



Wir prüfen für Sachsen.
Unabhängig, kompetent, nachhaltig.

Jahresbericht 2013

PRÜFUNG

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

Vorwort

Unter der Überschrift „Bundesländer im Glück“ titelte am 05.08.2013 eine große Wirtschaftszeitung: „Der Einnahmeboom hilft bei der Konsolidierung der Haushalte.“ Im 1. Halbjahr 2013 erwirtschafteten 7 der 16 Länder einen Überschuss. An der Spitze stehen Bayern mit 1,82 Mrd. € und Sachsen mit 947 Mio. €.

Der Freistaat Sachsen kann derzeit mithin von einer positiven Einnahmesituation ausgehen: Bereits seit 2006 nimmt unser Land keine neuen Schulden auf, sondern tilgt sogar jährlich Schulden in Höhe von 75 Mio. €. Die im Grundgesetz eingeführte Schuldenbremse, die für die Länder ab 2020 gilt, wurde in Sachsen bereits im Juli 2013 mit Wirkung zum 01.01.2014 in die Verfassung aufgenommen. Damit wurden wesentliche Grundsteine dafür gelegt, dass die gegenwärtige Generation nicht auf Kosten der künftigen Generationen lebt und ein Gestaltungsspielraum verbleibt.

Angesichts solcher Zahlen gerät jedoch leicht aus dem Blickfeld, dass der Freistaat Sachsen in den kommenden Jahren von einem deutlichen Rückgang der Einnahmen ausgehen muss: Die Mittel aus dem sog. Solidarpakt II schmelzen jährlich um 200 Mio. €. Im Hinblick auf EU-Fördermittel muss ebenfalls von einem gravierenden Rückgang mit Beginn der neuen Förderperiode ab 2014 gerechnet werden. Demografiebedingt ist bis zum Jahr 2020 mit Mindereinnahmen von rd. 1,2 Mrd. € zu rechnen. Mit allem Nachdruck muss sich der Freistaat für eine alsbaldige Kompromissfindung in Bezug auf eine Anschlussregelung für die Zeit nach Auslaufen des Solidarpaktes II und mit dem dann erforderlichen geänderten Länderfinanzausgleich einsetzen, um einen ungefähren Planungshorizont ab 2020 zu bekommen.

Die Ausgabenseite muss strukturell angepasst werden. Stützende Pfeiler einer nachhaltigen Haushaltswirtschaft sind eine effektive und schlanke Verwaltung, die Verhinderung eines Werteverzehrs, die Modernisierung der öffentlichen Infrastruktur und die Sicherung adäquater Investitionen. Der anstehende Konsolidierungsweg kann u. a. nur mit einer umfassenden Aufgabenkritik, dem Hinterfragen von Strukturen der Verwaltung, der Evaluierung der Förderpolitik, der Erarbeitung tragfähiger personalwirtschaftlicher Konzepte gegangen werden.

Geht es der Politik darum, Warnsignale für das Auftreten einer Krise richtig zu verstehen und Maßnahmen zur Krisenabwehr, -reduzierung oder -überwindung zu treffen, so besteht die Aufgabe eines Rechnungshofs nach unserem Verständnis vor allem darin, auf Handlungsbedarf hinzuweisen und mit einer Zuspitzung versehene und problematische Entscheidungssituationen zu benennen.

Der Rechnungshof sieht sich in Bezug auf das Erreichen einer nachhaltigen Haushaltswirtschaft selbst in einem Funktionswandel. Unabhängig von Belegen und Rechnungen wollen wir die Funktions- und Zukunftsfähigkeit der Verwaltung prüfen. Zunehmend führen wir auch begleitende und vorlaufende Kontrollen durch. Anders als bei der Prüfung abgeschlossener Fälle kann unser Sachverstand auf diese Weise vor allem genutzt werden, um Inkonsistenzen bereits bei der Planung zu vermeiden.



Die Beratung durch den Rechnungshof verdrängt natürlich nicht die Verantwortung der Entscheidungsträger. Diese setzen sich aber mit unseren Beurteilungen auseinander. Die Entdeckung struktureller und nicht punktueller Mängel trägt dazu bei, Verwaltungshandeln zu optimieren. Dazu möchte Ihnen der Rechnungshof mit dem vorliegenden Jahresbericht wiederum exemplarische Erkenntnisse vorlegen.

Parlamentarische Demokratie setzt voraus, dass wirksame Kontrolle stattfindet. Um diesem Kontrollauftrag nachzukommen, sind die geprüften Stellen im Rahmen des geltenden Rechts verpflichtet, dem Sächsischen Rechnungshof alle benötigten Unterlagen zeitgerecht und vollständig zur Verfügung zu stellen. Leider sind in der letzten Zeit immer wieder Fälle aufgetreten, in denen die betroffenen Dienststellen die nötigen Vorbereitungen nicht getroffen und damit Prüfungsverfahren verzögert haben.

So wurden bspw. bei der Prüfung der personalwirtschaftlichen Konzepte von den Ressorts angeforderte Unterlagen in Bezug auf Prognosen zur Stellen- und Personalausgabenentwicklung, zur Altersstruktur, zu aufgabenkritischen Betrachtungen sowie zu Personalentwicklungskonzepten u. ä., nicht wie gefordert, direkt an den Rechnungshof gesandt, sondern durch die Staatskanzlei tabellarisch zusammengefasst und erst nach erheblicher Bearbeitungszeit dem Rechnungshof zugeleitet.

Im Zuge der Erhebungen des Sächsischen Rechnungshofs zur Notwendigkeit einer gemeinsamen Justizvollzugsanstalt der Freistaaten Sachsen und Thüringen hat das SMF die Herausgabe der für die Justizvollzugsanstalten Bautzen und Chemnitz vorliegenden liegenschaftlichen Entwicklungsplanungen ohne Angabe von Gründen verweigert. Damit wurden die Erhebungen maßgeblich behindert.

Ungerechtfertigte Prüfungsverzögerungen waren desgleichen bei der Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung der Staatlichen Porzellan-Manufaktur Meissen oder der Öffentlichkeitsarbeit der Staatsregierung zu kritisieren.

Entsprechend unseres Kontrollauftrags sind alle in diesem Jahresbericht veröffentlichten Beiträge Teil der parlamentarischen Beratung. Damit dem Parlament bei der Behandlung der Jahresberichtsbeiträge alle relevanten Informationen zur Verfügung stehen, werden wir deswegen künftig in den entsprechenden Beiträgen deutlich machen, wenn die Prüfungsrechte des Sächsischen Rechnungshofs eingeschränkt oder verletzt wurden.

Nach § 103 SäHO ist der Sächsische Rechnungshof vor dem Erlass von allgemeinen Verwaltungsvorschriften zur Durchführung der Haushaltsordnung anzuhören. Dies soll garantieren, dass Erwägungen aus Prüfungsergebnissen zur Rechtmäßigkeit, zur Ordnungsmäßigkeit und zur Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit in diese Vorschriften mit einfließen. Auch dies wurde in der letzten Zeit stellenweise missachtet. In anderen Fällen wurde der Sächsische Rechnungshof zwar formal angehört, eine ausreichende inhaltliche Befassung war aber aufgrund fehlender begründender Unterlagen oder unangemessener Kürze der eingeräumten Bearbeitungsfristen nicht möglich.

Ungeachtet dessen ist die übergroße Mehrheit der Verantwortlichen in den staatlichen und kommunalen Verwaltungen dem Sächsischen Rechnungshof bei der Vorbereitung und Durchführung seiner Prüfungen konstruktiv und offen begegnet. Dafür möchte ich meinen Dank aussprechen.

Der Sächsische Rechnungshof dankt in besonderer Weise dem Sächsischen Landtag und seinen Ausschüssen für die Unterstützung seiner Arbeit und die intensive Auseinandersetzung mit unseren Folgerungen und Forderungen.

Nicht zuletzt gilt allen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern unseres Hauses und der nachgeordneten Staatlichen Rechnungsprüfungsämter Dank und Anerkennung für ihre Mitwirkung an der Finanzkontrolle im Freistaat Sachsen.

Leipzig, im August 2013
Der Präsident des Sächsischen Rechnungshofs

A handwritten signature in black ink, reading "Karl-Heinz Binus". The signature is written in a cursive, flowing style.

Prof. Dr. Karl-Heinz Binus

Inhaltsübersicht

Band I

	Nr.	Seite
Vorwort	-	1
Inhaltsübersicht	-	5
Kurzfassungen der Beiträge	-	7
Abkürzungsverzeichnis	-	23
Einleitung	-	25
I. Haushaltsplan, Haushaltsvollzug und Haushaltsrechnung		
Haushaltsplan und Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 2011	1	29
Haushaltswirtschaft des Freistaates	2	39
Nebenhaushalte	3	63
Staatsschulden	4	77
Vermögensrechnung	5	87
Sondervermögen Grundstock	6	97
II. Staatsverwaltung		
Einzelplan 03: Sächsisches Staatsministerium des Innern		
Arbeitsweise bei Verkehrsverstößen auf Bundesautobahnen	7	103
Fallbearbeitungssoftware der sächsischen Polizei	8	109
Förderung von Gründerzeithäusern	9	113
Erhebung von Ausgleichsbeträgen	10	119
Einzelplan 04: Sächsisches Staatsministerium der Finanzen		
Risikomanagement in den Umsatzsteuer-Voranmeldungsstellen	11	123
Bearbeitung eines Antrages auf Vertrauensschutz in einem steuerlichen Einzelfall	12	127
Einzelplan 05: Sächsisches Staatsministerium für Kultus		
Zuschüsse zur Qualitätssicherung in der Kinderbetreuung	13	131
Einzelplan 07: Sächsisches Staatsministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr		
Um- und Ausbau von Staatsstraßen	14	135
Abgaben aus Bergbaukonzessionen	15	141

	Nr.	Seite
Einzelplan 08:		
Sächsisches Staatsministerium für Soziales und Verbraucherschutz		
Haushalts- und Wirtschaftsführung der Kammern nach dem Sächsischen Heilberufekammergesetz (Ärzte-, Zahnärzte-, Apotheker- und Psychotherapeutenkammer)	16	145
Wahrnehmung der Rechtsaufsicht über die Heilberufekammern durch das Sächsische Staatsministerium für Soziales und Verbraucherschutz	17	149
Steuerung des Vollzugs des Unterhaltsvorschussgesetzes durch das Ministerium	18	151
Leistungen nach der Insolvenzordnung an geeignete Stellen im Verbraucherinsolvenzverfahren	19	155
Einzelplan 09:		
Sächsisches Staatsministerium für Umwelt und Landwirtschaft		
Beihilfen im Zusammenhang mit der Breitbandversorgung im ländlichen Raum	20	161
Einzelplan 12:		
Sächsisches Staatsministerium für Wissenschaft und Kunst		
Haushalts- und Wirtschaftsführung der Handelshochschule Leipzig Graduate School of Management	21	165
Verein für Kernverfahrenstechnik und Analytik Rossendorf e. V.	22	169
Kulturraum Stadt Leipzig – Oper Leipzig	23	173
Einzelplan 14:		
Staatliche Hochbau- und Liegenschaftsverwaltung		
Unterbringung der Technischen Universität Chemnitz	24	177
Unterbringung des Sächsischen Staatsarchivs Chemnitz	25	183
Einzelplan 15:		
Allgemeine Finanzverwaltung		
Neubau eines Mehrzweckgebäudes für die Sächsische LOTTO-GmbH in Leipzig	26	187

Kurzfassungen der Beiträge

I. Haushaltsplan, Haushaltsvollzug und Haushaltsrechnung

1 Haushaltsplan und Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 2011

01

Der SRH bescheinigt für das Hj. 2011 unbeschadet der in den einzelnen Beiträgen dargestellten Prüfergebnisse eine insgesamt ordnungsgemäße Haushalts- und Wirtschaftsführung.

2 Haushaltswirtschaft des Freistaates

02

Der Freistaat Sachsen hat 2012 die höchsten Einnahmen an Steuern und steuerinduzierten Einnahmen seit 1990 erzielt. Trotz der hervorragenden Einnahmesituation hat der Freistaat Sachsen für 2013 und 2014 einen Doppelhaushalt verabschiedet, der nur über die Entnahmen aus der Kassenverstärkungs- und Haushaltsausgleichsrücklage ausgeglichen werden kann. Der Freistaat ist zwar seinem Markenzeichen einer hohen Investitionsquote bei niedriger Verschuldung treu geblieben, doch gibt dieser Doppelhaushalt das falsche Signal für die Zukunft hinsichtlich der anstehenden Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben.

Für eine nachhaltige zukunftsfähige Haushaltswirtschaft führt kein Weg an der Anpassung der Ausgaben an die Einnahmen vorbei. Statt der Umsetzung der landeseigenen Projektion im Stabilitätsbericht für das Jahr 2012, die eine Rückführung der Ausgaben von 0,9 % pro Jahr bis 2020 vorsieht, um die Schuldenregelung weiterhin einhalten zu können, sollen die bereinigten Ausgaben in 2013 um 7,2 % gegenüber dem Kassen-Ist von 2012 gesteigert werden. Zwar werden Einnahmeprognosen regelmäßig langfristig fortgeschrieben und Vorsorgemaßnahmen durch den Generationen- und Garantiefonds getroffen, aber ausgabeseitig fehlen Analysen und Strategien für die Anpassung der Ausgaben an die Einnahmen bei Wahrung der erforderlichen Haushaltsflexibilität. Der Freistaat lässt ein tragfähiges Personalkonzept, um steigenden Personalausgaben und Versorgungslasten entgegenzuwirken, vermissen.

Der SRH hält eine langfristige Konsolidierungsstrategie und die Pflicht zur Rücklagenbildung aus Steuerermehreinnahmen für Jahre mit Steuermindereinnahmen und zum Ausgleich von Haushaltsrisiken für unabdingbar.

Ausdrücklich begrüßt der SRH die Verankerung des Verschuldungsverbotes und die Zweckbindung des Generationenfonds in der Verfassung zur Gewährleistung der Generationengerechtigkeit.

3 Nebenhaushalte

03

Die Zuschüsse und Zuführungen an Nebenhaushalte beliefen sich im Hj. 2011 auf rd. 2,1 Mrd. €. Damit wurden etwa 12,9 % der Gesamtausgaben des Staatshaushaltes an Nebenhaushalte ausgereicht. Bereits rund ein Drittel der Beschäftigten des Freistaates Sachsen war 2011 aus dem Kernhaushalt ausgegliedert. Personalaufwendungen in Höhe von 1.387 Mio. € werden bei den Personalausgaben (HGr. 4), sondern bei den Zuschüssen (HGr. 6) ausgewiesen. Die Nebenhaushalte verzerren die Haushaltsstruktur.

Der SRH fordert zur Sicherstellung einer einheitlichen Handhabung der Staatsbetriebe wiederholt eine zügige NSM-Anpassung. Sonderlösungen

für Einzelbereiche außerhalb des NSM, z. B. Personalausgabenflexibilisierungen, verschärfen das Problem der Intransparenz. Ansätze für Modernisierungen müssen den Gesamthaushalt einbeziehen und dürfen nicht zulasten des Budgetrechts gehen.

4 Staatsschulden

Für das Hj. 2011 weist die HR eine haushaltmäßige Verschuldung in Höhe von 11,751 Mrd. € aus. Diese setzt sich zusammen aus 5,816 Mrd. € Kreditaufnahmen am Kreditmarkt, 3,673 Mrd. € bei öffentlichen Haushalten und 2,262 Mrd. € noch nicht valuierten Kreditaufnahmen gem. § 2 Abs. 5 Satz 2 HG 2011/2012.

Der Freistaat hat im statistischen Ländervergleich (nur Kreditmarktschulden) die niedrigste Pro-Kopf-Verschuldung in Höhe von 1.359 €/EW. Auch bei Hinzurechnung der Kreditaufnahmen im öffentlichen Bereich, mit einer haushalterischen Pro-Kopf-Verschuldung von 2.839 €/EW, wird dieses Ergebnis bestätigt.

Zu den Schulden des Freistaates gehören nicht nur die Kreditmarktschulden, sondern auch die sog. impliziten Schulden, zu denen u. a. die Pensionsverpflichtungen und Beihilfen, Rückstellungen für Alterszeit sowie die Schulden und Zahlungsverpflichtungen aus Nebenhaushalten gehören. Die impliziten Schulden werden auch als verdeckte Schulden bezeichnet, da sie nicht aus dem Haushaltsplan oder der HR ersichtlich sind, sondern in der Vermögensrechnung ausgewiesen werden. Die impliziten Schulden übersteigen die Kreditschulden fast um das Doppelte. Mit rd. 55 % machen die Zahlungsverpflichtungen der Altersversorgung (19,2 Mrd. €) den größten Anteil an den dort ausgewiesenen Schulden des Freistaates aus.

Mit der Änderung der Verfassung werden die künftigen Versorgungsansprüche verfassungsrechtlich abgesichert, da sie zweckgebunden für künftige Versorgungsempfänger zu verwenden sind.

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.

Erstmals wurde das Bewegliche Anlagevermögen in der Vermögensrechnung 2011 erfasst. In dieser Vermögensposition werden die angeschafften Fahrzeuge und der Erwerb von Geräten und sonstigen beweglichen Sachen über 5 T€ ausgewiesen. Die Bewertung erfolgte zu den Anschaffungswerten der Vorjahre, gekürzt um die seit Anschaffung angefallenen Abschreibungen. Abgänge bleiben unberücksichtigt.

Der erstmalige Ausweis der Schuldenposition Rückstellungen in Höhe von 412 Mio. € beinhaltet Bürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungen, deren Inanspruchnahme in den nächsten 4 Jahren droht. Hiervon entfallen rd. 162 Mio. € auf drohende Inanspruchnahmen im Zusammenhang mit der Garantieübernahme für die Landesbank Sachsen AG.

Ein vollständiger Ausweis der Hochschulen in der Vermögensrechnung ist weiterhin nicht gegeben. Sowohl die Universität Leipzig als auch die Kunsthochschulen wurden nicht erfasst. Der SRH hält die Abbildung der Jahresabschlüsse in der Haushalts- oder Vermögensrechnung für besonders wichtig, um die Vermögensentwicklung und die Mittelverwendung der Hochschulen darzustellen.

6 Sondervermögen Grundstock

06

Im Verlaufe des Hj. 2011 hat sich der Bestand des Grundstocks von anfänglich rd. 229 Mio. € auf rd. 240,4 Mio. € zum Ende des Jahres erhöht.

Die Einnahmen im Hj. 2011 in Höhe von rd. 230,8 Mio. € wurden bestimmt durch den Verkauf von Kapitalbeteiligungen. Dem Freistaat Sachsen flossen in 2011 aus dem Verkauf von Anteilen aus der Sachsen-Finanzgruppe rd. 215,1 Mio. € zu.

Diese Einnahmen wurden zunächst vom Grundstock eingenommen und im gleichen Jahr an den Garantiefonds abgeführt. Dadurch erklären sich die hohen Gesamtausgaben des Hj. 2011 von rd. 219,4 Mio. €.

Eine bisherige Einnahmequelle des Grundstocks waren Zinszahlungen des Haushaltes, die dieser geleistet hat, da ihm der Grundstock seinen liquiden Geldbestand als Kassenmittelkredit zur Verfügung gestellt hat. Da die Europäische Zentralbank im Juli 2012 den Zinssatz für die Einlagenfazilität auf 0 % gesenkt hat, erhält der Grundstock ab diesem Zeitpunkt keine Zinszahlungen vom Haushalt mehr. Der Grundstock muss insoweit bis auf Weiteres auf diese Geldzahlungen verzichten.

In den nächsten Jahren (bis 2017) soll sich der Grundstockbestand zwischen 234,2 und 248,5 Mio. € bewegen.

II. Staatsverwaltung

7 Arbeitsweise bei Verkehrsverstößen auf Bundesautobahnen

07

Mehr als 50 % der auf Bundesautobahnen festgestellten Verkehrsverstöße werden nicht geahndet.

In den 3 geprüften Jahren sind Einnahmen von 5 Mio. € entgangen.

Die Bearbeitung könnte durch eine bessere EDV-Unterstützung erheblich verbilligt werden.

Der SRH prüfte das Verfahren zur Feststellung, Verfolgung und Ahndung von Verkehrsordnungswidrigkeiten auf Bundesautobahnen und stellte dabei fest, dass mehrfache Medienbrüche und Schnittstellen bei der Aufnahme, Weiterleitung und Bearbeitung der Ordnungswidrigkeiten zur Mehrfacherfassung derselben Daten, zu Doppelarbeit, zu erhöhter Fehleranfälligkeit und zur Verzögerung der Verfahren führen.

Die Erhöhung der Ahndungsquote auf 60 % der festgestellten Ordnungswidrigkeiten würde zu jährlichen Mehreinnahmen von 1 Mio. € führen.

Der Einsatz mobiler Erfassungs- und Zahlungsgeräte würde Verwarnungsgeldverfahren erheblich beschleunigen und mehrfache Abrechnungen von Verwarnungsgeldern und Sicherheitsleistungen bis zur Abgabe an die Kasse entbehrlich machen.

Das SMI muss die Gründe für den hohen Anteil zwar festgestellter, aber nicht geahndeter Ordnungswidrigkeiten analysieren, um Ansatzpunkte für eine Optimierung und Effizienzsteigerung des Verfahrens zu erhalten.

8 Fallbearbeitungssoftware der sächsischen Polizei

Das SMI stimmte der Beschaffung einer Fallbearbeitungssoftware zu, ohne die Gesamtkosten des Vorhabens zu kennen.

Die Auftragsvergabe wies schwerwiegende Mängel auf.

Fallbearbeitungssysteme sind datenbankgestützte Software-Werkzeuge, die der Analyse und Bewertung komplexer polizeilicher Ermittlungsverfahren dienen. Die sächsische Polizei hat im Jahr 2008 ein solches System beschafft. Bis Ende 2011 sind dafür 4,6 Mio. € ausgegeben worden.

Die Entscheidung für die Beschaffung des Fallbearbeitungssystems traf die Polizei, ohne die Gesamtkosten des Vorhabens zu kennen. Der Auftrag wurde im Zuge eines sog. Verhandlungsverfahrens ohne vorherige öffentliche Vergabebekanntmachung - sozusagen freihändig - vergeben. Der Auftragswert betrug 3,5 Mio. € (brutto). Die von der Polizei gewählte Vergabeart setzt nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs eine sorgfältige europaweite Markterforschung voraus. Entsprechende Unterlagen hat der SRH ebenso wenig vorgefunden, wie einen zwingend vorgeschriebenen Vergabevermerk. Insofern hätte die Dokumentation der Beschaffung einer gerichtlichen Nachprüfung nicht standgehalten.

Das beschaffte Fallbearbeitungssystem wird noch in mindestens 5 anderen Landespolizeien eingesetzt. Eine gemeinsame, abgestimmte Beschaffung fand dennoch nicht statt. Bundespolizei und Bundeskriminalamt haben dieses System gemeinsam beschafft und deutliche Preisnachlässe erzielt. In anderen Bereichen der Verwaltung sind länderübergreifende Kooperationen bei IT-Vorhaben gelebte Praxis.

9 Förderung von Gründerzeithäusern

Bei einem Drittel der Fördermaßnahmen lag der Förderbetrag unter 5 T€. Es muss bezweifelt werden, dass damit der Förderzweck, die Beseitigung städtebaulicher Missstände, erreicht werden kann. Die Förderpraxis sollte überprüft werden.

Die geprüften städtebaulichen Verträge zur Weiterleitung der Fördermittel an Dritte waren durchweg mangelhaft. Fördermittel konnten dadurch auch zu Veräußerungsgewinnen führen.

Der SRH prüfte die Förderung von Gründerzeithäusern anhand der bei der SAB gespeicherten Daten und untersuchte vertieft 12 Fördermaßnahmen.

Bei rund einem Drittel der Modernisierungs- und Instandsetzungsmaßnahmen betrug der Zuwendungsbetrag weniger als 5 T€. In zahlreichen Fällen wurden nur einzelne Bauteile (z. B. Fenster, Haustür) oder Gebäudeteile (z. B. Fenster 1. Obergeschoss) gefördert. Da nur die Beseitigung von städtebaulich relevanten Missständen und Mängeln gefördert werden kann, scheiden Bagatellförderungen bereits unter diesem Aspekt grundsätzlich aus.

Erhebliche Fördermittel wurden zur Sicherung erhaltenswerter Gebäude eingesetzt. Fast drei Viertel der Maßnahmen wurden aus dem Programm Stadtumbau Ost, Teil Aufwertung ohne kommunalen Eigenanteil gefördert. Dies setzte Fehlanreize, da die Kommune den Verfall von Gebäuden in Kauf nehmen konnte, ohne sich später an einer kostenintensiveren Sicherung beteiligen zu müssen.

Die den geprüften Einzelmaßnahmen zugrunde liegenden städtebaulichen Verträge wiesen Mängel auf. Die vollständige Instandsetzung und Modernisierung war nicht sichergestellt. In einem Fall führte dies zu einem Veräußerungsgewinn von 91,5 T€.

In mehreren Fällen wurden für die Sanierung der Gebäudehülle pauschale Förderhöchstsätze ohne nähere Begründung gewährt, obwohl diese umfassenden Sanierungen vorbehalten waren. Allen Förderungen fehlte der Nachweis, dass nur sog. unrentierliche Kosten Gegenstand der Förderung waren. Eine Prüfung der SAB findet hierzu nicht statt. Die geförderten Einzelmaßnahmen lassen sich nur teilweise aus dem Förderkonzept ableiten. Mitunter waren Entwicklungsperspektiven im Quartier nicht erkennbar und damit fehlten nachhaltige Nutzungsperspektiven für Einzelobjekte.

Die Förderung ist einer kritischen Prüfung zu unterziehen und auf das notwendige Maß zu beschränken. Fehlanreize sind zu vermeiden. Das SMI hat sicherzustellen, dass nur unrentierliche Kosten gefördert werden und die Förderung den Fördergebietszielen entspricht. Der Zweck wird nicht erreicht, wenn städtebauliche Missstände und Mängel auf Dauer fortbestehen.

10 Erhebung von Ausgleichsbeträgen

10

Das SMI begünstigte durch die vorrangige Gewährung von Fördermitteln den Verzicht der Gemeinden, Ausgleichsbeträge als Finanzierungsmittel zügig zu erheben. Dies widerspricht dem Subsidiaritätsgrundsatz.

Wenn Sanierungsmaßnahmen keine oder nur eine geringfügige Bodenwerterhöhung zur Folge haben, steht der Fördererfolg infrage.

Bei der Gebietsabrechnung sind deswegen Rückforderungen zu erwarten und der Verfall von Fördermitteln zu befürchten.

Eigentümer von Grundstücken in förmlich festgelegten Sanierungsgebieten sind gesetzlich verpflichtet, zur Finanzierung der Sanierung einen Ausgleichsbetrag zu entrichten. Der SRH hat das Bund-Länder-Programm zur Förderung von Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen (SEP) hinsichtlich der Erfassung der Ausgleichsbeträge bei 31 Sanierungsgebieten vertieft betrachtet.

Die Gemeinden nutzten Instrumente der frühzeitigen Finanzierung der Sanierung, insbesondere Ablösevereinbarungen und Vorauszahlungen, nur in geringem Umfang. Durch mangelnde Kontrolle des SMI erhielten die Gemeinden die Möglichkeit, vorrangig Fördermittel in Anspruch zu nehmen. Gemeinden, die noch keine Ausgleichsbeträge zur Finanzierung des Sanierungsbedarfes abgesetzt hatten, erhielten mehr Fördermittel und können mit den Ausgleichsbeträgen, die nach Ende der Förderung bis zur Schließung des Sanierungsgebietes eingehen, zusätzliche Maßnahmen finanzieren. Die Ausgestaltung des Förderverfahrens durch das SMI setzte Fehlanreize und wirkte dem Grundsatz der Subsidiarität des Fördermitteleinsatzes entgegen.

Ein Zusammenhang zwischen Mitteleinsatz und Einnahmen aus Ausgleichsbeträgen ist allenfalls tendenziell erkennbar. Die erheblich differierenden Einnahmeerwartungen der Gemeinden sind nicht nachvollziehbar und bedürfen einer kritischen Prüfung. Wenn Sanierungsmaßnahmen kaum Bodenwerterhöhungen folgen, ist der Fördererfolg fraglich. Die Feststellung des mangelnden Fördererfolges hätte Rückforderungen mit Erstattungen an den Bund zur Folge.

Das SMI muss die zeitnahe und vollständige Erhebung der Ausgleichsbeträge kontrollieren. Es sollte die Wirkungszusammenhänge zwischen den durchgeführten Maßnahmen, dem Mitteleinsatz, den Bodenwertsteigerungen und einer erfolgreichen selbsttragenden Gebietsentwicklung untersuchen, um zu einem effizienteren Einsatz der Städtebaufördermittel beizutragen.

11

11 Risikomanagement in den Umsatzsteuer-Voranmeldungsstellen

Der SRH stellte zahlreiche Mängel bei der Bearbeitung von Umsatzsteuer-Voranmeldungen, bei der Risikoanalyse sowie der Verfahrenskontrolle fest.

Angesichts der für Sachsen für 2013 erwarteten Steuereinnahmen aus der Umsatzsteuer von fast 6,7 Mrd. € besteht dringender Handlungsbedarf.

Der SRH empfiehlt, ein ganzheitliches Risikomanagementsystem zu implementieren. So können die geringen Personalressourcen zielgerichteter als bisher eingesetzt und Steuerausfälle wirksamer verhindert werden.

Rund 189.000 sächsische Unternehmen geben jährlich rd. 1,5 Mio. Voranmeldungen ab. Die Finanzverwaltung setzt zur Unterstützung in diesem Massenverfahren eine maschinelle Vorabkontrolle ein. Der SRH hat die Arbeitsabläufe und Ergebnisse dieses Verfahrens geprüft.

In 142 untersuchten Einzelfällen ließen die FÄ 59 % der angezeigten Steuerausfallrisiken ungeprüft.

Kurzfristig muss das LSF Maßnahmen ergreifen, die Bearbeitungsqualität zu vereinheitlichen und zu verbessern. Mittelfristig ist die Einführung einer Verfahrenskontrolle unabdingbar und die Steuerverwaltung kommt nicht umhin, das Verfahren zu einem ganzheitlichen Risikomanagementsystem mit ständiger Risikoanalyse, -behandlung und -steuerung fortzuentwickeln. Erst dadurch kann sie länderübergreifend ihren gesetzlichen Auftrag erfüllen und dabei ihr Personal effektiv einsetzen.

12

12 Bearbeitung eines Antrages auf Vertrauensschutz in einem steuerlichen Einzelfall

Der Vertrauensschutz wurde zugestanden, obwohl die rechtlichen Voraussetzungen dafür nicht vorlagen.

Dadurch entstand ein Steuerausfall von rd. 20 Mio. €.

Die Finanzämter können nach den Grundsätzen von Treu und Glauben gehindert sein, einen nach den Steuergesetzen entstandenen Steueranspruch geltend zu machen (Vertrauensschutz). Dies kommt nur dann in Betracht, wenn dem Steuerpflichtigen eine bestimmte steuerrechtliche Behandlung zugesagt worden ist oder wenn die Finanzbehörde durch ihr früheres Verhalten einen Vertrauenstatbestand geschaffen hat.

Der SRH hat am Beispiel eines bedeutsamen Einzelfalls untersucht, wie die Steuerverwaltung auf entsprechende Anträge reagiert.

Die Prüfung des Sachverhalts durch den SRH ergab, dass das Finanzamt durch sein Verhalten im Einzelfall keinen Vertrauenstatbestand geschaffen hatte. Die Steuerverwaltung hatte wesentliche Punkte, die gegen die Gewährung eines Vertrauensschutzes sprachen, bei seiner Entscheidung nicht berücksichtigt. Stattdessen ist die Steuerverwaltung den durch das Unternehmen vorgebrachten Argumenten gefolgt, ohne diese einer umfassenden kritischen Prüfung zu unterziehen.

13 Zuschüsse zur Qualitätssicherung in der Kinderbetreuung

13

Die Richtlinie zur Förderung von Innovationsprozessen trug nicht wesentlich zur Qualitätssicherung in sächsischen Kindertageseinrichtungen bei.

Ein erheblicher Teil der Fördermittel kam Modellprojekten und Fachtagungen zugute. Die Ergebnisse mündeten nur z. T. in Schritte zur Qualitätsentwicklung.

Freie und öffentliche Träger der Jugendhilfe unterhalten im Freistaat Sachsen 2.780 Kindertageseinrichtungen zur Betreuung von etwa 260.000 Kindern von 0 bis 14 Jahren. Für Maßnahmen zur Qualitätssicherung der Kindertagesbetreuung waren Fördermittel im StHpl. veranschlagt. Grundlage für deren Bewilligung ist die Richtlinie zur Förderung von Innovationsprozessen.

Die Förderrichtlinie unterschied 5 Förderbereiche. Auf die Bereiche Förderung von Modellprojekten und Fachtagungen entfielen 87 % der Zuwendungen.

Bei den Modellprojekten mündeten gewonnene Erkenntnisse nur z. T. in Hinweise und Maßnahmen der Qualitätsverbesserung, wie etwa die Entwicklung von Lehrplänen für die Fortbildung von Fachkräften. Die Förderung von Fachtagungen stand neben der Modellprojektförderung von Konsultationseinrichtungen. Ein Teil der geförderten Vorhaben verfolgte damit ähnliche oder gleichgerichtete Ziele.

Zwei weitere Förderbereiche sahen die Bewilligung von Zuwendungen für Maßnahmen zur Umsetzung des Sächsischen Bildungsplanes und für gemeinsame Fortbildungsveranstaltungen von pädagogischen Fachkräften aus Kindertageseinrichtungen und von Lehrerinnen und Lehrern aus Grundschulen vor. Die Nachfrage nach diesen Förderinstrumenten war nur gering. Die mit den bereitgestellten Haushaltsmitteln eröffneten Möglichkeiten zur Verbesserung der Qualität in Kindertageseinrichtungen blieben insoweit ungenutzt.

Der SRH empfiehlt eine Überarbeitung der Förderrichtlinie mit überarbeiteten Förderbereichen. Der Erkenntnisgewinn aus Modellprojekten ist umfassend zu sichern und für Maßnahmen der Qualitätsverbesserung zu verwenden.

14 Um- und Ausbau von Staatsstraßen

14

Realitätsnahe Kostenermittlungen sind erforderlich.

Die Straßenbauverwaltung als Bauherr muss die von freiberuflich Tätigen erarbeiteten Planungen steuern und kontrollieren.

Die Kostenentwicklungen der geprüften Maßnahmen zeigten im Vergleich zur Kostenberechnungssumme unterschiedliche Tendenzen. Bei mehr als der Hälfte der Maßnahmen blieb die Zuschlagssumme erheblich unterhalb der Höhe der Kostenberechnung, die Abrechnungssumme überstieg die Zuschlagssumme, lag aber noch unterhalb der Kostenberechnungssumme. Formal wurde der Kostenrahmen eingehalten. In den Kostenberechnungen sind Reserven für Kostensteigerungen in der Baurealisierung enthalten. Auch bei erheblicher Überschreitung der Zuschlagssumme wurde daher der Kostenrahmen des Projekts formal eingehalten. Bei knapp der Hälfte der Maßnahmen übersteigt die Abrechnungssumme nicht nur die Zuschlags-, sondern auch die Kostenberechnungssumme. Den Grund für die Mehrkosten sieht der SRH in unzutreffenden Kostenberechnungen.

Häufig waren Leistungsverzeichnisse der Ausschreibungsunterlagen mangelbehaftet. Diese basierten teilweise auf falschen und/oder fehlerhaft umgesetzten Baugrundgutachten. Es fehlten Leistungen und vielfach waren die Mengenansätze nicht zutreffend. Diese Sachverhalte waren in allen Niederlassungen anzutreffen. Sie zeigen, dass die Leistungen der beauftragten Planer keiner oder keiner ausreichenden Prüfung durch die Niederlassungen unterzogen wurden. Die Straßenbauverwaltung ist der Bauherr. Sie muss das Bewusstsein dafür schärfen, dass die Verantwortung für die Arbeitsergebnisse der freiberuflich Tätigen gegenüber dem Bauauftragnehmer bei ihr verbleibt. Führen Fehler der Planer zu Mehrausgaben, ist dies von der Straßenbauverwaltung zu vertreten.

15 Abgaben aus Bergbaukonzessionen

Mit der Ausweitung von Befreiungs- und Ausnahmetatbeständen bei der Feldes- und Förderabgabe hat der Freistaat Sachsen auf Einnahmen in Höhe von 3,9 Mio. € jährlich verzichtet.

Die zukünftige Gewinnung von Kupfer wurde bereits jetzt von der Förderabgabe befreit. Bei einem Mindestabgabesatz von 10 % ergäbe sich für die Länder Sachsen und Brandenburg über die gesamte Förderdauer eine rechnerische Förderabgabe von 1,18 Mrd. €.

Die Nichterhebung von Förderabgaben mindert die geringe Finanzkraft des Freistaates Sachsen. Jeder Verzicht bzw. jede Absenkung bei der Förderabgabe des Freistaates Sachsen wird zulasten der Ländergemeinschaft, insbesondere der Geberländer über den Länderfinanzausgleich finanziert.

Nach dem Bundesberggesetz sind Feldes- und Förderabgaben aus Bergbaukonzessionen für das Aufsuchen und Gewinnen von Bodenschätzen zu entrichten. Die Förderabgabe beträgt grundsätzlich 10 % des Marktwertes des Bodenschatzes. Befreiungen sind unter bestimmten Voraussetzungen möglich. Mit Erlassen einer Feldes- und Förderabgabenverordnung (FFAVO) trifft das SMWA Befreiungs- und Ausnahmeregelungen zur Erhebung der Feldes- und Förderabgaben im Freistaat Sachsen.

Die novellierte FFAVO 2012 sieht noch weitergehende Befreiungen als bisher vor. Der SRH hat bei der Prüfung der Befreiungs- und Ausnahmetatbestände festgestellt, dass die Voraussetzungen für eine Befreiung bzw. Absenkung der Abgabesätze nicht vorliegen. Insgesamt führen die Befreiungen und abgesenkten Abgabesätze zur Verringerung von Einnahmen für den Freistaat Sachsen im Jahr 2012 in Höhe von 3,9 Mio. €. Allein für die Befreiung der Braunkohle sind dem Freistaat Sachsen in den Jahren 2008 bis 2011 Förderabgaben von 2,5 Mio. € entgangen. Bis 2015 werden dem Freistaat durch die Auskohlung der Lagerstätte

Deutzen in diesem Zeitraum weitere Einnahmen in Millionenhöhe entgegen.

Mit der novellierten FFVAO 2012 wurde vom SMWA auch erstmals die künftige Gewinnung von Kupfer von der Förderabgabe befreit. Legt man einen Förderabgabesatz von lediglich 10 % und einen Lagerstätteninhalt im Wert von rd. 11,8 Mrd. € zugrunde, ergäbe sich eine rechnerische Förderabgabe von 1,18 Mrd. € für die Länder Sachsen und Brandenburg.

Jede Befreiung oder Absenkung der Förderabgabe eines Empfängerlandes des Länderfinanzausgleichs – zu denen auch der Freistaat Sachsen gehört – wird zum Großteil auf Kosten der anderen Länder finanziert.

Der SRH empfiehlt das SMWA aufzufordern, die zahlreichen Ausnahmetatbestände bei der Erhebung von Förderabgaben nach der FFVAO zu überprüfen und aufzuheben.

16 Haushalts- und Wirtschaftsführung der Kammern nach dem Sächsischen Heilberufekammergesetz (Ärzte-, Zahnärzte-, Apotheker- und Psychotherapeutenkammer)

16

Die Kammern haben ihre gesamte Haushalts- und Wirtschaftsführung an den für diese geltenden Regelungen der SäHO auszurichten. Teilweise wurden Verstöße gegen die Ordnungsmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit festgestellt.

Die Kammern erheben nach dem Prinzip der Selbstverwaltung für die Finanzierung ihrer Aufgaben Beiträge und Gebühren. Es besteht Pflichtmitgliedschaft.

Die von den Kammern nach Ertrag und Aufwand aufgestellten Haushaltspläne verstoßen gegen die Regelungen der SäHO und des Sächsischen Heilberufekammergesetzes. Verpflichtungen zur Vorlage der Haushaltspläne zur Genehmigung und öffentlichen Bekanntmachung oder die Festsetzung der Beiträge und deren Genehmigung wurden in der Vergangenheit nicht eingehalten. Den Kammern mangelte es dadurch bspw. an der Befugnis, Beiträge erheben zu dürfen. Die Haushalts- und Kasenordnungen sind z. T. in sich widersprüchlich.

Jahresüberschüsse wurden nicht dazu verwandt, diese in den nächsten Haushaltsplan einzustellen, sondern Vermögensbildung betrieben. Es wurden erhebliche Rücklagen ohne Risikoabschätzung gebildet.

Öffentliches Vergaberecht wurde in der Vergangenheit nicht angewendet. Durch Kauf von Wertpapieren entstanden Verluste.

Eine Kammer schaffte Kunstgegenstände an. Dies erfolgte außerhalb des Aufgabenbereichs der Kammer.

Die Darstellung der Vermögensverhältnisse in der Bilanz erfolgte teilweise nicht korrekt.

Die Anwendbarkeit der SäHO allgemein und die Prüfrechte des SRH im Besonderen wurden z. T. bestritten.

17 Wahrnehmung der Rechtsaufsicht über die Heilberufekammern durch das Sächsische Staatsministerium für Soziales und Verbraucherschutz

Die Aufsicht über die Kammern nach dem Sächsischen Heilberufekammergesetz wurde durch das SMS nur mangelhaft wahrgenommen.

Das SMS hat bis einschließlich Hj. 2011 die Haushaltspläne der Heilberufekammern nicht zur Genehmigung angefordert.

Jährlich übersandte Berichte des Wirtschaftsprüfers wertete das SMS nicht aus und ließ damit eine wichtige Erkenntnisquelle ungenutzt. So wurde bspw. die fehlerhafte Abschreibung des Anlagevermögens nicht beanstandet.

Beschlüsse über die Entlastung des Vorstands wurden nicht genehmigt.

Das SMS wertete die ihm zur Verfügung stehenden Unterlagen nicht aus, sodass bestehende Risiken oder finanzielle Engagements der Kammern außerhalb ihres Aufgabenbereichs nicht erkannt wurden.

18 Steuerung des Vollzugs des Unterhaltsvorschussgesetzes durch das Ministerium

Der Freistaat Sachsen sollte eine Gesetzesänderung auf Bundesebene anstreben, dass bei Leistungsbezug nach dem SGB II der anspruchsmindernde Bezug von Unterhaltsvorschussleistungen in das dortige Verfahren einbezogen wird.

Der SRH empfiehlt dem SMS, seine Fachaufsicht stärker wahrzunehmen und die Rückgriffsbemühungen in den Unterhaltsvorschussstellen zu überwachen.

Der SRH hat Querschnittsprüfungen zum Vollzug des Unterhaltsvorschussgesetzes in den Kreisfreien Städten und Landkreisen durchgeführt und dabei Feststellungen zur Aufgabenwahrnehmung durch die Fachaufsicht des SMS abgeleitet.

In den geprüften Fällen bezogen rd. 54 % gleichzeitig Leistungen nach dem SGB II neben Leistungen nach dem UVG. Beide Sozialleistungsträger (Träger der Grundsicherung für Arbeitssuchende und Unterhaltsvorschussstelle) mussten deshalb je ein Verfahren zur Ermittlung und Durchsetzung des Unterhaltsanspruchs gegenüber dem Unterhaltspflichtigen durchführen.

Wären hingegen Leistungen nach dem SGB II als „umfassende Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts“ zu gewähren, müsste dies auch die Leistungen nach dem UVG umfassen und doppelte Verwaltungsverfahren würden entfallen. Leistungsberechtigte müssten die Sozialleistung nur bei einem Träger beantragen.

Die Landkreise und Kreisfreien Städte haben ihrer gesetzlichen Verpflichtung nachzukommen, übergegangene Unterhaltsansprüche durchzusetzen und Einnahmen entsprechend der Quoten an den Bund (33,3 %) und an den Freistaat Sachsen (7,7 %) zurückzuführen.

Rückholquoten oder tatsächlich erzielte Rückeinnahmen erlauben – bei Betrachtung über mehrere Jahre und einer standardisierten Erhebung der notwendigen Daten – Kennzahlen zu bilden und diese zur Beurteilung der Effizienz des Rückgriffs und zur Steuerung zu nutzen. Seit 2010

verzichtet das zuständige Ministerium aber auf Erhebungen zu den Rückholquoten.

Die Unterhaltsvorschussstellen zeigten deutliche Unterschiede bei der Organisation der Aufgabenerledigung. Die unterschiedliche qualitative Aufgabenerledigung beruhte im Wesentlichen auf der unterschiedlichen Nutzung von Steuerungs- und Kontrollinstrumenten und einer fehlenden fachaufsichtlichen Gesamtsteuerung der Prozesse seitens des SMS.

19 Leistungen nach der Insolvenzordnung an geeignete Stellen im Verbraucherinsolvenzverfahren

19

Durch die Umstellung der Förderung entstanden bislang vermeidbare Mehrausgaben in Höhe von rd. 850 T€.

Eine ordnungsgemäße Kalkulation der Höhe der Festbetragsförderung fehlte.

Das Staatsministerium hat es abgelehnt, eine Förderkonzeption zu übersenden. Der SRH konnte daher Fehlentwicklungen bei Erlass der Förderrichtlinie nicht entgegenwirken.

Durch die Umstellung der Förderung anerkannter Insolvenzberatungsstellen von einer pauschalen Förderung pro Fall zu einer jährlichen Projektförderung der Personal- und Sachkosten im Wege der Festbetragsfinanzierung gab es einen Anstieg der absoluten Ausgaben und der Ausgaben je Beratungsfall in den Jahren 2011 und 2012. Dem Freistaat Sachsen entstanden vermeidbare Ausgaben in Höhe von rd. 850 T€.

Eine ordnungsgemäße Kalkulation des Aufwandes, der den Trägern bei der Durchführung der Beratung im Verbraucherinsolvenzverfahren entsteht, wurde dem SRH nicht vorgelegt.

Eine Untersuchung des SMS, ob durch die Beratungshilfe der Zugang zum Verbraucherinsolvenzverfahren gewährleistet werden kann, sowie die Prüfung alternativer Finanzierungsformen und -arten fehlten.

Das SMS lehnte die Übersendung einer Förderkonzeption mit der Begründung ab, dass es sich dabei um eine konzeptionelle Leitentscheidung der Staatsregierung handele. Dadurch konnte der SRH Fehlentwicklungen bei Erlass der Förderrichtlinie nicht erkennen und entgegenwirken.

Die in den Zielvereinbarungen zwischen dem SMS und den Trägern der geeigneten Stellen festgelegte Anzahl zu erreichender außergerichtlicher Einigungsversuche je Beratungseinheit war nicht nachvollziehbar.

Die Zielerreichung war in den geeigneten Stellen sehr unterschiedlich und lag im Durchschnitt unter der zu erreichenden Vorgabe.

20 Beihilfen im Zusammenhang mit der Breitbandversorgung im ländlichen Raum

20

Trotz bestehender Ausbaupflichtung der Telekommunikationsunternehmen fördert der Freistaat den Ausbau von Breitbandinternet.

Der Freistaat Sachsen fördert den Ausbau von Breitbandinternet im ländlichen Raum. Gefördert werden:

- das Schließen der Wirtschaftlichkeitslücke von leitungsgebundenen oder funkbasierten Breitbandversorgungsnetzen,
- das Verlegen von Leerrohren sowie

- Investitionen in die Breitbandinfrastruktur von Trägern von Unternehmen.

Durch ein Frequenzversteigerungsverfahren im Mai 2010 müssen die Telekommunikationsunternehmen eine Ausbaupflichtung von Breitbandinternet erfüllen. Der Freistaat Sachsen fördert parallel zu dieser Ausbaupflichtung den Ausbau von Breitbandinternet im ländlichen Raum.

Durch das SMUL wurde keine Abgrenzung der Gebietskulisse der Richtlinie Integrierte Ländliche Entwicklung (RL ILE) hinsichtlich der Ausbaupflichtung der Telekommunikationsunternehmen vorgenommen.

Eine Förderung hat immer subsidiär zu erfolgen. Zunächst ist zu prüfen, ob die Telekommunikationsunternehmen tatsächlich nicht imstande sind, aus eigenen Mitteln den Ausbau von Breitbandinternet vorzunehmen. Anschließend muss geklärt werden, ob eine Beteiligung der Telekommunikationsunternehmen für den Ausbau von Breitbandinternet im Rahmen einer Kofinanzierung bei der Gewährung von Fördermitteln möglich ist. Als letzte Maßnahme kann die Gewährung von Fördermitteln geprüft werden. Diese Prüfung der Nachrangigkeit der Förderung in Bezug auf die Ausbaupflichtung der Telekommunikationsunternehmen wurde durch das SMUL nicht durchgeführt.

Die Notwendigkeit der Förderung des Ausbaus von Breitbandinternet kann grundsätzlich erst nach Erfüllung der Aus- und Aufbaupflichtung eingeschätzt werden.

Die Höhe der Förderung wurde nach einer Prognose der Telekommunikationsanbieter festgelegt. Eine Untersetzung der einzelnen Kosten erfolgte nicht.

Fehlende Messgeräte führen dazu, dass durch die zuständigen Behörden eine Prüfung der Zweckbindungsfrist nicht möglich ist.

21 Haushalts- und Wirtschaftsführung der Handelshochschule Leipzig Graduate School of Management

Das SMWK hat die Verwendung eines Darlehens und den Einsatz von Zuwendungen nicht ausreichend geprüft. Verstöße der Handelshochschule Leipzig Graduate School of Management (HHL) gegen zuwendungsrechtliche Bestimmungen blieben so unbemerkt.

Der Freistaat Sachsen unterstützt die HHL seit 1994 mit einem langfristig gewährten zinslosen Darlehen zur Stärkung des Eigenkapitals. Dieses dient der anteiligen Deckung von Verlusten. Der Darlehensvertrag enthält keine Auflagen zur Verwendung im Einzelfall. Das Darlehen unterliegt damit weder einer Zweckbindung noch ist dessen wirtschaftliche und sparsame Verwendung geregelt.

Die HHL ist mietkostenfrei in landeseigenen Liegenschaften auf dem Campus Jahnallee der Universität Leipzig untergebracht. Nach einer Berechnung des SMF verzichtet der Freistaat Sachsen jährlich auf rd. 620 T€, wenn die HHL alle ihr überlassenen Gebäude vollständig nutzt. Die zwischen 2017 und 2020 endenden Nutzungsverträge enthalten keine Verlängerungsoption. Sie geben damit weder dem Freistaat Sachsen noch der HHL Planungssicherheit.

Das SMWK gewährte der HHL 2011 und 2012 Zuwendungen, die für Ausgaben zur Intensivierung der Kooperationsbeziehungen mit der Universität Leipzig bestimmt waren. Die stichprobenartigen Erhebungen des

SRH ließen Verstöße der HHL gegen zuwendungsrechtliche Bestimmungen erkennen, die eine erneute Verwendungsnachweisprüfung des SMWK erforderlich machen.

Die Vergütung der Geschäftsführung übertrifft das Vergütungsniveau an staatlichen Universitäten. Der Freistaat Sachsen trug diese Kosten bisher anteilig aus dem Darlehen.

22 Verein für Kernverfahrenstechnik und Analytik Rossendorf e. V.

22

Der Verein ist zielstrebig auf den künftig geringeren Aufgabenumfang auszurichten.

Die dem Verein für Kernverfahrenstechnik und Analytik Rossendorf e. V. (VKTA) vom Freistaat übertragenen Aufgaben der Stilllegung, des Rückbaus und der Entsorgung der kerntechnischen Altanlagen am Forschungsstandort Dresden-Rossendorf sind voraussichtlich 2018 erledigt. Obwohl ein Kabinettsbeschluss bereits 2004 die Privatisierung des VKTA favorisierte, liegt bis dato keine Entscheidung über die Neustrukturierung des Vereins für eine effiziente Erledigung von weiterhin noch anfallenden Aufgaben des Freistaates vor.

Für die Vorbereitung der vom Bund unmittelbar vor dem ersten Transport gestoppten Rückführung des radioaktiven Kernmaterials in das Herkunftsland Russland zahlte der Freistaat 5 Mio. €. Der Freistaat Sachsen sollte mit dem Bund eine Lösung für die Finanzierung und Aufbewahrung des Kernmaterials aus dem ehemaligen Rossendorfer Forschungsreaktor finden.

Der VKTA weist zur Finanzierung seiner langfristigen Rückstellungen Forderungen gegen den Freistaat aus, für die es teilweise keinen Rechtsanspruch gibt. Ein Forderungsanerkenntnis liegt nur in Höhe der beschlossenen Haushaltsansätze und VE vor. Letztere waren jedoch nicht in ausreichender Höhe veranschlagt, sodass die Ermächtigungsgrundlage für den VKTA zum Eingehen langfristiger Verpflichtungen fehlt und das Parlament über die künftigen, nicht unerheblichen Belastungen des Landeshaushaltes nicht ausreichend informiert ist.

23 Kulturraum Stadt Leipzig – Oper Leipzig

23

Die Stadt sollte dem steigenden Zuschussbedarf der Oper vor allem durch Minderung des Personalaufwandes begegnen. Durch eine bessere Auslastung der Opernvorstellungen können die Erträge gesteigert werden.

Die Gesamtaufwendungen der Oper erhöhten sich bis zum Wirtschaftsjahr 2010/2011 auf rd. 50,3 Mio. €. Der Personalaufwand lag bei rd. 34,1 Mio. €. Der Zuschuss zum Spielbetrieb stieg jährlich um rd. 800 T€. Er betrug im Wirtschaftsjahr 2010/2011 rd. 40,8 Mio. €. Die Oper Leipzig wies im Vergleich zu anderen Einrichtungen ähnlicher Größe nach der Theaterstatistik des Deutschen Bühnenvereins den mit Abstand höchsten Zuschussbedarf pro Besucher auf. Die Besucherauslastung der Sparte Oper verschlechterte sich stetig und lag in 2010/2011 nur noch bei 56 %. Der Anteil der unentgeltlichen Nutzung betrug zuletzt 6,8 %.

Die übertarifliche Vergütung der Musiker, Chor- und Tanzgruppenmitglieder der Musikalischen Komödie führt jährlich zu Mehrkosten in Höhe von insgesamt rd. 290 T€. Im Rahmen vorzeitiger Vertragsbeendigungen mit 2 Betriebsleitern leistete die Oper Vergütungsfortzahlungen und Abfindungen in Höhe von rd. 690 und 130 T€. In den nach Normalver-

trag (NV) Bühne geschlossenen Arbeitsverträgen wurden teilweise schon bei Erstengagements Gagenerhöhungen für die Folgespielzeiten in Höhe von 200 bis 900 € monatlich vereinbart. Einigen im Geltungsbereich des Tarifvertrages des öffentlichen Dienstes (TVöD) beschäftigten Mitarbeitern vergütete die Oper regelmäßige durchschnittliche Wochenarbeitszeiten von über 40 Stunden. Die Stadt gewährte Mitarbeitern der Oper nicht tarifrechtskonforme übertarifliche Zulagen.

24 Unterbringung der Technischen Universität Chemnitz

Die Standortsuche für eine Zentralbibliothek begann erst nach dem Kauf der sanierungsbedürftigen Liegenschaft. Investitionsverpflichtungen über 40 Mio. € wurden ohne Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen eingegangen.

Der Freistaat Sachsen erwarb im Oktober 2011 von der Stadt Chemnitz die Liegenschaft der „Alten Aktienspinnerei“ zum Preis von 1 € und ging gleichzeitig ohne haushaltsrechtliche Ermächtigung eine vertragliche Investitionsverpflichtung für diese Liegenschaft über 40 Mio. € ein. Anstatt vorher die gesetzlich vorgeschriebene Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durchzuführen und das übliche Bedarfsdeckungsverfahren einzuhalten, traf das SMF die Investitionsentscheidung auf Grundlage grober Kostenschätzungen und primär unter Berücksichtigung „übergeordneter städtebaulicher Belange“. Dabei spielte die Grundsatzentscheidung der TU Chemnitz, neben dem aktuellen Campusstandort einen weiteren gleichwertigen Standort in der Innenstadt entwickeln zu wollen, die übergeordnete Rolle.

Erst nach dem Vertragsabschluss wurde die Wirtschaftlichkeit des Vorhabens untersucht. Ein Variantenvergleich, der auch den aktuellen Campusstandort einbezog, fand nicht statt. Es ist fraglich, ob infolge der engen Vorgaben des SMF zum Standort die wirtschaftlichste Variante zur Unterbringung der Zentralbibliothek gewählt wurde.

Das SMF ließ bei seiner Entscheidung notwendige Folgeinvestitionen in zweistelliger Millionenhöhe für Hörsaal-, Seminar- und Mensakapazitäten im Innenstadtcampus außer Betracht. Die Gesamtkosten für die beabsichtigte Aufwertung des Innenstadtcampus sind aufgrund einer fehlenden Entwicklungskonzeption für die TU Chemnitz bislang nicht abzusehen. Eine isolierte Entscheidung über die Einzelmaßnahme „Alte Aktienspinnerei“ lässt diese Rahmenbedingungen außer Acht.

Das SMF hat über den Ankauf mit Investitionsverpflichtung entschieden, ohne hierzu haushaltsrechtlich ermächtigt gewesen zu sein. Eine erforderliche VE lag nicht vor und war auch nach Einschätzung des SMF nicht zu erlangen.

25 Unterbringung des Sächsischen Staatsarchivs Chemnitz

Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen waren fehlerhaft. Ein Eigenbau wäre wirtschaftlicher gewesen.

Entscheidungen über kostenintensive Anmietungen sollte das Parlament treffen.

Der SRH hat in einer Prüfung Wirtschaftlichkeitsaspekte der Neuunterbringung des Staatsarchivs in Chemnitz beleuchtet. Dabei fiel zunächst auf, dass für das durchgeführte Bedarfsdeckungsverfahren die notwendige Genehmigung des SMF fehlte.

In der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung unterblieb die Berücksichtigung der Kosten für nutzerspezifische Einbauten ebenso wie ein Vergleich der Folgekosten der untersuchten Varianten. Die Möglichkeit, die Unterbringung des Staatsarchivs Chemnitz in einer landeseigenen Liegenschaft zu realisieren, wurde im Jahr 2002 verworfen und trotz veränderter Rahmenbedingungen in die späteren Überlegungen nicht mehr einbezogen. Aus Sicht des SRH wäre dies die wirtschaftlichste Variante gewesen. Der erhebliche Barwertvorteil der nun realisierten Mietvariante ergab sich insbesondere durch die Anwendung der VwV Städtebau SIB, die jedoch einen weiten Auslegungsspielraum eröffnet und deren einheitliche Anwendung nicht sichergestellt ist. In der Endkonsequenz kann die Anwendung der VwV Städtebau SIB dazu führen, dass Einzelmaßnahmen ohne Prüfung der Wirtschaftlichkeit realisiert werden können.

Die Prüferfahrungen des SRH lassen den Schluss zu, dass Entscheidungen über Anmietungen ab einer bestimmten Wertgrenze durch den Landtag oder den HFA getroffen werden sollten, da die finanziellen Belastungen aus Mietverträgen die von Großen Baumaßnahmen überschreiten können.

26 Neubau eines Mehrzweckgebäudes für die Sächsische LOTTO-GmbH in Leipzig

26

Die Bedarfsermittlung der LOTTO-GmbH erfolgte ohne Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen alternativer Unterbringungen und führte zu erhöhtem Aufwand.

Durch die innere Organisation des Gebäudes und nicht nachvollziehbare Anforderungen des Nutzers entstanden unwirtschaftliche Flächenverhältnisse.

Die LOTTO-GmbH hat es versäumt, vor Beginn der Planung des neuen Mehrzweckgebäudes eine sorgfältige Flächenbedarfsermittlung durchzuführen und Unterbringungsalternativen im Rahmen von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen zu prüfen. Die Flächen waren erheblich überdimensioniert.

Der Vergleich mit Planungskennwerten ähnlicher Bauvorhaben weist für den Neubau ineffiziente Flächen- und Raumverhältnisse aus, die im Ergebnis zu höheren Unterhaltskosten führen.

Trotz Reduzierung des Gebäudes von ursprünglich 3 Geschossen auf 2 Geschosse erhöhten sich die Bauwerkskosten¹ von 2.593 €/m² auf 3.715 €/m² und damit um 44 % pro m² Nutzfläche.

Die repräsentative Gestaltung eines Treppenhauses mit einer geschosshohen Verglasung steht in keinem Verhältnis zur ausschließlich internen Nutzung durch die LOTTO-GmbH. Zusätzlich wurde das gläserne Treppenhaus einschließlich Aufzug hinsichtlich einer ggf. späteren Aufstockung bereits 3-geschossig ausgeführt, obwohl dies zum Errichtungszeitpunkt unnötig sowie logistisch und technisch nicht erforderlich war.

Die LOTTO-GmbH hat die Zustimmung des Aufsichtsrates nicht für alle Bestandteile des gesamten Bauvorhabens eingeholt und damit gegen die Geschäftsordnung der Geschäftsführung verstoßen.

¹ Bauwerkskosten: Kostengruppe 300 und 400 der DIN 276 (Ermittlung und Gliederung von Kosten im Hochbau).

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
BHO	Bundshaushaltsordnung
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
KP II	Konjunkturpaket II
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 (ab 01.04.2012)
	Sächsisches Staatsministerium für Kultus und Sport (bis 31.03.2012)
SMS	Sächsisches Staatsministerium für Soziales und Verbraucherschutz
SMUL	Sächsisches Staatsministerium für Umwelt und Landwirtschaft
SMWA	Sächsisches Staatsministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr
SMWK	Sächsisches Staatsministerium für Wissenschaft und Kunst
SRH	Sächsischer Rechnungshof
SSG	Sächsischer Städte- und Gemeindetag
StHpl.	Staatshaushaltsplan
StRPrA/StRPrÄ	Staatliches Rechnungsprüfungsamt/-ämter
Tit.	Titel
Tit.Gr.	Titelgruppe
TU	Technische Universität
TV-L	Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst der Länder vom 12.10.2006
üpl.	überplanmäßig
UStG	Umsatzsteuergesetz
VE	Verpflichtungsermächtigung
VergGr.	Vergütungsgruppe
VermG	Gesetz zur Regelung offener Vermögensfragen (Vermögensgesetz)
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
VV/VwV	Verwaltungsvorschrift
VwV Kita- Investitionen	Verwaltungsvorschrift des SMS über die Gewährung pauschalisierter Fördermittel für Investitionen für Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflegestellen
VwV Komm Infra2009	Verwaltungsvorschrift der Sächsischen Staatsregierung zur Förderung von Infrastrukturmaßnahmen der Kommunen im Freistaat Sachsen
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
VwV-HS Sachsen	Verwaltungsvorschrift des SMF zur Haushaltssystematik des Freistaates Sachsen
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
ZulInvG	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 Rechnungsprüfungsämtern in Löbau, Wurzen und Zwickau unterstützt (§ 13 RHG).

Der Rechnungshof prüft auch die Recht- und Ordnungsmäßigkeit der Bewilligung und Verwendung von EU-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 2012, teilweise auch aus früheren Jahren oder aus dem Jahr 2013 zugrunde (§ 97 Abs. 3 SäHO). Der Abschnitt zur Haushaltsrechnung (§ 97 Abs. 2 Nr. 1 SäHO) bezieht sich auf das Jahr 2011. 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 waren.

II. Entlastung des Rechnungshofs

Die Rechnung des Rechnungshofs wird durch den Landtag geprüft (§ 101 SäHO). Gegenstand der diesjährigen Prüfung war die Rechnung des Hj. 2011. 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 u./o. 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 01.07.2012 bis 30.06.2013

Im Zeitraum vom 01.07.2012 bis zum 30.06.2013 hat der Rechnungshof folgende Leistungen erbracht:

	Staats- verwaltung	Kommunalverwaltung		Summe
		davon SRH	davon StRPrÄ	
Anzahl der begonnenen Prüfungen insgesamt	55	10	136	201
Anzahl der abgeschlossenen Prüfungen insgesamt	38	16	113	167
Gutachten, Sonderberichte	1	1		2

Über Angelegenheiten von besonderer Bedeutung kann der Rechnungshof den Landtag und die Staatsregierung jederzeit unterrichten (§ 99 SäHO). Davon hat der Rechnungshof Gebrauch gemacht und einen Sonderbericht nach § 99 SäHO „Notwendigkeit einer gemeinsamen Justizvollzugsanstalt der Freistaaten Sachsen und Thüringen?“ (vgl. LT-Drs. 5/11127 vom 28.01.2013) vorgelegt.

Der Rechnungshof kann aufgrund seiner Prüfungserfahrungen Landtag und Staatsregierung beraten (§ 88 Abs. 2 SäHO). Eine entsprechende Beratende Äußerung hat der Rechnungshof zum Thema „VOB-Vergaben im Unterschwellenbereich - Hinweise und Empfehlungen an Kommunen“ (vgl. LT-Drs. 5/10650 vom 04.12.2012) vorgelegt.

V. Prüfung des Mitteldeutschen Rundfunks (MDR)

Der Sächsische Rechnungshof prüft gemeinsam mit den Rechnungshöfen von Sachsen-Anhalt und Thüringen nach § 35 Abs. 1 Staatsvertrag über den MDR und § 16c Abs. 3 Rundfunkstaatsvertrag die Wirtschaftsführung des MDR sowie seiner Beteiligungen. Die Federführung für gemeinsame Prüfungen hat derzeit der Thüringer Rechnungshof. Die Ergebnisse der Prüfungen werden nicht in den Jahresbericht des Rechnungshofs aufgenommen, sondern dem Ministerpräsidenten mitgeteilt, der den Sächsischen Landtag hierüber unterrichtet.

Derzeit prüfen die Rechnungshöfe der MDR-Staatsvertragsländer ausgewählte Auftragsproduktionen des MDR. Die Prüfung der wirtschaftlichen Lage des MDR durch den Landesrechnungshof Sachsen-Anhalt unter Beteiligung des Sächsischen Rechnungshofs dauert noch an. Der Thüringer Rechnungshof prüft die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Gemeinschaftseinrichtung ARD/ZDF – Kinderkanal. Eine gemeinsame Prüfung der Marktkonformität der kommerziellen Tätigkeiten von Beteiligungsunternehmen des MDR (für das Geschäftsjahr 2011) nach § 16d Rundfunkstaatsvertrag ist 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. Wilfried Spriegel
Rechnungshofdirektor	Peter Teichmann
Rechnungshofdirektor	Gerold Böhmer

Vizepräsident Rix und Rechnungshofdirektor Böhmer waren an der Beschlussfassung über den Beitrag 1 nicht beteiligt.

VII. Veröffentlichung

Der vorliegende Jahresbericht wurde am 10.10.2013 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 2011

01

1 Vorbemerkungen

- 1 Das Hj. 2011 schloss mit einem kassenmäßigen Jahresergebnis von 317,2 Mio. € (Vorjahr -155,7 Mio. €). Die Isteinnahmen waren um rd. 1,3 Mrd. € höher als im StHpl. veranschlagt. Davon betragen die Mehreinnahmen aus Steuern und steuerinduzierten Einnahmen rd. 840,4 Mio. €. Der Freistaat Sachsen hat auch im Jahr 2011 seine haushalterische Verschuldung um 75 Mio. € reduziert. Dadurch konnte die Pro-Kopf-Verschuldung geringfügig verringert werden. Zudem wurde wiederum ein sehr hohes Investitionsniveau erreicht.

2 Gesamtbeurteilung der Haushalts- und Wirtschaftsführung 2011

- 2 Für das Hj. 2011 ist unbeschadet der in den folgenden Beiträgen dargestellten Prüfergebnisse eine insgesamt ordnungsgemäße Haushalts- und Wirtschaftsführung festzustellen.

Bestätigung einer ordnungsgemäßen Haushalts- und Wirtschaftsführung

3 Staatshaushaltsplan 2011/2012

- 3 Der Landtag hat den StHpl. 2011/2012 in Einnahmen und Ausgaben für das Hj. 2011 auf 15.506.109.400 € festgestellt. Im Vergleich zum Vorjahr ist das Haushaltsvolumen um rd. 6 % geringer.

- 4 Der StHpl. enthält für das Hj. 2011 VE in Höhe von 1.968.436.500 €. Gegenüber dem Vorjahr sind die VE um rd. 13,1 % höher veranschlagt.

4 Haushaltsrechnung

4.1 Haushaltsabschluss

- 5 Die Isteinnahmen im Hj. 2011 betragen insgesamt 16.819.349.753,48 € und die Istaussgaben 16.502.154.989,70 €. Als kassenmäßiges Jahresergebnis für das Hj. 2011 ergab sich somit ein positiver Saldo von 317.194.763,78 €.

- 6 Nach Berücksichtigung des Unterschieds zwischen den aus dem Vorjahr übertragenen und in das kommende Jahr zu übertragenden Einnahme- und Ausgaberesten schloss das Hj. 2011 mit einem ausgeglichenen rechnungsmäßigen Jahresergebnis ab.

Abschluss des Hj. 2011 mit ausgeglichenem rechnungsmäßigen Jahresergebnis

4.2 Finanzierungssaldo

- 7 Der Finanzierungssaldo wird als Differenz zwischen den bereinigten Einnahmen und Ausgaben des Haushaltsjahres ermittelt. Dazu werden die Isteinnahmen um die Nettokreditaufnahme, Entnahmen aus Rücklagen, Einnahmen 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. 2011 ergab sich ein positiver Finanzierungssaldo von rd. 1.350,5 Mio. €¹, die bereinigten Einnahmen überstiegen deutlich die bereinigten Ausgaben:

¹ Die Abweichungen zur HR 2011 in Höhe von 1,9 Mio. € resultieren aus der Berücksichtigung haushaltstechnischer Verrechnungen (0Gr. 38 und 98).

Einnahmen	Summe Isteinnahmen	16.819.349.753,48 €
	Nettokreditaufnahme	-719.750.000,00 €
	Entnahme aus Rücklagen, Fonds und Stöcken	405.341.285,54 €
	Einnahmen aus Überschüssen der Vorjahre	0,00 €
	Haushaltstechnische Verrechnungen	12.759.821,69 €
	Bereinigte Einnahmen	17.120.998.646,25 €
Ausgaben	Summe Istaussgaben	16.502.154.989,70 €
	Zuführungen an Rücklagen, Fonds und Stöcke	720.790.283,97 €
	Ausgaben zur Deckung von Fehlbeträgen aus Vorjahren	0,00 €
	Haushaltstechnische Verrechnungen	10.893.851,45 €
	Bereinigte Ausgaben	15.770.470.854,28 €
	Finanzierungssaldo	1.350.527.791,97 €

- 8 Unter Berücksichtigung der Nettokreditaufnahme des Freistaates bei Sondervermögen (OGr. 31) in Höhe von 644,75 Mio. € ergäbe sich ein positiver Finanzierungssaldo von rd. 705,8 Mio. €.

4.3 Zusammensetzung des Staatshaushaltes

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

HGr./OGr.		StHpl.	HR
in €			
Einnahmen			
0	Steuern und steuerähnliche Abgaben	8.166.350.100,00	8.984.794.958,77
1	Verwaltungseinnahmen	493.528.200,00	530.901.576,17
2	Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen	5.194.100.900,00	5.330.741.441,43
3 ohne 31 und 32	Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen, besondere Finanzierungseinnahmen	1.727.130.200,00	2.047.911.777,11
	„Ordentliche“ Einnahmen	15.581.109.400,00	16.894.349.753,48
31 und 32	Nettokreditaufnahme	-75.000.000,00	-75.000.000,00
Gesamteinnahmen/Istergebnis		15.506.109.400,00	16.819.349.753,48
Ausgaben			
4	Personalausgaben	3.661.339.300,00	3.648.491.921,52
51 bis 54	Sächliche Verwaltungsausgaben	692.444.600,00	695.619.670,66
56 bis 57	Ausgaben für den Schuldendienst	410.702.000,00	336.888.885,17
6	Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen	8.007.383.500,00	8.086.549.793,90
7, 8	Investitionsausgaben	2.699.827.100,00	3.002.920.583,03
	- darunter		
7	Baumaßnahmen	610.087.500,00	749.319.299,01
81, 82	Sonstige Sachinvestitionen	83.183.400,00	89.396.091,51
83 bis 89	Investitionsförderung	2.006.556.200,00	2.164.205.192,51
9	Besondere Finanzierungsausgaben	34.412.900,00	731.684.135,42
Gesamtausgaben/Istergebnis		15.506.109.400,00	16.502.154.989,70

10 Bei den besonderen Finanzierungsausgaben (HGr. 9) entstanden Mehrausgaben in Höhe von rd. 697,3 Mio. € (das 20-fache gegenüber dem Haushaltsplan 2011). Diese waren im Wesentlichen bedingt durch die Zuführung an das Sondervermögen „Garantiefonds“ (rd. 315,6 Mio. €), durch Rückstellungen gem. § 2 Abs. 2 SächsFAG (rd. 177,1 Mio. €) sowie durch Zuführungen an die Kassenverstärkungs- und Haushaltsausgleichsrücklage (rd. 97,7 Mio. €) und die Bürgschaftssicherungsrücklage (rd. 58,0 Mio. €). Die Deckung erfolgte durch zweckgebundene Einnahmen, Steuer Mehreinnahmen und eine Minderausgabe bei der Inanspruchnahme aus Gewährleistungen (Kap. 1510 Tit. 870 01).

