung der Regelvorarbeiterzulage kostet die LTV jährlich 104 T€.
- Großzügige Bestellung von Vorarbeitern

- 19 Typische Aufgaben der Vorarbeiter, u. a. Aufgabenzuweisung, Überwachung der Arbeitsabläufe, werden lt. Aufgabenbeschreibung der LTV von den stellvertretenden Flussmeistern wahrgenommen. Zudem sind die Flussmeistereien mit Beschäftigten ausgestattet, die fast ausschließlich über eine erfolgreich abgeschlossene Berufsausbildung oder eine verwaltungseigene Prüfung verfügen.

- 20 In einem anderen geprüften Staatsbetrieb, bei dem Arbeiter ebenfalls in Kolonnen/Gruppen beschäftigt waren, wurde keinem der Arbeiter eine Vorarbeiterzulage gezahlt. Für die Organisation, Durchführung und Kontrolle der Arbeitsaufgaben war jeweils der Leiter/Meister zuständig.

- 21 **Aufgrund der qualitativen Personalausstattung und der Leitungsstrukturen sollte der Einsatz von Vorarbeitern im Staatsbetrieb LTV grundsätzlich überdacht werden.**
- Vorarbeiter nicht immer erforderlich

3 Folgerungen

- 22 Mit einer an den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit ausgerichteten Planung und Bewirtschaftung des Personals hat die LTV ihren Bedarf an Zuschüssen aus dem Staatshaushalt dauerhaft und erheblich zu senken. Die Fachaufsicht des SMUL muss in dieser Hinsicht wirksamer werden.

4 Stellungnahme des Ministeriums

- 23 Die Auffassung des SRH, dass der geplante Personalaufwand regelmäßig nicht benötigt worden sei, werde vom SMUL nicht geteilt. Entsprechend den aktuellen Gegebenheiten könnten im Haushaltsvollzug die Finanzmittel zwischen den Einzelpositionen im Wirtschaftsplan flexibel in Anspruch genommen werden. Wegen der zeitlichen Abfolge der Haushaltsaufstellung sei eine punktgenaue Planung der Personalausgaben weder möglich noch mit vertretbarem Aufwand sinnvoll.

² Nach Angaben der LTV kämen Ersatzvorarbeiter nur zum Einsatz, wenn bei entsprechendem Arbeitsanfall eine extra Arbeitsgruppe eingerichtet werden müsse.

- 24 Eine unzureichende Dokumentation des zusätzlichen Stellenbedarfs räumte das Ministerium ein. Nach entsprechender Prüfung werde die LTV im nächsten Doppelhaushalt alle nicht benötigten Stellen bedarfsgerecht senken.
- 25 Eine Änderung der Gewährung von Vorarbeiterzulagen sei den Tarifparteien vorbehalten. Weil gerade im Bereich der Arbeiter verschiedene Tarifverträge gelten, sei ein Vergleich mit anderen Staatsbetrieben nur eingeschränkt möglich. Eine grundlegende Abkehr von der derzeitigen Verwaltungspraxis sei nicht möglich.

5 Schlussbemerkung

- 26 Eine punktgenaue Planung des Personalaufwandes wird nicht gefordert, lediglich eine Planung im Rahmen der geltenden Richtlinien.
- 27 Bei der Bestellung von Vorarbeitern wird nicht die Anwendung des Tarifrechts kritisiert. Die regelmäßig anfallenden Arbeiten, z. B. Grasmahd, in Verbindung mit der gegebenen qualitativen personellen Ausstattung der Flussmeistereien rechtfertigen nicht den Einsatz von Vorarbeitern.
- 28 Der SRH bleibt bei seiner Auffassung, dass der Zuschuss zum Personalaufwand bei wirtschaftlicher und sparsamer Verwendung ohne Einschnitte bei den Standards dauerhaft gesenkt werden könnte.

Die weitere Förderung der Vereine sollte vom Ergebnis ihrer Neustrukturierung abhängig gemacht werden. Die Neustrukturierung sollte auch eine Minderung des Fördermitteleinsatzes bewirken. Sofern das Ergebnis bis zur Verabschiedung des nächsten Doppelhaushaltes nicht vorliegt, sollten vorsorglich eingestellte Haushaltsmittel mit einer Sperre belegt werden.

1 Prüfungsgegenstand

- 1 Das SMUL fördert die Vereine „Sächsisches Landeskuratorium Ländlicher Raum e. V.“ (SLK) und „Christlich-Soziales Bildungswerk Sachsen e. V.“ (CSB) seit 1995 institutionell und zusätzlich im Wege der Projektförderung. Der SRH hat die nach der Förderrichtlinie Besondere Initiativen – RL Besln/2007¹ gewährten institutionellen Zuwendungen in Höhe von insgesamt rd. 1,73 Mio. € und zusätzlich in Stichproben die Förderungen der Projekte des SLK und des CSB geprüft.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Überschneidung geförderter Aufgaben

- 2 Das CSB ist ein Mitgliedsverband des SLK. Der überwiegende Teil der von den Vereinen CSB und SLK satzungsgemäß wahrzunehmenden Aufgaben überschneidet sich. Außerdem sind beide Vereine personell und räumlich eng miteinander verflochten. So wird deren Geschäftsführung durch dieselbe Person wahrgenommen. Ebenso werden die Bereiche Finanzen/Verwaltung/EDV beider Vereine in Personalunion geleitet. Sitz beider Vereine ist ein gemietetes Gebäude in Miltitz/Nebelschütz. Das CSB ist Hauptmieter und hat Räumlichkeiten an den SLK untervermietet. Zum Teil arbeiten Beschäftigte des CSB und des SLK in einem Raum.

Aufgabenüberschneidungen

- 3 Aufgrund der Aufgabenüberschneidungen und aus der engen Verflechtung der Vereine ergeben sich Zweifel an der Notwendigkeit der Förderung beider Einrichtungen. Welche zusätzlichen Ziele damit erreicht werden sollen, ist nicht erkennbar. Das SMUL sollte die weitere Förderung eines Vereins einstellen.

Förderung eines Vereins einstellen

2.2 Unzulässiger Interessenkonflikt

- 4 Die abschließende Entscheidung über die Förderung und die Unterzeichnung der Zuwendungsbescheide erfolgte im Jahr 2007 durch einen Abteilungsleiter des SMUL, der gleichzeitig Vorstandsmitglied des SLK war.
- 5 Der Vereinsvorstand ist im Rahmen seiner Pflicht zur ordnungsgemäßen Geschäftsführung auch für die ordnungsgemäße Verwendung und Nachweisführung der erhaltenen Fördermittel verantwortlich. Als Vorstandsmitglied war der Abteilungsleiter hierbei dem Verein verpflichtet.
- 6 Mit Inkrafttreten der RL Besln/2007 endete die Sonderzuständigkeit des SMUL. Dem Abteilungsleiter des SMUL, der weiterhin dem Vorstand des SLK angehört, oblag jedoch weiterhin die Fachaufsicht über diese Förderung.

¹ Richtlinie des SMUL für die Förderung von besonderen Initiativen zur Entwicklung der Land- und Forstwirtschaft, des ländlichen Raumes sowie des Umwelt- und Naturschutzes, zur Minderung der Belastung durch Umwelteinwirkungen, der Imkerei sowie von Berufsbildungsmaßnahmen der Land-, Forst- und Hauswirtschaft im Freistaat Sachsen (Förderrichtlinie Besondere Initiativen – RL Besln/2007) vom 01.08.2007 (SächsABl. Nr. 35, S. 1168 ff.).

7 Diese Konstellation beinhaltet einen Interessenkonflikt bei der Bewilligung der Zuwendungen, der Prüfung der Verwendungsnachweise und der Wahrnehmung der Fachaufsicht. Nach § 20 Abs. 1 Nr. 5 VwVfG ist ein solcher Interessenkonflikt im Rahmen eines Verwaltungsverfahrens zu vermeiden.

8 **Bei Beschäftigten des SMUL, die Mitglieder des Vorstands eines geförderten Vereins sind, ist künftig auszuschließen, dass diese am Förderverfahren – direkt oder im Rahmen der Fachaufsicht – beteiligt sind.**

2.3 Unzulässige Projektförderung

9 Das SLK führte Projekte zur Bodenerosion in verschiedenen Amtsbereichen der ehemaligen Ämter für Landwirtschaft durch. Diese Projekte wurden vom Sächsischen Landesamt für Umwelt, Landwirtschaft und Geologie auf Basis der RL 70/2002² bzw. auf Basis der Vorgängerrichtlinie 70/97³ mit Genehmigung des SMUL gefördert. Ziel der geförderten Projekte „Bodenerosion“ war die Beurteilung von Ackerflächen bezüglich des Bodenabtrages durch Wassererosion für ein extremes Niederschlagsereignis, das alle 2 Jahre für die jeweilige Region zu erwarten ist.

10 In seinem Schreiben vom 30.10.2009 an den SRH betont das SMUL, dass Erosionsvermeidung und Erosionsschutz auf landwirtschaftlichen Flächen in die Zuständigkeit der Landwirtschafts- und Umweltverwaltung fallen.

11 Nach den Bestimmungen der RL 70/2002 waren Projekte von der Förderung ausgeschlossen, die in die Zuständigkeit der Land- und Forstwirtschafts- sowie der Umweltverwaltung fielen. Dieser Förderausschluss war auch in der Vorgängerrichtlinie 70/97 enthalten.

12 **Die gewährten Zuwendungen des Freistaates Sachsen an das SLK für die Durchführung der Projekte „Bodenerosion“ waren unzulässig.**

3 Stellungnahme des Ministeriums

13 Das Vorliegen von Aufgabenüberschneidungen allein sei nicht geeignet, die Förderung eines Vereines einzustellen. Das SMUL habe die Aufgabenabgrenzung zwischen CSB und SLK im laufenden Jahr bereits erörtert. Der Vorschlag für eine inhaltliche und strukturelle (Neu-)Ausrichtung der Vereine solle zu Beginn des nächsten Jahres vorliegen.

14 Im Zuge dieser Neustrukturierung beider Einrichtungen werde die bisher im Einzelfall bestehende Mitwirkung des SMUL im Vorstand entbehrlich. Eine entsprechende Satzungsänderung zum Ausscheiden des Vertreters aus den Vereinsorganen sei daher vorgesehen.

15 Das SMUL bestätigte, dass die Förderung der Projekte „Bodenerosion“ unzulässig war.

4 Schlussbemerkung

16 Zeitpunkt, Umfang und Ergebnis der in Aussicht gestellten Neustrukturierung sind unbestimmt. Ob danach beide Vereine noch förderfähig sein werden, kann derzeit nicht beurteilt werden.

17 In seiner Regierungserklärung „Sachsen will 2020 wirtschaftlich auf eigenen Füßen stehen“ betonte der Ministerpräsident, dass auch die Förderpolitik im Sinne eines Fördercontrollings kritisch unter die Lupe genommen werden müsse. Der SRH schlägt dem SLT deshalb vor, die weitere Förde-

² Richtlinie des SMUL zur Gewährung von Zuwendungen für Initiativen zur Entwicklung der Land- und Forstwirtschaft sowie des Umwelt- und Naturschutzes, der Ernährungsberatung, -erziehung und Verbrauchsaufklärung (RL 70/2002), geändert durch Richtlinie vom 10.04.2003 (SächsABl. S. 509).

³ Die RL 70/97 galt bis zum 31.12.2001.

rung der Vereine von dem Ergebnis der Neustrukturierung abhängig zu machen und sich hierzu vom SMUL unterrichten zu lassen. Die Neustrukturierung sollte im Ergebnis auch zu Einsparungen von Fördermitteln beitragen. Sofern das Ergebnis bis zur Verabschiedung des nächsten Doppelhaushaltes nicht vorliegt, sollten vorsorglich eingestellte Haushaltsmittel mit einer Sperre belegt werden, für deren Aufhebung die Zustimmung des HFA des SLT erforderlich ist.

Finanzierung des Lehr- und Versuchsgutes Köllitsch

Auf die Durchführung von beruflichen Bildungsmaßnahmen für Dritte und auf Leistungsprüfungen sollte das LVG künftig verzichten. Dadurch könnten erhebliche Beträge eingespart werden. Die Ressourcenausstattung des LVG sollte – mit dem Wegfall dieser Aufgaben – dem geringeren Bedarf angepasst werden.