5 Ausgabereste und Vorgriffe

11 Als Ausnahme vom Grundsatz der Jährigkeit können nicht in Anspruch genommene Ausgabeermächtigungen in das Folgejahr übertragen werden. Voraussetzung dafür ist, dass es sich um Ausgaben für Investitionen oder Ausgaben aus zweckgebundenen Einnahmen handelt (§ 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). Ausgabereste bedürfen keiner neuen Veranschlagung im Haushaltsplan. Sie wachsen den Ausgabebefugnissen des neuen Haushaltsplanes automatisch zu und sind nicht im Haushaltsplan ersichtlich.

12 Die Summe der Bruttoausgabereste gekürzt um die Mehrausgaben bei übertragbaren Ausgaben (Vorgriffe) ergibt den im Haushaltsabschluss dargestellten Betrag der Nettoausgabereste.

13 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).

14 Insgesamt wurden im Hj. 2011 Bruttoausgabereste in Höhe von 2.270.502.745,47 € und Vorgriffe in Höhe von 0,00 € bewilligt. Die Nettoausgabereste betragen somit 2.270.502.745,47 €. Dies entspricht rd. 13,8 % der Gesamtausgaben (im Vorjahr rd. 15,4 %). Die Anzahl der bewilligten Ausgabereste ist mit 510 gegenüber dem Vorjahr (436) gestiegen.

Im Hj. 2011 wurden Nettoausgabereste in Höhe von 2,3 Mrd. € übertragen

15 Für die Abwicklung des Konjunkturprogramms II waren Ausgabereste in Höhe von rd. 20 Mio. € erforderlich. Nach Angaben des SMF belaufen sich Ausgabereste aus reinen Landesmitteln auf 499 Mio. €. Die übrigen Übertragungen betreffen drittmittelfinanzierte und mischfinanzierte Programme.

16 Auf die Einzelpläne verteilen sich die Ausgaberechte wie folgt:

Epl.	Bruttoausgaberechte	Vorgriffe in €	Nettoausgaberechte
01	1.604.566,82	0,00	1.604.566,82
02	1.511.871,51	0,00	1.511.871,51
03	125.112.267,65	0,00	125.112.267,65
04	6.465.686,01	0,00	6.465.686,01
05	183.377.014,77	0,00	183.377.014,77
06	19.689.323,65	0,00	19.689.323,65
07	705.654.394,01	0,00	705.654.394,01
08	48.417.713,63	0,00	48.417.713,63
09	463.904.631,60	0,00	463.904.631,60
11	45.400,00	0,00	45.400,00
12	296.765.452,47	0,00	296.765.452,47
14	139.236.273,86	0,00	139.236.273,86
15	278.718.149,49	0,00	278.718.149,49
	2.270.502.745,47	0,00	2.270.502.745,47

17 In den Epl. 07, 09, 12 und 15 wurden rd. 77 % aller Ausgaberechte gebildet.

18 Die Mehrzahl der Ausgaberechte in den Epl. 07, 09 und 12 stehen 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 Ausgaberechte in Höhe von 469,6 Mio. €, im Kap. 0707 (Förderung der beruflichen Bildung und Bekämpfung der Arbeitslosigkeit) in Höhe von rd. 135,3 Mio. € im Zusammenhang mit der Förderung aus dem ESF übertragen.

19 Für den Epl. 09 liegt der Schwerpunkt der Ausgabenübertragung im Kap. 0908 (Förderung durch die EU - Periode 2007 bis 2013) mit insgesamt 399,9 Mio. €. Im Epl. 12 wurden bspw. Mittel zur Technologieförderung in Höhe von rd. 174,0 Mio. € übertragen.

20 Den Schwerpunkt der Ausgabenübertragung im Epl. 15 bilden die Ausgaberechte in Höhe von 112 Mio. € bei den Verstärkungsmitteln für Investitionen. Die Mittel betreffen größtenteils die Beseitigung der Schäden des Hochwassers 2010, große Baumaßnahmen, die Abwicklung des Konjunkturprogramms II und den BOS-Digitalfunk.

21 Weitere Übertragungen erfolgten u. a. im Kap. 1521 (Betriebe und Beteiligungen) in Höhe von 61,3 Mio. € und im Kap. 1530 (Kommunaler Finanzausgleich) in Höhe von 71,7 Mio. €.

6 Einnahmereste

22 Zur Deckung der Ausgaberechte wurden Einnahmereste in Höhe von insgesamt 1.391.734.414,53 € in das Hj. 2012 übertragen. Diese ergeben sich aus den Zuweisungen aus Mitteln der EU in den Epl. 07 (1.183,0 Mio. €) und 09 (208,8 Mio. €).

23 Die Differenz zwischen den Ausgabe- und Einnahmeresten wird durch den Saldo des kassenmäßigen Gesamtergebnisses in Höhe von 878,8 Mio. € gedeckt.

7 Verpflichtungsermächtigungen

24 Maßnahmen, die den Staat zur Leistung von Ausgaben in künftigen Haushaltsjahren verpflichten können, sind nur zulässig, wenn der Haushaltsplan dazu ermächtigt (§ 38 Abs. 1 Satz 1 SäHO). 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 2011/2012 zusätzlichen VE zuzustimmen, wenn hierfür im laufenden Haushaltsjahr nicht veranschlagte Mittel zweckgebunden von anderer Seite gezahlt oder rechtsverbindlich zugesagt sind.

25 Für das Hj. 2011 wurden im StHpl. 2011/2012 insgesamt VE in Höhe von 1.968.436.500 € veranschlagt. Das SMF hat in üpl. VE in Höhe von 163.223.444,91 € und apl. VE in Höhe von 19.592.771,46 € eingewilligt. Zusätzlichen VE wurde in Höhe von 312.800 € zugestimmt.

Für 2011 waren rd. 2 Mrd. € VE veranschlagt, das SMF hat weitere 0,18 Mrd. € genehmigt

26 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 2011	üpl.	apl.	zusätzliche	Umschichtungen	gesamt	Inanspruchnahme
€							
01	0,00	0,00	0,00	0,00		0,00	0,00
02	1.972.000,00	0,00	700.000,00	0,00		2.672.000,00	852.300,00
03	199.648.700,00	0,00	10.679.146,46	200.000,00		210.527.846,46	47.694.400,00
04	5.256.200,00	0,00	62.200,00	0,00		5.318.400,00	5.318.400,00
05	72.988.600,00	8.216.000,00	0,00	0,00		81.204.600,00	64.341.700,00
06	55.408.000,00	1.924.270,00	1.450.000,00	0,00		58.782.270,00	12.786.010,00
07	769.115.800,00	68.587.400,00	1.433.360,00	0,00		839.136.560,00	681.445.700,00
08	101.935.000,00	3.166.400,00	1.538.120,00	112.800,00		106.752.320,00	87.649.100,00
09	289.151.600,00	7.852.020,00	1.896.000,00	0,00		298.899.620,00	222.053.800,00
11	0,00	0,00	0,00	0,00		0,00	0,00
12	177.385.600,00	64.808.641,91	833.945,00	0,00		243.028.186,91	164.972.700,00
14	192.600.000,00	8.668.713,00	1.000.000,00	0,00		202.268.713,00	123.527.200,00
15	102.975.000,00	0,00	0,00	0,00		102.975.000,00	64.603.400,00
	1.968.436.500,00	163.223.444,91	19.592.771,46	312.800,00	0,00	2.151.565.516,37	1.475.244.710,00

8 Bewilligte über- und außerplanmäßige Ausgaben und bewilligte zusätzliche Ausgaben

27 Das SMF kann nach § 37 Abs. 1 SäHO üpl. und apl. Ausgabeermächtigungen erteilen. Ferner ermächtigt § 11 Abs. 1 HG 2011/2012 das SMF, zusätzlichen Ausgaben zuzustimmen, wenn zweckgebundene Mittel von anderer Seite gezahlt oder rechtsverbindlich zugesagt sind.

28 Im Hj. 2011 wurden vom SMF üpl. Ausgaben in Höhe von 139,8 Mio. € (Vorjahr 84,5 Mio. €) und apl. Ausgaben in Höhe von 24,1 Mio. € (Vorjahr 128,4 Mio. €) bewilligt. Zusätzlichen Ausgaben wurde insgesamt in Höhe von 215,2 Mio. € (Vorjahr 4,8 Mio. €) zugestimmt.

- 29 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	103.446,35	0,00	0,00
02	0,00	60.000,00	0,00
03	11.590.800,00	1.236.918,98	0,00
04	753.200,00	0,00	0,00
05	712.828,39	37.000,00	23.500,00
06	2.307.254,56	49.530,85	0,00
07	7.407.594,40	19.793.100,12	0,00
08	10.149.757,50	83.000,00	37.500,00
09	369.658,38	127.200,00	0,00
11	23.700,00	0,00	0,00
12	8.534.572,00	0,00	0,00
14	1.232.670,00	2.745.500,00	50.000,00
15	96.630.400,00	0,00	215.096.000,00
Gesamt	139.815.881,58	24.132.249,95	215.207.000,00

- 30 Die üpl. Ausgaben wurden im Hj. 2011 vor allem in den Epl. 03, 08 und 15 bewilligt.

- 31 Bei den bewilligten üpl. Ausgaben im Epl. 03 handelt es sich überwiegend um Mehrausgaben für die Unterbringung und Beförderung von Asylbewerbern und anderen ausländischen Flüchtlingen sowie Rückführungshilfen (rd. 3,5 Mio. €) sowie um einsatzbedingte Mehrkosten für Polizei- und Spezialkräfte (rd. 4,8 Mio. €). Für den Epl. 08 wurden in Höhe von 5,2 Mio. € üpl. Mittel bei der Gewährung von Jugendhilfe gem. §§ 88, 89 ff. SGB VIII sowie 4,1 Mio. € aufgrund eines Urteils des BVerwG in einer Verwaltungsstreitsache genehmigt. Im Epl. 15 waren die üpl. Bewilligungen für den Mehrbedarf im Zusammenhang mit der Erstattung von Versorgungsleistungen infolge der Überführung von Leistungen aus den Sonderversorgungssystemen und von Zusatzversorgungssystemen in die gesetzliche Rentenversicherung erforderlich.

- 32 Die apl. Ausgaben wurden im Hj. 2011 vor allem im Epl. 07 bewilligt, die in Höhe von rd. 12,4 Mio. € für die Abwicklung des Treuhandkonsolidierungsfonds I anfielen.

- 33 Der Schwerpunkt der Bewilligungen nach Hauptgruppen lag im Hj. 2011 bei den üpl. Bewilligungen (84,4 %) in der HGr. 6 (Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen) und bei den apl. Bewilligungen (75,9 %) in den OGr. 83 bis 89 (Investitionsfördermaßnahmen). Die zusätzlichen Ausgaben betreffen zu 99,9 % Ausgaben in der HGr. 9 (Besondere Finanzierungsausgaben) im Epl. 15 (Zuführungen an das Sondervermögen „Garantiefonds“).

9 Umschichtungen bzw. Verstärkungen gem. § 11 Abs. 8 HG 2011/2012

- 34 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.

Das SMF hat im Hj. 2011 insgesamt rd. 118 Mio. € Verstärkungen bzw. Umschichtungen nach § 11 Abs. 8 HG zugestimmt

- 35 Insgesamt hat das SMF im Hj. 2011 Umschichtungen bzw. Verstärkungen für Ausgaben in Höhe von 117.654.106,29 € bewilligt. Davon entfallen 17,8 Mio. € auf eine Verstärkung des Kap. 0908 Tit. 883 63 (Zuschüsse für Investitionen – Kommunen) für Ausgaben im Zusammenhang mit der

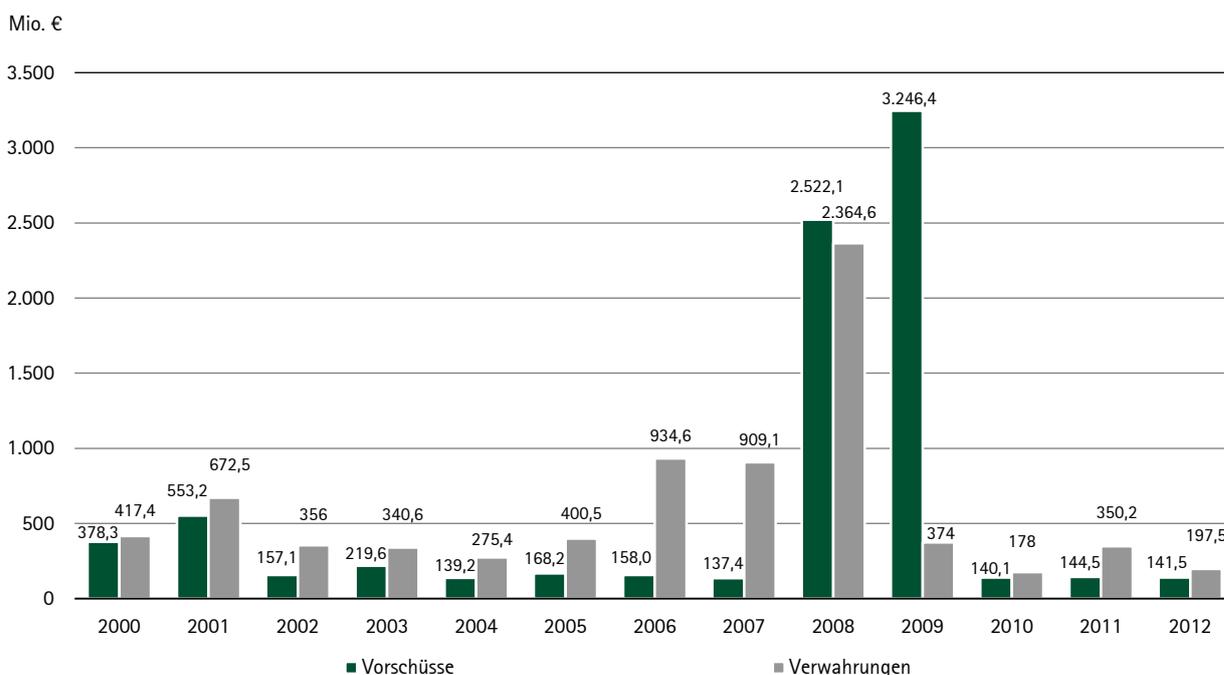
Förderung durch die EU (Periode 2007 bis 2013) und 9,8 Mio. € auf eine Verstärkung des Kap. 0903 Tit. 893 89 für Maßnahmen zur Gefahrenabwehr im Rahmen der Altlastenfreistellung. Die Einsparung erfolgte jeweils im Gesamthaushalt.

10 Vorschüsse und Verwahrungen

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

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

Die Bestände der Verwahr- und Vorschusskonten sind nach Bereinigung im Jahr 2010 wieder auf normalem Niveau



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

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

11 Einzelfeststellungen - Verstärkungsmittel für Rechtsverpflichtungen und für Investitionen (Kap. 1503)

40 Im Kap. 1503 wurden die Verstärkungsmittel für Rechtsverpflichtungen (Tit. 686 02) mit den Verstärkungsmitteln für Investitionen (Tit. 883 14) und mit Verstärkungsmitteln für Personalausgaben (Tit. 461 02) für gegenseitig deckungsfähig erklärt.

41 Gemäß Anlage VII/4 Epl. 15 wurden 4,7 Mio. € aus Tit. 686 02 „Verstärkungsmittel für Rechtsverpflichtungen“ zur Deckung von Verstärkungsmitteln für Personalausgaben zugunsten Tit. 461 02 verwendet. Gemäß VwV Nr. 4 zu § 20 SÄHO dürfen Personalausgaben nur in besonderen Fällen mit anderen Ausgaben für deckungsfähig erklärt werden. Dies ist bei globalen Verstärkungsansätzen regelmäßig nicht der Fall.

Informationspflicht des Parlaments wurde mit der Verstärkung von einzelnen Baumaßnahmen umgangen

- 42 Von den Verstärkungsmitteln für Investitionen wurden 15 Mio. € zur Verstärkung von 9 großen Baumaßnahmen (HGr. 7) im Epl. 14 verwendet. Für die Verstärkung von Baumaßnahmen werden im Epl. 14 entsprechende Globalansätze veranschlagt. Sollten diese Mittel nicht ausreichen, müssen üpl./apl. Ausgaben beantragt werden. Für die Deckung von Ausgaben der HGr. 7 aus dem Verstärkungstitel für Investitionen der HGr. 8 hat das SMF keine haushaltsrechtliche Grundlage.
- 43 Das SMF hat gegen die Haushaltssystematik verstoßen. In der großzügigen Auslegung der Deckungsfähigkeiten sieht der SRH einen Verstoß gegen § 20 Abs. 2 SäHO, da kein verwaltungsmäßiger oder sachlicher Zusammenhang erkennbar ist. Zudem dürfen Ausgaben, die ohne nähere Angabe des Verwendungszwecks veranschlagt sind, gem. § 20 Abs. 3 SäHO nicht für deckungsfähig erklärt werden. Insbesondere verstößt das Vorgehen gegen den Grundsatz der sachlichen Bindung (§ 45 Abs. 1 Satz 1 SäHO).
- 44 Zudem sieht der SRH das parlamentarische Budgetrecht verletzt, indem veranschlagte Mittel für Rechtsverpflichtungen der HGr. 6 als Personalausgaben in HGr. 4 und Mittel der HGr. 8 für Bauausgaben in HGr. 7 verwendet werden, obwohl für Personal- und Bauausgaben eigene Verstärkungstitel in erheblichem Umfang zur Verfügung stehen.
- 45 **Mit der Verstärkung von einzelnen Baumaßnahmen bis zu 4,3 Mio. € aus Tit. 883 14 wurde die Informationspflicht gegenüber dem Parlament, wie sie bei üpl./apl. Ausgaben gem. § 37 Abs. 4 SäHO vorgeschrieben ist, umgangen.**
- 46 Verstärkungsmittel für Rechtsverpflichtungen wurden in Höhe von 25,7 Mio. € als Ausgabereist nach 2012 übertragen. Als Begründung für die Übertragung von Ausgabereisten in das nächste Haushaltsjahr wurde u. a. die Deckung von Rechts- und Tarifrissen im Personalbereich (HGr. 4) angeführt.
- 47 Von den Verstärkungsmitteln für Investitionen wurden Ausgabereiste in Höhe von 96,9 Mio. € in das Hj. 2012 übertragen. Davon sind 32,2 Mio. € für Baumaßnahmen im Epl. 14 vorgesehen. Weitere 15,2 Mio. € wurden für den BOS-Digitalfunk (Epl. 03) übertragen.
- 48 Ausgaben für Investitionen sind nach § 19 Abs. 1 SäHO übertragbar. Dies ist begründet in der Annahme des Gesetzgebers, dass Investitionsmaßnahmen regelmäßig nicht innerhalb des Haushaltsjahres abgewickelt werden können. Trotzdem unterliegt die Inanspruchnahme der Übertragung von Ausgabereisten der Einwilligung des SMF gem. § 45 Abs. 3 SäHO nach den Kriterien der VwV Nr. 4.1 zu § 45 SäHO.
- 49 Das SMF hält die Übertragung von Ausgabereisten bei Verstärkungstiteln für zulässig und führt in seiner Stellungnahme aus, dass Ausgabereiste nur übertragen wurden, sofern bestimmte Zwecke und sachliche Bedürfnisse hierfür bestanden und fortdauerten und dass sich der konkrete Verwendungszweck der Verstärkungsmittel erst im Haushaltsvollzug herausstellt.
- 50 **Die Übertragung von Verstärkungsmitteln im konkreten Fall ist nach Auffassung des SRH unzulässig.** Die Bildung von Ausgabereisten durchbricht den Haushaltsgrundsatz der zeitlichen Bindung (Jährigkeit). Durch VwV Nr. 3 zu § 19 SäHO wird das Anlegen eines strengen Maßstabs für die Prüfung der Voraussetzungen für die Übertragbarkeit gefordert. Gemäß VwV Nr. 4.1 zu § 45 SäHO ist die Bildung von Ausgabereisten nur zulässig, soweit der Zweck der Ausgaben fortdauert und ein sachliches Bedürfnis besteht und die Ausgaben bei wirtschaftlicher und sparsamer

Verwaltung erforderlich sind. Globale Verstärkungstitel können diese Voraussetzungen regelmäßig nicht erfüllen, da sie sich keinem konkreten Zweck zuordnen lassen. Wäre dies der Fall, müsste für diese Zwecke eine titelgenaue einzelne Veranschlagung erfolgen. Insbesondere verstößt die Übertragung von Ausgaberesten für Zwecke einer anderen Hauptgruppe gegen die Haushaltssystematik.

- 51 Trotz Kritik des SRH an der Höhe der veranschlagten Verstärkungsmittel und dem tatsächlichen Bedarf (vgl. Jahresbericht 2012 des SRH, Beitrag Nr. 1, Pkt. 11) wurden die Verstärkungsmittel für Rechtsverpflichtungen von 20,2 Mio. € im Hj. 2011 auf 34 Mio. € im Hj. 2013/2014 erhöht. Im Hj. 2011 ergibt sich mit den Ausgaberesten aus 2010 eine Ausgabebefugnis von 42,4 Mio. € für Verstärkungsmittel für Rechtsverpflichtungen. Davon wurden nur 182 T€ zweckentsprechend für eine Rechtsverpflichtung verwendet. 4,7 Mio. € wurden über den Deckungsvermerk für Personalausgaben verwendet, 25,7 Mio. € in das Hj. 2012 übertragen und 11,8 Mio. € in Abgang gestellt.
- 52 Bei den Verstärkungsmitteln für Investitionen sind im Hj. 2011 31,0 Mio. € veranschlagt. Mit den Ausgaberesten aus 2010 ergibt sich eine Ausgabebefugnis in Höhe von 301,6 Mio. €. Davon wurden 15 Mio. € zweckfremd für Baumaßnahmen in HGr. 7 verwendet und 96,9 Mio. € als Ausgabereinst nach 2012 übertragen. Davon sind wiederum 32,2 Mio. € für Baumaßnahmen vorgesehen. Für das Hj. 2013 sind 46,8 Mio. € und für das Hj. 2014 48,3 Mio. € veranschlagt.
- 53 Der SRH stellt die Notwendigkeit von Verstärkungsmitteln im Einzelfall für Personalausgaben und Investitionen nicht infrage, jedoch deren veranschlagte Höhe. Der Bedarf an Verstärkungsmitteln für Rechtsverpflichtungen wird aufgrund der tatsächlichen Verwendung für andere Zwecke für nicht erforderlich erachtet. Die Verstärkungsmittel ermöglichen zudem eine Ausweitung der Ausgaben über die vom Parlament beschlossenen Ansätze hinaus, ohne dass z. B. ein üpl.- bzw. apl.-Antrag gestellt werden muss.
- 54 In seiner Stellungnahme teilt das SMF mit, dass nur mit der gegenseitigen Deckungsfähigkeit der 3 Verstärkungstitel ein flexibler und sachgerechter Haushaltsvollzug möglich sei. Verstärkungsmittel dienen dem flexiblen Vollzug innerhalb des Haushaltsjahres und sind Teil der Risikovorsorge.
- 55 Das SMF verwies in seiner Stellungnahme zudem auf den Haushaltsvermerk bei Kap. 1503 Tit. 883 14 (Verstärkungsmittel für Investitionen), nach dem Ausgabemittel für Investitionen weiteren Haushaltsstellen zur Verstärkung zugewiesen werden können. Sie stünden zur Deckung jeglicher Investitionen zur Verfügung und seien nicht auf die HGr. 8 beschränkt. Eine Informationspflicht gegenüber dem Parlament gem. § 37 Abs. 4 SÄHO bestehe nicht.
- 56 Auch ein Bruch der Haushaltssystematik wird vom SMF nicht gesehen, da die Ausgaben für Investitionen wegen der überragenden finanz- und wirtschaftspolitischen Bedeutung in besonderen Hauptgruppen zusammengefasst seien (Teil A Pkt. 3.6 der VwV-HS Sachsen). Gemäß Sächsischem Gruppierungsplan würden zu den Investitionen die Ausgaben aus den HGr. 7 und 8 zählen. Das Parlament habe bereits bei der Verabschiedung des HG 2011/2012 über die Gesamthöhe der Investitionsausgaben bestimmt. Durch die Verstärkung aus HGr. 8 zugunsten HGr. 7 würden sich die Gesamtmittel an Investitionen nicht ändern.

Verstärkungsmittel für Rechtsverpflichtungen trotz Kritik des SRH von 20,2 Mio. € in 2011 auf 34 Mio. € im Hj. 2013/2014 erhöht

- ⁵⁷ Der SRH hält an seiner Rechtsauffassung fest, dass die Deckungsfähigkeit, die eine flexible Haushaltsführung ermöglichen soll, hier nicht zur Anwendung kommen darf. Zwar spricht der Haushaltsvermerk bei Tit. 883 14 von investiven Maßnahmen, nach der teleologischen Auslegung kann dabei jedoch nur die HGr. 8 gemeint sein. Nicht umsonst differenziert der Gruppierungsplan zwischen HGr. 7 (Baumaßnahmen) und HGr. 8 (sonstige Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen).

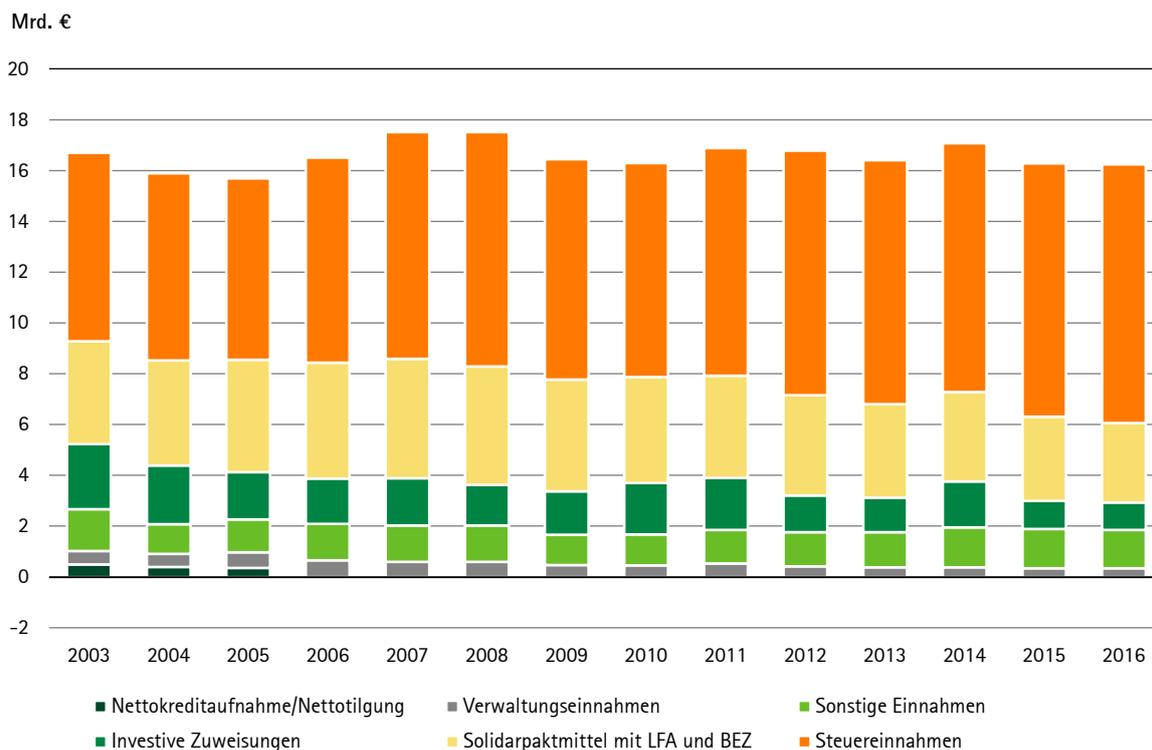
Haushaltswirtschaft des Freistaates

1 Vorbemerkung

- 1 Der Freistaat Sachsen hat 2012 die höchsten Einnahmen an Steuern und steuerinduzierten Einnahmen seit 1990 erzielt. Dies ist das Ergebnis der guten gesamtdeutschen Wirtschaftsentwicklung und eines stabilen Arbeitsmarktes. Auch wenn die Wirtschaft nicht mehr so rasant wächst wie in 2010 und 2011, hat der Arbeitskreis Steuerschätzungen für die nächsten Jahre weiterhin ansteigende Steuereinnahmen prognostiziert.
- 2 Trotz der hervorragenden Einnahmesituation hat der Freistaat Sachsen für 2013 und 2014 einen Doppelhaushalt verabschiedet, der nur über die Entnahmen aus der Kassenverstärkungs- und Haushaltsausgleichsrücklage ausgeglichen werden kann. Der Freistaat setzt damit das Signal, der Haushalt sei nur mit außerordentlichen Einnahmen auszugleichen. Er verlässt damit das Postulat, dass laufende Ausgaben aus laufenden Einnahmen zu bestreiten sind. Daran ändert auch der Umstand nichts, dass der Freistaat seinem Markenzeichen einer hohen Investitionsquote bei niedriger Verschuldung treu geblieben ist.
- 3 Dies wiegt umso schwerer, als die sächsische Haushaltswirtschaft in den kommenden Jahren vor folgenden großen Herausforderungen steht:
 - Rückgang der Osttransfermittel, insbesondere der Solidarpaktmittel aus Korb I und II,
 - Rückgang der ordentlichen Einnahmen infolge des anhaltenden Bevölkerungsrückgangs,
 - Ausgabenverlagerungen infolge der Überalterung der Bevölkerung und regional unterschiedliche Entwicklungsabläufe,
 - Rückgang der EU-Fördermittel durch geänderte Förderbedingungen ab 2014,
 - Neugestaltung Länderfinanzausgleich ab 2020,
 - Deckungslücke Pensionslasten.
- 4 Durch den Rückgang der Osttransfermittel und der EU-Mittel wird der sächsische Haushalt zunehmend abhängiger von den Steuereinnahmen und steuerinduzierten Einnahmen. Um auf die sich daraus ergebende Volatilität des Haushaltsvolumens auf der Ausgabenseite reagieren zu können, ist langfristig eine strategische Ausgabenplanung erforderlich. Zudem muss Einnahmeschwankungen mittels Rücklagenbildung gesteuert werden, um die Schuldenbremse dauerhaft einhalten zu können.
- 5 Der folgende Beitrag befasst sich mit der Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben im Freistaat und stellt schwerpunktmäßig Risiken und Probleme dar.

Steigende Abhängigkeit des sächsischen Haushalts von gesamtdeutscher Wirtschaftsentwicklung

2 Einnahmenstruktur



Quelle: 2003 bis 2011 HR, 2012 vorläufiges Kassen-Ist, 2013 bis 2014 StHpl., 2015 bis 2016 mittelfristige Finanzplanung.

- 6 Die Struktur der Einnahmen unterliegt permanenten Veränderungen. Während bis 2005 die Nettokreditaufnahme Bestandteil der Einnahmen war, tilgt der Freistaat seit 2006 Schulden.
- 7 In den Jahren 2003 und 2004 machten Fluthilfemittel um jeweils über 1 Mrd. € höhere Einnahmen bei den Investitionszuweisungen aus. Auch die Folgejahre sind dadurch geprägt.
- 8 Durch die Überlappung zweier Förderperioden war der Anteil der EU-Fördermittel in 2007 und 2008 erhöht. Diese Mittel werden mit der neuen Förderperiode ab 2014 für Sachsen stark rückläufig sein. Die Jahre 2009 bis 2011 sind durch zusätzliche Einnahmen vom Bund in Höhe von insgesamt 596,75 Mio. € aus dem Konjunkturpaket II geprägt. Die investiven Zuweisungen enthalten auch Mittel aus dem Korb II des Bundes, die in den nächsten Jahren degressiv abgebaut werden.
- 9 Mit der Ausgliederung der Hochschulen aus dem Staatshaushalt sind seit 2009 rd. 167,6 Mio. € sonstige Einnahmen weniger im Haushalt enthalten.
- 10 In den nächsten Jahren wird sich besonders der Abbau der Solidaripaktmittel bemerkbar machen. Während die Rückführung bis 2008 nur in geringem Umfang erfolgte, sind es seit 2009 jährlich rd. 200 Mio. € weniger. Der Länderfinanzausgleich läuft zum 31.12.2019 in seiner jetzigen Form aus und muss zwischen Bund und Ländern neu verhandelt werden. Von einer Verlängerung der Sonderbedarfs-BEZ ist nicht auszugehen.
- 11 Seit 2005 gibt es die Sonderbedarfs-BEZ zum Ausgleich der Hartz IV-Sonderlasten aus der Zusammenlegung der Arbeitslosen- und Sozialhilfe. Diese werden von den Länderfinanzministern in dreijährigem Turnus geprüft. Aufgrund der guten Situation am Arbeitsmarkt werden diese Zuweisungen von ehemals 319 Mio. € ab 2014 auf 247,9 Mio. € sinken.

12 Zusätzlich bewirkt die rückläufige Bevölkerungsentwicklung einen Rückgang der Einnahmen aus dem Länderfinanzausgleich. Mit jedem Bürger weniger rechnet das SMF mit jährlichen Mindereinnahmen von 2.700 bis 3.450 € (vgl. Mittelfristige Finanzplanung des Freistaates Sachsen 2012 bis 2016). Nach Variante 1 der 5. regionalisierten Bevölkerungsprognose wird es bis 2025 nur noch 3,8 Mio. Sachsen geben. Mit Stand 30.06.2012 hat Sachsen noch 4,046 Mio. EW.

13 Die Einnahmen aus Steuern und steuerinduzierten Einnahmen stellen mit rd. 64,4 % in den letzten 5 Jahren den größten Anteil an den sächsischen Einnahmen. Sie unterliegen in Abhängigkeit von der gesamtdeutschen Wirtschaftsleistung und der Steuergesetzgebung erheblichen Schwankungen (vgl. Pkt. 2.2). In seiner Prognose vom Mai 2013 geht der Arbeitskreis Steuerschätzungen von steigenden Steuereinnahmen für Bund, Länder und Gemeinden in den nächsten Jahren aus.

2.1 Entwicklung der Einnahmen

14 Im Juni 2012 hat das ifo Institut Dresden die Zusammenfassung der Ergebnisse des Forschungsvorhabens „Aktualisierung der Langfristprojektion der Einnahmeentwicklung des Freistaates Sachsen“ dem SMF vorgelegt. In der Studie hält das ifo Institut Dresden trotz gegenwärtig guter konjunktureller Situation an dem Ergebnis seiner bisherigen Prognosen für den Freistaat Sachsen fest. So werden die Einnahmen unabhängig von der guten gesamtdeutschen Wirtschaftsentwicklung real weiter sinken. Steigende Steuereinnahmen können den Rückgang der Solidarpaktmittel (Sonderbedarfs-BEZ zur Deckung von teilungsbedingten Sonderlasten und Korb-II-Mitteln), der EU-Fördermittel und Einnahmeverluste im Länderfinanzausgleich durch den Bevölkerungsrückgang nicht ausgleichen, allenfalls teilweise kompensieren. In seinem Vorjahresgutachten vom Oktober 2011 geht das Institut von weiteren Einnahmerückgängen durch rückläufige Hartz IV-BEZ und der Einstellung der BEZ für politische Führung aus (vgl. Jahresbericht 2012 des SRH, Beitrag Nr. 2, Pkt. 5.2). In der Aktualisierung der Einnahmeprojektion für den Freistaat Sachsen von Anfang dieses Jahres ermittelt das ifo Institut für das Jahr 2025 Einnahmen in Höhe von real 13,5 Mrd. € und damit nur noch 80 % der gegenwärtigen Einnahmen.

Steigende Steuereinnahmen können Rückgang der Solidarpaktmittel nicht ausgleichen

15 Mit der Rückführung der ostspezifischen Aufbauhilfemittel wird der sächsische Haushalt zunehmend von den gesamtdeutschen Steuereinnahmen abhängig. Schwankungen des Wirtschaftswachstums und Auswirkungen von Änderungen im Steuerrecht werden stärker als bisher die Gesamteinnahmen beeinflussen (vgl. Pkt. 2.2). Zudem sind die aufbaubedingten Zahlungen seit Jahren hinsichtlich Höhe und Zeitpunkt des Auslaufens bekannt, sodass in der langfristigen Ausgabenplanung gegengesteuert werden kann und muss. Die eingangs erwähnte Rücklagenentnahme in einer Hochkonjunkturphase weckt allerdings Zweifel am Konsolidierungswillen.

16 Der SRH geht davon aus, dass der Freistaat Sachsen bis 2020 den Aufbauprozess abgeschlossen hat und sich das Förder- und Investitionsvolumen auf dem Stand eines vergleichbaren Flächenlandes West befindet.

2.2 Steuereinnahmen und steuerinduzierte Einnahmen

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

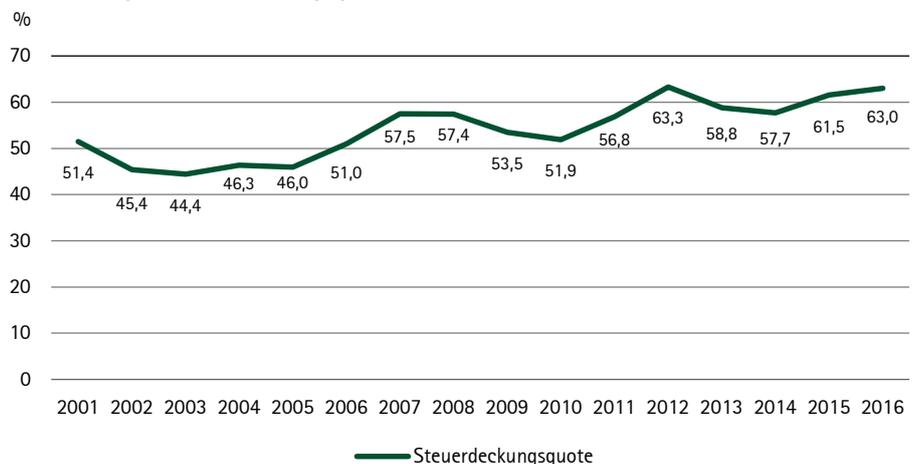
Regelmäßige Soll-Ist-Abweichungen

in Mio. €	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
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	9.712,9	10.216,9
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	10.553,4	11.427,2
Differenz Ist – Soll	-1.263,5	-390,1	-617,1	-197,3	578,0	966,3	1.144,2	-98,7	-255,1	840,4	1.210,3

In 2012 Einnahmen aus Steuern und steuerinduzierte Einnahmen mit 1,2 Mrd. € über dem Haushaltsansatz

- 18 Nachdem die Einnahmen aus Steuern und steuerinduzierten Einnahmen durch die Finanz- und Wirtschaftskrise in 2009 und 2010 hinter den Erwartungen zurückblieben, lagen sie in 2011 und 2012 weit über den Planwerten. Im Hj. 2012 lagen die Isteinnahmen mit 1,2 Mrd. € über den im StHpl. veranschlagten Einnahmen. Die Einnahmen aus Steuern und steuerinduzierten Einnahmen in Höhe von 11,4 Mrd. € im Hj. 2012 stellen Rekorderinnahmen für den Freistaat Sachsen dar.
- 19 Der Arbeitskreis Steuerschätzungen hat in seiner Sitzung vom Mai dieses Jahres seine Prognose gegenüber der Oktobersteuerschätzung 2012 leicht nach unten korrigiert. Ursache hierfür sind neben einem geringeren Anstieg des Wirtschaftswachstums insbesondere beschlossene Steuerrechtsänderungen. Trotzdem können Bund, Länder und Kommunen mit weiterhin steigenden Einnahmen rechnen, da trotz etwas schwächerer Konjunktur der robuste Arbeitsmarkt durch steigende Beschäftigung und steigende Einkommen zu Steuermehreinnahmen führt.
- 20 Das SMF passt auf Basis der regionalisierten Ergebnisse der Steuerschätzung die Einnahmeerwartungen aus Steuern und steuerinduzierten Einnahmen für den Freistaat Sachsen an, indem Korrekturbeträge u. a. aus nicht schon in der Steuerschätzung berücksichtigten Steuerrechtsänderungsrisiken, Demografie, Konjunkturabschlägen und Zensusauswirkungen abgezogen werden. Für das Hj. 2013 ergeben sich nach der so korrigierten Steuerschätzung Mehreinnahmen gegenüber dem Planansatz in Höhe von 35 Mio. €. Für 2014 rechnet das SMF mit 97 Mio. € Mehreinnahmen. Darüber hinaus werden die Steuereinnahmen bis 2017 jährlich rd. 150 Mio. € über dem Ergebnis der vorherigen Steuerschätzung liegen. Auch die sächsischen Kommunen können mit leicht steigenden Steuereinnahmen rechnen, sodass im Rahmen des SächsFAG in den Jahren 2013 und 2014 mit Abrechnungsbeträgen in Höhe von rd. 12 Mio. € zulasten der Kommunen zu rechnen ist.
- 21 Die prognostizierten höheren Steuereinnahmen wirken sich auch auf die Steuerdeckungsquote aus. Sie stellt den Anteil der durch Steuern gedeckten bereinigten Ausgaben dar.

Entwicklung der Steuerdeckungsquote

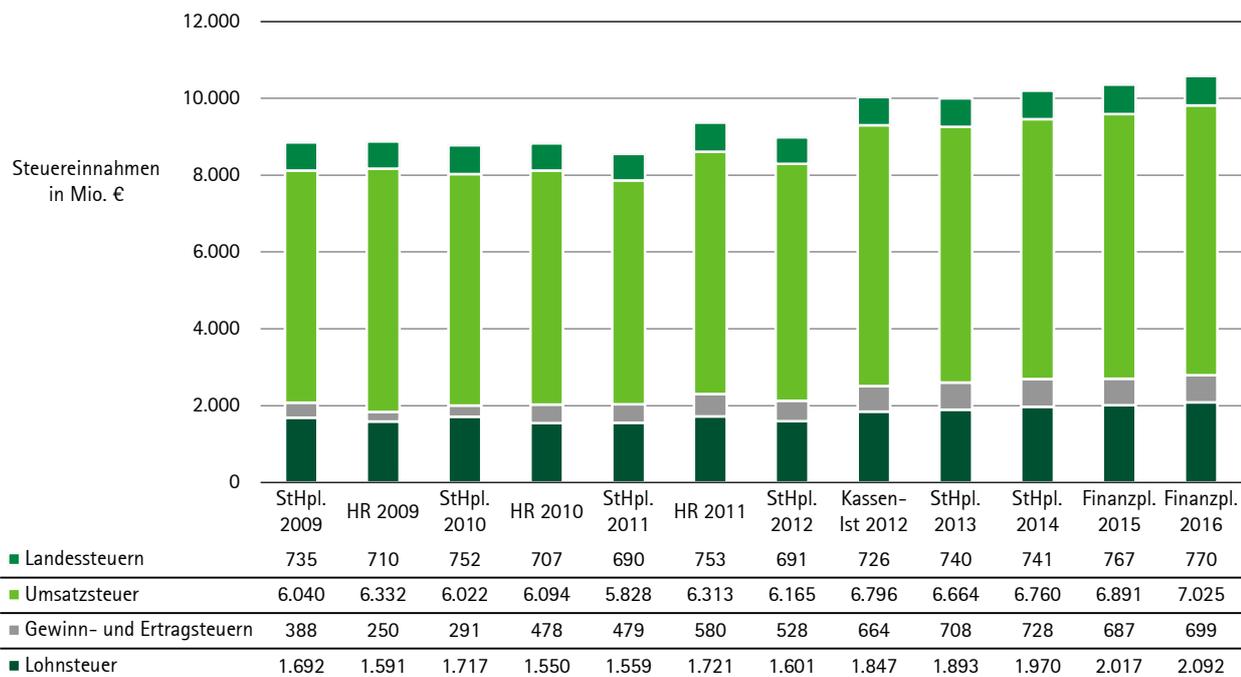


Quelle: 2001 bis 2011 HR, 2012 vorläufiges Kassen-Ist, 2013 und 2014 StHpl. 2015 bis 2016 mittelfristige Finanzplanung.

- 22 Die Entwicklung der Steuerdeckungsquote unterliegt erheblichen Schwankungen. In der Entwicklung zeichnet sich eine tendenzielle Steigerung ab. Mittelfristig rechnet das SMF mit einem Anstieg der Steuerdeckungsquote auf 63 %. Das ifo Institut geht unter Einbeziehung der steuerinduzierten Einnahmen langfristig von einem Anstieg auf rd. 82 % im Jahr 2025 aus. Der Anstieg beruht zum einen auf steigenden Steuereinnahmen und zum anderen wird das sinkende Haushaltsvolumen durch die Rückführung der spezifischen Ostförderung (Sonderbedarfs-BEZ, Hartz IV-BEZ, Pol-BEZ, Rückführung EU-Fördermittel und des Bundes) die Quote steigen lassen.
- 23 Während der Durchschnitt der westdeutschen Flächenländer 2011 gemäß ZDL bei 71,5 % lag, erreichte die Steuerdeckungsquote in Sachsen nur 55,5 %. Sachsen liegt damit nur knapp über dem Durchschnitt der Ostländer von 53,3 %, aber mit 16,0 Prozentpunkten noch weit entfernt von den Westländern. Gegenüber dem Vorjahr hat sich dieser Abstand um 1,1 Prozentpunkte verringert. Im Vergleich der Flächenländer bei den Steuereinnahmen pro EW belegt Sachsen nur den vorletzten Platz. Steuerdeckungsquote weit unter dem Durchschnitt der westdeutschen Flächenländer
- 24 Der wirtschaftliche Aufholprozess ist seit Mitte bis Ende der 90er Jahre weitestgehend zum Erliegen gekommen. Eine Studie im Auftrag des Bundesministeriums des Innern zum wirtschaftlichen Stand und Perspektiven für Ostdeutschland vom Mai 2011¹ bestätigt diese Entwicklung (vgl. Jahresbericht 2012 des SRH, Beitrag Nr. 2, Pkt. 2.3).
- 25 Aus Gründen der Übersichtlichkeit sind die Steuerarten in Gruppen zusammengefasst dargestellt. In der Gruppe „Gewinn- und Ertragssteuern“ sind die veranlagte Einkommensteuer, die nicht veranlagten Steuern vom Ertrag, die Abgeltungssteuer, die Körperschaftsteuer und die Gewerbesteuerumlage zusammengefasst. Die Landessteuern sind als Summe dargestellt.
- 26 Aufgrund dieser Maßgaben stellt sich die Entwicklung der veranschlagten und tatsächlichen Steuereinnahmen für die Hj. 2009 bis 2016 im Einzelnen wie folgt dar:

¹ Quelle: „Wirtschaftlicher Stand und Perspektiven für Ostdeutschland“, Studie im Auftrag des Bundesministeriums des Innern, Halle (Saale), 23.05.2011, Auftragnehmerkonsortium: Institut für Wirtschaftsforschung Halle, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, ifo Institut für Wirtschaftsforschung, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Institut für Hochschulforschung Wittenberg, Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung.

Entwicklung der Steuereinnahmen



27 Mit einem durchschnittlichen Anteil von rd. 68 % stellt die Umsatzsteuer mit erheblichem Abstand die einnahmestärkste Steuerart dar. Die Lohnsteuer hat einen Anteil von rd. 19 %. Die Gewinn- und Ertragssteuern sowie die Landessteuern haben mit einem durchschnittlichen Anteil von rd. 13 % dagegen eine untergeordnete Bedeutung.

28 Die Umsatzsteuer ist eine schwankungsärmere Steuerart, da der private umsatzsteuerbelastete Konsum in der Regel weniger stark von konjunkturellen Schwankungen betroffen ist. Dies resultiert aus dem Umstand, dass wegfallende Gewinne und Arbeitseinkommen zunächst durch Lohnersatz- bzw. Sozialleistungen sowie dem Verbrauch von Ersparnissen kompensiert werden.

29 Die Landessteuern knüpfen größtenteils an die Übertragung von Gütern (z. B. Grunderwerbsteuer und Erbschaftsteuer) bzw. an den privaten Konsum (z. B. Lotteriesteuer und Biersteuer) an und sind deshalb ebenfalls weniger stark von konjunkturellen Schwankungen betroffen.

30 Die Lohnsteuer sowie die Gewinn- und Ertragssteuern sind demgegenüber wegen ihrer Anknüpfung an die Löhne und Gehälter der abhängig Beschäftigten bzw. die Gewinne der Unternehmen außerordentlich konjunkturabhängig und damit schwankungsanfällig.

2.3 Solidarpaktmittel und Fortschrittsbericht „Aufbau Ost“

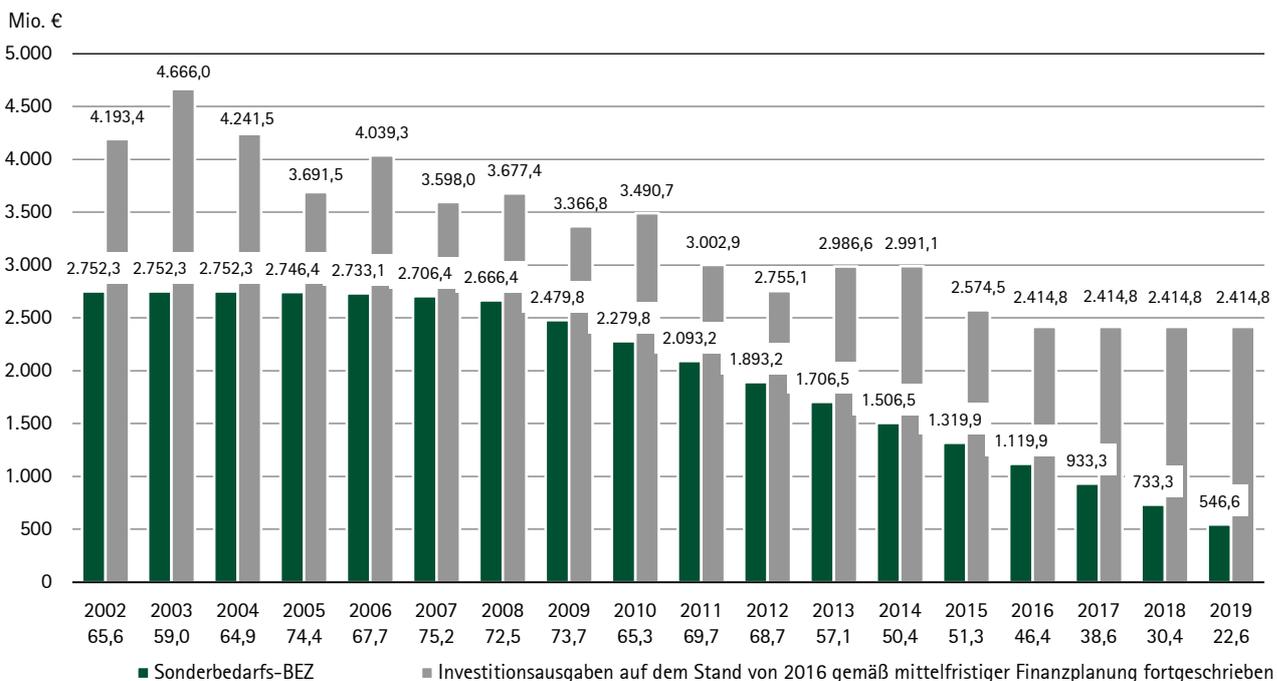
31 Die neuen Länder und Berlin erhalten nach dem Solidarpaktfortführungsgesetz (SFG – Solidarpakt II) Sonderbedarfs-BEZ zur Deckung von teilungsbedingten Sonderlasten aus dem bestehenden infrastrukturellen Nachholbedarf und zum Ausgleich unterproportionaler kommunaler Finanzkraft (§ 11 Abs. 3 FAG). Diese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

32 Weitere Solidarpaktmittel werden aus dem Korb II in Form erhöhter Fördermittel 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.

- 33 Der Rückgang der Solidarpaktmittel „Sonderbedarfs-BEZ zum Ausgleich teilungsbedingter Sonderlasten“ für den Freistaat von 2002 bis 2019 ist nachfolgend dargestellt. Sie wurden den Investitionsausgaben gegenübergestellt, die auf dem Niveau des Jahres 2016 der mittelfristigen Finanzplanung fortgeschrieben wurden. Dies setzt eine nachhaltige Erhöhung der eigenfinanzierten Investitionen voraus.

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



1) Anteil der Sonderbedarfs-BEZ an den Investitionsausgaben

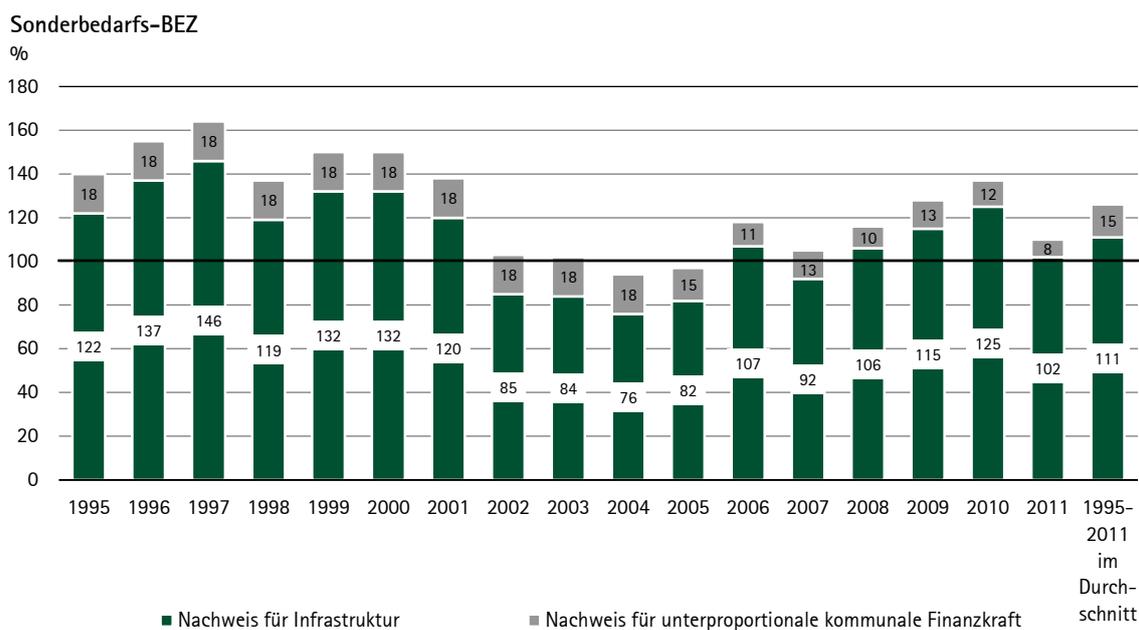
- 34 Die Grafik zeigt deutlich, dass die Investitionen bisher zum überwiegenden Teil durch die Sonderbedarfs-BEZ sowie durch investive Zweckzuweisungen des Bundes und der EU finanziert wurden. Im Hj. 2012 wurden 68,7 % der Investitionen aus Sonderbedarfs-BEZ finanziert.

Investitionen vorwiegend durch Solidarpaktmittel finanziert

- 35 Im Jahr 2013 betragen die Solidarpaktmittel noch rd. 1,7 Mrd. €. In den darauffolgenden 6 Jahren werden diese um jährlich rd. 200 Mio. € auf Null reduziert. Somit muss der Freistaat bis 2020 den strukturellen Aufholprozess abgeschlossen haben. Eine Bezuschussung der finanz- und strukturschwachen neuen Länder und Berlin über 2020 hinaus ist nicht zu erwarten.

- 36 In den Fortschrittsberichten „Aufbau Ost“ legen die neuen Länder jährlich Rechenschaft ab über die aufbaugerechte Verwendung der Sonderbedarfs-BEZ und die Fortschritte bei der Schließung der Infrastrukturlücke.

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



Vollständige sachgerechte Verwendung der Solidarpaktmittel

- 38 Für das Hj. 2011 ergibt sich für den Freistaat Sachsen nach dem einheitlichen Berechnungsschema für die Infrastrukturinvestitionen (Land und Kommunen) und die Beträge zum Ausgleich der unterproportionalen kommunalen Finanzkraft eine Verwendungsquote von insgesamt 110 %. Der Freistaat hat somit auch für das Hj. 2011 eine vollständig sachgerechte Verwendung der Solidarmittel nachgewiesen. Der Rückgang der Verwendungsquote gegenüber dem Vorjahr ist vorrangig auf die gesunkenen Infrastrukturinvestitionen auf Landesebene (von 96 % in 2010 auf 69 % in 2011) zurückzuführen.

- 39 Für den sogenannten Korb II haben die Länder die ZDL beauftragt, in Zusammenarbeit mit dem Bund eine Regionalisierung der Mittel vorzunehmen. Angaben zur Mittelverteilung wurden in den Fortschrittsbericht aufgenommen. Danach entfallen im Zeitraum 2005 bis 2010 insgesamt rd. 9,1 Mrd. € auf den Freistaat. Die Maßnahmen verteilen sich wie folgt auf die vereinbarten Politikfelder:

Politikfeld	2005	2006	2007	2008	2009	2010
	in Mio. €					
Wirtschaft	416	375	389	412	373	318
Verkehr	123	169	156	210	187	202
EU-Strukturfonds	687	722	536	540	543	544
Wohnungs- und Städtebau	296	177	208	157	165	140
Innovation, Forschung und Entwicklung, Bildung	134	123	137	192	163	209
Beseitigung ökologischer Altlasten, Standortsanierung	10	8	6	8	5	7
Sport	2	4	4	3	2	1
Korb II gesamt	1.667	1.578	1.437	1.521	1.438	1.421

Quelle: Fortschrittsbericht „Aufbau Ost“ des Freistaates Sachsen für das Jahr 2011.

40 Für das Hj. 2011 standen den neuen Ländern und Berlin rd. 4,7 Mrd. € aus dem Korb II zur Verfügung, im Zeitraum 2005 bis 2011 insgesamt rd. 35,7 Mrd. €. Damit sind bereits rd. 70 % der Leistungen aus dem Korb II erbracht.

41 Trotz aufbaugerechter Mittelverwendung blieb die Wirtschaftskraft bisher auf unverändert niedrigem Niveau im Vergleich zu den alten Ländern. Eine Studie im Auftrag des Bundesministeriums des Innern zum Stand und Perspektiven für Ostdeutschland vom Mai 2011, durchgeführt von einem Konsortium führender deutscher Wirtschaftsinstitute, kommt zu dem Ergebnis, dass die öffentliche Infrastruktur in weiten Teilen an den westdeutschen Standard angeglichen ist und in einigen Bereichen das Versorgungsniveau sogar besser ist.

42 Trotz der umfangreichen spezifischen Ostförderung sind noch erhebliche Strukturdefizite vorhanden. Die Studie zählt hierzu u. a. das höhere Erwerbslosigkeitsniveau, fehlende leistungsfähige Großunternehmen, eine geringere Forschungs- und Entwicklungsintensität als im Westen, Fachkräftemangel durch starke Abwanderung der Bevölkerung und andere Eigentumsstrukturen beim kommunalen Wohnungsbestand und damit verbundene finanzielle Probleme (vgl. Jahresbericht 2012 des SRH, Beitrag Nr. 2, Pkt. 2.3).

Studie im Auftrag des Bundesministeriums des Innern stellt erhebliche Strukturdefizite fest

43 Die Studie empfiehlt zukünftig keine spezifisch regional begrenzte Ostförderung mehr, sondern eine Förderung für alle strukturschwachen Regionen Deutschlands mit Schwerpunktsetzungen bei den Förderthemen.

44 Vor diesem Hintergrund sollte der im März dieses Jahres vorgelegte Bericht der vom SLT eingesetzten Enquete-Kommission „Strategien für eine zukunftsorientierte Technologie- und Innovationspolitik im Freistaat Sachsen“ als weitere Entscheidungshilfe zur Setzung von Förderschwerpunkten dienen. Die im Bericht genannten 7 Handlungsfelder mit Vorschlägen für eine zukunftsorientierte Technologie- und Innovationspolitik sind:

- Impulse für ein innovationsfreundliches Sachsen,
- Innovations- und Gründergeschehen,
- Fachkräftebedarfsdeckung,
- Weiterentwicklung des Forschungs- und Hochschulstandortes sowie der Berufsakademie Sachsen,
- Beförderung des Wissens- und Technologietransfers,
- imagebildende Maßnahmen und internationale Technologie- und Innovationspolitik und
- Förderung und Finanzierung.

45 **Der Freistaat sollte seine Förderstrukturen an die in der Studie und im Bericht aufgezeigten Erfordernisse anpassen.** Insbesondere muss für die verbleibenden Jahre analysiert werden, wie die Mittel des Solidarpakts und die spezifischen Aufbaumittel Ost von EU und Bund schwerpunktmäßig verwendet werden. Hierzu sind schnellstmöglich die noch bestehenden Lücken des Aufbaus Ost aufzudecken.

Festlegung schwerpunktmäßiger Verwendung von Fördermitteln notwendig

3 Ausgabenstruktur

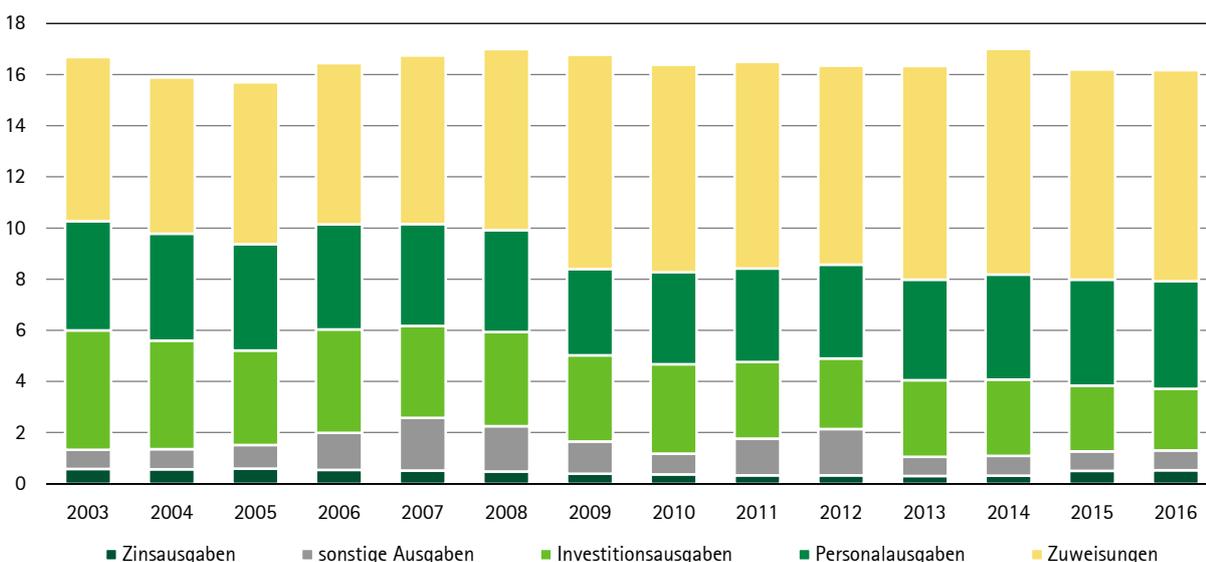
46 Im Hj. 2012 stellten die Zuweisungen der HGr. 6 mit 47,5 % den größten Ausgabenblock des Freistaates dar. Den Zuweisungen werden u. a. Ausgaben im Rahmen des SächsFAG, EU-Fördermittel und sonstige Bundes- und Landesförderungen zugerechnet. Sie enthalten außerdem die Zuschüsse zum laufenden Betrieb der Staatsbetriebe, der Hochschulen und ähnlicher Einrichtungen (vgl. Beitrag Nr. 3) und den Mehrbelastungsaus-

gleich an die Kommunen im Zuge der Verwaltungs- und Funktionalreform. Mit 722,7 Mio. € fallen auch Zahlungen gemäß AAÜG und Zuführungen an den Generationenfonds (478,4 Mio. €) darunter (vgl. Pkt. 5).

- 47 Zweitgrößter Ausgabenblock sind die Personalausgaben mit 22,5 % gefolgt von den Investitionsausgaben mit 16,9 % der Ausgaben. Zu den sonstigen Ausgaben mit 11,1 % Anteil an den Ausgaben des Freistaates gehören neben den Verwaltungsausgaben der HGr. 5 (4,2 %) (ohne Zinsausgaben) auch die „Besonderen Finanzierungsausgaben“ der HGr. 9 (6,9 %), 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 % an den Ausgaben dar.

Ausgaben

Mrd. €



Quelle: 2003 bis 2011 HR, 2012 vorläufiges Kassen-Ist, 2013 bis 2014 StHpl., 2015 bis 2016 mittelfristige Finanzplanung.

- 48 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.

681,3 Mio. € KP-II-Mittel für Investitionen

- 49 In den Jahren 2009 bis 2011 sind die Investitionsausgaben durch insgesamt 681,3 Mio. € KP-II-Mittel erhöht. Die Überlappung zweier EU-Förderperioden hatte in den Hj. 2007 und 2008 eine Erhöhung des Ausgabevolumens zur Folge.

Veränderung der Haushaltsstruktur durch Zunahme von Ausgliederungen

- 50 Durch umfangreiche Ausgliederungen in den letzten Jahren (vgl. Beitrag Nr. 3) hat sich die Haushaltsstruktur verändert. Da die Finanzierung über Zuschüsse erfolgt, ist die HGr. 6 im dargestellten Entwicklungszeitraum stark angestiegen. Dagegen haben sich die Personalausgaben und die Verwaltungsausgaben (HGr. 4 und 5) u. a. durch die Ausgliederungen rückläufig entwickelt.

3.1 Entwicklung der Ausgaben

- 51 Zu einer bis 2009 rückläufigen Entwicklung der Personalausgaben haben die Ausgliederungen in Nebenhaushalte, der Personalabbau, Streichung von Urlaubs- und Weihnachtsgeld sowie Aufgabenverlagerungen im Rahmen der Funktional- und Verwaltungsreform beigetragen. Der Wiederanstieg der Personalausgaben seit 2010 ist durch Tarifierhöhungen und Besoldungsanpassungen begründet.

- 52 Die Investitionsausgaben sind seit Jahren rückläufig. Dies ist insbesondere durch die Rückführung der Solidarpaktmittel und anderer ostspezifischer Fördermittel geschuldet (vgl. Pkt. 3.2). Die Konsolidierungsmaßnahmen in den laufenden Haushalten reichen nicht aus, um die Ausgaben für Investitionen trotz des Rückgangs dieser Finanzierungsquelle zu stabilisieren.
- 53 Die in den sonstigen Ausgaben enthaltenen besonderen Finanzierungsausgaben sind in hohem Maße von der Haushaltssituation abhängig, da sie die Zuführungen an die Rücklagen enthalten. Im Hj. 2012 entfielen 1,1 Mrd. € und damit 395 Mio. € mehr als im Vorjahr auf die besonderen Finanzierungsausgaben (vgl. Pkt. 5). Unter anderem erhielt mit 411,1 Mio. € das Sondervermögen „Garantiefonds“ die höchste Zuführung, 334,1 Mio. € wurden nach § 11 Abs. 10 HG 2011/2012 den Rückstellungen für Istabrechnung vorangegangener Ausgleichsjahre gem. § 2 Abs. 2 SächsFAG zugeführt. Mit dem HBG 2013/2014 wurde rückwirkend für das Hj. 2012 die Zuführung von 140 Mio. € in den neu gegründeten „Zukunftssicherungsfonds Sachsen“ beschlossen. Auch der mit HBG 2013/2014 neu gegründete „Braunkohlesanierungsfonds Sachsen“ erhielt rückwirkend Zuführungen aus dem Haushalt 2012 in Höhe von 67 Mio. €. Der Kassenverstärkungs- und Haushaltsausgleichsrücklage wurden dagegen nur 64 Mio. € zugeführt.
- 54 Im dargestellten Zeitraum sind die Zinszahlungen leicht gesunken aufgrund des niedrigen Zinsniveaus und der Tilgungsleistungen des Freistaates (vgl. Beitrag Nr. 4, Pkt. 5).
- 55 Die laufenden Zuweisungen und die Investitionsausgaben enthalten in erheblichem Umfang Zuweisungen an den kommunalen Bereich. Sie umfassen rd. ein Drittel der bereinigten Ausgaben des Freistaates. Darin enthalten sind auch die Zuweisungen im Rahmen des SächsFAG.
- 56 Da auch die Zuweisungen an Kommunen abhängig von den Einnahmen des Freistaates sind, müssen sich die Kommunen ebenfalls auf sinkende Zuweisungen einstellen. Beispielsweise betrifft dies die Sonderbedarfs-BEZ zum Ausgleich der Sonderlasten Hartz IV oder Solidarpaktmittel für die unterproportionale Finanzkraft der Kommunen. Der investive Bereich wird besonders von dem Einnahmerückgang betroffen sein (vgl. Pkt. 2). Während die Kommunen einschließlich ihrer Zweckverbände im Hj. 2010 noch rd. 1,4 Mrd. € an investiven Zuweisungen erhielten, sind im aktuellen Haushalt jeweils nur rd. 1 Mrd. € eingestellt. Die mittelfristige Finanzplanung sieht bis 2016 nur noch knapp 0,9 Mrd. € und damit mehr als ein Drittel weniger vor.
- 57 Für eine nachhaltige zukunftsfähige Haushaltswirtschaft führt kein Weg an der Anpassung der Ausgaben an die Einnahmen vorbei. In der landeseigenen Projektion im Stabilitätsbericht für das Jahr 2012 geht das SMF von einer durchschnittlichen Rückführung der Ausgaben von 0,9 % pro Jahr aus, um bis 2020 die Schuldenregelung weiterhin einhalten zu können. Anpassung der Ausgaben an die Einnahmen notwendig
- 58 Bisher ist eine Rückführung der Ausgaben des Freistaates Sachsen nicht gelungen. Der aktuelle Doppelhaushalt 2013/2014 sieht sogar eine weitere Ausgabensteigerung vor. Zum Vergleichsjahr 2011 (HR) sollen bis 2014 die Personalausgaben um rd. 454 Mio. €, die Verwaltungsausgaben um rd. 44 Mio. € und die Zuweisungen ohne Investitionen um rd. 732 Mio. € steigen. Nur die Investitionen (HGr. 7 und 8) sollen geringfügig um 11,8 Mio. € sinken.
- 59 In seinem Rundschreiben zum Doppelhaushalt 2013/2014 und der mittelfristigen Finanzplanung 2012 bis 2016 wurde vom SMF die Zielset-

zung vorgegeben, keine Ausgabensteigerungen gegenüber dem Doppelhaushalt 2011/2012 vorzunehmen. Im Einzelfall erforderliche Ausgabensteigerungen sollten durch zusätzliche Einsparungen im jeweiligen Einzelplan erfolgen. Zur anteiligen Kompensation der Personalausgabensteigerungen sollten Einsparungen bei konsumtiven Ausgaben im Bereich der freiwilligen Landesmittel einschließlich der institutionellen Förderung (ohne zuschussfinanzierter Personalausgaben) erfolgen. Zusätzlich sollten die sächlichen Verwaltungsausgaben um 5 % gegenüber dem Soll 2012 gekürzt werden.

60 Im Ergebnis der Haushaltsverhandlungen wurde ein Doppelhaushalt verabschiedet, der in 2014 eine Ausgabensteigerung gegenüber 2011 in Höhe von rd. 1,2 Mrd. € vorsieht.

SRH vermisst Konsolidierungsstrategie des Freistaates Sachsen

61 Ein Haushalt, der bei geplanten Rekorderlösen nur durch Entnahmen aus der Kassenverstärkungs- und Haushaltsausgleichsrücklage (2013: 110,8 Mio. € und 2014: 188,2 Mio. €) ausgeglichen werden kann, ist kein zukunftsweisender Haushalt, bei dem die laufenden Ausgaben den laufenden Einnahmen folgen. Die Rückführung der Ausgaben kann nur über eine permanente Aufgabenkritik erfolgen. Der SRH vermisst eine Konsolidierungsstrategie des Freistaates Sachsen, wie die Ausgaben den rückläufigen Einnahmen angepasst werden sollen.

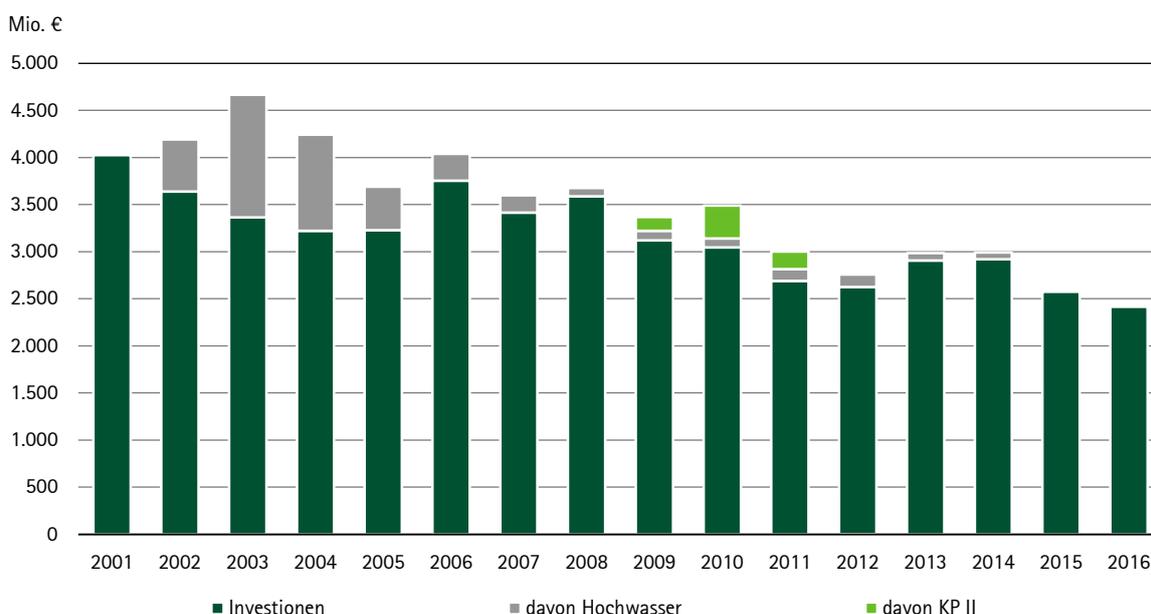
62 Die Möglichkeiten, die Ausgaben den Einnahmen kurzfristig anzupassen, sind begrenzt. Sie beschränken sich im Wesentlichen auf die Rückführung der Investitionen (vgl. Pkt. 5). Für eine nachhaltige Konsolidierung bedarf es langfristig angelegter Strategien und Konzepte, insbesondere für den Personalbereich (inklusive der ausgelagerten Bereiche) und die Rückführung gesetzlicher Leistungen.

3.2 Investitionsausgaben

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

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

Investitionsausgaben in Mio. €

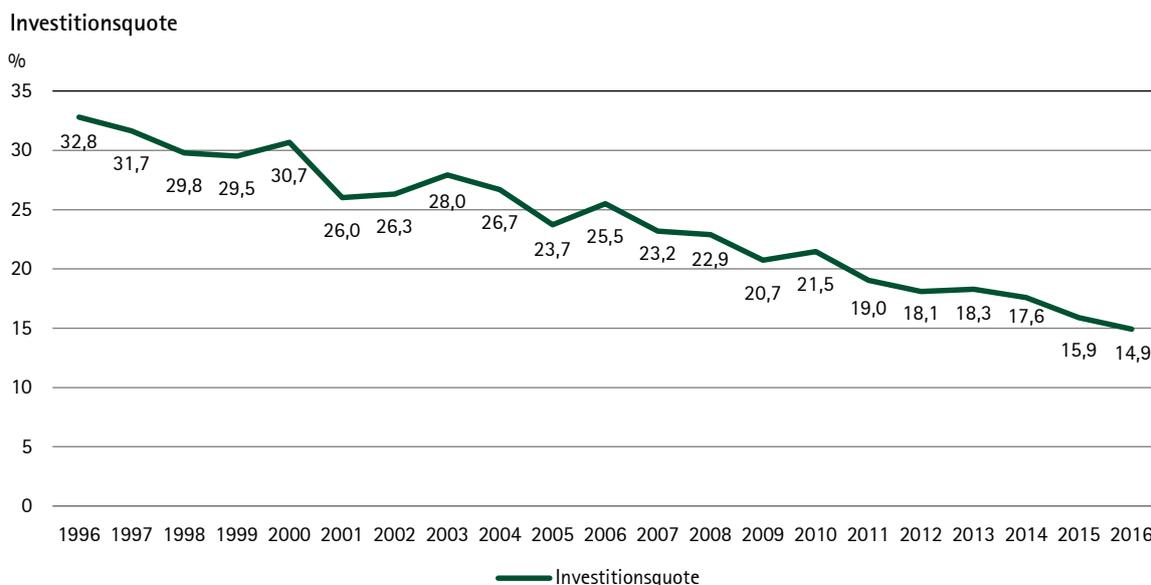


Quelle: 2001 bis 2011 HR, 2012 vorläufiges Kassen-Ist, 2013 bis 2014 StHpl., 2015 bis 2016 mittelfristige Finanzplanung.

- 65 Die Investitionen sind teilweise mit zusätzlichen Bundesmitteln für die Fluthilfe (2002 bis 2013) und im Rahmen des KP II (2009 bis 2011) finanziert.
- 66 Die Investitionen sind von 2010 bis 2014 um rd. 500 Mio. € gesunken. Die Investitionen werden in den nächsten Jahren verstärkt zurückgehen. Ursache dafür ist nicht nur die systematische Rückführung der Solidarpaktmittel. Auch die Rückführung von EU- und Bundesfördermitteln sowie geringere Einnahmen aus dem Länderfinanzausgleich durch rückläufige Bevölkerungszahlen tragen zur Rückführung des Investitionsvolumens bei. Der Umstand, dass die Investitionen stärker gesunken sind als die Summe der sie finanzierenden Einnahmen aus HG 3 und der Solidarpaktmittel, zeigt auf, dass die Konsolidierungsmaßnahmen der Staatsregierung nicht ausreichen, um den Anteil der eigenfinanzierten Investitionen nachhaltig zu erhöhen. Die Konsolidierungsanstrengungen im nicht investiven Bereich sind deutlich zu erhöhen. Rückgang Fördermittel für Investitionen
- 67 Mit 73 % (2.006,8 Mio. €) stellen die Investitionsfördermaßnahmen auch im Hj. 2012 den Hauptanteil an den Gesamtinvestitionen. Auf Bauausgaben entfielen 663,7 Mio. €. Das entspricht einem Anteil von 24 %. 3 % (84,6 Mio. €) investiert der Freistaat für den Erwerb beweglicher und unbeweglicher Sachen (OGr. 81 und 82).
- 68 Gemäß § 3 Abs. 2 Pkt. 3 Sächsisches Garantiefondsgesetz sind ab 2013 jährlich mindestens 100 Mio. € dem Sondervermögen „Garantiefonds“ zuzuführen. Diese Zuführungen wurden im Kap. 1510 Tit. 884 01 Zuführungen an das Sondervermögen Garantiefonds als Investitionen veranschlagt. Die bisherigen Zuführungen an das Sondervermögen wurden in 2011 und 2012 im Kap. 1510 Tit. 916 01 gebucht.
- 69 Das SMF führt hierzu aus, dass zur homogenen Anwendung der „sonstigen Zuweisungen an Sondervermögen“, der „Zuweisungen für Investitionen an Sondervermögen“ und der „Zuweisungen an Fonds und Stöcke“ einheitliche Grundsätze zur Veranschlagung der Zuführungen an Sondervermögen mit dem Haushaltsaufstellungsgrundschriften 2013/2014 bekannt gegeben worden seien. Dies sei wegen gestiegener statistischer Anforderungen des Bundes (Einführung Schalenkonzept) erforderlich gewesen. Deshalb sei die Veranschlagung im Entwurf zum Doppelhaushalt 2013/2014 angepasst worden. Die Verpflichtungen aus dem Notverkauf der Sachsen LB wären wie jede andere Verpflichtung aus Bürgschaften auch der Gr. 870 „Inanspruchnahme aus Gewährleistungen“ zuzuordnen. Diese Zahlungsleistung habe für die Garantiezahlungen im Zusammenhang mit dem Notverkauf der Sachsen LB nun der Sächsische Garantiefonds übernommen, der die Zahlungen entsprechend dem Gruppierungsplan ebenfalls in der Gr. 870 nachweise. Es finde im Kernhaushalt somit lediglich ein zeitliches Vorziehen der investiven Garantiezahlung (Gr. 870) mit der Zuführung an den Sächsischen Garantiefonds (Gr. 884) statt. Die erteilten Gewährleistungen für die Ausfälle der Sachsen LB seien Instrumente der Wirtschaftsförderung, die zum Erhalt volkswirtschaftlicher Produktionsmittel beitragen würden und somit als Investitionen einzuordnen seien.
- 70 Der SRH sieht die Umsetzung von HGr. 9 nach HGr. 8 kritisch. Zwar lässt die Haushaltssystematik eine Veranschlagung von Garantiezahlungen in der Gr. 884 formell zu. Dem liegt aber der Gedanke zugrunde, dass mit Garantien der gleiche Subventionszweck erreicht werden soll wie mit Investitionszuschüssen. Gemäß Nr. 3.6 der Allgemeinen Hinweise zum Sächsischen Gruppierungsplan und zum Sächsischen Funktionsplan (Teil A der VwV-HS Sachsen) sind Ausgaben für Investitionen Ausgaben, die bei makroökonomischer Betrachtung die Produktionsmittel der Volkswirtschaft erhalten, vergrößern oder verbessern. Hieran fehlt es bei

den Garantiezahlungen für die sächsische Landesbank, da diese Garantien letztlich nur zur Schadensregulierung für die „Bad Bank“ der Landesbank ohne eingeständigen Subventionszweck ausgereicht wurden. Hinzu kommt, dass mit Zuführung der Mittel an den Garantiefonds der Garantiebegünstigte noch keine Zahlung erhält. Diese fließt ihm erst nach Ziehung der Garantie zu. Der SRH erwartet, dass die Zahlungen an den Garantiefonds künftig wieder in der HGr. 9 veranschlagt werden.

- 71 Die Investitionsquote spiegelt als Anteil der Investitionen an den bereinigten Ausgaben besonders den Anpassungsbedarf der Ausgaben an die Einnahmen wider.



Investitionsquote weiter sinkend

- 72 Bis zum Auslaufen der Solidarpaktmittel bis 2020 wird die Investitionsquote weiter sinken. Das SMF rechnet mittelfristig bis 2016 nur noch mit 14,9 % im Vergleich zu 18,1 % im Hj. 2012. Für den aktuellen Doppelhaushalt plant das SMF mit einer Investitionsquote von 18,3 % im Hj. 2013 und 17,6 % im Hj. 2014.
- 73 Die Entwicklung der Investitionsquote kann auch als Ausdruck des Rückgangs des Bedarfs an Investitionen im Zusammenhang mit dem Fortschritt beim Aufbau Ost (vgl. Pkt. 2.3) gesehen werden.
- 74 Trotz rückläufiger Investitionsquote liegt Sachsen im Ländervergleich immer noch vorn. Ab 2020 wird sich Sachsen auf eine wesentlich niedrigere Investitionsquote einstellen müssen. Diese könnte wie bei vergleichbaren finanzschwachen alten Bundesländern bei unter 10 % liegen. Das SMF sollte untersuchen, mit welcher langfristigen Investitionsquote einem Vermögensverzehr entgegen gewirkt werden kann.

4 Personalhaushalt

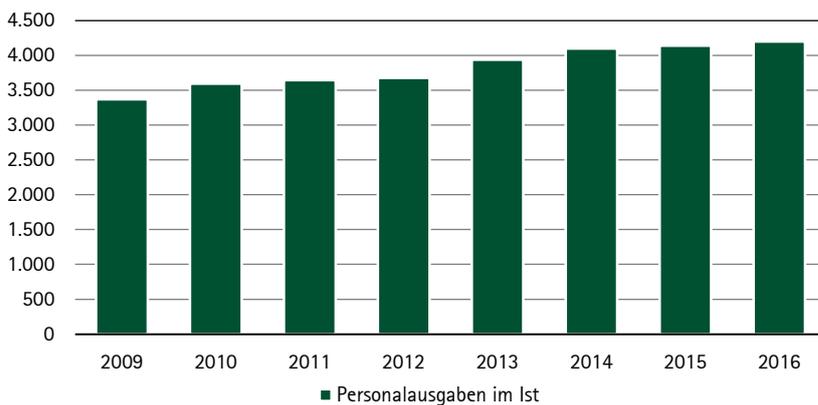
4.1 Ausgaben

22 % der Ausgaben für Personal im Kernhaushalt

- 75 Im Hj. 2011 betragen die Ausgaben für Personal 3.648,5 Mio. € (Soll 2011: 3.661,3 Mio. €). Mit rd. 22 % sind sie nach den Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen (HGr. 6) der zweitgrößte Ausgabenblock im Staatshaushalt. Im Vergleich zum Vorjahr (Hj. 2010) sind die Personalausgaben um 52,3 Mio. € (1,5 %) geringfügig angestiegen.

Entwicklung der Personalausgaben

Mio. €



Quelle: 2009 bis 2011 HR, 2012 vorläufiges Kassen-Ist, 2013 und 2014 StHpl. 2015 bis 2016 mittelfristige Finanzplanung.

76 Im aktuellen Doppelhaushalt betragen die veranschlagten Personalausgaben 3.940,7 Mio. € für das Hj. 2013 und 4.102,3 Mio. € für das Hj. 2014. Der Ansatz im Hj. 2013 liegt damit 245,9 Mio. € (6,7 %) über dem des Vorjahres. Davon entfällt mit 202,8 Mio. € der größte Teil auf die Mittelansätze der Ressorts. Auffällig hoch ist die Steigerung der veranschlagten Personalausgaben in den Allgemeinen Bewilligungen (Kap. 1503) im Epl. 15. Mit 89,9 Mio. € ist der Ansatz 73 % höher als der im Hj. 2012. Die Steigerung resultiert vor allem aus dem Wegfall der dort im letzten Doppelhaushalt veranschlagten globalen Minderausgaben (23 Mio. €) aus dem Wegfall der Sonderzahlung für Beamte und Richter. Ab dem Hj. 2013 sind diese Minderausgaben in den Personalausgaben der Ressorts enthalten.

77 Die HGr. 4 enthält nur die Ausgaben für das Personal des Kernhaushaltes. Der Aufwand für Personal an Hochschulen, in Staatsbetrieben bzw. Einrichtungen, die wie diese geführt werden, in Anstalten und Körperschaften des öffentlichen Rechtes sowie Stiftungen, bei denen der Freistaat Sachsen Eigentümer bzw. Miteigentümer ist, werden über Zuschüsse aus der HGr. 6 finanziert. Im Hj. 2011 betragen diese Ausgaben 1.387,4 Mio. €. Zu den personalinduzierten Ausgaben sind weiterhin die Zuführungen zum Generationenfonds (Pensionsfonds) hinzuzurechnen. Im Hj. 2011 betragen diese 462,4 Mio. €². Die Zuführungen an den Generationenfonds werden ebenfalls aus der HGr. 6 finanziert.

78 Bei Berücksichtigung dieser Ausgaben sind im Hj. 2011 rd. 5,5 Mrd. € für Personal aufgewendet worden. Das ist rd. ein Drittel der Gesamtausgaben des Haushaltes.

Tatsächliche Personalausgabenquote bei rd. 33 %

79 Die geplanten Personalausgaben der HGr. 4 von 3.661,3 Mio. €³ wurden im Hj. 2011 mit 12,8 Mio. € (Hj. 2012: 14,9 Mio. €) unterschritten. Die Minderausgaben sind u. a. auf nicht durchgängig oder unterwertig besetzte Stellen zurückzuführen. Außer im Epl. 05 (SMK) wurden in allen anderen Einzelplänen die geplanten Personalausgaben nicht in Anspruch genommen. Im Epl. 05, in dem über die Hälfte (51 %) aller Personalausgaben veranschlagt sind, ist der Planansatz 2011 in Höhe von 1.862,4 Mio. € mit 32,9 Mio. € überschritten worden. Im Jahr zuvor waren es 30,6 Mio. € und 38,6 Mio. € im Hj. 2012. Hauptursache dafür sind die hohen Ausgaben für die Altersteilzeit. Die Deckung der Mehrausgaben erfolgte im Hj. 2011 überwiegend aus dem Gesamthaushalt.

² Laut Jahresabschluss AöR Generationenfonds (Voll- und Teilfinanzierung).

³ Soll lt. Haushaltsplan.

- 80 Seit 3 Jahren hat das SMK die geplanten Personalausgaben jährlich mit mindestens 30 Mio. € überschritten.
- 81 Die wesentlichsten Positionen der Personalausgaben der HGr. 4 sind die Entgelte der Arbeitnehmer, die Bezüge der Beamten, die Versorgungsbezüge und die Beihilfen, Heilfürsorge und dergleichen. Für die Hj. 2010 bis 2012 stellt sich deren Entwicklung wie folgt dar:

	2010 Ist	2011 Ist	2012 Ist	Veränderungen gegenüber Vorjahr			
				absolut in Mio. €		in Prozent	
				2011	2012	2011	2012
Personalausgaben gesamt in Mio. €	3.596,2	3.648,5	3.679,8	52,3	31,3	1,5	0,9
darunter:							
Beamte, Richter	1.088,7	1.082,8	1.106,8	-5,9	24,0	-0,5	2,2
Entgelte für Arbeitnehmer	2.274,3	2.317,0	2.306,2	42,7	-10,8	1,9	-0,5
Versorgung	97,7	109,1	122,6	11,4	13,5	11,7	12,4
Beihilfen, Unterstützungen und dergleichen	73,0	77,8	80,6	4,8	2,8	6,6	3,6

- 82 Der Anstieg der Personalausgaben im Hj. 2011 ist vor allem der Tarif- und Besoldungserhöhung zum 01.04.2011 (1,5 %) und der Einmalzahlung in Höhe von 360 € an die Beschäftigten geschuldet.
- 83 Die Ausgaben für die Bezüge der Beamten sind im Hj. 2011 im Vergleich zum Vorjahr trotz Besoldungserhöhung um 5,9 Mio. € zurückgegangen. Dies ist insbesondere auf den Wegfall der Jahressonderzahlung (Weihnachtsgeld) zurückzuführen. Die Minderung wirkt nur einmalig. Entsprechend sind die Ausgaben im Hj. 2012 wieder um 24 Mio. € (2,2 %) gestiegen.
- 84 Im Hj. 2011 betragen die Versorgungsbezüge der Beamten 109,1 Mio. € und die gezahlten Beihilfen an die Versorgungsempfänger 17,9 Mio. €. Die Gesamtausgaben für die Versorgung beliefen sich damit im Hj. 2011 auf 127 Mio. €. Im Hj. 2012 waren es bereits 142,2 Mio. €, ein Anstieg um rd.12 %. Die Anzahl der Versorgungsempfänger hat sich von 5.387 zum Stand 31.12.2011 auf 5.972 (rd. 11 %) zum Stand 31.12.2012 erhöht. Die Ausgaben für die Versorgung stiegen im gleichen Zeitraum um rd. 12 %. Die „Mittelfristige Finanzplanung des Freistaates Sachsen 2012 bis 2016“ prognostiziert für die Versorgung im Jahr 2016 Ausgaben in Höhe von 283,6 Mio. €. ⁴ Das sind 156,6 Mio. € mehr als im Hj. 2011.
- 85 Die Ausgaben für die Versorgung sind die dynamischste Position bei den Personalausgaben. Sie werden sich bis 2016 verdoppeln.
- 86 Um sich in Zukunft – trotz weiter wachsender Versorgungsausgaben – einen hinreichend großen Gestaltungsspielraum beim Haushaltsvollzug zu erhalten, hat der Freistaat Sachsen im Jahr 2005 eine Vorsorge in Form des Generationenfonds getroffen.
- 4.2 Beschäftigungsvolumen und Stellen**
- 87 Am 30.06.2011 waren im Freistaat Sachsen – ohne Personal an Hochschulen – 77.612 VZÄ beschäftigt, davon 66.228 VZÄ im Kernhaushalt. Von den 86.603 Stellen des Personalsolls A, B und C waren 83.211 zum Stand 01.07.2011 besetzt, das entspricht rd. 96 %. Im Jahr 2010 betrug die Besetzungsquote 97 %. Den höchsten Anteil der unbesetzten Stellen hatte das Ressort des SMJus. Dort waren 540⁵ Stellen (6 %) zum Stichtag 01.07.2011 nicht besetzt.

⁴ Mittelfristige Finanzplanung des Freistaates Sachsen für 2012 bis 2016.
⁵ Erhebungen des SMF zum 01.07. des jeweiligen Haushaltsjahres.

Jahr	Beschäftigte Freistaat insgesamt ¹ in VZÄ ⁵	Beschäftigte im Kernhaushalt ^{1, 2} in VZÄ ⁵	Personalsoll A + B ³	Personalsoll C ³	Personalsoll A + B + C ³	Istbesetzung zum Stichtag ⁴ A + B + C ³	Ausgaben Ist HGr. 4 lt. HR in Mio. € 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	67.227	79.664	8.888	88.552	84.827	3.374,1
2010	77.032	65.878	78.085	8.840	86.925	84.345	3.596,2
2011	77.612	66.228	68.489	18.114	86.603	83.211	3.648,5
2012	78.610	66.976	67.491	18.051	85.542	83.509	3.679,8
2013			68.035	17.575	85.610		3.940,7 ⁷
2014			68.070	17.473	85.543		4.102,3 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 Hj. bzw. ab dem Hj. 2009 zum 01.07.

⁵ Ohne Personal an Hochschulen ab dem Hj. 2009.

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

⁷ Angaben (Soll) lt. Haushaltsplan.

- 88 Im Stellenplan für den Doppelhaushalt 2013/2014 ist im Vergleich zu 2011/2012 u. a. die Kapazität für die Lehrerausbildung im Geschäftsbereich des SMWK erweitert worden.
- 89 Im Bereich der Schulen und der Referendarausbildung wurde die Anzahl der Stellen erhöht und im Lehrerbereich bis zum Schuljahr 2014/2015 die Planungen zum Vollzug von kw-Vermerken modifiziert.
- 90 Ab dem Schuljahr 2012/2013 ist die Stellenplanbindung für Lehrkräfte in der Ruhephase des Altersteilzeit-Blockmodells aufgehoben worden. Die dadurch frei werdenden Stellen können wieder besetzt werden. Dies entspricht einem faktischen Stellenaufwuchs. Für die Zahlungen an Personal mit auslaufender Beschäftigung (Ruhephase der Altersteilzeit) sind im aktuellen Doppelhaushalt 56 Mio. € für das Jahr 2013 und 36 Mio. € für das 2014 eingestellt worden.
- 91 Der Haushaltplan 2013 weist im Personalsoll A 714 Stellen mehr aus als im Jahr 2012. Im Jahr 2014 kommen weitere 108 Stellen hinzu. Der Stellenabgang durch den Vollzug von 766 kw-Vermerken im Hj. 2012 führte zu keiner Stellenrückführung im Hj. 2013, da gleichzeitig 1.404 neue Stellen ausgebracht wurden, darunter 1.299 für das Bildungspaket und 55 Stellen für die Oberschule.
- 92 **Der Stellenabbau ist im Betrachtungszeitraum einem Stellenaufbau gewichen.** Stellenaufwuchs statt Stellenabbau
- 93 Die Zugeständnisse beim Stellenabbau werden die zukünftigen Haushalte erheblich belasten. Weil kein personalwirtschaftliches Konzept für die Staatsverwaltung existiert, bleiben die damit verbundenen Risiken ebenso unbeachtet wie mögliche Handlungsalternativen zur Kompensation. Angesichts der sich abzeichnenden Einnahmeentwicklung gibt es zu einem weiteren Stellenabbau in der Staatsverwaltung keine Alternative. Stellenabbau alternativlos
- 94 Im Personalsoll C sind im Hj. 2013 gegenüber dem Vorjahr 476 Stellen weniger ausgebracht. Tatsächlich entfallen aber nur 77 Stellen auf kw-Vollzug und 18 Stellen wurden im Bereich der Hochschulen abgebaut. Infolge des Rechtsformwechsels der Staatsbetriebe „Landesbühnen Sachsen“ (ab 01.08.2012 Rechtsform GmbH) und „Staatliche Schlösser, Burgen und Gärten Sachsen“ (ab 01.01.2013 als gemeinnützige GmbH fortgeführt) weist das Personal C 500 Stellen weniger aus. Beide Einrich-

tungen erhalten weiterhin, - wie in der Vergangenheit als Staatsbetrieb - Zuschüsse aus dem Staatshaushalt für ihren Personalaufwand.

Rechtsformwechsel kein Stellenabbau im materiellen Sinne

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

4.3 Beschäftigungsverhältnisse aus Projektmitteln

96 Nach den haushaltsrechtlichen Bestimmungen ist es zulässig, als Ausnahme vom Prinzip der Stellenplanbindung, Beschäftigte aus Projektmitteln, d. h. ohne Stelle, zu finanzieren. Dies sind „...Beschäftigte, die im Rahmen von einmaligen und zeitlich begrenzten Vorhaben (Projekte) aus Projektmitteln finanziert werden, soweit diese in den Erläuterungen der jeweiligen Haushaltsstellen der Einzelpläne nach Inhalt und Dauer sowie nach Anzahl und Wertigkeit ausgewiesen werden...“⁶.

97 Die Stellenabbauberichte der sächsischen Staatsregierung zu den StHpl. 2009/2010 und 2011/2012 sowie der Stellenentwicklungsbericht der sächsischen Staatsregierung zum Haushaltsplan 2013/2014 weisen folgende Stellen und Ausgaben für Beschäftigungsverhältnisse aus Projektmitteln aus:

Hj.	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Stellen (gerundet)	336	353	413	352	305	278
Ausgaben (in T€)	keine Angaben	keine Angaben	12.309,7	9.812,7	9.668,2	8.659,1

98 Darin nicht enthalten sind projektmittelfinanzierte Ausgaben und Stellen, die bei den Projektkosten der Titelgruppe veranschlagt werden.

99 Der SRH hat im Rahmen der Prüfung der Haushaltsrechnung die Istaussgaben und die Iststellen der Ressorts für Beschäftigungsverhältnisse aus Projektmitteln, einschließlich der, die aus Titelgruppen finanziert wurden, bei den Ressorts erhoben.

Hj.	2009	2010	2011	2012
Stellen	236	255	370	355
Ausgaben (in T€)	8.473,9	11.822,1	14.303,3	14.525,9

100 Danach sind allein im Hj. 2012 für die Finanzierung von Personal aus Projektmitteln (355 Stellen) rd. 14,53 Mio. € aufgewendet worden. Im Stellenabbaubericht zum Doppelhaushalt 2011/2012 waren für das Hj. 2012 rd. 9,81 Mio. € angegeben.

Tatsächliche Personalausgaben höher als im Stellenabbaubericht

101 Die tatsächlichen Ausgaben für Personal aus Projektmitteln lagen im Hj. 2012 um etwa die Hälfte höher als im Stellenabbaubericht 2011/2012 ausgewiesen.

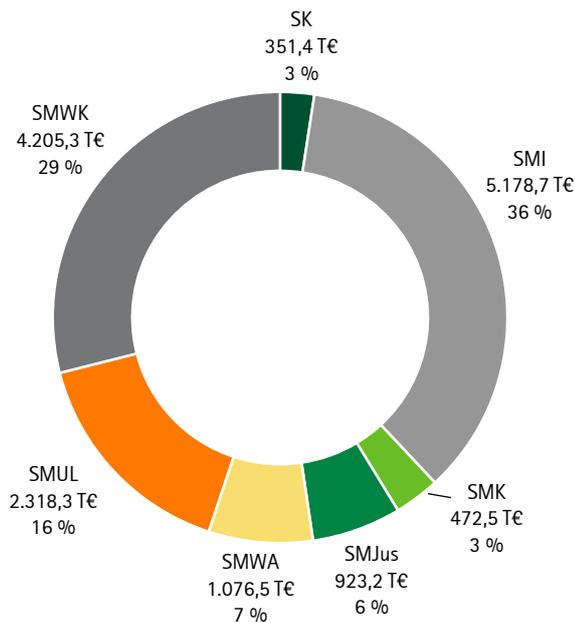
102 Die Ausgaben für Beschäftigungsverhältnisse aus Projektmitteln haben sich im Hj. 2012 im Vergleich zum Hj. 2009 um rd. 6,1 Mio. € erhöht. Dies entspricht einem Anstieg um rd. 71 %. Innerhalb von 4 Jahren sind die Ausgaben für projektmittelfinanziertes Personal um mehr als zwei Drittel gestiegen.

Tendenziell zunehmend Personal außerhalb des Stellenplans

103 Dieser rasante Anstieg der Ausgaben für projektmittelfinanziertes Personal zeigt, dass tendenziell zunehmend Personal außerhalb des Stellenplans aus Projektmitteln finanziert wird.

⁶ § 8 Abs. 5 Nr. 5 HG 2011/2012.

Ausgaben für Beschäftigungsverhältnisse aus Projektmitteln im Hj. 2012 nach Ressorts:



Quelle: Angaben der Ressorts.

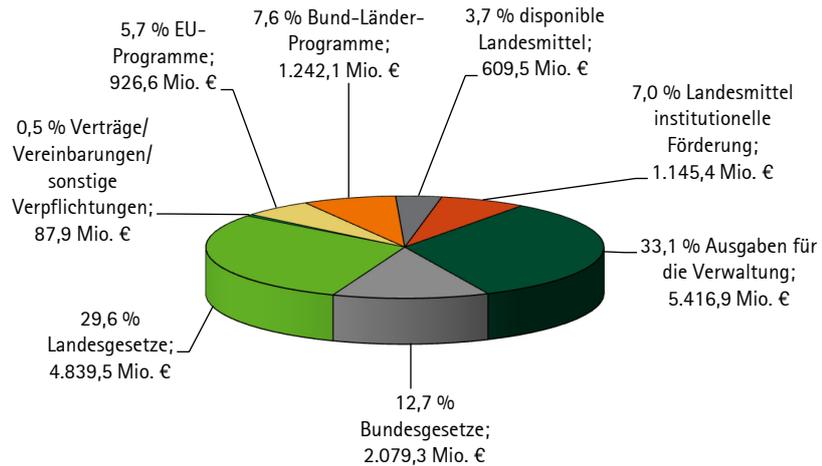
- 104 Auf die Geschäftsbereiche des SMI und des SMWK entfielen mit 5,18 Mio. € bzw. 4,21 Mio. € rd. 65 % der Gesamtausgaben des Hj. 2012. Im SMI wurden allein 3,38 Mio. € für das Projekt „Zensus 2011“ aufgewendet. Das Projekt läuft seit 2008 und soll im Jahr 2015 enden. Für das Projekt „Hochwasser 2002“ wird Personal aus Projektmitteln in mehreren Ressorts finanziert (SMI, SMWA und SMUL). Die längste Laufzeit hat ein EDV-Projekt zur Aufbereitung und Vernetzung der Denkmalsliste des Landesamtes für Denkmalspflege. Es ist mit 10 Jahren (2005 bis 2015) veranschlagt.

5 Haushaltsstruktur nach Bindungsgrad

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

Geringe finanzpolitische Handlungsspielräume durch Rechtsbindungsstruktur

Anteile der Ausgaben nach der Rechtsbindungsstruktur an den Gesamtausgaben 2012 (vorläufiges Ist 16.347,2 Mio. €)



- Begrenzter Spielraum bei Bundesgesetzen 106 Bei den bundesgesetzlichen Rechtsverpflichtungen hat der Freistaat geringen Spielraum für kurzfristige Einsparungen. Im Hj. 2012 betrug ihr Anteil an den Gesamtausgaben insgesamt rd. 2,1 Mrd. €. Den größten Anteil haben in diesem Bereich die Zahlungen nach dem AAÜG (722,7 Mio. €). Weiterhin zählen u. a. die Ausgaben für das BAFöG (254,3 Mio. €), Verpflichtungen nach dem Regionalisierungsgesetz (Bahnstrukturreform: 432,8 Mio. €) oder Zahlungen nach § 46 Abs. 6 SGB II (Unterkunft und Heizung aus Mitteln des Bundes: 281,9 Mio. €) dazu.
- Höhe der Zahlungen aus Landesgesetzen hinterfragen 107 Die überwiegenden Landesgesetze stehen dem Grunde nach zwar nicht zur Disposition, dennoch sollte in einigen Bereichen zumindest die Höhe der Zahlungsverpflichtungen infrage gestellt werden. Zu den landesgesetzlichen Rechtsverpflichtungen gehören mit 2,4 Mrd. € die Zahlungen nach dem SächsFAG, die Zuführungen an den Garantiefonds (ab 2013) (411,1 Mio. €) und Generationenfonds (478,4 Mio. €), Zahlungen nach dem Gesetz über Kindertageseinrichtungen (400,5 Mio. €) oder Zahlungen nach dem Gesetz über Schulen in freier Trägerschaft (216,6 Mio. €). Für nicht zielführend hält der SRH Kürzungen im Bereich der Vorsorgemaßnahmen (vgl. Pkt. 6).
- 108 Förderprogramme der EU und Bund-Länder-Programme haben im Hj. 2012 Mittel in Höhe von 2,2 Mrd. € gebunden und damit einen Anteil von 13,3 % an den Gesamtausgaben. Sie sind vom Freistaat komplementär mitzufinanzieren. Bei den EU-Programmen lagen die Schwerpunkte bei der Förderung aus EFRE-Mitteln und im Bereich Wissenschaft, Forschung und Technologie. Die umfangreichsten Bund-Länder-Förderprogramme sind die Gemeinschaftsaufgabe regionale Wirtschaftsstruktur (264,3 Mio. €), die Forschungsförderung (206,4 Mio. €) und der Städtebau (210,9 Mio. €).
- Abruf aller Fördermittel ist zu überprüfen 109 Das erklärte Ziel des Freistaates ist die Bereitstellung der erforderlichen Komplementärmittel zur Abnahme aller Fördermittel. Auch diese Praxis sollte überprüft werden, insbesondere Förderungen um jeden Preis (vgl. Jahresbericht 2012 des SRH, Beitrag Nr. 2, Pkt. 5.3.4).
- 110 Die freiwilligen Landesmittel in Höhe von 1,75 Mrd. € umfassten 10,7 % der Ausgaben. Sie werden in die Bereiche disponible Mittel und institutionelle Förderung unterteilt.

- 111 Zur institutionellen Förderung zählen neben den Zuschüssen an Staatsbetriebe und Einrichtungen, die wie Staatsbetriebe geführt werden, auch andere Einrichtungen in Landesträgerschaft wie Hochschulen, Unikliniken und medizinische Fakultäten oder Berufsakademien.
- 112 Dem Bereich der disponiblen Mittel werden neben dem mit 143,6 Mio. € größten Ausgabenblock Landesbau auch die Mittel für Betriebe und Beteiligungen und die reinen Landesförderprogramme (u. a. Jugendhilfe, Sportförderung, ÖPNV/SPNV, Schulhausbau) zugerechnet. Dieser Bereich bietet hinsichtlich Kürzung und Streichung von Maßnahmen einen großen Gestaltungsspielraum, ist aber volumenmäßig begrenzt.
- 113 Die laufenden Ausgaben stellen mit einer Bindung von 33,1 % den größten Ausgabenblock dar. Zu ihm gehören die Personalausgaben mit 22,5 %, die sächlichen Verwaltungsausgaben einschließlich Zinszahlungen, Sachinvestitionen und die besonderen Finanzierungsausgaben der HGr. 9 (vgl. Pkt. 3.1).
- 114 Die Analyse der Rechtsbindungsstruktur zeigt deutlich, dass die Reagibilität in den einzelnen Rechtsbindungen unterschiedlich ist. Dennoch sind Einsparmaßnahmen in allen Bereichen erforderlich. Um auf Einnahmeschwankungen reagieren zu können, ist eine entsprechende Risikoversorge, wie sie der Freistaat in den letzten Jahren durch Rücklagenbildung, insbesondere aus Mehreinnahmen betrieben hat, unumgänglich, zumal eine Kreditaufnahme wegen der Schuldengrenze nur noch sehr eingeschränkt möglich ist.

6 Risiken für den Haushalt und Vorsorgemaßnahmen

- 115 Seit 2011 stellt das SMF in der mittelfristigen Finanzplanung auch mittelfristige Haushaltsrisiken dar. Als Elementarrisiko für den sächsischen Haushalt wird die Staatsschuldenkrise im Euro-Raum gesehen. Darunter fallen auch die bisher ergriffenen Rettungs- und Stabilisierungsmaßnahmen. Bei Inanspruchnahme der anteiligen Haftungsübernahme Deutschlands muss der Freistaat Sachsen auch mit Folgebelastrungen für seinen Haushalt rechnen. Darunter fallen mögliche Rückführungen von Transferleistungen des Bundes an die Länder, Beteiligung der Länder an den Folgekosten von Rettungsmaßnahmen sowie ein Bonitätsrisiko mit höheren Zinsbelastungen.
- 116 Das SMF führt als Haushaltsrisiko die Beteiligung der Länder an einem Verlust des SoFFin (Sonderfonds Finanzmarktstabilisierung) auf. Zum Stand 31.12.2011 betrug der Verlust des SoFFin 22 Mrd. €. Davon müsste Sachsen 344 Mio. € tragen. Die genaue Höhe wird aber erst nach Auflösung des Sonderfonds ermittelt und fällig. Mit dem 3. Finanzmarktstabilisierungsgesetz wurde zum 01.01.2013 eine erneute Verlängerung der Fondslaufzeit bis Ende 2014 beschlossen.
- 117 Weitere Einnahmerisiken sind die Rückführung der EU-Fördermittel, das Ergebnis der Überprüfung der Regionalisierungsmittel für die Jahre ab 2015, weitere Absenkungen der Bedarfszuweisungen des Bundes nach Überprüfung für Hartz IV-Sonderbedarfs-BEZ und Pol-BEZ.
- 118 Ein Risiko für die Einnahmen des Freistaates aus dem Länderfinanzausgleich birgt die Neuverhandlung für die Zeit ab 2020, insbesondere da Hessen und Bayern in diesem Jahr Klage gegen den bestehenden Länderfinanzausgleich eingereicht haben. Rückläufige EW-Zahlen werden sich auch negativ auf die Neuverteilung der Entflechtungsmittel des Bundes auswirken.

- 119 Aus Sicht des SRH müssen diese Risiken um weitere einnahme- und ausgabeseitige Risiken ergänzt werden. Darunter zählt der SRH auch das Risiko von Kreditaufnahmen zur Zahlung von Garantieverpflichtungen aus dem Verkauf der Sachsen LB. Implizite Schulden, wie die bisher aufgelaufenen Pensionsansprüche oder Zahlungsverpflichtungen aus dem AAÜG, stellen zukünftige Haushalte ebenso vor Herausforderungen. Für Zahlungsverpflichtungen aus dem AAÜG wird bisher keine Haushaltsvorsorge getroffen. Mit der Versorgungsrücklage und dem Generationenfonds trifft der Freistaat schon heute Vorkehrungen für später fällige Zahlungen. Trotzdem ist die Deckungslücke zwischen Ansparungen und Zahlungsverpflichtungen auf 6,84 Mrd. € gestiegen. Allein diese Größenordnung macht die Notwendigkeit einer Vollfinanzierung auch für die gesamten bisherigen aufgelaufenen Pensionsansprüche deutlich. **Der SRH fordert daher, mögliche Mehreinnahmen auch für den Aufbau einer systematischen Vollfinanzierung zu verwenden.**
- 120 Mit der Rückführung der ostspezifischen Transfermittel wird der sächsische Haushalt abhängiger von der gesamtdeutschen Wirtschaftsentwicklung. Schwankungen des Wirtschaftswachstums werden sich zukünftig viel stärker auf die Einnahmen des Freistaates auswirken. Die Entwicklungsprognose der Steuerdeckungsquote auf über 80 % nach 2020 macht diese Abhängigkeit deutlich. Ein Ausgleich bei Ausfällen von Steuereinnahmen und steuerinduzierten Einnahmen durch eine Nettokreditaufnahme ist aufgrund der neuen Verschuldungsregel nur in geringen Grenzen möglich bei gleichzeitiger Tilgungsverpflichtung (vgl. Beitrag Nr. 4). Wie groß die Schwankungen sein können, wurde in Pkt. 2.2 dargestellt.
- 121 Die Auswirkungen der Finanz- und Wirtschaftskrise in 2009 und 2010 haben gezeigt, dass der Freistaat die Ausgaben trotz Bewirtschaftungsmaßnahmen nicht im ausreichenden Maß an die gesunkenen Einnahmen anpassen konnte. Der Haushaltsausgleich war nur durch Entnahmen aus der Kassenverstärkungs- und Haushaltsausgleichsrücklage möglich.
- 122 Für eine nachhaltige Haushaltswirtschaft sind die Bildung von Rücklagen und anderen Instrumenten der Risikovorsorge unabdingbar. Mit Stand 31.12.2012 hatte der Freistaat einen Bestand an Rücklagen in Höhe von 1,7 Mrd. €. Die wichtigsten Rücklagen sind die Kassenverstärkungs- und Haushaltsausgleichsrücklage, die Rückstellungen gem. § 2 Abs. 2 SächsFAG, die Bürgschaftssicherungsrücklage und die Rücklage zur Weitergabe von Wohngeldeinsparungen des Landes durch Hartz IV.
- 123 Andere Instrumente der Vorsorge sind die Einrichtung des Garantiefonds, des Generationenfonds und der Versorgungsrücklage. Mit diesen Instrumenten werden zukünftige Zahlungsansprüche an den Freistaat bereits heute teilweise abgesichert. Mit der Aufnahme der Zweckbindung des Generationenfonds in die Sächsische Verfassung gewährleistet der Freistaat mehr Generationengerechtigkeit.
- 124 Ein weiterer wichtiger Aspekt der Risikovorsorge sind die Risikoabschlüsse des SMF auf die regionalisierten Ergebnisse der Steuerschätzungen (vgl. Pkt. 2.2). Dieses Verfahren hat sich aus Sicht des SRH bewährt.
- 125 Nur durch ausreichende Vorsorgemaßnahmen kann eine zukünftig benötigte Flexibilität des Haushalts gewährleistet werden. In einnahmestarken Jahren muss zwingend Vorsorge für einnahmeschwache Jahre erfolgen. Zwar wurden in den einnahmestarken Jahren 2011 und 2012 bereits umfangreiche Zuführungen an Rücklagen zur Vorsorge vorgenommen, dennoch sieht der aktuelle Doppelhaushalt trotz prognostizierter Rekordeinnahmen einen Zugriff auf diese Vorsorgemittel vor.

- 126 Der geplante Anstieg der bereinigten Ausgaben in den nächsten Jahren läuft dem vom SMF in seinem Stabilitätsbericht ermittelten jährlichen Abbau der Ausgaben in Höhe von 0,9 % entgegen.
- 127 Der Freistaat muss von der mittelfristigen Finanzplanung zu einer strategischen langfristigen Planung übergehen, unter Einbeziehung der Nebenhaushalte und über das Jahr 2020 hinaus. Dies erfolgt zwar schon einnahmeseitig durch das ifo Institut, aber nicht ausgabeseitig. Hier vermisst der SRH Analysen und Strategien verbunden mit entsprechenden konkreten Handlungsempfehlungen. SRH fordert strategische Ausgabenplanung
- 7 Fazit**
- 128 Von seinem Ziel, einen langfristig tragfähigen Haushalt zu schaffen, indem die Ausgaben den sinkenden Einnahmen angepasst werden, hat sich der Freistaat Sachsen ein Stück weit entfernt.
- 129 Statt einer Rückführung der Ausgaben von 0,9 % pro Jahr sollen die bereinigten Ausgaben in 2013 um 7,2 % gegenüber dem Kassen-Ist von 2012 gesteigert werden. Der Freistaat lässt ein tragfähiges Personalkonzept, um steigenden Personalausgaben und Versorgungslasten entgegen zu wirken, weiterhin vermissen. Eine strategische Planung mit langfristigen Handlungsspielräumen bei Rückgang der Einnahmen mit einem Risikomanagement fehlt. Zwar werden vom Freistaat Einnahmeprogno- sen regelmäßig langfristig fortgeschrieben und auch schon Vorsorge- maßnahmen durch den Generationen- und Garantiefonds sowie einigen Rücklagen getroffen, aber dies reicht nicht aus. Ausgabenseitig fehlen Szenarien, Analysen und Strategien für die Anpassung der Ausgaben an die Einnahmen bei Wahrung einer erforderlichen Haushaltsflexibilität.
- 130 Der SRH begrüßt ausdrücklich die Verankerung des Verschuldungsverbo- tes und die Zweckbindung des Generationenfonds in der Verfassung. Verschuldungsverbot und die Zweckbin- dung des Generationenfonds in der Ver- fassung verankert
- 131 Trotzdem betrachtet der SRH mit Sorge die Entwicklung, dass die aktuell sehr gute Einnahmensituation nicht in höherem Maße zur Risikovorsorge und damit zur Generationengerechtigkeit verwendet wird. Die Vergan- genheit hat immer wieder gezeigt, wie schnell die Steuereinnahmen wegbrechen können, insbesondere vor dem Hintergrund, dass die Finanz- und Wirtschaftskrise in Europa noch lange nicht überwunden ist. Die Verwendung der Steuermehreinnahmen zur Finanzierung von Mehraus- gaben oder neuen dauerhaften Aufgaben führt nicht zu ausgeglichenen Haushalten bis 2020 und darüber hinaus.
- 132 Der SRH hält eine langfristige Konsolidierungsstrategie und die Pflicht zur Rücklagenbildung aus Steuermehreinnahmen für Jahre mit Steuer- mindereinnahmen und zum Ausgleich von Haushaltsrisiken für unab- dingbar.

1 Bestand und weitere Entwicklung

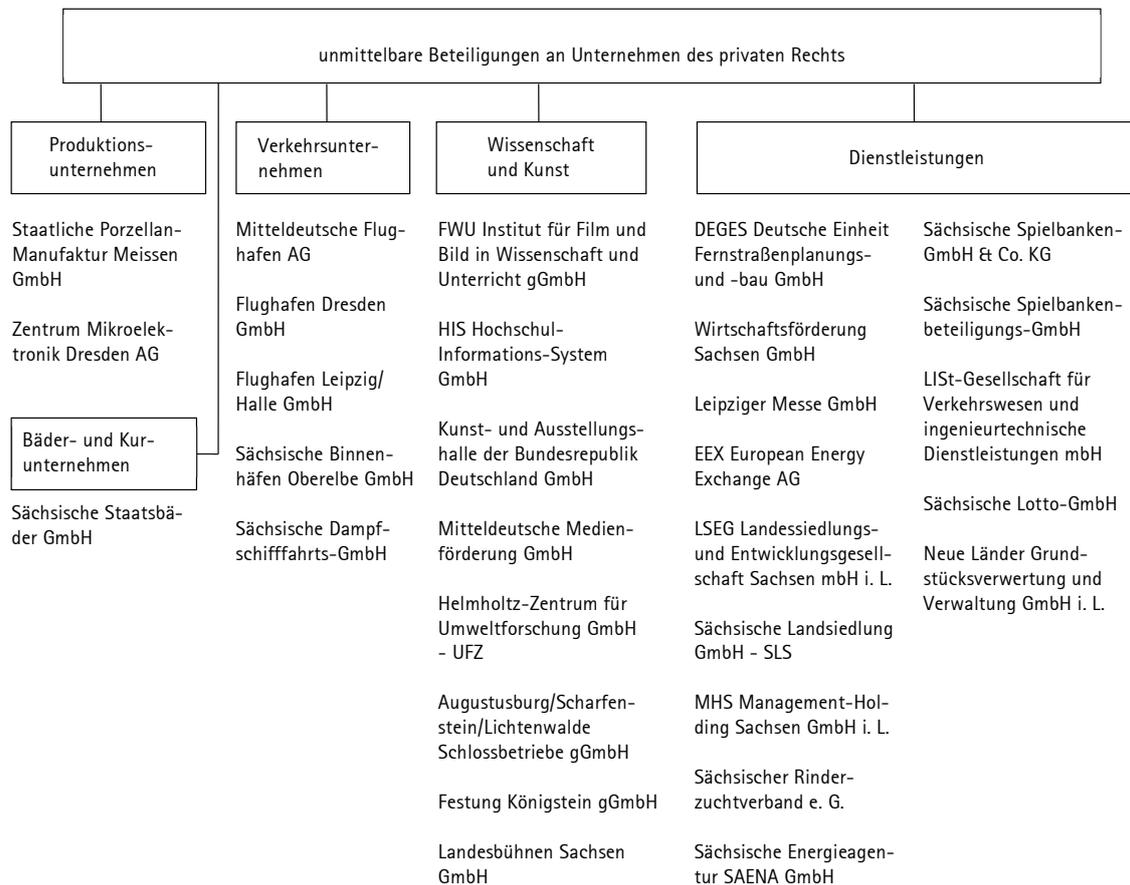
- 1 Nebenhaushalte sind Einrichtungen und Vermögen des Freistaates, bei denen das Land Eigentümer ist oder eine eigentümerähnliche Stellung einnimmt. Dazu zählen Staatsbetriebe, Sondervermögen, juristische Personen des öffentlichen Rechts und Unternehmen, an denen der Freistaat Sachsen beteiligt ist. 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 Mit Stand 31.12.2012 zählen unter anderem 14 Staatsbetriebe, 19 Sondervermögen sowie der Generationenfonds zu den Nebenhaushalten des Freistaates. Daneben werden 15 Hochschulen als Körperschaften des öffentlichen Rechts geführt.
- 3 Die Reduzierung der Anzahl der Staatsbetriebe basiert auf der zum 01.08.2012 erfolgten Überführung des Staatsbetriebes Landesbühnen Sachsen in ein Beteiligungsunternehmen des privaten Rechts. Des Weiteren wurden zum 01.01.2013 der Staatsbetrieb Staatliche Schlösser, Burgen und Gärten Sachsen privatisiert sowie die Staatsbetriebe Staatsschauspiel Dresden und Sächsische Staatsoper Dresden zu einem Staatsbetrieb Sächsische Staatstheater zusammengeführt. Für die Sächsische Landesbibliothek - Staats- und Universitätsbibliothek Dresden ist die Umwandlung in einen Staatsbetrieb zum 01.01.2014 vorgesehen.
- 4 Der Bestand an Sondervermögen erhöhte sich zum 31.12.2012 aufgrund der Errichtung des Braunkohlesanierungsfonds Sachsen (Art. 5 HBG 2013/2014), des Zukunftssicherungsfonds Sachsen (Art. 20 HBG 2013/2014) und des Darlehensfonds für KMU Sachsen (Art. 5 HBG 2013/2014). Zum 01.01.2013 wurden die Sondervermögen Staatslotterie im Freistaat Sachsen und Kommunaler Vorsorgefonds aufgelöst, der Sächsische Consultant-Fonds folgte zum 30.06.2013 (§ 10 Sächsisches Förderfondsgesetz).
- 5 Der Bestand der unmittelbaren Beteiligungen des Freistaates an Unternehmen des privaten Rechts hat sich gegenüber dem Vorjahr aufgrund der vorgenannten Überführung des Staatsbetriebes Landesbühnen Sachsen in ein Beteiligungsunternehmen des privaten Rechts auf 30 erhöht. Der Bestand der mittelbaren Beteiligungen des Freistaates an Unternehmen des privaten Rechts verringerte sich auf 48.

6 Der Bestand an Nebenhaushalten zum 31.12.2012 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 Wachstumsfonds Mittelstand Sachsen/Wachstumsfonds Mittelstand Sachsen Plus Technologiegründerfonds Sachsen	Grundstock Versorgungsrücklage des Freistaates Sachsen Staatslotterie im Freistaat Sachsen Mikrodarlehensfonds I ² (Förderzeitraum 2000 - 2006) Mikrodarlehensfonds II ² (Förderzeitraum 2007 - 2013) Aufbauhilfefonds Sachsen 2002 Fonds Krisenbewältigung und Neustart Wohnraumförderungsfonds Sachsen Stadtentwicklungsfonds Sachsen Zukunftsfonds Sachsen - Stärkung von Innovation, Wissenschaft, Forschung Darlehensfonds zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur Sachsen Fonds zur Rettung und Umstrukturierung von sächsischen Unternehmen Sächsischer Consultant-Fonds Altlastenfonds Sachsen Kommunaler Vorsorgefonds Garantiefonds Braunkohlesanierungsfonds Sachsen Zukunftssicherungsfonds Sachsen Darlehensfonds für KMU Sachsen
Staatsbetrieb für Mess- und Eichwesen	<u>Körperschaften:</u> Sächsische Akademie der Künste	<u>Anstalten:</u> Universitätsklinikum Dresden	4 Landeskrankenhäuser mit 4 Medizinischen Versorgungszentren	30 unmittelbare Beteiligungen (siehe gesondertes Schaubild)	
Landestalsperrenverwaltung	Sächsische Akademie der Wissenschaften	Universitätsklinikum Leipzig	1 Wohn- und Pflegeheim	48 mittelbare Beteiligungen	
Staatliche Betriebsgesellschaft für Umwelt und Landwirtschaft	15 Hochschulen	Kreditanstalt für Wiederaufbau	2 Medizinische Fakultäten		
Sächsische Gestütsverwaltung	<u>Stiftungen:</u> Stiftung Sächsische Gedenkstätten zur Erinnerung an die Opfer politischer Gewalt	GKL Gemeinsame Klassenlotterie der Länder	Stiftung Fürst-Pückler-Park		
Staatliche Schlösser, Burgen und Gärten Sachsen (11 Schlossbetriebe)	Kulturstiftung des Freistaates Sachsen	4 Studentenwerke			
Staatsschauspiel Dresden	Sächsische Landesstiftung für Natur und Umwelt einschließlich Naturschutzfonds	Berufsakademie Sachsen/7 Staatliche Studienakademien			
Sächsische Staatsoper Dresden	Stiftung Sächsische Behindertenselbsthilfe Otto Perl	Generationenfonds			
Deutsche Zentralbibliothek für Blinde zu Leipzig	Stiftung für das sorbische Volk				
Sachsenforst					
Sächsische Informatik Dienste					
Geobasisinformation und Vermessung Sachsen					
Landesamt für Archäologie					
Sächsisches Immobilien- und Baumanagement					
Staatliche Kunstsammlungen Dresden ¹					

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

² 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

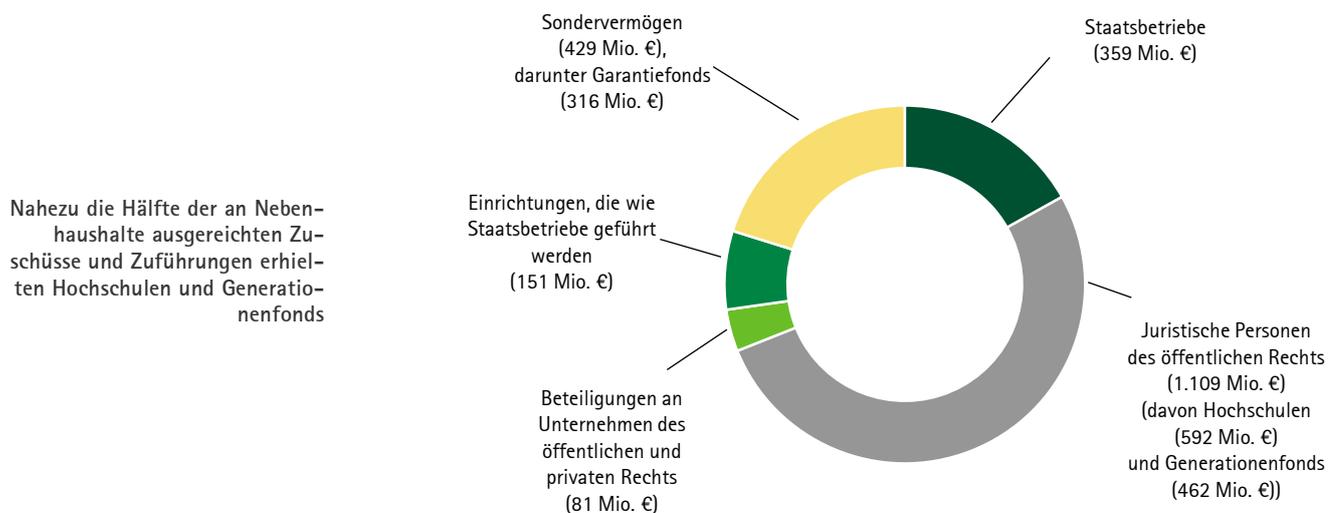
2.1 Ausgaben des Staatshaushaltes an Nebenhaushalte¹

- 7 Die Zuschüsse und Zuführungen an Nebenhaushalte beliefen sich im Hj. 2011 auf rd. 2,1 Mrd. €², dies entspricht etwa 12,9 % der Gesamtausgaben des Staatshaushaltes. Neben den Zuschüssen und Zuführungen aus den HGr. 6 und 8 der jeweiligen Kapitel flossen auch Mittel aus anderen Haushaltsstellen an die Nebenhaushalte. 12,9 % der Gesamtausgaben des Staatshaushaltes flossen 2011 an Nebenhaushalte
- 8 Der Anteil der an Nebenhaushalte ausgereichten Zuschüsse und Zuführungen an den Gesamtausgaben des Staatshaushaltes ist im Hj. 2011 gegenüber dem Hj. 2010 um 4,6 % zurückgegangen. Der Rückgang im Hj. 2011 ist der Errichtung des Garantiefonds im Hj. 2010 einschließlich der Bestandsübernahme in Höhe von 958,3 Mio. € aus der Bürgschaftssicherungsrücklage (832 Mio. €) und des Grundstocks (126,3 Mio. €) geschuldet (vgl. Jahresbericht 2012, Beitrag Nr. 3, Pkt. 2.1). Ab dem Hj. 2011 erfolgen nunmehr die regulären jährlichen Zuführungen an den Garantiefonds nach Maßgabe des StHpl., ab 2013 mindestens in Höhe von 100 Mio. € jährlich. Mit Ausnahme der Sonderzuführungen an den Garantiefonds ergibt sich ein leichter Anstieg der Zuschüsse und Zuführungen an Nebenhaushalte im Hj. 2011.

¹ Ausweis der Beträge für das Hj. 2012 nach dem vorläufigen Kassen-Ist aufgrund noch offener Abschlussbuchungen.

² Drittmittel wurden nicht berücksichtigt.

- 9 Folgende Grafik verdeutlicht die Anteile der an Nebenhaushalte ausgereichten Zuschüsse und Zuführungen an den Gesamtausgaben im Hj. 2011, gegliedert nach Organisationsformen:



SRH befürwortet verfassungsrechtliche Verankerung für implizite Verschuldung

- 10 Die Zuführung in Höhe von 462 Mio. € an den Generationenfonds spiegelt die wichtige Aufgabe der finanziellen Vorsorge des Freistaates Sachsen für künftige Versorgungs- und Beihilfeverpflichtungen wider. Der SRH befürwortet, dass diese Vorsorgepraxis für implizite Schulden, einschließlich der zweckentsprechenden Verwendung angesparter Mittel, nunmehr in der Verfassung des Freistaates Sachsen verankert wurde - Verfassungsänderungsgesetz vom 11.07.2013 (vgl. Beitrag Nr. 4, Pkt.2).
- 11 Die Zuschüsse an die Sondervermögen beliefen sich im Hj. 2011 insgesamt auf rd. 429 Mio. €. Dies entspricht einem Rückgang gegenüber dem Vorjahr um 62 %, was auf den vorgenannten Sondereffekt der Errichtung des Garantiefonds im Hj. 2010 zurückzuführen ist.
- 12 Die Zuschüsse und Zuführungen an die Staatsbetriebe sind im Zeitraum 2007 bis 2012, u. a. aufgrund der Zunahme der Anzahl an Staatsbetrieben und den Zuführungen an den Generationenfonds, um 123 Mio. € gestiegen.

Staatsbetriebe	Zuschuss in €					
	31.12.2007	31.12.2008	31.12.2009 ³	31.12.2010 ³	31.12.2011 ³	31.12.2012 ³
Sächsisches Immobilien und Bau- management	54.871.900	51.976.200	59.213.602	57.686.154	56.350.164	61.121.281
Staatliche Schlösser, Burgen und Gärten Sachsen	9.722.008	11.291.471	12.985.032	12.367.823	11.748.595	12.915.183
Staatsbetrieb für Mess- und Eichwesen	1.100.000	1.200.000	859.426	898.315	1.285.360	1.164.282
Landestalsperrenverwaltung	55.620.200	54.601.132	63.843.656	71.082.507	57.859.098	59.552.258
Staatsbetrieb Sachsenforst	55.852.319	36.500.000 ¹	54.185.261 ⁴	42.018.285 ⁴	52.085.507	42.141.016 ⁴
Staatliche Betriebsgesellschaft für Umwelt und Landwirtschaft	12.882.100	15.610.800	19.218.013	18.893.386	18.542.585	20.645.821
Sächsische Gestütsverwaltung	2.881.000	3.103.600	3.114.877	3.124.858	3.471.322	3.315.300
Sächsische Staatsoper Dresden	40.269.600	37.078.900	37.345.000	41.086.200	44.700.000	46.393.500
Staatsschauspiel Dresden	15.228.300	13.850.000	17.358.000	17.196.500	17.195.000	17.800.000
Landesbühnen Sachsen	13.098.600	11.606.000	12.457.000	12.796.000	9.398.000	6.881.845
Deutsche Zentralbücherei für Blinde zu Leipzig	3.019.300	3.100.000	3.300.000	3.264.500	3.300.000	3.500.000
Sächsische Informatik Dienste ²		23.275.000	28.834.975	31.575.751	31.482.605	34.633.281
Sächsische Informatik Dienste – Lan- desrechenzentrum Steuern ²		22.523.600	18.679.472	21.335.112	20.409.060	31.376.341
Landesamt für Archäologie mit Lan- desmuseum für Vorgeschichte		5.934.700	5.596.443	6.341.105	6.264.655	6.005.064 ⁴
Geobasisinformation und Vermessung Sachsen		keine Daten vorhanden	19.841.860	19.652.889	19.100.203	20.228.716
Staatliche Kunstsammlungen Dresden ⁵			13.242.548	22.740.008	18.608.800	19.685.600
Summe	264.545.327	291.651.403	370.075.165	382.059.392	371.800.954	387.359.488

¹ Übergang von 193 Beschäftigten 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), 13,6 Mio. € (2010), 12,9 Mio. € (2011) und 13,0 Mio. € (2012).

⁴ Ohne zusätzliche Zuführungen an die Rücklagen.

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

- 13 Im Hj. 2012 stieg der Anteil der an Nebenhaushalte ausgereichten Zuschüsse und Zuführungen um 0,8 % auf rd. 2,2 Mrd. € (dies entspricht 13,7 % der Gesamtausgaben des Staatshaushaltes). Der Anstieg basiert vorwiegend auf einer erhöhten Zuführung an die Sondervermögen Grundstock und Garantiefonds.

2.2 Personalbestand und –aufwendungen der Nebenhaushalte³

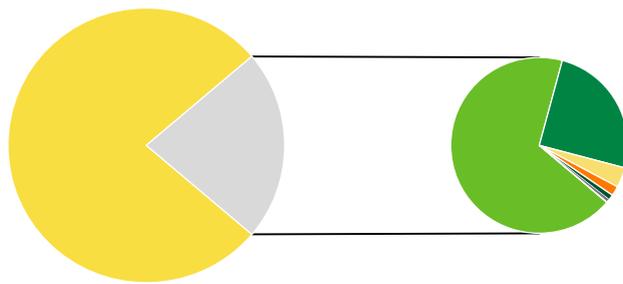
- 14 Im Hj. 2011 waren 29 % der Beschäftigten des Freistaates Sachsen in den Staatsbetrieben, den Hochschulen einschließlich der Universitätsklinik, der Sächsischen Akademie der Künste sowie der Sächsischen Akademie der Wissenschaften, den Studentenwerken, der Berufsakademie Sachsen, den Stiftungen des öffentlichen Rechts und den Einrichtungen, die wie Staatsbetriebe geführt werden, beschäftigt. Folglich ist nahezu ein Drittel des Personalbestandes aus dem Kernhaushalt in Nebenhaushalte verschoben.

Bereits rund ein Drittel des Personalbestandes aus dem Kernhaushalt ausgegliedert

- 15 Nachfolgende Grafik verdeutlicht den Personalbestand der dargestellten Nebenhaushalte in VZÄ zum 31.12.2011 anteilig am gesamten Personalbestand des Freistaates.⁴

³ Personalbestand und –aufwendungen nach Angabe der Ressorts.

⁴ Drittmittelbeschäftigte wurden bei der Ermittlung des Personalbestandes und der Personalaufwendungen, außer bei den Staatsbetrieben im Geschäftsbereich des SMUL, nicht berücksichtigt.



Personalbestand
insgesamt;
89.222 VZÄ

- Hochschulen einschl. Medizinische Fakultäten und Universitätsklinika; 17.341 VZÄ
- Staatsbetriebe; 6.360 VZÄ
- Studentenwerke; 938 VZÄ
- sächsische Landeskrankenhäuser; 455 VZÄ
- Berufsakademie Sachsen; 256 VZÄ
- Stiftungen des öffentlichen Rechts und Stiftung Fürst-Pückler-Park; 140 VZÄ
- Sächsische Akademie der Künste/ Sächsische Akademie der Wissenschaften; 17 VZÄ

16 Rund 19,4 % der Beschäftigten des Freistaates Sachsen war im Hj. 2011 in den Hochschulen (einschl. Medizinische Fakultäten und Universitätsklinika) beschäftigt, rd. 7,1 % in den Staatsbetrieben. Nachfolgende Übersicht zeigt die Entwicklung der Anzahl der Mitarbeiter in VZÄ bei den Staatsbetrieben und den Hochschulen:

	Mitarbeiter in VZÄ					
Staatsbetriebe und Hochschulen	31.12.2007	31.12.2008	31.12.2009	31.12.2010	31.12.2011	31.12.2012
Sächsisches Immobilien und Baumanagement	1.208,6	1.207,1	1.198,9	1.149,4	997,6	980,4
Staatliche Schlösser, Burgen und Gärten Sachsen	194,5	196,5	197,0	225,3	226,8	215,7
Staatsbetrieb für Mess- und Eichwesen	88,2	87,1	85,5	83,8	84,7	86,2
Landestalsperrenverwaltung	777,1	770,1	778,6	781,0	789,1	817,2
Staatsbetrieb Sachsenforst	1.717,0	1.555,8 ¹	1.435,8	1.403,3	1.434,8	1.398,8
Staatliche Betriebsgesellschaft für Umwelt und Landwirtschaft	179,4	243,7 ²	275,2	274,3	257,9	249,0
Sächsische Gestütsverwaltung	104,0	102,8	102,0	101,3	105,2	99,7
Sächsische Staatsoper Dresden	797,0	784,3	774,2	788,4	781,7	811,0
Staatsschauspiel Dresden	269,0	257,7	258,4	256,9	258,7	256,6
Landesbühnen Sachsen	263,0	281,6	279,1	277,0	274,0	273,0
Deutsche Zentralbücherei für Blinde zu Leipzig	76,0	76,0	75,0	75,5	73,8	72,3
Sächsische Informatik Dienste ³		269,5	293,5	303,4	300,9	280,8
Sächsische Informatik Dienste - Landesrechenzentrum Steuern ³		151,1	148,4	141,2	141,1	142,7
Landesamt für Archäologie mit Landesmuseum für Vorgeschichte		73,5	74,5	71,9	70,6	72,0
Geobasisinformation und Vermessung Sachsen		279,5	256,4	252,4	259,9	259,8
Staatliche Kunstsammlungen Dresden			260,0	307,3 ⁴	303,0	295,5
Hochschulen (ohne Universitätsklinika)			10.482,9	10.635,4	10.611,7	10.506,8
Summe	5.673,8	6.336,2	16.975,2	17.127,6	16.971,4	16.817,6

¹ Übergang von 193 Beschäftigten 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 in den Verbund der Staatlichen Kunstsammlungen Dresden zum 01.01.2010.

Abweichungen der Summen sind rundungsbedingt.

22 % der gesamten Personalaufwendungen des Staatshaushaltes in Hochschulen und Staatsbetrieben

17 Im Hj. 2011 betragen die Personalaufwendungen der Staatsbetriebe und Hochschulen (ohne Universitätsklinika) zusammen 968 Mio. € und damit 22 % der gesamten Personalaufwendungen des Freistaates Sachsen. Trotz leichten Rückgangs des Personalbestandes stiegen die Personalaufwendungen bei den Staatsbetrieben und Hochschulen um 16 Mio. €.

- 18 Darüber hinaus leistet der Freistaat Sachsen Zahlungen an Einrichtungen, die wie Staatsbetriebe geführt werden, und an weitere Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts. Insgesamt beliefen sich die Personalaufwendungen der Staatsbetriebe, der Einrichtungen, die wie Staatsbetriebe geführt werden und der Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts auf 1.387 Mio. €⁵. Die Personalaufwendungen der Nebenhaushalte werden nicht bei den Personalausgaben (HGr. 4), sondern bei den Zuschüssen (HGr. 6) ausgewiesen. Mithin verliert die Berechnung der Personalausgabenquote des Freistaates aufgrund dieser Verschiebung der Haushaltsstruktur an Bedeutung und Aussagekraft.
- 19 Die Ausgliederung von Aufgaben aus dem Staatshaushalt in Nebenhaushalte führt zu einer Verschiebung der Haushaltsstruktur. Eine Vergleichbarkeit zwischen den Bundesländern ist aufgrund des Umfangs der Ausgliederungen nur schwer möglich.

3 Sondervermögen

- 20 Sondervermögen werden wie Staatsbetriebe außerhalb des Staatshaushalts geführt und im StHpl. nur mit den Zu- und Abführungen erfasst (§ 26 Abs. 3 SäHO). Daneben sind der HR Übersichten über die Einnahmen, Ausgaben sowie über den Bestand beizufügen (§ 85 Abs. 1 Nr. 2 SäHO). Ergänzend zu den folgenden Ausführungen wird auf die Ausführungen zum Sondervermögen Grundstock im Beitrag Nr. 6 verwiesen.

3.1 Bestand der Sondervermögen

- 21 Der Gesamtbestand der Sondervermögen zum 31.12.2012 beträgt rd. 2.491 Mio. €. Der vom SMF übermittelte Bestandsausweis zum 31.12.2012 beinhaltet auch die aus den Sondervermögen im Geschäftsbereich des SMWA (Darlehensfonds zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur, Mikrodarlehensfonds I und II, Sächsischer Consultant-Fonds) ausgereichten laufenden Darlehen und offenen Forderungen. Diese werden bei der Erstellung der HR entsprechend den Vorgaben des Abschn. D Abs. II Nr. 2 der VwV Rechnungslegung nicht dem Bestand der Sondervermögen zugerechnet.

⁵ Personalaufwendungen nach Angaben der Ressorts und ohne Personalaufwendungen der SAB.

22 Detailliert weisen die Sondervermögen zum 31.12.2012 nachfolgende Bestände aus:

Sondervermögen	Bestand in €		
	31.12.2010	31.12.2011	31.12.2012 ⁴
Grundstock	229.042.806,88	240.381.586,51	230.141.380,66
Versorgungsrücklage des Freistaates Sachsen	82.816.160,13	92.150.527,53 ⁵	105.414.812,72
Staatslotterie im Freistaat Sachsen ¹	0,00	0,00	0,00
Mikrodarlehensfonds I ²	10.060.564,15	12.679.969,25	14.666.814,82
Mikrodarlehensfonds II ²	1.791.099,04	10.874.159,57	28.336.608,14
Aufbauhilfefonds Sachsen 2002	430.421.972,99	387.385.963,58	318.318.085,68
Fonds Krisenbewältigung und Neustart	9.737.385,40	9.901.436,50	12.028.472,03
Wohnraumförderungsfonds Sachsen	35.844.935,88	12.562.621,81	68.609.416,77
Stadtentwicklungsfonds	0,00	0,00	2.781.000,00
Darlehensfonds zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur Sachsen ³		69.703.304,19	30.591.984,87
Zukunftsfonds Sachsen – Stärkung von Innovation, Wissenschaft, Forschung ³	40.050.007,89	0,00	0,00
Fonds zur Rettung und Umstrukturierung von sächsischen Unternehmen	44.990.382,40	43.994.452,87	45.695.365,96
Sächsischer Consultant-Fonds	792.388,32	743.664,00	1.175.540,19
Altlastenfonds Sachsen	96.036.638,10	112.563.955,78	102.522.560,28
Kommunaler Vorsorgefonds	195.251.057,33	76.210.690,00	0,00
Garantiefonds	898.947.395,59	1.121.055.122,52	1.323.759.809,23
neu ab 2012:			
Zukunftssicherungsfonds			140.000.000,00
Braunkohlesanierungsfonds Sachsen			67.000.000,00
Darlehensfonds für KMU Sachsen			0,00
Summe:	2.075.782.794,10	2.190.207.454,11	2.491.041.851,35

¹ Sondervermögen besteht aus durchlaufenden Posten ohne Anfangs- und Endbestand.

² Auf Empfehlung des SMWA getrennter Ausweis der Mikrodarlehensfonds I und II.

³ Bis zum 31.12.2010 Zukunftsfonds Sachsen.

⁴ Bestandsausweis enthält erstmals die aus Sondervermögen ausgereichten Darlehen bzw. offene Forderungen.

⁵ Bestandsausweis im Jahresbericht 2012 des SRH basierte auf vorläufigen Zahlen.

23 Im Zeitraum 2008 bis 2012 hat sich die Anzahl der Sondervermögen von 6 auf 19 erhöht. Demzufolge stieg in diesen 5 Jahren der Bestand der Sondervermögen um mehr als die Hälfte, d. h. um rd. 1.437 Mio. €.