1 Prüfungsgegenstand

- 1 Dem Lehr- und Versuchsgut Köllitsch (LVG), das seit der Neuordnung der Sächsischen Verwaltung¹ zum Sächsischen Landesamt für Umwelt, Landwirtschaft und Geologie (LfULG) gehört, obliegen u. a. folgende Aufgaben:

- Durchführung der überbetrieblichen Ausbildung für die Ausbildungsberufe Landwirt und Tierwirt für den Freistaat Sachsen und den südlichen Teil Brandenburgs,
- Fortbildung von landwirtschaftlichen Praktikern, Beratern und anderen Fachkräften,
- Durchführung von Versuchen, Erprobungen und Demonstrationen,
- Durchführung der Leistungsprüfung von Schweinen und Schafen auf Station,
- Demonstration einer nachhaltigen und umweltgerechten Landwirtschaft, verbunden mit der Umsetzung eines agrarökologischen Landschaftskonzeptes.

- 2 Der SRH hat die Haushalts- und Wirtschaftsführung des LVG der Hj. 2007 bis 2009 geprüft und örtliche Erhebungen beim LfULG und beim LVG durchgeführt. Er hat vor allem die Aufgabenschwerpunkte des LVG untersucht und deren Notwendigkeit beurteilt.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Konzeption und Finanzierung

Keine aktuelle Entwicklungskonzeption

- 3 In Abstimmung mit dem Bundesinstitut für Berufsbildung (BIBB) erfolgt die Umsetzung einer im Jahr 1994 erarbeiteten Konzeption zur Entwicklung der Aus- und Fortbildungsstätte für Tierhaltung und Landtechnik Köllitsch zu einem Dienstleistungs-, Demonstrations- und Kommunikationszentrum. Die Konzeption wurde im Jahr 2001 letztmalig überarbeitet.

- 4 Das LVG ist als überbetriebliches Ausbildungszentrum vom BIBB anerkannt und wird von ihm gefördert. Die Förderung, die bis zu 80 % der Bauinvestitionskosten (seither mehr als 8 Mio. €) betrug, setzt eine wirtschaftlich angemessene Auslastung der Bildungsstätte voraus. Die Zweckbindungsfrist für geförderte Neu- und Erweiterungsbauten beträgt 25 Jahre.

- 5 Seit 2006 ist im Freistaat Sachsen die Anzahl der Abgänger von allgemeinbildenden Schulen von 49.330 auf 23.310 im Jahr 2010 zurückgegangen.² Dies hat naturgemäß auch Auswirkungen auf die Anzahl von Teilnehmern an den angebotenen überbetrieblichen Ausbildungsmaßnahmen des LVG. Die 10 Jahre alte Konzeption ist als Planungsgrundlage für die beruflichen Bildungsmaßnahmen des LVG deshalb ungeeignet.

Auslastung vom Bund geförderter Maßnahmen nicht gesichert

- 6 Bei der Planung der benötigten Teilnehmerplätze für die überbetriebliche Ausbildung berücksichtigt das LfULG regelmäßig auch rd. 300 Lehrgangsteilnehmer des Landes Brandenburg. Langfristig bindende Vereinbarungen zwischen dem Land Brandenburg und dem Freistaat Sachsen dazu beste-

¹ Sächsisches Verwaltungsneuordnungsgesetz vom 29.01.2008.

² Quelle: www.statistik.sachsen.de/html/463.htm, recherchiert am 19.01.2011.

hen jedoch nicht. Die Auslastung der mit Bundesmitteln geförderten Maßnahmen des LVG ist daher für die Dauer der Zweckbindungsfrist von 25 Jahren nicht gesichert.

- 7 **Um die Effektivität und die vom BIBB geforderte Auslastung sicherzustellen, sind eine Aktualisierung der Konzeption und längerfristige Verträge mit den Auftraggebern erforderlich.**

2.2 Durchführung von Maßnahmen der beruflichen Bildung

- 8 Ein Aufgabenschwerpunkt des LVG ist die Durchführung von beruflichen Bildungsmaßnahmen für Dritte, insbesondere die Durchführung der überbetrieblichen Ausbildung. Die Durchführung dieser Aufgabe erfolgt nicht kostendeckend, in den Jahren 2007 bis 2009 entstand ein durchschnittlicher Jahresfehlbetrag in Höhe von rd. 532 T€.

Fehlbeträge durch Bildungsmaßnahmen für Dritte

- 9 **Die Durchführung von beruflichen Bildungsmaßnahmen für Dritte ist keine originäre Aufgabe des Staates. Die Sicherung des Berufsnachwuchses obliegt dem Berufsstand.**

2.3 Durchführung von Leistungsprüfungen

- 10 Das LVG ist Leistungsprüfungsanstalt (LPA) für Schweine seit 1995, für Schafe seit 1992. In den Hj. 2007 bis 2009 führten die Leistungsprüfungen zu einem Fehlbetrag von insgesamt rd. 600 T€ bei Schweinen und rd. 77 T€ bei Schafen. Nach dem Tierzuchtgesetz sind die Leistungsprüfungen grundsätzlich von den staatlich anerkannten Zuchtorganisationen durchzuführen.

Fehlbeträge bei Leistungsprüfungen

- 11 Mit der staatlichen Anerkennung von Zuchtvereinigungen wird deren Fachkompetenz hinreichend dokumentiert, ihre Kompetenz und langjährige Erfahrung bieten die Gewähr dafür, dass sie die Leistungsprüfungen dem Tierzuchtrecht entsprechend durchführen.

- 12 **Es wird empfohlen, die Leistungsprüfungen gem. § 7 Abs. 1 Tierzuchtgesetz von den anerkannten Zuchtorganisationen durchführen zu lassen.**

2.4 Ressourcenausstattung des Lehr- und Versuchsguts Köllitsch

- 13 Die Ausgaben des LVG überstiegen seine Einnahmen in den Jahren 2007 bis 2009 um durchschnittlich rd. 3,4 Mio. €. ³ Zur Umsetzung seiner Aufgaben standen dem LVG im Jahr 2009 insgesamt 69 Beschäftigte ⁴ zur Verfügung sowie rd. 1.003 ha Gesamtfläche, davon rd. 928 ha landwirtschaftliche Nutzfläche. Von den durch das LVG genutzten Flächen sind rd. 96 % Eigentum des Freistaates Sachsen.

Gesamtdefizit von jährlich rd. 3,4 Mio. €

- 14 Die dem LVG zur Bewirtschaftung übertragene landwirtschaftliche Nutzfläche wird unter der Prämisse „Lehre und Forschung“ u. a. für den landwirtschaftlichen Futteranbau genutzt. Die vorgehaltenen Tierbestände (Rinder, Schweine, Schafe und Damwild) richten sich insbesondere nach den zu vermittelnden Lehrinhalten für die Nutzergruppen (überbetriebliche Ausbildung, Fort- und Weiterbildung für Dritte) und der zu erwartenden Teilnehmerzahl. ⁵

- 15 Da aktuelle Bedarfsanmeldungen des SMUL nach der RL Bau dem SIB nicht vorliegen, ist es fraglich, ob für die Aufgabenerfüllung des LVG eine landwirtschaftliche Nutzfläche von rd. 928 ha notwendig ist. Aus der Verpachtung nicht benötigter Flächen könnte der Freistaat Sachsen jährlich Pachteinnahmen von mehr als 100 € pro ha erzielen.

Keine aktuellen Bedarfsmeldungen

³ LVG insgesamt, einschließlich berufliche Bildung und Leistungsprüfung.

⁴ Einschließlich Auszubildende; zusätzlich bestanden befristete Arbeitsverträge.

⁵ Die Anzahl der leistungsgeprüften Tiere des LVG bleibt davon unberührt.

- 16 Mit Wegfallen der Aufgaben „Berufliche Bildung“ und „Leistungsprüfung“ sind der Personalbestand und die Flächenausstattung des LVG dem Bedarf anzupassen. Im Zuge dessen wird beim LVG eine Neuausrichtung erforderlich. Hierbei sollten betriebswirtschaftliche Gesichtspunkte wie Kosten-Nutzen-Bilanzen oder optimierter Einsatz der Ressourcen als Grundlage eines erfolgreichen Wirtschaftens zur Debatte stehen. Potenzielle Nebeneinnahmen sollten dabei nicht unberücksichtigt bleiben.
- 17 Nicht mehr benötigte Flächen und Gebäude des LVG sollten verpachtet/vermietet bzw. bei Vorliegen angemessener Marktbedingungen veräußert werden. Die Tierbestände sind den neuen Aufgabenanforderungen entsprechend anzupassen.
- 18 Bis dahin sollte das SMUL im Rahmen einer angestrebten länderübergreifenden Zusammenarbeit prüfen, welche Aufgaben künftig von welcher Stelle, mit welcher Ressourcenausstattung wahrgenommen werden sollen.

3 Stellungnahme des Ministeriums

- 19 **3.1** Bei Überarbeitung der Konzeption im Jahr 2001 seien die absehbare demografische Entwicklung und Risiken bei den Bedarfswerten bereits berücksichtigt worden. Diese Bedarfsgrößen würden über die Berufsbildungsabschlüsse in einem ständigen Anpassungsprozess aktualisiert. Die aktuellen Größenordnungen hätten bei Beantragung der einzelnen Teilprojekte Berücksichtigung gefunden. Gleichwohl würde eine aktualisierte Konzeption erarbeitet, die sich noch im Abstimmungsprozess befinde.
- 20 Das Land Brandenburg sei bei der überbetrieblichen Ausbildung von der ESF-Förderung abhängig und sehe sich deshalb nicht in der Lage, längerfristige Bindungen einzugehen. Ungeachtet dessen sei dieses Mengengerüst nicht existenziell für den wirtschaftlichen Betrieb des LVG, da die berufliche Bildung am Standort ausgebaut werden solle.
- 21 **3.2** Die Wahrnehmung der Aufgabe „Durchführung von Maßnahmen der beruflichen Bildung“ sei - auch aufgrund der schwierigen Position des Berufsstandes im Vergleich zu Industrie- und Handwerkskammern - fachpolitischer Wille der Staatsregierung. Sie sei mit dem Berufsstand intensiv abgestimmt und würde auch ein gesamtgesellschaftliches Interesse im Freistaat Sachsen widerspiegeln.
- 22 **3.3** Es sei vorgesehen, die Leistungsprüfungen gem. § 7 Abs. 1 Tierzuchtgesetz ab 01.01.2014 von anerkannten Zuchtorganisationen durchführen zu lassen.
- 23 **3.4** Mit dem Wegfall der Aufgabe „Leistungsprüfung“ im Jahr 2014 werde der Personalbestand des LVG dem Bedarf angepasst. Nach derzeitigen konzeptionellen Überlegungen sei ein Abbau von 14 Stellen bis zum Jahr 2020 geplant.
- 24 Auch seien Aufgabenstraffungen vorgenommen worden. Betriebswirtschaftliche Gesichtspunkte würden in den derzeitigen Entscheidungsprozess zur Optimierung des Ressourceneinsatzes einfließen.
- 25 Die Verpachtung oder der Verkauf von Flächen würde das Ergebnis nachweislich deutlich verschlechtern und damit den Zuschussbedarf erhöhen.

- 26 Die länderübergreifende Zusammenarbeit sei bereits Realität. So kooperierten das LVG und die Abteilung 9 des LfULG mit Partnern aus Brandenburg, Thüringen, Sachsen-Anhalt, Mecklenburg-Vorpommern, Bayern, Baden-Württemberg und Hessen sowie in Polen und Tschechien.

4 Schlussbemerkung

- 27 Der SRH hält an seiner Auffassung fest, dass die Durchführung beruflicher Bildungsmaßnahmen für Dritte keine originäre Aufgabe des Staates ist. Insbesondere sollte auf die Ausbildung von Lehrgangsteilnehmern aus Brandenburg aus Kostengründen verzichtet werden. Dem SLT wird empfohlen, dies bei der künftigen Bewilligung der Mittel für das Lehr- und Versuchsgut Köllitsch zu berücksichtigen. Zumindest sollte der SLT die weitere Mittelbewilligung von einer kostendeckenden Gebührenerhebung abhängig machen.

Kulturraum Stadt Dresden – Dresdner Philharmonie

Bei den Personalausgaben besteht Einsparpotenzial.