3.2 Ausweis der Bestände von Sondervermögen in der Haushaltsrechnung

Abweichungen bei der Darstellung der Sondervermögen

24 Die in den Anlagen der HR 2011 dargestellten Bestände der Sondervermögen stimmen teilweise nicht mit den dem SRH übermittelten Unterlagen überein:

25 1. Der im Rahmen der Prüfung der HR 2011 übermittelte Endbestand des Sondervermögens Mikrodarlehensfonds I zum 31.12.2011 weicht um 20 T€ von dem im Vorjahr übermittelten Endbestand ab. Des Weiteren existieren Abweichungen bei den auf den Übersichten dargestellten Zuflüssen und Abführungen.

26 2. Der Bestand des Aufbauhilfefonds Sachsen 2002 zum Abschluss des Hj. 2011, welcher im Rahmen der Prüfung der HR 2010 dem SRH übersandt wurde, weicht um 713 T€ vom Anfangsbestand zum 01.01.2012 ab.

27 3. Der Endbestand des Garantiefonds für das Hj. 2011 wurde dem SRH im Vorjahr unter Berücksichtigung der Buchungen im Hj. 2012 (Einnahmen aus Garantiegebühr und Zinsen), die dem Hj. 2011 zuzurechnen sind, mit einem Bestand von 1.121 Mio. € ausgewiesen. Die-

ser Bestand ergibt sich zudem aus den Anlagen zur HR 2011. Davon abweichend wurde dem SRH im Rahmen der Prüfung der HR 2011 der Garantiefonds mit einem Anfangsbestand zum 01.01.2012 in Höhe von 1.118 Mio. €, d. h. ohne vorgenannte Zurechnung, gemeldet.

28 4. Das Sondervermögen Grundstock wird in der HR 2011 mit einem Endbestand, zzgl. der Zinseinnahmen für das Hj. 2011, ausgewiesen. Die Angabe der kassenwirksam verbuchten Zuführung von Zinseinnahmen ist vom SMF im Rahmen der Prüfung der HR 2010 unterblieben.

29 5. Für das Sondervermögen Versorgungsrücklage wurde vom SMF im Vorjahr ein Endbestand zum 31.12.2011 in Höhe von 92.413 T€ angegeben. Der im Rahmen der Prüfung der HR 2011 vom SMF übermittelte Anfangsbestand zum 01.01.2012 beträgt 92.151 T€.

30 6. Das Sondervermögen Wohnraumförderungsfonds wurde in der HR 2011 ohne den Bestand des an den Freistaat Sachsen ausgereichten Schuldscheindarlehens ausgewiesen. Die Sondervermögen Garantiefonds und Versorgungsrücklage des Freistaates Sachsen enthielten dagegen den Ausweis der an den Freistaat Sachsen ausgereichten Schuldscheindarlehen im Bestand.

31 Die aufgeführten Abweichungen im Ausweis der Bestände der Sondervermögen sind vom SRH nicht nachvollziehbar. Es fehlten klar definierte Vorgaben für die Darstellung der Sondervermögen.

32 **Die Bestände der Sondervermögen sind zutreffend und nachprüfbar auszuweisen. Wiederholt fordert der SRH die Erstellung einheitlicher Vorgaben zum Umgang und zur Darstellung von Sondervermögen für die Ressorts. Zuführungen aufgrund von Zinseinnahmen an die Sondervermögen sind einheitlich zu berücksichtigen.**

Einheitliche Vorgaben zum Umgang und zur Darstellung von Sondervermögen für die Ressorts erforderlich

33 Das SMF verweist darauf, dass die dem SRH übermittelten Werte vorläufig sind und im Einzelfall Änderungen im Rahmen der Erstellung der HR unterliegen. Maßgeblich seien daher ausschließlich die in der jeweiligen Vermögens- und Haushaltsrechnung ausgewiesenen Bestände.

34 Des Weiteren teilte das SMF mit, dass die Regelungen zum Nachweis über Einnahmen und Ausgaben sowie den Bestand von Sondervermögen und Rücklagen in Abschn. D, Ziff. II Nr. 2 der VwV Rechnungslegung 2012 geändert wurden. Aufgenommen wurden dahin gehend Grundsätze zur Periodenabgrenzung (einschließlich Darstellung von Zinsen) bei Sondervermögen sowie ein einheitliches Muster.

4 Staatsbetriebe

35 Staatsbetriebe stellen rechtlich unselbstständige Teile der Staatsverwaltung dar, für die aufgrund ihrer betriebswirtschaftlichen Ausrichtung besondere Bewirtschaftungsmaßnahmen gelten (§ 26 Abs. 1 SäHO).

4.1 Darstellung der Staatsbetriebe

36 Im Regelfall werden die Nebenhaushalte nur noch über je einen Zuschusstitel für Verwaltungsausgaben und für Investitionen im StHpl. dargestellt. Um die Transparenz und Aussagekraft des Staatshaushalts zu erhöhen, werden die Wirtschaftspläne und Jahresabschlüsse (Bilanz sowie Gewinn- und Verlustrechnung) der Staatsbetriebe im StHpl. bzw. in der HR abgebildet.

37 In der HR 2010 fehlten die Jahresabschlüsse der Staatsbetriebe Staatliche Schlösser, Burgen und Gärten Sachsen und Geobasisinformation und Vermessung Sachsen. Aufgrund dessen empfahl der SRH in seinem Jah-

resbericht 2012, diese Staatsbetriebe bis zum Vorliegen aussagekräftiger Jahresabschlüsse von der Entlastung für das Hj. 2010 auszunehmen.

- 38 Beide testierte Jahresabschlüsse wurden nachträglich in die HR 2011 aufgenommen. Damit ist die Empfehlung des SRH im Jahresbericht 2012, die Staatsbetriebe von der Entlastung für das Hj. 2010 auszunehmen, nunmehr gegenstandslos.

4.2 Neues Steuerungsmodell – NSM

- 39 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. Hierzu ist eine Anpassungsvereinbarung abzuschließen, um das Verfahren und den zeitlichen Rahmen für die Anpassung festzulegen. Für Staatsbetriebe ohne betriebswirtschaftliche Methoden bzw. Steuerungselemente sind Umsetzungsvereinbarungen gem. Nr. 3.1 VwV-NSM für die Einführungsphase abzuschließen.

- 40 Für 9 Staatsbetriebe⁶ liegen derzeit Anpassungs- bzw. Umsetzungsvereinbarungen vor. Davon haben 7 Staatsbetriebe die IST-Fachkonzepte vollständig umgesetzt. Für den SIB liegen die Voraussetzungen für eine Ressortvereinbarung zur Erarbeitung und Umsetzung der Soll-Fachkonzepte nach Nr. 3.2 VwV-NSM vor.

- 41 Eine Ressortvereinbarung wurde bisher für 3 Staatsbetriebe abgeschlossen. Die Staatsbetriebe Landesamt für Archäologie und Staatliche Kunstsammlungen Dresden haben die NSM-Vorgaben vollständig umgesetzt. Der Staatsbetrieb Sachsenforst ist Modellbehörde für eine Personalbudgetierung im Freistaat Sachsen. Für den Haushaltsvollzug 2013 wurden das SMF und das SMUL ermächtigt, nach Anhörung des SRH und Einwilligung des HFA über eine dauerhafte Einführung der Personalbudgetierung zu entscheiden.

- 42 Für 3 Staatsbetriebe steht der Abschluss einer Anpassungs- bzw. Umsetzungsvereinbarung noch aus. Für die Deutsche Zentralbücherei für Blinde zu Leipzig ist der Abschluss einer Anpassungsvereinbarung im Hj. 2013 geplant. Die NSM-Einführung im Staatsbetrieb Sächsische Staatstheater soll im Laufe des Doppelhaushaltes 2015/2016 erfolgen und im Staatsbetrieb für Mess- und Eichwesen zum 01.01.2016.

- 43 Die Steuerung der Staatsbetriebe erfolgt im Rahmen des NSM über Produkte und Kennzahlen und nicht mehr über die im StHpl. und in der HR abgebildeten Zuschusstitel. Eine vollständige Umsetzung des NSM-Rahmenhandbuches bei den Staatsbetrieben verbessert die parlamentarische Haushaltssteuerung und führt zu einem Transparenzgewinn.

- 44 Der SRH mahnt wiederholt eine zügige NSM-Anpassung aller Staatsbetriebe an. Die Einführung einer NSM-Standardsoftware in den Staatsbetrieben wird vom SRH begrüßt.

- 45 Mit dem StHpl. 2011/2012 wurde im Epl. 02 das Modellvorhaben einer Personalausgabenflexibilisierung außerhalb des NSM eingeführt, welches im StHpl. 2013/2014 fortgeführt wird. Aus Sicht des SRH wird mit diesem Vorhaben die kamerale Haushaltssteuerung außer Kraft gesetzt, ohne dass ein entsprechender Ersatz durch die Einrichtung neuer Steuerungsinstrumente erkennbar ist.

⁶ Zusätzlich wurde eine Anpassungsvereinbarung zum Modellversuch zur koordinierten Einführung des NSM im Staatsbetrieb Schlösser, Burgen und Gärten Sachsen – Schlossbetrieb Moritzburg abgeschlossen.

- 46 **Sonderlösungen für Einzelbereiche außerhalb des NSM schaffen keine Verbesserung für den Gesamthaushalt, sondern verschärfen das Problem der Intransparenz. Ansätze für Modernisierungen müssen den Gesamthaushalt einbeziehen und dürfen nicht zulasten des Budgetrechts gehen.** Sonderlösungen für Einzelbereiche außerhalb des NSM verschärfen Intransparenz

5 Einzelfeststellungen

5.1 **Beteiligungsbericht des Freistaates Sachsen**

- 47 Die Beteiligungen des Freistaates Sachsen an Unternehmen des privaten Rechts zählen zu den Nebenhaushalten. Das SMF veröffentlichte von 1997 bis 2009 – mit Ausnahme des Jahres 2001 – jeweils jährlich einen Beteiligungsbericht. Der Beteiligungsbericht stellt in kurzer und übersichtlicher Form die Beteiligungen des Freistaates Sachsen mit ihren wesentlichen Unternehmenskennziffern dar, gibt die gesellschaftsrechtlichen Beziehungen der Unternehmen wieder, benennt die Mitglieder der Organe und ermöglicht einen Überblick über die Entwicklung der Beteiligungsunternehmen und der Beteiligungspolitik des Freistaates Sachsen. Damit liegt eine wichtige und kompakte Informationsgrundlage für den SLT und die interessierte Öffentlichkeit vor.
- 48 Nach Auskunft des SMF ist derzeit offen, wann und in welcher Form mit der Veröffentlichung weiterer Beteiligungsberichte zu rechnen ist. Dem SLT werden dadurch u. a. Informationen hinsichtlich der Wirtschaftsdaten und der Entwicklungsperspektiven der Gesellschaften vorenthalten. Eine Transparenz der Beteiligungen ist somit nicht gegeben. **Der SRH fordert die umgehende Erstellung eines aktuellen Beteiligungsberichtes.** Forderung eines aktuellen Beteiligungsberichtes
- 49 Darüber hinaus fehlt es im SMF an der Einrichtung eines sog. Beteiligungscontrollings. Konkrete schriftliche Vorgaben für die einheitliche Steuerung der Beteiligungen liegen nicht vor. Das SMF sollte zukünftig die Steuerung der Beteiligungen nach strategischen Ansätzen vornehmen. Diese Ansätze sollten sich an langfristigen Zielen, die mit den Beteiligungen insgesamt verfolgt werden, orientieren. Des Weiteren sollte analog der „Public Corporate Governance Kodex des Bundes“ angewandt werden oder zeitnah ein eigener Kodex für Sachsen durch das SMF erarbeitet werden.

5.2 **Hochschulen**

5.2.1 **Hochschulfinanzierung – Globalhaushalte**

- 50 Wiederholt kritisiert der SRH, dass den Hochschulen Globalhaushalte bewilligt wurden, ohne dass die Voraussetzungen hierfür gegeben waren. So setzt die Mittelzuweisung, die aus Grund-, Leistungs- und Innovationsbudget besteht, den Abschluss von Zielvereinbarungen voraus. Diese lagen 2011 nicht vor. Die mit der Budgetierung verbundene Haushaltsflexibilität erfordert eine wirksame Kontrolle des Einsatzes öffentlicher Mittel. Deshalb sind für die Hochschulen eine nach einheitlichen Gesichtspunkten gestaltete Kosten- und Leistungsrechnung, eine Kennzahlensteuerung sowie ein externes und ein produktorientiertes internes Berichtswesen vorgeschrieben. Erst wenn die Einrichtung dieser Controllingbausteine mit einem Feststellungsbescheid des SMWK gem. Sächsischer Hochschulsteuerungsverordnung nachgewiesen ist, kann die Freistellung von Vorschriften der SÄHO erfolgen. Dieser Nachweis war 2011 erst an 2 Hochschulen erbracht.
- 51 **Die Zulässigkeit einer Budgetierung der Hochschulen konnte auch im Rahmen der Prüfung der HR 2011 nicht belegt werden.** Zulässigkeit einer Budgetierung der Hochschulen nicht belegt

52 Die Auswertung der Rechnungslegung der Hochschulen offenbart umfangreiche Defizite in Bezug auf die geforderte Transparenz. Die HR 2011 informiert hinsichtlich der Mittelbewirtschaftung der Hochschulen nur über die Höhe der veranschlagten und verausgabten Zuführung an den Generationenfonds, den Zuschuss zum laufenden Betrieb und für Investitionen sowie die Zuführung an die Rücklagen (vgl. Beitrag Nr. 5 Tz 23 bis 26).

53 Mit der neuen sächsischen Hochschulgesetzgebung wurde die Finanzierung auf globale Zuschüsse und ein neues Steuerungsmodell (Rahmenhandbuch „Neue Hochschulsteuerung in Sachsen“) umgestellt. Die von den Hochschulen erreichten Ergebnisse sollen durch ein kennzahlengestütztes Berichtswesen kontrolliert und bei der Festlegung der Leistungsbudgets berücksichtigt werden. Gemäß des Rahmenhandbuchs wird von den Hochschulen erwartet, dass sie in geeigneter Weise Rechenschaft über ihre Kosten und Leistungen ablegen und diese transparent und nachvollziehbar darstellen. Dem SMWK und nach Aufforderung auch dem SRH wurden die Jahresabschlüsse für das Hj. 2011 vorgelegt. Dies genügt jedoch den externen Informationsbedürfnissen nicht. Dem Parlament wurde die zur Ausübung seines Budgetrechts erforderliche aussagefähige Entscheidungsgrundlage vorenthalten.

54 Mit der HR 2011 wird den gesetzlichen Anforderungen nicht im erforderlichen Umfang Rechnung getragen.

Unzureichende Sicherstellung der Wahrnehmung der Berichtspflichten gegenüber dem Landtag

55 **Das SMWK hat eine ordnungsgemäße Wirtschaftsführung und Rechnungslegung der Hochschulen sicherzustellen und seine Berichtspflichten gegenüber dem Landtag zu den Leistungen, zur Mittelverwendung und zur Vermögenslage der Hochschulen wahrzunehmen. Die Haushaltsflexibilisierung darf nicht zu einer Legitimationslücke zulasten der politisch-strategischen Steuerung führen.**

5.2.2 Hochschulmedizin – Medizinische Fakultäten

56 Die Medizinischen Fakultäten der Universitäten in Dresden und Leipzig sind nicht rechtsfähige Teilkörperschaften der rechtsfähigen Körperschaften des öffentlichen Rechts und wie Staatsbetriebe zu führen. Das Rechnungswesen richtet sich nach kaufmännischen Grundsätzen. Da die für die Hochschulen im Freistaat Sachsen geltende Sächsische Hochschulfinanzverordnung für die Medizinischen Fakultäten nicht zur Anwendung kommt, sind für die Medizinischen Fakultäten die Regelungen der SÄHO einschlägig.

Fehlende Prüfungsberichte der Wirtschaftsprüfer für die Medizinischen Fakultäten

57 Nach Nr. 11 VwV Rechnungslegung 2011 sind die Prüfungsberichte der Wirtschaftsprüfer über die Jahresabschlüsse dem SRH spätestens bis zum Ende des auf das geprüfte Geschäftsjahr folgenden Jahres zu übersenden. Die Prüfungsberichte der Wirtschaftsprüfer für die Medizinischen Fakultäten in Dresden und Leipzig lagen dem SRH trotz Aufforderung bis zum Abschluss des Prüfungsverfahrens nicht vor.

58 **Das SMWK hat die Einhaltung der Vorschriften gem. der VwV Rechnungslegung zu überwachen.**

5.3 Bilanzierungsunterschiede bei den Kulturstaatsbetrieben

59 Der im Rahmen des Jahresberichtes 2012, Beitrag Nr. 3, Pkt. 5.1 kritisierte Aufbau des Eigenkapitals bzw. die Bezeichnung der einzelnen Eigenkapitalbestandteile der Kulturstaatsbetriebe ist zum 31.12.2011 erneut nicht einheitlich. Folglich ist die Vergleichbarkeit aufgrund der unterschiedlichen Bilanzierung wiederholt eingeschränkt.

- 60 **Zur Verbesserung der Vergleichbarkeit der Kulturstaatsbetriebe sowie für eine Konsolidierung der Staatsbetriebe im Rahmen der Vermögensrechnung ist eine Vereinheitlichung der Rechnungslegung erforderlich.** Einheitliche Rechnungslegung der Staatsbetriebe ist anzustreben
- 61 Das SMWK teilte dem SRH mit, dass bereits eine Einigung mit den betroffenen Staatsbetrieben im Geschäftsbereich des SMWK über die Abbildung des Eigenkapitals in den Bilanzen erzielt werden konnte. Die Anpassung kann jedoch frühestens bei der Aufstellung des Jahresabschlusses 2013 Berücksichtigung finden.

1 Vorbemerkungen

1 Im vierten Jahr der Euro-Krise haftet Deutschland gegenüber der EU mit 265 Mrd. € im Ergebnis der EU-Rettungspakete. Obwohl die Steuereinnahmen in 2012 auf einen neuen Rekordwert gestiegen sind und gegenüber 2011 um 4,7 % zugelegt haben, sind die öffentlichen Schulden um 2,1 % auf 2.072 Mrd. € gestiegen.

Öffentliche Schulden auf über 2 Bio. € gestiegen

2 Nachdem Deutschland bedingt durch die Auswirkungen der Finanz- und Wirtschaftskrise in 2009 und 2010 die Stabilitätskriterien des Maastricht-Vertrages nicht einhalten konnte, lag die Defizitquote 2011 und 2012 deutlich unter der Grenze von 3 %. Die zulässige Obergrenze von 60 % des Bruttoinlandsprodukts bei der Staatsverschuldung wird Deutschland mit 81,9 % in 2012 auch in den kommenden Jahren nicht einhalten können.

Staatsverschuldung bei 81,9 % des Bruttoinlandsprodukts

3 Die Verschuldungssituation in Deutschland und Europa macht deutlich, wie wichtig ausgeglichene Haushalte ohne Nettokreditaufnahmen sind. Der Freistaat Sachsen will auch in den nächsten Jahren an einer soliden Verschuldungspolitik festhalten. Mit dem Doppelhaushalt 2013/2014 verfolgt er weiterhin das Ziel einer konstanten Pro-Kopf-Verschuldung durch jährliche Schuldentilgung in Höhe von 75 Mio. €.

4 Der SRH begrüßt das Verfassungsänderungsgesetz vom 11. Juli 2013, das im Ergebnis der parlamentarischen Debatte ein Neuverschuldungsverbot und die Zweckbindung des Generationenfonds in der Sächsischen Verfassung festschreibt. Dies ist ein wichtiger Beitrag zur Zukunftssicherung, da vor dem Hintergrund der demografischen Entwicklung die Schuldenlast einschließlich der impliziten Verschuldung durch immer weniger Menschen getragen werden muss.

2 Kreditermächtigungen und Kreditaufnahme

5 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. 2011

	Kreditermächtigung gem. § 2 Abs. 1 Nr. 1 HG 2011/2012	0,00 €
+	Kreditermächtigung aus übertragenen Einnahmeresten 2010 gem. § 2 Abs. 1 Nr. 3 HG 2011/2012	172.353.015,61 €
=	Kreditermächtigung 2011 gesamt	172.353.015,61 €
-	Nettokreditaufnahme im Hj. 2011	0,00 €
=	2011 nicht ausgeschöpfte Kreditermächtigung	172.353.015,61 €

6 Der Freistaat Sachsen hat auch 2011 keine neuen Kredite aufgenommen, sondern Kredite in Höhe von 75 Mio. € getilgt. Die Kreditermächtigung wurde somit in 2011 eingehalten.

7 Mit der Verabschiedung des HG 2013/2014 verzichtet der Freistaat Sachsen weiterhin auf eine Nettokreditaufnahme.

Aus Einnahmeresten übertragene
Kreditermächtigung vollständig
abgebaut

- 8 Der SRH regte in seinen letzten Jahresberichten an, die Fortschreibung der Regelung des § 2 Abs. 1 Nr. 3 HG zu überdenken (vgl. Jahresbericht 2011 des SRH, Beitrag Nr. 4, Pkt. 2 und Jahresbericht 2012 des SRH, Beitrag Nr. 4, Pkt. 2). Bereits mit dem Haushaltsabschluss 2010 wurde die als Einnahmereste übertragene Kreditermächtigung von 304,7 Mio. € auf 172,4 Mio. € reduziert. **Mit dem Haushaltsabschluss 2011 wurde im Hinblick auf die neue Verschuldungsregel der Einnahmerest aus der Kreditermächtigung vollständig abgebaut.**
- 9 Neben der Ermächtigung zur Aufnahme von Nettokrediten enthält das HG weitere Sonderkreditermächtigungen.
- 10 Gemäß § 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.
- 11 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.
- 12 Gemäß § 3 Abs. 2 HG darf das SMF bei Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts Kredite bis in Höhe von 100 Mio. € aufnehmen.
- 13 Mit dem HG 2011/2012 wurde dem SMF die Möglichkeit der Kreditaufnahme in Höhe von 1,795 Mrd. € für den neu gegründeten Garantiefonds eingeräumt. Die Kreditermächtigung wurde mit § 2 Abs. 6 HG 2013/2014 der Entwicklung des Garantiefonds angepasst und auf 1,6 Mrd. € reduziert.
- 14 Sonderkreditermächtigungen wurden im Hj. 2011 nicht in Anspruch genommen.
- 15 Der SRH drängt auf eine Anpassung der Sonderkreditermächtigung für die Kapitalausstattung von Unternehmen, da diese aufgrund der neuen Verschuldungsregeln, die eine Kreditaufnahme nur noch in streng begrenzten Ausnahmefällen und bei gleichzeitiger Vorlage eines verbindlichen Tilgungsplans zulassen, nicht mehr zeitgemäß ist.
- 16 Nachdem bereits 4 Bundesländer und 1 Stadtstaat die neue Verschuldungsregel in ihrer Verfassung verankert haben, stimmte das sächsische Parlament im Juli 2013 mit großer Mehrheit einer Verfassungsänderung zu.

Neue Verschuldungsregel in der
Sächsischen Verfassung

- 17 Die neue Verschuldungsregel in der Sächsischen Verfassung schreibt u. a. vor, den Haushaltsplan ab 01.01.2014 grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen. Ausnahmen sind nur möglich bei Steuermindereinnahmen durch konjunkturbedingte Abweichungen, bei Naturkatastrophen oder in außergewöhnlichen Notsituationen. Ausnahmen sind durch den SLT festzustellen. Dabei soll die Kreditaufnahme bei Steuermindereinnahmen bis zu einem Ausgleich von 99 % der durchschnittlichen Steuereinnahmen der letzten 4 Jahre durch Mehrheitsentscheidung des Landtags möglich sein. Für Kreditaufnahmen bei Naturkatastrophen und in außergewöhnlichen Notsituationen sowie bei Kreditaufnahmen zum Ausgleich von Steuermindereinnahmen über 99 % der durchschnittlichen Steuereinnahmen der letzten 4 Jahre ist eine Zwei-Drittel-Mehrheit des Landtags erforderlich. In vom Landtag festgestellten Ausnahmefällen hat eine Tilgung der dann aufgenommenen Kredite innerhalb von 8 Jahren zu erfolgen.

18 Mit der Aufnahme des Neuverschuldungsverbotes in die Verfassung wird auch der Forderung des SRH (vgl. Jahresbericht des SRH 2012, Beitrag Nr. 4, Pkt. 6) entsprochen, die Sächsische Verfassung an das Verschuldungsverbot des GG anzupassen.

3 Schuldenstand und Schuldendienst

19 Zu den Schulden des Freistaates gehören nicht nur die Kreditmarktschulden, sondern auch die sog. impliziten Schulden, zu denen u. a. die Pensionsverpflichtungen und Beihilfen, Rückstellungen für Altersteilzeit, Verpflichtungen aus Instandhaltungs- und Investitionsrückstau sowie die Schulden und Zahlungsverpflichtungen aus Nebenhaushalten zählen. Die impliziten Schulden werden auch als verdeckte Schulden bezeichnet, da sie nicht aus dem Haushaltsplan oder der HR ersichtlich sind.

20 Der Freistaat Sachsen weist mit der Vermögensrechnung neben dem Schuldenstand aus der Kreditaufnahme am Kreditmarkt und bei Sondervermögen (OGr. 31 und 32) auch weitere Schulden, insbesondere die Zahlungsverpflichtungen der Altersversorgung (Pensionsverpflichtungen und Zahlungsverpflichtungen aus dem AAÜG) und Schulden der Nebenhaushalte aus. Das vorherrschende kamerale System kann eine systematische Erfassung des Vermögens und der Schulden nicht leisten. Eine Vermögensrechnung auf dieser Basis ist daher zwangsläufig unvollständig und fehleranfällig (vgl. Beitrag Nr. 5).

Systematische Erfassung der Schulden auf kameraler Basis nicht möglich

21 Mit dem Verfassungsänderungsgesetz wird in Art. 95 Abs. 7 der Verfassung des Freistaates Sachsen die Zweckbindung einer auskömmlichen Vorsorge für künftig entstehende Ansprüche der künftigen Versorgungsempfänger des Freistaates Sachsen verfassungsrechtlich verankert. Damit ist der Generationenfonds vor zweckfremden Eingriffen geschützt und ein wichtiger Beitrag zur Generationengerechtigkeit gewährleistet.

22 Die impliziten Schulden übersteigen die Kreditschulden fast um das Doppelte. Mit rd. 55,5 % machen die Zahlungsverpflichtungen der Altersversorgung (19,2 Mrd. €) den größten Anteil an den dort ausgewiesenen Schulden des Freistaates aus. Auf die Schulden aus Kreditaufnahmen (9,489 Mrd. €) entfallen dagegen nur rd. 27,5 % der bisher in der Vermögensrechnung ausgewiesenen Schulden. Für die Zahlungsverpflichtungen der Altersvorsorge hat der Freistaat Sachsen mit der Errichtung des Generationenfonds Vorsorge getroffen (vgl. Beitrag Nr. 2 und 5).

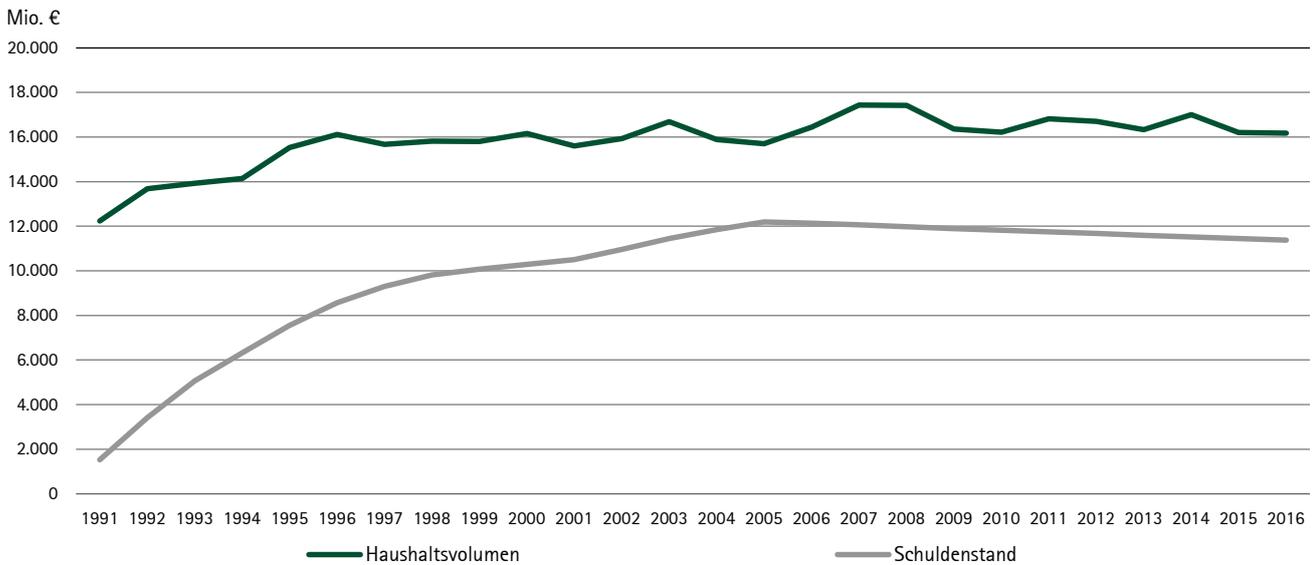
Implizite Schulden übersteigen Kreditschulden

23 Für das Hj. 2011 weist die HR eine haushaltsmäßige Verschuldung in Höhe von 11,751 Mrd. € aus. Diese setzt sich zusammen aus 5,816 Mrd. € Kreditaufnahmen am Kreditmarkt, 3,673 Mrd. € Kreditaufnahmen bei öffentlichen Haushalten und 2,262 Mrd. € noch nicht valutierter Kreditaufnahme gem. § 2 Abs. 5 Satz 2 HG 2011/2012.

24 Zwischen der in der HR ausgewiesenen Verschuldung und den Kreditmarktschulden der Vermögensrechnung ergibt sich eine Differenz aufgrund der noch nicht valutierten Kreditaufnahme in Höhe von 2,262 Mrd. € (vgl. Vermögensrechnung des Freistaates Sachsen 2011, Seite 42).

25 Nachfolgende Grafik verdeutlicht die Größenordnung der gemäß HR aufgelaufenen Schulden im Verhältnis zum Haushaltsvolumen des Freistaates.

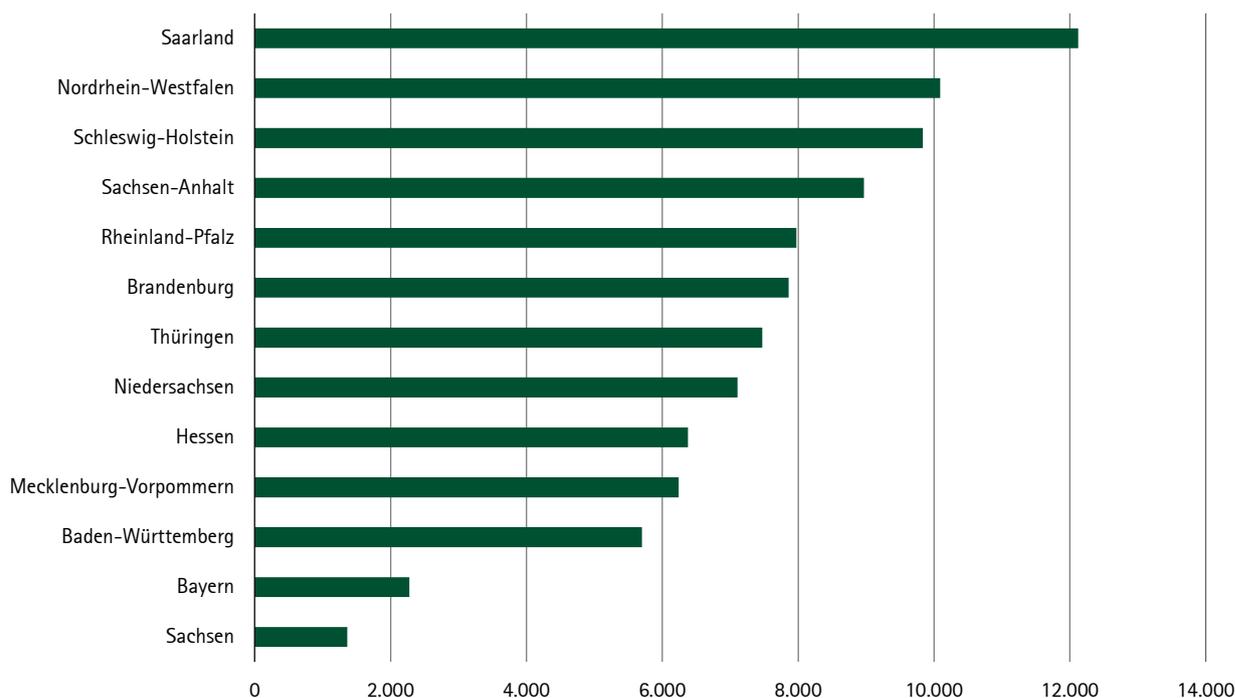
Haushaltsvolumen und Schuldenentwicklung



Quelle: 1991 bis 2011 HR, 2012 vorläufiges Kassen-Ist, 2013 bis 2014 StHpl., 2015 bis 2016 mittelfristige Finanzplanung.

- | | | |
|--|-----------|--|
| <p>Freistaat hält am Ziel einer konstanten Pro-Kopf-Verschuldung fest</p> | <p>26</p> | <p>Mit dem Ziel, trotz sinkender Bevölkerungsentwicklung die Pro-Kopf-Verschuldung konstant zu halten, sollen auch weiterhin jährlich 75 Mio. € gem. HG 2013/2014 an Schulden getilgt werden. Für den Zeitraum der mittelfristigen Finanzplanung ergibt sich bei Fortführung der jährlichen Tilgung rechnerisch ein Schuldenstand in Höhe von 11,376 Mrd. € im Hj. 2016. 2011 betrug die haushalterische Ermittlung der Pro-Kopf-Verschuldung 2.839 €/EW und lt. vorläufigem Kassenabschluss für 2012 2.828 €/EW.</p> |
| <p>Umfangreiche Kreditaufnahmen des Freistaates bei seinen Nebenhaushalten</p> | <p>27</p> | <p>Für 2011 ergibt die statistische Ermittlung der Pro-Kopf-Verschuldung mit 1.359 €/EW eine wesentlich geringere Pro-Kopf-Verschuldung als die haushalterische Ermittlung.</p> |
| <p>Umfangreiche Kreditaufnahmen des Freistaates bei seinen Nebenhaushalten</p> | <p>28</p> | <p>Der Freistaat Sachsen nimmt bei seinen Sondervermögen und bei Einrichtungen, bei denen er Eigentümer oder Miteigentümer ist oder eine eigentümerähnliche Stellung einnimmt (z. B. bei dem Generationenfonds, bei der Kulturstiftung des Freistaates Sachsen, der Stiftung Sächsische Behinderten-Selbsthilfe Otto Perl oder der SAB) Kredite auf. Bei der statistischen Ermittlung der Verschuldung werden diese Kreditaufnahmen nicht berücksichtigt. Eine Ausnahme stellt die Kreditaufnahme bei der SAB dar. Obwohl die SAB als Anstalt des öffentlichen Rechts die gleiche Rechtsform wie der Generationenfonds besitzt, werden Kreditaufnahmen des Freistaates bei der SAB auf die Verschuldung angerechnet.</p> |

Pro-Kopf-Verschuldung 2011 in €/EW (nur Kreditmarktschulden, nur Flächenländer)



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

- 29 Der Freistaat Sachsen hat im statistischen Ländervergleich (nur Kreditmarktschulden) die niedrigste Pro-Kopf-Verschuldung. Auch bei Hinzurechnung der Kreditaufnahmen im öffentlichen Bereich wird dieses Ergebnis bestätigt.
- 30 Seit dem Hj. 2009 werden Schuldenaufnahmen und Tilgungen von Schuldenaufnahmen bei Sondervermögen im StHpl. in der OGr. 31 veranschlagt. Damit erfolgte die Trennung zwischen Schuldenaufnahme und -tilgung auf dem inländischen Kreditmarkt und bei den Sondervermögen. Die Kreditaufnahmen in OGr. 31 erfolgten insbesondere bei den Sondervermögen „Garantiefonds“, „Aufbauhilfefonds“ und der „Versorgungsrücklage“.

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

- 31 Kreditaufnahmen bei allen anderen Einrichtungen, bei denen der Freistaat Eigentümer bzw. Miteigentümer ist oder eine eigentümerähnliche Stellung einnimmt, werden in OGr. 32 bei den Kreditaufnahmen und Tilgungen am Kreditmarkt gebucht. Die statistische Bereinigung dieser Kreditaufnahmen bei Einrichtungen wie Kulturstiftung und Generationenfonds betrug 863 Mio. € im Hj. 2011. Dieser Betrag wird wie die OGr. 31 seit 2010 nicht auf die statistische Verschuldung angerechnet.
- 32 Seit der Änderung der statistischen Erfassung seitens des Statistischen Bundesamtes ab 2010 wird eine transparente Darstellung der Pro-Kopf-Verschuldung erschwert. Der Ländervergleich zur Verschuldung erfordert zunehmend Erläuterungen.

Vergleichbarkeit der verschuldeten Länder erschwert

Verschuldung nicht umfassend ausgewiesen	33 Ohne die erforderlichen Erläuterungen ergibt sich aus oben beschriebener Vorgehensweise eine deutlich zu positive Darstellung der Verschuldung des Freistaates nach außen.
	4 Stabilitätsbericht
	34 Der Freistaat Sachsen hat seit Inkrafttreten des Stabilitätsratsgesetzes zum 01.01.2010 (vgl. Jahresbericht 2010 des SRH, Beitrag Nr. 4, Pkt. 3) im Herbst 2012 seinen dritten Stabilitätsbericht vorgelegt.
	35 Nach dem Stabilitätsratsgesetz sind Bund und Länder zur jährlichen Erstellung dieses Berichtes verpflichtet, der die Darstellung bestimmter Kennziffern zur aktuellen Haushaltslage 2010 bis 2012 und zur Finanzplanung 2013 bis 2016, die Einhaltung der verfassungsmäßigen Kreditaufnahmegrenzen sowie einer Projektion der mittelfristigen Haushaltsentwicklung auf Basis einheitlicher Annahmen enthalten soll. Damit sollen drohende Haushaltsnotlagen frühzeitig erkannt und rechtzeitig geeignete Maßnahmen eingeleitet werden.
3. Stabilitätsbericht Sachsen erwartungsgemäß ohne Auffälligkeiten	36 In dem Bericht zeigen die 4 Kennziffern (Finanzierungssaldo, Kreditfinanzierungsquote, Zinssteuerquote und Schuldenstand) weder zur Beurteilung der aktuellen Haushaltslage noch zur Finanzplanung Auffälligkeiten. Die Standardprojektion zur Ermittlung der durchschnittlichen maximalen Ausgabenwachstumsrate pro Jahr, bis zum Erreichen eines vereinbarten Schwellenwertes, zeigt ebenfalls keine Auffälligkeiten.
	37 Mit Beschluss vom 24.10.2012 hat der Stabilitätsrat dem Freistaat Sachsen bestätigt, dass keine drohende Haushaltsnotlage erkennbar ist.
	38 In seinen Berichten hat der Freistaat Sachsen regelmäßig dargestellt, warum er die Zahlenbasis für den Stabilitätsbericht für nicht sachgerecht hält. So werden die Kennziffern Finanzierungssaldo und Kreditfinanzierungsquote durch die Anrechnung der positiven Salden von Generationenfonds und Versorgungsrücklage ins Positive verzerrt. Für die Ermittlung der Kreditfinanzierungsquote und des Schuldenstandes hat der Freistaat die Berechnung dahin gehend modifiziert, dass er die Kreditaufnahme bei öffentlichen Einrichtungen in die Ermittlung einbezogen hat. Anderenfalls würde sich ein unrealistisches Bild der Haushaltslage im Freistaat ergeben.
	39 Bezüglich der Aufstellung der Standardprojektion haben alle ostdeutschen Länder das Problem, dass der künftige Rückgang der derzeit noch überproportionalen Einnahmen im Rahmen der Solidarpaktmittel und der EU-Mittel nicht berücksichtigt wird. Durch die demografische Entwicklung sind zudem zusätzliche Einnahmeverluste im Länderfinanzausgleich zu erwarten. Steigende Steuereinnahmen können diese Einnahmeverluste nicht ausgleichen.
Eigene Projektion des Freistaates zur Einhaltung der Verschuldungsregel ab 2020	40 Der Freistaat Sachsen ermittelt eine eigene Projektion der Haushaltsentwicklung. Im Ergebnis muss der Freistaat seine Ausgaben um durchschnittlich 0,9 % pro Jahr reduzieren, um die Schuldenregel in Art. 109 GG auch im Jahr 2020 einhalten zu können. Dagegen ermöglicht die Standardprojektion eine durchschnittliche Ausgabensteigerung von 4,8 % pro Jahr.
	41 Trotz dieser Diskrepanzen hat der Stabilitätsrat in seiner 5. Sitzung am 24.05.2012 beschlossen, bis auf Weiteres an der Standardprojektion festzuhalten.

42 Aus Sicht des SRH ist eine Berücksichtigung von Risiken bei der Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben und die Verlängerung des Betrachtungszeitraumes über das Hj. 2020 hinaus anzustreben, um die langfristige Tragfähigkeit der Haushalte ohne Nettokreditaufnahmen zu ermitteln und Handlungsspielräume aufzuzeigen.

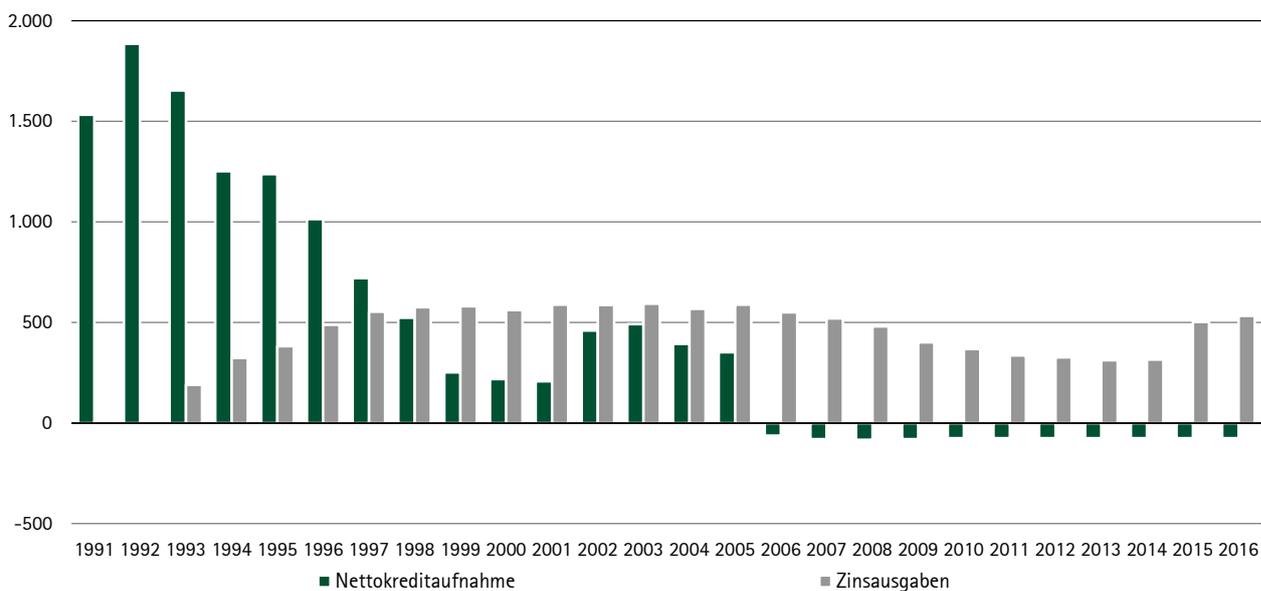
Fehlende Berücksichtigung von Risiken für langfristig tragfähige Haushalte

5 Zinsbelastung

43 Mit jeder Kreditaufnahme verpflichtet sich der Freistaat langfristig zur Zahlung von Zinsen. 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

Mio. €



Quelle: 1991 bis 2011 HR, 2012 vorläufiges Kassen-Ist, 2013 bis 2014 StHpl., 2015 bis 2016 mittelfristige Finanzplanung.

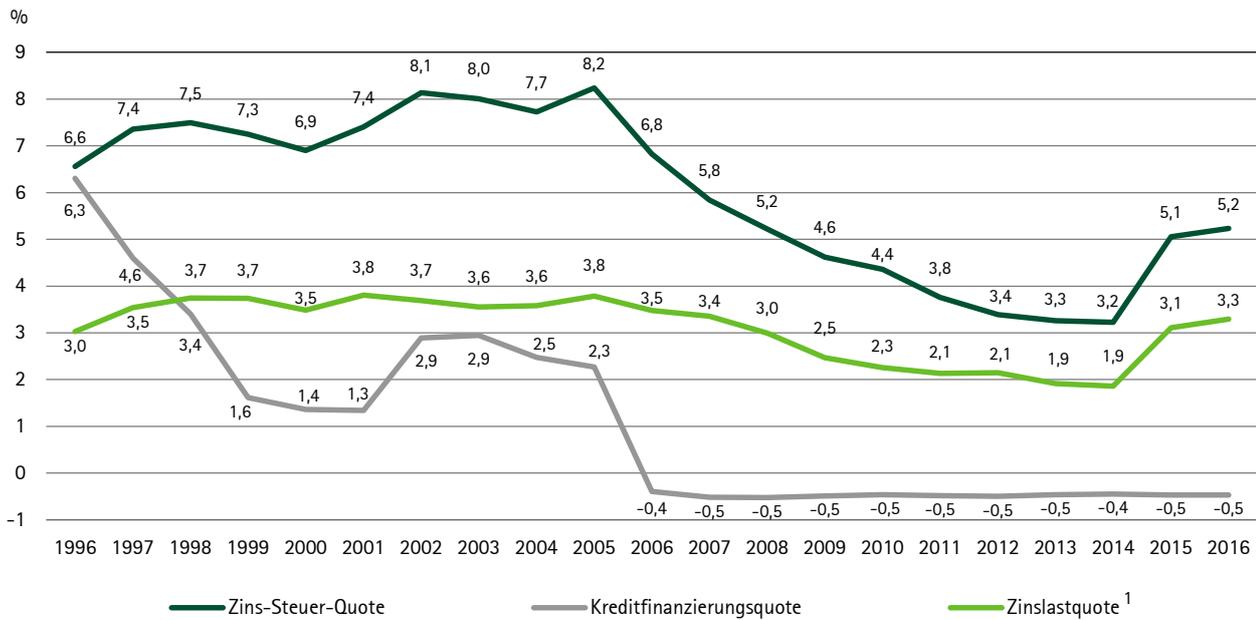
44 Die Zinsausgaben des Freistaates Sachsen im Hj. 2012 betrugen 326,9 Mio. €. Damit fielen 215,4 Mio. € weniger Zinszahlungen als geplant an. Die Zinsausgaben sind für den Freistaat auf einen neuen Tiefstand gesunken.

Zinsausgaben auf neuem Tiefstand

45 Die Ausgaben für Zinsen sind seit Jahren niedriger als die im StHpl. veranschlagten Zahlungserwartungen. Für die Hj. 2013 und 2014 hat das SMF im StHpl. die veranschlagten Mittel für Zinszahlungen gegenüber der mittelfristigen Finanzplanung angepasst und stark nach unten korrigiert. Aufgrund der andauernden Auswirkungen der Finanz- und Wirtschaftskrise sind die Zinskonditionen weiterhin niedrig. Die Europäische Zentralbank hat die niedrigen Zinssätze wiederholt unverändert belassen. Am 02.05.2013 hat die Europäische Zentralbank den Leitzins von 0,75 % auf ein neues Rekordtief von 0,5 % gesenkt.

Leitzins auf Rekordtief

Haushaltswirtschaftliche Quoten



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

Quelle: 1996 bis 2011 HR, 2012 vorläufiges Kassen-Ist, 2013 und 2014 StHpl., 2015 und 2016 mittelfristige Finanzplanung.

46 Die anhaltend günstigen Zinskonditionen am Kapitalmarkt spiegeln sich auch in der stetig sinkenden Zinssteuerquote und Zinslastquote wider.

47 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.

Statistische Ermittlung der Kreditfinanzierungsquote verfälscht die reale Quote

48 Der Freistaat Sachsen tilgt seit 2006 Kredite und weist dadurch eine negative Kreditfinanzierungsquote aus. Die durchschnittliche Kreditfinanzierungsquote der Flächenländer betrug im Vergleichsjahr 2011 3,2 %. In der ZDL-Statistik findet die Kreditaufnahme bei Sondervermögen oder ähnlichen Einrichtungen der Länder keine Berücksichtigung. Da insbesondere der Freistaat Sachsen Kredite im erheblichen Umfang bei seinen Sondervermögen und ähnlichen Einrichtungen wie Generationenfonds oder Stiftungen aufgenommen und auch wieder getilgt hat, weist der Freistaat eine wesentlich bessere Kreditfinanzierungsquote (-8,7 %) in der Statistik aus, als er tatsächlich hat. Aber auch wenn die Nettokreditaufnahmen bei Sondervermögen eingerechnet würden, hätte der Freistaat Sachsen mit -0,5 % eine sehr niedrige Kreditfinanzierungsquote im Vergleich der Flächenländer, da neben Sachsen nur Baden-Württemberg, Bayern und Mecklenburg-Vorpommern Schulden im Hj. 2011 getilgt haben. Das Land Brandenburg kam ohne Nettokreditaufnahme aus.

Sachsen schneidet im Ländervergleich überdurchschnittlich gut ab

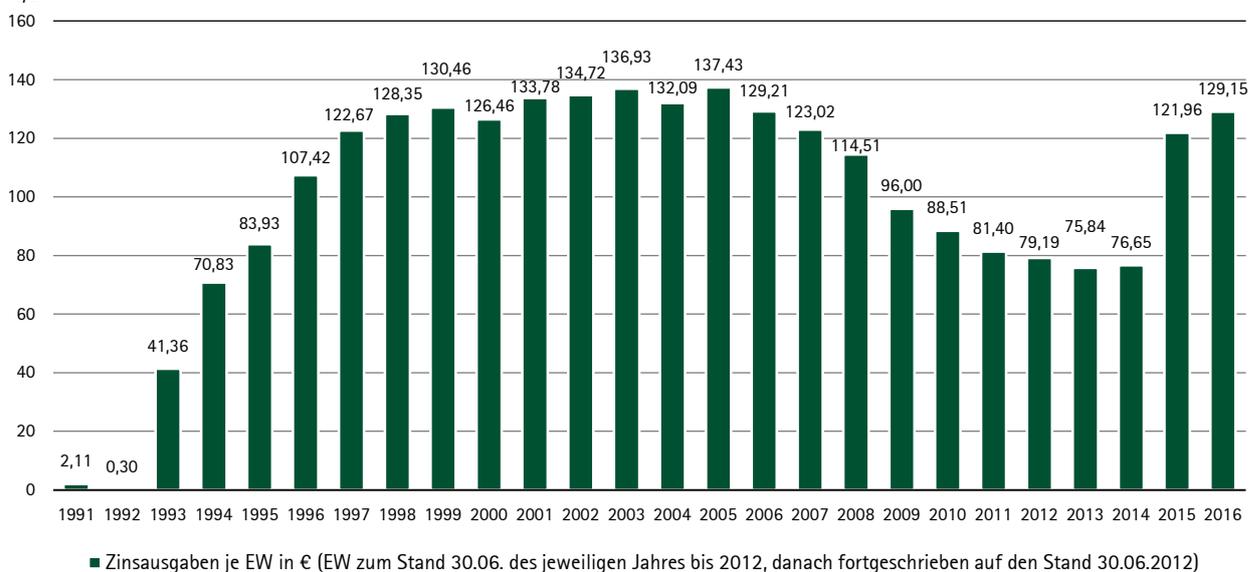
49 Sachsen schneidet aufgrund seiner restriktiven Verschuldungspolitik im Ländervergleich auch bei der Zinssteuerquote und der Zinslastquote überdurchschnittlich gut ab. Während die Flächenländer in 2011 durchschnittlich 8,7 % ihrer Steuereinnahmen für Zinsausgaben (Zinssteuerquote) aufwenden mussten, waren es in Sachsen nur 3,7 %¹.

¹ Statistische Erfassung ohne OGr. 56, vgl. Tz. 52.

- 50 Sachsen hat mit 2,1 % noch vor Bayern mit 2,4 % die niedrigste Zinslastquote (Anteil der Zinsen an den bereinigten Ausgaben). Auch hier liegt Sachsen weit unter dem Bundesdurchschnitt von 5,9 %. Durch ein rückläufiges Ausgabevolumen aufgrund sinkender Solidarpaktmittel und EU-Fördermittel und/oder durch mittel- bis langfristig steigende Zinsen kann die Zinslastquote wieder steigen.
- 51 Die Entwicklung der Zinsbelastung pro EW Sachsens ist nachfolgend dargestellt.

Zinsbelastung pro EW

€/EW



Quelle: 1991 bis 2011 HR, 2012 vorläufiges Kassen-Ist, 2013 bis 2014 StHpl., 2015 bis 2016 mittelfristige Finanzplanung.

- 52 Seit 2005 haben sich die Zinsausgaben pro EW trotz sinkender Bevölkerungszahlen jährlich reduziert. Im Vergleichsjahr 2011 hat Sachsen mit 81,40 €/EW die niedrigsten Zinszahlungen pro EW. Sachsen liegt damit weit unter dem Durchschnitt der Flächenländer von 206 €/EW. Das SMF hat mit dem StHpl. 2011/2012 die Zinsausgaben an Sondervermögen für Haushaltskredite (OGr. 56) erstmalig getrennt von den Zinsausgaben für Kredite am Kapitalmarkt (OGr. 57) ausgewiesen. Bei der statistischen Erfassung der Zinsausgaben wird die OGr. 56 analog den Kreditaufnahmen bei Sondervermögen (OGr. 31) nicht erfasst. Im Ländervergleich ergibt sich daher eine geringfügige Abweichung der Zinsbelastung pro EW um 1 €. Die Zinssteuerquote weicht dadurch ebenfalls geringfügig um 0,1 % ab.
- 53 Das durch die Finanz- und Wirtschaftskrise andauernde niedrige Zinsniveau verschafft dem Freistaat Sachsen einen handlungspolitischen Spielraum. Sollten die Zinsen am Kapitalmarkt wieder steigen, muss sich der Freistaat auf wesentlich höhere Zinsausgaben einstellen.
- 54 Der SRH regt die Darstellung der Auswirkungen von unterschiedlichen Zinsentwicklungen und deren Einfluss auf die Mittelbindung im Freistaat in der mittelfristigen Finanzplanung an (Jahresbericht des SRH 2012, Beitrag Nr. 4, Pkt. 5).

Zinsausgaben an Sondervermögen bei statistischer Erfassung erstmals nicht berücksichtigt

Zusätzlicher handlungspolitischer Spielraum durch niedriges Zinsniveau

6 Fazit	
Schuldenermittlung unvollständig und fehleranfällig	<p>55 Die Schulden werden aufwendig, fehleranfällig sowie unvollständig ermittelt, da das kameralistische Haushaltssystem keine umfassende Darstellung der vollständigen Schulden (explizit und implizit) ermöglicht. Aufgrund fehlender Konsolidierung der Nebenhaushalte in den Gesamthaushalt werden die Schulden dort regelmäßig nicht oder im Ausnahmefall nur teilweise erfasst.</p> <p>56 Das SMF zeigt in der Vermögensrechnung des Freistaates Sachsen die Möglichkeit, in einem kameralen System implizite Staatsschulden zu erfassen und auszuweisen.</p> <p>57 Die amtliche Statistik habe nach Mitteilung des SMF das Problem der unterschiedlichen Ausgliederungspraxis der Gebietskörperschaften erkannt und sei seit 2011 dabei, dies unter dem „Schalenkonzept“ zu beheben.</p>
Vergleichbarkeit der Schulden der Länder auf statistischer Basis unzureichend	<p>58 Die Vergleichbarkeit der Schulden der Länder ist nicht nur durch fehlende einheitliche Vorgaben zur Ermittlung der impliziten Schulden unvollständig. Durch die Herausrechnung der Kreditaufnahmen im öffentlichen Bereich bei der statistischen Erfassung der Schulden wird die Vergleichbarkeit der Schulden der Länder erschwert. Insbesondere Sachsen weist durch die umfangreiche Kreditaufnahme bei seinen Sondervermögen u. a. eigenen Einrichtungen einen statistisch fast halbierten Schuldenstand aus. Seit 2011 sind auch die Zinsausgaben von dem Problem betroffen.</p> <p>59 Der Freistaat Sachsen gehört zu den wenigen Ländern, die Schulden abbauen. Der SRH hält die Änderung der Verfassung mit der Aufnahme eines Verschuldungsverbotes und der Festschreibung der Zweckbindung des Generationenfonds (vgl. Jahresbericht des SRH 2012, Beitrag Nr. 4, Pkt. 6) für sehr positiv.</p> <p>60 Die Verfassungsänderung muss dazu beitragen, höhere Steuereinnahmen zum Schuldenabbau und nicht zur Finanzierung neuer Ausgaben zu verwenden.</p>

- 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. Die Vermögensrechnung 2011 enthält als neu bewertete Vermögensposition das bewegliche Anlagevermögen und als neu ausgewiesene Schuldenposition die Rückstellungen für ungewisse Verbindlichkeiten. Trotz des Fehlens nicht unerheblicher Positionen, wie z. B. die Zahlungsverpflichtungen aus Altersteilzeitverträgen, bietet die Vermögensrechnung 2011 einen weiter verbesserten Überblick über die Vermögenslage des Freistaates Sachsen.
- Vermögensrechnung gibt bewerteten Nachweis über Vermögen und Schulden des Freistaates

3 Die Vermögenslage stellt sich zum 31.12.2011 wie folgt dar:¹

		31.12.2010	31.12.2011
		in €	
Vermögen			
A.	Sachvermögen	9.417.433.758,70	10.022.532.418,08
I.	Grundvermögen für eigene Zwecke	5.600.551.830,59	5.730.878.747,67
II.	Straßeninfrastrukturvermögen	3.815.323.928,11	3.895.848.853,61
III.	Kunst- und Sammlungsgegenstände	1.558.000,00	4.385.000,00
IV.	Bewegliches Anlagevermögen	-	391.419.816,80
B.	Finanzvermögen	12.795.218.121,98	13.745.449.063,41
I.	Beteiligungen	6.738.836.280,34	6.740.319.120,21
II.	Stiftungsvermögen	60.610.796,17	62.507.390,15
III.	Sondervermögen	2.031.679.206,77	2.152.242.468,63
IV.	Ansparungen für Pensionsverpflichtungen	2.278.147.626,21	2.811.841.185,44
V.	Rücklagen	978.422.548,89	1.261.278.733,92
VI.	Ausleihungen	707.521.663,60	717.260.165,06
C.	Forderungen	1.893.766.892,03	2.044.494.482,13
I.	Offene Sollstellungen der Kasse	578.911.824,93	495.563.827,76
II.	Steuerforderungen	141.009.538,21	152.022.661,43
III.	Forderungen aus Zuweisungen, Erstattungen, Transfers	299.112.211,97	128.774.795,13
IV.	Forderungen gegenüber Beteiligungen	819.489.004,69	1.240.191.127,55
V.	Sonstige Forderungen	55.244.312,23	27.942.070,26
D.	Kassenbestand	655.669.911,15	1.272.102.875,49
Summe Vermögen		24.762.088.683,86	27.084.578.839,11
Schulden			
A.	Kapitalmarktschulden	8.872.726.749,76	9.488.976.749,76
I.	Landesschatzanweisungen	769.182.001,24	769.182.001,24
II.	Schuldscheindarlehen	8.103.544.748,52	8.719.794.748,52
B.	Kassenverstärkungsmittel	2.835.058.801,75	2.472.219.420,99
I.	Kassenverstärkungskredite von Kreditinstituten	0,00	0,00
II.	Kassenmittel von Rücklagen, Sondervermögen, Ansparungen für Pensionsverpflichtungen	2.729.641.994,25	2.344.198.609,44
III.	Kassenmittel von Sonstigen	105.416.807,50	128.020.811,55
C.	Zahlungsverpflichtungen der Altersversorgung	18.719.832.962,00	19.173.385.485,00
I.	Pensionsverpflichtungen	8.940.832.962,00	9.651.385.485,00
II.	Zahlungsverpflichtungen aus dem Anspruchs- und Anwartschaftsüberführungsgesetz	9.779.000.000,00	9.522.000.000,00
D.	Verbindlichkeiten	2.519.667.572,07	2.992.857.424,09
I.	Steuerverbindlichkeiten	17.480.019,75	18.781.224,15
II.	Verbindlichkeiten aufgrund Fördermittelbescheide	1.096.297.320,31	1.366.455.106,17
III.	Verbindlichkeiten gegenüber Beteiligungen	1.217.990.248,69	1.460.809.367,58
IV.	Verbindlichkeiten aus durchlaufenden Geldern	187.899.983,32	146.811.726,19
E.	Rückstellungen	-	411.921.694,84
Summe Schulden		32.947.286.085,58	34.539.360.774,68

¹ Entsprechend der Darstellung in der Vermögensrechnung 2011.

- 4 Zwischen den Vermögenswerten und den Schulden besteht zum 31.12.2011 eine Deckungslücke von 7.455 Mio. €, dies entspricht einem Schuldendeckungsgrad von rd. 78 %. Gegenüber dem Vorjahr hat sich die Differenz weiterhin um 730 Mio. € verringert, was überwiegend auf den Beginn der Erfassung des beweglichen Anlagevermögens zurückzuführen ist. Deckungslücke zwischen Vermögen und Schulden in Höhe von 7.455 Mio. €
- Vermögen**
- 5 Die Vermögenswerte sind zum 31.12.2011 gegenüber dem Vorjahr um 2,3 Mrd. € auf 27,1 Mrd. € gestiegen. Maßgebend hierfür ist insbesondere der sich nahezu verdoppelnde Kassenbestand in Höhe von rd. 1,3 Mrd. €, der um 534 Mio. € höhere Ausweis der Ansparungen für Pensionsverpflichtungen und der um 421 Mio. € höhere Ausweis der Forderungen gegenüber Beteiligungen sowie der um 283 Mio. € erhöhte Ausweis der Rücklagen. Dazu wurde der Kritik des SRH in den Jahresberichten 2009 bis 2012 Rechnung getragen und damit begonnen, das bewegliche Anlagevermögen zu erfassen. Vermögenswerte zum 31.12.2011 um 2,3 Mrd. auf 27,1 Mrd. € gestiegen
- Sachvermögen**
- 6 Das Sachvermögen setzt sich derzeit zu 96 % aus dem Grundvermögen und dem Straßeninfrastrukturvermögen des Freistaates, jeweils mit Flurstücken, Bauwerken und Anlagen im Bau, zusammen. Bei dem Grundvermögen handelt es sich um das Grundvermögen, welches sich zur Wahrnehmung der Verwaltungsaufgaben im Eigentum des Freistaates Sachsen befindet und nicht in den Nebenhaushalten bilanziert ist. Der Bestand des Grundvermögens hat sich zum Vorjahr im Bereich der Bauwerke um 130,3 Mio. € erhöht.
- 7 Der Ausweis des Straßeninfrastrukturvermögens ist gegenüber dem Vorjahr um 80,5 Mio. € gestiegen. Der Vermögenszuwachs resultiert aus der Steigerung der Anlagen im Bau.
- 8 Die Vermögensposition Kunst- und Sammlungsgegenstände wurde in der Vermögensrechnung 2010 erstmalig erfasst und enthält nunmehr die Zugänge des Staatsbetriebes Staatliche Kunstsammlungen Dresden (SKD) der Jahre 2009 bis 2011 in Höhe der Anschaffungskosten. In den folgenden Jahren sollen alle Kunst- und Sammlungsgegenstände des Staatsbetriebes SKD im Rahmen des Daphne-Projektes inventarisiert, bewertet und ausgewiesen werden. Kunst- und Sammlungsgegenstände in Vermögensrechnung 2010 erstmalig erfasst
- 9 Dagegen weist der Staatsbetrieb SKD die Kunst- und Sammlungsgegenstände in seiner Bilanz nicht aus, da nach Abschn. XIII Nr. 3 des Statuts des Staatsbetriebes SKD die zur unmittelbaren Aufgabenerfüllung überlassenen Sammlungsgegenstände nicht zur Kapitalausstattung des Staatsbetriebes gehören (vgl. Jahresbericht 2012 des SRH, Beitrag Nr. 5, Seite 97).
- 10 **Die Erfassung der Kunst- und Sammlungsgegenstände hat im Vermögen des Staatsbetriebes SKD als wirtschaftlicher Eigentümer zu erfolgen.** Ausweis der Kunst- und Sammlungsgegenstände im Jahresabschluss des Staatsbetriebes SKD gefordert
- 11 Die Kunst- und Sammlungsgegenstände des Staatsbetriebes Schlösser, Burgen und Gärten Sachsens und der Staatlichen Porzellan-Manufaktur Meissen GmbH werden zur Vermeidung einer Doppelerfassung über die Eigenkapitalwerte in die Vermögensrechnung eingebracht.
- 12 Das den Nebenhaushalten zugeordnete Grundvermögen zum 31.12.2011 wird in der Vermögensrechnung nachrichtlich in Höhe von 2.615 Mio. € ausgewiesen. Tatsächlich beträgt das den Nebenhaushalten zugeordnete Grundvermögen zum 31.12.2011 2.604 Mio. €. Auch das zum 01.01.2011 ausgewiesene Grundvermögen in Höhe von 2.490 Mio. €

Verwendung nicht aktueller Bilanzen für den Ausweis des Grundvermögens in den Nebenhaushalten

weicht vom tatsächlichen Bestand in Höhe von 2.510 Mio. € ab. Die Abweichungen resultieren überwiegend aus der Verwendung von nicht aktuellen Bilanzen für die Festung Königstein gGmbH, die Sächsische Binnenhäfen Oberelbe GmbH, die Sächsische Staatsbäder GmbH und die Staatliche Porzellan-Manufaktur Meissen GmbH. Die aktuellen Bilanzen zum 31.12.2011 waren lt. Auskunft des SMF zum Zeitpunkt der Erstellung der Vermögensrechnung 2011 verfügbar. Werte aus Vorjahren durften mithin nicht angesetzt werden.

13 Eine Prozessoptimierung im Rahmen der Erstellung der Vermögensrechnung ist anzustreben. Solange keine Konsolidierung der Nebenhaushalte erfolgt, befürwortet der SRH den nachrichtlichen Ausweis des Grundvermögens in den Nebenhaushalten.

14 Das SMF verweist darauf, dass die Abweichungen beim nachrichtlich ausgewiesenen Grundvermögen keine materiellen Auswirkungen auf die Nachhaltigkeitslücke haben. Sofern Zuarbeiten für die Vermögensrechnung erst nach Ablauf der in der VwV Rechnungslegung vorgesehenen Fristen eingingen, konnte eine Berücksichtigung nur noch bedingt erfolgen.

Erstmaliger Ausweis der Vermögensposition Bewegliches Anlagevermögen

15 Die Vermögensrechnung 2011 enthält erstmalig die Vermögensposition Bewegliches Anlagevermögen. In dieser werden die angeschafften Fahrzeuge und der Erwerb von Geräten und sonstigen beweglichen Sachen über 5 T€ ausgewiesen. Die Bewertung erfolgte zu den Anschaffungswerten der Vorjahre, gekürzt um die seit Anschaffung angefallenen Abschreibungen. Abgänge bleiben hierbei unberücksichtigt (vgl. Fußnote 5, Seite 20 der Vermögensrechnung). Der SRH begrüßt diese Weiterentwicklung der Vermögensrechnung.

Ansparungen für Pensionsverpflichtungen um 534 Mio. € erhöht

Finanzvermögen

16 Das Finanzvermögen ist zum 31.12.2011 gegenüber dem Vorjahr um weitere rd. 950 Mio. € angestiegen. Die Veränderungen sind im Wesentlichen auf die Erhöhung der Ansparungen für Pensionsverpflichtungen um 534 Mio. € und der Rücklagen um 283 Mio. € zurückzuführen.

Konsolidierung der Abschlüsse der Staatsbetriebe unbedingt erforderlich

17 Die Staatsbetriebe sowie die Einrichtungen, die wie Staatsbetriebe geführt werden, umfassen 53 % der in das Finanzvermögen einbezogenen Beteiligungen. Mithin hält der SRH weiterhin an einer Konsolidierung der Abschlüsse der Staatsbetriebe fest, um die Aussagefähigkeit der Vermögensrechnung zu stärken (vgl. Jahresbericht 2009 bis 2011 des SRH, Beitrag Nr. 5).

18 Die in der Übersicht der Vermögensrechnung 2011 zu sonstigen Anteilsrechten - Staatsbetriebe und Einrichtungen, die wie Staatsbetriebe behandelt werden, dargestellten Angaben zum Eigenkapital, Sonderposten und wirtschaftlichen Eigenkapital, Stand 01.01.2011, der Staatsbetriebe Staatliche Schlösser, Burgen und Gärten Sachsen und Geobasisinformation und Vermessung Sachsen weichen von den in den Anlagen zur HR 2011 abgebildeten Angaben ab. Dazu ergeben sich Abweichungen beim Ausweis der Sonderposten mit Stand 31.12.2011 beim Staatsbetrieb Staatliche Schlösser, Burgen und Gärten Sachsen. Die Abweichungen sind für den SRH nicht nachvollziehbar.

19 Die Angaben zum Staatsbetrieb SKD in der Übersicht zu den sonstigen Anteilsrechten - Staatsbetriebe und Einrichtungen, die wie Staatsbetriebe behandelt werden, beruhen auf dem vorläufigen Jahresabschluss 2011. Als Anlage zur HR 2011 wurde der testierte Jahresabschluss des Staatsbetriebes beigefügt.

- 20 Die Angaben zu den Staatsbetrieben in der HR und der Vermögensrechnung sind abzustimmen.
- 21 Das SMF teilt mit, dass die Anfangsbestände zum 1. Januar 2011 stets den Endbeständen zum 31. Dezember 2010 entsprechen. Eine Anpassung der Anfangsbestände an aktualisierte Werte würde zu einer Durchbrechung des Vermögensrechnungszusammenhangs führen.
- 22 Der SRH teilt diese Auffassung nicht. Es wurden dem Ausweis der Bestände o. g. Staatsbetriebe in der Vermögensrechnung 2011 nicht die aktuellen Werte aus den Jahresabschlüssen zugrunde gelegt.
- 23 Zuzüglich zu den in der Vermögensrechnung 2010 erstmalig erfassten Werten der kaufmännischen Jahresabschlüsse der TU Dresden, TU Bergakademie Freiberg und der TU Chemnitz wurden in der Vermögensrechnung 2011 die der Hochschule für Technik und Wirtschaft Dresden, der Westsächsischen Hochschule Zwickau und der Hochschule für Technik, Wirtschaft und Kultur Leipzig ergänzt. Hierzu wurde eine erweiterte Eigenkapitalspiegelbildmethode angewendet. Auf deren Grundlage sind unter den Beteiligungen zum 31.12.2011 sonstige Anteilsrechte für Hochschulen in Höhe von rd. 354 Mio. € ausgewiesen. Die Universität Leipzig und die Kunsthochschulen wurden nicht abgebildet. Ein vollständiger Ausweis aller Hochschulen in der Vermögensrechnung ist nicht gegeben, obwohl die Jahresabschlüsse dem SMWK vorliegen. Der Anteil der Hochschulen am Eigenkapital bzw. an den Sonderposten aus Zuweisungen und Zuschüssen ist aus der Vermögensrechnung nicht nachvollziehbar. Aussagen zur Entwicklung des Vermögens, der Mittelverwendung und der Leistungen auf Basis geprüfter Jahresabschlüsse (Bilanz, Gewinn- und Verlustrechnung, Lagebericht) sind aus der Haushalts- und Vermögensrechnung sowohl für die im Vermögen erfassten als auch für die übrigen Hochschulen nicht ersichtlich.
- 24 Weder in der HR noch in der Vermögensrechnung sind die Jahresabschlüsse der Hochschulen abgebildet. Der SRH fordert, alle Hochschulen des Freistaates Sachsen in der Vermögensrechnung abzubilden. Auf die Ausführungen im Beitrag Nr. 3, Pkt. 5.2 wird verwiesen.
- 25 Dem SMF zufolge wurden in der Vermögensrechnung diejenigen Hochschulen abgebildet, für die ein Jahresabschluss an das SMF übermittelt worden sei. Für die Universität Leipzig und die Kunsthochschulen habe das SMWK keine Jahresabschlüsse vorgelegt. Die Bereitstellung von detaillierten Aussagen zur Entwicklung des Vermögens, der Mittelverwendung und der Leistungen der Hochschulen als Körperschaften des öffentlichen Rechts sei keine Aufgabe der Vermögensrechnung.
- 26 Der SRH vertritt die Auffassung, dass die Jahresabschlüsse aller Hochschulen in der Haushalts- oder Vermögensrechnung abzubilden sind, um die Vermögensentwicklung und Mittelverwendung der Hochschulen transparent darzustellen.
- 27 Der Bestand der Sondervermögen hat sich gegenüber dem Hj. 2010 um 121 Mio. € auf 2.152 Mio. € erhöht und wird in der Vermögensrechnung 2011 wie folgt ausgewiesen:

Anteil der Hochschulen am Eigenkapital
nicht nachvollziehbar

Unvollständiger Ausweis der Hochschulen
in der Vermögensrechnung

	31.12.2010	31.12.2011
	in €	
1. Grundstock	229.042.806,88	240.381.586,51
2. ESF-Mikrodarlehensfonds I	10.060.200,00	19.520.394,24
3. ESF-Mikrodarlehensfonds II	1.797.100,00	29.403.108,29
4. Fonds Krisenbewältigung und Neustart	9.737.400,00	9.901.436,50
5. Aufbauhilfefonds Sachsen 2002	430.421.972,99	388.098.468,36
6. Wachstums- und Konsolidierungsfonds	38.707.000,00	-
7. Altlastenfonds Sachsen	96.036.638,10	112.563.955,78
8. Kommunaler Vorsorgefonds	195.251.057,33	76.210.690,00
9. Wohnraumförderungsfonds Sachsen	35.844.935,88	42.562.621,81
10. Darlehensfonds zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur	40.050.000,00	70.488.103,94
11. Fonds zur Rettung und Umstrukturierung von sächsischen Unternehmen	44.990.400,00	43.994.452,87
12. Sächsischer Consultant-Fonds (SCF)	792.300,00	1.341.552,00
13. Garantiefonds	898.947.395,59	1.117.816.098,33
14. Stadtentwicklungsfonds Sachsen	0,00	0,00
15. Zukunftsfonds Sachsen	0,00	0,00
Summe Sondervermögen	2.031.679.206,77	2.152.242.468,63

28 Die in der Vermögensrechnung 2011 dargestellten Bestände der Sondervermögen zum 31.12.2011 weichen in mehreren Fällen von denen in der HR 2011 ab. Zum einen resultiert vorgenannte Abweichung aus der in der HR 2011 fehlenden Darstellung des an den Freistaat Sachsen ausgereichten Darlehens im Bestand des Sondervermögens Wohnraumförderungsfonds Sachsen (vgl. Beitrag Nr. 3, Pkt. 3.2) und zum anderen auf folgenden Sachverhalten:

29 Die Bestände der Sondervermögen Aufbauhilfefonds Sachsen 2002, Garantiefonds und Grundstock enthielten in der Vermögensrechnung 2011 nicht die Buchungen am Anfang des Hj. 2012, welche dem Hj. 2011 zuzurechnen waren.

30 Der Bestand des Darlehensfonds zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur enthielt in der Vermögensrechnung 2011 offene Forderungen in Höhe von 744,8 T€, welche in der HR 2011 nicht ausgewiesen wurden. Ebenso weichen die Bestände der Sondervermögen Mikrodarlehensfonds I und II, Krisenbewältigung und Neustart, Fonds zur Rettung und Umstrukturierung von sächsischen Unternehmen und des Sächsischen Consultant-Fonds in der Vermögensrechnung 2011 aufgrund ausgewiesener offener Forderungen (nicht an den Freistaat Sachsen) ausgereichten Darlehen von den in der HR 2011 dargestellten Beständen ab. Gemäß Abschn. F Abs. IV Nr. 2 der VwV Rechnungslegung 2011 zählen die aus Geldvermögensbeständen ausgereichten Darlehen nicht zum Bestand und sind bei den Forderungen des Freistaates Sachsen auszuweisen.

Angaben in der HR und der Vermögensrechnung sind abzustimmen

31 Die Angaben zu den Sondervermögen in der HR und der Vermögensrechnung sind abzustimmen. Die Bestände der Sondervermögen sind zutreffend und nachprüfbar entsprechend der Vorgaben des Abschn. F Abs. IV und V der VwV Rechnungslegung auszuweisen.

32 Das SMF verweist darauf, dass die Bestände der Sondervermögen in der Vermögensrechnung 2011 einheitlich nicht die Buchungen am Anfang des Hj. 2012, welche dem Hj. 2011 zuzurechnen seien, enthielten. Des Weiteren entspräche der Ausweis offener Forderungen im Bestand der Sondervermögen der wirtschaftlichen Betrachtungsweise. Eine entspre-

chende Anpassung von Abschnitt F Abs. IV Nr. 2 der VwV Rechnungslegung sei vorgesehen.

- 33 Die Kritik des SRH richtet sich gegen den nicht einheitlichen Ausweis der Bestände der Sondervermögen in der Haushalts- und Vermögensrechnung des Freistaates Sachsen.
- 34 Die Rücklagen werden in der Vermögensrechnung 2011 mit einem Bestand von insgesamt rd. 1.261 Mio. € ausgewiesen, das bedeutet einen Anstieg um rd. 283 Mio. €.
- 35 Das SMF stellt die einzelnen Rücklagen in der Vermögensrechnung 2011 wie folgt dar:

		31.12.2010	31.12.2011
		01.01.2011	
		in €	
1.	Bürgschaftssicherungsrücklage	136.726.737,18	194.750.636,46
2.	Kassenverstärkungs- und Haushaltsausgleichsrücklage	812.361.047,39	863.361.047,39
3.	FAG Rücklage (Rückstellung für Istabrechnung vorangegangener Ausgleichsjahre gem. § 2 Abs. 3 SächsFAG)	0,00	177.074.000,00
4.	Budgetausgleichsfonds Forst	28.593.391,46	21.093.391,46
5.	Rücklage Kompensationsmaßnahmen	741.372,86	654.917,90
6.	Rücklage zur Weitergabe von Wohngeldeinsparungen des Landes durch Hartz IV	0,00	4.000.000,00
7.	Rücklage für den Staatsbetrieb „Landesamt für Archäologie“	0,00	344.740,71
Summe Rücklagen		978.422.548,89	1.261.278.733,92

- 36 Die Kassenverstärkungs- und Haushaltsausgleichsrücklage wurde in der Vermögensrechnung 2011 mit dem Bestand zum Kassenabschluss ohne Auslaufperiode dargestellt. Dementgegen enthält der Bestand zum 01.01.2011 die Buchungen der Auslaufperiode. Die Buchungen der Auslaufperiode sind dem Vorjahresbestand der Rücklage wirtschaftlich zurechenbar. Mithin wurde der Bestand der Rücklagen insgesamt um rd. 47 Mio. € zu niedrig ausgewiesen.

- 37 **Die Bestände der Rücklagen sind einheitlich und zutreffend in der Vermögensrechnung auszuweisen.**

Einheitliche und zutreffende Darstellung der Rücklagen gefordert

- 38 Darlehensforderungen werden als Ausleihen im Finanzvermögen des Freistaates abgebildet. Zum 31.12.2011 bestanden Darlehensforderungen in Höhe von 717 Mio. €. Das Ausfallrisiko der Darlehensforderungen wird, sofern bekannt, wertmindernd berücksichtigt. Für 14 % der Darlehensforderungen bestehe ein Ausfallrisiko. Dies werde auf 14 Mio. € beziffert. Entgegen den Ausführungen in Abschn. F Abs. IV Nr. 2 der VwV Rechnungslegung 2011 fehlen in dieser Vermögensposition die aus Sondervermögen ausgereichten Darlehen (vgl. Ausführungen zu Sondervermögen Tz. 28 ff.).

Forderungen

- 39 Der Bestand der Forderungen ist gegenüber dem Vorjahr um 151 Mio. € gestiegen. Schwerpunkt der Vermögensposition bilden im Hj. 2011 die Forderungen gegenüber Beteiligungen mit 61 % (1.240 Mio. €) und die offenen Sollstellungen der Kasse mit 24 % (496 Mio. €). Zusätzlich wurden Steuerforderungen, Forderungen aus Zuweisungen, Erstattungen, Transfers und sonstige von den Ressorts gemeldeten Ansprüche aufgenommen. Die Forderungen gegenüber Beteiligungen bestehen dabei zu 92 % aus Forderungen gegenüber der SAB. Die Sonstigen Forderungen der Ressorts in Höhe von 28 Mio. € betreffen zu 68 % Forderungen ge-

genüber den 4 Sächsischen Krankenhäusern einschließlich der Medizinischen Versorgungszentren und den 2 Wohn- und Pflegeheimen.

Ausfallrisiken von Forderungen nahezu unberücksichtigt

- 40 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 65,8 %. Für die Vermögensrechnung 2011 wurden die rückständigen Steuerforderungen in Höhe von 428 Mio. € mit einer Werthaltigkeit in Höhe von 147 Mio. € ermittelt.
- 41 Das SMF teilt mit, dass die Ausfallrisiken für die Darlehensforderungen und sonstigen Forderungen durch die Ressorts bewertet und durch Einzelwertberichtigung berücksichtigt werden. Eine Pauschalwertberichtigung sei derzeit nicht mehr vorgesehen.
- 42 Der SRH verweist darauf, dass eine Abfrage zu konkreten Ausfallrisiken bei den Ressorts im Rahmen der Erstellung der Vermögensrechnung 2009 ergebnislos blieb. Für den SRH erscheint daher diese Verfahrensweise nicht zielführend.

Kassenbestand

- 43 Der Kassenbestand ist gegenüber dem Vorjahr um 616 Mio. € gestiegen. Somit hat sich die Liquidität des Freistaates auf 1.272 Mio. € erhöht.
- 44 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.
- 45 Im Kassenbestand enthalten sind Gelder in Höhe von 919 Mio. €, die von der Hauptkasse verwaltet werden, aber rechtlich selbstständigen Einrichtungen zugehörig sind.

Pensionsverpflichtungen haben sich um 711 Mio. € erhöht

Schulden

- 46 Die Schulden des Freistaates haben sich zum 31.12.2011 gegenüber dem Vorjahr um 1,6 Mrd. € auf 34,5 Mrd. € erhöht. Deutlich erhöht haben sich die Pensionsverpflichtungen um 711 Mio. € sowie die Schuldscheindarlehen um 616 Mio. €.

Kapitalmarktschulden

- 47 Unter den Kapitalmarktschulden werden stichtagsbezogen die tatsächlich aufgenommenen, mit dem Nominalbetrag (Rückzahlungsbetrag) bewerteten, Schuldverpflichtungen des Freistaates ausgewiesen. Diese beliefen sich zum 31.12.2011 auf 9.489 Mio. €, darunter Schuldscheindarlehen bei Sondervermögen, Stiftungen und Anstalten des öffentlichen Rechts des Freistaates Sachsen in Höhe von 3.673 Mio. €. Die Kapitalmarktschulden bilden mit 27 % die zweitgrößte Schuldenposition des Freistaates Sachsen. In Bezug auf die haushaltsmäßige Verschuldung verweisen wir auf den Beitrag Nr. 4.

Kassenverstärkungsmittel

- 48 Wir verweisen auf die Bemerkungen zum Kassenbestand. Die Kassenverstärkungsmittel haben sich aufgrund der Verringerung der Kassenmittel von Rücklagen, Sondervermögen und Ansparungen für Pensionsverpflichtungen um 363 Mio. € auf 2.472 Mio. € verringert.

Zahlungsverpflichtungen der Altersversorgung

- 49 Die Zahlungsverpflichtungen der Altersversorgung umfassen mit 56 % die größte Schuldenposition des Freistaates Sachsen. Sie sind zum 31.12.2011 um 454 Mio. € auf 19.173 Mio. € gestiegen. Zahlungsverpflichtungen für Altersversorgung mit 19,2 Mrd. € größte Schuldenposition
- 50 In den Zahlungsverpflichtungen der Altersversorgung enthalten sind die Pensionsverpflichtungen in Höhe von 9.651 Mio. €. Diese werden mit einer versicherungsmathematischen Projektionsrechnung stichtagsbezogen zum 31.12.2011 berechnet. Die Pensionsverpflichtungen sind mit ihrem Teilwert angegeben, der Kapitalisierungszinssatz bzw. Rechnungszins beträgt 4,5 %. 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 will die Möglichkeit der pauschalen Ermittlung überdenken. Zahlungsverpflichtungen aufgrund von Altersteilzeitverträgen nicht berücksichtigt
- 51 Der Umgang mit den auf die Beamten der Nebenhaushalte entfallenden Verpflichtungen und Forderungen ist – wie in den Vorjahren bereits angemerkt – ungenügend geregelt. Wir verweisen auf die Ausführungen in den Jahresberichten 2009 bis 2012, 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 zwingend erforderlich.** Einheitliche Vorgehensweise in den Nebenhaushalten erforderlich
- 52 Das SMF verweist darauf, dass den Ressorts bereits im Jahr 2011 einheitliche Vorgaben zur Bilanzierung von Rückstellungen für Pensionen und Beihilfen sowie korrespondierender Forderungen gemacht worden seien. Sofern in Einzelfällen diese Vorgaben noch nicht umgesetzt wurden, sei es Aufgabe des betroffenen Ressorts, auf eine zutreffende Bilanzierung hinzuwirken.
- 53 Korrespondierend zu den Pensionsverpflichtungen als Schuldenposition sind die Ansparungen für Pensionsverpflichtungen als Vermögensposition zu betrachten. Die Deckungslücke zwischen den Pensionsverpflichtungen und den Ansparungen für Pensionsverpflichtungen beträgt rd. 6,8 Mrd. € und hat sich erneut gegenüber dem Vorjahr um 176,9 Mio. € erhöht. **Folglich reichen derzeit die Ansparungen für Pensionsverpflichtungen nicht aus, um die Pensionsverpflichtungen zu decken.** Deckungslücke in Höhe von 6,8 Mrd. € bei Pensionsverpflichtungen
- 54 Die Deckungslücke verdeutlicht die Notwendigkeit der verfassungsrechtlichen Verankerung der Vorsorge für künftig entstehende Ansprüche der späteren Versorgungsempfänger auf Versorgung und Beihilfe.
- 55 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 haben sich zum 31.12.2011 um 257 Mio. € auf 9.522 Mio. € verringert.
- Verbindlichkeiten**
- 56 Verbindlichkeiten umfassen rechtsverbindlich feststehende Zahlungsverpflichtungen des Freistaates Sachsen gegenüber Dritten. Diese sind gegenüber dem Vorjahr um 473 Mio. € auf 2.993 Mio. € angestiegen. Der Anstieg resultiert aus um 270 Mio. € angestiegenen Verbindlichkeiten aufgrund Fördermittelbescheiden und aus um 243 Mio. € angestiegenen Verbindlichkeiten gegenüber Beteiligungen.

57 Die Verbindlichkeiten aus durchlaufenden Geldern in Höhe von 147 Mio. € korrespondieren mit den im Kassenbestand enthaltenen durchlaufenden Beträgen.

Rückstellungen

Erstmaliger Ausweis von Rückstellungen für ungewisse Verbindlichkeiten

58 Die Vermögensrechnung 2011 enthält erstmalig die Schuldenposition Rückstellungen für ungewisse Verbindlichkeiten in Höhe von 412 Mio. €. In dieser werden diejenigen Bürgschaften, Garantien und sonstigen Gewährleistungen ausgewiesen, deren Inanspruchnahme in den nächsten 4 Jahren droht, einschließlich der drohenden Inanspruchnahmen für die Landesbank Sachsen AG. Von den 412 Mio. € entfallen rd. 162 Mio. € auf drohende Inanspruchnahmen im Zusammenhang mit der Garantieübernahme für die Landesbank Sachsen AG. Der SRH befürwortet diese Weiterentwicklung der Vermögensrechnung.

Ergänzende Angaben zur Vermögensrechnung - Eventualverbindlichkeiten

59 Das SMF hat die Vermögensrechnung um Ergänzende Angaben zur Vermögensrechnung - Eventualverbindlichkeiten ergänzt. Sie bestanden zum Stichtag in Höhe von 4.052 Mio. €.

		31.12.2009	31.12.2010	31.12.2011
		in €		
1.	für Unternehmen mit Landesbeteiligung und juristische Personen des öffentlichen Rechts, für die der Freistaat Gewährträger ist	349.813.500	275.676.400	274.741.900
2.	zur Sicherung einer kostengünstigen Refinanzierung der SAB	915.308.300	287.956.100	215.081.200
3.	Wohnungsbau, Wirtschaftsförderung, Land- und Forstwirtschaft, Sozialer Bereich			999.610.200
4.	Höchstbetragsgarantie des Freistaates Sachsen zugunsten der Landesbank Sachsen AG und anderer Begünstigter zum Zwecke der Risikoabschirmung ausgewählter Engagements und zur Solvenzsicherung der Landesbank Sachsen AG durch den Freistaat Sachsen	3.857.701.200	3.704.462.000	2.471.405.837
5.	Freistellungen im Rahmen der atomrechtlichen Deckungsvorsorge	116.167.200	129.390.800	91.245.800
Bürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungen		5.238.990.200	4.397.485.300	4.052.084.937

60 Wie vom SRH im Jahresbericht 2012, Beitrag Nr. 5 angeregt, wird die bestehende Garantieverpflichtung aus der Veräußerung der Landesbank Sachsen AG in den Ergänzenden Angaben zur Vermögensrechnung 2011 gesondert ausgewiesen.

Sondervermögen Grundstock

- 1 Dem Sondervermögen Grundstock fließen Einnahmen aus dem Verkauf von Grundstücken, grundstücksgleichen Rechten und von Anteilen an Unternehmen des privaten oder des öffentlichen Rechts zu. Ausgaben aus dem Grundstock dürfen grundsätzlich nur für dieselben Zwecke geleistet werden. Diese Zweckbindung soll das Vermögen des Freistaates erhalten und verhindern, dass die öffentliche Hand ihre laufenden Aufwendungen zulasten des „Tafelsilbers“ finanziert.
- 2 Die Vermögensverschiebungen des Grundstocks werden in der sog. Grundstockrechnung nachgewiesen. Für das Hj. 2011 weist die Grundstockrechnung einen Endbestand von 240.381.586,51 € aus. Er ist damit im Vergleich zum Vorjahr um rd. 11,3 Mio. € (5 %) gestiegen.

Grundstockbestand um 11,3 Mio. € gestiegen

1 Einnahmen

- 3 Die Einnahmen des Sondervermögens Grundstock im Jahr 2011 beliefen sich auf rd. 230,8 Mio. €.

Kapitel 8001	Buchungsstelle	Soll 2011 in €	Isteinnahmen in €	Differenz in €
Verkauf von Grundstücken	131 01	7.000.000,00	9.886.751,41	2.886.751,41
Verkauf von Staatswald	131 02	900.000,00	794.958,63	-105.041,37
Einnahmen aus der Veräußerung von Grundstücken aus Fiskalerbschaften	131 11	400.000,00	714.338,28	314.338,28
Verkauf von Grundstücken vor Abschluss der Verfahren nach VZOG und VermG durch Dritte (Erlösauskehr)	131 49	900.000,00	203.398,49	-696.601,51
Erlöse aus Veräußerung ehemaliger WGT-Liegenschaften	131 81	1.205.000,00	1.140.367,59	-64.632,41
Verkauf von Kapitalbeteiligungen	133 01	0,00	215.571.990,48	215.571.990,48
Zuführungen aus dem Haushalt	356 01	0,00	475.000,00	475.000,00
Zinseinnahmen allgemeiner Grundstock	154 01	929.200,00	1.863.621,66	934.421,66
Zinseinnahmen anteilig Forst	154 02	25.300,00	39.637,31	14.337,31
Zinseinnahmen Truppenübungsplätze (TÜP)	154 04	46.400,00	75.888,88	29.488,88
Zwischensumme		11.405.900,00	230.765.952,73	219.360.052,73

- 4 Den weitaus größten Teil der Einnahmen hat der Freistaat durch den Verkauf von Kapitalbeteiligungen erzielt (rd. 215,6 Mio. €). Dies entspricht rd. 93 % der Gesamteinnahmen des Jahres 2011. Zurückzuführen ist diese hohe Einnahme auf den Verkauf der Anteile, die der Freistaat Sachsen an der Sachsen-Finanzgruppe besaß. Dadurch wurden alleine rd. 215,1 Mio. €¹ als Einnahmen im Grundstock gebucht.

Einnahmen in Höhe von 215,1 Mio. € durch Verkauf von Anteilen an der Sachsen-Finanzgruppe

- 5 Der Freistaat Sachsen hat sich mit dem Verkauf aus der Sachsen-Finanzgruppe zurückgezogen und seinen Anteil von 22,37 % an die Sachsen-Finanzgruppe übertragen. Der Kaufpreis für diese Unternehmensanteile betrug rd. 108,1 Mio. €. Zudem wurde vereinbart, dass die

¹ Ohne Zinszahlungen.

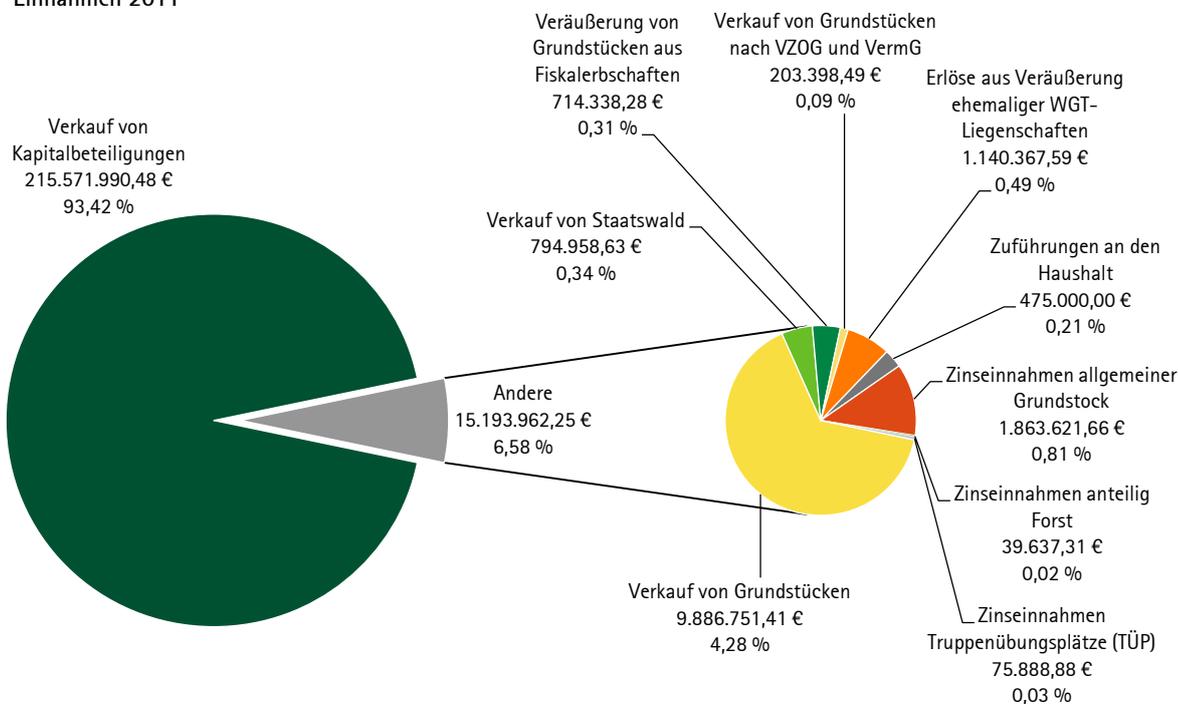
SLT hat dem Verkauf von Anteilen an der Sachsen-Finanzgruppe zugestimmt

Sachsen-Finanzgruppe eine weitere Zahlung in Höhe von 107 Mio. € an den Freistaat Sachsen zur Kompensation der allein vom Freistaat Sachsen übernommenen Garantien im Zusammenhang mit der Solvenzsicherung der Sachsen LB leistet. Der SLT hat dem Verkauf der Anteile in seiner Sitzung am 29.06.2011 zugestimmt.

- 6 Den zweitgrößten Einnahmeposten im Jahr 2011 stellte der Verkauf von Grundstücken dar, durch den rd. 12,7 Mio. € eingenommen wurden und damit rd. 2,3 Mio. € mehr als ursprünglich geplant.² Nach Aussage des SIB war es ein sehr positives Jahr für den Immobilienverkauf.
- 7 Die Zinseinnahmen des Grundstocks beliefen sich im Jahr 2011 auf insgesamt rd. 1,98 Mio. €.³ Diese erhält der Grundstock dafür, dass er seinen liquiden Geldbestand dem Haushalt als Kassenmittelkredit zur Verfügung stellt. Die Europäische Zentralbank hat ab dem 11.07.2012 den Zinssatz für die Einlagenfazilität auf 0 % festgesetzt. Aus diesem Grund hat der Grundstock ab diesem Zeitpunkt keine Zinszahlungen mehr vom Haushalt erhalten. Auch in den Grundstockplanungen für die nächsten Jahre wurde die Verzinsung des Grundstocks ab diesem Zeitpunkt auf 0 % abgesenkt⁴.

Der Grundstock erhält aktuell keine Zinsen mehr

Einnahmen 2011



2 Es handelt sich bei den Einnahmen um die Tit. 131 01, 131 02, 131 11, 131 49 und 131 81.
 3 Es handelt sich bei den Einnahmen um die Tit. 154 01, 154 02 und 154 04.
 4 Vgl. Protokoll über das Controllinggespräch zum Rechnungskreis SIB des Grundstocks am 25. Januar 2013, S. 4.

2 Ausgaben

8 Im Sondervermögen Grundstock wurden im Jahr 2011 rd. 219,4 Mio. € ausgegeben.

Kapitel 8001	Buchungs- stelle	Soll 2011 in €	Istausgaben in €	Differenz in €
Kommunalabgaben und Erschließungs- kosten für landeseigene Liegenschaften	517 12	450.000,00	100.388,45	-349.611,55
Kommunalabgaben/Erschließungskosten für ehemalige WGT-Liegenschaften	517 81	20.000,00	-6.930,00	-26.930,00
Ausgaben zur Erfüllung von Nachlassver- bindlichkeiten	546 11	100.000,00	62.798,48	-37.201,52
nicht aufteilbare sächliche Verwaltungs- ausgaben für TUP	547 04	500.000,00	495.868,98	-4.131,02
Erwerb von Grundstücken	821 01	5.066.700,00	857.868,00	-4.208.832,00
Erwerb von Staatswald	821 02	900.000,00	982.838,58	82.838,58
Erwerb von Grundstücken für die Hoch- schulen	821 03	1.287.600,00	229.343,46	-1.058.256,54
Ausgaben im Zusammenhang mit Kauf- verträgen über ehemalige WGT-Liegen- schaften	821 81	0,00	366.232,79	366.232,79
Erwerb von Kapitalbeteiligungen	831 01	2.126.000,00	0,00	-2.126.000,00
Abführung an den Haushalt	916 01	0,00	215.590.417,48	215.590.417,48
Abführungen an den Entschädigungs- fonds	916 02	300.000,00	121.016,84	-178.983,16
Abführung an den Garantiefonds	916 03	0,00	627.330,04	627.330,04
Ausgaben im Zusammenhang mit Grund- erwerb für TUP	821 04	30.000,00	0,00	-30.000,00
Zwischensumme		10.780.300,00	219.427.173,10	208.646.873,10

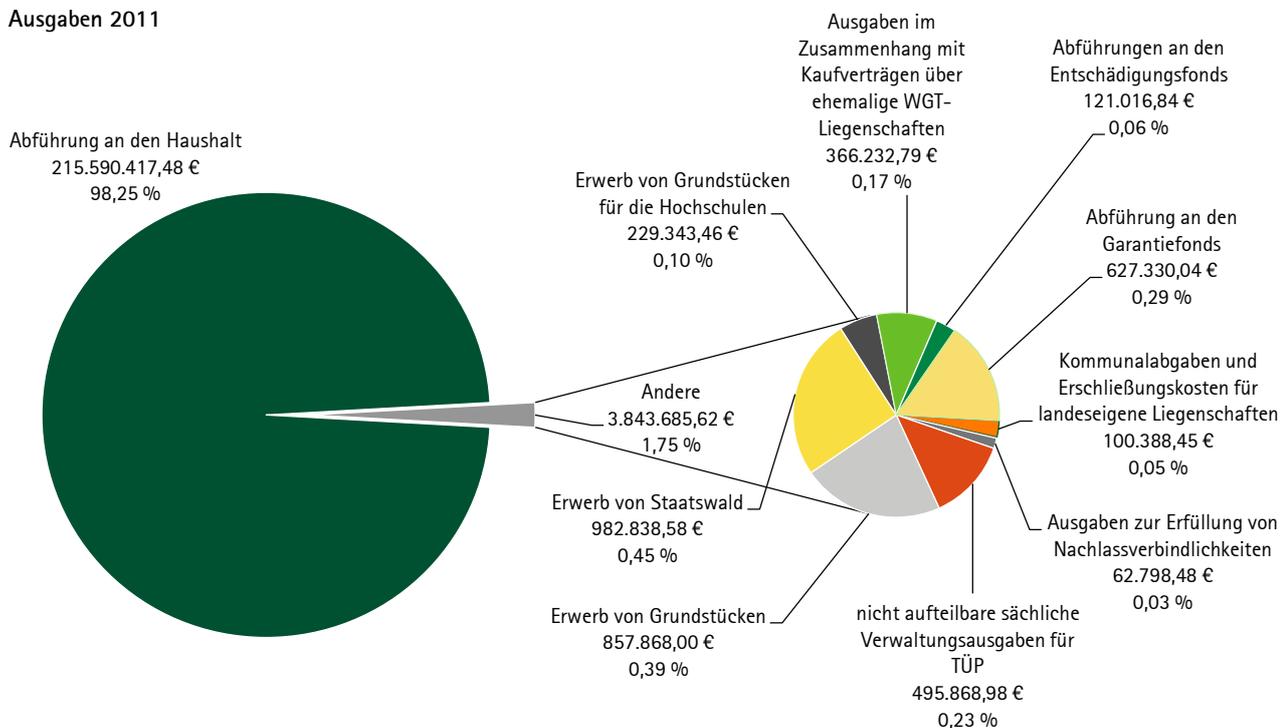
9 Diese Ausgaben wurden bestimmt durch eine Abführung des Grundstocks an den Staatshaushalt in Höhe von rd. 215,6 Mio. €. Dabei handelt es sich um den o. g. Betrag in Höhe von 215,1 Mio. € im Zusammenhang mit dem Verkauf der Anteile von der Sachsen-Finanzgruppe zzgl. darauf angefallener Zinsen in Höhe von 494,4 T€.

10 Der Verkaufserlös der Anteile der Sachsen-Finanzgruppe wurde zunächst vom Grundstock eingenommen und anschließend über den Haushalt an den Garantiefonds abgeführt. Nach § 3 Abs. 2 Nr. 2 Sächsisches Garantiefondsgesetz erhält der Fonds Zuführungen aus dem Staatshaushalt, die u. a. dem Grundstock zugeflossen sind und mit der Veräußerung der Landesbank Sachsen AG in Zusammenhang stehen.

Abführung des Verkaufserlöses einschließlich Zinsen (215,6 Mio. €) an den Staatshaushalt

11 Die Ausgaben für den Erwerb von Grundstücken (Tit. 821 01) sind deutlich geringer ausgefallen als ursprünglich geplant (-4,2 Mio. €). Nach Angaben des SIB wurden für das Jahr 2011 geplante Erwerbe in das Jahr 2012 verschoben.

Ausgaben 2011



In der Grafik sind negative Ausgaben nicht dargestellt. Abweichungen sind rundungsbedingt.

3 Grundstockbestand/Grundstockplanung

Endbestand 2011 im Grundstock
240,4 Mio. €

- 12 Der Grundstockbestand wies am Ende des Jahres 2011 einen Geldbestand von rd. 240,4 Mio. € auf. Den erzielten Einnahmen von rd. 230,8 Mio. € standen Ausgaben von rd. 219,4 Mio. € gegenüber.
- 13 Zur Beurteilung der Grundstockentwicklung nach 2011 liegen bereits Eckdaten aus dem Hj. 2012 vor. Der Grundstock hat in der Gesamtsumme lt. Aufstellung des SMF⁵ für das Hj. 2012 einen Endbestand von rd. 230,1 Mio. €. Der Grundstockbestand hat sich somit gegenüber dem Vorjahr um rd. 10,2 Mio. € verringert.

Grundstockstatus des SMF (Stand 31.12.2011/2012)

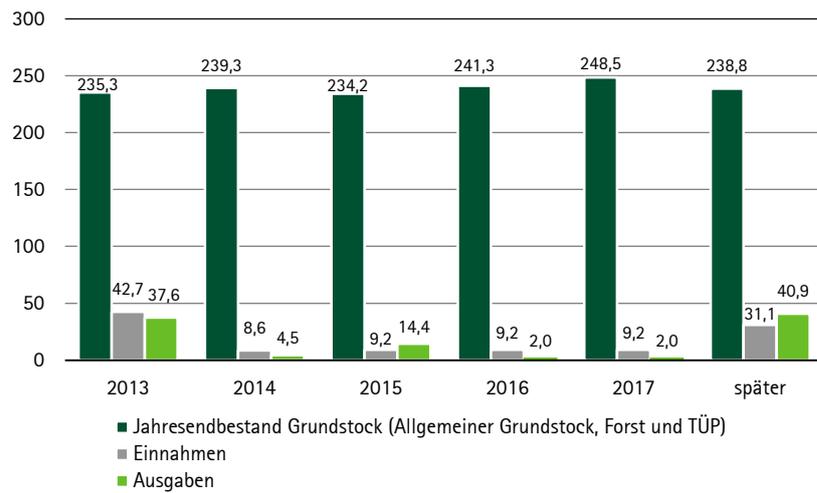
	Hj. 2011 in €	Hj. 2012 in €
Beginn des Haushaltsjahres	229.042.806,88	
Einnahmen	230.765.952,73	
Ausgaben	219.427.173,10	
Beginn/Ende des Haushaltsjahres	240.381.586,51	240.381.586,51
Einnahmen		18.704.258,86
Ausgaben		28.944.464,71
Ende des Haushaltsjahres		230.141.380,66

- 14 In den Folgejahren ab 2013 soll sich nach den Planungen des SMF der Geldbestand des Grundstocks zwischen 234,2 und 248,5 Mio. € bewegen.

⁵ Grundstockstatus zum 31.12.2012, einschließlich Forst und TüP.

Grundstockplanung ab 2013

Mio. €



Die Angaben basieren auf der Grundstockplanung des SMF vom 31.03.2013 (Allgemeiner Grundstock) bzw. 31.12.2012 (Forst und TUP); Abweichungen sind rundungsbedingt.

II. Staatsverwaltung

Einzelplan 03: Sächsisches Staatsministerium des Innern

07

Arbeitsweise bei Verkehrsverstößen auf Bundesautobahnen

Mehr als 50 % der auf Bundesautobahnen festgestellten Verkehrsverstöße werden nicht geahndet.

In den 3 geprüften Jahren sind Einnahmen von 5 Mio. € entgangen.

Die Bearbeitung könnte durch eine bessere EDV-Unterstützung erheblich verbilligt werden.

1 Prüfungsgegenstand

- 1 Gegenstand der Prüfung war die Organisation und Wirtschaftlichkeit der Verfahren zur Feststellung, Verfolgung und Ahndung¹ von Ordnungswidrigkeiten auf Bundesautobahnen im Freistaat Sachsen. Es sollte geprüft werden, ob das derzeit im Freistaat Sachsen angewandte Verfahren den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit entspricht.

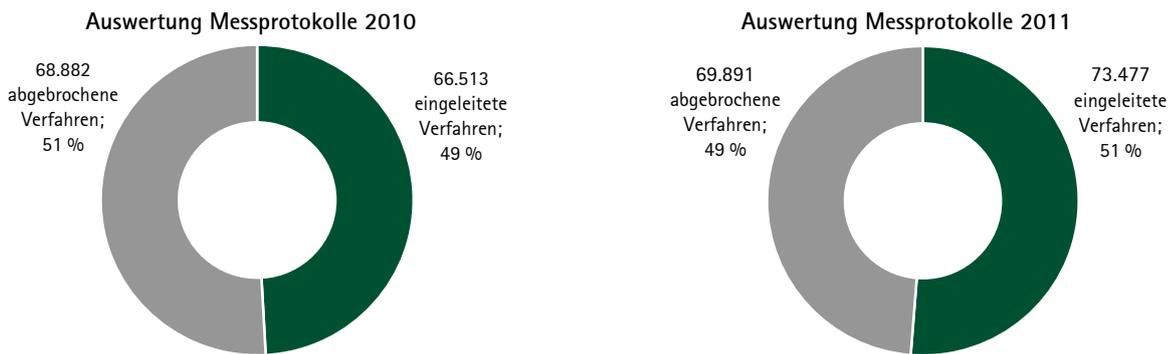
2 Prüfungsergebnisse

- 2 **2.1** Die Polizei ist auf den Bundesautobahnen für die Feststellung der Ordnungswidrigkeiten z. B. durch Geschwindigkeitskontrollen zuständig. Die Festsetzung der Verwarnungs- und Bußgelder erfolgt durch die Zentrale Bußgeldstelle bei der LD Sachsen. Mehrfache Medienbrüche und Schnittstellen bei der Aufnahme, Weiterleitung und Bearbeitung festgestellter Ordnungswidrigkeiten führen zur Mehrfacherfassung derselben Daten, zu Doppelarbeit und erhöhter Fehleranfälligkeit.
- 3 Das SMI muss durch die Schaffung der Möglichkeit der elektronischen Fallaufnahme und elektronischer Schnittstellen auf eine Verfahrensbeschleunigung zwischen den am Verfahren beteiligten Behörden hinwirken. Verfahrensbeschleunigung
- 4 **2.2** Die Kontrolle der Verkehrsverstöße durch die Polizei erfolgt teilweise durch sog. Anhalte-Kontrollen. Bei geringen Verstößen scheidet ein zügiger Verfahrensabschluss durch an Ort und Stelle kassierte Verwarnungsgelder, weil kein Einsatz von mobilen Zahlungsgeräten erfolgt.
- 5 Infolgedessen werden Verwarnungsgelder durch die Polizei gegen Quittung bar vereinnahmt. Die Ablieferung bei der Kasse ist bei den Dienststellen unterschiedlich geregelt bzw. angewiesen und erfolgt häufig erst nach einem Monat. Auf Nachfrage des SRH konnte das SMI zur Anzahl und zum Umfang der erteilten Verwarnungsgelder keine Auskunft erteilen.
- 6 Das SMI muss dafür Sorge tragen, dass die Zahlungen durch den Einsatz mobiler Zahlungsgeräte erleichtert und bis dahin ordnungsgemäß nachgewiesen werden. Die Kassensicherheit muss durch eine einheitliche Regelung bei täglicher Ablieferung sichergestellt werden. Einsatz mobiler Zahlungsgeräte

¹ Ahndung bezieht sich in diesem Beitrag auf die Erstellung von Verwarnungsgeld- und Bußgeldbescheiden durch die Zentrale Bußgeldstelle.

Zeitnahe Weiterleitung von Messreihen

- 7 **2.3** Die bei Geschwindigkeitskontrollen erstellten Messreihen werden regelmäßig nicht zeitnah von den Polizeidirektionen zur Zentralen Bußgeldstelle weitergeleitet. Vielfach werden sie bis zu einem Monat gesammelt. Dadurch erhöht sich das Risiko der Verfolgungsverjährung.
- 8 Die in den Messreihen enthaltenen und für die Festsetzung der Verwarnungs- und Bußgelder erforderlichen Daten sind durch die Polizeidienststellen unverzüglich an die Bußgeldstelle zu übergeben. Eine elektronische Übermittlung könnte zur Beschleunigung beitragen.
- 9 Die dem SRH übergebene Statistik der ausgewerteten Messprotokolle zeigte für die Jahre 2010 und 2011 die Anzahl der festgestellten Verstöße, die Anzahl der eingeleiteten Verfahren und die Anzahl der nicht verwertbaren Fälle, die als Abbruchfälle bezeichnet werden.

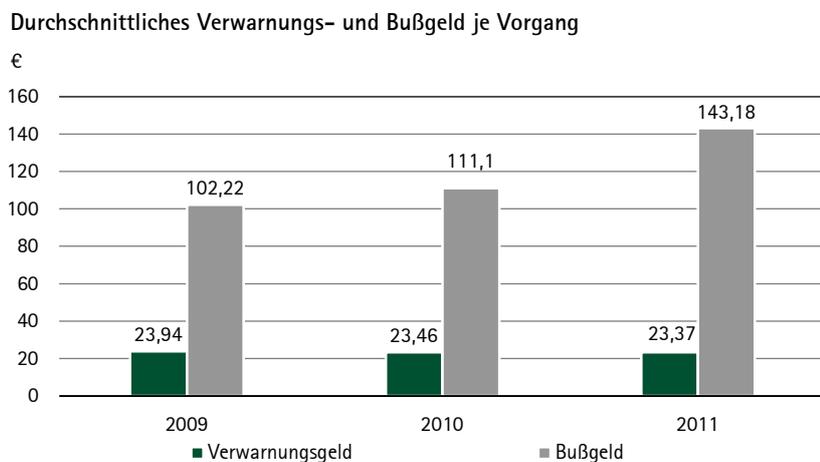


Verwertbarkeit von Messreihen steigern

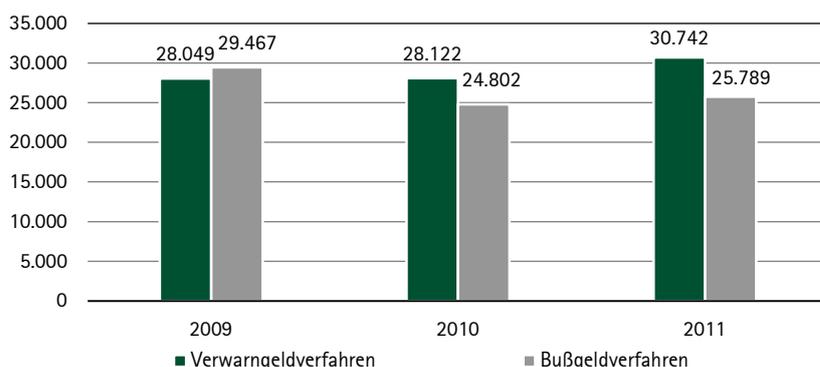
- 10 Rund 50 % der gemessenen Verstöße waren von der Bearbeiterin der Auswertungseinheit als nicht verwertbar eingestuft worden. Ursächlich waren schlechte Bildqualität, bereits eingetretene Verjährung und das Absehen der Verfolgung bei aus den Nachbarländern Tschechien und Polen stammenden Fahrzeugen. Eine Erfassung der Mängel bei der Auswertbarkeit sieht das Bearbeitungsprogramm nicht vor.
- 11 Das SMI sollte dafür Sorge tragen, dass die Ursachen der mangelhaften Verwertbarkeit genau ermittelt werden, um steuernd eingreifen zu können.

Durchschnittliche Verwarnungs- und Bußgelder je Vorgang gestiegen

- 12 In den Jahren 2009 bis 2011 wurden je Vorgang durchschnittlich Verwarnungs- und Bußgelder in folgender Höhe festgesetzt:



Verwarnungs- und Bußgeldverfahren



- 13 Durch die Steigerung der Verwertbarkeit der Messungen nach Messprotokoll von rd. 50 auf 60 % hätten im Hj. 2010 Verwarnungs- und Bußgelder in Höhe von 950 T€ und im Hj. 2011 in Höhe von 980 T€ mehr eingenommen werden können.

Erhebliche Mehreinnahmen möglich

- 14 Die Erhöhung der Verwertungsquote des von der Polizei übergebenen Bildmaterials um 10 % könnte zu einer jährlichen Mehreinnahme an Verwarnungs- und Bußgeldern von etwa 1 Mio. € führen.

- 15 Durch die in den Jahren 2009 bis 2011 wegen Verfolgungsverjährung oder aus anderen Gründen nicht bearbeiteter Verfahren entgingen dem Freistaat Sachsen Einnahmen aus Verwarnungs- und Bußgeldern in folgender Höhe:

Entgangene Verwarnungs- und Bußgeldeinnahmen wegen Verfolgungsverjährung und aus anderen Gründen nicht abschließend bearbeiteter Verfahren

	2009	2010	2011
Verfolgungsverjährung	4.212	3.912	3.874
keine abschließende Bearbeitung	18.203	19.568	23.731
Verfahren gesamt	22.415	23.480	27.605
entgangene Einnahme	1.434.993,86 €	1.515.942,96 €	2.154.282,69 €

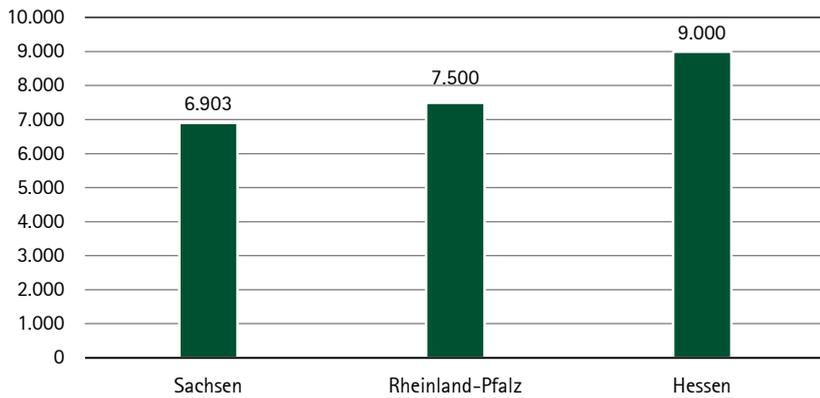
- 16 Das SMI muss dem jährlichen Einnahmeverlust von bis zu 2 Mio. € dringend entgegenwirken.

- 17 Im Untersuchungszeitraum wurden von jedem Bescheidersteller je Monat durchschnittlich 260 Bußgeldbescheide erlassen und 25 Einsprüche bearbeitet. In der Summe wurden je Bescheidersteller im Dreijahresdurchschnitt (2009 bis 2011) monatlich durchschnittlich 545 Verwarnungsgeld- und Bußgeldverfahren bearbeitet. Die Einzelübersicht der je Bescheidersteller und Monat bearbeiteten Verfahren weist jedoch deutliche Schwankungen im Jahresverlauf aus. So wurden im Juli 2010 von 4 Bearbeitern jeweils mehr als 1.000 Verfahren und von einem davon sogar 1.275 Verfahren bearbeitet. Dagegen wurden im März 2010 durchschnittlich nur 207 Verfahren von jedem Bescheidersteller bearbeitet. Die gravierenden Schwankungen im Jahresverlauf lassen darauf schließen, dass eine gleichmäßige Auslastung der Bescheidersteller nicht gewährleistet ist. Auch eine Gegenüberstellung mit Bearbeitungszahlen von Bußgeldstellen anderer Bundesländer zeigt, dass eine höhere Verfahrenszahl je Mitarbeiter möglich ist.²

Optimierung des Personaleinsatzes

² Jahresbericht des Landesrechnungshofes Rheinland-Pfalz 2013, Beitrag Nr. 12.

Verfahren je Mitarbeiter (2011)



Aktuelle Personalbedarfs-
bemessung erforderlich

- 18 Das SMI muss durch die LD Sachsen eine aktuelle Personalbedarfsbemessung sowohl für die Arbeitsplätze der Auswertungseinheit als auch für die bescheiderstellenden Arbeitsplätze der Zentralen Bußgeldstelle vornehmen lassen, um den Einsatz des Personals bedarfsabhängig zu steuern.

3 Folgerungen

- 19 Dem SMI wird empfohlen, für die Erhebung von Einnahmen grundsätzlich einen bargeldlosen Zahlungsverkehr einzuführen.
- 20 Das SMI hat darauf hinzuwirken, dass Ordnungswidrigkeiten durch die Polizeidirektionen elektronisch aufgenommen und weitergeleitet werden, um Medienbrüche abzuschaffen und das Ordnungswidrigkeitsverfahren zu beschleunigen.
- 21 Landesdirektion und Polizeidirektionen haben alles zu unternehmen, um die Ahndungsquote der festgestellten Ordnungswidrigkeiten zu erhöhen.
- 22 Die LD Sachsen sollte den Personaleinsatz in der Zentralen Bußgeldstelle flexibilisieren und bedarfsgerecht steuern.

4 Stellungnahme des Ministeriums

- 23 Das SMI erklärte, der Optimierungsbedarf bei der Polizei sei bereits erkannt worden. In einem ersten Schritt erfolge seit Ende 2012 die Auslieferung von 810 Tablet-PCs. Die Möglichkeit zur Einrichtung von elektronischen Schnittstellen zwischen den Programmen der Polizei und der LD Sachsen sowie der Einsatz von mobilen Zahlungsgeräten werde geprüft.
- 24 Aufgrund der unterschiedlichen Gegebenheiten in den Dienststellen sei in der Vergangenheit auf eine einheitliche Regelung zu einzelnen Abrechnungsmodalitäten bei Verwarnungsgeldern verzichtet worden. Das SMI werde auf eine einheitliche und zeitnahe Abrechnung der Verwarnungsgelder hinwirken.
- 25 Das SMI gab an, der Vorwurf zu Umfang und Anzahl der Verwarnungsgelder keine Auskunft erteilen zu können, sei unzutreffend. Die Abrechnung und Nachweisführung der Verwarnungsgelder erfolge dienststellenbezogen, nicht aber auf die Örtlichkeit der Feststellung der Ordnungswidrigkeit. Die Vorgaben zur Erstellung von Statistiken werde das SMI jedoch vor dem Hintergrund, dass am Verfahren mehrere Behörden beteiligt sind, überarbeiten.

- 26 Das SMI erklärte, dass die Nichtverwertbarkeit von 50 % der übermittelten Messreihen aus polizeilicher Sicht nicht nachvollziehbar sei. Insbesondere werde der hohe Anteil schlechter Bildqualität angesichts der verwendeten modernen Digitaltechnik angezweifelt.
- 27 Auch sei aus Sicht des SMI nicht nachvollziehbar, dass durch die Steigerung der Verwertbarkeit auf 60 % der festgestellten Ordnungswidrigkeiten Mehreinnahmen von rd. 1 Mio. € erzielt werden können, da nicht allein die schlechte Bildqualität die Ursache der festgestellten Verfolgungsquote sein kann. Vielmehr solle der Fakt Berücksichtigung finden, dass die Bundesautobahnen im Freistaat Sachsen besonders stark mit Transitverkehr belastet seien und dadurch insbesondere bei automatisierten Messungen eine Verfolgung der Ordnungswidrigkeit ausscheide, wenn es sich um ausländische Fahrer handele.
- 28 Das SMI führte aus, dass es sich bei den Fällen der nicht abschließenden Bearbeitung um Verfahreneinstellungen z. B. wegen fehlender Ermittlung der Identität des Fahrers handeln würde, bei der eine Verfolgung und Ahndung der Ordnungswidrigkeit nicht möglich sei. Die Schlussfolgerung „entgangene Einnahme“ sei daher unzutreffend.
- 29 Ein Vergleich der Bearbeitungszahlen der Mitarbeiter der Zentralen Bußgeldstelle Sachsens mit denen anderer Bundesländer sei ohne Berücksichtigung von Verfahrensarten, deren Anzahl und durchschnittlichen Bearbeitungszeiten nicht möglich. Die LD werde eine eigene Personalbedarfsermittlung vornehmen.
- 5 Schlussbemerkung**
- 30 Der SRH begrüßt die Entscheidung des SMI, das Verfahren durch eine bessere Nutzung der technischen Möglichkeiten und durch einheitliche Vorgaben zu vereinfachen und zu beschleunigen. Eine Dokumentation der Aufgabenerledigung und ein Mehr an Kommunikation zwischen den am Verfahren beteiligten Behörden werden zu mehr Transparenz führen. Aufgezeigte Optimierungsmöglichkeiten zur Steigerung der Effizienz des Verfahrens sind umzusetzen.

Fallbearbeitungssoftware der sächsischen Polizei

Das SMI stimmte der Beschaffung einer Fallbearbeitungssoftware zu, ohne die Gesamtkosten des Vorhabens zu kennen.

Die Auftragsvergabe wies schwerwiegende Mängel auf.

1 Prüfungsgegenstand

- 1 Fallbearbeitungssysteme sind datenbankgestützte Software-Werkzeuge, die der Analyse und Bewertung komplexer polizeilicher Ermittlungsverfahren dienen. Der SRH hat das ermittlungsunterstützende elektronische Fallbearbeitungs- und Analysesystem für die sächsische Polizei (eFAS) geprüft. Im Mittelpunkt standen dabei die Kosten und der Nutzen sowie die Beschaffung des Software-Werkzeugs.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Notwendigkeit und Wirtschaftlichkeit

- 2 Auch die sächsische Polizei benötigt leistungsfähige, mit anderen Polizeien aus Bund und Ländern kompatible Fachanwendungen zur Unterstützung der Ermittlungstätigkeit. Die Notwendigkeit, entsprechende technische Voraussetzungen (Hard- und Software) zu schaffen, ist deshalb nicht infrage zu stellen.
- 3 Mit dem Ziel, eine Bewertung der Situation vorzunehmen und einen fachlichen Entscheidungsvorschlag zum weiteren Vorgehen bei der Einführung eines Fallbearbeitungssystems in der sächsischen Polizei zu erarbeiten, wurde im Oktober 2006 eine Arbeitsgruppe unter Federführung des Landeskriminalamtes eingerichtet. Die Projektgruppe befasste sich ausschließlich mit der fachlichen Bewertung vorhandener Software-systeme zur Fallbearbeitung. Eine Wirtschaftlichkeitsbetrachtung wurde nicht durchgeführt, obwohl dies möglich gewesen wäre.
- 4 Das SMI stimmte dem Vorschlag der Projektgruppe zur Beschaffung von eFAS zu, das auf einem Standard-Software-Produkt zur Fallbearbeitung basiert. Das Produkt wurde zum Zeitpunkt der Beschaffung im Jahr 2008 bereits in anderen Polizeien beim Bund und in den Ländern sowie beim Zoll eingesetzt. Das SMI traf diese Entscheidung, ohne dass die einmalig anfallenden Ausgaben sowie die in folgenden Haushaltsjahren entstehenden Betriebskosten für eFAS bekannt waren.

- 5 **Im Hinblick auf die zwischen 2008 und 2011 aufgelaufenen Ausgaben für das Vorhaben von mehr als 4,6 Mio. € allein für Hard- und Software sowie für Wartung ist der Verzicht auf angemessene Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen nicht nachvollziehbar.**

Hohe Ausgaben ohne Wirtschaftlichkeitsbetrachtung

2.2 Auftragsvergabe

- 6 Der Auftrag mit einem geschätzten Wert von 3,5 Mio. € (brutto) wurde am 06.11.2008 im Zuge eines Verhandlungsverfahrens ohne vorherige öffentliche Vergabebekanntmachung vergeben. Das gewählte Vergabeverfahren hat die Polizei damit begründet, dass nur ein Unternehmen für den Auftrag in Betracht käme (§ 3a Nr. 2c VOL/A). Die Lieferung der Software erfolgte am 28.11.2008.
- 7 Der sparsame und wirtschaftliche Umgang mit den Haushaltsmitteln gebietet eine öffentliche Ausschreibung, sofern nicht die Natur des Geschäfts oder besondere Umstände eine Ausnahme rechtfertigen (§ 55 SÄHO i. V. m. § 7 SÄHO). Für die Beschaffung der Fallbearbeitungs-

software lagen keine besonderen Umstände vor, die eine Ausnahme von diesem Grundsatz rechtfertigten. Die von der Polizei angeführten fachlichen Gründe reichten hierfür nicht aus. In einem vergleichbaren Fall initiierte die Polizei des Freistaates Thüringen im Jahr 2012 eine solche europaweite Vergabe.¹

Auftragsvergabe nicht im Einklang mit EU-Recht

- 8 Nur in Ausnahmefällen ist die Durchführung eines Verhandlungsverfahrens ohne vorherige Bekanntmachung zulässig. Nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes ist dabei ein strenger Maßstab anzulegen.² Diese Vergabeart setzt eine sorgfältige europaweite Markterforschung voraus.³ Das Ergebnis der Markterforschung muss in den Vergabebericht bzw. in die Vergabeakte eingehen.⁴ Entsprechende Unterlagen, die dies belegen, konnte die Polizei nicht vorlegen.
- 9 Die Begründung der gewählten Vergabeart ist allein deshalb nicht zutreffend.

Mangelhafte Vergabeunterlagen

- 10 Nach § 3 a Nr. 3 VOL/A ist aktenkundig zu machen, weshalb von einem offenen oder nichtoffenen Verfahren abgewichen worden ist. Deshalb hat der SRH um die Vorlage des Vergabeberichts gebeten. Daraufhin hat der SRH vom SMI 7 Vermerke erhalten. Keines dieser Dokumente entspricht den Anforderungen eines Vergabeberichts gem. § 30 VOL/A.
- 11 Die Dokumentation der Beschaffungsmaßnahme war nicht ordnungsgemäß. Sie hätte einer gerichtlichen Nachprüfung nicht standgehalten.
- 12 Das SMI räumte die mangelhafte Dokumentation des Vergabeverfahrens, einschließlich Markterkundung und insbesondere das Fehlen umfassender und detaillierter Vergabeberichte ein. Es werde künftig auf eine genauere Nachweisführung der einzelnen Verfahrensschritte in der Vergabeakte hinwirken.
- 13 Selbst durch die Nachholung des bisher nicht angefertigten Vergabeberichts kann das SMI diesen Mangel nicht mehr heilen.

2.3 Länderübergreifende Zusammenarbeit

Länderübergreifende Kooperation der Polizeien bei IT-Beschaffungen muss verbessert werden

- 14 Das Software-Produkt, auf dem eFAS aufbaut, ist bei der Bundespolizei, beim Bundeskriminalamt, beim Zoll sowie mindestens bei 5 Landespolizeien im Einsatz.
- 15 Die Polizeien der Länder sind bisher unabhängig voneinander und nicht abgestimmt als Nachfrager des Produktes gegenüber dem Anbieter aufgetreten. Dies führte zwangsläufig zu einer besonderen Marktposition des Anbieters, die sich bei der Preisbildung niederschlug.
- 16 Im Gegensatz zu den Länderpolizeien sind Bundeskriminalamt und Bundespolizei – einer Empfehlung des Bundesrechnungshofes aus dem Jahr 2007 folgend – gegenüber dem Anbieter der Software gemeinsam aufgetreten. Diese gebündelte Nachfrage beider Behörden führte im Vergleich zum ursprünglichen Angebot des Anbieters zu deutlich günstigeren Lizenzbedingungen mit Einsparungen von rd. 1 Mio. €. Auch konnten für die ersten 3 Jahre Preiserhöhungen abgewendet werden.

¹ Vgl. Bekanntmachung der Zentralen Beschaffungsstelle der Bereitschaftspolizei Thüringen vom 16.05.2012, Beschaffung Fallbearbeitungssystem im Offenen Verfahren, Az.: 70.10-2912-19-2012; hier auch frühere Bekanntmachungsnummer im ABl. 2012/S 1-001315 vom 02.01.2012.

² Müller-Wrede, VOL/A (Kommentar), Bundesanzeiger Verlag, 2. Auflage 2007, § 3a Nr. 1 - 3, Rdnr. 148.

³ Ebenda, § 3a Nr. 1 - 3, Rdnr. 177.

⁴ Ebenda.

17 Zur Gewährleistung der fachlichen und technischen Zusammenarbeit sowie zur Abstimmung bei bundesweiten und länderübergreifenden Vorhaben bestehen zwischen den Polizeien von Bund und Ländern auf dem Gebiet der polizeilichen Informationsverarbeitung umfangreiche Strukturen (Gremien). Die sächsische Polizei wirkt hier aktiv mit.

18 Der SRH hat bereits im Rahmen einer früheren Prüfung auf die Vorteile einer Kooperation mit anderen Polizeien bei der Entwicklung und Beschaffung komplexer polizeilicher Software-Systeme hingewiesen.⁵

19 Das SMI teilte dazu mit, eine Zusammenarbeit mit anderen Ländern sei nicht vorgesehen, weil die Verfahren zu unterschiedlich seien. Es sehe zwar ebenfalls die Notwendigkeit, Entwicklungs- oder Nutzungsgemeinschaften zu bilden. „Allerdings hatten schon die im Zusammenhang mit der kooperativen Entwicklung und Nutzung von polizeilichen Vorgangsbearbeitungssystemen [...] zu einem früheren Zeitpunkt angestellten Betrachtungen erkennen lassen, dass die nach den Prinzipien des Föderalismus aufgestellten Polizeien von Bund und Ländern für gleiche Aufgaben in Folge auch unterschiedliche Arbeitsweisen und Ausprägungen bedingen, die einer bloßen Übernahme von IT-Lösungen aus jeweils anderen Polizeien bzw. einer gemeinsamen Entwicklung aus Effektivitäts- und Effizienzgründen entgegenstehen können, insbesondere dann, wenn zudem zeitlich dringende Handlungsbedarfe aufscheinen.“⁶

20 Ein wesentliches Argument der Beschaffungsentscheidung pro eFAS war aber, dass andere Polizeien von Bund und Ländern dieses System bereits hatten. Insofern kann die Argumentation des SMI nicht nachvollzogen werden. In anderen Bereichen der Verwaltung, z. B. im Justiz- oder Steuerbereich, ist die länderübergreifende Kooperation bei IT-Vorhaben trotz Föderalismus gelebte Praxis.

21 Es ist davon auszugehen, dass bei einem gemeinsamen Auftreten der Polizeien gegenüber dem Anbieter signifikante Nachlässe beim Preis durchsetzbar sind.

Gemeinsame Beschaffung hätte deutlichen Preisnachlass ermöglicht

3 Folgerungen

22 Bei Entscheidungen zu IT-Projekten im Polizeibereich sollten monetäre Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen mehr als bisher Berücksichtigung finden.

23 Um das Prozessrisiko bei Vergaben im Polizeibereich zu minimieren, sind die einschlägigen vergaberechtlichen Regelungen stringent einzuhalten.

24 Im Sinne eines sparsamen und wirtschaftlichen Mitteleinsatzes sollte das SMI seine Anstrengungen im Hinblick auf länderübergreifende Kooperationen bei IT-Vorhaben im Polizeibereich erhöhen.

4 Stellungnahme des Ministeriums

25 Zum Punkt Notwendigkeit und Wirtschaftlichkeit bestehe Einvernehmen. Eine Wirtschaftlichkeitsbetrachtung werde nachträglich durchgeführt. Die Hinweise zur Sicherung einer gesetzeskonformen Verfahrensweise bei Beschaffungen werde die Polizei künftig angemessen berücksichtigen.

26 Zur länderübergreifenden Zusammenarbeit erklärte das Ministerium, dass eFAS auf einem Standardprodukt (Grundmodule) basiere, das zwingend an die jeweilige landesspezifische technische und fachliche Infrastruktur innerhalb der Landespolizeien angepasst werden müsse. Der

⁵ Vgl. Jahresbericht 2008 des SRH, Beitrag Nr. 48 „Integrierte Vorgangsbearbeitung Landespolizei“.

⁶ Schreiben des SMI vom 24.10.2012, Az.: 34-0451/130.

Bedarf an einer solchen Software sei darüber hinaus zeitlich deutlich gestaffelt, wodurch ein gemeinsames Auftreten zusätzlich beeinträchtigt werde. Die vom Rechnungshof geforderte Kosteneinsparung komme zudem nicht hauptsächlich bei der Beschaffung zustande. Kosteneinsparungen entstünden vorrangig durch die fachliche länderübergreifende Zusammenarbeit bei der Weiterentwicklung, Pflege und Betrieb der grundlegenden Funktionalitäten des Systems (Daten- und Funktionsmodule, Aus- und Fortbildung, Fachkataloge, Schnittstellen usw.) zugunsten aller beteiligten Polizeien. Diese Zusammenarbeit der Polizeien werde innerhalb der bestehenden Gremien zwischen Bund und Ländern bereits intensiv genutzt.

5 Schlussbemerkungen

- 27 Zweifellos gibt es länderspezifische Besonderheiten bei der IT-Infrastruktur und der fachlichen Arbeit der Polizeien, die sich bei der Beschaffung und bei der Anwendung von Fallbearbeitungssystemen niederschlagen. Eine länderübergreifende Zusammenarbeit bei der Weiterentwicklung, Pflege und Betrieb der grundlegenden Funktionalität des Systems - wie vom SMI in der Stellungnahme dargestellt - erscheint allerdings nur zweckmäßig, wenn die Schnittmenge der Gemeinsamkeiten größer ist als die trennenden Besonderheiten. Insofern wäre eine länderübergreifende - auch zeitlich gestaffelte - Beschaffung zumindest bei den Grundmodulen möglich und geboten gewesen.

Förderung von Gründerzeithäusern

Bei einem Drittel der Fördermaßnahmen lag der Förderbetrag unter 5 T€. Es muss bezweifelt werden, dass damit der Förderzweck, die Beseitigung städtebaulicher Missstände, erreicht werden kann. Die Förderpraxis sollte überprüft werden.

Die geprüften städtebaulichen Verträge zur Weiterleitung der Fördermittel an Dritte waren durchweg mangelhaft. Fördermittel konnten dadurch auch zu Veräußerungsgewinnen führen.

1 Prüfungsgegenstand

- 1 Der SRH prüfte im Rahmen der Städtebauförderung die spezielle Förderung von Gründerzeithäusern anhand der bei der SAB gespeicherten Daten und untersuchte vertieft 12 Fördermaßnahmen. Die Prüfung konzentrierte sich auf die Begründetheit der Förderung dem Grunde und der Höhe nach und bei den Einzelmaßnahmen vor allem auf die zugrunde liegenden städtebaulichen Verträge. Eine baufachliche Prüfung führte der SRH nicht durch.

2 Prüfungsergebnisse

- 2 **2.1** Die geprüften Einzelfälle ließen Defizite bei der Feststellung der zu beseitigenden städtebaulichen Missstände erkennen. Bei rund einem Drittel der Modernisierungs- und Instandsetzungsmaßnahmen betrug der Zuwendungsbetrag weniger als 5 T€ bei durchschnittlichen förderfähigen Kosten von rd. 10 T€. In zahlreichen Fällen wurden nur einzelne Bauteile (z. B. Fenster, Haustür) oder Gebäudeteile (z. B. Fenster 1. Obergeschoss) gefördert.
- 3 Da nur die Beseitigung von städtebaulich relevanten Missständen und Mängeln gefördert werden kann, scheiden kleinteilige Fördermaßnahmen von geringem Aufwand grundsätzlich aus. Der SRH begrüßt, dass das SMI seit dem Programmjahr 2011 eine Begründung zu den vorgesehenen Einzelmaßnahmen mit Blick auf die Fördergebietsziele verlangt. Förderungen ohne städtebauliche Relevanz
- 4 Das SMI sollte die Förderpraxis einer kritischen Prüfung unterziehen. Die Daten der SAB, wie auch die geprüften Einzelfälle zeigen, dass das Ziel der Gebietsförderung – Beseitigung städtebaulicher Missstände und Mängel – stärker berücksichtigt werden muss.
- 5 **2.2** Sicherungsmaßnahmen wurden durchschnittlich mit rd. 80 T€ gefördert. Die förderfähigen Kosten lagen zwischen 5 und 300 T€. Bei den 3 vom SRH geprüften Sicherungsmaßnahmen zeigte sich, dass die Eigentümer ihre denkmalgeschützten Objekte jahrelang hatten verfallen lassen. Die Kommune nutzte weder ihre gesetzlichen Befugnisse¹ noch förderrechtliche Möglichkeiten, um dem Verfall frühzeitig entgegenzuwirken. Dies zog später erheblich kostenintensivere Baumaßnahmen zur Sicherung nach sich. Überhöhter Fördermitteleinsatz infolge jahrelangen Verfalls
- 6 Fast drei Viertel der Maßnahmen wurden aus dem Programm Stadumbau Ost, Teil Aufwertung ohne kommunalen Eigenanteil gefördert. Dies setzt Fehlanreize, da die Kommune den Verfall von Gebäuden in Kauf nehmen kann, ohne sich an einer kostenintensiveren Sicherung beteiligen zu müssen. Fehlanreize bei Förderungen ohne Eigenanteil

¹ Zum Beispiel denkmalschutzrechtliche Anordnungen zum Erhalt von Baudenkmalern (§ 11 Sächsisches Denkmalschutzgesetz).

- 7 Eine Förderung ohne kommunale Beteiligung sollte grundsätzlich nicht erfolgen. Das SMI muss sicherstellen, dass eine im Sanierungsgebiet geduldete Vernachlässigung des Bauunterhalts nicht durch Fördermittel kompensiert wird.
- 8 **2.3** Allen geprüften Einzelmaßnahmen lagen städtebauliche Verträge zugrunde. Die Ausgestaltung der Verträge war sehr unterschiedlich und die Verträge wiesen zahlreiche Mängel auf.
- Fehlende Verpflichtungen zur vollständigen Sanierung
- 9 In 8 der geprüften Fälle wurde eine teilweise Instandsetzung und Modernisierung von Gebäuden gefördert. Die Forderung des SMI, dass die vollständige Instandsetzung, Modernisierung oder Erneuerung gesichert sein und dem Förderzweck einer Beseitigung städtebaulicher Missstände entsprechen muss, wurde in den städtebaulichen Verträgen nicht umgesetzt. Zum Teil bestand keine Verpflichtung zur vollständigen Sanierung.
- 10 In einem Fall erfolgte die Förderung von 2 aufeinanderfolgenden Instandsetzungs- und Modernisierungsmaßnahmen.
- 11 **Das SMI muss die Beachtung seiner Anwendungshinweise sicherstellen. Die „isolierte“ Förderung von Teilleistungen ist auszuschließen. Der städtebauliche Vertrag muss den Förderzweck einer Beseitigung städtebaulicher Missstände wiedergeben und gewährleisten.**
- 12 Auch bei den 3 geprüften Sicherungsmaßnahmen enthielten die städtebaulichen Verträge keine Sanierungsverpflichtung. Städtebaufördermittel sind aber an Investitionen gebunden und deshalb dürfen Sicherungsmaßnahmen nur gefördert werden, wenn sie einer nachfolgenden Modernisierung/Instandsetzung zugerechnet werden können. Die Mängel des städtebaulichen Vertrags führten in einem Fall dazu, dass der Eigentümer geförderte Sicherungsmaßnahmen in Höhe von 149 T€ bei einer Eigenbeteiligung von 8,72 € zu einem Veräußerungsgewinn von 91,5 T€ nutzen konnte.
- Veräußerungsgewinn nach Förderung
- 13 **Das SMI muss dafür Sorge tragen, dass eingesetzte Fördermittel nicht Veräußerungsgewinne zulasten des Steuerzahlers ermöglichen.**
- 14 Die städtebaulichen Verträge enthielten keine bzw. nur die allgemeine floskelhafte Feststellung von Missständen und Mängeln. Konkret benannt wurden diese und die Gründe für den Erhalt des Gebäudes in keinem Fall. Sanierungsgutachten oder Bauzustandsberichte mit der Darstellung der für die Förderung maßgeblichen Missstände und Mängel waren in keinem Fall vorhanden und somit auch nicht Vertragsgegenstand. Insoweit fehlte eine tragfähige Beurteilungsgrundlage und Rechtsfertigung für den Einsatz von Städtebaufördermitteln.
- Fehlende Begründung der Städtebauförderung
- 15 In den vertieft geprüften Einzelfällen wurden zudem nur Teile der baulichen Anlage instand gesetzt und modernisiert (insbesondere Dach und Fassade, sog. Hüllensanierungen). Da eine abschließende Gesamtbeurteilung der baulichen Anlage unterblieb, war nicht sichergestellt, dass tatsächlich alle bestehenden Missstände und Mängel beseitigt und die baulichen Anlagen in einen anforderungsgerechten und zweckentsprechend nutzbaren (marktfähigen) Zustand versetzt worden sind.
- 16 **SMI und SAB müssen sicherstellen, dass die städtebaulichen Verträge den Anforderungen des BauGB entsprechen und der Förderzweck gegenüber dem Eigentümer rechtswirksam durchgesetzt werden kann.**

- 17 In einem weiteren Vertrag wurden die vom Eigentümer durchzuführen- den „zuwendungsfähigen Sicherungsmaßnahmen“ lediglich mit „Gerüst, Abbruch, Dachdecker-/Dachklempnerarbeiten, Zimmererarbeiten, Maurerarbeiten, Schwammsanierung, Baunebenkosten“ ausgewiesen. Anhand dieser Angaben ist es nicht möglich, sich ein Bild vom notwendigen bzw. geförderten Leistungsumfang zu verschaffen und eine Erfolgskontrolle durchzuführen. Das vereinbarte Kündigungsrecht hätte aufgrund der unkonkreten Angaben nur eingeschränkt greifen und sich die Stadt im Streitfall ggf. nicht von ihrer Förderzusage lösen können.
- 18 **SMI und SAB haben darauf zu achten, dass der Leistungsumfang hinreichend genau beschrieben ist. Dies ist auch zur Vorbeugung gegen Fördermittelmissbrauch unerlässlich.**
- 19 In den geprüften städtebaulichen Verträgen wurde entweder keine Zweckbindungsfrist festgesetzt oder die Regelungen zur Zweckbindungsfrist waren nicht eindeutig. Eine Prüfung der Restnutzungsdauer des Gebäudes war nicht dokumentiert. Damit ist der nachhaltige Fördermitteleinsatz nicht sichergestellt.
- 20 **Das SMI sollte den Kommunen eindeutige und klare Vorgaben für die Festlegung der Zweckbindungsfrist an die Hand geben.**
- 21 **Das SMI sollte die Gemeinden darauf hinweisen, welche wesentlichen rechtlichen Aspekte bei Sicherungs- und Modernisierungs-/Instandsetzungsvereinbarungen zu berücksichtigen sind.**
- 22 **2.4** In 6 der geprüften Fälle vereinbarte die Kommune mit den Eigentümern die pauschale Förderung der Sanierung der Gebäudehülle mit Fördersätzen von 40, 43 oder 65 %. Eine Begründung zur Fördersatzhöhe fand sich nicht in den Unterlagen.
- 23 **Die fehlende bzw. mangelhafte Begründung des Fördersatzes stellt einen erheblichen Mangel im städtebaulichen Förderverfahren dar.**
- 24 Die SAB legt der Verwendungsnachweisprüfung den städtebaulichen Vertrag zugrunde. Eine Prüfung, ob nur unrentierliche Kosten gefördert worden sind, findet regelmäßig nicht statt. Dies habe – so die SAB – die Gemeinde bei der Pauschalförderung festzustellen. In den geprüften Fällen nutzte die Kommune jedoch eine für die Ermittlung der unrentierlichen Kosten ungeeignete Berechnungsmethode (Mehrertragsverfahren).
- 25 Die SAB hat als Bewilligungsbehörde die Berechnungsgrundlagen der Pauschalförderung zu prüfen, da anderenfalls eine Prüfung der Förderung dem Grunde und der Höhe nach nicht möglich ist.
- 26 **SMI und SAB haben die Einhaltung der Fördervoraussetzungen auch im Falle der Weiterleitung der Zuwendung durch die Gemeinde an Dritte sicherzustellen.**
- 27 **2.5** Die geförderten Einzelmaßnahmen ließen sich nur teilweise aus dem Förderkonzept des betroffenen Gebietes ableiten. Mitunter waren Entwicklungsperspektiven im Quartier nicht erkennbar und damit fehlten nachhaltige Nutzungsperspektiven für Einzelobjekte. Ein gefördertes Objekt befand sich in einem gründerzeitlich geprägten Quartier, das später als „Abwartegebiet“ klassifiziert worden war, da es mit vielen Unsicherheiten behaftet sei. Dort sollte vom Einsatz öffentlicher Mittel abgesehen werden, weil sie die Entwicklungsdynamik des Gebietes nicht beeinflussen können. Für eine Weiterentwicklung des Gebietes sollte der Rückbau ganzer oder halber Blöcke bzw. Häuserzeilen ermöglicht werden.