1 Zuschussbedarf

- 1 Der SRH hat die Verwendung von Landesmitteln im Rahmen der Kulturraumförderung durch die Landeshauptstadt Dresden und die Haushaltsführung der Dresdner Philharmonie geprüft. Das Orchester hat rd. 135 Beschäftigte, darunter rd. 110 Musiker und ist als kommunaler Regiebetrieb rechtlich unselbstständig.
- 2 Die eigenen Einnahmen in Höhe von rd. 2,7 Mio. € decken die Ausgaben nur zu etwa 20 %. Im Zeitraum von 2006 bis 2008 erhöhten sich die Ausgaben für die laufende Betriebsführung des Orchesters um rd. 1,8 Mio. € auf rd. 13,9 Mio. €. Obwohl der Personalbestand im Wesentlichen konstant blieb, stiegen allein die Personalausgaben in diesen 3 Jahren um rd. 1,2 Mio. €. Die wachsenden Defizite musste die Landeshauptstadt Dresden durch jährlich um rd. 0,5 Mio. € steigende Zuschüsse ausgleichen. 2008 betrug der aus Mitteln der Kommune und des Landes finanzierte Gesamtzuschuss rd. 11,2 Mio. €.
- 3 **Die Landeshauptstadt Dresden ist gehalten, den Zuschuss für die laufende Unterhaltung der Dresdner Philharmonie zu begrenzen.**

Steigender Zuschussbedarf

2 Vergütung der Leitung

- 4 Dem Chefdirigenten obliegt die künstlerische und dem Intendanten die wirtschaftliche und administrative Leitung des Orchesters. Für ihre Vergütungen wurden im Durchschnitt der Hj. 2007 und 2008 rd. 8 % der Personalausgaben verwendet.
- 5 Die Stadt vereinbarte mit dem Chefdirigenten (Wohnsitz im Ausland) eine monatliche Bruttopauschalvergütung für die Aufgaben als Künstlerischer Leiter, eine Nettolohnvergütung für die Leitung der Konzerte (Dirigate) und die Übernahme der Hotelkosten (Übernachtung mit Frühstück) inkl. Steuern während seiner Aufenthalte in Dresden. Die monatliche Pauschalvergütung wurde ganzjährig gezahlt. Dem stand eine Anwesenheit des Chefdirigenten am Dienort in Dresden von 8 Monaten gegenüber. Wegen der Nettolohnvereinbarung zahlte die Landeshauptstadt Dresden von 2006 bis 2008 rd. 950 T€ Einkommensteuer.
- 6 **Die Landeshauptstadt Dresden muss bei künftigen Verträgen mit Künstlern das Wirtschaftlichkeitsgebot und insoweit die Interessen der öffentlichen Zuschussgeber hinreichend berücksichtigen.**
- 7 Die Landeshauptstadt Dresden gewährte dem Intendanten im Hj. 2010 eine über dem jährlichen Grundgehalt der Oberbürgermeisterin der Stadt Dresden liegende Vergütung. Im Vergleich zum jeweils vorangegangenen Jahr erhöht sich diese ab 2010 um rd. 24 % und ab 2012 um rd. 5 %. Das Entgelt enthält keine erfolgsabhängigen Bestandteile.
- 8 Die Dresdner Philharmonie ist eine rechtlich und wirtschaftlich unselbstständige Einrichtung der Landeshauptstadt Dresden. Dem Intendanten obliegt im Wesentlichen die administrative, nicht jedoch die künstlerische

Übernahme von Einkommensteuern für den Chefdirigenten

Unangemessene Vergütung des Intendanten

Verantwortung für die Philharmonie. Er ist weisungsgebunden und handelt im Rahmen der ihm übertragenen Befugnisse und des Haushaltsbudgets. Zudem trägt der Leiter eines Regiebetriebes im Vergleich mit dem einer GmbH wesentlich geringere Haftungsrisiken.

- 9 **Die Bezüge des Intendanten sind nach Ablauf des Vertrages unter Beachtung der gegebenen Hinweise in angemessener Höhe und erfolgsabhängig zu vereinbaren.**

3 Vergütung und Auslastung der Orchestermusiker

- 10 Die Landeshauptstadt Dresden ist Unternehmermitglied im Deutschen Bühnenverein. Gleichwohl schloss die Landeshauptstadt Dresden mit der Deutschen Orchestervereinigung e. V. ohne Zustimmung des Deutschen Bühnenvereins als arbeitgeberseitig zuständige Tarifvertragspartei am 28.11.2000 für die Musiker der Dresdner Philharmonie einen Haustarifvertrag, der im Wesentlichen eine deutlich über den tariflichen Vereinbarungen liegende Vergütung der Musiker zum Gegenstand hat. Aus der Anwendung des Haustarifvertrages resultierten 2010 Mehrausgaben gegenüber der tariflichen Vergütung in Höhe von rd. 940 T€. Haustarifvertrag verursacht hohe Personalausgaben
- 11 Die durchschnittliche dienstliche Inanspruchnahme der Musiker der Dresdner Philharmonie sank von rd. 75 % in der Spielzeit 2007/2008 auf rd. 62 % in der Spielzeit 2008/2009. Insoweit betrug die Auslastung der Musiker in der Spielzeit 2008/2009, gemessen an den geltenden tariflichen Bestimmungen über höchstens 8 bzw. 7 wöchentlich zu leistende Dienste¹, im Durchschnitt weniger als zwei Drittel. Die Musiker einzelner Instrumentengruppen (z. B. Posaune, Horn) waren lediglich zu rd. 45 %, die sonstigen Bläser und der Harfenist zu ungefähr 55 % ausgelastet.
- 12 Die dienstliche Inanspruchnahme der Musiker war in der Spielzeit 2008/2009, auch unter Berücksichtigung widriger äußerer Umstände oder Besonderheiten der Partitur, unverhältnismäßig niedrig. Im Hinblick auf die ungekürzte und zudem übertarifliche Vergütung der Musiker ist dies wirtschaftlich nicht zu rechtfertigen. Unzureichende dienstliche Inanspruchnahme
- 13 Trotz geringer Auslastung und übertariflicher Vergütung der auf Dauer beschäftigten Musiker erhöhten sich im Zeitraum von 2004 bis 2008 die Ausgaben für partitur- und krankheitsbedingt beschäftigte Orchesteraushilfen von rd. 123,7 T€ auf 207,8 T€. Eine Honorarordnung für die Vergütung der Orchesteraushilfen lag nicht vor. Steigende Ausgaben für Orchesteraushilfen
- 14 **Die Landeshauptstadt Dresden hat den Anstieg der Personalausgaben zu begrenzen und die Vergütungen der Künstler maßvoll unter Berücksichtigung sowohl der öffentlichen Haushaltslage als auch der allgemeinen Wirtschafts- und Einkommensverhältnisse zu vereinbaren. Sie sollte gemäß des nunmehr geltenden Tarifvertrages für die Musiker in Kulturorchestern vom 31.10.2009 den Abschluss eines Haustarifvertrages zwischen dem Deutschen Bühnenverein als Vertreter des Arbeitgebers und der Deutschen Orchestervereinigung e. V. als Interessenvertreter der Arbeitnehmer anstreben.**
- 15 **Die Landeshauptstadt Dresden hat die dienstliche Inanspruchnahme der Musiker zu verbessern. Für die Vergütung der Orchesteraushilfen ist eine Honorarordnung zu erarbeiten.**

4 Instrumentenreparaturen

- 16 Der Stadt obliegt die Übernahme der Instandsetzungskosten (Reparaturen) für die den Musikern gehörenden Instrumente. Im Zeitraum von 2006 bis 2008 stiegen die jährlichen Ausgaben hierfür um rd. 40 T€ auf rd. 113 T€. Übernahme von Kosten ohne rechtliche Verpflichtung

¹ Gemäß Protokollnotiz 1 zu § 15 Abs. 1 und 3 des Tarifvertrages für die Musiker in Kulturorchestern vom 01.01.1972 ist als ein Dienst eine Aufführung bis zu dreieinviertel Stunden zu rechnen.

Für die Instandhaltung ihrer eigenen Instrumente erhalten die Musiker eine monatliche Entschädigung. Eine Instandhaltung wird mit dem Ziel durchgeführt, es erst gar nicht zu reparaturbedürftigen Zuständen kommen zu lassen.

- 17 Aufgrund unzureichender Rechnungsprüfung leistete die Landeshauptstadt Dresden 2008 erhebliche Ausgaben ohne rechtliche Verpflichtung, soweit sie Kosten für die Instandhaltung von Instrumenten übernahm.
- 18 **Die Ausgaben sind künftig auf die Bezahlung von Rechnungen für die Instandsetzung im Sinne von Reparaturen an musikereigenen Instrumenten zu beschränken. Für darüber hinaus geleistete Zahlungen sind Rückforderungsansprüche zu prüfen.**

5 Stellungnahmen

- 19 Das SMWK werde im Rahmen seiner Möglichkeiten als Rechtsaufsichtsbehörde darauf hinwirken, dass die Hinweise und Schlussfolgerungen des SRH von der Landeshauptstadt Dresden beachtet werden. Es werde sich dazu regelmäßig von der Stadt berichten lassen.
- 20 Die Landeshauptstadt Dresden sei bestrebt, den Zuschussbedarf für die Dresdner Philharmonie zu begrenzen. Die Zuschusserhöhungen würden im Wesentlichen aus Tarifierhöhungen für die Vergütung der Orchestermusiker und einer tourneebedingten Steigerung der zu vergütenden Dirigate des Chefdirigenten resultieren. Eine Begrenzung des Anstiegs der Personalausgaben werde nur im Rahmen künftig zu schließender Tarif- und Dirigentenverträge möglich sein.
- 21 Die Vergütung des Intendanten unterliege dem Wirtschaftlichkeitsgebot und berücksichtige die Interessen der Landeshauptstadt Dresden hinreichend. Die Vereinbarung erfolgsabhängiger Vergütungsbestandteile werde geprüft.
- 22 Die Landeshauptstadt Dresden erachte die Vergütung der Orchestermusiker nicht für unwirtschaftlich und verweise ausdrücklich auf die haustarifvertragliche Vergütung anderer deutscher Spitzenorchester, so u. a. der Sächsischen Staatskapelle Dresden, des Gewandhauses Leipzig, der Münchner Philharmoniker und der Staatskapelle Berlin. Die Stadt strebe nach Auslaufen des Haustarifvertrages einen neuerlichen Haustarifvertragsabschluss zwischen dem Deutschen Bühnenverein und der Deutschen Orchestervereinigung e.V. an. Die dienstliche Inanspruchnahme der Orchestermusiker erfolge in Abhängigkeit vom künstlerischen Programm und der daraus resultierenden Anzahl der Konzerte. Durch differenzierte Programmformate solle auch zukünftig die ausgewogene dienstliche Inanspruchnahme der Musiker sichergestellt und verbessert werden. Für die Vergütung von Aushilfen sei eine Honorarordnung erarbeitet worden.
- 23 Die Landeshauptstadt Dresden überprüfe die Kostenübernahme von Instandsetzungen und Reparaturen von Musikinstrumenten. Bisher geleistete Aufwendungen würden überprüft und ggf. Rückforderungsansprüche geltend gemacht.

6 Schlussbemerkung

- 24 Der SRH hält an der Notwendigkeit künftiger Zuschussbegrenzung, insbesondere durch umfassende Personalkosteneinsparungen beim leitenden Personal und den Orchestermusikern, fest.

Allgemeiner Hochschulsport

Die hohen staatlichen Zuschüsse von fast 2 Mio. € können durch Personaleinsparungen und die Erhebung von angemessenen Beiträgen für die Sportkurse erheblich gesenkt werden.

1 Einnahmen und Ausgaben

- 1 Die Förderung der sportlichen Betätigung der Studenten gehört gemäß Sächsischem Hochschulgesetz (SächsHSG) zu den Aufgaben der Hochschulen. Im Rahmen einer Querschnittsprüfung hat der SRH die Durchführung des allgemeinen Hochschulsports an den Technischen Universitäten Dresden (TUD) und Chemnitz (TUC) und an der Universität Leipzig (UL) geprüft. Die 3 Universitäten haben 2009 rd. 2.770 T€ für die Durchführung des Hochschulsports aufgewendet. Dem stehen Einnahmen von rd. 840 T€ gegenüber.
- 2 Die Kostendeckung von rd. 30 % ist zu gering. Der SRH zeigt Schritte zur Verbesserung der Einnahmesituation und zur Ausgabenreduzierung auf.