Ungenaue Beschreibung des Fördergegenstandes

Nachhaltigkeit der Förderung nicht sichergestellt

Unzureichende Verwendungsnachweisprüfung

Fehlende Nutzungsperspektiven für Förderobjekte

- 28 Einzelmaßnahmen müssen sich aus dem Förderkonzept ableiten lassen und dürfen nicht einer perspektivischen Gebietsentwicklung entgegenstehen. Wenn durch eingesetzte Fördermittel keine nachhaltigen städtebaulichen Wirkungen erreicht werden, ist eine Förderung unzulässig.
- 29 Förderkonzepte sollten frühzeitig einer Wirkungskontrolle unterzogen und ggf. angepasst werden. Im Einzelfall muss beim Verwendungsnachweis das Erreichen des Förderzwecks geprüft werden.

3 Folgerungen

- 30 Das SMI sollte die Förderpraxis einer kritischen Prüfung unterziehen. Die Förderung ist auf das notwendige Maß zu beschränken. Einzelförderungen müssen nachweisbar zur Beseitigung der städtebaulichen Missstände und Mängel beitragen. Dies setzt eine städtebauliche Relevanz der Einzelförderung voraus. Das SMI sollte weiterhin auf eine Verkleinerung der Fördergebiete drängen, um eine gezieltere Entwicklung der Gebiete zu fördern.
- 31 Zuwendungen müssen nachhaltig wirken. Die Förderung von Sicherungs-, Modernisierungs-/Instandsetzungsmaßnahmen ist nur zulässig, wenn die anforderungsgerechte Sanierung und zweckentsprechende Nutzung der baulichen Anlage erreicht wird. Sicherungs- und Teilmaßnahmen verfehlen den Förderzweck, wenn städtebauliche Missstände und Mängel auf Dauer fortbestehen.
- 32 Leitet die Gemeinde Fördermittel an Dritte weiter, hat sie durch Vertrag sicherzustellen, dass die Fördervoraussetzungen eingehalten werden und rechtlich durchsetzbar sind. Das SMI sollte die Gemeinden durch Vorgabe vertraglicher Mindestinhalte unterstützen.
- 33 Das SMI hat sicherzustellen, dass nur unrentierliche Kosten gefördert werden.
- 34 Bei der Pauschalförderung von Modernisierungs- und Instandsetzungsmaßnahmen hat die Gemeinde durch geeignete Vergleichsberechnungen sicherzustellen, dass nur unrentierliche Kosten gefördert werden. Die Kontrolle hierüber obliegt der SAB im Rahmen der Verwendungsnachweisprüfung.

4 Stellungnahme des Ministeriums

- 35 Das SMI räumte ein, dass es bis 2010 konzeptionelle Defizite bei den Kommunen gegeben habe, die zu Zufälligkeiten in der Förderung führten. Es stimmt mit dem SRH überein, dass jede Einzelmaßnahme (auch Bagatellförderung) aus dem Fördergebietskonzept ableitbar sein muss. Im Hinblick auf die mitunter begrenzten Finanzierungsmöglichkeiten privater Eigentümer halte das SMI kleinteilige Maßnahmen für vertretbar.
- 36 Die Förderung von Sicherungsmaßnahmen unter Verzicht auf kommunale Eigenanteile sei eine politische Entscheidung des Bundes gewesen. Ziel sei es, Gemeinden beim Erhalt wertvoller Bausubstanz zu unterstützen, wenn ordnungsrechtliche Anordnungen gegenüber dem Eigentümer nicht durchsetzbar sind. Kommunen würden aber auch wegen des Kostenrisikos von Anordnungen absehen. Das SMI werde die Gemeinden darauf hinweisen, dass Eigentümer vor einer Förderung in Anspruch genommen werden müssen. Außerdem solle das bisher kaum genutzte Instrument des Modernisierungs- und Instandsetzungsgebotes gem. § 177 BauGB stärker zur Anwendung kommen.

- 37 Das SMI werde die Gemeinden auf Mindestinhalte der städtebaulichen Verträge hinweisen. Die Bezeichnung der zu beseitigenden städtebaulichen Missstände und Mängel, wie es das BauGB im Falle einer Anordnung verlangt, sei bei Verträgen nicht erforderlich. Das SMI werde die Vorgaben zur Festsetzung der Zweckbindungsfristen und Maßnahmen zur Verhinderung von Veräußerungsgewinnen prüfen.
- 38 Das Ministerium räumte ein, dass das Mehrertragsverfahren stets zu förderfähigen Kosten führe und Handlungsbedarf für ein alternatives Berechnungsverfahren bestehe.

5 Schlussbemerkung

- 39 Spätestens bei der Gebietsabrechnung bedarf es der Feststellung, inwieweit die Einzelmaßnahmen zum Erreichen der Fördergebietsziele beigetragen haben und eine Förderung zulässig war. Unzureichende Förderkonzepte waren allenfalls in den Anfangsjahren entschuldbar. Bei kleinteiligen Maßnahmen sind Instandhaltungen und Instandsetzungen nicht investiven Charakters auszuschließen und nachhaltige Wirkungen des Fördermitteleinsatzes sicherzustellen.
- 40 Der SRH empfiehlt, das Mehrertragsverfahren als Berechnungsmethode auszuschließen.
- 41 Modernisierungs- und Instandsetzungsvereinbarungen sind öffentlich-rechtliche Verträge, die eine behördliche Anordnung (Verwaltungsakt) ersetzen und denselben materiellen Anforderungen genügen müssen. Die Vertragsform erlaubt keine Abweichung vom Gesetz.
- 42 Im Hinblick auf den Subsidiaritätsgrundsatz der Förderung begrüßt der SRH die beabsichtigte stärkere Inanspruchnahme der Eigentümer vernachlässigter Gebäude.

Erhebung von Ausgleichsbeträgen

Das SMI begünstigte durch die vorrangige Gewährung von Fördermitteln den Verzicht der Gemeinden, Ausgleichsbeträge als Finanzierungsmittel zügig zu erheben. Dies widerspricht dem Subsidiaritätsgrundsatz.

Wenn Sanierungsmaßnahmen keine oder nur eine geringfügige Bodenwerterhöhung zur Folge haben, steht der Fördererfolg infrage.

Bei der Gebietsabrechnung sind deswegen Rückforderungen zu erwarten und der Verfall von Fördermitteln zu befürchten.

1 Prüfungsgegenstand

- 1 Eigentümer von Grundstücken in förmlich festgelegten Sanierungsgebieten sind gesetzlich verpflichtet, zur Finanzierung der Sanierung einen Ausgleichsbetrag zu entrichten. Der SRH hat das Bund-Länder-Programm zur Förderung von Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen (SEP) ausgewertet und 31 der 249 förmlich festgesetzten Sanierungsgebiete hinsichtlich der Erfassung der Ausgleichsbeträge bei Fortsetzungsanträgen und -berichten für das Jahr 2012 vertieft betrachtet.

2 Prüfungsergebnisse

- 2 **2.1** Trotz zahlreicher Hinweise des SMI nutzen die Gemeinden kaum die Möglichkeit, Ausgleichsbeträge durch Ablösevereinbarungen oder die Erhebung von Vorauszahlungen frühzeitig in die Finanzierung der Sanierung einzubinden.
- 3 Weitere Fördermittel wurden selbst dann bewilligt, wenn die Gemeinden die Ausgleichsbeträge erst nach Zahlung aller Fördermittel erheben wollten oder den Betrag mit null bezifferten.
- 4 **Den Verzicht der Gemeinden auf eine zügige Erhebung der Ausgleichsbeträge als Finanzierungsmittel begünstigte das SMI durch die Möglichkeit, vorrangig Fördermittel in Anspruch zu nehmen. Dies widerspricht dem Subsidiaritätsgrundsatz.** Verstoß gegen den Subsidiaritätsgrundsatz
- 5 **2.2** Das SMI forderte zu Ausgleichsbeträgen insgesamt 22 Angaben zu jedem Grundstück im Sanierungsgebiet. In 15 der 31 Prüfungsfälle fehlten jegliche Angaben, in den übrigen Fällen waren sie unvollständig. Eine Kontrolle findet nicht statt. Mangelnde Kontrolle
- 6 **Ohne eine laufende Kontrolle und Auswertung der zu erhebenden Daten sind diese wertlos. Ein Steuern der Förderung ist auf dieser Basis nicht möglich.**
- 7 Bei Gemeinden, die frühzeitig Ausgleichsbeträge zur Finanzierung einsetzen, werden diese vom Förderbetrag abgezogen. Gemeinden, die Ausgleichsbeträge erst nach Ende der Förderung bis zur Schließung des Sanierungsgebietes erheben, können diese für zusätzliche Maßnahmen verwenden. In der Folge erhalten diese Gemeinden mehr Fördermittel. Die Ausgestaltung des Förderverfahrens setzte insofern Fehlanreize. Ungleichbehandlung
- 8 **Das SMI sollte sicherstellen, dass Gemeinden, die durch eine zeitnahe Erhebung der möglichen Einnahmen dem Grundsatz der Subsidiarität der Fördermittel nachkommen, nicht schlechtergestellt werden.**

- Geringe Einnahmen aus Ausgleichsbeträgen
- Ausgleichsbeträge als Erfolgskontrolle
- Keine zeitnahen Bescheide über Zwischenabrechnungen
- 9 **2.3** In den geprüften Sanierungsgebieten war ein Zusammenhang zwischen Mitteleinsatz und Einnahmen aus Ausgleichsbeträgen allenfalls tendenziell erkennbar. Die erheblich differierenden Einnahmeerwartungen der Gemeinden zwischen 0,4 und 9,4 % (durchschnittlich 3,3 %) waren nicht nachvollziehbar und bedürfen einer kritischen Prüfung bei der Gebietsabrechnung.
- 10 Die Kontrolle der Einnahmen aus Ausgleichsbeträgen stellt aus Sicht des SRH gleichzeitig eine Erfolgskontrolle dar. Die Feststellung des mangelnden Fördererfolges hätte Rückforderungen mit Erstattungen an den Bund zur Folge.
- 11 Das SMI muss bei Unterschreiten eines Mindestsatzes für den Finanzierungsanteil durch Ausgleichsbeiträge im Rahmen der Verwendungsnachweisprüfung feststellen, dass eine korrekte Erhebung erfolgt ist und dass die Förderziele erreicht wurden.
- 12 Voraussetzung der Gebietsabrechnung ist die Zwischenabrechnung der LD Sachsen für den Förderzeitraum bis März 2006. Trotz befristeter Stellenaufstockung im Umfang von 9 Stellen ab dem Jahr 2011 hatte sie zum Stand Februar 2013 erst 4 % der Fördergebiete abgerechnet.
- 13 Das SMI hat dafür Sorge zu tragen, dass die Zwischenabrechnungen alsbald, im Einzelfall spätestens im Jahr 2016, abgeschlossen werden.
- 3 Folgerungen**
- 14 Das SMI muss die Erhebung der Ausgleichsbeträge kontrollieren, um den Grundsatz der Subsidiarität des Fördermitteleinsatzes sicherzustellen. Bei Versäumnissen droht das Risiko, Fördermittel bei der Gebietsabrechnung zurückfordern und an den Bund zurückzahlen zu müssen.
- 15 Die Gebietsabrechnungen sollte das SMI dazu nutzen, die Wirkungszusammenhänge zwischen den durchgeführten Maßnahmen einschließlich Mitteleinsatz, den Bodenwertsteigerungen und einer erfolgreichen selbsttragenden Gebietsentwicklung zu untersuchen. Derartige Erkenntnisse können maßgeblich zu einem effektiveren Einsatz der Städtebaufördermittel beitragen.
- 16 Der Fördererfolg ist infrage zu stellen, wenn Sanierungsmaßnahmen keine oder nur eine geringfügige Bodenwerterhöhung zur Folge haben.
- 4 Stellungnahme des Ministeriums**
- 17 Das SMI ist der Auffassung, dass Gemeinden erst nach Aufhebung der Sanierungssatzung Ausgleichsbeträge erheben müssen. Es gehöre nicht zu den Aufgaben der Bewilligungsstelle, die Erhebung von Ausgleichsbeträgen zu überwachen. Das zugehörige Formular werde künftig nicht mehr verwendet.
- 18 Der Grundsatz der Subsidiarität der Verwendung der Städtebaufördermittel werde bei der Abrechnung der Gesamtmaßnahme umfassend berücksichtigt. Wenn Gemeinden die Erhebung von Ausgleichsbeträgen nicht systematisch vorantreiben, hätten sie die finanziellen Konsequenzen bis hin zur Rückforderung der gesamten Fördermittel zu tragen.
- 19 Bei den Zwischenabrechnungen der LD Sachsen setze sich das SMI für eine auskömmliche Personalausstattung ein. Im Übrigen erwarte das SMI ab dem II. Quartal 2013 deutliche Fortschritte.

5 Schlussbemerkung

- 20 Die Förderung einer städtebaulichen Gesamtmaßnahme ist nur zulässig, wenn diese zu einer wesentlichen Verbesserung des Sanierungsgebietes führt. Eine positive Gebietsentwicklung schlägt sich letztlich in den Bodenwerten nieder, weshalb sie als Indikator in die Erfolgskontrolle einbezogen werden müssen.
- 21 Fördermittel dürfen entsprechend dem Subsidiaritätsprinzip nur gekürzt um die möglichen Einnahmen gewährt werden. Das SMI kann daher nicht auf eine Prüfung der möglichen Einnahmen verzichten. Es ist gehalten, die Gemeinden zur zeitnahen Erhebung der Ausgleichsbeträge anzuhalten.

Risikomanagement in den Umsatzsteuer-Voranmeldungsstellen

Der SRH stellte zahlreiche Mängel bei der Bearbeitung von Umsatzsteuer-Voranmeldungen, bei der Risikoanalyse sowie der Verfahrenskontrolle fest.

Angesichts der für Sachsen für 2013 erwarteten Steuereinnahmen aus der Umsatzsteuer von fast 6,7 Mrd. € besteht dringender Handlungsbedarf.

Der SRH empfiehlt, ein ganzheitliches Risikomanagementsystem zu implementieren. So können die geringen Personalressourcen zielgerichteter als bisher eingesetzt und Steuerausfälle wirksamer verhindert werden.

1 Prüfungsgegenstand

- 1 Im Umsatzsteuer-Voranmeldungsverfahren berechnen Unternehmer ihre Zahllast/Erstattung selbst, melden sie beim FA an und führen die errechneten Beträge eigenständig ab. Nur bei Erstattungen muss das FA vorher zustimmen.
- 2 Rund 189.000 sächsische Unternehmen geben jährlich rd. 1,5 Mio. Voranmeldungen ab. 2013 plant Sachsen mit Einnahmen aus der Umsatzsteuer von 6,7 Mrd. €. Die Finanzverwaltung setzt zur Unterstützung in diesem Massenverfahren eine maschinelle Vorabkontrolle ein. Diese soll risikobehaftete Voranmeldungen filtern und für eine eingehende Überprüfung durch das jeweilige FA aussondern.
- 3 Der SRH hat die Arbeitsabläufe und Ergebnisse dieses Verfahrens geprüft. Maßgeblich war auch, ob das Verfahren die wesentlichen Risiken erkennt bzw. systematische Lücken aufweist. Hierzu hat er u. a. sachsenweit Daten ausgewertet und bei 2 FÄ insgesamt 142 als risikoträchtig ausgewiesene Voranmeldungen untersucht.

Maschinelle Prüfung der Umsatzsteuer-Voranmeldungen auf Risiken

2 Prüfungsergebnisse

- 4 **2.1** In den untersuchten 142 Einzelfällen ließen die FÄ 59 % der angezeigten Steuerausfallrisiken ungeprüft. Folgende Gründe hierfür erschienen dem SRH ursächlich:
 - 5 **2.1.1** Die Bearbeiter gingen regelmäßig nur schematisch und stichprobenartig vor. Notwendige Prüfungen der tatsächlichen Sachverhalte unterblieben zumeist. Auch die zur Bekämpfung des Umsatzsteuerbetruges eingerichteten Kontrollverfahren nutzten sie kaum.
 - 6 **2.1.2** Die Zusammenarbeit mit anderen Stellen war unzureichend. Ermittlungen im Außendienst erfolgten viel zu selten. Prüfergebnisse der Außendienste wurden nicht ausreichend verwertet. Auch fertigten die Bearbeiter viel zu wenig Kontrollmaterial für die künftige Bearbeitung.
 - 7 **2.1.3** Die Unterstützung der Bearbeiter durch die eingesetzte Software war verbesserungsbedürftig. Insbesondere fehlte es an Informationen zur jeweiligen Fallhistorie und zur Qualität bisheriger Ermittlungen.

Unzureichende Bearbeitung der maschinell erkannten Risiken

Eingesetzte Software vielfach mangelbehaftet

- 8 **2.1.4** Lediglich 12 % der ausgesteuerten Bearbeitungshinweise setzten sich mit konkreten steuerlichen Risiken auseinander. Eine Vielzahl von organisatorischen Hinweisen oder Unplausibilitäten behinderten die sachgerechte Bearbeitung stetig.
- Optimierungsbedarf bei den Arbeitsabläufen
- 9 **2.1.5** Die Arbeitsabläufe waren wenig effektiv, weil sie nicht ausreichend an das 2005 eingeführte elektronische Abgabeverfahren angepasst waren. So wurden bspw. die Risikomeldungen noch immer auf Papier gedruckt und archiviert, obwohl alle Daten elektronisch vorlagen.
- 10 **2.2** Das eingesetzte Verfahren hat Sachsen nicht selbst entwickelt. Dies wurde von einem anderen Bundesland vorgenommen. Die Software beinhaltet aber keine Qualitätskontrollen. Es blieb damit Aufgabe des LSF als Fachaufsichtsbehörde, das Verfahren und seine Ergebnisse fortlaufend zu verifizieren sowie die Bearbeiter anzuleiten.
- Fehlendes Controlling, keine Leistungsmessung
- 11 **2.2.1** Das LSF hat bisher nicht gemessen, wie viele Voranmeldungen maschinell ausgesteuert wurden. Es konnte keine Aussage dazu treffen, welche Risiken zur Aussteuerung führten bzw. wie hoch das jeweilige steuerliche Risiko war. Zudem konnte es nicht darlegen, wie oft und mit welchen Ergebnissen eine etwaige Bearbeitung erfolgte.
- 12 **2.2.2** In keiner Dienstanweisung hatte des LSF bisher ausreichend geregelt, in welcher Form die Bearbeiter die jeweils angezeigten Risiken aufzugreifen hatten.
- 13 **2.2.3** Bislang war kein Verfahren zum Controlling für die Voranmeldungsstellen eingerichtet. Damit war eine landesweit gleichmäßige Bearbeitungsqualität/-quantität nicht sichergestellt.
- Prüfungssystem lückenhaft
- 14 **2.2.4** Auch hat das LSF bislang kein Sicherungsverfahren eingerichtet, das die 86 % vollmaschinell verarbeiteten Umsatzsteuer-Voranmeldungen auf unerkannte steuerliche Risiken prüft.

3 Folgerungen

- 15 **3.1** Angesichts des Verfahrenseinsatzes in mehreren Bundesländern sowie des mit dem Verfahren verwalteten Steueraufkommens ist eine Abhilfe der Verfahrensmängel dringend angezeigt. Hierfür steht die sächsische Finanzverwaltung selbst in der Verantwortung.
- 16 **3.2** Aus Sicht des SRH kann die Verwaltung mit der Nachprüfung von Umsatzsteuer-Jahreserklärungen nicht wirksam auf die steuerlichen Risiken des EU-Binnenmarktes reagieren.
- 17 **3.3** Bereits die immensen Steuerausfälle mittels Betrug durch Karussellgeschäfte offenbaren die Notwendigkeit einer sachgemäßen unmittelbaren Prüfung im Voranmeldungsverfahren.
- 18 **3.4** Kurzfristig muss das LSF Maßnahmen ergreifen, die Bearbeitungsqualität zu vereinheitlichen und zu verbessern. Hierzu könnte es Mindeststandards definieren und diese den Bearbeitern in Arbeitshilfen zur Verfügung stellen. Des Weiteren sollte es ein Controlling einführen.
- 19 **3.5** Mittelfristig ist die Einführung einer Verfahrenskontrolle unabdingbar. Das SMF sollte sich beim Programmierverbund der Länder einbringen, um eine solche Entwicklung zu erreichen. Andernfalls muss das SMF dies mit eigenen Mitteln sicherstellen. Des Weiteren sollte das LSF die Arbeitsabläufe optimieren.

- 20 **3.6** Mittelfristig kommt die Steuerverwaltung nicht umhin, das Verfahren zu einem ganzheitlichen Risikomanagementsystem mit ständiger Risikoanalyse, -behandlung und -steuerung fortzuentwickeln. Erst dadurch kann sie länderübergreifend ihren gesetzlichen Auftrag erfüllen und dabei ihr Personal effektiv einsetzen.

4 Stellungnahme des Ministeriums

- 21 **4.1** Das SMF bestätigt eine Reihe von verfahrensbedingten Mängeln und verweist in diesem Zusammenhang auf geplante Verbesserungen der eingesetzten Programme durch den KONSENS-Verbund. Die sächsische Steuerverwaltung werde zudem prüfen, inwieweit Anregungen zu Verfahrensänderungen den zuständigen Arbeitsgruppen vorgelegt werden können. Weiterhin sei eine Anpassung der Dienstanweisung geplant.
- 22 **4.2** Bezüglich der durch den SRH festgestellten Bearbeitungs- und Verfahrensmängel verweist das SMF darauf, dass es sich beim Umsatzsteuer-Voranmeldungsverfahren lediglich um ein Vorauszahlungsverfahren zur Jahresveranlagung handele. Nach Eingang der Jahreserklärung würden die FÄ die Steuerfälle regelmäßig nochmals überprüfen.
- 23 **4.3** Im Übrigen erachtet das SMF die aktuelle Verfahrensevaluierung durch die KONSENS-Arbeitsgruppen des Programmierverbundes der Länder als ausreichend. Gleichzeitig räumt es aber ein, dass die bisher verfügbare Datengrundlage eine qualitative und quantitative Steuerung der Umsatzsteuer-Voranmeldungsstellen nur eingeschränkt zulässt.

5 Schlussbemerkung

- 24 **5.1** Der SRH begrüßt die bereits unternommenen Schritte der Steuerverwaltung zur Verfahrensverbesserung. Die Ergebnisse der geplanten Programmverbesserungen bleiben abzuwarten.
- 25 **5.2** Die Steuerverwaltung sollte daher ihre Bemühungen zur Schaffung eines funktionierenden Risikomanagementsystems im Bereich der Umsatzsteuervoranmeldungen weiter intensivieren.

Bearbeitung eines Antrages auf Vertrauensschutz in einem steuerlichen Einzelfall

Der Vertrauensschutz wurde zugestanden, obwohl die rechtlichen Voraussetzungen dafür nicht vorlagen.

Dadurch entstand ein Steuerausfall von rd. 20 Mio. €.

1 Prüfungsgegenstand

- 1 Die FÄ können nach den Grundsätzen von Treu und Glauben gehindert sein, einen nach den Steuergesetzen entstandenen Steueranspruch geltend zu machen (Vertrauensschutz). Dies kommt nur dann in Betracht, wenn dem Steuerpflichtigen eine bestimmte steuerrechtliche Behandlung zugesagt worden ist oder wenn die Finanzbehörde durch ihr früheres Verhalten einen Vertrauenstatbestand geschaffen hat. Geltendmachung von Vertrauensschutz im Steuerrecht
- 2 Der SRH hat am Beispiel eines bedeutsamen Einzelfalls untersucht, wie die Steuerverwaltung auf entsprechende Anträge reagiert.

2 Prüfungsergebnisse

- 3 **2.1** Im untersuchten Einzelfall hatte das FA im Rahmen einer Betriebsprüfung Feststellungen getroffen, in deren Folge es Mehrsteuern in zweistelliger Millionenhöhe hätte festsetzen müssen. Die Betriebsprüfung hatte dabei eine bundeseinheitliche Regelung des Bundesministeriums der Finanzen umgesetzt, welche das SMF zuvor initiiert hatte.
- 4 Das steuerpflichtige Unternehmen wandte sich mit seinem Antrag auf Vertrauensschutz erfolgreich gegen diese geplante Steuerfestsetzung. Die Steuerverwaltung verteilte daraufhin die Gewinnerhöhung über insgesamt 6 Jahre. Hierdurch verringerte sich nach eigenen Berechnungen des Unternehmens die Steuerbelastung um rd. 20 Mio. €. Entscheidung der Steuerverwaltung verringerte die Steuerlast um rd. 20 Mio. €
- 5 **2.2** Das LSF begründete auf Nachfrage des SRH die positive Entscheidung über den Antrag auf Vertrauensschutz mit den Grundsätzen von Treu und Glauben (§ 242 BGB), dem verfassungsmäßigen Rechtsstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 3 GG) und mit Einzelfallentscheidungen des Bundesfinanzhofs. Gleichzeitig seien die für das Besteuerungsverfahren maßgeblichen Vorschriften der Abgabenordnung nicht einschlägig gewesen. Auch habe es sich nicht um eine Billigkeitsentscheidung gehandelt.
- 6 **2.3** Die Prüfung des Sachverhalts durch den SRH ergab, dass das FA durch sein Verhalten im Einzelfall keinen Vertrauenstatbestand geschaffen hatte. Es lagen hier weder eine verbindliche Auskunft des Finanzamtes im Sinne von § 89 Abs. 2 AO noch eine verbindliche Zusage aufgrund einer Außenprüfung im Sinne von § 204 AO vor. Die Steuerverwaltung hat wesentliche Punkte, die gegen die Gewährung eines Vertrauensschutzes sprachen, bei seiner Entscheidung nicht berücksichtigt. Auf dieser Basis hätte die Genehmigung des Steuervorteils nicht erfolgen dürfen. Stattdessen ist die Steuerverwaltung den durch das Unternehmen vorgebrachten Argumenten gefolgt, ohne diese einer umfassenden kritischen Prüfung zu unterziehen. Keine umfassende kritische Prüfung durch die Steuerverwaltung

Gewährung des Steuervorteils ohne ausreichende rechtliche Grundlagen

§ 163 AO „Abweichende Festsetzung von Steuern aus Billigkeitsgründen“ wurde nicht geprüft

7 **2.4** Der Gesetzgeber hat mit § 163 AO eine Norm zum Ausgleich einer wegen eines Verstoßes gegen die Gebote des Vertrauensschutzes sachlich unbilligen Steuerfestsetzung geschaffen. Die im geprüften Einzelfall getroffene Vereinbarung stand nach Auffassung des SRH im Ergebnis einer abweichenden Festsetzung von Steuern aus Billigkeitsgründen gleich.

8 Bei Anwendung dieser Vorschrift sind die Landesbehörden in derartigen Fällen verpflichtet, die Zustimmung des Bundesministeriums der Finanzen einzuholen. Auch das SMF behält sich in solchen Fällen ein Zeichnungsrecht vor. Im geprüften Einzelfall hatte keine der beiden Behörden formell zugestimmt.

Umgehung von Genehmigungsvorbehalten

9 **2.5** Die sächsische Steuerverwaltung umging durch die Nichtanwendung der im vorliegenden Fall einschlägigen Rechtsvorschrift des § 163 AO sowohl ihre eigenen Zeichnungsvorschriften als auch den Genehmigungsvorbehalt des Bundesministeriums der Finanzen.

3 Folgerungen

Grundsätzlich kein Raum für die Anerkennung von Vertrauensschutz außerhalb der gesetzlichen Regelungen

10 **3.1** Der SRH sieht in diesem Fall keinen Anlass dafür, dass die Steuerverwaltung den Antrag des Steuerpflichtigen auf Vertrauensschutz abseits der dafür ausreichenden Regelungen der AO entschieden hat. Aufgrund der Sach- und Rechtslage war die Einräumung eines Vertrauensschutzes ungerechtfertigt und der damit eingeräumte Steuervorteil von rd. 20 Mio. € unzulässig.

Forderung nach Transparenz in Fällen der Gewährung von Vertrauensschutz

11 **3.2** Der SRH regt den Erlass einschlägiger Verfahrens- und Dienstabweisungen zur Bearbeitung von Anträgen auf Vertrauensschutz an. Diese sollten insbesondere klarstellen, dass bei der Prüfung von entsprechenden Anträgen zunächst die in der AO normierten Regelungen zu Billigkeitsmaßnahmen zu prüfen sind. Sie sollten weiterhin festlegen, dass die Bearbeiter alle entscheidungserheblichen Gründe umfassend in den Steuerakten dokumentieren. Ziel muss eine transparente Regelung sein, die sicherstellt, dass dem Grundsatz der Gleichmäßigkeit der Besteuerung (Art. 3 Abs. 1 GG) entsprochen wird. Für positiv zu entscheidende Fälle sollte dem LSF und dem SMF das abschließende Zeichnungsrecht vorbehalten bleiben.

12 **3.3** Steuerliche Vorteile aus der Gewährung von Vertrauensschutz, sollten nachvollziehbar erfasst werden. Dies ist erforderlich, um die notwendige Transparenz im Besteuerungsverfahren zu gewährleisten.

4 Stellungnahme des Ministeriums

13 **4.1** Das SMF widerspricht den Feststellungen des SRH. Die Gewährung eines Vertrauensschutzes sei in diesem Einzelfall gerechtfertigt gewesen.

14 **4.2** Die Finanzverwaltung müsse über entsprechende Anträge auf Vertrauensschutz im Steuerfestsetzungsverfahren entscheiden. Der Vertrauensschutz sei ggf. aus Rechtsgründen zu gewähren. Im untersuchten Einzelfall habe es sich somit nicht um eine Billigkeitsmaßnahme im Sinne des § 163 AO gehandelt. Die entsprechenden Zustimmungsvorbehalte hätten deshalb nicht gegolten.

15 **4.3** Da es sich bei Anträgen auf Vertrauensschutz stets um außergewöhnlich gelagerte Einzelfälle handele, bestehe kein hinreichender Anlass, entsprechende Verfahrens- und Dienstabweisungen herauszugeben.

5 Schlussbemerkung

- 16 **5.1** Der SRH verkennt nicht, dass das Vertrauensschutzprinzip und die Grundsätze von Treu und Glauben auch im Steuerrecht zu beachten sind, hält seine Kritik bezüglich des Einzelfalls aber weiter aufrecht und sieht hier keine Anhaltspunkte für die Tragfähigkeit der dargestellten Rechtsauffassung des SMF. Er vertritt weiterhin den Standpunkt, dass die Steuerverwaltung grundsätzlich zuerst die in der AO normierten Regelungen zu prüfen hat und dass im vorliegenden Fall der § 163 AO einschlägig gewesen wäre.
- 17 **5.2** Die Besonderheit derartiger Entscheidungen auf Vertrauensschutz erfordert eine Kenntlichmachung dieser Fälle, um durch diese Transparenz eine künftige Überprüfung zu ermöglichen.

Zuschüsse zur Qualitätssicherung in der Kinderbetreuung

Die Richtlinie zur Förderung von Innovationsprozessen trug nicht wesentlich zur Qualitätssicherung in sächsischen Kindertageseinrichtungen bei.

Ein erheblicher Teil der Fördermittel kam Modellprojekten und Fachtagungen zugute. Die Ergebnisse mündeten nur z. T. in Schritte zur Qualitätsentwicklung.

1 Prüfungsgegenstand

- 1 Freie und öffentliche Träger der Jugendhilfe unterhalten im Freistaat Sachsen 2.780 Kindertageseinrichtungen zur Betreuung von etwa 260.000 Kindern von 0 bis 14 Jahren. Die Betriebskosten bringen die Eltern mit ihren Beiträgen, die Träger mit einem Eigenanteil, die Kommune mit dem Gemeindeanteil und der Freistaat Sachsen mit dem Landeszuschuss je betreutem Kind auf.
- 2 Die Rahmenbedingungen für die Bildung, Erziehung und Betreuung enthalten das Sächsische Gesetz zur Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen (SächsKitaG) sowie der Sächsische Bildungsplan.
- 3 Für Maßnahmen zur Qualitätssicherung hat das Land Fördermittel im StHpl. veranschlagt. Grundlage für deren Bewilligung ist die Richtlinie zur Förderung von Innovationsprozessen für Projekte in Kindertageseinrichtungen freier und öffentlicher Träger.
- 4 Die Ausgaben beliefen sich in den Hj. 2010 und 2011 auf rd. 1,64 Mio. € und 1,59 Mio. €.

2 Prüfungsergebnisse

- 5 **2.1** In der Förderrichtlinie waren 5 Förderbereiche verankert. Der Kommunale Sozialverband Sachsen (KSV) als Bewilligungsbehörde verausgabte im Hj. 2011 rd. 87 % der Fördermittel für Fachberatungen in Kindertageseinrichtungen freier Träger und für Modellprojekte sowie Fachtagungen. Damit kam der Großteil der Zuwendungen nur zwei Förderbereichen zugute.
- 6 Der KSV förderte innerhalb dieser Förderbereiche im Hj. 2010 insgesamt 37 Vorhaben. Im Hj. 2011 waren es 34. Es handelte sich dabei u. a. um die Projekte „SPRACHE FÖRDERN“, „Aufwachsen in öffentlicher Verantwortung“, „Courage für Kinder“, „Integration von Kindern mit Migrationshintergrund“ und „Kinder in guten Händen“.
- 7 Die Projektträger haben die Ergebnisse der Modellprojekte veröffentlicht. Jedoch führten die gewonnenen Erkenntnisse nicht immer zu Hinweisen oder Maßnahmen zur Qualitätsbestimmung. Vorgaben zur Verbesserung der Kindertagesbetreuung ließ das SMK aus den finanzierten Projekten nicht erarbeiten.
- 8 Ein Teil der geförderten Maßnahmen verfolgte ähnliche oder gleichgerichtete Ziele. So erhielt das Modellprojekt „Konsultationseinrichtungen“ neben dem Vorhaben Fachberatung bei freien Trägern staatliche Unterstützung von mehr als 1,4 Mio. €. Die Mittel gingen an 13 Empfänger

Ergebnisse der Modellprojekte mündeten nicht durchweg in Maßnahmen der Qualitätsbestimmung

und eine eigens eingerichtete Projektleitung jeweils ohne Eigenbeteiligung. Die Zuwendungen deckten die Ausgaben zu 100 %.

9 Die Konsultationseinrichtungen sollten die pädagogischen Fachkräfte in den Kindertageseinrichtungen bei der Umsetzung des Sächsischen Bildungsplans zusätzlich zur Fachberatung unterstützen. Dazu gab es ein Angebot an Konsultationsthemen und -formen; die Fachkräfte konnten die Einrichtungen besuchen und sich dort austauschen. Greifbare Ergebnisse zur Qualitätsentwicklung und -sicherung in sächsischen Kindertageseinrichtungen waren nicht zu verzeichnen.

10 **2.2** Weitere Förderbereiche waren als

- | Maßnahmen zur Umsetzung Sächsischer Bildungsplan sowie
- | gemeinsame Fortbildungsveranstaltungen von pädagogischen Fachkräften aus Kindertageseinrichtungen und von Lehrerinnen und Lehrern aus Grundschulen

umschrieben.

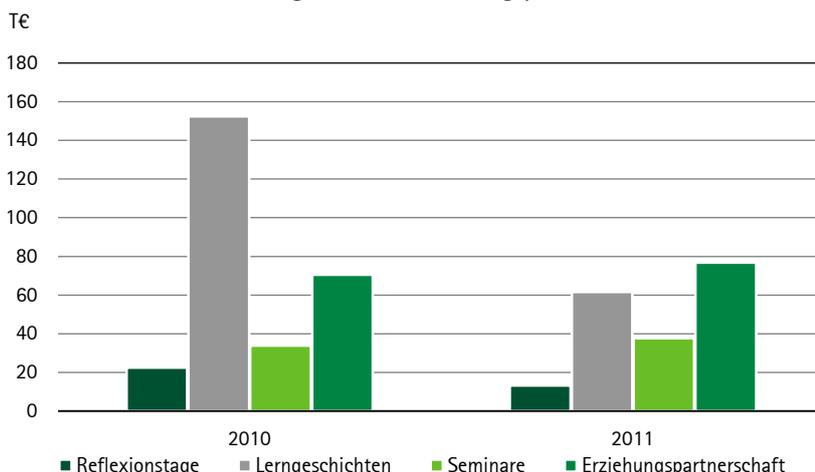
Geringe Nachfrage

11 Gegenstand der Förderung waren dabei teambezogene Inhouseseminare und Reflexionstage zur Vertiefung ausgewählter Themen aus dem Curriculum zur Umsetzung des Bildungsauftrags in Kindertageseinrichtungen im Freistaat Sachsen. Diese Förderinstrumente haben nur wenige Kindertageseinrichtungen nachgefragt. Lediglich 2 % ließen sich teambezogene Inhouseseminare zur Fort- und Weiterbildung der pädagogischen Fachkräfte bezuschussen.

Geringe Ausgaben zur Umsetzung des Sächsischen Bildungsplans

12 Zuwendungsfähig waren weiterhin die Ausgaben für Beobachtung und Dokumentation von Bildungsprozessen bei Kindern auf der Grundlage der Ergebnisse des Modellprojekts „Bildungs- und Lerngeschichten“ sowie Projekte zur Errichtung von Erziehungspartnerschaften zwischen pädagogischen Fachkräften und Eltern. Die Ausgaben für die Unterstützung dieser Förderzwecke zur Umsetzung des Sächsischen Bildungsplans waren ebenfalls gering. Eine Ausnahme stellten nur die in 2010 bewilligten Mittel von rd. 152 T€ für die Bildungs- und Lerngeschichten dar.

Fördersummen zur Umsetzung "Sächsischer Bildungsplan"



13 Mit der Förderrichtlinie Innovationsprozesse wäre es möglich gewesen, verstärkt die Qualitätsentwicklung und -sicherung in Kindertageseinrichtungen nach dem Sächsischen Bildungsplan zu unterstützen. Den überwiegenden Anteil der veranschlagten Fördermittel band jedoch die Förderung der Fachberatung in Kindertageseinrichtungen freier Träger und von Modellprojekten und Fachtugungen.

14 **2.3** Bei der Gewährleistung pädagogischer Qualität in Kindertageseinrichtungen nehmen eine Reihe von Rahmenbedingungen eine bedeutende Rolle ein. Zur sog. Strukturqualität gehören das Fachkraft-Kind-Verhältnis, die Gruppengröße, die Qualifizierung und Weiterbildung der Fachkräfte und die Innen- und Außenräumlichkeiten mit deren Ausstattung. Außerdem ist von Bedeutung, wie viel Zeit für die Zuwendung zu jedem Kind sowie für die Beobachtung, Dokumentation und die Vor- und Nachbereitung der pädagogischen Arbeit bleibt.

15 Bei Überlegungen zu Ansatzpunkten für eine Förderung der Qualität in Kindertageseinrichtungen ist zu bedenken, dass sich der Gesetzgeber mit dem Personalschlüssel eine Grundsatzentscheidung über die Qualitätsnorm vorbehalten hat. Bemessungsgrundlage ist eine 9-stündige Betreuungszeit je Kind. Das Personal ist wie folgt einzusetzen:

Rahmenbedingungen für Ansätze zur Verbesserung der Strukturqualität

- Kinderkrippe - 1 pädagogische Fachkraft für 6 Kinder,
- Kindergarten - 1 pädagogische Fachkraft für 13 Kinder,
- Hort - 0,9 pädagogische Fachkraft für 20 Kinder,
- 1 pädagogische Fachkraft zur Leitung einer Kindertageseinrichtung für je 10 einzusetzende vollzeitbeschäftigte pädagogische Fachkräfte.

16 Das SMK sollte ausgehend von diesen grundsätzlichen Erwägungen den Bedarf an staatlichen Zuwendungen zur Qualitätssicherung erkunden und eingrenzen sowie sich über geeignete Formen der Förderung klar werden.

3 Folgerungen

17 Der SRH regt an, die Zahl der finanzierten Modellprojekte zu verringern und die Fördermittel stärker zur Qualitätssicherung in Kindertageseinrichtungen einzusetzen. Um die Erkenntnisse aus den Modellprojekten zu gewinnen und einen wirksamen Einsatz von Haushaltsmitteln zu gewährleisten, sind diese zu evaluieren.

18 Hinsichtlich der Qualitätssicherung sollte der Freistaat ein angemessenes Verhältnis unter den Einzelmaßnahmen nach dem Sächsischen Bildungsplan anstreben. Ausbaufähig erscheinen dabei die Finanzierung von Reflexionstagen sowie die anteilige Bezuschussung von Fort- und Weiterbildungsseminaren der pädagogischen Fachkräfte mit verschiedenen thematischen Schwerpunkten aus Landesmitteln.

19 Die Richtlinie zur Förderung von Innovationsprozessen in Kindertageseinrichtungen und in der Kindertagespflege ist zu überarbeiten. Das SMK sollte eine aussagekräftige Förderkonzeption mit messbaren Zielgrößen entwickeln.

4 Stellungnahme des Ministeriums

20 Das SMK teilte mit, bei Überarbeitung der Richtlinie über eine Konzentration der vielfältigen Fördergegenstände nachzudenken. Ein stärkerer Anteil der Fortbildungsförderung sei das Ziel bei der Qualitätssicherung.

21 Die Förderung von Fachberatern freier Träger sei eine begründete Ergänzung der Fachberatung in öffentlicher Trägerschaft und resultiere aus der 2008 quantitativ defizitär eingeschätzten Fachberatung im Freistaat Sachsen.

22 Die Ergebnisse der Modellprojekte „Konsultationskita“ und „Kinder in guten Händen“ seien in Broschüren und Präsentationen im Landesjugendhilfeausschuss und durch Veröffentlichung auf dem Kita-Bildungsserver der Fachöffentlichkeit vorgestellt worden. Bei den Modellprojekten „Kinder in guten Händen“ und „SPRACHE FÖRDERN“ seien

Curricula für die Fortbildung der Fachkräfte entwickelt, veröffentlicht und zur Verbesserung der Qualität in der Kindertagesbetreuung eingesetzt worden.

- 23 Die Konsultationseinrichtungen seien zu Stützpunkten kollegialer Beratung geworden und ergänzten das Beratungsangebot im jeweiligen Jugendamtsbezirk. Eine Überschneidung oder Doppelförderung sehe das SMK nicht.

5 Schlussbemerkung

- 24 Der SRH begrüßt die angekündigte Zusammenfassung der Fördergegenstände. Im Übrigen bleibt der SRH bei seiner Auffassung. Insbesondere ist die Bildung gleichartiger Fördergegenstände bei der Überarbeitung der Förderrichtlinie zu vermeiden. Eine umfassende Ergebnisdokumentation und -verwertung ist künftig zu gewährleisten.

Um- und Ausbau von Staatsstraßen

Realitätsnahe Kostenermittlungen sind erforderlich.

Die Straßenbauverwaltung als Bauherr muss die von freiberuflich Tätigen erarbeiteten Planungen steuern und kontrollieren.

1 Prüfungsgegenstand

- 1 Der SRH prüfte in einer baufachlichen Querschnittsprüfung EFRE-Straßenbaumaßnahmen der Förderperiode 2007 - 2013. Die Vorhaben umfassten den Um- und Ausbau von Staatsstraßen einschließlich Ortsumgehungen zur Verbesserung der Infrastruktur. Insgesamt wurden 20 Maßnahmen aus allen 5 Niederlassungen des Landesamtes für Straßenbau und Verkehr in die Prüfung einbezogen.
- 2 Erfasst wurde ein breites Spektrum an Straßen wie Ortsdurchfahrten, freie Strecken, Anteile aus beidem oder aneinandergrenzende, aber getrennt ausgeschriebene Bauabschnitte. Große Ingenieurbauwerke waren nicht beinhaltet.
- 3 Geprüft wurden u. a. die Kriterien

- der Planung zugrunde gelegte Verkehrsmengen und
- Kostenentwicklung.

- 4 Die Dimensionierungen des Fahrbahnaufbaus und der Straßenquerschnitte sowie die Höhe der Kostenberechnungen hatten in Prüfungen aus Vorjahren mehrfach Anlass zu Beanstandungen gegeben. Es wurde hier untersucht, ob inzwischen wirtschaftlicher und sparsamer gearbeitet wird. Darüber hinaus sind wesentliche Einzelfeststellungen aufgegriffen worden.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Verkehrsmengen

- 5 Die prognostizierten Verkehrsmengen gehen in die bau- und verkehrstechnische Dimensionierung von Straßen ein. Deshalb hat der SRH die Ergebnisse der Allgemeinen Straßenverkehrszählungen 2005 und 2010 den Ausgangswerten der Planungen bzw., soweit in den Entwurfsunterlagen enthalten, den Prognosewerten gegenübergestellt und auf Plausibilität geprüft. Über folgende Ergebnisse ist zu berichten:

Bezeichnung	Vorentwurf/Feststellungsentwurf				Zählung 2005	Zählung 2010	Vergleich 2005/ Prognose	Vergleich 2010/ Prognose
	Ausgangswert		Prognosewert					
	Verkehrsstärke*	Jahr	Verkehrsstärke*	Jahr	Verkehrsstärke*	Verkehrsstärke*		
S 7 Mocherwitz	440/40	2002	475/43	2015	keine Angabe	keine Angabe	-	-
S 133	5.992/	2004	6.351/	2010	3.603/126	im Bau	57 %	
S 72	6.738/303	2005	7.075/318	2015	5.158/151	5.719/200	73 %	81 %
S 24	4.278/361	2000	5.241/442	2015	4.256/103	4.089/277	81 %	78 %
S 235	6.597/231	1996	7.256/277	2015	2.742/103	3.048/155	38 %	42 %

* Maßeinheit: Kfz/Schwerverkehr/24 h

- 6 So wurde bei der S 133 (Staatsstraße) im Planungsjahr 2004 ein Ausgangswert von 5.992 Kfz/24 h zugrunde gelegt. Ein Jahr später, bei der Verkehrszählung 2005, ergab die Zählung nur 3.603 Kfz/24 h, 40 % unter dem Ausgangswert.
- 7 Ein gleicher Sachverhalt stellt sich noch deutlicher bei der S 72 dar. Hier geht die Planung aus dem Jahr 2005 von 6.738/303 Kfz/Schwerverkehr/24 h aus. Die Verkehrszählung aus dem gleichen Jahr belegt mit 5.158/151 Kfz/Schwerverkehr/24 h eine weit darunter liegende Verkehrsmenge. Der große Unterschied im selben Jahr ist besonders unverständlich.
- 8 Die S 24 hat mit 81 % bei der Verkehrszählung 2005 und 78 % bei der Verkehrszählung 2010 eine rückläufige Verkehrsmenge gegenüber dem Wert vor dem Ausbau zu verzeichnen.
- 9 Am auffälligsten sind die niedrigen Werte bei der S 235. Die Straße wurde aus der Ortschaft Gornau hinausgelegt und fungiert heute als Ortsumgehung. Obwohl der Verkehrsfluss damit komfortabler geworden ist, belegt der Verkehrszählungswert 2010 von 3.048/155 eine Verkehrsmenge von nur 42 % gegenüber dem im Jahr 1996 für 2015 prognostizierten Wert von 7.256/277 Kfz/Schwerverkehr/24 h.
- 10 Hier drängt sich die Frage auf, wie zutreffend die der Planung zugrunde gelegten Ausgangswerte sind.

2.2 Funktion im Straßennetz

- 11 § 3 Abs. 1 Pkt. 1 des Sächsischen Straßengesetzes definiert Staatsstraßen als Straßen, die innerhalb des Freistaates Sachsen untereinander oder zusammen mit Bundesfernstraßen ein Verkehrsnetz bilden und dem Durchgangsverkehr dienen oder zu dienen bestimmt sind.
- 12 Die mit Abstand niedrigste Verkehrsstärke aller geprüften Maßnahmen hat die S 7. Die Staatsstraße verbindet die B 184 mit den Ortschaften Zschortau, Biesen, Kreuma und Mocherwitz. Die Straßenlänge beträgt etwa 7 km. Die niedrigen prognostizierten Verkehrsstärken von täglich 475/43 Kfz/Schwerverkehr/24 h westlich Mocherwitz und 2.775/145 Kfz/Schwerverkehr/24 h in Zschortau zeigen, dass die Straße für den Durchgangsverkehr eine nur untergeordnete Rolle spielt.
- 13 Der Bedeutung einer Staatsstraße kommt die S 7 nicht nach, da sie die Gemeinden lediglich an das überörtliche Verkehrsnetz anschließt und damit eher den Charakter und die Funktion einer Kreisstraße erfüllt.
- 14 Der SRH hält deshalb die Prüfung einer Abstufung der S 7 für angezeigt.

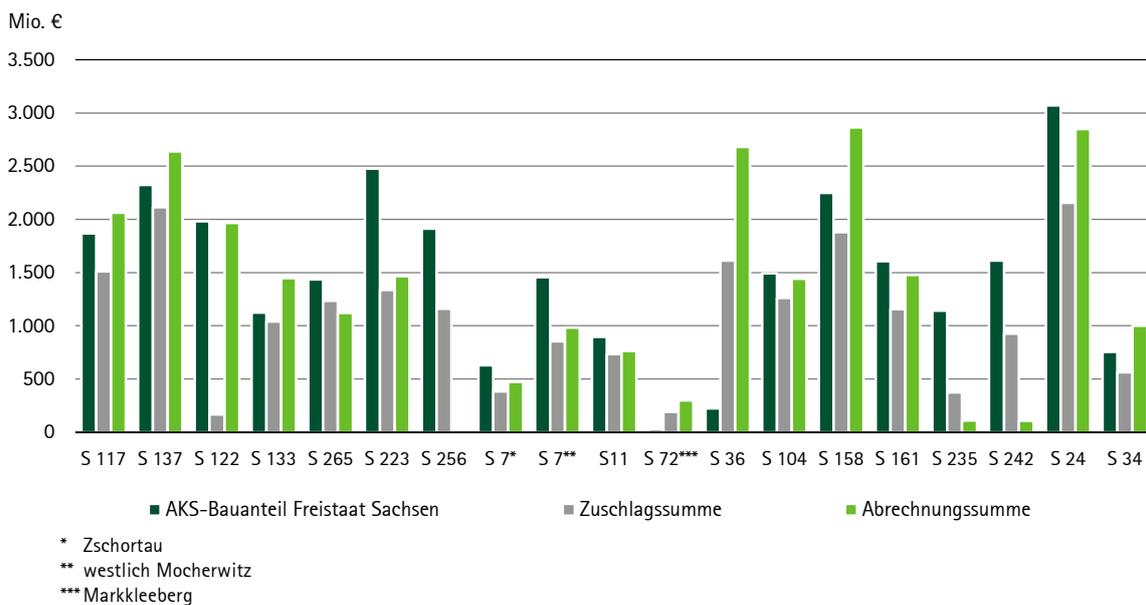
2.3 Kostenentwicklung

- 15 Die Ermittlung der Kosten für Straßenbaumaßnahmen (Kostenberechnung) erfolgt nach der Anweisung zur Kostenberechnung für Straßenbaumaßnahmen (AKS 1985). Die bestätigte Kostenberechnung ist Grundlage für die Einstellung der Maßnahmen in den Haushaltsplan.

Bei der Einstufung der S 7 besteht Überprüfungsbedarf

16 Folgende Kostenentwicklung wurde bei den geprüften Maßnahmen festgestellt:

Kostenentwicklung - Stand 08/2012



17 Die Feststellungen werden hier am Beispiel der Maßnahmen S 223 in Pockau, 1. Bauabschnitt und S 36 in Kreischa, 2. Bauabschnitt erläutert.

Bezeichnung	Anteil Bau Freistaat Sachsen			Entwicklung Bau Freistaat Sachsen		
	lt. AKS (Mio. €)	Zuschlags- summe Bau (Mio. €)	Abrech- nungs- summe Bau (Mio. €)	Zuschlag/ AKS (%)	Abrech- nung/ Zuschlag (%)	Abrech- nung/ AKS (%)
S 223 Pockau 1. Bauabschnitt	2,478	1,336	1,466	-46	+10	-41
S 36 Ausbau in Kreischa 2. Bauabschnitt	2,250	1,612	2,682	-28	+66	+19

18 Die beiden Beispiele stehen für 2 unterschiedliche Kostenentwicklungen im Vergleich zur Kostenberechnungssumme als Kostenobergrenze.

19 Die Zuschlagssumme der S 223 blieb erheblich unterhalb der Höhe der Kostenberechnung. Die Abrechnungssumme dagegen überstieg die Zuschlagssumme, liegt aber noch unterhalb der Kostenberechnungssumme. Formal wurde der Kostenrahmen eingehalten. Das Diagramm zeigt, dass dieser Verlauf auf mehr als die Hälfte der Maßnahmen zutrifft. In den Kostenberechnungen sind Reserven für Kostensteigerungen in der Bau-realisation enthalten. Dies hat zur Folge, dass auch bei erheblicher Überschreitung der Zuschlagssumme der Kostenrahmen des Projekts formal eingehalten wird.

20 Bei der S 36 übersteigt die Abrechnungssumme nicht nur die Zuschlags-, sondern auch die Kostenberechnungssumme. Der Kostenrahmen wurde überschritten. Die Kostenberechnung war offensichtlich zu niedrig angesetzt. Dieser Sachverhalt trifft auf knapp die Hälfte der Maßnahmen zu.

21 Den Grund für die Mehrkosten sieht der SRH in unzutreffenden Kostenberechnungen.

Realitätsnahe Kostenermittlungen sind erforderlich

- 22 Die Kostenberechnungen der Straßenbauverwaltung müssen dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit gerecht werden. Dazu müssen sie realitätsnah aufgestellt werden.
- 23 Ein wesentlicher Grund für die unzutreffenden Kostenberechnungen liegt in den häufig mangelbehafteten Leistungsverzeichnissen der Ausschreibungsunterlagen, bei denen Leistungen fehlen und/oder fehlerhaft eingearbeitet werden und kostenintensive Nachträge in der Baudurchführung nach sich ziehen.
- 24 Diese Sachverhalte beanstandete der SRH bereits in der Vergangenheit. Die Straßenbauverwaltung hatte ihr Bemühen um realistischere Kostenansätze und Leistungsverzeichnisse stets zugesagt.
- 25 Die aktuellen Zahlen zeigen jedoch, dass die vom SRH beanstandeten Mängel noch nicht abgestellt wurden.

2.4 Durchschnittspreis der Fahrbahn

- 26 Durchschnittlich mussten bei den Maßnahmen rd. 1.056 €/m Fahrbahn ausgegeben werden.

Gegenüberstellung von Istkosten und Fahrbahnlänge – Stand 08/2012

Bezeichnung	Istkosten Anteil Freistaat Sachsen (Mio. €)	Fahrbahn Gesamtlänge (m)	Kosten Anteil Freistaat Sachsen pro m Fahrbahn (€)
Niederlassung Bautzen			
S 117)*	2,062	1.675	1.231
S 137	2,638	2.420	1.090
S 122	1,968	2.006	981
S 133	1,447	1.026	1.410
Niederlassung Plauen			
S 265 1. Bauabschnitt	0,598	824	726
S 265 2. Bauabschnitt*	0,523	730	716
S 223	1,466	1.358	1.080
S 256*	Keine Angabe	Keine Angabe	Keine Angabe
Niederlassung Leipzig			
S 7 Mocherwitz	0,982	2.125	462
S 7 Zschortau	0,475	738	644
S 11	0,764	1.186	764
S 72	0,299	350	854
Niederlassung Meißen			
S 36	2,682	800	3.352
S 104	1,443	1.100	1.311
S 158 1. Bauabschnitt	2,863	2.528	1.133
S 158 2. Bauabschnitt	1,971	1.823	1.081
S 161	1,478	1.516	975
Niederlassung Zschopau			
S 24	2,849	3.017	944
S 34*	1,002	1.110	903
S 235	1,120	945	1.185
S 242	1,080	849	1.296
Gesamtsumme	29,710	28.126	1.056

* Noch keine Schlussrechnung.

27 Die S 7 westlich Mocherwitz und in Zschortau bleibt mit 462 bzw. 644 €/m deutlich unter diesem Ansatz, die S 36 mit 3.352 €/m deutlich darüber. Die Abweichungen sind plausibel. So verläuft bei der S 36 wechselseitig neben der Fahrbahn ein tiefer liegender Bach, der mehrere Ingenieurbauwerke erforderlich machte. Die niedrigen Kosten für die S 7 in Mocherwitz und in Zschortau resultieren aus einem kleineren Fahrbahnquerschnitt, einer niedrigeren Bauklasse (IV) und den geringen Aufwendungen für ingenieurbauwerkliche Leistungen.

28 In die Maßnahmenauswahl sind inhaltlich und geografisch unterschiedliche Baumaßnahmen eingegangen. Sie enthalten wie oben dargelegt auch preisliche „Ausreißer“. Der ermittelte Durchschnittswert repräsentiert damit ein breites Spektrum der sächsischen Staatsstraßen. Er ergibt einen Orientierungswert für die Baukosten pro lfd. m einer Straße des RQ 9,5 (RQ = Regelquerschnitt für die Anlage von Straßen).

29 **Als Durchschnittswert für den Anteil des Freistaates Sachsen ergeben sich pro lfd. m Fahrbahn rechnerisch 1.056 €¹; d. h., 1 km Fahrbahn kostet rd. 1 Mio. €.**

Der Orientierungswert für die Kosten der Staatsstraßen liegt bei 1 Mio. € pro lfd. km

2.5 Kontrolle der Leistungen freiberuflich Tätiger

30 Im Zuge der Prüfung waren Parallelen bei der Arbeitsweise der Niederlassungen, insbesondere bei der Kontrolle der Leistungen der freiberuflich Tätigen festzustellen.

31 So waren Fehler und Mängel in den Leistungen der Planer und Baugrundgutachter immer wieder die Ursachen für Mehrmengen und Nachträge.

32 Die Ausschreibungsunterlagen basierten teilweise auf falschen und/oder fehlerhaft umgesetzten Baugrundgutachten. In den Leistungsverzeichnissen fehlten Leistungen und vielfach waren die Mengenansätze nicht zutreffend. Diese Sachverhalte waren in allen Niederlassungen anzutreffen. Sie zeigen, dass die Leistungen der beauftragten Planer keiner oder keiner ausreichenden Prüfung durch die Niederlassungen unterzogen wurden.

33 Der SRH ist sich bewusst, dass nicht alle Fehler bei der Kontrolle der Leistungsbeschreibung offenbar werden können. Ein unzutreffendes Baugrundgutachten dürfte in der Regel dabei noch nicht erkannt werden. Es war jedoch festzustellen, dass selbst fehlende Standardpositionen wie bspw. Straßeneinläufe und Formstücke, aufgeblähte Leistungsverzeichnisse oder mit dem Zeichnungsteil nicht übereinstimmende Leistungsverzeichnisse nicht bemerkt wurden.

Fehlende Kontrolle von Planungsleistungen

34 Die Mengen- und Kostensteigerungen zeigen deutlich, dass die von der Straßenbauverwaltung abgenommenen Planungsleistungen mit schweren Mängeln behaftet waren. Aufgrund der unzureichenden Kontrolle der abgelieferten Arbeitsergebnisse durch die Straßenbauverwaltung sind z. B. im Fall der S 133 in Olbersdorf Mehrausgaben im sechsstelligen Bereich entstanden.

35 Die Straßenbauverwaltung ist der Bauherr. Sie muss die von den freiberuflich Tätigen erbrachten Leistungen steuern und kontrollieren.

36 Sie muss das Bewusstsein dafür schärfen, dass die Verantwortung für die Arbeitsergebnisse der freiberuflich Tätigen gegenüber dem Bauauftragnehmer bei ihr verbleibt. Führen Fehler der Planer zu Mehrausgaben, ist dies von der Straßenbauverwaltung zu vertreten.

¹ Gesamtsumme: 29,710 Mio. € / 28.126 m = 1.056 €.

3 Stellungnahmen

- 37 Das SMWA legte in seiner Stellungnahme dar, dass die Berechnung von Prognosedaten in der Regel einen langen Vorlauf verlange. Die in den 1990er Jahren prognostizierten hohen Zunahmen, insbesondere des Schwerverkehrs, hätten sich nur für den Raum Dresden und Leipzig bestätigt, weshalb die Verkehrsprognosen als Basis für die Aus- und Neubaukonzeptionen alle 5 Jahre fortgeschrieben würden. Die aktuelle Landesverkehrsprognose 2025 trage der Entwicklung u. a. auf der Basis der 5. Regionalisierten Bevölkerungsprognose Rechnung.
- 38 Zu den Ausgangswerten der S 133 und S 72 wird auf Tageszählungen verwiesen.
- 39 Das SMWA hat die Prüfung der Funktion der S 7 im Rahmen der Aufstellung einer aktualisierten Netzkonzeption zugesagt.
- 40 Grundsätzlich folgt die Straßenbauverwaltung den Darlegungen zur Kostenentwicklung. Nach Auffassung des SMWA resultieren Mehrkosten jedoch nicht aus den unzutreffenden Kostenermittlungen. Das SMWA sieht keinen Sachzusammenhang zwischen unzutreffender Kostenberechnung und abgerechneten Baukosten. Ursachen für Mehrkosten seien in fehlerhaften Planungen und unvorhersehbaren Ereignissen begründet. Es läge in der Natur der Sache, dass es Kostenabweichungen bei der Abrechnung von Baumaßnahmen gegenüber der Kostenberechnung gibt.
- 41 Zu den Feststellungen des SRH bezüglich der Kontrolle der Leistungen freiberuflich Tätiger führt das SMWA aus, dass Mengen- und Kostensteigerungen nicht grundsätzlich auf mangelhafte Planung zurückzuführen seien. Risiken könnten im Baugrund und unvorhersehbaren Ereignissen wie dem Auguthochwasser 2010 liegen.
- 42 Das SMWA stimmt dem SRH prinzipiell zu, dass die vergebenen freiberuflichen Leistungen durch die Straßenbauverwaltung als Bauherr intensiv gesteuert und kontrolliert werden müssen.

4 Schlussbemerkungen

- 43 Der SRH nimmt zur Kenntnis, dass die Verkehrsprognosen turnusmäßig aktualisiert werden und die aktuelle Verkehrsprognose 2025 der Bevölkerungsprognose Rechnung trägt. Er wird die Anwendung der Aktualisierungen als Planungsgrundlagen in seine Erfolgskontrollen einbeziehen.
- 44 Der SRH hält an seiner Auffassung, dass Mehrkosten in unzutreffenden Kostenberechnungen begründet sind, fest. Der Kostenberechnung liegt die Entwurfsplanung zugrunde. Weist diese schon Fehler und Defizite auf, schlagen sie sich zwangsläufig in Nachträgen und damit zusätzlichen Baukosten nieder.
- 45 Zutreffend ist, dass nicht jede Leistung, insbesondere aus dem Baugrund oder Witterungsverhältnissen resultierend, vorhersehbar ist und in der Praxis deshalb Kostenabweichungen auftreten können. Liegen die Abweichungen jedoch wie festgestellt in Größenordnungen über 10 % der Kostenberechnungssumme sind sie nicht mehr allein mit „der Natur der Sache“ begründbar. In engem Zusammenhang mit einer realitätsnahen Kostenberechnung steht deshalb auch die Kontrolle und ggf. Korrektur der von den freiberuflich Tätigen erbrachten Entwurfsplanung durch die Straßenbauverwaltung.
- 46 Die vom SMWA ebenfalls als Ursachen von Kostenerhöhungen genannten Elementarschadensereignisse wie das Hochwasser 2010 sind dagegen einem Ausnahmefall geschuldet und nicht zur Begründung unzutreffender Kostenberechnungen geeignet.

Abgaben aus Bergbaukonzessionen

Mit der Ausweitung von Befreiungs- und Ausnahmetatbeständen bei der Feldes- und Förderabgabe hat der Freistaat Sachsen auf Einnahmen in Höhe von 3,9 Mio. € jährlich verzichtet.

Die zukünftige Gewinnung von Kupfer wurde bereits jetzt von der Förderabgabe befreit. Bei einem Mindestabgabesatz von 10 % ergäbe sich für die Länder Sachsen und Brandenburg über die gesamte Förderdauer eine rechnerische Förderabgabe von 1,18 Mrd. €.

Die Nichterhebung von Förderabgaben mindert die geringe Finanzkraft des Freistaates Sachsen. Jeder Verzicht bzw. jede Absenkung bei der Förderabgabe des Freistaates Sachsen wird zulasten der Ländergemeinschaft, insbesondere der Geberländer über den Länderfinanzausgleich finanziert.

1 Prüfungsgegenstand

- 1 Nach dem Bundesberggesetz sind Feldes- und Förderabgaben aus Bergbaukonzessionen für das Aufsuchen und Gewinnen von Bodenschätzen an das jeweilige Bundesland zu entrichten. Die Förderabgabe beträgt grundsätzlich 10 % des Marktwertes des Bodenschatzes. Befreiungen sind unter bestimmten, im Bundesberggesetz festgelegten Voraussetzungen möglich.
- 2 Mit Erlassen der Feldes- und Förderabgabenverordnung (FFAVO) trifft das SMWA insbesondere Festlegungen zur Höhe und Ermittlung der bodenschatzbezogenen Förderabgaben bzw. zu Befreiungstatbeständen im Freistaat Sachsen. Die Einnahmen aus Förderabgaben betragen vor der Novellierung der FFAVO jährlich rd. 1,5 Mio. € und werden künftig deutlich niedriger ausfallen.
- 3 Der SRH hat die Erhebung der Abgaben aus Bergbaukonzessionen bis März 2012 stichprobenweise geprüft.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Ausweitung von Befreiungs- und Ausnahmetatbeständen

- 4 Die neue FFAVO vom 20.06.2012 sieht weitergehendere Befreiungen von der Förderabgabe als bisher z. B. für Kupfer und Natursteine vor. Der SRH hat sich mit den Befreiungs- und Ausnahmetatbeständen einiger Bodenschätze auseinandergesetzt und festgestellt, dass die Voraussetzungen für eine Befreiung bzw. Absenkung der Abgabesätze nach Bundesberggesetz bzw. Haushaltsrecht durch das SMWA nicht schlüssig dargelegt werden konnten.
- 5 Nach Berechnungen des SRH führt der durch die neue FFAVO geschaffene Befreiungstatbestand für Natursteine im Vergleich zur alten Regelung im Jahr 2012 zu Mindereinnahmen von 1,15 Mio. €. Mindereinnahmen durch neue Förderabgabenverordnung
- 6 Die Voraussetzungen für eine Befreiung von der Förderabgabe für Braunkohle konnten vom SMWA gegenüber dem SRH nicht hinreichend nachgewiesen werden. Unter Bezugnahme auf den in einer Kurzstudie im Auftrag des Bundesumweltamtes genannten Marktwert von mindestens 10 €/t sind dem Freistaat Sachsen dadurch in den Jahren 2008 bis 2011 Förderabgaben auf Braunkohle in der Größenordnung von 2,5 Mio. € entgangen. Das SMWA begründet dies insbesondere mit der Abwehr einer Gefährdung der Wettbewerbslage der gewinnenden Unternehmen

sowie mit der Verbesserung der Ausnutzung von Lagerstätten. Infolge der vom SMWA in 2012 verlängerten Befreiung der Braunkohleförderung bis zum 31.12.2015 werden dem Freistaat Sachsen durch die Auskohlung der Lagerstätte Deutzen in diesem Zeitraum weitere Einnahmen in Millionenhöhe entgehen. Auch hierfür fehlt eine nachvollziehbare Begründung.

- 7 Den Berechnungen des SRH wurden die Fördermengen und Marktwerte für 2011 zugrunde gelegt. Einbezogen wurden nur diejenigen Bodenschätze, die im Jahr 2011 tatsächlich gewonnen und für die Fördermengen erfasst worden sind. Insgesamt führen die Befreiungen und abgesenkten Abgabesätze bei allen Bodenschätzen in 2012 zur Minderung eigener Einnahmen für den Freistaat Sachsen von 3,9 Mio. €.
- 8 Der SRH empfiehlt dem Landtag, das SMWA aufzufordern, die zahlreichen Ausnahmetatbestände bei der Erhebung von Förderabgaben nach der FFAVO kritisch zu überprüfen und ggf. aufzuheben.

2.2 Bodenschatz Kupfer

Kupfer zu Unrecht von der Förderabgabe befreit

- 9 Kupfer ist ein bergfreier Bodenschatz, für den Förderabgaben zu entrichten sind. Die Oberbergämter der Länder Brandenburg und Sachsen haben einer Firma die Gewinnung von Kupfer in der Lausitz mit einem Lagerstätteninhalt von 1,85 Mio. t im Wert von rd. 11,8 Mrd. € bewilligt. Bei Zugrundelegung eines Förderabgabesatzes von lediglich 10 % ergäbe sich für die Länder Brandenburg und Sachsen eine rechnerische Förderabgabe von 1,18 Mrd. €.
- 10 Mit der FFAVO 2012 hat das SMWA erstmalig den Bodenschatz Kupfer von der Förderabgabe befreit.
- 11 Nach Auffassung des SRH ist die Befreiung von Kupfer nicht nachvollziehbar und widerspricht dem Grundsatz der Generationengerechtigkeit, da die Nutzung natürlicher Schätze der künftigen Generation entzogen wird, ohne ihr zumindest einen anteiligen Geldwert zu hinterlassen.
- 12 Der SRH hält die Rücknahme des Befreiungstatbestandes bei der Gewinnung von Kupfer für erforderlich. Der SLT wird gebeten, das SMWA aufzufordern, die mit Erlass der FFAVO 2012 neu eingeführte Befreiung von der Förderabgabe auf Kupfer auf ihre Berechtigung hin zu überprüfen.

2.3 Förderabgaben und Länderfinanzausgleich

Absenkung der Förderabgaben auf Kosten der anderen Länder im Länderfinanzausgleich

- 13 Im Länderfinanzausgleich (LFA) wird den Steuereinnahmen der Länder das Aufkommen aus der Förderabgabe nach Bundesberggesetz hinzuge-rechnet. Demzufolge wird jede Befreiung oder Absenkung der Förderabgabe eines Empfängerlandes des LFA - zu denen auch der Freistaat Sachsen gehört - zum Großteil auf Kosten der anderen Länder finanziert.
- 14 Vor diesem Hintergrund hält der SRH die zahlreichen Ausnahme- und Befreiungstatbestände der FFAVO für nicht tragbar. Das SMF erklärte dazu in einer Stellungnahme an den SRH, dass sowohl einnahmeseitig als auch angesichts der aktuellen Diskussion um die Anreizwirkungen im LFA ein freiwilliger Verzicht auf die Erhebung der Feldes- und Förderabgabe aus haushalterischer Sicht nicht sinnvoll erscheine.
- 15 Die Erhebung der Förderabgaben sollte auch vor dem Hintergrund der anstehenden Diskussionen um eine Neuordnung des LFA grundlegend überprüft werden.

3 Stellungnahme des SMWA

3.1 Ausweitung von Befreiungs- und Ausnahmetatbeständen

- 16 In seiner Stellungnahme vom 05.08.2013 zum Jahresbericht verwies das SMWA auf die Debatte im Sächsischen Landtag zum neuen Bergeschrey in Sachsen (Drs.: 5/11346) und bemängelt, dass durch die Ausführungen des SRH der Eindruck entstehe, dass die Erhebung der Förderabgabe sowohl dem Grunde als auch der Höhe nach an keine rechtlichen Voraussetzungen gebunden sei. Bei den vom SRH errechneten Mindereinnahmen würden betriebliche und volkswirtschaftliche Aspekte nicht beachtet und durch die Befreiungstatbestände verursachte Steuermehereinnahmen nicht erwähnt.
- 17 Für die Befreiung der Braunkohle von der Förderabgabe treffe dies in besonderer Weise zu, da der SRH auf die Bedeutung der Braunkohle für die Energiegewinnung und als Arbeitgeber in der Region nicht eingehe. Da die Bundesstatistik für Braunkohle keinen Marktwert ausweist, müsste daher vor einer möglichen Erhebung der Förderabgabe auf Braunkohle ein Marktwert unter Einbeziehung des Förderunternehmens ermittelt werden, was „regelmäßig eine große Herausforderung darstelle“.

3.2 Bodenschatz Kupfer

- 18 Hierzu äußert das SMWA in seiner Stellungnahme die Ansicht, dass hinsichtlich der vom SRH ermittelten „rechnerischen Förderabgabe“ für den Bodenschatz Kupfer eine falsche Erwartungshaltung entstünde, da die Abgabenbefreiung auf Kupfer bis zum 31.12.2015 befristet ist und das SMWA nicht davon ausgehe, dass bis zu diesem Zeitpunkt eine Förderung von Kupfer erfolgt. Auf die Gründe, warum dann überhaupt eine Befreiung von Kupfer bis zum 31.12.2015 vorgenommen wurde, ging das SMWA jedoch nicht ein.

3.3 Förderabgaben und Länderfinanzausgleich

- 19 Diesbezüglich vertritt das SMWA die Auffassung, dass die durch den freiwilligen Verzicht auf die Erhebung der Feldes- und Förderabgabe hervorgerufenen und vom SRH hier thematisierten Wechselwirkungen zwischen Förderabgaben und Länderfinanzausgleich sehr komplex und daher für eine verkürzte, nur einen Teilbereich beleuchtende und noch dazu sehr schematische Darstellung in einem Jahresbericht nicht geeignet seien.

4 Schlussbemerkung

- 20 Während durch das Ministerium bezüglich der zahlreichen Befreiungs- und Ausnahmetatbestände wiederholt auf die Konkurrenzsituation und die nach wie vor schwierige Wirtschaftslage der Bergbauunternehmen im Freistaat Sachsen verwiesen wird, vertritt der SRH weiterhin die Auffassung, dass die Erhebung bzw. Nichterhebung der Förderabgaben auf sächsische Bodenschätze kein Instrument der Wirtschaftsförderung für die Bergbauunternehmen darstellt.
- 21 Die vom SMWA regelmäßig angeführten Begründungen für Befreiungs- und Ausnahmetatbestände konnten nicht durch fundierte Sachverhaltsanalysen und Bewertungen unteretzt werden. Hinsichtlich der voraussetzenden Befreiung von Kupfer überzeugt die Argumentation des SMWA nicht.

Einzelplan 08: Sächsisches Staatsministerium für Soziales und Verbraucherschutz

16

Haushalts- und Wirtschaftsführung der Kammern nach dem Sächsischen Heilberufekammergesetz (Ärzte-, Zahnärzte-, Apotheker- und Psychotherapeu- tenkammer)

Die Kammern haben ihre gesamte Haushalts- und Wirtschaftsführung an den für diese geltenden Regelungen der SäHO auszurichten. Teilweise wurden Verstöße gegen die Ordnungsmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit festgestellt.

1 Prüfungsgegenstand

- 1 Die Sächsische Landesärztekammer (SLÄK), die Landes Zahnärztekammer Sachsen (LZKS), die Sächsische Landesapothekerkammer (SLAK) sowie die Ostdeutsche Psychotherapeutenkammer (OPK) sind Körperschaften des öffentlichen Rechts und unterstehen der Rechtsaufsicht des SMS. Die Kammern finden ihre Rechtsgrundlage im Sächsischen Heilberufekammergesetz (SächsHKaG). Für die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Kammern gilt die SäHO. Das SächsHKaG als Fachgesetz stellt keine anderweitige Regelung dar, da es die Materie Haushaltsrecht nicht vollständig und abschließend regelt.
- 2 Die Kammern erheben für die Finanzierung ihrer Aufgaben Beiträge und Gebühren. Es besteht eine Pflichtmitgliedschaft der einzelnen Berufsgruppen in der jeweiligen Kammer. Die Kammern unterliegen dabei dem Prinzip der Selbstverwaltung, was es ihnen ermöglicht, wesentliche Bestandteile ihres Handelns eigenverantwortlich zu regeln. Dies entbindet sie allerdings nicht von objektiven rechtlichen Gegebenheiten und dem verantwortungsvollen Umgang mit Beiträgen und Gebühren von Pflichtmitgliedern. Nachfolgend sind daher nur Sachverhalte dargestellt, welche nicht vom Recht auf Selbstverwaltung gedeckt sind. Der SRH hat die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Kammern bis zum Haushaltsjahr 2011 geprüft.

2 Prüfungsergebnisse und Folgerungen

2.1 Allgemeine Feststellungen

- 3 Haushaltsaufstellung, Haushaltsvollzug und Rechnungslegung der Kammern haben nach der für öffentlich-rechtliche Körperschaften üblichen Kameralistik zu erfolgen. § 15 SächsHKaG verpflichtet die Kammern ebenso zur Aufstellung eines Haushaltsplanes, also eines Plans, in den alle erwarteten Einnahmen und alle voraussichtlich zu leistenden Ausgaben einzustellen sind. Die von den Kammern nach Ertrag und Aufwand aufgestellten Haushaltspläne verstoßen gegen die Regelungen der SäHO und des SächsHKaG. Haushaltspläne verstoßen gegen SäHO
- 4 Für juristische Personen des öffentlichen Rechts, die der Aufsicht des Staates unterliegen, gelten gem. § 105 Abs. 1 SäHO die Vorschriften der §§ 106 bis 110 SäHO und die Vorschriften der §§ 1 bis 87 SäHO entsprechend. Dies beinhaltet u. a. die Pflicht zur Vorlage der Haushaltspläne zur Genehmigung durch die Rechtsaufsicht, die öffentliche Bekanntmachung der Haushaltspläne und die Festsetzung der Beiträge und deren Genehmigung durch die Rechtsaufsicht. Aufgrund der nicht konsequenten Anwendung der Regelungen der SäHO wurden diese Verpflichtungen seitens der Kammern in der Vergangenheit nicht eingehalten. Den Kam- Genehmigungen nicht eingeholt

mern mangelte es dadurch bspw. an der Befugnis, Beiträge erheben zu dürfen.

- 5 Die Haushalts- und Kassenordnungen der Kammern sind in einigen Punkten in sich widersprüchlich, indem sie doppische und kamerale Begriffe nebeneinander verwenden.
- Vergaberecht nicht angewandt 6 Die Kammern sind öffentliche Auftraggeber¹. Als solche wandten sie aber öffentliches Vergaberecht in der Vergangenheit formell nicht an.

2.2 Sächsische Landesärztekammer

- Vermögensbildung betrieben 7 Die SLÄK hat die Jahresüberschüsse von regelmäßig über 1 Mio. € nicht dazu verwandt, diese in den nächsten Haushaltsplan einzustellen, wie dies die eigene Haushalts- und Kassenordnung vorsieht, sondern Vermögensbildung betrieben. Dadurch verfügt sie über erhebliche Liquiditätsreserven in Höhe von rd. 8,8 Mio €, die weder durch Gesetz noch durch Satzung gedeckt sind.
- Erhebliche Rücklagen 8 Die SLÄK hat Rücklagen in Größenordnung von rd. 24 Mio. € ohne Risikoabschätzung oder satzungsmäßige Festlegungen gebildet. Da sich die Kammer aus Beiträgen finanziert, läuft sie Gefahr, gegen das Kostendeckungsprinzip zu verstoßen.
- 9 Durch den Kauf von Wertpapieren in Form von Fondsanteilen entstand einschließlich entgangener Zinsen ein Gesamtverlust von mehr als 162 T€.
- Anschaffung von Kunstgegenständen 10 Die Anschaffung von Kunstgegenständen im Wert von rd. 300 T€ und die Förderung von Kunst erfolgten nach Art und Umfang außerhalb des Aufgabenbereichs der SLÄK und unter Verstoß gegen das Budgetrecht der Kammerversammlung.

2.3 Landes Zahnärztekammer Sachsen

- 11 Die LZKS hat Rücklagen in Höhe von rd. 5,5 Mio. € ohne Risikoabschätzung oder satzungsmäßige Festlegungen gebildet. Die LZKS verfügt über Liquiditätsreserven, die weder durch Gesetz noch durch Satzung gedeckt sind. Da sich die Kammer aus Beiträgen finanziert, läuft sie Gefahr, gegen das Kostendeckungsprinzip zu verstoßen.
- Verluste durch Wertpapiergeschäfte 12 Durch den Kauf von Wertpapieren in Form von Fondsanteilen trat ein Gesamtverlust von mehr als 155 T€ ein.

2.4 Sächsische Landesapothekerkammer

- 13 Die SLAK hat Jahresüberschüsse entgegen § 1 Abs. 6 Satz 2 Haushalts- und Kassenordnung nicht in den nächsten festzustellenden Haushalt eingestellt. Sie sollte prüfen, inwieweit das vorhandene Geldvermögen in Höhe von rd. 1,6 Mio. € zur Aufrechterhaltung der Zahlungsfähigkeit und für eine angemessene Risikoabsicherung erforderlich ist.
- Bilanz nicht korrekt 14 Die Bilanzen bilden die Vermögenslage der SLAK nicht ordnungsgemäß ab. Obwohl das HGB eine planmäßige Abschreibung von Grundstücken nicht vorsieht, wurden die Grundstücke der SLAK im Jahr der Anschaffung vollständig abgeschrieben. Der Wert der Gebäude und Außenanlagen wurde im Jahr ihrer Anschaffung und nicht über die voraussichtliche Nutzungsdauer abgeschrieben. Der uneingeschränkte Bestätigungsvermerk durch die Wirtschaftsprüfungsgesellschaft ist insoweit für den SRH nicht nachvollziehbar.

¹ Vergleiche Karolin Heyne, Institut für Kammerrecht „Aktuelle Stellungnahme 1/09 - Auftragsvergabe durch Kammern“ vom 16.01.2009.

15 Der SLAK fehlte die Rechtsgrundlage für den teilweisen Erlass von Beiträgen.

16 Die SLAK verausgabte in den Jahren 2010 bis 2011 für das Projekt „Kinderstube®“ insgesamt 22.715 €, ohne dass es hierfür eine schriftliche vertragliche Grundlage gab.

17 Die Finanzierung des Personals an Hochschulen und Universitäten fällt in die Zuständigkeit des Freistaates Sachsen. Die Förderung einer Doktorandenstelle in Höhe von rd. 120 T€ in den Jahren 2011 bis 2013 durch die SLAK ist durch das SächsHKaG nicht gedeckt.

Finanzierung von Hochschulpersonal

2.5 Ostdeutsche Psychotherapeutenkammer

18 Die OPK ist lt. Staatsvertrag vom 02.06.2005 die gemeinsame Berufsvertretung aller Psychologischen Psychotherapeuten und Kinder- und Jugendlichenpsychotherapeuten von Mecklenburg-Vorpommern, Brandenburg, Sachsen-Anhalt, Sachsen und Thüringen.

19 Die OPK vertritt gegenüber dem SRH die Auffassung, dass die Regelungen der SäHO über landesunmittelbare juristische Personen des öffentlichen Rechts für sie keine Anwendung fänden, da sie als länderübergreifende Kammer keine landesunmittelbare Körperschaft des öffentlichen Rechts des Freistaates Sachsen sein könne. Die Anwendbarkeit der SäHO allgemein und die Prüfrechte des SRH im Besonderen werden durch die OPK bestritten. Um ein weiteres gedeihliches Miteinander mit dem SMS als Rechtsaufsichtsbehörde zu sichern, war die OPK allerdings bereit, die Prüfung durch den SRH zu dulden.

Anwendbarkeit der SäHO bestritten

20 Diese Auffassung teilt der SRH nicht. Da die OPK nach dem SächsHKaG der Aufsicht des Staates unterliegt, ist sie - unabhängig davon, dass sich ihre Zuständigkeit nicht nur auf Sachsen beschränkt - eine landesunmittelbare juristische Person des öffentlichen Rechts im Sinne des § 105 SäHO. Der Staatsvertrag enthält keine hiervon abweichenden Bestimmungen.

3 Stellungnahme der Kammern

3.1 Allgemein:

Zur Vorlage und Genehmigung der Haushaltspläne und Festsetzung der Beiträge habe die Rechtsaufsicht in der Vergangenheit keine entsprechende Weisung erteilt.

22 Es wurde u. a. angemerkt, dass Rücklagen keine Anhäufung von Vermögen seien. Die Verwendung der Jahresüberschüsse dienen der Stärkung des Eigenkapitals. Die Verwendung sei durch die Beschlüsse der Kammerversammlungen gedeckt.

23 Die Kammern verweisen hinsichtlich der Anwendung von Vergaberecht auf ein beim EuGH anhängiges Verfahren, wonach diese keine öffentlichen Einrichtungen im Sinne der Vergaberechtsrichtlinie seien.

3.2 SLÄK:

24 Der Kauf der Wertpapiere betrifft einen Vorgang aus dem Jahr 2000 und enthalte vom SRH gemutmaßte Zinsen. Die Verluste betragen lediglich 58.188 €.

25 Die Kunstgegenstände wurden über einen Zeitraum von 20 Jahren angeschafft und seien Teil der repräsentativen Geschäftsausstattung. Das Budgetrecht der Kammerversammlung sei beachtet worden.

- 26 **3.3 SLZK:**
Die Verluste aus Wertpapiergeschäften seien mittlerweile ausgeglichen, die Papiere veräußert.
- 27 **3.4 SLAK:**
Im Anhang zur Bilanz sei die Vermögenslage der SLAK korrekt dargestellt, die Vermögensverhältnisse somit für jeden Leser erkennbar.
- 28 **3.5 OPK:**
Zwischen SMS und SRH bestünden unterschiedliche Rechtsauffassungen über die Anwendbarkeit der SäHO auf die OPK.
- 4 Schlussbemerkung**
- 29 Zwischenzeitlich wurde von allen Kammern ein Antrag auf Ausnahmegenehmigung zur Anwendung der Doppik gestellt. Im Falle der SLÄK und der LZKS wurde dieser im Einvernehmen mit dem SRH und dem SMF bereits bewilligt. Somit liegt aktuell kein Verstoß mehr vor.
- 30 Haushaltspläne und Festsetzung der Beiträge werden nunmehr von der Rechtsaufsicht genehmigt. In der Vergangenheit erfolgten, wie von den Kammern angemerkt, allerdings keine Aktivitäten seitens der Rechtsaufsicht. In dem von den Kammern angesprochenen Verfahren zum Vergaberecht ist noch keine Entscheidung getroffen worden. Die Regelungen zur Geldanlage entsprechen nunmehr den Erfordernissen der SäHO. Der aktuelle Schriftverkehr zwischen OPK und SRH lässt den Schluss zu, dass die Kammer nunmehr die SäHO als auf sie anwendbar betrachtet.
- 31 Der SRH begrüßt das insgesamt konstruktive Verhalten der Kammern. Viele Beanstandungen und Hinweise wurden zwischenzeitlich von den Kammern umgesetzt.

Wahrnehmung der Rechtsaufsicht über die Heilberufekammern durch das Sächsische Staatsministerium für Soziales und Verbraucherschutz

Die Aufsicht über die Kammern nach dem Sächsischen Heilberufekammergesetz wurde durch das SMS nur mangelhaft wahrgenommen.

1 Prüfungsgegenstand

- 1 Das SMS führt die Aufsicht über die Kammern nach dem Sächsischen Heilberufekammergesetz (§ 37 SächsHKaG). Die Aufsicht beschränkt sich auf die Rechtsaufsicht. In deren Rahmen ist zu prüfen, ob das Handeln der Heilberufekammern rechtskonform und satzungsgemäß erfolgt.
- 2 Der SRH hat die Wahrnehmung der Rechtsaufsicht durch das SMS über die Heilberufekammern bis einschließlich Hj. 2012 geprüft. Gegenstand der Prüfung war insbesondere die rechtsaufsichtliche Tätigkeit gegenüber der Ärzte-, Zahnärzte-, Apotheker- und Psychotherapeutenkammer.
- 3 Schwerpunkt der Prüfung war dabei, ob die der Aufsicht eingeräumten Rechte und Pflichten vollumfänglich wahrgenommen wurden.

2 Prüfungsergebnisse und Folgerungen

- 4 Das SMS hat bis einschließlich Hj. 2011 die Haushaltspläne der Heilberufekammern nicht zur Genehmigung angefordert. Das SMS kam seiner diesbezüglichen Verpflichtung erst aufgrund eines Urteils des Sächsischen Obergerichtes (SächsOVG) nach.¹ Haushaltspläne nicht genehmigt
- 5 Auf die Prüfung der Haushaltspläne für das Hj. 2012 wandte das SMS keine einheitlichen Maßstäbe an, obwohl ein Prüfschema vorhanden war.
- 6 Die Haushaltspläne der Kammern sind durch eine Haushaltssatzung festzustellen, welche öffentlich bekannt zu machen ist. Das SMS hat die Kammern weder zur Veröffentlichung aufgefordert noch die bis einschließlich Hj. 2012 nicht erfolgte Bekanntmachung beanstandet.
- 7 Bis einschließlich Hj. 2011 hat das SMS die Kammern nicht aufgefordert, die Beschlüsse über die Festsetzung der Höhe der Beiträge dem SMS gem. § 108 SäHO zur Genehmigung vorzulegen.
- 8 Die Entlastung des Vorstandes der Heilberufekammern durch die Kammerversammlung bedurfte gem. § 109 Abs. 3 Satz 2 SäHO der Genehmigung des SMS. Das SMS ließ sich weder die Entlastungsbeschlüsse zur Genehmigung vorlegen noch forderte es diese an. Entlastung des Vorstandes nicht genehmigt
- 9 Die von den Heilberufekammern dem SMS jährlich übersandten Berichte des Wirtschaftsprüfers über die Prüfung der Jahresrechnung wertete dieses nicht aus und ließ damit eine wichtige Erkenntnisquelle für die rechtsaufsichtliche Tätigkeit ungenutzt. Wirtschaftsprüferberichte nicht ausgewertet
- 10 Ein Teil der Kammern erwirtschaftete mit Geldanlagen in Aktien- bzw. Investmentfonds Verluste zulasten ihrer Mitglieder. Das SMS wertete die ihm zur Verfügung stehenden Unterlagen nicht aus, sodass bestehende Risiken nicht festgestellt und rechtsaufsichtliche Maßnahmen nicht eingeleitet wurden.

¹ Vgl. Jahresbericht 2011 des SRH, Beitrag Nr. 18.

- 11 Das SMS beanstandete die fehlerhafte Abschreibung des Anlagevermögens trotz entsprechender Hinweise in den Wirtschaftsprüferberichten nicht.
- 12 Ein finanzielles Engagement einer Heilberufekammer außerhalb ihres Aufgabenbereichs wurde trotz Kenntnis der Rechtsaufsichtsbehörde von dieser nicht beanstandet.²
- 13 Das SMS erteilte rechtsaufsichtliche Genehmigungsbescheide für Satzungen, ohne auf die Rechtsgrundlage zu verweisen. Teilweise unterlagen die Satzungen gar nicht dem Genehmigungserfordernis.

3 Stellungnahme des Ministeriums

- 14 Bis zum Urteil des SächsOVG habe das SMS die Auffassung vertreten, die Regelungen des SächsHKaG gingen der SäHO vor. Eine Genehmigungspflicht des Haushaltsplans habe demnach nicht bestanden.
- 15 Das SMS habe nunmehr die Kammern auf die Pflicht zur Veröffentlichung der Haushaltspläne sowie zur Festsetzung der Höhe der Beiträge hingewiesen.
- 16 § 109 Abs. 3 Satz 2 SäHO finde keine Anwendung, da das SächsHKaG etwas anderes bestimme. Demnach beschließe ausschließlich die Kammerversammlung über die Entlastung des Vorstandes.
- 17 Eine Prüfung der Ergebnisse der Wirtschaftsprüfung sei rechtlich nicht vorgesehen, lediglich eine Vorlage der Berichte. Zur Prüfung sei zusätzliches Personal mit entsprechendem Sachverstand erforderlich.
- 18 Das Engagement der Kammer habe nach der seinerzeit vertretenen Rechtsauffassung im Aufgabenbereich der Kammer gelegen und der Förderung einer qualifizierten Ausbildung gedient. Die Förderung sei letztmalig 2013 erfolgt.

4 Schlussbemerkung

- 19 Das SächsOVG hat die Rechtsauffassung bestätigt, wonach die Haushaltspläne der Kammern durch das SMS zu genehmigen sind. Die Rechtsauffassung des SMS hinsichtlich der Entlastung der Vorstände widerspricht der Entscheidung des SächsOVG. Wenn schon die Haushaltspläne der Genehmigung nach § 108 Satz 1 SäHO bedürfen, gilt dies erst recht für die Entlastung der Vorstände.
- 20 Der SRH erwartet keine Prüfung der Ergebnisse der Wirtschaftsprüfung, sondern die Auswertung der Prüfberichte und deren Nutzung als Erkenntnisquelle. Eine bloße Vorlage der Berichte bei der Rechtsaufsicht erfüllt aus Sicht des SRH nicht den damit verfolgten Zweck.
- 21 Der SRH bleibt bei seiner Ansicht, dass es nicht zum Aufgabenbereich der Kammern gehört, Ausbildung zu fördern. Die Rechtsaufsicht hätte entsprechend beraten müssen. Der SRH geht davon aus, dass weitere Initiativen in dieser Richtung nicht erfolgen werden.
- 22 Der SRH begrüßt, dass viele Beanstandungen und Hinweise der Prüfungsmittelteilungen zwischenzeitlich vom SMS umgesetzt wurden.

² Vgl. Jahresbericht 2013 des SRH, Beitrag Nr. 16.

Steuerung des Vollzugs des Unterhaltsvorschussgesetzes durch das Ministerium

Der Freistaat Sachsen sollte eine Gesetzesänderung auf Bundesebene anstreben, dass bei Leistungsbezug nach dem SGB II der anspruchsmindernde Bezug von Unterhaltsvorschussleistungen in das dortige Verfahren einbezogen wird.

Der SRH empfiehlt dem SMS, seine Fachaufsicht stärker wahrzunehmen und die Rückgriffsbemühungen in den Unterhaltsvorschussstellen zu überwachen.

1 Prüfungsgegenstand

- 1 Die Querschnittsprüfungen des SRH beruhen auf Erhebungsbögen und umfassten den Vollzug des Unterhaltsvorschussgesetzes (UVG) in den Kreisfreien Städten und in den Landkreisen ergänzt durch Aktenprüfungen in Stichproben.¹ Während der Prüfungen ergaben sich auch Feststellungen zur Aufgabenwahrnehmung durch die Fachaufsicht des SMS.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Wechselwirkung von Leistungsbezug nach dem UVG und dem SGB II

- 2 In den geprüften Fällen bezogen rd. 54 % gleichzeitig Leistungen nach dem SGB II (Sozialgeld für das Kind) neben Leistungen nach dem UVG.
- 3 Gemäß § 12a Satz 1 SGB II sind Leistungsberechtigte verpflichtet, Unterhaltsvorschussleistungen als vorrangige Sozialleistungen in Anspruch zu nehmen. Die ihnen zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel bleiben insgesamt unverändert. Sie müssen jedoch bei 2 Sozialleistungsträgern Anträge stellen und Unterlagen beibringen. Die Dauer der Zahlungen ist auf maximal 72 Monate und auf das 12. Lebensjahr begrenzt. Bei Wegfall der vorrangig in Anspruch zu nehmenden Leistungsberechtigung im UVG sind sämtliche vorhandenen Bedarfe somit durch Leistungen nach dem SGB II oder SGB XII zu decken.
- 4 Stellt im Verfahren nach SGB II die Behörde fest, dass Anspruch auf vorrangige Unterhaltsvorschussleistung bestehen könnte, ist sie verpflichtet, vorerst Sozialgeld zu gewähren und vom anderen Sozialleistungsträger Kostenerstattung nach § 104 SGB X zu verlangen.
- 5 Die Unterhaltsvorschussstellen prüfen parallel, ob der eigentlich zum Unterhalt Verpflichtete Unterhaltsleistungen erbringen kann oder die Unterhaltsvorschussleistungen als Ausfallleistungen zu gewähren sind, mit denen ggf. dann der Kostenerstattungsanspruch des Trägers der Grundsicherung für Arbeitsuchende befriedigt wird.
- 6 Beide Leistungsgesetze beinhalten den gesetzlichen Übergang der Unterhaltsansprüche nach bürgerlichem Recht gem. § 33 Abs. 1 Satz 4 SGB II auf die Träger der Grundsicherung für Arbeitsuchende oder nach § 7 Abs. 1 UVG für die Zeit, für die dem Berechtigten die Unterhaltsvorschussleistung gezahlt wird, auf das Land. Beide Sozialleistungsträger führen jeweils Verfahren zur Ermittlung und Durchsetzung des Unterhaltsanspruchs gegenüber dem Unterhaltsverpflichteten durch, der wiederum in 2 Verfahren Auskünfte über sein Einkommen und Vermögen zu erteilen hat. In beiden Verfahren wird festgestellt, ob und in welcher

Aufwendige doppelte Verwaltungsverfahren ohne Effekt für die Leistungsberechtigten

¹ Vgl. Jahresbericht 2012, Band II Kommunal Finanzen, Ergebnisse der überörtlichen Kommunalprüfung, Beitrag Nr. 7, Seite 91; Datengrundlage der Landkreise 2009 bis 2011; Prüfungsjahr 2012; Das Prüfungsverfahren ist noch nicht abgeschlossen, Berichterstattung im Band II vorgesehen.

Höhe der Unterhaltspflichtige leistungsfähig ist und ggf. Rückforderungen durchzusetzen sind.

Einspareffekte, wenn Parallelverfahren entfallen

- 7 Wären hingegen Leistungen nach dem SGB II als „umfassende Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts“ zu gewähren, müsste dies auch die Leistungen nach dem UVG umfassen. Der Wegfall von Dopplungen im Verwaltungsverfahren würde zu erheblicher Vereinfachung der Leistungsbeantragung und -gewährung führen. Leistungsberechtigte müssten die Sozialleistung nur bei einem Träger beantragen. Das Verwaltungsverfahren würde von einem Träger durchgeführt und das Kostenerstattungsverfahren zwischen den Trägern entfielen.
- 8 Der SRH empfiehlt dem Freistaat Sachsen, eine Gesetzesänderung auf Bundesebene anzustreben, dass der anspruchsmindernde Bezug von Unterhaltsvorschussleistungen in das dortige Verfahren einbezogen wird und somit den Leistungsberechtigten Leistungen aus einer Hand gewährt werden.

2.2 Rückholquote

- 9 Die Landkreise und Kreisfreien Städte sind gesetzlich verpflichtet, übergegangene Unterhaltsansprüche einzufordern, diese ggf. rechtlich durchzusetzen und eingenommene Gelder entsprechend der Quoten an den Bund (33,3 %) und an den Freistaat Sachsen (7,7 %) zurückzuführen. Bei den Landkreisen und Kreisfreien Städten verbleiben 59 %. Die Analyse der Rückholquoten hat das Ministerium allerdings ab Erfassungsjahr 2010 ausgesetzt.
- 10 Die vom SRH aufgrund eigener Erhebungen berechneten Zahlen für die Landkreise ergaben bei 5 Landkreisen im Zeitraum 2009 bis 2011 eine steigende und bei 4 Landkreisen eine sinkende Rückholquote. Der Landkreis Zwickau verzeichnete mit rd. 22 % im Jahr 2011 die größte Steigerung und der Landkreis Leipzig mit rd. 13 % die geringste Rückholquote. Der Durchschnitt lag im Vergleichsjahr 2010 in den Kreisfreien Städten bei rd. 11 % und in den Landkreisen bei rd. 14 %.
- 11 Ausgaben und Fallzahlen nach dem UVG unterliegen einer Vielzahl von Einflüssen, z. B. den örtlichen Gegebenheiten auf dem Wohnungsmarkt, der Arbeitslosenquote und den sozialen Strukturen (demografische Entwicklung). Ein Vergleich der Rückholquoten erlaubt bei Betrachtung über mehrere Jahre und einer standardisierten Erhebung der notwendigen Daten dennoch gewisse Rückschlüsse auf die Qualität der Rückgriffsbemühungen der jeweiligen Unterhaltsvorschussstelle. Die Rückholquoten oder tatsächlich erzielte Rückeinnahmen sollten deshalb monatlich nach einheitlichen Kriterien ermittelt und ausgewertet werden.

Aktuelle Daten erforderlich

- 12 Dem SMS wird empfohlen, mit den Landkreisen und Kreisfreien Städten eine ausreichende Datengrundlage zu schaffen, dass die Rückholquoten und realisierten Rückeinnahmen zielbezogen ausgewertet und in geeigneter Weise zur Steuerung eingesetzt werden können.

2.3 Verfolgung der offenen Forderungen aus übergegangenen Unterhaltsansprüchen

- 13 Die Unterhaltsvorschussstellen müssen ihrer gesetzlichen Verpflichtung nachkommen, offene Forderungen zu verfolgen. Da nicht titulierte offene Forderungen gem. § 197 Abs. 2 i. V. m. § 195 BGB der regelmäßigen Verjährung nach 3 Jahren unterliegen, dürfte ein großer Teil der nicht weiter verfolgten offenen Forderungen bereits verjährt sein.

- 14 Die Durchführung des UVG obliegt den Landkreisen und Kreisfreien Städten als Pflichtaufgabe und sie unterliegen deshalb neben der Rechtsaufsicht auch der Fachaufsicht und damit der Zweckmäßigkeitkontrolle der Art und Weise ihrer Aufgabenerfüllung.
- 15 Alle geprüften Körperschaften verfügten über Personal mit vergleichbarer fachliche Qualifikation, das eine kontinuierliche Fortbildung erhält. Die Unterhaltsvorschussstellen zeigten deutliche Unterschiede bei der Organisation der Aufgabenerledigung.
- 16 Die offensichtlichen Vollzugsmängel der Landkreise und Kreisfreien Städte bei der Durchsetzung offener Forderungen führen zu erheblichen Einnahmeausfällen. Dies beruht zu einem wesentlichen Teil auf mangelnder Steuerung und Kontrolle sowie auf fehlender Steuerung des Gesamtprozesses durch das SMS als Fachaufsichtsbehörde.
- 17 Um eine einheitliche Umsetzung des UVG im Freistaat Sachsen zu gewährleisten, hat das SMS die Erfüllung der gesetzlich zugewiesenen Aufgabe auch in organisatorischer Hinsicht zu überwachen, zu überprüfen und geeignete Schritte einzuleiten.
- 18 Offene Forderungen sind so zu erfassen, dass zu jeder Zeit eine Aussage zu deren Höhe und Status (Mahn-, Klageverfahren, Vollstreckung etc.) getroffen werden kann.

Keine Zweckmäßigkeitkontrolle durch die Fachaufsicht erfolgt

3 Stellungnahmen

- 19 Das SMS verweist auf eine vorgesehene Erweiterung der Bundesstatistik. Die vom SRH befürworteten „modifizierten“ Rückholquoten „nach einheitlichen Kriterien“ seien schon deshalb nicht sinnvoll. Die Erfassung offener Forderungen scheitere bereits daran, dass es bundesweit dafür keine Definition gebe. Generell werde aber die Notwendigkeit zur Verbesserung der Datenlage gesehen.
- 20 Die Ablauforganisation bei der Fallbearbeitung sei im Wesentlichen bereits durch die UVG-Richtlinien vorgegeben. Erst kürzlich sei eine Forderung des SRH zur Berücksichtigung der Rechtsprechung des BVerfG und des BGH zum Anspruchsübergang bei fiktivem Einkommen auf Antrag des SMS berücksichtigt worden. Den Ländern bleibe nur wenig Gestaltungsspielräume für eigenständige Verwaltungsvorschriften. Wolle der SRH insoweit ein Tätigwerden des SMS einfordern, möge er dies konkretisieren. Hinsichtlich der Vollzugsmängel sei in Bezug auf die Stadt Leipzig unterdessen eine anlassbezogene Prüfung durch die Landesdirektion eingeleitet worden.
- 21 Auch das Problem des doppelten Rückgriffs durch die UV-Stellen und die SGB II Leistungsträger lasse sich konzeptionell nur fachübergreifend auf Bundesebene lösen. Dies habe bereits zu mehreren Anläufen durch die Länder im Bundesrat geführt.
- 22 Allgemein befürworten die Städte und Landkreise in ihren Stellungnahmen die vorgeschlagene Gesetzesänderung auf Bundesebene und geben dazu Hinweise aus der Vollzugspraxis.

4 Schlussbemerkungen

- 23 Der SRH hält an seinen grundsätzlichen Aussagen fest. Eine Überarbeitung der Bundesstatistik abzuwarten, erscheint kontraproduktiv; der Bedarf an einem auf Landesebene für Steuerungszwecke nutzbaren und nach einheitlichen Kriterien erfassten Datenbestand ist offensichtlich. Für eine Steuerung sämtlicher Prozesse werden relevante Informationen

benötigt, die dann erst in eine Reform von Aufgaben und Aufgabenstrukturen münden können.

- 24 Auch wenn die gesetzliche Regelungsdichte im Bereich des Unterhaltsvorschlusses hoch ist, verbleibt für das Ministerium als Aufsichtsbehörde ausreichend Spielraum, aufgezeigte und erkannte Vollzugerschwernisse im Interesse einer einheitlichen, vergleichbaren und effektiven Aufgabenwahrnehmung der Aufgabenträger im Freistaat Sachsen zu beheben. Es ist nicht Aufgabe des SRH dies im Einzelnen zu konzipieren und damit anstelle der Aufsichtsbehörde tätig zu werden.
- 25 Es gilt, die positiven Aspekte in der Zusammenarbeit zwischen dem Ministerium und den kommunalen Aufgabenträger weiter zu verstärken und zu verstetigen, um den Vollzug des UVG und die Verwaltungsabläufe im gesamtstaatlichen Interesse nachhaltig zu verbessern.
- 26 Die eingegangenen Stellungnahmen unterstreichen den bestehenden Reformbedarf beim Zusammenwirken von UVG, SGB II und SGB XII.

Leistungen nach der Insolvenzordnung an geeignete Stellen im Verbraucherinsolvenzverfahren

Durch die Umstellung der Förderung entstanden bislang vermeidbare Mehrausgaben in Höhe von rd. 850 T€.

Eine ordnungsgemäße Kalkulation der Höhe der Festbetragsförderung fehlte.

Das Staatsministerium hat es abgelehnt, eine Förderkonzeption zu übersenden. Der SRH konnte daher Fehlentwicklungen bei Erlass der Förderrichtlinie nicht entgegenwirken.

1 Prüfungsgegenstand

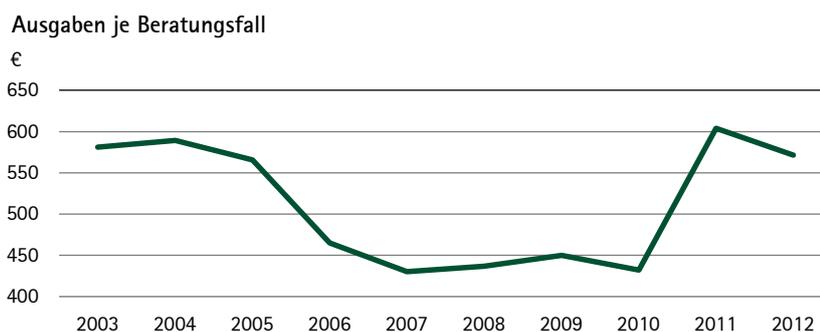
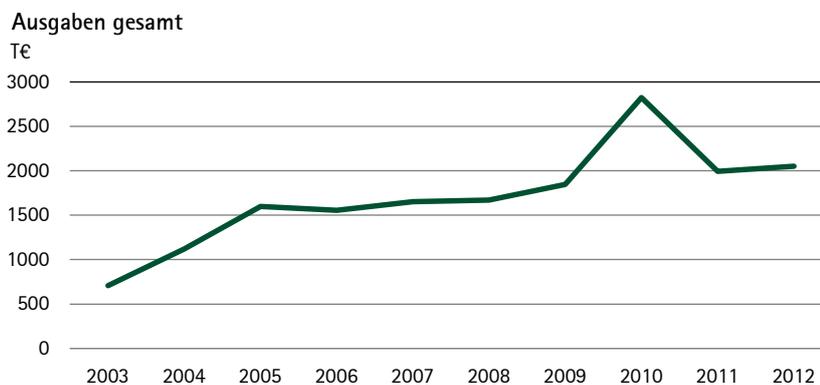
- 1 Der SRH hat die Leistungsgewährung durch den Freistaat Sachsen an geeignete Stellen im Verbraucherinsolvenzverfahren gem. § 305 Insolvenzordnung (InsO) geprüft.
- 2 Geeignete Stellen sind im Freistaat Sachsen gemeinnützige Träger, Einrichtungen einer Verbraucherzentrale, Gebietskörperschaften und andere Körperschaften des öffentlichen Rechts, die die Anerkennung durch die LD Sachsen erhalten.
- 3 Das Verbraucherinsolvenzverfahren ist ein mehrstufiges Verfahren. Die 1. Stufe ist zwingend der außergerichtliche Einigungsversuch, in dem sich der Schuldner um eine gütliche Einigung mit den Gläubigern bemühen soll. Dazu sucht der Schuldner eine geeignete Person oder Stelle auf. Scheitert der außergerichtliche Einigungsversuch, schließt sich als 2. Stufe das gerichtliche Schuldenbereinigungsverfahren an. Wenn auch dies nicht zum Erfolg führt, wird in der 3. Stufe das gerichtliche Insolvenzverfahren - ggf. mit Restschuldbefreiung derzeit nach einer 6-jährigen Wohlverhaltensperiode - eröffnet.
- 4 Die Erfolgsquote bei den außergerichtlichen Einigungsversuchen lag im Freistaat Sachsen im Durchschnitt der Jahre 2003 bis 2012 bei rd. 10 % aller Beratungsfälle und damit auf Bundesniveau.

2 Prüfungsergebnisse und Folgerungen

2.1 Mehrausgaben durch Umstellung der Finanzierung

- 5 Im Freistaat Sachsen erfolgte bis 2010 eine pauschale Vergütung der anerkannten Insolvenzberatungsstellen pro Fall. Ab dem 01.01.2011 erfolgte auf der Grundlage der Richtlinie des SMS zur Förderung von Trägern anerkannter Stellen in der Verbraucherinsolvenzberatung eine jährliche Projektförderung der Sach- und Personalkosten im Wege der Festbetragsfinanzierung.
- 6 Die Umstellung der Förderung bewirkte - wie nachstehende Grafiken verdeutlichen - ab dem 01.01.2011 sowohl einen deutlichen Anstieg der absoluten Ausgaben als auch der Ausgaben je Beratungsfall¹:

¹ Das Jahr 2010 ist aufgrund der Umstellung der Förderung nicht vergleichbar. In den Jahren 2005 bis 2009 wurden stets 4 Quartale bei der statistischen Auswertung erfasst. Demgegenüber wurden 2010 aufgrund der Umstellung der Förderung 5 Quartale abgerechnet.



Vermeidbare Mehrausgaben in den Jahren 2011 und 2012 in Höhe von 850 T€

- 7 Das SMS ging von durchschnittlichen Kosten je Beratungsfall in Höhe von 462,62 € aus. Wird dieser Wert mit der Anzahl der Beratungsfälle in den Jahren 2011 (3.305 Fälle) und 2012 (3.594 Fälle) multipliziert und den tatsächlichen Ausgaben gegenüber gestellt, verursachte die Umstellung der Förderung im Betrachtungszeitraum vermeidbare Mehrausgaben in Höhe von rd. 850 T€.
- 8 Erst bei mehr als 4.314 (2011) bzw. 4.440 (2012) Beratungsfällen wäre unter Berücksichtigung der vom SMS selbst ermittelten Kosten je Beratungsfall der Kulminationspunkt erreicht.
- 9 Das Staatsministerium muss prüfen, ob die Finanzierung der Verbraucherinsolvenzberatungsstellen wieder auf Fallpauschalen umzustellen ist.

Keine ordnungsgemäße Kalkulation

2.2 Kalkulation der Festbetragsförderung

- 10 Das SMS hat es versäumt, den Aufwand, der den Trägern bei der Durchführung der Beratung im Verbraucherinsolvenzverfahren entsteht, ordnungsgemäß zu ermitteln.
- 11 Künftig hat das Staatsministerium die Höhe der Förderung ordnungsgemäß zu kalkulieren und dies nachweislich auch zu dokumentieren.

2.3 Keine Prüfung alternativer Finanzierungsformen

- 12 Sachsen ist das einzige Bundesland, das in der Förderrichtlinie eine bis zu 100 %ige Finanzierung vorsieht. Außerdem ist der Freistaat Sachsen das Land, das mit bis zu 75 T€ je Beratungseinheit die höchste Zuwendung als Festbetragsförderung gewährt.

Fehlende Prüfung alternativer Beratungs- und Finanzierungsformen

- 13 Das Land Hessen dagegen fördert - als einziges Bundesland - die Insolvenzberatung nicht. Grundsätzlich kann für einen außergerichtlichen Einigungsversuch Beratungshilfe durch Rechtsanwälte und Rechtsbeistände nach dem Beratungshilfegesetz gewährt werden. Diese wird gewährt, wenn der Rechtssuchende die erforderlichen Mittel für die Beratung nach seinen persönlichen und wirtschaftlichen Verhältnissen nicht

aufbringen kann. Wenn der Zugang zum Verbraucherinsolvenzverfahren auch über die Beratungshilfe gesichert werden kann, war das SMS gehalten zu prüfen, ob dies eine kostengünstigere Alternative darstellt. Eine solche Prüfung erfolgte nicht. Ebenso ist keine Prüfung alternativer Finanzierungsformen dokumentiert.

2.4 Fehlende Förderkonzeption

14 Das SMS lehnte die Übersendung einer Förderkonzeption im vorliegenden Fall genauso wie in weiteren Fällen mit der Begründung ab, dass es sich dabei um eine konzeptionelle Leitentscheidung der Staatsregierung handele. Förderkonzeption fehlt

15 Die Veranschlagung von § 23 SÄHO und die wirtschaftliche und sparsame Verwendung von Zuwendungen, § 44 SÄHO, setzen das Vorhandensein einer programmspezifischen Förderkonzeption mit jeweils messbaren Zielgrößen voraus. Antworten auf die Fragen „Was soll mit dem Förderprogramm wann, wie, mit welchen Mitteln und welchem Verwaltungsaufwand erreicht werden?“ sind die Voraussetzungen einer Veranschlagung im Haushaltsplan. Fehlen diese Angaben, so kann ein erhebliches Staatsinteresse nach § 23 SÄHO nicht hinlänglich konkret nachvollzogen werden.

16 Die Förderkonzeption wurde dem SRH vorenthalten. Damit konnte er Fehlentwicklungen bei Erlass der Förderrichtlinie weder erkennen noch im Rahmen einer Stellungnahme nach § 103 SÄHO dem Ministerium beratend zur Seite stehen.

2.5 Auslastung der Beratungseinheiten

17 Zuwendungsvoraussetzung ist eine zwischen dem SMS, vertreten durch die LD Sachsen, und dem Träger der anerkannten Stelle abgeschlossene Zielvereinbarung mit dem Inhalt, dass jede Beratungseinheit eine festgelegte Anzahl von Beratungen durchführt.

18 Aus den Unterlagen war nicht nachvollziehbar, wie die Anzahl der zu erreichenden 125 außergerichtlichen Einigungsversuche je Beratungseinheit kalkuliert wurde und auf welcher Grundlage die jährliche 10 %ige Steigerung basiert.

19 Die Zielerreichung war in den geeigneten Stellen sehr unterschiedlich und lag im Jahr 2011 zwischen 92 und 167 Fällen pro Beratungseinheit. Nur etwa die Hälfte der geeigneten Stellen erreichte die Vorgabe von 125 Fällen pro Beratungseinheit aus der Zielvereinbarung. Das entsprach 13,5 von 27,5 Beratungseinheiten. Zielvorgaben nicht erreicht

20 Im Jahr 2012 lag die Zielerreichung gem. der ungeprüften Verwendungsnachweise zwischen 94 und 159 Fällen pro Beratungseinheit. Die gem. Zielvereinbarung zu erreichenden 137,5 Fälle pro Beratungseinheit erreichten weniger als die Hälfte der geeigneten Stellen, das entsprach 8,5 von 27,5 Beratungseinheiten. Beratungseinheiten ungleichmäßig belastet

21 Das SMS hat zu prüfen, welche Auswirkungen es hat, wenn die Zielvorgaben von den geeigneten Stellen (wiederholt) nicht erreicht werden.

3 Stellungnahme des Ministeriums

22 Die Zahlungen des Freistaates Sachsen für die Verbraucherinsolvenzberatung nach § 305 InsO seien von 2.823,6 Mio. € im Jahr 2010 durch die Umstellung der Förderung auf 1.995,6 Mio. € reduziert worden.

- 23 Es sei Ziel gewesen, die „Kleinfälle“, die eigentlich der sozialen Schuldnerberatung zuzuordnen gewesen wären, vergütungstechnisch aus der Verbraucherinsolvenz herauszuhalten. Dies führe nach Berechnungen der Träger, wie auch des SMS, zu einem Wegfall von rd. 5 % der abgerechneten Fälle. Auch sei die angerechnete Fördersumme um 5 % zu minimieren, da die geeigneten Stellen präventiv tätig werden und die diesbezüglichen Kosten in der Fördersumme enthalten seien.
- 24 Das SMS habe die Höhe der Förderung ordnungsgemäß kalkuliert.
- 25 Vergleiche mit anderen Bundesländern seien nicht möglich, da der Freistaat Sachsen als einziges Bundesland Beratungseinheiten fördere und in der Förderpauschale auch Verwaltungstätigkeit und Sachkosten enthalten seien.
- 26 Die Möglichkeit des Zugangs über die Beratungshilfe habe das SMS geprüft. Dies sei aber teurer und nehme nur partiell Leistungen der Beratungshilfe wahr.
- 27 Das SMS begründet seine Weigerung eine Förderkonzeption zu übersenden damit, dass eine Prüfung durch den SRH nur nachträglich stattfinde und sich auf konkrete Vorgänge beziehe. Es gehöre nicht zu den Aufgaben des SRH, anhand von „politischen Förderkonzepten“ zu bewerten, ob ein bestimmtes Förderprogramm sinnvoll sei.
- 28 Das SMS prüfe laufend, wie hoch der regionale Bedarf an außergerichtlichen Leistungen sei. Bei sinkenden Bedarfen korrigiere das festgeschriebene Berechnungssystem automatisch die regionale Verteilung der Beratungsleistungen.

4 Schlussbemerkung

- 29 Vernachlässigt man, wie in Nr. 2.1 dargestellt das Jahr 2010, ist von 2009 zu 2011 ein Anstieg der Ausgaben für die Verbraucherinsolvenzberatung zu verzeichnen. Die Umstellung der Förderung hat vermeidbare Mehrausgaben verursacht.
- 30 Dass es Ziel war, Kleinfälle aus der Verbraucherinsolvenz herauszuhalten, ist in den Akten, die das SMS dem SRH zur Verfügung gestellt hat, nicht dokumentiert. Nach ausdrücklicher Bitte des SRH im Abschlussgespräch um konkrete Zahlen zu den Kleinfällen teilte das SMS nunmehr mit, dass diese nicht zu belegen seien. Damit hat das SMS nicht nachweisen können, dass die Umstellung der Förderung einen Wegfall von Kleinfällen bewirkte. Im Übrigen sieht die InsO keinen Mindestwert für die Durchführung eines Verfahrens vor.
- 31 Dass die geeigneten Stellen nach der aktuellen Förderrichtlinie auch Präventionsarbeit zu leisten haben, ist vorliegend nicht zu berücksichtigen. Die Präventionsarbeit ist nach der Förderrichtlinie nicht Gegenstand der Förderung, sondern Voraussetzung dafür, die Zuwendung zu erhalten (vgl. Nr. II und IV der Förderrichtlinie). Die Ausgaben der Träger für diese Tätigkeit ist in der Fördersumme nicht enthalten.
- 32 Auch in anderen Bundesländern fallen bei der Verbraucherinsolvenzberatung Verwaltungs- und Sachkosten an und werden gefördert.
- 33 Eine Kalkulation konnte das SMS während der Prüfung nicht vorlegen.
- 34 Die Beratungshilfe ist - wie dargelegt - einkommens- und vermögensabhängig. Das SMS hat nicht untersucht, ob dadurch der Zugang zum Verbraucherinsolvenzverfahren für den Freistaat Sachsen kostengünstiger aber gleich wirksam gestaltet werden kann.

SMS behauptet Zahlen, kann diese aber nicht belegen

- 35 Im Hinblick auf die Weigerung des SMS, die Förderkonzeption vorzulegen, bleibt der SRH bei seiner Auffassung. Der SRH bewertet keine politischen Gesichtspunkte, sondern die verwaltungstechnische Umsetzung des zu erreichenden Förderzwecks. Sinn und Zweck der Anhörung nach § 103 SäHO ist es, dass der SRH seine Prüfungserfahrungen vor Erlass einer Förderrichtlinie einbringen kann. Dazu bedarf es der Förderkonzeption.
- 36 Die automatische Korrektur der regionalen Verteilung der Beratungsleistungen bei sinkenden Bedarfen ist nicht belegt.

Beihilfen im Zusammenhang mit der Breitbandversorgung im ländlichen Raum

Trotz bestehender Ausbaupflichtung der Telekommunikationsunternehmen fördert der Freistaat den Ausbau von Breitbandinternet.

1 Prüfungsgegenstand

- 1 Der Freistaat Sachsen fördert im ländlichen Raum den Ausbau der Breitbandversorgung. Die Förderung erfolgt nach der Richtlinie Integrierte Ländliche Entwicklung (RL ILE).
- 2 Gefördert werden:
 - die Erstellung von Bedarfs- und Verfügbarkeitsanalysen sowie Durchführung von Informationsveranstaltungen,
 - die Schließung der Wirtschaftlichkeitslücke von leitungsgebundenen oder funkbasierten Breitbandversorgungsnetzen, einschließlich Planungs- und Vergabeleistungen,
 - die Verlegung von Leerrohren, welche für Breitbandinfrastruktur genutzt werden können, einschließlich Planungsleistungen,
 - Investitionen in die Breitbandinfrastruktur von Trägern von Unternehmen.
- 3 Bis zum 31.05.2013 wurden im Zusammenhang mit der Breitbandversorgung im ländlichen Raum 45,5 Mio. € bewilligt und Mittel in Höhe von 32,5 Mio. € ausgezahlt.

2 Prüfungsergebnisse

- 4 **2.1** Trotz der Ausbaupflichtung der Telekommunikationsunternehmen fördert der Freistaat Sachsen den Ausbau von Breitbandinternet im ländlichen Raum. Nicht notwendige Förderung
- 5 Die Bundesnetzagentur versteigerte im Mai 2010 Frequenzen für den drahtlosen Netzzugang in mehreren Frequenzbereichen, die Zuteilung wurde mit einer Ausbaupflichtung für den Frequenzbereich von 800 MHz verbunden. Die Telekommunikationsunternehmen, die den Zuschlag erhielten, sind verpflichtet, stufenweise bis zum 31.12.2015 mindestens 90 % der Bevölkerung der von den Bundesländern im Vorfeld bestimmten Städte und Gemeinden nach 4 Prioritätsstufen mit Breitbandanschlüssen zu versorgen. Dabei musste mit dem Ausbau der Städte und Gemeinden mit bis zu 5.000 EW (Prioritätsstufe 1) begonnen werden. Der Beginn des Netzausbaus in den Städten und Gemeinden mit der nächsthöheren EW-Zahl durfte immer erst dann erfolgen, wenn mindestens 90 % der Bevölkerung der vorherigen Ausbaustufe mit Breitbandinternet versorgt waren.
- 6 Die Gebietskulisse der Förderrichtlinie entspricht weitestgehend der Ausbaupflichtung der Netzbetreiber der Städte und Gemeinden mit bis zu 20.000 EW (Prioritätsstufe 2). Zum Stand 31.12.2011 erfolgten 60 Bewilligungen für den Ausbau mit Breitbandinternet, darunter waren 27 Bewilligungen für Gemeinden mit bis zu 5.000 EW und 24 Bewilligungen für Gemeinden mit bis zu 20.000 EW. Eine Abgrenzung der Gebietskulisse der Förderrichtlinie gegenüber der Ausbaupflichtung der Telekommunikationsbetreiber wurde durch das SMUL

nicht vorgenommen. Die **Nachrangigkeit** der Förderung im Hinblick auf die Ausbaupflichtung der Telekommunikationsunternehmen wurde durch das SMUL und die Bewilligungsbehörden nicht geprüft.

Förderung der Wirtschaftlichkeitslücke nach einer Prognose der Telekommunikationsunternehmen

- 7 **2.2** Nach der Richtlinie ist die Förderung einer „Wirtschaftlichkeitslücke“ möglich. Als Wirtschaftlichkeitslücke definiert die Europäische Kommission die „Differenz zwischen den Investitionskosten und der Wirtschaftlichkeitsschwelle für die Bereitstellung von Breitbanddiensten“.
- 8 Bei der für jeden Einzelfall angegebenen Wirtschaftlichkeitslücke handelt es sich um eine Prognose; eine Untersetzung der einzelnen Ausgaben muss im Rahmen des Bewilligungsverfahrens nicht erfolgen. Eine Überprüfung der Höhe der angegebenen Wirtschaftlichkeitslücke erfolgt nicht. Eine kostengünstige Marktpreisbildung durch eine Vielzahl von Bietern fand kaum statt, da zum Großteil nur ein Bieter im Verfahren auftrat.
- 9 Die Förderung der Wirtschaftlichkeitslücke erfolgte genau in der Höhe des vom Telekommunikationsunternehmen abgegebenen Angebots. Die Zuwendungsempfänger (zumeist Gemeinden) schlossen einen entsprechenden Versorgungsvertrag mit den Telekommunikationsunternehmen über die Zahlung einer Beihilfe in Höhe der prognostizierten Wirtschaftlichkeitslücke. Die Rechnung lautete regelmäßig auf „1 Stück Investitionskostenzuschuss“. Die Zahlung erfolgte, ohne eine detaillierte, kostengenaue Abrechnung durch Belege.

Technische Kontrolle der Zweckbindung ist nicht sichergestellt

- 10 **2.3** Die Zweckbindungsfrist umfasst die Zeit, in der der Einsatz der aus der Zuwendung finanzierten Gegenstände für den Verwendungszweck des Vorhabens nach der Fertigstellung gewährleistet sein muss.
- 11 Zuwendungsempfänger sind Gebietskörperschaften (bei der Förderung der Wirtschaftlichkeitslücke) bzw. Unternehmen (bei der Förderung der Infrastruktur). Diese haben innerhalb einer Frist von 7 Jahren (Zweckbindungsfrist) die Versorgung der Ortschaften mit den Mindestübertragungsraten 2 Mbit/s downstream und 192 kbit/s upstream zu gewährleisten.
- 12 Die Prüfung der Einhaltung der Zweckbindungsfrist erfolgt durch ein Prüfteam der Bewilligungsbehörden. Die Bewilligungsbehörden haben keine Messgeräte, um die Mindestübertragungsraten prüfen zu können.

3 Folgerungen

Die Telekommunikationsunternehmen verringern durch öffentliche Mittel ihre Kosten

- 13 **3.1** Die Erschließung der Städte und Gemeinden der 4 Prioritätsstufen mit Breitbandinternet, die aufgrund der Förderung erfolgte, kann auf die Ausbaupflichtung der Telekommunikationsunternehmen angerechnet werden. Die Förderung aus der RL ILE unterstützt demnach die Telekommunikationsunternehmen bei dem Vollzug der Ausbaupflichtung und somit bei der Vertragserfüllung.

Die Förderung ist subsidiär einzusetzen

- 14 Nach § 23 SÄHO dürfen Zuwendungen nur dann veranschlagt werden, wenn ein staatliches Interesse ohne diese Zuwendung nicht befriedigt werden kann. Aufgrund der Verpflichtung der Netzbetreiber werden (mindestens) 90 % der Bevölkerung in den un- und unterversorgten Städten und Gemeinden auch ohne Zuwendungen des Freistaates mit Breitbandtechnik versorgt und insoweit das staatliche Interesse ohne die Förderung befriedigt.
- 15 Eine Förderung hat immer nachrangig zu erfolgen. Zunächst ist durch das SMUL zu prüfen, ob die Telekommunikationsunternehmen - eben auch vor dem Hintergrund der Ausbaupflichtung - tatsächlich nicht in der Lage sind, aus eigenen Mitteln Breitbandinternet im ländlichen

Raum auszubauen. Im nächsten Schritt muss geklärt werden, ob eine Beteiligung der Telekommunikationsunternehmen für den Ausbau von Breitbandinternet im Rahmen einer Kofinanzierung bei der Gewährung von Fördermitteln möglich ist. Als letzte Maßnahme kann die Gewährung von Fördermitteln geprüft werden. Die Notwendigkeit einer Förderung kann jedoch grundsätzlich erst nach Erfüllung der Aus- und Aufbauverpflichtung eingeschätzt werden. Erst wenn feststeht, welche Orte mit welcher Übertragungsrate versorgt sind, kann der Freistaat sein Interesse an einer (weiteren) Versorgung beurteilen.

16 Die Förderung ist haushaltsrechtlich nur nachrangig zur Aus- und Aufbauverpflichtung zulässig, um die vollständige Versorgung der Bevölkerung mit Breitbandinternet zu erreichen.

17 Die Förderung aus der RL ILE zur Erschließung des ländlichen Raumes mit Breitband ist im Hinblick auf § 23 SÄHO auf ihre Notwendigkeit zu überprüfen.

18 **3.2** Nach VOL/B¹ sind bei Abschlagszahlungen die Leistungen durch nachprüfbare Aufstellungen nachzuweisen.

19 Zudem kann nur bei der Vorlage von Rechnungen die Richtigkeit der Ausgaben ordnungsgemäß geprüft werden.

20 In die Verträge zwischen Zuwendungsempfänger und Netzbetreiber sollte die Geltung der VOL/B aufgenommen werden. Das SMUL hat dafür Sorge zu tragen, dass den Bewilligungsbehörden prüfbare Unterlagen vorgelegt werden.

Prüfbare Unterlagen sind vorzulegen

21 **3.3** Die Prüfung der Zweckbindungsfrist ist zwingend. Dazu gehört nach der beihilferechtlichen Genehmigung der Europäischen Kommission u. a. eine regelmäßige Überwachung, ob das Netz funktioniert.

22 Der SRH schlägt vor, den Bewilligungsbehörden die Überprüfung der Zweckbindung der Zuwendung innerhalb der gesetzten Frist zu ermöglichen durch:

- Vorlage einer Stellungnahme der beauftragten Planungsbüros,
- Beteiligung der Kommunalen Informationsverarbeitung Sachsen (KISA) oder
- Beauftragung der Zuwendungsempfänger, eine entsprechende Messung durchzuführen oder durchführen zu lassen und der Bewilligungsbehörde das Ergebnis mitzuteilen.

23 Das SMUL hat als Fachaufsicht die Prüfung der Einhaltung der Zweckbindungsfrist sicherzustellen.

4 Stellungnahme des Ministeriums

24 **4.1** Das SMUL führt aus, dass mit dem Beschluss der Staatsregierung zum Erlass der RL ILE/2007 die Prüfung der Förderung zur Erschließung des ländlichen Raumes mit Breitband auf ihre Notwendigkeit im Hinblick auf § 23 SÄHO erfolgt sei. Die Notwendigkeit der Förderung sei mit dem

¹ Gemäß Nr. 3.1 der Allgemeinen Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung an kommunale Körperschaften (ANBest-K) ist bei der Vergabe von Aufträgen für Lieferungen und Leistungen (ausgenommen Bauleistungen) der Abschn. 1 der Verdingungsordnung für Leistungen (VOL/A) anzuwenden. Nr. 3.2 der ANBest-K bestimmt, dass Verpflichtungen des Zuwendungsempfängers, aufgrund von § 98 ff. des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) und der Verordnung über die Vergabe öffentlicher Aufträge (Vergabeverordnung – VgV) den Abschn. 2 ff. VOL/A anzuwenden, unberührt bleiben. § 9 VOL/A bzw. § 11 EG Abs. 1 VOL/A bestimmen, dass die Allgemeinen Vertragsbedingungen (VOL/B) grundsätzlich zum Vertragsgegenstand zu machen sind, was jedoch generell nicht erfolgt. § 17 Nr. 2 VOL/B bestimmt, dass bei Abschlagszahlungen die Leistungen durch nachprüfbare Rechnungen nachzuweisen sind.

Breitbanderschließungskonzept der sächsischen Staatsregierung, Beschluss Nr. 04/0993 vom 05.05.2009 nochmals überprüft und bestätigt worden.

- 25 Für jedes Vorhaben werde einzeln vor Bewilligung geprüft, ob im Zusammenhang mit der Ausbaupflichtung der Netzbetreiber das staatliche Interesse an einer Förderung noch gegeben ist.
- 26 Der Freistaat Sachsen habe keine Fördermittel über die RL ILE in Orten im ländlichen Raum bewilligt, in denen Telekommunikationsunternehmen im Zusammenhang mit der Ausbaupflichtung eine gesicherte Grundversorgung mit mindestens 2 Mbit/s mittels LTE-Technologie hergestellt haben oder verbindlich für die nachfolgenden 3 Jahre erklärt haben. Die Ausbaupflichtung beinhalte, dass Gemeinden, die „durch andere Anbieter/Technologien mit gleichwertigen bzw. höherwertigen Breitbandlösungen versorgt werden“ auf die Ausbaupflichtung anzurechnen sind. Dass dadurch auch Orte angerechnet werden konnten, die eine Förderung erhalten haben, sei durch das SMUL nicht zu ändern.
- 27 **4.2** Die Beseitigung der Wirtschaftlichkeitslücke werde mittels Abschluss von Versorgungsverträgen gefördert. Die Rechnungen seien auf der Grundlage der geschlossenen Verträge prüffähig.
- 28 Das SMUL weist darauf hin, dass die VOL/B nach § 9 Abs. 1 VOL/A bzw. § 11 Abs. 1 EG VOL/A nicht zwingend, sondern nur grundsätzlich zum Vertragsgegenstand zu machen sei.
- 29 **4.3** Die Vorschläge des SRH zur Überprüfung der Zweckbindung können nach Aussage des SMUL bei der Verwendungsnachweisprüfung durch die Bewilligungsbehörden als technische Unterstützung veranlasst werden. Im Ermessen der Behörden könne dabei die fachliche Unterstützung der Breitbandberatungsstelle (KISA) eingeholt werden. Die Breitbandberatungsstelle sei jedoch nicht darauf ausgelegt, dauerhaft staatliche Prüfungsaufgaben zu übernehmen.

5 Schlussbemerkungen

- Förderung ohne Notwendigkeit
- 30 **5.1** Der SRH hält an seiner Auffassung fest, dass der Freistaat Sachsen trotz der Ausbaupflichtung der Telekommunikationsunternehmen den Ausbau von Breitbandinternet im ländlichen Raum ohne Notwendigkeit fördert.
 - 31 Auf die Frage der Abgrenzung der Gebietskulisse gegenüber der Ausbaupflichtung geht das SMUL in seiner Stellungnahme nicht ein. Das SMUL räumt ein, dass aus der RL ILE die Telekommunikationsunternehmen beim Vollzug der Ausbaupflichtung unterstützt werden. Dies ist mit der Nachrangigkeit der Förderung unvereinbar.
 - 32 **5.2** Eine Wirtschaftlichkeitslücke für die geförderten Maßnahmen muss durch Angaben zu den tatsächlichen Investitionskosten belegt werden. Die bislang vorgelegten Rechnungen beinhalten lediglich die Rechnungsposition „1 Stück Investitionskostenzuschuss“, die Höhe der Rechnung basiert auf der Prognose der Telekommunikationsunternehmen. Die Wirtschaftlichkeitslücke wird daher nicht belegt.
 - 33 **5.3** Der SRH begrüßt ausdrücklich die Absicht des SMUL, die Bewilligungsbehörden bei ihrer Aufgabenerfüllung zu unterstützen. Er regt weiter an, dass das SMUL den Bewilligungsbehörden auch für die Prüfung der Zweckbindungsfrist eine der 3 vom SRH vorgeschlagenen Varianten zur Auswahl gibt, da die Prüfung der Einhaltung der Zweckbindungsfrist über die Verwendungsnachweisprüfung zeitlich hinausgeht.

Haushalts- und Wirtschaftsführung der Handelshochschule Leipzig Graduate School of Management

Das SMWK hat die Verwendung eines Darlehens und den Einsatz von Zuwendungen nicht ausreichend geprüft. Verstöße der Handelshochschule Leipzig Graduate School of Management (HHL) gegen zuwendungsrechtliche Bestimmungen blieben so unbemerkt.

1 Prüfungsgegenstand

- 1 Die HHL wurde 1898 als Handelshochschule gegründet und ist damit Deutschlands älteste betriebswirtschaftliche Hochschule. Nach ihrer Neugründung 1992 hat sie sich zu einer erfolgreichen staatlich anerkannten privaten Hochschule im deutschsprachigen Raum entwickelt. Der SRH hat die Haushalts- und Wirtschaftsführung der HHL geprüft, u. a. deren Unterbringung, die Verwendung eines Darlehens und den zweckentsprechenden Einsatz von Zuwendungen.

2 Darlehen

- 2 Der Freistaat Sachsen unterstützt die HHL seit 1994 finanziell u. a. mit einem langfristig gewährten zinslosen Darlehen zur Stärkung des Eigenkapitals. Die in der Gründungsphase von der HHL erstellten Finanzierungspläne sahen eine vollständige Rückzahlung des Nominalbetrages von ehemals 25 Mio. DM (rd. 12,8 Mio. €) nach 20 Jahren vor. Nach dem 1994 abgeschlossenen Darlehensvertrag kann die HHL mögliche Verluste zu rd. 96 % aus dem Darlehen decken (Verlustanteil). Erwirtschaftet sie Gewinne, soll das Darlehen wieder aufgefüllt werden. Der bei Vertragsende noch vorhandene Darlehensbetrag ist an den Freistaat Sachsen zurückzuzahlen, soweit nicht andere Regelungen getroffen werden. Der Vertrag enthält keine Vorgaben zur Verwendung der Mittel im Sinne einer Verwendungsaufgabe. Das Darlehen unterliegt damit weder einer Zweckbindung noch ist dessen wirtschaftliche und sparsame Verwendung geregelt.

Zinsloses Darlehen des Freistaates

- 3 Das SMWK hat die Verwendung des Darlehens durch die HHL nicht ausreichend geprüft. In dem vom SRH betrachteten Zeitraum wirtschaftete die HHL regelmäßig defizitär. Die Verluste deckte sie überwiegend aus dem Darlehen. Dadurch verringerte sich der verfügbare Betrag auf 11,7 Mio. € (2006) bzw. 6 Mio. € (2012).

Darlehen zu mehr als 50 % verbraucht

- 4 Bereits 2008, also rd. 6 Jahre vor Vertragsablauf, verlängerte das SMWK auf Betreiben der HHL den Darlehensvertrag bis 2020. Der Haushalts- und Finanzausschuss des SLT nahm dies zur Kenntnis. Aufgrund der bisherigen Geschäftszahlen ist nicht auszuschließen, dass sich der verfügbare Darlehensbetrag weiter verringern wird. Auch für das Geschäftsjahr 2013 rechnet die HHL wieder mit einem Verlust.

- 5 SMWK, SMF und HHL sollten Regelungen zur sparsamen und wirtschaftlichen Verwendung der Mittel vereinbaren.

3 Unterbringung

- 6 Die HHL ist unentgeltlich in landeseigenen Liegenschaften auf dem Campus Jahnallee der Universität Leipzig untergebracht. Sie trägt die Renovierungs- und Mietnebenkosten. Der Freistaat Sachsen verzichtet damit derzeit auf jährliche Mieteinnahmen in Höhe von rd. 343 T€. Spä-

Mietfreie Unterbringung

testens mit der vollständigen Nutzung eines weiteren Gebäudes, das die HHL seit 2013 zur Nutzung vorbereitet, werden diese nach einer Berechnung des SMF auf rd. 620 T€ jährlich ansteigen. Dies wird voraussichtlich 2017 sein. Der Freistaat Sachsen trägt außerdem die Erhaltungsaufwendungen für die Gebäude. Der geldwerte Vorteil wurde der HHL bei der Förderung bisher nicht angerechnet.

7 **Bei künftigen Förderentscheidungen hat das SMWK dies zu berücksichtigen.**

Langfristige Unterbringung offen

8 Die HHL ist zurzeit wirtschaftlich nicht in der Lage, ihre Unterbringung aus eigener Kraft zu finanzieren. Sie kann ein eigenes Objekt weder kaufen noch errichten und auch nicht auf eigene Kosten anmieten. Sie ist stattdessen auf die weitere Unterstützung des Freistaates Sachsen angewiesen. Das SMF hat – entgegen früherer Praxis – in die zwischen 2017 und 2020 endenden Nutzungsverträge keine Verlängerungsoption aufgenommen. 2012 wurde ein Nutzungsvertrag über ein für das langfristige Wachstum der HHL benötigtes Gebäude geschlossen. Die Übergabe erfolgt in Teilbereichen. Das Gebäude steht der HHL erst ab 01.09.2017 vollständig zur Verfügung. Der Vertrag endet bereits am 31.12.2018.

9 Die aktuellen Nutzungsverträge geben weder dem Freistaat Sachsen noch der HHL Planungssicherheit. Die Staatsregierung sollte eine abschließende Entscheidung über die dauerhafte Unterbringung der HHL treffen.

Zusätzliche Förderung

4 Zuwendungen

10 Das SMWK gewährte der HHL 2011 und 2012 Zuwendungen, die für Ausgaben zur Intensivierung der Kooperationsbeziehungen mit der Universität Leipzig bestimmt waren. Bereits aus dem Förderantrag für 2011 ging hervor, dass mehr als die Hälfte der Mittel (306 T€ von 540 T€) für die Möblierung und die technische Ausstattung von Räumlichkeiten der HHL verwendet werden sollten. Für die übrigen Ausgaben fehlte eine ausreichende Beschreibung der Fördermaßnahmen.

11 **Die Zuwendungen hätten unter diesen Voraussetzungen nicht bzw. nicht in dieser Höhe gewährt werden dürfen.**

12 Die stichprobenartige Überprüfung der Verwendung ergab, dass

- bei Einzelpositionen erhebliche Abweichungen zwischen Antragssummen und tatsächlichen Ausgaben für Ausgabenüberschreitungen bei anderen Positionen genutzt wurden, ohne dass diese Deckungsmöglichkeiten vorgesehen waren,
- eine Zuwendungsfähigkeit der Ausgaben nicht bei allen beantragten Maßnahmen gegeben war,
- Ausgaben bereits durch Dritte finanziert und deshalb dem Grunde nach nicht zuwendungsfähig waren,
- Zuwendungen durch falsche Angaben erwirkt und anderweitig zweckwidrig verwendet wurden.

13 **Das Ministerium hat die Verwendungsnachweise zu prüfen und zweckwidrig verwendete Beträge zurückzufordern.**

Hohes Vergütungsniveau

5 Vergütung der Geschäftsführung

14 Die Vergütung der Geschäftsführung lag 2012 bereits deutlich über dem Niveau an staatlichen Universitäten. Der Freistaat Sachsen trug diese Kosten anteilig aus dem Darlehen im Rahmen der Verlustdeckungszusage.

15 Ab 2013 sollten – bei verringerter Festvergütung – erfolgsbezogene Zusatzvergütungen auf der Grundlage von Zielvereinbarungen gezahlt werden. Diese hätten bei Zielerreichung zu einem Anstieg des Personalaufwandes um 13 %, bei Übererfüllung der Ziele um bis zu 41 % geführt. Der vorgesehene Übergang auf eine erfolgsbezogene Vergütungsregelung wurde durch Beschluss von Aufsichtsrat und Gesellschafterversammlung der HHL im Einvernehmen mit der Hochschulleitung (Geschäftsführung) im Mai 2013 auf unbestimmte Zeit aufgeschoben.

16 Soweit Vergütungen das staatliche Niveau übersteigen, sollten diese nicht aus dem Darlehen, sondern aus selbst erwirtschafteten Mitteln bezahlt werden.