2 Personal

- 3 Die Universitäten beschäftigen für den Hochschulsport eigenes Personal, überwiegend Sportsportlehrer. Diese sind im Wesentlichen für die Weiterentwicklung und die Organisation der Sportangebote und die Anleitung der Übungsleiter zuständig. Darüber hinaus sind dem Hochschulsport Verwaltungskräfte, Hausmeister und Hallenwarte zugeordnet. Der SRH hat das Stellenplanpersonal im Hochschulsport der Anzahl der Studierenden im Studienjahr und den Teilnehmern an Sportkursen gegenübergestellt: Unterschiedlicher Personaleinsatz

Hochschule	Personal in VK ¹		Studierende ² im Studienjahr 2009/2010	Teilnehmer ³ im Studienjahr 2009/2010	Studierende je VK	Teilnehmer je VK
TUD	Direktor	1,00				
	Sportorganisatoren	6,45				
	Verwaltungskraft	1,00				
		8,45	33.953	11.333	4.018	1.341
UL	Leiterin	1,00				
	Sportorganisatoren	2,50				
	Verwaltungskraft	1,00				
		4,50	27.502	7.789	6.112	1.731
TUC	Leiterin	0,33				
	Sportorganisatoren	0,58				
	Verwaltungskraft	0,05				
		0,96	10.051	2.794	10.470	2.910

- 4 An der TUC betreuen die Mitarbeiter im Hochschulsport mehr als doppelt soviel Kursteilnehmer und auch Studierende wie an der TUD.
- 5 Aus den Betreuungsrelationen lassen sich Einsparpotenziale von mindestens 4 Stellen an der TUD und 1,5 Stellen an der UL ableiten. Unter Berücksichtigung der aktuellen Vergütungen entspräche dies jährlichen Minderausgaben von rd. 400 T€.

¹ Ohne Hausmeister, Platz- und Hallenwarte.

² Quelle: Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen, Stand: 01.12.2009 (einschließlich der örtlichen Kunsthochschulen lt. Kooperationsvertrag).

³ Durchschnitt Wintersemester 2009/2010 und Sommersemester 2010 (Studierende, Mitarbeiter und Externe.)

- Tätigkeiten entsprachen Entgeltgruppe 9
- 6 An der TUD und der UL führen die Mitarbeiter im Hochschulsport auch selbst Kurse durch. In Dresden waren dies 18 Kurse mit insgesamt 24,25 Wochenstunden. Werden die erforderlichen Vorbereitungszeiten einbezogen, entspricht dies etwa 0,5 VK. An der UL führen 2 hauptamtliche Mitarbeiter je einen Kurs durch.
 - 7 **Festangestellte Mitarbeiter sollten grundsätzlich keine Kurse durchführen.**
 - 8 An den 3 Hochschulen werden neben den Leitern auch 8 Sportorganisatoren nach Entgeltgruppe 14 vergütet. Die Vergütung der übrigen Mitarbeiter im Hochschulsport erfolgt nach den Entgeltgruppen 9, 11 und 13.
 - 9 Die Mitarbeiter Hochschulsport üben vorwiegend organisatorische Tätigkeiten aus. Die Aufgaben entsprechen den Anforderungen der Entgeltgruppe 9.
 - 10 Der Arbeitskreis „Hochschulen und Forschungseinrichtungen“ der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder hat bereits 1996 festgestellt, „dass für das Management (Organisation und Verwaltung) des allgemeinen Hochschulsports maximal ein Bediensteter des höheren Dienstes (als Leiter) und im Übrigen allenfalls Mitarbeiter des mittleren Dienstes in Betracht kommen“.
 - 11 Laut den Sportverantwortlichen der Universitäten werden bei der Weiterentwicklung und Ausübung des allgemeinen Hochschulsports sportwissenschaftliche Methoden und Kenntnisse angewendet. Dies ist jedoch nur bei konzeptionell geprägten Aufgaben in geringem Umfang erforderlich, die vom Leiter wahrgenommen werden können. Pädagogische Erfahrungen sind entbehrlich. Die sportfachliche Qualifikation im Kursbetrieb bringen die Übungsleiter ein.
 - 12 An der TUC sind die Beschäftigten überwiegend mit Lehraufgaben am Institut für Sportwissenschaften befasst. Deren Vergütung ist deshalb gerechtfertigt.
 - 13 **Das hauptamtliche Personal in der Sportorganisation ist überwiegend um mehrere Entgeltgruppen zu hoch eingruppiert.**
- Vielfältige Kursangebote
- ### 3 Sportangebote
- 14 Die Universitäten bieten ein breites Spektrum an Kursen und sonstigen Sportveranstaltungen an. Dazu gehören auch kostenintensive Sportarten wie Golf, Tennis, Segeln, Surfen und Tauchen sowie Auslandscamps.
 - 15 Die Förderung der sportlichen Betätigung der Studierenden nach Maßgabe des SächSHSG durch die Hochschulen sollte vorwiegend Aktivitäten im Rahmen des Breitensports umfassen. Die Angebote der Universitäten gehen weit darüber hinaus. Dem stehen eine mit Landesmitteln geförderte und gut ausgebaute Infrastruktur des Breiten- und Leistungssports in Vereinen sowie das Angebot des kommerziellen Bereichs gegenüber. Vor diesem Hintergrund und in Anbetracht der knappen öffentlichen Mittel für die Kernaufgaben Forschung und Lehre der Hochschulen ist nicht nachvollziehbar, weshalb Studierende im Vergleich zu anderen Bevölkerungsgruppen bei der Sportförderung bevorzugt werden.
 - 16 **Die zunehmende Vielfalt des Hochschulsports führt zu vermehrtem Aufwand. Die Universitäten sollten deshalb ihr Angebot nicht weiter ausdehnen und keine Camps im Ausland durchführen.**

4 Teilnehmer und Kostenbeiträge

- 17 An allen 3 Universitäten können neben den Studierenden auch Mitarbeiter, an der TUD und der UL außerdem Externe, am Hochschulsport teilnehmen. Teilweise sind die Angebote allein an Mitarbeiter gerichtet. Zumeist ist die Einschreibung für Mitarbeiter und Gäste erst mehrere Tage nach der der Studenten möglich. Die Festlegung der Kostenbeiträge erfolgt nach Art der Kurse und Nutzergruppen (Studierende, Mitarbeiter, Externe). Studenten zahlen mit z. T. 10 € je Kurs an der UL und der TUC am wenigsten. Sporttreffs an der UL sind kostenlos. Die Mitarbeiter der TUD zahlen das Doppelte bis Vierfache des Beitrages für Studierende. Für Gäste gilt der gleiche Preis wie für Mitarbeiter. An der UL haben am Hochschulsport teilnehmende Mitarbeiter ein Mitarbeiterticket zum Preis von 20 € je Semester zu erwerben. Gäste müssen Mitglied des Universitätssportfördervereins sein⁴ (Mitgliedsbeitrag 36 € je Semester/ermäßigt für Studierende 24 €). Studenten und Mitarbeiter zahlen gleiche Kursbeiträge, Gäste einen Betrag in doppelter bis dreifacher Höhe. Für Mitarbeiter der TUC ist der Kostenbeitrag für die Kurse im Rahmen des Hochschulsports doppelt so hoch wie für Studierende. Teilnahme von Mitarbeitern und Gästen
- 18 Der SRH hat mit Ausnahme der TUD keine hinreichenden Kalkulationen der Kostenbeiträge vorgefunden. Die übrigen Hochschulen haben die Kosten des hauptamtlichen Personals und die Bewirtschaftungskosten nicht einbezogen. Lediglich für Auslandsamps lagen akzeptable Kalkulationen vor. Auch hier wurden jedoch die Kosten für begleitende Mitarbeiter nicht berücksichtigt. Kosten unzureichend kalkuliert
- 19 **Künftig sind die Kosten der Kurse zu kalkulieren und angemessene Beiträge zu erheben.**
- 20 Die staatliche Förderung des Hochschulsports gemäß SächsHSG betrifft Studenten. Sie ist nicht auf Mitarbeiter und erst recht nicht auf Gäste bezogen. Soweit die Hochschulen die vorhandenen Sporteinrichtungen ausnahmsweise nicht studierenden Personen, insbesondere Externen, zur Verfügung stellen, sind sie verpflichtet, am Markt orientierte, nach Möglichkeit kostendeckende Entgelte für die Nutzung der sächlichen und personellen Ressourcen zu erheben.
- 21 **Mitarbeiter der Universitäten und Gäste sollten nur freie, nicht von Studenten beanspruchte Kursplätze belegen dürfen.**

5 Stellungnahme des Ministeriums

- 22 Der Hochschulsport sei ein äußerst wichtiger Faktor bei der Herausbildung der Corporate Identity für die Studierenden und spiele auch für die erfolgreiche Werbung von Studierenden aus den alten Bundesländern eine tragende Rolle. Bei der Bewerbung der TUD für die bundesdeutsche Exzellenzinitiative II sei zur Gewinnung ausländischer TOP-Studierender auch das Angebot des Hochschulsports ein nicht zu unterschätzender Faktor, der nur indirekt finanziell zu beziffern sei.

6 Stellungnahmen der Universitäten

6.1 Technische Universität Dresden

- 23 Die Wertung des SRH vermittele grundsätzlich ein negatives Bild des Hochschulsports und sei so nicht annehmbar. Der SRH habe bei der Ermittlung von Einsparpotenzialen die Besonderheiten der 3 geprüften Hochschulen sowie die Qualität und die Quantität des Hochschulsports nur ungenügend berücksichtigt. Eine Herabstufung der Sportlehrer zu reinen Sportorganisatoren sei schon aufgrund der Tätigkeitsfelder wie Konzipierung und Steue-

⁴ Gilt für befristete Mitgliedschaft; ordentliche Mitglieder zahlen 8 €/ermäßigt 6 €.

rung des allgemeinen Hochschulsports unter Beachtung sportfachlicher und hochschulpolitischer Erfordernisse nicht möglich. Breitensport schlieÙe ausgefallene Sportarten nicht aus und schränke die Vielfalt nicht ein.

- 24 Man habe bereits 2001 auf Empfehlung des SRH korrigierende Rückgruppierungen nach IIb ohne Aufstieg nach IIa (Entgeltgruppe 12) vorgenommen. Der Klage der betroffenen Mitarbeiter gegen diese Entscheidung sei vom Bundesarbeitsgericht stattgegeben worden. Damit sei eine korrekte Eingruppierung der gegenwärtig noch 5,2 mit Entgeltgruppe 14 bewerteten Stellen nicht möglich. Bei Neueinstellungen werde jedoch entsprechend verfahren. An Gäste würden nur Restplätze vergeben. Deren Nichtbelegung wäre mit einem Verzicht auf zusätzliche Einnahmen verbunden.

6.2 Universität Leipzig

- 25 Inhalt und Organisation ihres Hochschulsportangebotes würden überprüft. Der Hochschulsport sei jedoch ein Aspekt, der eine Hochschule für Studienbewerber attraktiv mache. „Hochwertige Angebote zu unterbreiten bedarf u. a. aus Qualitätsaspekten mehr als nur 'organisatorischer Tätigkeit' und damit entsprechend qualifizierten Personals.“ Unstreitig sei, dass angesichts der absehbaren finanziellen Entwicklung ein insgesamt ausgewogener Einsatz der Mittel erfolgen müsse und die Kosten, so geboten, durch Teilnehmerbeiträge zu decken seien.

6.3 Technische Universität Chemnitz

- 26 Grundsätzlich bestünden keine Einwände. Der Hochschulsport habe in der heutigen Wettbewerbssituation der Hochschulen auch Bedeutung als Identifikationsfeld der Hochschulmitglieder und als Marketinginstrument in der Außenwirkung. Die Sportangebote seien im Hinblick auf die staatlich geforderte Erfolgsgröße der Studienanfängerzahlen ein nicht unwesentlicher Faktor.
- 27 Grundsätzlich würden die Empfehlungen des SRH zum Anlass genommen, nach weiteren Möglichkeiten der Effizienzsteigerung zu suchen. Unter anderem werde man die Angebote verstärkt einer Kosten-Nutzen-Betrachtung unterziehen und die Möglichkeiten der differenzierten Beteiligung an den Kosten über die Kursbeiträge prüfen.

7 Schlussbemerkungen

- 28 Untersuchungen, die die Attraktivität des Sportangebotes als wesentlichen Entscheidungsgesichtspunkt für die Wahl einer Hochschule belegen, sind nicht bekannt. Die Hochschulen werden zu entscheiden haben, in welchem Umfang sie im Rahmen ihrer Globalhaushalte Mittel für den Hochschulsport einsetzen wollen.

Einzelplan 14: Staatliche Hochbau- und Liegenschaftsverwaltung

Verwaltung und Verwertung landeseigener Wohnungen

28

Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen wurden unterlassen.

Vereinbarungen mit Geschäftsbesorgern wurden zum Nachteil des Freistaates Sachsen abgeschlossen. Einnahmen wurden nicht vollständig erhoben.

1 Prüfungsgegenstand

- 1 Der SRH prüfte bei den Niederlassungen des SIB die Verwaltung und Vermarktung von landeseigenen Wohnungen. Die Verwaltung dieser Wohnungen erfolgt seit dem 01.01.2006 z. T. durch private Dritte, zum anderen Teil durch die regionalen Niederlassungen des SIB. Die Verwaltung durch private Dritte ist für Wohnungen vereinbart worden, die zur Erfüllung staatlicher Aufgaben nicht (mehr) benötigt werden.
- 2 Zum 30.06.2010 war der Freistaat Sachsen noch Eigentümer von 622 Wohnungen, von denen 412 Wohnungen zur Veräußerung vorgesehen waren. Die Vermarktung dieses Wohnungsbestandes liegt in den Händen der Niederlassungen des SIB.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Wirtschaftlichkeitsuntersuchung

- 3 Die Arbeitsgruppe des SIB „Landeseigene Wohnungen“ legte fest, die entbehrlichen Wohnimmobilien grundsätzlich einem Geschäftsbesorger zur Verwaltung zu übergeben.
- 4 Der SIB begründet dies aufgrund der günstigen Preisgestaltung im Verwaltervertrag als wirtschaftlichste Variante. Zudem wurde SIB von der Fachaufsicht angehalten, von einer Eigenverwaltung abzusehen. Die Veräußerung nicht mehr benötigter Wohnungen erfolgte weiterhin durch den SIB.
- 5 Eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zu den getroffenen Entscheidungen konnte der SIB nicht vorlegen.
- 6 **Nach § 7 Abs. 2 SāHO sind für alle finanzwirksamen Maßnahmen angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen.**

Fehlende Wirtschaftlichkeitsuntersuchung

2.2 Bauunterhalt

- 7 In den geprüften SIB-Niederlassungen Chemnitz, Dresden I und Zwickau wurden in den Jahren 2006 und 2007 Bauunterhaltungsmittel in Höhe von 430,2 T€ für die Verwalter bereits zu Beginn des Verwaltungsauftrages bereitgestellt und auf deren Konten ausgezahlt. Ende 2007 waren 36,3 % dieser Mittel nicht verbraucht. Die Mittel verblieben auf den Konten der Verwalter gebunden, obwohl sie weit über dem benötigten Bedarf für ein Haushaltsjahr lagen. Mit der Neuvergabe der Verwalterverträge zum 01.01.2010 wurde in den Niederlassungen Chemnitz und Zwickau diese Praxis fortgeführt.
- 8 **Die praktizierte Verfahrensweise der SIB-Niederlassungen ist mit dem Grundsatz von Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit nicht vereinbar. Auf der einen Seite ist der Haushalt des Freistaates Sachsen kreditfinanziert, der Kapitaldienst aus Zins und Tilgung muss bedient werden**

Mittel werden dem Liquiditätsmanagement entzogen

und schränkt den Dispositionsrahmen ein. Gleichzeitig werden dem Liquiditätsmanagement des Freistaates Mittel entzogen und Zinserträge aus Haushaltsmitteln bei Dritten ermöglicht.

2.3 Verwaltervergütung

- Eine halbe Verwaltungsgebühr für nicht mehr vorhandene Wohnungen
- 9 Die Wohnungsverwalter erhielten nach den 2006 geschlossenen Verträgen bei einer Reduzierung des Wohnungsbestandes für nicht mehr im Bestand befindliche Wohnungen unterhalb eines Schwellenwertes eine halbe Verwaltervergütung.
- 10 Mit Neuverhandlung der Verträge zum 01.01.2010 wurde für die Niederlassung Dresden erneut die Zahlung einer halben Verwaltervergütung vereinbart. Begründet wurde dies mit den anfallenden Fixkosten, die insbesondere bei einer geringen Anzahl zu verwaltender Wohnungen entstehen.
- 11 Die Vergütung einer nicht mehr zu erbringenden Leistung widerspricht dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit.
- 12 **Der SIB ist gehalten, die Zahlung von Verwaltergebühren für Leistungen, die nicht mehr erbracht werden müssen, bei künftigen Vertragsabschlüssen nicht mehr zu vereinbaren.**

2.4 Haushalt

- Einheitliche Veranschlagung Bauunterhalt
- 13 Die Bauunterhaltsmittel für die Wohnungsverwaltung werden im Epl. 14 bei Kap. 1415 Tit. 546 44 (Unterhaltung der Grundstücke und baulichen Anlagen für von Dritten verwaltete landeseigene Wohnungen) ausgewiesen. Begründet wurde diese Verfahrensweise mit dem pauschalen Charakter der ausgereichten Bauunterhaltsmittel.
- 14 Nach dem Sächsischen Gruppierungsplan sind Bauunterhaltsmittel auf einem Titel der Gr. 519 zu veranschlagen. Der titelgenaue Ausweis der Bauunterhaltsmittel trägt dem Kontrollrecht von Regierung und Parlament Rechnung.
- 15 **Die Bauunterhaltsmittel für die landeseigenen Wohnungen sollten dem Sächsischen Gruppierungsplan entsprechend auf einem Titel der Gr. 519 veranschlagt werden.**

2.5 Einnahmen aus der Wohnungsverwaltung

- Mieteinnahmen überweisen die Verwalter nur schleppend an Freistaat Sachsen
- 16 Die Vereinbarung der SIB-Niederlassung Dresden zur Fälligkeit der Mietauskehr führt zu Einnahmeverlusten und erhöhtem Verwaltungsaufwand, da jede Zahlung zugunsten des Freistaates Sachsen ausdrücklich beim Verwalter angefordert werden muss. Unabhängig davon überwies eine Verwalterfirma in den Jahren 2006 bis 2008 in einigen Monaten die Mieteinnahmen nicht zum vereinbarten Zeitpunkt. Für die verspäteten Zahlungen wurden Verzugszinsen festgestellt, der Betrag bisher jedoch noch nicht geltend gemacht.
- 17 **Die SIB-Niederlassung Dresden hat Einnahmen nach § 34 Abs. 1 SÄHO rechtzeitig und vollständig zu erheben, eine Geldschuld ist während des Verzuges zu verzinsen (§ 288 BGB).**

3 Stellungnahme des Ministeriums

- 18 Zur Fremdvergabe der Wohnungsverwaltung wurde eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung in vereinfachter Form nach § 7 SÄHO durchgeführt. Für die Bereitstellung der Bauunterhaltsmittel werden Konten genutzt, die dem Freistaat Sachsen zuzurechnen sind. Die anteilige Vergütung der Verwaltung nicht mehr im Bestand befindlicher Wohnungen wurde vereinbart, um den Verwaltern eine verlässliche Kalkulationsgrundlage geben zu können. Künftig soll die Veranschlagung der Bauunterhaltsmittel für fremd verwaltete Wohnungen in der Gr. 519 im Rahmen des Haushaltsaufstel-

lungsverfahrens geprüft werden. Die Beitreibung von Forderungen aus der Mietauskehr soll gemeinsam mit der Geltendmachung weiterer Forderungen gegen die in Rede stehende Wohnungsverwaltung durch die Rechtsabteilung des LSF in einem Verfahren betrieben werden.

4 Schlussbemerkung

- 19 Der SRH erachtet die Einführung eines Vertragscontrollings für die Wohnungsverwaltung fremd verwalteter Wohnungen für sachgerecht und weist ausdrücklich auf die Notwendigkeit der Dokumentation von aussagefähigen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen hin.
- 20 Die für die Mittel zum Bauunterhalt genutzten Konten sind nicht dem Freistaat Sachsen zurechenbar, da es sich um Konten der privaten Leistungserbringer handelt, auf die auch andere Zahlungen (bspw. Verwaltergebühren) durch den Freistaat Sachsen geleistet werden. Die Mittel stehen dem Liquiditätsmanagement des Freistaates Sachsen nicht zur Verfügung. Das Verfahren ist umzustellen und sollte sich an der Frist aus VwV Nr. 7.1 zu § 44 SÄHO orientieren.

Unterbringung der Palucca Schule Dresden

Die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung der Staatlichen Vermögens- und Hochbauverwaltung (VHBV) war unzureichend.

Die vorhandenen Räumlichkeiten werden nicht ausgelastet.

Bauvorhaben sind hinsichtlich der Folgekosten kritisch zu hinterfragen.



* TG = Tiergartenstraße
Quelle: ATKIS® DOP®
Staatsbetrieb Geobasisinformation und Vermessung Sachsen 2011

Architektenwettbewerb ohne genehmigten Raumbedarfsplan

Unzureichende Wirtschaftlichkeitsuntersuchung

1 Prüfungsgegenstand

- 1 Die Palucca Schule ist eine Hochschule des Freistaates Sachsen, die sich in die drei Bereiche Mittelschule, Hochschule und Internat gliedert.
- 2 Der Freistaat Sachsen hat in den Jahren 2005 bis 2007 zur Unterbringung der Palucca Schule in Dresden (Basteiplatz 4) eine Große Baumaßnahme mit einem Kostenumfang von rd. 10,8 Mio. € realisiert. Diese umfasste die Sanierung des Hauptgebäudes am Basteiplatz sowie der Villen Tiergartenstraße 78 und 80. Neu errichtet wurden die Tanzsäle und das Internat.
- 3 Gegenstand der Prüfung ist die Angemessenheit der Unterbringung der Palucca Schule sowie die Planung und Durchführung der Baumaßnahme.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Architektenwettbewerb

- 4 Der SIB hat für den Neubau und die Sanierung der Palucca Schule einen Architektenwettbewerb ausgelobt, obwohl weder Nutzerforderung noch Bauantrag genehmigt waren.
- 5 **Der Planungsverlauf entsprach nicht der RLBau. Der Architektenwettbewerb wurde ohne genehmigten Raumbedarfsplan durchgeführt.**

2.2 Wirtschaftlichkeitsuntersuchung

- 6 Mit der Umsetzung der Großen Baumaßnahme sollten die Voraussetzungen für eine zentrale Unterbringung der bis dato auf 5 Standorte verteilten Palucca Schule geschaffen werden. Eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung, die die Vor- und Nachteile einer Zentralisierung der Palucca Schule an einem Standort zahlenmäßig beziffert, wurde nicht erstellt.
- 7 Nach § 7 Abs. 2 SäHO sind für alle finanzwirksamen Maßnahmen angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen anzustellen. Dabei sind infrage kommende Unterbringungsalternativen einzubeziehen.
- 8 **Die VHBV hat es versäumt, eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zu alternativen Unterbringungsmöglichkeiten zu führen. Insoweit kann nicht ausgeschlossen werden, dass es eine wirtschaftlichere Lösung gab.**
- 9 Nach Aussage des SMF basieren die von der VHBV geführten Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen grundsätzlich auf den vom jeweiligen Fachressort getroffenen Standortentscheidungen.

10 Die VHBV muss die Fachressorts bereits in der Phase der Standortentscheidung fachlich beraten, besonders im Hinblick auf liegenschaftliche Unterbringungs- und Folgekosten. Sie muss neben den von den Ressorts geäußerten Lösungsvorstellungen eigene konzeptionelle und strategische Überlegungen anstellen und in die Diskussionen mit den Ressorts einbringen. Letztlich kann nur durch die Ermittlung der liegenschaftlichen Unterbringungs- und Folgekosten bewertet werden, ob mögliche Einsparungen/Synergien des Nutzers bspw. infolge einer konzentrierten Unterbringung den liegenschaftlichen Aufwand rechtfertigen. Ansonsten besteht die Gefahr, dass die Ressorts Kosten externalisieren (d. h. Einsparungen im Nutzerhaushalt zulasten der VHBV).