6 Stellungnahmen

17 Laut SMWK enthalte der Darlehensvertrag Vorgaben zur Verwendung der Mittel. Aus dem Vertrag und den Umständen ergebe sich, dass das Darlehen der Stärkung des Eigenkapitals diene und damit für den Geschäftsbetrieb der privaten Hochschule zu verwenden sei. Man werde jedoch die Empfehlung des SRH aufgreifen und unter Beteiligung des SMF mit der HHL Möglichkeiten der Ausgabenreduzierung erörtern. Die unentgeltliche Nutzung der landeseigenen Liegenschaften werde in Zukunft im Falle einer zusätzlichen Förderung mit in die Abwägung einbezogen. Derzeit seien allerdings keine weiteren Zuwendungen geplant.

18 Die HHL will ihr Zukunftskonzept durch den Aufwuchs von Fakultät und Studierendenzahl am Campus Jahnallee realisieren. Um Planungssicherheit zu erhalten, sei die mit dem Land vereinbarte schrittweise Überlassung zusätzlicher Nutzflächen auf dem Campus Jahnallee bis zum Jahr 2018 ebenso wichtig, wie die rechtzeitige Verlängerung der Nutzungsverträge.

19 Das SMF meint, es bestehe Planungssicherheit, weil die Zeitpunkte der Beendigung der Nutzungsverträge klar geregelt seien. Überlegungen zur anschließenden Unterbringung seien zunächst von der HHL selbst anzustellen. Es bestehe somit keine Veranlassung für das SMF, die Initiative zu übernehmen, um schnellstmöglich eine abschließende Entscheidung herbeizuführen.

20 Die HHL hält die Folgerungen des SRH, die Zuwendungsfähigkeit der Ausgaben sei nicht in allen Fällen gegeben gewesen oder Zuwendungen seien durch falsche Angaben erwirkt worden, für nicht nachvollziehbar. Der Bereitstellung der vorgesehenen Mittel sei ein sehr intensiver Abstimmungsprozess mit dem SMWK vorausgegangen. Die HHL habe die bereitgestellten Mittel nicht in vollem Umfang, sondern vielmehr nur insoweit abgerufen, wie sie für eine weitere Verbesserung der Zusammenarbeit mit der Universität Leipzig am besten einsetzbar gewesen seien. Schließlich sei vor Auszahlung der Mittel für 2012 die Mittelzuwendung in 2011 seitens des SMWK einer intensiven Prüfung unterzogen und für rechtmäßig erklärt worden.

21 Das SMWK habe mit der Förderung die HHL in die Lage versetzen wollen, gemeinsame Projekte mit der Universität Leipzig durchführen zu können. Die Erläuterung im Haushaltsplan schließe eine Förderung der Möblierung und der technischen Ausstattung von Räumlichkeiten nicht aus. Der Verwendungsnachweis für 2011 sei vom SMWK geprüft worden. Es seien keine Verstöße festgestellt worden. Gleichwohl werde das SMWK aufgrund der Mitteilung des SRH einzelne Punkte einer erneuten Prüfung unterziehen. Sollte dabei eine zweckwidrige Verwendung festgestellt werden, so würden diese Beträge selbstverständlich zurückgefordert.

7 Schlussbemerkungen

- 22 Der SRH hält an seinen Folgerungen zur Notwendigkeit konkreter Verwendungsaufgaben fest. Das Darlehen war nach dem Vertrag zur Stärkung des Eigenkapitals und damit für den Geschäftsbetrieb der HHL bestimmt. Die Zulässigkeit bzw. Angemessenheit von Ausgaben lässt sich daraus für den Einzelfall nicht ableiten. Das SMWK war vom SMF bei der Erarbeitung des Vertragstextes ausdrücklich dazu aufgefordert worden, die Verwendungsaufgaben in eigener Zuständigkeit näher zu regeln. Dies erfolgte nicht.
- 23 Die nach wie vor nur zeitlich beschränkte Unterbringung der HHL wirkt sich nachteilig auf deren langfristige Planungen aus. Der SRH sieht sich durch die Stellungnahme der HHL bestätigt.
- 24 Hinsichtlich der Bewertung der Zuwendungsfähigkeit einzelner Projekte der HHL fasst das SMWK den Verwendungszweck weiter als der SRH und kommt damit zu anderen Bewertungen. Es bleibt abzuwarten, zu welchen Ergebnissen das SMWK bei der Prüfung der vom SRH benannten Einzelfälle kommt. Der SRH hält an seinen Folgerungen fest. So sind von Dritten zu 100 % finanzierte Projekte regelmäßig nicht förderfähig. Gleiches gilt für Ausgaben, die der Zuwendungsempfänger als Eigenanteil einer Maßnahme zu erbringen hat. Diese können mangels förderfähiger Ausgaben nicht berücksichtigt werden.
- 25 Die Prüfung ist noch nicht abgeschlossen.

Der Verein ist zielstrebig auf den künftig geringeren Aufgabenumfang auszurichten.

1 Aufgaben

- 1 Der 1992 gegründete Verein für Kernverfahrenstechnik und Analytik Rossendorf e. V. (VKTA) ist aus dem Zentralinstitut für Kernforschung der ehemaligen Akademie der Wissenschaften der DDR hervorgegangen. Er erledigt die ihm vom Freistaat übertragenen Aufgaben der Stilllegung und den Rückbau der kerntechnischen Altanlagen am Forschungsstandort Dresden-Rossendorf, wo auch das Helmholtz-Zentrum Dresden-Rossendorf e. V. angesiedelt ist. Dazu gehören die sichere Entsorgung der Kernmaterialien und radioaktiven Abfälle sowie der langfristige Strahlenschutz. Der VKTA betreibt die Landessammelstelle des Freistaates Sachsen für radioaktive Abfälle (LSN) für Sachsen, Thüringen und Sachsen-Anhalt. Zudem führt er im Rahmen seiner satzungsgemäßen Aufgaben Forschungsprojekte verschiedener Drittmittelgeber durch und unterhält wirtschaftliche Geschäftsbetriebe bspw. in den Bereichen Analytik und Strahlenschutz. Der Freistaat Sachsen wendete von 2009 bis 2012 jährlich rd. 11 bis 12 Mio. € für den laufenden Betrieb und Investitionen des Vereins¹ im Rahmen der institutionellen Förderung auf. Eine Verwendungsnachweisprüfung durch das SMWK war nur bis zum Jahr 2008 aktenkundig.
- 2 Die Stilllegung und der Rückbau des Rossendorfer Forschungsreaktors werden voraussichtlich bis 2018 abgeschlossen sein. Die nach diesem Zeitpunkt vom VKTA zu realisierenden Aufgaben ergeben sich vorwiegend aus dem Dienstleistungsbedarf des Freistaates. Damit einhergehen soll eine Neustrukturierung des Vereins. Der dementsprechende Kabinettsbeschluss aus dem Jahr 2004 war auf die Privatisierung des VKTA gerichtet. Obwohl die Anfang 2011 vorliegenden Ergebnisse einer Marktrecherche zeigten, dass Interessenten für eine materielle Privatisierung des VKTA zur Verfügung stehen, liegt bis dato keine Entscheidung über die Neustrukturierung des Vereins für eine effiziente Erledigung von weiterhin noch anfallenden Aufgaben des Freistaates vor.
- 3 Bis dato ist offen, welche Neuausrichtung der VKTA erfahren wird. Auch nach dem Abschluss des Rückbaus der kerntechnischen Anlagen hat der Verein Daueraufgaben des Freistaates sicher, umwelt- und kostengerecht zu erledigen. Hierfür bedarf es des im VKTA vorhandenen Know-hows und hoch qualifizierten Personals.
- 4 Das SMWK sollte kurzfristig eine Lösung für die Neustrukturierung des VKTA finden und die notwendigen Voraussetzungen für deren Umsetzung schaffen. Künftig hat das SMWK die Verwendungsnachweise als wichtige Entscheidungsgrundlage zu den finanziellen Auswirkungen zeitnah zu prüfen.
- 5 Der Abtransport der in Rossendorf ausgebauten Brennelemente sollte auf der Grundlage des zwischen den USA und der Russischen Föderation vereinbarten Programms zur Rückführung der Kernbrennstoffe aus Forschungsreaktoren der Länder des ehemaligen „Ostblocks“ in das Herkunftsland Russland erfolgen. Mit Kabinettsbeschluss vom 08.12.2009 waren die Voraussetzungen für den Abschluss der erforderlichen Verträge mit den russischen und deutschen Unternehmen gegeben. Die Kosten für die Rückführung sollten bis zu einer Obergrenze von 30 Mio. € aus



Noch keine Entscheidung zur neuen Struktur

Rückführung des Kernmaterials nach Russland vorerst gescheitert

¹ Angabe ohne LSN, deren Förderung durch das SMUL erfolgt.

dem Gesamthaushalt finanziert werden. Das Vorhaben wurde 2010 unmittelbar vor dem ersten Transport nach Russland durch ein Veto des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit gestoppt. Als Grund wurde angeführt, dass die schadlose Verwertung des Materials aus den Antragsunterlagen nicht hervorgehe. Die künftige Verfahrensweise für die Rückführung von Kernmaterial in das Herkunftsland ist derzeit noch offen.

Freistaat trägt die Kosten bislang allein

- 6 Für die Vorbereitung der Kernmaterialrückführung nach Russland wurden rd. 5 Mio. € verausgabt. Zudem entstehen aufgrund der Einlagerung der Castor-Behälter im Zwischenlager Ahaus jährlich weitere Ausgaben in Höhe von rd. 0,2 Mio. €.
- 7 **Der Freistaat sollte mit dem Bund eine Lösung für die Finanzierung und die Aufbewahrung des Kernmaterials aus dem ehemaligen Rossendorfer Forschungsreaktor finden.**

2 Wirtschaftsführung

- 8 Der kaufmännisch buchführende VKTA legt zur Antragstellung auf eine institutionelle Förderung im Wege der Fehlbedarfsfinanzierung einen nach kameralistischen Haushaltstiteln gegliederten Wirtschaftsplan vor, der nur 3 von 7 Bereichen beinhaltet. Einnahmeseitig fließen nicht alle Buchhaltungskonten ein.

Unzureichende Transparenz des Jahresabschlusses

- 9 Grundlage für die Abrechnung der erhaltenen Zuwendungen gegenüber dem SMWK ist die im Verwendungsnachweis enthaltene Wirtschaftsplanabrechnung, in der die Erträge und Aufwendungen auf Einnahmen und Ausgaben für die 3 Bereiche übergeleitet sind. Ebenfalls vorgelegt wird der Prüfbericht über den kaufmännischen Jahresabschluss des Vereins. Das Ergebnis der wirtschaftlichen Geschäftsbetriebe und dessen Verwendung zur Deckung des Fehlbedarfs sind aus dem Jahresabschluss nicht ersichtlich. Der VKTA hat Forderungen gegenüber dem Freistaat in zweistelliger Millionenhöhe bilanziert, für die es teilweise keinen Rechtsanspruch gibt (s. Pkt. 3).

Zuwendungen nicht anhand des Jahresabschlusses abgerechnet

- 10 Nach dem Zuwendungsrecht kann bei kaufmännisch buchführenden Zuwendungsempfängern der Haushalts- oder Wirtschaftsplan dem jeweiligen Kontenplan entsprechen. Als Verwendungsnachweis ist der Jahresabschluss (Bilanz, Gewinn- und Verlust-Rechnung) und auf Verlangen der Bewilligungsbehörde eine Überleitungsrechnung vorzulegen. Die vom VKTA durchgeführte aufwendige Zuordnung der Buchhaltungskonten zu entsprechenden Haushaltstiteln ist somit nicht erforderlich. Bei institutioneller Förderung muss ein für den Gesamtbetrieb aufgestellter Wirtschaftsplan vorgelegt werden, es sei denn, es wird nur der Verwaltungshaushalt gefördert. Der Verein hat alle Einnahmen als Deckungsmittel im Rahmen der Fehlbedarfsfinanzierung einzusetzen.
- 11 **Der VKTA hat als zahlenmäßigen Verwendungsnachweis einen qualifizierten Jahresabschluss vorzulegen. Forderungen gegen den Freistaat sind nur für die vereinbarten Bereiche auszuweisen.**

3 Verpflichtungsermächtigungen

- 12 Im Doppelhaushalt 2009/2010 waren für den VKTA VE für Zuwendungen zum laufenden Betrieb und für Investitionen von insgesamt 5,1 Mio. € für das Hj. 2009 und 1,1 Mio. € für das Hj. 2010 veranschlagt. Gemäß der Finanzierungszusage vom 05.03.2007 deckt der Freistaat insbesondere alle Ausgaben der Stilllegung, des Rückbaus der kerntechnischen Anlagen, für den Transport und die Lagerung der radioaktiven Abfälle. Der VKTA hat hierfür langfristige Rückstellungen in seinen Jahresabschluss eingestellt, deren Finanzierung er über Forderungen gegen die

VKTA weist langfristige Rückstellungen aus

öffentliche Hand abbildet. Die Rückstellungen² betragen für 2009 rd. 81 Mio. € und 2010 rd. 92,6 Mio. €. Das SMF wies das SMWK darauf hin, dass der Forderungsausweis eine Einschätzung des VKTA auf Basis der Erkenntnisse zum Zeitpunkt der Erstellung des Jahresabschlusses darstelle. Er könne keinen konstitutiven Charakter haben, der über die Erklärung des Freistaates hinausgehe, seine durch Gesetz begründeten Pflichten erfüllen zu wollen. Eine Saldenbestätigung im Sinne eines Forderungsanerkennnisses des Freistaates könne sich daher nur auf den Betrag erstrecken, der durch entsprechende Haushaltsansätze des beschlossenen Haushaltsplanes und ggf. VE finanziell abgesichert ist.

- 13 Verpflichtungsermächtigungen für Zuwendungen sollen nur veranschlagt werden, wenn es erforderlich ist, dass sich der Staat gegenüber dem Zuwendungsempfänger rechtlich verpflichtet, in künftigen Haushaltsjahren bestimmte Zuwendungen zu gewähren. Im Fall der Stilllegung, des Rückbaus und der Beseitigung der kerntechnischen Anlagen handelt es sich um eine dem VKTA übertragene Aufgabe des Freistaates, zu der er auch nach anderen Gesetzen (z. B. Atomgesetz) verpflichtet ist. Zudem ist der Freistaat mit seiner Finanzierungszusage Zahlungsverpflichtungen eingegangen, die künftige Haushalte in nicht geringem Umfang belasten werden. Eine der Höhe nach ausreichende Ermächtigung liegt jedoch für die künftigen Verpflichtungen des Freistaates nicht vor. Durch die fehlende Festsetzung im Landeshaushalt sind die im Jahresabschluss des VKTA ausgewiesenen Forderungsansprüche vom Haushaltsgesetzgeber nicht sanktioniert. Die Finanzierung der gebildeten Rückstellungen ist nicht gesichert. VE in nicht ausreichender Höhe
- 14 **Das SMWK hat entsprechend den Grundsätzen der Haushaltswahrheit und -klarheit für die Stilllegung, den Rückbau und die Entsorgung der kerntechnischen Anlagen durch den VKTA in künftigen Haushaltsjahren VE in Höhe des notwendigen, aus belastbaren Planungen ermittelten Finanzierungsbedarfs in seinen Einzelplan einzustellen.**
- 15 Diese sind nicht nur Ermächtigungsgrundlage für den Verein zum Eingehen langfristiger Verpflichtungen, sondern dienen auch der Information des Parlaments über die künftigen, nicht unerheblichen Belastungen des Landeshaushaltes aufgrund dieser Maßnahmen. Parlament über künftige finanzielle Belastungen informieren
- 4 Stellungnahmen**
- 16 Dem SMWK sei im Verlauf der umfangreichen Voruntersuchungen zur Neustrukturierung des VKTA offenbar geworden, dass damit erhebliche Schwierigkeiten verbunden wären. Im Falle einer Privatisierung stelle die zwingend erforderlich werdende infrastrukturelle Entflechtung der beiden am Forschungsstandort Rossendorf ansässigen Einrichtungen höchste Anforderungen, insbesondere wegen der Einhaltung des Atom- und Strahlenschutzrechtes. Ferner seien 2 weitere, zum Zeitpunkt der Privatisierungsvorbereitung des VKTA nicht bekannte Faktoren zu berücksichtigen, der Beschluss der Bundesregierung zum Ausstieg aus der Kerntechnik und die Versagung der erforderlichen Genehmigung des geplanten Abtransports des Kernmaterials nach Russland. Eine Privatisierung des VKTA würde mit hoher Wahrscheinlichkeit für den Freistaat keine wirtschaftlichen Vorteile bringen. Das Ministerium erarbeite weiterhin eine geeignete Struktur für den VKTA nach Beendigung des Rückbaus.
- 17 Zur Finanzierung und Aufbewahrung des Kernmaterials aus dem ehemaligen Rossendorfer Forschungsreaktor führe die Staatsregierung bereits Gespräche auf Bundesebene.

² Die LSN bleibt unberücksichtigt.

- 18 Zwischenzeitlich habe das Ministerium die Verwendungsnachweise für die Jahre 2009 bis 2011 geprüft, sodass keine Rückstände mehr zu verzeichnen seien. Künftig werde das Ministerium die Verwendungsnachweise zeitnah prüfen.
- 19 Das SMWK werde sich fortan vom VKTA einen auf den Gesamtbetrieb bezogenen Wirtschaftsplan entsprechend dem Kontenplan vorlegen lassen und darauf achten, dass Forderungen gegen den Freistaat nur für die vereinbarten Bereiche ausgewiesen würden.
- 20 Zu den VE aufgrund der Finanzierungsvereinbarung vom 05.03.2007 trägt das Ministerium u. a. vor:
- Für die Einstellung würden keine belastbaren Planungen existieren und könnten auch nicht erstellt werden.
 - Den Rückstellungen bzw. Forderungen für Rückbau und Entsorgung lägen lediglich Annahmen entsprechend dem derzeitigen Kenntnisstand bis 2075 zugrunde.
 - Für das Ausbringen von VE bestünde aufgrund des Haushaltsvorbehaltes in der Finanzierungszusage kein Erfordernis.
 - Bei Verpflichtungen, die kraft Gesetzes oder aufgrund eines Gesetzes zu erfüllen sind, seien keine VE einzustellen. Nach Art. 13 Einigungsvertrag unterlägen die Einrichtungen des ehemaligen Zentralinstituts für Kernforschung Rossendorf der generellen Einstandspflicht des Freistaates.
 - Zur Erfüllung der gesetzlichen Schadenersatzforderungen seien für den VKTA für die atomrechtliche Deckungsvorsorge Freistellungen durch den Freistaat in Höhe von 67,6 Mio. € übernommen worden. Verpflichtungsermächtigungen für die Stilllegung, den Rückbau und die Entsorgung zur haushalterischen Absicherung ungewisser Verbindlichkeiten im mittlerweile fast dreistelligen Millionenbereich bedürfe es darüber hinaus nicht.
- 21 Unabhängig davon werde das Ministerium prüfen, inwieweit künftig höhere VE für den Abschluss von konkreten längerfristigen Verträgen durch den VKTA erforderlich seien.
- 22 Der VKTA werde die Aufstellung des Wirtschaftsplanes entsprechend den Forderungen des SRH und in enger Zusammenarbeit mit dem SMWK ändern und künftig auf Basis des Kontenplanes den Wirtschaftsplan aufstellen. Der Forderung nach einem qualifizierten Jahresabschluss als zahlenmäßiger Verwendungsnachweis werde damit nachgekommen.

5 Schlussbemerkung

- 23 Das SMWK lehnt zwar die Veranschlagung von VE aufgrund der Finanzierungsvereinbarung vom 05.03.2007 ab, will aber dennoch die Erforderlichkeit höherer VE prüfen.
- 24 Der SRH hält die veranschlagten Ermächtigungen für die aus der Finanzierungsvereinbarung resultierenden Verpflichtungen des Freistaates weiterhin für nicht ausreichend. Zumindest für den mittelfristig zu erledigenden Rückbau sind auskömmliche VE zu veranschlagen.

Die Stadt sollte dem steigenden Zuschussbedarf der Oper vor allem durch Minderung des Personalaufwandes begegnen. Durch eine bessere Auslastung der Opernvorstellungen können die Erträge gesteigert werden.

1 Zuschussbedarf

1 Der SRH hat die Verwendung von Landesmitteln im Rahmen der Kulturraumförderung durch die Stadt Leipzig und die Wirtschaftsführung der Oper Leipzig geprüft. Diese ist als kommunaler Eigenbetrieb rechtlich unselbstständig und weist 645 Planstellen aus. Sie verfügt über die Sparten Oper, Ballett (in der Spielstätte Opernhaus) und Operette/Musical (in der Spielstätte Musikalische Komödie).



2 Die Oper Leipzig verursachte in 2010/2011 rd. 50,3 Mio. € Gesamtaufwendungen, darunter rd. 34,1 Mio. € für Personal. Diese erhöhten sich trotz des tendenziell sinkenden Personalbestandes sowohl pro Mitarbeiter als auch insgesamt kontinuierlich. Die im Zeitraum von 2007/2008 bis 2010/2011 um rd. 3,5 Mio. € gestiegenen Aufwendungen konnten durch die nur geringe Erhöhung der eigenerwirtschafteten Erträge nicht kompensiert werden. Deshalb stieg der Zuschussbedarf zum Spielbetrieb trotz steigender liquider Mittel (zum 31.07.2011 rd. 4,2 Mio. €) um jährlich durchschnittlich 800 T€ auf rd. 40,8 Mio. € im Wirtschaftsjahr 2010/2011. Dies entsprach einem Zuschuss pro Besucher in Höhe von 247 € (im Vorjahr 236 €). Damit weist die Oper Leipzig im Vergleich zu Einrichtungen ähnlicher Größe den mit Abstand höchsten Zuschussbedarf pro Besucher auf.¹

Hoher Zuschussbedarf

2 Auslastung

3 Die Besucherauslastung der Sparte Oper verschlechterte sich stetig und betrug in der Spielzeit 2010/2011 lediglich rd. 56 %. Von den 19 Vorstellungen des Opernrepertoires der Spielzeit 2009/2010 deckten 14 die variablen Kosten nicht. Der Anteil der unentgeltlichen Nutzung lag im Durchschnitt bei 6 %. Er erhöhte sich in der Spielzeit 2010/2011 auf 6,8 %.

Rückläufige Auslastung

4 Die Stadt sollte die dauerhafte Erhöhung der Besucherauslastung der Sparte Oper anstreben und den Anteil der unentgeltlichen Nutzung der Einrichtung reduzieren.

3 Dirigentenvergütung

5 Die Stadt schloss mit leitenden Angestellten Verträge, in denen u. a. die Leitung von „bis zu“ einer festgelegten Anzahl Dirigaten vereinbart wurde. Diese lag zwischen 20 und 50 Vorstellungen pro Spielzeit. Darüber hinaus verpflichtete die Oper Gastdirigenten. Insgesamt wendete sie im Wirtschaftsjahr 2009/2010 für Bruttovergütungen von Dirigenten rd. 600 T€ auf.

Vergütung ohne vereinbarte Mindestleistung

6 Die vertraglich vereinbarte maximale Anzahl der jährlich zu leistenden Dirigate wurde zumeist nicht erreicht. Eine arbeitsvertragliche Gestaltung, die es dem Arbeitnehmer ermöglicht, bei einem fest vereinbarten Gehalt eine quantitativ in seinem Ermessen stehende Gegenleistung zu

¹ Nach der Theaterstatistik des Deutschen Bühnenvereins 2009/2010 betrug der durchschnittliche Zuschussbedarf pro Besucher der Theater mit Opernhäusern Frankfurt a. M., Köln, Dortmund, Hannover, Düsseldorf, Stuttgart rd. 152 €.

erbringen, die lediglich einer oberen Begrenzung unterliegt, ist für den Arbeitgeber nachteilig.

- 7 Bei der Begründung von außertariflichen und dem Geltungsbereich des Normalvertrages (NV) Bühne unterfallenden Arbeitsverhältnissen sollten künftig die zur Verfügung stehenden Gestaltungsspielräume im Interesse der Stadt dahin gehend genutzt werden, dass die Anzahl der vertraglich vereinbarten Dirigate der Anzahl der spielplanmäßigen Vorstellungen entspricht. Gastdirigenten sollten nur ausnahmsweise im Verhinderungsfall oder bei Vorliegen eines besonderen künstlerischen Interesses verpflichtet werden.
- 8 Die Stadt hat aus Gründen der Wirtschaftlichkeit sicherzustellen, dass einer vertraglich fest vereinbarten Vergütung auch eine quantitativ bestimmte und angemessene Gegenleistung (z. B. Mindestdirigate) gegenübersteht. Sie sollte für die Reduzierung der Vergütungsaufwendungen von Dirigaten im Opernhaus Sorge tragen.

Übertarifliche Vergütungen

4 Vergütung von Orchester, Tanzgruppen- und Chormitgliedern

- 9 Die Vergütung der 47 Musiker des Orchesters der Musikalischen Komödie erfolgt unter Bezugnahme auf den Tarifvertrag für die Musiker in Kulturorchestern in VergGr. B, obwohl diese Eingruppierung 66 Musikerstellen voraussetzt. Tariflich gerechtfertigt ist die Eingruppierung in VergGr. D. Zudem gewährt die Stadt den Musikern eine außertarifliche Zulage in Höhe von monatlich 66,68 €. Im Vergleich zur tariflichen Vergütung verursacht die Entlohnung der Musiker jährliche Mehrkosten in Höhe von rd. 140 T€.
- 10 Die übertarifliche Eingruppierung der Musiker zieht die überhöhte Vergütung der Chor- und Tanzgruppenmitglieder der Musikalischen Komödie in Gagenklasse 2 a statt 2 b nach sich. Daraus entstehen jährliche Mehrkosten in Höhe von rd. 150 T€.
- 11 Die Stadt sollte die Musiker, Chor- und Tanzgruppenmitglieder tariflich vergüten.

Vergütungen ohne Gegenleistung

5 Vorzeitige Vertragsbeendigungen

- 12 Die Stadt gewährte einem vom Dienst freigestellten leitenden Mitarbeiter im Zuge der vorzeitigen Vertragsbeendigung Vergütungsfortzahlungen und eine Abfindung in Höhe von 690 T€. Mit einem anderen leitenden Mitarbeiter vereinbarte die Stadt die vorzeitige Vertragsbeendigung mit einer Jahrespauschalvergütung in Höhe von rd. 130 T€ für nicht näher bestimmte Beratungsleistungen. Ob und in welchem Umfang diese seitens der Oper in Anspruch genommen wurden, konnte nicht nachgewiesen werden. Die Stadt übertrug die Aufgaben des Mitarbeiters befristet auf 2 leitende Bedienstete gegen Zahlung einer Zulage in Höhe von zunächst jeweils 950 €, später jeweils 2.500 € monatlich. Gründe, die die vorzeitigen Vertragsbeendigungen rechtfertigen, waren nicht ersichtlich.
- 13 Die Stadt ist gehalten, künftig Vertragsverhältnisse durch deren Ablauf zu beenden und Vergütungszahlungen ohne Gegenleistung auszuschließen.

6 Verträge nach NV Bühne und TVöD

- 14 Die Oper stellte eine im Geltungsbereich des NV Bühne beschäftigte Arbeitnehmerin im Rahmen der vorzeitigen Vertragsbeendigung vom Dienst frei und leistete für zwei Spielzeiten Vergütungsfortzahlungen in Höhe von 134 T€, obwohl die Möglichkeit bestand, das Arbeitsverhältnis zumindest nach einer Spielzeit zu beenden. Dadurch hätten Bruttovergütungen in Höhe von 69 T€ eingespart werden können.

- 15 In den im Geltungsbereich des NV Bühne geschlossenen Arbeitsverträgen wurden teilweise bei Erstengagement und in Folgeverträgen Gagenerhöhungen in Höhe von 200 bis 900 € monatlich vereinbart.
- 16 Mit 13 im Geltungsbereich des Tarifvertrages des öffentlichen Dienstes (TVöD) Beschäftigten wurde dauerhaft eine durchschnittliche wöchentliche Arbeitszeit von über 40 Stunden vereinbart und vergütet. Darüber hinaus leistete die Oper an TVöD-Beschäftigte nicht tarifkonforme über-tarifliche Zulagen. Tarifwidrige Ausgestaltung von Arbeits-verhältnissen
- 17 Die Stadt hat bei Vergütungsvereinbarungen künftig ihre finanziellen Eigeninteressen zu berücksichtigen. Bei der Ausgestaltung der Arbeitsverhältnisse sind die relevanten arbeitsrechtlichen und tariflichen Bestimmungen zu beachten. Die Stadt sollte die Zuschüsse vorrangig durch Reduzierung der Personalaufwendungen begrenzen.
- 7 Stellungnahmen**
- 18 Das SMWK sieht von einer Stellungnahme ab. Das Ministerium habe Sachverhalte festgestellt, die eine weitere rechtsaufsichtliche Bewertung nach sich ziehen müssten. Das SMWK habe die Stadt Leipzig dazu förmlich angehört. Das Anhörungsverfahren sei noch nicht abgeschlossen. Zudem werde die Landesdirektion Sachsen als für die Rechtsaufsicht über die Kreisfreie Stadt Leipzig zuständige Behörde unterrichtet.
- 19 Die Stadt erklärt, die Oper habe bereits Personal abgebaut. Einer weiteren Zuschusserhöhung könne dadurch nur bedingt entgegengewirkt werden, da künftige Tariferhöhungen und Sachkostensteigerungen damit nicht kompensiert werden könnten.
- 20 Insbesondere Besucherzahlen und Erlöse seien jedoch abhängig vom künstlerischen Erfolg der Inszenierung, der sich im Vorfeld nicht mit abschließender Sicherheit bestimmen ließe. Mit Beginn des Wirtschaftsjahres 2013 seien sehr positive Besucher- und Umsatzentwicklungen festzustellen.
- 21 Seit der Spielzeit 2011/2012 habe sich das Gagengefüge der Dirigenten in Hinsicht auf die Wirtschaftlichkeit durch die Vertragsgestaltung des stellvertretenden Generalmusikdirektors und des ersten Gastdirigenten deutlich zugunsten der Oper verändert. Die Frage der vertraglichen Festlegung von Mindestdirigaten werde von der Stadt geprüft.
- 22 Der TVK sähe eine Herunterstufung von Musikern im Falle einer niedrigeren Vergütungsgruppeneingruppierung des Orchesters nicht vor. Keiner der Musiker habe sich für ein Orchester der Kategorie D beworben. Bei einer Herabstufung wären massive Nachbesetzungsprobleme vorprogrammiert. Ähnlich wie beim Orchester würde es sich bei den Chor- und Tanzgruppenmitgliedern um Spezialisten ihres Genres handeln.
- 23 Die vorzeitigen Vertragsbeendigungen mit leitenden Mitarbeitern seien erforderlich gewesen, weil unüberbrückbare unterschiedliche künstlerische Auffassungen zwischen den künstlerischen Leitern bestanden hätten und die Oper perspektivisch einen Leitungswechsel benötigt habe.

- 24 Die Stadt nehme den Hinweis zur Gagenerhöhung auf und werde mit dem Betriebsausschuss Kulturstätten im Rahmen der Auswertung des SRH-Berichtes über eine Erweiterung des Zustimmungsvorbehalts für die nach NV Bühne zu schließenden Arbeitsverträge befinden.
- 25 Die Oper habe mit einigen TVöD-Beschäftigten eine wöchentliche Arbeitszeit von mehr als 40 Stunden vereinbart. Die Zahl dieser Vereinbarungen sei zwischenzeitlich von 13 auf 9 reduziert worden.
- 26 Die beschriebene Zahlung von zusätzlichen Vergütungen (Zulagen) an 2 leitende Mitarbeiter der Oper ab 01.08.2007 bis 31.07.2011 sei korrekt. Festzuhalten sei, dass die zusätzliche Vergütung von 950 € (monatlich) deutlich geringer gewesen sei als der Unterschiedsbetrag zwischen der Vergütung E 14 und der Vergütung des leitenden Bediensteten. Zur Zulagengewährung von monatlich 2.500 € bezieht die Stadt keine Stellung.

8 Schlussbemerkung

- 27 Die Stadt Leipzig sollte die Zuschüsse an die Oper begrenzen. Insbesondere sollten die Personalaufwendungen durch Gewährleistung tarifgerechter Vergütungen und durch angemessene Vergütungsanpassungen für Beschäftigte im Geltungsbereich des NV Bühne gemindert werden. Von Vergütungen ohne bzw. ohne messbare Gegenleistung ist künftig abzusehen. Auch unterschiedliche künstlerische Auffassungen berechtigen nicht zu kostenintensiven Vertragsbeendigungen. Bei der Höhe der gezahlten Vergütungen ist ein professionellerer Umgang zu erwarten. Leitungswechsel sind zu planen. Die Stadt sollte dringend einem weiteren Sinken der Besucherauslastung der Oper durch geeignete Maßnahmen entgegenwirken.

Unterbringung der Technischen Universität Chemnitz

Die Standortsuche für eine Zentralbibliothek begann erst nach dem Kauf der sanierungsbedürftigen Liegenschaft. Investitionsverpflichtungen über 40 Mio. € wurden ohne Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen eingegangen.

1 Prüfungsgegenstand

- 1 Die TU Chemnitz ist mit 10.631 Studenten (Stand 2011) die drittgrößte Universität in Sachsen. Sie ist auf 4 Universitätsstandorte verteilt. Gegenstand der Prüfung ist der Erwerb und die Nutzung der Liegenschaft „Alte Aktienspinnerei“ für die Errichtung einer Zentralbibliothek der TU Chemnitz am Standort „Straße der Nationen“.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Entscheidungsunterlage

- 2 Im Jahr 2009 sprachen sich das SMF, die Stadt Chemnitz und die TU Chemnitz aus städtebaulichen Gründen für die Realisierung eines Innenstadtcampus aus. Als erste Maßnahme sollte die Ansiedlung der zentralen Universitätsbibliothek am Standort „Alte Aktienspinnerei“ mit einem avisierten Baubeginn ab 2013 erfolgen.

- 3 Am 28.06.2011 erhielt die SIB-Zentrale vom SMF den Auftrag zum zeitnahen Erwerb der Liegenschaft „Alte Aktienspinnerei“ zum symbolischen Kaufpreis von 1 €. Der Kaufvertrag zwischen der Stadt Chemnitz und dem Freistaat Sachsen wurde am 14.10.2011 notariell beurkundet. Eine Entscheidungsunterlage nach der RLBau Sachsen lag bis zum Zeitpunkt der Erstellung der Prüfungsmitteilung durch den SRH im März 2013 nicht vor.

Entscheidungsunterlage fehlte

- 4 Das SMF hat den durch die RLBau Sachsen festgelegten Ablauf eines Bedarfsdeckungsverfahrens außer Acht gelassen und sich über die formellen Anforderungen der Richtlinie hinweggesetzt. Ohne Entscheidungsunterlage hätte der Kaufvertrag zur Unterbringung der Universitätsbibliothek nicht abgeschlossen werden dürfen.

2.2 Wirtschaftlichkeitsuntersuchung

2.2.1 Entscheidung ohne Wirtschaftlichkeitsuntersuchung

- 5 Das SMF beauftragte den SIB mit der Durchführung einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zur Standortsuche am 22.12.2011. Durch den Abschluss des Kaufvertrages und die darin enthaltene Investitionsverpflichtung in Höhe von 40 Mio. € war die Standortentscheidung jedoch schon am 14.10.2011 gefallen.

Wirtschaftlichkeitsuntersuchung nachträglich gefertigt

- 6 In der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung des SIB vom 14.03.2012 wurden die Varianten Sanierung/Umbau „Alte Aktienspinnerei“, Neubau am Standort Behördenkomplex Chemnitz, Brückenstraße/Straße der Nationen und Anmietung in einem vorgegebenen Suchkreis untersucht. Eine Anmietung schied mangels geeigneter Angebote aus. Der Campus Reichenhainer Straße lag nicht in dem vorgegebenen Suchkreis. Nach den dortigen Berechnungen stellt sich die Sanierung der „Alten Aktienspin-

nerer", auch unter Einbeziehung der VwV Städtebau, als die wirtschaftlichste Variante für die Neuunterbringung der Zentralbibliothek dar.

- 7 Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen nach § 7 Abs. 2 SÄHO sind Hilfsmittel, um der Verwaltung die Entscheidungsfindung zu erleichtern (Nr. 9.1 VwV zu § 7 SÄHO). Das SMF hat die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durchgeführt, nachdem die Standortentscheidung bereits getroffen war. Der Suchkreis wurde auf den Bereich der Innenstadt eingengt, ohne dass dies durch eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung untermauert war.

2.2.2 Entwicklungskonzeption fehlte

Folgekosten nicht beachtet

- 8 Zum Zeitpunkt der Erstellung der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung war nicht bekannt, welche Fakultäten künftig am Innenstadtcampus angesiedelt werden und welche Folgeinvestitionen durch den Umzug von Fakultäten sowie die Schaffung von Mensakapazitäten am Innenstadtcampus erforderlich werden. Die Entscheidung zum Ankauf der Aktienspinnerei und Ausbau zur Zentralbibliothek der TU Chemnitz zieht neben den reinen Investitionskosten von 40 Mio. € eine Verlegung von mindestens 2 Fakultäten nach sich. Dadurch entsteht weiterer Investitionsbedarf von mindestens 28 Mio. €.

- 9 Das SMF hat die Entscheidung über den Ankauf mit zugehöriger Investition ohne bauliche Entwicklungskonzeption für die TU getroffen, obwohl der Ankauf der Aktienspinnerei zwangsläufig eine Verlagerung der Universität in die Innenstadt nach sich zieht. Folgeinvestitionen wurden nicht berücksichtigt. Insoweit verstößt die Entscheidung zur Aufwertung des Innenstadtcampus durch die Zentralisierung der Universitätsbibliothek gegen den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit (§ 7 Abs. 2 SÄHO).

2.2.3 Variantenauswahl zu eng

- 10 Die Errichtung einer Zentralbibliothek auf dem Campus Reichenhainer Straße wäre auch nach Auffassung des SMF grundsätzlich möglich gewesen.

- 11 Nach Berechnungen des SRH sowohl mit als auch ohne Beachtung der VwV Städtebau SIB stellt sich die Variante Neubau auf landeseigenem Grundstück am Campus Reichenhainer Straße gegenüber der Sanierung der „Alten Aktienspinnerei“ als wirtschaftlichere Variante dar.¹

Wirtschaftlichste Variante von Untersuchung ausgeschlossen

- 12 Nach § 7 Abs. 2 SÄHO sind für alle finanzwirksamen Maßnahmen angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen anzustellen. Die Variante Neubau der Zentralbibliothek am Campus Reichenhainer Straße hätte in die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung einbezogen werden müssen. Von vornherein festgelegte Untersuchungsvarianten führen im Ergebnis nicht zur wirtschaftlichsten Lösung.

- 13 Durch die engen Vorgaben des SMF zu den zu untersuchenden Varianten und Standorten wurde aller Voraussicht nach nicht die wirtschaftlichste Variante zur Unterbringung der Zentralbibliothek gewählt.

2.2.4 VwV Städtebau

VwV Städtebau SIB zu unbestimmt

- 14 In der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zur Neuunterbringung der Zentralbibliothek der TU Chemnitz wurde für die Variante „Alte Aktienspinnerei“ nach der VwV Städtebau SIB eine Abminderung der Kosten um 20 %,

¹ Die Wirtschaftlichkeitsberechnung des SRH basiert auf den Berechnungen des SIB in der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung von 2012 (Variante 2), mit Ausnahme der Höhe der Neubaukosten (38.101.390 €). Die Neubaukosten wurden mittels PLAKODA ermittelt (Flächenbedarf 12.554 m² Hauptnutzfläche). Alle anderen Parameter wurden vom SIB übernommen.

für die Variante Neubau am Behördenkomplex Brückenstraße hingegen eine Abminderung der Kosten um lediglich 10 % angenommen. Die unterschiedliche Bewertung der beiden Varianten wurde nicht begründet.

- 15 Für den SRH ist die Einordnung der Maßnahmen in unterschiedliche Abminderungskategorien nicht nachvollziehbar. Die Varianten liegen räumlich betrachtet eng beieinander und verwirklichen beide städtebauliche Ziele. Für eine 20 %ige Minderung am Standort Behördenkomplex Brückenstraße spricht zudem das Kriterium „nachhaltige Erhöhung des Gebrauchswerts von Gebäuden“ und aufgrund der unmittelbaren Nähe des stadtbildprägenden „Karl-Marx-Kopfes“ das Kriterium „Nutzung eines städtebaulich bedeutsamen Gebäudes oder Ensembles“.
- 16 Die Regelungen der VwV Städtebau SIB sind zu unbestimmt und lassen dadurch keine einheitliche Anwendung zu. Eine Evaluierung der VwV Städtebau SIB ist seit dem Jahr 2011 überfällig.

2.3 Verpflichtungsermächtigung

- 17 Für den Umbau der „Alten Aktienspinnerei“ zur Zentralbibliothek für die TU Chemnitz ist im notariellen Kaufvertrag unter § 8 „Bauverpflichtung“ ein Investitionsvolumen von rd. 40 Mio. € ausgewiesen. Der Käufer (Freistaat Sachsen) wird nach der finanziellen Mittelsicherung innerhalb von 2 Jahren mit der Sanierung des Investitionsvorhabens beginnen.
- 18 Für das Investitionsvorhaben liegt eine VE nicht vor. Das SMF ist der Ansicht, dass eine VE grundsätzlich erforderlich sei, wenn vertragliche Verpflichtungen gegenüber Dritten eingegangen werden. Dies sei hier nicht der Fall, da die Bauverpflichtung unter dem Vorbehalt der finanziellen Mittelsicherung stehe.
- 19 Der SRH vertritt die Auffassung, dass sich der Freistaat Sachsen in dem notariellen Kaufvertrag dem Grunde und der Höhe nach zur Sanierung der „Alten Aktienspinnerei“ mit einem Investitionsvolumen von rd. 40 Mio. € vorbehaltlos verpflichtet hat. Nach dem reinen Wortlaut des notariellen Kaufvertrages steht lediglich der Sanierungsbeginn unter dem Vorbehalt der finanziellen Mittelsicherung. Untermauert wird dies dadurch, dass bereits im Doppelhaushalt 2011/2012 die konzentrierte Unterbringung der zentralen Universitätsbibliothek als Planungsvorhaben mit geschätzten Gesamtbaukosten von 40 Mio. € eingestellt war.
- 20 Die für eine Bauverpflichtung erforderliche VE fehlt. Das Budgetrecht des SLT wurde dadurch verletzt. Das SMF ließ § 16 Satz 2 i. V. m. § 38 Abs. 1 Satz 1 SÄHO unbeachtet.

VE für 40 Mio. € Baukosten fehlte bei Vertragsschluss

Budgetrecht des SLT verletzt

2.4 Behördenunterbringungskonzeption

- 21 Für Chemnitz liegt seit März 2012 eine Behördenunterbringungskonzeption vor. Schwerpunkt der Betrachtung ist die Nutzung und Entwicklung des Innenstadtbereiches, speziell die Unterbringung der LD Sachsen und die Unterbringung der in Chemnitz ansässigen Fachgerichte. Die Unterbringung der TU Chemnitz sowie anderer Landesbehörden wird in der Behördenunterbringungskonzeption nicht untersucht.
- 22 In einer Behördenunterbringungskonzeption muss zur Optimierung der bestehenden Behördenunterbringung durch Abgleich von ressortübergreifendem Bedarf und verfügbarem Immobilienbestand die Unterbringung aller Behörden einer Region betrachtet werden.
- 23 Für Chemnitz fehlt diese Gesamtbetrachtung und damit ein Instrument für eine optimale Behördenunterbringung der Region.

- 24 Die Behördenunterbringungskonzeption für die Region Chemnitz ist unvollständig.
- 25 Um ein Instrument für eine optimale Behördenunterbringung zu schaffen, muss eine Behördenunterbringungskonzeption unter Einbeziehung aller Landesbehörden einschließlich der TU Chemnitz entsprechend den „Leitlinien Behördenunterbringungskonzeption“ erstellt werden.

3 Stellungnahme des Ministeriums

- 26 Die Auffassung des SRH, dass im vorliegenden Fall vom Regelverfahren der RLBau abgewichen wurde, wird geteilt. Allerdings sei die „Arbeitsanleitung Einführung in Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen“ des BMF beachtet und auf die Angemessenheit der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung sowie den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit abgestellt worden. Die Entscheidung, die Zentralbibliothek am Brühl anzusiedeln, erfolgte auf Grundlage einer Machbarkeitsstudie, grober Kostenschätzungen und unter Berücksichtigung übergeordneter städtebaulicher Belange.
- 27 Die Grundsatzentscheidung der TU Chemnitz, 2 Campusstandorte mit unterschiedlicher Profilierung aufzubauen, habe vorrangige Bedeutung gehabt. Insgesamt sei dieses Konzept funktional sinnvoll, gesamtwirtschaftlich tragfähig und verantwortbar gewesen.
- 28 Eine Verlagerung der gesamten Universität in die Innenstadt sei nicht geplant. Am Innenstadtcampus sollen künftig die geisteswissenschaftlichen Fakultäten und die Verwaltung konzentriert werden. Folgeinvestitionen durch die Schaffung zusätzlicher Mensakapazitäten würden nicht anfallen.
- 29 In der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung hätten nur Varianten untersucht werden können, die sich im Umkreis des festgelegten Standortes (Innenstadt) befinden. Die Festlegung des Standortes Innenstadt entstamme der Grundsatzentscheidung der TU Chemnitz, 2 Campusstandorte mit unterschiedlicher Profilierung aufzubauen.
- 30 Die Evaluierung der VwV Städtebau SIB soll aufgrund der Hinweise des SRH zeitnah durchgeführt werden.
- 31 Für den geplanten Umbau der „Alten Aktienspinnerei“ zur Zentralbibliothek hätten keine Pläne, Kostenermittlungen und Erläuterungen vorgelegen, aus denen die Art der Ausführung, die Kosten der Baumaßnahme, des Grunderwerbes und der Einrichtungen sowie die vorgesehene Finanzierung und der Zeitplan ersichtlich gewesen wären. Aus diesem Grund hätten die gesetzlichen Voraussetzungen für die Veranschlagung einer VE nicht vorgelegen.
- 32 Der Betrachtungsrahmen zur Ansiedlung der Zentralbibliothek stehe in keinem unmittelbaren Zusammenhang mit der Unterbringung der übrigen Landesbehörden und ließe sich damit auch nicht zielführend verbinden.

4 Schlussbemerkung

- 33 Der SRH stellt nicht in Abrede, dass mit Landesbaumaßnahmen städtebauliche Belange befördert werden können. Dies wird schon daraus deutlich, dass der SRH eine Privilegierung städtebaulicher Belange in der VwV Städtebau SIB grundsätzlich unterstützt, soweit der Umfang der Privilegierung anhand empirischer Daten nachgewiesen ist.

- 34 Allerdings ist bei der Verwirklichung der städtebaulichen Ziele mit Landesbaumaßnahmen das haushaltsrechtlich verbindliche Verfahren einzuhalten. Dies fordert zum einen, dass über die Einzelmaßnahme „Alte Aktienspinnerei“ erst entschieden wird, wenn das Gesamtkonzept für die Entwicklung der TU Chemnitz vorliegt und damit die Auswirkungen der Einzelmaßnahme auf die Gesamtentwicklung der TU und die damit zusammenhängenden Folgekosten deutlich werden. Gemäß § 63 Abs. 6 i. V. m. § 24 Abs. 1 SÄHO sind vergleichende Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen anzustellen, bevor Entscheidungen über den Ankauf getroffen werden. Dem würde nach Einlassung des SMF im Abschlussgespräch die Machbarkeitsstudie, die dem SRH nicht überlassen wurde, nicht gerecht. Auf eine unterschriebene Bedarfsanmeldung und Entscheidungsunterlage darf gem. § 63 Abs. 6 i. V. m. § 24 Abs. 1 SÄHO nicht verzichtet werden.
- 35 Im Übrigen hat sich der Freistaat Sachsen zu einer Baumaßnahme in Höhe von 40 Mio. € vertraglich verpflichtet, ohne hierzu haushaltsrechtlich ermächtigt gewesen zu sein. Dieser Umstand wiegt umso schwerer, als das SMF selbst einschätzt, dass eine haushaltsrechtliche Ermächtigung zum Zeitpunkt des Vertragsschlusses auch gar nicht zu erlangen war.

Unterbringung des Sächsischen Staatsarchivs Chemnitz

Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen waren fehlerhaft. Ein Eigenbau wäre wirtschaftlicher gewesen.

Entscheidungen über kostenintensive Anmietungen sollte das Parlament treffen.

1 Prüfungsgegenstand

- 1 Das Sächsische Staatsarchiv Chemnitz ist die zweitgrößte Abteilung des Sächsischen Staatsarchivs. Es ist seit 1992 im Objekt Schulstraße 38 zur Miete untergebracht. Ab dem Jahr 2013 wird das Staatsarchiv näher an die Innenstadt in das Peretzhaus, Elsasser Straße 8, ziehen. Gegenstand der Prüfung war die Neuunterbringung des Staatsarchivs. Dabei lag der Schwerpunkt auf der Wirtschaftlichkeit der gewählten Unterbringungslösung.



Objekt Peretzhaus; Quelle: SRH

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Nutzerforderung

- 2 Die Nutzerforderung für das Sächsische Staatsarchiv in Chemnitz wurde nur vom SMI genehmigt. Die erforderliche Genehmigung des SMF fehlt.

- 3 **Ohne genehmigte Nutzerforderung durfte das liegenschaftliche Bedarfsdeckungsverfahren nicht durchgeführt werden.**

Genehmigung des SMF fehlte

- 4 Das SMF will sich zukünftig um die Einhaltung der RLBau bemühen.

2.2 Wirtschaftlichkeitsuntersuchung 2002

- 5 Im Nachgang eines Gutachtens aus dem Jahr 2001 legte das Vermögens- und Hochbauamt (VHBA) Chemnitz im November 2002 dem SMF eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zur künftigen Unterbringung des Staatsarchivs Chemnitz vor. Gegenstand der Untersuchung waren die Varianten Neubau, Sanierung und Anmietung.

- 6 Im Ergebnis favorisierte das VHBA Chemnitz die Anmietung des Objektes Zwickauer Straße 227. Die Berechnung für dieses Objekt war unvollständig, da die nicht unerheblichen Kosten für nutzerspezifische Einbauten (z. B. Rollregalanlage) unberücksichtigt blieben und ein Vergleich der Folgekosten unterblieb.

- 7 **In der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung 2002 blieben erhebliche Kosten unberücksichtigt. Das Ergebnis der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung war damit nicht belastbar.**

Sämtliche Kosten sind in der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zu berücksichtigen

2.3 Wirtschaftlichkeitsuntersuchung 2009 und deren Anpassung 2010

- 8 Im November 2009 legte die SIB-Niederlassung Chemnitz der SIB-Zentrale eine aktualisierte Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zur Neuunterbringung des Staatsarchivs vor, da die favorisierte Unterbringungsvariante in der Zwickauer Straße 227 (TLG) nicht mehr zu dem im Jahr 2002 angebotenen Mietpreis zur Verfügung stand. Im Ergebnis stellte sich die Anmietung des Peretzhauses als wirtschaftlichere Variante heraus.

- 9 In Vorbereitung des Mietvertragsabschlusses führte die SIB-Niederlassung Chemnitz Vertragsverhandlungen mit dem Vermieter des Objektes Peretzhaus, die u. a. den Anstieg der Kaltmietkosten um 2,15 €/m²

pro Monat zur Folge hatten. Durch diese Änderung musste die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung von 2009 im Juni 2010 aktualisiert werden.

10 Durch Anwendung der Verwaltungsvorschrift des SMF zur Beachtung städtebaulicher Rahmenvorgaben bei der Errichtung staatlicher Hochbauten und bei der Umsetzung staatlicher Unterbringungsentscheidungen (VwV Städtebau SIB) erhöhte sich der Barwertvorteil der Variante Peretzhaus, trotz des beschriebenen Anstiegs der Kaltmietkosten.

11 Die VwV Städtebau SIB vom 26.05.2009 regelt Tatbestände, bei denen ein „städtebaulicher Mehrnutzen“ monetär bewertbar gemacht und als rechnerischer Bonus in Wirtschaftlichkeitsberechnungen einfließen soll. Pilot- bzw. Modellprojekte können ohne Nachweis der Wirtschaftlichkeit durchgeführt werden.

12 Die Kriterien für die Anwendung der Abminderungskategorien (10 bzw. 20 %) sind so formuliert, dass ein weiterer Spielraum zur Auslegung eröffnet wird, der die Ergebnisse einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung maßgeblich beeinflussen kann. Der SRH hält zudem den Verzicht auf Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen im Fall von Pilotprojekten für unzulässig, da gem. § 7 Abs. 2 SäHO für alle finanzwirksamen Maßnahmen angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen anzustellen sind.

VwV Städtebau SIB muss dringend evaluiert werden

13 Die Regelungen der VwV Städtebau SIB sind zu unbestimmt und lassen dadurch keine einheitliche Anwendung zu. Zudem stellt der mögliche Verzicht auf Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen im Fall von Pilot- bzw. Modellvorhaben einen Verstoß gegen den Wirtschaftlichkeitsgrundsatz (§ 7 Abs. 2 SäHO) dar. Eine Evaluierung der VwV Städtebau SIB ist dringend geboten. Die für 2011 vorgesehene Evaluierung unterblieb bisher.

14 Das SMF teilt mit, dass die Evaluierung der VwV Städtebau SIB vorangetrieben werden soll.

2.4 Eigenbau auf landeseigenen Grundstücken

15 In den Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen 2009 und 2010 wurde eine Eigenbauvariante nicht untersucht. Dies sei nach Auffassung des SIB gerechtfertigt gewesen, da der Eigenbau bereits in der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung von 2002 als unwirtschaftlich angesehen worden sei. Einer erneuten Untersuchung des Eigenbaus habe es daher nicht bedurft.

Verstoß gegen § 7 Abs. 2 SäHO durch Verzicht auf Untersuchung einer Eigenbauvariante

16 Nach eigenen Berechnungen¹ des SRH stellt sich die Variante Eigenbau gegenüber der favorisierten Variante Anmietung Peretzhaus mit einem Barwertvorteil von 4.350 T€ allerdings als die wirtschaftlichere Variante heraus. Auch drängte sich angesichts des Zeitablaufs eine erneute Überprüfung der Eigenbauvariante auf. Insoweit ist nicht nachvollziehbar, dass auf den Variantenvergleich Eigenbau gegenüber Anmietung in den Jahren 2009 und 2010 verzichtet wurde.

17 Der Verzicht auf den Vergleich der Variante Eigenbau mit den Anmietungsvarianten stellt einen Verstoß gegen § 7 Abs. 2 SäHO dar. Die Variante Eigenbau hätte in den Jahren 2009 und 2010 erneut untersucht und in die Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen einbezogen werden müssen.

¹ Die Wirtschaftlichkeitsberechnung des SRH beruht auf der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung des SIB von 2010 sowie - hinsichtlich der Verteilung der Neubaukosten auf einzelne Jahresscheiben und der Restwertberechnung - auf der Eigenbauberechnung des SIB in der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung von 2002. Lediglich die Höhe der Neubaukosten sowie die Bauunterhalts- und Bewirtschaftungskosten wurden aktualisiert.

2.5 Entscheidungskompetenz bei Anmietungen

18 Die Entscheidung über die Anmietung des Peretzhauses für die Unterbringung des Staatsarchivs wurde - nach haushaltsmäßiger Genehmigung des SMF - im SIB getroffen. Mit dieser Entscheidung sind bei der im Mietvertrag vereinbarten Festmietzeit von 20 Jahren Kaltmietkosten in Höhe von insgesamt rd. 21 Mio. € verbunden.²

19 Im Gegensatz dazu dürfen Große Baumaßnahmen (Baumaßnahmen mit Gesamtbaukosten von über 1 Mio. €) nach Abschn. A Nr. 4.2 der RLBau erst ausgeführt werden, nachdem diese dem Parlament zur Entscheidung vorlagen. Auch der Verkauf landeseigener Liegenschaften ab einer bestimmten Wertgrenze bedarf der Einwilligung des Landtags (§ 64 Abs. 2 Satz 1 SÄHO). Eine vergleichbare Regelung für Anmietungen existiert nicht. Dies ist besonders in den Fällen problematisch, in denen Anmietungen finanzielle Auswirkungen in Millionenhöhe nach sich ziehen.

Wertgrenze zur Beteiligung des Landtages notwendig

20 **Anmietungen, die eine bestimmte Wertgrenze überschreiten, sollten künftig der Einwilligung des Landtages oder des HFA bedürfen.**

3 Stellungnahme des Ministeriums

21 Das SMF teilte mit, dass die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung des Jahres 2002 für die Unterbringungsentscheidung letztlich nicht ausschlaggebend gewesen sei. Durch sie sei lediglich die Anmietung als Art der Bedarfsdeckung festgelegt worden.

22 Da die Entscheidung für eine Anmietung bereits im Ergebnis der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung des Jahres 2002 getroffen wurde, sei nach Auffassung des SMF eine erneute Untersuchung der Eigenbauvariante im Jahr 2009 entbehrlich.

23 Eine Änderung der Veranschlagungspraxis sei durch das SMF nicht vorgesehen, da diese transparent und sachgerecht sei. Bei einer Einzelveranschlagung von beabsichtigten Mietverträgen sei zu befürchten, dass sich dadurch die Verhandlungsposition des Freistaats Sachsen und damit das wirtschaftliche Ergebnis der Verhandlungen verschlechtern könnten. Gleichwohl solle im SMF geprüft werden, inwieweit im Rahmen der HR Anmietungen explizit nachgewiesen werden. Über einen entsprechenden Schwellenwert und die Regelungen in der VwV Rechnungslegung erfolge derzeit die Abstimmung im SMF.

4 Schlussbemerkungen

24 Die Kritik des SRH an der Vorbereitung der Unterbringungsentscheidung für das Sächsische Staatsarchiv in Chemnitz konnte durch das SMF nicht ausgeräumt werden. Zum einen wurde deutlich, dass die unvollständige Wirtschaftlichkeitsuntersuchung aus dem Jahr 2002 erheblichen Einfluss auf die Unterbringungsentscheidung hatte (Ausschluss der Eigenbauvariante). Dieses Ergebnis wurde im Jahr 2009 kritiklos für die weiteren Überlegungen übernommen. Zum anderen bildete die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung des Jahres 2009 die tatsächlichen Verhältnisse zum Untersuchungszeitpunkt nicht mehr ab, da sich diese z. T. auf 7 Jahre alte Tatsachen bezog.

25 Der bloße Nachweis der Ausgaben für einzelne Anmietungen in der HR wird der Forderung des SRH nicht gerecht. Es gilt viel mehr, für die Bewilligung von Anmietungen eine Regelung zu finden, die, vergleichbar mit Großen Baumaßnahmen, einen Zustimmungsvorbehalt des Parlaments oder eines beauftragten Ausschusses enthält.

² Berechnung: Kaltmiete 1. - 10. Jahr (10.883.160 €) + Kaltmiete 11. - 15. Jahr (5.386.625 €) + Kaltmiete 16. - 20. Jahr (4.808.425 €) = 21.078.210 €

Einzelplan 15: Allgemeine Finanzverwaltung

Neubau eines Mehrzweckgebäudes für die Sächsische LOTTO-GmbH in Leipzig

26

Die Bedarfsermittlung der LOTTO-GmbH erfolgte ohne Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen alternativer Unterbringungen und führte zu erhöhtem Aufwand.

Durch die innere Organisation des Gebäudes und nicht nachvollziehbare Anforderungen des Nutzers entstanden unwirtschaftliche Flächenverhältnisse.

1 Prüfungsgegenstand

- 1 Der Rechnungshof hat den Neubau eines Mehrzweckgebäudes für die LOTTO-GmbH in Leipzig geprüft. Das Gebäude wurde in der Zeit vom 16.11.2009 bis 12.11.2010 errichtet und beinhaltet das Primärrechenzentrum sowie Lager-, Büro-, Werkstatt- und Schulungsbereiche. Die Sächsische LOTTO-GmbH ist ein 100 %iges Unternehmen des Freistaates Sachsen und mit der Durchführung der Staatslotterien und Sportwetten beauftragt.
- 2 Der SRH prüfte den Prozess der Bedarfsermittlung und Bedarfsdeckung sowie die Qualität und Wirtschaftlichkeit der Planung und Ausführung, die Kostenentwicklung des Projektes von der Planung bis zur Fertigstellung sowie die Anwendung der zugrunde liegenden Geschäftsordnung für die Geschäftsführung.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Ermittlung des Raumbedarfs/Wirtschaftlichkeitsuntersuchung

- 3 Die LOTTO-GmbH hat versäumt, vor Beginn der Planung eine sorgfältige Flächenbedarfsermittlung durchzuführen. Es wurde ein Raumprogramm aufgestellt, das über den tatsächlich benötigten Flächenbedarf hinausgeht. Realisierbare Alternativen einer möglichen Raumbedarfsdeckung wie z. B. die Unterbringung im Bestand der Gesamtliegenschaft oder eine mögliche Anmietung wurden kostenmäßig und funktional im Rahmen einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung neben der Variante des Neubaus nicht bewertet.
- 4 Aus Kostengründen wurden im Laufe des Planungsprozesses der ursprünglich 3-geschossig konzipierte Neubau auf ein 2-geschossiges Gebäude reduziert und Nutzungen im Bestand untergebracht bzw. Flächen angemietet.
- 5 Die der Planung zugrunde liegenden Anforderungen an das Raumprogramm entsprachen nicht dem tatsächlichen Unterbringungsbedarf. Sie waren überdimensioniert und führten zu erhöhtem Aufwand.
- 6 Eine belastbare abschließende Bedarfsermittlung hätte zu einer einmaligen Beauftragung der freiberuflich Tätigen und damit zu einer ausgewogenen Vertragsgrundlage geführt, was die Verwaltungsleistungen minimiert und das Honorar der freiberuflich Tätigen verringert hätte.



Fehlende Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zur Bedarfsdeckung

Raumprogramm entsprach nicht dem Bedarf

- Unwirtschaftliche Kubatur- und Flächenverhältnisse
- 2.2 Planungskennwerte**
- 7 Das Mehrzweckgebäude zeichnet sich durch unwirtschaftliche Flächen- und Raumverhältnisse aus. Im Vergleich zu ähnlichen Bauvorhaben ist der Anteil der Verkehrsfläche zur Nutzfläche mit 57 % sowie das Verhältnis von Bruttorauminhalt zur Nutzfläche bzw. zu Bruttogrundfläche ineffizient und führt dauerhaft zu erhöhten Unterhaltskosten.
- 8 Durch eine schlüssigere Anordnung der einzelnen Funktionsbereiche hätten die Kubatur- und Flächenverhältnisse des Neubaus optimiert sowie insgesamt Fläche und damit Baukosten in Höhe von rd. 393,7 T€ gespart werden können, bei Gesamtkosten von rd. 6 Mio. €.
- 2.3 Bauliche Lösungen/Wirtschaftlichkeit**
- 9 Die nach Auffassung der LOTTO-GmbH aus Sicherheitsgründen erforderliche Unterteilung des Mehrzweckgebäudes in einen öffentlichen und einen nicht öffentlichen Bereich führte zur Errichtung von 2 voneinander unabhängigen Treppenhäusern.
- Überzogene Gestaltung eines Treppenhauses
- 10 Ein Treppenhaus wurde aus Repräsentationsgründen geschosshoch verglast und besitzt einen Aufzug. Genutzt wird es jedoch ausschließlich intern durch maximal 10 Mitarbeiter der LOTTO-GmbH, während das kleinere, zweite Treppenhaus ohne Aufzug für die öffentliche Nutzung der Schulungs- und Seminarräume im 1. Obergeschoss vorgesehen ist.
- 11 Die repräsentative Gestaltung des Treppenhauses mit einer geschosshohen Verglasung steht in keinem Verhältnis zur ausschließlich internen Nutzung durch die LOTTO-GmbH. Die verglasten Flächen sind unwirtschaftlich und führen auch aufgrund der erschwerten Reinigungsleistungen dauerhaft zu erhöhten Unterhaltskosten.
- 12 Zusätzlich wurde das gläserne Treppenhaus einschließlich Aufzug hinsichtlich einer ggf. späteren Aufstockung des Gebäudes bereits 3-geschossig ausgeführt, während der gesamte Neubau nur 2-geschossig errichtet wurde.
- 13 Die Weiterführung des Treppenhauses um ein zusätzliches Geschoss ist zum jetzigen Zeitpunkt unnötig und logistisch sowie technisch nicht erforderlich.
- 14 Im 1. Obergeschoss befinden sich u. a. Lager- und Werkstatt Räume.
- 15 Die Unterbringung von Lager- und Werkstattflächen im 1. Obergeschoss ist nicht optimal, da diese Flächen schwer andienbar und nur durch die Nutzung des Aufzuges im repräsentativen gläsernen Treppenhaus erreichbar sind.
- 2.4 Kosten**
- Keine Einsparung trotz Reduzierung um ein Geschoss
- 16 Obwohl im Zuge der Planung auf ein gesamtes Geschoss verzichtet wurde, erhöhten sich die Bauwerkskosten¹ von 2.593 €/m² auf 3.715 €/m².
- 17 Trotz Reduzierung des Gebäudes von ursprünglich 3 Geschossen auf 2 Geschosse erhöhten sich die Bauwerkskosten pro m² Nutzfläche um 44 %.
- 18 Erhebliche Steigerungen gegenüber den dem Aufsichtsrat ursprünglich genannten Kosten sind bei der Erweiterung der Herrichtung der Außenanlagen auf die gesamte Liegenschaft, dem zusätzlichen Bau von 2 Doppelgaragen sowie den Baunebenkosten eingetreten. Aufgefangen

¹ Bauwerkskosten: Kostengruppe 300 und 400 der DIN 276 (Ermittlung und Gliederung von Kosten im Hochbau).

wurden diese Kostenmehrungen durch den Einsatz einer schon vorher in das Gesamtbudget eingerechneten sog. „Reserve für unvorhergesehene Leistungen“ in Höhe von 729.450 €. Somit entstand im Ergebnis zwar nur eine geringe Kostenüberschreitung der genehmigten Gesamtkosten von 1,4 %. Mit der Reserve wurden jedoch keine unvorhergesehenen Leistungen, sondern zusätzliche Leistungen bezahlt, die zuvor nicht Bestandteil des Vorhabens waren.

- 19 Die Kostenaufstellung und -ermittlung für das Neubauvorhaben ist zumindest hinsichtlich des Einsatzes und der Verrechnung einer Reserve für zusätzliche, statt für unvorhergesehene Leistungen unüblich und intransparent.

2.5 Verstoß gegen die Geschäftsordnung für Geschäftsführer der LOTTO-GmbH

- 20 Für die Gesamtkostenüberschreitung und den Bau der 2 Doppelgaragen hat die LOTTO-GmbH die Zustimmung des Aufsichtsrates gem. § 4 der Geschäftsordnung für die Geschäftsführer der Sächsischen LOTTO-GmbH nicht eingeholt. Darüber hinaus konnte eine nachvollziehbare Wirtschaftsplanaufstellung, die dem Aufsichtsrat und Gesellschafter die konkreten Kosten für diesen Neubau für jedes Haushaltsjahr offenlegt, von der LOTTO-GmbH nicht abschließend nachgewiesen werden.

Fehlende Zustimmung des Aufsichtsrates

- 21 Die LOTTO-GmbH hat gegen die Geschäftsordnung für die Geschäftsführer verstoßen.

3 Stellungnahmen

- 22 Die LOTTO-GmbH führte in ihrer Stellungnahme aus, dass Grundlage des ermittelten Raumbedarfs für den Neubau die mit dem Abbruch des Bestandsgebäudes verlorenen Flächen gewesen seien.

- 23 Zwei voneinander getrennte Treppenhäuser seien aufgrund von Sicherheitsanforderungen notwendig und sinnvoll gewesen, ebenso die Weiterführung des Aufzuges bis in das 2. Obergeschoss und die Flurbreiten. Kosteneinsparungen seien deshalb nicht möglich gewesen. Der Pausenbereich für die Schulungsteilnehmer sei vom SRH fälschlicherweise den Verkehrsflächen zugeordnet worden, obwohl es sich um eine Funktionsfläche handle. Der angegebene statistische Vergleichswert von 57 % Anteil an der Nutzfläche sei daher falsch.

- 24 Zur Erreichung von Planungssicherheit sei neben den vorkalkulatorischen Kosten des Architekten eine Position für Unvorhergesehenes eingerechnet worden, sodass von höheren Gesamtkosten ausgegangen werden müsse als vom SRH dargestellt. Insgesamt seien die Bauwerkskosten nur um 13 % gestiegen, was bei Reduzierung um ein Geschoss üblicherweise zu erwarten sei. Bei den Gesamtkosten habe sich durch den Wegfall eines Geschosses eine nennenswerte Einsparung ergeben.

- 25 Das SMF erkennt in seiner Stellungnahme an, dass die Geschäftsordnung für die Geschäftsführung in Bezug auf den Bau von 2 Doppelgaragen nicht eingehalten wurde. Die Geschäftsführung sei versehentlich davon ausgegangen, dass der Bau der Doppelgaragen von den bisherigen Beschlüssen des Aufsichtsrates und des Gesellschafters zu den Gesamtmaßnahmen umfasst sei. Auch habe das SMF die LOTTO-GmbH auf die erforderliche Einhaltung der Zustimmungsvorbehalte bei Investitionen hingewiesen.

4 Schlussbemerkungen

- 26 Der SRH erkennt das Bestreben der LOTTO-GmbH zu einer Flächenoptimierung an, hält jedoch daran fest, dass eine vorherige sorgfältige Ermittlung des tatsächlich benötigten Raumbedarfs erforderlich gewesen wäre.
- 27 Weiter bleibt der SRH bei seiner Auffassung, dass die Kubatur- und Flächenverhältnisse des Neubaus ungünstig sind. Die Verkehrsfläche wurde den gültigen, von der LOTTO-GmbH erstellten Unterlagen entnommen und stellt mit insgesamt 57 % Anteil an der Nutzfläche einen unwirtschaftlichen Wert da. Pausenbereiche sind in den Planungsunterlagen nicht ausgewiesen, Flure sind nach DIN 277 der Verkehrsfläche zuzuordnen.
- 28 Die Begründung der LOTTO-GmbH zur Ausführung von 2 Treppenhäusern, eines davon als 3-geschossiges Glastreppenhaus für die interne Nutzung, kann hinsichtlich einer wirtschaftlichen Grundrissgestaltung beim Neubau nicht überzeugen.
- 29 Die Kostenberechnungen der LOTTO-GmbH sind nicht nachvollziehbar. Der SRH bleibt bei seinem Ergebnis, dass sich die Bauwerkskosten pro m² Nutzfläche um 44 % erhöht haben und nicht nachträglich durch einen Faktor Unvorhergesehenes verändert werden können.
- 30 Der SRH begrüßt die zugesicherte Einflussnahme des SMF zur künftigen Umsetzung der Geschäftsordnung durch die Geschäftsführung der LOTTO-GmbH.

Leipzig, den 29.08.2013

Rechnungshof des Freistaates Sachsen

Prof. Dr. Binus
Präsident

Rix*
Vizepräsident

Dr. Spriegel
Rechnungshofdirektor

Teichmann
Rechnungshofdirektor

Böhmer*
Rechnungshofdirektor

* Vizepräsident Rix und Rechnungshofdirektor Böhmer haben nicht an der Beschlussfassung des Beitrages 1 mitgewirkt.

Herausgeber:

Sächsischer Rechnungshof

Redaktion:

Sächsischer Rechnungshof

Gestaltung und Satz:

Sächsischer Rechnungshof

Redaktionsschluss:

02. September 2013

Bezug:

Sächsischer Rechnungshof

Diese Veröffentlichung kann kostenfrei bezogen werden bei:

Sächsischer Rechnungshof

Schongauerstraße 3, 04328 Leipzig

Telefon: +49 341 3525-1010

Telefax: +49 341 3525-1999

E-Mail: poststelle@srh.sachsen.de

www.rechnungshof.sachsen.de

Verteilerhinweis

Diese Informationsschrift wird vom Sächsischen Rechnungshof im Rahmen seiner verfassungsmäßigen Verpflichtung zur Information des Sächsischen Landtages und der Staatsregierung herausgegeben. Sie darf weder von Parteien noch von deren Kandidaten oder Helfern im Zeitraum von sechs Monaten vor einer Wahl zum Zwecke der Wahlwerbung verwendet werden. Dies gilt für alle Wahlen.

Missbräuchlich ist insbesondere die Verteilung auf Wahlveranstaltungen, an Informationsständen der Parteien sowie das Einlegen, Aufdrucken oder Aufkleben parteipolitischer Informationen oder Werbemittel. Untersagt ist auch die Weitergabe an Dritte zur Verwendung bei der Wahlwerbung. Auch ohne zeitlichen Bezug zu einer bevorstehenden Wahl darf die vorliegende Druckschrift nicht so verwendet werden, dass dies als Parteinarbeit 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.