„Letztentscheidungsrecht“ obliegt der VHBV

11 Übereinstimmung mit dem SMF besteht dahingehend, dass Standortentscheidungen nicht allein von finanziellen Aspekten abhängig gemacht werden sollen.

12 **Die VHBV darf nicht widerspruchslos die Standortentscheidungen der Bedarfsträger hinnehmen. Die fachliche Entscheidung über die Unterbringung sollte nicht gegen die Auffassung der VHBV getroffen werden.**

2.3 Genehmigung des Bauantrages

13 Bei der Festsetzung der Gesamtbaukosten des Bauantrages genehmigte das Haushaltsreferat des SMF einen pauschalen Zuschlag in Höhe von rd. 0,5 Mio. €, der mit der „Spezifität des Vorhabens“ begründet wurde. Darüber hinaus wurden in der Summe der genehmigten Gesamtbaukosten (10,8 Mio. €) weitere pauschale Kostenbestandteile berücksichtigt (1,3 Mio. €), indem ein bestehender PLAKODA¹-Kostenrichtwert mit einem Aufschlag von 30 % versehen wurde. Ein detaillierter Nachweis über die Höhe der Aufschläge wurde vom SMF nicht geführt.

Pauschale Aufschläge in Höhe von 1,8 Mio. €

14 Nach § 6 SäHO sind bei Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplanes nur die Ausgaben zu berücksichtigen, die zur Erfüllung der Aufgaben des Landes notwendig sind. Darüber hinaus dürfen Ausgaben nur soweit und nicht eher geleistet werden, als sie zur wirtschaftlichen und sparsamen Verwaltung erforderlich sind (§ 34 Abs. 2 SäHO). Die fehlende Zweckbindung von Ausgaben macht den Nachweis unmöglich, dass diese zur wirtschaftlichen und sparsamen Verwaltung tatsächlich erforderlich sind. Pauschale Zuschläge sind insoweit nicht haushaltskonform.

15 **Bei der Genehmigung von Bauunterlagen dürfen künftig keine pauschalen Zuschläge berücksichtigt werden.**

16 Im Vorfeld der Großen Baumaßnahme wurden am Hauptgebäude Basteiplatz 4 umfangreiche Sanierungen durchgeführt, u. a. wurden die Außenhülle neu verputzt, Fenster und Dachhaut ausgewechselt und gedämmt.

17 Das Gebäude Basteiplatz 4 war somit zum Zeitpunkt der Genehmigung des Bauantrages im Jahr 2002 bereits in erheblichem Umfang teilsaniert. Diese Vorleistungen wurden bei der haushaltsmäßigen Genehmigung des Bauantrages nicht berücksichtigt. Die vom Haushaltsreferat des SMF in Ansatz gebrachten Kostenwerte gehen von einer vollumfänglichen Sanierung des Gebäudes aus.



Hauptgebäude Basteiplatz 4

18 Die Kosten der Vorleistungen müssen künftig bei der Ermittlung der genehmigungsfähigen Gesamtbaukosten beachtet werden. Nur dadurch sind eine abschließende Bewertung der Gesamtbaukosten und ein Vergleich mit Richtwerten möglich.

Haushaltsmäßige Genehmigung berücksichtigt keine Vorleistungen

¹ Planungs- und Kostendaten der Zentralstelle für Bedarfsbemessung und wirtschaftliches Bauen, Freiburg.

- 19 **Das SMF muss künftig bei der haushaltsmäßigen Genehmigung von Bauunterlagen bereits durchgeführte Sanierungsmaßnahmen wertmäßig berücksichtigen.**

2.4 Änderung des Raumprogramms

- 20 Der Nutzer hat in der Planungsphase den Bau von 11 Tanzsälen für die Palucca Schule beantragt. Das SMF hat auf der Basis von Bedarfsberechnungen über die gesamte Planungsphase hinweg lediglich 10 Tanzsäle genehmigt. Während der Bauphase verlangte der Nutzer, in einem ersten Nachtrag zur HU-Bau, einen im Raumprogramm genehmigten Musikraum als Tanzsaal auszustatten. Die Zentrale des SIB genehmigte diesen Nachtrag zur HU-Bau, ohne eine aktuelle Kapazitätsberechnung zu führen. Eine Beteiligung des SMF erfolgte nicht. Letztlich stehen der Palucca Schule damit, wie ursprünglich vom Nutzer gefordert, 11 Tanzsäle zur Verfügung.

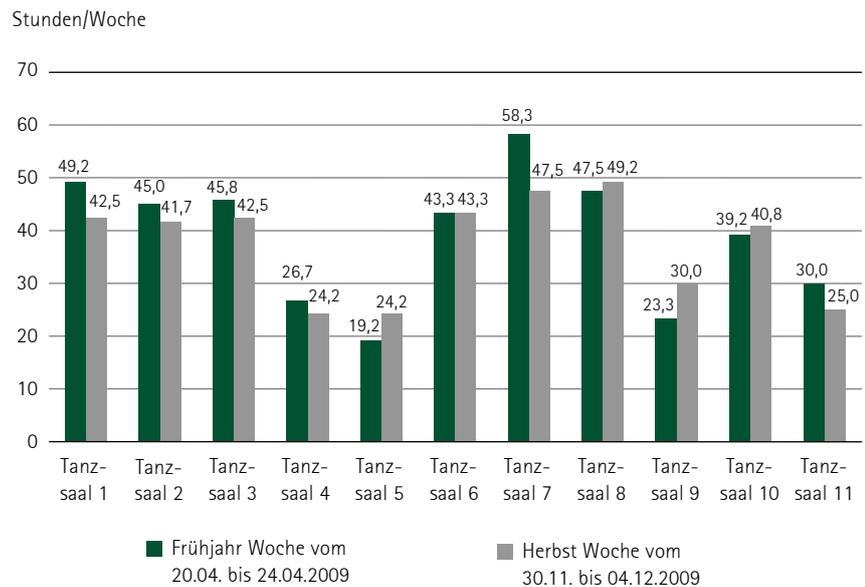
Fehlende Kapazitätsberechnung

- 21 Insoweit ist der SIB mit der Genehmigung des Nachtrages von den Festlegungen des SMF abgewichen, ohne die Erforderlichkeit des 11. Tanzsaales nachzuweisen.

- 22 **Die SIB-Zentrale hätte eine Bedarfsberechnung anstellen und zudem das Einvernehmen des SMF zu der nachträglichen Bedarfsänderung des SMWK einholen müssen (Nr. 6.2 Abschn. E RLBau). Der Nachtrag betreffend des zusätzlichen Tanzsaales hat das Vorhaben verteuert.**

2.5 Auslastung der Flächen

- 23 Eine vom SMWK übersandte Belegungsplanung für das Jahr 2009 zeigt, dass die Tanzsäle sehr unterschiedlich ausgelastet sind:



- 24 Ähnliche Abweichungen sind bei den Seminar- und Unterrichtsräumen festzustellen.

Flächenauslastung ineffizient

- 25 Die Auslastung der vorhandenen Flächen unterschreitet die Bedarfsanmeldung erheblich. Eine effektivere Belegung der vorhandenen Tanzsäle sowie der Seminar- und Unterrichtsräume wäre möglich, mit der Folge, dass Räumlichkeiten freigelegt werden könnten. Bestenfalls würde dies zur Freilegung eines kompletten Gebäudes (Villa Tiergartenstraße 78) führen, welches dann für andere Nutzungen des Freistaates zur Verfügung stehen würde.

- 26 **Eine effektivere Belegung der Palucca Schule ist zu realisieren.**

2.6 Villa Karcherallee 45

27 In unmittelbarer Nähe zum Palucca-Campus befindet sich die sanierte landeseigene Liegenschaft Karcherallee 45 mit einer Nutzfläche von 912 m². Das Gebäude hat bis 1996 als Internat der Palucca Schule gedient und wird derzeit durch das Landesgymnasium für Musik Dresden genutzt.



Objekt Karcherallee 45

28 Aufgrund der Nähe zum Palucca-Campus war das Objekt auch für die Unterbringung von Bereichen der Palucca Schule geeignet. Entsprechende Überlegungen wurden von der VHBV nicht angestellt. Denkbar wäre es gewesen, die Immobilie Karcherallee 45 als Internatsgebäude der Palucca Schule zu nutzen.² Dies hätte den Neubau des Internatsgebäudes auf dem Palucca-Campus entbehrlich gemacht bzw. deutlich reduziert.

Alternativen zum Internatsneubau wurden nicht geprüft

29 Insoweit kann nicht ausgeschlossen werden, dass die Sanierung und Nutzung des Objektes Karcherallee 45, als Internat der Palucca Schule, eine kostengünstigere Lösung gegenüber dem Internatsneubau dargestellt hätte.

30 **Die VHBV hat es versäumt, mögliche Alternativen zur Unterbringung der erforderlichen Internatsplätze auf ihre Wirtschaftlichkeit hin zu untersuchen.**

2.7 Bewirtschaftungskosten

31 Der neu errichtete Tanssaalkomplex wurde mit einer Glasfassade versehen. Die Errichtung der Glasfassade machte es erforderlich, die neu gebauten Tanssäle zu klimatisieren. Eine energetische Bewertung der Glasfassade erfolgte nicht. Die Auswahl erfolgte rein nach gestalterischen Gesichtspunkten.



Tanssaalkomplex
Klimatisierungsausgaben nicht gesondert erfasst

32 Der SRH bat das SMF, die Höhe der jährlichen Klimatisierungsausgaben nachzuweisen. Dieser Einzelnachweis sei nach Auskunft des SMF nicht möglich, da die entsprechenden Anlagen nicht über eine gesonderte Verbrauchsmessung verfügen würden.

33 Nur bei Kenntnis der Ausgaben der einzelnen Bewirtschaftungskostenarten ist es möglich, Kosten-, Verbrauchs- und Kennwertauswertungen durchzuführen. Insbesondere müssen energieintensive Nutzungsarten, wie bspw. der Betrieb von Klimatisierungsanlagen, einzeln erfasst werden, um ggf. „Kostenfresser“ ermitteln und (gegen)steuernd eingreifen zu können. Nur dadurch ist ein Controlling und Benchmarking möglich.

34 **Der SIB hat bei der Planung und Ausführung von Baumaßnahmen auf Energieeinsparungen und wirtschaftliche Baulösungen zu achten. Insbesondere sollten Bauvorhaben mit hohem Glasanteil hinsichtlich der Folgekosten kritisch hinterfragt werden. Zudem ist darauf zu achten, dass bauliche oder sonstige Voraussetzungen geschaffen werden, die es ermöglichen, insbesondere Verbrauchswerte kostenintensiver Bewirtschaftungsarten separat zu erfassen. Das SMF wird eine Nachrüstung von Verbrauchsmesseinrichtungen für die Palucca Schule prüfen.**

Glasfassaden kritisch hinterfragen

2.8 Überhitzung der Tanssäle

35 Bereits kurz nach der Übergabe im April 2006 bemängelte der Nutzer die Raumtemperatur und die vorhandene Luftqualität. Die Räume würden sich bei 22°C Außentemperatur auf 27 bis 30°C aufheizen. Die Bedingungen der Luft in den Tanssälen würden Schwindelgefühl, Mattigkeit und Kopfschmerzen verursachen.

Mangelhafte Planung

² Unterbringungsalternativen für das Landesmusikgymnasium hätten bestanden.

- 36 Die Tanzsäle waren, wie im Entwurf des Preisträgers vorgesehen, mit einer Glasfassade ausgestattet. Ein ausreichender Sonnenschutz war trotz der starken Besonnung in den Morgenstunden nicht vorgesehen.
- 37 Der SIB ließ nach Inbetriebnahme der Tanzsäle 5 zusätzliche Gutachten zur Lösung der raumklimatischen Probleme erarbeiten. Die Gutachter stellten als Ursache für die Überhitzung der Tanzsäle u. a. den fehlenden äußeren Sonnenschutz, den Einbau einer Verglasung mit einer zu geringen Sonnenschutzwirkung sowie eine ungünstige Lage der Ansaugöffnung der Lüftungsanlage fest.
- 38 Weitere Fehler passierten bei der Behebung der Mängel. So wurde z. B. erst im Juni 2008 festgestellt, dass die im Sommer 2007 durchgeführte Programmierung zur Verteilung der vorhandenen Kältereserven der Kälteanlage auf alle Tanzsäle nicht funktionierte. Insgesamt benötigte der SIB etwa 2 Jahre, um die Mängel zu beheben.
- 39 Die Gesamtkosten für die technische Nachrüstung und die notwendigen Planungsleistungen betrugen rd. 103,5 T€.
- 40 **Die Entwurflösung einer Glasfassade ohne Klimatisierung war für die vorgesehene Nutzung als Tanzsäle völlig ungeeignet. Dies hätte der SIB bereits in der Planungsphase erkennen müssen.**

3 Stellungnahme des Ministeriums

- 41 Das SMF widerspricht den Feststellungen des SRH, dass pauschale Zuschläge genehmigt bzw. Vorleistungen nicht berücksichtigt wurden.
- 42 Das SMF legt einen formlosen Prüfvermerk vom 10.06.2002 vor, der die Bereitstellung von 11 Tanzsälen als durchaus gerechtfertigt erscheinen lasse und die Einbindung des SMF in die Entscheidung über den 11. Tanzsaal nachweisen soll.
- 43 Hinsichtlich der Datenbasis für eine effektivere Belegung der vorhandenen Flächen der Palucca Schule verweist das SMF auf die Zuständigkeit des SMWK.
- 44 Das SMF legte dar, dass im Planungsverlauf aufgrund der inneren Lasten (Feuchtigkeit) die Notwendigkeit für eine Be- und Entlüftung der Tanzsäle im Neubau festgestellt worden sei. Insbesondere die Art der Nutzung habe im vorliegenden Fall eine zusätzliche Vorkonditionierung der angesaugten Luft erfordert. Die Feststellungen des SRH zur fehlerhaften Qualität der Planung der Fassade in Verbindung mit den technischen Anlagen werden damit bestätigt.

4 Schlussbemerkung

- 45 Hinsichtlich der Genehmigung pauschaler Zuschläge sowie der Nichtberücksichtigung von Vorleistungen bezieht sich das SMF auf die baufachliche Genehmigung. Die Feststellungen des SRH basieren jedoch auf der zeitlich darauffolgenden Festsetzung der Gesamtbaukosten durch das Haushaltsreferat des SMF.
- 46 Das SMF hat mit Schreiben vom 10.10.2002 der Forderung des Nutzers nach einem 11. Tanzsaal ausdrücklich widersprochen. Insoweit kann der Vermerk vom 10.06.2002 außer Betracht bleiben.
- 47 Der SRH hält seine Forderung hinsichtlich der Prüfung einer effektiveren Belegung der Palucca Schule durch SMF und SMWK aufrecht.

Anmietungen durch die Staatliche Vermögens- und Hochbauverwaltung

Über den Standort der Polizeidirektion Oberlausitz-Niederschlesien ist ohne vorherige Wirtschaftlichkeitsuntersuchung entschieden worden. Die behördenspezifischen Belange fanden zu spät Eingang in das Verfahren. Mehrkosten und Terminverzug sind die Folge.

1 Prüfungsgegenstand

- 1 Der SRH hat eine Analyse des Anmietungsprozesses einschließlich der hierzu getroffenen Regelungen des SIB (Grundsatzregelungen, Zeichnungsregelungen, Prozessbeteiligte etc.) anhand von Vorgängen im Geschäftsbereich des SMI durchgeführt. Neben einer Prozessanalyse stellte die Wirtschaftlichkeit bestehender Anmietungen von Grundstücken, Gebäuden und Räumen im Ressortbereich des SMI einen Prüfungsschwerpunkt dar.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Standortentscheidung ohne Wirtschaftlichkeitsuntersuchung

- 2 Mit Kabinettsbeschluss vom 27.05.2003 wurde Görlitz als Sitz der Polizeidirektion Oberlausitz-Niederschlesien ohne Kenntnis der Unterbringungsalternativen festgelegt. Vorteil von 1,1 Mio. € blieb unbeachtet
- 3 Erst nach der Kabinettsentscheidung führte der SIB Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen zur Standortfrage durch, bei der 6 verschiedene Objekte in Görlitz und Bautzen (landeseigene Liegenschaften und Anmietungen) betrachtet wurden. Im Ergebnis wurde im Jahr 2006 eine landeseigene Liegenschaft in Bautzen gefunden, die mit einem Barwertvorteil von rd. 1,1 Mio. € geeignet erschien, der Unterbringung der Polizeidirektion zu dienen und einen Gesamtvorteil von 13 % gegenüber der günstigsten Alternative in der Stadt Görlitz bot.
- 4 Bei einer zweiten Wirtschaftlichkeitsuntersuchung im Jahr 2007 wurden ausschließlich Varianten in Görlitz betrachtet.
- 5 Erst durch den Einsatz von Mitteln zur Städtebauförderung sollte der ursprünglich zweitplazierte Standort Christoph-Lüders-Straße wirtschaftlich besser darstellbar sein. Daraufhin traf das SMF die Entscheidung zur Unterbringung der Polizeidirektion Oberlausitz-Niederschlesien am Standort Christoph-Lüders-Straße in Görlitz. Unterbringungsalternative ohne weitere Untersuchung ausgeschlossen
- 6 **Generell sollten Standortentscheidungen nicht ohne Kenntnis der Unterbringungsalternativen getroffen werden.**
- 7 Im Dezember 2008 wurde das Objekt „Christoph-Lüders-Straße“ angemietet. Der Mietvertrag sah vor, ein Standardbürogebäude auf einer Industriebrache für die Anmietung zu erstellen. Art und Umfang der nutzerspezifischen Einbauten waren nicht Gegenstand des Mietvertrages. Eine Vereinbarung dazu sollte später folgen. Sollte eine Vereinbarung nicht zustande kommen, wurde dem SIB das Recht eingeräumt, diese Einbauten selbst vorzunehmen. Dazu wären erhebliche Eingriffe in die Bausubstanz des Gebäudes erforderlich. Eine Einigung über die Ergänzungsvereinbarung zwischen Vermieter und SIB ist bislang nicht erfolgt. Um den Projektablauf sicherzustellen, bot der SIB dem Vermieter eine zeitweilige Weiterführung der Bauarbeiten im Rahmen einer „Geschäftsführung ohne Auftrag“ an. Eine fristgerechte Fertigstellung steht gegenwärtig infrage. Angemietetes Gebäude in vertragsmäßigem Zustand für die Unterbringung ungeeignet

Kostensteigerungen sind wahrscheinlich

8 Der in wichtigen Teilen zu unbestimmte Mietvertrag führte dazu, dass die Annahmen aus der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung vom Dezember 2007 nicht mehr zutreffen. Zudem könnten auch zuwendungsrechtliche Konsequenzen aus der Städtebauförderung im Raum stehen.

Prozess- und Haushaltsrisiko

9 Der vertragslose Zustand hinsichtlich der nutzerspezifischen Einbauten birgt ein erhebliches Prozess- und Haushaltsrisiko.

2.2 Mängel im Geschäftsprozess Anmietung

2.2.1 Rückgabe ungenutzter Räume

Flächenreserven erkennen

10 Der SIB ist für die Bereitstellung von Diensträumen für die Behörden des Freistaates zuständig. Dies ist in der Dienstordnung des Freistaates geregelt. Weiterhin steht dem SIB auch ein Initiativrecht für Bedarfsanmeldungen bei Behördenunterbringungen zu. Daneben sind Behörden verpflichtet, nicht mehr benötigte Bedarfsflächen an den SIB zurückzugeben. In den Geschäftsprozessen des SIB sind keine Prozessschritte für die Kontrolle der tatsächlichen Nutzung von Bedarfsflächen vorgesehen.

11 Der SRH empfiehlt, den Geschäftsprozess des SIB so zu modellieren, dass ungenutzte Flächen rechtzeitig erkannt und freigegeben werden. Ausgaben für Neuanmietungen oder Baumaßnahmen könnten so künftig eingespart werden.

2.2.2 Zuweisungen an Bedarfsträger

Ungenutzte Flächen endlich nutzen

12 Im Geschäftsprozess „Anmietung“ des SIB ist auch der Arbeitsschritt „Zuweisung des Objekts an den Bedarfsträger“ vorgesehen. Mit der Zuweisung erhält der Bedarfsträger das Recht, eine Liegenschaft zu nutzen. Die SIB-Niederlassung Leipzig I hat der Polizeidirektion Westsachsen zum 28.10.2009 eine Liegenschaft in Grimma zur Nutzung zugewiesen und zeitgleich erklärt, dass die Zuweisung der bislang genutzten Liegenschaft aus dem Jahr 1994 damit gegenstandslos sei. Teile der zugewiesenen Flächen sind ungenutzt geblieben. Eine Nutzung von Teilen der bisherigen Liegenschaft erfolgt nach wie vor. Die Bildung zweckmäßiger Flächeneinheiten zum Zwecke der Rückgabe an den SIB wird dadurch gegenwärtig behindert.

13 Der Prozessschritt „Objektübergabe und -zuweisung an Nutzer“ aus dem Geschäftsprozess Anmietungen sollte um einen Kontrollmechanismus ergänzt werden. Die Rücknahme einer Zuweisung muss ebenfalls im Prozessschema abgebildet werden. Der SIB hat sicherzustellen, dass die Polizeidirektion Westsachsen nur die zugewiesene Liegenschaft nutzt.

3 Stellungnahme des Ministeriums

14 Nach Einschätzung des SMF ist eine standortoffene Untersuchung von Unterbringungsalternativen nicht leistbar und vor dem Hintergrund der Ressortverantwortung für die fachlichen Belange nicht zielführend. Die Regelungen des Mietvertrages seien nicht zu unbestimmt, da der Mietgegenstand mittels Raumbuch klar beschrieben wurde. Die termingerechte Fertigstellung des Mietobjektes in Görlitz sei nicht gefährdet.

15 Ein „aktives Flächenmanagement“ befinde sich bereits in der pilotweisen Umsetzung. Die empfohlenen Ergänzungen der RLBau Sachsen werden auf Praktikabilität und Nutzen geprüft.

4 Schlussbemerkungen

- 16 Die vertragsgerechte Fertigstellung des Mietgegenstandes ist gefährdet, da sich der Vermieter außerstande sieht, die in der zweiten Fassung des Raumbuchs vom 03.09.2009 formulierten Anforderungen im vereinbarten Finanzierungsrahmen zu erfüllen. Das SMF hat nun dafür Sorge zu tragen, dass ein Haushaltsrisiko aus dem Bauverzug und der unbestimmten Rechtslage zum Einbau der Nutzerspezifik vermieden wird.
- 17 Im Übrigen bleibt der SRH bei seiner Auffassung, da bei der Wahl des Standorts für die Polizeidirektion Oberlausitz-Niederschlesien der Variantenvergleich nicht ergebnisoffen, sondern vor dem Hintergrund der Kabinettsentscheidung zugunsten des Standortes Görlitz vorgenommen worden ist.

IV. Frühere Jahresberichte: nachgefragt

Bearbeitungsverfahren „RAV“ in den Arbeitnehmernstellen der Finanzämter

(Jahresbericht 2008 - Beitrag Nr. 15

Jahresbericht 2009 - Beitrag Nr. 16

Jahresbericht 2010 - Beitrag Nr. 11)

- 1 Der SRH hatte bei 3 FÄ die Wirkungsweise des Verfahrens „RAV“ (Risikoorientierte Arbeitnehmerveranlagung) geprüft. Kernstück dieses Verfahrens war eine Filtersoftware, die Risikomeldungen ausgab, inwieweit Einkommensteuererklärungen der personellen Nachprüfung durch die Bearbeiter bedurften. Die Verwaltung wollte mit RAV die Konzentration der Bearbeitung auf die rechtlich schwierigen und vom Steueraufkommen her bedeutenden Fälle erreichen.
- 2 Die Prüfung sollte dem SRH ein Urteil ermöglichen, ob RAV eine ausreichende Rationalisierung schuf, mit den vorhandenen Personalkapazitäten unter und dem Einsatz der IT eine hinreichende personelle Kontrolle der Steuererklärungsangaben zu gewährleisten.
- 3 Der SRH hatte u. a. beanstandet, dass die Bearbeiter in erheblichem Umfang Daten erfassen mussten, obwohl diese an anderer Stelle bereits elektronisch gespeichert waren. Zwischenzeitlich hat die Steuerverwaltung gemäß der Anregung des SRH eine automationsgestützte Übernahme für viele Daten - bspw. zu Renten und Lohnersatzleistungen, Beiträge zu Renten-, Kranken- und Pflegeversicherungen - geschaffen. Dies stellt einen wichtigen Schritt zu einem effektiveren und effizienteren Verwaltungshandeln dar.
- 4 Eine maschinelle Kontrolle der Grundinformationen (z. B. Name, Anschrift, Bankverbindung) fehlt aber noch immer. Die Verwaltung hat deren mehrfach verschobene Einführung nun für 2014 in Aussicht gestellt.
- 5 Weiterhin hatte der SRH erhebliche Bearbeitungsmängel bei der Überprüfung von Fahrtkosten festgestellt. Zum einen enthielt die Software der Verwaltung keine automatische Kontrolle der Entfernungangaben (kein Routenplaner). Zum anderen wurden auch Mängel bei der Sachbearbeitung festgestellt. Diese Mängel ließen jährlich Steuerausfälle in Millionenhöhe befürchten. Die Verwaltung hat nunmehr eine verbesserte automatische Lösung veranlasst.
- 6 Trotz dieser deutlichen Verbesserungen muss die Verwaltung den Bearbeitungsablauf aber noch weiter rationalisieren; Personalaufstockungen ließen sich dadurch vermeiden. Zudem muss sie für eine gründlichere Sachbearbeitung sorgen. Das ist deswegen so wichtig, weil das Verfahren „RAV“ die personelle Prüfung im Wesentlichen auf die Risikomeldungen beschränkt. So ließe sich auch der Gefahr struktureller Vollzugsdefizite von Anfang an entgegenwirken.

Stiftung Deutsches Hygiene-Museum (Jahresbericht 2008 - Beitrag Nr. 29)

- 1 Der Freistaat und die Landeshauptstadt Dresden errichteten im Juli 1999 die Stiftung Deutsches Hygiene-Museum in Dresden (Stiftung DHM). Als Stiftungsvermögen übertrugen sie Grundstücke einschließlich Gebäude sowie bewegliches Vermögen, jedoch kein Finanzkapital. Als Ausgleich verpflichteten sich die Stifter gemäß Satzung zu jährlichen Kostenbeiträgen, die sich nach den in den Haushalten zur Verfügung stehenden Mitteln bemessen und die die Erfüllung des Stiftungszwecks gewährleisten sollen. Der Kulturhauptstadtvertrag¹ legt jährliche Zahlungen des Freistaates und der Landeshauptstadt Dresden von jeweils 2,5 Mio. € ab 2005 fest. Berücksichtigt man auch die davor bereitgestellten Zahlungen, erhielt die Stiftung insgesamt von beiden Stiftern bereits rd. 60 Mio. €.
- 2 Für die in 2008 durchgeführte Prüfung bei der Stiftung DHM wurde dem Rechnungshof nur ein eingeschränktes Prüfungsrecht gewährt. Erhebungen bei der Stiftung wurden ihm verwehrt.
- 3 Im Staatshaushalt sind die Ausgaben als Beteiligung an den Betriebskosten veranschlagt. Als Stiftung bürgerlichen Rechts ist die Stiftung DHM eine Stelle außerhalb der Staatsverwaltung. Der SRH ist nach § 91 SÄHO berechtigt, bei diesen Stellen u. a. dann zu prüfen, wenn sie Ersatz von Aufwendungen oder Zuwendungen erhalten. Dies ist hier der Fall. Aufgrund der unterschiedlichen Rechtsauffassung zum Prüfungsrecht konnte der SRH die ordnungsgemäße und wirtschaftliche Verwendung der ausgereichten staatlichen Mittel nicht kontrollieren.
- 4 Die Bemühungen des SMWK im Stiftungsrat, in dem der Freistaat und die Landeshauptstadt jeweils 3 von insgesamt 8 Stimmen besitzen, die Aufnahme eines Prüfungsrechts des Rechnungshofs in der Satzung zu beschließen, blieben ohne Erfolg, obwohl die öffentliche Hand über die notwendige Zweidrittelmehrheit verfügt. Auch der im Regierungsentwurf zum Doppelhaushalt 2011/2012 ausgebrachte Haushaltsvermerk: „Die Vertreter der Staatsregierung setzen sich im Stiftungsrat der Stiftung DHM für die Aufnahme eines Erhebungsrechtes in der Satzung der Stiftung DHM im Rahmen der Prüfung der Verwendung der staatlichen Mittel nach § 91 Abs. 2 SÄHO ein“, ist im beschlossenen Doppelhaushalt 2011/2012 nicht mehr enthalten. Derzeit sieht das SMWK keine Möglichkeit, auf eine Satzungsänderung im Sinne der Rechtsauffassung des SRH hinzuwirken.
- 5 **Die seit Errichtung der Stiftung vom Freistaat und der Landeshauptstadt Dresden gezahlten Gelder von rd. 60 Mio. € sind somit vom Rechnungshof und von der Landeshauptstadt Dresden noch ungeprüft.**
- 6 **Ungeachtet dessen werden weiterhin jährlich staatliche Mittel im Haushalt des Freistaates zur Finanzierung der Stiftung DHM veranschlagt und vom SLT bewilligt.**
- 7 Der SLT wird gebeten, auf die Staatsregierung Einfluss zu nehmen, keine prüfungsfreien Räume zuzulassen.

¹ Vereinbarung zwischen dem Freistaat Sachsen und der Landeshauptstadt Dresden zur gemeinsamen Finanzierung der Landeskultureinrichtungen in Dresden vom 01.01.2005 bis zum 31.12.2010.

- 1 Der SRH hatte bei seiner Prüfung im Jahr 2008 insbesondere fehlende elektronische Schnittstellen, die teure Verwaltung der Personaldaten in 30 nicht kompatiblen Datenbanken sowie den enormen Zeitverzug für das im Jahr 2001 initiierte Projekt kritisiert. Obwohl das Verwaltungs- und Informationssystem (VIS/PVS im Weiteren nur noch PVS) seinerzeit Standard in den Ressorts¹ war, erfolgte dessen Anwendung wegen fehlender übergreifender Regeln und Vorgaben nicht einheitlich. Der SLT ist den Darlegungen des SRH beigetreten.
- 2 Eine Kontrollprüfung des SRH im Jahr 2011 kam zu folgenden Ergebnissen:
- 3 In Zusammenarbeit von SMI und SMJus ist ein „Konzept für den künftigen Betrieb und die Überleitung der in den Ressorts eingesetzten Lösungen“ erarbeitet worden. Das Konzept sieht eine zentrale Plattform vor, die vom Staatsbetrieb Sächsische Informatik Dienste (SID) betrieben werden soll. Die Daten sind so in einem leistungsfähigen Datenbanksystem abzulegen, dass die Ressorts nur auf ihre eigenen Datensätze zugreifen können (mandantensicher). Der vom SRH geforderte Ansatz, „eine Datenbank für alle“, ist damit konzeptionell realisiert. Der Aufbau der zentralen PVS-Plattform sollte bis Ende Oktober 2010 abgeschlossen sein. Zum Zeitpunkt der Prüfung im April 2011 war die Plattform noch nicht implementiert. Hier bremst offensichtlich der derzeit stockende Prozess bei der Etablierung des SID als zentraler IT-Dienstleister für die Staatsverwaltung. Insofern ist nicht absehbar, wann die PVS-Plattform beim SID in den Wirkbetrieb überführt werden kann.
- 4 Das SMJus beabsichtigt, das PVS der Justiz, mit Ausnahme des Justizvollzugs und des Ausbildungszentrums Bobritzsch, nicht in die zentrale PVS-Plattform beim SID einzubringen. Nach den vorliegenden Konzepten soll das PVS der Justiz separat bei der Leitstelle für Informationstechnologie der sächsischen Justiz (LIT) betrieben werden. Die vorgesehene Trennung der Personaldaten der Justiz und der allgemeinen Verwaltung sei nach Mitteilung des SMJus Ausfluss der Gewaltenteilung und damit erforderlich.
- 5 Die Sonderstellung der Justiz betrifft allein die Rechtsprechung als solche und nicht den Betrieb der IT. Dies ist eine Verwaltungshilfsdienstleistung. Insofern ist der separate Betrieb des PVS-Justiz nicht nachvollziehbar, denn die Bezügeabrechnung oder die Beihilfeabrechnung betreibt die Justiz auch nicht selbst. Dies gilt umso mehr, weil das Betriebskonzept für die zentrale Plattform Mandantensicherheit gewährleistet und sowohl der SID als auch die LIT der Dienst- und Fachaufsicht des SMJus unterstehen. Wegen der vorgesehenen Trennung werden mögliche Synergieeffekte verloren gehen.
- 6 Zwischenzeitlich wurden ressortübergreifende verbindliche Festlegungen sowie Hinweise zur Bedienung des Personalverwaltungssystems (PVS-Ausfüllanleitung) erarbeitet. Damit soll eine einheitliche Anwendung des PVS in den Behörden erreicht werden. Außerdem hat die PVS-Koordinierungsgruppe ein ressortübergreifendes PVS-Löschkonzept erarbeitet. Die Umsetzung soll noch in diesem Jahr erfolgen. Diese Maßnahmen sind ein wichtiger Schritt zur Vereinheitlichung des Verfahrens.

¹ Im Ressort SMK kam die Landespersonaldatenbank Kultus (LPDK) zum Einsatz.

- 7 Eine Formularechnittstelle zum Bezügeverfahren wurde 2009 in das PVS integriert und im Mai 2010 freigegeben. Die bis dahin erforderliche aufwendige Doppelerfassung der Daten in den personalverwaltenden Stellen und im LSF kann damit entfallen. Allerdings erfordert diese Formularechnittstelle, dass die in den personalverwaltenden Stellen elektronisch vorliegenden Daten in Formulare ausgedruckt und im LSF manuell erfasst werden müssen.
- 8 Das ehemalige Landesamt für Finanzen hat nur einen Untersuchungsbericht zur Schnittstelle erarbeitet und keine angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchung nach § 7 Abs. 2 SäHO durchgeführt. Das SMF sollte veranlassen, dies nachzuholen, weil der im Untersuchungsbericht dargestellte Qualitätszuwachs für die Realisierung einer elektronischen Schnittstelle spricht. Auch die Prüfungserfahrungen des SRH zeigen, dass elektronische Schnittstellen wirtschaftlicher sind als Formularechnittstellen.
- 9 Im Ergebnis der Kontrollprüfung ist zu resümieren, dass beim Vorhaben landeseinheitliches Personalverwaltungssystem zwischenzeitlich zwar wesentliche Fortschritte zu verzeichnen sind, aber noch konzeptionelle Mängel bestehen. Ein Termin für die Überführung des Vorhabens in den Wirkbetrieb ist auch nach 10 Jahren Projektarbeit nicht absehbar.
- 10 **Das Parlament sollte sich deshalb weiterhin über den Projektfortschritt unterrichten lassen.**

Leipzig, den 30. August 2011

Rechnungshof des Freistaates Sachsen

Prof. Dr. Binus
Präsident

Rix
Vizepräsident

Dr. Augstein
Rechnungshofdirektor

Dr. Spriegel
Rechnungshofdirektor

Teichmann
Rechnungshofdirektor

**Herausgeber:**

Sächsischer Rechnungshof

Redaktion:

Sächsischer Rechnungshof

Gestaltung und Satz:

Sächsischer Rechnungshof

Redaktionsschluss:

30. August 2011

Bezug:

Sächsischer Rechnungshof

Diese Druckschrift kann kostenfrei bezogen werden bei:

Sächsischer Rechnungshof

Schongauerstraße 3, 04328 Leipzig

Telefon: +49 341 255-6319

Telefax: +49 341 255-6120

E-Mail: poststelle@srh.sachsen.de

www.rechnungshof.sachsen.de

Verteilerhinweis

Diese Informationsschrift wird vom Sächsischen Rechnungshof im Rahmen seiner verfassungsmäßigen Verpflichtung zur Information der Öffentlichkeit 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.